
IV. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Premessa

A metà settembre sono state presentate le “Linee Guida” del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) con cui il Governo ha sottoposto al Parlamento le “Sfide” e le “Missioni” attorno alle quali si concentreranno gli investimenti e le azioni di politica economica del prossimo triennio. Le missioni, suddivise a loro volta in “Cluster” omogenei, saranno accompagnate da riforme strutturali per rafforzarne l'efficacia e saranno anche allineate alle Raccomandazioni (CSR) del Consiglio per il biennio 2019-2020. Dalle Linee Guida deriverà lo Schema di PNRR che offrirà la base di discussione, dettagliatamente nelle sue linee di azione e nei suoi criteri, con la stessa Commissione Europea da metà ottobre e porterà alla versione finale del PNRR nei primi mesi del 2021, allineandosi con il Semestre Europeo unitamente al prossimo Programma Nazionale di Riforma.

Le Linee Guida presentate dal Governo sono pienamente allineate con le priorità che la Commissione Europea ha indicato agli Stati Membri nelle proprie Linee Guida per la Redazione dei *Recovery and Resilience Plans* (transizione verde, transizione digitale e tecnologica, equità e stabilità macroeconomica), così come con i sette obiettivi (“*European flagships*”) inseriti nella *Annual Sustainable Growth Strategy* di recente pubblicazione. Il presente capitolo offre una sintesi delle Linee Guida del PNRR e aggiorna il recente Programma Nazionale di Riforma (PNR) illustrando i provvedimenti presi durante il periodo estivo che rilevano ai fini delle CSR e della risposta di politica economica alla crisi.

IV.1 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Per rispondere alla grave crisi economica e sociale provocata dalla pandemia, a maggio 2020 la Commissione europea ha proposto il *Next Generation EU*, un piano di ampio respiro che è stato approvato dal Consiglio Europeo nel mese di luglio. Lo strumento chiave per la ripresa definito nell'ambito di questa strategia, la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), si basa su una dotazione di 672,5 miliardi di prestiti e sovvenzioni a favore degli Stati membri affinché escano più forti e resilienti dall'attuale crisi. Le relative linee guida sono state recentemente definite nell'*Annual Sustainable Growth Strategy 2021* che pone le quattro dimensioni della sostenibilità ambientale, della produttività, dell'equità e della stabilità macroeconomica come principi guida alla base dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) che gli Stati membri dovranno definire per accedere alle risorse messe in campo dalla UE. La Commissione ha incoraggiato gli Stati Membri a presentare i Piani Nazionali nelle seguenti aree: promuovere l'energia pulita e le fonti rinnovabili; migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati; sviluppare tecnologie pulite per la mobilità sostenibile; diffondere la banda larga a tutte le regioni e alle famiglie, comprese la fibra e il 5G; digitalizzare la pubblica

amministrazione e i servizi, compresi i sistemi giudiziari e sanitari; rafforzare le capacità di *data cloud* a livello industriale e sviluppare processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili; adeguare i sistemi di istruzione al potenziamento delle competenze digitali.

Affinché venga approvato dalla Commissione Europea, è necessario che il PNRR e tutti i progetti che lo costituiscono siano allineati con le linee guida della RRF e quindi, che facciano innanzitutto parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme ad essi correlate. Inoltre, i progetti e le iniziative di riforma dovranno essere allineati con le CSRs (per i dettagli si rimanda al paragrafo successivo) e con le sfide e le priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. Le riforme dovranno inoltre contribuire alla correzione degli squilibri macroeconomici, soprattutto per i Paesi come l'Italia i cui squilibri sono stati giudicati eccessivi nell'ambito della Procedura sugli Squilibri Macroeconomici. I contenuti e gli obiettivi del PNRR dovranno infine essere coerenti con le informazioni fornite nel PNR, 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.

I regolamenti attuativi dell'iniziativa NGEU dovrebbero entrare in vigore all'inizio del 2021 e solo da quel momento gli Stati Membri potranno presentare ufficialmente i PNRR. Tuttavia, il Governo, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre ed accelerare quanto più possibile la partenza del Piano, ha elaborato una proposta di Linee Guida (approvata dal Comitato interministeriale per gli affari europei del 9 settembre scorso¹) che ha sottoposto all'esame del Parlamento, e sta predisponendo uno "Schema di PNRR" che sarà oggetto di confronto con la Commissione Europea e il Parlamento. Come già rilevato nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2020, infatti, NGEU rappresenta un grande passo in avanti per l'Europa e un'occasione irripetibile per il nostro Paese per rilanciare gli investimenti e attuare importanti riforme e per questo motivo ad esso verranno dedicate nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, anche attraverso la partecipazione e l'apporto delle forze economiche e sociali e delle istituzioni territoriali.

Le Linee guida del PNRR redatte dal Governo sono coerenti con il **Piano di Rilancio** presentato dal Presidente del Consiglio e discusso nel corso della consultazione nazionale "Progettiamo il Rilancio" e si basano su una valutazione equilibrata dei punti di forza e di debolezza dell'economia e della società italiane. Una crescita forte e stabile del PIL è essenziale per assicurare la sostenibilità del debito pubblico e della situazione sociale del Paese. A sua volta, la crescita richiede più elevati investimenti pubblici e una maggiore competitività di sistema per attrarre gli investimenti privati sia nazionali che esteri.

La strategia complessiva di riforma e politica economica del PNRR è volta ad affrontare le principali **Sfide** che il Paese ha di fronte. Queste sono declinate come miglioramento della resilienza e della capacità di ripresa dell'Italia, riduzione dell'impatto sociale ed economico della crisi pandemica, sostegno alla transizione verde e digitale, innalzamento del potenziale di crescita dell'economia e creazione di occupazione.

¹ <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/linee-guida-pnrr/>

Le **missioni** sono a loro volta suddivise in **cluster** (o insiemi) di progetti omogenei. La strategia prevede inoltre **iniziative di riforma** trasversali che devono accompagnare le azioni. Il Piano si pone obiettivi quantitativi di lungo termine, quali raddoppiare il tasso di crescita dell'economia italiana, portare gli investimenti pubblici sopra al 3 per cento del PIL, aumentare di 10 punti percentuali il tasso di occupazione, portare la quota di R&S in rapporto al PIL al di sopra della media UE e, non da ultimo, garantire la sostenibilità e resilienza della finanza pubblica.

