



# Documento di Economia e Finanza

# 2020



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**Sezione III**

Programma Nazionale di Riforma



# Documento di Economia e 2020

## Sezione III

Programma Nazionale di Riforma

Presentato dal Presidente del Consiglio  
dei Ministri

**Giuseppe Conte**

e dal Ministro dell'Economia e delle  
Finanze

**Roberto Gualtieri**





---

## PREMESSA

*L'epidemia causata dal nuovo Coronavirus (COVID-19) ha cambiato in modo repentino e drammatico la vita degli italiani e le prospettive economiche del Paese. Nelle ultime settimane le misure di controllo dell'epidemia hanno prodotto una significativa riduzione del numero di nuovi contagi e di ricoveri in terapia intensiva. Sebbene il tributo pagato giornalmente in termini di vite umane resti rilevante e doloroso, dai primi di maggio è stato possibile dare il via ad una graduale riapertura delle attività produttive e in giugno anche la libertà di movimento dei cittadini fra Regioni è stata ripristinata.*

*Durante la fase più acuta della crisi, il Governo è intervenuto con misure di grande ampiezza e portata economico-finanziaria onde contrastare i devastanti effetti economici dell'epidemia COVID-19 e limitare al massimo i danni per il tessuto sociale ed economico. Di particolare rilevanza sono stati gli interventi a favore di lavoratori, famiglie, imprese e settori più impattati, nonché di rafforzamento del Sistema Sanitario nazionale e della protezione civile, attuati tramite i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio.*

*È assolutamente necessario evitare che la crisi pandemica, inserendosi su un contesto di scarso dinamismo economico del Paese, nonché di complessi cambiamenti geopolitici a livello mondiale, sia seguita da una fase di depressione economica. Non vi è tempo da perdere, e le notevoli risorse che l'Unione Europea ha messo in campo devono essere utilizzate al meglio. Bisogna fornire alle famiglie e alle imprese tutto il sostegno necessario per una ripartenza sostenibile nel tempo e da un punto di vista sociale e ambientale, sospingendo gli investimenti produttivi e attuando riforme da lungo tempo attese.*

*Il Governo è al lavoro su un quarto provvedimento in materia economica, volto a semplificare le procedure amministrative e la pianificazione e autorizzazione dei lavori pubblici. La finalità principale sarà quella di rimuovere gli ostacoli che negli ultimi anni hanno rallentato non solo gli appalti e gli investimenti pubblici, ma anche, più in generale, la crescita dell'economia.*

*Guardando più avanti, il presente Programma Nazionale di Riforma (PNR) illustra le politiche che il Governo intende adottare per il rilancio della crescita, l'innovazione, la sostenibilità, l'inclusione sociale e la coesione territoriale nel nuovo scenario determinato dal Coronavirus. La strategia risponde alle Raccomandazioni al Paese approvate dal Consiglio Europeo lo scorso luglio e si ispira anche alla più recente Annual Sustainable Growth Strategy della Commissione Europea e allo European Green Deal, che rimane il progetto europeo di maggiore rilevanza per il medio e lungo termine.*

*Inoltre, il PNR traccia le linee essenziali del Programma di Ripresa e Resilienza (Recovery Plan) che il Governo metterà a punto alla luce della Comunicazione della Commissione Europea del 27 maggio per la creazione di un nuovo Strumento*

*Europeo per la Ripresa (Next Generation EU), che sarà auspicabilmente quanto prima approvato dal Consiglio Europeo.*

*Lo Strumento Europeo per la Ripresa è un'iniziativa per cui il Governo si è fortemente battuto. Esso rappresenta un grande passo in avanti per l'Europa e l'occasione per il nostro Paese per rilanciare gli investimenti e attuare riforme che ne amplifichino gli effetti all'interno di un disegno di crescita e transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Alla costruzione di questo progetto il Governo dedicherà nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, facendo tesoro dell'ampia consultazione con le componenti economiche, sociali e culturali del Paese svoltasi con i recenti Stati Generali.*

*Il Piano di Rilancio e, al suo interno, il Recovery Plan, si baseranno sul rilancio degli investimenti, su un incremento della spesa per ricerca e istruzione e su riforme mirate ad incrementare la competitività, l'equità e la sostenibilità sociale ed ambientale del Paese. Si elaboreranno, inoltre, degli interventi per il rilancio di importanti filiere e settori produttivi, quali la sanità, il turismo e i trasporti, le costruzioni, la produzione di energia, la siderurgia, l'auto e la componentistica.*

*Sebbene le risorse europee che si renderanno disponibili per il rilancio dell'economia secondo la proposta della Commissione siano imponenti, le compatibilità finanziarie non dovranno essere trascurate. Il quadro di bilancio definito nel Programma di Stabilità 2020 che il Governo ha pubblicato a fine aprile indica un forte aumento del deficit e dello stock di debito delle Amministrazioni pubbliche. Il Governo elaborerà pertanto una strategia di rientro dall'elevato debito pubblico. Tale strategia punterà ad una crescita economica assai più elevata che in passato, ma fisserà anche ambiziosi obiettivi per i saldi di bilancio che dovranno essere conseguiti, e mantenuti nel tempo, quando cominceremo a raccogliere i frutti degli investimenti e delle riforme che oggi ci apprestiamo ad avviare.*

*Il contrasto all'evasione fiscale, la revisione delle imposte ambientali e l'abolizione dei sussidi ambientalmente dannosi, unitamente ad una riforma del sistema fiscale improntata all'efficienza, all'equità e alla progressività, nonché ad una revisione e riqualificazione della spesa pubblica, saranno i pilastri della strategia di miglioramento dei saldi di bilancio e di riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio. Tanto maggiore sarà la credibilità della strategia di rilancio della crescita potenziale e di miglioramento strutturale del bilancio, tanto minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato e lo sforzo complessivo che il Paese dovrà sostenere nel corso degli anni.*

*Roberto Gualtieri*

*Ministro dell'Economia e delle Finanze*

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>III</b>
<b>I. RISPOSTA ALL'EMERGENZA CORONAVIRUS E PIANO DI RILANCIO DEL PAESE .....</b>	<b>1</b>
I.1 Introduzione.....	1
I.2 il piano di rilancio del Paese.....	5
I.3 Le misure adottate per l'emergenza COVID-19 .....	20
I.4 Raccomandazioni del Consiglio e strategia di crescita sostenibile .....	33
<b>II. SCENARIO MACROECONOMICO .....</b>	<b>37</b>
II.1. Sintesi del quadro macroeconomico .....	37
II.2 Impatto macroeconomico del <i>Green and Innovation Deal</i> .....	38
<b>III. LA STRATEGIA DI RIFORMA NELLE AREE PRIORITARIE E L'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE (CSR) .....</b>	<b>43</b>
III.1 Priorità 1: Finanza sostenibile, riduzione del debito e politiche fiscali a sostegno della crescita .....	44
III. 2 Priorità 2: Mercato del lavoro, scuola e competenze .....	51
III.3 Priorità 3: Politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà .....	62
III.4 Priorità 4: Produttività, competitività, giustizia e settore bancario.....	74
III.5 Priorità 5: Sostegno agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile...	92
<b>IV. I FONDI STRUTTURALI E IL PIANO PER IL SUD .....</b>	<b>107</b>
IV.1 Piano per il Sud al 2030.....	107
IV.2 Il contributo dei fondi strutturali europei.....	110
IV.3 La programmazione 2021-2027 del fondo per lo sviluppo e la coesione.....	114
<b>V. LE AREE PRIORITARIE DELL'AGENDA DI GOVERNO E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGS) .....</b>	<b>117</b>





---

# **I. RISPOSTA ALL'EMERGENZA CORONAVIRUS E PIANO DI RILANCIO DEL PAESE**

## **I.1 INTRODUZIONE**

Il Programma Nazionale di Riforma 2020 (PNR) viene presentato successivamente alla approvazione del Programma di Stabilità 2020 in quanto, di fronte all'emergenza causata dal COVID-19, il Governo ha deciso di concentrarsi prioritariamente sulle misure di sostegno a famiglie e imprese, e sulle conseguenti necessità finanziarie. Si è inoltre ritenuto necessario avere una maggiore visibilità sull'evoluzione dell'epidemia in Italia e sulla successiva 'fase due' di graduale riapertura dell'economia. Era anche importante attendere l'esito dei lavori in seno all'Unione Europea (UE) in risposta alla pandemia, i cui positivi risultati incideranno significativamente sui programmi del Governo per la fase di ripresa.

La diversa collocazione temporale del PNR consente di rapportare le politiche del Governo e le iniziative di riforma non solo alle Raccomandazioni specifiche del Consiglio Europeo al Paese (CSR) approvate nel 2019, ma anche alla proposta da parte della Commissione Europea per le Raccomandazioni 2020.

Inoltre, nel presente documento i programmi del Governo vengono aggiornati alla luce delle iniziative UE per rispondere alla crisi e rilanciare le economie dei Paesi Membri.

La risposta dell'UE alla pandemia è articolata in diverse importanti iniziative. Dal punto di vista del sostegno alla copertura dei costi finanziari delle imponenti misure di supporto e rilancio dell'economia, spiccano per importanza:

- un nuovo fondo per il contenimento dei rischi di disoccupazione (SURE), che avrà una capacità di 100 miliardi;
- il potenziamento delle garanzie dei Paesi Membri alla Banca Europea degli Investimenti (BEI) per incrementare il credito erogato da quest'ultima, soprattutto a favore delle piccole e medie imprese (PMI);
- la linea di credito *Pandemic Crisis Support* del Meccanismo Europeo di Stabilità, che potrà finanziare le spese dirette ed indirette collegate all'emergenza sanitaria per un importo pari fino al 2 per cento del PIL dei Paesi richiedenti;
- la proposta della Commissione Europea, che nelle settimane prossime sarà al vaglio del Consiglio Europeo, di fissare il bilancio UE per i prossimi sette anni all'1,1 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) della UE-27 (1.100 miliardi a valori 2018) e creare un pacchetto di prestiti e contributi a fondo perduto per complessivi 750 miliardi (creando uno '*headroom*' attraverso l'innalzamento temporaneo, pari a 0,6 punti percentuali, del massimale delle risorse proprie, portandolo dall'1,4 per cento al 2 per cento del RNL della UE-27), denominato *Next Generation EU (NGEU)*, per sostenere la ripresa dell'economia europea tramite investimenti e riforme, con erogazioni concentrate principalmente nei

prossimi quattro anni e costituite per due terzi da sovvenzioni (*grants*) e per un terzo da prestiti a lunga scadenza. Secondo la proposta della Commissione, l'Italia sarebbe destinataria del 20,4 per cento delle risorse di NGEU.

A queste misure si è affiancata l' incisiva azione di politica monetaria della Banca Centrale Europea attraverso sia il Programma Pandemico PEEP, recentemente prorogato al giugno 2021 e aumentato a 1.350 miliardi, sia il *Quantitative Easing* (QE) di 20 miliardi al mese con una dotazione aggiuntiva di 120 miliardi fino a fine anno.

Lo Strumento Europeo per la Ripresa, NGEU, è un' iniziativa per cui il Governo si è fortemente battuto. Esso rappresenta un grande passo in avanti per l' Europa e un' occasione per il Paese per rilanciare gli investimenti e attuare importanti riforme all' interno di un disegno di rilancio e di transizione verso un' economia più sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Alla costruzione di questo progetto il Governo dedicherà nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, anche attraverso un' ampia consultazione con le forze economiche e sociali.

Per quanto riguarda la risposta globale alla pandemia COVID-19, l' Italia sta attivamente promuovendo, particolarmente in ambito ONU, UE, G20, G7, meccanismi di coordinamento multilaterale per un' efficace risposta sanitaria, economica e sociale alla crisi, includendo azioni di sostegno ai Paesi fragili, a partire dalle aree prioritarie della ricerca, sviluppo e distribuzione di un vaccino e dalla prevenzione e contrasto a crisi alimentari causate dalle difficoltà di comunicazione delle filiere di produzione e distribuzione.

Il presente documento è il primo passo verso la definizione operativa del *Recovery Plan* dell' Italia nel quadro della complessiva strategia di riforma del Paese. Nel paragrafo seguente vengono tracciate le linee essenziali di tale programma, che verrà definito nei prossimi mesi per avvalersi al più presto delle risorse NGEU. Nel terzo paragrafo si riassumono invece gli interventi di sostegno all' occupazione, ai redditi, alle famiglie e alle imprese già attuati in risposta alla pandemia e che, di fatto, rispondono alla maggior parte delle CSR 2020 proposte dalla Commissione. Nel quarto paragrafo si ricapitolano invece le CSR dell' anno scorso, che la Commissione considera ancora rilevanti ai fini della risposta di *policy* agli squilibri macroeconomici dell' Italia, e si riassumono le iniziative già attuate o previste per il futuro prossimo. La relativa strategia viene poi illustrata in maggior dettaglio nel Capitolo III del presente documento.

## **FOCUS**

### **Le iniziative dell'Unione Europea per fronteggiare la pandemia**

**Aiuti sanitari.** Lo Strumento di Sostegno all' Emergenza (ESI) si avvarrà di 2,7 miliardi del bilancio UE 2020; 300 milioni saranno destinati al meccanismo di protezione civile europea, RescEU, per una riserva comune di attrezzature mediche. Ciò per consentire alla Commissione Europea (CE) di: a) provvedere direttamente all' acquisto o all' approvvigionamento di mezzi di sostegno all' emergenza sanitaria per conto degli Stati Membri (SM) e alla distribuzione di forniture mediche; b) assistere finanziariamente e coordinare azioni quali trasporto di apparecchiature mediche e pazienti nelle Regioni transfrontaliere; sostenere l' allestimento di ospedali da campo.

**Coronavirus Response Investment Initiative (CRII).** Iniziativa a supporto del Sistema Sanitario e della liquidità alle PMI, con particolare riferimento ai settori più colpiti quali trasporti, turismo e commercio, prevede l' eleggibilità di tutte le spese contro l' epidemia effettuate dal 1° febbraio 2020 al finanziamento dei fondi strutturali. Le risorse destinate allo strumento provengono dai fondi delle politiche di coesione. La CE rinuncia al rimborso di circa 8 miliardi,

di cui 800 milioni per l'Italia, di quote non spese da utilizzare per integrare 29 miliardi di finanziamenti strutturali. Il regolamento CRII prevede la possibilità a valere sul FESR di finanziare anche il capitale circolante nelle PMI come misura temporanea di risposta alla crisi sanitaria (investimenti in prodotti e servizi).

**Flessibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali (CRII+).** Possibilità di trasferire risorse tra i tre fondi della politica di coesione e tra le diverse categorie di Regioni, nonché di sospendere temporaneamente la regola della concentrazione tematica. Per il periodo 2020-2021 l'UE può cofinanziare al 100 per cento i programmi di coesione per le misure connesse alla crisi.

**Liquidità alle imprese.** La Comunicazione della CE del 13 marzo prevede che 1 miliardo venga riorientato dal bilancio europeo a garanzia del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), allo scopo di incentivare le banche ad offrire accesso a finanziamenti ponte a microimprese, PMI e piccole imprese a media capitalizzazione, per un ammontare di risorse pari a circa 8 miliardi.

**Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).** È dedicato a sostenere le attività di volontariato e potrà essere utilizzato per fornire aiuti alimentari e assistenza materiale di base anche tramite voucher elettronici.

**Flessibilità nell'applicazione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita.** Su proposta della CE, il 23 marzo l'ECOFIN ha autorizzato gli Stati Membri a ricorrere a maggiore flessibilità di bilancio mediante il ricorso alla *General Escape Clause* (GEC) del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Il ricorso alla flessibilità prevista dal braccio preventivo e dal braccio correttivo del PSC consente agli Stati Membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine e a quelli in disavanzo eccessivo di rivedere il percorso di rientro del rapporto deficit/PIL al di sotto della soglia del 3 per cento. Ciononostante, in applicazione del Trattato, il 20 maggio la CE ha pubblicato dei Rapporti ex art. 126(3) del TFUE su tutti gli Stati Membri oltre alla Romania (che era già sottoposta a procedura per disavanzo eccessivo) in quanto si prevede che i loro deficit nel 2020 saranno ampiamente superiori al 3 per cento del PIL. La CE non ha raccomandato l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo per nessuno degli Stati Membri.

**Flessibilità nella disciplina per gli Aiuti di Stato.** Le norme comunitarie in materia di Aiuti di Stato consentiranno eccezionalmente ai Paesi Membri di agire in modo rapido ed efficace per sostenere le imprese, in particolare le PMI che incontrano difficoltà economiche a causa dell'epidemia di COVID-19. L'impatto della crisi è ritenuto infatti di natura e portata tale da consentire il ricorso all'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE (compatibilità con il mercato interno degli aiuti per un importante progetto di comune interesse europeo o per un grave turbamento dell'economia di uno Stato, nonché degli aiuti alle imprese per danni arrecati da eventi eccezionali). Il 22 marzo la CE ha approvato per l'Italia aiuti pari a 50 milioni per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici e di protezione individuale. Il quadro temporaneo adottato il 18 marzo è stato inoltre modificato il 3 aprile e l'8 maggio per estenderne lo scopo.

**Aiuto all'agricoltura e alla pesca.** Su richiesta delle autorità italiane, la Commissione europea ha prorogato di un mese il termine per la presentazione delle domande degli agricoltori che hanno diritto a un sostegno al reddito nel quadro della politica agricola comune (PAC). Al contempo, l'utilizzo dei fondi per l'agricoltura e la pesca è reso più flessibile per i casi di sospensione o riduzione temporanea delle attività e della produzione.

**Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE).** Nato per rispondere alle grandi calamità naturali, ne è stato esteso l'ambito di applicazione per comprendere le principali emergenze in materia di salute pubblica (costi sanitari), per 800 milioni sul 2020.

**Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.** Il Fondo, che offre supporto per la perdita di posti di lavoro a seguito di importanti mutamenti del commercio legati alla globalizzazione, può essere mobilitato per sostenere i lavoratori licenziati e gli autonomi nell'attuale contesto pandemico.

**Risorse a sostegno della ricerca.** Al 31 marzo risultano finanziati 18 progetti di ricerca, diagnosi, trattamenti focalizzati sul coronavirus che coinvolgono diversi gruppi di ricerca in Europa, con uno stanziamento pari a 48,5 milioni proveniente dal fondo *Horizon 2020*, il programma europeo di ricerca e sviluppo. Inoltre, sono state attivate risorse pubbliche e private pari a 90 milioni destinate all'iniziativa di innovazione medica (IMI) con l'industria farmaceutica e fino a 80 milioni per lo sviluppo e produzione di un vaccino.

**Iniziative della Banca Europea degli Investimenti (BEI).** Il Gruppo BEI ha avanzato un programma di sostegno all'economia reale per sbloccare fino a 40 miliardi di finanziamenti alle PMI e *mid-caps* sotto forma di concessioni di scoperto in conto corrente, linee di credito, prestiti ponte e prestiti alle imprese per esigenze operative. È previsto inoltre che siano resi disponibili ulteriori 5 miliardi di finanziamenti per investimenti nel settore sanitario, infrastrutture di emergenza e sviluppo di trattamenti e vaccini. Inoltre, è stata approvata la creazione di un fondo di garanzia europeo COVID-19 da 25 miliardi per potenziare il credito alle imprese europee fino a 200 miliardi, con focus sulle PMI. Il fondo di garanzia sarà istituito utilizzando la Piattaforma di partenariato per i fondi (PPF), attivo nel momento in cui un gruppo di Stati Membri che rappresentino almeno il 60 per cento del capitale della BEI avrà assunto i necessari impegni in termini di garanzie.

**SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency).** La CE il 2 aprile 2020 ha proposto l'istituzione di uno strumento di mitigazione del rischio di disoccupazione, denominato SURE. Il negoziato si è concluso il 19 maggio con l'approvazione del regolamento da parte del Consiglio Europeo. Attraverso l'emissione di obbligazioni comunitarie, SURE consentirà di erogare prestiti a condizioni favorevoli, per un ammontare complessivo di circa 100 miliardi, agli Stati Membri che, a causa della pandemia, necessitano di finanziare i maggiori oneri connessi all'istituzione e/o all'estensione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo per i dipendenti, nonché di misure analoghe per i lavoratori autonomi e misure sanitarie legate al luogo di lavoro. L'emissione sarà supportata da 25 miliardi di garanzie erogate dagli Stati Membri in rapporto al loro peso sul PIL dell'Unione.

**Pandemic Crisis Support del MES.** Il 9 aprile l'Eurogruppo<sup>1</sup> ha proposto l'istituzione di uno strumento denominato *Pandemic Crisis Support*, che è stata poi adottata nella riunione del Consiglio europeo del 23 aprile. Essa si basa su una linea di credito del Meccanismo Europeo di Stabilità finalizzata a coprire i costi sanitari, diretti ed indiretti, di cura e di prevenzione collegati al COVID-19. Ogni paese può richiedere prestiti fino al 2 per cento del Pil del 2019 (quasi 36 miliardi per l'Italia). La condizionalità si limita alla documentazione delle spese sanitarie dirette e indirette, che dovranno essere dettagliate in uno specifico piano per ciascun paese richiedente (*Pandemic Response Plan*).

**Nuovo Bilancio UE e lo European Recovery Instrument ('Next Generation EU').** Il 27 maggio la CE ha presentato una proposta per il nuovo *Multiannual financial framework* (MFF) per il periodo 2021-2027 con una dotazione pari a circa 1.100 miliardi a valori 2018. La CE ha inoltre presentato la proposta di Strumento Europeo per la Ripresa, che sarà dotato di risorse pari a 750 miliardi (vedi Focus seguente).

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>

## I.2 IL PIANO DI RILANCIO DEL PAESE

Negli ultimi tre mesi, il Governo è ripetutamente intervenuto con misure di portata senza precedenti, onde contrastare i devastanti effetti economici dell'epidemia da COVID-19. Di particolare rilevanza sono stati gli interventi a favore di lavoratori, famiglie, imprese e settori più impattati, nonché di rafforzamento del Sistema Sanitario nazionale e della protezione civile, attuati tramite i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio. Il Governo si accinge ora a varare un ulteriore provvedimento, che interverrà in ambiti nei quali appare necessario un nuovo ampliamento delle risorse di bilancio, in particolare il sostegno agli ammortizzatori sociali e agli enti territoriali.

Per quanto riguarda le politiche di rilancio del Paese, il 12 giugno il Comitato di Esperti in materia economica e sociale coordinato dall'Ingegnere Vittorio Colao ha consegnato al Governo un ampio Rapporto intitolato 'Iniziative per il Rilancio - Italia 2020-2022', accompagnato da 102 schede di approfondimento. Successivamente, dal 13 al 20 giugno si è svolta un'ampia consultazione con tutti gli *stakeholder* nei cd. Stati Generali, che hanno apportato molteplici stimoli e contenuti all'elaborazione del Piano di Rilancio del Governo.

Il Piano di Rilancio si basa su un'ampia ed equilibrata analisi dei punti di forza e dei ritardi del Paese nel contesto della crisi senza precedenti causata dalla pandemia.

Il Piano è costruito intorno a tre linee strategiche:

1. Modernizzazione del Paese;
2. Transizione ecologica;
3. Inclusione sociale e territoriale, parità di genere.

**Modernizzare il Paese** significa, anzitutto, disporre di una Pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino. Modernizzare il Paese significa, inoltre, creare un ambiente favorevole all'innovazione, promuovere la ricerca e utilizzare al meglio le tecnologie disponibili per incrementare la produttività dell'economia e la qualità della vita quotidiana. Modernizzare seguendo tale percorso è inoltre premessa ed al tempo stesso accompagnamento di quello che consideriamo il secondo pilastro del piano, vale a dire:

La **transizione ecologica** dovrà essere la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale. Per avviarla sarà necessario in primo luogo ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, in secondo luogo migliorare l'efficienza energetica dell'economia e la qualità dell'aria nei centri urbani e ripulire le acque interne e marine. Si dovrà inoltre investire nella 'bellezza' del Paese, a cominciare da un aumento delle aree verdi urbane e dalla riforestazione. La riconversione ecologica può e deve rappresentare anche un terreno di nuova competitività per molta parte del nostro sistema produttivo, permettendo di conseguire una maggiore armonia con la natura, pur nel contesto di una società a forte vocazione industriale.

**Inclusione sociale** vuol dire ridurre le disuguaglianze e la povertà, migliorare l'istruzione e la conoscenza degli strumenti digitali, ottenere una migliore qualità della vita nei centri urbani e nelle periferie, ridurre il *gap* infrastrutturale fra Nord

e Sud. Migliorare l'inclusione richiede anche di rafforzare il sistema sanitario, duramente colpito dalla pandemia, per tutelare la salute di tutti.

La realizzazione della parità di genere, richiede di intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione in essere nei confronti delle donne, che riguardano, prioritariamente, la partecipazione al mondo del lavoro, la segregazione e la qualità del lavoro, l'accesso alle risorse finanziarie, le disuguaglianze tra donne e uomini nell'allocazione del tempo dedicato al lavoro di cura, al lavoro domestico e alle attività sociali, l'uguaglianza di genere nelle posizioni decisionali a livello politico, economico e sociale.

Le tre linee strategiche verranno attuate attraverso nove direttrici di intervento:

- 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.

I principali contenuti del Piano di Rilancio sono stati illustrati dal Governo nel corso degli Stati Generali e saranno successivamente oggetto di una stesura completa che incorporerà anche le risposte alle nuove Raccomandazioni del Consiglio Europeo e confluirà nel Programma Nazionale di Riforma del prossimo anno.

### **Semplificazione amministrativa e sblocco delle opere pubbliche**

Il primo passo per attuare il Piano di Rilancio consisterà nella semplificazione delle procedure amministrative e della pianificazione e autorizzazione dei lavori pubblici. La finalità principale del provvedimento in corso di preparazione, sarà di rimuovere gli ostacoli che negli ultimi anni hanno rallentato non solo gli appalti e gli investimenti pubblici, ma anche, più in generale, la crescita dell'economia.

Fatto salvo il contrasto alla corruzione, che resta un obiettivo del Governo, si accelererà la partenza delle opere pubbliche già finanziate e in fase avanzata di progettazione. Le procedure e gli iter autorizzativi verranno snelliti, senza compromettere le esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Si circoscriveranno puntualmente il reato di abuso d'ufficio e la responsabilità erariale degli amministratori. Si punterà così a realizzare una rivoluzione culturale nelle Amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo, incentivando i dirigenti pubblici ad assumere le decisioni di competenza.

Verrà inoltre migliorato il coordinamento dei progetti di investimento pubblico, sostenendo la capacità di progettazione e attuazione delle amministrazioni locali e



regionali anche attraverso 'la realizzazione di una preesistente iniziativa per la creazione di un'apposita unità di supporto.

Tra le semplificazioni si interverrà con misure di natura congiunturale e strutturale per semplificare e rendere più agile la disciplina che regola gli appalti pubblici onde migliorare la qualità della progettazione e degli appalti pubblici, nonché la capacità delle stazioni appaltanti che potrebbero disporre di maggiore flessibilità, anche in linea con la disciplina europea.

### ***Recovery Plan e ripresa degli investimenti pubblici***

Parallelamente alla semplificazione amministrativa e allo sblocco dei lavori pubblici, il Governo redigerà il **Programma di Ripresa e Resilienza (*Recovery Plan*)** da presentare alla Commissione Europea ai fini dello NGEU. Nella sua proposta di regolamento, la Commissione ha fissato una scadenza per la consegna dei *recovery plan* dei Paesi Membri ad aprile 2021, quando verranno presentati i nuovi Programmi Nazionali di Riforma. Il Governo, attesa l'importanza del nuovo strumento per l'economia italiana, intende pubblicare il proprio *Recovery Plan* già in settembre, congiuntamente alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF), e di inoltrarlo successivamente alla Commissione Europea alla scadenza di metà ottobre per il Documento Programmatico di Bilancio.

L'obiettivo prioritario del *Recovery Plan* sarà di **incrementare fortemente gli investimenti pubblici**. Questi ultimi sono saliti da un minimo del 2,1 per cento del PIL nel 2017 e nel 2018, al 2,3 per cento nel 2019. Le proiezioni a legislazione vigente contenute nel DEF 2020 indicano un ulteriore aumento del rapporto fra investimenti pubblici e PIL al 2,5 per cento del PIL nel 2020 e al 2,6 per cento nel 2021. L'aumento previsto per il 2020-2021 è dovuto non solo al forte calo del PIL nominale legato alla pandemia, ma anche all'aumento dei finanziamenti pluriennali previsti nella Legge di Bilancio per il 2020.

Tali finanziamenti comprendono il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni Centrali (20,8 miliardi dal 2020 al 2034), 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). A tali fondi si aggiungono, fra gli altri, i contributi assegnati ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana (8,5 miliardi nel 2021-2034) e per messa in sicurezza degli edifici e del territorio (8,8 miliardi nel 2021-2034), i contributi assegnati alle province e Città metropolitane per la messa in sicurezza delle scuole (circa 3,1 miliardi nel 2020-2034) e per la messa in sicurezza della rete viaria (circa 5 miliardi nel 2020-2034), nonché alle Regioni (circa 3,3 miliardi nel 2021-2034) per interventi di viabilità, messa in sicurezza e sviluppo di sistemi di trasporto pubblico. Aggiungendo a questi fondi il sostegno del NGEU, ed in particolare nella sua componente di *grant*, nei prossimi quattro anni sarà possibile raggiungere un **livello di investimenti pubblici superiore al 3 per cento del PIL**.

Un primo ambito di rafforzamento degli investimenti pubblici riguarderà le **infrastrutture di comunicazione** ed in particolare il rinnovamento e lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione e di trasporto (ferrovie, strade, ponti, aeroporti, porti e intermodalità) all'interno di un piano di *smart mobility*. Inoltre, si contribuirà alla riconversione del trasporto pubblico su gomma verso veicoli a basse emissioni.

**FOCUS****La proposta della Commissione per il Bilancio 2021-2027 e lo Strumento per la Ripresa**

**Un nuovo Bilancio UE.** Il 27 maggio la Commissione Europea (CE) ha pubblicato una Comunicazione sul nuovo *Multiannual financial framework* (MFF) per il periodo 2021-2027, con una dotazione pari a 1.100 miliardi (a prezzi costanti 2018).

**European Recovery Instrument ('Next Generation EU').** La CE ha inoltre presentato la proposta relativa a *Next Generation EU* (NGEU). I fondi per NGEU, pari 750 miliardi, si aggiungono a quelli del QFP 2021-2027 e saranno raccolti sui mercati finanziari aumentando al contempo il massimale delle risorse proprie al 2 per cento del reddito nazionale lordo della UE. I fondi raccolti ed erogati come sovvenzioni dovranno essere rimborsati attraverso i futuri bilanci della UE, non prima del 2028 e non oltre il 2058, anche mediante nuove risorse proprie. Le risorse di NGEU saranno investite su tre pilastri, attraverso 500 miliardi di sovvenzioni (*grants*) e 250 miliardi di prestiti (*loans*) agli Stati Membri.

Il primo pilastro riguarda il supporto agli Stati Membri per l'attuazione di investimenti e riforme e si articola nelle seguenti componenti:

- Una nuova *European Recovery and Resilience Facility* (ERRF), con risorse pari a 560 miliardi distribuite in 310 di sovvenzioni e 250 di prestiti finalizzati, mediante l'attuazione di piani nazionali per la ripresa e la resilienza degli Stati Membri definiti in linea con gli obiettivi del semestre europeo, a sostenere l'attuazione di riforme ed investimenti pubblici per la ripresa anche per la transizione verde e digitale.
- La nuova risorsa *ReactEU*, che prevede, con una dotazione di 55 miliardi, finanziamenti supplementari tra il 2020 e il 2022 per gli attuali programmi di coesione e per il Fondo di aiuti europei agli indigenti. Finalizzata a sostenere gli interventi in materia di coesione, si concentra su misure a sostegno dell'occupazione per le categorie di lavoratori più colpite e su liquidità e solvibilità delle PMI. Tali fondi UE non richiederanno alcun cofinanziamento nazionale.
- Fondi addizionali per sostenere la transizione 'verde' attraverso il potenziamento del *Just Transition Fund* (incrementato fino a 40 miliardi) e dello *European Agricultural Fund for Rural Development* (con 15 miliardi addizionali). Anche i programmi di coesione saranno potenziati.

Il secondo pilastro riguarda il rilancio dell'economia dell'UE mediante l'incentivazione degli investimenti privati e include:

- Un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità (*Solvency Support Instrument* - SSI) che mobiliterà risorse private per fornire un sostegno urgente a imprese in difficoltà a causa del COVID-19 ma altrimenti sane. Lo SSI seguirà lo schema dello *European Fund for Strategic Investments* (EFSI). Potrà essere operativo già nel 2020 e avrà una dotazione di 31 miliardi, che verranno posti a garanzia per attivare 300 miliardi di investimenti. Le garanzie consentiranno al Gruppo BEI di supportare investimenti da parte di veicoli d'investimento privati e istituzioni nazionali di promozione degli investimenti. Le società oggetto dell'investimento dovranno essere originarie e attualmente basate nell'UE, essere in difficoltà nel reperire finanziamenti ma aver registrato buoni risultati prima della pandemia.
- Rafforzamento di *InvestEU*, con una dotazione aggiuntiva di 15,3 miliardi, e un nuovo fondo di investimenti strategico, creato all'interno di InvestEU, per sbloccare investimenti per 150 miliardi grazie a una dotazione di 15 miliardi per rafforzare la resilienza dei settori strategici, in particolare quelli connessi alla transizione verde e digitale, e delle catene del valore fondamentali nel mercato interno. Per far ciò, il bilancio UE fornirà garanzie per il finanziamento di progetti di investimento attraverso il gruppo BEI.

Il terzo pilastro si focalizza sugli insegnamenti della crisi e le sfide strategiche dell'Europa. Vengono messe al centro le sfide sanitarie con ulteriori strumenti:

- *EU4Health*, un nuovo programma per la salute per rafforzare la sicurezza sanitaria e prepararsi per future crisi sanitarie, con un *budget* di 9,4 miliardi, che persegue l'approccio *One Health*.



- Il rafforzamento di RescEU, il meccanismo dell'Unione di protezione civile, che sarà ampliato e potenziato, finanziando un *budget* complessivo di 3,1 miliardi, così da attrezzare l'Unione per le crisi future e permetterle di farvi fronte.
- L'aumento delle dotazioni di altri programmi esistenti, fra cui *Horizon Europe* (sostegno alla ricerca e innovazione in campo sanitario e climatico), il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* e lo *Humanitarian Aid Instrument* per sostenere i partner dell'UE nei Balcani e nei Paesi di vicinato, nonché le nazioni più vulnerabili.

**Recovery Instrument: tempistica e criteri allocativi**

La proposta di regolamento della *European Recovery and Resilience Facility* prevede che almeno il 60 per cento dell'importo disponibile per le sovvenzioni sia impegnato entro il 31 dicembre 2022 e, per la quota rimanente, entro il 31 dicembre 2024. In aggiunta al sostegno non rimborsabile, gli Stati Membri avranno la possibilità di chiedere un prestito per finanziare ulteriori riforme e investimenti. La richiesta di prestito può essere presentata insieme al Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Plan*, o per brevità, *Recovery plan*) o in un secondo momento in accompagnamento al piano rivisto.

Il *Recovery Plan*, che lo Stato membro presenta alla Commissione entro il 30 aprile di ciascun anno e costituirà un allegato al Programma Nazionale di Riforma (PNR), dovrà definire il programma di riforme e investimenti pubblici per i quattro anni successivi. Per garantire una rapida attuazione del *Recovery Plan*, la Commissione suggerisce di presentarne una bozza insieme al Documento Programmatico di Bilancio per l'anno successivo, entro il 15 ottobre dell'anno precedente, indicando le misure da finanziare.

Gli Stati Membri potranno beneficiare di un contributo finanziario sotto forma di un sostegno non rimborsabile. L'importo massimo per Paese sarà stabilito in base a un criterio di ripartizione definito sulla base di parametri, che allo stato attuale sono (allegato I alla proposta di Regolamento, al momento sottoposti a fase negoziale): popolazione, inverso del prodotto interno lordo (PIL) pro capite e tasso di disoccupazione. La dotazione finanziaria per il sostegno non rimborsabile della ERRF sarà resa disponibile fino al 31 dicembre 2022 a seguire la presentazione dei PNRR. Per il periodo tra il 31 dicembre 2022 e il 31 dicembre 2024, se saranno disponibili risorse finanziarie, la Commissione potrà prevedere nuove *call* in linea con il calendario del semestre europeo.

Dopo aver raggiunto i *target* intermedi e finali concordati e indicati nel PNRR, lo Stato membro interessato presenta alla Commissione una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario e della quota del prestito. È possibile presentare tali richieste ogni sei mesi. Entro due mesi dalla ricezione delle stesse, la Commissione valuta se i relativi *target* intermedi siano stati conseguiti in misura soddisfacente e, in caso di valutazione positiva, adotta una decisione che autorizza l'erogazione in conformità con il regolamento finanziario (art. 19(3)).

Oltre alle spese amministrative della rubrica 7 del quadro finanziario pluriennale, quelle proposte in relazione alla ERRF saranno coperte da 267.955 milioni sotto forma di prestiti e da 334.950 milioni di contributi (*grant*). Fino a 42 milioni di tale importo possono essere destinati alle spese amministrative.

La tabella seguente indica la ripartizione indicativa negli anni delle spese (milioni di euro, a prezzi correnti):

**TABELLA R1: RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DELLA EUROPEAN RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY (MILIONI DI EURO A VALORI CORRENTI)**

Dispositivo per la ripresa e la resilienza	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Anni successivi	TOTALE
Stanzamenti operativi									
Prestiti	Accordi firmati	132.651	135.304	-	-	-	-	-	267.955
	Rate del prestito	39.795	73.754	66.989	60.356	27.061	-	-	267.955
Sovvenzioni	Impegni	131.580	134.211	34.228	34.913	6	6	6	334.950
	Pagamenti	19.742	53.030	78.163	86.953	59.129	25.744	10.444	334.950
Stanzamenti per spese amministrative									
		6	6	6	6	6	6	6	42

Fonte: Commissione Europea, Proposta di Regolamento per la Recovery and Resilience Facility, 28 maggio 2020.

Infine, la tabella R2 mostra come *Next Generation EU* si inserirà nell'ambito del bilancio della UE. L'obiettivo della Commissione è di definire un quadro finanziario pluriennale rafforzato per il 2021-2027 per permettere all'Unione di uscire dalla crisi e di intraprendere un percorso di ripresa a lungo termine, fornendo finanziamenti essenziali per le esigenze immediate e per gli investimenti a lungo termine nella transizione verde e digitale.

**TABELLA R2: MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK (MFF) E RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY FUNDS (MILIONI DI EURO)<sup>(1)</sup>**

	MFF 2021-2027 (Maggio 2020)	Di cui nell'ambito di Next Generation EU
<b>TOTALE MFF</b> (miliardi di euro, prezzi 2018)	<b>1.850</b>	<b>750</b>
<b>1. Mercato Unico, Innovazione e Digitale</b>	<b>211</b>	<b>70</b>
Programma Horizon Europe	94	14
Fondo InvestEU nell'ambito dell' <i>Union Recovery Plan</i>	32	30
Investire nella ripresa economica europea	15	15
Fondo Investimenti strategici (risorse aggiuntive)	15	15
<i>EU Solvency Instrument</i> nell'ambito del FEIS	26	26
<b>2. Coesione</b>	<b>985</b>	<b>610</b>
Politica di coesione	373	50
<i>European Recovery and Resilience Facility</i> (NGEU)	561	560
di cui: prestiti	250	250
di cui: contributi	310	310
<b>3. Risorse naturali e ambiente</b>	<b>402</b>	<b>45</b>
Politica agricola comune	348	15
Just Transition Fund	40	30
<b>4. Immigrazione e gestione confini</b>	<b>31</b>	-
<b>5. Resilienza, Sicurezza e Difesa</b>	<b>29</b>	<b>10</b>
Meccanismo di Protezione Civile (rescEU)	3	2
Salute	9	8
<b>6. Prossimità e Mondo</b>	<b>118</b>	<b>16</b>
Prossimità, Sviluppo e Cooperazione Internazionale	86	11
Aiuto umanitario	15	5
<b>7. Amministrazione Pubblica Europea</b>	<b>75</b>	-

Fonte: Commissione Europea, Comunicazione sul Bilancio UE a supporto del Piano Europeo di Ripresa, 27 maggio 2020.

(1) Cifre arrotondate al primo decimale

Relativamente alle **telecomunicazioni**, in attuazione del **Piano Banda Ultralarga**, si intende accelerare lo sviluppo dei cantieri nelle cd. aree bianche. Gli interventi della fase II del Piano saranno 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 a fallimento tecnologico. Dall'adozione del piano strategico Banda Ultralarga sono stati finora ordinati più di 1,3 miliardi di lavori il cui avanzamento è pari a circa il 40 per cento; esiste quindi spazio per accelerare.

Il Governo intende, inoltre, rafforzare le politiche di sostegno al rapido sviluppo della **rete 5G**, che si sono già concretizzate in iniziative quali le Case delle Tecnologie e i progetti di ricerca e sperimentazione.

Un'Italia connessa, sicura e sostenibile vuol dire dotare 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 su decarbonizzazione, economia circolare, efficienza e uso razionale ed equo delle risorse naturali, contenimento del consumo di suolo e tutela del paesaggio.

Un nuovo, moderno e resiliente **sistema logistico**, capace di offrire servizi ad alta efficienza ed in grado di sostenere e moltiplicare la presenza nel sistema Paese di attività produttive e commerciali, può contribuire alla ripresa e alla competitività nazionale e internazionale delle imprese e dei territori, anche attraverso il progressivo potenziamento dei quattro **corridoi TEN-T** che interessano il territorio nazionale.

Per l'**infrastruttura** ferroviaria si punterà ad una progressiva estensione del sistema secondo logiche di integrazione con la rete esistente. L'attuale sistema dei servizi ferroviari ad alta velocità (AV) evolverà verso l'**Alta Velocità 'di Rete' (AVR)**, mediante un utilizzo oculato di tratte convenzionali e dedicate, eventualmente integrate da interventi infrastrutturali di adeguamento della rete esistente, o anche, laddove necessario, dalla realizzazione ex novo di varianti e tratte integrative. Un obiettivo concretamente perseguibile può essere quello 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 (4h e30min).

Una componente fondamentale sarà l'integrazione con la **strategia nazionale dei servizi ferroviari regionali**, riguardante il rafforzamento della loro capacità di alimentazione della nuova rete AVR. Si completerà il processo di **rinnovo del parco rotabile** del servizio ferroviario regionale e si procederà in tempi rapidi al rinnovo dei treni *intercity* e all'aggiornamento del contratto di servizio di Trenitalia con lo Stato, nel rispetto, tra l'altro, dei requisiti che consentono l'accessibilità del servizio per gli utenti con disabilità.

Nel complesso, per ogni modalità di trasporto e per gli interventi infrastrutturali classificati 'prioritari' dal Piano Nazionale dei Trasporti, il fabbisogno residuo di risorse (rispetto alla quota parte già finanziata) è pari a circa 67 miliardi, su un valore economico totale di circa 196 miliardi di investimenti. Fra questi, gli investimenti 'rapidi' ovvero quelli con risorse disponibili prevalenti che si ritiene possano apportare, nel minor tempo possibile ed in maggior misura

(snellezza e velocità di intervento), benefici al sistema produttivo, economico, sociale e dei trasporti, a seguito dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19, ammontano a 95 miliardi, di cui 77 già disponibili.

Il Governo ha inoltre già assegnato per la mobilità cittadina risorse pari complessivamente a 3,7 miliardi, per il completamento di linee metropolitane e per la realizzazione di nuove linee tramviarie e filoviarie in tutto il Paese, mentre 1,3 miliardi saranno assegnati nei prossimi mesi.

**Le infrastrutture per l'energia e l'acqua** saranno un altro ambito del piano di investimenti. Per quanto riguarda la produzione di energia, si attuerà la chiusura delle centrali alimentate a carbone e si incrementerà la quota di fabbisogno soddisfatta da fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi di riduzione delle emissioni dell'UE per il 2030. Oltre alle rinnovabili, il sistema elettrico si baserà in misura via via maggiore sull'energia 'blu' (centrali a metano con decarbonizzazione delle emissioni) e sulle biomasse e altre forme di trattamento dei rifiuti. Le infrastrutture di trasporto e stoccaggio dell'energia saranno modernizzate espandendo le *smart grids* ed efficientando la distribuzione del gas.

Le reti di distribuzione dell'acqua saranno riparate e modernizzate, al fine di ridurre la dispersione e fornire un approvvigionamento adeguato a tutte le Regioni. Saranno aumentati anche gli investimenti nel trattamento delle acque reflue, con l'obiettivo di migliorare sensibilmente la qualità dei corsi d'acqua, dei laghi e dei mari.

Per quanto riguarda le reti idriche, particolarmente carenti nel Sud, una società ad alta capacità industriale, appositamente costituita, potrà attivare gli investimenti necessari sulle grandi adduzioni fino alla rete di acquedotti che insistono nel bacino idrico dell'Appennino meridionale.

Ulteriori settori oggetto di maggiori investimenti saranno il **riciclo e l'attenuazione dei rischi idrogeologici e sismici** anche con riferimento agli edifici pubblici. Il piano di investimenti punterà anche a sostenere la **protezione dell'ambiente** e lo sviluppo e la cura delle **aree verdi urbane** e della **riforestazione**.

Il Governo intende, inoltre, incrementare gli investimenti per la **digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dell'istruzione**. Le infrastrutture educative saranno modernizzate in chiave digitale e rese più efficienti e sicure sotto il profilo energetico e sismico.

Le reti di telecomunicazione avanzate e la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione aumenteranno la **produttività del lavoro a distanza**, migliorando al contempo la **qualità dei servizi** forniti ai cittadini. Un efficiente uso del lavoro a distanza e la modernizzazione delle reti di trasporto contribuiranno a decongestionare i centri urbani e a ripopolare i centri minori e le zone rurali.

## **Ricerca e istruzione**

Oltre agli investimenti pubblici, è intenzione del Governo utilizzare le risorse del NGEU per aumentare le **spese per l'istruzione, la ricerca e lo sviluppo (R&S)**. Il livello di istruzione secondaria e terziaria della popolazione italiana è inferiore alla media dell'UE. La spesa pubblica per l'istruzione dell'Italia (4,0 per cento del PIL nel 2018 secondo i dati Eurostat) è inferiore alla media dell'UE-27 (4,6 per

cento). Il *gap* è particolarmente accentuato nella componente dell'istruzione terziaria (0,3 per cento contro 0,8 per cento del PIL). Parimenti, la spesa complessiva in R&S pubblica e privata del Paese (1,35 per cento del PIL nel 2017) è inferiore alla media UE (2,06 per cento del PIL). La componente pubblica (0,17 per cento del PIL) è solo marginalmente inferiore alla media UE, ma è sensibilmente più bassa che in Germania e Francia (0,41 e 0,28 per cento del PIL, rispettivamente).

Si punterà ad incrementare la spesa pubblica per la ricerca e per l'istruzione, in special modo terziaria, in misura pari complessivamente a 0,4 punti percentuali di PIL nei prossimi tre anni. Parte della maggiore spesa sarà destinata 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.

### **Promozione degli investimenti privati**

Le rimanenti risorse del NGEU saranno utilizzate per stimolare livelli più elevati di **investimenti del settore privato**, facendo leva su componenti dello 'strumento' quali InvestEU, il *Solvency Support Instrument* e il *Just Transition Fund*.

Le iniziative di politica industriale saranno raccordate con le politiche e gli strumenti unionali, in particolare la Strategia Industriale per l'Europa recentemente proposta dalla Commissione Europea<sup>2</sup> e gli *Important Projects of Common European Interest* (IPCEIs) che potranno essere attivati sulle catene del valore strategiche così come individuate dalla Commissione Europea e che peraltro ben possono sposarsi con progetti di rafforzamento competitivo e modernizzazione tecnologica in molte filiere di interesse del nostro Paese.

Con il recente D.L. n. 34/2020, il Governo ha introdotto un vasto pacchetto di misure a sostegno delle imprese tra cui i ristori, le garanzie per favorirne l'accesso al credito e strumenti per incentivare la ricapitalizzazione e i conferimenti diretti di capitale. Sono stati inoltre fortemente aumentati gli incentivi agli investimenti privati per l'efficientamento energetico (ecobonus) e la riqualificazione antisismica (sismabonus) degli edifici residenziali, nonché per l'installazione di impianti fotovoltaici, di sistemi di accumulo dell'energia prodotta e delle colonnine per la ricarica di veicoli elettrici.

Gli incentivi per Industria 4.0, ancora in vigore in forma di credito d'imposta, saranno potenziati e ulteriormente estesi. Alcune analisi sugli effetti dell'iperammortamento mostrano che negli scorsi anni l'incentivo è stato efficace nel sostenere la trasformazione tecnologica delle imprese e che le aziende beneficiarie hanno incrementato gli occupati in misura sensibilmente maggiore rispetto alle altre.

Diverse misure sono inoltre state introdotte per ridurre la dipendenza delle imprese dal finanziamento bancario e riequilibrare il rapporto tra capitale e debito. Tra queste il recente rafforzamento degli incentivi fiscali previsti per i Piani Individuali di Risparmio (PIR), ampliati anche nell'oggetto dell'investimento al fine di convogliare il risparmio privato verso l'impiego nel debito e nel capitale emesso da imprese con attività produttive in Italia (anche non quotate). E, inoltre, il

---

<sup>2</sup> A new Industrial Strategy for Europe, European Commission, 10 March 2020.

ripristino dell'*Allowance for Corporate Equity* (ACE) per favorire la capitalizzazione delle imprese.

Occorrerà muoversi con ancora maggiore decisione in questa direzione con interventi volti a modernizzare la finanza d'impresa e a migliorare allocazione e produttività del capitale investito. Gli ambiti su cui agire con misure tanto di natura regolatoria quanto di incentivazione fiscale sono molteplici. Si dovrà promuovere ulteriormente 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*, di attrazione di investimenti esteri, di riorganizzazione delle catene del valore e di rafforzamento dei rapporti di filiera.

L'intero sistema di incentivi agli investimenti, all'innovazione e alla capitalizzazione delle imprese sarà rivisto in modo tale da fornire un quadro prevedibile ed attrattivo. L'adozione di tecnologie 4.0 e la digitalizzazione del sistema produttivo costituiscono evoluzioni imprescindibili per ravvivarne la proiezione competitiva e rafforzarne le 'difese digitali' in molti settori e filiere. Il Governo intende rafforzare in particolare le agevolazioni legate al programma Transizione 4.0, stabilizzandole, anche in chiave di attrazione internazionale di investimenti, per un periodo almeno triennale e incrementando le aliquote agevolative sul credito d'imposta in una logica di forte attivazione di risorse private soprattutto sugli impieghi a maggior contenuto di innovazione e rischio.

