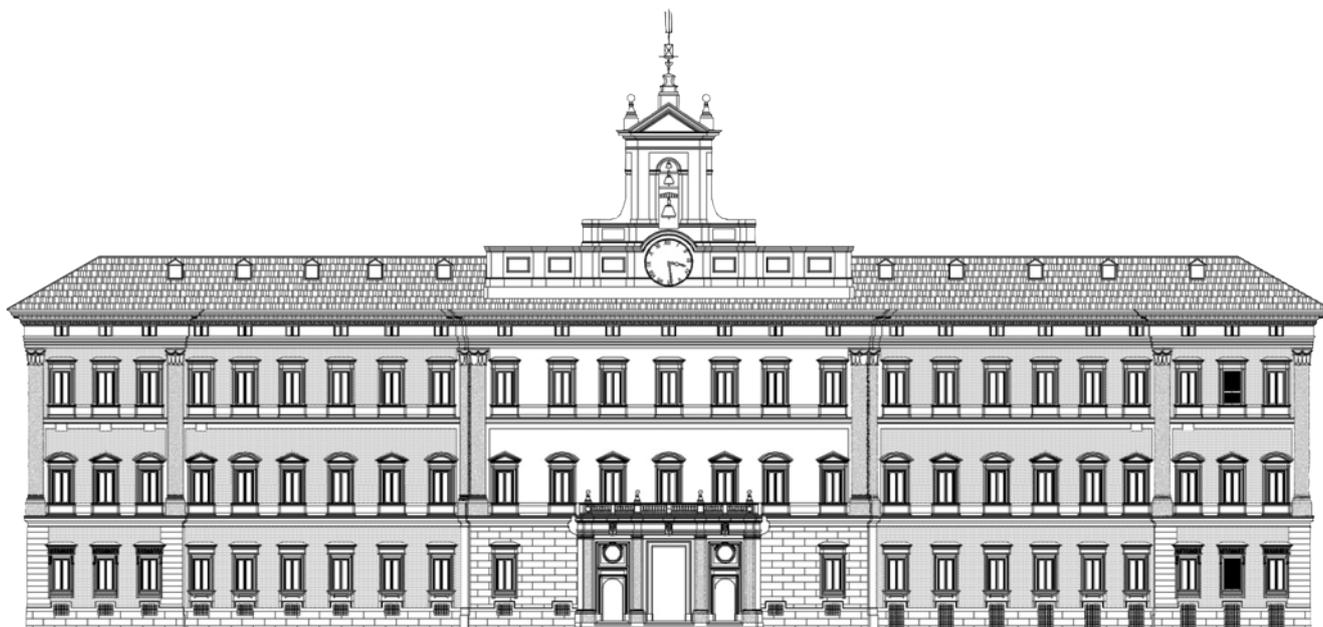




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione di finanza pubblica



Le politiche di settore nel quadro europeo

*Elementi per l'attività di indirizzo parlamentare in vista del
Piano nazionale per la ripresa e la resilienza*

n. 17

22 settembre 2020



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Documentazione di finanza pubblica n. 17

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

DFP17.docx

INDICE

1. PREMESSA	3
2. LE RISORSE EUROPEE E L'AVVIO DELLA PROGRAMMAZIONE	4
3. ANALISI DELLE PRINCIPALI POLITICHE DI SETTORE.....	13
3.1 Politiche fiscali e finanziarie	13
3.2 Politiche del lavoro e lotta alla povertà.....	21
3.3 Ammortizzatori sociali e sistema previdenziale.....	25
3.4 Istruzione e competenze	27
3.5 Ricerca, innovazione e sviluppo.....	31
3.6 Imprese e competitività del sistema produttivo	37
3.7 Ambiente e territorio	44
3.8 Sistema energetico e transizione verde	50
3.9 Infrastrutture, trasporti e comunicazioni.....	55
3.10 Innovazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione	59
3.11 Contratti pubblici e concessioni autostradali.....	63
3.12 Giustizia	66
3.13 Patrimonio culturale, spettacolo e sport.....	69
3.14 Agricoltura	71
3.15 Sanità.....	74
3.16 Politiche sociali.....	77
3.17 Difesa.....	80
3.18 Affari esteri.....	83

1. PREMESSA

Il presente *dossier* è volto fornire elementi conoscitivi sulle principali politiche di settore, a supporto delle attività conoscitive e di indirizzo attraverso le quali il Parlamento parteciperà all'elaborazione, da parte del Governo, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ossia dello strumento attraverso il quale il nostro Paese avrà accesso alle risorse del programma *Next Generation EU*.

Le politiche di settore vengono analizzate, quindi, nel quadro della *governance* economica europea e, in particolare, degli atti attraverso i quali si sviluppa il dialogo tra istituzioni europee e governi nazionali nell'ambito del cd. Semestre europeo.

L'analisi delle politiche di settore si svolge tenendo conto, in particolare:

- delle **Raccomandazioni specifiche per l'Italia** che, su proposta della Commissione, sono state adottate dal Consiglio dell'UE nel luglio 2019 e 2020;
- delle priorità di riforma definite dal Governo nel **Programma Nazionale di Riforma** presentato a luglio 2020 e delle relative risoluzioni parlamentari;
- della **Relazione per paese relativa all'Italia (Country Report)**, presentata dalla Commissione europea nell'ambito del cd. **pacchetto d'inverno**, a febbraio 2020.
- della proposta di **Linee guida** per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), trasmessa dal Governo alle Camere il 15 settembre 2020.

L'esame parlamentare si svolgerà a partire da una proposta di **relazione all'Assemblea** ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, predisposta dalla **V Commissione** in esito ad una specifica attività conoscitiva, volta a consegnare alla Camera una base di lavoro che possa favorire la deliberazione di appositi atti di indirizzo al Governo, prima della presentazione del *Recovery Plan* da parte del Governo stesso.

La relazione sarà sottoposta alle **Commissioni di settore**, ai fini della formulazione da parte di queste ultime di rilievi ed osservazioni.

2. LE RISORSE EUROPEE E L'AVVIO DELLA PROGRAMMAZIONE

Il 21 luglio 2020 il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'associato programma *Next Generation EU*.

Il programma *Next Generation EU* prevede risorse complessive, pari a **750 miliardi** di euro, di cui 390 miliardi per sovvenzioni e 360 miliardi per prestiti, reperiti mediante la raccolta di fondi sui mercati per canalizzarli verso programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale. Secondo le prime **stime** elaborate dal Governo, le risorse complessive che confluirebbero **nel nostro Paese** ammonterebbero a **208,6 miliardi** di euro (pari complessivamente ad oltre il 28% delle risorse totali del programma di *Next Generation EU*) di cui **127,6 miliardi di euro a titolo di prestiti** e **81,8 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni**.

L'ammontare totale di 750 miliardi di euro di *Next Generation EU* è così suddiviso per singolo programma:

- **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility*): 672,5 miliardi di euro (di cui 360 miliardi di euro in prestiti e 312,5 miliardi di euro in sussidi). Stima per l'Italia: **127,6 miliardi** di euro in **prestiti** e **63,8 miliardi** in **sovvenzioni**;
- REACT-EU: il meccanismo ponte tra l'attuale Politica di Coesione e i programmi 2021-27, con una dotazione di 47,5 miliardi. Stima per l'Italia: 15,2 miliardi di euro;
- Horizon Europe: il programma per la ricerca e l'innovazione cui vengono assegnati 5 miliardi di euro. Stima per l'Italia: 0,5 miliardi;
- InvestEU: che unisce tutti gli strumenti finanziari UE in continuità con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), cui sono destinati 5,6 miliardi di euro (stima per l'Italia: 0);
- Sviluppo rurale: i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), nell'ambito della Politica agricola comune, cui vanno 7,5 miliardi di euro. Stima per l'Italia: 0,8 miliardi;
- Fondo per una transizione giusta (JTF): che sostiene l'uscita dai combustibili fossili nelle regioni europee che più ne dipendono, con 10 miliardi di euro. Stima per l'Italia: 0,5 miliardi;
- RescEU: il meccanismo di protezione civile dell'Unione, con risorse per 1,9 miliardi. Stima per l'Italia: 0,2 miliardi.

L'ammontare dei **sussidi** previsti nell'ambito **dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility - RRF*) sarà diviso in **due tranche**, pari rispettivamente al 70 per cento e al 30 per cento del totale:

- la prima *tranche*, del 70 per cento, deve essere **impegnata** negli anni **2021 e 2022**. La quota di **sovvenzioni** ricevuta da ciascun Paese, in questa prima fase, viene **calcolata** sulla base di alcuni parametri quali la **popolazione**, il **PIL** pro capite, il tasso di **disoccupazione** nel periodo 2015-2019; l'ammontare dei **prestiti** è funzione del livello del reddito nazionale lordo e non potrà superare il 6,8 per cento su base 2018 nell'arco di tutto il programma;
- la seconda *tranche* del 30 per cento deve essere interamente **impegnata entro la fine del 2023** e sarà allocata tra i vari Paesi sostituendo al criterio del tasso di disoccupazione i criteri della **perdita del PIL reale** osservata nel 2020 e dalla perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021 (sulla base dei dati Eurostat che saranno disponibili a giugno 2022).

I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR degli Stati membri) potranno essere presentati alla Commissione soltanto nel momento in cui il dispositivo entrerà in vigore, presumibilmente non prima del 1° gennaio 2021, ferma restando la data del **30 aprile 2021** come **termine ultimo** per la presentazione dei Piani.

Negli orientamenti strategici approvati dalla Commissione europea il 17 settembre scorso, gli Stati membri sono incoraggiati a **presentare** i loro **progetti preliminari** di piani già a partire **dal 15 ottobre 2020**.

La Commissione europea esprimerà le sue valutazioni entro **2 mesi**, ai fini della proposta al Consiglio Ecofin del Piano nazionale. L'Ecofin dovrà approvare il piano a maggioranza qualificata entro **4 settimane** dalla presentazione della proposta della Commissione europea.

Per quanto riguarda i **pagamenti**, lo Stato membro sottopone alla Commissione una richiesta di pagamento su base semestrale, al raggiungimento degli obiettivi intermedi (*milestones*) previsti nel Piano.

La Commissione ha 2 mesi per accertare il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, sentito il parere del Comitato Economico e Finanziario da adottare preferibilmente per consenso. Qualora uno o più Stati Membri ritenga sussistano significative deviazioni rispetto al soddisfacente raggiungimento dei *milestones* o degli obiettivi da parte dello Stato Membro richiedente, può chiedere al Presidente del Consiglio Europeo di rimettere la questione al Consiglio Europeo, che ne discute esaustivamente. Durante questo periodo che non può durare, di norma, più di tre mesi, la Commissione non può adottare alcuna decisione sui pagamenti (c.d. "freno di emergenza").

Considerato che, di fatto, la RRF diverrà operativa nella seconda metà del 2021, è stata prevista la possibilità di ottenere **prefinanziamenti** nel 2021 per un importo pari al 10% dell'importo complessivo. Inoltre,

potranno essere incluse spese fatte a partire da febbraio 2020 se coerenti con gli obiettivi e i criteri dello strumento RRF.

I programmi di spesa finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (*RRF*) dovranno essere completati **entro il 2026**.

Per una analisi più approfondita delle iniziative assunte dall'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia Covid-19, in vista della predisposizione dei PNNR nazionali, si rinvia al [dossier](#) predisposto dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea.

I criteri europei di ammissibilità dei progetti

La Commissione europea ha specificato che i contenuti ed i principi ispiratori dei PNNR nazionali dovranno basarsi su alcune **direttrici comuni**: contribuire alla transizione ambientale; alla resilienza e sostenibilità sociale; alla transizione digitale, innovazione e competitività.

In tale quadro, la proposta della **Commissione Europea** - attualmente in fase di negoziazione con il Consiglio e il Parlamento europeo - stabilisce i **criteri di ammissibilità dei progetti** che gli Stati membri potranno inserire nei rispettivi PNNR.

La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un **pacchetto coerente di investimenti e riforme**, ed essere **allineati con le Raccomandazioni** specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio e con le sfide e le priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. È inoltre essenziale che vi sia coerenza tra i contenuti e gli obiettivi del PNNR e le informazioni fornite nel Programma Nazionale di Riforma, nel Piano Energia e Clima (PNIEC), nei Piani presentati nell'ambito del *Just Transition Fund* e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE.

Oltre alla coerenza con le Raccomandazioni, sono prioritari il rafforzamento del **potenziale di crescita economica**, la **creazione di posti di lavoro** e il miglioramento della **resilienza economica** e sociale dello Stato membro. Dovrà inoltre darsi evidenza della **tempistica** e delle modalità di attuazione, con *target* intermedi (*milestones*) e finali, identificando chiaramente anche il soggetto attuatore.

Il 17 settembre la Commissione europea ha fornito indicazioni sulla redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e sui progetti da presentare ai fini del finanziamento nella Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021" ([COM\(2020\) 575](#)).

Si segnala che il 17 settembre scorso la Commissione europea ha definito **orientamenti strategici aggiuntivi** per l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, nel quadro del suo rapporto annuale per la crescita sostenibile per il 2021 ([COM\(2020\)575](#)) che avvia il ciclo del semestre europeo di quest'anno, in vista della *preparazione dei piani nazionali, proponendo sette iniziative faro per portare avanti la ripresa verde e digitale e investire nel capitale umano*.

Il documento richiama lo stretto legame che dovrà intercorrere tra i Piani nazionali ed il semestre europeo, specificando che riforme ed investimenti dovrebbero essere affrontati in parallelo, concentrandosi sulle sfide e priorità capaci di generare un impatto più duraturo e rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di occupazione, la resilienza dei sistemi sanitari, la resilienza economica e sociale e la coesione regionale.

Il documento sottolinea, in particolare, l'importanza delle cosiddette "*European flagships*", ovvero progetti che affrontano questioni comuni a tutti gli Stati membri, richiedono investimenti significativi, creano occupazione e crescita e sono strumentali alla duplice transizione verde e digitale. Si tratta di progetti idonei a generare benefici tangibili non solo ad un Paese membro ma a tutti i cittadini dell'Unione. Verranno pertanto incoraggiati gli investimenti che vanno a beneficio del mercato unico e sono di natura transnazionale.

La Commissione, in particolare, nelle [Linee guida](#), ha fornito indicazioni sulla redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e sui progetti da presentare ai fini del finanziamento (SWD(2020) 205 final).

In particolare, la Commissione Ue indica quali **principi chiave** dei Piani nazionali:

- la **transizione verde**, nell'ottica del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione significativa delle emissioni di gas entro il 2030. In ogni piano nazionale, dovrà essere previsto un **minimo di spesa** per la transizione verde del **37%**;
- la **transizione digitale e produttività**, a cui si propone di dedicare almeno il **20% delle spese** in ogni Piano nazionale;
- **l'equità**, con interventi mirati ad assicurare pari opportunità, istruzione inclusiva, condizioni di lavoro eque e protezione sociale adeguata a giovani, donne e gruppi vulnerabili;
- la **stabilità macroeconomica**, garantendo sostegno fiscale temporaneo e finalizzato, in un contesto in cui è attivata la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e crescita ed è stato sospeso l'aggiustamento di bilancio.

La Commissione Ue individua inoltre degli "European flagships", ovvero sette **progetti faro** che affrontano questioni comuni a tutti gli Stati membri, invitando gli Stati membri a includere nei loro PNRR investimenti e riforme nelle seguenti aree:

1. introduzione di tecnologie pulite a prova di futuro e accelerazione dello sviluppo e dell'uso delle energie rinnovabili;
2. miglioramento dell'efficienza energetica di edifici pubblici e privati;
3. promozione di tecnologie pulite a prova di futuro per accelerare l'uso di trasporti, stazioni di ricarica e rifornimento sostenibili, accessibili e intelligenti e estensione del trasporto pubblico;
4. rapido lancio di servizi a banda larga rapidi in tutte le regioni e le famiglie, comprese le reti in fibra e 5G;
5. digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi, compresi i sistemi giudiziario e sanitario;
6. aumento delle capacità del *data cloud* industriale europeo e sviluppo di processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili;
7. adattamento dei sistemi educativi per supportare le competenze digitali e la formazione educativa e professionale per tutte le età.

L'attuazione dello strumento - ricorda la Commissione - sarà coordinata dalla *Recovery and resilience task force*, in stretta collaborazione con la direzione generale degli Affari economici e finanziari, sotto la guida del Comitato direttivo, presieduto dalla Presidente Ursula von der Leyen, per garantire che lo strumento sia attuato in modo coerente ed efficace.

La proposta del Governo di linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Nella proposta di **Linee guida** per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), trasmessa dal Governo alle Camere nella giornata del 15 settembre scorso, si fissano i criteri stringenti di ammissibilità alle risorse del *Recovery fund* per i progetti da finanziare.

Come precisato nella lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Camera di accompagnamento alla presentazione delle Linee guida, il documento è stato elaborato dal Governo all'esito di un lavoro istruttorio, che si è giovato anche del contributo del Comitato di esperti in materia economica e sociale, istituito con D.P.C.M. del 10 aprile 2020, in **coerenza** con il **Piano di Rilancio** presentato dal Presidente del Consiglio e discusso nel corso della consultazione nazionale "Progettiamo il rilancio", che si è svolta dal 13 al 21 giugno scorso, alla quale hanno partecipato sindacati, associazioni di categoria e rappresentanti della società civile.

Tale piano di rilancio – basato sull'analisi dei punti di forza e dei ritardi del Paese nel contesto della crisi causata dalla pandemia – ha indicato **tre linee strategiche** per accelerare lo sviluppo del Paese e migliorarne la sua sostenibilità economica, sociale e ambientale, che possono essere così sintetizzate:

- 1) Modernizzazione del Paese, finalizzata a dotare il Paese di una Pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, e a creare un ambiente favorevole all'innovazione;

- 2) Transizione ecologica, indicata come la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale;
- 3) Inclusione sociale e territoriale e parità di genere, volta a ridurre le diseguglianze, la povertà e i divari sociali e territoriali.

Nel piano si individuano, altresì, **nove direttrici** di intervento per la realizzazione della strategia di rilancio del Paese, che costituiscono il quadro generale entro cui si inserisce il PNRR:

1. un Paese completamente digitale;
2. un Paese con infrastrutture sicure ed efficienti;
3. un Paese più verde e sostenibile;
4. un tessuto economico più competitivo e resiliente;
5. un piano integrato di sostegno alle filiere produttive;
6. una Pubblica Amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese;
7. maggiori investimenti in ricerca e formazione;
8. un'Italia più equa e inclusiva;
9. un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente.

Molti delle iniziative previste nel Piano di rilancio del giugno scorso sono state inserite nella proposta di Linee guida per la definizione del PNRR.

Le linee guida presentate dal Governo, che si inquadrano in questa più generale strategia di rilancio, si aprono con l'illustrazione degli elementi di contesto ed illustrano la **strategia complessiva del Piano nazionale di riforma e resilienza** italiano e la sua articolazione in: sfide che il Paese intende affrontare, missioni del programma, cluster di progetti per la realizzazione delle missioni e ambiti di riforma e di interventi di politica economica.

Le **sfide** incluse nel PNRR sono **4**: il miglioramento della resilienza e della capacità di ripresa dell'Italia, la riduzione dell'impatto sociale ed economico della crisi, il sostegno alla transizione verde e digitale, l'aumento del potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Le **missioni** indicate del PNRR sono **6** e rappresentano le seguenti aree tematiche strutturali di intervento:

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per la mobilità;
4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura;
5. Equità sociale, di genere e territoriale;
6. Salute.

Per quanto riguarda la **missione n. 1**, Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo, il Governo punta alla **digitalizzazione** della **pubblica amministrazione**, dell'**istruzione**, della **sanità** e del **fisco**. Obiettivi primari della missione, il completamento della rete nazionale di telecomunicazioni in fibra ottica, gli interventi per lo sviluppo delle reti 5G, ma anche la realizzazione di *datacenter* e *cloud* e l'arrivo dell'Identità Digitale Unica per cittadini e imprese. Relativamente alle imprese, il Piano punta a favorire i processi di **trasformazione digitale** e di patrimonializzazione delle micro e piccole imprese, potenziando gli strumenti finanziari disponibili e promuovendone l'internazionalizzazione. Un'attenzione particolare è riservata alla promozione dell'industria culturale e del turismo, vero *asset* strategico dell'Italia.

La **missione n. 2**, Rivoluzione verde e transizione ecologica, punta a favorire la realizzazione di un ampio programma di **investimenti** al fine di conseguire gli obiettivi dello *European Green Deal*, volti essenzialmente alla **de-carbonizzazione** del settore **energetico**, attraverso il potenziamento delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, alla ridefinizione del settore dei **trasporti** e al miglioramento della qualità dell'aria, nonché al potenziamento delle **fonti rinnovabili**. Il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati si accompagnerà alla loro messa in sicurezza. Altri interventi riguarderanno una gestione accorta delle risorse naturali, la promozione dell'economia circolare e misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici.

La **missione n. 3**, Infrastrutture per la mobilità, richiede investimenti e una maggiore efficienza dei processi autorizzativi. Il Governo intende puntare sulla **rete ferroviaria AV-AC** ad alta velocità di rete per passeggeri e merci con il completamento dei corridoi TEN-T, su interventi sulla **rete stradale e autostradale**, sulla promozione dell'**intermodalità** logistica integrata per le merci e sulla mobilità a supporto del turismo.

Per la **missione n. 4**, Istruzione, formazione, ricerca e cultura, il Piano punta a migliorare la qualità dei **sistemi di istruzione** e formazione, in termini di ampliamento dei servizi per innalzare i risultati educativi, e la **qualità della formazione** scolastica attraverso la digitalizzazione dei processi e degli strumenti di apprendimento e l'adeguamento delle competenze alle esigenze dell'economia ed agli standard internazionali. La digitalizzazione comporterà la **riqualificazione delle infrastrutture scolastiche** in chiave di efficienza energetica e antisismica ed il cablaggio con fibra ottica. Per quanto riguarda la **ricerca**, si interverrà con azioni volte a supportare i giovani, a potenziare la ricerca di filiera e le infrastrutture di ricerca.

Nell'ambito della **missione n. 5**, Equità sociale, di genere e territoriale, il Governo punta ad adottare un ampio spettro di interventi quali: **misure**

fiscali (Piano per la Famiglia-Family Act raccordato con la riforma dell'IRPEF), **politiche attive del lavoro** e politiche di **coesione** territoriale e sociale (attuazione del Piano Sud 2030, della Strategia Nazionale delle Aree Interne e rigenerazione e riqualificazione dei contesti urbani e borghi rurali), al fine di intensificare l'impegno volto ad **eliminare** le **disparità di genere** nel mondo del lavoro e nella vita sociale, le **disuguaglianze di reddito e ricchezza** e le disparità a livello **territoriale** in termini di reddito, occupazione e livelli di scolarizzazione, evitando che tali disparità si aggravino in conseguenza della pandemia. Un ruolo importante sarà rivestito dalle politiche di formazione dei lavoratori e dei cittadini inoccupati, volte all'acquisizione di nuove competenze, e dalla promozione del *lifelong-learning*. Con riguardo, in particolare, alla parità di genere, un'attenzione particolare sarà riservata all'*empowerment* femminile (in termini di formazione, occupabilità ed autoimprenditorialità), anche con progetti volti a favorire il reinserimento nel mondo del lavoro di categorie fragili e ad incentivare le capacità imprenditoriali femminili.