Tali obiettivi macroeconomici sono affiancati da obiettivi sociali consistenti nella riduzione dei divari territoriali di reddito, nell'aumento dell'aspettativa di vita in buona salute, nel miglioramento del livello di istruzione, inclusa la riduzione degli abbandoni scolastici, nella promozione di filiere agroalimentari sostenibili per la riduzione degli sprechi. Le sei missioni, coerenti con quelle Europee, in cui si articolerà il PNRR rappresentano le aree "tematiche" strutturali di intervento, attraversate da tematiche orizzontali relative alla digitalizzazione, all'infrastrutturazione del Paese e al miglioramento dell'istruzione. Esse sono:

1. **Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.** In particolare, si agirà sulla digitalizzazione della PA, dell'istruzione, della sanità e del fisco, in modo da rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino e alle imprese. Sarà anche necessario potenziare le infrastrutture tecnologiche in tutte le aree del Paese, con il completamento della rete nazionale di telecomunicazione in fibra ottica e gli interventi per lo sviluppo delle reti 5G. Per aumentare la competitività e la resilienza delle imprese italiane, si favoriranno i processi di trasformazione digitale e si potenzieranno gli strumenti finanziari per sostenere e migliorare la competitività delle imprese, soprattutto le PMI. Una attenzione particolare va, infine, riservata alla promozione dell'industria culturale e del turismo.
2. **Rivoluzione verde e transizione ecologica.** Il Governo punterà a favorire la realizzazione di un ampio programma di investimenti, per far fronte ai nuovi più ambiziosi obiettivi dello *European Green Deal* di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Gli investimenti dovranno mirare alla decarbonizzazione del settore energetico, a una drastica ridefinizione del settore dei trasporti, al miglioramento della qualità dell'aria, oltre al potenziamento delle fonti rinnovabili, alla promozione dell'economia circolare e a misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici.
3. **Infrastrutture per la mobilità.** Oltre agli investimenti per migliorare l'intermodalità, è necessaria una maggiore efficienza dei processi autorizzativi. Il Governo punta alla rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete per passeggeri e merci, con il completamento dei corridoi TEN-T. Altri interventi riguarderanno la rete stradale e autostradale, in particolare ponti e viadotti. Anche in questo settore saranno introdotte le tecnologie informatiche.
4. **Istruzione, formazione, ricerca e cultura.** Si punterà a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione in termini di ampliamento dei servizi per innalzare i risultati educativi. A ciò contribuiranno gli interventi di supporto al diritto allo studio, nonché gli interventi infrastrutturali per innalzare la qualità degli ambienti di apprendimento. Anche nel miglioramento della didattica un ruolo importante sarà svolto dalla digitalizzazione. Si interverrà, inoltre, 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. Un'attenzione particolare sarà rivolta alla popolazione in età lavorativa con politiche di *lifelong-learning*. Saranno rinnovate le infrastrutture scolastiche e universitarie e verranno creati 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.

5. **Equità sociale, di genere e territoriale.** Verrà intensificata la lotta alle disparità di genere nel mondo del lavoro e nella vita sociale. Sarà importante prevedere misure di contrasto al lavoro sommerso e di maggior tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, le politiche sociali e di sostegno della famiglia verranno inserite in un quadro organico e coerente per migliorare la coesione sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Un'attenzione particolare sarà riservata all'*empowerment* femminile (in termini di formazione, occupabilità ed autoimprenditorialità).
6. **Salute.** Si punterà al rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del sistema sanitario, attraverso la digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e la telemedicina, oltre a uno specifico investimento nell'ambito della cronicità e delle cure a domicilio. Un contributo importante sarà offerto anche dal sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica.

Ai fini del conseguimento delle missioni, le Amministrazioni, gli enti territoriali e i potenziali co-investitori dovranno formulare delle proposte che saranno selezionate secondo criteri oggettivi. Per la selezione dei progetti sono infatti previste particolari condizioni, oltre a quelle già citate all'inizio del paragrafo. Ad esempio, i legami e la coerenza con le riforme e le politiche di supporto dovranno essere chiaramente esplicitati così come la tempistica e le modalità di attuazione, individuando target intermedi (*milestones*) e finali e identificando il soggetto attuatore. Si prevede infatti che, periodicamente, con riferimento ai singoli progetti, i soggetti attuatori dovranno rendicontare la spesa effettiva, l'avanzamento procedurale e l'avanzamento in termini di raggiungimento dei traguardi prefissati.

Il Governo sosterrà le imprese e le famiglie realizzando politiche e riforme di contesto. Si tratta di politiche ad ampio raggio che agiranno su alcuni aspetti identificati come prioritari per l'Italia. Si interverrà innanzitutto sulla capacità progettuale delle pubbliche amministrazioni attraverso un processo efficace di programmazione e realizzazione delle opere eliminando gli sprechi e inefficienze, anche attraverso una revisione di alcune disposizioni del Codice degli appalti. Si introdurrà anche una riforma delle concessioni statali per garantire maggiore trasparenza e un corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti. In sintesi, la Pubblica Amministrazione è un elemento chiave per la modernizzazione del Paese e per migliorare la vita dei cittadini e l'ambiente imprenditoriale. Si lavorerà sulla valorizzazione della performance organizzativa e la regolazione dello smart working, la semplificazione amministrativa e normativa e la riforma delle società partecipate.

Si intende inoltre incrementare le risorse dedicate alla ricerca e sviluppo (R&S) e migliorare i risultati prodotti dalla ricerca stessa. Andrà favorita la partecipazione delle imprese italiane a progetti e alleanze europee e internazionali di collaborazione su progetti di innovazione tecnologica, verrà promossa l'istituzione di crediti di imposta per gli investimenti innovativi e verdi e verranno canalizzati maggiori investimenti privati verso l'innovazione tecnologica. Un altro tassello necessario per accompagnare le misure del PNRR è costituito dalla riforma fiscale, finalizzata a ridurre le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema, attraverso la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità e la lotta all'evasione. Con la revisione del sistema di incentivi ambientali, per il sostegno alle famiglie e alla genitorialità, e la partecipazione al mercato del lavoro, il sistema fiscale si allineerà con gli obiettivi ambientali e sociali a cui il Paese si ispira a livello europeo ed internazionale.

La competitività delle imprese e la propensione ad investire nel Paese risentono negativamente anche della complessità e della lentezza della giustizia che richiede interventi di riforma processuale e ordinamentale, oltre al potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche. Infine, affinché il Piano di Rilancio possa dispiegare i suoi effetti in termini di maggiore occupazione, andrà affiancato da un impegno costante per migliorare il mercato del lavoro in termini di competenze e politiche attive.

L'ammontare di risorse della RRF è pari a 672,5 miliardi, di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti. Sono previste due fasi operative di cui la prima riguarderà un importo pari al 70 per cento del totale e dovrà consistere in progetti da presentare al più tardi nel 2022. In questa fase la quota di sovvenzioni ricevuta da ciascun Paese si baserà principalmente sul PIL pro capite e sul tasso di disoccupazione. L'ammontare dei prestiti è invece funzione del livello del Reddito Nazionale Lordo (RNL) e non potrà superare il 6,8 per cento di tale variabile secondo i dati 2018 nell'arco temporale di tutto il programma. Nella seconda fase del programma invece, il restante 30 per cento delle sovvenzioni verrà allocato secondo una formula che riflette la caduta registrata dal PIL dei Paesi membri nel 2020 e la variazione complessiva registrata nel 2020-2021. Le risorse della RRF che dovrebbero essere allocate all'Italia sono quindi stimate in 191,4 miliardi di cui 65,4 miliardi di sovvenzioni e fino a 121 miliardi di prestiti. Nel presente documento viene delineata una prima possibile ipotesi di utilizzo pluriennale dei fondi compatibile con la sostenibilità della finanza pubblica e la realizzabilità degli investimenti.

IV.2 LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO AL PAESE

A maggio 2020 la Commissione europea ha pubblicato il Pacchetto di Primavera, contenente le Raccomandazioni specifiche per Paese nel contesto di un Semestre Europeo notevolmente modificato per tenere conto delle conseguenze della pandemia da COVID-19. La proposta di Raccomandazioni è stata poi approvata dal Consiglio il 1° luglio².