### **Politiche macro-settoriali nell'ambito del Recovery Plan**

Il Programma di Rilancio avrà anche una dimensione macro-settoriale, ovvero punterà al rilancio e allo sviluppo di **settori e filiere di particolare rilevanza** in termini di **valore aggiunto e occupazione**, nonché **prospettive di crescita ed importanza per la sicurezza economica e strategica** del Paese e il **benessere dei cittadini**.

Il primo ambito è il **settore sanitario**. Il Governo intende dare seguito alle misure a sostegno del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) adottate con i recenti provvedimenti (illustrate nel paragrafo seguente) attraverso un piano di investimenti e misure organizzative e di politica industriale di medio-lungo termine. L'obiettivo per l'SSN sarà di migliorare la qualità dell'assistenza, la capacità ricettiva degli ospedali compresi i letti di terapia intensiva, la tempestività di risposta alle patologie infettive emergenti gravate da alta morbilità e mortalità, nonché ad altre emergenze sanitarie. Si incrementerà la dotazione del personale del SSN e garantirà il necessario accesso alla formazione specialistica. Si investirà nella digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, promuovendo la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e la telemedicina. Uno specifico investimento sarà prontamente avviato sulla cronicità e le cure a domicilio per superare le attuali carenze del sistema delle RSA, che richiede un sostanziale ridisegno.



Nella recente proposta di Raccomandazioni al Paese per il 2020-2021, la Commissione Europea invita l'Italia a rafforzare la resilienza e la capacità del Sistema Sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture, nonché a migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali. La Commissione sottolinea dunque l'esigenza di maggiori investimenti in risorse umane e infrastrutture per garantire continuità nella prestazione di servizi di assistenza accessibili, dando priorità alle politiche volte a rimuovere gli impedimenti alla formazione, all'assunzione e al mantenimento in servizio del personale sanitario. La Commissione rappresenta inoltre che la frammentazione nella *governance* del Sistema Sanitario e nel coordinamento tra autorità centrali e regionali ha rallentato l'attuazione di alcune misure di contenimento.

Il Governo non si sottrarrà alla sfida di migliorare l'organizzazione e il coordinamento tra Stato e Regioni. Come già menzionato, si investirà nel miglioramento delle infrastrutture sanitarie. La formazione riceverà maggiori risorse, favorendo, dove possibile, un approccio interdisciplinare ed intersettoriale. Sarà inoltre necessario adottare una visione *One Health* che comprenda medicina umana, veterinaria e protezione dell'ambiente. Si potenzierà il comparto veterinario e migliorerà l'interazione professionale tra medici e veterinari, ricordando che oltre il 75 per cento delle malattie infettive dell'uomo derivano dagli animali e, allo stato attuale, oltre il 90 per cento delle malattie infettive emergenti ha tale origine.

In corrispondenza al notevole sforzo richiesto per rilanciare e modernizzare la sanità, le iniziative adottate dall'Unione Europea forniscono opzioni di finanziamento per la risposta sanitaria alla pandemia che il Governo valuterà alla luce di considerazioni di merito e di impatto finanziario.

A livello di politica industriale, si interverrà per **rafforzare tutta la filiera della salute, dall'industria farmaceutica ai dispositivi medici**. Com'è noto, l'industria italiana si caratterizza per un'elevata specializzazione nella farmaceutica e per una presenza più variegata nei dispositivi medici. Le politiche sanitarie saranno calibrate anche in base al loro impatto sulla struttura industriale (occupazione e produzione) e alla capacità di attrarre investimenti. L'efficienza di diverse tecnologie sanitarie verrà valutata anche in base all'effetto sui percorsi di cura (efficienza dinamica, non solo confronto statico sul costo), seguendo maggiormente rispetto al passato una logica di investimento. In sede di programmazione, le informazioni dei *database* pubblici (ricoveri, farmaci, prestazioni ambulatoriali) potranno essere utilizzate per costruire modelli predittivi capaci di allocare in maniera più efficiente le risorse e investire dove c'è più bisogno, valorizzando il più possibile le ricadute positive sull'economia nazionale.

L'allocazione di maggiori risorse alla ricerca medica e alla promozione dei network di ricerca esistenti (in cardiologia, oncologia, malattie infettive e terapie intensive) aumenterà il richiamo del Paese per le imprese farmaceutiche e medicali e i fondi di ricerca europei e internazionali. Allo scopo di promuovere gli studi clinici, si adotteranno procedure più efficienti e rapide per la pianificazione ed esecuzione degli studi, anche sulla scorta dei miglioramenti legislativi introdotti durante l'emergenza COVID-19. Si investirà, inoltre, nella creazione di reti di strutture sanitarie di eccellenza su tutto il territorio nazionale. Saranno modificate

le disposizioni concernenti il conflitto di interessi degli sperimentatori e dei loro collaboratori, che penalizzano gli investimenti in Italia. Una parziale rimodulazione dei tetti di spesa farmaceutica del SSN, fermo restando l'importo complessivo, consentirà un più razionale bilanciamento e maggiore responsabilizzazione dei principali attori.

L'ammodernamento delle infrastrutture del Paese sosterrà inoltre il rilancio del **turismo**, un settore chiave per l'economia italiana e che è stato duramente colpito dalla pandemia. Trasporti veloci ed affidabili, perfettamente integrati, basati su infrastrutture moderne, rafforzando in particolare l'alta velocità nel Sud del Paese, funzionali e attraenti dal punto di vista architettonico; telecomunicazioni avanzate; facilità di accesso alle informazioni; qualità dell'ambiente e pulizia dei mari: tutti gli obiettivi infrastrutturali e ambientali citati in precedenza aumenterebbero ulteriormente l'attrattiva del nostro Paese per i visitatori esteri e gli italiani stessi. Ulteriori misure di sostegno specifico al settore del turismo saranno volte a sostenere la riqualificazione delle strutture ricettive del Paese e la crescita degli operatori turistici e delle imprese del settore alberghiero.

Con un piano dedicato, si punterà a valorizzare maggiormente il **patrimonio culturale**, il **paesaggio** e i **borghi**, e ad attrarre i turisti verso aree meno conosciute ma ugualmente interessanti del Paese. Il Governo sosterrà 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. Maggiori risorse per investimenti potrebbero essere mobilitate attraverso programmi nazionali nell'ambito di InvestEU, coinvolgendo investitori privati ma con un forte ruolo di indirizzo da parte del Governo. Per conseguire tali scopi, si dovrà anche ridurre la frammentazione della gestione del patrimonio culturale e archeologico.

Altri settori chiave per il rilancio del Paese sono la **cultura** e lo **spettacolo**. Le industrie culturali sono di grande rilevanza economica, occupazionale e sociale. Esse sono in grado di concorrere all'attivazione di altre filiere di servizi in tutto il Paese e di alimentare culture produttive diffuse, start-up innovative e nuove progettualità imprenditoriali. Gli interventi in risposta alla pandemia hanno incrementato le risorse assegnate all'editoria, alla musica, al cinema e allo spettacolo. Si è intervenuti attivando un fondo emergenze, che prevede anche contributi in conto capitale. Le risorse in conto capitale potranno essere rafforzate per il sostegno delle imprese attive e per scongiurare la fragilizzazione del sistema produttivo, ad esempio nel settore cinematografico e audiovisivo. Gli strumenti proposti dalla Commissione Europea nell'ambito di NGEU sarebbero estremamente utili per supportare tale sforzo durante il periodo emergenziale e la successiva fase di rilancio. Ad esempio, il *Solvency Support Instrument* consentirebbe di sostenere la ricapitalizzazione di imprese temporaneamente in difficoltà a causa del Covid-19 ma con buone prospettive di crescita, favorendone la crescita dimensionale e competitiva, nonché eventuali processi di aggregazione.

La fase recessiva senza precedenti degli ultimi tre mesi ha aggravato gli effetti dei cambiamenti tecnologici e normativi in settori chiave dell'industria quali l'**auto**, la **componentistica**, la **meccanica strumentale**, la **siderurgia** e la **produzione di energia**, accelerandone la necessaria trasformazione. Coerentemente con gli orientamenti e i regolamenti dell'Unione Europea, il Governo sosterrà e



accompagnerà la transizione dell'**industria automobilistica** verso la mobilità sostenibile e connessa attraverso un insieme di incentivi e regolamenti (in larga misura già stabiliti a livello UE). Saranno mantenuti gli incentivi esistenti per i veicoli a basse e a zero emissioni nonché per la rottamazione del parco automobilistico più vecchio e inquinante. Si rafforzerà il sostegno alla ricerca e alla prima industrializzazione nei campi dei sistemi alternativi di propulsione, delle batterie ed altri componenti per veicoli a bassa emissione ed elettrici, facendo anche leva sui già menzionati IPCEI. La politica infrastrutturale comprenderà il rapido sviluppo di una rete di punti di ricarica per le autovetture a propulsione elettrica.

Per quanto riguarda la **siderurgia**, la Commissione Europea nel Rapporto Paese sull'Italia di quest'anno ha individuato nell'ILVA di Taranto il principale candidato a livello nazionale per utilizzare il *Just Transition Mechanism* previsto dal *Green Deal* e ora incrementato in termini di risorse dallo Strumento per la Ripresa. Partendo da una visione sistemica della sicurezza economica nazionale, risulta evidente che il futuro produttivo dello stabilimento di Taranto e la sua capacità di offerta di acciai piani hanno un valore strategico nel soddisfare la domanda di industrie quali l'auto, gli elettrodomestici e la cantieristica, garantendo ad un Paese trasformatore come l'Italia i necessari approvvigionamenti. Ridimensionare la capacità produttiva nazionale di acciaio, e di quelli speciali in modo particolare, avrebbe, inoltre, pesanti ricadute sul PIL e sull'occupazione regionale e nazionale. Di conseguenza, il rilancio produttivo e la riconversione in chiave più sostenibile e decarbonizzata del complesso siderurgico di Taranto, anche attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili e sistemi produttivi meno inquinanti, è uno dei progetti chiave su cui il Governo lavorerà in coordinamento con le imprese coinvolte.

L'**edilizia** è un altro settore su cui puntare per il rilancio dell'economia, pur rafforzando le politiche di contrasto all'abusivismo edilizio e al consumo del suolo. Si è già detto degli incentivi alle ristrutturazioni in chiave energetica ed antisismica e del 'bonus facciate'. La **valorizzazione del patrimonio immobiliare** della Pubblica Amministrazione potrà giocare, in connessione con la graduale ripresa del settore, un importante ruolo propulsivo per il settore delle costruzioni, incrementandone la produzione e l'occupazione e, quindi, la crescita complessiva dell'economia. In questo senso, anche gli edifici utilizzati dallo Stato Centrale saranno oggetto di un ampio piano di efficientamento energetico oltre che di revisione da un punto di vista sismico, contribuendo al riavvio del settore edile. La valorizzazione delle aree e degli edifici sottoutilizzati o abbandonati e l'utilizzo più efficiente degli spazi lavorativi potranno, nel quadro di un'attenta pianificazione e dei corretti incentivi, dare luogo a progetti di sviluppo sociale locale e alla liberazione di risorse per investimenti nel rispetto dell'equilibrio finanziario.

### **Riforme finalizzate ad accompagnare la strategia di rilancio**

L'aumento degli investimenti pubblici e il rafforzamento degli incentivi agli investimenti privati saranno affiancati da riforme volte a rafforzare la competitività dell'economia e a migliorare l'equità, l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale.

**L'amministrazione della giustizia** verrà resa più moderna e più efficiente. La durata dei procedimenti civili e penali, seppur diminuita negli ultimi anni, è ancora eccessiva e dovrà essere dunque sensibilmente ridotta mediante l'adozione di interventi di riforma processuale ed ordinamentale, accompagnati dalle necessarie misure di potenziamento ed adeguamento delle risorse di personale, delle dotazioni strumentali e tecnologiche da collocare in strutture che soddisfino adeguatamente le attuali esigenze di sicurezza e funzionalità imposte dal perdurante contesto di emergenza socio-sanitaria. Il miglioramento della qualità del servizio giustizia dovrà riguardare necessariamente il sistema penitenziario e dell'esecuzione della pena, con l'adozione di interventi di innovazione e modernizzazione delle strutture penitenziarie rispondenti ai più elevati standard di sicurezza, richiesti dall'attuale contesto. Il Codice civile deve essere aggiornato per riflettere i cambiamenti economici e sociali degli ultimi decenni. Il diritto commerciale dovrà essere riformato e razionalizzato al fine di allineare le norme in materia di governo societario ai migliori standard internazionali.

Anche il sistema dell'**istruzione** ha bisogno di essere migliorato per innalzare i livelli di conseguimento educativo alla media dell'UE, migliorando l'inclusione formativa e riducendo il marcato disallineamento fra le qualifiche richieste dalle imprese e quelle disponibili (*skills mismatch*). L'istruzione di base abbisogna di un migliore allineamento alle esigenze dell'economia, in particolare in termini di educazione digitale e finanziaria, capacità di comunicazione e conoscenza dell'inglese e di altre lingue straniere. È inoltre necessario dotare le nuove generazioni di una maggiore conoscenza della Costituzione e del sistema politico e istituzionale nazionale e dell'Unione Europea. Migliorare l'inclusione significa non solo garantire l'uguaglianza delle opportunità educative, ma anche innalzare gli standard educativi e la qualità della didattica, anche attraverso gli strumenti digitali.

**La riforma fiscale** sarà un altro importante capitolo del programma di rilancio. Il cuneo fiscale sul lavoro è troppo elevato e nel tempo si sono accumulate disparità di trattamento delle diverse fonti di reddito. Inoltre, il sistema fiscale è eccessivamente complesso e rappresenta un significativo onere burocratico per i privati e le imprese. Si punterà ad una riforma tributaria che migliori l'equità e l'efficienza e sia coerente con il principio di progressività sancito dalla Costituzione, riducendo le aliquote effettive sui redditi da lavoro e aumentando al contempo la propensione delle imprese ad investire e a creare reddito e occupazione.

La fiscalità dovrà anche essere coerente con gli obiettivi ambientali e sociali a livello nazionale e comunitario. Inoltre, l'Italia sosterrà con fermezza gli sforzi di armonizzazione fiscale, di contrasto a forme di concorrenza fiscale sleale e di equa imposizione sui profitti dei giganti del web. Verrà rafforzato il contrasto all'evasione fiscale, promuovendo l'uso dei pagamenti digitali e migliorando ulteriormente le risorse tecnologiche, organizzative e umane delle agenzie fiscali e delle autorità di controllo.

**Il trattamento dei dati personali** è di grande rilevanza per molti dei temi qui affrontati, dalla salute all'evasione fiscale. Il rispetto della *privacy* è un principio di grande rilevanza, anche costituzionale. Tuttavia, esso deve essere affrontato con pragmatismo, riconoscendo che il principio fondamentale da difendere è il giusto e

proporzionato utilizzo dei dati per finalità di interesse pubblico, quali la protezione della salute o il contrasto all'evasione fiscale e alla criminalità. La rimozione di ostacoli che attualmente impediscono il pieno utilizzo delle banche dati e delle capacità di calcolo disponibili all'interno della Pubblica Amministrazione è di importanza cruciale per migliorare l'efficacia e l'equità delle politiche pubbliche.

### **La strategia di rientro dall'elevato debito pubblico**

L'elevato debito pubblico dell'Italia rappresenta un freno alla crescita dell'economia oltre che un pesante fardello per la finanza pubblica. Il Programma di Rilancio sarà pertanto accompagnato da un aggiornamento del Programma di Stabilità che presenterà non solo nuove proiezioni fino al 2023, ma anche un piano di rientro del rapporto debito/PIL su un orizzonte decennale. Nella convinzione che nell'immediato sia necessario sostenere la ripresa dell'economia, la politica di bilancio punterà in primis al rilancio della crescita e poi, su un orizzonte di medio termine, ad una gestione prudente della finanza pubblica che preservi il miglioramento ciclico dei saldi di bilancio e li rafforzi con opportune misure, guidandoli verso l'Obiettivo di Medio Termine.

Il saldo primario di bilancio (ovvero escludendo la spesa per interessi) dovrà migliorare in modo strutturale (al netto di effetti ciclici e misure temporanee) anche in confronto ai risultati conseguiti nel 2019. In aggiunta al conseguimento di tassi di crescita economica stabilmente più elevati, il miglioramento del saldo primario deriverà dalla razionalizzazione della spesa pubblica, dal contrasto all'evasione fiscale, dalla revisione delle imposte ambientali e dall'abolizione dei sussidi ambientalmente dannosi, al netto delle risorse destinate a ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro. Le 'spese fiscali' saranno riviste per ridurre il costo e migliorarne efficacia.

Il contrasto all'evasione fiscale sarà perseguito continuando il rafforzamento delle agenzie fiscali e investendo ulteriormente in tecnologia e *big data*. L'utilizzo dei pagamenti digitali verrà promosso e incentivato. Infine, l'Italia rafforzerà la propria iniziativa di contrasto all'erosione delle basi imponibili nelle opportune sedi internazionali ed europee. Da una più equa imposizione sui giganti del web e dal contrasto dell'elusione fiscale attualmente consentita dai regimi impositivi di alcuni Paesi UE potrà derivare un miglioramento del gettito che sarà utilizzato per ridurre la pressione fiscale e il rapporto fra debito pubblico e PIL.

### **I.3 LE MISURE ADOTTATE PER L'EMERGENZA COVID-19**

Nella prima fase dell'emergenza COVID-19, con il D.L. n. 6/2020 sono state adottate misure mirate a contenere i focolai iniziali, la cd. 'zona rossa'.

A causa del perdurare dello stato di emergenza deliberato dal Governo il 31 gennaio 2020, si è resa necessaria e urgente l'adozione di provvedimenti di contenimento ancora più restrittivi e di misure straordinarie finalizzate prioritariamente a rafforzare le strutture del Servizio Sanitario.

Il D.L. 'Cura Italia'<sup>3</sup> ha utilizzato quasi interamente le maggiori risorse autorizzate dal Parlamento con la risoluzione dell'11 marzo per fornire una prima risposta atta a fronteggiare l'emergenza sanitaria con una serie di interventi riguardanti in particolare il lavoro e il fisco, varando un pacchetto di misure che, rispetto alla legislazione vigente, aumentano l'obiettivo di indebitamento netto fino a 20 miliardi, corrispondenti a 25 miliardi di stanziamenti di bilancio.

Il successivo decreto legge 'Liquidità'<sup>4</sup> ha introdotto misure di sostegno alle attività produttive attraverso un rafforzamento dell'erogazione del credito in modo da ridurre le tensioni di liquidità e creando un quadro temporaneo volto a salvaguardare la continuità aziendale. Con esso si assicura un'erogazione di credito all'economia per 400 miliardi, che si sommano ai 350 già attivati, o preservati tramite una moratoria su mutui e prestiti alle PMI, dal D.L. 'Cura Italia'.

A maggio, con il contagio maggiormente sotto controllo, l'Italia si è dotata degli strumenti necessari per ripartire in sicurezza e rilanciare la sua economia, attraverso un decreto unitario e organico che stanZIA 155 miliardi in termini di saldo netto da finanziare e 55 miliardi in termini di indebitamento netto. Il D.L. 'Rilancio' utilizza quindi tutte le risorse autorizzate dal Parlamento con l'approvazione del Documento di Economia e Finanza 2020.

Con il D.L. 'Rilancio' il Governo ha confermato l'attenzione per le misure a sostegno delle famiglie e delle imprese, che non solo rafforzano e prolungano molti interventi del Cura Italia a partire dal forte impegno per il sistema sanitario, ma introducono nuove e importanti misure per rimettere in moto l'Italia, tenendo insieme ripresa economica, coesione sociale e sicurezza.

Per affrontare i costi economici e sociali dell'emergenza, in aggiunta ai 10 miliardi del Cura Italia, sono stati stanziati ulteriori 25 miliardi per sostenere l'occupazione e garantire i redditi e le condizioni di vita delle famiglie italiane. Nuove risorse per circa 17 miliardi vengono destinate alla Cassa Integrazione e agli strumenti per l'integrazione salariale, con procedure più snelle ed efficaci. Sono inoltre confermate ed estese le indennità per i lavoratori autonomi e viene introdotto il Reddito di Emergenza destinato alle famiglie più in difficoltà. Il termine per la sospensione dei licenziamenti viene spostato al 18 agosto.

<sup>3</sup> D.L. n.18/2020, cvt. con L.27/2020.

<sup>4</sup> D.L. n.23/2020, attualmente all'esame del Parlamento per la conversione.

TAVOLA I.1: LE MISURE ADOTTATE PER L'EMERGENZA COVID-19 (MILIONI DI EURO <sup>1</sup> )				
AREA DI INTERVENTO	Saldo netto da finanziare		Indebitamento netto	
	2020	2021	2020	2021
<b>Tutela del lavoro</b>	-34.514	-404	-25.853	-379
Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e altre integrazioni salariali	-22.089	0	-14.484	0
Indennità una tantum lavoratori autonomi, stagionali e a tempo determinato	-7.352	1	-7.351	1
Congedi parentali, voucher e tutele periodi trascorsi in quarantena	-3.557	0	-2.580	0
Reddito di ultima istanza	-950	0	-950	0
Emersione rapporti di lavoro, Fondo settore aereo e altre indennità	-566	-406	-487	-379
<b>Interventi a favore delle imprese</b>	-69.615	-6.297	-20.075	-6.297
Di cui: Interventi per la continuità delle imprese	-19.937	-5.338	-19.402	-5.338
Contributo a fondo perduto a favore dei soggetti che hanno subito riduzioni del fatturato	-6.192	0	-6.192	0
IRAP cancellazione saldo 2019 e prima rata acconto 2020	-3.952	0	-3.952	0
Agevolazioni sanificazioni, donazioni e canoni locazioni commerciali	-1.980	-2.119	-1.980	-2.119
Tax credit vacanze	-1.677	-734	-1.677	-734
Altri interventi per la continuità delle imprese	-6.137	-486	-5.602	-486
Di cui: Interventi per il rilancio, lo sviluppo e il rafforzamento patrimoniale	-49.678	-2.959	-673	-2.959
Rafforzamento patrimoniale imprese di medie dimensioni	0	-2.000	0	-2.000
Istituzione del fondo patrimonio PMI	-4.000	0	-5	0
Patrimonio destinato	-44.000	0	0	0
Altri interventi per il rilancio e lo sviluppo	-1.678	-960	-668	-960
<b>Misure di sostegno alla liquidità</b>	-53.307	710	-10.945	710
Garanzia per crediti alle PMI e ISMEA	-6.079	0	-6.079	0
Moratoria sui rimborsi di prestiti a favore di PMI	-1.430	0	-1.430	0
Sospensione termini adempimenti fiscali	-513	205	-1.141	205
Incentivi per le società finanziarie	-857	174	-857	174
Garanzie per le medie e grandi imprese	-500	0	-500	0
Garanzia mutui prima casa	-500	0	-500	0
Fondo per i pagamenti PA	-12.000	0	-1	0
Garanzie in favore di SACE e CDP	-31.000	0	0	0
Altre misure di sostegno alla liquidità	-427	331	-437	331
<b>Sanità</b>	-8.280	-943	-7.645	-885
Rafforzamento reti sanitarie ospedaliere e territoriali e assistenza domiciliare	-3.015	0	-3.016	0
Acquisto straordinario attrezzature sanitarie	-2.119	0	-2.119	0
Requisizione beni in uso o in proprietà	-1.150	0	-1.150	0
Interventi personale sanitario	-1.524	-126	-917	-67
Incentivi per produzione e acquisto dispositivi medici e di protezione	-307	-318	-282	-318
Altre misure per la sanità	-165	-500	-170	-500
<b>Interventi per enti territoriali</b>	-6.452	0	-6.113	0
Fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali	-5.000	0	-5.000	0
Reintegro Fondo di solidarietà comunale	-400	0	-400	0
Contributi statali per enti territoriali	-1.052	0	-713	0
<b>Interventi per il potenziamento di servizi pubblici</b>	-5.498	-1.272	-2.292	-821
<b>Interventi per il sociale</b>	-1.549	0	-1.549	0
Reddito di emergenza	-955	0	-955	0
Altre misure per il sociale	-594	0	-594	0
<b>Altre misure</b>	-897	-144	-775	-344
Interessi passivi maggiori emissioni titoli di debito pubblico	-269	-1.355	-507	-1.766
Soppressione clausole di salvaguardia IVA e accise		-19.821		-19.821
Coperture	818	3.412	446	3.527
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>-179.562</b>	<b>-26.115</b>	<b>-75.309</b>	<b>-26.076</b>

<sup>1</sup> I totali potrebbero differire da quanto riportato nel paragrafo per via dell'aggregazione delle voci

Con riferimento alle tutele sociali, sono rafforzati i congedi parentali e il contributo economico straordinario per il pagamento di servizi di cura dei figli a domicilio (il cosiddetto *Bonus baby-sitting*), utilizzabile, anche per il pagamento delle rette per la frequenza di centri estivi e di servizi integrativi per l'infanzia; aumentano i giorni per l'assistenza a familiari disabili; vengono stanziati fondi per l'assistenza e i servizi per la disabilità.

Al centro del rilancio dell'Italia, vi è anche un impegno senza precedenti per dare forza alle imprese italiane. Non solo per difenderle oggi, ma guardando già al futuro, alla competitività e al ruolo della nostra economia nello scenario globale. Uno sforzo per una ripartenza all'insegna degli investimenti, dell'innovazione, della crescita dimensionale, della sostenibilità ambientale e sociale.

A seguire riportiamo in sintesi le principali misure introdotte dai decreti emergenziali e di sostegno per offrirne un quadro di insieme omogeneo.

**Finanziamento e potenziamento del Sistema Sanitario Nazionale, della Protezione civile e degli altri soggetti pubblici impegnati sul fronte dell'emergenza.** Tra le principali disposizioni si ricordano:

- L'incremento delle risorse a disposizione per circa 8 miliardi per rafforzare il Sistema Sanitario e la Protezione Civile.
- L'incremento del Fondo Sanitario è destinato, tra l'altro, al finanziamento dell'aumento dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità di pneumologia e malattie infettive per 3.500 unità aggiuntive nonché la riqualificazione di 4.225 posti letto di area semi-intensiva.
- Nell'ambito della politica di prevenzione contro il COVID-19, l'adozione da parte delle Regioni e le Province autonome di piani di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale che contengano specifiche misure di identificazione e gestione dei contatti e di potenziamento dell'attività di sorveglianza attiva.
- In caso si debba ricorrere temporaneamente a beni immobili per la gestione dell'isolamento dei contagiati dal virus, le Regioni potranno stipulare contratti di locazione anche con strutture alberghiere.
- Per l'anno 2020 sono incrementate le risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale dipendente delle aziende e degli enti del SSN direttamente impegnato nell'attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- La semplificazione dell'adozione del Fascicolo Sanitario Elettronico su tutto il territorio nazionale per permettere un accesso diretto ai dati dei pazienti da parte degli esercenti delle professioni sanitarie.
- Potenziamento della Sanità militare attraverso lo stanziamento di risorse per l'incremento del personale medico e infermieristico militare.

**Tutela del lavoro e dell'occupazione:** sono state introdotte misure di sostegno a tutte le tipologie lavorative, anche quelle precedentemente non dotate di strumenti di protezione salariale. Inoltre, il Governo è intervenuto per sostenere le famiglie e aiutarle nella **conciliazione dei tempi di vita e lavoro**, resi più complessi dalla contemporanea chiusura dei servizi scolastici e assistenziali. Il relativo sforzo

economico non ha precedenti: si è intervenuti con uno stanziamento di bilancio di circa 36,4 miliardi e con impatto sull'indebitamento netto per circa 27,9 miliardi per l'anno 2020.

In particolare, per il **solo sostegno all'occupazione e ai lavoratori** (31,1 miliardi con impatto sull'indebitamento netto per circa 23,4 miliardi per l'anno 2020) sono state introdotte le seguenti misure:

- Tutele in forma di **integrazione salariale** in costanza di rapporto di lavoro per uno stanziamento complessivo di circa 21,5 miliardi con impatto sull'indebitamento netto per circa 14,1 miliardi. La principale misura è la Cassa Integrazione (CIG) in deroga con causale specifica COVID-19, che ha consentito di coprire settori e lavoratori normalmente non assicurati dalla CIG e per tutte le dimensioni aziendali. La durata della copertura, inizialmente fissata a nove settimane complessive con il DL 'Cura Italia', è stata raddoppiata fino a diciotto settimane con il DL 'Rilancio'. Con un ulteriore decreto, si è data facoltà alle imprese di alcuni settori particolarmente impattati, di anticipare la fruizione di tutte le tranche previste in un'unica soluzione<sup>5</sup>. Per i **lavoratori autonomi**, liberi professionisti e per particolari categorie di lavoratori non inclusi nelle tutele delle integrazioni salariali sono previste indennità per i mesi interessati dalla sospensione delle attività per un onere complessivo stimato in circa 8,7 miliardi.
- Al fine di sostenere il reddito dei percettori di **trattamenti di disoccupazione ordinaria** (NASpl) e per i collaboratori (DisColl), i trattamenti in essere tra il 1° marzo ed il 30 aprile sono prorogati per ulteriori due mesi, per un onere stimato in circa 0,6 miliardi e un impatto sull'indebitamento netto per circa 0,4 miliardi.
- È stato previsto un finanziamento al Fondo di solidarietà del **settore del trasporto aereo** pari a 0,2 miliardi per l'anno 2020 e pari a circa 0,1 miliardi a decorrere dall'anno 2021.
- Si estende a cinque mesi il termine entro il quale sono vietate le procedure di **licenziamento** per giustificato motivo oggettivo avviate dopo il 23 febbraio 2020. Peraltro, i datori di lavoro possono revocare il licenziamento con la possibilità di accedere ai trattamenti di integrazione salariale.
- Al fine di evitare conseguenze negative per i **contratti a tempo determinato** in essere, i termini per il rinnovo o la proroga dei contratti sono estesi, in deroga alla normativa vigente, fino al 30 agosto 2020.
- I percettori degli ammortizzatori sociali e del Reddito di Cittadinanza (RdC) potranno stipulare con i datori di lavoro del settore agricolo contratti a termine di durata non superiore a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30, senza subire la perdita o la riduzione dei benefici percepiti, nel limite di un reddito lordo di 2.000 euro nel 2020.
- Con riferimento alle politiche attive del lavoro, si sospende l'applicazione delle misure di condizionalità previste per i percettori del RdC e dei trattamenti di disoccupazione per 4 mesi.

---

<sup>5</sup> D.L. 16 giugno 2020, n. 52.



- Al fine di **contrastare il lavoro irregolare** in alcuni specifici settori produttivi e garantire livelli adeguati di tutela della salute, i datori di lavoro possono concludere un contratto di lavoro subordinato con i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare.

**Sostegno alle famiglie e alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro.** Le misure adottate, per uno stanziamento complessivo di circa 5,4 miliardi con impatto sull'indebitamento netto per circa 4,5 miliardi, le principali:

- A **sostegno dei genitori lavoratori**, a seguito della chiusura dei servizi educativi scolastici, è prevista la possibilità di usufruire di un congedo parentale straordinario per 30 giorni aggiuntivi, con un'indennità al 50 per cento del trattamento retributivo fino al 31 luglio 2020. In alternativa le famiglie possono chiedere un contributo economico statale straordinario per il pagamento di servizi di cura dei figli a domicilio, '*Bonus baby-sitting*', nel limite massimo di 1.200 euro (aumentato fino a 2.000 euro per il personale del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e le Forze dell'Ordine) utilizzabile anche per il pagamento di rette per la frequenza di centri estivi e di servizi integrativi per l'infanzia. Per questi interventi sono stati stanziati circa 1,6 miliardi, con impatto su indebitamento netto pari a circa 1,2 miliardi.
- Estesa, per tutto il 2020, la platea di potenziali beneficiari della **Carta della Famiglia**, una carta sconti che lo Stato offre ordinariamente alle famiglie con almeno tre figli conviventi e minori di 26 anni di età.
- Equipara a malattia il trattamento economico dei periodi di trascorsi in sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria dai lavoratori del settore privato (circa 0,4 miliardi, con impatto su indebitamento netto pari a circa 0,3 miliardi).
- Incrementato di 24 giorni complessivi il numero di giorni di permesso ex L. n. 104/1990 (circa 1,2 miliardi, con impatto su indebitamento netto stimato in circa 0,9 miliardi).
- Fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, il lavoro agile sarà la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle Pubbliche Amministrazioni.
- Ai lavoratori con reddito annuo lordo fino a 40.000 euro che, nel mese di marzo, abbiano svolto la propria prestazione sul luogo di lavoro (non in *smart working*) viene riconosciuto un premio di 100 euro, non tassabile in proporzione ai giorni lavorati (il costo in termini di indebitamento netto è di circa 0,9 miliardi).
- L'attuale '**Bonus IRPEF**' di 80 euro per il 2020 e il trattamento integrativo fino a 100 euro introdotto spettante a partire dal 1 luglio 2020 ai lavoratori dipendenti, sono riconosciuti al lavoratore anche nel periodo in cui lo stesso abbia fruito delle misure a sostegno del lavoro connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- Si istituisce, inoltre, il **Reddito di Emergenza (REM)** destinato ai nuclei familiari in difficoltà e finora esclusi dagli attuali sussidi. Il REM ammonta a 400 euro moltiplicati per la scala di equivalenza del RdC fino a 800 euro. Lo stanziamento complessivo per il REM è di 955 milioni nel 2020.



- Rifinanziamento, estensione ai lavoratori autonomi e semplificazione dell'utilizzo del fondo per mutui prima casa, eliminando la condizione legata al reddito ISEE. Nonché introduzione di misure per garantire l'immediata disponibilità delle risorse previste dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e del Fondo inquilini morosi incolpevoli.
- Incremento del **Fondo per le non autosufficienze** di 90 milioni per l'anno 2020, e del Fondo per l'assistenza delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare per 20 milioni per il 2020. Previsto inoltre l'incremento di risorse per 40 milioni per il 2020 per il Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità. Prevista per il 2020 un'integrazione del Fondo per le politiche della famiglia di 150 milioni destinata ai Comuni.

Di grande rilevanza è stato anche il **sostegno alla liquidità e al credito** per permettere alle imprese di fronteggiare l'emergenza e mantenere la propria **capacità produttiva e di esportazione**. Si è agito tramite il sistema bancario, l'utilizzo del Fondo centrale di garanzia per le PMI e altre garanzie pubbliche. Di seguito i principali interventi:

- **Moratoria sui prestiti.** Per le micro imprese (le cd. 'partite IVA'), i professionisti, le ditte individuali e le piccole e medie imprese è previsto il congelamento fino al 30 settembre delle linee di credito in conto corrente, dei finanziamenti per anticipi su titoli di credito, nonché delle scadenze di prestiti a breve e rate di prestiti e canoni in scadenza.
- Potenziamento del **Fondo Centrale di Garanzia** per le PMI, anche per la rinegoiazione dei prestiti esistenti. Con tali interventi, tutte le imprese, senza limiti di fatturato, possono accedere a prestiti garantiti dallo Stato fino al 90 per cento dell'importo, e per le imprese di dimensioni più contenute fino al 100 per cento (per un importo, in questo caso, non superiore a 30.000 euro).
- Incremento delle risorse della sezione speciale del Fondo per le PMI dedicata **all'imprenditoria femminile**.
- **Garanzia dello Stato** (per un ammontare di 500 milioni) a favore di CDP per fornire provvista alle banche che finanziano imprese medio grandi che non beneficiano del Fondo PMI.
- **Sostegno all'internazionalizzazione** del sistema produttivo, attraverso l'istituzione di un nuovo Fondo per la Promozione e il rifinanziamento (350 milioni) del Fondo 394/81, che eroga finanziamenti a tasso agevolato per la realizzazione di una serie di programmi per l'internazionalizzazione delle imprese. È stata inoltre attribuita a SACE S.p.A. il compito di fornire garanzie per le imprese (circa 200 miliardi), concesse per il sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione in favore di banche che effettuino finanziamenti alle imprese sotto qualsiasi forma. Accanto a questa misura, il D.L. Rilancio prevede uno specifico e separato strumento di garanzia statale per l'assicurazione dei crediti commerciali a breve termine.
- Introduzione di un **sistema di coassicurazione**, in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa di SACE sono assunti dallo Stato per il 90 per cento e dalla stessa società per il restante 10 per cento.

**FOCUS****Credito e liquidità per famiglie e imprese per far fronte all'emergenza COVID-19: i primi dati**

Grazie alla rilevazione settimanale effettuata dalla *task force* costituita per promuovere l'attuazione delle misure a sostegno della liquidità adottate dal Governo<sup>6</sup>, sono disponibili i dati sulle domande di adesione alle moratorie sui prestiti, alle richieste di garanzia pervenute al Fondo di Garanzia per le PMI e alle garanzie concesse tramite 'Garanzia Italia' di SACE.

La Banca d'Italia rileva presso le banche, con cadenza settimanale, non solo i dati riguardanti l'attuazione delle misure governative di cui ai decreti legge 'Cura Italia' e 'Liquidità', ma anche le iniziative di categoria e quelle offerte bilateralmente dalle singole banche alla propria clientela. Sulla base di dati preliminari, al 24 giugno sono pervenute 2,6 milioni di domande o comunicazioni di moratoria su prestiti, per circa 280 miliardi. Il 45 per cento delle domande proviene da società non finanziarie, a fronte di prestiti per 188 miliardi. Le domande delle famiglie invece, riguardano prestiti per 85 miliardi. Crescono rapidamente, a poco più di 165.000, le domande di sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa (accesso al cd. Fondo Gasparrini), il cui importo medio si riduce a circa 93.000 euro. Le moratorie dell'ABI e dell'Assofin rivolte alle famiglie, avviate alla fine di aprile, hanno raccolto quasi 450 mila adesioni, per oltre 20 miliardi di prestiti.

Il Ministero dello Sviluppo Economico e Mediocredito Centrale (MCC) segnalano che sono complessivamente 694.947 le richieste di garanzie pervenute al Fondo di Garanzia nel periodo dal 17 marzo al 23 giugno 2020 per richiedere le garanzie ai finanziamenti in favore di imprese, artigiani, autonomi e professionisti, per un importo complessivo di oltre 39 miliardi. In particolare, le domande arrivate e relative alle misure introdotte con i decreti 'Cura Italia' e 'Liquidità' sono 691.426, pari ad un importo di circa 38,6 miliardi. Di queste, 619.663 sono riferite a finanziamenti fino a 30.000 euro, con percentuale di copertura al 100 per cento, per un importo finanziato di circa 12,4 miliardi che, secondo quanto previsto dalla norma, possono essere erogati senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del Gestore.

Crescono inoltre i volumi delle garanzie SACE nell'ambito di Garanzia Italia che raggiungono quota 957 milioni. Sono circa 250 le potenziali operazioni di finanziamento in fase di valutazione e istruttoria da parte delle banche per un valore complessivo di circa 18,5 miliardi. Una volta terminata l'attività di istruttoria, costruzione dei *pool* e conseguente delibera, le banche accreditate sul portale dedicato, ad oggi oltre 200, presenteranno le richieste a SACE, che emetterà la garanzia entro 48 ore dalla ricezione come già accaduto per le 100 richieste di garanzie ricevute finora ed emesse in poche ore attraverso la piattaforma digitale dedicata.

Oltre all'accesso alla liquidità il Governo ha supportato e incentivato le imprese nel processo di **rafforzamento e ricapitalizzazione** cercando di modulare gli interventi e di contemperare le diverse esigenze delle imprese in base alle loro dimensioni e tipologia di attività. Di seguito i principali interventi:

- È stato introdotto un **contributo a fondo perduto** a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo, titolari di partita IVA, con fatturato nell'ultimo periodo d'imposta inferiore a 5 milioni e che abbiano subito una caduta dei ricavi superiore ad un terzo in aprile in confronto allo stesso mese del 2019. Il contributo minimo è fissato a 1.000 euro per le persone fisiche (esclusi i professionisti, già coperti da altri benefici) e 2.000 euro per le persone giuridiche. L'entità del contributo dipende dalla caduta del fatturato registrata nel mese di aprile in una percentuale che varia a seconda della classe

<sup>6</sup> Ne fanno parte il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico, la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana, il Mediocredito Centrale e SACE.

di fatturato. Ad esempio, le imprese con fatturato fino a 400.000 euro possono ricevere un contributo pari al 20 per cento della caduta dei ricavi mensili.

- Per supportare il **rafforzamento patrimoniale** delle società di capitali di **medie dimensioni** che non operino nei settori bancario, finanziario e assicurativo sono introdotte tre misure:
  - a. Ai soggetti che effettuano conferimenti in denaro partecipando all'aumento del capitale sociale **spetta un credito d'imposta pari al 20 per cento dell'investimento**.
  - b. Viene riconosciuto a seguito dell'approvazione del bilancio per l'esercizio 2020 un **credito d'imposta** pari al 50 per cento delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, al lordo delle perdite stesse, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale effettuato.
  - c. **I due crediti d'imposta si cumulano** fra di loro e con eventuali altre misure di aiuto, da qualunque soggetto erogate, di cui l'emittente ha beneficiato nel quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19.
  - d. Un terzo incentivo spetta alle imprese con un ammontare di ricavi superiore a dieci milioni e con un numero di occupati inferiore a 250. Viene istituito un fondo per il sostegno e il rilancio del sistema economico-produttivo italiano, denominato **Fondo Patrimonio PMI** finalizzato a sottoscrivere entro il 31 dicembre 2020 obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione emessi dalle società.
- Per le **grandi imprese**, Cassa depositi e prestiti S.p.a. viene autorizzata alla costituzione di un patrimonio destinato, denominato '**Patrimonio Rilancio**' le cui risorse saranno impiegate per il sostegno e il rilancio del sistema economico produttivo italiano.

Si è inoltre intervenuti al fine di ridurre le spese che le imprese avrebbero dovuto comunque affrontare anche in regime di chiusura di attività e favorire il processo di investimento nella continuità aziendale. Si è quindi agito attraverso esenzioni, aiuti e proroghe, fra questi si ricordano:

- Per i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, che abbiano subito nei mesi di marzo, aprile e maggio una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 50 per cento rispetto allo stesso mese del periodo d'imposta precedente e con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni nel periodo d'imposta precedente, si istituisce un credito d'imposta nella misura del 60 per cento dell'ammontare mensile del **canone di locazione** di immobili a uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività lavorativa.
- Riduzione della spesa sostenuta dalle **utenze elettriche** connesse in bassa tensione diverse dagli usi domestici, con riferimento alla quota fissa della bolletta.
- Si costituisce un **Fondo per il trasferimento tecnologico** finalizzato alla promozione di iniziative e investimenti delle start-up innovative. Viene inoltre rafforzata la misura '*Smart&Start Italia*', anch'essa per il sostegno pubblico alle start-up innovative.

- Incentivi per gli investimenti nell'economia reale: potenziata la capacità dei piani di risparmio a lungo termine (**PIR**) di convogliare risparmio privato verso il mondo delle imprese.
- Proroga dal 30 giugno al 31 dicembre 2020 del termine di consegna dei beni strumentali nuovi ai fini della maggiorazione dell'ammortamento (cd. **Superammortamento**).
- Si introducono: un credito di imposta pari al 60 per cento delle spese sostenute nel 2020, per un massimo di 80.000 euro, per l'**adeguamento degli ambienti di lavoro** e un credito d'imposta in misura pari al 60 per cento delle spese sostenute nel 2020 per la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale, spettante fino a un massimo di 60.000 euro per ciascun beneficiario.
- Alle garanzie dello Stato si possono aggiungere anche misure di aiuto<sup>7</sup> dirette da parte di Regioni, Province autonome, altri enti territoriali e le Camere di commercio a valere sulle proprie risorse e fino a un importo di 800.000 euro per impresa.

Le misure in ambito di adempimenti fiscali e di imposizione tributaria sono volte ad evitare che obbligazioni e adempimenti aggravino i problemi di liquidità e a fornire un ulteriore stimolo all'economia (o cancellare futuri aumenti d'imposta previsti dalla legislazione vigente). I principali provvedimenti sono i seguenti:

- **Soppressione degli aumenti di IVA e accise** previsti dalla legislazione vigente a decorrere dal 1° gennaio 2021.
- Esenzione dal versamento del saldo dell'**IRAP** dovuta per il 2019 e della prima rata dell'acconto dell'**IRAP** dovuta per il 2020 per i contribuenti con un volume di ricavi o compensi compresi tra 0 e 250 milioni. Rimane fermo l'obbligo di versamento dell'acconto dovuto per il periodo di imposta 2019.
- Esenzione dal versamento della prima rata dell'**IMU** in scadenza il 16 giugno 2020 per i possessori di alberghi e pensioni nonché di immobili destinati ad 'agriturismo, villaggi turistici, stabilimenti balneari e altri del settore.
- **Esonero** dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (**TOSAP**), dal 1° maggio fino al 1° novembre 2020, per le imprese di pubblico esercizio, titolari o richiedenti concessioni di suolo pubblico.
- **Riduzione IVA** sui beni necessari al contenimento e gestione dell'epidemia: dal 22 per cento al 5 per cento su beni e dispositivi medici e di protezione individuale come ventilatori polmonari, mascherine e altri presidi per la sicurezza dei lavoratori. Fino al 31 dicembre 2020, la vendita degli stessi beni assoggettata ad aliquota zero.
- Detrazione nella misura del 110 per cento delle spese sostenute tra il 1° luglio 2020 e il 31 dicembre 2021 per specifici interventi volti ad incrementare l'efficienza energetica degli edifici (**ecobonus**), la riduzione del rischio sismico (**sismabonus**) e per interventi ad essi connessi relativi all'installazione di

<sup>7</sup> Tutti gli aiuti concessi dagli Enti Locali devono soddisfare le condizioni definite dalla Comunicazione della Commissione europea C (2020) - 'Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19' e successive modificazioni.

impianti fotovoltaici e colonnine per la ricarica di veicoli elettrici. Per tali interventi si introduce la trasformazione delle detrazioni fiscali in sconto sul corrispettivo dovuto ed in credito d'imposta cedibile ad altri soggetti. Il fornitore che ha effettuato gli interventi potrà recuperare lo sconto effettuato sotto forma di credito d'imposta con facoltà di successiva cessione.

- Si dispone la **sospensione o la proroga di alcuni pagamenti o scadenze fiscali**.
- Viene prorogato dal 31 maggio al 31 agosto 2020 il periodo di sospensione delle attività dell'agente della riscossione.
- Si introducono alcune modifiche alla disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) per adeguare la normativa al fine di tenere conto degli effetti di natura straordinaria correlati all'emergenza sanitaria.

**Il Governo è intervenuto anche per tutelare le aziende ritenute fondamentali per il Paese rafforzando la loro tutela attraverso poteri speciali nei settori di rilevanza strategica.**

Altre misure hanno riguardato il **settore bancario e assicurativo** ed in particolare:

- Sottoscrizione semplificata dei contratti bancari.
- Incentivo alle imprese bancarie e industriali a cedere i loro crediti incagliati o deteriorati mediante la conversione delle loro Attività Fiscali Differite (DTA) in crediti di imposta.
- Disposizioni in materia di GACS per agevolare eventuali modifiche del regolamento dei titoli o dei contratti concordate tra le parti dell'operazione.
- Rafforzamento dei Confidi per le micro imprese.

Inoltre sempre al fine di tutelare il **risparmio nel settore creditizio** lo Stato può porre la propria garanzia su passività di nuova emissione o mettere in piedi dei regimi di sostegno specifici. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è autorizzato a concedere la **garanzia dello Stato su passività** delle banche aventi sede legale in Italia fino ad un valore nominale di 19 miliardi, nel rispetto della disciplina europea degli Aiuti di Stato.

Numerose sono state inoltre le **misure per il sostegno alle imprese operanti nel settore dei trasporti**, per bilanciare i danni derivanti dalla riduzione della domanda e sostenere forme di mobilità sostenibile. I provvedimenti hanno riguardato tutti i settori e per incoraggiare forme di **mobilità sostenibile a tutela dell'ambiente**.

Gli Enti territoriali hanno subito una notevole riduzione delle entrate nel periodo di chiusura e al contempo hanno fornito un importante supporto al territorio. **Il governo ha quindi varato importanti misure a sostegno degli enti territoriali** a ragione delle maggiori spese sostenute nei diversi ambiti di competenza, associate ad un calo generalizzato delle entrate causato dal periodo di blocco delle attività produttive e dalle altre misure intraprese per il contenimento dei contagi.

- Al fine di concorrere ad assicurare ai comuni, alle province e alle Città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle **funzioni fondamentali**, per l'anno 2020, si istituisce un fondo con una dotazione di 3,5

miliardi, di cui 3 miliardi in favore dei Comuni e 0,5 miliardi in favore delle province e delle Città metropolitane.

- Inoltre, al fine di concorrere ad assicurare alle Regioni e province autonome le risorse per le funzioni in materia di **sanità, assistenza e istruzione**, viene istituito un fondo di 1,5 miliardi per l'anno 2020.
- Si provvede al reintegro dei 400 milioni del Fondo di solidarietà comunale utilizzati per l'emergenza alimentare e si anticipa l'erogazione del fondo sperimentale di riequilibrio per le province e le Città metropolitane per l'anno 2020.
- Si istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze un fondo, con una dotazione di 12 miliardi, destinato a concedere anticipazioni a Regioni, Province autonome ed Enti Locali, che si trovino in uno stato di carenza di liquidità, al fine di far fronte al pagamento dei propri **debiti di carattere commerciale** certi, liquidi ed esigibili
- Una specifica moratoria applicata nei confronti degli Enti Locali per aderire al nuovo piano di rinegoziazione dei mutui attraverso CDP.

Il **turismo** è probabilmente il settore maggiormente penalizzato dalla crisi. Per la **tutela del patrimonio nazionale e per garantire risorse necessarie a superare la crisi** del settore sono state adottate misure specifiche. Fra queste:

- **'Tax credit vacanze'**. Per il 2020 è riconosciuto un credito di imposta per le famiglie che abbiano un reddito ISEE fino a 40 mila euro, per il pagamento dei servizi offerti in ambito nazionale dalle imprese turistico ricettive.
- **Fondi istituiti per il sostegno del settore turistico e culturale**: Fondo per la valorizzazione di immobili destinati a finalità turistico-ricettive (50 milioni per il 2020); 'Fondo per la promozione del turismo in Italia' (20 milioni per il 2020); Fondo per sostenere le agenzie di viaggio e i tour operator (25 milioni per il 2020); incremento della dotazione del Fondo per le emergenze nei settori spettacolo, cinema e audiovisivo (da 130 a 245 milioni); nuovo fondo (210 milioni), destinato al sostegno delle librerie, dell'intera filiera dell'editoria, dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura non appartenenti allo Stato, alle Regioni e agli altri enti territoriali, nonché per il ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento di spettacoli, fiere, congressi e mostre; Fondo per la cultura (50 milioni per l'anno 2020), finalizzato alla promozione di investimenti e altri interventi per la tutela, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale (la dotazione del fondo può essere incrementata dall'apporto finanziario di soggetti privati).
- Il MIBACT è autorizzato a spendere 100 milioni per il 2020 per indennizzare musei e luoghi della cultura statali delle mancate entrate da bigliettazione conseguenti all'adozione delle misure di contenimento del COVID-19.

