

**QT** Quaderni  
di Tecnostruttura

# Quaderno del 30 giugno 2020

# Indice

## In Questo Numero

La "cassetta degli attrezzi" per uscire dalla crisi da Covid-19	4
---	---

## Approfondimenti

Il bilancio della Ue come motore del piano per la ripresa europea e l'iniziativa REACT-EU	6
Contesto	6
Next Generation EU	8
La nuova proposta QFP 2021-2027	9
La politica di coesione nel prossimo QFP, l'iniziativa REACT –EU	10
Iter legislativo	14

## Approfondimenti

Le Raccomandazioni specifiche all'Italia e il Piano Next Generation EU: un'analisi d'insieme	15
Introduzione	15
Il contesto attraverso l'analisi delle comunicazioni della Commissione europea	17
La struttura della Raccomandazione all'Italia	19
La Raccomandazione n. 1 all'Italia	22
La Raccomandazione n. 2 all'Italia	24
La Raccomandazione n. 3 all'Italia	26
La Raccomandazione n. 4 all'Italia	28

## Focus - Pnr

Le Regioni e la programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dell'Europa. Il contributo delle Regioni al PNR 2020	31
Le Regioni e la programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dell'Europa. Il contributo delle Regioni al PNR 2020	31
Raccomandazione 1 - Le politiche di bilancio e gli interventi di politica fiscale	34
Raccomandazione 2 - Mercato del lavoro, promozione dell'occupazione, istruzione e competenze, inclusione sociale	36
Raccomandazione 3 - Investimenti in R&I, competitività territoriale, infrastrutture materiali e immateriali, decarbonizzazione dell'economia, efficienza della PA, concorrenza e Agenda digitale	41
Raccomandazione 4 - Efficienza della giustizia e contrasto alla corruzione	46
Raccomandazione 5 - Accesso al credito e finanziamento non bancario per PMI	48

innovative

## **Focus**

Covid-19, le Regioni e le misure contro la crisi occupazionale **50**

## **In Pillole**

"Emergenza Covid19", la banca dati di Tecnostruttura dei provvedimenti regionali **52**

In Questo Numero

La "cassetta degli attrezzi" per uscire dalla crisi da Covid-19

# La "cassetta degli attrezzi" per uscire dalla crisi da Covid-19

dii **Roberta Giangiorgi**

*Tecnostruttura - Settore Comunicazione*

Lo stop a cui il Paese è stato costretto per arginare il diffondersi del Covid-19 mostra ora le ripercussioni critiche, soprattutto sul fronte economico e sociale. Una crisi diffusa che ha toccato l'intero pianeta, anche se con effetti e caratteristiche diverse.

La Commissione europea ha agito per sostenere gli Stati membri nel fronteggiare le necessità più stringenti, in prima battuta liberando le risorse ancora disponibili della programmazione 2014/2020 e poi studiando soluzioni di più ampio respiro e budget per una ripresa economica in tutti i settori.

Dedichiamo un nostro approfondimento alle iniziative proposte o allo studio della Commissione europea, nel quadro generale del Piano per la ripresa con la proposta di un bilancio Ue rafforzato,

con l'illustrazione dello strumento di emergenza per la ripresa - *Next Generation EU* e l'iniziativa REACT-EU, evidenziandone modalità e risorse disponibili.

Proponiamo, inoltre, un'analisi congiunta della Raccomandazioni per paese all'Italia e il Piano *Next Generation EU* per evidenziare le linee di politica economica tracciate dalla Commissione europea per agevolare la ripresa e comprendere l'impegno dell'Italia per attuarle, al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile e sostenibilità competitiva, indicati dalla Ue come strumenti chiave per tornare a crescere.

Sempre sul fronte dell'attuale crisi, va sottolineato che Governo e Regioni hanno congiuntamente lavorato per individuare le risposte più efficaci.

Sono numerosi i provvedimenti emanati, in tal senso, a partire dal febbraio scorso, Tecnostruttura ha pensato di raccogliarli: presentiamo, infatti, la nostra banca dati "[Emergenza Covid19](#)", che raccoglie tutti i provvedimenti emanati in tema di lavoro, formazione e gestione del FSE, finalizzati ad affrontare la situazione epidemiologica emergenziale sui territori regionali. Disponibile sul sito istituzionale di Tecnostruttura, viene aggiornata settimanalmente e offre una lettura per temi o per soggetti emanatori.

Nello specifico, per conoscere le azioni messe in campo dalle Regioni sul fronte delle politiche del lavoro, pubblichiamo il contributo della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e P.A., predisposto per l'audizione al Senato lo scorso 20 maggio, in cui vengono illustrati i tre elementi delle policy regionali attuati contro la crisi occupazionale: interventi di sostegno diretto ai lavoratori ed alle imprese, per una nuova organizzazione delle politiche attive del lavoro e della formazione e di supporto indiretto tesi a favorire il mantenimento dell'occupazione.

Il nostro Focus, infine, è dedicato al Contributo delle Regioni al PNR 2020, il Programma nazionale di riforma, e, in particolare, alle novità che caratterizzano quest'ultima edizione rispetto a quelle degli anni precedenti.

Riportiamo, nello specifico, le principali linee di azione degli interventi regionali, catalogate secondo le Raccomandazioni specifiche per l'Italia 2019 (CSR) e le relative misure, così come individuate negli strumenti di rilevazione, mettendo in evidenza i tratti della programmazione integrata regionale e le categorie di "resilienza trasformativa".

## Approfondimenti

# Il bilancio della Ue come motore del piano per la ripresa europea e l'iniziativa REACT-EU

## Contesto

dii **Michela Fagioli, Paolina Notaro**

*Tecnostruttura - Settore Fse*

Fin dalla prime fasi della pandemia di Covid-19 la Commissione europea ha presentato una serie di proposte per mobilitare le risorse disponibili nell'ambito dei programmi 2014-2020 finanziati con i fondi strutturali e di investimento europei, al fine di fornire risposte immediate ai bisogni emergenti. Le modifiche regolamentari, introdotte tempestivamente, hanno reso possibile utilizzare i fondi per far fronte alle esigenze espresse dai sistemi sanitari e per fornire sostegno a datori di lavoro e lavoratori, grazie alla immediata liquidità e flessibilità.

Tali prime misure straordinarie sono state importanti per sostenere gli Stati membri e le Regioni di fronte agli effetti immediati della crisi, tuttavia, considerata l'evoluzione critica del contesto economico e finanziario, la Commissione ha valutato opportuno e necessario incrementare le proprie iniziative mettendo anche a disposizione risorse aggiuntive.

Il 27 maggio scorso è stato così proposto un importante e complessivo Piano per la ripresa **(1)** con cui la Commissione ha avanzato a Parlamento e Consiglio la proposta di un bilancio della UE rafforzato per contribuire a riparare i danni economici e sociali, dare avvio alla ripresa, proteggere l'occupazione e creare posti di lavoro, preparare un futuro migliore per la prossima generazione. Per mobilitare gli investimenti e gli strumenti necessari è stato in concreto proposto **(2)**:

- uno strumento europeo di emergenza per la ripresa (["Next Generation EU"](#)) del valore di 750 miliardi di euro - di cui 500 miliardi a fondo perduto - che integrerà temporaneamente il bilancio della UE con nuovi finanziamenti provenienti dai mercati finanziari;

- un quadro finanziario pluriennale rafforzato per il periodo 2021-2027.

La Commissione ha inoltre presentato il [programma di lavoro 2020](#) adattato, in cui è data priorità agli interventi necessari per sospendere la ripresa e aiutare la resilienza dell'Europa.

### Note:

- (1): Cfr [COM\(2020\) 456](#) Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione e [Piano per la Ripresa dell'Europa](#)
- (2): [COM \(2020\) 442](#) “Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea”

## Approfondimenti Next Generation EU

# Next Generation EU

*Next Generation EU* reperirà risorse finanziarie grazie all'innalzamento temporaneo del massimale delle risorse proprie al 2,00 % del reddito nazionale lordo della UE, il che consentirà alla Commissione di contrarre sui mercati finanziari prestiti per 750 miliardi di euro. Questi finanziamenti supplementari saranno convogliati verso i programmi della UE; il loro rimborso sarà spalmato nei futuri bilanci UE sull'arco di un lungo periodo, con inizio non prima del 2028 e completamento non oltre il 2058.

I fondi reperiti da Next Generation EU si articoleranno in tre pilastri:

1. *Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme*: un nuovo *Recovery and Resilience Facility* di 560 miliardi di euro offrirà sostegno finanziario per investimenti e riforme; un supplemento di 55 miliardi di euro nell'ambito della nuova iniziativa REACT-UE essenzialmente finalizzato ad un ulteriore sostegno degli interventi della politica di coesione; una proposta per rafforzare il *Just Transition Fund* fino a 40 miliardi di euro, aiutare gli Stati membri ad accelerare la transizione verso la neutralità climatica; un incremento di 15 miliardi di euro per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

2. *Avvio dell'economia europea incentivando gli investimenti privati*: un nuovo strumento, il *Solvency Support Instrument* che mobiliterà risorse private per sostenere le imprese europee; l'integrazione di InvestEU, fino a 15,3 miliardi di euro per mobilitare investimenti privati in progetti in tutta l'Unione; un nuovo *Strategic Investment Facility* integrato in *InvestEU* - per generare investimenti fino a 150 miliardi di euro nei settori strategici legati alla transizione verde e digitale grazie al contributo di € 15 miliardi di euro da *Next Generation EU*.

3. *Lezioni apprese dalla crisi*: un nuovo programma sanitario, *EU4Health*, per rafforzare la sicurezza sanitaria e prepararsi per future crisi sanitarie con un budget di 9,4 miliardi di euro; un rafforzamento di 2 miliardi di euro di rescEU, il meccanismo di protezione civile dell'Unione; un importo di 94,4 miliardi di euro per Horizon Europe, che sarà rafforzato per finanziare la ricerca sui temi sanitari, resilienza e transizioni verdi e digitali, sostegno ai partner globali dell'Europa attraverso ulteriori 16,5 miliardi di euro per azioni esterne, compresi gli aiuti umanitari, altri programmi e strumenti europei per allineare pienamente il futuro quadro finanziario alle esigenze di ripresa e alle priorità strategiche.



## Approfondimenti

### La nuova proposta QFP 2021-2027

# La nuova proposta QFP 2021-2027

Il quadro finanziario per il 2021-2027 proposto dalla Commissione Ue nel 2018, rafforzato dal meccanismo per una transizione giusta e dalle ultime modifiche proposte, rimane il punto di riferimento essenziale per la fase finale dei negoziati. L'architettura proposta, il livello del sostegno, l'equilibrio tra le varie priorità ed elementi fondamentali come l'obiettivo di destinare almeno il 25 % per il clima e per sostenere la parità di genere e la non discriminazione, sono altrettante componenti necessarie di un pacchetto bilanciato per la ripresa.