Il Semestre è stato ‘riorientato’ per riflettere la nuova realtà socio-economica conseguente all’emergenza sanitaria e incoraggiare gli Stati Membri ad attuare misure adeguate a rafforzare la resilienza delle loro economie. Nel nuovo contesto si tiene conto del fatto che gli Stati Membri dovranno concentrarsi sia sulle misure da adottare nell’immediato per contrastare e ridurre le conseguenze socioeconomiche della pandemia, sia sulle misure volte a far ripartire l’attività economica in condizioni di sicurezza.

Le priorità urgenti sono state quindi identificate negli investimenti in campo sanitario, nel sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, nella liquidità delle imprese (in particolare le piccole e medie imprese) e nelle misure volte a sostenere una ripresa simmetrica e a salvaguardare l’integrità del Mercato Unico.

In linea con le priorità definite per l’intera UE, le Raccomandazioni specifiche rivolte all’Italia richiedono al Paese di adottare, nel 2020 e nel 2021, provvedimenti volti a:

- Attuare tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l’economia e la successiva ripresa. In seguito, quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti.
- Sostenere i redditi e il sistema di protezione sociale attenuando l’impatto della crisi sull’occupazione attraverso politiche attive e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.
- Garantire l’effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all’economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese. Anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica specialmente quelli sulla transizione verde e digitale.
- Migliorare l’efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Come ricordato in precedenza, le Raccomandazioni approvate nel 2020 rispecchiano la nuova realtà determinata dalla crisi da Covid-19. Tuttavia, oltre a dover dare una risposta immediata per contrastare le conseguenze socioeconomiche della pandemia, la Commissione ha anche evidenziato la necessità di mantenere alta l’attenzione sulla correzione degli squilibri macroeconomici e sulla promozione della transizione verde e della trasformazione digitale. A tal fine, la sfida che si pone ai Paesi Membri è quella di affiancare le nuove priorità a quelle monitorate

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf

attraverso le Raccomandazioni del 2019, che la Commissione considera ancora rilevanti ai fini della risposta di *policy* agli squilibri macroeconomici dell'Italia.

In considerazione delle misure di bilancio che sono state adottate per aumentare la capacità del sistema sanitario, contenere la pandemia e fornire sostegno alle persone alle imprese e ai settori che sono stati colpiti più duramente, si sottolinea come l'azione del Governo continui a bilanciare le azioni emergenziali con politiche di bilancio prudenti e accompagnate da una precisa volontà di garantire la sostenibilità futura del debito. Tali elementi pesano, infatti, in maniera decisiva sugli squilibri macroeconomici dell'Italia, identificati dalla Commissione³ principalmente nell'elevato debito pubblico e nella bassa crescita della produttività.

Quest'ultimo aspetto viene affrontato nelle Raccomandazioni relative al mercato del lavoro e all'istruzione. Quest'anno la Commissione pone l'accento sui sistemi di protezione sociale e sulla tutela dell'occupazione, ma richiama, ancora una volta, l'importanza delle politiche attive del lavoro e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali. I progressi in termini di istruzione e formazione continuano a rappresentare una sfida importante per l'Italia e azioni incisive in questo comparto appaiono essenziali per promuovere la ripresa.

Si tratta, peraltro, di politiche che rimangono coerenti in larga parte con quanto richiesto al Paese nelle Raccomandazioni del 2019, con l'obiettivo di migliorare la dinamica della produttività e rendere il mercato del lavoro più inclusivo soprattutto per i giovani e le donne ed in tal modo correggere gli squilibri macroeconomici.

Le debolezze infrastrutturali e la necessità di investire su ricerca e innovazione continuano ad essere una priorità per l'Italia, con un particolare accento sugli investimenti verdi e sul digitale come emerge dalle Raccomandazioni del 2020. Su queste aree molto può essere fatto attraverso i nuovi strumenti varati a livello comunitario e il PNRR rappresenta una possibilità senza precedenti che non può essere mancata.

L'attrattività e gli investimenti richiedono un contesto favorevole alle imprese e ai cittadini, per questo viene ribadita l'importanza di riforme di accompagnamento al rilancio economico e produttivo che si basino sulla digitalizzazione e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, includendo il sistema giudiziario. Il processo di trasformazione richiede un impegno costante da parte del Governo con obiettivi chiari, missioni e azioni dettagliate e ben scandite cronologicamente. Il PNRR è appunto definito in tal senso attraverso aree chiave di intervento per correggere le vulnerabilità del Paese e permettere di uscire da una prolungata fase di stagnazione esacerbata dall'attuale crisi.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-italy_it.pdf

TAVOLA IV.1 - RACCOMANDAZIONI PER IL 2019 E PER IL 2020

Area di policy	Raccomandazioni 2020	Raccomandazioni 2019
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1 - Attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. [...]	Racc. 1 - Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1% nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1 - [...] Quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti [...]	Racc. 1 - [...] Utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
Sistema sanitario	Racc. 1 - [...] Rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.	
Politica fiscale		Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando 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. [...]
Povertà		Racc. 1 - [...] Attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica.
Lavoro, politiche sociali e famiglia	Racc. 2 - Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. [...]	Racc. 2 - Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità. [...]
Istruzione e ricerca	Racc. 2 - [...] Rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.	Racc. 2 - [...] Migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.
Concorrenza e competitività	Racc. 3 - Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica. [...]	Racc. 3 - [...] 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. [...]
Infrastrutture ed investimenti	Racc. 3 - [...] 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.	Racc. 3 - Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. [...]
Giustizia civile	Racc. 4 - Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. [...]	Racc. 4 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore, con particolare riguardo al regime di insolvenza. [...]
Giustizia penale e corruzione		Racc. 4 - [...] Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.
Riforma della PA	Racc. 4 - [...] Migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione.	Racc. 3 - [...] Migliorare l'efficacia 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. [...]
Servizi finanziari e sistema bancario		Racc. 5 - 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.

IV.3 PRINCIPALI AZIONI IN COERENZA CON LE RACCOMANDAZIONI PER IL 2020

Il Governo è impegnato nel complesso compito di definire le riforme che contribuiranno alla ripresa del sistema Paese, anche grazie alle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea.

All'indomani dell'approvazione del PNR 2020, alcune importanti misure sono state definite e portate a compimento ed altre sono state approvate. Tra le misure perfezionate rientrano quelle incluse nel cosiddetto "Decreto Rilancio"⁴, in parte già anticipate nel PNR 2020,⁵ che ha completato il suo iter parlamentare. Il Governo ha poi puntato al miglioramento dell'azione amministrativa per contrastare le ricadute economiche della crisi sanitaria e rilanciare gli investimenti pubblici e privati attraverso la semplificazione delle procedure. A tal fine è stato messo a punto e approvato il cosiddetto "Decreto Semplificazioni"⁶, che interviene in una pluralità di aree: contratti pubblici e edilizia; procedimenti amministrativi e responsabilità dei funzionari pubblici; amministrazione digitale; attività d'impresa, ambiente e *green economy*.