Per la **missione n. 6**, Salute, le risorse saranno indirizzate al rafforzamento della resilienza e della **tempestività di risposta del sistema sanitario** alle patologie infettive emergenti gravate da alta morbilità e mortalità, nonché ad altre emergenze sanitarie. Il Piano punta altresì alla **digitalizzazione dell'assistenza** medica ai cittadini, promuovendo la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e la telemedicina, nonché al potenziamento delle cure a domicilio, per superare le attuali carenze del sistema delle Residenze Sanitarie Assistenziali e dei presidi sanitari nelle aree rurali e più marginali. Un contributo importante sarà offerto anche dal sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica.

Il PNRR sarà costruito raccogliendo le proposte formulate dalle Amministrazioni e dagli enti territoriali, selezionate secondo criteri oggettivi volti a garantire il conseguimento delle missioni fondamentali. Ai fini della valutazione positiva dei progetti, allo scopo di rendere la selezione più precisa e granulare, le linee guida specificano i **criteri aggiuntivi di valutazione**, rispetto a quelli previsti dalla proposta di regolamento della Commissione:

- creazione di beni pubblici (infrastrutture, educazione e formazione, ricerca e innovazione, salute, ambiente, coesione sociale e territoriale);
- rapida attuabilità/cantierabilità del progetto;
- monitorabilità del progetto in termini di traguardi intermedi e finali, e collegamento tra tali realizzazioni e gli obiettivi strategici del PNRR;
- effetti positivi rapidi su numerosi beneficiari;
- introduzione di forme di partenariato pubblico-privato, ovvero di capitali privati per la loro realizzazione;

- stima affidabile del beneficio occupazionale;
- basso consumo di suolo e utilizzo efficiente e sostenibile delle risorse naturali;
- concorso al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al fine di evitare una frammentazione del PNRR in progetti isolati e non coerenti fra di loro, le Linee guida recano altresì l'indicazione di specifici **criteri di valutazione negativa**, che consentano l'esclusione di determinati progetti (ad es. qualora siano finanziabili tramite altri fondi UE e QFP 2021-27; non abbiano impatti duraturi su PIL e occupazione o che non presentino stime attendibili sull'impatto economico atteso, ovvero qualora presentino noti problemi di attuazione di difficile soluzione nel medio termine).

In questo contesto il Governo ha costituito una *task force* coordinata dal Comitato tecnico di valutazione (CTV), l'organismo di supporto al CIAE, ha raccolto le proposte pervenute dalle Amministrazioni, dalle Regioni e dai Comuni e ne ha intrapreso la sistematizzazione/organizzazione, valutazione e selezione.

Nella strategia del Piano rientrano, inoltre, **iniziative di riforma e politiche di supporto**, collegate ad uno o più cluster di intervento, che rafforzino l'ambiente imprenditoriale, riducano gli oneri burocratici e i vincoli che hanno finora rallentato la realizzazione o la produttività degli investimenti pubblici. In questo contesto, le Linee guida indicano, quali tasselli necessari per **accompagnare le misure del PNRR**:

- misure di sostegno agli investimenti;
- la riforma della pubblica amministrazione,
- l'aumento delle spese in ricerca e sviluppo,
- la riforma del fisco,
- la riforma della giustizia e
- la riforma del mercato del lavoro.

3. ANALISI DELLE PRINCIPALI POLITICHE DI SETTORE

3.1 Politiche fiscali e finanziarie

Si ricorda preliminarmente, con riferimento al **settore fiscale**, che il Consiglio europeo, nelle sue annuali *Raccomandazioni* ha costantemente sollecitato l'Italia a **spostare la pressione fiscale dal lavoro**, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e **reformando i valori catastali** non aggiornati; **contrastare l'evasione fiscale**, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, **potenziando i pagamenti elettronici obbligatori** anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti (Raccomandazione 1 del 2019).

Per quanto riguarda il **sistema bancario e finanziario**, si raccomanda di favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative (Raccomandazione 5 del 2019).

Nella *Relazione per paese relativa all'Italia (Country Report)* del 26 febbraio 2020, in **materia fiscale**, la Commissione giudica troppo elevata la **tassazione del lavoro**. Ancora basso il livello di **adempimento** degli obblighi fiscali: nonostante l'introduzione di alcune misure per favorire l'adempimento degli obblighi tributari, **l'evasione fiscale** resta elevata. La Commissione, inoltre, giudica eccessivo il ricorso alle aliquote IVA ridotte. La legge di bilancio 2020 ha comunque compiuto alcuni progressi nella riduzione delle agevolazioni fiscali e del cuneo fiscale sul lavoro. Non vi è stato alcuno spostamento, continua la Commissione, della pressione fiscale sui **beni immobili**, e non è stata avviata l'auspicata **riforma del catasto**.

Riguardo al **settore bancario**, la Commissione segnala alcuni miglioramenti in termini di maggiore resilienza, sebbene si registrino alcuni elementi di permanente vulnerabilità: rimane alta la quota dei **crediti deteriorati**, comunque in apprezzabile calo rispetto agli anni precedenti. Non è stata pienamente attuata la riforma delle grandi banche popolari mentre è giunta a compimento la riforma del credito cooperativo e quella della disciplina fallimentare. Permangono difficoltà, a giudizio della Commissione, per l'accesso al credito bancario ed è ancora scarsamente sviluppato l'accesso al credito non bancario.

Nel complesso, secondo la Commissione, **l'Italia ha compiuto:**

- **progressi significativi** nella lotta contro l'evasione fiscale, anche grazie al rafforzamento degli obblighi dell'uso dei **pagamenti elettronici**;

- **alcuni progressi** nella promozione della **ristrutturazione dei bilanci delle banche** e nel potenziamento dell'**accesso al credito non bancario** per le imprese più piccole e innovative;
- **progressi limitati** nello spostamento della **pressione fiscale dal lavoro**, nella riduzione delle **agevolazioni fiscali** e nella riforma del **sistema catastale**.

Da ultimo, nelle *Raccomandazioni 2020*, si chiede all'Italia, tra l'altro, di **concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale**.

In tale ambito, nel **Programma Nazionale di Riforma del 2020** il Governo si impegna a **razionalizzare le spese fiscali** – come richiesto dalla Raccomandazione n. 1 della Commissione per l'anno 2019 - e, in particolare, a rivedere i **sussidi ambientalmente dannosi (SAD)** in base agli esiti dei lavori della Commissione per lo studio, per le proposte per la transizione ecologica e per la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi, istituita con la legge di bilancio per il 2020.

Al contempo, il Governo rileva come le scelte fiscali debbano **supportare la politica industriale nel processo di riconversione successivo alla crisi sanitaria e accompagnare il cambiamento**, agevolando le produzioni nei settori dove l'emergenza epidemiologica ha evidenziato una carenza produttiva a fronte di una evidente necessità per gli approvvigionamenti nazionali.

Più in generale, il Governo individua, tra gli strumenti per perseguire le finalità individuate dal PNR e il rilancio del Paese dopo l'emergenza economico-sanitaria, la **riforma fiscale**. Qualifica inoltre il **contrasto all'evasione fiscale** come pilastro della strategia dell'esecutivo per il miglioramento dei saldi di bilancio e la riduzione del rapporto debito/PIL.

PNR: Le politiche fiscali nel quadro delle priorità del Governo

Il Governo individua come **priorità n. 1** la creazione di una finanza sostenibile, la riduzione del debito e il **perseguimento di politiche fiscali a sostegno della crescita**. Qualifica l'**alleggerimento della pressione fiscale** come una delle componenti più importanti del programma di Governo.

A parere del Governo, i principali problemi del sistema fiscale italiano possono essere così riassunti:

- il **cuneo fiscale troppo elevato** sul lavoro;
- l'accumulo nel tempo di **disparità di trattamento tra le diverse fonti di reddito**;
- l'eccessiva **complessità del sistema**, che rappresenta un significativo **onere burocratico** per i privati e le imprese.

Per superare tali criticità il Governo intende agire, tra l'altro:

- su una **revisione complessiva del sistema fiscale**, per modificare la struttura della tassazione e disegnare un **fisco equo**, improntato al principio di **progressività**, semplice e trasparente per i cittadini, che **favorisca i ceti medi e le famiglie con figli**;
- sul **contrasto all'evasione**, per migliorare l'equità del sistema impositivo e ridurre l'elevato onere a cui sono sottoposti i contribuenti adempienti;
- sulla **valorizzazione del patrimonio pubblico**, al fine di incentivare gli investimenti e la crescita economica e ridurre il debito pubblico.

Con le **risoluzioni sul DEF e sul PNR** il Parlamento ha impegnato il Governo ad adottare interventi di **rimforma fiscale** incentrati, oltre che sulla riforma delle imposte dirette, sulla semplificazione degli adempimenti e sulla riforma della giustizia tributaria, sul miglioramento del rapporto tra contribuente ed amministrazione finanziaria, nonché sul contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, anche mediante il potenziamento della tracciabilità dei pagamenti; e ad assicurare la piena attuazione dell'assegno unico, quale primo step di una complessiva riforma delle politiche familiari.

Quanto al **sistema bancario e all'accesso al credito**, nelle **Raccomandazioni 2020** all'Italia, si sottolinea come **l'accesso al credito** è di vitale importanza per le piccole e medie imprese, per le aziende innovative e per i liberi professionisti, così come la certezza nei tempi di pagamento.

Nel **PNR** il Governo afferma che il suo obiettivo fondamentale è creare le condizioni affinché si realizzi un **sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente**.

Nel documento vengono sottolineati gli sforzi effettuati per aumentare la patrimonializzazione delle banche, soprattutto facendo ricorso a risorse private (per oltre 70 miliardi dall'inizio della crisi finanziaria del 2007). Il **miglioramento dello stato di salute del sistema bancario**, secondo il Governo, oltre che alla maggiore disponibilità di capitale stabile, è legato alla riduzione dei crediti deteriorati (diminuiti di due terzi negli ultimi quattro anni) e all'assenza di tensioni sul fronte della liquidità.

Su queste basi, il sistema è e sarà tuttavia **chiamato ad affrontare gli effetti economici dell'epidemia attraverso una gestione prudentiale** di accantonamenti che le banche in autonomia stanno già effettuando precauzionalmente.

Sul piano strutturale, concluso il processo di riforma del settore del credito cooperativo, **il Governo intende favorire la creazione di una banca di dimensioni e capacità adeguate alle esigenze di credito del Mezzogiorno**.

PNR: Il sostegno al credito nella fase dell'emergenza

Per quanto riguarda invece la **fase emergenziale**, l'**obiettivo prioritario del Governo è sostenere l'accesso al credito**. Gli interventi già realizzati con i decreti n. 18 e n. 23 del 2020 tramite il sistema bancario, CDP e SACE, vengono ritenuti in grado di **ridurre le esigenze di liquidità (sospendendo alcuni pagamenti)** e, allo stesso tempo, di **mobilitare, soprattutto attraverso la concessione di garanzie pubbliche, 750 miliardi di crediti al sistema produttivo**.

Specifici interventi hanno riguardato il sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione. Altri interventi mirano a rendere più agevole l'accesso al credito mediante la **sottoscrizione semplificata dei contratti bancari** o le **semplificazioni per l'accesso al Fondo per mutui prima casa**. Sono stati stabiliti incentivi a cedere i crediti deteriorati mediante la possibilità di **convertire le Attività Fiscali Differite (DTA) in crediti di imposta** e, inoltre, è stata prevista la **possibilità che lo Stato conceda la propria garanzia su passività bancarie di nuova emissione**.

Un ulteriore supporto al sistema produttivo sarà offerto, nelle intenzioni del Governo, dal **Fondo Nazionale Innovazione**, detenuto al 70 per cento da CDP e al 30 per cento da INVITALIA, che è divenuto operativo.

Infine, in una logica di crescita e sviluppo sostenibile, viene annunciato che il MEF sta valutando l'introduzione dei **green bond**.

Le Linee guida del Governo per il PNRR

Le **Linee guida del Governo per il PNRR** (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) confermano gli obiettivi già indicati dal PNR ed in particolare prevedono, con riferimento alla Missione 1 ***Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo***, il **potenziamento degli strumenti finanziari** per sostenere e migliorare **la competitività delle imprese sui mercati internazionali**.

Con riferimento alla Missione 5 ***Equità sociale, di genere e territoriale***, tra gli obiettivi si segnala l'attuazione del **Piano per la famiglia (Family Act) ricordato alla riforma dell'IRPEF**.

Nella stessa Missione, con riguardo alla parità di genere, al fine di favorire l'indipendenza economica, si intende introdurre, tra l'altro, il **microcredito di libertà**, una rete di imprese contro la violenza, nonché **la formazione in materie finanziarie per le bambine e le ragazze**, al fine di abbattere alcuni stereotipi di genere, promuovendo l'accesso a carriere maggiormente qualificate e remunerative in linea con la transizione digitale e **green**.

Tra le **Riforme e politiche di supporto**, nell'ambito del capitolo **Ricerca e Sviluppo**, si segnala l'istituzione di **crediti di imposta per gli investimenti innovativi e verdi**, da rendere **strutturali** nel tempo, anche attraverso la promozione delle certificazioni ambientali, con un'attenzione particolare alle imprese che mettono in atto investimenti rivolti alla transizione da un modello di produzione lineare a uno circolare.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'innovazione, si valuteranno nuove iniziative che consentano di canalizzare maggiori investimenti privati verso l'innovazione tecnologica. Questo tema si riallaccia a quello, più ampio, del **risanamento e sviluppo del sistema finanziario**. Il Governo intende operare affinché il sistema bancario continui a rafforzarsi e si realizzi un sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente.

In tale ambito, il documento ricorda il Fondo Nazionale Innovazione, volto ad ampliare gli investimenti diretti e indiretti, promuovere la nascita di nuovi strumenti di investimento che facilitino, ad esempio, i processi di trasferimento tecnologico da Università/Istituti di ricerca, nonché sostenere la crescita complessiva del mercato del *Venture Capital*; il Fondo di Garanzia, la Nuova Sabatini, l'ACE, il Fondo Cresci al Sud, le Società di Investimento Semplice (Sis) di recente istituzione e le ulteriori misure per agevolare la crescita e l'aggregazione di imprese, quali i PIR.

Attraverso l'**incentivazione fiscale** si intende promuovere il consolidamento patrimoniale delle aziende italiane e aumentare il coinvolgimento degli investitori istituzionali nel sostegno all'economia reale del Paese, nonché ampliare le possibilità di investimento tramite strumenti come gli ELTIF e i FIA, dando più competitività al nostro assetto regolatorio su fondi e SGR.

Occorrono infine interventi specifici per favorire le **operazioni straordinarie di fusione, acquisizione e aggregazione fra imprese** migliorandone gli assetti dimensionali, e per incentivare il trasferimento o la riorganizzazione in Italia di attività svolte all'estero anche in logica di *reshoring* (per favorire, cioè, il rientro in Italia delle aziende che hanno in precedenza delocalizzato la propria attività), di attrazione di investimenti esteri, di riorganizzazione delle catene del valore e di rafforzamento dei rapporti di filiera.

La Riforma del fisco

Nelle Linee guida la **Riforma del fisco**, finalizzata a ridurre le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema, è definita come una delle componenti più importanti del programma di Governo. Due delle principali linee di azione sono:

- la **riduzione del cuneo fiscale** sul lavoro
- la **revisione complessiva della tassazione** verso una maggiore equità.

Il sistema fiscale eccessivamente complesso rappresenta infatti un significativo onere burocratico per i privati e le imprese, mentre il cuneo

fiscale elevato impedisce maggiori margini di competitività alle imprese e ostacola la possibilità di offrire una retribuzione proporzionata e dignitosa al lavoratore.

In risposta a quanto suggerito dalla Raccomandazione specifica del Consiglio Europeo si intende, quindi, procedere ad una revisione della tassazione per ridurre l'elevato cuneo fiscale sul lavoro e trasferire l'onere fiscale ad altre voci e in generale "dalle persone alle cose".

Il Governo rileva che il processo di riforma è già stato avviato con la Legge di Bilancio per il 2020, con l'istituzione di un apposito Fondo con una dotazione di 3 miliardi nel 2020 (5 miliardi a partire dal 2021) per aumentare l'importo netto che i lavoratori ricevono in busta paga, a parità di costo per il datore di lavoro.

Si intende dunque procedere a una riforma complessiva della tassazione diretta e indiretta, finalizzata a disegnare un fisco equo, semplice e trasparente per i cittadini, che riduca in particolare la pressione fiscale sui ceti medi e le famiglie con figli e acceleri la transizione del sistema economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale.

Sotto il profilo fiscale, nell'attuazione del *Family Act*, il Governo si prefigge, tra l'altro, di assicurare l'applicazione universale di benefici economici secondo criteri di progressività basati sull'ISEE, nonché riconoscere **agevolazioni fiscali**, esenzioni, deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie per le attività educative e di apprendimento dei figli.

Nell'ambito della riforma si intende anche **razionalizzare le spese fiscali** e, in particolare, **rivedere i sussidi ambientalmente dannosi (SAD)**, in base agli esiti dei lavori della Commissione Interministeriale appositamente istituita con la legge di bilancio per il 2020. Al contempo, a parere del Governo le scelte fiscali devono **supportare la politica industriale nel processo di riconversione** successivo alla crisi sanitaria e accompagnare il cambiamento **anche in senso sostenibile**, agevolando le produzioni in quei settori dove l'emergenza epidemiologica ha evidenziato una carenza produttiva a fronte di una evidente necessità per gli approvvigionamenti nazionali.

Con tali interventi, accompagnati dalla **costante azione di lotta all'evasione**, si punta a migliorare l'equità e l'efficienza del fisco e ad aumentare la propensione delle imprese ad investire e a creare reddito e occupazione.

Per ridurre le vulnerabilità del Paese in termini di produttività del lavoro, l'azione del Governo è indirizzata su vari fronti, con una attenzione particolare al **rafforzamento degli incentivi fiscali al welfare contrattuale** e alla promozione della contrattazione decentrata.

Il documento segnala infine l'esigenza di rispondere alle **sfide fiscali poste dalla digitalizzazione dell'economia**. In questa prospettiva si ricorda

il negoziato in sede OCSE sulla **riforma della tassazione delle multinazionali, incluse quelle digitali**.

L'obiettivo fissato in sede G20 è la sottoscrizione, entro la fine di quest'anno, di un accordo politico sulla parziale modifica dei criteri di allocazione internazionale della base imponibile societaria per ridurre le possibilità di *profit shifting* delle imprese multinazionali e sull'introduzione di un livello minimo di tassazione effettiva per le stesse imprese.

Per le **tempistiche** si prevede:

- la **presentazione** di una legge delega entro la fine del 2020;
- l'**emanazione** dei decreti delegati entro la fine del 2021.

Sul punto si segnala che, nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione Finanze il 14 settembre 2020, il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha proposto tre linee di intervento in materia fiscale:

1. **innovazione e digitalizzazione**, rafforzando i servizi per i cittadini (sportello virtuale), favorendo l'utilizzo di strumenti elettronici di pagamento (*smart POS*) e implementando gli strumenti di ausilio all'attività di controllo mediante un miglior utilizzo del patrimonio informativo disponibile (*network analysis, machine learning e data visualization*);
2. **tassazione per cassa** e superamento del sistema degli acconti Irpef, semplificando gli adempimenti, migliorando la *compliance* e favorendo gli investimenti in beni strumentali, i cui costi potrebbero essere subito dedotti dal proprio reddito, incentivando così anche la crescita del Paese;
3. **riforma del sistema della riscossione**, prevedendo una dotazione finanziaria annuale stabile che garantisca l'equilibrio di bilancio dell'Agenzia delle entrate-Riscossione e realizzando il progressivo smaltimento del magazzino (anche attraverso la cancellazione dei crediti inesigibili) per consentire all'Agente della riscossione di modulare l'azione di recupero secondo principi di efficacia ed efficienza.

Tale proposta si colloca all'interno della Missione 1 **Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo**, all'interno della quale il Governo punta alla digitalizzazione del **fisco**, oltre che della PA, dell'istruzione e della sanità.

Nell'ambito della **Riforma della giustizia**, si segnala che il Governo sta lavorando ad una **riforma della giustizia tributaria** sulla quale ha già inciso positivamente l'introduzione, a luglio 2019, del processo tributario telematico. Si sottolinea inoltre l'importanza della piena **attuazione della riforma del Codice delle crisi di impresa e dell'insolvenza**, il cui decreto

legislativo è stato emanato a marzo 2019 ed è destinato a entrare in vigore a settembre 2021.

3.2 Politiche del lavoro e lotta alla povertà

Politiche attive del lavoro e centri per l'impiego

Tali tematiche sono oggetto di una parte della Raccomandazione n. 2 del Consiglio dell'Unione europea del 2019, nonché di una parte della raccomandazione n. 2 approvata dal Consiglio dell'UE il 20 luglio 2020, con le quali si raccomanda, rispettivamente, di garantire l'efficace integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali, favorendo in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili (come evidenziato anche nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#)) nonché l'implementazione di forme di sostegno attivo all'occupazione, con riferimento alla necessità di elevare la capacità di collocamento da parte dei servizi pubblici per l'impiego e integrarli meglio con i servizi sociali, l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale.

Il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, da compiersi anche grazie al monitoraggio dei risultati del Reddito di Cittadinanza (RdC), e il completamento del **potenziamento dell'operatività dei centri per l'impiego** rientrano nell'area prioritaria 2 del PNR.

Politiche per l'eliminazione dei divari di genere

Tali tematiche sono oggetto di una parte della Raccomandazione n. 2 del Consiglio dell'Unione europea del 2019, nonché di una parte della Raccomandazione n. 2, approvata dal Consiglio dell'UE il 20 luglio 2020: nel primo atto, il Consiglio ha raccomandato di sostenere la **partecipazione delle donne al mercato del lavoro** attraverso una strategia globale (come sottolineato anche nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#)); **con riferimento invece agli anni 2020 e 2021, la suddetta Raccomandazione n. 2** richiede di attenuare l'impatto della crisi (derivante dal contagio da COVID-19) sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e forme di sostegno attivo all'occupazione medesima, alla luce di un considerando in cui il Consiglio rileva come per il futuro, al fine di promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva, rimanga fondamentale l'integrazione nel mercato del lavoro delle donne

Le politiche a favore del rafforzamento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il rispetto del principio costituzionale della parità di genere nelle retribuzioni rientrano nell'area prioritaria 2 del PNR.