Per avere un quadro sinottico delle proposte di QFP che si sono susseguite a partire da quella iniziale della Commissione (maggio 2018) fino all'ultima, si propone **in allegato** una tabella di confronto in cui il quadro è riportato a prezzi 2018 per ragioni di comparabilità.

Si evidenzia che con riferimento alla Rubrica 2 Coesione e valori il nuovo QFP 2021-2027 vede confermato, in linea con le ipotesi di compromesso dei mesi scorsi, un lieve decremento degli impegni rispetto alla proposta iniziale della CE pari a -7.461 (-2,26%). Nel dettaglio anche la dotazione per il FSE+ pari a 86.284 milioni di euro vede un decremento di -2.362 (-2,66%) rispetto alla proposta della CE di 89.688 milioni di euro.

## Documenti Allegati

[Confronto-Qfp-2021-2027](#)

## Approfondimenti

### La politica di coesione nel prossimo QFP, l'iniziativa REACT –EU

# La politica di coesione nel prossimo QFP, l'iniziativa REACT –EU

Come anticipato, gli impegni previsti nell'ambito di Next Generation UE relativi alla politica di coesione saranno attuati anche attraverso l'iniziativa REACT-EU, mediante la quale la Commissione propone, infatti, di stanziare, tra oggi e il 2022, 55 miliardi di euro di fondi aggiuntivi di cui 50 miliardi di euro da Next Generation EU nel 2021 e nel 2022 e 5 miliardi di euro già nel 2020.

Le proposte prevedono finanziamenti aggiuntivi nel 2020-2022 per gli attuali programmi di coesione e per il Fondo di aiuti europei agli indigenti, così da non interrompere il sostegno delle misure chiave per superare gli effetti della crisi e il supporto agli indigenti.

Le modalità operative relative all'Iniziativa REACT-EU sono contenute nella Comunicazione 451 del 28 maggio 2020 **(3)** che in sintesi propone di apportare all'attuale Regolamento Disposizioni Comuni alcune modifiche potenzialmente di grande impatto che di seguito sono riepilogate.

In tale iniziativa rientrerà la flessibilità eccezionale introdotta nell'ambito delle Iniziative di investimento in risposta al Coronavirus, con tanto di procedure semplificate, la possibilità di trasferire risorse tra fondi e categorie di regioni e un allentamento delle norme sul cofinanziamento.

#### *La disponibilità delle risorse*

Con riferimento alle risorse, la modifica intende rendere disponibili per i fondi strutturali risorse aggiuntive pari a 58.272.800.000 di euro a prezzi correnti per il periodo compreso tra il 2020 e il 2022 **(4)**. Le risorse per il 2020 derivano da un aumento delle risorse disponibili per la coesione economica, sociale e territoriale nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, mentre le risorse per il 2021 e il 2022 derivano dallo strumento dell'Unione europea per la ripresa.

Il 50 % delle risorse aggiuntive per il 2020 sarà messo a disposizione immediatamente dopo l'approvazione del programma o dei programmi o delle relative modifiche, come prefinanziamento iniziale che dovrà essere liquidato solo al momento della chiusura dei programmi.

Il prefinanziamento annuale per gli anni 2021, 2022 e 2023 sarà corrisposto in relazione alle risorse aggiuntive assegnate ai programmi.

La data ultima per sostenere le spese da parte del beneficiario resta, anche per queste risorse addizionali, il 31 dicembre 2023.

Gli impegni riguardanti tali risorse aggiuntive, d'altro canto, saranno disimpegnati solo al momento della chiusura dei programmi operativi conformemente alle norme che disciplinano la

chiusura dei programmi (ossia nel 2025 in seguito alla presentazione dei documenti necessari a norma dell'articolo 141 del RDC).(5)

*I criteri di assegnazione, il riparto e la concentrazione tematica*

Per quanto riguarda i criteri di assegnazione (6), la Commissione definirà, con una decisione di esecuzione, la ripartizione della totalità delle risorse aggiuntive per ciascuno Stato membro per gli anni 2020 e 2021, basandosi sugli ultimi dati statistici obiettivi riguardanti la prosperità relativa degli Stati membri e gli effetti dell'attuale crisi sulle loro economie, incluso il livello di disoccupazione giovanile.

Al fine di tener conto del carattere evolutivo degli effetti della crisi, la ripartizione dovrebbe essere rivista nel 2021 applicando lo stesso metodo di assegnazione, ma utilizzando i più recenti dati statistici disponibili al 19 ottobre 2021 per distribuire la tranche delle risorse aggiuntive per il 2022.

Le risorse possono essere ripartite tra FESR e FSE senza limitazioni (non è di fatto necessario rispettare la quota minima del FSE) ed inoltre sono escluse dalla base di calcolo dei massimali stabiliti nel nuovo articolo 30.5 (7) del Regolamento (UE) 2020/558 .(8)

È inoltre prevista la possibilità di utilizzare tali risorse aggiuntive per aumentare la dotazione dei programmi sostenuti dal FEAD per gli aiuti agli indigenti.

La proposta prevede anche che, in via eccezionale e fatte salve le norme generali per l'assegnazione delle risorse dei fondi strutturali, gli importi aggiuntivi non debbano essere ripartiti per categoria di regioni, perché sia possibile indirizzare tali risorse verso le aree geografiche in cui sono più necessarie. Tuttavia, viene anche precisato che gli Stati membri dovranno tenere conto delle diverse esigenze a livello regionale e dei diversi livelli di sviluppo, in modo da mantenere l'attenzione sulle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

Alle risorse aggiuntive non si applicano le disposizioni riguardanti la concentrazione tematica, le condizionalità ex ante, la riserva di efficacia dell'attuazione e il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, la deroga che fissa al 1° febbraio 2020 la data di ammissibilità per le operazioni di contesto dell'epidemia e la deroga riguardante la selezione delle operazioni, e non occorre elaborare per esse una strategia di comunicazione.

*La programmazione delle risorse*

La Commissione Ue propone modifiche tali da garantire programmi più idonei a sostenere la ripresa post-crisi da operare in modo complementare all'iniziativa REACT-EU e secondo regole più flessibili, proprio per consentire una reazione più rapida alle situazioni di emergenza a livello nazionale e regionale. D'altra parte le nuove disposizioni regolamentari sembrano preconizzare una fase di revisione dei programmi più rapida, in ragione di un numero minore di elementi che si richiede alle Autorità di fornire nella stesura dei programmi modificati o del programma dedicato alle nuove risorse.

La proposta di modifica prevede che le risorse aggiuntive possano essere utilizzate per il cofinanziamento delle spese ammissibili fino al 100 % a carico del bilancio della UE. A questo fine è necessario che tali risorse siano programmate nell'ambito di uno o più assi prioritari specifici distinti nell'ambito di un programma o di programmi già esistenti mediante una richiesta di modifica (9) oppure di un nuovo programma specifico, attraverso la preparazione e la presentazione di un nuovo PO.

Al fine di sostenere operazioni per promuovere il superamento degli effetti della crisi o per preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia, è previsto un nuovo obiettivo

tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" (modifica ad art. 9 RDC); questo OT è disponibile esclusivamente per la programmazione delle risorse aggiuntive e deve costituire una priorità di investimento unica.

Qualora all'interno di un programma operativo esistente siano istituiti uno o più assi prioritari distinti corrispondenti al nuovo obiettivo tematico, nel contesto della descrizione dell'asse prioritario nel programma operativo riveduto non è richiesto di identificare né le fasi di attuazione né gli indicatori (finanziari, di output e di risultato) né di fornire una sintesi dell'uso dell'assistenza tecnica e/o della capacità amministrativa.

Gli Stati membri possono eventualmente elaborare un nuovo programma operativo specifico nell'ambito del nuovo obiettivo tematico, che andrebbe a coprire il periodo fino al 31 dicembre 2022 e per il quale si evidenzia che non è richiesta la valutazione ex ante né l'inserimento di alcuni elementi che invece fanno parte integrante dei programmi attuali ed in particolare: fasi di attuazione ed indicatori, sintesi dell'uso previsto dell'assistenza tecnica e della capacità amministrativa, identificazione delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà e le sfide demografiche, condizionalità ex ante, valutazione.

Fino al 4% delle risorse aggiuntive possono essere destinate all'Assistenza Tecnica. Lo 0,35 % delle risorse aggiuntive è destinato all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione.

#### *REACT-EU e il FSE*

Per quanto riguarda il FSE, le risorse aggiuntive dovranno essere utilizzate principalmente per sostenere il mantenimento dell'occupazione, anche attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo e aiuti ai lavoratori autonomi, anche nei casi in cui tale sostegno non sia associato a misure attive del mercato del lavoro, a meno che queste ultime non siano imposte dal diritto nazionale. Le risorse supplementari stimolano inoltre la creazione di posti di lavoro, in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità, sostengono misure a favore dell'occupazione giovanile, l'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle competenze, in particolare allo scopo di favorire la duplice transizione verde e digitale e migliorare l'accesso ai servizi sociali di interesse generale, anche a favore dei minori.

#### *Indicatori e Valutazione*

Gli Stati membri dovranno organizzare entro il 31 dicembre 2024 almeno una valutazione dell'uso delle risorse aggiuntive, avente ad oggetto l'efficacia, l'efficienza e l'impatto di tali risorse e il modo in cui hanno contribuito al conseguimento dell'obiettivo tematico dedicato. La proposta di regolamento non contiene indicatori specifici, ma la relazione di accompagnamento sottolinea la raccomandazione di fare uso di quelli già proposti dalla CE.

#### *La Comunicazione*

Infine la Ce sottolinea l'importanza di rafforzare la visibilità delle misure e delle risorse straordinarie introdotte dall'Unione, in particolare facendo in modo che i beneficiari potenziali, i beneficiari effettivi, i partecipanti, i destinatari finali degli strumenti finanziari e il pubblico siano a conoscenza dell'esistenza e dell'entità delle risorse aggiuntive, nonché dell'ulteriore sostegno da esse derivante.

## Note:

**(3):** [COM \(2020\) 451](#) del 28 maggio scorso.

**(4):** Per un agevole confronto con la tabella allegata, espressa a prezzi 2018, la dotazione REACT UE a prezzi correnti è 53.274 milioni di euro, cui sono aggiunti 5.000 milioni nell'ambito dell'attuale flessibilità del QFP.

**(5):** Come si legge al paragrafo 2 dell'art. 136 del RDC "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti ai sensi dell'articolo 141, paragrafo 1, entro il termine stabilito all'articolo 141, paragrafo 1".