Infine per continuare a sostenere la nostra economia nella fase di transizione verso una definitiva ripresa delle attività, il Governo ha esteso molte misure emergenziali di sostegno alle imprese, ai lavoratori e alle famiglie (D.L. n. 104/2020 varato dal Governo a inizio agosto). Questo anche per garantire una ripartenza efficace del Paese nel periodo autunnale che vedrà la riapertura delle scuole, degli uffici pubblici e nuove esigenze per il sistema di prevenzione sanitaria. A tal fine è stata autorizzato in estate dal Parlamento un ulteriore scostamento di bilancio⁷.

Misure di Politica fiscale – CSR 1

È continuata l'azione del Governo sul fronte della politica fiscale indirizzata alla tutela dei cittadini e delle imprese gravati dalle difficoltà indotte dalla crisi sanitaria. A questo fine si è agito innanzitutto tramite la riduzione delle imposte ed il rinvio delle scadenze fiscali. Con il D.L. n. 104/2020 sono state riprogrammate le scadenze relative ai versamenti tributari e contributivi sospesi nella fase di emergenza, in modo da ridurre sensibilmente nel 2020 l'onere che altrimenti avrebbe gravato sui contribuenti ancora in fase di difficoltà⁸.

Inoltre particolare attenzione è stata data agli Enti territoriali, in ragione della notevole riduzione delle entrate subita nel periodo di chiusura, a fronte dell'importante supporto offerto ai territori. Sono stati differiti i termini per

⁴ D.L. n. 34/2020, convertito con la Legge n. 77/2020.

⁵ Paragrafo 'I.3 - Le misure adottate per l'emergenza COVID-19'

⁶ D.L. n. 76/2020, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito con la Legge n. 120/2020.

⁷ Risoluzioni n. 6/00124 del Senato e 6/00123 della Camera approvate a maggioranza assoluta il 29 luglio 2020.

⁸ Nel dettaglio, sono stati rateizzati ulteriormente i versamenti sospesi nei mesi di marzo, aprile e maggio. I versamenti della seconda o unica rata e dell'acconto IRAP per i 'contribuenti ISA' (cioè coloro che usufruiscono degli Indici sintetici di affidabilità) e per i contribuenti forfettari che abbiano subito un calo di almeno il 33 per cento nel primo semestre sono stati prorogati al 30 aprile 2021. È stata inoltre rinviata dal 31 agosto al 15 ottobre 2020 la data finale della sospensione dei termini dei versamenti da cartelle di pagamento e dagli avvisi esecutivi sulle entrate tributarie. Per le attività di ristorazione, gravemente danneggiate dall'emergenza epidemiologica, è stato prorogato al 31 dicembre 2020 anche l'esonero dal pagamento della Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) e del Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP).

l'approvazione dei bilanci consuntivi e preventivi degli Enti Locali e del SSN e introdotti rinvii e disapplicazioni di alcune disposizioni nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. È stato esteso fino al 9 ottobre 2020 il termine per la concessione delle anticipazioni di liquidità degli Enti Locali, per favorire il pagamento dello stock di debiti al 31 dicembre 2019 nei confronti delle imprese, con benefici per l'intero sistema economico nazionale.

Per favorire gli investimenti a livello locale sono state aumentati i contributi assegnati nel 2021 ai Comuni per piccole opere e potenziati quelli per la messa in sicurezza di edifici e territorio.

Sistema Sanitario – CSR 1

La crisi epidemica da COVID-19 ha evidenziato quanto sia rilevante il settore per il Paese e quanti spazi di miglioramento e di potenziamento possano essere implementati sia in termini di strutture e strumenti, sia in termini di ricerca e di personale sanitario. Già attraverso il decreto 'Rilancio' si è agito con norme per il finanziamento e il potenziamento del SSN, della Protezione Civile e degli altri soggetti pubblici impegnati sul fronte dell'emergenza. Fra le misure si ricordano quelle relative all'aumento del numero dei contratti di formazione specialistica dei medici, l'adozione di linee guida per la prevenzione, il monitoraggio e la gestione delle Residenze Sanitarie Assistite (RSA) e le procedure concorsuali negli Enti e nelle aziende del SSN per garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Successivamente, in agosto è stato incrementato il 'Fondo per le emergenze Nazionali' finalizzato anche alla ricerca e l'acquisto di vaccini da industrie del settore⁹. Infine, il decreto dispone che le Regioni possano incrementare per il 2020 gli importi già stanziati nel D.L. n. 18/2020 per la remunerazione del lavoro straordinario del personale sanitario. Un passo decisivo per sostenere il sistema sanitario è stato compiuto anche grazie alla collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che ha concesso un prestito di due miliardi a parziale copertura dei costi previsti dal decreto 'Rilancio' per il settore sanitario e inclusi nei piani di emergenza predisposti dalle Regioni in risposta alla pandemia.

Lavoro, politiche sociali e famiglie - CSR 2

Lo sforzo del Governo per sostenere l'occupazione è stato imponente. Ciò nonostante, le ripetute flessioni congiunturali dell'occupazione hanno determinato, nel primo semestre 2020, un calo occupazionale rilevante rispetto allo stesso periodo del 2019 (-1,5 per cento, pari a -349mila unità). La contrazione dell'occupazione ha coinvolto entrambe le componenti di genere, pur con uno svantaggio per le donne. La diminuzione dell'occupazione nel primo semestre 2020 ha riguardato, tra l'altro, i dipendenti a tempo determinato (-11,1 per cento), gli indipendenti (-2,7 per cento) e, in termini di età, gli occupati con 15-34 (-3,6 per cento). Il tasso di occupazione è sceso di 0,7 punti, mentre quello di disoccupazione è diminuito di 1,5 punti, raggiungendo l'8,7 per cento, per effetto di un rilevante incremento dell'inattività (+1,9 punti). Il tasso di disoccupazione giovanile ha

⁹ Eventualmente anche con l'acquisizione di quote di capitale a condizioni di mercato.

registrato una diminuzione tendenziale di 2,2 punti percentuali per effetto di un incremento del tasso di inattività di 2,5 punti.

Per dare una dimensione dello sforzo a sostegno dell'occupazione, si ricorda che al 10 settembre risultavano erogate, solo per la parte INPS, prestazioni per un totale di 22,6 miliardi a favore di una platea di 13,9 milioni di beneficiari. Di questi ultimi, 6,4 milioni erano lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni (CIG) (3,4 con pagamento diretto a carico dell'INPS) per un monte ore autorizzato di 2,8 miliardi. Numeri che non trovano precedenti nella storia del Paese.

Alla luce delle suddette evidenze con il D.L. 'Agosto' sono state prolungate e rafforzare ulteriormente alcune delle misure a sostegno dei lavoratori varate con i precedenti provvedimenti. Sono state, inoltre, disposte importanti agevolazioni fiscali assunzionali per le aree svantaggiate ed ulteriori nuove indennità specifiche per alcuni settori.