In ordine agli impegni del Governo in merito ai predetti aspetti, il Programma preannuncia che le misure già messe in atto per procedere alla

eliminazione del divario di genere, concretizzatesi in incentivi all'occupazione femminile e in diversi strumenti di sostegno alla maternità e alla conciliazione vita-lavoro, saranno rafforzate con una estensione triennale dello sgravio contributivo previsto in favore dei datori di lavoro che assumono donne, potenziandolo nelle aree dove maggiore è il fenomeno di un basso livello di occupazione femminile.

Tra gli obiettivi del Governo rientra poi **il rafforzamento dei vigenti strumenti di trasparenza retributiva**, in particolare previsti dall'articolo 46 del codice delle pari opportunità - che contempla l'obbligo per le aziende pubbliche e private che occupano più di cento dipendenti di redigere un rapporto almeno ogni due anni sulla situazione del personale.

Contrattazione decentrata

La promozione della contrattazione decentrata, nell'ambito di un riordino complessivo dei livelli della contrattazione, al fine di conseguire un miglior allineamento fra i compensi e la produttività del lavoro all'interno di un sistema di contrattazione collettiva multilivello, è **oggetto della Area Prioritaria 2 del Piano nazionale delle riforme, unitamente al rafforzamento del sistema di prevenzione e protezione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**, venendo incontro, in particolare, alla **Raccomandazione n.2 del Consiglio dell'Unione europea del 2019**.

In tale ottica si colloca, in particolare, anche la proposta di istituzione di un salario minimo quale strumento di sostegno del potere d'acquisto dei salari e vettore di protezione e rafforzamento della contrattazione collettiva nazionale nei settori più deboli e a basso tasso di sindacalizzazione nei quali strutturalmente non opera la contrattazione di secondo livello.

Lotta alla povertà e reddito di cittadinanza

Nell'area prioritaria 3 del PNR rientra, tra gli altri, l'impegno del Governo per lo sviluppo del sistema dei servizi e degli interventi sociali, a partire dalle misure previste nell'ambito del Reddito di Cittadinanza, per assicurare un adeguato sostegno a quanti si trovano in condizioni di difficoltà. **Tali tematiche sono oggetto di una parte della Raccomandazione n. 2 del Consiglio dell'Unione europea del 2019, nonché di una parte della Raccomandazione n. 2, approvata dal Consiglio dell'UE il 20 luglio 2020**. In particolare, nell'atto summenzionato del 2019, il Consiglio ha raccomandato, tra l'altro, di garantire l'efficace integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali, come evidenziato anche nella [Relazione per paese relativa](#)

[all'Italia 2020](#). Con riferimento invece agli anni 2020 e 2021, la suddetta Raccomandazione n. 2 richiede di fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati. In merito ai predetti aspetti, viene in considerazione l'impegno del Governo a valutare l'efficienza e l'efficacia del RdC e ad introdurre i necessari miglioramenti menzionando, altresì, la graduale introduzione di un salario minimo orario collegato alla contrattazione collettiva nazionale.

Contrasto del lavoro sommerso

Le politiche di contrasto al lavoro sommerso costituiscono anch'esse oggetto delle Area Prioritaria 3 del PNR e rispondono alla Raccomandazione n.2 del 2019, del Consiglio dell'Unione europea, che chiede, appunto, di “intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso”.

Più di recente, nella Relazione Paese sull'Italia del 2020, si rileva che il nostro Paese ha compiuto progressi limitati nel dar seguito a questa raccomandazione, rilevando che l'ispettorato nazionale del lavoro, insieme ad altri servizi, ha bandito un concorso per assumere nuovi ispettori del lavoro, pur essendo diminuito nel 2018 il numero totale delle imprese ispezionate.

Nel Piano, il Governo focalizza l'azione di contrasto al lavoro sommerso, mediante il monitoraggio delle misure adottate e l'attuazione di ulteriori interventi contro il caporalato, proseguendo il lavoro svolto con le amministrazioni regionali e territoriali interessate dopo la approvazione, a febbraio 2020, di un Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022).

Sulle tematiche sopra riportate ed in particolare sugli impegni assunti dal Governo con il PNR, è intervenuta la Risoluzione n.6-00124, approvata il 29 luglio scorso dalla Camera dei deputati, con la quale la maggioranza ha impegnato il Governo “a proseguire il lavoro intrapreso per l'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali, rafforzando e razionalizzando gli strumenti di integrazione al reddito in costanza di rapporto e rafforzando il ruolo delle politiche attive del lavoro, nonché per il contrasto al lavoro sommerso e per l'incentivazione e la valorizzazione del lavoro femminile e giovanile; a proseguire l'azione di tutela del lavoro autonomo già intrapresa con i provvedimenti finora emanati attraverso l'erogazione di specifiche indennità, anche prevedendo misure specifiche per il sostegno al reddito in favore dei lavoratori autonomi, liberi professionisti e per particolari categorie di lavoratori non inclusi nelle tutele delle ordinarie integrazioni salariali; nonché ad adottare misure finalizzate

alla promozione del lavoro autonomo, in particolare attraverso l'incentivazione all'aggregazione dei professionisti e alla creazione di reti di impresa suscettibili di concorrere adeguatamente nello scenario globale”.

Le Linee guida del Governo per il Recovery Plan, individuano, tra le aree tematiche di intervento, la missione denominata “Equità e inclusione sociale e territoriale”, che si prefigge di “intensificare l'impegno ad eliminare le disparità di genere nel mondo del lavoro e nella vita sociale, un problema strutturale che ci colloca agli ultimi posti in Europa da molti punti di vista, con particolare riferimento al tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Più in generale, le disuguaglianze di reddito e ricchezza si sono fortemente accentuate negli anni successivi alla crisi finanziaria globale, così come sono cresciuti gli indici di povertà assoluta e relativa. Permangono e si sono ampliate notevoli disparità a livello territoriale in termini di reddito, occupazione e livelli di scolarizzazione”.

In termini operativi e progettuali, la missione si traduce in una particolare attenzione alle politiche attive per il lavoro e l'occupazione giovanile e l'empowerment femminile, in termini di formazione, occupabilità, autoimprenditorialità.

Tra le politiche di supporto, poi, si individua, in particolare, la riforma del lavoro ed in particolare, confermando gli obiettivi già indicati dal PNR:

- La revisione degli ammortizzatori sociali in chiave perequativa
- L'attuazione delle politiche attive del lavoro legiferate in anni recenti
- La formazione on the job e life-long learning
- Il salario minimo per tutelare le categorie più deboli
- Il contrasto al lavoro in nero e all'evasione contributiva
- La riduzione dell'incidenza NEET e l'avviamento dei giovani al lavoro
- La promozione del lavoro femminile

Tali interventi, da presentare nell'ambito di Leggi Delega entro aprile 2021, con l'emissione decreti per fine 2021, avrebbero la finalità, tra le altre, di aumentare il tasso di occupazione, migliorando l'equità, tutelando i lavoratori vulnerabili e garantendo salari dignitosi nonché incentivando la produttività del lavoro con il rafforzamento degli incentivi fiscali al welfare contrattuale e la promozione della contrattazione decentrata.

3.3 Ammortizzatori sociali e sistema previdenziale

Con riferimento al sistema degli ammortizzatori sociali, la Raccomandazione n.2 del Consiglio dell'Unione europea del 2020, auspica che l'Italia adotti provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine di “fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici e per le persone in situazioni di vulnerabilità”.

A tale riguardo, nel Piano nazionale delle riforme (Area Prioritaria 3) il Governo manifesta l'intenzione di “avviare una ricognizione degli ammortizzatori sociali per definire, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, un intervento organico nel settore.

Con riferimento al tema previdenziale, invece, rileva, in particolare, la Raccomandazione n.1 del Consiglio dell'Unione europea del 2019, che chiedeva all'Italia di attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

La Relazione per Paese relativa all'Italia 2020, sulle prescrizioni della predetta Raccomandazione n.1 del 2019, registrava, peraltro, “nessun progresso nella riduzione del peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica”, ed anzi, nella valutazione degli squilibri dell'Italia, si prevedeva che “nel 2020 i nuovi regimi sociali introdotti nel 2019 andranno a gravare ulteriormente sulle finanze pubbliche e le norme pensionistiche peggioreranno la tendenza a destinare sempre più la spesa pubblica alle pensioni di vecchiaia e di anzianità.

Con il Piano nazionale delle riforme, in riferimento alla previdenza, il Governo si impegna nel rafforzamento della sostenibilità, anche di lungo periodo, del sistema previdenziale e della previdenza complementare, al fine di limitarne il peso sul debito pubblico.

In funzione di questo obiettivo, si rileva di aver già intrapreso un confronto con le parti sociali in vista della conclusione della sperimentazione di ‘Quota 100’, (che la legislazione vigente fissa per fine 2021), valutando le scelte in materia alla luce della sostenibilità del sistema previdenziale e del debito pubblico garantendo al contempo il rispetto per l'equità intergenerazionale e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Con specifico riferimento alla tematica degli ammortizzatori sociali, ed in particolare sugli impegni assunti dal Governo con il PNR, è intervenuta la Risoluzione n.6-00124, approvata il 29 luglio scorso dalla Camera dei deputati, con la quale la maggioranza ha impegnato il Governo, tra l'altro, “a proseguire il lavoro intrapreso per l'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali, rafforzando e razionalizzando gli strumenti di

integrazione al reddito in costanza di rapporto e rafforzando il ruolo delle politiche attive del lavoro”.

Con specifico riferimento al tema degli ammortizzatori sociali, le **Linee guida del Governo per il Recovery Plan**, tra le politiche di supporto al raggiungimento degli obiettivi della Missione denominata “Equità e inclusione sociale e territoriale”, individuano, in particolare, la riforma del lavoro e, confermando gli obiettivi già indicati dal PNR, la revisione degli ammortizzatori sociali in chiave perequativa

Tali interventi, da presentare nell’ambito di Leggi Delega entro aprile 2021, con l’emissione decreti per fine 2021, insieme agli altri interventi previsti, avrebbero la finalità di aumentare il tasso di occupazione, migliorando l’equità, tutelando i lavoratori vulnerabili e garantendo salari dignitosi nonché incentivando la produttività del lavoro con il rafforzamento degli incentivi fiscali al welfare contrattuale e la promozione della contrattazione decentrata.

Non sono previste specifiche misure in materia previdenziale.

3.4 Istruzione e competenze

Nell'ambito delle [Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2019](#), la Raccomandazione n. 2 invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine, tra l'altro, di **migliorare i risultati scolastici**, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le **competenze digitali**.

Al riguardo, il **Considerando n. 19** sottolineava che il **tasso di abbandono scolastico** rimane ben al di sopra della media UE e vi sono ampie differenze regionali e territoriali in termini di **risultati scolastici**. In particolare, evidenziava che ulteriori sforzi per attirare, assumere e motivare maggiormente gli **insegnanti** avrebbero potuto contribuire a migliorare i risultati dell'apprendimento. A sua volta, il **Considerando n. 20** sottolineava che l'**istruzione terziaria** risente della mancanza di finanziamenti e delle carenze di **organico**, che la percentuale di laureati rimane modesta, in particolare nei settori scientifici e tecnici, e che l'istruzione terziaria **professionalizzante** è limitata.

Nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#) del 26 febbraio 2020, la Commissione europea osservava che l'Italia ha compiuto **progressi limitati** e che non sono state adottate misure significative, al di là dell'assunzione di nuovi insegnanti (con un numero estremamente limitato di assunzioni di insegnanti esperti di tecniche digitali).

Per quanto concerne, gli **Obiettivi di sviluppo sostenibile** delle Nazioni Unite (OSS), la Commissione evidenziava che il conseguimento dell'[Obiettivo n. 4](#) – dedicato all'Istruzione di qualità e declinato in 10 traguardi – richiede **ulteriori sforzi** in tutti gli ambiti interessati: istruzione di base, istruzione terziaria e apprendimento degli adulti.

Nell'ambito delle [Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2020](#), la Raccomandazione n. 2 invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine, tra l'altro, di rafforzare l'**apprendimento a distanza** e il **miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali**.

Al riguardo, nel **Considerando n. 19** si evidenziava come, in un contesto di limitazione della mobilità, in cui le **disparità regionali e territoriali** rischiano di inasprirsi, è particolarmente importante investire nell'**apprendimento a distanza**, nell'**infrastruttura** e nelle **competenze digitali di educatori e discenti**.

Con le **risoluzioni sulle sezioni I e II del DEF**, approvate ad aprile 2020 ([Risoluzione n. 6/00108](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00108](#) del Senato), il Parlamento ha impegnato il Governo, per quanto qui maggiormente interessa, a promuovere lo **sviluppo del capitale umano** e a prevedere un articolato Piano nazionale di riforme che, tra le altre misure, preveda la revisione e la riqualificazione della spesa pubblica, orientando la stessa verso un **rafforzamento della spesa per l'istruzione scolastica e universitaria**.

Nel [Programma Nazionale di riforma \(PNR\) 2020](#), l'ambito relativo a "Mercato del lavoro, **scuola e competenze**" rientra tra le **aree prioritarie di intervento** (Area prioritaria 2).

In particolare, il PNR ha evidenziato che il Governo si impegna ad agire con politiche che includono il superamento delle **vulnerabilità del sistema scolastico**, anche in termini di infrastrutture materiali ed immateriali, e la valorizzazione della **formazione lungo tutto l'arco della vita**, in particolare dell'**istruzione terziaria** e del suo collegamento con il territorio. Inoltre, stante la possibilità che l'emergenza sanitaria possa ciclicamente ripresentarsi, ha preannunciato l'intenzione di **mettere a sistema le azioni intraprese durante l'emergenza**.

Si tratta, in particolare, di intervenire nei seguenti ambiti:

- **formazione continua del personale** docente e ATA, per il potenziamento delle attività da erogare, anche a distanza, a vantaggio dell'utenza;
- potenziamento della **connettività** su tutto il territorio nazionale e della dotazione di **dispositivi tecnologici** a disposizione delle scuole;
- implementazione di una **piattaforma per la didattica digitale**;
- istituzione di un **Fondo** finalizzato alla diffusione e all'implementazione dell'**innovazione tecnologica** e della **digitalizzazione in ambito didattico**.

Lo stesso PNR, inoltre, ha preannunciato che il Governo intende utilizzare le risorse del *Next Generation EU* per **aumentare la spesa pubblica per l'istruzione**, in special modo terziaria, e incrementare gli investimenti per la **digitalizzazione dell'istruzione**. Inoltre, si intende modernizzare in chiave digitale e rendere **più efficienti e sicure** sotto il profilo energetico e sismico le **infrastrutture educative**.

Nel paragrafo dedicato alle riforme destinate ad accompagnare la strategia di rilancio, infine, il PNR ha sottolineato la necessità di migliorare il settore dell'istruzione, al fine, tra l'altro, di **ridurre il marcato disallineamento fra le qualifiche richieste dalle imprese e quelle disponibili** (*skills mismatch*).

Con le **risoluzioni sul PNR**, approvate a fine luglio 2020 ([Risoluzione n. 6/00124](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00126](#) del Senato), il Parlamento ha impegnato il Governo, in particolare:

- a **incrementare la spesa** per ricerca, **istruzione**, innovazione e digitalizzazione;
- a favorire gli investimenti pubblici e privati per garantire la **messa in sicurezza** degli edifici, con particolare attenzione alla ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di **edifici destinati a scuole, asili nido, e scuole dell'infanzia**;
- a garantire la piena ripresa in sicurezza delle attività scolastiche, attraverso il **potenziamento** degli **strumenti tecnologici** e della **connettività**, delle dotazioni materiali, nonché l'**incremento del personale tecnico e del personale docente**.

In linea con quanto indicato nel PNR, le [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), trasmesse dal Governo alle Camere il 15 settembre 2020, premesso che la ridotta crescita del PIL, nettamente inferiore alla media dei Paesi avanzati, è almeno in parte spiegata da **gap** tecnologici ed **educativi**, evidenziano che si punterà ad incrementare la **spesa pubblica per l'istruzione, in special modo terziaria**, con un rilevante effetto sull'incremento della produttività nel medio periodo, e che un ruolo rilevante per accrescere la produttività è affidato a politiche che consentano l'**acquisizione e l'aggiornamento delle competenze** e che rafforzino le **sinergie tra mondo del lavoro, imprese e istruzione**, riducendo il marcato disallineamento fra le qualifiche richieste e quelle disponibili (*skills mismatch*).

In particolare, il documento evidenzia che la strategia complessiva di riforma e politica economica del PNRR contribuirà al raggiungimento degli **obiettivi quantitativi** di lungo termine “Abbattere l'incidenza dell'abbandono scolastico e dell'inattività dei giovani” e “Migliorare la preparazione degli studenti e la quota di diplomati e laureati”.

Più nello specifico, nell'ambito della *missione 4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura*, si sottolinea che il PNRR punterà innanzitutto a migliorare la **qualità dei sistemi di istruzione e formazione**, al fine di innalzare i **risultati educativi** (risultati dei test internazionali sull'acquisizione delle competenze, diminuzione del tasso di abbandono scolastico e del fenomeno dei NEET, aumento della quota di diplomati e laureati, aumento della partecipazione all'attività formativa degli adulti). Contribuiranno al miglioramento della qualità gli interventi per allineare ai parametri comunitari il **rapporto numerico docenti/discenti** per classe, nelle scuole e nelle università, gli interventi di supporto al **diritto allo studio** e gli interventi infrastrutturali per innalzare la **qualità degli ambienti di apprendimento** (riqualificazione energetica e antisismica,

cablaggio con fibra ottica, infrastrutture per *e-learning*). Con riferimento alla didattica, si punterà anche alla **digitalizzazione** dei processi e degli strumenti di apprendimento e all'adeguamento delle competenze alle esigenze dell'economia ed agli standard internazionali. Inoltre, si interverrà con politiche specifiche per **rafforzare le competenze dei laureati e dei dottori di ricerca**, in particolare con riferimento agli ambiti delle discipline STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), del digitale e dell'ambiente, e potenziare i **percorsi di formazione superiore**, di laurea professionalizzanti e dottorato di ricerca finalizzati al lavoro nelle imprese e nella pubblica amministrazione, nonché rafforzare la rete degli Istituti tecnici superiori (ITS). Sarà rivolta attenzione anche alla popolazione in età lavorativa con l'attivazione di politiche di *lifelong-learning* e formazione dei lavoratori e dei cittadini disoccupati e inattivi.

Tra le **politiche di supporto al piano**, nel paragrafo specificamente dedicato a *Ricerca e Sviluppo*, le linee guida preannunciano interventi volti a **favorire** l'accesso degli studenti diplomati a **corsi di laurea in discipline STEM, inclusa l'informatica**. In particolare, si interverrà migliorando la didattica già nelle scuole medie e superiori per quanto riguarda la **matematica**, le **discipline scientifiche** e la **programmazione informatica**, e intervenendo sull'attuale **assetto dei corsi universitari**: da un lato, rendendo le lauree triennali un percorso professionalizzante, con profili maggiormente allineati alle esigenze del mondo produttivo (industria, servizi, cultura); dall'altro, rafforzando il ruolo di approfondimento e ulteriore qualificazione delle lauree magistrali e migliorando il livello dei dottorati di ricerca, anche tramite forme di collaborazione più avanzata con istituti di ricerca e aziende impegnate nei settori più innovativi.

Infine, nell'ambito della *missione 5. Equità sociale, di genere e territoriale*, le linee guida evidenziano che un'attenzione particolare sarà rivolta alla promozione delle **materie STEM** e delle **materie finanziarie** per **bambine e ragazze**, al fine di abbattere alcuni stereotipi di genere.

3.5 Ricerca, innovazione e sviluppo

Una criticità evidenziata dalla Commissione europea riguarda il livello di investimenti in ricerca e sviluppo in Italia, che risulta inferiore a quello degli altri Paesi dell'UE.

Secondo il *Country Report* di febbraio 2020 della Commissione UE, nel 2018, l'intensità di ricerca e sviluppo¹ è stata pari all'1,39 % del PIL. L'Italia ha compiuto progressi limitati negli ultimi anni e non è sulla buona strada per conseguire il suo obiettivo rispetto all'obiettivo di ricerca e sviluppo stabilito al 2020 nel PNR (1,53 % del PIL).

In particolare, la spesa pubblica per ricerca e sviluppo risulta in calo dal 2013, e nel 2018 ha raggiunto il secondo livello più basso tra i paesi dell'UE-15.

Le stesse **Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** rilevano che la spesa per ricerca e sviluppo del settore pubblico è inferiore alla media dell'UE nel suo complesso. Il *gap* della spesa effettuata dalle università e altre istituzioni accademiche è più alto (0,33% del PIL contro 0,45%).

Secondo le **valutazioni registrate nel 2019 dall'ISTAT**, la principale fonte di finanziamento della spesa in ricerca e sviluppo è il settore privato (imprese e istituzioni *non profit*) che contribuisce per il 55,2% (13,1 miliardi di euro).

Purtuttavia, sebbene la spesa per ricerca e sviluppo delle imprese sia in aumento negli ultimi anni, il suo livello rimane nettamente al di sotto della media dell'UE (1,41 %). Di conseguenza, il numero di ricercatori ogni mille persone attive occupate dalle imprese è pari solo alla metà della media UE (2,3 % contro 4,3 % nel 2017).

La spesa in ricerca e sviluppo oltre ad essere bassa risulta **disomogenea tra le regioni italiane**. Il Sud è in ritardo in termini di ricerca, sviluppo e innovazione. La spesa più elevata per la ricerca e lo sviluppo in percentuale del PIL si registra nell'Italia settentrionale. Tra le regioni italiane si registrano – conseguentemente - ampie differenze anche in termini di occupazione nei settori ad alta tecnologia.

Nelle **Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2019** (CSR n. 3) veniva dunque rilevata l'opportunità (CSR n. 3) di incentrare la politica economica su investimenti in ricerca e

¹ L'attività di R&S è definita come “il complesso di lavori creativi intrapresi in modo sistematico, sia per accrescere l'insieme delle conoscenze, sia per utilizzare tali conoscenze per nuove applicazioni”. La definizione è contenuta nel **Manuale Ocse-Eurostat sulla rilevazione statistica delle attività di R&S – cd. Manuale di Frascati**. L'intensità in ricerca e sviluppo di un paese è – ai sensi del citato manuale - il rapporto tra la spesa interna lorda in R&S (*gross domestic expenditure on R&S*) e il PIL (*gross domestic product – GDP*).

l'innovazione, sulla qualità delle infrastrutture, accelerando sulla digitalizzazione e su una maggiore efficienza della P.A. e su competenze adeguate.

Nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#) del 26 febbraio 2020, in sede di valutazione dei progressi compiuti rispetto a tali Raccomandazioni, la Commissione – pur riconoscendo al legislatore italiano di aver posto un maggiore accento sulle misure a sostegno degli investimenti e della competitività - ha rilevato che le **misure adottate**, compresi gli incentivi agli investimenti e all'innovazione, **sono** comunque **limitate da ritardi nell'attuazione** e dalla **mancanza di una strategia organica**.

Le misure continuano, in tal senso, ad essere frammentate e temporanee e non tengono sufficientemente conto degli aspetti settoriali e geografici che caratterizzano l'economia del nostro Paese.

Secondo la Commissione vi è ancora margine per **razionalizzare ulteriormente gli interventi e stabilizzare gli incentivi più efficaci**.

In questa direzione, le istituzioni europee sottolineano che una maggiore attenzione agli investimenti verdi, oltre che all'innovazione, mirando nel contempo ad ampliare il numero di imprese beneficiarie ispira le misure a sostegno degli investimenti e della competitività già ascrivibili al programma Impresa 4.0, poi ridenominato **Transizione 4.0**. In particolare, gli incentivi fiscali "Industria 4.0" per promuovere gli investimenti in capitale fisico e immateriale sono stati oggetto di riforma con la legge di bilancio 2020 e sono stati prorogati e trasformati in credito di imposta, con un possibile aumento, in termini di impatto, del 40 % del numero di imprese beneficiarie, come evidenziato dalla Commissione.

La Commissione richiama poi nel *Country Report* gli investimenti in tecnologie chiave, quali l'intelligenza artificiale e la cibersicurezza, annunciati nel [Piano nazionale per l'innovazione 2025](#), presentato a dicembre scorso dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, nonché il Fondo Nazionale per l'Innovazione – CDP Venture Capital SGR, istituito con la legge di bilancio 2019 (L. n. 145/2018) e il cui piano industriale è stato presentato a giugno 2020.

Altro **tema connesso all'innovazione** è quello delle **competenze**. La disponibilità di laureati, in particolare in informatica, scienze e ingegneria, è relativamente bassa (la percentuale di laureati in scienze e ingegneria è del 12,2 % contro 15,5 % della media UE) e rappresenta – secondo l'analisi della Commissione - un ostacolo soprattutto per gli investimenti innovativi. L'istruzione terziaria rimane sotto finanziata e sbilanciata verso le materie non scientifiche e non tecniche. Quanto alle competenze digitali, nel 2019, solo il 22 % possedeva competenze digitali più avanzate, ossia superiori al livello base (contro una media UE del 33,3 %) e nel 2019 nel 2019 il 53,9

% delle imprese italiane ha incontrato difficoltà nell'assunzione di personale per posti di lavoro che richiedevano competenze specialistiche in materia di tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT).

Le misure quali quelle concernenti i centri di competenza ad alta specializzazione, nella forma di partenariato pubblico-privato, aventi lo scopo di promuovere e realizzare progetti di ricerca applicata, di trasferimento tecnologico e di formazione su tecnologie avanzate, giocano dunque un ruolo molto importante.

Il [Programma Nazionale di riforma \(PNR\) 2020](#) ha evidenziato innanzitutto la necessità di un **coordinamento delle attività di ricerca** del Paese, anche attraverso l'istituenda Agenzia Nazionale per la Ricerca.

Lo stesso PNR – evidenziato che la spesa complessiva in R&S pubblica e privata del Paese (1,35% del PIL nel 2017) è inferiore alla media UE (2,06% del PIL), e che la componente pubblica (0,17% del PIL) è solo marginalmente inferiore alla media UE, ma è sensibilmente più bassa che in Germania e Francia (0,41% e 0,28% del PIL, rispettivamente) – ha preannunciato che è intenzione del Governo utilizzare le risorse del *Next Generation EU* per **aumentare le spese per la ricerca e lo sviluppo**.

Nel **Programma** il Governo si prefigge un forte aumento degli investimenti pubblici con l'obiettivo di portarli stabilmente sopra il 3 per cento del PIL, con un significativo incremento della spesa – tra gli altri obiettivi - per la ricerca, istruzione e sviluppo, puntando a incrementare la spesa pubblica per la ricerca e per l'istruzione di 0,4 punti percentuali di PIL nel triennio.

In particolare, il Programma ha preannunciato che la maggiore spesa per R&S sarà destinata anche al finanziamento di progetti di ricerca che perseguano obiettivi di sostenibilità ambientale e digitalizzazione e che contestualmente abbiano un rilevante effetto sull'**incremento della produttività**.

A sua volta, con le **risoluzioni sul PNR**, approvate a fine luglio 2020 ([Risoluzione n. 6/00124](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00126](#) del Senato), il Parlamento ha impegnato il Governo a **incrementare la spesa per ricerca, istruzione, innovazione e digitalizzazione**, nonché “a conferire, nell'ambito degli interventi del Piano per la ripresa, un ruolo centrale ... al rifinanziamento degli strumenti a sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo e innovazione, con particolare riferimento alla digitalizzazione delle attività produttive e dei servizi e alle dotazioni e alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché alla definizione di un programma per nuovi investimenti industriali, anche nell'ottica di incentivare il *reshoring* delle produzioni”.

Nelle [Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2020](#) del 20 luglio 2020, la Raccomandazione n. 3 invita l'Italia a concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, su ricerca e innovazione e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali. L'invito parte dalla considerazione per cui la crisi attuale ha chiaramente dimostrato che è necessario **rafforzare** ulteriormente il rapido **scambio di dati tra ricercatori**, in particolare l'accesso a risultati ed elementi di prova senza costi a carico dell'utente e la **scienza aperta**. Quest'ultima, infatti, insieme alla **cooperazione tra scienza e industria**, è uno degli strumenti per portare sul mercato i risultati della ricerca, compresi quelli necessari su vaccini e terapie.

Nel corso **dell'audizione del Ministro dello Sviluppo economico Stefano Patuanelli**, svoltasi lo scorso 9 settembre, sono state indicate le seguenti quattro principali finalità degli investimenti in ricerca e sviluppo:

- favorire i grandi progetti di ricerca e sviluppo;
- promuovere e rafforzare le catene strategiche del valore;
- piano per le tecnologie emergenti;
- creazione di una rete di competenza HPC (*High Performance Computing*) nel settore energetico.

Il Ministro ha anche rimarcato la necessità di un drastico incremento negli investimenti in capitale umano e nella formazione professionale affinché le imprese dispongano di personale capace di cogliere le opportunità derivanti dall'innovazione delle linee produttive.

Il Ministro ha infine rilevato – in relazione al tema delle **risorse finanziarie di origine europea** - che oltre al *Recovery Fund*, restano fermi gli stanziamenti contenuti nel programma *Horizon Europe*, il programma per la ricerca e l'innovazione, cui sono assegnati 5 miliardi di euro.

Le [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), trasmesse dal Governo alle Camere il 15 settembre 2020 - premesso che la ridotta crescita del PIL, nettamente inferiore alla media dei Paesi avanzati, è almeno in parte spiegata da **gap tecnologici ed educativi** - evidenziano che si punterà ad incrementare la **spesa pubblica per la ricerca e sviluppo (R&S)**.

In particolare, il documento evidenzia che la strategia complessiva di riforma e politica economica del PNRR contribuirà al raggiungimento dell'**obiettivo quantitativo** di lungo termine di portare la spesa per R&S al di sopra della media UE.

Più nello specifico, nell'ambito della **missione 4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura**, le linee guida evidenziano che si interverrà

con azioni volte a supportare i **giovani ricercatori** e a potenziare le **infrastrutture** di ricerca. Saranno creati, inoltre, gli **innovation ecosystems**, luoghi di contaminazione di didattica avanzata, ricerca, laboratori pubblico-privati e terzo settore per rafforzare le ricadute sociali ed economiche delle attività di ricerca. Nell'ambito delle attività volte a potenziare la ricerca, si promuoverà inoltre l'**integrazione tra ricerca pubblica, mondo produttivo e istituzioni**, e si potenzieranno le iniziative finalizzate a creare forti sinergie tra i diversi operatori, puntando a stimolarne la propensione a innovare, attraverso **attività di ricerca di filiera**, soprattutto con riferimento alle imprese di minore dimensione.

Nell'ambito delle **politiche di supporto al piano**, nel paragrafo delle Linee guida specificamente dedicato a **ricerca e sviluppo**, un primo ambito di intervento riguarda il **favorire l'accesso** degli studenti diplomati a **corsi di laurea in discipline STEM**, inclusa l'informatica. In particolare, si interverrà migliorando la didattica già nelle scuole medie e superiori per quanto riguarda la **matematica**, le **discipline scientifiche** e la **programmazione informatica**, e intervenendo sull'attuale **assetto dei corsi universitari**: da un lato, rendendo le lauree triennali un percorso professionalizzante, con profili maggiormente allineati alle esigenze del mondo produttivo (industria, servizi, cultura); dall'altro, rafforzando il ruolo di approfondimento e ulteriore qualificazione delle lauree magistrali e migliorando il livello dei dottorati di ricerca, anche tramite forme di collaborazione più avanzata con istituti di ricerca e aziende impegnate nei settori più innovativi.

Le linee guida fanno espresso riferimento anche all'obiettivo di rafforzare la **partecipazione delle imprese italiane a progetti e alleanze europee e internazionali di collaborazione su progetti di innovazione tecnologica**, compresi i cosiddetti *hub* tecnologici. Un esempio tra questi è quello degli "Importanti progetti europei di interesse comune" (**IPCEI**), che riguardano sei obiettivi strategici: *a*) veicoli connessi verdi e autonomi; *b*) salute intelligente; *c*) industria a bassa emissione di carbonio; *d*) tecnologie e sistemi ad idrogeno; *e*) Internet delle cose industriali; *f*) sicurezza informatica.

Un'altra leva di intervento riguarda la prospettata istituzione di **crediti di imposta per gli investimenti innovativi e verdi**, anche attraverso la promozione delle certificazioni ambientali, con un'attenzione particolare alle imprese che mettono in atto investimenti rivolti alla transizione da un modello di produzione lineare a quello circolare.

In questa direzione appaiono andare anche alcune segnalazioni emerse nel corso delle **audizioni sull'utilizzo delle risorse del Recovery Fund**,

come quella di riservare alle imprese innovative il 10 per cento delle risorse, in modo da creare un Paese attrattivo per giovani talenti ²..

Nella stessa direzione sono state sollecitate misure³ per favorire il *tech transfer* tra università e enti di ricerca privati, con agevolazioni fiscali per chi investe e diffonde conoscenze in Italia, anche istituendo un credito di imposta per chi collabora con università, centri di ricerca e strutture sanitarie. Un altro spunto è stato quello di istituire borse per ricercatori professionali con gruppi di lavoro in Italia, anche richiedendo l'aggiunta di fondi privati alle risorse pubbliche, ovvero di dedicare parte delle risorse a iniziative che privilegino il lavoro femminile.

Una sollecitazione settoriale emersa nel corso delle audizioni svolte sul tema dell'individuazione delle priorità dell'utilizzo del *Recovery Fund* riguarda il settore automobilistico⁴, che ha segnalato l'esigenza di una politica di sostegno, anche finanziario, per partecipare a progetti su *Ipcei* (con riferimento alle batterie e allo sviluppo delle auto pulite), nonché di rafforzare il credito di imposta a favore delle aziende per lo sviluppo e la sperimentazione volte all'uso di fonti energetiche rinnovabili (idrogeno verde) e la creazione di *hub* nazionali sperimentali dove sperimentare alte tecnologie in dimensione reale.

2 Associazione Venture capital Hub Italia; Italia Startup

3 Si tratta di una sintesi delle proposte avanzate dalle stesse associazioni di cui alla nota precedente.

4 ANFIA - Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica.

3.6 Imprese e competitività del sistema produttivo

La principale vulnerabilità del nostro sistema economico risiede, da oltre un ventennio, nella **bassa crescita**, a sua volta riflesso di una **assai debole dinamica della produttività**, con conseguenze rilevanti sugli attuali livelli di sviluppo economico e sulle prospettive future⁵.

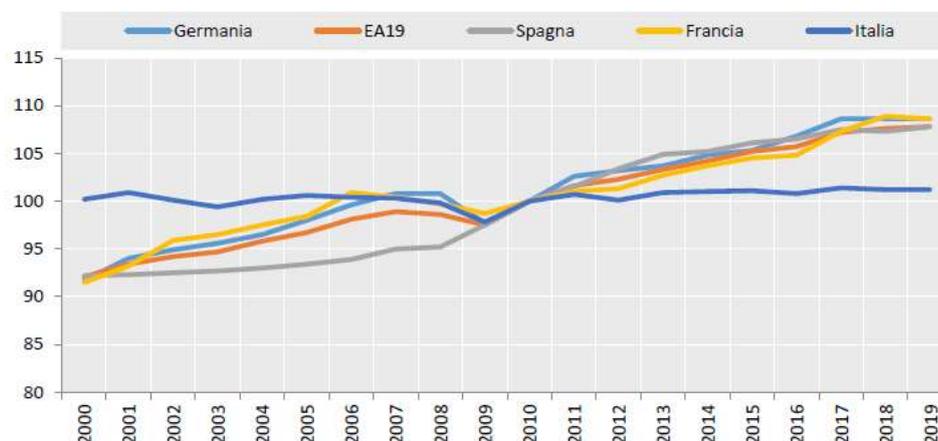
Tale dato è concordemente evidenziato dalle principali istituzioni nazionali, europee ed internazionali.

Secondo Istat⁶, sebbene la fase di bassa produttività italiana si estenda a partire dagli anni novanta, **dalla crisi del 2009 ad oggi il divario di crescita della produttività nel nostro paese rispetto ai principali paesi europei**, misurato dal valore del Pil per ora lavorata, si è **ulteriormente ampliato**.

Nel 2019, la produttività del lavoro italiana ha registrato un incremento pari a 1,2 punti percentuali rispetto al valore del 2010, a fronte di un incremento medio di circa 8 punti percentuali di Germania, Francia e Spagna.

Figura 1. Produttività del lavoro per ora lavorata in alcuni paesi UE e media Area Euro –Anni 2000-2019

(numeri indice; base 2010=100)



Fonte: Eurostat

Secondo Banca d'Italia, in particolare, **le proiezioni demografiche non sono favorevoli per il nostro paese**: pur tenendo conto dell'apporto dell'immigrazione (stimato dall'Eurostat in circa 200.000 persone in media all'anno), la popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni si ridurrà di oltre

⁵ cfr. Banca d'Italia, "[Le prospettive e le necessità di riforma dell'economia italiana](#)", intervento del Governatore Visco del 13 giugno 2020, Banca d'Italia "[Audizione sull'utilizzo del Recovery Fund](#)" del 7 settembre 2020, e Istat "[Audizione ai fini dell'individuazione delle priorità di utilizzo del Recovery Fund](#)", presso la V Commissione bilancio della Camera del 2 settembre 2020.

⁶ Cfr. *supra*, cit..

3 milioni nei prossimi quindici anni. Proseguendo lungo tendenze simili a quelle registrate negli ultimi dieci anni, l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro e l'allungamento della vita lavorativa possono permettere all'occupazione di contribuire positivamente alla crescita, per oltre mezzo punto all'anno. Per riportare la dinamica del PIL almeno all'1,5 per cento, il valore medio annuo registrato nei dieci anni precedenti la crisi finanziaria globale, **servirà quindi un incremento medio della produttività del lavoro di quasi un punto percentuale all'anno.**

Inoltre, accanto alla **strutturale debolezza della produttività totale dei fattori**, dal 2014 si è aggiunta la decisa **contrazione del processo di accumulazione del capitale**. La **spesa per investimenti** ha presentato nel corso dell'ultimo decennio uno sviluppo poco favorevole con un andamento, grosso modo, analogo a quello generale dell'attività economica. Dopo essersi **fortemente ridotti** per effetto della crisi **nel biennio 2008-09**, gli investimenti hanno segnato una **nuova profonda caduta** nella **successiva recessione** e la **risalita** degli anni seguenti è stata lenta, con un recupero complessivo meno ampio di quello registrato nel resto dell'UEM.

Nel **2019**, in Italia, la quota degli **investimenti totali sul Pil** (misurati a prezzi correnti) è risultata del **18,1%**, **ben inferiore a quella media dei paesi dell'area euro** (pari al 22,0%). Questa incidenza aveva toccato nel nostro Paese un massimo del 21,3% nel 2008 e un minimo del 16,7% nel 2014.

Per quel che riguarda le **tipologie di capitale**, il nostro Paese presenta, rileva ISTAT, una situazione comparativamente favorevole per gli investimenti in macchinari, mezzi di trasporto, materiali ICT e armamenti mentre segna un **gap ampio** e crescente sia per le **costruzioni**, sia per la spesa in **capitale immateriale** (prodotti della proprietà intellettuale), **la cui incidenza sul PIL risulta nel 2019 molto inferiore rispetto alla media UEM** (3,1% contro 4,9%).

La componente pubblica ha giocato un ruolo di indebolimento della dinamica del processo di accumulazione del capitale.

Nel **2019** la spesa complessiva per investimenti si è attestata allo stesso livello del 2010 e, al suo interno, la voce **in diminuzione** è quella degli **investimenti delle PP.AA.** (-18,9%), mentre quelli del settore privato (che includono anche le unità a controllo pubblico non classificate nel settore delle Amministrazioni pubbliche) sono aumentati (+3,5%).

Se rapportata al Pil, **dal 2008 al 2019** la quota di investimenti pubblici italiani è scesa di circa un punto percentuale (da 3,2% a 2,3%) attestandosi su un **livello inferiore di quello dell'area euro** (pari al 2,8% nel 2019).

Per quanto concerne gli **investimenti privati**, questi hanno registrato una moderata ripresa, principalmente nelle attrezzature, pur rimanendo

sostanzialmente **al di sotto del livello pre-crisi e della media della zona euro.**

Le recenti analisi confermano le **criticità già** costantemente **espresse dalla Commissione Europea** nelle Relazioni relative all'Italia, inerenti la valutazione dei progressi del nostro Paese in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici (cd. *Country Report*).

In particolare la Commissione, nell'analisi svolta a febbraio 2020, prima del diffondersi del COVID-19 in Italia (ultimo *Country Report* di 26 febbraio 2020), evidenzia la **fiacca crescita della produttività del lavoro** negli ultimi venti anni, **soprattutto nel settore dei servizi**. Le tendenze, comunque, variano notevolmente a seconda delle zone geografiche e delle dimensioni delle imprese, in particolare nel settore manifatturiero. La minore produttività rispetto ai paesi UE si traduce, inoltre, in una **perdita di competitività esterna** con la conseguente perdita complessiva di quote di mercato.

La Commissione europea ha, in più di un'occasione, evidenziato gli **ostacoli strutturali** che si frappongono alla **crescita della produttività** e che costituiscono un **freno agli investimenti**, reiterando l'invito all'Italia a dare seguito alle Raccomandazioni del Consiglio per l'adozione di **riforme di carattere strutturale ambiziose** atte a rimuoverli.

Tra gli ostacoli strutturali, sono indicate le **inefficienze della pubblica amministrazione**⁷, che continuano a ostacolare in particolare gli investimenti pubblici a livello locale. Gravano poi **sulle imprese** eccessivi **oneri di natura amministrativa e normativa**; vi è un **eccessivo ricorso da parte delle imprese al credito bancario** e le debolezze di diverse banche, che limitano l'accesso ai finanziamenti, in particolare le imprese più piccole e innovative, in un tessuto imprenditoriale, quale quello italiano caratterizzato da piccole e medie imprese. La **debolezza del capitale umano** – con una disponibilità relativamente bassa di laureati, in particolare in informatica scienze ed ingegneria - e lo **squilibrio tra domanda e offerta di competenze** – con la necessità di intervenire per implementare la cooperazione tra università, istituti di ricerca e imprese e la formazione professionale; l'elevato **onere fiscale** che grava sulle imprese. Si tratta di punti sui quali la Commissione si è soffermata in sede di valutazione del livello di evoluzione del nostro ordinamento all'indomani delle **Raccomandazioni specifiche al Paese (CSR)**, di luglio 2019, rilevando per alcuni di essi solo alcuni progressi.

Nelle Raccomandazioni del Consiglio di luglio 2019 (CSR n. 3) veniva in particolare rilevata l'opportunità (CSR n. 3) di incentrare la politica

⁷ Cfr. anche Banca d'Italia "[Audizione sull'utilizzo del Recovery Fund](#)" del 7 settembre 2020.

economica su **investimenti in ricerca e l'innovazione**, sulla **qualità delle infrastrutture**, accelerando sulla **digitalizzazione** e su una **maggior efficienza della P.A.** e su **competenze adeguate**.

Nel *Country Report* di febbraio 2020, in sede di valutazione dei progressi compiuti rispetto a tali Raccomandazioni, la Commissione ha rilevato che le misure adottate, intese ad aumentare la crescita della produttività, compresi **gli incentivi agli investimenti e all'innovazione**, sarebbero limitati da ritardi nell'attuazione e dalla **mancanza di una strategia organica**. Le **misure continuano, in tal senso, ad essere frammentate e temporanee** e non tengono sufficientemente conto degli aspetti settoriali e geografici che caratterizzano l'economia del nostro Paese.

Sull'insoddisfacente dinamica della produttività incidono anche le **barriere nel mercato** dei beni e dei servizi.

In proposito, a luglio 2019, il Consiglio Europeo, nelle **Raccomandazioni specifiche (CSR)**, aveva rilevato la necessità di **affrontare le restrizioni alla concorrenza**, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una **nuova legge annuale sulla concorrenza**. Ma, come evidenzia la Commissione nel *Country Report* di febbraio 2020, **nessun progresso si registra** da parte del nostro Paese. Si potrebbe **anzi** segnalare che, nell'ambito delle misure volte a fronteggiare la crisi da COVID, sono state adottate norme per una proroga di talune concessioni per l'utilizzo degli spazi pubblici.

Le Raccomandazioni specifiche del Consiglio sul PNR 2019 sono state ulteriormente sviluppate e implementate con le successive recenti **[Raccomandazioni sul PNR 2020](#)**⁸, di luglio scorso, che tengono conto della necessità di far fronte alla crisi sanitaria ed economica scaturita dalla pandemia e facilitare la ripresa come primo passo necessario per consentire un aggiustamento degli squilibri.