Vengono introdotte inoltre misure specifiche per il **sostegno all'editoria** come il credito d'imposta per gli investimenti pubblicitari e per i servizi digitali, nonché misure di ristoro per gli edicolanti.



**Per il settore agricolo e della pesca** i decreti hanno previsto diverse azioni di sostegno, oltre a quelle specifiche relative al mercato del lavoro (CIG e RdC), tra le quali alcune sono:

- Aumento dal 50 al 70 per cento della percentuale degli anticipi spettanti alle imprese che hanno diritto ad accedere ai contributi PAC.
- Stanziamento di 100 milioni, al fine di assicurare la continuità aziendale delle imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, per la copertura degli interessi passivi su finanziamenti bancari e dei costi sostenuti per interessi maturati sui mutui, nonché per l'arresto temporaneo dell'attività di pesca.
- Lo stanziamento di 350 milioni a favore di ISMEA per la concessione di garanzie in favore delle imprese agricole e della pesca.
- Istituzione del 'Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi', con una dotazione di 500 milioni, finalizzato all'attuazione di interventi di ristoro per i settori che hanno maggiormente risentito della crisi.

### **Misure in materia di istruzione, università e ricerca**

Il Governo ha approvato il D.L. n.22/2020 che disciplina le operazioni relative alla **chiusura dell'anno scolastico e all'avvio del nuovo anno**, tenendo conto della situazione determinatasi a seguito dell'emergenza sanitaria e dell'eventuale protrarsi del periodo di sospensione dell'attività didattica.

È stato previsto, inoltre che, in corrispondenza della sospensione delle attività didattiche, i docenti assicurino comunque le prestazioni didattiche nelle modalità a distanza, utilizzando strumenti informatici o tecnologici a disposizione.

Per assicurare una ripresa dell'attività scolastica in condizioni di sicurezza e in modo adeguato alla situazione epidemiologica il Governo ha introdotto importanti misure a tutela degli studenti, del personale ATA, del corpo docente e dei dirigenti. Tra queste:

- Incremento del fondo per il **funzionamento delle istituzioni scolastiche** di 331 milioni per il 2020.
- Istituito il 'Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19' (400 milioni nel 2020 e 600 milioni nel 2021) al fine di contenere il rischio epidemiologico in relazione all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021.
- A supporto del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, è previsto un aumento del relativo Fondo nazionale di 15 milioni per il 2020. Inoltre, ai soggetti pubblici e privati che gestiscono in via continuativa i servizi educativi del sistema integrato è erogato un contributo complessivo di 65 milioni nell'anno 2020 a copertura della riduzione o del mancato pagamento delle rette. Inoltre, sono stanziati 70 milioni a copertura della riduzione o del mancato pagamento delle rette per le scuole primarie e secondarie paritarie.
- Viene istituito il '**Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università**' al fine di sostenere l'accesso da remoto a banche dati ed a risorse bibliografiche, per l'acquisto di dispositivi digitali o piattaforme digitali per la ricerca o la didattica a distanza e per altre esigenze legate all'emergenza epidemiologica.

- Risorse aggiuntive sono state destinate al fine di allargare la platea degli **studenti universitari** con l'esenzione totale o parziale del contributo onnicomprensivo annuale ed altri benefici per il diritto allo studio. Per i dottorandi titolari di borse di studio, possibilità di presentare richiesta di proroga non superiore a due mesi, mentre per gli assegnisti di ricerca è prevista la possibilità di prolungare il proprio assegno per il periodo di tempo corrispondente alla eventuale sospensione dell'attività di ricerca, nei limiti delle risorse disponibili per i rispettivi progetti.
- Con l'obiettivo di ampliare il **corpo docente** del sistema scolastico e rafforzare le attività di ricerca in ambito universitario e negli Enti nazionali di ricerca, è prevista la stabilizzazione di 16 mila insegnanti e l'assunzione di 4000 nuovi ricercatori.

Per il **sostegno al Mezzogiorno** e lo sviluppo delle aree sottoutilizzate sono adottate le seguenti misure:

- A decorrere dal 1° febbraio 2020 e per gli anni 2020 e 2021, le risorse **Fondo Sviluppo e Coesione** dei cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 possono essere in via eccezionale destinate ad ogni tipologia di intervento a carattere nazionale, regionale o locale connessa a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale.
- L'aumento delle anticipazioni del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 con la possibilità di richiedere il 20 per cento delle risorse assegnate ai singoli interventi, qualora questi ultimi siano dotati di progetto esecutivo approvato.
- Si incrementano le risorse del 'Fondo di sostegno alle attività economiche nelle **aree interne**' per 60 milioni nel 2020 e 30 milioni in ognuno degli anni 2021 e 2022.
- Il **credito di imposta per gli investimenti nelle attività di ricerca** e sviluppo nel Mezzogiorno passa dal 12 al 25 per cento per le grandi imprese, dal 12 al 35 per cento per le medie imprese e dal 12 al 45 per cento per le piccole imprese con un onere complessivo di 48,5 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023.
- I beneficiari della misura '**Resto al Sud**' potranno 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.

Si stanziavano inoltre 100 milioni per il 2020, di cui 20 riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa, per il sostegno al terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno e 20 milioni per il 2021.



## I.4 RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO E STRATEGIA DI CRESCITA SOSTENIBILE

La Commissione Europea ha recentemente ribadito nel *Country Report 2020* sull'Italia che le principali vulnerabilità del Paese risiedono nell'elevato debito pubblico e nella bassa crescita della produttività. Secondo l'analisi della Commissione, che è stata svolta prima del diffondersi del COVID-19 in Italia, il debito pubblico (pari al 134,8 per cento del PIL sia nel 2018 che nel 2019) rappresenta un rilevante squilibrio macroeconomico di medio-lungo termine. Nel breve periodo, non si intravedono, invece, significativi rischi di sostenibilità.

Secondo il Rapporto della Commissione, la produttività del lavoro nel 2018 ha proseguito il suo *trend* discendente, in particolare in alcune Regioni del Mezzogiorno e nei servizi. Sull'insoddisfacente dinamica della produttività hanno inciso le barriere nel mercato dei beni e dei servizi, con particolare riferimento a quelle agli investimenti. La minore produttività si è tradotta in una perdita di competitività esterna con la conseguente perdita complessiva di quote di mercato. Cionondimeno, la Commissione riconosce che l'Italia rimane il secondo Paese manifatturiero ed il terzo esportatore dell'Unione Europea, mostrando una dinamica relativamente elevata della produzione industriale nel triennio 2015-2017.

Con riferimento al mercato del lavoro, nonostante la debole crescita economica, l'occupazione misurata in termini di persone occupate è cresciuta ed il tasso di disoccupazione è sceso sotto il 10 per cento. Questo si è tradotto in una diminuzione della produttività, anche se potrebbe indicare una resilienza di fondo dell'economia. Tuttavia, le ore lavorate non hanno ancora recuperato il livello pre-crisi e persiste una vasta area di inattività. Per i giovani, il tasso di disoccupazione rimane ancora intorno al 28 per cento, uno dei più alti livelli in Europa. A questo si aggiunge l'elevata incidenza del *part-time* involontario e dei lavoratori scoraggiati.

Con riferimento ai crediti deteriorati, l'Italia ha compiuto rilevanti progressi nella loro riduzione. Tuttavia, lo stock dei crediti inesigibili e delle inadempienze probabili rimane ancora su livelli relativamente elevati, in particolare per le banche di minori dimensioni.

A dicembre 2019, quando l'emergenza sanitaria non aveva ancora colpito l'Europa, la Commissione Europea ha definito le priorità dell'*Annual Sustainable Growth Strategy* (ASGS), sia come risposta ai fattori di incertezza di breve termine (in particolare, tensioni commerciali nel settore manifatturiero e l'incertezza geopolitica), sia a quelli di lungo termine (dovuti all'invecchiamento della popolazione e al degrado ambientale). In particolare, le priorità sono state identificate nei seguenti ambiti: *i*) la sostenibilità ambientale; *ii*) la crescita della produttività; *iii*) l'equità; *iv*) la stabilità macroeconomica.

Anche in conseguenza degli squilibri macroeconomici sopra descritti, a luglio 2019 il Consiglio Europeo ha fissato le raccomandazioni per l'Italia che riguardano quattro aree principali di azione:

- **RACCOMANDAZIONE 1**, che è collegata alla priorità AGS della stabilità macroeconomica. Per quanto riguarda la politica di bilancio, si raccomanda di perseguire la riduzione del rapporto debito/PIL, la revisione della spesa pubblica e la riforma della tassazione, nonché di non invertire precedenti riforme in materia pensionistica e di ridurre la spesa pensionistica.

- **RACCOMANDAZIONE 2**, che si connette principalmente alle priorità AGS della produttività e dell'equità. Si raccomanda di proseguire: nel contrasto al lavoro sommerso e nel miglioramento delle politiche attive del lavoro, sia come sostegno alla ricerca di lavoro, sia come potenziamento del sistema di formazione; nel sostegno all'occupazione femminile e alla famiglia; nel miglioramento della qualità dell'istruzione con investimenti mirati, in particolare, al rafforzamento delle competenze digitali.
- **RACCOMANDAZIONI 3 E 4**, che si connettono alle priorità della sostenibilità ambientale, agli investimenti e alla crescita della produttività. Si raccomanda di proseguire negli sforzi per: l'aumento delle risorse per la ricerca, l'innovazione, la digitalizzazione e le infrastrutture, l'efficienza della Pubblica Amministrazione, la gestione delle aziende partecipate dalla PA, il funzionamento della giustizia e la promozione della concorrenza nel settore privato.
- **RACCOMANDAZIONE 5**, che si connette alla priorità della crescita della produttività, raccomanda di favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche e migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.

Per quanto riguarda la politica di bilancio, il Governo condivide l'enfasi sulla riduzione del debito e sul miglioramento del saldo strutturale secondo quanto suggerito dalla Commissione. Una volta affrontata l'emergenza economico-sanitaria, il Governo si concentrerà su un credibile piano di riduzione del debito nel medio periodo, che permetterà di aprire spazi finanziari per misure sia a carattere sociale sia dirette alla promozione della crescita economica eco-sostenibile. Dal punto di vista della politica fiscale, la riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti e la revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità costituiscono due delle principali linee di azione del Governo. L'introduzione di misure per combattere l'evasione fiscale - come gli incentivi per i pagamenti elettronici, la fatturazione e lo scontrino elettronico, il potenziamento delle banche dati a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria, oltre a più severe sanzioni - possono offrire un utile contributo per favorire la riduzione del debito pubblico. Dal lato delle uscite, si continuerà l'opera di revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza e liberare risorse a favore degli investimenti pubblici. In questo contesto, si avvierà, in un orizzonte triennale, anche un riordino delle agevolazioni fiscali. Anche questo è pienamente coerente con quanto ripetutamente suggerito dalla Commissione e dall'OCSE.

Quanto alla seconda area delle Raccomandazioni relativa al lavoro e all'istruzione, il Governo sta intervenendo per sostenere i redditi e l'occupazione per i soggetti più colpiti dal blocco causato dalla crisi sanitaria, nonché per le famiglie in generale. In precedenza, si era già intervenuti a favore dei lavoratori delle piattaforme digitali, estendendo loro l'ambito di applicazione della disciplina dei rapporti di lavoro subordinato e delle tutele assistenziali e previdenziali. Inoltre, per i lavoratori delle imprese in crisi si concedono agevolazioni per le società cooperative di nuova costituzione e si finanziano interventi di cassa integrazione per le imprese localizzate nelle aree di crisi complessa, con particolare attenzione alla riconversione 'green'.

In tema di produttività, a settembre 2019 le Parti Sociali, l'INPS e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) hanno firmato una convenzione sulla rappresentanza che

apre la strada ad una più estesa contrattazione di secondo livello. Il Governo è inoltre impegnato a rafforzare le politiche attive del lavoro in attuazione del 'Reddito di Cittadinanza' (RdC) attraverso il potenziamento dei Centri per l'Impiego (CPI), anche in termini di quantità e qualità del personale impiegato. Peraltro, il Governo adotterà ulteriori misure per favorire l'occupazione delle componenti più deboli del mercato del lavoro (giovani e donne) e per ridurre l'area dell'inattività. Con la Legge di Bilancio per il 2020 è stata anche avviata una strategia di riordino e sistematizzazione delle politiche di sostegno alla famiglia (cosiddetto *Family Act*) e per i disabili. In particolare, con la Legge di Bilancio per il 2020 il Governo ha potenziato alcuni contributi economici statali per le famiglie, ha incrementato il congedo di paternità per i padri lavoratori dipendenti del settore privato, aumentato le risorse per le adozioni internazionali (500 mila euro annui, dal 2020, per il Fondo per le adozioni internazionali) ed istituito un nuovo fondo, il *Fondo assegno universale e servizi alla famiglia*, tramite cui, dal 2021, verrà finanziato il cosiddetto Assegno unico per ogni figlio a carico, o Assegno figlio.

Il Governo sta inoltre intervenendo per potenziare le infrastrutture che ospitano servizi educativi per l'infanzia, per cui è stato previsto un fondo fino a 100 milioni annui dal 2021 al 2023, e di 200 milioni annui dal 2024 al 2034 (Legge di Bilancio per il 2020). Il fondo finanzia interventi relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia. Per il coordinamento degli interventi è stata avviata una cabina di regia, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e coordinata dal Dipartimento per le politiche della famiglia. Questi interventi si sommano a quelli già illustrati per far fronte all'emergenza sanitaria.

Il Consiglio dei Ministri ha poi approvato il disegno di legge *Family Act*, che delega il Governo ad adottare misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, con l'obiettivo di sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, contrastare la denatalità, valorizzare la crescita armoniosa delle bambine, dei bambini e dei giovani e favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro, in particolare quello femminile.

Le risorse pubbliche destinate all'istruzione, alla ricerca, alla diffusione dell'innovazione, digitalizzazione e interconnessione nei processi produttivi e delle competenze informatiche sono state complessivamente incrementate, anche a livello qualitativo. Si tratta, in particolare, del Piano 'Transizione 4.0', del potenziamento degli ITS e dell'assunzione di ricercatori e docenti. La Legge di Bilancio per il 2020 ha trasformato gli incentivi dell'iper e del super ammortamento in crediti di imposta e li ha arricchiti di una componente per i progetti ambientali. Sono state anche stanziare maggiori risorse per gli investimenti pubblici. Il conseguimento di un maggiore impatto sul livello di attività economica richiederà miglioramenti del processo di progettazione. 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 attuazione del *Green Deal* il Governo procederà a una prima ricognizione delle misure da adottare o adottate in attuazione di leggi preesistenti, per arrivare al Piano di politica economico-finanziaria per l'Innovazione e la Sostenibilità (PINS). L'obiettivo di avere un'economia *climate-neutral* entro il 2050 fissato dalla

Commissione potrà essere realizzato ricorrendo all'insieme degli strumenti finanziari ideati nel quadro del *Green Deal* europeo, in particolare attraverso i fondi previsti nell'ambito del *Just Transition Mechanism*, al cui interno il *Just Transition Fund* (JTF) è 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. A queste misure strutturali si affiancheranno quelle di spinta congiunturale che il Governo sta mettendo in campo a sostegno del sistema produttivo e a favore degli investimenti privati volti all'efficientamento energetico e alla produzione di energia da fonti rinnovabili (come il consistente innalzamento dell'Ecobonus previsto dal D.L. 'Rilancio').

La terza area delle Raccomandazioni attiene alla ricerca ed alle infrastrutture, al funzionamento della giustizia, alla gestione delle società partecipate e alla promozione della concorrenza nel settore privato. In quest'ambito, a gennaio 2020 è entrata in vigore la nuova disciplina della prescrizione, al fine di garantire l'effettività del processo penale e della pena per gli autori dei reati. Il Governo ha, inoltre, approvato lo schema di disegno di legge delega per la riforma del processo civile mirato alla semplificazione e alla riduzione dei tempi dei processi. Un disegno di legge simile è stato approvato anche per la riforma del processo penale, al fine di garantirne la ragionevole durata e l'effettività. Sempre in tema di miglioramento del funzionamento della giustizia va rilevato lo sforzo di rafforzamento della digitalizzazione delle fasi processuali nonché delle piante organiche.

Infine, con riferimento all'ultima area delle Raccomandazioni, che concerne il sistema bancario e la disponibilità di finanziamenti per le imprese, il risanamento degli istituti di credito e lo smaltimento dei prestiti in sofferenza proseguono a ritmo sostenuto dopo la conclusione del processo di riforma del credito cooperativo. Il recente provvedimento emergenziale rafforza lo strumento del credito al sistema produttivo attraverso le garanzie e le contro-garanzie dello Stato e l'azione coordinata con la Cassa Depositi e Prestiti. È stato messo, inoltre, in campo un piano che facilita lo smaltimento dei crediti deteriorati ma non ancora in sofferenza. A fine marzo 2019 è entrato in vigore un decreto per garantire la stabilità finanziaria, economica e degli investimenti, che prevede il mantenimento dello schema di concessione della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) fino al 2021. Ulteriori disposizioni in questo ambito sono state introdotte con il D.L. 'Rilancio' (per dettagli si veda il paragrafo 1.2). Inoltre, nello scorso dicembre è stato approvato il D.L. per la patrimonializzazione della Banca Popolare di Bari, al fine di potenziare l'offerta di credito per le imprese del Mezzogiorno. L'accesso ai finanziamenti per le PMI sarà ulteriormente migliorato con il sostegno ai fondi di *venture capital* attraverso il fondo nazionale per l'innovazione ed il fondo 'cresci al sud'. Anche il rafforzamento del Fondo di Garanzia e la proroga della Nuova Sabatini offriranno un contributo notevole al finanziamento delle imprese attraverso canali alternativi a quello bancario.

## II. SCENARIO MACROECONOMICO

### II.1. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2019 l'economia mondiale è cresciuta a tassi moderati a causa delle preoccupazioni relative alle relazioni commerciali e ai fattori geopolitici. In apertura del 2020 le prospettive per lo scenario internazionale apparivano in graduale miglioramento. Su tale scenario si è innestata l'emergenza sanitaria legata alla pandemia da COVID-19 iniziata nella provincia di Hubei in Cina. La rapida diffusione a livello globale e le misure di contenimento attuate si sono riversate con altrettanta velocità sull'attività economica globale. Il FMI stima una riduzione del PIL mondiale del 3 per cento nel 2020. Le misure sia di politica monetaria che di natura fiscale in via di adozione su scala globale potrebbero contenere la durata e l'entità del calo dell'attività.

In tale contesto, nel 2019 l'economia italiana è cresciuta dello 0,3 per cento, in rallentamento rispetto all'anno precedente ma a un tasso di crescita lievemente superiore alle ultime stime contenute nella NADEF 2019 di settembre. Le statistiche quantitative e le indagini congiunturali per i primi due mesi del 2020 sono risultate moderatamente positive. Tuttavia, con la diffusione dell'emergenza sanitaria, a partire dal mese di marzo, tutti gli indicatori disponibili tracciano una brusca inversione di rotta. La stima trimestrale del PIL rilasciata dall'Istat il 29 maggio indica che nel primo trimestre il PIL è calato del 5,3 per cento sul trimestre precedente e del 5,4 per cento nei confronti del primo trimestre 2019 con riduzioni tendenziali dell'8,8 per cento degli investimenti fissi lordi e del 7,5 per cento delle esportazioni. Per il mese di aprile si stima un'ulteriore caduta dell'attività economica, seguita da una graduale ripresa dell'attività economica a partire dal mese di maggio. Nel complesso, si registrerà una fortissima contrazione del PIL nella prima metà dell'anno, più accentuata nel secondo trimestre rispetto al primo.

**TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2019	2020	2021
PIL	0,3	-8,0	4,7
Deflatore PIL	0,9	1,0	1,4
Deflatore consumi	0,5	-0,2	1,7
PIL nominale	1,2	-7,1	6,1
Occupazione (ULA) (2)	0,3	-6,5	3,4
Occupazione (FL) (3)	0,6	-2,1	1,0
Tasso di disoccupazione	10,0	11,6	11,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	3,0	3,7

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

Le misure adottate dal Governo per contenere la diffusione del virus e proteggere le imprese e l'occupazione favoriranno una ripresa dell'attività economica non appena la crisi sanitaria sarà rientrata. In ragione di ciò ci si attende un parziale recupero del PIL già a partire dal terzo trimestre, che si prolungherà fino alla fine dell'anno. Per mitigare l'impatto sul sistema economico e scongiurare soprattutto il rischio che questo *shock* temporaneo possa intaccare il potenziale di crescita di medio-lungo periodo del Paese, il Governo è intervenuto con decisione a sostegno delle imprese e delle famiglie, utilizzando tutti i canali disponibili.

Nello scenario tendenziale, per il 2020 si stima che l'economia registrerà una caduta del PIL reale di otto punti percentuali in termini grezzi. Per il 2021 si prospetta un parziale recupero del PIL reale pari a +4,7 per cento.

## **II.2 IMPATTO MACROECONOMICO DEL GREEN AND INNOVATION DEAL**

Nel presente paragrafo si offre una prima valutazione quantitativa del Piano *Green and Innovation Deal* (GRIND) che si pone l'obiettivo di portare il Paese su un sentiero di crescita economica e occupazionale garantendo la sostenibilità della finanza pubblica. Il Piano si basa sullo stanziamento di ingenti risorse nella Legge di Bilancio per il 2020 (L. n. 160/2019), destinate ad investimenti pubblici e alla promozione di quelli privati con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale, all'efficientamento e al rinnovo degli edifici pubblici e privati, nonché all'innovazione tecnologica in una ottica di resilienza economica.

Gli investimenti pubblici, soprattutto quelli ad alto contenuto innovativo, sono un fattore chiave per promuovere una crescita sostenibile. Maggiori investimenti possono avere effetti positivi sul livello dell'attività economica nel breve periodo ed incidere sul potenziale di crescita dell'economia nel medio-lungo termine attraverso l'apertura di nuove opportunità per l'attività economica. Questi effetti possono essere conseguiti con la realizzazione di infrastrutture materiali e attraverso investimenti nei settori dell'istruzione e della ricerca scientifica e tecnologica.

Le misure contenute nella Legge di Bilancio relativamente al GRIND puntano all'aumento degli investimenti pubblici e alla creazione ed implementazione di fondi, crediti di imposta e detrazioni che favoriscano l'aumento di quelli privati. La valutazione quantitativa è stata effettuata utilizzando il modello dinamico di equilibrio economico generale<sup>8</sup> QUEST sviluppato dalla Commissione Europea<sup>9</sup>. Il modello è particolarmente adatto a questo tipo di simulazione per la sua caratteristica di incorporare un meccanismo di crescita semi endogena. La

<sup>8</sup> Questo approccio consente di includere anche effetti dal lato dell'offerta di un aumento della spesa per investimenti pubblici poiché tiene conto in modo esplicito della possibile relazione di complementarità tra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese. Si veda, per un confronto con i modelli econometrici tradizionali, F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e P. Tommasino (2019, p. 8). 'Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari'. *Questioni di Economia e Finanza* n. 520, Banca d'Italia.

<sup>9</sup> Si è utilizzata la versione multi-country QUEST3 RD2018 sviluppata dalla Commissione Europea per l'Italia. Il modello e i principi generali delle valutazioni delle politiche strutturali sono discussi nel dettaglio nel lavoro di F. D'Auria, A. Pagano, M. Ratto e J. Varga (2009). 'A comparison of structural reform scenarios across the EU member states - Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth'. *Economic Papers* 392, 2009, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.



simulazione utilizza le informazioni sulle somme stanziare per il periodo 2020-2034 a valere sul saldo netto da finanziare contenute nella Legge di Bilancio e nella relativa relazione tecnica. Nella simulazione si è ipotizzato che gli operatori economici percepiscano gli interventi adottati come permanenti.

Le simulazioni sono basate sui dati riportati nella Tavola II.2. Nel periodo 2020-2034, si assume che gli stanziamenti per investimenti registrino un aumento medio dell'1,08 per cento in rapporto al PIL. I maggiori stanziamenti verrebbero impegnati per investimenti pubblici diretti ed incentivi per i privati:

- gli investimenti pubblici diretti sono gli interventi infrastrutturali a carico delle Amministrazioni pubbliche, come ad esempio, la manutenzione della rete viaria e le misure orientate alla messa in sicurezza del territorio. Ai fini della simulazione sono considerati investimenti pubblici diretti (intangibili) anche le spese per formazione e ricerca<sup>10</sup>;
- le misure indirette riguardano i) incentivi agli investimenti privati, ovvero, i fondi per il *Green New Deal*; ii) crediti di imposta e altri incentivi per le imprese<sup>11</sup>; iii) bonus fiscali per riqualificazione del patrimonio immobiliare<sup>12</sup>. Per il calcolo degli investimenti privati attivati dal programma si sono adottate le seguenti ipotesi: i) un effetto leva pari a cinque delle risorse stanziare per il *Green New Deal* sugli investimenti<sup>13</sup>; ii) un incremento degli investimenti privati derivato endogenamente dalla variazione degli incentivi alle imprese<sup>14</sup>; (iii) un impatto delle detrazioni fiscali sugli investimenti in linea con quanto previsto nella relazione tecnica alla Legge di Bilancio<sup>15</sup>.

Si ipotizza che gli investimenti pubblici diretti per formazione e ricerca e una parte degli investimenti indotti dal *Green New Deal* - che dovrà sostenere anche programmi con un forte contenuto di innovazione tecnologica - abbiano una maggiore efficacia rispetto agli altri investimenti oggetto della simulazione<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Gli investimenti pubblici diretti sono innestati nel modello ipotizzando una loro variazione positiva esogena. Per tali interventi si considerano le sole somme stanziare nella Legge di Bilancio a carico delle Amministrazioni pubbliche. Non si prendono, invece, in considerazione gli effetti indiretti generati da una loro eventuale complementarità con gli investimenti privati come nel caso degli schemi di partenariato pubblico privato.

<sup>11</sup> Questa voce include, oltre ai crediti di imposta, gli stanziamenti per la misura cosiddetta 'Nuova Sabatini' e per il Fondo 'Cresci al Sud'.

<sup>12</sup> Si assume che gli stanziamenti per detrazioni e crediti di imposta previsti nella Legge di Bilancio per il 2020 valgano anche per i periodi successivi.

<sup>13</sup> Gli investimenti indotti dal *Green New Deal* sono stati innestati nel modello ipotizzando una loro variazione positiva esogena pari a cinque volte le risorse stanziare nella Legge di Bilancio e assumendo che tali investimenti generino elevate esternalità positive sul sistema economico. Questo valore è coerente con quanto rilevato per il cosiddetto 'Piano Juncker'. Nello specifico, si veda la metodologia illustrata nel documento 'EIF-EFSI multiplier calculation methodology' (2019). *EFSI Steering Board*. L'ipotesi sottostante è che il GRIND sia strutturato su interventi in grado di attrarre risorse nei settori innovativi in linea con il piano del *European Fund for Strategic Investments* (EFSI). Si intende, quindi, calcolare l'impatto massimo potenziale del piano GRIND in analogia.

<sup>14</sup> Gli investimenti indotti dai crediti di imposta alle imprese sono generati endogenamente dal modello. Per l'impatto della misura cosiddetta 'Nuova Sabatini' e per il Fondo 'Cresci al Sud' è stato ipotizzato un effetto leva sugli investimenti pari a cinque volte le risorse stanziare, così come ipotizzato per il *Green New Deal*. Le due misure, seppur diverse negli obiettivi, utilizzano analoghi strumenti finanziari di riduzione del rischio di investimento.

<sup>15</sup> Nello specifico sono stati considerati gli investimenti addizionali indotti dalle detrazioni così come quantificati nella relazione tecnica che accompagna la Legge di Bilancio. Gli investimenti sono innestati nel modello ipotizzando una loro variazione positiva esogena.

<sup>16</sup> Per i programmi supportati dal *Green New Deal* si ipotizza che una quota di questi, pari alla metà, abbia una maggiore efficacia rispetto agli altri investimenti considerati nella simulazione. Questa ipotesi è innestata nel



Infine, si ipotizza che la maggiore spesa pubblica sia inizialmente finanziata in deficit e che successivamente si attivi una regola di bilancio che riporti gradualmente il rapporto tra debito pubblico e PIL al valore dello scenario di base (nell'orizzonte di simulazione)<sup>17</sup>. Naturalmente, parte della spesa si autofinanzia nell'orizzonte simulativo per via delle maggiori entrate fiscali che la crescita del PIL comporta.

**TAVOLA II.2: SPESA MEDIA ANNUA PER INVESTIMENTI PUBBLICI E PER GLI INCENTIVI AGLI INVESTIMENTI PRIVATI**

	2020-2024	2025-2029	2030-2034
<b>Incremento della spesa media annua sul PIL (per cento) (1)</b>	0,62	1,25	1,37
di cui			
Fondo <i>Green New Deal</i>	0,06	0,08	0,08
Investimenti pubblici diretti	0,21	0,34	0,34
Incentivi alle imprese	0,22	0,44	0,44
Detrazioni fiscali	0,13	0,39	0,51

(1) Le misure su cui non si hanno indicazioni per tutto il periodo di riferimento (2020-2034) sono state assunte permanenti in base all'ultimo valore fissato disponibile.

Fonte: L. 27 dicembre 2019, n.160, relazione tecnica.

Il risultato delle simulazioni è illustrato nella Tavola II.3 e nella Figura II.1. L'aumento degli investimenti pubblici e degli investimenti privati indotti dalle misure genera un graduale aumento del PIL. Nel 2026 il PIL aumenterebbe del 2,4 per cento rispetto allo scenario di base e del 5 per cento nel lungo periodo, dopo quindici anni. Questa è da considerarsi come la crescita potenziale - addizionale - innescata dalle misure descritte attraverso la maggiore accumulazione di capitale e dagli altri effetti indiretti di domanda e offerta.

L'aumento degli investimenti pubblici e privati rafforzerebbe il sistema produttivo, portando una maggiore competitività e l'aumento delle esportazioni. Allo stesso tempo, la maggiore domanda avrebbe un effetto positivo sulle importazioni, generando un lieve peggioramento del saldo della bilancia commerciale nell'orizzonte di simulazione.

**TAVOLA II.3: EFFETTI MACROECONOMICI (1) (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	LP (2)
PIL	0,2	0,5	0,9	1,2	1,6	2,0	2,4	5,0
Consumi	-0,6	-0,9	-0,9	-0,7	-0,4	-0,1	0,2	2,7
Investimenti totali	2,7	4,8	6,6	7,5	8,1	8,8	9,5	13,3

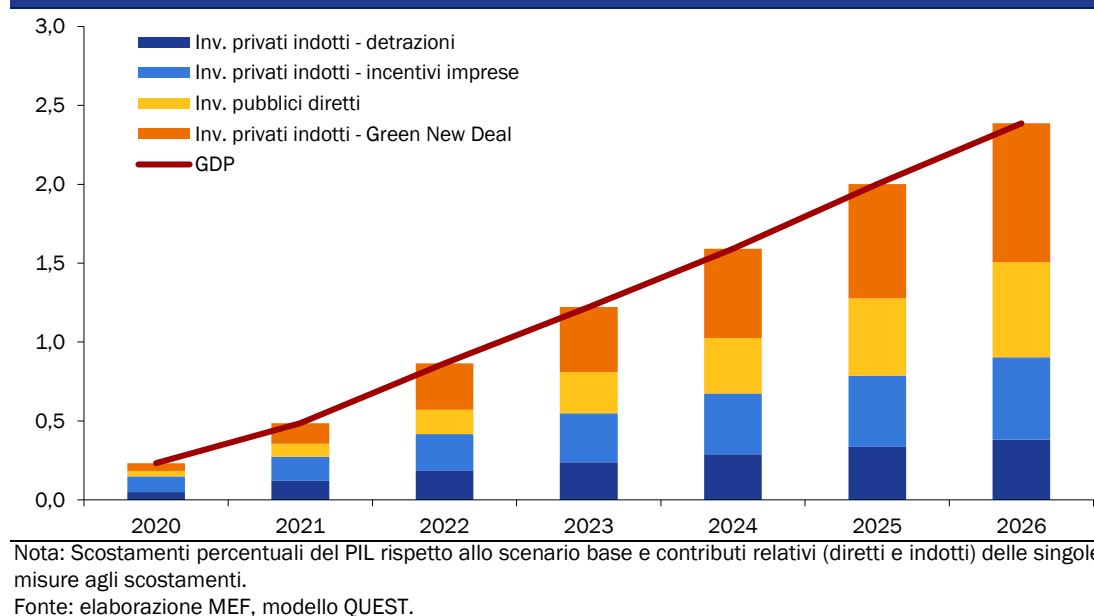
(1) PIL e componenti in volume (valori reali). (2) LP: lungo periodo, corrisponde agli effetti macroeconomici della simulazione dopo quindici anni. Fonte: elaborazione MEF, modello QUEST.

modello aumentando proporzionalmente il parametro di efficienza degli investimenti. Su questo punto si veda il Country Report 2020 per l'Italia della Commissione Europea (Box 3.1).

<sup>17</sup> Nel dettaglio, nel modello opera una *feedback rule* che, in ogni periodo, genera una variazione della tassazione in somma fissa proporzionale agli scostamenti osservati tra il rapporto debito pubblico/PIL e il suo valore nello scenario base. Nell'effettuare le proprie scelte, gli agenti tengono conto della presenza della regola di bilancio e della politica fiscale annunciata, entrambe a loro note. Nei modelli dinamici di equilibrio economico generale, infatti, le aspettative razionali determinano comportamenti *forward-looking* a differenza dei modelli econometrici tradizionali, dove le aspettative sono invece di tipo *backward-looking* e, pertanto, le dinamiche delle principali variabili non sono influenzate dalle aspettative sull'evoluzione futura della politica fiscale. Per i dettagli sulla regola di bilancio, si veda F. D'Auria, A. Pagano, M. Ratto e J. Varga (2009). 'A comparison of structural reform scenarios across the EU member states - Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth'. *Economic Papers* 392, 2009, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

La Figura II.1 mostra il contributo sul PIL addizionale ripartito per le diverse misure di politica economica. Tutte le misure hanno un impatto crescente nel tempo, mentre il loro contributo relativo è piuttosto costante. Al 2026, l'aumento cumulato del PIL rispetto allo scenario di base è dovuto per il 25 per cento agli investimenti pubblici diretti, per il 16 per cento alle detrazioni fiscali, per il 22 per cento agli incentivi alle imprese e per il 37 per cento agli stanziamenti del *Green New Deal* che rappresenta, quindi, la fonte principale di stimolo.

FIGURA II.1: CONTRIBUTI AL PIL DELLE MISURE



La simulazione qui presentata dimostra che un sostenuto piano di investimenti pubblici, accompagnato da incentivi volti a favorire l'aumento di quelli privati in innovazione tecnologica e tutela dell'ambiente, potrebbe generare un significativo aumento del PIL a fronte di una spesa pubblica relativamente contenuta. L'elevato effetto moltiplicativo della spesa è dovuto in parte all'efficientamento dei processi produttivi e in parte alla capacità degli incentivi di mobilitare risorse private. Il successo del piano dipende dalla capacità di mobilitare risorse private e dalla selezione, programmazione e realizzazione delle opere pubbliche. Infine, riguardo la sostenibilità, occorre notare come la misura inizialmente in deficit si finanzia attraverso il maggior gettito generato e l'attivazione della regola di bilancio.



---

### **III. LA STRATEGIA DI RIFORMA NELLE AREE PRIORITARIE E L'ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE (CSR)**

La crisi epidemica in atto avrà effetti sulla crescita economica del Paese che già in precedenza era in lenta ripresa. Secondo la Commissione Europea e le principali organizzazioni internazionali, le ragioni della modesta *performance* economica derivano dal declino degli investimenti e della produttività, in un contesto di elevato debito pubblico e relativamente alta disoccupazione.

I nodi strutturali che determinano la bassa produttività italiana interessano gran parte dei settori e dipendono da una molteplicità di fattori: la specializzazione settoriale dell'industria italiana, un modello imprenditoriale basato prevalentemente su micro e piccole imprese e con scarsa propensione all'innovazione, la carenza di lavoratori qualificati, l'inefficienza della giustizia e del settore pubblico. A ciò si aggiunge un elevato grado di regolamentazione e una scarsa concorrenza in alcuni comparti dei servizi e nelle industrie a rete.

L'emergenza sanitaria ha spinto il Governo a varare tempestivamente una serie di misure di sostegno all'economia. Al contempo, l'esecutivo intende affrontare con decisione le debolezze strutturali del Paese per ritornare ad una crescita sostenuta ed inclusiva e dare impulso alla produttività, attivando un piano ambizioso e credibile di riforme strutturali, con un respiro di medio-lungo termine, mirato a innalzare il potenziale di crescita e ponendo attenzione alle istanze sociali e ambientali.

A tal fine, il presente Programma è organizzato su cinque ambiti di riforma, strettamente collegati fra loro e allineati con la Strategia annuale di crescita sostenibile 2020 (ASGS 2020) e le Raccomandazioni indirizzate dal Consiglio all'Italia (CSR) nel luglio 2019 e all'Area Euro (CSR-Area Euro) nel dicembre 2019.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, nell'ultimo biennio l'Italia ha conseguito importanti risultati di miglioramento dei conti pubblici pur nel contesto di un ampliamento della rete di protezione sociale. L'epidemia COVID-19 avrà un pesante lascito in termini di maggior debito pubblico, ma il risanamento della finanza pubblica e le politiche di sviluppo dovranno riprendere non appena si uscirà dall'emergenza. Proseguire su questa strada consentirà l'attuazione di politiche di miglioramento dell'ambiente, innovazione, accrescimento del capitale umano e impulso agli investimenti pubblici e privati, nel contesto europeo del *Green Deal*.

Il presente documento è stato anche redatto tenendo conto del contributo delle Regioni all'implementazione delle riforme a livello territoriale (per i dettagli si rimanda all'Appendice) oltre che del dialogo con altri attori come gli *stakeholder* e le parti sociali.

### III.1 PRIORITÀ 1: FINANZA SOSTENIBILE, RIDUZIONE DEL DEBITO E POLITICHE FISCALI A SOSTEGNO DELLA CRESCITA

Area prioritaria 1	Un nuovo sistema fiscale a sostegno della crescita
<p>Una politica di bilancio sostenibile rafforza la credibilità e contribuisce a ridurre il premio di rischio sul debito pubblico, creando margini di manovra per migliorare le infrastrutture, fornire sostegno ai più svantaggiati ed erogare servizi pubblici all'altezza delle aspettative. Allo stesso tempo, si deve attuare una decisa azione dal lato della tassazione. Il sistema fiscale italiano è connotato da un'elevata pressione fiscale oltre che da una tassazione più accentuata sul lavoro rispetto ai consumi. Su questo quadro pesa, inoltre, l'evasione e la complessità del sistema impositivo: garantire equità e prevedibilità del sistema risulta quindi essenziale.</p> <p>Per raggiungere questi obiettivi si agirà su:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Una politica delle finanze pubbliche credibile e rigorosa</b> che coniughi la flessibilità congiunturale necessaria a fronteggiare l'emergenza con un deciso percorso di riduzione del debito pubblico.</li> <li>• <b>Revisione complessiva del sistema fiscale</b>, per agire sulla 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.</li> <li>• <b>Contrasto all'evasione</b>, per migliorare l'equità del sistema impositivo e ridurre l'elevato onere a cui sono sottoposte le famiglie e le imprese che adempiono agli obblighi fiscali.</li> <li>• <b>Valorizzazione del patrimonio pubblico</b>, al fine di incentivare gli investimenti e la crescita economica e ridurre il debito pubblico.</li> <li>• <b>Revisione della spesa pubblica</b>, per liberare risorse necessarie alla riduzione del debito e riqualificare la spesa delle Amministrazioni pubbliche.</li> </ul> <p>Tali linee prioritarie si inseriscono nel pilastro 'Stabilità macroeconomica' di cui alla ASGS 2020 e rispondono alla CSR n.1 e alle CSR Area-Euro n.1 e 2.</p>	

#### Un nuovo sistema fiscale pro-crescita

L'alleggerimento della pressione fiscale è una delle componenti più importanti del programma di Governo.

Con la Legge di Bilancio per il 2020 è stato compiuto un primo passo verso questo ambizioso obiettivo, sterilizzando 23,1 miliardi di aumenti dell'IVA e delle accise originariamente previsti per gennaio 2020 e finanziando il taglio del cuneo fiscale sul lavoro, successivamente attuato con il D.L. n.3/2020.<sup>18</sup>

Di recente, nell'ambito del D.L. 'Rilancio', il Governo ha deciso di disattivare anche tutti gli aumenti di IVA e accise previsti a titolo di clausola di salvaguardia.

Le Raccomandazioni della Commissione Europea richiamano l'Italia ad una revisione della tassazione al fine di trasferire l'onere fiscale dal lavoro ad altre voci. La struttura e l'evoluzione del costo del lavoro e delle retribuzioni costituiscono elementi importanti per sostenere il reddito delle famiglie e ridurre le disuguaglianze. In Italia, in particolare, l'elevato **cuneo fiscale** - pari in media al 48 per cento del costo del lavoro<sup>19</sup> - rappresenta un carico strutturale che richiede

<sup>18</sup> D.L. n. 3 del 5 febbraio 2020, convertito con modificazioni dalla Legge 2 aprile 2020, n. 21.

<sup>19</sup> Il cuneo fiscale è la somma dell'imposta personale sul reddito da lavoro dipendente, incluse le addizionali, e dei contributi sociali a carico del lavoratore e del datore di lavoro. In base ai dati OCSE nel 2019 era pari al 48

interventi diretti a favorire sia maggiori margini di competitività alle imprese, sia ad offrire una retribuzione proporzionata e dignitosa al lavoratore.

A tal fine, come sopra accennato, la Legge di Bilancio per il 2020 ha istituito 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. Con il D.L. di fine gennaio<sup>20</sup> sono stati stanziati i tre miliardi per il 2020 per la riduzione del cuneo fiscale sugli stipendi dei lavoratori dipendenti; tali risorse sono state destinate a rideterminare l'attuale 'Bonus IRPEF' di 80 euro aumentandone l'importo ed estendendo la platea dei percettori.

Infatti, a partire dal primo luglio 2020, il Bonus IRPEF salirà fino ad un massimo di 100 euro netti al mese e verrà corrisposto fino ad un reddito annuo complessivo pari a 40.000 euro, con un allargamento della platea dei percettori, che passerà da 11,7 a 16 milioni di lavoratori<sup>21</sup>.

Il prossimo passo consisterà in 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. Nell'ambito della riforma saranno anche razionalizzate le spese fiscali e, in particolare, saranno rivisti i sussidi ambientalmente dannosi (SAD), in base agli esiti dei lavori della Commissione Interministeriale istituita con la Legge di Bilancio per il 2020. Al contempo, le scelte fiscali dovranno supportare la politica industriale nel processo di riconversione successivo alla crisi sanitaria e accompagnare il cambiamento, 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.

La decisione del Governo di introdurre, da gennaio 2020, una **Web tax** si inserisce nell'ambito delle misure fiscali orientate a perseguire obiettivi di efficienza e di equità e riguarda le imprese digitali, spesso multinazionali, con un fatturato rilevante nel Paese che sostanzialmente oggi sfuggono all'imposizione. La misura ha carattere temporaneo e sarà eliminata non appena saranno individuate regole condivise a livello internazionale per tassare i profitti dove sono effettivamente realizzati.

La crisi epidemiologica ha impresso una forte accelerazione ai processi di digitalizzazione e reso ancora più cogente l'esigenza di rispondere alle sfide fiscali poste dalla digitalizzazione dell'economia. In questa prospettiva, assume un rilievo ancora maggiore il negoziato che sta proseguendo in sede OCSE, con il pieno sostegno del Governo italiano, 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

---

per cento del costo del lavoro per un lavoratore single, senza figli con retribuzione pari alla media. Il cuneo fiscale italiano è il terzo più elevato tra i Paesi OCSE, superato solo da Belgio e Germania.

<sup>20</sup> D.L. n. 3/2020.

<sup>21</sup> Nel dettaglio, l'importo di 100 euro mensili (ad integrazione dell'attuale Bonus IRPEF) verrà corrisposto interamente al di sotto di un reddito di 28.000 euro; al di sopra di tale soglia, l'importo decresce fino ad arrivare al valore di 80 euro in corrispondenza di un reddito di 35.000 euro. Superato tale livello, l'importo del beneficio continua a decrescere fino ad azzerarsi al raggiungimento dei 40.000 euro di reddito.

di *profit shifting* delle imprese multinazionali e sull'introduzione di un livello minimo di tassazione effettiva per le stesse imprese.

### ***Spending review***

Superata l'emergenza, il Governo si concentrerà sulla definizione di un credibile percorso di rientro per la finanza pubblica e dovrà aprire spazi finanziari per le nuove priorità emerse nel sostenere il rilancio economico, in una chiave sostenibile per l'ambiente e per la società. La revisione della spesa è uno strumento che disciplina la programmazione di bilancio, rimettendo in discussione l'allocazione precedente della spesa anche in base alla sua efficienza ed efficacia e consentendo la creazione di margini utilizzabili per i nuovi interventi e per assicurare la stabilità dei conti.

Per realizzare appieno gli obiettivi della revisione della spesa serve un orizzonte temporale ampio. Il Governo intende avviare una nuova fase della *spending review* che tragga spunto dalla crisi attuale per riallocare ed efficientare la spesa anche alla luce dei guadagni di produttività realizzabili attraverso la digitalizzazione e lo snellimento delle procedure burocratiche.

Inoltre, attraverso la reingegnerizzazione e l'integrazione degli attuali sistemi informativi a supporto dei processi contabili, sarà possibile un più rapido allineamento delle informazioni necessarie per l'attività di analisi a supporto delle decisioni, anche in ottica di una migliore allocazione della spesa.

### **Contrasto all'evasione**

La riduzione del **tax gap** rappresenta un obiettivo prioritario del Governo. Il contrasto all'evasione fiscale consente di attuare il principio costituzionale secondo cui tutti debbono concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e assicura l'equità verticale e orizzontale del sistema fiscale: l'indice di Gini, che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, in presenza di evasione IRPEF per il lavoro autonomo e l'impresa, risulta più alto di circa il 5 per cento rispetto al caso senza evasione. Ciò significa che, tenendo conto del dato sull'evasione, la crescita della disuguaglianza risulta molto più accentuata di quello che emerge guardando alle sole dichiarazioni fiscali.

Gli obiettivi di riduzione del **tax gap** saranno perseguiti presidiando l'attuazione delle misure finalizzate a garantire maggiore efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale già introdotte con precedenti provvedimenti e che stanno dispiegando i loro effetti. Tra queste, si ricordano l'introduzione degli indici sintetici di affidabilità (ISA), la previsione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi.

Più di recente, il decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, collegato alla Legge di Bilancio per il 2020, ha previsto misure per inasprire le pene per i grandi evasori, contrastare l'illecita somministrazione di manodopera e l'aggiornamento della normativa contrattuale in tema di appalti da parte di cooperative o imprese fittizie (evadendo così l'IVA e non versando le ritenute sui redditi dei lavoratori), rafforzare gli strumenti di contrasto alle frodi nel settore dei carburanti e per contrastare l'evasione e l'illegalità nel settore dei giochi.



L'obiettivo di riduzione del *tax gap* sarà perseguito anche attraverso un continuo miglioramento dell'analisi e dell'utilizzo dei dati a disposizione, accelerato dai recenti provvedimenti normativi volti al potenziamento degli organici delle Agenzie fiscali, delle risorse e degli strumenti a disposizione, nonché dall'utilizzo delle nuove tecnologie, anche per effettuare controlli mirati.

Agendo contemporaneamente sulle due leve - azioni di *policy* ed efficientamento delle *performance* dell'Amministrazione finanziaria - sarà possibile aggredire e ridurre il *tax gap*.

Il Governo attuerà una **strategia complessiva** orientata prioritariamente a:

- i) migliorare la **qualità dei controlli** effettuati dall'Amministrazione finanziaria, anche attraverso un più efficace ricorso agli strumenti di cooperazione internazionale; sarà ottimizzato in particolare l'utilizzo dei dati che derivano dallo scambio automatico di informazioni, incluso il *Country-by-Country reporting*, lo sviluppo di avanzate tecniche di analisi e valutazione del rischio di *non compliance* e il monitoraggio dei comportamenti di soggetti a elevato 'rischio fiscale'. Tali attività sfrutteranno le potenzialità derivanti dall'utilizzo di informazioni di natura finanziaria contenute nell'Archivio dei rapporti finanziari e dei dati derivanti dall'introduzione generalizzata della fatturazione elettronica e dalla trasmissione dei corrispettivi che consentiranno di migliorare le analisi e i controlli incrociati tra le diverse operazioni dichiarate dai contribuenti e di monitorare i pagamenti IVA. Il miglioramento della qualità dei controlli consentirà di accrescere la capacità di accertamento degli imponibili che si generano nell'economia sommersa e di rafforzare le attività orientate a impedire che i contribuenti fruiscono indebitamente delle agevolazioni previste per fronteggiare le ricadute negative sul tessuto economico nazionale a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;
- ii) rafforzare l'**efficacia della riscossione**. Oltre alle ordinarie procedure di riscossione mediante ruolo, sarà assicurata l'attuazione delle misure relative alla definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017. Al contempo è confermata la determinazione a non prevedere nuovi condoni che, generando aspettative circa la loro reiterazione, riducono l'efficacia della riscossione delle imposte. Saranno utilizzate tecniche sofisticate di analisi dei debiti iscritti a ruolo per indirizzare l'attività di riscossione prioritariamente verso i debitori più solvibili e i crediti che hanno maggiori possibilità di essere riscossi, pur salvaguardando tutti i crediti affidati in riscossione mediante atti idonei a evitare la decadenza e la prescrizione. Saranno ottimizzati i tempi medi di lavorazione per la notifica delle cartelle di pagamento e per l'attivazione delle procedure cautelari ed esecutive. Sarà, inoltre, migliorato lo scambio informativo tra agente della riscossione ed enti impositori o beneficiari, in modo che siano assicurati il tempestivo aggiornamento e la fruibilità da parte di questi ultimi di tutte le informazioni relative allo stato della riscossione, e una gestione integrata delle richieste avanzate dai contribuenti, attraverso il progressivo allineamento delle diverse banche dati. In particolare, per facilitare le attività di riscossione degli enti impositori e creditori, sarà garantito l'accesso gratuito da parte di tali enti alle informazioni relative ai debitori presenti nell'Anagrafe tributaria.