In particolare, è stata prorogata la durata della copertura della CIG in deroga con causale specifica Covid-19 di 18 settimane da utilizzare tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020. Nell'ambito di questo periodo, la fruizione delle prime 9 settimane non comporterà costi, mentre per le seconde 9 settimane è previsto un contributo addizionale da parte dei datori di lavoro variabile in funzione della perdita di fatturato nel primo semestre 2020. Per le aziende che non richiederanno l'estensione dei trattamenti di CIG, verrà riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali per un massimo di quattro mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020. Resta precluso l'avvio delle procedure di licenziamento individuali per giustificato motivo oggettivo e restano sospese quelle avviate dopo il 23 febbraio 2020 per i datori di lavoro che non hanno integralmente fruito della CIG o dell'esonero dai contributi previdenziali¹⁰. Il blocco non si applica nei casi di cessazione definitiva dell'attività di impresa o di accordo con le organizzazioni sindacali. Inoltre fino al 31 dicembre 2020, vengono escluse dal versamento dei contributi previdenziali, per un massimo di sei mesi dall'assunzione, le aziende¹¹ che assumono lavoratori a tempo indeterminato o che trasformano un contratto a termine in uno a tempo indeterminato. Lo stesso esonero contributivo per un massimo di tre mesi è previsto per le assunzioni a tempo determinato nel settore del turismo.

Per il Mezzogiorno è previsto dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 uno sgravio del 30 per cento sui contributi datoriali per le aziende situate nelle aree svantaggiate del Sud e Isole. Ulteriori misure hanno riguardato il rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato anche in assenza di causale, l'estensione del reddito di emergenza (REM) e la proroga per due mesi della NASpl e dell'indennità di disoccupazione mensile 'DIS-COLL'.

Le misure di sostegno occupazionale eccezionali varate rientrano tra quelle eleggibili per il nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo contro i rischi di disoccupazione (SURE) per il quale il 25 settembre il Consiglio UE ha riconosciuto all'Italia 27,4 miliardi di prestiti.

¹⁰ Restano salve le ipotesi in cui il lavoratore impiegato in una procedura di appalto sia riassunto in seguito a subentro di un nuovo appaltatore.

¹¹ Ad esclusione delle aziende del settore agricolo e domestico e i rapporti di lavoro in apprendistato.

In ambito sociale, inoltre, è stata prevista l'estensione, dal 20 luglio 2020, anche ai soggetti diciottenni dei benefici incrementativi in materia di trattamenti di invalidità civile¹².

Istruzione e università - CSR 2

L'emergenza sanitaria ha imposto nel periodo marzo-giugno 2020 la prosecuzione dell'anno scolastico attraverso la didattica a distanza. Da settembre la ripresa della frequenza scolastica in presenza ha necessitato di nuovi fondi per l'adeguamento dell'attività didattica per l'anno scolastico 2020-2021 e per la sottoscrizione di patti di comunità, anche con le istituzioni culturali, sportive e del terzo settore, al fine di ampliare il tempo scuola. Ulteriori risorse sono state stanziare per incrementare i contratti temporanei dei docenti e del personale ATA per assicurare la ripresa dell'attività scolastica.

Il D.L. 'Semplificazioni' ha introdotto rilevanti novità in ambito accademico. È stata modificata la legge di riforma del sistema universitario, disponendo che, sulla base di accordi di programma con il MIUR, tutte le Università possano sperimentare modelli funzionali e organizzativi diversi, anche con riferimento alle modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e di organizzazione della didattica e della ricerca¹³.

Misure di sostegno alla liquidità e capitalizzazione - CSR 3

Tra le iniziative che hanno consentito all'economia reale di ridurre il rischio economico legato alle misure di contenimento, di particolare rilievo sono state le misure a sostegno della liquidità. Al 23 settembre i prestiti oggetto di moratoria hanno interessato una somma complessiva di domande per 323 miliardi (2,9 milioni di domande). Più in dettaglio, le domande provenienti da società non finanziarie hanno rappresentato il 45 per cento del totale, a fronte di prestiti per 216 miliardi. Per quanto riguarda le PMI, le richieste ai sensi dell'art. 56 del DL 'Cura Italia' (oltre 1,4 milioni) hanno riguardato prestiti e linee di credito per 179 miliardi, mentre le 52 mila adesioni alla moratoria promossa dall'ABI hanno riguardato 13 miliardi di finanziamenti alle PMI. Le domande delle famiglie hanno riguardato prestiti per circa 97 miliardi. Le banche hanno ricevuto circa 214 mila domande di sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa (accesso al cd. "Fondo Gasparrini"), per un importo medio pari a circa 94 mila euro. Le moratorie dell'ABI e dell'Assofin rivolte alle famiglie hanno raccolto 478 mila adesioni, per circa 20 miliardi di prestiti.

Il Ministero dello Sviluppo Economico e Mediocredito Centrale (MCC) segnalano che sono complessivamente circa 1,10 milioni le richieste di garanzie pervenute dagli intermediari al Fondo di Garanzia nel periodo dal 17 marzo al 22 settembre 2020 per richiedere le garanzie ai finanziamenti in favore di imprese, artigiani, autonomi e professionisti, per un importo complessivo di oltre 83,2 miliardi. Di queste, circa 900 mila sono riferite a finanziamenti fino a 30.000 euro, con

¹² In attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 152/2020.

¹³ Viene introdotta: i) una disciplina transitoria in materia di mobilità interuniversitaria dei professori e dei ricercatori oltre a disposizioni riguardanti il conferimento; ii) il rinnovo di assegni di ricerca e il passaggio dei ricercatori a tempo determinato "di tipo B" nel ruolo dei professori associati già dopo il primo anno di contratto.

percentuale di copertura al 100 per cento, per un importo finanziato di circa 17,6 miliardi.

Hanno invece raggiunto circa 13,5 miliardi, per un totale di 576 operazioni, i volumi complessivi delle garanzie nell'ambito di 'Garanzia Italia', lo strumento di SACE per sostenere le imprese italiane colpite dall'emergenza Covid-19.

Alla luce dello straordinario tiraggio della misura è stato quindi rifinanziato, per il triennio 2023-2025, il Fondo di Garanzia per le PMI mentre è stata prorogata a moratoria su prestiti e mutui fino al 31 gennaio 2021 (o al 31 marzo 2021 per le imprese del comparto turistico).

Con riferimento al supporto alla liquidità, sono state inoltre introdotte altre misure per il sostegno delle imprese operanti nei settori ricreativo ristorativo e dell'intrattenimento nonché per gli esercenti dei centri storici. Sono stati inoltre incentivati gli acquisti effettuati con forme di pagamento elettroniche nell'ambito del '*Piano cashless*'¹⁴.

Si è ulteriormente intervenuti con misure di rafforzamento patrimoniale e ricapitalizzazione delle imprese, oltre che per favorire il processo di investimento nella continuità aziendale. Con riferimento al rafforzamento patrimoniale e alla ricapitalizzazione, sono state introdotte misure per la sottoscrizione di aumenti di capitale e il rafforzamento patrimoniale di società controllate dallo Stato. È stato potenziato lo strumento dei Piani individuali di risparmio alternativi, aumentando la soglia di investimento annuale detassata da 150.000 a 300.000 euro per gli investimenti a lungo termine. Sono stati inoltre rifinanziati alcuni strumenti di supporto finanziario alle imprese come la cd. 'Nuova Sabatini', i contratti di sviluppo, il 'Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa', i *voucher* per l'innovazione, il Fondo IPCEI per il sostegno alle imprese che partecipano alla realizzazione di importanti progetti di interesse europeo e il 'Fondo rotativo per l'internazionalizzazione degli enti fieristici e delle *start up innovative*'.