**(6):** La Come si legge al paragrafo 2 dell'art. 136 del RDC "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti ai sensi dell'articolo 141, paragrafo 1, entro il termine stabilito all'articolo 141, paragrafo 1".

**(7):** Ai sensi del nuovo art. 30.5, lo Stato membro/AdG può trasferire un importo fino all'8% della dotazione della UE (e il corrispondente cofinanziamento nazionale) di una priorità (asse che cede) entro il limite del 4% del bilancio del programma ad un'altra priorità (stesso Fondo e categoria di regioni dello stesso programma) ricorrendo ad una procedura semplificata per la modifica.

**(8):** Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

**(9):** Le richieste di modifica di programmi operativi già in atto presentate da uno Stato membro per l'impiego delle risorse aggiuntive devono essere debitamente motivate e, in particolare, devono descrivere l'impatto atteso di tali modifiche sulla promozione del superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 o sulla preparazione di una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

## Approfondimenti Iter legislativo

# Iter legislativo

La proposta di modifica del Regolamento Disposizioni Comuni (REACT-EU) è attualmente sottoposta all'iter legislativo di confronto fra le istituzioni del trilatero Ue (Parlamento, Consiglio, Commissione).

A livello del Consiglio il testo è stato già sottoposto ad un primo esame tecnico del gruppo di lavoro preposto (il Gruppo misure strutturali).

La Commissione europea ha invitato i colegislatori ad esaminare rapidamente le proposte in modo da raggiungere un accordo politico in sede di Consiglio europeo entro luglio. Una decisione rapida sulla proposta di modifica del quadro attuale permetterebbe di mettere immediatamente a disposizione finanziamenti aggiuntivi necessari per dare nuovo dinamismo alla ripresa e dotare la UE di un potente strumento per risollevarne l'economia e ricostruire il futuro.**(10)**

La Commissione ha dichiarato che intende inoltre collaborare strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio per raggiungere l'accordo sul futuro quadro finanziario pluriennale e sui programmi settoriali di accompagnamento all'inizio dell'autunno, così da essere pienamente operativi dal 1° gennaio 2021.

### Note:

**(10):** Si fa presente che per modificare la decisione sulle risorse proprie è necessario il consenso unanime di tutti gli Stati membri e la loro approvazione secondo le norme costituzionali nazionali, il che potrebbe richiedere tempi meno rapidi del previsto.

## Approfondimenti

### Le Raccomandazioni specifiche all'Italia e il Piano Next Generation EU: un'analisi d'insieme

# Introduzione

dii **Cecilia Cellai**

*Tecnostruttura - Settore Sviluppo Sostenibile*

Nell'articolo del [QT di marzo scorso](#) abbiamo lasciato impressa l'immagine di un nuovo Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2020, il cui riorientamento ha avuto luogo con una prospettiva economica più ampia, contemplata da un lato nell'ambito della Strategia annuale di crescita sostenibile (ASGS) **(1)** con cui la Commissione europea ha esposto le linee guida mirate alla promozione della sostenibilità competitiva per costruire un'economia al servizio delle persone e del pianeta; dall'altro mediante l'assunzione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 (OSS). Da ciò è derivata la nuova strutturazione delle Relazioni per Paese 2020 (*Country Report*), in cui la Commissione europea (CE) analizza la situazione sociale ed economica degli Stati membri; quest'anno a corredo è stata predisposta una sezione dedicata alla sostenibilità ambientale, nonché un'analisi ed un monitoraggio specifici che illustrano la performance di ogni Stato membro in relazione agli OSS e ne monitorano i progressi in base all'apposita serie di indicatori messi a punto da Eurostat.

In questo articolo di tre mesi dopo si commentano le Raccomandazioni specifiche per paese all'Italia **(2)**, parte del pacchetto di primavera del Semestre europeo, con cui la Commissione rivolge orientamenti di politica economica alla luce dei mutamenti epocali provocati dalla pandemia causata dal virus Covid-19. A chiusura del semestre europeo l'Unione fornisce solitamente il quadro per il costante coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione; quest'anno la Commissione ha voluto ribadire – come si trae dalla lettura dei numerosi ed approfonditi consideranda del Preambolo – che, assicurando la piena attuazione delle Raccomandazioni che seguono, l'Italia contribuirà ai progressi verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e allo sforzo comune di garantire la sostenibilità competitiva nell'Unione, di cui è stata affermata l'importanza ad inizio mandato.

Le Raccomandazioni sono riconducibili a tre categorie di orientamenti specifici: dalla lettura del considerando 25 si evince che le quattro Raccomandazioni specifiche per paese 2020 indirizzate all'Italia si concentrano sulle modalità per fronteggiare l'impatto socioeconomico della pandemia ed agevolare la ripresa economica; sono queste le Raccomandazioni direttamente intese a porre rimedio agli squilibri macroeconomici individuati dalla Commissione, a norma

dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 (considerando 32). A queste si aggiungono le Raccomandazioni del 2019, la seconda tipologia da valutare in un'analisi integrata: ciò si motiva col fatto che le CSR 2019 hanno riguardato anche riforme definite essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine; restano dunque "pertinenti e continueranno ad essere monitorate durante tutto il ciclo annuale del semestre europeo del prossimo anno". Ciò vale anche per le CSR relative alle politiche economiche connesse agli investimenti, che vanno a costituire la terza categoria di Raccomandazioni: afferendo ad orientamenti correlati a specifici settori microeconomici – superando la classica impostazione che voleva l'emanazione di CSR solo macroeconomiche e relative all'occupazione - sono anche queste di fondamentale importanza per la crescita sostenibile, tali da dover essere prese in considerazione ai fini della programmazione strategica dei finanziamenti della politica di coesione dopo il 2020, anche per quanto riguarda le misure di attenuazione della crisi attuale e le strategie di uscita dalla stessa.

Sono queste, dunque, le priorità che la Commissione indica, sulla cui base si presume dovrà essere impostato il negoziato con l'Italia per l'impiego dei fondi europei: è quanto si può desumere considerato che permangono vive le CSR 2019, già molto incisive con l'Allegato D relativo alle politiche di coesione.

A questo proposito appare opportuno precisare che, alla data in cui sono state proposte dalla Commissione europea sia le CSR sia il Piano europeo, questa non aveva ancora potuto esaminare uno dei due documenti di riferimento su cui si basa l'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, quale il programma nazionale di riforma 2020 (PNR 2020), riportato nella Raccomandazione tra parentesi quadre accanto al programma di stabilità 2020, come si evince dalla prima parte del già citato considerando 32. Di tale importante documento strategico non sono noti i contenuti a tutt'oggi che si scrive; siamo tuttavia a conoscenza del fatto che è in corso una rilettura per riportare un quadro più pertinente alle misure intraprese dall'Italia post Covid-19 a livello nazionale. A livello regionale, invece, si rimanda alla lettura del Contributo delle Regioni al PNR 2020, che riporta l'analisi ed il monitoraggio degli interventi di riforma regionali realizzati in risposta alle CSR 2019 e che costituisce una fotografia dell'operato delle Regioni di cui tenere conto per le scelte da effettuare in funzione della ripresa e della futura programmazione integrata dei fondi europei.

## Note:

(1): *Annual Sustainable Growth Strategy 2020*, COM/2019/650 final.

(2): COM(2020)512 del 20 maggio 2020 Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia.



## Approfondimenti

### Il contesto attraverso l'analisi delle comunicazioni della Commissione europea

# Il contesto attraverso l'analisi delle comunicazioni della Commissione europea

Alla pubblicazione delle CSR all'Italia del 20 maggio scorso ha fatto seguito, una settimana dopo, il lancio del piano europeo proposto nella Comunicazione della CE "Il Momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione" (*Next generation EU*) **(3)**. Ne deriva l'opportunità di effettuare una lettura integrata con le CSR, dando un breve quadro della proposta concernente il piano.

La proposta della Commissione al Consiglio, su cui gli Stati membri devono esprimersi all'unanimità **(4)**, verte su di un piano di investimenti risultante da un mix di prestiti ed aiuti a fondo perduto. La Commissione ha proposto un piano europeo di ripresa dotato di uno stanziamento pari a 1.850 miliardi di euro: nelle intenzioni della CE dovrà contribuire non solo a rilanciare l'economia e a sostenere i lavoratori, le imprese e le regioni, ma servirà anche per il futuro per rendere l'Unione nel suo insieme più resiliente, più forte e lungimirante. Dopo un pacchetto di primo intervento (500 miliardi di euro) per sostenere lavoratori, PMI e le economie degli SM, il nuovo bilancio UE è stato strutturato come uno strumento capace di garantire coesione, convergenza e solidarietà e pensato per investire i fondi europei in programmi e priorità come segue:

- una mobilitazione di fondi, innalzando temporaneamente il massimale delle risorse proprie al 2% del reddito nazionale lordo della UE e prevedendone di nuove. I fondi ottenuti dovranno essere rimborsati - a fronte del debito contratto per finanziare le azioni straordinarie della UE - attraverso i futuri bilanci della UE non prima del 2028, ma non oltre il 2058 (pesante fardello che graverà sulle generazioni future);

- l'erogazione di fondi investiti sulla base di tre pilastri: (1) sostegno agli SM per investimenti e riforme nonché ad una giusta transizione, mediante *Recovery and Resilient Facility*, *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* - REACT-EU, *Just Transition Fund* (JTF); (2) incentivazione degli investimenti privati per rilanciare l'economia, settori chiave e catene di valore

nonché tecnologie, attraverso *Solvency Support Instrument*, *InvestEu*, uno strumento per investimenti strategici; (3) nuovi programmi di sostegno per future crisi mediante *Eu4Health*, *RescEu* e rafforzamento degli strumenti di cooperazione esterna. A corredo, il potenziamento di programmi supplementari rispetto a quanto previsto a febbraio 2020 e contenuti nel nuovo bilancio UE (PAC, CEF, FEAMP, FEAD, ecc);

- la delimitazione degli elementi fondamentali delle nuove politiche europee, confluenti nel *Green Deal* europeo: è questa la strategia di crescita dell'Europa che guiderà la sostenibilità competitiva europea. Per conseguire gli obiettivi, gli investimenti pubblici di ogni Stato membro per superare la crisi non dovranno nuocere all'ambiente; inoltre le scelte delle priorità di investimento degli SM dovranno essere individuate entro tre contesti strategici di governance: Semestre europeo + piani nazionali per l'energia ed il clima (PNEC) + il Fondo per una transizione giusta (JTF). Sono state inoltre delineate specifiche politiche per un mercato unico più approfondito e digitale, strumenti per una ripresa equa ed inclusiva;

- la strategia per ecosistemi industriali più integrati, innovativi, fondati su nuove catene di valore, nonché un maggior coordinamento su nuovi temi, in primis sanità pubblica e gestione delle crisi a livello europeo;

- la ripresa basata sullo Stato di diritto ed i diritti fondamentali;

- una leadership responsabile nel mondo, mediante cooperazione internazionale e soluzioni comuni nei confronti delle sfide globali.