Le Raccomandazioni tengono conto di alcune evidenze emerse nel contesto di crisi e di taluni passi compiuti dall'Italia. In particolare, **la crisi COVID-19 ha rafforzato la necessità di sostenere l'accesso ai finanziamenti per le imprese**, in questo senso vengono valutati positivamente gli interventi per la liquidità nel contesto pandemico. Inoltre, anche le **sovvenzioni dirette** e gli incentivi al finanziamento basato sul mercato possono sostenere la **liquidità delle PMI e delle imprese innovative**. Nell'ottica di un sostegno alla liquidità, dovrebbero essere anche **evitati i ritardi nei pagamenti**, siano essi da un'amministrazione a

⁸ Mentre le raccomandazioni specifiche 2020 si concentrano sulle modalità per fronteggiare l'impatto *socioeconomico* della pandemia di COVID-19 e agevolare la ripresa economica, le raccomandazioni specifiche per paese del 2019 riguardavano anche riforme che – secondo il Consiglio – continuano ad essere essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine.

un'impresa o da un'impresa a un'altra impresa, in particolare di quelle di piccole dimensioni.

Per **favorire la ripresa** sarà poi importante **anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati**, anche attraverso riforme pertinenti. Gli investimenti nell'ambito del *Green Deal* per la transizione verde e per affrontare i cambiamenti climatici sono definiti nel **Piano nazionale per l'energia e il clima dell'Italia (PNIEC)**. Essi sono essenziali per far fronte alla minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici e, nel contempo, hanno un ruolo fondamentale per la ripresa dell'Italia e per rafforzarne la resilienza.

Il contenimento dovuto alla pandemia di COVID-19 ha messo poi in rilievo l'importanza di **investire nella digitalizzazione dell'economia** e ha dimostrato la **centralità delle infrastrutture digitali**⁹. I **bassi livelli di intensità digitale e di conoscenze digitali** delle imprese in Italia, in particolare delle PMI e delle micro-imprese, che pure caratterizzano il nostro tessuto produttivo, si sono rilevate un elemento di *deficit* durante il contenimento (impedendo alle stesse di offrire servizi di commercio elettronico, ricorrere al telelavoro e fornire e utilizzare strumenti digitali).

Un **sistema di ricerca e innovazione ben funzionante** è il risultato di un sostegno costante attuato mediante politiche e accompagnato da investimenti e capitale umano adeguato. L'attuale crisi ha chiaramente dimostrato la necessità dello scambio di dati tra ricercatori e della **cooperazione tra scienza e industria**, muovendo dalla forza dell'Italia nel settore della ricerca e dell'industria medica.

Si raccomanda, dunque, all'Italia, di rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali (**CSR n. 2**), di garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale ed evitare ritardi nei pagamenti; **anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale**, in particolare su una **produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione**, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali (**CSR 3**); **migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione (CSR 4)**.

Aumentare la produttività e la crescita potenziale attraverso politiche strutturali è fondamentale per ridurre il rapporto debito pubblico/PIL e correggere gli squilibri macroeconomici.

⁹ Cfr. Banca d'Italia "[Audizione sull'utilizzo del Recovery Fund](#)" del 7 settembre 2020.

Quanto agli **specifici settori** verso i quali orientare politiche di crescita, è stata osservata la necessità che - oltre a tenere in considerazione le caratteristiche specifiche dei comparti in termini di peso economico e competitività - si debba valutare il posizionamento e il ruolo che questi rivestono all'interno delle relazioni tra settori. Si tratta dunque di **valutare l'efficacia con cui uno stimolo rivolto a un determinato settore attiva un'espansione del sistema economico**¹⁰. La forte eterogeneità nel posizionamento e nelle caratteristiche relazionali dei settori all'interno del sistema produttivo comporta la necessità di **adeguare le *policy* alle peculiarità dei comparti**¹¹. Tra le attività che, secondo ISTAT, diffondono in misura maggiore gli stimoli sul lato della domanda al resto del sistema vi sono gli **autoveicoli, i macchinari, l'alloggio e ristorazione e gli altri servizi alle imprese**¹².

A questo proposito, la crisi del **settore turistico** nell'attuale pandemia ne ha reso immediatamente percepibile la sua **rilevanza economica** (al turismo è direttamente riconducibile, rispettivamente, più del 5 percento del PIL e oltre il 6 percento dell'occupazione (fonte: Banca d'Italia¹³) e le imprese che svolgono attività economiche riconducibili al turismo sono più di un milione, di cui il 90% ha fino a 4 addetti (fonte: [Istat](#)).

Nel corso delle audizioni svolte, per consentire alle imprese turistiche di fronteggiare la crisi, è stato suggerito di creare una piattaforma turistica italiana, sottraendo tale potenzialità commerciale a soggetti fiscalmente residenti all'estero, rivedere il calendario scolastico per evitare di concentrare la lunga pausa solo nel periodo estivo, orientare l'offerta universitaria italiana offrendosi come luogo di studio a studenti europei, rivedere la formazione in campo turistico e investire su un sistema attrattivo nel settore del *medical tourism*, soprattutto in campi nei quali il clima può giocare un ruolo importante.

Gli interventi di riforma già illustrati dalle Raccomandazioni del Consiglio UE nel 2019 e 2020 e nei *Country Report* della Commissione, trovano un loro seguito nelle **Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** (*cfr.* in particolare, i Cluster di intervento del PNRR Competitività del sistema produttivo, Digitalizzazione ed innovazione e Rivoluzione verde e transizione ecologica).

Con riferimento alla competitività del sistema produttivo, le Linee guida sottolineano la necessità di agire “su diverse leve”, quali i processi di trasformazione digitale delle imprese italiane, sostenere la crescita delle

¹⁰ Cfr. Istat, cit.

¹¹ Cfr. Istat, cit.

¹² Cfr. Istat, cit.

¹³ Cfr. Banca d'Italia cit.

PMI, potenziando la capacità delle imprese italiane di competere sui mercati internazionali e di far fronte alle crisi economiche (fusione e patrimonializzazione delle micro e piccole imprese, creazione di reti, potenziamento degli strumenti finanziari). A trainare ogni filiera viene immaginata una impresa capofila di dimensioni compatibili con la necessità di investire abbondantemente in ricerca e sviluppo, di attrarre forza lavoro qualificata e di investire in *marketing* e servizi finanziari.

Le linee guida attribuiscono all'industria culturale e del turismo il ruolo di *asset* strategico del Paese.

3.7 Ambiente e territorio

Ambiente

Nelle **raccomandazioni del Consiglio UE del 2020** viene richiesto all'Italia di adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine, tra l'altro, concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche.

Nella **Relazione per paese relativa all'Italia per il 2020**, viene sottolineato che l'Italia registra buoni risultati per quanto riguarda una serie di parametri chiave di sostenibilità ambientale, in particolare nella lotta ai cambiamenti climatici: il livello di emissioni è significativamente inferiore alla media dell'UE. Tuttavia, si legge nel rapporto, “mentre le imprese sembrano aver adottato maggiori misure per affrontare le problematiche ambientali, sarà fondamentale migliorare l'efficienza energetica delle famiglie”.

La relazione ricorda inoltre che l'Italia si colloca **sopra la media dell'UE** per gli investimenti nell'economia circolare e che è piuttosto avanti nell'integrazione delle considerazioni di natura ambientale nel bilancio e nel monitoraggio dei progressi verso la sostenibilità ambientale. Le nuove iniziative nell'ambito del piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) e del Green Deal italiano costituiscono infatti progressi positivi che offrono un sostegno strutturale alla transizione verde. In proposito viene ricordato che “un fondo specifico sosterrà gli investimenti nell'economia verde, anche mediante garanzie pubbliche”.

Per realizzare tale transizione, secondo la relazione, è fondamentale **migliorare l'efficienza energetica nel settore edilizio**, promuovere i **trasporti sostenibili**, favorire l'**economia circolare** nelle regioni caratterizzate da un ritardo nello sviluppo e **prevenire i rischi climatici**.

Con riferimento al suddetto fondo specifico che “sosterrà gli investimenti nell'economia verde, anche mediante garanzie pubbliche”, si ricorda che la **legge di bilancio per il 2020** (L. 160/2019) ha previsto un Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali (ove sono stati allocati 20,8 miliardi dal 2020 al 2034), a cui si aggiungono il Fondo per il *Green New Deal* (4,24 miliardi per il periodo 2020-2023) e il Fondo per rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei Comuni (4 miliardi dal 2025 al 2034). Oltre a tali fondi, si ricordano i contributi assegnati ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana (8,5 miliardi nel 2021-2034) e per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio (8,8 miliardi nel periodo 2021-2034), nonché alle

Regioni (circa 3,3 miliardi nel periodo 2021-2034) per interventi di viabilità e messa in sicurezza e per lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico.

Nel **PNR 2020** il Governo evidenzia che le misure strutturali indicate nella Priorità 5 “Sostegno agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile” sono finalizzate a dare seguito, tra l’altro, agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), adottati dall’ONU con l’Agenda 2030¹⁴. In proposito nel PNR viene sottolineato che il Governo è impegnato ad agire su questo fronte con politiche strutturali e congiunturali volte a superare l’attuale emergenza, che includono il sostegno agli investimenti pubblici e privati, nonché il *Green and Innovation New Deal*, per rendere la sostenibilità ambientale e sociale, l’innovazione e l’economia circolare un forte volano per la crescita e la produttività.

Nello stesso PNR viene poi anticipato che, coerentemente con il *Green New Deal* adottato al livello europeo, le azioni che saranno incluse nel futuro PNRR saranno indirizzate, tra l’altro, a **contrastare i cambiamenti climatici**, a **favorire la riconversione energetica** del sistema produttivo, **l’economia circolare e la protezione dell’ambiente** e che un’attenzione particolare sarà rivolta agli investimenti funzionali alla tutela dell’ambiente e al risparmio energetico, anche ai fini della rigenerazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

In particolare, nell’ambito del *Green new Deal*, il PNR 2020 indica, tra le altre, le seguenti **priorità** del Governo: **efficienza energetica** in campo edilizio; **lotta al dissesto idrogeologico**; sviluppo di un’**industria sostenibile** (piano per la plastica); **mobilità sostenibile**; sviluppo di **energia pulita**.

In merito all’obiettivo di **avere un’economia climaticamente neutra entro il 2050**, nel PNR 2020 viene ricordato che lo stesso potrà essere realizzato attraverso gli strumenti europei, in particolare il *Just Transition Fund* (JTF) destinato alla riconversione dei grandi impianti alimentati a carbone e dell’industria pesante, nonché con l’utilizzo dei Fondi strutturali 2021-2027, in primis il FESR.

Lo stesso PNR 2020 ricorda che a queste misure strutturali si affiancano quelle congiunturali a sostegno del sistema produttivo e a favore degli investimenti privati volti all’efficientamento energetico e alla produzione di energia da fonti rinnovabili (si richiama, in particolare, il c.d. ecobonus previsto dal D.L. 34/2020).

¹⁴ Vengono richiamati gli obiettivi n.7 ‘Energia pulita e accessibile’, n. 8 ‘Lavoro dignitoso e crescita economica’ in particolare per gli indicatori sugli investimenti, n. 9 ‘Industria, innovazione e infrastrutture’, n. 11 ‘Città e comunità sostenibili’, n. 12 ‘Consumo responsabile’, n. 13 ‘Azione per il clima’, n. 14 ‘Conservazione e uso durevole di mari e risorse marine’ e n. 15 ‘Vita in terra’.

Nel PNR 2020 è inoltre preannunciato l'aumento rilevante di fondi da dedicare agli interventi per la sostenibilità ambientale e sociale, usufruendo anche delle succitate risorse della legge di bilancio 2020, nonché l'individuazione di altri programmi aventi ad oggetto anche la rigenerazione e valorizzazione dei beni demaniali e pubblici. In particolare, sugli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale verrà attuato un piano di efficienza energetica con interventi correttivi sugli involucri edilizi e gli impianti.

Relativamente al PNIEC, nel PNR 2020 viene ricordato che, per centrare gli obiettivi di decarbonizzazione nonché per la sicurezza energetica, il Governo intende accelerare la **transizione dai combustibili tradizionali alle fonti rinnovabili**, promuovendo l'abbandono del carbone per la generazione elettrica a partire dal 2025, nonché che è in corso di ultimazione la **strategia nazionale di decarbonizzazione a lungo termine**, che definirà gli scenari e il percorso per il raggiungimento dell'obiettivo di **neutralità carbonica al 2050**. Per il miglioramento dell'efficienza energetica, si farà ricorso a vari strumenti, puntando principalmente sui settori civile e dei trasporti.

Nel PNR 2020, infine, si fa riferimento a un Piano nazionale di interventi volto a rendere maggiormente efficienti e resilienti le **infrastrutture idriche** per la derivazione, il trasporto e la distribuzione dell'acqua, al fine di garantire la **sicurezza dei grandi schemi idrici, ridurre le dispersioni** dalle reti e **fornire un approvvigionamento idrico** sicuro e adeguato a tutte le Regioni.

Si ricordano, a tale ultimo riguardo, i commi 516-525 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017), che hanno previsto - per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche - l'adozione di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico, aggiornato di norma ogni due anni e articolato in due sezioni: la sezione "invasi" e la sezione "acquedotti".

Nel PNR 2020 si fa inoltre riferimento agli investimenti volti ad attenuare il rischio idrogeologico (richiamando, in proposito il Fondo per il rimboschimento e la tutela ambientale e idrogeologica delle aree interne, istituito con il D.L. 111/2019) e si sottolinea il carattere fondamentale della valorizzazione dell'attività agricola e della gestione forestale come presidio contro il dissesto idrogeologico, in particolare nelle aree interne.

Si ricorda che con il [D.P.C.M. 20 febbraio 2019](#) è stato approvato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. ProteggItalia).

Occorre altresì ricordare che con la **risoluzione sul PNR 2020** la Camera ha impegnato l'esecutivo a conferire, nell'ambito degli interventi del PNRR,

un ruolo centrale, tra gli altri, agli interventi del *green deal* orientati a **favorire la transizione ecologica, la decarbonizzazione e lo sviluppo economico e sociale sostenibile**, in linea con la piena attuazione dell'Agenda 2030, nonché alle misure di sostegno e potenziamento, in linea con quanto già previsto nel decreto attuativo del Piano transizione 4.0, delle attività produttive della green economy, in coerenza con il modello di economia circolare e con la nuova strategia industriale europea.

In linea con le raccomandazioni espresse in sede europea e con i contenuti del PNR 2020 – volti soprattutto a sollecitare **investimenti sulla transizione verde e digitale** – nelle Linee guida viene sottolineato che tra gli obiettivi del PNRR figura quello di un Paese più verde e sostenibile, con infrastrutture più sicure ed efficienti, nonché quello di **rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte delle minacce rappresentate dalle calamità naturali e dai cambiamenti climatici**. La citata transizione, secondo quanto indicato nelle Linee guida, sarà uno degli **assi portanti e prioritari del PNRR** a cui sarà destinata la maggior parte delle risorse disponibili.

Sostenere la transizione verde e digitale del Paese è una delle quattro sfide che il PNRR intende affrontare. Tale sfida viene declinata dalle Linee guida nella **missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica”** che a sua volta si articola, in linea con le enunciazioni programmatiche del PNR 2020, in un **cluster di interventi** che dovrà essere finalizzato:

- a sostenere gli investimenti volti a conseguire gli obiettivi dell’*European Green Deal*;
- alle infrastrutture per la graduale **decarbonizzazione dei trasporti** e alla mobilità di nuova generazione;
- ai piani urbani per il **miglioramento della qualità dell’aria** e per la **forestazione urbana**;
- al **miglioramento dell’efficienza energetica e antisismica** degli edifici pubblici;
- alla **gestione integrata del ciclo delle acque** e alla tutela della qualità delle stesse;
- alla protezione dell’ambiente e alla **mitigazione dei rischi idrogeologici e sismici**;
- alla **riconversione di produzione e trasporto di energia** in chiave sostenibile;
- agli investimenti per l’**economia circolare** (rifiuti, fonti rinnovabili).

Territorio

Nelle **raccomandazioni del Consiglio UE del 2020** viene richiesto all'Italia di adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine, tra l'altro, di anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica.

Nella **Relazione per paese relativa all'Italia per il 2020**, viene sottolineato che “anche se gli investimenti pubblici in Italia continuano ad essere modesti, la maggiore autonomia di bilancio delle amministrazioni locali sta mostrando segni positivi e sono state stanziare più risorse per gli investimenti pubblici. Negli ultimi anni sono state inoltre introdotte numerose misure di sostegno agli investimenti privati, incentrate anche sull'innovazione e sulla spesa «verde»”. Viene altresì sottolineato che l'accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili rimane problematico.

Nell'allegato *#italiaveloce - L'Italia resiliente progetta il futuro – Nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture* al **PNR 2020** viene evidenziata l'esigenza di aggiornare il Testo unico in materia edilizia (D.P.R. 380/2001) e tutti gli altri interventi legislativi e regolamentari succedutisi, al fine di pervenire ad una riforma organica per le costruzioni che, nel rispetto dei principi di razionalizzazione e innovazione:

- favorisca **snellimenti procedurali** e la smaterializzazione dei processi;
- definisca regole e misure atte a **favorire le operazioni di rigenerazione urbana e di recupero/riqualificazione** del patrimonio edilizio esistente, in luogo dell'utilizzo di suolo ineditato per nuove realizzazioni;
- persegua efficacemente **la sicurezza delle nuove costruzioni e favorisca la riduzione della vulnerabilità sismica** del patrimonio esistente;
- sviluppi un quadro di maggiore conoscenza di tutte le opere esistenti sul territorio;
- introduca tematiche che incrementino gli aspetti di sostenibilità, sicurezza, efficientamento energetico.

Il documento citato evidenzia, altresì, la necessità di ingenti risorse per l'adeguamento energetico, la messa a norma antisismica, l'eliminazione delle barriere architettoniche, ma anche la manutenzione ordinaria e straordinaria.

In questa direzione dovrà predisporre un Programma Nazionale degli interventi nel settore dell'edilizia, con l'obiettivo strategico di individuare, finanziare e portare a realizzazione le "infrastrutture puntuali" statali più urgenti in funzione delle esigenze e delle caratteristiche dei diversi territori e settori di utilizzo, avendo come impostazione prioritaria il potenziamento e rafforzamento del patrimonio edilizio esistente.

Per raggiungere tali obiettivi – in coerenza con l’obiettivo di sviluppo sostenibile n. 11 dell’Agenda 2030 (“rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”) e in attuazione del “Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare” – il **PNR 2020** sottolinea che si privilegeranno, tra gli altri, gli interventi riguardanti gli **immobili di edilizia residenziale pubblica, l’azzeramento del consumo di nuovo suolo** mediante interventi di recupero, la **riqualificazione e densificazione funzionale di aree già urbanizzate**.

La **risoluzione approvata dalla Camera sul PNR 2020** ha impegnato l’esecutivo a favorire gli investimenti pubblici e privati per garantire la **messa in sicurezza degli edifici** e per la **rigenerazione urbana** e a definire un **piano pluriennale di edilizia residenziale pubblica a canone sociale**, basato sul recupero o la ricostruzione degli immobili pubblici e privati inutilizzati, senza consumo di suolo, così da affrontare concretamente i segmenti del disagio abitativo.

Si ricorda, in proposito, che la legge di bilancio 2020 ([L. 160/2019](#)) prevede l’adozione di un **Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare**, finalizzato alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie in un’ottica di sostenibilità e densificazione e senza consumo di nuovo suolo, mediante l’istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione complessiva in termini di competenza e cassa pari a 853,81 milioni euro per gli anni 2020-2033 (art. 1, commi 437-444). La stessa legge ha previsto l’assegnazione per gli anni dal 2021 al 2034, di complessivi 8,5 miliardi di euro ai comuni, per investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale (art. 1, commi 42-43). Si ricordano altresì le misure in materia di edilizia recate dagli articoli 10 e 10-bis del [D.L. 76/2020](#).

In linea con le raccomandazioni espresse in sede europea e con i contenuti del PNR 2020, in relazione alla gestione del territorio, nelle Linee guida si fa riferimento alla missione “**Equità sociale, di genere e territoriale**” al cui interno viene individuato il *cluster* “**equità e inclusione sociale e territoriale**” che dovrà essere finalizzato, tra l’altro, alla **rigenerazione e riqualificazione dei contesti urbani, dei borghi e delle aree interne**.

3.8 Sistema energetico e transizione verde

In materia di **riduzione delle emissioni di gas** a effetto serra ed **efficienza energetica**, le proiezioni europee attestano positivamente l'operato dell'Italia, che è in linea per raggiungere gli obiettivi fissati per il **2020**, mentre ha già superato l'obiettivo per le **energie rinnovabili**¹⁵.

In particolare, nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#) del 26 febbraio 2020, la Commissione europea rileva che entro il 2020 l'Italia avrà ridotto le proprie emissioni di gas a effetto serra del 20 %, superando quindi il proprio obiettivo di 7 punti percentuali; inoltre, con una quota di energie rinnovabili pari al 17,78 % nel 2018, l'Italia rimane al di sopra del proprio obiettivo in materia di energie rinnovabili per il 2020 (17%). Quanto all'efficienza energetica, a fronte di un obiettivo di consumo di energia primaria dell'Italia per il 2020 di 158 Mtep¹⁶ (124 Mtep espresso in consumo di energia finale), nell'anno 2018 (ultimo considerato dalla Commissione Ue nella Relazione per Paese, il consumo di energia primaria è stato di 147,5 Mtep nel 2018).

Gli obiettivi e le tappe del percorso verso una transizione energetica sostenibile sono stati resi più ambiziosi dal **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)**, del dicembre 2019.

Il PNIEC, che si muove nell'ambito del quadro regolatorio della *governance* europea per l'energia e il clima ed è funzionale al percorso europeo per la decarbonizzazione ([economia a basse emissioni di carbonio](#)) entro il 2050, oltre a stabilire i **nuovi obiettivi nazionali al 2030** sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delinea per ciascuno di essi le **misure che dovranno essere attuate** per assicurarne il raggiungimento.

Il Piano delinea, dunque, una significativa trasformazione, nella quale la decarbonizzazione, l'economia circolare, l'efficienza energetica, l'uso razionale ed equo delle risorse naturali e la ricerca e l'innovazione per soluzioni energetiche climaticamente neutre rappresentano insieme obiettivi e strumenti per un'economia più rispettosa delle persone e dell'ambiente, in

¹⁵ Cit. *Country Report*, Commissione UE, febbraio 2020. In particolare, secondo le proiezioni presentate nel 2019 alla Commissione europea, entro il 2020 l'Italia avrà ridotto le proprie emissioni del 20 %, superando quindi il proprio obiettivo di 7 punti percentuali; inoltre, con una quota di energie rinnovabili pari al 17,78 % nel 2018, l'Italia rimane al di sopra del proprio obiettivo in materia di energie rinnovabili per il 2020 (17%). Quanto all'efficienza energetica, a fronte di un obiettivo di consumo di energia primaria dell'Italia per il 2020 di 158 Mtep (124 Mtep espresso in consumo di energia finale), nell'anno 2018 (ultimo considerato dalla Commissione Ue nella Relazione per Paese (cd. *Country Report*) di febbraio 2020), il consumo di energia primaria è stato di 147,5 Mtep nel 2018.