A queste misure a carattere generale si sono poi aggiunte nel periodo estivo numerosi interventi a carattere settoriale per il sostegno agli operatori maggiormente colpiti dalla crisi, tra questi il settore della cultura, dei trasporti, il settore agricolo e della pesca, quello tessile, della moda e degli accessori.

Investimenti pubblici - CSR 3

Prima della fase emergenziale gli investimenti pubblici mostravano alcuni segnali di ripresa dopo un lungo periodo di riduzione. L'intera struttura del PNRR si basa sul rilancio degli investimenti pubblici e delle infrastrutture materiali e immateriali. Propedeutico al piano, è stato varato un pacchetto di misure atte alla semplificazione delle procedure amministrative accompagnate dallo stanziamento delle necessarie risorse.

Il decreto 'Agosto' dispone l'aumento delle risorse destinate al finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per gli interventi relativi a piccole opere, previste dalla Legge di Bilancio per il 2020.

¹⁴ Con uno stanziamento di 2,2 miliardi per il 2020 e 1,8 miliardi per il 2021 per il rimborso di una parte degli acquisti effettuati con queste modalità di pagamento.

In questo contesto, il D.L. ‘Semplificazioni’ reca una serie di disposizioni finalizzate principalmente ad incentivare gli investimenti pubblici durante il periodo post-emergenziale, dettando una disciplina derogatoria del Codice dei contratti pubblici. Tra le misure più innovative si ricordano: *i)* per le procedure relative all’aggiudicazione dei contratti pubblici sotto la soglia comunitaria l’aggiudicazione o l’individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di due mesi o con affidamento diretto (per importi inferiori a 75 mila euro) o entro 4 mesi con procedura negoziata senza bando¹⁵; *ii)* per gli appalti di importo pari o superiori alla soglia comunitaria, qualora l’avvio del procedimento sia adottato entro il 31 luglio 2021, la stazione appaltante procede all’affidamento mediante la procedura “aperta” o “ristretta” o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, attraverso la “procedura competitiva con negoziazione”; *iii)* la sospensione cautelare potrà essere decisa dal giudice solo in caso di sussistenza di ‘gravi violazioni’¹⁶; *iv)* è istituito il ‘Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche’ di importo pari o superiore alla soglia comunitaria al fine di evitare che temporanee insufficienti disponibilità finanziarie annuali ostacolino la regolare e tempestiva realizzazione dell’opera in esecuzione. Vengono, infine, prorogati al 31 dicembre 2021 i termini di sospensione dell’applicazione del divieto di cd. ‘appalto integrato’.

Inoltre, restando in materia di contratti pubblici e dell’edilizia il decreto dispone: *i)* la revisione, l’ampliamento e la proroga della disciplina dei Commissari previsti dal decreto ‘Sblocca Cantieri’; *ii)* la modifica del Testo Unico dell’Edilizia per semplificare le procedure e assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo dei processi di rigenerazione urbana; *iii)* l’avvocazione al Prefetto di competenze intestate agli Enti Locali relativamente agli abusi edilizi da demolire, qualora il Comune sul cui territorio vi è un’opera edilizia abusiva non abbia avviato le procedure di demolizione, entro il termine di 180 giorni dall’accertamento dell’abuso; *iv)* l’accelerazione e la semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici.

Altre modifiche al Codice dei Contratti Pubblici sono relative: *i)* agli interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa, per i quali il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) potrà autorizzare l’utilizzo di eventuali ribassi di gara o risorse liberatesi in corso d’opera¹⁷; *ii)* all’introduzione di nuovi adempimenti informativi relativi al Codice Unico di Progetto (CUP), in capo alle Amministrazioni Pubbliche che finanziano o attuano i progetti di investimento¹⁸; *iii)* all’estensione al 2021 e al 2022 della disposizione transitoria introdotta con il decreto ‘Sblocca cantieri’ riguardo all’approvazione delle varianti ai progetti definitivi approvati dal CIPE relativi alle infrastrutture strategiche¹⁹.

¹⁵ Si stabilisce che qualora l’avvio del procedimento sia adottato entro il 31 luglio 2021.

¹⁶ Inoltre, l’interesse economico dell’appaltatore o la sua eventuale sottoposizione a procedura concorsuale o di crisi non può essere ritenuto prevalente rispetto all’interesse alla realizzazione dell’opera pubblica.

¹⁷ Nel caso di finanziamenti approvati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) senza contestuale approvazione dei progetti.

¹⁸ A tale scopo, si dispone che una quota pari a 900.000 euro annui del ‘Fondo per il finanziamento delle unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici’ sia assegnata al finanziamento delle attività del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP).

¹⁹ Nel D.L. n. 32/2019 la disposizione era valida per gli anni 2019-2020. Le varianti da apportare ai progetti definitivi in questione potranno essere approvate direttamente dal soggetto aggiudicatore, nel caso non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato. In caso contrario vengono approvati dal CIPE.

Sostegno al Mezzogiorno - CSR 3

Numerose azioni sono state intraprese per il sostegno al Mezzogiorno e lo sviluppo delle aree sottoutilizzate. Si è già menzionato in precedenza lo sgravio contributivo del 30 per cento per i lavoratori dipendenti al Sud. A questa rilevante misura se ne accompagnano altre volte a stimolare gli investimenti e ridurre le disparità territoriali. Ricordiamo tra queste: i) per l'incentivo 'Resto al Sud'²⁰, la soglia per il finanziamento massimo erogabile è stata aumentata a 60.000 euro, mentre per le *start-up* la quota di finanziamento erogabile nella forma del contributo a fondo perduto è aumentata al 50 per cento; ii) viene rifinanziato il Fondo di sostegno alle attività economiche delle Aree Interne e la relativa Strategia Nazionale.

Il decreto 'Semplificazioni' dedica una parte specifica delle misure al Sud attraverso: i) il rafforzamento dei poteri dei Commissari Straordinari nell'individuare le aree prioritarie delle Zone Economiche Speciali (ZES) tra quelle identificate all'interno del Piano di sviluppo strategico, e nella sottoscrizione di appositi protocolli e convenzioni con le Amministrazioni locali e statali coinvolte; ii) l'introduzione di una corsia preferenziale di tipo istruttorio/amministrativo per gli interventi finanziati da fondi strutturali europei. Il medesimo decreto ha poi previsto misure per il sostegno degli investimenti nel Mezzogiorno da parte di soggetti privati. Si tratta, in particolare, dell'introduzione di un "procedimento autorizzatorio speciale e semplificato" per le imprese, le Università e gli Enti di ricerca che intendano intraprendere progetti di sperimentazione volti all'innovazione tecnologica e alla trasformazione digitale.

Limitatamente al Mezzogiorno sono state introdotte, inoltre, alcune modifiche ad una delle principali misure di sostegno agli investimenti delle imprese, la cd. 'Nuova Sabatini': i) è innalzata da 100.000 a 200.000 euro la soglia entro la quale il contributo statale in conto impianti è erogata in un'unica soluzione, anziché in più quote; ii) è elevata la maggiorazione dei contributi statali dal 30 per cento al 100 per cento per gli investimenti innovativi 'Industria 4.0' realizzati da micro e piccole imprese nel Mezzogiorno²¹.