Inoltre, sarà impresso un forte impulso alle attività orientate a favorire la **compliance volontaria** dei contribuenti e a prevenire gli inadempimenti tributari. Per perseguire questi obiettivi, sarà agevolato il dialogo collaborativo con i contribuenti per supportarli sia nel momento dichiarativo sia nel pagamento dei tributi, ottimizzando le comunicazioni per la promozione della **compliance** e, in particolare, quelle dirette a favorire l'emersione delle basi imponibili ai fini delle imposte dirette e dell'IVA. Per la predisposizione di tali comunicazioni saranno utilizzate le basi dati alimentate dai flussi informativi, anche derivanti dallo scambio automatico internazionale di informazioni e dalla fatturazione elettronica generalizzata, integrati con quelli generati dalla trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni verso i consumatori finali. Inoltre, l'invio di tali comunicazioni dovrà avvenire in modo automatizzato, individuando le posizioni da contattare attraverso meccanismi di selezione sempre più accurati e verificando - anche tramite strumenti di *data analysis* - l'efficacia delle azioni finalizzate alla promozione della **compliance**. Proseguiranno le attività di analisi e studio della **tax non compliance** finalizzata all'individuazione dei maggiori rischi di comportamenti non conformi, al fine di indirizzare l'attività di prevenzione e contrasto in modo ancora più mirato. Saranno aggiornati gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), per favorire una maggiore **compliance** delle piccole e medie imprese e dei lavoratori autonomi.

Il Governo intende conseguire l'obiettivo di miglioramento della **compliance** fiscale anche incentivando il maggiore utilizzo dei pagamenti elettronici, non solo nell'ottica di favorire la digitalizzazione dei processi aziendali e la razionalizzazione degli adempimenti degli operatori IVA, ma anche prevedendo modalità semplificate per la fruizione di agevolazioni o incentivi fiscali. Tenuto conto della rilevanza degli incentivi nel far emergere la convenienza, da parte dei soggetti della transazione economica, all'emissione della fattura/scontrino (e quindi la tracciabilità telematica ai fini della dichiarazione IVA), il decreto fiscale aveva impresso un'accelerazione all'introduzione della 'lotteria degli scontrini', collegata, a sua volta, all'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi. Per far fronte alla crisi sanitaria tuttavia, l'introduzione di queste misure è stata rinviata. Allo stesso tempo però è stata rafforzata la promozione dell'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti (per dettagli si veda il paragrafo I.3).

Il contenimento dei costi legati all'accettazione di pagamenti con carte di debito e credito rappresenta un importante stimolo alla diffusione di tali strumenti di pagamento: a tale scopo è stato lanciato il piano '**Italia Cashless**', che si compone di vari strumenti fra cui incentivi specifici agli esercenti e alle attività commerciali. Le iniziative volontarie di riduzione dei costi prevedono il coinvolgimento di tutti i soggetti che intervengono nella filiera delle commissioni bancarie: emittenti di carte di debito e credito, soggetti convenzionatori (*acquirer*), circuiti di pagamento, centri applicativi.

A complemento del Piano '**Italia Cashless**' si è prevista - nel decreto fiscale - una progressiva **riduzione della soglia all'utilizzo del contante**.

Il Governo intende affiancare a queste misure anche azioni concrete contro gli illeciti di respiro internazionale, come l'evasione ottenuta mediante il passaggio di beni tra società appartenenti a diversi Stati, il trasferimento illecito di capitali oltreconfine, la fittizia residenza all'estero di persone fisiche e società, la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte e l'utilizzo strumentale di *trust*

e di altri meccanismi per finalità evasive, elusive o di frode. L'interoperabilità delle banche dati per la realizzazione delle analisi di rischio consentirà sinergie nella mappatura dei fenomeni evasivi. L'interscambio informativo con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, inoltre, sarà fondamentale nella lotta alle frodi e al contrabbando.

Sarà rafforzata anche l'attività di contrasto alla contraffazione di marchi, brevetti e disegni industriali del *Made in Italy*.

#### **Società partecipate**

A quasi quattro anni dall'entrata in vigore del 'Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica'<sup>22</sup> è stato condotto un attento lavoro di monitoraggio e di analisi dell'impatto del nuovo quadro normativo e organizzativo. Da questo è emersa la necessità di una rivisitazione del Testo Unico per individuare appropriati criteri di misurazione della capacità gestionale delle aziende pubbliche, finalizzati ad assicurare obiettivi di recupero di efficienza, tali da riflettersi positivamente sulla valorizzazione delle partecipazioni detenute dai soci pubblici.

In tale ambito si colloca anche la necessità di distinguere in modo chiaro i profili di interesse pubblicistico della disciplina normativa, relativi alle fasi centrali della vita delle società (costituzione, mantenimento, razionalizzazione, cessione), da quelli più strettamente privatistici, inerenti la *governance* e la gestione.

Al fine di favorire maggiori sinergie istituzionali, si intende anche consolidare la collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la Corte dei Conti, pur nel rispetto delle relative competenze.

#### **Valorizzazione del patrimonio pubblico**

La valorizzazione del patrimonio pubblico continua ad essere parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo, sia per i benefici per la finanza pubblica connessi al recupero della spesa e alla riduzione del debito pubblico, sia per migliorare l'efficienza nella gestione degli stessi *asset* pubblici.

Le politiche di valorizzazione sono articolate in funzione della natura dei cespiti e della tipologia di strumento e coinvolgono tutti i livelli istituzionali, sia in ambito centrale sia locale. Accanto alle valorizzazioni dirette, che sono attuate tramite cessione sul mercato o conferimento a fondi immobiliari, vengono quindi condotte operazioni di gestione più efficiente di beni immobili in uso (razionalizzazione degli spazi, locazioni) e vengono trasferiti alle Amministrazioni Regionali e Locali beni immobili statali non più utili per finalità istituzionali.

In aggiunta, le politiche di valorizzazione assegnano un ruolo rilevante anche alla funzione di stimolo degli investimenti pubblici e privati che il patrimonio pubblico svolge, come testimoniato dagli indirizzi strategici dell'Agenzia del

---

<sup>22</sup> D. Lgs. n. 175/2016. Esso ha disciplinato le condizioni che legittimano la costituzione e il mantenimento di partecipazioni pubbliche, ha definito specifiche procedure volte alla 'revisione straordinaria' e alla 'razionalizzazione periodica' delle partecipazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni e ha istituito, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un'apposita Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sulla corretta attuazione della riforma.

Demanio<sup>23</sup>, nonché al settore dell'edilizia ecosostenibile, come nel caso della Difesa<sup>24</sup>.

In relazione alle valorizzazioni dirette (cessione sul mercato o conferimento a fondi immobiliari), sulla base del Piano straordinario di dismissioni, previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019 e adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 10 luglio 2019, l'Agenzia del Demanio sta proseguendo nella alienazione degli immobili inclusi nel Programma di dismissioni immobiliari individuati con Decreto ministeriale 28 giugno 2019, anche intensificando le interlocuzioni con CDP, mentre INVIMIT Sgr ha in corso le attività di commercializzazione delle quote di 'Convivio' primo comparto del Fondo di investimento alternativo immobiliare 'i3 - Dante'<sup>25</sup>, e di circa 120 milioni in immobili con effetti contabili, legati alla stipula degli atti notarili, che potranno prodursi anche nel corso del 2021.

<sup>23</sup> L'Agenzia del Demanio, in riferimento al patrimonio in gestione ma anche nel ruolo di supporto agli altri Enti pubblici proprietari, si adopererà per implementare alcuni indirizzi strategici quali: i) la pianificazione di interventi integrati di riconversione del patrimonio pubblico non strumentale per la risposta al fabbisogno di infrastrutture sociali anche correlato all'emergenza COVID-19 (*social housing*, edilizia sanitaria, edilizia scolastica); ii) l'attuazione di un piano di rigenerazione del patrimonio pubblico volto a contribuire alla realizzazione del *Green New Deal* attraverso interventi di adeguamento sismico, sicurezza strutturale, qualità ambientale ed efficientamento energetico - anche attraverso l'utilizzo da parte dell'Agenzia del Demanio delle risorse stanziato dal fondo di cui all'art. 1 co. 14 e 15 L. n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020), nonché rendendo operativa la Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, funzionale alla costituzione e gestione di un *service nazionale* a beneficio delle Pubbliche Amministrazioni; iii) la realizzazione di un programma di investimenti tecnologici e di digitalizzazione sugli immobili pubblici con l'obiettivo di incrementarne la conoscenza e l'efficienza della gestione e manutenzione; iv) la rimodulazione delle risorse, finalizzata al coordinamento con i lavori e le fasi della programmazione comunitaria e nazionale, anche prevedendo un PON legato al tema della valorizzazione dei beni pubblici, comprensivo di azioni specifiche. Infine, potranno essere definiti ulteriori obiettivi d'azione con riferimento al tema della rivoluzione digitale, anche in coerenza con il piano "Shaping Europe digital future" approvato dalla Commissione Europea.

<sup>24</sup> Nell'ambito della edilizia ecosostenibile si evidenzia l'opera di adeguamento e revisione del parco infrastrutturale della Difesa in termini di valorizzazione, riqualificazione e nuova edificazione, secondo criteri costruttivi innovativi di basso impatto ambientale e ridotti costi di manutenzione.

<sup>25</sup> INVIMIT, società interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha ottenuto a febbraio il nulla-osta di Consob per l'avvio della commercializzazione. Al Fondo vengono apportati immobili pubblici di pregio localizzati prevalentemente nelle zone centrali delle principali città italiane, in grado di assicurare un rendimento adeguato rispetto alle richieste degli investitori professionali. Gli utili generati dalla vendita delle quote dei fondi INVIMIT potranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto. Le offerte vincolanti di acquisto delle quote dovranno essere formulate entro il 29 luglio 2020 e le quote potranno essere acquistate dagli investitori professionali.

## III. 2 PRIORITÀ 2: MERCATO DEL LAVORO, SCUOLA E COMPETENZE

Area prioritaria 2	Mercato del lavoro, scuola e competenze
	<p>Il deficit di produttività dell'Italia è in parte riconducibile ad una carenza di competenze e ad una discrasia fra qualifiche disponibili ed esigenze delle imprese (<i>skill mismatch</i>). L'Italia, inoltre, presenta uno dei tassi di occupazione femminile più bassi in Europa e un'elevata disoccupazione giovanile. Sono indispensabili, pertanto, passi in avanti nel sistema di ricerca del lavoro e nei programmi di formazione per migliorare le prospettive di occupazione e ridurre il disallineamento delle competenze, con una particolare attenzione ai divari territoriali.</p> <p>Il Governo è impegnato ad agire su questo fronte con politiche che includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Il sostegno congiunturale all'occupazione</b> tramite il rafforzamento degli ammortizzatori sociali e il sostegno a imprese, lavoratori autonomi e professionisti.</li> <li>• <b>Il rafforzamento delle politiche attive del lavoro</b>, da compiersi anche grazie al monitoraggio dei risultati del Reddito di Cittadinanza (RdC).</li> <li>• <b>Il completamento del potenziamento dell'operatività dei centri per l'impiego</b>, rafforzandone il coordinamento, anche al fine di diffondere le migliori pratiche.</li> <li>• <b>Promozione della contrattazione decentrata nell'ambito di un riordino complessivo dei livelli della contrattazione</b>, per conseguire un miglior allineamento fra i compensi e la produttività del lavoro all'interno di un sistema di contrattazione collettiva multilivello.</li> <li>• <b>Politiche di <i>gender mainstreaming</i></b>, volte alla promozione della parità di genere.</li> <li>• <b>Politiche volte a promuovere una migliore conciliazione fra vita e lavoro.</b></li> <li>• Il superamento delle vulnerabilità del <b>sistema scolastico</b>, anche in termini di infrastrutture materiali ed immateriali.</li> <li>• <b>La valorizzazione della formazione lungo tutto l'arco della vita</b>, in particolare dell'istruzione terziaria e del suo collegamento con il territorio.</li> <li>• <b>Rafforzamento del sistema di prevenzione e protezione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.</b></li> </ul> <p>Tali linee prioritarie si inseriscono nel pilastro 'Produttività' di cui alla ASGS 2020 e rispondono alla CSR n.2 e alle CSR Area Euro n.1 e 3.</p>

### Politiche attive del lavoro e centri per l'impiego

Come rilevato dagli ultimi dati diffusi dall'ISTAT, ad aprile 2020 il tasso di occupazione si colloca al 57,9 per cento, in diminuzione di 1,1 punti percentuali rispetto ad aprile 2019 (corrispondente a una riduzione di 497.000 occupati, pari al 2,1 per cento). Se si confrontano i primi quattro mesi del 2020 con lo stesso periodo del 2019, si evidenzia una diminuzione di 166.000 occupati, pari allo 0,7 per cento. Il calo dell'occupazione si concentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e nel lavoro indipendente, che rappresentano i primi effetti della emergenza COVID-19, nonostante le misure di sostegno all'occupazione varate durante l'emergenza. Gli effetti della crisi si possono osservare nella componente degli inattivi: in seguito alle misure di distanziamento sociale e di chiusura di molte attività, coloro che erano disoccupati hanno dovuto sospendere la ricerca di un impiego, transitando verso l'inattività. Di conseguenza, il tasso di inattività si è attestato ad aprile 2020 al 38,1 per cento, il massimo da giugno 2011 e con un incremento di 4,0 punti rispetto ad aprile 2019. Con riferimento alla fascia 15-24 anni, tra febbraio e aprile 2020 il numero di inattivi è cresciuto di 224 mila unità e il tasso di inattività ha raggiunto il 78,6 per cento, il massimo dall'inizio della serie mensile nel 2004 con un incremento di 5,4 punti rispetto ad aprile 2019. Il tasso di disoccupazione si è

ridotto ad aprile 2020 al 6,3 per cento, 3,9 punti percentuali in meno rispetto ad aprile 2019. La fascia di età 15-24 anni registra ad aprile 2020 un tasso di disoccupazione del 20,3 per cento con una riduzione di 10,1 punti percentuali rispetto ad aprile 2019. Alla luce di questo andamento, delle indicazioni contenute nelle CSR e in vista della realizzazione di un nuovo paradigma di crescita basato sulla sostenibilità, il Governo, oltre agli interventi di carattere emergenziale illustrati nel capitolo I, sul piano strutturale ritiene prioritario avviare una riqualificazione dei servizi e delle politiche del lavoro per migliorare l'occupazione e l'occupabilità delle persone, soprattutto dei giovani (in particolare i NEET), delle donne e dei gruppi vulnerabili, nonché contrastare i fenomeni di povertà. Verrà quindi portato a conclusione il processo di modernizzazione del mercato del lavoro avviato nello scorso anno con diversi strumenti normativi, in particolare con l'introduzione del RdC<sup>26</sup>.

In questa strategia rientra l'attuazione del **piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro (CPI)**, che costituisce una priorità politica del Programma di Governo e si sostanzia in un piano di investimenti per la riqualificazione della rete di servizi per il lavoro e dei servizi sociali. Ciò avverrà principalmente attraverso il potenziamento delle unità di personale dei centri per l'impiego (sono previste 11.600 assunzioni nel triennio) oltre a interventi di carattere infrastrutturale. Il Piano è stato aggiornato con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (in corso di registrazione presso la Corte dei Conti), del 22 maggio 2020 dopo l'intesa in Conferenza Stato-Regioni. Con l'aggiornamento, sono stati definiti i contenuti del rafforzamento infrastrutturale dei CPI: a fronte dello straordinario incremento di personale (che sarà più che raddoppiato nel giro di un triennio), è evidentemente necessario che i territori si dotino di nuove ed adeguate sedi; ma in un quadro così dinamico, investimenti sono necessari anche nella formazione del personale, nei sistemi informativi, nella costituzione di una Rete nazionale di Osservatori sul mercato del lavoro, nella comunicazione ai cittadini sui servizi offerti dai CPI. Si apre, infatti, la seconda fase di investimento in politiche attive prevista dal decreto che istituisce il RdC, per realizzare l'obiettivo più volte condiviso dall'Unione Europea di inclusione attiva e benessere collettivo, in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali. Ciò richiede un sistema efficace di erogazione dei servizi sia per integrare le persone nel mercato lavoro o nei percorsi di formazione e transizione scuola-lavoro, sia per l'erogazione di servizi sociali personalizzati che sappiano coinvolgere effettivamente le persone bisognose. In questo ambito rientrano anche le azioni volte a favorire una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la riduzione del divario di genere - che rimane uno dei più elevati dell'Unione Europea - oltre al potenziamento dei servizi all'infanzia e per la tutela dei *caregiver* familiari.

Al 1° marzo 2020, 65.302 percettori del RdC - pari al 20 per cento dei beneficiari che hanno sottoscritto un Patto di Servizio presso i centri per l'impiego - sono stati assunti. Il 62 per cento circa dei contratti sottoscritti è risultato a tempo determinato e il 18 per cento a tempo indeterminato. Il restante 20 per cento risulta essere stato assunto con 'altri contratti', nei quali rientrano la somministrazione,

<sup>26</sup> D.L. n.4/2019.



le collaborazioni ed altre fattispecie di breve durata. La distribuzione per titolo di studio evidenzia come i beneficiari del RdC con al massimo la licenza media - pari al 67 per cento di coloro che vengono inviati ai centri per l'impiego - rappresentano oltre la metà di coloro che hanno sottoscritto un contratto di lavoro.

Il Governo intende dare piena operatività alle due piattaforme digitali previste dal RdC per la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, tenendo anche conto dell'impatto della crisi epidemiologica (si vedano i decreti 'Cura Italia' e 'Rilancio' nel paragrafo I.3). È necessario infatti sviluppare modelli organizzativi, competenze e strumenti per migliorare nei territori la capacità di operare in rete e realizzare quanto previsto nei Patti. In questo contesto verrà prestata una particolare attenzione anche all'operatività della piattaforma GEPI<sup>27</sup> di coordinamento dei Comuni per gestire la verifica dei requisiti e degli obblighi connessi al RdC.

Inoltre, il Governo proseguirà nella sperimentazione avviata sull'assegno individuale di ricollocazione come misura di politica attiva del lavoro erogata sul territorio tramite la rete pubblica-privata dei servizi per il lavoro.

Tra le misure di inclusione sociale e protezione del lavoro, il cd. 'Decreto Rider'<sup>28</sup> prevede l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina dei rapporti di lavoro subordinato e delle tutele assistenziali e previdenziali ai rapporti di collaborazione con prestazioni personali e continuative, organizzate mediante le piattaforme digitali.

#### **Contrattazione decentrata e riordino dei livelli della contrattazione**

A partire dalla Legge di Stabilità 2016, è in vigore la detassazione dei premi di produttività che applica l'aliquota d'imposta del 10 per cento sui premi di produttività di 3.000 euro lordi. A questo si aggiunge una decontribuzione del 20 per cento per il datore di lavoro e totale per il lavoratore nel caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro. Ad aprile 2020, i contratti aziendali e territoriali vigenti ammontavano a 11.142. Sul totale, l'incidenza della contrattazione aziendale era del 76 per cento, contro il 24 per cento della contrattazione territoriale. Riguardo alle finalità (che possono anche coesistere nello stesso contratto), circa 8.600 contratti si proponevano di raggiungere obiettivi di produttività, 6.300 prevedevano misure di *welfare* aziendale e 1.300 circa un piano di partecipazione. 1.800 contratti circa sono validi sia ai fini della detassazione, sia della decontribuzione; di questi 800 circa sono validi solo ai fini della decontribuzione. I lavoratori coinvolti dalla contrattazione decentrata ammontavano a 2,5 milioni<sup>29</sup>, di cui solo il 12 per cento circa era coperto dalla contrattazione territoriale.

Le misure di sostegno alla contrattazione collettiva di secondo livello si inseriscono in un più ampio progetto di rafforzamento della contrattazione collettiva

<sup>27</sup> Gestione Patti per l'inclusione sociale <https://www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/Piattaforma-GePI/Pagine/default.aspx>.

<sup>28</sup> D.L. n. 101/2019.

<sup>29</sup> La cifra ammontava a 3,7 milioni a dicembre 2019. Questo dato sembra essere coerente con quanto emerge dalla letteratura in materia. Si veda F D'Amuri, R. Nizzi, 'I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia', *Questioni d'Economia e Finanza*, n. 416/2017. Da qui emerge che nel 2016 il 40 per cento circa dei lavoratori delle imprese con più di 20 addetti era coperto anche alla contrattazione aziendale.



nazionale e di integrazione dei diversi ambiti e livelli di negoziazione anche al fine di contrastare il *dumping* contrattuale. In tale ottica si colloca 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.

Seguendo la medesima *ratio* si collocano gli interventi di promozione del dialogo con le Parti sociali, da realizzare anche attraverso la riforma della rappresentanza sindacale. In questo ambito si segnala anche la sottoscrizione, a settembre 2019, della Convenzione sulla Rappresentanza tra l'INPS, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e le Parti sociali, che implementa il Testo Unico sulla Rappresentanza, siglato nel 2014 e modificato nel 2017.

Anche al fine di monitorare il mercato del lavoro sarà, inoltre, istituito l'osservatorio nazionale del mercato del lavoro.

Sempre attraverso il dialogo con le parti sociali e istituzionali verranno, inoltre, promossi diversi interventi in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro tra i quali rientra la realizzazione di un piano straordinario lanciato con l'istituzione, a settembre scorso, di un apposito tavolo di lavoro<sup>30</sup> sul tema. L'obiettivo è quello di dare completa attuazione e aggiornare il Testo Unico per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro specialmente nella fase di riapertura post pandemia. In tale ottica sono state elaborate strategie efficaci di prevenzione del rischio biologico e di gestione della sorveglianza sanitaria da porre in essere per affrontare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e garantire un graduale riapertura della attività in piena sicurezza.

Le esigenze sanitarie emerse durante la crisi pandemica hanno evidenziato la necessità di una rimodulazione dell'orario di lavoro e dell'introduzione di nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che concilino le esigenze sanitarie, di flessibilità e di produttività (cfr. par. I.3). Per rispondere a tali esigenze è stato incentivato il lavoro agile e istituito il 'Fondo Nuove Competenze' che consente alle parti sociali di stipulare specifiche intese di rimodulazione dell'orario con cui quota parte dell'orario di lavoro viene destinata a specifici percorsi formativi. Le ore non lavorate e destinate alla formazione sono a carico della finanza pubblica ivi compresi gli oneri contributivi e previdenziali e la remunerazione dei formatori.

Nel settore pubblico si intende cogliere e valorizzare l'opportunità della finestra di contrattazione collettiva (triennio 2019-2021) per il personale pubblico, recuperando la fisiologica 'triennalità' negoziale. A tal fine sono stati già allocati 3,37 miliardi nella Legge di Bilancio per il 2020, per il finanziamento dei rinnovi per il periodo 2019-21, sia per il personale contrattualizzato ARAN, sia per quello in regime di diritto pubblico (FF.AA., Corpi di Polizia, Vigili del Fuoco, Prefetti e Diplomatici). In tale contesto, il tema finanziario sarà ovviamente nodale per l'avvio della contrattazione, come già rilevato negli incontri svoltisi tra il Governo e le Parti Sociali.

<sup>30</sup> Il tavolo coinvolge MLPS e INPS, INL, Confindustria, CGIL, CISL e UIL.

#### Politiche per l'eliminazione dei divari di genere

Tra gli obiettivi prioritari definiti dal Governo rientrano 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.

In quest'ottica l'impegno del Governo all'eliminazione dei divari di genere è stato esplicitato fin dal suo insediamento e si è concretizzato in numerose misure della Legge di Bilancio, sotto forma di incentivi all'occupazione femminile e di svariate misure di sostegno alla maternità (si veda la priorità 3 sulle politiche di conciliazione vita/lavoro). Tali misure verranno rafforzate con una estensione triennale dello sgravio contributivo, potenziandolo nelle aree dove maggiore è il fenomeno di un basso livello di occupazione femminile (come annunciato nel Piano per il Sud 2030). Tra gli obiettivi del Governo rientra, inoltre, il rafforzamento degli strumenti di trasparenza retributiva esistenti in Italia (art. 46 del Codice delle Pari Opportunità, di cui al D.Lgs. 198 del 2006) al fine di eliminare i divari retributivi (*gender pay gap*) dovuti alle discriminazioni di genere, anche in linea con la recente indicazione della Commissione Europea, contenuta nella nuova "Strategia europea per l'uguaglianza di genere 2020-2025", di introdurre misure vincolanti a favore della trasparenza retributiva entro il 2020.

Proseguiranno, altresì, gli interventi volti a promuovere la piena partecipazione delle donne ai processi decisionali e più in generale alla vita economica e politica, anche con riferimento alla *leadership*, in linea con la Legge di Bilancio per il 2020, che proroga da tre a sei i mandati in cui trovano applicazione, per gli organi apicali delle società quotate, le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato e che rafforza il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo, volto ad assicurare l'equilibrio tra i generi.

#### Sistema scolastico e valorizzazione della formazione

L'emergenza sanitaria internazionale ha offerto alla scuola sfide finora inedite, su molteplici fronti operativi. La necessità di assicurare a tutti gli studenti la prosecuzione dell'anno scolastico ha fatto sì che la didattica a distanza sia divenuta l'oggetto privilegiato di attenzione operativa, da realizzare - in una prima fase di intervento - secondo forme e strumenti diversificati per ciascuna autonomia scolastica, seppur sulla base di precise indicazioni di carattere metodologico e organizzativo da parte dell'Amministrazione centrale. La necessità di offrire agli studenti di tutte le scuole del territorio nazionale l'opportunità di fruire di didattica a distanza riducendo il più possibile il *digital divide*, ha imposto una dettagliata azione di interventi che si sono concretizzati nel garantire - attraverso specifiche azioni di finanziamento - l'acquisto di strumenti tecnologici, una maggiore connettività, l'incremento di personale tecnico nelle scuole del primo ciclo di istruzione e la pianificazione di nuova formazione per il personale docente. Inoltre, sono state stanziati importanti risorse per garantire la futura ripresa dello svolgimento delle attività scolastiche in sicurezza (cfr. par. I.3).

Tra le azioni intraprese per rispondere alla sfida emergenziale, si segnala che sono state potenziate le risorse per il Piano scuole - nell'ambito del Piano banda ultralarga - passando a 400 milioni dai 200 stanziati in precedenza, e sono stati previsti interventi per rafforzare la connettività delle scuole portando in più di

32.000 istituti la banda ultralarga. Entro due anni, tutte le scuole statali superiori e medie dell'intero territorio nazionale saranno connesse con collegamenti in fibra ottica a 1 Gbps, necessari per l'adozione di forme sistemiche di teledidattica. Lo stesso è previsto per le scuole primarie e quelle dell'infanzia ricadenti nelle cosiddette 'aree bianche'. La connettività sarà gratuita per 5 anni e sarà inclusa la manutenzione delle reti. Sono previsti inoltre *voucher* per le famiglie che saranno di due tipologie in base alla fascia di reddito di appartenenza: è previsto infatti un contributo massimo di 200 euro per connessioni veloci per le famiglie con ISEE sopra i 20.000 euro e un contributo massimo di 500 euro per connessioni veloci e per l'acquisto di *tablet* e pc per le famiglie con ISEE sotto i 20.000 euro.

In relazione agli anni scolastici a venire, nell'incertezza dettata dalla possibilità che l'emergenza sanitaria possa ciclicamente ripresentarsi, è compito del Governo continuare a garantire il rafforzamento della complessa struttura di interventi che ha garantito finora la didattica a distanza, traslando le azioni adottate in emergenza in una solida politica di sistema, per tutti i gradi scolastici, che continui a prevedere, rafforzandoli, i seguenti interventi:

- la formazione continua del personale docente in merito ai nuovi mezzi, agli strumenti tecnologici e, soprattutto, all'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione alla didattica, di cui quella a distanza rappresenta un elemento fondamentale;
- la formazione continua del personale ATA, per il potenziamento di tutte le attività didattiche, ma anche amministrative che le singole istituzioni scolastiche sono chiamate ad erogare in forma telematica, e dunque anche a distanza, a vantaggio dell'utenza;
- il potenziamento della connettività su tutto il territorio nazionale, in particolare negli istituti scolastici che insistono nelle zone ancora rimaste prive di adeguata copertura di rete;
- il potenziamento della dotazione di dispositivi tecnologici all'avanguardia, a disposizione delle singole autonomie scolastiche, per poter provvedere alla riduzione del deficit tecnologico a favore delle famiglie in situazione di difficoltà economica che, a seguito dell'emergenza sanitaria, sono aumentate esponenzialmente nel numero;
- l'implementazione di una piattaforma digitale 'proprietaria' ministeriale per la didattica digitale, unitamente alla ricerca e alla definizione di contenuti didattici da erogare a distanza, in modo uniforme e differenziato per età, a vantaggio di tutta l'utenza scolastica. L'emergenza epidemiologica ha inoltre acuito gli effetti diretti e indiretti sulla popolazione scolastica di altre ben note problematiche afferenti al sistema nazionale di istruzione che sono esposte di seguito.

Il problema della **dispersione scolastica** è rilevante per il nostro Paese e molto diversificato sul territorio e in relazione ai diversi gradi di scuola e tipologie di percorsi. Anche se negli ultimi anni il fenomeno appare in lieve, ma costante riduzione, esso resta pervasivo e strutturale. Il Governo ha individuato aree ad esclusione sociale caratterizzata da povertà educativa minorile e dispersione scolastica, nonché da un elevato tasso di criminalità minorile. Queste aree rientrano nelle azioni previste dalla programmazione PON Scuola 2014-2020 che si intende

potenziare anche nella prossima programmazione (2021-2027). Le risorse stanziare saranno utilizzate per la creazione di ambienti di apprendimento maggiormente adeguati sia sotto il profilo strutturale che della dotazione tecnologica, ma serviranno anche per l'avvio di sperimentazioni metodologiche finalizzate a rinnovare la didattica delle discipline. In particolare, sarà promosso:

- lo sviluppo del segmento 0-6 anni, di particolare rilevanza ai fini di garantire pari opportunità educative;
- i progetti didattici per favorire l'inclusione e contrastare la dispersione scolastica e la povertà educativa;
- le iniziative dirette a consentire la partecipazione delle scuole a progetti di portata europea e internazionale, nonché all'instaurazione di relazioni di collaborazione con istituzioni scolastiche di altri Paesi, comprese le esperienze di studio all'estero e programmi di mobilità per studenti e personale docente;
- le iniziative dirette a migliorare la conoscenza delle culture e delle lingue straniere, a partire dalla scuola dell'infanzia e primaria.

In relazione alle dotazioni strutturali, vi sono grandi problemi di sicurezza dal punto di vista dell'**edilizia scolastica** nelle zone interessate dalle calamità naturali, ma anche in tutte le altre Regioni italiane. Per assicurare la messa in sicurezza del patrimonio edilizio il Governo ha reperito importanti risorse che coadiuveranno anche lo sviluppo delle progettazioni.

Con i progetti-pilota del primo piano per l'edilizia scolastica - realizzati grazie al contributo della BEI e di CDP - si è proceduto alla realizzazione di oltre 6.000 interventi in tutta Italia, per un investimento complessivo di circa 2,6 miliardi. Essi riguardano l'adeguamento sismico, la messa in sicurezza e la manutenzione degli edifici esistenti e la costruzione di nuovi edifici scolastici su tutto il territorio nazionale, con aule all'avanguardia, laboratori innovativi e un efficiente consumo energetico. Per questo primo piano risulta concluso l'80 per cento dei progetti, mentre il secondo piano, che prevede uno stanziamento di oltre 3 miliardi e più di 3.000 interventi, è in corso di attuazione.

Tali interventi si aggiungono a quelli già previsti dalla Legge di Bilancio per il 2020 (per i dettagli si veda scheda relativa in appendice). Sullo stesso fronte, il D.L. 'Rilancio' prevede meccanismi più semplici e veloci per l'accesso ai mutui concessi dalla BEI per l'edilizia scolastica (cfr. par. I.3).

L'Italia è considerata un Paese all'avanguardia nell'ambito del G20 avendo aperto la strada ad un modello di **inclusione** trasversale, cioè la possibilità che le diversità nelle abilità non siano un problema dal punto di vista dell'inclusione e dell'integrazione. Tuttavia, le problematiche in questo senso sono molte: cattedre di sostegno scoperte, comunità scolastiche non formate all'inclusione in senso trasversale, insegnanti di sostegno non formati in quell'ambito e quindi in attesa di poter entrare di ruolo nella cattedra di riferimento.

L'**inclusione scolastica** riguarda la costruzione di ambienti di apprendimento nei quali ogni alunno possa esprimere al massimo le proprie potenzialità, anche con riguardo agli alunni ad alto potenziale che necessitano di strategie didattiche coerenti con la loro speciale condizione. Per quanto concerne gli alunni con disabilità o affetti da specifici disturbi dell'apprendimento o con situazioni di svantaggio socio-economico, linguistico o culturale, saranno utilizzati tutti gli

strumenti previsti dal D. Lgs. n. 66/2017. Al fine di assicurare agli studenti con disabilità una maggiore continuità didattica, saranno intraprese misure per aumentare il numero degli insegnanti di sostegno di ruolo anche attraverso la stabilizzazione di una quota considerevole dei posti di sostegno, da realizzare attraverso un allargamento dei posti in organico di diritto, riducendo quindi in egual misura quelli in organico di fatto, anche con l'intento di limitare il ricorso a posti in deroga. I corsi di specializzazione sul sostegno saranno banditi continuativamente e annualmente, e saranno intraprese iniziative formative atte a far acquisire ai docenti a tempo indeterminato competenze in materia di didattica e metodologia inclusiva. Per affrontare tale problematica è stato riattivato l'Osservatorio sull'inclusione e sono stati stanziati 5 milioni non soltanto per la formazione degli insegnanti di sostegno ma anche per la formazione del personale scolastico in generale.

Ai fini di meglio qualificare il sistema scolastico, appare ineludibile una revisione dei criteri di numerosità delle classi previsti dal DPR 81/2009, per garantire stabilmente un migliore equilibrio tra le esigenze didattiche e di organizzazione del personale, anche al fine di evitare il fenomeno delle cosiddette 'classi pollaio' e di liberare risorse in grado di permettere alle istituzioni scolastiche un pieno e adeguato utilizzo, attraverso gli strumenti della flessibilità (scomposizione delle classi in gruppi di livello, recupero degli apprendimenti, individualizzazione e personalizzazione attraverso il curriculum delle studente), dell'organico dell'autonomia. Occorre **valorizzare** l'identità dello studente, le diverse abitudini e le sue molteplici potenzialità e capacità.

Proprio perché la scuola è un'istituzione, si deve arrivare a garantire il tempo pieno in tutta Italia e condizioni agevoli nelle classi. Classi soprannumerarie, strutture fatiscenti, numeri eccessivi e ragazzi con disabilità senza un sostegno formato si scontrano con l'obiettivo necessario di innovazione. Verranno intraprese azioni rivolte alla promozione e diffusione delle metodologie che superino la lezione frontale e privilegino una partecipazione diretta degli studenti nella costruzione del sapere.

L'innovazione didattica è la dimensione fondamentale per il rilancio del sistema di istruzione e il punto di partenza per porre gli studenti al centro della loro esperienza scolastica. Quest'ultima deve poi passare per una **digitalizzazione intelligente**: è necessario formare dei ragazzi che siano in grado non solo di adeguarsi al cambiamento, ma di guidarlo. In questo senso bisogna anche puntare sulla formazione continua, il *lifelong learning*.

Risulta decisiva l'istituzione di **percorsi di abilitazione ordinamentali** all'insegnamento per la scuola secondaria di primo e secondo grado che mettano a frutto le pregresse esperienze di collaborazione tra istituzioni scolastiche e accademiche, ma che soprattutto siano preordinati al raggiungimento, da parte degli aspiranti, di un preciso *standard* formativo pedagogico, didattico, disciplinare, anche con riferimento alla capacità di utilizzo delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione per la didattica. Da questo punto di vista, un esempio di eccellenza è offerto dai corsi di laurea in Scienze della Formazione primaria, preordinati all'abilitazione per la scuola dell'infanzia e primaria, che da oltre vent'anni offrono la possibilità di sperimentare il valore delle sinergie tra preparazione accademica e sperimentazione sul campo concreto della realtà delle classi.

Una **formazione iniziale** adeguata non è però sufficiente ad affrontare le sfide educative di una società in continua evoluzione. Secondo la normativa vigente e le linee guida definite dal Piano nazionale per la formazione dei docenti, al fine di garantire l'efficacia dei percorsi di istruzione, la **formazione** del personale docente deve essere **obbligatoria, permanente e strutturale** per aggiornare la risposta educativa alla domanda delle nuove generazioni, sempre più caratterizzata dalla ricerca di qualità, unita a elementi di innovazione. È, dunque necessario, per il personale docente ed educativo, definire all'interno del nuovo contratto di lavoro il monte ore annuale obbligatorio per la formazione e assicurare, attraverso opportuni monitoraggi, la qualità dell'offerta, per una migliore e sempre più adeguata valorizzazione del personale insegnante. Lo stesso vale per il personale amministrativo delle scuole, particolarmente investito dalle innovazioni dei processi di gestione attraverso le nuove tecnologie. A tal fine saranno previste disposizioni che possano garantire a ciascuno dei profili una formazione concreta e puntuale sulle aree di rispettiva competenza.

Infine, allo scopo di valorizzare al meglio la dirigenza scolastica e di sostenerla e accompagnarla per tutto l'arco della carriera professionale, si procederà alla riconfigurazione dell'attuale modello di valutazione e formazione in servizio in base all'esperienza condotta sui territori.

Nuove misure sono allo studio al fine di accelerare il processo di **digitalizzazione** attraverso l'implementazione di ambienti di apprendimento innovativi forniti di adeguate soluzioni tecnologiche e di dispositivi digitali per la didattica, il potenziamento della formazione dei docenti, del personale scolastico e degli studenti sulle tematiche dell'innovazione digitale, l'adozione di metodologie didattiche innovative integrate con le nuove tecnologie. L'**innovazione digitale** rappresenta un elemento essenziale a supporto del processo di semplificazione, dematerializzazione, ridefinizione e miglioramento dell'attività amministrativa non solo delle istituzioni scolastiche autonome, ma anche dell'Amministrazione centrale. Saranno intraprese azioni per ridurre il carico di lavoro delle istituzioni scolastiche, attraverso la razionalizzazione: i) delle numerose piattaforme di rilevazione con le quali si interagisce con l'Amministrazione centrale; ii) delle procedure di gestione della carriera del personale, implementando un sistema unico che contempli la gestione del dipendente dal momento in cui entra nell'amministrazione; iii) delle procedure di mobilità ordinaria e straordinaria; iv) della formazione continua fino alla cessazione dal servizio.

Sarà impegno prioritario aprire il **Piano Nazionale Scuola Digitale** a nuovi scenari, potenziarne le azioni rivolte direttamente alle scuole, per arrivare a un pieno sviluppo delle competenze digitali degli studenti, ma anche della scuola tutta, in sintonia con il quadro europeo delle competenze digitali declinato dall'UE. Sulla base dell'ultima rilevazione di marzo 2020 dell'Osservatorio della scuola digitale, in circa l'81,1 per cento delle scuole i docenti fanno uso di contenuti digitali nella didattica, mentre il 78,44 per cento delle scuole adotta metodologie didattiche innovative (robotica, elettronica, pensiero computazionale, etc.).

Per quanto riguarda l'obiettivo della **sostenibilità** verranno realizzate una serie di iniziative - alcune già avviate - in collaborazione con le imprese, ad esempio sul bilancio energetico scolastico, sulla formazione degli studenti alle nuove tecnologie rinnovabili, sull'utilizzo dei finanziamenti e delle risorse per la ex alternanza



scuola-lavoro, sui nuovi percorsi di orientamento nelle scuole che abbiano una traiettoria *green* e di sostenibilità ambientale.

Infine, sarà cruciale lottare contro il precariato e introdurre un **sistema di reclutamento** più lineare.

Nel decreto per la riduzione del precariato del personale scolastico e degli Enti pubblici di ricerca<sup>31</sup>, la strada scelta dal Governo e concordata con le Organizzazioni sindacali si sviluppa lungo due principali linee di intervento: l'indizione dei concorsi ordinari e un concorso straordinario per la scuola secondaria riservato al personale con almeno tre anni di servizio, affiancato da una procedura di abilitazione straordinaria. Il numero di posti destinati alle procedure concorsuali è stato poi ampliato con il D.L. 'Rilancio' (cfr. par. I.3).

Dopo 16 anni, viene anche aperto un nuovo concorso per i docenti di religione cattolica. Il bando darà un peso all'esperienza pregressa di lavoro, riconoscendo un punteggio al servizio svolto e prevedendo una riserva di posti.

Il decreto è intervenuto anche su altri temi sensibili per la continuità didattica, come richiesto da studenti e famiglie, prevedendo la permanenza per 5 anni nella stessa sede di servizio dei docenti neo-assunti. Viene potenziato il *coding* nella formazione iniziale dei docenti e per tutto il personale scolastico viene confermata l'esclusione dalla rilevazione biometrica delle presenze.

Inoltre, si agirà anche sul personale ausiliario internalizzando i servizi di pulizia e gli altri servizi ausiliari nelle scuole di ogni ordine e grado e stabilizzando il personale addetto.

Il D.L. n. 126/2019 è intervenuto, oltre che sulla scuola primaria e secondaria anche sull'Università con specifiche misure per il personale precario degli Enti pubblici di ricerca. Un riconoscimento particolare sarà dato all'esperienza maturata nei diversi ambiti della ricerca scientifica italiana. È stata inoltre aumentata da 6 a 9 anni la durata dell'abilitazione scientifica nazionale.

La spesa italiana per l'**istruzione terziaria** è inferiore di circa il 30 per cento alla media OCSE. La percentuale di italiani di 25-34 anni in possesso di un diploma terziario è molto inferiore rispetto alla maggior parte dei Paesi OCSE, nonostante alcuni recenti miglioramenti. Allo stesso tempo, vi è un notevole squilibrio tra domanda e offerta di competenze. Questi dati rivelano l'urgenza di interventi mirati per incrementare il numero di laureati in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, in un contesto di significative disparità territoriali e di reddito delle famiglie. La Legge di Bilancio per il 2020 ha incrementato le risorse destinate alle borse di studio nella misura di 31 milioni per l'anno 2020, con lo scopo di sostenere il diritto allo studio universitario.

Un passo avanti cruciale è stato fatto negli anni passati spostando l'attenzione sulla qualità della ricerca e la capacità di ciascun istituto di istruzione nell'accogliere gli studenti. Alcuni risultati positivi sono stati ottenuti e sono aumentate le interazioni tra l'Università e il mondo delle imprese. Oltre agli ITS, introdotti nel 2010, dal 2018 le Università possono creare programmi ad hoc, le cd. Lauree Professionalizzanti, che permettono di adattare gli insegnamenti e gli apprendimenti alle esigenze del mercato del lavoro.

31 D. L. n. 126/2019 (cvt. con L. 159/2019).



Le sfide globali impongono una riduzione della frammentazione e delle duplicazioni inutili e la necessità di un **coordinamento delle attività di ricerca** del Paese. È prevista, in tal senso, l'istituzione di un'**Agenzia Nazionale per la Ricerca** con funzioni di coordinamento e monitoraggio delle attività svolte da Università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati, incrementando la sinergia, la cooperazione e l'integrazione tra di essi e con le istituzioni e il sistema economico e produttivo, in relazione agli indirizzi e agli obiettivi strategici nazionali della ricerca e dell'innovazione.

Riguardo all'Alta Formazione Artistica e Musicale (**AFAM**), l'obiettivo è di preservare, potenziare e valorizzare questa istituzione, traghettandola definitivamente verso un'organizzazione stabile di qualificato livello terziario, al fine di consentirne un radicale rinnovamento nel rispetto della sua prestigiosa storia e peculiarità disciplinare.

Per quanto riguarda la formazione professionale, l'obiettivo è quello di rendere sempre più sinergici i sistemi d'istruzione e formazione con il mercato del lavoro, migliorandone la qualità, attraverso i processi di riconoscimento di tutte le competenze, l'adeguamento dei curricula, favorendo il passaggio dei giovani dal sistema dell'istruzione al mondo del lavoro anche attraverso la valorizzazione di sistemi di apprendimento come quello duale o il potenziamento dell'istituto dell'apprendistato. L'obiettivo è quello di ridurre fenomeni quali l'abbandono e la dispersione scolastico/formativa, favorendo l'accesso dei giovani alla formazione e al lavoro, in coerenza con le vocazioni individuali e le esigenze del mercato del lavoro.

Infine, sarà importante incentivare anche la formazione/educazione non formale, cioè che si realizza al di fuori dei sistemi formali, in ogni organismo che persegue scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile e del privato sociale e nelle imprese. Lo sviluppo comportamentale e le esperienze acquisite anche in altri ambiti formativi rappresentano un valore aggiunto nello sviluppo giovanile e una strada di inserimento nel contesto sociale e lavorativo.

### III.3 PRIORITÀ 3: POLITICHE SOCIALI, SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE E LOTTA ALLA POVERTÀ

Area prioritaria 3	Politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà
	<p>Le politiche sociali e di sostegno alle famiglie sono state notevolmente rafforzate negli ultimi anni. È ora necessario inserirle in un quadro organico e coerente per migliorare la coesione sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. È, inoltre, necessario offrire una migliore qualità della vita quotidiana e dotarsi di una pianificazione urbana che consenta una rigenerazione e riqualificazione soprattutto del tessuto periferico. L'emergenza ha anche evidenziato l'esigenza di rafforzare il sistema educativo, assistenziale, sanitario e in generale del servizio pubblico sul territorio in modo che tutti i cittadini godano della stessa qualità dei servizi.</p> <p>Il Governo è impegnato ad agire su questo fronte con politiche che includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Misure congiunturali per il sostegno alle famiglie durante la fase emergenziale:</b> Per venire incontro alle esigenze delle famiglie con figli, il Governo ha introdotto un congedo straordinario per le famiglie con figli, un bonus <i>baby-sitting</i> in alternativa allo stesso e ha, inoltre, previsto un ampliamento della platea dei beneficiari della Carta famiglia ai nuclei con almeno un figlio.</li> <li>• <b>Introduzione di un Piano strutturale e integrato di politiche familiari (Family Act).</b> Verrà gradualmente introdotto, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, un assegno universale per i figli, saranno promosse politiche di sostegno alla loro educazione, sarà avviata una revisione dei congedi parentali in un'ottica di condivisione dei carichi di cura tra uomo e donna e di miglior conciliazione vita-lavoro; sarà perseguita la promozione del lavoro femminile, nonché favorita l'autonomia e l'iniziativa giovanile.</li> <li>• <b>Adozione di una disciplina organica ('Codice') in materia di disabilità,</b> finalizzata a ridisegnare il sistema di tutela e di inclusione sociale, lavorativa ed educativa delle persone con disabilità, nonché a prevedere un efficientamento dei processi di erogazione dei benefici.</li> <li>• <b>Rafforzamento della sostenibilità del sistema previdenziale e della previdenza complementare.</b> Sarà necessaria una attenta riflessione sull'intero sistema onde garantirne la sostenibilità anche di lungo periodo e limitarne il peso sul debito pubblico.</li> <li>• <b>Sviluppo del sistema dei servizi e degli interventi sociali a partire dalle misure previste nell'ambito del Reddito di Cittadinanza</b> per promuovere la coesione sociale ed assicurare un adeguato sostegno a quanti si trovano in condizioni di difficoltà, assicurando l'integrazione tra sostegno economico ed adesione a un progetto personalizzato di inclusione.</li> <li>• <b>Riqualificazione dei contesti urbani</b> e della loro vivibilità e sicurezza.</li> <li>• <b>Sanità.</b> L'emergenza ha evidenziato quanto rilevante sia il settore per il Paese e quanti spazi di miglioramento possano essere implementati sia in termini di strutture e strumenti sia in termini di ricerca e di personale sanitario.</li> </ul> <p>Tali linee prioritarie si inseriscono nel pilastro 'Equità' di cui alla ASGS 2020 e rispondono alla CSR n.2 e alla CSR Area Euro n.3.</p>

#### Piano strutturale e integrato di politiche familiari- *Family Act*

L'Italia è afflitta ormai da diversi anni da un quadro generale di severa crisi demografica. In termini di fecondità, con 1,29 figli per donna, il nostro Paese si attesta ben al di sotto della media di 1,56 dell'Unione Europea<sup>32</sup>. Il superamento di

<sup>32</sup> Secondo i più recenti dati Eurostat.

questa situazione di criticità è una questione di interesse nazionale di prioritaria rilevanza. Per questo motivo, è necessario introdurre strategie pluriennali che affrontino in modo completo la questione, analizzando tutti gli aspetti che hanno contribuito a generare tale fenomeno. Il Governo ha approvato un disegno di legge, il *Family Act*, che delega il Governo ad adottare misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia.

Gli interventi del Governo devono essere diretti a sostenere, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, la natalità con un supporto economico non riservato ai primi anni di vita, bensì protratto fino a quando il giovane acquisirà l'indipendenza economica dalla famiglia d'origine. Si tratta di investire nelle famiglie e nei figli, quale bene comune in grado di generare valore umano, sociale ed economico.

In particolare, nell'esercizio delle deleghe previste dal *Family Act*, il Governo dovrà attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi: *i)* assicurare l'applicazione universale di benefici economici secondo criteri di progressività (basati sull'ISEE), tenendo anche conto del numero delle figlie o dei figli a carico; *ii)* promuovere la parità di genere all'interno dei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile, in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno; *iii)* affermare il valore sociale di attività educative e di apprendimento, anche non formale, dei figli, attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie o attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolata allo scopo; *iv)* prevedere l'introduzione di misure organizzative, di comunicazione e semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e la individuazione degli stessi.

Le principali scadenze temporali previste per l'adozione dei singoli provvedimenti attuativi delle deleghe di cui al *Family Act* sono: l'emanazione, entro dodici mesi, di un decreto legislativo istitutivo dell'assegno universale recante il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per le figlie e i figli a carico, nonché uno o più decreti legislativi per la istituzione e il riordino delle misure di sostegno all'educazione delle figlie e dei figli. Inoltre, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi di potenziamento, riordino, armonizzazione e rafforzamento della disciplina inerente i congedi parentali, gli incentivi al lavoro femminile, le misure di sostegno alle famiglie per la formazione delle figlie e dei figli e per il conseguimento dell'autonomia finanziaria. Questi obiettivi devono essere raggiunti tramite aiuti indispensabili per tutte le famiglie con figli, a prescindere dall'occupazione dei genitori, e non solo come misure di contrasto alla povertà, dirette alle categorie meno abbienti. A tal fine, le misure devono estendersi sia ai dipendenti pubblici sia ai dipendenti privati e ai lavoratori autonomi, tanto più che, ad oggi, risulta che le lavoratrici autonome prive di qualsiasi tutela di maternità sono le prime ad abbandonare il mondo del lavoro alla nascita del figlio. Sarà necessario avviare una riflessione congiunta con tutti i soggetti coinvolti, dallo Stato ai soggetti privati, alle Casse Previdenziali. In tale contesto, un ruolo importante può essere svolto non solo dallo Stato ma anche da tutte quelle strutture di volontariato che appartengono al terzo settore e che insieme alle istituzioni potrebbero intervenire e supportare i genitori in una fase così delicata.