Questi gli elementi costitutivi della grande sfida per l'Europa; le Raccomandazioni - che pertengono al contesto di governance del Semestre europeo - tengono conto della necessità di far fronte alla pandemia e facilitare la ripresa economica come primo passo necessario per consentire un aggiustamento degli squilibri. Valutare le politiche e gli strumenti alla luce di tutte le Raccomandazioni potrà aiutare ogni SM a trarre le opportune considerazioni per operare le scelte ed impiegare i fondi europei disponibili non solo per ripartire, ma anche prevedere contesti strategici di medio-lungo periodo e auspicabilmente nell'ambito del coordinamento tra Stati più coesi ed armonici. Il piano *Next Generation EU* servirà per ancorare la risposta alla crisi ad una visione di lungo periodo, in favore di un'economia che lavori per i cittadini europei e per il pianeta, realizzando la transizione verde col *Green Deal* europeo e conseguendo più produttività, equità e stabilità per la sostenibilità competitiva dell'Unione.

## Note:

(3): COM (2020) 456 final del 27 maggio 2020.

(4): Mentre si scrive è in corso il Consiglio europeo che apre il negoziato prima del voto.

## Approfondimenti

### La struttura della Raccomandazione all'Italia

# La struttura della Raccomandazione all'Italia

La Raccomandazione apre col riferimento al Pacchetto d'autunno della Commissione europea adottato il 17 dicembre 2019, un richiamo doveroso allo schema del Semestre europeo rinnovato ai sensi della ASGS; parimenti richiama gli altri documenti che compongono il pacchetto, quali la relazione sul meccanismo di allerta ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011, che annovera l'Italia tra gli Stati Membri (SM) da sottoporre ad esame approfondito, e la Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro. Il successivo considerando 2 chiama in causa il Pacchetto d'Inverno del 26 febbraio 2020, con cui la Commissione europea ha pubblicato la relazione per paese relativa all'Italia (*Country Report 2020*) **(5)**: appena il tempo per dare la valutazione dei progressi compiuti dall'Italia nel dar seguito alle Raccomandazioni Specifiche per Paese del Consiglio del 9 luglio 2019 (CSR 2019), dopodiché è intervenuto lo stato di emergenza derivato dal sopravvenire del virus Covid – 19, che l'OMS l'11 marzo 2020 ha riconosciuto come pandemia. Il 13 marzo la Commissione ha quindi pubblicato una comunicazione per sollecitare gli SM e le istituzioni europee a rispondere in maniera pronta, adeguata e coordinata alla crisi sanitaria ed economica **(6)**; quindi il 20 marzo ha adottato una comunicazione relativa all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, chiamata in causa allo scopo di facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica; la configurazione di un tale contesto è stata riscontrata in accordo col Consiglio ed il 23 marzo con l'accordo dei ministri delle finanze degli SM **(7)**.

La lettura del preambolo continua con la disamina della suddetta clausola, che consente agli SM, da un lato, di discostarsi dagli obblighi di bilancio che normalmente vengono applicati nell'ambito della procedura preventiva e correttiva del patto di stabilità e crescita; alle istituzioni europee, dall'altro, di adottare le misure necessarie per il coordinamento delle politiche europee nell'ambito del patto di stabilità e crescita, senza sospenderne le procedure. Peraltro, nella comunicazione sulla clausola di salvaguardia la CE chiarisce che l'imminente valutazione dei programmi di stabilità e di convergenza degli Stati membri, le previsioni di primavera e la successiva proposta della Commissione di Raccomandazioni specifiche per paese da parte del Consiglio offriranno l'opportunità di garantire il necessario coordinamento e di definire gli orientamenti per conseguire un'adeguata politica di bilancio di supporto a livello nazionale e aggregato.

Continuando con la lettura della Raccomandazione, al considerando 6 la Commissione europea valuta opportuno l'intervento dell'Unione nell'impiego di vari strumenti a sua disposizione per sostenere gli sforzi degli Stati membri nelle azioni di controllo della pandemia, nel rafforzamento dei sistemi sanitari, nel sostegno ad imprese e famiglie contro le conseguenze della crisi socio economica, nella ripresa delle attività economiche in luoghi di lavoro adeguati ad una piena sicurezza. Di contro la CE avverte che il primo pacchetto di misure offerte dal mercato unico in questa circostanza sono da considerare di emergenza, per cui dovranno essere rimosse appena saranno non più indispensabili (considerando 7), sostituite da misure necessarie ad impiantare nuove società, economie ed una crescita sostenibile a cui gli SM e la stessa Unione dovrebbero collaborare ad implementare.

Inoltre, in questo considerando la Commissione europea fa sue le considerazioni finali del Consiglio europeo del 26 marzo 2020: nella "dichiarazione comune" gli Stati membri hanno invitato la Commissione medesima ad approntare una strategia di uscita coordinata, un piano di rilancio globale e investimenti senza precedenti, così da poter tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie. Il 15 aprile la Commissione europea ha diffuso una road map comune europea, strutturata per la revoca delle misure di contenimento del Covid-19 e per un'Europa più resiliente, sostenibile e giusta **(8)**.

La pandemia, dunque, deve restare di monito e spingere a trarre dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili e le misure per passare dal contenimento dell'emergenza a quella che oggi si configura come resilienza trasformativa, ossia una crescita sostenibile nell'ambito della quale dovranno attuarsi i percorsi destinati ad attuare la transizione verde e la trasformazione digitale promosse dalla macrostrategia di crescita *Green Deal* dell'Europa dell'11 dicembre 2019 **(9)**.

Il principio è stato ribadito il 27 maggio scorso nell'ambito del *Next Generation UE*, di poco successiva alle CSR all'Italia, di cui abbiamo trattato prima contenuti e portata strategica. La narrativa degli interventi della UE, da cui gli SM si sono mossi per adottare le proprie strategie di resilienza, contempla in particolare la modifica (repentina) dei quadri normativi regolamenti, per mobilitare tutte le risorse disponibili non utilizzate nel bilancio UE dai Fondi SIE e far fronte alle conseguenze eccezionali della pandemia, in primo luogo sanitarie; la flessibilità delle norme di bilancio Ue mediante un tasso di cofinanziamento del 100% per l'esercizio contabile 2020-2021 e delle norme degli Aiuti di Stato; l'istituzione di un nuovo strumento per l'aiuto alle persone a mantenere il proprio posto di lavoro (SURE).

## Note:

**(5):** COM (2020) 511 final. A questo proposito si rimanda alla lettura degli articoli dedicati nel [QT del 31 marzo 2020](#).

**(6):** COM (2020) 112 final.

**(7):** COM (2020) 123 final.

(8): "[A roadmap for recovery](#)"

(9): COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019.

## Approfondimenti

### La Raccomandazione n. 1 all'Italia

# La Raccomandazione n. 1 all'Italia

In entrambe le comunicazioni – l'una relativa alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia, l'altra relativa al Piano *Next generation EU* - la Commissione ha messo in guardia dalle ulteriori conseguenze dovute al Covid-19, quali il diverso impatto del virus sugli Stati membri, che rischia di generare diversità e disparità nel potenziale di ripresa di regioni e territori italiani; le conseguenze socioeconomiche potrebbero accentuare le condizioni di disparità regionali proprio in un Paese già destinatario di specifiche politiche e considerevoli finanziamenti per la coesione e lo sviluppo territoriali.

L'Italia, inoltre, ha un debito alto, sotto osservazione e moniti da vari anni, che in ambito CE è stato previsto aumentare: nel considerando 12 delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia viene riportato che, "dopo essersi stabilizzato al 134,8 % nel 2019, secondo il programma di stabilità 2020 il rapporto debito pubblico/PIL salirà al 155,7 % nel 2020". Pertanto la Commissione ha indirizzato la sua prima Raccomandazione rispetto a misure da adottare prima e post Covid-19, invitando quindi dapprima ad adottare ed attuare tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia, sostenere l'economia e sostenere la conseguente ripresa, sempre in linea con (e nell'ambito del) la clausola di salvaguardia generale.

Nel testo è già svelata una prima analisi: nel considerando 13 le misure adottate dall'Italia vengono valutate nel loro complesso "in linea" con gli orientamenti della CE per una risposta economica coordinata rispetto alla pandemia. L'Italia ha approntato misure di bilancio emergenziali (contenimento della pandemia, sostegno al sistema sanitario ed alla protezione civile, alle persone ed ai settori colpiti), grazie anche ad un sistema sanitario caratterizzato da servizi universali altamente specializzati e di buona qualità, che ha consentito di fornire un'assistenza accessibile, nonostante la spesa sanitaria sia inferiore alla media della UE.

L'Italia ha inoltre introdotto misure che, pur non avendo un impatto diretto sul bilancio, contribuiranno a sostenere la liquidità delle imprese, in particolare differimenti delle imposte e garanzie sui prestiti. Se a queste misure seguirà un riorientamento delle politiche di bilancio prudenti "quando le condizioni economiche lo consentiranno", nelle previsioni degli uffici preposti della Commissione ciò contribuirà a preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine; solo allora, dunque, sarà opportuno "perseguire politiche fiscali volte a raggiungere posizioni fiscali prudenti a medio termine e garantire la sostenibilità del debito, rafforzando nel contempo gli investimenti".

Diventa peraltro davvero importante un invito presente in entrambe le comunicazioni: investire nella nuova generazione è un piano da considerare un investimento per il bene ed il futuro di tutti, che dimostrerà il valore reale e tangibile dell'appartenenza all'Unione; è questo il medesimo ambito in cui le persone, le imprese e le economie dipendono le une dalle altre, dove l'Europa gode di una posizione unica per poter investire in una ripresa e in un futuro sostenibile. Nello specifico della lettura delle Raccomandazioni, nel considerando 29 la CE afferma che "È fondamentale uno stretto coordinamento tra le economie dell'Unione economica e monetaria per conseguire il rapido superamento delle conseguenze economiche della Covid-19". E dal considerando 30 si evince che "la Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali". È una formula che ha del consueto; tuttavia non è mai scontato né secondario ricordare che tutti i Paesi si muovono sempre nell'ambito del Semestre europeo 2020: per tutti gli SM permane l'analisi completa della politica economica che la Commissione europea ha pubblicato nella relazione per paese del 26 febbraio 2020 rispetto alle CSR 2019 (*Country Report 2020*).