Infrastrutture e trasporti - CSR 3

Le semplificazioni hanno riguardato anche la materia del sistema portuale, snellendo le procedure di autorizzazione delle opere da realizzare nelle aree portuali, dei dragaggi e della ripermimetrazione dei siti da bonificare di interesse nazionale. La norma prevede un'autorizzazione di spesa a decorrere dall'anno 2020 per finanziare le attività strettamente connesse alla digitalizzazione della logistica del Paese in riferimento ai porti, agli interporti, alle ferrovie, all'autotrasporto, anche per garantire il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità del sistema di

²⁰ In base alla versione originaria del decreto, possono usufruire di un contributo a fondo perduto a copertura del fabbisogno di capitale circolante pari a: i) 15.000 euro per le attività di lavoro autonomo e libero-professionali esercitate in forma individuale; ii) 10.000 euro per ciascun socio dell'impresa beneficiaria costituita in forma societaria, fino ad un importo massimo di 40.000 euro.

²¹ Tale disposizione semplifica e rende più efficace la misura per le imprese del Mezzogiorno prevista dalla Legge di Bilancio per il 2020. Un DM del MISE, di concerto con il MEF, definirà uno strumento dedicato (cd. 'Sabatini Sud') che stabilisca specifiche modalità operative e l'erogazione del contributo in unica soluzione a conclusione del programma di investimento, nonché la possibilità di utilizzo dei Fondi Europei.

mobilità delle merci, nonché per il completamento degli investimenti, con particolare attenzione ai nodi del Mezzogiorno.

In materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali è prevista una revisione complessiva della disciplina del sistema di monitoraggio dinamico per la sicurezza di ponti e viadotti e opere similari su strade e autostrade²², nonché la sua integrazione con linee guida per il mantenimento in sicurezza.

Con riferimento al settore aeroportuale, a titolo di indennizzo per le perdite subite per via della pandemia la durata delle attuali concessioni è prorogata di due anni.

Ambiente ed energia - CSR 3

In linea con l'obiettivo del Governo di concentrare gli investimenti sulla trasformazione ambientale e sulla *Green economy*, una parte consistente del decreto 'Semplificazioni' è dedicata a facilitare le procedure autorizzative e semplificare il quadro normativo a sostegno del *Green New Deal*.

In particolare: i) sono stati ridotti i termini previgenti per la verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e di rilascio del provvedimento unico ambientale ed è stata creata una disciplina specifica per la valutazione ambientale dei progetti necessari per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC); ii) è stata stabilita una specifica procedura per accelerare e semplificare le autorizzazioni ambientali e paesaggistiche relative agli interventi sulle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti che ricadono nel campo di applicazione della VIA; iii) il Codice dell'Ambiente è stato modificato per ampliare e semplificare determinati interventi nei siti oggetto di bonifica compresi i siti di interesse nazionale²³.

Al fine di imprimere un'ulteriore accelerazione degli interventi per lo sviluppo di energie rinnovabili e mobilità sostenibile si è innovato attraverso: i) la semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi per la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili; ii) l'introduzione di meccanismi acceleratori per il potenziamento o la ricostruzione di impianti obsoleti; iii) l'intervento sulla disciplina dei controlli e delle sanzioni in materia di incentivi, al fine di assicurare condizioni di certezza e stabilità per gli investimenti a lungo termine²⁴.

Le semplificazioni procedurali in ambito energetico si estendono anche alle infrastrutture di rete facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e della rete nazionale di trasporto del gas naturale, che potranno essere

²² Introdotta dall'art. 14 del Decreto-legge n.109/2018

²³ Purché non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il compimento della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori.

²⁴ Sempre in relazione alle energie rinnovabili, il decreto 'Semplificazioni' consente: a) di perfezionare accordi intergovernativi nei quali l'Italia sia parte attiva del trasferimento ad altri Stati Membri dell'UE di una quota del proprio surplus di produzione di energia da FER; b) di usufruire anche da parte dei Comuni più piccoli con meno di 20.000 abitanti del meccanismo dello scambio sul posto cosiddetto 'altrove', per fornire un sostegno alle fasce sociali più disagiate.

autorizzate anche nelle more dell'approvazione del primo Piano decennale di sviluppo delle rispettive reti in cui sono state inserite²⁵.

È prevista inoltre l'adozione di linee guida nazionali da parte del MISE per assicurare la semplificazione delle procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture della rete di distribuzione elettrica, tramite l'adozione di una autorizzazione unica comprendente tutte le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio delle infrastrutture. Anche per l'adeguamento di impianti di produzione e accumulo di energia, il decreto introduce modalità procedurali semplificate.

Nell'ambito delle azioni inserite nel *Green New Deal* europeo, si affida al Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) il compito di elaborare un programma straordinario di manutenzione del territorio forestale e montano, in coerenza con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile fissati dall'ONU per il 2030.

Infine, si stabiliscono gli specifici progetti economicamente sostenibili per i quali si potranno fornire le garanzie dello Stato. Tali garanzie²⁶ verranno assunte da SACE S.p.A. e il limite fissato annualmente dalla Legge di Bilancio.

Tra le azioni di **supporto alla mobilità sostenibile** il decreto disciplina la realizzazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici in apposite aree di sosta. Per favorire l'uso di veicoli elettrici, l'Autorità di settore (ARERA) dovrà definire le tariffe per la fornitura dell'energia elettrica destinata alla ricarica dei veicoli. Peraltro, in base al Decreto Legge 'Rilancio', in sede di conversione in Legge, sono stati previsti incentivi addizionali da 1.500 a 2.000 euro per l'acquisto degli autoveicoli elettrici e ibridi per il periodo agosto-dicembre 2020.

Giustizia – CSR 4

Con riferimento al sistema giudiziario, sono state introdotte numerose disposizioni concernenti il **processo telematico e le udienze da remoto** nel processo civile. Tali disposizioni hanno natura provvisoria fino al 31 ottobre 2020 e si pongono come proroga di interventi già in essere e relativi al periodo 12 maggio-30 giugno. Con riguardo al processo penale si prevede la partecipazione alle udienze penali degli imputati in stato di custodia cautelare in carcere e dei condannati detenuti mediante videoconferenze o collegamenti da remoto. Sono state introdotte anche disposizioni a regime concernenti il deposito con modalità telematica di istanze e atti presso gli uffici del Pubblico Ministero nella fase delle indagini preliminari da parte dei difensori e della Polizia giudiziaria. Accanto a queste misure emergenziali il PNRR conterrà una più organica riforma del sistema giudiziario.

Nel frattempo, ad agosto è stato approvato un disegno di legge per la riforma del **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)** e dell'ordinamento giudiziario²⁷.

²⁵ Esse possono essere sottoposte al dibattito pubblico secondo le modalità previste dalla normativa interna ed europea.

²⁶ Sulle obbligazioni di SACE S.p.A. derivanti dalle garanzie è accordata di diritto la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso, la cui operatività sarà registrata da SACE S.p.A. con gestione separata.