Il Governo, quindi, ha il dovere di sostenere la madre lavoratrice e il padre lavoratore con modalità flessibili di impiego, affinché il rientro al lavoro non sia solo transitorio e disincentivare, per quanto possibile, l'abbandono del mercato del lavoro. La bassa partecipazione delle donne, ed in particolare delle madri, al mercato del lavoro ha, infatti, delle gravi conseguenze anche sul piano pensionistico. È essenziale che l'aiuto economico sia accompagnato, dunque, in modo integrato e complementare, da servizi adeguati che sollevino in parte la madre e il padre, dipendenti o autonomi, dagli oneri connessi con la cura dei figli e al contempo consentano a entrambi di realizzarsi professionalmente.

A tal fine, è necessario intervenire con misure flessibili e articolate per sostenere i servizi per l'infanzia, garantendo parità delle condizioni di accesso anche nell'offerta privata e rendendoli accessibili in termini di costi, al fine di ottenere, gradualmente, la gratuità di alcuni servizi offerti. Diversificare l'offerta in relazione alle esigenze dei territori italiani, spesso molto diversi tra loro, è inoltre una necessità, da perseguire tramite il rafforzamento dell'offerta dove la domanda è crescente e una modulazione dove invece la domanda è più debole e gli asili rischiano di restare vuoti.

In questa ottica si colloca la proposta di investire nel sostegno alla natalità con il *Family Act* e la promozione di un modello di famiglia paritario, ad esempio attraverso l'estensione del congedo di paternità almeno a 10 giorni, la predisposizione di agevolazioni fiscali per la cura e la formazione dei figli e l'introduzione di incentivi fiscali alle aziende perché, dopo la maternità, sia favorito il rientro della donna al proprio lavoro e, infine, la riorganizzazione dei contributi economici per le famiglie.

Il pacchetto di misure orientate alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità è già stato avviato in occasione della Legge di Bilancio per il 2020 e include anche l'incremento delle risorse disponibili per il 'Assegno di natalità'<sup>33</sup> e l'estensione del congedo di paternità per i padri lavoratori dipendenti del settore privato, aumentato da 5 a 7 giorni. Con la stessa Legge si è operato anche il potenziamento e l'ampliamento del 'Bonus asilo nido e per forme di assistenza presso la propria abitazione' per il pagamento di rette per la frequenza di asili nido pubblici e privati e di forme di assistenza domiciliare in favore di bambini con meno di tre anni affetti da gravi patologie croniche. In particolare, è stato incrementato l'importo del contributo portandolo fino ad un massimo di 3.000 euro su base annua per i nuclei familiari in possesso di ISEE minorenni fino a 25.000 euro. Tale importo si riduce a 2.500 o 1.500 euro nell'ipotesi di ISEE minorenni più elevati o in assenza dell'ISEE.

Per la creazione di un 'Assegno unico per ogni figlio a carico', o 'Assegno figlio', la Legge di Bilancio per il 2020 ha già previsto l'istituzione di un 'Fondo assegno universale e servizi alla famiglia'. Il nuovo Fondo prevede risorse pari a 1.044 milioni per il 2021 e 1.244 milioni annui dal 2022.

In risposta all'emergenza COVID-19, il Governo ha messo al centro dei suoi interventi d'urgenza la tutela ed il sostegno delle famiglie maggiormente in difficoltà. In particolare, è stato introdotto un congedo straordinario per la cura dei figli durante il periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle

<sup>33</sup> Fino a 40.000 euro di reddito ISEE (graduandone l'importo per fasce di reddito) e sarà maggiorato del 20 per cento dal secondo figlio in poi.

attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado. Il congedo può essere fruito da uno solo dei genitori oppure da entrambi, ma non negli stessi giorni e sempre nel limite complessivo, sia individuale che di coppia, di 30 giorni per nucleo familiare.

Inoltre, in alternativa al congedo straordinario, è stata prevista la possibilità di usufruire di un '*Bonus baby-sitting*', che può essere fruito, dal 5 marzo al 31 luglio 2020, dai dipendenti di aziende private, dai lavoratori autonomi e dai lavoratori iscritti alla Gestione Separata INPS, entro il limite massimo di 1200 euro, oppure dai lavoratori dipendenti del settore sanitario pubblico o privato accreditato, nonché personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, entro il limite massimo di 2.000 euro.

Sempre in ambito di misure per il contenimento del contagio da COVID-19, il Governo ha disposto che per il 2020 possano ottenere la 'Carta della famiglia' tutte le famiglie con almeno un figlio a carico in tutto il territorio nazionale. La carta permette di usufruire di sconti su acquisti nei negozi e sul web delle attività commerciali convenzionate.

Infine, il Governo è intervenuto ampliando la possibilità di cedere gratuitamente prodotti non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione, con particolare riferimento a quelli volti alla cura dei figli, quali giocattoli, *personal computer*, *tablet*, e *reader* e altri dispositivi per la lettura in formato elettronico.

Con riferimento invece al sostegno delle infrastrutture educative per l'infanzia, il Governo ha già istituito con la Legge di Bilancio per il 2020 un Fondo fino a 100 milioni annui dal 2021 al 2023, e di 200 milioni annui dal 2024 al 2034, per il finanziamento di interventi relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia. A tal fine è stata istituita altresì presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze una cabina di regia, presieduta dal Dipartimento per le politiche della famiglia.

A queste misure si sommano altre specifiche adottate per fronteggiare le necessità emerse dalla crisi sanitaria (per dettagli si veda il par. I.3).

### **Ammortizzatori sociali e sistema previdenziale**

Anche alla luce dell'emergenza pandemica e al ruolo che stanno avendo a sostegno del reddito delle famiglie e delle imprese, il Governo intende avviare una ricognizione degli ammortizzatori sociali per definire, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, un intervento organico nel settore. Riguardo agli strumenti di sostegno alla disoccupazione e alla crisi d'impresa, uno degli obiettivi è di favorire un migliore utilizzo dei fondi europei in termini di efficacia ed efficienza finanziaria, anche al fine di ridurre le disparità economiche e sociali che caratterizzano le Regioni del Mezzogiorno. L'intervento del Governo è anche volto a cogliere pienamente, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, le opportunità offerte dall'introduzione del nuovo meccanismo di sostegno comunitario SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) di mitigazione del rischio di disoccupazione, finanziato attraverso l'emissione di obbligazioni comunitarie. Come già illustrato nel Capitolo I, il SURE consentirà di

erogare prestiti a condizioni favorevoli, per un ammontare complessivo di circa 100 miliardi agli Stati Membri che, a causa della pandemia, necessitano di finanziare i maggiori oneri connessi all'istituzione e o all'estensione di regimi di riduzione dell'orario e, in seconda battuta, per determinate misure di carattere sanitario nel luogo di lavoro o lavorativo per i dipendenti, nonché di misure analoghe per i lavoratori autonomi.

Per quanto riguarda la previdenza, il Governo ha 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, e valuterà le scelte in materia alla luce della sostenibilità anche di lungo periodo del sistema previdenziale e del debito pubblico garantendo al contempo il rispetto per l'equità intergenerazionale e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

### **Politiche di contrasto alla povertà**

Con l'introduzione del RdC è stato avviato il programma nazionale per il contrasto alla povertà e al disagio sociale che adotta un approccio di inclusione attiva: si intende cioè assicurare l'integrazione tra il sostegno economico e l'adesione ad un progetto personalizzato di inclusione - il 'Patto per l'inclusione sociale' - definito dai servizi sociali sulla base delle risorse e dei bisogni delle famiglie beneficiarie che include anche l'adesione a un percorso formativo o di reinserimento lavorativo. L'ottica è quella di guidare la famiglia verso l'affrancamento dalla condizione di povertà, assicurare strumenti uniformi a livello nazionale e costruire progettualità innovative che accompagnino i cittadini verso l'inclusione sociale. Questo spiega la necessità, descritta in precedenza, di concentrare l'attenzione sul rafforzamento dei centri per l'impiego, sulle politiche attive del lavoro e sull'operatività piena dei servizi sociali dedicati.

La politica attiva non deve essere intesa solo come condizionalità per l'erogazione del beneficio economico, quanto come diritto, in capo ai soggetti in condizioni di bisogno, ad una presa in carico da parte dei competenti servizi pubblici, in ambito lavorativo o sociale, ai fini del superamento dello stato di bisogno. In tal senso, la presa in carico, previa valutazione multidimensionale delle condizioni di individui e famiglie in condizioni di bisogno, viene classificata come livello essenziale delle prestazioni sociali nell'ambito del reddito di cittadinanza, ai sensi del D.L. n. 4/2019. In tal ottica, proseguirà l'opera già iniziata volta al rafforzamento dei servizi sociali territoriali, ai fini della graduale definizione di prestazioni e livelli di servizio sociale garantiti uniformemente sul territorio nazionale.

A distanza di un anno dalla sua introduzione, si dovrà valutare l'efficienza e l'efficacia del RdC e cercare di introdurre i necessari miglioramenti. Appare chiaro che l'attuale crisi pandemica ne ha complicato la valutazione ed enfatizzerà il ruolo dello strumento come sostegno alla povertà ma in futuro dovrà essere valutato come sia stato in grado di cambiare lo *status* lavorativo del percettore e se il processo di reinserimento formativo sia stato efficace.

Per rendere più dignitosa la condizione dei lavoratori con salari sotto la soglia di povertà e per aggredire i fenomeni di *dumping* salariale, come già menzionato il Governo proporrà, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, una graduale introduzione di un **salario minimo orario** collegato alla contrattazione



collettiva nazionale. Questa iniziativa, che verrà perseguita attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e delle istituzioni interessate, mira all'introduzione di un salario minimo orario - già vigente in 22 Paesi europei su 28 - che valorizzi la contrattazione collettiva nazionale fissando una soglia minima di retribuzione oraria inderogabile. Inoltre, per tenere conto delle trasformazioni legate al progresso tecnologico, il Governo avverte l'esigenza di rafforzare le tutele e le protezioni sociali, rivolte ai lavoratori reclutati con piattaforme digitali, da affiancare a quelle previste per i lavoratori subordinati e i collaboratori coordinati e continuativi.

Un'attenzione particolare verrà rivolta anche alla salvaguardia dei livelli occupazionali e alle misure di sostegno al reddito dei lavoratori nelle aree di crisi industriale complessa.

#### **Politiche di contrasto al lavoro sommerso**

Proseguirà l'azione di contrasto al lavoro sommerso, mediante il monitoraggio delle misure adottate e l'attuazione di ulteriori interventi contro il caporalato. A tal proposito, il Governo, con le amministrazioni regionali e territoriali interessate, ha approvato a febbraio 2020 un Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022). Esso prevede dieci assi di intervento per rendere effettive le misure esistenti, soprattutto quelle di prevenzione e vigilanza, anche attraverso la messa a punto di un sistema informativo che favorisca l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e renda trasparente la selezione dei lavoratori. A ciò si aggiungono gli strumenti per mappare i fabbisogni di lavoro agricolo, garantire la protezione e l'assistenza dei lavoratori, le attività di informazione e sensibilizzazione, la vigilanza, il contrasto agli abusi e la rete del lavoro agricolo di qualità<sup>34</sup>. Un passo significativo in questo senso è stato fatto con le norme del D.L. 'Rilancio' volte a favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari (cfr. par. I.3). Nella stessa direzione, di contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori, vanno le misure contenute nel D.L. 'fiscale', per contrastare la convenienza fiscale (in termini di IVA e mancato versamento di ritenute) della somministrazione illecita di manodopera.

Il Governo porterà a conclusione il percorso per l'attuazione e l'operatività della riforma del **terzo settore** che prevede l'attivazione di processi di integrazione condivisa e partecipativa con gli enti del terzo settore e gli altri portatori di interesse. Proseguirà anche il lavoro sul 'Fondo di Garanzia per il credito agevolato' dedicato alle imprese sociali.

#### **Politiche per le persone con disabilità**

È stato varato con DPCM 21 novembre 2019 il primo Piano per la Non autosufficienza, relativo al triennio 2019-2021. Il Piano traccia un percorso graduale volto a rafforzare gli interventi in favore delle persone non autosufficienti gravi e

---

<sup>34</sup> Istituita presso l'INPS al fine di selezionare imprese agricole e altri soggetti indicati dalla normativa vigente che, su presentazione di apposita istanza, si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto.



gravissime nell'ottica della definizione di livelli essenziali delle prestazioni. Per la realizzazione del Piano sono destinati oltre 1,7 miliardi nel triennio.

Tra le misure messe in campo dal Governo, un impatto positivo in materia di disabilità potrà derivare dal disegno di legge delega sulla disabilità (già previsto quale collegato alla Legge di Bilancio per il 2020) che, nel disciplinare in modo organico i profili connessi alla tutela e all'inclusione sociale delle persone con disabilità, disegnerà una serie di interventi e misure a loro favore. A tale finalità sono dedicate le risorse finanziarie stanziare con la Legge di Bilancio per il 2020 sul nuovo Fondo per la disabilità e la non autosufficienza. Il 'Codice', in una ottica di semplificazione ed effettività dei diritti, mira a razionalizzare e ad aumentare l'efficacia del sistema di tutela e di protezione delle persone con disabilità, in conformità con quanto sancito dalla 'Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità' e a potenziare tutte le misure finalizzate a favorirne la vita indipendente. Si cercherà di rafforzare non solo le misure di assistenza sul territorio e di sostegno al reddito per garantire un più efficace soddisfacimento dei bisogni della vita delle persone con disabilità, ma anche di superare le barriere che ne impediscono la partecipazione al mercato del lavoro su una base di eguaglianza con gli altri.

### **Riqualificazione delle politiche abitative: il programma per la rinascita urbana**

Il settore delle politiche abitative necessita da tempo di un insieme strutturato di misure rivolto in particolare alle fasce deboli del mercato, la cui urgenza e rilevanza sociale è aumentata con gli avvenimenti connessi al COVID-19.

Gli interventi nel settore della casa mirano a *i)* dare risposte alla domanda di alloggi sociali, a canoni più bassi di quelli del mercato, potenziando sia l'offerta in locazione da parte dei privati sia di edilizia residenziale pubblica; *ii)* dare continuità alle risorse destinate al sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e alla morosità incolpevole; *iii)* stabilire obiettivi di buona organizzazione e di risanamento del patrimonio immobiliare pubblico da perseguire attraverso l'aggiornamento dell'anagrafe del patrimonio e degli assegnatari.

Il Programma di recupero di alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà di Comuni ed ex IACP, in corso di attuazione, ha destinato 815 milioni fino al 2029 per interventi di efficientamento energetico e tecnologico<sup>35</sup>. Inoltre, il D.L. 'Rilancio' ha previsto l'estensione anche agli IACP dei nuovi incentivi fiscali al 110 per cento per le spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021 per gli interventi di efficientamento energetico (Ecobonus), per la messa in sicurezza in chiave antisismica (Sisma bonus), per l'installazione di pannelli fotovoltaici e colonnine per la ricarica di veicoli elettrici.

Il Piano denominato 'Rinascita Urbana' (di cui alla Legge di Bilancio per il 2020) in quanto 'Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare', introduce importanti innovazioni rispetto al cosiddetto 'Piano Casa', di cui rappresenta una importante evoluzione. Gli obiettivi del nuovo Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare rispondono alle seguenti finalità: *i)* riqualificazione e

<sup>35</sup> Particolarmente importante è l'esperienza del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), avviato nel 2011 con il contratto tra il Ministero delle Infrastrutture e CDP Investimenti sgr. Tramite il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari - SIF (29 fondi operativi) l'azione del FIA è stata potenziata fino a 3 miliardi di sottoscrizione con obiettivi di ritorno calmierato (2-3 per cento di rendimento oltre inflazione).

incremento del patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale; *ii*) rigenerazione del tessuto socio-economico; *iii*) incremento dell'accessibilità, della sicurezza dei luoghi e della funzionalità di spazi e immobili pubblici; *iv*) miglioramento della coesione sociale e della qualità della vita dei cittadini<sup>36</sup>.

Il Programma avrà un arco temporale di medio-lungo periodo, con un sistema di incentivazione strutturale, che permetta agli enti territoriali proponenti una adeguata programmazione delle fasi di progettazione, appalto e costruzione delle opere stesse, superando la logica spesso legata all'emergenza.

Gli stanziamenti saranno erogati attraverso un Fondo denominato appunto 'Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare', con una dotazione complessiva in termini di competenza e cassa pari a 853,81 milioni, per il quale è in corso di emanazione un bando aperto alle Regioni, alle Città metropolitane, alla città di Aosta e ai Comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti.

## Sanità

La crisi epidemica da COVID-19 ha evidenziato la grande importanza del Sistema Sanitario Nazionale e del suo modello universale che però necessita di un suo potenziamento su tutto il territorio. La sfida che il Paese sta attraversando si innesta su un processo di marcato invecchiamento della popolazione. Inoltre, le scoperte scientifiche e tecnologiche e il loro impatto sulla cura di alcune malattie stanno mettendo il Sistema Sanitario di fronte a sfide importanti che vanno affrontate tempestivamente. La Legge di Bilancio per il 2020 ha confermato l'incremento di risorse significative per la sanità, pari a 2 miliardi per il 2020 e 1,5 per il 2021 ed ha abolito il *super ticket* a partire dal 1° settembre 2020, immettendo a questo scopo risorse aggiuntive rispetto a quelle del Fondo Sanitario Nazionale. Inoltre, i decreti emanati per fronteggiare la crisi sanitaria hanno previsto numerose misure per il potenziamento del Sistema Sanitario Nazionale (cfr. par. 1.3).

L'impegno del Governo in campo sanitario riguarderà innanzitutto il **capitale umano**, con l'adozione di interventi urgenti per incrementare il personale, anche a livello della sanità pubblica territoriale, in coerenza con i fabbisogni. Oltre alle misure varate durante la fase emergenziale, il Governo prevede di intervenire, da un lato, sui contratti statali di formazione medico-specialistica e sulla valorizzazione degli specializzandi all'interno delle reti assistenziali, anche per facilitare il loro inserimento nel mondo lavorativo e, dall'altro, sul completamento della riforma dell'assistenza territoriale già avviata, con la definizione di un nuovo ruolo per il medico di medicina generale, modificando anche il suo percorso di formazione e promuovendo l'utilizzo di tecnologie digitali. L'assistenza sul territorio sarà potenziata grazie all'apporto dell'infermiere di famiglia o di comunità.

La crisi pandemica ha evidenziato che anche le capacità sanitarie ed industriali del comparto Difesa possono svolgere un importante ruolo nella gestione delle emergenze sanitarie. Peraltro, oltre al supporto fornito al settore sanitario, le strutture produttive militari possono essere utilizzate per la predisposizione di

---

<sup>36</sup> In un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione Europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*Smart City*).

materiali di utilità pubblica, per organizzare *task force* specialistiche, e per il supporto diretto alle imprese nella realizzazione straordinaria di apparecchiature e dispositivi che saranno fondamentali nella fase di riapertura delle attività.

Inoltre, il Governo intende utilizzare il nuovo sistema di garanzie, che ha terminato la fase sperimentale nel 2019, atto ad introdurre una nuova metodologia per il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Lo strumento permetterà di valutare la miglior ripartizione regionale delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale.

Da una ricognizione effettuata è emerso che il fabbisogno di **interventi infrastrutturali in ambito sanitario** è pari a 32 miliardi<sup>37</sup>. Alla luce di questi dati, il Governo si è impegnato a portare avanti il programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie per la riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e la realizzazione di residenze sanitarie assistenziali. Si tratta di investimenti necessari ad ammodernare le strutture sanitarie del Paese adeguandole ai migliori *standard* internazionali in tema di organizzazione per intensità di cure, di percorsi in emergenza e di confort alberghiero con importanti benefici sugli oneri correnti di gestione. Il rinnovamento strutturale degli *assets* del servizio sanitario rappresenterà inoltre l'occasione per allinearsi alle migliori pratiche internazionali, progettando, realizzando e gestendo gli interventi in coerenza con i protocolli di sostenibilità e di efficienza in materia di *green economy*.

Come già menzionato nel par. I.3, con il D.L. 'Rilancio' (DL 34/2020) si è migliorata strutturalmente l'offerta del servizio sanitario in area critica (ulteriori 3.500 posti letto di terapia intensiva e 4.225 posti letto di terapia sub intensiva). Sono state finanziate le opere necessarie a separare i percorsi dei pazienti al pronto soccorso oltretutto la realizzazione di centrali operative territoriali per la presa in carico del paziente COVID-19 e, più in generale, del paziente fragile.

Il potenziamento del personale medico e infermieristico in corso deve essere accompagnato da investimenti in tecnologie, processi e digitalizzazione con l'obiettivo di ammodernare la presa in carico del paziente e la sua gestione lungo tutto il percorso di cura.

L'emergenza epidemica ha in tal senso rappresentato una spinta per il Paese e per i singoli servizi sanitari regionali ad applicare soluzioni innovative basate sulla domiciliarizzazione del paziente anche mediante l'utilizzo di soluzioni di telemedicina e teleassistenza, *app* e *mobile* volte a garantire modalità innovative di contatto tra medico e paziente, ancor più necessarie per garantire la sicurezza e il distanziamento sociale.

L'emergenza ha evidenziato di fatto l'esigenza di un passo diverso di policy, che dovrà sempre di più orientarsi sulla capacità di rendere le prestazioni sanitarie personalizzate e accessibili; in questo senso si ritiene di fondamentale importanza l'attivazione di un percorso di diffusione dell'utilizzo della tecnologia nell'ambito dei servizi sanitari in particolare:

- servizi di telemedicina e teleassistenza, da implementare in modo uniforme e omogeneo sul territorio nazionale, per garantire l'accesso rapido e tempestivo alle cure del paziente al domicilio;

<sup>37</sup> Compresi gli interventi di adeguamento antisismico, antincendio e ammodernamento tecnologico.

- cartelle cliniche elettroniche a supporto dei medici di medicina generale e dei medici ospedalieri e ambulatoriali, per garantire la raccolta strutturata dei dati sulla continuità di cura del paziente;
- piattaforme tecnologiche di intelligenza artificiale, quali strumenti essenziali per raccogliere, analizzare e scambiare dati con operatori sanitari e pazienti;
- diagnostica *point-of-care* con sistemi di diagnosi rapida;
- piattaforme per l'*empowerment* dei pazienti per l'educazione sanitaria dei cittadini.

La gestione dell'emergenza sanitaria COVID-19 ha accresciuto la consapevolezza rispetto all'importanza di rafforzare gli strumenti analitici e quantitativi a supporto della programmazione sanitaria e dotarsi di strumenti di *business intelligence* in grado di elaborare in tempo reale grosse mole di dati riferiti non solo agli utenti del Sistema Sanitario nazionale ma anche alle risorse sanitarie disponibili sull'intero territorio nazionale. Il Governo ha in corso una progettualità per dotarsi di potenti strumenti previsionali che, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di *machine learning* e intelligenza artificiale, siano in grado di elaborare modelli predittivi del fabbisogno di salute della popolazione e di simulare diversi scenari programmatici, anche di natura pandemica, per supportare le scelte di programmazione sanitaria e la corretta distribuzione delle risorse, rendendole maggiormente coerenti con gli scenari evolutivi di medio-lungo periodo e tutelando al contempo la sostenibilità del sistema.

L'adozione di queste soluzioni innovative permetterà quindi di usufruire di strumenti in grado di rilevare dati e informazioni utili ad una prevenzione e programmazione sanitaria tempestiva, anticipando nuovi scenari epidemiologici. Il servizio sanitario diventerà maggiormente *data driven* confermando il percorso già avviato in materia di costruzione di modelli previsionali avanzati, in grado di correlare alle variabili prettamente cliniche anche fattori demografici, stili di vita e innovazione in ambito sanitario.

Sempre nella logica di migliorare la prontezza di risposta del servizio sanitario e la sua resilienza in una logica di sostenibilità a medio e lungo termine il Governo intende affrontare un forte investimento in formazione del personale sanitario e non, con il dichiarato obiettivo di migliorare la capacità di risposta, adattamento e di *governance* del sistema.

Sarà inoltre necessario avviare un percorso di sensibilizzazione ed educazione alla digitalizzazione sanitaria, soprattutto in favore delle fasce di età più giovani, ad esempio attraverso campagne di formazione presso gli istituti scolastici, e per i cittadini/pazienti anziani.

La rilevazione dei costi delle prestazioni ospedaliere si colloca in un ampio processo di aggiornamento delle tariffe. Inoltre, riconoscendo il significativo **legame tra politiche per la salute e politiche per l'ambiente**, il Governo intende concentrare i propri sforzi sul tema della prevenzione, dedicando una particolare attenzione all'educazione sanitaria nei diversi ambiti in cui può essere realizzata.

La **ricerca sanitaria** è fondamentale per garantire una sanità che risponda ai bisogni di assistenza e cura. Tale attività di ricerca, prevalentemente clinica e traslazionale, è svolta dagli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS), ospedali di eccellenza a rilievo nazionale che effettuano prestazioni assistenziali di alta specialità. L'ecosistema degli IRCCS rappresenta lo strumento

principale per la promozione, lo sviluppo e l'applicazione dell'innovazione in ambito sanitario e biomedico. La loro *mission*, infatti, è quella di trasformare i risultati ottenuti dalla ricerca in innovative applicazioni cliniche che garantiscano ai pazienti nuove e più efficaci cure e percorsi assistenziali (*'from bench to bedside'*), creando un ponte tra scienza e medicina, tra ricerca e cura. Tale ruolo è rafforzato dalla strutturazione tra gli IRCCS di Reti tematiche che mettono a fattor comune le risorse in termini di competenze scientifiche cliniche, sperimentali e biotecnologiche, di tecnologie avanzate, per ottimizzare l'impiego delle risorse e rafforzare la posizione italiana in Europa in termini di ricerca e cura nei diversi ambiti tematici.

Ad oggi risultano costituite sei Reti tematiche: Alleanza Contro il Cancro (ACC), Rete Neuroscienze e Neuroriabilitazione (RIN), Rete Cardiologica, Rete IDEA - Rete Italiana salute dell'Età Evolutiva, Associazione Rete Aging e Rete Apparato Muscolo Scheletrico (RAMS). Lo sviluppo delle attività delle Reti può rappresentare un valore aggiunto per il sistema salute nel complesso, oltre che per la ricerca sanitaria poiché, creando una piattaforma di centri di ricerca, raggruppati per macro-aree, di facile accesso ai cittadini/pazienti, permette di garantire una significativa massa critica e quindi di rispondere alle esigenze dei cittadini e dei pazienti, di conseguire una maggiore produttività scientifica e ottimizzare le performance della ricerca italiana anche nei bandi europei e internazionali.

Un aspetto importante delle strategie di sviluppo della ricerca sanitaria e in generale nel settore Scienze della Vita è promuovere il dialogo tra sistema pubblico della ricerca e imprese. Il modo di generare innovazione ha subito e sta subendo un profondo mutamento anche in considerazione della crescente necessità di integrare tecnologie e competenze di natura diversa: il processo innovativo tende sempre più a svilupparsi in rete, integrando le capacità innovativa di PMI, *start-up*, centri di ricerca pubblici e privati, e passando dalla R&S chiusa all'*open innovation*. In tale ottica appare necessario, per promuovere sinergie virtuose fra le istituzioni di ricerca e le realtà industriali, chiarire il quadro normativo e procedurale per rimuovere gli ostacoli all'interazione con il mondo dell'impresa.

I risultati raggiunti si sostanziano in miglioramenti concreti dell'assistenza e dei servizi sanitari in un campo che richiede anche la valorizzazione del personale impiegato, riconoscendo la figura professionale del ricercatore nel SSN e arginando il deflusso verso l'estero dei soggetti formati in Italia in questo ambito.

Verrà, inoltre, potenziato il nuovo **sistema informativo sanitario** che supporterà le Regioni e il Ministero della Salute nell'esercizio delle loro competenze, completandolo con nuovi flussi relativi all'ambito dell'assistenza territoriale nonché incrementando la produzione statistica e la predisposizione di analisi integrate dei diversi ambiti assistenziali, anche per rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse. Verrà, infine, adottata ogni azione necessaria a rendere più efficace e completo il **fascicolo sanitario elettronico** in coerenza con le finalità per cui è stato istituito, garantendo la protezione dei dati degli assistiti.

Alcuni interventi riguarderanno, infine, la **politica farmaceutica**, come la revisione del prontuario farmaceutico nazionale, l'avvio di una riflessione sui tetti di spesa farmaceutica per una sua possibile rimodulazione, l'avvio di un dialogo con Parlamento e associazioni di categoria per verificare l'attuazione della norma relativa all'ingresso delle società di capitali nella gestione delle farmacie. La Legge di Bilancio per il 2020 ha dato maggiore impulso al progetto di 'Farmacia dei servizi', ideata nel 2009 come presidio sanitario sul territorio più vicino e accessibile ai

cittadini e come unione tra la rete ospedaliera e quella territoriale. La crisi ha anche evidenziato la necessità di ripensare il sistema di approvvigionamento del materiale sanitario in termini di autonomia nazionale e la relativa classificazione dei beni stessi in ambito industriale.

Tali linee programmatiche si collocano sulla scia degli interventi già adottati con la Legge di Bilancio per il 2020 (per maggiori dettagli si veda scheda relativa, in Appendice).

Da sottolineare, nel quadro di una maggiore trasparenza dei dati di finanziamento e spesa pubblica in campo sanitario regionale e nazionale, l'individuazione di una 'tabella di monitoraggio semplificata' a cadenza semestrale, come programmato nella seduta CIPE del dicembre 2019.

La redazione di un quadro economico che riporti per macro-voci l'andamento dei conti della Sanità, punta a fornire una sintesi delle principali voci dei dati ufficiali degli ambiti operativi sanitari unitamente ai relativi importi economici: una 'finestra aperta' in cui poter guardare attraverso gli attuali ed accessibili metodi di comunicazione.

## Sport

La crisi epidemiologica ha coinvolto negativamente anche il settore sportivo, evidenziando la necessità di promuovere la cultura e il potenziamento del ruolo dello sport ai fini dell'inclusione e dell'integrazione sociale, per garantire il diritto allo sport nelle aree territoriali più disagiate e alle fasce deboli e più svantaggiate, senza tralasciare la riqualificazione impiantistica sportiva sul territorio.

Lo sport oltre al ruolo di strumento di benessere psicofisico e di prevenzione, è fondamentale per quello educativo e formativo. Lo sport è anche una importante alternativa per i contesti socialmente a rischio (famiglie disagiate, anziani, disabili).

Lungo questo sentiero si inseriscono le misure sinora adottate, tra le quali quelle previste dal Fondo Unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano, che destina risorse al finanziamento di progetti a sfondo sociale, nonché quelle a favore degli investimenti sull'impiantistica sportiva previsti dal Fondo Sport e Periferie. Per tale settore sono state introdotte specifiche misure emergenziali (si veda par. I.3).



### III.4 PRIORITÀ 4: PRODUTTIVITÀ, COMPETITIVITÀ, GIUSTIZIA E SETTORE BANCARIO

Area prioritaria 4	Produttività, competitività ed efficienza della PA
<p>Da tempo gli indicatori qualitativi di clima d'investimento e competitività segnalano l'esigenza di migliorare il funzionamento della Giustizia e della Pubblica Amministrazione, nonché di rendere più contendibili numerose professioni e settori economici. Vi è anche l'esigenza di rafforzare ed innovare il sistema bancario e finanziario per sostenere la ripresa economica, migliorare ulteriormente il sostegno alle esportazioni e valorizzare il patrimonio artistico e naturale del Paese. Tale esigenza è stata resa ancora più stringente dalla crisi sanitaria da COVID-19 che ha indotto il Governo ad agire in tale area prioritaria anche con misure emergenziali di sostegno alla liquidità delle imprese.</p> <p>Le politiche strutturali con le quali Governo è impegnato ad agire su questi fronti sono incentrate su:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Giustizia</b>, assicurando una significativa riduzione e una maggiore prevedibilità dei tempi della giustizia, per restituire fiducia nel sistema giudiziario. In tale ambito si completeranno la riforma del processo civile e penale, si implementerà la riforma del processo tributario e si riattiverà il processo di riforma dell'ordinamento giudiziario e della disciplina sulla costituzione e sul funzionamento del CSM.</li> <li>• <b>Liberalizzazioni</b>. Numerosi comparti dei servizi risultano inefficienti o crescono poco per via di un'eccessiva regolamentazione, ad esempio la distribuzione di carburanti e le reti di telefonia mobile 5G.</li> <li>• <b>Semplificazioni e capacità amministrativa</b>, come fulcro del rilancio della macchina amministrativa attraverso il potenziamento e la riqualificazione del capitale umano la cancellazione degli oneri amministrativi non essenziali.</li> <li>• <b>Innovazione e Digitalizzazione della PA</b>, per superare la frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità. Il Piano Italia 2025 sarà il volano per una PA connessa con cittadini e imprese.</li> <li>• <b>Supporto all'export e internazionalizzazione</b>. Il ruolo della rete diplomatica internazionale sarà rafforzato insieme al sostegno all'export e al ruolo di SIMEST e ICE.</li> <li>• <b>Accesso al credito e Sistema Bancario</b>. Sarà proseguito il percorso di riduzione dei crediti deteriorati e incoraggiata l'innovazione tecnologica. Sarà potenziato il sistema di finanziamento alle piccole e medie imprese attraverso il Fondo di Garanzia e la Cassa Depositi e Prestiti tramite garanzie e controgaranzie dello Stato.</li> <li>• <b>Turismo e Patrimonio culturale</b>. Il settore, assai colpito dalla crisi attuale, verrà rilanciato attraverso misure mirate al sostegno della intera filiera economica e del patrimonio culturale del Paese.</li> </ul> <p>Tali linee prioritarie si inseriscono nel pilastro 'Produttività' di cui alla ASGS 2020 e rispondono alle CSR n.3, 4 e 5 e alle CSR Area-Euro n.1 e 4.</p>	

#### Giustizia

L'importanza del sistema giudiziario, come componente essenziale del quadro istituzionale ed economico, è riconosciuta ed ampiamente provata soprattutto per il ruolo che svolge nel garantire la tutela dei diritti di proprietà e nell'assicurare l'esecuzione dei contratti. Con riferimento all'Italia, le analisi empiriche hanno dimostrato che la lunga durata dei processi ha prodotto effetti negativi sulla partecipazione delle imprese alle catene globali del valore e sulla loro crescita dimensionale. Inoltre, le inefficienze del sistema giudiziario peggiorano le condizioni di finanziamento anche per le famiglie, oltre che incidere negativamente



in termini di ritardi sulla consegna di opere pubbliche (a causa della diminuzione del valore atteso della sanzione inflitta)<sup>38</sup>.

Gli ultimi dati mostrano una riduzione degli indicatori di durata effettiva e di *disposition time* tra il 2012 ed il 2018, rispettivamente del 19,5 per cento e dell'11 per cento (per maggiori dettagli si veda la Relazione sul BES 2020), ma ancora molto resta da fare.

Gli interventi del Governo in questo ambito sono, quindi, tesi a restituire fiducia a tutti i cittadini-utenti nel sistema giudiziario, assicurando una significativa riduzione e una maggiore prevedibilità dei **tempi della giustizia**, nel quadro di una revisione complessiva del sistema. Questa avverrà attraverso un'azione integrata di riforme destinata ad incidere sul processo sia penale che civile, sul funzionamento dell'organo di autogoverno della magistratura, sull'organizzazione giudiziaria nonché sull'ordinamento giudiziario nel suo complesso.

A dicembre scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega per la **riforma del processo civile**, con l'obiettivo di realizzare una maggiore semplicità del procedimento, al tempo stesso adottando alcune misure acceleratorie dirette ad assicurare la ragionevole durata del processo. La riforma interesserà anche gli istituti della **mediazione obbligatoria** e della **negoziiazione assistita** e il procedimento notificatorio, al fine di semplificarlo e accelerarlo anche attraverso l'incentivazione dell'utilizzo di strumenti informatici<sup>39</sup>. L'attuazione di tali misure appare rispondere alla fondamentale esigenza di garantire una giustizia più efficiente, nel solco delle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale. Per i dettagli si rimanda alla scheda in Appendice.

A febbraio 2020 inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge recante deleghe al Governo per l'efficienza del **processo penale** e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'Appello. La delega, da attuarsi entro un anno, persegue il duplice obiettivo di ridurre i flussi in entrata e deflazionare il giudizio, e di razionalizzare e semplificare il procedimento penale. Le previsioni si sostanziano sia in alcune disposizioni immediatamente precettive, sia in una serie di criteri di delega su diversi ambiti di intervento. Per maggiori dettagli si veda il focus seguente.

#### FOCUS

#### La riforma del processo penale (AC 2435)

Tra i principali contenuti del disegno di legge recante deleghe al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'Appello si segnalano: i) l'adozione dello strumento telematico per il deposito degli atti, per le comunicazioni e per le notificazioni a persona diversa dall'imputato e la modifica del regime delle notifiche all'imputato; ii) la ridefinizione della durata delle indagini preliminari, modulata in rapporto alla gravità del reato su cui si indaga; iii) azioni per ridurre il numero di processi che giungono alla fase dibattimentale, mediante l'introduzione di criteri più stringenti in relazione alla regola di giudizio a cui il pubblico ministero e il GUP devono attenersi per l'esercizio dell'azione penale o l'accoglimento della richiesta di rinvio a giudizio; iv) introduzione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale; v) previsione di un controllo giurisdizionale sulla tempestività dell'iscrizione dell'indagato nell'apposito registro, ai fini della valutazione sulla eventuale inutilizzabilità degli atti di indagine svolti a termini già

<sup>38</sup> Banca d'Italia, *Civil justice in Italy: recent trends*, in Questioni di Economia e Finanza n. 401/2017.

<sup>39</sup> AS 1662.

scaduti; vi) estensione dell'ambito di applicazione dei procedimenti speciali dell'applicazione concordata della pena e del giudizio abbreviato; vii) introduzione delle modifiche, in chiave deflattiva, al regime delle contravvenzioni; viii) abbattimento e velocizzazione dei procedimenti in corso presso le Corti d'Appello anche mediante la possibilità di impiegare i giudici onorari ausiliari, il cui organico viene aumentato; ix) ampliamento dei casi di inappellabilità delle sentenze e si riduce il novero dei soggetti legittimati a proporre appello; x) razionalizzazione delle disposizioni sulla presentazione dell'atto d'appello; xi) rafforzamento della responsabilizzazione dei capi degli uffici e dei magistrati assegnatari ai fini del rispetto dei tempi di durata ragionevole del processo; xii) modifiche in materia di sospensione della prescrizione, rimodulata a far data dalla pronuncia della sentenza di condanna di primo grado e fino alla data di esecutività della sentenza stessa.

Complementari alle riforme processuali civile e penale sono le misure di tipo ordinamentale volte a favorire un miglior funzionamento degli uffici, nonché le misure che attengono alla stessa organizzazione dell'amministrazione giudiziaria. Molte di queste misure, come ad esempio l'introduzione delle piante organiche flessibili di magistratura e le disposizioni per il decentramento dell'organizzazione giudiziaria, sono contenute nella Legge di Bilancio per il 2020 (per i dettagli si veda la scheda in Appendice). Assume inoltre, una rilevanza cruciale il completamento del già varato **programma di assunzioni** di magistrati e personale amministrativo<sup>40</sup>.

È indispensabile implementare ulteriormente le politiche di digitalizzazione già avviate per assicurare l'efficienza del sistema ma anche il miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori della giustizia. Lo sforzo di digitalizzazione, che si intende proseguire, ha già trovato conferma a livello internazionale, collocando l'Italia tra i Paesi europei più avanzati.

Verrà completata l'estensione della piattaforma del Processo Civile Telematico agli Uffici della Suprema Corte di Cassazione e agli Uffici del Giudice di Pace; ugualmente si completeranno i programmati interventi per la realizzazione del Processo Penale Telematico, mediante la reingegnerizzazione dei sistemi per procedere al maggior numero di adempimenti possibili in modalità telematica.

Per quanto riguarda la Corte di Cassazione, all'esito della positiva sperimentazione avviata a settembre 2019, da maggio 2020 sarà in esercizio il sistema del deposito telematico con valore legale degli atti, sia per gli avvocati, sia per i magistrati, con possibilità di consultazione del fascicolo telematico (per i ricorsi è già attiva dal maggio scorso) e del pagamento telematico dei diritti di cancelleria.

<sup>40</sup> Al fine di assicurare piena copertura degli organici, quanto al personale di magistratura, l'impegno del Governo è quello di garantire il regolare e frequente espletamento delle procedure concorsuali. Coerentemente, all'inizio dell'anno in corso, sono stati immessi in servizio 251 magistrati ordinari vincitori di concorso bandito nel 2017. Si proseguirà nell'intensa attività di reclutamento già avviata nel corso dell'anno 2019, attraverso l'indizione di altri concorsi. Quanto al personale amministrativo, verrà portato a completamento il vasto programma assunzionale attualmente in corso, mediante il definitivo scorrimento delle graduatorie e si implementeranno le numerose procedure concorsuali previste dai piani assunzionali che, per il prossimo triennio, prevedono un imponente piano di reclutamento, pari a 8.135 unità. Inoltre, la recente attività normativa mira a consentire il reclutamento di ulteriori 2.095 unità di personale in area prima e seconda con contratti a tempo determinato quale misura eccezionale di supporto alla digitalizzazione e al contenimento della durata dei processi penali. Il decreto legge Rilancio ha previsto, inoltre, misure straordinarie ed urgenti legate al contenimento della durata dei procedimenti giudiziari pendenti (con l'anticipazione dell'assunzione a tempo determinato di un contingente massimo di 1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale), e finalizzate alla definizione dell'arretrato penale presso le Corti d'Appello (con incremento di 500 unità del contingente dei giudici ausiliari di Corte d'Appello per le annualità dal 2021 al 2024).

Per gli Uffici del Giudice di Pace Civile, esaurita la formazione del personale, sono già attivati con decreto ministeriale di riconoscimento del valore legale delle notifiche il 50 per cento degli uffici. Quanto al Giudice di Pace penale, secondo quanto previsto dal D.L. 18/2020, le notifiche penali telematiche sono obbligatorie ed attive dal mese di aprile 2020.

All'esito della adozione dei decreti-legge 11/2020, 18/2020 e 28/2020 è stata prevista la possibilità di tenere udienze a distanza sia nel settore civile che nel settore penale, dotando il personale di magistratura ed amministrativo di strumenti di videoconferenza. Con i medesimi provvedimenti di urgenza è stato previsto altresì, per un tempo limitato ma nella prospettiva di una applicazione a regime, il deposito telematico degli atti introduttivi del processo civile anche innanzi alla Corte di Cassazione nonché la possibilità per i difensori di procedere in via telematica al deposito delle memorie, delle istanze, della documentazione da investigazione difensiva e di ogni altro documento ritenuto utile nell'ambito delle indagini preliminari. Contestualmente alle predette misure, al personale amministrativo in *smart working* è stata messa a disposizione una piattaforma di accesso remoto ai sistemi amministrativi quali il protocollo, il sistema di contabilità e di gestione delle spese di giustizia.

Proseguono le attività volte alla realizzazione di un unico sistema penale telematico che prevede come primi interventi il deposito da parte dei difensori, la *consolle* del magistrato penale e l'estensione del sistema di gestione documentale anche agli uffici di secondo grado ed alla Corte di Cassazione.

Si sta lavorando per il superamento della PEC nel settore civile e nel settore penale, nell'ottica di semplificazione degli adempimenti connessi, offrendo all'utenza la possibilità di effettuare il deposito di documenti anche attraverso altre tecnologie.

Quanto alle misure volte a prevenire e a contrastare il fenomeno della **corruzione**, verrà portata a pieno regime la disciplina della legge 3 del 2019 in chiave di ulteriore valorizzazione e più ampia diffusione della cultura della trasparenza. Proseguirà incessante la lotta alle organizzazioni mafiose e alla criminalità organizzata transnazionale, specie attraverso l'acquisizione di patrimoni illeciti e la diffusione dei modelli normativi di contrasto, prevedendo anche l'inasprimento delle pene per gli evasori e rendendo più trasparenti le transazioni commerciali. In tale contesto, si segnala l'elaborazione in atto, di concerto con il MAECI, di un disegno di legge di ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003, con il quale - raccogliendo le raccomandazioni del GRECO - viene estesa al giudizio arbitrale la tutela penale contro le condotte di corruzione.

Si lavorerà anche per la revisione delle misure di contrasto a **fenomeni illeciti in ambito agro-alimentare**, che si ripercuotono gravemente sulla salute pubblica. È infatti fondamentale, in un contesto di crisi socio-sanitaria, garantire la qualità e la sicurezza dei prodotti agroalimentari del nostro Paese attraverso la costante azione di prevenzione, controllo e vigilanza della filiera, anche sull'importazione da Paesi extra UE. Per questa ragione, la pratica di acquisto di prodotti agroalimentari, della pesca e dell'acquacoltura subordinata a certificazioni non obbligatorie correlate al COVID-19, e non indicate in accordi di fornitura per la consegna dei prodotti, è stata ritenuta pratica commerciale sleale sanzionata dal Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi

dei prodotti agroalimentari (ICQRF), come anche vanno respinte le richieste di ulteriori controlli sulle produzioni nazionali per consentire l'esportazione verso questi Paesi adducendo la sicurezza per l'importazione del COVID-19.

Si prevede, peraltro, l'introduzione di nuovi reati, molti dei quali di salvaguardia anche dell'ambiente e della salute pubblica come il disastro sanitario o l'immissione nel mercato di prodotti potenzialmente nocivi per i consumatori.

Prosegue l'attenzione al **fenomeno carcerario**, che si articolerà anche attraverso l'implementazione di significativi e funzionali interventi di edilizia penitenziaria, sia attraverso la riqualificazione degli spazi esistenti sia attraverso l'incremento dei posti detentivi, in modo da conseguire un triplice ordine di benefici: il miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori; il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti; l'innalzamento del livello generale di sicurezza. L'edilizia penitenziaria dovrà tenere debitamente conto anche delle esigenze delle detenute madri, mediante una rivisitazione della rete nazionale degli istituti a custodia attenuata che possa soddisfare quanto più possibile il principio di territorialità.

A riguardo della popolazione detenuta, avranno rilievo, nel rigoroso rispetto di ogni esigenza di sicurezza, le iniziative tese ad agevolare i contatti tra i ristretti e le rispettive famiglie proseguendo nella sperimentazione dei video-colloqui e realizzando spazi idonei ad assicurare una permanenza non traumatica ai minori che accedono temporaneamente negli istituti penitenziari. Particolare attenzione continuerà ad essere riposta nel favorire l'incremento delle occasioni di lavoro per i detenuti, quale indispensabile forma di rieducazione e risocializzazione.

Nel progetto di rilancio complessivo del sistema carcerario, centrale è il ruolo del Corpo di Polizia Penitenziaria, ove il completamento della relativa pianta organica, che risente di un totale di 3764 scoperture, rappresenta un fattore indispensabile per la piena funzionalità degli istituti.

Nell'immediato, si è provveduto con la recente immissione in ruolo di 811 nuovi agenti ed entro l'anno è prevista l'assunzione di ulteriori 938 unità. Si dovrà provvedere ad ulteriori coperture, anche in via straordinaria, per il complesso delle qualifiche funzionali.

Contestualmente, al fine di ridurre, in prospettiva, i margini di disagio lavorativo e incrementare in maniera incisiva le condizioni di benessere degli operatori penitenziari e del sistema carcere nel suo complesso, i provvedimenti in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia consentiranno di valorizzare e affinare le funzioni degli addetti mediante una riorganizzazione che prevede anche l'istituzione di apposite direzioni generali dedicate alla Polizia penitenziaria.

### **Semplificazioni e capacità amministrativa**

La semplificazione amministrativa e normativa è stata individuata dal Governo come fulcro del rilancio della macchina amministrativa: le complicazioni burocratiche rappresentano infatti un costo insostenibile per i cittadini e per le imprese e rendono il nostro Paese poco appetibile agli occhi degli investitori. Verrà predisposto un pacchetto di azioni rapide in materia, senza mettere in piedi un ampio testo di riforma, ma realizzando un'**agenda per la semplificazione** che raccolga e faccia tesoro delle esperienze positive e delle *best practice* nazionali e

internazionali in collaborazione con gli *stakeholder*, le Regioni e gli Enti Locali. L'Agenda deve realizzare un pacchetto di azioni rapide e fondarsi su una logica di risultato (attuazione verificata in 'tempo reale' sul rispetto dei termini e della riduzione degli oneri e dei tempi effettivamente percepita da cittadini e imprese).

Nella consapevolezza che l'inflazione normativa rappresenta un intralcio alla competitività del Paese, verrà avviata una fase di riordino e di codificazione per riuscire a semplificare quella normativa che oggi risulta sovrapposta e frammentata. Si partirà dalla normativa sull'anticorruzione e la trasparenza per la quale è stata già istituita una commissione *ad hoc* di esperti. Attraverso il rilancio del bilancio degli oneri<sup>41</sup> inoltre, il Governo intende migliorare la valutazione dell'impatto della regolamentazione, dato che, spesso, persino le procedure di semplificazione si sono tradotte in maggiori oneri. In questo ambito rientra anche il lancio di strumenti come la piattaforma '*ParteciPA*' e del portale unico delle consultazioni ('*consultazioni.gov.it*'), necessari non solo per raccogliere informazioni ed elementi conoscitivi, ma anche per valutare gli effetti *ex post* delle decisioni già adottate.

Si procederà inoltre alla implementazione e al miglioramento della legislazione in tema di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni. L'obiettivo strategico è rafforzare un clima di fiducia tra amministrazioni e cittadini nonché favorire uno stile etico della PA e all'interno della stessa. I risultati andranno a vantaggio del sistema economico nazionale e della credibilità del Paese a livello internazionale. A tal fine, è stata conclusa la consultazione pubblica per raccogliere istanze sulle criticità del quadro normativo e le eventuali proposte di perfezionamento. È stata, in seguito, insediata una Commissione per sviluppare la riforma su trasparenza e prevenzione della corruzione, in modo da delineare un efficace intervento in materia a vantaggio dei cittadini, con un'attenta ponderazione degli interventi che devono porre in essere le amministrazioni di più piccole dimensioni.

Per promuovere una Pubblica Amministrazione snella e aperta, il Governo intende partire dalle persone e dall'organizzazione del lavoro. Tra il 2008 e il 2017 il blocco del *turnover* ha prodotto una riduzione pari al 5,6 per cento del numero dei dipendenti pubblici, creando disagi organizzativi gravi che hanno avuto ripercussioni negative sui servizi erogati, determinando anche un incremento dell'età media del personale. All'invecchiamento dei dipendenti pubblici si è aggiunto un basso investimento in formazione *on the job* che al contrario va promossa ed incentivata. Il Governo promuoverà un complessivo aggiornamento e ammodernamento delle procedure concorsuali, teso anche a velocizzare e semplificare la presentazione della documentazione concorsuale e dei titoli attraverso un supporto tecnologico dedicato ('Portale del reclutamento'); si incentiveranno forme di selezione più snelle svolte mediante un uso diffuso di procedure telematiche finalizzate al reclutamento, in tempi ridotti, delle professionalità richieste. Lo svolgimento delle procedure con tali modalità tecniche consentirà, inoltre, di verificare più facilmente il possesso di competenze trasversali tecniche e attitudinali e, se necessario, di svolgere le prove di esame anche in sedi decentrate.