Per l'Italia rimane valida come valutazione integrata del programma di stabilità 2020 col seguito dato alle Raccomandazioni rivolte all'Italia negli anni precedenti. Essa ha una funzione "strutturale": una fotografia delle potenzialità, dei risultati raggiunti, ma anche dei vulnus italiani di cui tenere conto alla base del processo da cui ripartire (come indicato nel richiamato considerando 25). In quanto Stato membro appartenente alla zona euro e tenuto conto degli orientamenti politici dell'Eurogruppo, l'Italia viene invitata a "garantire che le sue politiche restino coerenti con le raccomandazioni per la zona euro e coordinate con quelle degli altri Stati membri della zona euro": la Ce raccomanda quindi di investire, rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; inoltre di migliorare la governance del sistema sanitario e il coordinamento tra autorità nazionali e regionali – alla luce della rallentata attuazione di alcune misure di contenimento all'inizio della pandemia - per impiegare al meglio i finanziamenti europei e fronteggiare i suddetti rischi di disparità territoriali (considerando 16).

## Approfondimenti

### La Raccomandazione n. 2 all'Italia

# La Raccomandazione n. 2 all'Italia

Volendo tener conto anche dei moniti contenuti nelle CSR 2019, ci sono ancora potenzialità rispetto alle quali l'Italia ha conseguito progressi limitati e su cui permangono le Raccomandazioni, come lo spostamento del carico fiscale dal lavoro; il completamento delle riforme per ridurre il peso delle pensioni di anzianità nella spesa pubblica in favore di spesa pubblica sociale di crescita; il contrasto all'evasione fiscale, sfida questa che da sola richiede "un'attuazione rigorosa ed un impegno riformatore continuo e sempre più ambizioso" (*Country Report 2020*).

Questi moniti fanno da substrato al quadro della Raccomandazione n. 2, dedicata all'occupazione nelle sue componenti mercato del lavoro, inclusione sociale e povertà, competenze e modalità di apprendimento e di istruzione, narrati nei consideranda 17-19. Prima della crisi le condizioni del mercato del lavoro erano in continuo miglioramento: nel 2019 il tasso di occupazione aveva raggiunto il 64 %, il tasso più elevato mai raggiunto, anche se il dato si attestava ancora al di sotto della media dell'Unione; la percentuale di contratti temporanei era elevata, benché dalla seconda metà del 2018 la creazione di occupazione fosse stata trainata da posti di lavoro a tempo indeterminato. La situazione sociale stava lentamente migliorando anche se il rischio di povertà o esclusione sociale, la povertà lavorativa e le disparità di reddito rimanevano elevati e caratterizzati da notevoli differenze regionali.

La pandemia ha avuto un forte impatto negativo sul mercato del lavoro e sulle condizioni sociali: per questo la Commissione raccomanda di fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici, le persone in situazioni di vulnerabilità. Accanto al reddito di cittadinanza lo Stato ha così attivato il reddito di emergenza a carattere temporaneo per sostenere famiglie rimaste senza sostegno; ma anche per le persone impiegate nell'economia sommersa (agricoltura, alimentare, edilizia abitativa) sono stati avviati percorsi di protezione sociale e sostegno al reddito: si torna quindi al gravoso problema dell'evasione fiscale, rispetto al quale questa potrebbe costituire un'occasione per intaccare l'iceberg ed apportare cambiamenti radicali dei comportamenti, a tutela della salute e della competitività delle imprese, regolari e non; per regolarizzare anche i lavoratori immigrati; per rafforzarne la competitività e stimolare la crescita della produttività del sistema italiano, anche mediante l'incremento di servizi di qualità, per impedire lo spopolamento e le disparità a danno delle regioni e delle zone rurali, particolarmente quelle meridionali. Disparità regionali vengono segnalate dalla Ce anche rispetto ai servizi pubblici per l'impiego, la cui capacità di collocamento resta tuttavia modesta e variabile territorialmente, pur con misure volte a rafforzarli e ad integrarli



meglio con i servizi sociali, l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale.

Per il futuro, al fine di promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva, è fondamentale l'integrazione nel mercato del lavoro di donne e giovani inattivi, adottare modalità di lavoro flessibili e telelavoro per sostenere imprese e lavoratori; rendere non temporanee le misure adottate dallo Stato per conciliare vita privata e vita professionale, quali la promozione del lavoro agile, congedi straordinari e l'offerta di buoni per i servizi di baby-sitting; rendere finalmente strutturali le misure volte a promuovere le pari opportunità e le politiche in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata, così come l'offerta a costi accessibili di servizi di educazione e cura della prima infanzia e servizi di assistenza a lungo termine. Contro le disparità regionali la Commissione considera particolarmente importante sostenere l'educazione ed investire nell'apprendimento, anche in quello a distanza, nonché nell'infrastruttura e nelle competenze digitali di educatori e discenti, giovani ed adulti; ciò sulla base dei dati, i quali dicono che il conseguimento delle competenze di base varia notevolmente tra le regioni e il tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media dell'Unione (13,5 % contro 10,3 % nel 2019). Inoltre, in favore di misure di *Long Life Learning* la CE afferma che “il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile”.

## Approfondimenti

### La Raccomandazione n. 3 all'Italia

# La Raccomandazione n. 3 all'Italia

Sostenere l'economia reale è il focus della raccomandazione n. 3, in cui ricorrono nuovamente l'investimento in infrastrutture e competenze digitali (considerando 22). La pandemia e le sue conseguenze su vite ed economie hanno messo in luce l'importanza della digitalizzazione in tutti i settori dell'economia e della società della UE. Le nuove tecnologie hanno permesso ad imprese e servizi pubblici di mantenere la loro operatività, hanno garantito il proseguimento dei flussi commerciali, la possibilità di rimanere connessi, lavorare a distanza e di continuare ad imparare a scuola. La strategia *Next generation Eu* prevede che a lungo termine ne deriveranno probabilmente dei cambiamenti permanenti e strutturali nella vita sociale ed economica: per questo ha previsto misure di sostegno per garantire la fornitura di servizi essenziali, realizzando più telelavoro, più telemedicina, più didattica online, più commercio elettronico e più *e-government*.

L'Italia è ancora in ritardo nella copertura della fibra fino alla sede dell'utente nelle zone rurali e i bassi livelli di intensità digitale e di conoscenze digitali delle imprese in Italia, in particolare delle PMI e delle microimprese, hanno impedito alle stesse di offrire beni e servizi. Sostenere l'economia reale significa, quindi, promuovere investimenti in linea con l'auspicata transizione verde e digitale promossa col *Green Deal*, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche.

Secondo la Commissione si deve intervenire seguendo due direttrici: *in primis* (considerando 20) si deve sostenere l'accesso ai finanziamenti per le imprese, sulla scia dei diversi regimi che l'Italia ha adottato per sostenere il flusso di liquidità alle imprese, in particolare nell'ambito del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19 (come il differimento del versamento allo Stato di contributi fiscali e sociali, che ha contribuito a migliorare i flussi di cassa delle imprese) **(10)**. E qui le garanzie convogliate dal sistema bancario assumono un ruolo fondamentale per garantire che tutte le imprese, soprattutto le piccole e medie imprese, quelle dei settori e delle aree geografiche più colpiti e le imprese innovative, possano beneficiare di liquidità e di risorse aggiuntive. Inoltre, a sostegno della tenuta del sistema bancario, la Commissione evidenzia la necessità di evitare gli automatismi giuridici per i debitori solvibili colpiti dalla crisi; in aggiunta, se la concessione del credito verrà fatta mediante criteri prudenti, e si prevede che si potranno anche contenere gli effetti negativi sulle iniziative di cessione dei crediti deteriorati in corso.

Liquidità e risorse accessorie, inoltre, potranno essere procurate a livello pubblico anche mediante sovvenzioni dirette o incentivi ad un finanziamento basato sul mercato. Qui si riallaccia la seconda direttrice, per cui vanno promossi (considerando 21) investimenti privati complementari a progetti di investimento pubblici, tra i quali assumono rilievo per la Commissione progetti di investimento pubblici maturi da anticipare, anche rispetto alla prossima programmazione dei fondi europei.

È opportuno ricordare che già in Raccomandazioni precedenti la Commissione aveva individuato nella preparazione dei progetti e nel miglioramento della qualità del ciclo di vita dei progetti fattori critici per il rilancio di investimenti efficaci in Italia, a cui affiancare anche la costituzione di un fondo specifico di sovvenzioni per la preparazione e la revisione dei principali progetti infrastrutturali. Pertanto, nella logica del *Next Generation EU* e seguendo le direttrici del Green Deal, andranno colte le opportunità per affrontare le sfide associate all'ambiente e ai cambiamenti climatici, come i rischi idrologici, la mobilità urbana sostenibile, l'efficienza energetica, l'economia circolare e la trasformazione industriale, allo scopo di migliorare la produttività evitando al contempo pratiche non sostenibili.

Nel contempo è auspicato il ricorso all'altro strumento strategico, quale il Fondo per una transizione giusta (JTF) per il periodo 2021-2027 per rispondere ad alcune delle sfide poste dalla transizione verso un'economia climaticamente neutra, in particolare nei settori richiamati all'allegato D della citata Relazione per paese 2020. Qui appare pertinente richiamare i moniti contenuti nel considerando 23, in cui si considera un sistema di ricerca e innovazione ben funzionante come il risultato di un sostegno continuo, coerente e basato su elementi concreti, attuato mediante politiche e accompagnato da investimenti e capitale umano adeguato. “La crisi attuale – dice la Commissione - ha chiaramente dimostrato che è necessario rafforzare ulteriormente il rapido scambio di dati tra ricercatori, in particolare l'accesso a risultati ed elementi di prova senza costi a carico dell'utente e la scienza aperta. Quest'ultima, insieme alla cooperazione tra scienza e industria, è chiaramente uno strumento per portare sul mercato i risultati della ricerca, compresi quelli necessari su vaccini e terapie, muovendo dalla forza dell'Italia nel settore della ricerca e dell'industria medica”.

## Note:

(10): GU C 91 I del 20.3.2020, pag. 1

## Approfondimenti

### La Raccomandazione n. 4 all'Italia

# La Raccomandazione n. 4 all'Italia

Le osservazioni riguardanti i due temi cardine contenuti nell'ultima Raccomandazione specifica n. 4 per l'Italia - molto scarna nella sua formulazione -, quali l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione, sono rintracciabili in diverse fonti di analisi, ossia il considerando 24, contenuto nello stesso documento in combinato disposto con la terza delle Raccomandazioni 2019 e la lettura dei relativi consideranda dal n. 22 al n. 28, nonché con la conseguente analisi contenuta nel Contry Report 2020, derivata dall'osservanza della medesima terza Raccomandazione 2019.