²⁷ Il Disegno di Legge vieta all'interno del CSM la costituzione di gruppi tra i suoi componenti in modo che ogni membro possa esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza ed imparzialità. La riforma prevede poi una nuova legge elettorale per i componenti eletti del CSM, che torneranno ad essere 30 (20 'togati' cioè magistrati

Pubblica Amministrazione – CSR 4

Il decreto ‘Semplificazioni’ introduce significative innovazioni alla disciplina del procedimento amministrativo e in tema di **responsabilità dei funzionari pubblici**. Al fine di garantire maggiore certezza e speditezza all’azione amministrativa, viene modificata la legge generale sul procedimento amministrativo, mediante correttivi e aggiustamenti ad alcuni istituti disciplinati dalla legge ed individuati sulla base delle criticità applicative emerse nel tempo.

Per favorire una riduzione dei tempi, viene prevista una procedura di ‘**conferenza di servizi straordinaria**’, utilizzabile fino al 31 dicembre 2021 che permetta alle Pubbliche Amministrazioni di procedere attraverso la semplice trasmissione per via telematica dei documenti necessari al procedimento amministrativo.

Il decreto modifica inoltre lo statuto delle imprese prevedendo che, qualora gli atti normativi statali introducano un nuovo onere che non trova compensazione con una riduzione di oneri di pari valore, tale onere è qualificato come fiscalmente detraibile²⁸.

Si dispone inoltre l’adozione di una ‘**Agenda per la semplificazione per il periodo 2020-2023**’ concernente le linee di indirizzo e il programma di interventi di semplificazione per la ripresa a seguito dell’emergenza da Covid-19, nonché il cronoprogramma per la loro attuazione²⁹.

Per quanto riguarda il controllo della Corte dei Conti sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, viene introdotta una procedura speciale semplificata finalizzata al riscontro di gravi irregolarità e ritardi nell’erogazione dei contributi agli interventi di sostegno e rilancio dell’economia nazionale. Viene, inoltre, modificata la disciplina del delitto di **abuso d’ufficio**, dove l’elemento oggettivo della fattispecie viene circoscritto alla violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste da una legge.

Al fine di rafforzare la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, il D.L. ‘Semplificazioni’ prevede numerose azioni per lo sviluppo e il rafforzamento delle infrastrutture tecnologiche della PA quali: i) la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati**³⁰, indirizzata a realizzare una interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici; ii) la realizzazione di un’infrastruttura ad alta affidabilità distribuita sul territorio

eletti da altri magistrati, e 10 ‘laici’ cioè eletti dal Parlamento). Sono previste inoltre nuove disposizioni per la composizione delle commissioni che dovranno essere formate per sorteggio: i) i magistrati che faranno parte della sezione disciplinare del CSM non potranno fare parte di altre commissioni; ii) le nomine per gli altri incarichi di vertice nella magistratura dovranno essere fatte secondo l’ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti e pertanto non si potranno approvare molte nomine contemporaneamente. Inoltre si prevede che i magistrati che decidono di entrare in politica non possano più tornare ad esercitare le loro funzioni di magistrati mentre i magistrati che si candidano al Parlamento (europeo o nazionale) o per incarichi nei consigli e nelle giunte regionali o nelle province autonome non potranno farlo nelle province dove prestano servizio o dove lo hanno fatto nei due anni precedenti. Infine i componenti del CSM scelti dal Parlamento non potranno avere avuto incarichi di governo o nelle giunte regionali nei precedenti due anni.

²⁸ La norma riguarda solo gli oneri regolatori introdotti da atti normativi di competenza statale e non da provvedimenti amministrativi generali.

²⁹ Si estende, tra l’altro, l’ambito di applicazione della modulistica unificata e standardizzata.

³⁰ L’art. 50-ter del Codice dell’Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82 del 2005) ha istituzionalizzato il progetto di Piattaforma Digitale Nazionale Dati.

nazionale, destinata alla razionalizzazione e al consolidamento dei Centri per l'Elaborazione delle Informazioni (CED) della Pubblica Amministrazione³¹.

La digitalizzazione della PA consentirà inoltre la diffusione dei servizi pubblici in rete e ne agevolerà l'accesso da parte di cittadini e imprese, attraverso le seguenti misure:

- Si prevede che le Amministrazioni - dal 28 febbraio 2021 - utilizzino esclusivamente le identità digitali e la carta di identità elettronica (CIE) ai fini dell'accesso ai propri servizi *on line* e avviino processi di trasformazione digitale al fine di offrire i propri servizi anche attraverso l'applicazione per dispositivi mobili 'IO'³². Per i servizi di conservazione dei documenti informatici i soggetti affidatari pubblici e privati dovranno uniformarsi alle Linee guida del Codice dell'Amministrazione Digitale. Si prevedono, inoltre, strumenti più rapidi per il rilascio della firma elettronica avanzata (FEA) e, in materia di antiriciclaggio, procedure semplificate di riconoscimento per l'utilizzo di carte di pagamento e dispositivi analoghi.
- Vengono indicate le modalità di funzionamento della piattaforma per la notificazione digitale degli atti della PA. Con l'avvio della piattaforma i cittadini potranno ricevere le notifiche di atti e provvedimenti della PA tramite comunicazione telematica anziché raccomandata cartacea.
- In tema di accessibilità ai servizi informatici e telematici per le persone disabili, il decreto estende gli obblighi previsti per la PA anche ai soggetti privati, con fatturato superiore a 500 milioni, che offrono servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili. Si dispone, altresì, l'istituzione di una piattaforma unica nazionale informatica di targhe associate a permessi di circolazione dei titolari di contrassegni disabili che diventeranno validi su tutto il territorio nazionale.
- Viene meno l'esclusività in capo ai Comuni della funzione di rilascio della certificazione dei dati anagrafici, che potrà essere svolta dal Ministero dell'Interno per via telematica. Si stabilisce, inoltre, che l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) assegni ad ogni cittadino un codice univoco per garantire la circolarità anagrafica e l'interoperabilità con le altre banche dati.
- Al fine di rendere il più possibile omogenee le iniziative di innovazione tecnologica, viene introdotto, all'interno del Codice dell'Amministrazione Digitale, un nuovo codice di condotta tecnologica in materia di progettazione, sviluppo e implementazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle Amministrazioni pubbliche³³.

³¹ Per CED si intende il sito che ospita un impianto informatico atto all'erogazione di servizi interni alle Amministrazioni pubbliche e servizi erogati esternamente dalle stesse.

³² Il DL 'Semplificazione' stabilisce che, i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti si adeguino alle disposizioni relative alla Cittadinanza digitale e all'accesso ai servizi digitali della PA a partire dalla data prevista per la cessazione dello stato di emergenza da COVID-19. Inoltre, i Comuni devono assicurare l'interoperabilità degli strumenti di pagamento elettronico dei titoli di viaggio anche stipulando convenzioni con soggetti privati, al fine di realizzare specifiche piattaforme digitali finalizzate a semplificare le modalità di incasso dei ricavi da traffico dei servizi di trasporto pubblico locale di competenza comunale, nonché a contrastarne l'evasione.

³³ Viene introdotto l'obbligo per i concessionari di servizi pubblici di rendere disponibili all'Amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi informatici agli utenti.