---

<sup>41</sup> Si tratta di una relazione annuale che dovrebbe quantificare quanti oneri sono stati introdotti con una legge rispetto a quanti ne sono stati cancellati.

Si procederà, quindi, ad un **piano di assunzioni da realizzare tramite un sistema di profilazione orientato alle competenze**, soprattutto a quelle trasversali e digitali. La digitalizzazione deve, infatti, diventare un volano del processo di riforma, sia dal punto di vista dell'efficienza, sia dal punto di vista dell'efficacia, per migliorare i servizi. Inoltre, per tenere conto delle esigenze dei Comuni, soprattutto di quelli più piccoli, sono stati definiti nuovi criteri per concedere più flessibilità nelle capacità assunzionali in base a fattori non solo economici ma anche di popolazione. Verranno promosse delle campagne di comunicazione e di promozione istituzionale per avvicinare i giovani alla macchina amministrativa e rendere la carriera pubblica più appetibile. In quest'ottica rientra l'avvio e l'implementazione del portale unico dei concorsi.

Mettendo a sistema l'esperienza realizzata nel corso dell'emergenza epidemiologica, la quota di lavoratori pubblici coinvolti nello *smart working* arriverà sino al 50 per cento del personale impegnato in attività compatibili con il lavoro agile (dall'attuale 10 per cento), favorendo la diffusione di una modalità di organizzazione del lavoro focalizzata sulla produttività per obiettivi invece che sulle ore lavorate. La diffusione dello *smart working* favorirà inoltre la conciliazione tra i tempi di vita privata e quelli lavorativi, rendendo anche più economica e più *green* la modalità di lavoro e, più in generale, migliorerà il benessere organizzativo, cui concorreranno anche altre misure nell'ambito del lavoro pubblico.

Particolare attenzione verrà dedicata anche alla riforma della comunicazione e informazione delle Pubbliche Amministrazioni, che sono da considerare strategiche, unitamente alla trasparenza, perché finalizzate a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa. Si lavorerà dunque per valorizzare l'utilizzo, da parte delle amministrazioni, della comunicazione pubblica come leva strategica essenziale nella gestione dell'immagine dell'Ente e nella relazione con il cittadino e gli *stakeholder*, anche attraverso le nuove piattaforme digitali, permettendo sia maggior efficacia sia risparmi di tempo e risorse economiche per i cittadini e le imprese. A tal fine è stato avviato un Gruppo di lavoro.

In via immediata e con ripercussioni di tipo sistemico si intende intensificare l'applicazione del principio '*once only*', un principio vigente nel nostro ordinamento ed espressamente richiamato dal D.L. 19 maggio 2020, n.34 (D.L. 'Rilancio'): le Pubbliche Amministrazioni non devono chiedere al cittadino e all'impresa dati e documenti che già possiedono o possono reperire da altre Pubbliche Amministrazioni. Si intende anche conseguire un effettivo miglioramento del livello di qualità del linguaggio della burocrazia, anche introducendo corsi *webinar*, una efficace modulistica standard, nuovi manuali di stile e la fruibilità dei siti istituzionali. A tal fine sono già in definizione appositi protocolli con primarie istituzioni culturali.

Si proseguirà nel percorso di valorizzazione della performance organizzativa, in quanto direttamente collegata all'effettiva capacità delle Pubbliche Amministrazioni di soddisfare i bisogni dei cittadini.



In questo scenario si colloca il tema del potenziamento degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) e, in tale direzione, è in corso di predisposizione un intervento normativo per accrescerne l'indipendenza<sup>42</sup>.

## Liberalizzazioni

In Italia la crescita della produttività è insoddisfacente soprattutto nel settore dei servizi, in cui è necessario migliorare l'efficienza allocativa anche attraverso un alleggerimento della regolamentazione di svariati comparti, fra cui, ad esempio, la distribuzione di carburanti e le reti 5G.

### Carburanti

La rete di distribuzione dei carburanti è caratterizzata da margini più elevati e standard qualitativi della rete inferiori rispetto a quelli dei principali Paesi europei. Ciò è principalmente dovuto alle restrizioni che ancora permangono sia all'ingresso sia all'uscita dal mercato, ad alcuni vincoli alle modalità di funzionamento degli impianti e alle condizioni generali di svolgimento del servizio. La presenza di barriere all'entrata blocca lo sviluppo qualitativo del settore in termini sia di diversificazione dell'offerta dei prodotti *oil* sia di ampliamento della gamma offerta di servizi *non oil*.

La rete distributiva italiana è sovradimensionata e inefficiente, soprattutto se posta in comparazione con quelli dei principali Paesi europei con popolazione comparabile a quella italiana. Un ulteriore indicatore della maggiore arretratezza della rete distributiva italiana rispetto a quella degli altri Paesi europei è rappresentato dalla minore diffusione di apparecchi *self-service* per l'erogazione dei carburanti. A fronte di queste debolezze rimane prioritario l'obiettivo di una razionalizzazione e ammodernamento delle reti di distribuzione, come più volte segnalato anche dall'Autorità per la Concorrenza.

### Telecomunicazioni e 5G

L'Autorità ha recentemente segnalato gli ostacoli all'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e *broadband wireless access* presenti nelle normative locali (comunali e provinciali) e regionali, che fissano limiti e divieti ingiustificati o non proporzionati all'installazione di impianti di telecomunicazione o stabiliscono procedure amministrative di autorizzazione all'installazione degli impianti difformi rispetto a quanto previsto dal quadro normativo statale.

A tale proposito sarebbe auspicabile uniformare l'iter autorizzativo da seguire in caso di realizzazione di impianti di telecomunicazione, definendo chiaramente le procedure e i moduli da utilizzare e chiarendo le disposizioni che possono dar luogo a dubbi interpretativi e applicativi idonei a rallentare gli investimenti. La rimozione

---

<sup>42</sup> In questo ambito, il lavoro già avviato con le Regioni sarà esteso, nel 2020, agli Enti Locali al fine di coinvolgere gli enti territoriali, previo accordo in Conferenza unificata, nella sperimentazione annuale delle metodologie di misurazione e valutazione delle performance (es.: valutazione della performance di filiera, nuove forme di coinvolgimento dei cittadini e utenti, trasversalità dei set di indicatori, anche per l'attivazione di sistemi di benchmarking). Anche in tale contesto si intende proseguire nella valorizzazione della performance organizzativa.



degli ostacoli ingiustificati allo sviluppo delle reti 5G consentirà di promuovere la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, con ricadute positive sui livelli di servizio erogati ai consumatori e alle imprese, nonché sulla competitività dell'Italia a livello internazionale. Si tratta di un aspetto di particolare rilevanza nell'attuale fase di investimento nelle tecnologie 5G, al fine di non vanificare l'impegno che l'Italia ha profuso muovendosi in anticipo rispetto ad altri Paesi europei nell'assegnazione delle frequenze.

### **Autonomia differenziata e deflazione del contenzioso costituzionale**

L'emergenza sanitaria ed economica a seguito del diffondersi della pandemia da COVID 19 ha dimostrato che lo sforzo congiunto di Stato, Regioni ed Enti Locali e la loro costante interlocuzione, nella piena attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione, consentono di superare gravi difficoltà. L'emergenza sanitaria ha inoltre evidenziato quanto possa essere importante la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, assicurandone la loro omogeneità. Pertanto, nell'ambito del processo di realizzazione dell'autonomia differenziata, che il Governo intende proseguire, obiettivo prioritario sarà quello della definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia. Inoltre, si continuerà nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, finalizzati alla riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, in modo da rendere possibile la realizzazione del processo dell'autonomia attuando al contempo i principi di coesione e di solidarietà nazionale.

Appare anche importante cercare di sfruttare al massimo le risorse che si renderanno disponibili per gli investimenti infrastrutturali sul territorio, cercando di eliminare, sui progetti di interesse nazionale, quei vincoli e colli di bottiglia che ne hanno limitato e ritardato l'effettiva realizzazione nel passato. Questo potrà avvenire rafforzando la sinergia fra Stato Centrale e Amministrazioni Regionali e Locali su competenze concorrenti in modo da accelerare l'utilizzo dei nuovi fondi disponibili su tutto il territorio.

Ulteriore obiettivo è proseguire nella definizione delle iniziative (normative o concertative) finalizzate alla riduzione del contenzioso costituzionale avente ad oggetto le leggi delle Regioni e delle Province autonome, anche mediante l'introduzione di strumenti normativi di conciliazione e prevenzione dei conflitti.

### **Innovazione e digitalizzazione della PA**

Per cogliere i benefici della quarta rivoluzione industriale, è necessario attuare fin da subito iniziative sistemiche per lo sviluppo del digitale e della tecnologia in ogni settore, fornendo ai lavoratori le competenze per 'i lavori del futuro' e formando le nuove generazioni per prepararle al mondo che li aspetta. La Pubblica Amministrazione non fa eccezione, pur presentando un sistema decentralizzato che genera non poche difficoltà per una coerente **implementazione dell'Agenda Digitale**.

La frammentazione degli interventi, le duplicazioni, la scarsa interoperabilità e integrazione dei servizi sviluppati, hanno indotto il Governo a **modificare la governance**: sono stati previsti nuovi meccanismi per assicurare una più efficace

implementazione della strategia di trasformazione digitale nel suo complesso e, inoltre, le competenze del 'Team per la trasformazione digitale' della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state trasferite al Presidente del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo ha, a sua volta, delegato il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.

La **strategia di innovazione** affonda le radici negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite, dalla quale nascono le tre sfide principali che il Governo si è posto nel **Piano di azione 2025**. Il Piano prevede che tali sfide verranno realizzate attraverso 20 azioni chiave per trasformare il Paese, che vanno dalla identità digitale, all'*open innovation* nella Pubblica Amministrazione, al *procurement* per l'innovazione, all'intelligenza artificiale al servizio dello Stato anche nella gestione di beni demaniali.

L'intervento più radicale e innovativo riguarda la creazione dell'applicazione '*io.italia.it*' (**Progetto IO**), che cambierà radicalmente il modello di interazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione. La realizzazione del 'Progetto IO' consente di **garantire la centralità del cittadino** che potrà ricevere messaggi, documenti e notifiche delle scadenze, chiedere informazioni e certificati, impostare le proprie preferenze e pagare la Pubblica Amministrazione in maniera semplice e intuitiva. L'applicazione sarà il prodotto dell'integrazione delle componenti previste dal Piano triennale, tra cui le piattaforme abilitanti SPID e PagoPA, il sistema di notifiche e documenti basato sulle API e sul modello di interoperabilità previsto dal citato Piano, le linee guida di *design* per i servizi pubblici. A ciò si affiancherà la realizzazione del servizio volto a consentire a tutti i cittadini di eleggere il proprio domicilio digitale, che sarà integrato all'interno del 'Progetto IO'.

Con il Piano Triennale sono stati introdotti obiettivi condivisi, prevedendo una forte **collaborazione a livello nazionale e locale** e richiedendo che le amministrazioni locali disegnino piani strategici coerenti con la visione nazionale ed europea. Il modello strategico di evoluzione del sistema informativo della Pubblica Amministrazione si pone gli obiettivi di razionalizzare la spesa delle amministrazioni, migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese e degli strumenti messi a disposizione degli operatori della PA.

In questo senso, potranno costituire una leva fondamentale anche tutti i progetti di digitalizzazione dei processi interni alle Pubbliche Amministrazioni che siano mirati a semplificare i rapporti fra gli enti, a consentire l'effettiva realizzazione del principio del *once only* e a disegnare servizi in linea con i bisogni degli utenti finali, così da generare un reale ritorno in termini di utilità e frizione dei prodotti.

Il Governo ha definito **tre direttrici di intervento per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale**: i) l'inclusione digitale per i cittadini, le imprese e la PA; ii) la costituzione di un ecosistema culturale, regolamentare ed economico capace di supportare lo sviluppo di imprenditoria innovativa e iii) l'attrazione degli imprenditori stranieri e la contaminazione tra le attività imprenditoriali, di ricerca e sperimentazione. Per maggiori dettagli su tali direttrici e le specifiche iniziative che verranno sviluppate si veda il focus dedicato in Appendice.

## Supporto all'export e internazionalizzazione

Gli interventi di sostegno alle imprese in questa difficile fase congiunturale sono cruciali per permettere una ripartenza immediata post emergenza. Questo vale per molte imprese colpite dai blocchi produttivi connessi alle misure emergenziali, ma in particolar modo per quelle con una rilevante esposizione ai mercati esteri. Si associa, infatti, allo *shock* interno un prevedibile crollo della domanda mondiale, anche più intenso di quello della precedente crisi di inizio decennio.

Gli ultimi dati ISTAT del Rapporto sulla competitività dei settori produttivi indicano che, prima dell'emergenza COVID-19, il rallentamento è stato affrontato dalle imprese italiane seguendo la strategia di mantenere e rafforzare le quote sui mercati dove erano già presenti, a differenza di quanto fatto, ad esempio, dalle imprese tedesche che si sono orientate verso nuovi mercati. Le imprese con almeno 10 addetti hanno dichiarato di difendere la propria capacità competitiva ampliando la gamma dei prodotti venduti e la scala delle attività in Italia. Circa il 40 per cento di tali imprese ha avviato un nuovo modello di sviluppo incentrato sulla modernizzazione tecnologica delle attività.

Il nuovo scenario che si apre post-pandemia richiederà di rafforzare o estendere il supporto agli IDE, che subiranno un calo consistente. Si dovranno adottare misure indirizzate a creare condizioni più attrattive sia per investitori stranieri sia per quelli nazionali. La crisi innescata dal COVID-19 obbliga a ripensare la politica industriale e la filiera produttiva, dovendo dare una nuova interpretazione ai concetti di competitività di costo e non di costo che hanno portato i Paesi europei, inclusa l'Italia, a delocalizzare le produzioni, mentre alcune di esse sono essenziali per l'autonomia nazionale e questa riflessione pare necessaria alla luce degli eventi. Un altro aspetto rilevante della politica degli investimenti in questo periodo riguarda lo *screening* di investimenti stranieri per ragioni di sicurezza nazionale, messo in atto da diversi Paesi. Anche l'Italia ha agito in tal senso ampliando l'ambito di intervento oggettivo della disciplina *golden power* ai settori di rilevanza strategica, consentendo di sottoporre alla preventiva autorizzazione operazioni rilevanti in diversi settori (per i dettagli cfr. par. I.3).

Il piano straordinario di 716 milioni<sup>43</sup>, varato a marzo 2020 ha proprio il fine di sostenere le imprese all'estero in questa fase congiunturale attraverso il sostegno al credito, alle campagne straordinarie di comunicazione, alla copertura dei costi delle imprese che non potranno partecipare alle Fiere (fino a marzo 2021). Infine, 20 milioni saranno destinati alla promozione di mercati virtuali. A queste misure si sommano quelle adottate per fronteggiare la crisi sanitaria (per dettagli si veda il par. I.3).

Queste misure avvengono nell'ambito di una rinnovata *governance* del settore, che aveva preso avvio dal 1° gennaio 2020, in attuazione del DL 104/2019 che ha trasferito le competenze in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese dal MISE al MAECI, con l'obiettivo di valorizzare la diplomazia economica come componente essenziale della politica estera. Una volta migliorato

<sup>43</sup> 316 milioni per l'ICE, di cui 85 già stanziati dalla Legge di Bilancio per il 2020 e 400 milioni per il Fondo SACE- SIMEST, che era stato rifinanziato solo per 50 milioni con il Decreto 'Milleproroghe'.

il coordinamento, l'impegno del Governo è quello di assicurare anche strumenti adeguati a sostenere l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Tra le misure che soddisfano questa esigenza, rientrano le risorse stanziare in Legge di Bilancio per il potenziamento del Piano straordinario per la promozione del '*Made in Italy*' e l'attrazione degli investimenti in Italia.

Con la riforma delle competenze in materia di commercio internazionale ha continuato a funzionare la Cabina di regia per l'internazionalizzazione che si riunisce a livello ministeriale con cadenza annuale, per elaborare le strategie e individuare le priorità per l'internazionalizzazione del Sistema Paese in maniera condivisa fra istituzioni e mondo produttivo.

Nel quadro del supporto all'export e all'internazionalizzazione, occorrerà altresì promuovere anche specifiche filiere, tra cui la Difesa e l'agroalimentare. Per quest'ultimo, deve essere promossa l'integrazione del lavoro svolto a livello di ASL, Regioni e Ministero della Salute per il sostegno alle attività di esportazione delle filiere alimentari: senza un riconoscimento delle garanzie sanitarie offerte dal controllo ufficiale è difficile gestire agevolmente le attività di negoziazione e soprattutto mantenere il risultato nel tempo attraverso un continuo monitoraggio sugli stabilimenti esportatori. Nell'ambito UE va rafforzata l'esigenza della negoziazione con i Paesi terzi a vantaggio comune dei Paesi Membri e con la possibilità di agire sul controllo dell'import per controbilanciare il potere negoziale dei Paesi terzi. Per questo motivo la sicurezza alimentare va rafforzata attraverso un adeguato riconoscimento ai servizi veterinari e igiene alimenti delle ASL, Regioni, Ministero della Salute con un rafforzamento delle dotazioni organiche.

In relazione alla Difesa 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.

I mercati esteri rappresentano preziosi sbocchi commerciali per l'agroalimentare italiano: l'attivazione di un sistema di servizi volti al potenziamento della logistica costituisce un elemento portante della strategia di sostegno all'internazionalizzazione del *Made in Italy*. A tal fine particolare attenzione sarà posta alla fattibilità di tutti quei progetti che prevedano la realizzazione, presso gli aeroporti attrezzati per il cargo, di strutture dedicate al condizionamento e all'imballaggio dei prodotti, secondo criteri tecnologici e merceologici e alla luce dei fabbisogni dei Paesi di destinazione, nonché di ogni altra iniziativa che possa garantire una risposta adeguata, in termini di qualità e continuità delle forniture, alla domanda estera.

Anche la promozione della lingua e della cultura italiane rappresenta un asse portante della politica estera, poiché rafforza l'influenza dell'Italia e assicura preziosi strumenti di dialogo. A questo fine la Legge di Bilancio per il 2020 ha incrementato le risorse del Fondo per il potenziamento della promozione della cultura e della lingua italiane all'estero.

#### **Accesso al credito e sistema bancario**

Il Governo intende creare le condizioni affinché si realizzi un sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente. In questi anni, le banche si stanno riallineando ai valori di patrimonializzazione medi europei, prevalentemente

facendo ricorso a risorse private (per oltre 70 miliardi dall'inizio della crisi finanziaria del 2007). Le banche italiane si trovano ad affrontare la crisi in una posizione di maggiore forza rispetto a quella in cui si trovavano prima della doppia recessione del 2008-2013. Il rapporto tra il capitale di qualità primaria e l'attivo ponderato per i rischi è aumentato dal 7,1 per cento del 2007 al 13,9 dello scorso dicembre. I bilanci sono stati liberati di gran parte dei crediti deteriorati, diminuiti di due terzi negli ultimi quattro anni. Nel primo trimestre di quest'anno la condizione patrimoniale del settore bancario è ulteriormente migliorata; vi ha contribuito la scelta di non distribuire dividendi, seguendo le raccomandazioni delle autorità di vigilanza. Non si sono registrate tensioni sul fronte della liquidità e i depositi al dettaglio hanno continuato a crescere.

Per quanto riguarda i crediti in sofferenza (*Non Performing Loans* - NPL), le banche ne hanno dismesso una quota rilevante: è proseguita infatti nel 2019 la riduzione della consistenza degli stessi con vendite pari a 31 miliardi. Rispetto al 2018 sono cresciute soprattutto le cessioni di posizioni classificate come inadempienze probabili (salite da 5 a 8 miliardi). Alla fine del 2019 i crediti deteriorati al netto delle rettifiche di valore ammontavano a 70 miliardi, il 22 per cento in meno rispetto all'anno precedente; la loro incidenza sul totale dei crediti è scesa dal 4,3 al 3,3 per cento. È verosimile, tuttavia, che nei prossimi mesi gli effetti economici dell'epidemia si manifestino anche sui crediti già classificati come inadempienze probabili, che beneficiano in misura limitata delle misure introdotte dal Governo e risultano circa la metà dei crediti deteriorati netti nei bilanci bancari<sup>44</sup>. Lo sforzo sarà dunque contenere gli effetti che potranno derivare dalla attuale crisi pandemica sui bilanci attraverso una gestione prudentiale di accantonamenti che le banche in autonomia stanno già effettuando precauzionalmente.

Il processo di riforma del settore del credito cooperativo si è concluso con la costituzione dei due gruppi - facenti capo rispettivamente a ICCREA e a Cassa Centrale Banca - cui hanno aderito complessivamente oltre 220 intermediari. Il Governo intende favorire l'ulteriore consolidamento e recupero di efficienza e redditività del settore con la creazione di una banca di dimensioni e capacità adeguate alle esigenze di credito del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda invece le esigenze di questa fase emergenziale e in risposta alla crisi sanitaria, che ha esposto il settore produttivo italiano ad enormi problemi di liquidità, il sostegno al credito ha costituito uno degli assi portanti dell'azione di Governo. Con i decreti 'Cura Italia' e 'Liquidità' ha approntato un consistente numero di interventi ampliando l'accesso a canali di raccolta del capitale privato alternativi a quello bancario. Si tratta di interventi capaci di mobilitare credito all'economia per cumuli 750 miliardi

Tramite il sistema bancario è stato dato supporto a famiglie, micro, piccole e medie imprese, mentre per le PMI si è operato tramite lo strumento del Fondo Centrale di Garanzia e sono state concesse altre garanzie pubbliche.

Gli interventi hanno riguardato in maniera differenziata le imprese a seconda della dimensione aziendale: per le micro (le cd. partite IVA), piccole e medie imprese, i professionisti e le ditte individuali si è previsto il congelamento delle

<sup>44</sup> <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2019/index.html>

linee di credito in conto corrente, dei finanziamenti e delle scadenze di prestiti, e rate e canoni in scadenza. A questa misura si affianca la possibilità per le PMI di accedere a prestiti garantiti dalla Stato tramite il rafforzamento del Fondo di Garanzia. Per le imprese di dimensioni più contenute tale garanzia potrà arrivare fino al 100 per cento. Ad oggi sono circa 700 mila le richieste di finanziamenti garantiti accolte da Fondo Centrale di Garanzia che hanno mobilitato circa 40 miliardi di finanziamenti alle PMI.

Una volta esaurito il *plafond* del Fondo le piccole e medie imprese (anche individuali o partite IVA) potranno accedere anche alla garanzia rilasciata da SACE. È funzionale al supporto delle micro imprese anche il rafforzamento dei Confidi e l'incremento della dotazione dei Contratti di Sviluppo.

Per finanziare le realtà imprenditoriali medio grandi i decreti di emergenza hanno previsto la possibilità di aumentare le provviste alle banche tramite apposite garanzie statali a CDP. Inoltre, è stata data la possibilità a SACE di fornire garanzie a istituti finanziari che erogino nuovi finanziamenti alle imprese e di potenziare il sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione, con possibilità di coprire tra il 70 e il 90 per cento dell'importo finanziato, a seconda delle dimensioni dell'impresa.

Come già ricordato in precedenza, è stata costituita una Task Force<sup>45</sup> per promuovere l'attuazione delle misure a sostegno della liquidità adottate dal Governo e per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate con il D.L. 'Cura Italia'. In attesa dell'avvio operativo del sistema di garanzie pubbliche, con un *plafond* di 2 miliardi Cassa Depositi e Prestiti può concedere finanziamenti per le esigenze temporanee di liquidità o di capitale circolante delle medie e grandi imprese. I finanziamenti saranno concessi anche in cofinanziamento con il sistema bancario, con quota CDP tra i 5 e i 50 milioni e durata fino a 18 mesi.

Attraverso la 'Piattaforma Imprese', attiva dal 2014, Cassa Depositi e Prestiti ha messo a disposizione delle banche italiane una provvista a tassi calmierati per un importo di 3 miliardi, al fine di favorire la concessione di nuovi finanziamenti alle PMI e alle *Mid-cap* italiane a sostegno degli investimenti e delle esigenze di capitale circolante. In aggiunta, SACE, in favore di tutte le società di capitali *MID Corporate* e PMI che presentino un fatturato export e un portafoglio ordini estero attivo e che al 31/12/2019 si trovavano in una situazione di equilibrio finanziario, può concedere garanzie finanziarie di breve termine, nell'ambito di un *plafond* di 1,5 miliardi. Tali garanzie, fino al 50 per cento dell'importo, sono dirette al sistema bancario per agevolare l'erogazione di nuovi mutui di breve termine finalizzati al finanziamento del circolante.

Altri interventi mirano a semplificare l'accesso al credito e si rivolgono anche alle famiglie; tra questi la sottoscrizione semplificata dei contratti bancari o le semplificazioni per l'accesso al Fondo per mutui prima casa. La sospensione delle rate per i mutui prima casa è riferita ad una platea di potenziali beneficiari ampliata, in quanto vengono ammessi alla sospensione mutui di importo fino a 400.000 mila euro (la soglia precedente era 250.000 euro), nonché i mutui concessi

---

<sup>45</sup> Fanno parte della Task Force il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), il Mediocredito Centrale e - dopo il 'DL Liquidità' - il Ministero dello Sviluppo Economico e la SACE.



per il tramite del Fondo di garanzia per l'acquisto dei mutui prima casa, gestito da CONSAP spa. Il 21 aprile l'ABI ha sottoscritto un accordo con le Associazioni dei consumatori per sostenere le famiglie in difficoltà che hanno contratto prestiti rateali o mutui garantiti da immobili, erogati per finalità diverse dall'acquisto della prima casa o che non presentano le caratteristiche idonee all'accesso al Fondo Gasparrini.

Le imprese bancarie e industriali sono state interessate dai decreti laddove si prevede un incentivo a cedere i loro crediti incagliati o deteriorati mediante la conversione delle loro Attività Fiscali Differite (DTA) in crediti di imposta. Inoltre, al fine di tutelare il risparmio nel settore creditizio, il DL Rilancio concede allo Stato la possibilità di porre la propria garanzia su passività di nuova emissione o mettere in piedi dei regimi di sostegno specifici (per i dettagli si veda il paragrafo I.3).

Alcune misure riguardano anche il settore agricolo e della pesca. Per i dettagli delle misure si veda il capitolo I.3.

Il Fondo Nazionale Innovazione, detenuto al 70 per cento da CDP e al 30 per cento da INVITALIA, è operativo. Il Fondo ha come obiettivi principali quelli di 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*. Alcuni passi erano stati fatti anche con la Legge di Bilancio per il 2020, che ha riproposto e rifinanziato numerosi strumenti di incentivazione per le PMI che si sono rivelati efficaci negli anni passati: il Fondo di Garanzia, la Nuova Sabatini, l'ACE. Restano in campo altri strumenti, come l'azione delle Società di Investimento Semplice (Sis) di recente istituzione e le ulteriori misure per agevolare la crescita e l'aggregazione di imprese, quali i PIR e il *venture capital*. Altri strumenti, invece, quali il super-ammortamento e l'iper-ammortamento sono stati sostituiti da un nuovo credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali (Piano 'Transizione 4.0').

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

## **Agroalimentare e sicurezza alimentare**

Fin dall'inizio dell'emergenza COVID-19, la filiera agroalimentare nazionale ha garantito approvvigionamenti di cibo su tutto il territorio nazionale. Il settore in aggregato supera il 15 per del PIL e ha risentito fortemente della chiusura di tutto il canale logistico e produttivo anche a livello internazionale, con una frenata delle esportazioni. La crisi ha anche evidenziato la fragilità sul fronte delle materie prime, delle quali l'Italia è deficitaria, in particolare per quanto concerne cereali e seminativi. È fondamentale quindi mettere in campo strumenti che rafforzino l'agricoltura e l'agroalimentare nazionale.

Il Governo è impegnato in tal senso sia a livello europeo sia sul piano interno. In Europa sono state chieste e poste in essere azioni di emergenza, attraverso la semplificazione degli oneri burocratici legati alla politica agricola comune. Sarà decisivo rivedere la Politica agricola comune 2021-2027 e il *Green Deal* europeo alla luce delle mutate esigenze. Al contempo, sul piano interno sarà necessario adeguare le norme sul lavoro in agricoltura per dare competitività alle imprese e al sistema, tutelare i lavoratori e favorire le filiere italiane. In questa direzione vanno gli



investimenti sui contratti di filiera e di distretto che hanno già attivato risorse pubbliche e private per 1 miliardo di investimenti, il Fondo Competitività che interviene per favorire l'approvvigionamento di mais, legumi e soia, il Fondo grano che destina 40 milioni al rafforzamento dei produttori agricoli e dell'industria della semola e della pasta.

A questi si aggiungono il Fondo da 100 milioni del DL Cura Italia, istituito come prima risposta per favorire la continuità aziendale, ed ulteriori interventi, tra i quali l'istituzione di un Fondo a tutela delle filiere in crisi con una dotazione pari a 500 milioni, a ristoro dei danni subiti dal settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura presenti nel DL Rilancio (per i dettagli si veda il paragrafo I.3), ottenendo dall'UE importanti deroghe per salvaguardare le imprese. Nel settore, interi comparti sono stati duramente colpiti dalla crisi, a partire dal florovivaismo, che ha registrato un vero e proprio crollo di ordini e fatturato; il lattiero-caseario e la zootecnia, che hanno scontato anche l'aumento dei mangimi e dei costi di produzione; il settore vinicolo, messo in crisi dalla chiusura di tutti i ristoranti e dalla frenata dell'export. Anche sul fronte della pesca e dell'acquacoltura si sono registrate perdite di reddito importanti e per questo sono state attivate alcune misure iniziali e sono state ottenute dall'UE importanti deroghe per salvaguardare le imprese di pesca.

Contestualmente va garantita la disponibilità alimentare e l'assistenza a una platea crescente di persone indigenti o con difficoltà di accesso al cibo. Due prime azioni sono state messe in campo con l'aumento di 50 milioni della dotazione del Fondo Indigenti per l'acquisto di derrate alimentari da distribuire ai più bisognosi e con il finanziamento ai Comuni per 400 milioni per l'acquisto di buoni spesa. Con il D.L. 'Rilancio' sono state ulteriormente rafforzate le misure di contrasto alla emergenza alimentare con la destinazione di 250 milioni per le iniziative di distribuzione delle derrate alimentari.

### **Turismo e patrimonio culturale**

In Italia il turismo ha un forte impatto sulla competitività in quanto i suoi principali fattori di capacità attrattiva, bellezze naturali e patrimonio culturale, sono strettamente legati. La crisi derivante dall'emergenza sanitaria da COVID-19 ha colpito in misura imponente il settore, che dev'essere sostenuto e rilanciato: a tal fine, il Governo metterà in campo un impegno importante per sostenere il turismo e tutta la filiera associata.

Una volta superata la fase più acuta dell'emergenza sanitaria, l'attenzione sarà rivolta alla promozione del turismo in ambito nazionale e verso l'Italia, anche tenuto conto del contesto internazionale. Occorre, pertanto, un'azione particolarmente robusta e incisiva, considerato che gli operatori del turismo sono tra i più colpiti dalla crisi derivante dall'emergenza sanitaria. Va data, quindi, la massima priorità all'attuazione efficace di tutte le misure di sostegno previste per il settore. Obiettivi da perseguire anche tramite una integrazione sempre più intensa tra turismo e fruizione del patrimonio culturale e paesaggistico, valorizzando, in particolare, i borghi, le aree interne, i cammini e gli itinerari culturali.

A tal fine è necessario coinvolgere le Regioni e gli Enti Locali e potenziare il ruolo dell'ENIT, in modo da realizzare un'azione organica di promozione del sistema

Paese, risolvendo in un contesto coordinato gli elementi di frammentazione che in passato hanno interessato il settore.

L'attuale Piano Strategico per il Turismo, quinquennale, accompagnato da un piano di attuazione annuale, sarà in vigore fino al 2022 e si basa su tre aspetti trasversali: sostenibilità, innovazione e accessibilità. Gli aspetti di sostenibilità e accessibilità sono cruciali per alcuni luoghi turistici, finora afflitti da flussi concentrati in alcune stagioni e sovradimensionati alle esigenze di tutela dell'ecosistema del patrimonio culturale. Allo stesso tempo immensa e fragile, si manifesta l'esigenza, resa ormai ineludibile anche dalle inevitabili limitazioni a presenze eccessive e contemporanee incompatibili con le necessità perduranti di contrastare la diffusione e la recrudescenza dell'epidemia, di configurare in modo nuovo le modalità di afflusso e di fruizione. Al riguardo potranno essere previsti, in particolare, accessi a numero programmato. Inoltre, è necessario promuovere gli altri attrattori di turismo nei luoghi meno conosciuti anche attraverso una apposita valorizzazione dei beni immobiliari pubblici e una attenta valutazione delle diverse motivazioni dei viaggi per turismo. La distribuzione più equilibrata dei flussi turistici nel tempo e nello spazio costituisce un'esigenza di compatibilità con la fragilità del patrimonio storico-artistico e di quello paesaggistico, che può favorire una ripresa delle attività turistiche anche in una congiuntura condizionata dalle limitazioni persistenti, seppure ridotte, alla circolazione e agli affollamenti.

Una volta superata la fase di maggior emergenza, le linee d'azione in materia di attività culturali potranno essere orientate secondo le seguenti priorità.

Dovranno essere proseguite le azioni di consolidamento del ruolo strategico dei musei, di promozione dello sviluppo di reti museali e di sostegno degli archivi, delle biblioteche e degli istituti culturali. Per la fruizione, in particolare, di questo patrimonio costituisce una priorità politica un uso più ampio e consapevole delle tecnologie digitali, al fine di assicurare la piena accessibilità da parte del pubblico nel rispetto delle prioritarie esigenze di tutela. Inoltre, nel contesto conseguente alla grave emergenza sanitaria, dovranno essere incrementate le possibilità di fruizione anche a distanza con i necessari interventi di digitalizzazione e predisposte, con l'ausilio dei mezzi telematici, ulteriori misure di accesso programmato.

La diffusione a rete dei servizi ferroviari passeggeri di lunga percorrenza, con il nuovo disegno dell'Alta Velocità di Rete (AVR), permetterà di ampliare la connettività del sistema secondo modalità efficaci e coerenti con la struttura multipolare del territorio italiano, nonché con le esigenze di connessione delle Regioni più periferiche del Mezzogiorno e delle aree interne. Il progetto prevede una progressiva estensione della rete AV secondo logiche di integrazione con la rete storica, massimizzando le prestazioni offerte ai principali centri urbani, mediante l'utilizzo oculato di tratte convenzionali e dedicate, eventualmente integrate da interventi infrastrutturali di adeguamento della rete esistente, o anche, dalla realizzazione ex novo di varianti e tratte integrative, in un contesto di riqualificazione della rete stradale.

Gli interventi volti alla digitalizzazione del patrimonio culturale, il monitoraggio della gestione dei siti UNESCO italiani e la sperimentazione di *card* digitali per usufruire di beni e attività culturali sono alcune delle azioni da realizzare per promuovere lo sviluppo della cultura.

Occorre investire nell'arte e nell'architettura contemporanee e nelle imprese culturali e creative. Tali settori, che hanno sin qui mostrato segnali di elevata

espansione, potranno essere sostenuti non solo con misure specifiche, ma anche mediante la definizione di una nuova disciplina normativa. Dovranno essere potenziate, infine, le iniziative dirette a promuovere la moda e il *design* e le azioni a sostegno della fotografia, già realizzate nel periodo 2014-2018. Particolare rilievo dovrà essere garantito, in questi settori, alla promozione del *Made in Italy*, anche con il coinvolgimento degli Istituti italiani di cultura all'estero.

Nei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo, dopo il superamento dell'emergenza sanitaria, occorrerà dare nuovo impulso alla promozione della produzione artistica nazionale, anche con misure volte a dare impulso a una maggiore attrattività a livello internazionale. I criteri di ripartizione del Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS), con particolare riguardo alle Fondazioni lirico-sinfoniche, dovranno essere rivisti anche allo scopo di far fronte agli effetti negativi prodotti dall'emergenza sanitaria da COVID-19. Sotto questo ultimo profilo, particolare attenzione va data alle misure dirette a garantire la tutela dell'occupazione e la riprogrammazione degli eventi cancellati.

### III.5 PRIORITÀ 5: SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI MATERIALI E IMMATERIALI IN CHIAVE SOSTENIBILE

Area prioritaria 5	Sostegno agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile
	<p>Di fronte all'emergenza sanitaria, alle sfide ambientali e alla conseguente riconversione dell'economia, è necessario promuovere gli investimenti sia attraverso la leva dell'accumulazione di capitale pubblico e privato, sia attraverso incentivi all'innovazione e all'imprenditorialità. Gli investimenti pubblici, materiali e immateriali, possono svolgere un ruolo determinante sia per la messa in sicurezza del territorio che per lo sviluppo delle conoscenze e delle infrastrutture.</p> <p>Il Governo è impegnato ad agire su questo fronte con politiche strutturali e congiunturali volte a superare l'attuale emergenza, che includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sostegno agli investimenti pubblici e privati</b>, per ripristinare un livello adeguato di investimenti, affrontando anche le carenze strutturali del Paese. In questa area si agirà con grande intensità per rilanciare l'economia dopo l'emergenza attraverso un grande piano di sblocco degli investimenti e di semplificazione degli appalti nella garanzia della trasparenza. Si premieranno fiscalmente le imprese che investono e innovano.</li> <li>• <b>Green and Innovation New Deal</b>, per rendere la sostenibilità ambientale e sociale, l'innovazione e l'economia circolare un forte volano per la crescita e la produttività. Si introdurrà un nuovo paradigma fiscale incentivante che riguarderà tutti gli attori della strategia, dalle famiglie alle imprese, dalla PA al territorio.</li> <li>• <b>Codice degli appalti</b>, sarà aggiornato al fine di assicurare, anche attraverso l'adozione del regolamento unico, una disciplina più chiara, necessaria agli amministratori e agli operatori per attuare in modo più celere il piano di investimenti a livello nazionale e locale.</li> <li>• <b>Fondi Strutturali</b>, saranno una delle fonti di finanziamento prioritarie per superare la crisi e rilanciare l'economia. Dovranno essere superate l'inefficiente allocazione di fondi e la gestione poco efficace dei progetti, che hanno provocato ritardi nell'esecuzione e ostacolato l'impiego delle risorse.</li> <li>• <b>Piano per il Sud 2030</b>. Delineerà la strada del rilancio economico promuovendo una visione integrata del tessuto economico. Le infrastrutture dovranno essere adeguate ai nuovi processi produttivi.</li> <li>• <b>Politica Industriale</b>. L'emergenza ha evidenziato come sia necessario che il paese sia dotato di tutte le filiere produttive funzionali ad obiettivi di sicurezza e salute nazionale, che dovranno essere opportunamente definiti. Il Governo offrirà un sostegno affinché alcune produzioni ritenute essenziali siano mantenute nel territorio nazionale o rafforzate. I settori della cura, della farmaceutica e della ricerca saranno potenziati, nell'ambito di una strategia di miglioramento della qualità e delle dotazioni dei presidi territoriali. La fiscalità di vantaggio indirizzerà anche la produzione e il modello 'green' che si vuole dare al Paese.</li> <li>• <b>Youth but Smart</b>. L'occupazione giovanile non può prescindere dal sostegno che il sistema può dare al mondo della rete e dell'e-commerce. <i>Blockchain</i>, 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. Si potenzieranno gli incentivi fiscali per queste imprese innovative e si supporterà la contaminazione con le realtà esistenti. Il <i>Venture Capital</i> e il credito agevolato saranno incentivati.</li> </ul> <p>Tali linee prioritarie si inseriscono nei pilastri 'Ambiente' e 'Produttività' di cui alla ASGS 2020 e rispondono alle CSR n.3 e alla CSR Area-Euro n.2.</p>

#### Sostegno agli investimenti pubblici e privati

L'attuale crisi pandemica ha generato un blocco produttivo e una perdita di investimenti che dovranno essere prontamente recuperati. Il Governo sosterrà le imprese e i consumatori in modo che al termine della pandemia il sistema sia in

grado di ripartire prontamente (per dettagli cfr. par. I.3). La situazione emergenziale che stiamo attraversando si è inserita in una fase in cui gli investimenti pubblici erano finalmente in ripresa ma, al pari di quelli privati, rimanevano a livelli assai inferiori al periodo antecedente la crisi finanziaria. Vi è dunque la necessità di politiche che consentano di ampliare gli incentivi e le risorse al fine di ripristinare un livello adeguato di investimenti e di infrastrutture.

Importanti misure di sostegno agli investimenti saranno introdotte nel breve periodo per accelerare l'uscita del Paese dalla grave crisi in corso. Va anche sottolineato che molto è stato fatto dall'inizio di questa legislatura per sostenere gli investimenti, con un intervento di lungo periodo, fino al 2034, previsto nella Legge di Bilancio per il 2020 e facente capo sostanzialmente ai tre Fondi già citati nel Capitolo I: il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni Centrali (sono stati allocati 20,8 miliardi dal 2020 al 2034), il Fondo per il *Green New Deal* (4,24 miliardi per il periodo 2020-2023, si veda il paragrafo successivo) e il Fondo per rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei Comuni (4 miliardi dal 2025 al 2034). A tali fondi si aggiungono, per citare i più rilevanti, i contributi assegnati ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana (8,5 miliardi nel 2021-2034) e per messa in sicurezza degli edifici e del territorio (8,8 miliardi nel 2021-2034), nonché alle Regioni (circa 3,3 miliardi nel 2021-2034) per interventi di viabilità e messa in sicurezza nonché per lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico.

Grazie a tali interventi è stato possibile ridefinire gli incentivi all'innovazione, al rinnovo delle produzioni e degli impianti, all'efficientamento dei processi produttivi in modo da renderli coerenti con un modello di sviluppo sostenibile, circolare e inclusivo. Al fine di rafforzare la coesione territoriale, sono state assegnate agli Enti territoriali e ai Comuni risorse ancora più ampie di quelle destinate alle Amministrazioni centrali.

Allo stesso tempo, nella Legge di Bilancio per il 2020 e nel Decreto fiscale, il Governo si è impegnato per rafforzare gli investimenti privati in un orizzonte temporale di medio periodo, prevedendo incentivi per circa 3,2 miliardi nel triennio (di cui 850 milioni di risorse aggiuntive destinate al Mezzogiorno), cui si sommano altri 2,1 miliardi per contribuire con garanzie pubbliche alla realizzazione di investimenti privati per le piccole e medie imprese<sup>46</sup>.

Inoltre, nel D.L. 'Rilancio' il Governo ha rafforzato il sistema degli incentivi fiscali in materia di riqualificazioni energetica, messa in sicurezza antisismica degli edifici, installazione di impianti fotovoltaici, sistemi di accumulo e colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici, elevando al 110 per cento le aliquote di detrazione sull'ecobonus e sul sismabonus.

A fronte di questo consistente impegno di risorse - e per massimizzarne il potenziale impatto macroeconomico - saranno determinanti anche i fattori di contesto, come una accurata selezione, programmazione e realizzazione delle opere e l'eliminazione di sprechi e inefficienze. Si rende inoltre necessario rafforzare e al contempo semplificare i processi di gestione e di **monitoraggio dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale degli investimenti pubblici**.

Al riguardo, la codificazione puntuale degli investimenti pubblici negli atti di finanziamento è un presupposto essenziale non solo per il monitoraggio, ma

---

<sup>46</sup> Per maggiori dettagli sulle misure di cui alla Legge di Bilancio per il 2020, dirette a sviluppare gli investimenti pubblici e privati, si veda scheda relativa in appendice.

soprattutto per ridurre i tempi delle fasi amministrative necessarie all'erogazione dei finanziamenti stessi e all'avvio degli interventi.

Con l'ampliamento della portata del sistema di monitoraggio e la digitalizzazione e reingegnerizzazione dei processi amministrativi esistenti, si raggiunge l'obiettivo di ridurre le asimmetrie informative tra le Amministrazioni centrali - che detengono e stanziavano le risorse per gli investimenti - e gli Enti territoriali che spesso non conoscono tali possibilità o si trovano di fronte a procedure in alcuni casi complesse soprattutto per piccoli enti.

Il tutto tramite l'utilizzo di una nuova piattaforma in fase di ultimazione che informerà i circa 11mila enti attualmente già connessi al sistema di monitoraggio esistente della Ragioneria Generale dello Stato della possibilità di essere finanziati, proponendo direttamente i link per l'accesso rapido (*quick access*) alla piattaforma per avviare telematicamente l'istanza accesso alle risorse, in modo semplice, assistito, automatizzato e trasparente.

L'iniziativa si inserisce nel più ampio processo di digitalizzazione delle diverse procedure connesse alla gestione e monitoraggio dei progetti di natura pubblica, perseguito attraverso la realizzazione di una piattaforma, utilizzabile dalle amministrazioni pubbliche e pienamente integrata con il nuovo sistema ERP della contabilità pubblica. Attraverso questo progetto, non sarà soltanto conseguito l'obiettivo di digitalizzare tutti i processi delle Pubbliche Amministrazioni connessi a progetti di natura pubblica, ma anche quello di far confluire tutti i progetti di natura pubblica all'interno di un'unica piattaforma, migliorando, al contempo, l'efficienza dell'intero processo di monitoraggio grazie a dati aggiornati e uniformi.

Il beneficio atteso è quello di una maggiore qualità della spesa con il completamento del ciclo programmazione/attuazione, grazie ai nuovi scenari che l'impianto qui definito apre alla valutazione delle politiche di settore, contribuendo al rilancio degli investimenti e al riequilibrio territoriale.

In sintesi, dunque, una strategia che consenta una corretta programmazione ed attuazione per investimenti sia pubblici sia privati contempla diversi aspetti: buone pratiche tecniche ed amministrative, utilizzo delle migliori tecnologie attualmente disponibili, impiego di materiali eco-sostenibili, quadro di pianificazione integrata a tutti i livelli (da quadri d'ambito ampio sino ad interventi 'puntuali'), implementazione di processi sinergici tra settore economico, produttivo ed imprenditoriale.

In campo infrastrutturale, edilizio, urbanistico ed ambientale, l'ottenimento di interventi correttamente programmati e realizzati - insieme allo svolgimento dei piani di manutenzione per garantire le funzioni da svolgere - porta indiscutibilmente ad una gestione economica corretta e sostenibile a tutti i livelli.

L'innescò di un vero e proprio 'ciclo virtuoso' di funzionamento sinergico di tutti gli ingranaggi in questa 'macchina' complessa potrebbe garantire molteplici vantaggi: riduzione di tempistiche di programmazione e realizzazione, risparmio energetico, minor inquinamento ambientale, riduzione di danni ambientali su assetti naturali ed antropici, ottimizzazione delle risorse naturali disponibili, corrette sinergie prestazionali degli interventi, etc.

Tutte queste azioni sono legate ad una sensibile riduzione di spesa complessiva a tutti i livelli - sia in realizzazione che in gestione - che, indiscutibilmente, porterebbe ad un significativo innalzamento del livello di qualità della vita dei cittadini.



#### ***Green and Innovation New Deal***

L'Italia è tra i Paesi che, avendo appoggiato la nuova Commissione Europea nel varo di un vero e proprio *European Green Deal*, ne sosterrà la definizione e l'implementazione richiedendo il giusto livello di ambizione, in coerenza con la scelta europea di trasformare la propria economia in una economia '*climate-neutral*' entro il 2050. A fronte di questi sviluppi a livello europeo, con la manovra di bilancio, è stato lanciato un *Green and Innovation Deal* nazionale che collega l'aumento delle risorse per gli investimenti pubblici e per il sostegno agli investimenti privati agli obiettivi della sostenibilità ambientale e sociale, dell'innovazione e dell'economia circolare, nella convinzione che queste sfide siano anche un forte volano per la crescita e l'aumento della produttività.

In particolare, il *Green New Deal* italiano è stato lanciato con l'istituzione di un Fondo destinato ad operazioni finanziarie da parte del MEF, principalmente la concessione di garanzie e, per le stesse finalità, la partecipazione indiretta in capitale di rischio e/o debito, anche di natura subordinata. Il Fondo è orientato a creare un effetto leva, attirando finanziamenti di natura pubblica e privata per investimenti verdi ed ha una dotazione di 470 milioni per il 2020, di 930 milioni per il 2021 e di 1.420 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023, per un ammontare complessivo di 4,24 miliardi per il periodo. Una parte di tale dotazione - per una quota non inferiore a 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 - sarà destinata ad interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, alla promozione dell'economia circolare, alla riduzione dell'inquinamento e delle sue conseguenze sulla produttività delle imprese, sulla loro esposizione al rischio derivante da fattori riconducibili a problematiche ambientali, sociali e di *governance* (ESG) e sulla salute. L'obiettivo ambientale in materia di *Green New Deal* sarà infatti triplice: strategie di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico, contrasto e riduzione dell'inquinamento e delle sue conseguenze sulla salute, promozione di forme di economia circolare.

Il *Green and Innovation Deal*, di successiva definizione, ricomprende anche i fondi per l'innovazione e comporta un aumento rilevante di fondi da dedicare agli interventi per la sostenibilità ambientale e sociale, usufruendo anche delle risorse del Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali, delle misure introdotte per aumentare gli investimenti sostenibili degli enti territoriali (per i dettagli delle misure elencate si rimanda al testo e alle schede riportate in Appendice), nonché delle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca. Accanto all'istituzione del Fondo, verranno individuati altri programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità ambientale, che tengano conto altresì degli impatti sociali delle misure adottate, 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 in linea con l'obiettivo di risparmio energetico nazionale, con interventi correttivi sugli involucri edilizi e gli impianti nonché attraverso interventi volti alla digitalizzazione della gestione energetica degli immobili. Il Piano si pone l'obiettivo di fornire un impulso significativo al rilancio degli investimenti e allo sviluppo del Paese, in coerenza con gli obiettivi posti dalla direttiva 2018/844/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia (EPBD



III) finalizzata proprio ad accelerare la ristrutturazione economicamente efficiente degli edifici. Esso individua alcune linee di azione volte, attraverso un'azione combinata di interventi edilizi e ulteriori iniziative a carattere "green", a favorire la diminuzione di emissioni nocive, la riduzione dei costi legati ai consumi, il miglioramento della fruibilità e l'immagine degli uffici pubblici a beneficio della collettività, nonché del benessere sui luoghi di lavoro.

I programmi e le politiche da implementare in questo ambito coinvolgono più amministrazioni e comprendono non solo interventi di natura legislativa e normativa, ma anche attuazioni di leggi precedenti o di azioni da compiere, tanto che si potrebbe configurare un vero e proprio Piano di politica economico-finanziaria per l'innovazione e la sostenibilità. Nell'ambito del *European Green Deal* infatti, sono state identificate sette grandi missioni e molte di esse comprendono quelle che sono le priorità del Governo. In questo contesto si collocano, ad esempio, le misure per l'efficienza energetica in campo edilizio (aumentando l'utilizzo di fonti rinnovabili e riducendo il contributo del riscaldamento domestico alla formazione di polveri sottili dannose per la salute e, al contempo, favorendo il contrasto alle situazioni di 'povertà energetica' delle famiglie), quelle relative alle infrastrutture sociali come asili nido e ospedali, quelle per combattere il dissesto idrogeologico e per favorire lo sviluppo di un'industria sostenibile come il piano per la plastica, le misure volte a favorire la mobilità sostenibile e lo sviluppo di energia pulita, oltre a una serie di strumenti trasversali come le politiche di supporto pubblico al processo di innovazione (Piano 'Transizione 4.0') e al consolidamento della competitività delle imprese italiane.