¹⁶ MTEP (milioni di tonnellate equivalenti di petrolio).

un quadro di integrazione dei mercati energetici nazionali all'interno del mercato unico, tenendo in considerazione l'accessibilità dei prezzi e la sicurezza degli approvvigionamenti e delle forniture.

Le misure contenute nel PNIEC richiedono dunque **investimenti** per una loro attuazione e **azioni, anche di semplificazione** (alcuni interventi semplificativi, finalizzati ad una implementazione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili, siano stati affrontati nel D.L. n. 76/2020).

Un tema connesso è poi la **scarsa propensione agli investimenti nelle tecnologie verdi**. L'Italia si colloca infatti al di sotto della media europea per la spesa in ricerca e sviluppo nelle tecnologie finalizzate a migliorare l'efficienza energetica, l'uso delle energie rinnovabili e la salvaguardia dell'ambiente ¹⁷.

L'integrazione intelligente delle energie rinnovabili, l'**efficienza energetica** e altre soluzioni sostenibili sono alla base dell'obiettivo di un'**economia dell'Unione climaticamente neutra** perseguito dal **Green deal europeo**. La transizione è un'opportunità per espandere **attività economiche sostenibili che generano occupazione**, con una piena mobilitazione dell'industria per conseguire gli obiettivi di un impatto climatico zero. Peraltro, se da un lato crescono politiche ispirate da una logica di sostenibilità ambientale (energia, appalti pubblici verdi, agevolazioni per gli investimenti verdi), dall'altro anche le imprese private risultano investire maggiormente nell'economia circolare e nella tutela ambientale rispetto al passato. Da rilevare la connessione spesso riscontrata tra investimenti ecologici e crescita delle esportazioni.

Appare poi opportuno ricordare che la **decarbonizzazione** e la **modernizzazione delle industrie ad alta intensità energetica**, come quelle dell'acciaio, dei **prodotti chimici** e del **cemento** è considerata elemento centrale nell'ambito del *Green Deal europeo*. Nel *Country Report* della Commissione europea di febbraio 2020, sono state formulate le opinioni preliminari sui settori di investimento e sulle condizioni quadro per l'attuazione in Italia del Fondo per una transizione giusta per il periodo 2021-2027. La Commissione osserva in quella sede che **l'Italia è il quarto maggiore produttore di gas a effetto serra dell'UE** e il suo settore energetico è il principale responsabile al totale delle emissioni di gas a effetto serra, con una quota del 56 % nel 2017. Le cause vengono individuate nelle **centrali a carbone** e nella **produzione di ferro/acciaio**, rispettivamente nelle zone di Taranto e del Sulcis Iglesiente. **La**

¹⁷ cfr. Banca d'Italia, "[Le prospettive e le necessità di riforma dell'economia italiana](#)", intervento del Governatore Visco del 13 giugno 2020, Banca d'Italia "[Audizione sull'utilizzo del Recovery Fund](#)" del 7 settembre 2020.

Commissione pertanto ammette l'utilizzo delle risorse europee per investimenti nella diffusione di tecnologie e infrastrutture per l'energia pulita a prezzi accessibili, l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, anche nei siti industriali con elevate emissioni di gas a effetto serra con l'obiettivo di ridurle e investimenti nella rigenerazione e la decontaminazione dei siti, il ripristino del terreno e per i progetti di riconversione industriale.

Le indicazioni della Commissione hanno trovato un seguito nel Piano nazionale di riforma-PNR 2020 del Governo, in cui si afferma che si intende **accelerare la transizione** dai combustibili tradizionali **alle fonti rinnovabili**, promuovendo l'**abbandono del carbone** per la generazione elettrica a partire **dal 2025** a favore di un *mix* elettrico basato su una quota crescente di rinnovabili e, soltanto per la parte residua, sul gas.

Quanto agli altri indicatori, ossia **energie rinnovabili** ed **efficienza energetica**, per il raggiungimento degli **obiettivi 2030** fissati dal PNIEC saranno necessari, secondo il *Country Report* della Commissione UE, **ulteriori sforzi**. Data la riduzione del costo delle tecnologie per le energie rinnovabili, i costi amministrativi svolgeranno un ruolo fondamentale. Esiste inoltre un potenziale inutilizzato per ridare slancio ai progetti esistenti nel campo delle energie rinnovabili, come l'**energia eolica**, che, secondo la Commissione, non viene promosso dall'attuale quadro d'intervento.

Appare inoltre fondamentale l'azione sulla **ricerca** e l'**innovazione nel settore energetico**, già indicata dal Governo nel PNR 2020, promuovendo la finalizzazione delle risorse e delle attività allo sviluppo di processi, prodotti e conoscenze, anche **coinvolgendo le imprese a partecipazione pubblica** attive nell'energia e nella transizione ecologica su progetti strategici di transizione energetica.

A tale proposito, appare opportuno ricordare come, la transizione verso un **trasporto efficiente** a basse emissioni e un'**economia energetica sostenibile**, è un obiettivo possibile – come dimostrano i *trend* di penetrazione delle fonti rinnovabili e mobilità elettrica - ma richiede **mezzi specifici** per lo stoccaggio di energia. Oggi le **batterie di nuova generazione** forniscono soluzioni importanti per raggiungere l'obiettivo generale dell'**elettificazione del sistema di trasporto** e l'**integrazione dei sistemi di accumulo dell'energia**. Tuttavia, in previsione dell'incremento delle esigenze di stoccaggio - in uno scenario sempre più caratterizzato da rinnovabili e mobilità elettrica - occorre aumentare la capacità di stoccaggio, nonché garantire la sostenibilità ambientale ed economica delle **batterie, attraverso** investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione, al fine di individuare **nuove soluzioni tecnologiche che consentano di abbattere i costi e avvicinare il mondo della ricerca a quello della industria**

innovativa. In questa direzione si muove il progetto EUBATin che intende favorire la nascita di una filiera nazionale ed europea per batterie innovative e la sostenibilità dei relativi cicli produttivi e d'uso (ENEA¹⁸).

Nel corso delle audizioni svolte presso la X Commissione, è stato espressamente sollecitato lo stanziamento di ulteriori adeguate risorse per la partecipazione delle imprese italiane agli **IPCEI** (Importanti progetti di interesse comune europeo), con particolare riferimento alle batterie¹⁹.

Per la **mobilità sostenibile**, sia nel trasporto pubblico che in quello privato, appare opportuno un rinnovo dei mezzi di trasporto e il raggiungimento dell'obiettivo di 6 milioni di auto elettriche entro il 2030. Nel corso delle audizioni svolte presso la X Commissione, è stato sollecitato lo stanziamento di adeguate risorse per il potenziamento delle infrastrutture di ricarica dell'auto elettrica²⁰.

Infine, lo scorso 8 luglio 2020, la Commissione Europea ha lanciato la **strategia europea sull'idrogeno**²¹, ponendosi l'obiettivo di installare almeno 40 GW di elettrolizzatori e produrre 10 milioni di tonnellate di idrogeno verde entro il 2030. Si tratta di un tema nuovo che offre al nostro Paese una interessante prospettiva di sviluppo. L'Italia, per ragioni riconducibili alla posizione geografica, alla caratteristica della rete di distribuzione del gas e alle competenze presenti e attivabili nel settore può giocare un ruolo di *leader* a livello continentale in questa produzione innovativa, destinata a rivestire un ruolo principale per conseguire l'obiettivo della neutralità delle emissioni energetiche entro il 2050. Oltretutto è immaginabile la costituzione di una importante filiera produttiva: il valore cumulato della produzione delle filiere connesse all'idrogeno, considerando effetti diretti, indiretti ed indotto, nel periodo 2020-2050 è stimato tra 890 e 1.500 miliardi di euro. In termini di contributo al PIL, è stato previsto un valore aggiunto (diretto, indiretto e indotto) compreso tra 5 e 7,5 miliardi di euro al 2030 e tra 22 e 37 miliardi di euro al 2050²².

Il contributo all'economia riguarda anche un importante effetto di creazione di nuovi posti di lavoro, raggiungendo tra impatti diretti, indiretti e indotti un valore compreso tra 70.000 e 115.000 posti di lavoro al 2030,

¹⁸ ENEA, cit. [Il ruolo delle batterie nella transizione energetica. Le sfide per il sistema della ricerca e innovazione in Italia e in Europa](#). Vedi, altresì, audizione del 9 settembre 2020.

¹⁹ ANFIA, audizione del 9 settembre 2020.

²⁰ Vedi nota precedente.

²¹ COM(2020) 301 final, 8.7.2020.

²² H2 ITALY 2050: "Una filiera nazionale dell'idrogeno per la crescita e la decarbonizzazione dell'Italia", studio realizzato da The European House – Ambrosetti in collaborazione con Snam.

un numero che si alza ulteriormente guardando al 2050, con una forbice compresa tra 320.000 e 540.000 posti di lavoro generati.

Non meno trascurabile il ruolo che potrebbe discendere dalla possibilità di divenire uno snodo centrale della distribuzione di energia da idrogeno, grazie alla presenza di una rete capillare per il trasporto di gas, inclusi i collegamenti con il Nord Africa. Sfruttando l'infrastruttura esistente, l'Italia potrebbe infatti importare l'idrogeno prodotto in Nord Africa attraverso l'energia solare ad un costo del 10-15% inferiore rispetto alla produzione domestica.

Con riferimento al settore energetico, le **Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** legano l'evoluzione del sistema alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica. Così la riduzione delle emissioni di gas serra, l'aumento della quota di energia soddisfatta con fonti rinnovabili, il miglioramento dell'efficienza energetica sono strumento per arrivare alla neutralità climatica entro il 2050. Viene così prospettato un ampio programma di investimenti, mirati alla de-carbonizzazione, ad una drastica ridefinizione del settore dei trasporti e al potenziamento delle fonti rinnovabili. Altri obiettivi strategici appaiono il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, degli stabilimenti produttivi e delle strutture sanitarie.

Nel corso dell'**audizione del Ministro dello Sviluppo economico Stefano Patuanelli**, svoltasi lo scorso 9 settembre, ha sottolineato il ruolo strategico dello sviluppo dell'energia prodotta da idrogeno, con attenzione agli interventi di sostegno all'idrogeno verde prodotto da fonte fotovoltaica, considerata la sua economicità. Con riferimento al PNIEC, il Ministro ha indicato come priorità la promozione dell'autoproduzione collettiva di energia elettrica rinnovabile, l'adeguamento della rete elettrica alle esigenze future e la modernizzazione della rete distributiva di carburanti con l'installazione di ricariche elettriche veloci ed ultra veloci.

3.9 Infrastrutture, trasporti e comunicazioni

Infrastrutture e Trasporti

Nel settore delle infrastrutture e dei trasporti la **Raccomandazione n. 3** del Consiglio all'Italia del 20/5/2020 (COM 2020/512/final) invita tra l'altro a "concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale (...), su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile". Inoltre la **Raccomandazione del Consiglio n. 3 del 2019** e la **Raccomandazione n. 3 del 2020** proposta dalla Commissione europea, tra l'altro, sollecitano "l'innovazione della qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali".

La Commissione europea ha ribadito che i contenuti ed i principi ispiratori dei PNRR dovranno basarsi su alcune direttrici comuni tra cui in particolare la **transizione ambientale e quella digitale** per assicurare innovazione e competitività.

In coerenza con le raccomandazioni 2019 e con il PNR 2020, nelle Linee guida per la definizione del PNRR figura il cluster "**infrastrutture per la mobilità**" che dovrà essere finalizzato, tra l'altro, allo **sviluppo della rete stradale e autostradale** con particolare **attenzione a ponti e viadotti** e alla mobilità pubblica e privata a impatto ambientale sostenibile.

Nel **Programma nazionale di riforma (PNR) per il 2020** il Governo sottolinea l'importanza di un'**Italia connessa, sicura e sostenibile**, dotando il Paese di un **sistema integrato e resiliente di infrastrutture e servizi di trasporto** capace di rilanciare la competitività delle imprese, delle città e dei territori, aumentare la qualità della vita dei cittadini, ridurre il divario tra aree del Paese e categorie sociali, adattare le grandi infrastrutture alle esigenze del futuro ed ai cambiamenti climatici **puntando appunto su decarbonizzazione**, economia circolare, efficienza e uso razionale ed equo delle risorse naturali, contenimento del consumo di suolo e tutela del paesaggio (per approfondimenti si veda il paragrafo "Ambiente e territorio").

Nell'ambito **delle infrastrutture e dei trasporti** il Governo evidenzia che la **strategia di fondo punta all'integrazione delle infrastrutture di trasporto, di quelle energetiche, delle tecnologie digitali** sul piano della **sostenibilità ambientale**, anche attraverso il **soddisfacimento di una nuova domanda** quale la **micromobilità elettrica** e la **mobilità 'dolce'** (non motorizzata) per gli spostamenti urbani.

L'obiettivo di assicurare **un riequilibrio territoriale degli investimenti** sarà perseguito nel settore ferroviario attraverso **il completamento della rete di alta velocità ferroviaria**, estesa a tutto il Paese, in particolare alle Regioni del Sud (Calabria, Basilicata, Puglia, Sicilia), anche attraverso la

cosiddetta alta velocità di rete, che consentirà, senza la necessità di realizzare *ex novo* intere tratte ferroviarie, di garantire a tutte le principali aree urbane dell'Italia peninsulare tempi di accesso a Roma non superiori a quelli oggi garantiti dal sistema AV sulla sua tratta di maggior lunghezza. In tale quadro è compreso l'obiettivo del **completamento dei corridoi TEN-T**.

Anche nei settori **autostradale** (per approfondimenti sulla revisione del sistema delle concessioni autostradali si veda il paragrafo "Contratti pubblici"), **portuale e della logistica** si seguiranno le medesime linee di intervento volte a riequilibrare la dotazione di infrastrutture di base nel Paese all'interno di **un piano complessivo di smart mobility e forte integrazione modale**.

In particolare il Governo sottolinea nel PNR il forte impegno verso una **mobilità intelligente (Smart Mobility)**, che si tradurrà, in campo infrastrutturale, nell'**incentivazione dell'uso delle nuove tecnologie** ai fini dello **sviluppo delle piattaforme di osservazione e previsione del traffico** e per l'applicazione di sistemi di monitoraggio capaci di analizzare lo stato di conservazione delle opere infrastrutturali in modo continuativo. Parallelamente, con riferimento al profilo della transizione verde diverse iniziative saranno dirette alla **riconversione del trasporto pubblico su gomma** verso veicoli a basse emissioni.

Con la **risoluzione sul PNR 2020 la Camera** ha impegnato infine il Governo a garantire, tra l'altro, il **rapido riavvio dei cantieri** e il completamento delle opere infrastrutturali, anche **valorizzando l'intermodalità trasportistica**.

Tali obiettivi sono sostanzialmente confermati dalle **linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** che indicano espressamente: il completamento dei corridoi TEN-T ferroviari e l'Alta velocità di rete per passeggeri e merci; lo sviluppo alla rete stradale e autostradale; la realizzazione di *Smart districts*, intermodalità e logistica integrata. Con riferimento infine alla transizione verde, lo sviluppo di una mobilità pubblica e privata a impatto ambientale sostenibile.

Comunicazioni

Nelle **Raccomandazioni 2020**, si chiede all'Italia, tra l'altro, di **concentrare gli investimenti sulla transizione digitale**, che rappresenta la principale sfida di modernizzazione per il Paese sotto il duplice profilo degli investimenti infrastrutturali e di quelli immateriali, sulle competenze digitali. La necessità di rafforzare le competenze digitali è sottolineata anche dalla Raccomandazione 2 del 2020 (si veda sul punto in particolare il paragrafo "Ricerca innovazione e sviluppo").

Le **linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** indicano, come prima missione da conseguire, la “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”.

In tale quadro, nel **Programma Nazionale di Riforma del 2020**, con riferimento alle infrastrutture materiali, si prevede il rafforzamento degli **investimenti per le infrastrutture di comunicazione** ed in particolare il rinnovamento e lo sviluppo di tali infrastrutture con particolare riferimento al 5G e alle reti in fibra ottica, nonché di *data center* distribuiti per l'*edge cloud computing*.

Tali obiettivi **sono confermati nelle citate linee guida**, che indicano tra gli obiettivi il “Completamento rete nazionale di telecomunicazione in fibra ottica” ed “Interventi per lo sviluppo delle reti 5G”.

Le linee guida sottolineano **il ruolo che nel processo di digitalizzazione dovrà svolgere la pubblica amministrazione** quale catalizzatore della digitalizzazione del settore privato sfruttando il suo ruolo di maggiore centrale di acquisto del Paese” (per approfondimenti si veda il paragrafo “Innovazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione”).

In attuazione del **Piano Banda Ultralarga**, il PNR individua l’obiettivo di **accelerare lo sviluppo dei cantieri nelle cd. aree bianche**. Gli interventi della fase II del Piano saranno inoltre concentrati sul sostegno alla domanda per l’attivazione di servizi ultraveloci in tutte le aree del Paese e nella **diffusione di infrastrutture a banda ultralarga nelle cd. aree grigie**.

Con riguardo **al secondo profilo**, ossia alla realizzazione di sbocchi per le nuove competenze digitali **che potranno essere messe immediatamente a frutto sul mercato**, oltre alle iniziative, a monte, più strettamente riferite al settore della formazione scolastica, universitaria e più in generale terziaria (su cui si veda il paragrafo “Istruzione e competenze”), il Governo, nel PNR, si è impegnato **ad agire con politiche strutturali e congiunturali** volte a superare l’attuale emergenza, che includono tra le altre, la c.d. politica “*Youth but Smart*”, volto ad assicurare un sostegno di sistema al mondo della rete e dell’*e-commerce*. Si segnala nel documento che *Blockchain*, Intelligenza Artificiale, App, *Cloud* e 5G dovranno essere le cinque parole chiave per il rilancio tecnologico del Paese e prima fonte occupazionale della parte più giovane della popolazione lavorativa. A tal fine si potenzieranno gli incentivi fiscali per queste imprese innovative e si supporterà la contaminazione con le realtà esistenti. Il *Venture Capital* e il credito agevolato saranno incentivati.

Le politiche di promozione in tali ambiti dovranno riguardare, secondo il PNR, anche il settore **dei servizi digitali**, il settore della **robotica e dell’intelligenza artificiale, con particolare riferimento alla mobilità**.

I relativi investimenti dovranno consentire l’erogazione dei **servizi in cloud** per favorire e semplificare la fruizione in digitale degli utenti.

Anche tale ultimo ambito è stato sottolineato nelle linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in cui si sottolinea l'esigenza di promuovere "lo sviluppo delle infrastrutture e servizi digitali del Paese (*datacenter* e *cloud*)".

Con la **risoluzione parlamentare sul PNR** il Parlamento ha impegnato tra l'altro il Governo a conferire, nell'ambito degli interventi del Piano per la ripresa, un ruolo centrale, tra gli altri, all'innovazione e alla trasformazione digitale, quale fattore più importante per rendere universale la diffusione del sapere, dell'istruzione scolastica, della cultura, della medicina e dell'informazione, per ridurre le distanze e le disuguaglianze sociali e territoriali, tra Nord e Sud, tra città e periferie e tra aree urbanizzate ed aree interne del Paese, per rilanciare l'economia e creare nuovi posti di lavoro, individuando quindi nel processo di digitalizzazione uno dei cardini per le politiche di crescita del paese nei prossimi anni.

Peraltro, nelle **linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza il Governo** dà conto dell'intendimento **di sostenere l'iniziativa della presidenza tedesca dell'Unione europea** per la realizzazione di un IPCIEI (Importanti progetti europei di interesse comune) avente l'obiettivo di "aumentare la sicurezza e la sostenibilità della componentistica microelettronica in Europa, favorendo l'integrazione e la produzione di soluzioni basate sulle tecnologie 5G e 6G, nuovi algoritmi di sicurezza dei sistemi di telecomunicazione e nuove attrezzature e processi di alta qualità da produrre in Europa.

3.10 Innovazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

Il Consiglio dell'Unione europea, con le raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha costantemente invitato il nostro Paese a “migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle **competenze dei dipendenti pubblici**, accelerando la **digitalizzazione** e aumentando l'efficienza e la qualità dei **servizi pubblici locali**” (si veda la [Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia](#), ed in particolare la Raccomandazione n. 3).

La Commissione Europea, nella [Relazione per Paese relativa all'Italia 2020](#) (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020 ha preso atto che si sono verificati alcuni progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione della succitata Raccomandazione del 2019, la Commissione ha registrato **alcuni progressi** nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza dei servizi pubblici locali.

Il *Report* invita a proseguire la **digitalizzazione dei servizi pubblici** per favorirne rapidamente l'accesso per cittadini e imprese e a dotarsi di una **strategia integrata per rafforzare la capacità amministrativa**, in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento dei fondi UE.

Nelle [Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 maggio 2020](#), il Consiglio dell'Unione europea ha invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare “**un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali**” (Raccomandazione n. 3) e a “**migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione**” (Raccomandazione n. 4), nella considerazione che “un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione.”

Il Governo nel [PNR 2020](#) (trasmesso alle Camere l'8 luglio 2020) sottolinea in primo luogo che il piano rilancio e si baserà su un incremento della spesa, tra cui quella per l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

La **modernizzazione del Paese**, intesa anzitutto, come disponibilità disporre di una **pubblica amministrazione** efficiente, **digitalizzata**, ben

organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino, costituisce una delle tre linee strategiche attorno a cui è costruito il piano di rilancio (assieme a Transizione ecologica e Inclusione sociale e territoriale, parità di genere).

Le politiche strutturali con le quali Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione della PA sono finalizzate a superare la frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità.

Un ruolo centrale in questo ambito è ricoperto dalla semplificazione amministrativa e normativa, attraverso anche lo **snellimento delle procedure autorizzative** e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l'eccessivo carico di oneri normativi e burocratici.

La necessità di migliorare l'efficienza del funzionamento della pubblica amministrazione è ribadito nella [Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020](#), successiva all'adozione del PNR.

In occasione della discussione parlamentare sul PNR, nella [seduta del 29 luglio 2020](#), l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione ([n. 6-00124](#)) che impegna il Governo ad un significativo incremento **della spesa per l'innovazione e la digitalizzazione**, e alla predisposizione di una **riforma della Pubblica Amministrazione**.

Si segnala in proposito la definitiva approvazione da parte del Parlamento (10 settembre 2020) del disegno di legge di conversione del decreto-legge 76/2020 recante **misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti e per l'innovazione digitale**.

Il decreto introduce misure riconducibili a quattro ambiti principali:

- semplificazioni in materia di contratti pubblici ed edilizia
- semplificazioni procedurali e responsabilità
- misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale
- semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e *green economy*.

La proposta di **Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** presentata il 15 settembre 2020 alle Camere conferma gli obiettivi già indicati dal PNR.