Rispetto alle CSR 2019 la Commissione europea aveva individuato nella scarsa capacità del settore pubblico di amministrare i finanziamenti – specialmente i fondi dell'Unione europea - un ostacolo considerevole alla realizzazione di investimenti in tutti i settori, motivata dalla complessità delle procedure, la mancanza di trasparenza, la sovrapposizione delle responsabilità e della gestione carente del pubblico impiego, la mancanza di una regolamentazione stabile nel sistema degli appalti pubblici, con un appunto particolare al livello locale.

Una delle cause principali era stata rintracciata da Bruxelles nell'inadeguatezza delle competenze, incisiva sull'esercizio di valutazione, selezione e gestione dei progetti di investimento; un indebolimento quindi della governance rinvenuto rispetto all'Italia meridionale come seriamente limitativo della capacità di spesa, della definizione delle politiche e del monitoraggio dei progetti di investimento, con particolare riferimento a banda larga, trasporti, gestione delle risorse idriche ed economia circolare. Se le riforme che si sono succedute negli anni – culminate nella legge delega del 2015 e nella recente legge "Concretezza" **(11)** – hanno cercato di affrontare gran parte dei vulnus che viziano l'operato della PA, per la CE anche il mancato investimento in competenze digitali, nonché il ritardo nell'attuazione di servizi pubblici digitali a causa di una pianificazione incoerente, di un coordinamento insufficiente e di scarse risorse finanziarie assegnate, hanno reso la carenza di infrastrutture immateriali un fardello che appesantisce la pubblica amministrazione. Già nel 2019 (e purtroppo anche nelle annate precedenti) la Commissione europea aveva quindi considerato investire nell'efficienza della pubblica amministrazione italiana un veicolo capace di impattare positivamente sul contesto imprenditoriale e sugli investimenti, così da agevolare l'imprenditorialità e la concorrenza in favore di un'allocazione più efficiente delle risorse, innovazione ed aumenti di produttività.

Nelle CSR 2020 la lettura del considerando 24 riprende questo *leit motiv* relativo alla PA,

contestualizzandone temporalmente la capacità di intervento: la Commissione europea, infatti, afferma che l'efficacia dell'azione amministrativa pubblica può agire come uno dei fattori cruciali, affinché le misure adottate per affrontare l'emergenza Covid-19 e sostenere la ripresa economica non vengano rallentate od ostacolate da impedimenti nella loro attuazione, quali le erogazione delle prestazioni sociali, le misure a sostegno della liquidità, l'anticipazione degli investimenti, ecc. Interessante il rilievo della Commissione in lettura combinata col considerando 22 rispetto al processo di digitalizzazione: ne viene evidenziato il carattere di disomogeneità tra amministrazioni pubbliche prima della crisi, mediante una valutazione che prima aveva registrato una modesta interazione online tra le autorità e la popolazione; in aggiunta, adesso viene valutata bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni interamente in modalità digitale.

La crisi poi ha messo in rilievo l'importanza di investire nella digitalizzazione per favorire l'economia, dimostrando la strategicità della spesa in infrastrutture digitali sia per il contesto privato – a fronte di bassi livelli di intensità digitale e di conoscenze digitali delle imprese italiane, specie PMI e micro imprese -, sia rispetto a quello pubblico, venendo anche definitivamente in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali.

Pertanto, per rafforzare la capacità della pubblica amministrazione nel rispondere alle specifiche esigenze delle imprese, la CE raccomanda all'Italia del 2020 di migliorare e semplificare le normative settoriali, rimuovendo nel contempo gli ostacoli alla concorrenza. Parimenti viene conferita assoluta priorità all'efficienza del sistema giudiziario civile: infatti, allo scopo di sostenere un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria, la Commissione considera funzionale anche un sistema giudiziario efficiente e fondamentale nel processo di ripresa. Nel considerando 27 la Commissione considera importante il ruolo che può rivestire un'efficace investimento nella prevenzione e nella repressione della corruzione per assicurare la ripresa dell'Italia dopo la crisi. In particolare, la trasparenza nel settore pubblico e il rafforzamento dei controlli per contrastare la corruzione possono evitare i tentativi della criminalità organizzata di infiltrarsi nell'economia e nella finanza, turbare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e, più in generale, distrarre risorse pubbliche necessarie per gli investimenti.

È doveroso segnalare, a chiusura dell'argomento, che da parte della medesima pubblica amministrazione da anni viene denunciata la mancata priorità assegnata *in primis* al suo capitale umano, privo di adeguati finanziamenti; altresì, nell'ambito del negoziato in corso per definire la prossima programmazione dei fondi UE, è stata richiesta da varie amministrazioni la destinazione di riserve finanziarie dedicate non solo a dotazioni adeguate, progettazione e strumentazione innovativa, ma anche ad irrobustire le amministrazioni sia centrali che regionali mediante nuovi modelli organizzativi, funzioni manageriali rinnovate, nuovi concorsi per organici stabili e per la capitalizzazione della "memoria storica" piuttosto che affiancare task forces consulenziali, ai fini di una gestione efficace sia delle risorse ordinarie, sia di quelle straordinarie previste dagli interventi europei.

## Note:

(11): Legge 19 giugno 2019, n. 56 Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo. (19G00064) (GU Serie Generale n.145 del 22-06-2019) entrata in vigore il 07/07/2019



## Focus - Pnr

**Le Regioni e la programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dell'Europa. Il contributo delle Regioni al PNR 2020**

# Le Regioni e la programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile dell'Italia e dell'Europa. Il contributo delle Regioni al PNR 2020

dii **Mariella Bucciarelli**

*Tecnostruttura - Settore Sviluppo Sostenibile*

Il 7 maggio scorso la Conferenza delle Regioni e Province autonome ha approvato la Sintesi del Contributo delle Regioni al PNR 2020 e il 18 giugno ha validato la versione consolidata del Contributo completo.

Con l'annuale Contributo al PNR – Programma nazionale di riforma, le Regioni hanno attivato negli anni un percorso virtuoso di programmazione integrata per la crescita e lo sviluppo sostenibile, raccordando il Semestre europeo con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (SDGs), la politica di coesione (Risultati attesi – RA della programmazione 2014-2020 e Obiettivi di Policy - OP e Obiettivi Specifici – OS della programmazione 2021-2027) e i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali. Quest'anno la visione è stata ampliata con il confronto con altre programmazioni e indicatori, in un'ottica funzionale ai Documenti di Economia e Finanza regionali, introducendo i collegamenti anche con i 12 domini del Benessere equo e Sostenibile dell'ISTAT (BES) e con gli obiettivi strategici e i vettori di sostenibilità contenuti nella Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile del 2017 (SNSvS).

La definizione del Contributo regionale al PNR consta di fasi e di un'organizzazione articolate, che sottopongono le strutture regionali, e il loro coordinamento interno, ad un lavoro continuo e costante caratterizzato da momenti in cui si concentrano picchi di attività. Infatti le attività di accompagnamento, raccolta, rilevazione, sistematizzazione dei dati/informazioni, condotte in parallelo sia a livello regionale sia a livello di Struttura tecnica di supporto (Re.Te. PNR - *Regional*

*Team per il PNR*), sono piuttosto complesse per la diversità dei contributi pervenuti e per le numerose variabili contenute nelle griglie di rilevazione degli interventi, che devono restituire sempre maggiori e più articolati contenuti conseguenti all'introduzione di ulteriori elementi di classificazione (PO 2021-2027, BES, SNSvS, ecc.). L'organizzazione ed il coordinamento delle operazioni regionali che portano alla composizione del Contributo danno evidenza quindi della capacità amministrativa e organizzativa della complessa macchina che ogni Regione ha predisposto per effettuare un coordinamento tra le diverse direzioni e settori per svolgere operazioni integrate di programmazione, monitoraggio e controllo. Riguardo all'attività di elaborazione del Contributo regionale del PNR 2020, tra i punti di forza, segnalati dalle Regioni stesse, compare la consapevolezza dell'importanza strategica e mediatica del documento stesso, lo spirito di collaborazione e di scambio di informazioni, soprattutto laddove si sono registrate modifiche ordinamentali; ciò ha permesso di non disperdere le informazioni relative ad attività che sono entrate nella gestione di altri centri di responsabilità, creando in concreto un canale di comunicazione tra precedente ed attuale ufficio competente.

In questo Contributo delle Regioni al PNR 2020, inoltre, viene riportato quanto indicato da ciascuna amministrazione rispetto ai documenti di programmazione regionale (Documento di economia e finanza regionale – DEFR e Programma regionale di sviluppo - PRS), intesi come strumenti di programmazione strategica integrata dell'azione di governo; in particolare si fa riferimento alle scelte programmatiche relative ai fondi europei, agli obiettivi di sviluppo sostenibile, ai domini (qualora indicatori) del Benessere equo e sostenibile – BES, e vengono illustrati i programmi da realizzare e i relativi contenuti all'interno delle singole missioni, le relative previsioni di spesa e le relative modalità di finanziamento, gli orientamenti per pervenire alle deliberazioni di Consigli e Giunte regionali, ma anche alle attività di controllo strategico ed il monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni ed anche al rendiconto di gestione.

Con il Contributo al PNR 2020, le Regioni forniscono la fotografia degli interventi di riforma effettuati a livello regionale, nel periodo gennaio 2019 - febbraio 2020, a supporto di una programmazione strategica sempre più finalizzata e integrata. L'intervenuta situazione di pandemia da Covid-19 e il conseguente impatto socio-economico che ne sta derivando, ha evidenziato ancora di più la necessità di adottare misure per migliorare, sostenere e favorire la ripresa economica, intervenendo con riforme che sono essenziali anche per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine (Consideranda 25 della COM 2020 512 finale del 20 maggio 2020 – Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia).

Il Contributo delle Regioni al PNR 2020 propone una risposta coerente delle Regioni alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia 2019 (CSR), seguendo l'impianto della Strategia annuale della crescita sostenibile (ASGS) del 17 dicembre 2019, incentrata su quattro Pilastri (sostenibilità ambientale, incrementi di produttività, equità, stabilità macroeconomica), dell'accordo per la crescita europea (*The European Green Deal*) attraverso il quale la Commissione europea ha reimpostato il processo del coordinamento macroeconomico del Semestre europeo per incorporare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e per mettere al centro della politica economica la sostenibilità e il benessere dei cittadini, nonché per fare degli SDGs il cuore del sistema di *policy making* europeo; nonché delle valutazioni e delle indicazioni contenute nella Comunicazione comune del Pacchetto d'Inverno (COM 2020 150 finale del 26 febbraio 2020), e del *Country Report per l'Italia* (con specifico riferimento all'Annex E – Valutazione dei progressi a breve termine



dell'Italia verso gli SDGs).