### **Infrastrutture e trasporti**

In ambito infrastrutturale l'obiettivo del Governo è quello di favorire lo sviluppo e il consolidamento di un sistema moderno ed integrato, di tutelare il diritto alla mobilità garantendo l'efficacia, l'efficienza e la qualità degli spostamenti con attenzione all'ambiente, alla sicurezza e all'inclusione sociale. La strategia di fondo punta all'integrazione delle infrastrutture di trasporto, di quelle energetiche, delle tecnologie digitali non solo sul piano della sostenibilità ambientale, ma anche su quello del soddisfacimento di una nuova domanda quale la micromobilità elettrica e la mobilità 'dolce' (non motorizzata) per gli spostamenti urbani.

Tale strategia sarà perseguita anche nella fase di ripresa post COVID-19, con la priorità di sviluppare, pur nelle difficoltà connesse alla garanzia della tutela della salute dei cittadini, il sistema del trasporto aereo, ferroviario ad alta velocità e il trasporto pubblico locale e la continuità marittima<sup>47</sup>. Appare particolarmente importante, sia nella fase della ripresa che a regime, perseguire una flessibilità degli orari di servizio in entrata e in uscita (che può essere diversa tra città e città in relazione alle esigenze lavorative e produttive), valutando un servizio modulato per fasce orarie e/o distribuito su sei giorni lavorativi in modo da evitare, soprattutto nelle grandi città, il picco nelle ore di punta. Nella fase post-emergenza

<sup>47</sup> A tal fine, il MIT ha sottoscritto con le categorie imprenditoriali del settore e i sindacati, le *Linee Guida in materia di trasporto e logistica*, volte a garantire un contenimento del virus e di consentire una ripresa delle attività in piena sicurezza.

saranno inoltre accelerate le iniziative legate alla mobilità ‘dolce’, al rinnovo del materiale rotabile nella prospettiva della innovazione tecnologica e delle modalità di trazione più sostenibili. Analogamente altri interventi saranno finalizzati a rafforzare la resilienza e la sostenibilità della filiera logistica con particolare riferimento alla intermodalità. Infine, nel perdurare della crisi sanitaria, alcuni interventi sono andati nella direzione del sostegno alle imprese di trasporto per compensarle dalla riduzione dei ricavi tariffari legati al calo della domanda sia di passeggeri che di merci (per dettagli cfr. par. I.3).

L'allegato al presente Documento di Economia e Finanza, **‘L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture’**, rappresenta il quadro generale della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture di trasporto, e illustra in via preliminare l'elenco delle infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese, con un quadro complessivo di oltre 190 miliardi<sup>48</sup>.

Per quanto riguarda la mobilità sostenibile<sup>49</sup>, si sta provvedendo alla ripartizione di risorse per incentivare l'interoperabilità e l'integrazione fra le diverse modalità di trasporto, privilegiando l'utilizzo di quelle a basso impatto ambientale e potenziando i sistemi su ferro locale, sia con nuovi investimenti infrastrutturali e tecnologici, sia attraverso il miglioramento della sicurezza delle ex ferrovie concesse, sottoposte tutte dallo scorso anno alla vigilanza dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF). Tali azioni permetteranno di ridurre la congestione e l'inquinamento in termini di emissioni, rumore e vibrazione in linea con la proposta della Commissione Europea di promuovere lo sviluppo del trasporto ferroviario<sup>50</sup>. A livello nazionale, sarà estesa la rete di alta velocità ferroviaria in tutto il Paese, con particolare riguardo per le Regioni del Sud (Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia). È stato istituito un Fondo per lo sviluppo delle reti ciclabili urbane con una dotazione finanziaria di 150 milioni per il triennio 2022-2024, destinato a finanziare nella misura del 50 per cento la realizzazione di nuove piste ciclabili urbane da parte degli Enti Locali. È di prossima emanazione un decreto di ripartizione di circa 140 milioni con l'obiettivo di aumentare la sicurezza della rete ciclabile urbana ed ampliarla.

L'obiettivo di garantire servizi di trasporto pubblico locale più efficienti e di qualità sarà perseguito anche attraverso il superamento della spesa storica nella ripartizione del **Fondo TPL** e l'applicazione del costo standard come parametro di riferimento per la remunerazione dei servizi, garantendo più equità nella distribuzione delle risorse e più efficienza nell'erogazione dei servizi, mediante l'applicazione dei *benchmark* di efficienza determinati dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Il prossimo ‘Piano generale dei trasporti e della logistica’ definirà gli obiettivi strategici fino al 2030 sviluppando e aggiornando l'analisi dei fabbisogni avviata con ‘Connettere l'Italia’ per poi procedere con la programmazione degli interventi infrastrutturali prioritari per soddisfare la domanda di mobilità attraverso l'emanazione nei prossimi mesi del primo documento di pianificazione pluriennale del Governo, strumento più agile e flessibile rispetto a quanto previsto dalle vigenti disposizioni normative.

<sup>49</sup> Mantenendo coerenza con gli obiettivi energetici e ambientali al 2030 del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima e di concerto con le Regioni e con gli Enti Locali.

<sup>50</sup> ‘A European year of rail 2021’ COM(2020)78 final del 4 marzo 2020 all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/com20200078.pdf>.

<sup>51</sup> Delibera n. 154/2019.

Il Piano Nazionale Strategico per la Mobilità Sostenibile mette a disposizione di Regioni, Città metropolitane ed Enti Locali oltre 4 miliardi, di cui 2,2 miliardi già assegnati alle Regioni per l'acquisto di nuovi bus ecologici adibiti al trasporto pubblico locale e alle relative infrastrutture, mentre 398 milioni sono assegnati ai 38 Comuni che nel biennio 2018-2019 hanno registrato i più alti livelli di inquinamento da PM10 e biossido di azoto, per l'acquisizione di materiale rotabile ad alimentazione elettrica, a metano e a idrogeno. Si darà ulteriore impulso al processo di attuazione del Piano, anche nella prospettiva di sviluppo della filiera di produzione di autobus ad alimentazione alternativa nel nostro Paese.

I contesti urbani vanno ripensati anche in una logica di economia circolare, dando nuovo slancio a forme di *sharing* (ad esempio *car* e *bike sharing*). In questa ottica il DL 'Rilancio' contiene numerosi incentivi alla mobilità sostenibile e prevede il finanziamento di progetti per le infrastrutture viarie e le piste ciclabili (per dettagli cfr. par I.3).

Si completerà il processo di **rinnovo del parco rotabile** del servizio ferroviario regionale e si procederà in tempi rapidi al rinnovo dei treni *intercity*. Il Governo ha assegnato risorse pari complessivamente a 3,7 miliardi, per il completamento di linee metropolitane e per la realizzazione di nuove linee tramviarie e filoviarie in tutto il Paese, mentre 1,3 miliardi saranno assegnati nei prossimi mesi. Sono già disponibili e in corso di assegnazione risorse per il rinnovo sostenibile del parco dei mezzi navali per i collegamenti con le isole minori.

Il forte impegno verso una **mobilità intelligente** (*Smart Mobility*) 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. L'impiego della mobilità intelligente sarà ancora più rilevante nell'attuale fase di emergenza sanitaria.

Ulteriore slancio alle priorità nazionali può avvenire dall'accesso ai **finanziamenti europei** massimizzando le opportunità che si renderanno disponibili nell'ambito del periodo di programmazione 2021-2027 e procedendo all'ulteriore sviluppo delle reti di trasporto trans-europeo, con focus sui progetti transfrontalieri ad alto valore aggiunto e sui progetti in corso di realizzazione lungo le direttrici prioritarie di sviluppo della rete nazionale. Sarà data attuazione al programma *Connecting Europe Facility*, il CEF, sostenendone con ogni sforzo l'incremento della dotazione finanziaria e supportando gli operatori privati facendo leva sull'azione di CDP, in qualità di Istituto di Promozione Nazionale, recentemente divenuto *implementing partner* dell'iniziativa.

Sarà posta grande attenzione alla **mobilità delle merci** attraverso l'implementazione di un nuovo modello di logistica attento alle esigenze di sostenibilità ambientale. Il sistema degli incentivi del **marebonus** e del **ferrobonus** ha dato risultati positivi per lo sviluppo del trasferimento modale delle merci, è stato potenziato nell'ambito del DL Rilancio e dovrà essere proseguito e aggiornato nel rispetto della disciplina e delle procedure comunitarie. Le nuove tecnologie saranno fondamentali anche per il rinnovo del parco mezzi adibito all'autotrasporto a cui saranno assicurati da subito incentivi adeguati mediante risorse aggiuntive, già stanziata per il triennio 2020-2022 per circa 200 milioni, per consentire il

superamento graduale della modalità di trazioni non più sostenibili e nel contempo assicurare una maggiore sicurezza del trasporto stradale<sup>52</sup>.

Si procederà all'aggiornamento del **Piano Nazionale Aeroporti** garantendo una forte integrazione tra gli aeroporti e i loro territori in una logica intermodale, tenendo in ogni caso conto dei vincoli internazionali relativi alla riduzione in atmosfera dei gas serra. Secondo il nuovo assetto regolatorio, i diritti aeroportuali di tutti gli aeroporti, ivi compresi i maggiori scali oggetto di contratti di programma (cd. 'in deroga') saranno determinati secondo i modelli tariffari adottati dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti e improntati ai principi di correlazione ai costi, pertinenza, ragionevolezza e non discriminazione. Ciò sarà effettuato tenendo conto anche del contesto emergenziale e degli effetti di breve-medio periodo sulla catena del valore.

È in corso di attuazione la riforma delle autorità del **sistema portuale** e, in campo infrastrutturale, sarà dato un forte impulso agli interventi per migliorare la sostenibilità ambientale dei porti, con azioni qualificate come il piano nazionale per l'elettificazione delle banchine (*cold-ironing*) con il progetto Porti Verdi.

Si proseguirà nella decisione politica e nell'attività amministrativa per sbloccare finanziamenti già disponibili da tempo per programmi di intervento e specifiche opere. Al contempo, in considerazione della necessità di fronteggiare la pandemia e i conseguenti effetti economici, verranno introdotte specifiche deroghe finalizzate, entro un ambito temporale definito, a favorire la ripartenza delle attività nei cantieri sospesi e, al contempo, ridurre i tempi tra l'approvazione dei nuovi progetti, l'aggiudicazione degli appalti e la realizzazione delle opere.

Si prevede l'attivazione di investimenti ad alto contenuto tecnologico e innovativo, di grande impatto sulla sicurezza, per la digitalizzazione del monitoraggio delle reti stradali, autostradali e ferroviarie. Si tratterebbe di realizzare un'architettura complessiva per il rilevamento e l'analisi dei dati sullo stato di funzionamento delle reti infrastrutturali, finalizzato alla prevenzione di eventi critici e alla ottimizzazione della attività di manutenzione in una logica predittiva.

Massima priorità sarà attribuita alle **manutenzioni** ordinarie e straordinarie continuative e sarà rafforzato il sistema della vigilanza sulla sicurezza in una modalità come detto tecnologicamente avanzata; sono prioritari, a questo proposito, i piani per la manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie previsti nell'aggiornamento dei contratti di programma con i gestori delle infrastrutture. In particolare, per la manutenzione di ponti e viadotti sono stati già assegnati all'ANAS circa 4 miliardi, mentre altri 3 miliardi sono stati destinati a province e a Città metropolitane per la manutenzione straordinaria della rete stradale di competenza e 1 miliardo all'ANAS per la manutenzione delle strade

---

<sup>52</sup> Sono previsti i seguenti impegni finanziari: i) Prosecuzione e implementazione del sistema degli incentivi del marebonus e del ferrobonus. La Legge di Bilancio per il 2020 ha previsto le seguenti autorizzazioni di spesa: i) 20 milioni per l'anno 2021 quale incentivo marebonus (art. 1, comma 110); ii) 14 milioni per l'anno 2020 e 25 milioni per l'anno 2021 quale incentivo ferrobonus (art. 1, comma 111); ii)2. Incentivi adeguati mediante risorse aggiuntive, previste per il 2020, per consentire il superamento graduale di trazioni non più sostenibili e assicurare, nel contempo, una maggiore sicurezza del trasporto stradale (rinnovo del parco mezzi adibito all'autotrasporto). Ai sensi dell'art.53, co.1 del D.L. n. 124/2019 sono stati stanziati 12,9 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020, da destinare al rinnovo del parco veicolare delle imprese attive sul territorio italiano iscritte al Registro elettronico nazionale (R.E.N.) e all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi.

provinciali ad essa trasferite. Altri 4,1 miliardi sono in fase di ripartizione per la manutenzione delle strade provinciali.

Rilevanza prioritaria assumeranno anche gli **investimenti della rete stradale** previsti nell'aggiornamento del contratto di programma 2016-2020 con ANAS e quelli sulla rete ferroviaria inclusi nell'aggiornamento e contratto di programma RFI 2017-2021, e di cui verranno semplificate le modalità di approvazione, riducendo i tempi per la messa a disposizione delle risorse previste. La rete stradale nazionale sarà migliorata al fine di completare le maglie principali con l'obiettivo di garantire maggiore sicurezza nella circolazione e una maggiore funzionalità delle strade. Con specifico riguardo alle **concessioni autostradali**, si darà 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. La rete autostradale dovrà essere adeguata alla progressiva diffusione dei veicoli elettrici, tramite la dotazione di colonnine per la ricarica veloce.

Di particolare rilevanza sono anche gli investimenti per le infrastrutture idriche che saranno previsti nel **Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico**, attraverso il quale si intende garantire la sicurezza e la resilienza dell'approvvigionamento idrico per i settori strategici della vita e dell'economia del Paese (idropotabile, irriguo e idroelettrico/industriale). Il Piano rappresenterà lo strumento principale per il finanziamento di interventi destinati alla realizzazione e/o al mantenimento/ammodernamento del patrimonio nazionale di **grandi infrastrutture idriche** (dighe, invasi artificiali, derivazioni e principali schemi idrici), in un'ottica di contrasto agli impatti dei cambiamenti climatici in atto e nell'ambito delle politiche di sostenibilità coerenti con il *Green New Deal* italiano ed europeo.

È stato inoltre varato il **Piano straordinario di investimenti infrastrutturali** anche per incentivare crescita e lavoro al Sud, promuovendo l'adozione e il coordinamento di vari strumenti di intervento quali contratti istituzionali di sviluppo, Zone Economiche Speciali (ZES) e contratti di rete. Obiettivi fondamentali saranno, da un lato, accelerare la realizzazione di progetti strategici tra loro funzionalmente connessi di valorizzazione dei territori, rafforzando il capitale fisico, umano e sociale e, dall'altro, un rinnovato coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali del Sud<sup>53</sup>. In questo ambito assume particolare rilevanza anche il rifinanziamento di tutti i fondi a favore dei Comuni montani (circa il 40 per cento del totale nazionale) e il finanziamento del Fondo destinato allo sviluppo delle infrastrutture nelle 55 piccole isole italiane e la relativa disciplina attuativa.

Il **Piano operativo agricoltura** consentirà anche nel 2020 di proseguire gli investimenti nelle infrastrutture irrigue strategiche per l'agricoltura nazionale, nel finanziamento dei contratti di filiera e di distretto e nella politica forestale nazionale, per la cura di 11 milioni di ettari di boschi.

<sup>53</sup> In quest'ottica saranno sviluppate le azioni contenute nel Programma operativo nazionale infrastrutture e reti 2014-2020 cofinanziato con risorse FESR destinate allo sviluppo delle infrastrutture, del trasporto delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento della rete ferroviarie e dei collegamenti di ultimo miglio a porti e aeroporti, nonché quelle del Fondo Sviluppo e Coesione e dei PAC. Le prime azioni, con un investimento di oltre 33 miliardi, saranno focalizzate essenzialmente nel settore delle infrastrutture ferroviarie, della manutenzione e della messa in sicurezza di strade e autostrade e per opere nei settori idrico e edile.

## Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)

A dicembre 2019 è stata completata la redazione del PNIEC che, tra l'altro, recepisce le novità contenute nel D.L. sul Clima nonché quelle sugli investimenti per il *Green and Innovation Deal* previste nella Legge di Bilancio per il 2020. Il Piano rappresenta un importante snodo nella politica energetico-ambientale del Paese. Esso si articola in cinque linee di intervento che verranno sviluppate in maniera integrata: i) accelerazione del processo di decarbonizzazione e della transizione dai combustibili tradizionali alle fonti rinnovabili pulite, attraverso la realizzazione degli impianti sostitutivi e delle necessarie infrastrutture; ii) miglioramento dell'efficienza energetica, attraverso strumenti di natura fiscale, economica, regolatoria e programmatica, calibrati per settori di intervento e tipologia dei destinatari; iii) sicurezza energetica da perseguire sia attraverso la riduzione della dipendenza dalle importazioni - tramite l'incremento delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, sia tramite la diversificazione delle fonti di approvvigionamento; iv) sviluppo del mercato interno tramite il potenziamento delle interconnessioni elettriche e il *market coupling* con gli altri Stati Membri, ma si studieranno e svilupperanno anche, vista la posizione geografica dell'Italia, interconnessioni con Paesi terzi, con lo scopo di favorire scambi efficienti; a questi interventi si accompagneranno la riforma del mercato elettrico per integrare le fonti rinnovabili e la completa apertura del mercato al dettaglio di gas ed elettricità; v) promozione della ricerca, innovazione e competitività nel settore energetico attraverso diverse misure, tra cui l'integrazione sinergica tra sistemi e tecnologie, la fissazione dell'obiettivo della chiusura delle centrali a carbone nel 2025 e i nuovi *target* al 2030 come una tappa del percorso di decarbonizzazione profonda, su cui l'Italia è impegnata coerentemente alla strategia di lungo termine al 2050.

Riguardo alla competitività, la strategia dovrà essere associata, oltre che all'integrazione nel mercato unico, anche a un'attenta regolazione dei mercati energetici, in modo che i consumatori e le imprese beneficino dei positivi effetti di una competizione trasparente, nonché a un oculato ricorso ai meccanismi di sostegno, dai quali possono derivare oneri gravanti sulla collettività.

L'obiettivo del Piano è quello di realizzare una nuova politica energetica e climatica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e accompagni tale transizione: saranno dunque interessati tutti i settori, dall'industria al civile, dai trasporti all'agricoltura alla difesa.

Il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione del Piano richiede un rilevante impegno in termini di investimenti incrementali rispetto allo scenario a politiche correnti. Tali investimenti saranno indirizzati a soluzioni ad alto contenuto tecnologico e di innovazione, inclusa l'iniziativa *Mission Innovation* sulle *clean technologies*, che dovrebbero incidere sia dal lato della trasformazione e dell'offerta dell'energia sia da quello del suo utilizzo finale. Risulterà decisivo per il raggiungimento degli obiettivi l'accesso ai finanziamenti europei, massimizzando le opportunità che si renderanno disponibili nell'ambito del periodo di programmazione 2021-2027. Andrà perfezionato l'allineamento degli obiettivi del PNIEC con quelli definiti dalla Commissione Europea nello *European Green Deal* rispetto agli obiettivi di riduzione delle emissioni al 2030, che sono più ambiziosi di quanto previsto originariamente.



In continuità con il PNIEC, l'Italia sta inoltre ultimando la propria strategia nazionale di decarbonizzazione a lungo termine, che definirà gli scenari e il percorso per il raggiungimento dell'obiettivo di neutralità carbonica al 2050.

## **Innovazione e competitività**

Anche le misure di sostegno all'innovazione saranno orientate, nell'ottica del *Green and Innovation Deal*, in modo da favorire l'ammodernamento del sistema produttivo in coerenza con lo scenario di efficienza produttiva, energetica e ambientale di medio e lungo termine. Il Governo ha potenziato il Piano 'Impresa 4.0', nell'ottica di un passaggio da un Piano annuale a una strategia pluriennale per l'innovazione e la trasformazione digitale (denominata **Piano 'Transizione 4.0'**), basata sull'introduzione di un unico strumento di accesso agli incentivi, il credito di imposta, articolato su più finalità: ricerca, sviluppo e innovazione; acquisto di macchinari; innovazione nei processi produttivi; trasferimento tecnologico e formazione. Le nuove misure garantiranno una maggiore competitività, tendendo a premiare maggiormente chi più investe in innovazione sostenibile, ricerca, sviluppo e formazione.

In questi anni infatti, il Piano 'Impresa 4.0' ha indubbiamente agito con un effetto leva sugli investimenti ma sono emerse alcune criticità: se si prende come riferimento il valore complessivo degli investimenti in beni materiali e immateriali connessi a tecnologie 4.0, pari a circa 13 miliardi, il dato è positivo. Se si confronta il dato sia con il numero di imprese beneficiarie, circa 53 mila, oppure, soprattutto con il numero di quelle che hanno goduto del super-ammortamento (oltre un milione di contribuenti), ci si rende conto che la platea di potenziali beneficiari delle misure è ancora ampia. Andando ancor più nel dettaglio, si rileva che i 2/3 degli incentivi sono andati a imprese medio grandi; gli investimenti hanno riguardato principalmente la componente macchinari (10 miliardi d'investimenti in beni materiali contro i 3 miliardi in beni immateriali). Inoltre, solo 95 imprese in Italia hanno effettuato investimenti in beni di valore superiore ai 10 milioni; 233 sono state invece interessate da progetti di ricerca e sviluppo di valore superiore ai 3 milioni.

La trasformazione attuata con la Legge di Bilancio per il 2020 intende garantire maggiore stabilità delle misure programmate in ottica pluriennale e un significativo ampliamento della base di imprese beneficiarie. Con la trasformazione del super e iper-ammortamento nel nuovo credito d'imposta per beni strumentali si potrà infatti ampliare la platea dei potenziali beneficiari, nella misura stimata del 40 per cento, soprattutto di piccole dimensioni, coinvolgendoli nel processo di innovazione e trasformazione digitale<sup>54</sup>. Il ricorso al credito d'imposta compensabile in cinque anni comporterà una riduzione del tempo di fruizione dell'incentivo (soprattutto per i beni materiali, se si considera un periodo medio di ammortamento di otto anni) e un'anticipazione del momento di utilizzo in compensazione del credito a partire già dall'inizio dell'anno successivo a quello dell'investimento.

<sup>54</sup> Le misure potrebbero essere fruibili anche dai soggetti senza 'utili' e in regime forfettario (ad esempio le imprese agricole).

Nell'ambito della nuova edizione del Piano 'Transizione 4.0' è prevista una specifica maggiorazione del credito d'imposta per l'innovazione tecnologica con riferimento ai progetti finalizzati alla transizione ecologica e alla trasformazione digitale 4.0. Il Governo ha stanziato complessivamente risorse pari a circa 7 miliardi per la proroga al 2020 delle misure fiscali del Piano.

Inoltre, sono stati riproposti e riorientati alcuni strumenti che in passato si sono dimostrati efficaci: si tratta, in particolare, del credito d'imposta per la 'Formazione 4.0' e delle agevolazioni della 'Nuova Sabatini', ma anche del ripristino dell'ACE, quale misura di sostegno alla patrimonializzazione delle imprese.

Per il rafforzamento delle **competenze** nelle imprese, soprattutto PMI, **nel campo dell'economia digitale** è necessario continuare a supportare l'inserimento in azienda di figure manageriali altamente qualificate e specializzate sui temi dell'innovazione: a tal fine è stata terminata la prima edizione del bando per la concessione di contributi dedicati al *digital innovation manager*.

Nel corso del 2020, saranno pienamente operativi gli otto Centri di competenza ad alta specializzazione (*Competence Center*). Si intende potenziare ulteriormente questi centri e rendere più efficiente il *network* del trasferimento tecnologico costituito anche da altri centri di trasferimento tecnologico qualificati e dai *Digital Innovation Hub* delle associazioni datoriali e dai PID (Punti Impresa Digitale) del sistema camerale. L'ambizione deve essere quella di farne la sponda italiana della rete dei *Digital Innovation Hub* europei sostenuti dal *Programma Digital Europe*.

La proposta per una Strategia italiana su Intelligenza Artificiale è già stata presentata e, a breve, si farà altrettanto per la *Blockchain*, il cui utilizzo è alla base di uno specifico progetto pilota per la promozione del *Made in Italy*. L'obiettivo è conferire al Paese un ruolo di leadership nell'ambito dei progetti europei su questa tecnologia<sup>55</sup>.

Relativamente al Piano Banda Ultralarga, si intende accelerare lo sviluppo dei cantieri nelle cd. aree bianche. Gli interventi della fase II del Piano saranno concentrati nel 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 a fallimento tecnologico. Dall'adozione del piano strategico Banda Ultralarga a marzo 2015, sono state concluse tre gare - aggiudicate a Open Fiber S.p.a. tra il 2017 e il 2019 - e sono stati ordinati più di 1,3 miliardi di lavori il cui avanzamento è pari a circa il 40 per cento.

La regola generale prevede che in caso di esito positivo del collaudo, è possibile avviare la commercializzazione dei servizi. Tuttavia, in ottemperanza a quanto previsto dal D.L. 'Cura Italia' ed al fine di fornire ai cittadini i servizi a banda ultralarga necessari in questo periodo di emergenza sanitaria, Open Fiber è stata autorizzata ad avviare i servizi anche in Comuni privi di collaudo per i quali siano stati completati i lavori con l'emissione della comunicazione di ultimazione dell'impianto di rete; i servizi sono oggi disponibili in 248 comuni.

La Legge di Bilancio per il 2020 ha confermato lo strumento dei Contratti di Sviluppo per il sostegno all'innovazione dell'organizzazione, dei processi e della tutela ambientale. Questo strumento, a fronte di uno stanziamento di oltre tre

---

<sup>55</sup> A livello internazionale l'impegno del MISE ha portato l'Italia a ottenere la Presidenza della *European Partnership* (EBP) insieme a Svezia e Repubblica Ceca.

miliardi, non è ancora riuscito a soddisfare l'intera domanda da parte delle imprese, prevalentemente a causa dell'attuale funzionamento del riparto delle risorse finanziarie tra Regioni. È necessario potenziare tale misura intervenendo non solo sulle procedure ma anche sulla dotazione finanziaria, così da garantirne la continuità.

La Legge di Bilancio per il 2020 ha incrementato il finanziamento a sostegno degli *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI) sulle catene di valore del futuro già approvati in sede comunitaria, quali la microelettronica e le batterie. Si intende aumentare le risorse a disposizione di tali progetti strategici di interesse europeo e alimentare una ancor più ampia e qualificata partecipazione di imprese italiane, sia capo-filiere che PMI, a questi progetti.

Per quanto riguarda la tutela della proprietà intellettuale, sono state finanziate misure per un totale di 55 milioni, allo scopo di offrire, soprattutto alle imprese di piccola dimensione, strumenti in tema di innovazione, progettazione e *design*, in grado di incrementare le loro capacità sul mercato nazionale ed estero.

Analoghe revisioni hanno riguardato le misure *Smart & Start* e Nuove imprese a tasso zero.

Insieme agli *stakeholder*, si punta a individuare misure efficaci di rilancio per filiere chiave dell'economia nazionale quali l'edilizia e l'*automotive*. Per quanto riguarda le crisi aziendali, si intende introdurre un apposito Fondo di sostegno per la prosecuzione dell'attività di impresa, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali.

Si intende, infine, lavorare alla piena attuazione del Piano strategico *Space Economy* a sostegno di un settore che, partendo dalla ricerca, sviluppo e realizzazione delle infrastrutture spaziali abilitanti, arriva fino alla generazione di prodotti e servizi innovativi 'abilitati'. Il Piano - definito nel 2018 - punta a mobilitare un investimento pari a circa 4,7 miliardi, di cui circa il 50 per cento coperto con risorse pubbliche, tra nazionali e regionali, aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente destinate alle politiche spaziali.

## **Codice degli appalti**

In linea con l'obiettivo generale di rilanciare gli **investimenti, sia pubblici che privati**, verranno messe in campo tutte le azioni necessarie per garantire appalti pubblici sostenibili, trasparenti e con tempi certi, anche intervenendo sul complesso delle disposizioni per introdurre, nel rispetto delle direttive comunitarie, gli strumenti di flessibilità che consentano la celerità delle procedure e la semplificazione documentale, nonché l'integrazione dei processi autorizzativi omologhi, attualmente gestiti da enti differenti, rivedendo alcune disposizioni oggi presenti nel **Codice degli appalti**. Ciò al fine di ottenere un chiaro e semplificato quadro giuridico per gli amministratori e gli operatori economici, superando gli elementi di criticità e d'incertezza ed in particolare delineando un sistema puntuale definito dalle responsabilità degli amministratori. Gli interventi di semplificazione saranno sempre ponderati con l'attenzione alla legalità, al contrasto nei confronti di infiltrazioni criminali negli appalti pubblici e al rispetto dell'ambiente e della sicurezza. Le semplificazioni saranno volte anche ad agevolare la qualità della progettazione e più in generale della capacità delle stazioni appaltanti di agire con maggiore flessibilità. Un impulso sostanziale al processo semplificatorio giungerà

dall'introduzione nell'ordinamento di un regolamento unico che, nel dare attuazione alle previsioni del Codice, introdurrà, da un lato, delle semplificazioni di ordine procedimentale e, dall'altro, consentirà di disporre di una disciplina omogenea e coordinata che, superando le criticità derivanti dalla dispersione normativa conseguenti anche all'adozione di decreti ministeriali e delle linee guida vincolanti ANAC, garantirà maggiori certezze di ordine interpretativo ed applicativo.

Sono state inoltre adottate le iniziative necessarie per superare i rilievi formulati dalla Commissione Europea relativi al mancato rispetto dei tempi di pagamento e, al contempo, verranno introdotte modifiche finalizzate ad assicurare la conformità dell'ordinamento nazionale a quello europeo in materia di cause di esclusione degli operatori economici e di subappalto.

L'avvio delle attività della Struttura di missione InvestItalia<sup>56</sup> favorirà l'adozione delle misure di riforma della *governance* degli investimenti pubblici, sia a livello centrale che locale, nella direzione di un rafforzamento della capacità di programmazione e pianificazione, nonché di accelerazione della spesa.

Il Governo sta inoltre lavorando per consolidare le misure del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (cd. 'Sblocca Cantieri') che - a fronte della sperimentazione condotta - si sono rivelate efficaci nel dare impulso al settore degli appalti pubblici.

In tale quadro si potrà altresì valutare l'introduzione di appositi strumenti di flessibilità della spesa che, pur con riguardo alle prescrizioni della legge, in situazioni di particolare gravità e urgenza come nel caso dell'emergenza COVID-19, consentano il ricorso a procedure di appalto semplificate.

Saranno adottate anche iniziative dirette a creare le condizioni necessarie, anche a livello di assetto istituzionale, per il concreto ed efficiente 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.

---

<sup>56</sup> La costituzione e l'avvio delle attività della Struttura di missione InvestItalia sono menzionati dalla Commissione Europea nel Country Report Italia, SWD(2020) 511 final, del 26.2.2020 quali contributi al rafforzamento della capacità amministrativa in materia di investimenti pubblici.

---

## **IV. I FONDI STRUTTURALI E IL PIANO PER IL SUD**

### **IV.1 PIANO PER IL SUD AL 2030<sup>57</sup>**

Ridurre i divari tra cittadini e tra territori è la priorità nazionale per riavviare uno sviluppo sostenuto e durevole in Italia. La ripresa degli investimenti è essenziale per attivare potenziali di crescita e innovazione inespressi, per creare opportunità di lavoro di qualità, in particolare per i giovani e le donne. Il progressivo disinvestimento nel Sud del Paese ha determinato un indebolimento del motore interno dello sviluppo.

La crisi sanitaria, economica e sociale determinata dall'emergenza Covid-19 ha rafforzato l'esigenza di un'efficace politica di sviluppo e coesione territoriale. Gli effetti sociali ed economici della crisi al Sud si sommano alle fragilità strutturali preesistenti e al mancato recupero, in termini di prodotto e occupazione, dei livelli precedenti la 'grande recessione' del 2008-2009. L'impatto cumulato, senza un rilancio delle politiche di sviluppo e coesione, sarebbe tale da minare le possibilità della ripartenza non solo dell'area, ma dell'intero Paese, che ha bisogno di attivare tutto il suo potenziale di crescita, rafforzando l'interdipendenza economica e produttiva.

Il 'Piano Sud 2030 - Sviluppo e coesione per l'Italia', presentato dal Governo il 14 febbraio 2020, pur elaborato in un altro contesto, presenta caratteristiche tali da renderlo uno strumento valido per guidare il necessario sforzo che dovrà essere prodotto già a partire dalle prossime settimane, nelle Regioni meridionali e nelle aree marginalizzate, per far ripartire il Paese.

Si tratta infatti di un'azione coordinata di rilancio degli investimenti, con una prospettiva di medio periodo, per garantire un tempo congruo alla buona programmazione e una portata finanziaria ampia per gli interventi.

L'obiettivo del 'Piano Sud 2030', già nel triennio 2020-2022, è la massimizzazione dell'impatto delle misure previste nella Legge di Bilancio per il 2020, che consenta di incrementare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, senza gravare di maggiori oneri la finanza pubblica, agendo sul riequilibrio della spesa ordinaria in conto capitale e l'accelerazione della spesa aggiuntiva, sia in termini di competenza che di cassa. Tale obiettivo si consegue mediante: *i)* il riequilibrio delle risorse ordinarie, con l'effettiva applicazione della cd. 'clausola del 34 per cento' (come rafforzata nella Legge di Bilancio); *ii)* il recupero della capacità di spesa della politica nazionale di coesione (FSC), anche attraverso le opportune riprogrammazioni<sup>58</sup>; *iii)* un nuovo impulso all'attuazione della programmazione dei Fondi SIE della programmazione 2014-20.

<sup>57</sup> Il Piano completo è consultabile al link seguente:  
[http://www.ministropersud.gov.it/media/2003/pianosud2030\\_documento.pdf](http://www.ministropersud.gov.it/media/2003/pianosud2030_documento.pdf)

<sup>58</sup> Ai sensi dell'art. 44 del D.L. n. 34 del 2019, e successive modificazioni.



L'impegno di attuazione del Piano, che è andato avanti in via amministrativa nei primi mesi del 2020, è reso ancor più urgente dalla risposta necessaria alla pandemia Covid-19. Le caratteristiche principali del Piano<sup>59</sup> lo rendono un atto di indirizzo operativo e immediatamente in grado di rispondere all'emergenza sanitaria, sociale ed economica in corso. L'adozione del principio del partenariato attivo consentirà una eventuale revisione delle priorità di intervento su cui concentrare gli sforzi di attuazione.

L'individuazione e la destinazione di maggiori risorse per investimenti al Sud e nelle aree marginalizzate è accompagnata dall'indicazione di una strategia chiara, maturata attraverso un ampio processo di consultazione partenariale. Il Piano ha individuato cinque specifiche 'missioni', selezionando le azioni con cui intervenire e i risultati da raggiungere, le procedure da migliorare e i processi da monitorare, gli strumenti da utilizzare e i soggetti da coinvolgere, ponendosi l'ulteriore obiettivo di migliorare la capacità di spesa e la sua qualità, anche attraverso un piano di rigenerazione amministrativa.

Le cinque missioni rispondono alle priorità individuate dal *Country Report* 2019 per l'Italia (*Annex D*) e alle più recenti proposte delle parti economiche e sociali. Le missioni sono, inoltre, coerenti con gli Obiettivi di *policy* (OP) indicati dalla Commissione Europea per le politiche di coesione 2021-27. La prospettiva decennale del Piano Sud 2030 assume come orizzonte strategico la sfida dello sviluppo sostenibile sancita dall'Agenda ONU 2030, e le cinque missioni del Piano sono in linea con i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile.

Le cinque missioni del Piano, già anticipate nella Nota di Aggiornamento al DEF 2019, risultano così articolate:

- **Un Sud rivolto ai giovani:** investire su tutta la filiera dell'istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale. Le azioni previste concorrono tra le altre cose al potenziamento delle infrastrutture scolastiche del Sud, anche in termini di offerta di laboratori e attività extra didattiche, e all'incremento dell'accesso all'Università.
- **Un Sud connesso e inclusivo:** infittire e ammodernare le infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l'isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e l'isolamento dei cittadini in condizioni di bisogno. Le azioni previste concorrono, da un lato, all'infittimento delle infrastrutture di trasporto (dalle ferrovie alla viabilità secondaria), delle infrastrutture digitali e al miglioramento dell'offerta dei servizi; dall'altro, all'incremento della dotazione di infrastrutture sociali e servizi per la promozione e la garanzia dei diritti di cittadinanza, a cominciare dalla salute.
- **Un Sud per la svolta ecologica:** rafforzare gli impegni del Green Deal al Sud e nelle aree interne, per realizzare alcuni obiettivi specifici dell'Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici. Le azioni previste

<sup>59</sup>Semplificazione e innovazione nell'impostazione di metodo; cooperazione rafforzata istituzionale e tecnica fra centro e territorio; strategiche e individuazione mirata di azioni specificamente destinate a rimuovere ritardi critici; indicazioni di missioni di investimento anche sul fronte dell'infrastrutturazione materiale, digitale e sociale (nell'istruzione, nella sanità, nei servizi per i cittadini, nell'innovazione).

vanno dal rafforzamento delle filiere e dei distretti agroalimentari, per innescare processi di innovazione coerenti con il *Green Deal*, al sostegno all'efficientamento energetico dell'edilizia pubblica e privata, dall'infrastrutturazione verde per la mitigazione del rischio sismico e idrogeologico, al sostegno alla mobilità sostenibile alla transizione verso un'economia circolare e produzioni a bassa emissione di carbonio.

- **Un Sud frontiera dell'innovazione:** supportare il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa, nell'ambito di una nuova strategia di politica industriale. Un incentivo rafforzato per gli investimenti in ricerca e sviluppo effettuati nelle otto Regioni del Mezzogiorno si affiancherà alla nuova politica industriale ('Piano 'Transizione 4.0'). Sono previste misure di sostegno alla diffusione di ecosistemi dell'innovazione, attraverso la promozione dell'insediamento di startup e l'attrazione di nuove realtà aziendali innovative oltre che incentivi alla collaborazione tra imprese e sistema della ricerca per favorire il trasferimento tecnologico, in partenariato pubblico-privato.
- **Un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo:** rafforzare la vocazione internazionale dell'economia e della società meridionale e adottare l'opzione strategica mediterranea, anche mediante il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) e i programmi di aiuto all'export e alla cooperazione allo sviluppo.

Le azioni trasversali del Piano volte ad accrescere la competitività del sistema produttivo sostenendo le attività imprenditoriali e a creare opportunità di buona occupazione per i giovani e le donne, affrontano alcuni nodi strutturali e si caratterizzano per un'urgenza che l'impatto economico e sociale della pandemia rende ancora maggiore. Le misure di sostegno agli investimenti e al capitale circolante delle PMI, di più immediata attuazione anche alla luce della revisione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, nonché le misure strutturali previste dal Piano per favorire l'occupazione femminile e giovanile nel Mezzogiorno, diventano essenziali a tenere in vita il tessuto produttivo e sociale dell'area.

L'esigenza di maggiore prossimità ai luoghi è una delle lezioni che si possono trarre dall'emergenza sanitaria legata alla pandemia. Anche la nuova politica territoriale del Piano, con il rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), sostenuta dagli ulteriori 200 milioni di finanziamenti previsti dalla Legge di Bilancio per il 2020 e dai 90 milioni previsti per interventi di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali, diventa ancora più attuale con l'emergenza Covid-19. Dal fronte sanitario al modello didattico alla mobilità sostenibile, la SNAI rappresenta un modello di riferimento per le strategie di contenimento e mitigazione del rischio di diffusione del contagio<sup>60</sup>. Il presidio democratico territoriale, l'offerta di un turismo sostenibile, il capitale naturale custodito dalle aree interne e appenniniche rappresentano un patrimonio da sostenere, colmando i ritardi di infrastrutturazione, a cominciare da quelli digitali. Allo stesso modo, la rigenerazione dei contesti urbani, non solo nelle aree metropolitane del Paese, ma

---

<sup>60</sup> Per citare alcuni esempi: il rafforzamento dei presidi sanitari territoriali, la previsione di infermieri e ostetriche di comunità, i servizi di prossimità, telemedicina, didattica a distanza, rappresentano buone pratiche delle aree interne che possono essere utili a tutto il Paese.

anche nelle città medie del Mezzogiorno, rappresenta la via per consolidare, anche attraverso il sostegno al protagonismo delle reti della cittadinanza attiva e del Terzo settore, i processi di innovazione sociale avviati nelle periferie e per affrontare le condizioni di marginalità che la crisi mette ulteriormente in risalto.

La principale discontinuità del Piano riguarda l'attuazione, con un metodo cooperativo di attuazione rafforzata, in grado di assicurare tempestività e qualità degli investimenti previsti: rafforzamento del ruolo dei presidi centrali di competenza a supporto delle amministrazioni locali, dalla progettazione alla realizzazione degli investimenti; previsione di semplificazioni coniugate con la garanzia di legalità dei processi a contrasto della corruzione e delle mafie; rafforzamento del monitoraggio, del controllo e adozione del partenariato attivo. Il processo attuativo sarà supportato mediante il 'piano di rigenerazione amministrativa', un apposito programma nazionale per l'individuazione e il reclutamento delle competenze professionali addizionali, per l'amministrazione dello sviluppo e della coesione territoriale.

## **IV.2 IL CONTRIBUTO DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI**

I Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) rappresentano la leva stabile e irrinunciabile delle politiche di coesione. Anche nell'attuale contesto di emergenza sanitaria innescata dalla pandemia Covid-19, i Fondi SIE sono chiamati a dare un importante contributo, per fronteggiare le gravi ripercussioni che tale emergenza sta producendo sui sistemi economico e sociali delle Regioni europee e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario.

Per rispondere a tale obiettivo, l'Unione Europea ha adottato iniziative legislative volte a rendere l'azione dei fondi più efficace e tempestiva, attraverso il riconoscimento di maggiore flessibilità nell'uso delle risorse e attraverso la messa a disposizione degli Stati membri di liquidità aggiuntiva con la quale fronteggiare sin da subito i nuovi fabbisogni di spesa. Per quanto riguarda le iniziative da parte italiana, il Governo è intervenuto, da un lato, nel costante raccordo con le istituzioni dell'Unione Europea, per concorrere all'elaborazione delle modifiche proposte dalla Commissione Europea volte a consentire agli Stati membri di disporre della più ampia flessibilità possibile per l'impiego tempestivo dei fondi e, dall'altro, per promuovere, in raccordo con le misure intraprese attraverso le politiche nazionali, una possibile azione di riprogrammazione delle risorse potenzialmente disponibili nell'ambito della programmazione 2014-2020, nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale previsti.

In particolare, con tale azione si intendono destinare le risorse non ancora impegnate nell'ambito dei programmi operativi per la copertura di spese nel settore sanitario connesse all'emergenza e per il sostegno alle attività economiche e ai lavoratori, come pure per interventi in favore delle fasce sociali più fragili, particolarmente esposte agli effetti della crisi sanitaria. L'eventuale maggior contributo delle Regioni meridionali alle spese dell'emergenza è compensato con ulteriori risorse aggiuntive assegnate, ai fini del rispetto del principio dell'addizionalità.

Con riferimento, invece, all'attuazione degli interventi già attivati nell'ambito dei 51 programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE<sup>61</sup>, al 31 dicembre 2019, la certificazione delle spese sostenute è risultata complessivamente pari a 15,2 miliardi. Il connesso livello del tiraggio della sola quota comunitaria, a valere sul bilancio UE, si attesta a 9,6 miliardi, pari al 113 per cento del cd. *target* N+3 a fine 2019, fissato a 8,4 miliardi.

Grazie al forte impegno delle Amministrazioni titolari dei Programmi operativi, è stato possibile completare gli iter amministrativi necessari a rendicontare la spesa realizzata nei territori, nel rispetto delle soglie previste per tutti i programmi.

Il livello di spesa certificata complessiva raggiunto al 31 dicembre 2019 è pari al 28,5 per cento su un totale di 53,2 miliardi di risorse programmate<sup>62</sup>. Rispetto all'importo della spesa certificata al 31 dicembre 2018, pari a 9,7 miliardi, si è registrato un incremento di spesa di 5,5 miliardi. Al fine di raggiungere i *target* di spesa a fine 2020, è necessario procedere alla certificazione di ulteriori 4,3 miliardi.

I dati di attuazione al 31 dicembre 2019, registrati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (MEF-RGS-IGRUE), mostrano un valore dei progetti associati ai Programmi operativi FESR e FSE 2014-2020 pari al 70 per cento del programmato. L'avanzamento degli impegni sul valore dei Programmi Operativi raggiunge il 58,6 per cento (pari a 31,2 milioni di cui 19,1 FESR e 12,1 FSE) mentre i pagamenti si attestano sul 30,7 per cento (pari a 16,4 milioni di cui 9,9 FESR e 6,5 FSE), superando di oltre un miliardo la spesa certificata alla Commissione Europea a fine 2019.

Nel seguito si dà conto dei risultati raggiunti dalla politica di coesione durante il 2019 per ciascun ambito di intervento in cui essa è articolata<sup>63</sup>, con evidenza dell'avanzamento finanziario espresso in termini di rapporto percentuale tra spesa certificata al 31 dicembre 2019 e le risorse complessivamente programmate.

L'attuazione dell'Obiettivo tematico (OT) 1, *'Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione'*, presenta un avanzamento finanziario pari al 26,9 per cento a fronte di risorse programmate pari a 5.980 milioni. Avanzamenti significativi si registrano relativamente agli interventi volti a incrementare l'innovazione nelle imprese, anche in termini di numero dei progetti finanziati, e ai cd. 'progetti complessi' di R&S realizzati da partenariati tra imprese e organismi di ricerca, nell'ambito delle misure per il rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale.

L'OT2, *'Migliorare l'accesso, l'impiego e la qualità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione'*, presenta un avanzamento del 28,9 per cento, a fronte di 2.332 milioni di risorse programmate. Procedono in maniera equilibrata le azioni per la realizzazione della banda ultra larga e quelle per lo

<sup>61</sup> Per dati di dettaglio confronta Allegato al DEF: 'Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate', paragrafi II.1.2 e II.1.3.

<sup>62</sup> L'ammontare di risorse complessive programmate è passato da 54,2 miliardi a 53,2 miliardi a seguito di rideterminazione dei tassi di cofinanziamento per alcuni Programmi Operativi (Regionali: Basilicata FESR, Molise FESR-FSE, Sicilia FESR; Nazionali: Città Metropolitane, Governance, Ricerca e Innovazione, Scuola e Inclusione) e per effetto di alcuni disimpegni automatici (PON Inclusione FSE e per il POR Valle d'Aosta FSE). Le risorse rese disponibili dalla rideterminazione dei tassi di cofinanziamento restano destinate alla programmazione complementare e impiegate negli stessi territori e per le finalità proprie della politica di coesione dell'Unione Europea.

<sup>63</sup> Per maggiori dettagli confronta anche Allegato al DEF: 'Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate', par. II.1.2 e II.1.3.

sviluppo di servizi digitali per cittadini e imprese, entrate pienamente in attuazione, mentre le azioni di sostegno alla domanda di tecnologie per l'informazione e la comunicazione presentano un grado di attuazione inferiore.

Particolare attenzione sarà posta alla realizzazione della banda ultralarga nelle zone montane, al momento sprovviste di connessione.

Per l'OT3, *'Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese'*, l'avanzamento è pari a 29,8 per cento, a fronte di risorse programmate per 6.129 milioni. Gli interventi di miglioramento dell'accesso al credito presentano la maggior capacità di spesa, mentre buone dinamiche si registrano per le misure di rilancio degli investimenti e per la nascita e il consolidamento delle PMI.

L'attuazione dell'OT4, *'Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori'*, è pari al 24,3 per cento, a fronte di risorse programmate pari a 5.225 milioni. Per quanto riguarda la mobilità sostenibile nelle aree urbane, le risorse si concentrano sulle azioni relative alla realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva, mentre la maggior parte delle risorse destinate all'energia sono rivolte alla riduzione dei consumi energetici negli edifici pubblici, con qualche ritardo nell'attuazione soprattutto per gli interventi assegnati agli Enti Locali.

Il livello di attuazione dell'OT5, *'Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi'*, è pari al 28,4 per cento delle risorse programmate, che ammontano a 1.581 milioni. Le risorse, articolate su tredici Programmi operativi regionali, si concentrano su interventi relativi al rischio idrogeologico e all'erosione costiera, nonché sulla riduzione del rischio incendio, vulcanico e sismico.

L'attuazione dell'OT6, *'Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse'*, che affronta numerosi temi ambientali, nonché la protezione e la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, a fronte di risorse programmate pari a 4.060 milioni, si attesta al 26 per cento. Al di sopra dei valori di spesa medi dell'OT si trovano gli interventi per il riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche e per la realizzazione del Servizio idrico integrato.

L'OT7, *'Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete'*, presenta un livello di attuazione del 36,6 per cento a fronte di risorse programmate pari a 3.385 milioni, concentrate principalmente sul potenziamento della rete ferroviaria di livello nazionale, sul miglioramento del sistema portuale e della mobilità regionale.

Alcuni risultati positivi si stanno conseguendo nel quadro della strategia urbana sostenibile, alla cui attuazione contribuiscono interventi in corso in molteplici Obiettivi tematici.

Nell'ambito dell'OT8, *'Occupazione'*, che presenta un avanzamento della spesa certificata pari al 33,1 per cento sul totale delle risorse programmate che ammontano a 8.935 milioni, sono proseguiti gli interventi di stimolo alla domanda di lavoro, le politiche di attivazione dell'offerta e di efficientamento del sistema del lavoro.

Nel settore di intervento dell'OT9, *'Inclusione sociale'*, le azioni di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, ispirate a un approccio integrato, hanno combinato misure di inclusione attiva, associate al sostegno al reddito, percorsi di attivazione e di accompagnamento al lavoro, sostegno alla fruizione di servizi.

L'avanzamento, sempre in termini di spesa certificata, è del 20,1 per cento su una dotazione di 5.696 milioni di risorse programmate.

Nel settore dell'OT10, '*Istruzione e Formazione*', sono stati promossi interventi per la modernizzazione del sistema di istruzione, per il rafforzamento della ricerca e per l'integrazione tra il sistema scolastico e il mercato del lavoro. La spesa certificata al 31 dicembre 2019 rappresenta il 31,4 per cento delle risorse programmate, queste ultime pari a 6.961 milioni.

Per l'OT11, '*Capacità amministrativa*', infine, a fronte di 1.218 milioni di risorse programmate, si registra un avanzamento pari al 20,6 per cento.