In particolare, la **digitalizzazione della pubblica amministrazione**, nonché dell'istruzione, della sanità e del fisco, è compresa tra gli obiettivi della **Digitalizzazione ed innovazione**, la prima delle sei missioni del PNRR.

Lo scopo è di “rendere più efficienti e tempestivi i **servizi resi al cittadino e alle imprese**, specialmente nell'ambito della gestione dei contributi comunitari, lo sviluppo delle infrastrutture e servizi digitali del Paese (*datacenter* e *cloud*). nonché a promuovere investimenti che favoriscano l'innovazione in settori strategici (agroalimentare, telecomunicazioni, trasporti, aerospazio). In questo contesto, ciascun cittadino e ciascuna impresa sarà dotato di un'**identità digitale unica**”.

Secondo la proposta di Linee guida la “Pubblica Amministrazione può anche svolgere funzione di catalizzatore della digitalizzazione del settore privato sfruttando il suo ruolo di maggiore centrale di acquisto del Paese. In questa prospettiva la Pubblica Amministrazione potrebbe richiedere la piena **digitalizzazione delle procedure di interazione con i suoi fornitori**”.

Il rinnovamento della **pubblica amministrazione** è una delle **politiche e riforme di supporto al piano** (le altre sono la riforma fiscale, quella della giustizia e quella del mercato del lavoro) che dovranno accompagnare ed agevolare la realizzazione degli obiettivi del piano.

Nella consapevolezza che la pubblica amministrazione è un elemento chiave per la modernizzazione del Paese e per migliorare la vita dei cittadini e l'ambiente imprenditoriale, e un indicatore fondamentale per valutare le potenzialità di crescita del Paese, lo schema di linee guida individua diverse “**azioni di riforma**” delle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo, la “**missione digitale**”, per garantire l'interoperabilità delle banche dati della pubblica amministrazione secondo il principio *once only* e procedere alla razionalizzazione dei *data center* e all'ampliamento dell'uso del *cloud computing* per le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, la riforma della p.a. passa attraverso la riqualificazione dei suoi *asset* strategici, ossia:

- rinnovamento del **capitale umano** attraverso:
 - il potenziamento delle competenze anche digitali;
 - l'utilizzo di modalità di selezione del personale innovative e semplificate totalmente digitali;
 - il rafforzamento delle competenze manageriali dei dirigenti.
- interventi di innovazione delle **strutture organizzative** quali:
 - la regolazione dello *smart working* e (conseguentemente);
 - l'adeguamento dei sistemi di valutazione della *performance*.

- snellimento delle **procedure operative e modalità di erogazione dei servizi**, sulla scorta di quanto già realizzato con l'approvazione del decreto-legge semplificazioni (D.L. 76/2020).

Riguardo a quest'ultimo punto, lo schema prefigura la realizzazione di un ampio programma di interventi per la **semplificazione normativa e amministrativa**, tra cui:

- la verifica della effettività necessità di autorizzazioni e permessi, e la sostituzione, ove possibile, dei controlli *ex ante* con quelli *ex post*;
- la riduzione di oneri e tempi;
- la digitalizzazione dei processi amministrativi.

3.11 Contratti pubblici e concessioni autostradali

Contratti pubblici

In materia di **contratti pubblici**, nelle **Raccomandazioni del Consiglio UE per il 2019 e per il 2020** l'Italia è stata sollecitata ad assicurare livelli più elevati di **competitività** e di **contrasto alla corruzione** nelle **procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici**, quali precondizioni per un miglioramento della qualità dei servizi, anche attraverso l'accelerazione della digitalizzazione della pubblica amministrazione, e per una più efficiente promozione degli investimenti pubblici.

Allo stesso tempo – come sottolineato nella Raccomandazione per il 2020 – le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici dovrebbero rimanere efficienti, assicurando un **equilibrio tra la necessità di un monitoraggio** scrupoloso e la **necessità di essere tempestive**.

Nella **Relazione per paese 2020** la Commissione europea giudica ancora incomplete le **riforme per affrontare le inefficienze del sistema degli appalti pubblici**, osservando che i numerosi tentativi di riformare il sistema hanno generato incertezza sia per le amministrazioni locali sia per le imprese, mentre hanno consentito solo marginalmente di contrastare la frammentazione. Queste questioni impediscono all'Italia, a giudizio della Commissione, di continuare a semplificare e razionalizzare gli appalti e a renderli trasparenti, nonostante gli sforzi significativi compiuti negli ultimi anni dalle autorità sia centrali che locali (ad esempio, le iniziative volte a migliorare l'aggregazione, la creazione di un registro dei contratti e i lavori tecnici per creare un sistema coerente per gli appalti elettronici).

Nell'ottica di offrire una cornice normativa idonea a favorire il rilancio degli investimenti pubblici, il **PNR 2020** enuncia la volontà di **intervenire sul Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. 50/2016), al fine di **velocizzare e semplificare le procedure** ed integrare i processi autorizzativi, delineando un sistema puntuale definito dalle responsabilità degli amministratori ed agevolando la **qualità della progettazione** e, più in generale, la capacità delle stazioni appaltanti di agire con maggiore flessibilità. Il documento segnala, inoltre, la volontà di **rafforzare le modalità di digitalizzazione delle procedure di affidamento** relative a tutti i contratti pubblici e di **favorire il coinvolgimento di risorse private**, laddove ne sussistano i presupposti, nel settore della realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, **attraverso schemi di partenariato pubblico privato** e di leasing pubblico.

In tale contesto di riferimento, le **Linee guida**, nell'ambito delle politiche e riforme di supporto al PNRR e in linea con l'obiettivo generale di rilanciare gli investimenti pubblici e privati, segnalano l'intenzione di mettere in campo tutte le azioni necessarie per garantire appalti pubblici efficienti, trasparenti e con tempi certi, anche **rivedendo alcune disposizioni oggi presenti nel Codice dei contratti pubblici**, al fine di ottenere, in coerenza con le modifiche già introdotte con il [D.L. 76/2020](#) (c.d. decreto semplificazioni, convertito, con modificazioni, dalla L. 120/2020), un chiaro e semplificato quadro giuridico per gli amministratori e gli operatori economici. Nelle Linee guida il Governo sottolinea, inoltre, che, nel quadro di tale processo semplificatorio, un impulso sostanziale giungerà dall'introduzione nell'ordinamento di un **regolamento unico di attuazione ed esecuzione** del D.Lgs. 50/2016.

Si ricorda che il comma 27-*octies* dell'art. 216 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), introdotto dal D.L. 32/2019 (cosiddetto decreto «sblocca cantieri»), prevede la reintroduzione di un regolamento unico di esecuzione e attuazione delle norme che sostituirà molte linee guida ANAC e i decreti ministeriali e interministeriali.

In coerenza con quanto indicato nel PNR 2020, nelle Linee guida il Governo manifesta, poi, l'intenzione di promuovere le condizioni per un concreto **coinvolgimento di risorse private** nel settore della realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, anche attraverso **schemi di partenariato pubblico-privato**.

Si ricorda che nel parere della VIII Commissione della Camera sul PNR 2020 (espresso nella seduta del 22 luglio 2020) si è evidenziata la necessità di porre in atto tutte le iniziative normative utili alla velocizzazione e alla semplificazione delle procedure autorizzative e di aggiudicazione dei contratti pubblici, al fine di offrire una cornice normativa idonea a favorire il rilancio degli investimenti pubblici e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, anche nell'ottica di superare le disparità regionali e rafforzando la qualità delle infrastrutture con il potenziamento della fase della progettazione, la digitalizzazione delle procedure di affidamento e il coinvolgimento di soggetti privati secondo lo schema del partenariato pubblico-privato.

Merita inoltre segnalare che, per il settore dei contratti pubblici, particolare rilievo assumono nelle Linee guida alcuni criteri di valutazione dei progetti: tra i criteri di valutazione negativa, quello relativo alla esclusione delle infrastrutture che non hanno un **livello di preparazione progettuale sufficiente**; tra i criteri di valutazione positiva, tra gli altri, quelli relativi alla **rapida attuabilità/cantierabilità** del progetto, soprattutto nella prima fase del PNRR, e ai progetti che per l'implementazione e il finanziamento prevedono forme di **partenariato pubblico-privato**.

Revisione delle concessioni autostradali

Nella **Raccomandazione del Consiglio all'Italia per il 2019** si evidenzia che un **aumento delle procedure competitive** per l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico e delle **concessioni per l'accesso ai beni pubblici** avrebbe un impatto positivo sulla qualità dei servizi.

Con specifico riguardo alle **concessioni autostradali**, il **PNR 2020** segnala la volontà di dare ulteriore impulso al **processo di revisione**, al fine di garantire una maggiore **trasparenza, competitività** tra gli operatori e il **corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse imprenditoriale**, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti, dando tempestiva attuazione alle delibere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Nel settore delle concessioni autostradali, si ricordano, da ultimo, la recente normativa introdotta in seguito al crollo del c.d. ponte Morandi (informazioni sulla vicenda negoziale in corso sono state fornite, nella seduta del 5 agosto 2020, in risposta all'[interrogazione 5/04508](#)) nonché la disciplina speciale (derogatoria rispetto a quella generale sulle concessioni, contenuta negli articoli 164-178 del Codice dei contratti pubblici) introdotta dall'[art. 35 del D.L. 162/2019](#) e finalizzata a regolare i casi di revoca, decadenza o risoluzione di concessioni di strade o di autostrade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, e a prevedere, in particolare, l'affidamento ad ANAS S.p.A. della gestione di tali strade o autostrade nelle more dell'affidamento a nuovo concessionario.

Nell'ambito delle politiche di supporto al PNRR, la necessità di dare ulteriore impulso al **processo di revisione delle concessioni autostradali** è fatta oggetto di specifica attenzione nelle Linee guida, in coerenza con quanto già indicato nel PNR 2020.

3.12 Giustizia

Nel settore della giustizia, il **Consiglio europeo**, nelle sue annuali Raccomandazioni ha costantemente sollecitato l'Italia a “*ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio, facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore*”, nonché ad “*aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione*” (cfr. Raccomandazioni del 2017-2019).

La Commissione Europea, nella [Relazione per Paese relativa all'Italia 2020](#) (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020, rileva come l'Italia abbia compiuto progressi solo limitati nel dare attuazione alle sopra citate Raccomandazioni. In particolare:

- nel settore civile, ci viene contestata la perdurante scarsa efficienza del sistema giudiziario civile, con particolare riguardo all'utilizzo tuttora limitato del filtro di inammissibilità per gli appelli, che incide sulla durata dei processi, alla necessità di potenziare gli organici e alle differenze tra i tribunali per quanto riguarda l'efficacia della gestione dei procedimenti;
- con riguardo alla lotta alla corruzione, la Commissione sottolinea il persistere di una serie di criticità e suggerisce di intervenire in materia di *lobbying*, di conflitti di interessi e di *whistleblowing*;
- nel settore penale, si rileva il perdurare della scarsa efficienza del processo, soprattutto di appello, che si ripercuote anche sull'efficacia del contrasto alla corruzione.

Da ultimo, nelle [Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 maggio 2020](#), dopo aver sottolineato nuovamente che l'efficacia nella prevenzione e nella repressione della corruzione possono svolgere un ruolo importante nell'assicurare la ripresa dell'Italia dopo la crisi, per evitare i tentativi della criminalità organizzata di infiltrarsi nell'economia e nella finanza, e che i tempi di esaurimento dei procedimenti penali presso i tribunali d'appello continuano a destare preoccupazione, e il quadro anticorruzione dell'Italia sia pure recentemente rafforzato deve essere completato, il Consiglio europeo ha invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a “*migliorare l'efficienza del sistema giudiziario*”.

Con il **Programma Nazionale di Riforma del 2020** ([PNR 2020](#)) il Governo ha risposto alle sollecitazioni europee prevedendo interventi di riforma caratterizzati anche da una politica di potenziamento del personale della giustizia, attraverso l'ampliamento delle piante organiche, e di digitalizzazione del processo. In occasione della discussione parlamentare

sul PNR, nella [seduta del 29 luglio 2020](#), l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione ([n. 6-00124](#)) che impegna il Governo a favorire la riforma del processo civile e penale, dell'ordinamento giudiziario e della disciplina sulla costituzione e sul funzionamento del CSM, al fine di garantire una maggiore efficienza del sistema giudiziario, anche al fine di accrescere la competitività del sistema-Paese.

Le **Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** presentate dal Governo confermano gli obiettivi già indicati dal PNR ed in particolare inseriscono la **riforma della giustizia** tra le politiche di supporto per il conseguimento di “*Un ordinamento giuridico più moderno e efficiente*”, ritenuto prioritario per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti e alle attività economiche, in grado di generare effetti positivi sul PIL del Paese.

Per raggiungere tale obiettivo, le linee guida indicano tre direttrici principali da seguire:

- ridurre la durata dei processi civile e penale;
- revisionare il codice civile;
- riformare il diritto societario.

Al riguardo sono individuati diversi interventi **di riforma**, che prenderanno corpo con l'attuazione delle deleghe contenute in alcuni disegni di legge il cui esame parlamentare è in corso; si tratta specificamente:

- del disegno di legge delega sulla **riforma del codice civile** (S. 1151), all'esame della Commissione Giustizia del Senato;
- del disegno di legge delega sulla **riforma del processo civile** (S. 1662), volto a semplificare i procedimenti e ad introdurre misure acceleratorie, anche attraverso l'incentivazione dell'utilizzo di strumenti informatici, anch'esso all'esame della Commissione Giustizia del Senato;
- del disegno di legge delega sulla **riforma del processo penale** (C. 2534), che persegue il duplice obiettivo di ridurre i flussi in entrata e deflazionare il giudizio e di razionalizzare e semplificare il procedimento penale, all'esame della Commissione Giustizia della Camera.

Per quanto riguarda la **riforma del diritto societario**, è già stato adottato il codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 14/2019), la cui entrata in vigore è stata tuttavia posticipata al 1° settembre 2021 a causa dell'emergenza Covid. Il Governo prevede inoltre di intervenire sulla **giustizia tributaria**, già interessata dall'introduzione, con esiti positivi, del processo telematico nel luglio dello scorso anno.

Ulteriore obiettivo di riforma, - volto anche a dare attuazione agli impegni contenuti nella risoluzione parlamentare sul PNR - è la **riorganizzazione del Consiglio superiore dalla magistratura**, oggetto di uno specifico disegno di legge di delega approvato dal Consiglio dei ministri del 7 agosto 2020 e non ancora trasmesso alle Camere.

Nelle linee guida si specifica infine, come già previsto nel PNR, che la riforma della giustizia dovrà essere accompagnata dal potenziamento e adeguamento delle risorse di personale e delle dotazioni strumentali e tecnologiche, implementando ulteriormente le **politiche di digitalizzazione** già avviate, volte a favorire la celebrazione dei processi in un tempo ragionevole. A tal fine, sono previsti interventi per l'estensione della piattaforma del processo civile telematico agli uffici della Corte di Cassazione e per la realizzazione del processo penale telematico.

3.13 Patrimonio culturale, spettacolo e sport

Negli anni più recenti, il **patrimonio culturale**, lo **spettacolo** e lo **sport** non sono stati oggetto di specifiche Raccomandazioni del Consiglio europeo.

Cionondimeno, il [Programma Nazionale di riforma \(PNR\) 2020](#), ha incluso gli ambiti relativi al **patrimonio culturale** e allo **spettacolo** tra quelli ritenuti chiave per il rilancio del Paese.

In particolare, nell'ambito dell'area prioritaria di intervento n. 4, relativa a “*Produttività, competitività, giustizia e settore bancario*”, il PNR ha sottolineato l'esigenza – resa ancora più stringente dagli effetti dell'emergenza sanitaria – di **valorizzare il patrimonio artistico** e naturale del Paese, anche per la sua stretta connessione con il turismo.

In particolare, le linee di intervento ritenute prioritarie per promuovere lo sviluppo della cultura riguardano: la ristrutturazione e la riorganizzazione dei **musei**; la valorizzazione dei **monumenti** e dei **siti archeologici**; la tutela e il restauro del **patrimonio culturale** pubblico e privato; il sostegno degli **archivi**, delle **biblioteche** e degli **istituti culturali**; la **digitalizzazione** del patrimonio culturale e l'incremento delle possibilità di **fruizione anche a distanza**.

Sono, inoltre, previste misure specifiche a favore delle **imprese culturali e creative**, ritenute di grande rilevanza economica, occupazionale e sociale.

Con specifico riguardo al settore dello **spettacolo**, del **cinema** e dell'**audiovisivo**, il PNR ha evidenziato che occorre dare nuovo impulso alla **promozione della produzione artistica nazionale**, anche nell'ottica di una maggiore attrattività a livello internazionale.

Per il settore dello **sport** il PNR non contiene specifiche previsioni.

Le [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), trasmesse dal Governo alle Camere il 15 settembre 2020, ritenuto che un indubbio punto di forza del nostro Paese è costituito dal **patrimonio paesaggistico, artistico e archeologico**, ricordano innanzitutto che il Piano di Rilancio del Governo osserva che si dovrà investire nella “bellezza” dell'Italia e che a tal fine sarà necessario rafforzare la **tutela** del patrimonio artistico, culturale e naturale e promuoverne la **fruizione**, consolidandone le potenzialità e la capacità di attrazione di flussi turistici.

Più nello specifico, nell'ambito della *missione 1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo*, le linee guida del Governo evidenziano che l'innovazione digitale consentirà di migliorare l'efficienza del sistema produttivo, con particolare riferimento alle **filiera**

produttive strategiche, tra cui viene fatto rientrare anche il **settore turistico/culturale**. Il documento, inoltre, evidenzia che un'attenzione particolare andrà riservata alla **promozione dell'industria culturale e del turismo**, vero *asset* strategico dell'Italia.

In base a quanto riportato nel [Documento approvato dal Comitato Interministeriale per gli Affari Europei \(CIAE\)](#), nell'ambito della *missione 4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura*, uno degli obiettivi è **valorizzare il ruolo della cultura e del patrimonio culturale nell'attività didattica e formativa**, anche attraverso l'interazione tra scuola università e luoghi della cultura.

Inoltre, **investimenti nel settore sportivo** per l'inclusione e l'integrazione sociale sono fatti rientrare tra gli ambiti specifici della *missione 5. Equità sociale, di genere e territoriale*.

Nel corso dell'[audizione, il 22 settembre 2020, presso la VII Commissione Cultura della Camera, del Ministro per le politiche giovanili e lo sport, Vincenzo Spadafora](#), sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund per il **settore dello sport**, il rappresentante del Governo ha evidenziato che l'intenzione è quella di destinare almeno **€ 1 mld** all'**impiantistica sportiva** e, in particolare, per la ristrutturazione, l'ammodernamento, l'efficientamento e la riqualificazione di vecchi impianti, nonché per la creazione di nuovi. In tale contesto, un'attenzione particolare – in sinergia con il Ministero dell'istruzione – verrà dedicata a **palestre e infrastrutture scolastiche**.

Un secondo filone, cui si propone di destinare **€ 0,5 mld**, riguarda il sostegno e il rilancio dell'attività sportiva di base, in particolare, con progetti che coinvolgano direttamente le **associazioni sportive dilettantistiche** e le **società sportive dilettantistiche**.

3.14 Agricoltura

Quanto alle **Raccomandazioni specifiche formulate per il Paese dalla Commissione per il 2020 e 2021**, si segnala l'importanza per il comparto delle indicazioni relative alla necessità di:

- fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici

Al riguardo si fa presente che presso la XIII Commissione Agricoltura sono all'esame tre proposte di legge recanti interventi nel settore ittico (A.C. 1008, 1009 e 1636) che intervengono, tra l'altro, in materia di riforma delle politiche sociali nel settore della pesca professionale.

- garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese

Il decreto liquidità (DL n.23/2020) ha esteso - in ragione dell'emergenza sanitaria in atto - l'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI), prevedendo, con il comma 11, che le misure transitorie introdotte si applichino, in quanto compatibili, anche alle garanzie rilasciate da ISMEA in favore delle imprese agricole e della pesca. Per tali finalità sono stati assegnati a ISMEA 100 milioni di euro per l'anno 2020. Con il decreto rilancio (DL n. 34/2020) sono stati assegnati all'ISMEA ulteriori 250 milioni di euro per il 2020 in relazione all'operatività delle garanzie che essa può prestare, in base alla legislazione vigente, a fronte di finanziamenti a breve, a medio ed a lungo termine concessi da banche, intermediari finanziari nonché dagli altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito agrario e destinati alle imprese operanti nel settore agricolo, agroalimentare e della pesca;

- migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione.

Nella **Relazione 2020 sui progressi compiuti dall'Italia**, la Commissione sottolinea come ancora sono stati compiuti progressi limitati nella lotta al lavoro sommerso – fenomeno che in agricoltura è molto diffuso ed è aggravato dal fenomeno del c-d- caporalato – e non si è intervenuti con riforme organiche per affrontare il deficit di produttività che caratterizza il sistema produttivo italiano.

La **Commissione agricoltura della Camera** ha espresso, il 23 luglio scorso, [parere favorevole sul PNR 2020, con alcune osservazioni](#).

È stato, al riguardo, sottolineata l'importanza di:

1. introdurre misure dirette a rafforzare le **politiche di filiera**, con particolare riferimento a settori strategici quale quello cerealicolo;

2. sostenere **l'innovazione tecnologica e infrastrutturale**, promuovendo la realizzazione di reti infrastrutturali e di servizi di telecomunicazione (ICT) nelle aree rurali, per favorirne lo sviluppo socio-economico;
3. attuare interventi diretti a **ridurre gli effetti dei cambiamenti climatici** sulle produzioni agricole e a **contenere il fenomeno del consumo di suolo**;
4. prevedere misure dirette a promuovere la **sostenibilità delle produzioni agricole**, attraverso interventi di sostegno alla conversione eco-sostenibile delle imprese;
5. introdurre disposizioni di **semplificazione** nelle materie dell'agricoltura e della pesca;
6. prevedere ulteriori e più incisivi **strumenti di sostegno del reddito e del lavoro agricolo**;
7. adottare misure dirette a sostenere l'attività dei **giovani agricoltori**, attraverso forme di incentivazione all'imprenditoria agricola;
8. rafforzare il sistema delle **informazioni al consumatore**, al fine di promuovere regimi alimentari sani e rispettosi dell'ambiente, in linea con gli obiettivi della strategia europea «*Farm to fork*».