Inoltre il contributo consta anche di una prima lettura degli interventi regionali effettuata secondo le dimensioni della resilienza trasformativa (prevenzione, preparazione, protezione, promozione e trasformazione) attraverso cui realizzare politiche che consentono di fronteggiare e superare gli shock che si presentano (crisi economiche, emergenze sanitarie,...) e riorientare le scelte politiche verso la direzione di uno sviluppo sostenibile.

Nei paragrafi che seguono si riportano le principali linee di azione degli interventi regionali catalogate secondo le Raccomandazioni specifiche per l'Italia 2019 (CSR) e le relative misure così come individuate negli strumenti di rilevazione, mettendo in evidenza i tratti della programmazione integrata regionale; per una lettura approfondita delle molteplici azioni regionali (esaminati oltre 5000 provvedimenti adottati dalle Regioni e Province autonome) si rimanda al documento completo [Contributo delle Regioni al PNR 2020](#).

**Focus - Pnr**

**Raccomandazione 1 - Le politiche di bilancio e gli interventi di politica fiscale**

# **Raccomandazione 1 - Le politiche di bilancio e gli interventi di politica fiscale**

Dall'analisi della Raccomandazione 1 emerge che la sostenibilità della finanza pubblica si sostanzia in processi di *spending review*, di lotta all'evasione fiscale e di pianificazione fiscale, attuati in un quadro di bilanci rigorosi. Le linee prioritarie relative a questa Raccomandazione si inseriscono nel Pilastro Stabilità macroeconomica di cui all'ASGS e al Country Report 2020.

La salvaguardia delle risorse economiche ottenuta da azioni di controllo e razionalizzazione della spesa, nonché il finanziamento di investimenti strutturali ed infrastrutturali, hanno costituito fattori di politiche di promozione strategiche delle amministrazioni regionali con cui incrementare la competitività del territorio, per facilitare l'accessibilità e la vivibilità dello stesso, ma anche sostenere direttamente la crescita del sistema economico locale. A ciò si aggiungono gli interventi regionali di politiche preparative di contrasto al lavoro sommerso, e in generale all'economia irregolare, congiunti a quelli diretti a limitare gli oneri burocratici a carico delle imprese e la razionalizzazione dei controlli, al fine di renderli più efficaci e meno onerosi dal punto di vista finanziario e di tempo.

Nello specifico, con riferimento alle azioni di promozione della stabilità macroeconomica attraverso il coordinamento e la coerenza delle politiche (SDGs 15.9, 17.13), le Regioni hanno segnalato interventi di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, sostenibilità del debito, revisione della spesa come parte integrante del processo di bilancio, nonché integrazione del valore del capitale naturale nei piani, nelle politiche e nei sistemi di contabilità. Con le rispettive manovre finanziarie, in coerenza e nel rispetto degli obiettivi programmatici nazionali, le Regioni hanno ottemperato agli accordi istituzionali relativi al miglioramento dei saldi di finanza nazionale, riorientando la spesa a sostegno degli investimenti strutturali ed infrastrutturali che costituiscono fattore strategico per incrementare la competitività del territorio, nel rispetto del rigore contabile e dei principi tecnico/contabili che regolano il sistema delle autonomie territoriali.

Sul versante delle politiche fiscali (SDGs 10.4; Dominio 4 BES/ISTAT) l'azione regionale si è

concentrata su interventi volti alla riduzione e trasferimento del carico fiscale, riduzione e revisioni delle agevolazioni industriali e al miglioramento e semplificazione del rispetto degli adempimenti, in un'ottica generale di adozione di politiche fiscali, salariali e di protezione sociale per ridurre le diseguaglianze e aumentare il benessere economico, cercando di assicurare l'efficienza, la sostenibilità, la semplificazione e la qualità nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche. Si tratta di interventi specifici verso particolari tipi di imprese, contributi nella forma del credito di imposta, azzeramento/riduzione dell'aliquota IRAP verso soggetti operanti nelle zone di svantaggio socio-economico del territorio montano e nelle Zone Economiche Speciali (ZES).

Infine, con riferimento ad azioni volte alla riduzione dell'economia sommersa (SDGs 8.1,8.7,16.b; Dominio 3 BES-ISTAT), particolare attenzione è stata data al potenziamento dei pagamenti elettronici obbligatori, alla normazione delle agevolazioni destinate alle imprese, nonché alle misure di contrasto al lavoro sommerso e lotta all'evasione fiscale, promuovendo il lavoro di qualità e la buona occupazione e contribuendo all'eliminazione dello sfruttamento dei lavoratori e di lotta alla criminalità, attraverso il potenziamento di modalità di controllo e di recupero, ai fini di equità e di incremento delle entrate.

**Focus - Pnr**

**Raccomandazione 2 - Mercato del lavoro, promozione dell'occupazione, istruzione e competenze, inclusione sociale**

# **Raccomandazione 2 - Mercato del lavoro, promozione dell'occupazione, istruzione e competenze, inclusione sociale**

Per quanto riguarda la Raccomandazione 2 si conferma anche nel 2019 l'impiego di politiche regionali di protezione e promozione finalizzate allo sviluppo del benessere personale e dell'occupazione, con particolare attenzione a quello femminile, in coerenza con quanto previsto dal Pilastro europeo dei diritti sociali. Inoltre la lettura di questa Raccomandazione viene integrata con i moniti dei Target della Strategia Europa 2020 (1 - tasso di occupazione, 6 - abbandono scolastico, 7 - istruzione terziaria, 8 - lotta alla povertà e contrasto all'esclusione sociale). Sono molteplici gli interventi regionali a sostegno delle politiche educative, volti al miglioramento della qualità complessiva dell'offerta formativa, affinché quest'ultima risponda a criteri di competenza, continuità, coerenza e avanzamento della conoscenza, secondo un prevalente criterio di continuità del progetto formativo individuale. Le linee prioritarie relative a questa raccomandazione si inseriscono nei Pilastri Produttività ed Equità di cui all'ASGS e al *Country Report 2020*.

Interventi specifici sono stati segnalati nell'ambito della governance del mercato del lavoro e servizi per il lavoro e delle politiche di sviluppo occupazionale e adattabilità al lavoro (RA 3.2, 3.5, 8.3, 8.6, 8.7, 8.8; SDGs 8.2, 8.3, 8.7, 9.2, 16.b; OP1 OSa3, OP 4 OS1,2,3; Pilastro europeo dei Diritti Sociali 2,3,4,5; Domini 3, 11 BES/ISTAT). Su questi temi le Regioni hanno evidenziato molteplici azioni volte al rafforzamento dei servizi: definizione di piani regionali di attuazione per il potenziamento professionale e infrastrutturale e per la qualificazione del personale dei CPI, convenzioni con ANPAL Servizi per definire azioni di assistenza tecnica per l'avvio del reddito di cittadinanza e l'erogazione di politiche attive rivolte ai suoi beneficiari, anche attraverso il ricorso a figure professionali ad hoc (cd. Navigator); stipula di protocolli di intesa tra Regioni, amministrazioni centrali e parti sociali e piani di intervento per la lotta al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo nell'agricoltura e per la promozione della legalità, basati sul coinvolgimento dei CPI, come azioni di contrasto al lavoro sommerso. Sono stati inoltre rilevati

altri interventi tesi a coniugare la salvaguardia e la crescita del lavoro e delle imprese con lo sviluppo socio-economico equo e sostenibile del territorio regionale, con attenzione alle aree più svantaggiate ed alle zone di crisi; nonché azioni congiunte di attivazione, incentivazione, formazione e rafforzamento dell'occupabilità per favorire la permanenza e l'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.

È proseguito l'impegno delle Regioni nella programmazione di interventi volti alla promozione dell'occupazione femminile (RA 8.2; SDGs 8.7, 8.5, 8.8, 5.1, 5.4, 5.5; OP4 OS1,3; Pilastro europeo dei diritti sociali 2,3,4,9; Dominio 3, 6, 7 BES/ISTAT), attraverso il sostegno ad interventi per garantire l'equilibrio tra famiglia e lavoro, il rafforzamento delle competenze professionali delle donne, il miglioramento dell'accesso e spendibilità nel mercato del lavoro, la creazione di imprese femminili, la maggiore sensibilità alla dimensione di genere e il contrasto alle forme di discriminazione e segregazione femminile nel mercato del lavoro; nonché interventi di sostegno alle famiglie per il lavoro di cura dei genitori, la conciliazione tra impegni familiari e scelte professionali.

Inoltre le Regioni hanno sviluppato molteplici azioni relativamente alle politiche attive, anche per persone maggiormente vulnerabili e giovani, incluse le misure di apprendistato di II livello e dei tirocini e alla formazione del capitale umano all'accrescimento delle competenze anche digitali (RA 8.1,8.4,8.5,9.2,10.3,10.4; SDGs 4.4,4.7,8.5,8.8,8.b; OP1 OSa4, OP4 OS1,2,3,4,5,6,7, OP5; Pilastro europeo dei Diritti Sociali 1,2,3,4,5,17; Dominio 2,3,10 BES/ISTAT). In particolare le Regioni hanno sviluppato un sistema volto ad accompagnare l'individuo nelle diverse transizioni della vita attraverso: l'avvicinamento tra scuola, università, formazione e lavoro e formazione professionale mirata all'inserimento lavorativo (Garanzia Giovani - tirocinio e *work experience*) per giovani, donne e soggetti deboli della fascia adulta della popolazione; l'adozione di specifici dispositivi per le persone con disabilità e la realizzazione di misure per l'integrazione scolastica, per l'accompagnamento nei percorsi di istruzione e formazione. Per l'integrazione dei migranti è stata promossa la partecipazione attiva alla vita economica, sociale, culturale nei contesti territoriali, oltre che un'effettiva inclusione scolastica e lavorativa (fondo FAMI).

Inoltre sono stati avviati percorsi integrati rivolti ai lavoratori coinvolti o licenziati a seguito di crisi aziendale, creazione di impresa, sostegno a nuove realtà produttive e di servizio ed ai liberi professionisti ed agli studi professionali. Altresì le Regioni hanno attivato percorsi per l'innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta (POR FSE 2014-2020 per soggetti in situazione di svantaggio, analfabeti di ritorno, inoccupati e disoccupati), per il recupero dell'istruzione di base, il conseguimento di qualifica/diploma professionale o qualificazione professionale e riqualificazione delle competenze (TIC); attraverso il sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze si è agito per favorire l'accrescimento delle competenze e l'acquisizione di nuove competenze della popolazione adulta per migliorarne la partecipazione nel mercato del lavoro; sono stati promossi processi di innovazione nella scuola per lo sviluppo di una cultura digitale nella didattica, e finanziati progetti di formazione professionale e formazione permanente in ambito culturale di tipo residenziale con percorsi di accompagnamento e tutoraggio artistico, tecnico, organizzativo, nonché percorsi didattici per la formazione di professionisti qualificati nel settore cinematografico.