In tema di rafforzamento della capacità amministrativa, inoltre, è proseguita l'attuazione dei Piani di rafforzamento amministrativo (PRA), individuati dall'Accordo di partenariato 2014-2020 come il principale strumento per favorire il cambiamento strutturale del funzionamento della Pubblica Amministrazione nella gestione dei Fondi SIE.

Nel 2019 è stata anche effettuata, in collaborazione con la Commissione Europea, la verifica del raggiungimento dei *target* intermedi definiti nell'ambito del meccanismo del *Performance framework* (articoli 21 e 22 del Reg. (UE) 1303/2013). La verifica si è basata sui dati contenuti nelle Relazioni annuali di attuazione riferibili al 31 dicembre 2018 rispetto agli indicatori di spesa e di realizzazione. Sul totale dei Programmi, solo il POR Bolzano FSE non ha superato la verifica su tutti gli assi; 9 PO FESR e 13 PO FSE hanno conseguito i *target* intermedi su tutti gli assi, mentre 12 PO FESR, 7 FSE e 8 plurifondo non hanno conseguito i *target* per uno o più assi. Sulla base dei dati validati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio presi a riferimento dalle Autorità di gestione, 65 assi non superano la verifica per un totale di 779,5 milioni (di cui 543,9 milioni di risorse UE) da riallocare, pari a poco più di un quarto della riserva complessiva.

Per i POR, monofondo e plurifondo, nella gran parte dei casi gli assi non performanti hanno peso limitato rispetto a quelli performanti. Più complessa la situazione dei PON, dove si presentano alcuni casi in cui tutti gli assi del medesimo Fondo o categoria di regione non risultano avere conseguito i *target* intermedi. A fine dicembre si sono concluse tutte le riprogrammazioni per la riallocazione delle risorse, finalizzate a una proposta complessiva e organica da sottoporre a confronto negoziale con la Commissione Europea. Il processo si stima sarà concluso nella prima parte del 2020.

Per quanto riguarda i 19 programmi cui l'Italia partecipa nell'ambito dell'Obiettivo cooperazione territoriale europea, con una dotazione complessiva di risorse pari a 2.969 milioni, al 31 dicembre 2019 risultavano impegnati 2.470 milioni, con una spesa dichiarata dai beneficiari pari a 749 milioni. Il numero dei progetti approvati al 31 dicembre 2019 è di 1.382, afferenti ad attività di cooperazione transfrontaliera (tra territori confinanti), transnazionale (all'interno di Regioni di area vasta) e interregionale (su tutto il territorio dell'UE).

Le Autorità italiane sono, altresì, impegnate a seguire i lavori negoziali in corso in seno alle istituzioni dell'Unione per la definizione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 e dei regolamenti che formeranno il futuro 'pacchetto legislativo coesione'<sup>64</sup>. Tale quadro regolamentare, in via di definizione e di cui si

---

<sup>64</sup> Cfr. Allegato al DEF, 'Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate', paragrafi IV.I e IV.II



auspica una rapida approvazione, dovrà necessariamente tener conto delle ricadute economiche e sociali della crisi sanitaria e dell'esigenza di dare impulso alla ripresa del tessuto produttivo e dell'occupazione.

Parallelamente al processo negoziale sui testi regolamentari, sono stati avviati i lavori per la predisposizione dell'Accordo di partenariato 2021-2027, che individuerà la strategia d'intervento e i futuri programmi della politica di coesione e sui cui si svolgerà nel corso del 2020 il negoziato con la Commissione Europea. Per la definizione del documento di strategia nazionale è stato attivato un ampio processo di confronto con il partenariato istituzionale, con le parti economiche e sociali e le organizzazioni della società civile impegnate nelle diverse fasi del ciclo di programmazione e attuazione dei fondi SIE.

Con riferimento ai 21 programmi di sviluppo rurale cofinanziati dal FEASR, al 31 dicembre 2019 la spesa complessiva certificata dal sistema nazionale di monitoraggio di Agea si attesta a 9.002 milioni, pari a 4.441 milioni di quota comunitaria. La percentuale di avanzamento della spesa risulta pari al 43,05 per cento del totale assegnato all'Italia (corrispondente a 20.912 milioni di spesa pubblica).

Nel corso dell'annualità 2019 sono state rendicontate somme complessive pari a 3.009 milioni, mentre per fine 2020 i programmi di sviluppo rurale devono certificare spese per 3.001 milioni di spesa pubblica (pari ad una quota FEAR di 1.495 milioni) al fine di non incorrere nel disimpegno automatico dei fondi. Per quanto riguarda l'avanzamento degli impegni di spesa, essi si attestano al 80,24 per cento (dati a fine febbraio 2020) per un importo di 16.780 milioni, che salgono a 19.849 milioni se si considera il totale degli importi messi al bando (pari al 94,9 per cento del totale).

In merito agli obiettivi tematici stabiliti all'interno dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, l'obiettivo tematico 5 *'Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione dei rischi'* presenta un avanzamento del 60,6 per cento pari a 2.111 milioni. Vi è poi l'obiettivo tematico 6 *'Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse'*, con un avanzamento del 54,9 per cento pari a 2.209 milioni.

L'obiettivo tematico 3 sulla promozione della competitività delle piccole e medie imprese agricole raggiunge una percentuale di avanzamento pari al 40,6 per cento con un totale speso di 3.613 milioni. L'obiettivo tematico 4 *'Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio'* presenta spese pari a 353 milioni con una percentuale del 36,8 per cento.

#### **IV.3 LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE**

L'incremento dei livelli di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno passa necessariamente da una riattivazione del braccio nazionale delle politiche di coesione, il cui scarso grado di utilizzo e avanzamento negli ultimi anni non è compatibile con le esigenze di un'area che evidenzia così gravi ritardi infrastrutturali e dinamiche tanto divergenti nella performance economica rispetto al resto d'Italia e d'Europa.

Pertanto, la Legge di Bilancio per il 2020 ha profondamente modificato i meccanismi di riprogrammazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), al fine di accelerare la capacità di spesa delle amministrazioni, centrali e regionali<sup>65</sup>.

L'obiettivo è di accelerare l'attuazione del FSC già a partire dall'anno in corso per poi raggiungere nel biennio 2021-2022 i livelli di spesa raggiunti nel settennio 2007-2013. Al riguardo, secondo le stime contenute nel Piano Sud 2030, la spesa si attesterà su valori pari a 3,5, 4,5 e 4,5 miliardi, rispettivamente nel 2020, 2021 e 2022: ciò comporterà nel triennio una maggiore spesa di circa 6,5 miliardi rispetto ai recenti trend declinanti.

In questa prospettiva, occorre dare da subito<sup>66</sup>, continuità al potenziamento della leva nazionale delle politiche di coesione. Pertanto, l'ammontare delle risorse da destinare agli interventi a favore del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 è determinato in 73,5 miliardi. Il vincolo di destinazione territoriale a favore del Mezzogiorno è fissato all'80 per cento. In considerazione di ciò, nel prossimo periodo di programmazione la quota percentuale di PIL destinata al FSC, è incrementata dallo 0,5 per cento dell'attuale ciclo di programmazione allo 0,6 per cento.

La programmazione del FSC 2021-27 assumerà le innovazioni strategiche, organizzative e procedurali finalizzate a rafforzare la leva nazionale delle politiche di coesione, con un rafforzamento del presidio centrale. La programmazione sarà oggetto di un apposito percorso partenariale per individuare le priorità di intervento che verranno perseguite attraverso un Piano di sviluppo e coesione nazionale per ciascuna missione del Piano Sud 2030, in un'ottica di complementarità con la programmazione dei Fondi europei. Ai cinque Piani si affiancherà, inoltre, un Piano di sviluppo e coesione per la '*Rigenerazione amministrativa*', che assicuri il supporto agli enti territoriali nel processo di investimento e il rafforzamento della capacità amministrativa. Per ciascuna missione, sarà istituito un Comitato di indirizzo con funzioni di coordinamento strategico dell'attuazione delle azioni presenti nei Piani.

---

<sup>65</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 44 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, come modificato dalla Legge di Bilancio per il 2020, la pluralità dei documenti programmatici attualmente esistenti riferiti all'utilizzo del FSC per i cicli 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020 (includendo anche risorse rinvenienti dall'ex Fondo per le aree sottoutilizzate) è oggetto di una profonda riorganizzazione. Il Cipe, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, approva un unico Piano operativo (denominato «Piano sviluppo e coesione») per ciascuna amministrazione titolare di interventi, con modalità unitarie di gestione e monitoraggio, in un'ottica di semplificazione procedurale e di migliore attuazione degli interventi.

<sup>66</sup> Come previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 88 del 2011.



## V. LE AREE PRIORITARIE DELL'AGENDA DI GOVERNO E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGs)

In questo capitolo si illustra come le priorità individuate dal Governo potranno influenzare il posizionamento dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) adottati dall'ONU con l'Agenda 2030. L'Italia è stata protagonista nel processo di costruzione, sottoscrizione e lancio della rinnovata Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e tale impegno si è tradotto, in ambito nazionale, nell'adozione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) che<sup>67</sup> costituisce lo strumento di coordinamento dell'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia.

### LA PRIORITÀ 1 E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGs)

L'implementazione delle misure strutturali che il Governo ha previsto per realizzare un sistema fiscale a sostegno della crescita permetterà di migliorare gli indicatori di sviluppo sostenibile relativi all'Obiettivo n.8 - "Lavoro dignitoso e crescita economica" in particolare per gli indicatori di crescita sostenibile e l'obiettivo n.17 "Partenariati per il conseguimento degli obiettivi" in particolare in merito all'indicatore relativo al debito pubblico. In quest'area prioritaria si punta ad un triplice scopo: un bilancio sostenibile per rafforzare la credibilità e ridurre il premio di rischio sul debito pubblico; il rafforzamento della capacità fiscale e di riscossione delle entrate delle Amministrazioni pubbliche; un sistema impositivo funzionale alla crescita e all'efficiente allocazione delle risorse in chiave di equità.

L'elevato debito pubblico dell'Italia rappresenta un importante squilibrio macroeconomico, che è destinato ad acuirsi a seguito delle misure straordinarie di sostegno all'economia messe in campo a seguito della pandemia da COVID-19. Dopo avere affrontato l'emergenza sanitaria, il Governo si concentrerà per porre il debito su un deciso sentiero di riduzione nel medio periodo, al contempo destinando spazi finanziari a misure sia di carattere sociale sia di promozione della crescita economica sostenibile. La valorizzazione del patrimonio pubblico potrà contribuire alla riduzione del rapporto debito/PIL insieme ad una rinnovata azione di revisione della spesa e ad ulteriori progressi nel contrasto all'evasione fiscale. Quest'ultima consentirà anche di attuare un'efficace azione di riqualificazione della spesa delle Amministrazioni pubbliche.

Risulta in miglioramento l'indicatore sulla capacità fiscale e di riscossione: l'indicatore di incidenza delle entrate delle Amministrazioni pubbliche sul Pil colloca l'Italia su livelli leggermente superiori alla media dei 28 Paesi dell'UE. Su questo risultato incidono in maniera prevalente anche gli effetti delle misure di contrasto all'evasione. Pur non essendoci un indicatore specifico di misurazione dei

<sup>67</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 34 del D.lgs. n. 152 del 2006.

risultati della lotta all'evasione tra gli SDG's, gli effetti di queste politiche si riflettono sull'intero Obiettivo tramite maggiori entrate fiscali. Gli incentivi per i pagamenti elettronici, la fatturazione e lo scontrino elettronico, il potenziamento delle banche dati a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria, oltre a più severe sanzioni hanno prodotto risultati concreti e costituiscono i pilastri dell'azione governativa in questo ambito. La valorizzazione della cultura della legalità fiscale potrà, inoltre, ridurre le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi con effetti trasversali positivi anche su altri obiettivi di sviluppo sostenibile.

Si procederà a una riforma complessiva finalizzata a disegnare un fisco equo, semplice e trasparente per i cittadini, che riduca il cuneo fiscale sul lavoro e favorisca i ceti medi e le famiglie con figli. Punti chiave della nuova imposta saranno la semplificazione del sistema delle detrazioni, la riduzione e la rimodulazione delle aliquote fiscali.

Un contributo per il raggiungimento di molti obiettivi dell'Agenda ONU 2030 verrà anche dalle proposte di *policy* contenute nel Piano per il Sud 2030 (per i dettagli del Piano si veda il capitolo IV.1) ed in particolare nelle missioni in cui esso è articolato. Molte missioni del Piano sono riconducibili agli Obiettivi n.8 e 17, legati alla crescita economica e alla sostenibilità dei bilanci, ed in particolare le missioni 'Un Sud rivolto ai giovani', 'Un Sud connesso ed inclusivo', 'Un Sud per la svolta ecologica' ed 'Un Sud frontiera dell'innovazione'. Il solo Obiettivo n.17 si incrocia con la missione 'Un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo'.

#### **LA PRIORITÀ 2 E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGs)**

L'implementazione delle misure strutturali relative al mercato del lavoro, scuola e competenze attraverso misure di sostegno all'occupazione, all'uguaglianza di genere e all'istruzione, contribuirà al miglioramento della *performance* dell'Italia per gli indicatori relativi agli Obiettivi n.4 'Istruzione di qualità', n.5 'Uguaglianza di genere' e n.8 'Lavoro dignitoso e crescita economica' in particolare per gli indicatori dell'area occupazione.

L'Obiettivo n.4 monitora la qualità dell'istruzione quale fattore rilevante per migliorare la vita e le opportunità delle persone e si concentra sul percorso formativo degli individui. L'Italia è ancora agli ultimi posti in Europa per numero di laureati, tasso di abbandono scolastico e competenze: questi ultimi aspetti costituiscono la cosiddetta 'povertà educativa', che si traduce in una disuguaglianza nelle opportunità offerte agli individui. L'indicatore sull'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione dei giovani tra 18 e 24 anni costituisce un campanello di allarme, soprattutto per le consistenti differenze territoriali, a svantaggio del Mezzogiorno e della componente maschile<sup>68</sup>. Per quanto riguarda il trend, invece, il 2019 registra una diminuzione dei giovani che hanno abbandonato precocemente gli studi, invertendo il dato negativo degli anni 2017-2018. Ampie differenze territoriali e andamenti negativi riguardano anche l'indicatore relativo alla quota di popolazione dai 30 ai 34 anni che ha completato l'istruzione terziaria. Ugualmente basse sono le competenze funzionali linguistiche, matematiche e scientifiche.

<sup>68</sup> Nelle Isole e nel Sud, i 18-24enni con un livello di istruzione basso, non inseriti in un percorso di formazione sono, rispettivamente, il 22,3 e il 17,3 per cento, contro il 10,6 del Nord-Est, il 10,7 del Centro e il 13,3 del Nord-Ovest.

Il Governo, tenendo conto dell'urgenza di intervenire per correggere le vulnerabilità del sistema di istruzione nel suo complesso, ha agito con una pluralità di misure che potranno influire anche sul miglioramento degli indicatori legati a questo Obiettivo. Le risorse pubbliche destinate all'istruzione, alla ricerca, alla diffusione dell'innovazione, digitalizzazione e interconnessione nei processi produttivi e alla diffusione delle competenze informatiche sono state complessivamente aumentate, anche a livello qualitativo. Per accrescere il numero di laureati in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, la Legge di Bilancio per il 2020 ha incrementato le risorse destinate alle borse di studio con lo scopo di sostenere il diritto allo studio universitario con ricadute positive sull'indicatore di istruzione terziaria. Ulteriori interventi hanno riguardato gli investimenti sull'edilizia scolastica, l'inclusione scolastica, il rafforzamento della scuola digitale e la formazione dei docenti per ridurre il precariato e renderne più efficiente il reclutamento. In prospettiva si prevede di intervenire ulteriormente per la valorizzazione della formazione, in particolare dell'istruzione terziaria e del suo collegamento con il territorio.

Gli indicatori relativi all'Obiettivo n.5 misurano i progressi ottenuti nella promozione della parità di genere. Guardando ai risultati complessivi di tali indicatori il divario di genere in Italia risulta ancora molto ampio e si rivela innanzitutto nei tassi di occupazione femminile, in cui il *gap* rispetto agli uomini rimane tra i più alti d'Europa. Questo dato è anche indice della scarsa capacità di impiego e valorizzazione del capitale umano in Italia in quanto, pur avendo le giovani donne livelli di istruzione più elevati rispetto ai loro pari uomini, sussistono grandi differenziali, a loro sfavore, nei tassi di occupazione all'uscita dagli studi.

Lo svantaggio delle donne occupate con figli rispetto a quelle senza figli è di circa 19,1 punti percentuali, stabile rispetto al 2018 e in lieve miglioramento rispetto al 2010 <sup>69</sup>; in questo rapporto le giovani donne con figli piccoli sono le più penalizzate. Istruzione e lavoro retribuito sono fortemente limitati dalla rilevante quota di tempo giornaliero impiegato dalle donne nel lavoro non retribuito domestico e di cura. Minore accesso alle figure apicali, maggiore diffusione di lavori *part-time* e carriere discontinue, assieme ad una diversa struttura per età determinano anche forti differenziali di genere nei redditi da lavoro. Alcuni segnali positivi emergono dalla presenza femminile nei luoghi decisionali e politici, in aumento costante anno dopo anno. Un dato preoccupante riguarda gli omicidi di donne: rispetto al 2010 l'incremento, nel 2018, è stato di 17 punti percentuali con un aumento degli omicidi commessi dal partner attuale.

L'impegno del Governo all'eliminazione dei divari di genere è stato esplicitato fin dal suo insediamento e si è concretizzato in numerose misure della Legge di Bilancio per il 2020, sotto forma di incentivi all'occupazione femminile e di svariate misure di sostegno alla maternità. Alcuni degli indicatori relativi ai divari di genere potranno migliorare grazie alle recenti iniziative a favore delle famiglie che includono il contributo economico 'Bonus asili nido e per forme di assistenza domiciliare' con il quale è stato abbattuto il costo relativo al pagamento delle rette degli asili nido, pubblici e privati, e per forme di assistenza presso la propria

<sup>69</sup> Misurato dal rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e il tasso di occupazione delle donne senza figli.



abitazione in caso di figli con disabilità grave. Inoltre, è stato incrementato e convertito in contributo economico universale l'Assegno di natalità' (cd. 'Bonus bebè') ed è stato mantenuto il 'Premio alla nascita' (cd. 'Bonus mamma domani'). È stato infine esteso il congedo di paternità per il padre lavoratore dipendente privato, da 5 a 7 giorni, più un giorno di congedo facoltativo in alternativa alla madre. È intenzione del Governo adottare ulteriori misure per favorire l'occupazione delle componenti deboli del mercato del lavoro e ridurre l'area dell'inattività, grazie anche alla continuità degli ultimi anni dell'esercizio (il quinto nel 2020) previsto dalla legge 196 del 2009, sul bilancio di genere, strumento che mira a realizzare una maggiore trasparenza sulla destinazione delle risorse di bilancio e sul loro impatto su uomini e donne. Con riguardo all'occupazione e all'imprenditoria femminile, occorre intraprendere anche iniziative volte ad incoraggiare gli studi nelle materie scientifiche e tecnologiche e a fornire strumenti agevolati anche nei settori strategici per la crescita economica.

L'Obiettivo n.8 coinvolge il tema occupazionale, con indicatori che rilevano il tasso di occupazione ma anche la qualità del lavoro per tutte le categorie - in particolare per quelle a più elevato rischio di esclusione - l'equità nelle retribuzioni, le condizioni di sicurezza e l'eliminazione di ogni forma di sfruttamento del lavoro. Nonostante il recente miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro, nel 2018, il divario tra tasso di disoccupazione italiano ed europeo è ancora significativo con una situazione fortemente differenziata a livello territoriale; i miglioramenti nell'ultimo anno (-0,6 punti percentuali) sono stati solo marginalmente superiori alla media dei Paesi Ue28. A febbraio 2020 il tasso di disoccupazione in Italia si attestava al 9,7 per cento, in lieve calo, ma la crisi sanitaria legata al COVID-19 che ha investito il Paese nelle scorse settimane potrà incidere negativamente su questo indicatore. A tal fine, i diversi provvedimenti che il Governo ha varato nell'emergenza attenueranno la perdita di posti di lavoro e la povertà reddituale conseguenti alla chiusura delle attività produttive (in proposito si veda il capitolo III).

La condizione giovanile nel mercato del lavoro desta particolare preoccupazione: le difficoltà di inserimento occupazionale dei giovani sono testimoniate oltre che da un alto tasso di disoccupazione giovanile, anche dalla consistente presenza di NEET, con una quota - pari al 22,2 per cento nel 2019 - tra le più alte d'Europa, pur essendo in calo rispetto al 2018. Contribuiscono ad aggravare le problematiche di questa fascia di popolazione la precarietà dell'occupazione e la presenza di vasti fenomeni di sovra-istruzione, che rivelano una più generale problematica di *skills -mismatch*.

La strategia del Governo in questo ambito è di vasta portata e investe diverse dimensioni del mondo del lavoro. L'introduzione del RdC, con gli strumenti di politiche attive del lavoro ad esso collegati, potrà sostenere concretamente la ricerca di una occupazione anche grazie alla piena implementazione delle due piattaforme digitali ad esso collegate. Al RdC si lega l'attuazione del piano di potenziamento dei Centri per l'Impiego, al fine di realizzare gli obiettivi di inclusione attiva, essenziali per integrare le persone nel mercato del lavoro e nei percorsi di formazione. In prospettiva, il Governo ritiene prioritario avviare una riqualificazione dei servizi e delle politiche del lavoro per migliorare l'occupabilità delle persone, soprattutto giovani (in particolare i NEET). Un contributo rilevante potrà venire dalla riforma fiscale, che introdurrà un sistema diretto ad incentivare

la stabilità occupazionale senza penalizzare la necessaria flessibilità, con un focus particolare sui giovani.

Sugli Obiettivi n.4, n.5 e n.8 inciderà anche il Piano Sud 2030, ed in particolare le missioni 'Un Sud rivolto ai giovani', 'Un Sud connesso ed inclusivo' ed 'Un Sud per la svolta ecologica' (limitatamente agli Obiettivi n.4 e 8), intervenendo sull'istruzione per rafforzare il capitale umano e riattivare la crescita e sulla eliminazione delle disuguaglianze di genere.

### **LA PRIORITÀ 3 E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGs)**

**L'implementazione delle misure strutturali relative alle politiche sociali, al sostegno delle famiglie e al contrasto alla povertà contribuirà al miglioramento degli Obiettivi n.1 'Povertà zero', n.3 'Salute e benessere' e n.10 'Ridurre le disuguaglianze'.**

In Italia nel 2019 si confermano i progressi nella riduzione della povertà: l'indice di rischio di povertà o esclusione sociale è migliorato nel 2019 e la percentuale di popolazione a rischio per questa condizione risulta in diminuzione. La difficoltà di entrare e restare nel mercato del lavoro rimane la causa principale di esclusione sociale ed è segnalata dalla quota di coloro che vivono in famiglie con una intensità di lavoro molto bassa, indicatore che ha tuttavia iniziato a mostrare segni di miglioramento nell'ultimo anno rilevato (2018). Nel Paese, come nel resto d'Europa, la più diffusa forma di povertà è quella reddituale: essa riguarda il 20,3 per cento della popolazione ed è peggiorata rispetto al 2013, mentre è rimasta stabile rispetto al 2017. Tale condizione si è andata aggravando negli ultimi anni anche a causa della diffusione del lavoro 'povero', associato a una bassa retribuzione, una minore quantità di ore lavorate, un basso titolo di studio, la precarietà e la nazionalità straniera. Anche in questo caso le disparità regionali sono molto ampie, sia per l'indicatore composito sulla povertà o esclusione sociale, sia per le misure che lo compongono. Risulta in diminuzione anche l'indicatore di grave deprivazione materiale (8,5 per cento nel 2018, era il 10,1 per cento nel 2017)

La fotografia risultante dagli indicatori di sviluppo sostenibile in quest'area giustifica il forte impegno del Governo sul fronte delle politiche sociali, con misure fiscali che incidono sul benessere e consentono di ridurre le disuguaglianze, tramite la redistribuzione di risorse, finanziando l'ampliamento dell'offerta di servizi e riducendo gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro e alla conciliazione tra esigenze familiari e attivazione lavorativa. Nell'ambito del *Family Act*, verrà reso operativo il 'Fondo assegno universale e servizi alla famiglia', che è stato appositamente introdotto nella Legge di Bilancio per il 2020 come base di partenza per strutturare politiche a sostegno economico delle famiglie attraverso l'istituzione di un assegno universale per i figli e il sostegno all'educazione degli stessi, nonché a riorganizzare la normativa sui congedi parentali, la promozione del lavoro femminile e dell'autonomia dei giovani. Le misure di sostegno alle famiglie non si configurano esclusivamente come ulteriori misure di contrasto alla povertà, dirette alle categorie meno abbienti, bensì come aiuti indispensabili per tutte le famiglie con figli, a prescindere dall'occupazione dei genitori: un contributo economico che lo Stato offrirà alle famiglie per ogni figlio a carico, dalla nascita all'età adulta.

La piena operatività del RdC e della Pensione di Cittadinanza (PdC), come strumenti di contrasto alla povertà e al disagio sociale, potrà migliorare la condizione di quanti si trovano in condizione di povertà o esclusione sociale. Le misure restrittive rese necessarie per limitare i contagi da COVID-19 avranno profonde ricadute sulle opportunità lavorative e la capacità reddituale di larga parte della popolazione, acuendo situazioni di disagio economico già esistenti. Il Governo sta, pertanto, moltiplicando gli sforzi verso coloro le cui condizioni lavorative si sono aggravate o che versano in condizioni di povertà con misure di sostegno all'occupazione e al reddito (Cassa Integrazione, indennizzi, strumenti di sostegno familiare, Reddito di emergenza). Per l'assistenza alimentare alle persone indigenti, si consolideranno gli strumenti nazionali e comunitari già operativi che consentono, attraverso la collaborazione tra Stato e enti caritativi, di garantire cibo a oltre 3 milioni di persone, con la possibilità di incrementare ulteriormente gli interventi.

Un ridisegno del sistema di tutela e di protezione delle persone con disabilità sarà condotto attraverso l'adozione di una disciplina organica (Codice) in materia, con l'obiettivo di orientare le politiche generali verso un percorso individualizzato di vita indipendente, in accordo con l'approccio sostenuto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Per le politiche legate alla salute e al benessere della popolazione l'Obiettivo 3 misura, tra l'altro, il tasso di mortalità di varie fasce della popolazione e per diverse cause, la speranza di vita in buona salute alla nascita, il consumo di sostanze dannose, il tasso di fecondità e la copertura vaccinale. L'accesso a servizi sanitari di qualità è generalmente buono in Italia, che da tempo ha raggiunto l'obiettivo definito dalle Nazioni Unite per la mortalità neonatale e per la mortalità sotto i 5 anni, collocandosi su livelli tra i più bassi in Europa. In linea con i *trend* globali, il tasso standardizzato di mortalità tra 30-69 anni per tumori maligni, diabete mellito, malattie cardiovascolari e malattie respiratorie croniche è in costante diminuzione dal 2004. A sostegno del settore sanitario la Legge di Bilancio per il 2020 ha confermato l'incremento di risorse pari a 2 miliardi per il 2020 e 1,5 per il 2021 del Fondo Sanitario Nazionale ed ha abolito, a decorrere dal 1° settembre 2020, il *super ticket*, immettendo a questo scopo risorse aggiuntive rispetto a quelle del Fondo. Inoltre, il Governo porterà avanti il programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie per la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico.

Gli indicatori sanitari, seppure generalmente positivi per l'Italia, sono tuttavia destinati a modificarsi a seguito dell'emergenza legata al COVID-19 che ha impattato severamente sul Paese, mettendo in luce la complessità della gestione tra i diversi livelli di governo. La necessità di potenziare il Sistema Sanitario su tutto il territorio ha indotto il Governo ad agire innanzitutto per incrementare il personale sanitario - anche con disposizioni straordinarie relative all'abilitazione alla professione - assicurando risorse adeguate per rendere più flessibili i vincoli assunzionali. Sono state stanziare risorse per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario del personale sanitario, incrementato il Fondo Sanitario e aumentati i posti letto in terapia intensiva e nelle unità di pneumologia e malattie infettive.

Povertà, salute e lotta alle disuguaglianze sono anche oggetto del 'Piano Sud 2030' grazie alle azioni contemplate dalle missioni 'Un Sud connesso ed inclusivo' ed 'Un Sud per la svolta ecologica'. La riduzione delle disuguaglianze, su cui si

concentra l'Obiettivo n.10 è anche oggetto della quinta missione del Piano: 'Un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo'.

#### LA PRIORITÀ 4 E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGs)

L'implementazione delle misure strutturali atte a sostenere la produttività, la competitività, la giustizia e il settore bancario contribuirà al miglioramento dei risultati nell'Obiettivo n.8 - 'Lavoro dignitoso e crescita economica'- in particolare per gli indicatori di crescita sostenibile - e dell'Obiettivo n.16 'Pace, giustizia e istituzioni forti', in particolare per quanto riguarda il *target* relativo all'accesso alla giustizia e alla fiducia nelle istituzioni.

La qualità delle istituzioni e dei servizi per la popolazione è valutata attraverso il livello di corruzione, mentre il numero di detenuti in attesa di primo giudizio e la lunghezza dei procedimenti civili danno conto del livello di efficienza ed efficacia del sistema giudiziario e del livello di soddisfazione dei cittadini rispetto ai pubblici uffici.

Al 31 dicembre 2019 la percentuale di detenuti in attesa di primo giudizio in Italia era del 16 per cento della popolazione carceraria, con differenze significative a livello regionale determinate anche dal diverso grado di efficienza del sistema giudiziario (comunque in decremento rispetto al 16,5 del 2018). L'indicatore relativo al fenomeno della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni rivela una situazione sul territorio molto variegata anche in funzione degli ambiti della corruzione<sup>70</sup>. Questo indicatore a livello nazionale è una *proxy* dell'indicatore di percezione della corruzione per confrontare la situazione di tutti i Paesi UE. In tale indicatore l'Italia ha un valore di 53, in una scala da 0 a 100, che rappresenta il massimo di trasparenza delle istituzioni; si tratta di un dato in miglioramento negli ultimi anni, ma che colloca l'Italia ancora lontano dai principali Paesi europei<sup>71</sup>.

La soddisfazione rispetto ai servizi è rappresentata dall'ISTAT oltre che da indicatori omogenei a livello internazionale, anche da un indicatore nazionale riferito alla durata dei procedimenti civili, essenziale per identificare l'efficienza del sistema giudiziario. In questo caso, la durata dei procedimenti civili in Italia pur continuando ad abbreviare i tempi di ulteriori 20 giorni nel 2019 rispetto all'anno precedente, rimane elevata e pari a 421 giorni. Miglioramenti si sono registrati negli ultimi anni nella maggior parte delle Regioni e soprattutto nel Centro-Sud, anche se il Mezzogiorno resta ancora ben al di sopra della media nazionale.

Tra le misure messe in campo dal Governo un impatto positivo su questo obiettivo verrà dal disegno di legge delega per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e dal disegno di legge recante deleghe al governo per l'efficienza del processo penale<sup>72</sup> e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'Appello<sup>73</sup>. Impatto significativo avranno, inoltre, le politiche di digitalizzazione già avviate per assicurare l'efficienza del sistema

<sup>70</sup> Questo indicatore è calcolato sulla base di indagini periodiche aggiornabili solo ogni 5-6 anni. Esso varia, nel 2016, dal 17,9 per cento del Lazio al 2 della Provincia autonoma di Trento (ISTAT, La corruzione in Italia, 2017). Valori elevati si registrano anche in Abruzzo (11,5 per cento) e Puglia (11).

<sup>71</sup> Rispetto alla Spagna con 62, alla Francia con 69 e alla Germania con 80.

<sup>72</sup> Il DdL per la riforma del processo civile è AS1662. La riforma del processo penale è nel DdL AC 2435.

<sup>73</sup> Rispettivamente AS 1662 e AC 2435.

giudiziario. La semplificazione amministrativa e normativa, insieme alla promozione di una Pubblica Amministrazione snella e aperta, sono state individuate dal Governo come il fulcro del rilancio della macchina amministrativa per eliminare gli intralci alla competitività del Paese. Per maggiori dettagli si rinvia al capitolo III.

Tutte le misure di innovazione tecnologica, educazione, sistema fiscale e incentivi al credito sono politiche che agiscono sul processo produttivo e sulla crescita competitiva del Paese, con effetti potenzialmente positivi sull'Obiettivo legato alla crescita economica. Queste dovranno essere sostenute al massimo nella fase di uscita dalla crisi pandemica e la spinta che verrà data dal *Green and Innovation Deal* sarà il volano di questa strategia. I tre indicatori chiave sono la crescita del PIL pro-capite, la produttività e gli investimenti. Con la riduzione del cuneo fiscale e contributivo il Governo ha affrontato uno dei principali nodi strutturali per garantire sia la sostenibilità economica e sociale della crescita sia maggiori margini di competitività alle imprese. Allo stesso modo, agendo sulla contrattazione di secondo livello, si potrà ridurre il peso sulla competitività dell'Italia del gap di produttività del lavoro.

La Legge di Bilancio per il 2020 ha destinato ingenti risorse ad investimenti pubblici e alla promozione di quelli privati, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale, all'efficientamento e al rinnovo degli edifici pubblici e privati, nonché all'innovazione. Il Governo intende sostenere ulteriormente tale impegno sugli investimenti, nel contesto del *Green New Deal* e delle priorità di Governo su sostenibilità, innovazione, inclusività, semplificando e snellendo le procedure amministrative anche attraverso una semplificazione del Codice degli appalti.

Andranno superati i profondi divari di competitività interni legati alle infrastrutture, operando prioritariamente nel Mezzogiorno, dove l'investimento infrastrutturale dovrà consentire di migliorare l'accesso e la connessione alle reti europee TEN-T, il cui sviluppo è ulteriormente assistito dalle misure di regolazione adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti in tema di accesso equo e trasparente agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari in essi resi, dando con ciò piena attuazione ai principi contenuti nel Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177. L'impegno del Governo è quello di assicurare anche strumenti adeguati a sostenere l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, potenziando il Piano straordinario per la promozione del *'Made in Italy'* e l'attrazione degli investimenti in Italia.

Allo stesso tempo, alla luce della crisi sanitaria, è emersa la necessità di riorientare le scelte di politica industriale verso una specializzazione produttiva che non trascuri le produzioni fondamentali per le esigenze nazionali. Oltre a ciò andranno eliminate le barriere regolatorie in uscita e in entrata che riducono l'efficienza settoriale e non permettono il dispiegarsi di una concorrenzialità. Il D.L. 'Rilancio' è, inoltre, intervenuto nei settori delle infrastrutture, dei trasporti, del mercato del lavoro e del supporto alle imprese, al fine di evitare che l'attuale emergenza sanitaria impatti negativamente sui tre indicatori chiave considerati.

Un impatto positivo è previsto anche dalle misure del 'Piano Sud 2030' ed in particolare dalle azioni delle missioni 'Un Sud connesso ed inclusivo' ed 'Un Sud frontiera dell'innovazione', che incideranno sulla crescita economica come richiesto dall'Obiettivo n.8.

## LA PRIORITÀ 5 E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGs)

L'implementazione delle misure strutturali relative alla Priorità 5 contribuirà al raggiungimento degli 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'.

L'Obiettivo n.7, che misura la sostenibilità energetica e ambientale di un Paese disegna un quadro positivo per l'Italia: l'intensità energetica primaria è diminuita progressivamente nel tempo e un incremento considerevole è stato registrato anche per quanto riguarda la quota di consumo di energia da fonti rinnovabili (FER). Anche per gli indicatori di produttività energetica e di intensità delle emissioni di gas a effetto serra del consumo di energia, l'Italia registra una *performance* migliore di quella della media dei partner UE. Il buon posizionamento del Paese in termini di livello medio nasconde, tuttavia, andamenti molto differenziati sia per settore di attività economica che per Regioni.

L'Obiettivo n.9 si focalizza su infrastrutture, innovazione e industrializzazione ed è un obiettivo trasversale rispetto all'Agenda 2030, propedeutico al raggiungimento di molti altri obiettivi di sostenibilità e di efficiente erogazione di quei servizi pubblici che favoriscono la crescita economica e il miglioramento del benessere sociale<sup>74</sup>. La promozione dell'industrializzazione, come motore per maggiori investimenti, è misurata dalla capacità di fare ricerca e dalle performance nel settore manifatturiero. Per quanto riguarda quest'ultimo ambito, tra il 1995 e il 2018 l'Italia ha registrato un ridimensionamento sia in termini di occupazione sia di valore aggiunto sul totale. L'intensità di ricerca risultava invece stabile all'1,39 per cento del PIL nel 2018 (ultimo dato disponibile) con un andamento in linea con quello medio europeo. Per quanto riguarda il personale coinvolto nella Ricerca e Sviluppo (R&S), vi è ancora un ampio *gap* con i principali Paesi europei oltre che un consistente divario territoriale. È, tuttavia, aumentato il numero di imprese innovative nell'ultimo triennio con una intensità tecnologica più elevata al Nord rispetto al Centro e al Mezzogiorno. Gli indicatori di trasporto sostenibile indicano, in alcuni casi, una situazione di ritardo dell'Italia rispetto alla media dei Paesi UE.

L'Obiettivo n.11 è rivolto al tema della sostenibilità urbana, intesa in termini di consumo energetico, consumo del suolo, emissioni di carbonio e crescente pressione sull'ambiente e la salute pubblica. Le dimensioni considerate sono molteplici e servono per identificare la qualità della vita nelle città. In Italia un terzo delle famiglie ha difficoltà di collegamento con i servizi pubblici nella zona in cui risiede. Nelle periferie delle aree metropolitane la difficoltà è maggiore mentre sono in miglioramento i parametri relativi all'inquinamento atmosferico nelle città capoluogo di provincia.

Nel corso del 2019, in particolare, sono stati finanziati progetti, anche in collaborazione con le Regioni e le Associazioni dei consumatori, mirati

<sup>74</sup> Dal 2019 l'ISTAT misura questo obiettivo - oltre che con gli indicatori suggeriti dall'ONU - anche con 2 indicatori, di *proxy* o di contesto nazionale relativi alle imprese aventi connessione a banda larga fissa e imprese che hanno un sito *Web/home page* o almeno una pagina su Internet.



all'accrescimento della consapevolezza dei consumatori circa i consumi sostenibili, la lotta allo spreco alimentare e l'efficienza energetica. Tali azioni rientrano nell'Obiettivo n.12 relativo ai consumi responsabili e mirano all'educazione al consumo al fine di renderlo consapevole e sostenibile.

L'Obiettivo n.13 riguardante i cambiamenti climatici registra, per l'Italia, un *trend* in diminuzione dei gas serra totali. I tre quarti delle emissioni sono stati generati dalle attività produttive e un quarto dalla componente consumi delle famiglie. Nell'ultimo anno la dissociazione tra la dinamica delle emissioni delle attività produttive e il PIL, pur soggetta a fasi alterne, sembra essersi accentuata.

L'Italia è particolarmente interessata all'attuazione del *target* relativo alla capacità di adattamento ai rischi legati al clima<sup>75</sup> e ai disastri naturali, a causa all'intensificarsi degli eventi calamitosi legati ai cambiamenti climatici, che provocano maggiori perdite e danni dove il territorio e le infrastrutture sono più fragili e vulnerabili, nonché in relazione alla necessità di prevenire la siccità anche al fine di non precludere il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui alla direttiva 2000/60CE e di assicurare l'accesso universale all'acqua.

L'Obiettivo n.14 è estremamente rilevante per l'Italia: in questo campo è fondamentale attuare in modo coordinato e sinergico la Direttiva Quadro sulla Strategia Marina e la Pianificazione Spaziale Marittima che garantiscono l'efficacia dell'approccio eco-sistemico per la sostenibilità delle attività antropiche in mare. La salvaguardia del settore marittimo è anche essenziale per il forte contributo alla riduzione dei gas serra e dei carichi inquinanti che da esso può derivare.

L'Obiettivo n.15 punta alla salvaguardia degli ecosistemi terrestri e della loro biodiversità ed ha particolare rilievo per l'Italia in quanto buona parte del territorio nazionale è coperto da boschi, la cui estensione è aumentata di oltre il 20 per cento in quindici anni. In termini di copertura forestale del territorio nazionale, l'Italia occupa il 19° posto in Europa, ma è il paese che registra il maggiore incremento della copertura negli ultimi 15 anni (quasi 6 punti percentuali, contro 1,5 della media UE). Tale estensione è alimentata in larga misura dall'abbandono e dal degrado dei paesaggi rurali dell'entroterra, paesaggi ed ecosistemi di grande valore culturale e ambientale il cui deterioramento e abbandono innesta altresì fenomeni di dissesto idrogeologico. In questo contesto sarà fondamentale la valorizzazione dell'attività agricola e la gestione forestale come primo presidio contro il dissesto idrogeologico, in particolare nelle aree interne.

Le misure che il Governo ha messo in campo e che potranno incidere positivamente sugli indicatori relativi agli obiettivi n.7, n.13 e n.15, sono state introdotte dalla Legge di Bilancio per il 2020 e dal D.L. Clima<sup>76</sup> e sono volte a favorire gli investimenti pubblici e privati a sostegno della transizione ambientale e dello sviluppo sostenibile dell'economia del Paese. Inoltre, il *Green New Deal* italiano ed il relativo Fondo destinato ad operazioni finanziarie da parte del MEF sono destinati ad attirare finanziamenti pubblici e privati per investimenti verdi e sostenibilità ambientale<sup>77</sup>. Il Governo avrà particolare riguardo per gli investimenti

<sup>75</sup> Anche in ragione di quanto dispone in materia la direttiva 2007/60/CE.

<sup>76</sup> D.L. 14 ottobre 2019, n. 111, cvt con modificazioni con legge 12 dicembre 2019, n. 141.

<sup>77</sup> Per maggiori dettagli si veda il par. III.6 e la Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, allegata al presente Documento di Economia e Finanza.

funzionali alla tutela dell'ambiente e al risparmio energetico. In attuazione del programma *Green New Deal* si arriverà alla elaborazione del Piano di politica economico-finanziaria per l'Innovazione e la Sostenibilità (PINS).

Sugli obiettivi n.9 e n.11 sono attesi effetti positivi dalle diverse misure intraprese per lo sviluppo degli investimenti sostenibili e infrastrutturali nella mobilità al fine di garantire l'efficacia, l'efficienza e la qualità degli spostamenti con attenzione all'ambiente, alla sicurezza e all'inclusione sociale. In particolare, per quanto riguarda l'Obiettivo n.11 relativo alla sostenibilità urbana, potranno impattare positivamente le misure previste dal D.L. Clima relative agli interventi di forestazione urbana e alla gestione sostenibile delle città nell'ambito del 'Programma Italia verde'. Verrà data priorità alla garanzia di appalti pubblici sostenibili, trasparenti e con tempi certi, mentre il Piano straordinario di investimenti infrastrutturali promuoverà il coordinamento di vari strumenti di intervento. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima intende realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e accompagni tale transizione.

Il 'Piano Sud 2030' contribuirà al raggiungimento degli Obiettivi n. 9 e n.11 grazie alle azioni previste nella seconda missione, 'Un Sud connesso ed inclusivo'. Su entrambi gli Obiettivi potranno influire anche le misure delle missioni: 'Un Sud per la svolta ecologica', 'Un Sud frontiera dell'innovazione' ed 'Un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo' (solo per l'Obiettivo n.9).

Inoltre, quanto previsto in attuazione della missione 'Un Sud per la svolta ecologica', potrà produrre effetti anche sugli Obiettivi n. 7, 8, 13 e 15.

Il Governo ha ritenuto essenziale, per facilitare la transizione delle imprese verso un modello maggiormente competitivo, dotarsi di una strategia pluriennale (Piano 'Transizione 4.0') per l'innovazione e la trasformazione digitale attraverso l'introduzione di un unico strumento di accesso agli incentivi, il credito di imposta, articolato su più finalità: ricerca, sviluppo e innovazione; acquisto macchinari; innovazione nei processi produttivi; formazione. Le nuove misure garantiranno una maggiore competitività, tendendo a premiare maggiormente chi più investe in innovazione sostenibile, ricerca, sviluppo e formazione. Per maggiori dettagli si rinvia al par. III.6.

Per quanto riguarda gli indicatori il capitolo fa riferimento alla tabella degli SDG's pubblicata nel *Country Report*.

## FOCUS

### L'eco-bilancio e l'eco-rendiconto dello Stato

Una rappresentazione del bilancio in chiave ambientale consente di evidenziare l'impegno finanziario volto alla tutela, all'uso e alla gestione delle risorse naturali, nonché di sollecitare i decisori a valutarne l'adequatezza e di monitorare la spesa effettivamente realizzata.

A tal fine, l'Italia si è dotata, in via prima sperimentale e poi legislativa, del cosiddetto 'eco-rendiconto dello Stato'<sup>78</sup>. Si tratta di un allegato al Rendiconto Generale dello Stato in cui vengono illustrate le risultanze delle spese aventi natura o contenuti ambientali ossia impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale. Sebbene non espressamente previsto dalla normativa, già dal 2011, viene prodotto con le stesse modalità un 'eco-bilancio' allegato al Disegno di Legge di Bilancio.

<sup>78</sup> Ai sensi dell'art. 36, co. 6 della L. n. 196/2009.

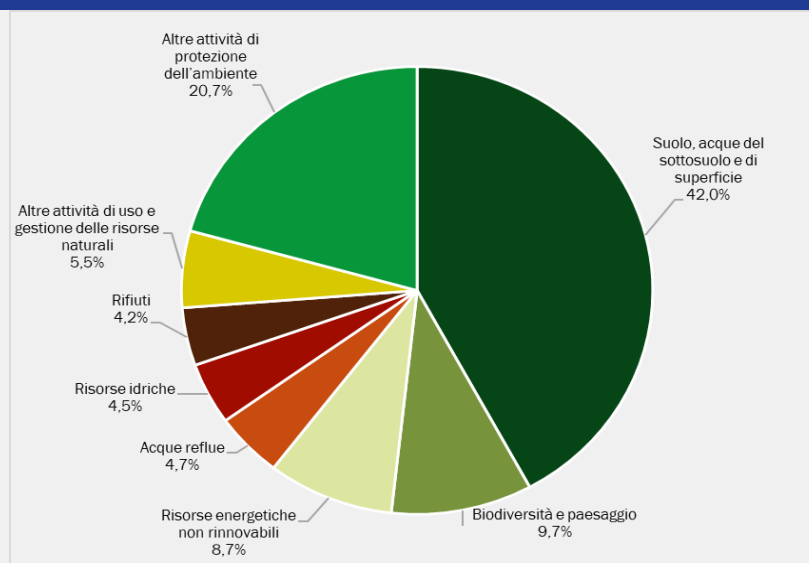
Le definizioni e classificazioni per la identificazione delle spese ambientali del bilancio dello Stato sono quelle adottate per il Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente SERIEE<sup>79</sup>, definito in sede Eurostat e coerente con le classificazioni adottate dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale. Vengono individuate due tipologie di spese ambientali tra loro complementari:

- le spese per la 'protezione dell'ambiente', ossia le spese per le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), così come di ogni altra forma di degrado ambientale (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, ecc.), dettagliate secondo la classificazione CEPA;
- le spese per l'uso e gestione delle risorse naturali', ossia le spese per le attività e le azioni finalizzate all'uso e alla gestione delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.) e alla loro tutela da fenomeni di depauperamento ed esaurimento, dettagliate secondo la classificazione CRUMA.

In occasione della predisposizione del Rendiconto dello Stato e del Disegno di Legge di Bilancio, le amministrazioni forniscono al MEF informazioni sulla destinazione finale della spesa e l'esatto ammontare per finalità ambientali analizzando i singoli piani gestionali in cui si articolano i capitoli del bilancio dello Stato ed escludendo le spese sostenute per la produzione di servizi ambientali ad uso interno<sup>80</sup>.

Ancorché limitato all'analisi della spesa dello Stato, questo strumento può essere utile per meglio orientare la spesa verso le priorità ambientali del Governo. La spesa primaria dello Stato per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ha rappresentato in media circa 4,9 miliardi l'anno nell'ultimo decennio, decrescendo da un massimo di circa 8 miliardi nel 2010 ai 4,7 miliardi del 2018.

**SPESA PRIMARIA AMBIENTALE PREVISTA PER CATEGORIA, 2020 (stanziamenti di competenza del disegno di Legge di Bilancio 2020-2022, in percentuale)**



<sup>79</sup> La metodologia è indicata in un apposito manuale della Commissione Europea e nelle linee guida predisposte dall'ISTAT e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare *'Il calcolo della spesa pubblica per la protezione dell'ambiente. Linee guida per riclassificare i rendiconti delle Amministrazioni pubbliche'*.

<sup>80</sup> Le spese ad uso interno sono quelle che le Amministrazioni centrali dello Stato sostengono per la produzione di servizi ambientali a proprio uso e consumo, sia quando rivestono il ruolo di produttori, sia quando rivestono il ruolo di utilizzatori. Pertanto sono escluse dal calcolo, ad esempio, le spese sostenute dalle amministrazioni per lo smaltimento dei propri rifiuti, sia nel caso in cui tale servizio sia stato svolto con strutture proprie, sia nel caso in cui tale servizio sia stato acquistato da soggetti terzi.

Il Disegno di Legge di Bilancio 2020-2022 ha stanziato circa 4,5 miliardi nel 2020, 5,1 miliardi nel 2021 e 4,8 miliardi nel 2022, rappresentando un significativo aumento rispetto agli stanziamenti iniziali destinati alle stesse finalità nel 2019, che erano pari a poco meno di 2,4 miliardi. L'incremento nel 2020 è dovuto principalmente alle maggiori risorse stanziare in favore degli interventi contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo del programma *Green New Deal*. La dimensione complessiva delle risorse stanziare è rimasta dello stesso ordine di grandezza anche a seguito delle modifiche al Disegno di Legge di Bilancio 2020-2022 introdotte durante la sessione parlamentare di approvazione.

Le risorse primarie<sup>81</sup> ambientali iniziali sono indirizzate per la maggior parte, e in maniera crescente nel triennio, alla protezione e al risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie (42 per cento nel 2020), ma anche della biodiversità e del paesaggio (9,7 per cento), alla gestione delle acque reflue (4,7 per cento) e dei rifiuti (4,5 per cento) e ad altre attività di protezione dell'ambiente (20,7 per cento). Una quota significativa è destinata all'uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (8,7 per cento nel 2020) e delle acque interne (4,5 per cento), nonché alla gestione e all'uso di altre risorse naturali (5,5 per cento). Si tratta per circa i tre quarti di risorse in conto capitale e per il 70 per cento di risorse trasferite ad altre amministrazioni per la realizzazione degli interventi.

---

<sup>81</sup> La spesa primaria corrisponde alla spesa complessiva depurata dalla componente degli interessi passivi, dei redditi da capitale e del rimborso delle passività finanziarie.

È possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA  
dai siti Internet

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

ISSN: 2239-0928