In relazione alla presentazione del Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR), le **Linee guida** trasmesse al Parlamento considerano il **comparto agroalimentare** tra i **settori strategici** sui quali occorre investire in termini di:

- innovazione tecnologica e digitale;
- incremento della **competitività**, attraverso il rafforzamento del Patto per l'export e il sostegno all'internazionalizzazione;
- transizione ecologica, attraverso:
 1. l'attuazione della strategia "From farm to fork.";
 2. il miglioramento dell'efficienza energetica dei fabbricati rurali;
 3. la gestione integrata del ciclo delle acque anche a fini irrigui e il monitoraggio delle acque interne e marine al fine di contrastarne l'inquinamento;
 4. gli investimenti in fonti rinnovabili;
 5. il sostegno alla transizione ecologica;
 6. la valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale;
 7. l'adozione di criteri ambientali minimi e introdurre la fiscalità di vantaggio per le imprese sostenibili.
- **equità sociale, di genere e territoriale**, attraverso:
 1. la tutela del reddito dei lavoratori;
 2. il contrasto al lavoro sommerso;

3. l'attuazione del Piano Sud 2030 e della Strategia nazionale delle aree interne;
4. la rigenerazione di aree interne e montane.

Tra le politiche di supporto viene indicata la riforma del fisco e, in tale ambito, la revisione dei sussidi, con particolare riguardo a quelli dannosi per l'ambiente.

Per quanto riguarda il **quadro delle risorse disponibili**, le Linee guida indicano una stima delle risorse disponibili per l'Italia ed evidenzia che nell'ambito delle risorse destinate al "*Recovery and Resilience Facility*" sono previsti complessivamente 7,5 per lo **sviluppo rurale**, 0,8 dei quali assegnati all'Italia.

3.15 Sanità

In linea con le raccomandazioni del Consiglio UE del 2020, la risoluzione sul PNR 2020 ²³– approvata nella [seduta del 29 luglio 2020](#) dall'Assemblea del Senato - ha impegnato il Governo a favorire, in ambito sanitario, un **migliore coordinamento tra Stato e Regioni**, potenziando le misure già adottate nel periodo emergenziale da COVID-19, con particolare attenzione al miglioramento delle strutture sanitarie, all'incremento e alla formazione del personale, alla promozione di un nuovo ruolo del medico di medicina generale nonché al rafforzamento della medicina territoriale e delle cure domiciliari.

L'importanza del rafforzamento e del cambio di paradigma in sanità – emerso come tema rilevante nel periodo emergenziale - è ampiamente riconosciuto dalle **Linee guida che individuano la salute tra le sei missioni del Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR)**.

Più precisamente, le linee guida sottolineano l'importanza di rafforzare la resilienza e le capacità del Servizio sanitario nazionale (per quanto riguarda operatori sanitari, prodotti medici essenziali e infrastrutture) e la necessità di migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali. Per quanto riguarda investimenti e azioni di progetto (*clusters* di progetto), il Governo intende dare seguito alle misure a sostegno del SSN, adottate con i recenti provvedimenti, attraverso un piano di investimenti e di politica industriale di medio-lungo termine. Inoltre, perseguendo negli investimenti già effettuati, le linee guida intendono indirizzare una specifica linea di investimento allo sviluppo della sanità di prossimità e ad una più forte integrazione tra politiche sanitarie, politiche sociali e ambientali al fine di favorire una effettiva inclusione sociale dei pazienti cronici e fragili anche per superare le attuali carenze del sistema delle Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e dei presidi sanitari nelle aree rurali e marginali del paese.

Sono inoltre previsti investimenti nella digitalizzazione dell'assistenza medica e dei servizi di prevenzione, nonché la promozione del fascicolo sanitario elettronico e della telemedicina.

In tale contesto, le Linee guida sottolineano, come intervento prioritario, la valorizzazione del personale sanitario.

Nella [audizione sul Recovery Fund del 10 settembre 2020](#) presso la Commissione Affari sociali della Camera, il **Ministro della salute**,

²³ Conforme con le indicazioni della risoluzione e con le indicazioni del PNR, il [parere](#) approvato dalla Commissione XII della Camera il 28 luglio 2020 sul Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020, di cui alla III Sezione del Documento di economia e finanza 2020. Doc. LVII, n. 3.

riprendendo le questioni già evidenziate nel PNR, ha meglio precisato il **contesto di intervento** - caratterizzato da problemi strutturali quali l'invecchiamento della popolazione (con la correlata esplosione delle cronicità), le diseguaglianze di salute fra i diversi territori nonché la costante riduzione dei finanziamenti statali dedicati – e ha sottolineato come il piano di investimenti in sanità intenda connotarsi come un **Piano integrato sul territorio** da realizzarsi attraverso il **rafforzamento e lo sviluppo di 5 assi, di cui tre verticali (Sanità di prossimità, Ospedali in rete, Salute e ambiente) e due trasversali (Conoscenza e Innovazione digitale)**. Il Ministro ha inoltre sottolineato come per la realizzazione delle azioni e dei progetti sia fondamentale continuare nel processo di reclutamento delle diverse professionalità sanitarie e di incremento delle risorse per formazione specialistica.

Più in particolare, le azioni relative agli **assi verticali** sono state così declinate:

- **Sanità di prossimità** (Area territoriale): passaggio da un modello organizzativo verticale ad un modello orizzontale con servizi interconnessi e maggiore integrazione fra interventi sanitari ed interventi socioassistenziali; rafforzamento dell'assistenza domiciliare con l'obiettivo di raggiungere un *target* di offerta del 10% di servizi verso soggetti fragili al di sopra dei 65 anni; implementazione dei servizi territoriali quali Case comunità, Consultori, Strutture di riabilitazione e *Hospice*; potenziamento dei servizi di prevenzione e loro raccordo con il sistema di istruzione e di gestione della sicurezza sul lavoro; fase strategica di investimento su servizi dedicati alle lotta alle dipendenze;
- **Ospedali in rete**: aggiornamento del DM 70/2015 di definizione degli *standard* dell'assistenza ospedaliera; interventi di edilizia sanitaria in una logica *green*; recupero mobilità passiva; interventi innovativi nel comparto dedicato ai servizi di emergenza/urgenza;
- **Salute e Ambiente**: approccio integrato *one health* (medicina umana, veterinaria e protezione dell'ambiente) con un potenziamento del comparto veterinario.

Per quanto riguarda gli **assi trasversali**, le azioni previste sono le seguenti:

- **Conoscenza per la salute**: valorizzazione degli IRCCS; rafforzamento e riforma delle procedure di aggiornamento professionale (ECM); sostegno della filiera industriale della sanità anche attraverso azioni indirizzate ad attrarre investimenti privati;
- **Digitalizzazione**: utilizzo della telemedicina e della teleassistenza nelle cure domiciliari anche al fine di garantire la presa in carico continua dei soggetti fragili residenti nelle aree montane, interne e insulari; circolarità

ed interconnessione dei dati da trasformare in informazioni utili; diffusione e pieno utilizzo del Fascicolo sanitario elettronico.

Si ricorda infine che, nelle Linee guida, sono indicati i **criteri di valutazione** (negativi e positivi) per i progetti che riguardano i beni pubblici, quali la salute. **Per i progetti riferibili al cluster *sanità* rilevano i criteri di valutazione positivi**, avendo gli investimenti in tale settore una ricaduta su un gran numero di beneficiari, una rapida attuabilità/cantierabilità (visto che nel periodo emergenziale molto si è già lavorato sul cambio di paradigma in sanità) e monitorabilità (le procedure di valutazione e monitoraggio sono ampiamente utilizzate in sanità, basti qui ricordare i procedimenti di valutazione relativi ai LEA).

3.16 Politiche sociali

La **Relazione per paese 2020** ha rilevato che in Italia continua a mancare un adeguato coordinamento e una strategia globale che combini un sistema fiscale più efficiente con l'accesso a servizi/misure di assistenza, volti a conciliare la vita professionale e la vita familiare.

La necessità di costruire un quadro organico e coerente delle politiche per la famiglia in grado di migliorare la coesione sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro è stata riconosciuta all'interno del **PNR** con la previsione di un **Piano strutturale e integrato di politiche familiari (*Family Act*)** “raccordato a riforma IRPEF nonché a politiche attive per il lavoro e l'occupazione giovanile”.

Tali tematiche sono state ampiamente sviluppate dalle **Linee guida per la realizzazione del PNRR** che, tra le **missioni**, comprendono quella dedicata a **Equità sociale, di genere e territoriale, e, fra le politiche e riforme di supporto al Piano, comprendono il sostegno alla famiglia e alla genitorialità** (declinato nel *cluster* di progetto “Piano della Famiglia raccordato a riforma IRPEF”).

Le **Linee sottolineano in tal modo l'importanza di contrastare la severa crisi demografica** che sta attraversando il nostro paese che, in termini di natalità, si attesta ben al di sotto della media europea.

La centralità del tema è dimostrata anche dalla tempistica adottata: l'esame del disegno di legge [A.C. 2561](#) *Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*, collegato alla legge di bilancio 2020 e approvato dal Consiglio dei Ministri n. 51 dell'11 giugno 2020, è stato avviato nel luglio 2020 dalla XII Commissione della Camera.

Nell'esercizio delle deleghe previste dal *Family act*, il Governo dovrà: promuovere la parità tra i sessi all'interno dei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile; affermare il valore sociale delle attività educative e di apprendimento formale e non formale dei figli; sostenere l'autonomia finanziaria dei giovani attraverso detrazioni e agevolazioni per spese documentate per la locazione di abitazioni per figli maggiorenni iscritti a corsi universitari e in favore di giovani coppie; mettere a punto misure organizzative, di comunicazione e di semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione dei medesimi.

Dal disegno di legge sarà soppresso l'articolo 2 (*Delega al Governo per l'istituzione dell'assegno universale e per il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli*), in quanto un disegno di iniziativa parlamentare ([A.C. 687](#)), dal contenuto quasi identico, è stato approvato dalla Camera ed è ora passato all'esame del Senato. L'**assegno unico e universale** intende superare l'attuale polverizzazione delle misure a sostegno della genitorialità (prestazioni sociali agevolate, assegni familiari, detrazioni fiscali) mediante una complessiva razionalizzazione e una parziale soppressione degli

istituti vigenti, finalizzando le risorse così reperite per l'istituzione dell'assegno unico.

La **Ministra per le pari opportunità e la famiglia**, nel corso della sua [audizione sul Recovery Plan del 10 settembre 2020](#), presso la Commissione XII della Camera, ha sottolineato l'importanza delle azioni e degli interventi previsti nel *Family act* per contrastare le diseguaglianze (divari territoriali, di reddito, di genere, di opportunità educative/professionali e lavorative) e il fenomeno della denatalità, nonché il fatto che l'avvio dell'erogazione dell'assegno unico e universale potrà essere reso più celere grazie alle risorse messe in campo dal *Recovery Plan*.

In materia di politiche sociali le Linee guida prevedono inoltre, **fra i clusters di progetto** della Missione Equità sociale, di genere e territoriale, **l'attuazione di un nuovo piano sociale nazionale per le fasce vulnerabili, [child guarantee](#) e vita indipendente delle persone con disabilità.**

Nel 2015, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e gli Stati membri dell'Unione europea "a introdurre una *Child Guarantee* (sistema di garanzia per l'infanzia) in modo che ogni bambino in condizioni di povertà possa avere accesso all'assistenza sanitaria gratuita, all'istruzione gratuita, a un alloggio dignitoso e a un'alimentazione adeguata, come parte di un piano integrato europeo per combattere la povertà infantile". A seguito della successiva richiesta del Parlamento alla Commissione di attuare un'azione preparatoria per esplorare il potenziale campo di applicazione, la Commissione ha commissionato uno studio per analizzare la fattibilità di tale regime. Lo studio è stato pubblicato nel marzo 2020. Successivamente, la Commissione europea ha incaricato l'Italia di sviluppare uno dei progetti pilota per il contrasto alle diseguaglianze e alla povertà minorile in previsione di un'apposita Raccomandazione nel 2021 sulla *Child Guarantee*. Il progetto pilota vedrà la collaborazione della Commissione con il nostro Paese, durerà due anni e sarà realizzato insieme ad Unicef (sul punto il [comunicato](#) sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Per quanto riguarda la **disabilità**, si ricorda che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'[ufficio di coordinamento delle azioni del Governo per le persone con disabilità e le loro famiglie](#), cura gli adempimenti necessari per la realizzazione degli interventi connessi all'attuazione delle politiche volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro piena ed effettiva partecipazione e inclusione sociale, nonché la loro autonomia. Nell'ambito dell'Ufficio opera l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

In ultimo, si ricorda che, a differenza di quanto avviene in campo sanitario, dove i Livelli essenziali di assistenza (LEA) indicano nel dettaglio

le prestazioni erogate attraverso il Servizio sanitario nazionale, per le politiche sociali, non si è provveduto né a disegnare una programmazione nazionale dei servizi e degli interventi, né a fissare risorse certe e strutturali, tali da rendere possibile il finanziamento dei diritti soggettivi esigibili. Il Piano Nazionale Sociale del triennio 2018-2020²⁴, ha sottolineato come risulti difficile definire i **LEP** in un quadro economico in cui le risorse dedicate alle politiche sociali risultano fortemente limitate. Pertanto, il Piano si limita a programmare a livello nazionale l'utilizzo delle risorse del FNPS, e, senza pretendere di fissare livelli essenziali delle prestazioni, individua il percorso verso obiettivi condivisi in grado di garantire maggiore uniformità territoriale in un quadro della spesa sociale fortemente disomogeneo, a volte all'interno di una stessa regione.

Partendo da tali presupposti, le **Linee guida, nella sezione dedicata ai progetti, fra i criteri di valutazione positivi** comprendono il **contributo al raggiungimento dei LEP** (citando in chiaro il riferimento all'art. 117 Cost.).

²⁴ Emanato in allegato al [Decreto 26 novembre 2018](#) di riparto del Fondo nazionale politiche sociali (FNPS).

3.17 Difesa

Per quanto concerne il comparto della Difesa, con il *Programma Nazionale di Riforma del 2020* il Governo ha ribadito che andranno “sostenute le potenzialità **dell’industria italiana dell’Aerospazio, della Difesa e della Sicurezza**, la cui produzione è significativamente destinata per quasi il 70 per cento ai mercati esteri, sia verso l’area UE che verso l’area extra-europea”²⁵.

A tal proposito, sono state più volte rappresentate in ambito parlamentare le potenzialità dell’industria nazionale della difesa “considerata **tra le più virtuose** in termini di effetti generali sull’economia, con un **coefficiente moltiplicativo** del valore aggiunto pari a **2,9**”²⁶.

In tale quadro, il Governo ha recentemente segnalato alla Commissione Difesa della Camera che **nuove risorse da destinare agli investimenti** della Difesa consentirebbero di:

1. “avviare e/o sostenere importanti programmi di investimento per lo sviluppo del Paese;
2. sostenere l’industria nazionale, promuovendone il consolidamento in ambito internazionale anche nel quadro delle cooperazioni in ambito europeo;
3. recare concreti benefici per la ripresa del P.I.L post emergenza sanitaria COVID-19;
4. salvaguardare la tenuta dei livelli occupazionali”²⁷.

A sua volta la [Commissione Difesa ha recentemente ribadito](#) la necessità di “dare piena attuazione ai programmi di interesse della Difesa volti a sostenerne l’avvio e il prosieguo per l’ammodernamento e il rinnovamento dello strumento militare, **contribuendo in tal modo ad assicurare il necessario sostegno allo strategico settore industriale** – che costituisce un rilevante volano a sostegno della ripresa economica del Paese – oltreché per contribuire al mantenimento di adeguati livelli occupazionali nello specifico comparto”.

La [Commissione ha, altresì, sottolineato l’opportunità](#), che “sia valutata, nell’ambito delle politiche di rilancio degli investimenti pubblici, l’istituzione di uno strumento pluriennale per gli investimenti della Difesa,

²⁵ Area prioritaria 4, pag.88.

²⁶ Audizione del Gen. Div. A. Antonio Conserva, Capo Ufficio generale pianificazione, programmazione e bilancio dello Stato maggiore della Difesa, del 9 settembre 2020.

²⁷ Cfr. audizione citata nella nota 2.

al fine di assicurare sia stabilità alle risorse sia l'opportuna supervisione politica del Parlamento sulle scelte più rilevanti”²⁸.

I “programmi di investimento della Difesa” si caratterizzano per essere **programmi di lunga durata**, che consentono alle imprese di ammortizzare gli investimenti affrontati “ed offrono un elemento di stabilità in uno scenario economico mutevole per essere costantemente tesi all’innovazione tecnologica, cui spesso hanno fatto da traino e stimolo. La loro esecuzione richiede, inoltre, la disponibilità di un tessuto produttivo non solo altamente specializzato, ma anche caratterizzato da una **forza lavoro numerosa**, funzionale ad assorbire gli **elevati carichi di lavoro** che sottendono la produzione in serie dei sistemi per la Difesa”²⁹

Si segnala, inoltre, che un settore di estremo interesse della Difesa, inserito nelle **Linee Guida del Governo per il Recovery Plan**, è quello della **sicurezza cibernetica**.

Al riguardo, nel corso della legislatura il Governo ha più volte fatto presente che l’esigenza di potenziare e ammodernare la sicurezza cibernetica delle reti di comunicazione e di comando e controllo della Difesa, coerentemente con le iniziative del Governo **in tema di innovazione e digitalizzazione**, con importanti ricadute sullo sviluppo di nuove tecnologie, sulla competitività e sui livelli occupazionali del sistema Paese.

Si segnala, infine, il rilievo che le richiamate **Linee guida** attribuiscono al tema della **resilienza energetica** e alla prospettazione di un ampio programma di investimenti nel campo del potenziamento delle fonti rinnovabili e al miglioramento dell’efficienza energetica degli edifici, degli stabilimenti produttivi e delle strutture sanitarie.

A tal proposito si fa presente che il tema della resilienza energetica e dell’efficientamento energetico hanno assunto da tempo un particolare rilievo nel settore della Difesa che ha recentemente avviato il percorso verso la definizione della **Strategia Energetica della Difesa** in linea con i documenti programmatici nazionali in materia.

L’energia costituisce, infatti, un aspetto estremamente vulnerabile per le capacità operative dello strumento militare, e ciò assume tanto più rilievo in considerazione della diffusione degli apparati e dei principi cardine della c.d. *Internet of Things* (IoT) anche nel settore energetico e della conseguente accresciuta necessità di proteggere le infrastrutture critiche della Difesa dalle crescenti minacce di natura cibernetica.

²⁸ Cfr. seduta della Commissione Difesa della Camera del 9 settembre 2020, parere su atto del Governo n. 188.

²⁹ Cfr. audizione citata nella nota 2.

In relazione al tema della sicurezza energetica il Ministro della Difesa *pro tempore*, in data 26 luglio 2018, ha fatto presente alle Commissioni difesa congiunte della Camera e del Senato, che il tema della sicurezza energetica “si pone come condizione basilare per garantire la sicurezza nazionale. Nel medio e lungo termine la Difesa italiana mira al raggiungimento di elevate **capacità di resilienza energetica**, produzione e approvvigionamento da fonti sostenibili tali da assorbire e mitigare gli effetti dovuti a eventuali attacchi o a calamità e assicurare il mantenimento della capacità e della prontezza operativa dello strumento militare, sia in Patria che nei teatri operativi. In particolare, nel settore delle infrastrutture, a partire dai siti a valenza strategica, l'intento è la realizzazione di distretti energetici intelligenti (definiti *smart military district*) nei quali sia massimizzato il ricorso all'autoconsumo e la gestione dei flussi energetici avvenga in tempo reale in un alveo certo di *cyber security*.”

Per un approfondimento di questo tema si veda [qui](#).

Proprio al fine di potenziare gli interventi e le dotazioni strumentali in materia di **difesa cibernetica**, nonché rafforzare le capacità di **resilienza energetica nazionale**, la legge di bilancio 2019 (articolo 1, comma 227, legge n. 145/2018) ha istituito, nello stato di previsione del Ministero della difesa, un apposito Fondo.

3.18 Affari esteri

In relazione al settore degli Affari esteri, il **Programma nazionale di riforma (PNR) per il 2020**, trasmesso alle Camere l'8 luglio 2020, ha riconfermato l'intendimento del Governo, nel quadro degli interventi afferenti all'area prioritaria 4 "Produttività, competitività, giustizia e settore bancario", di adottare, a fronte di uno scenario post-pandemico segnato dall'esigenza di rafforzare o estendere il supporto agli investimenti diretti esteri, **misure indirizzate a creare condizioni più attrattive sia per investitori stranieri sia per quelli nazionali**

Un altro aspetto rilevante della politica degli investimenti, evidenziato dal documento, riguarda lo **screening di investimenti stranieri per ragioni di sicurezza nazionale**. Anche l'Italia, come altri Paesi europei, ricorda il PNR, ha agito in tal senso ampliando l'ambito di intervento oggettivo della disciplina sulla *golden power*.

Il PNR richiama gli interventi in materia di internazionalizzazione delle imprese contenuti nei decreti-legge di marzo-maggio 2020, per fronteggiare gli effetti economici determinati dalla pandemia ed il **trasferimento**, dal 1° gennaio, in attuazione del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104 (convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 13), delle competenze **in materia di politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese dal MISE al MAECI**.

Nel quadro del **sostegno alle esportazioni ed all'internazionalizzazione**, il documento programmatico evidenzia l'esigenza di promuovere specifiche filiere, tra cui quelle della difesa e dell'agroalimentare. A ciò si aggiunge la priorità di proseguire, nel quadro UE, nella negoziazione di accordi con Paesi terzi che vadano a vantaggio comune degli Stati membri e che prevedano un eventuale controllo delle importazioni per controbilanciare il potere negoziale dei Paesi terzi.

Il PNR preannuncia inoltre **un rafforzamento del ruolo della rete diplomatica internazionale e di SIMEST e ICE**, più volte auspicato da questa Commissione.

Le **Linee guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** confermano gli indirizzi programmatici già presenti nel PNR, in particolare nell'ambito degli obiettivi alla prima delle sei missioni nelle quali si articola il PNRR, "Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo".

In particolare, nella ricostruzione del contesto di riferimento, si richiama l'esigenza di migliorare la capacità di attrarre gli investimenti diretti esteri e

di favorire i processi di *reshoring*, unitamente al sostegno all'internazionalizzazione, considerato un fattore trainante della crescita economica del Paese tra il 2014 ed il 2019, soprattutto nelle filiere strategiche (settore agroalimentare, industriale e turistico). In connessione con queste misure, il documento pone inoltre in rilievo il potenziamento degli strumenti finanziari per la maggiore competitività delle imprese sui mercati internazionali.

Uno specifico rilievo è inoltre riservato, sempre nell'ambito della medesima missione, ai **processi di digitalizzazione ed innovazione amministrativa della Pubblica amministrazione**, considerati fattori di crescita e di competitività del nostro Paese. A tale riguardo si segnala che le esigenze di standardizzazione e di ulteriore perfezionamento della strumentazione informativa della rete diplomatico-consolare del MAECI sono state oggetto di una specifica risoluzione – [la n. 8-00081](#) – d'iniziativa della deputata Ragusa, approvata dalla Commissione Affari esteri della Camera il 5 agosto scorso.