Altre misure di politica attiva hanno riguardato prevalentemente l'attivazione di tirocini extracurricolari formativi o di orientamento volti a favorire le transizioni al lavoro, abbattere le difficoltà di transizione dai sistemi di istruzione e formazione verso il lavoro, rafforzare

l'occupabilità della popolazione in età lavorativa inoccupata e/o disoccupata, e potenziare l'inclusione sociale delle persone disabili svantaggiate nel mondo del lavoro; sono stati anche erogati finanziamenti per il potenziamento dell'offerta formativa ed incentivi occupazionali per i contratti di apprendistato professionalizzante, previste azioni di orientamento e accompagnamento all'autoimprenditorialità, concesse agevolazioni IRAP e promossi interventi di staffetta generazionale.

Con riferimento alle politiche educative (RA 8.1,10.1,10.2,10.6,10.7,10.8, SDGs 4.4,4.7,4.a,8.5,8.6,9.1; OP4 OS4,5,6,d2; Pilastro europeo dei diritti sociali 1,2,3,4,17; Dominio 2,3,11 BES/ISTAT), sono stati realizzati numerosi interventi formativi rivolti ai giovani a rischio di esclusione scolastica e socio-lavorativa, finalizzati al pieno utilizzo degli spazi scolastici per contrastare fenomeni di abbandono e dispersione scolastica e formativa, nonché a ridurre il fallimento formativo precoce, tra cui la fornitura gratuita dei libri di testo, le borse di studio, risorse per l'implementazione delle dotazioni tecnologiche e per l'ampliamento degli strumenti per la didattica, forme di assistenza scolastica qualificata in favore degli studenti in situazione di svantaggio, contributi per l'attuazione dei servizi di trasporto e servizio mensa, prolungamento dell'orario scolastico, percorsi formativi di istruzione e formazione professionale (IeFP) triennali e quadriennali, realizzati nell'ambito del sistema regionale di IeFP (in modalità duale) rivolti a soggetti assunti con contratto di apprendistato di I livello; sono stati inoltre adottati piani per definire priorità nell'ambito delle politiche volte a gestire e garantire i servizi essenziali a supporto del diritto allo studio. Per quanto riguarda l'edilizia scolastica le Regioni sono impegnate nell'attuazione delle misure per la realizzazione del Sistema Nazionale delle Anagrafi dell'Edilizia Scolastica, in collaborazione con il MIUR; mentre, con riferimento alle azioni territoriali, le Regioni definiscono la programmazione territoriale triennale degli interventi e attualmente si stanno realizzando gli interventi individuati dalla programmazione 2018-2020, attraverso risorse erogate con i mutui BEI (Banca europea per gli Investimenti).

Nell'ambito dell'istruzione terziaria,(RA 8.1,10.2,10.4,10.5; SDGs 4.3,4.4,4.7,4.b,9.5; OP1 OSa4, OP4 OS1,2,4,5; Pilastro europeo dei diritti sociali 1,4; Dominio 2,11 BES/ISTAT) al fine di accrescere il coinvolgimento della popolazione studentesca sono stati finanziati, con risorse europee e guidati dalla programmazione triennale a titolarità regionale, percorsi ITS, Poli tecnico-professionali e percorsi annuali IFTS; inoltre per favorire l'innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente sono state erogate borse di studio e segnalate azioni di sostegno a favore di studenti, capaci e meritevoli privi di mezzi, inclusi gli studenti con disabilità, affiancate da buoni abitativi; predisposti voucher per la partecipazione a Master di I e II livello; erogati finanziamenti per la contrattualizzazione di ricercatori a tempo determinato al fine di favorire la permanenza nel territorio della regione dei ricercatori. Sono altresì proseguiti finanziamenti nella ricerca e innovazione ad Università per i dottorati di ricerca con caratterizzazione industriale, i Master di I e II livello, i programmi di mobilità studentesca internazionale (Erasmus Plus o accordi bilaterali), nonché azioni di potenziamento della rete Università-Imprese. Sono infine stati attuati investimenti in percorsi di alta formazione post universitari che organizzano l'offerta formativa per contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca, con la predisposizione di appositi cataloghi.

In continuità con il percorso avviato negli anni scorsi sul contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (RA 3.7, 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.7; SDGs 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.b, 3.8, 4.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.c, 8.5, 9.1, 10.2, 10.4, 10.7, 11.1, 12.6, 16.1, 16.2, 16.8, 17.6; OP4 OS3,7,8,9,10,11,d2,d4 OP 5; Pilastro europeo dei diritti sociali 9,11,12,14,17,18,19,20; Domini 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10 BES/ISTAT) le Regioni

hanno proseguito con interventi combinati ed integrati di misure (*policy mix*), che agiscono sulle diverse dimensioni di svantaggio (lavoro, accesso ai servizi, abitazione) con azioni di inclusione attiva, sostegno al reddito adeguati, percorsi di attivazione e di accompagnamento al lavoro, sostegno alla fruizione di servizi economicamente accessibili e di qualità, iniziative di innovazione sociale e collaborativa (banchi alimentari, empori solidali, reti territoriali) per il recupero delle eccedenze dei vari segmenti della filiera alimentare a fini caritativi e al contrasto dello spreco, anche con l'ausilio di innovazioni digitali.

Diverse le iniziative di lotta all'esclusione sociale focalizzate su target specifici riferibili a persone maggiormente vulnerabili, tra cui le persone con disabilità per le quali si è puntato allo sviluppo della loro autonomia, agendo sul re/inserimento socio lavorativo secondo un modello finalizzato a superare una logica assistenziale e a favorire la crescita delle competenze professionali e rafforzare le condizioni di occupabilità (sostegno psicologico e *counselling*; servizi di orientamento e tutoraggio specialistico, interventi di *workfare*, collocamento e mantenimento mirato); ma anche con iniziative dirette a valorizzare il patrimonio culturale, nell'ottica di una maggiore accessibilità per le persone con disabilità, attraverso la messa a punto di Piani di Eliminazione delle Barriere Architettoniche.

Altresì risultano importanti iniziative rivolte ai soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria di sostegno psicologico per il recupero dell'autostima e delle capacità relazionali (empowerment dell'individuo), anche con l'attivazione di iniziative culturali negli istituti di pena.

Altro target rilevante è quello delle persone vittime di violenza o tratta, rispetto alle quali sono stati attivati percorsi di recupero dell'autostima, di orientamento e formazione per l'acquisizione di competenze di base della lingua italiana e per l'alfabetizzazione digitale, erogati sostegni economici per garantirne l'autonomia (Reddito di Libertà) e offerti servizi di conciliazione per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro. Sono stati, inoltre, finanziati progetti di potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio/accoglienza, per lo sviluppo di servizi innovativi di contrasto alla violenza di genere e azioni di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale alle donne vittime di violenza e ai loro figli.

Nel quadro degli interventi diretti all'integrazione delle persone provenienti da un contesto emarginato o migratorio, si è agito sul potenziamento della rete dei servizi di pronto intervento sociale, delle strutture di accoglienza e ospitalità diurna e notturna e dei servizi socio-sanitari, sulla realizzazione di percorsi di accompagnamento per il recupero del benessere psico-fisico dell'individuo, sulla messa a disposizione di servizi anche alloggiativi, secondo un approccio *housing first*, in cui la casa rappresenta l'intervento primario di un percorso di integrazione sociale; sull'offerta di servizi di mediazione sociale (animazione sociale, culturale, di cura del territorio); sulla realizzazione di laboratori di educazione ambientale (giardinaggio di quartiere e orti condominiali/urbani, ecc.) come opportunità di inserimento socio-lavorativo, anche attraverso l'accompagnamento e il tutoraggio formativo e professionale.

Anche il tema del *social housing* e della riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo si inserisce in questo contesto attraverso iniziative di contrasto all'esclusione abitativa, con interventi di potenziamento, recupero o ottimizzazione del patrimonio pubblico esistente, per incrementare la disponibilità di alloggi e servizi abitativi per categorie fragili, anche con riferimento alla riqualificazione e

all'abbattimento delle barriere architettoniche, sperimentando modelli innovativi sociali e abitativi (*cohousing*) per categorie fragili.

Infine da segnalare interventi di qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura e socio-educative con iniziative volte alla creazione, espansione e miglioramento dei servizi socio-educativi per l'infanzia e all'economia sociale.



**Focus - Pnr**

**Raccomandazione 3 - Investimenti in R&I, competitività territoriale, infrastrutture materiali e immateriali, decarbonizzazione dell'economia, efficienza della PA, concorrenza e Agenda digitale**

# **Raccomandazione 3 - Investimenti in R&I, competitività territoriale, infrastrutture materiali e immateriali, decarbonizzazione dell'economia, efficienza della PA, concorrenza e Agenda digitale**

La lettura della Raccomandazione 3 viene integrata con i moniti dei Target della Strategia Europa 2020 (2 - Ricerca & Innovazione, 3 - Riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, 4 - Fonti rinnovabili, 5 - Efficienza energetica). In risposta a questa CSR multi-settoriale si dà conto degli investimenti effettuati e programmati dalle Regioni nell'ambito della ricerca ed innovazione, degli investimenti materiali ed immateriali per lo sviluppo dei territori a sostegno della competitività economica nazionale; guardando alla qualità delle infrastrutture, degli investimenti mirati per l'attuazione di politiche trasformative e di promozione, specie in favore della transizione verde; altresì degli investimenti per accelerare il processo di decarbonizzazione dell'economia; e infine degli investimenti per rafforzare l'efficienza della pubblica amministrazione, specie nell'ottica di diffondere criteri di sostenibilità in materia di appalti pubblici e di favorire una generale semplificazione.

Tra le politiche di promozione rientra anche la cooperazione allo sviluppo, promossa dalle amministrazioni regionali con azioni di sostegno integrato a partenariati pubblico-pubblico e pubblico - privati, per raggiungere quanto prima gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Inoltre di fronte all'emergenza sanitaria, alle sfide ambientali e alla conseguente riconversione dell'economia, le trasformazioni green e digitali offrono sfide, ma anche opportunità per le aziende di sviluppare nuovi modelli di business e prodotti e servizi migliori. La solidità e la

sostenibilità dell'ecosistema dell'economia digitale dipendono da competenze e infrastrutture digitali, finanziamenti per l'innovazione, disponibilità di dati, sicurezza informatica e servizi pubblici adeguati all'era digitale. Le linee prioritarie di questa raccomandazione si inseriscono nei Pilastri Produttività e Sostenibilità ambientale dell'ASGS e del *Country Report 2020*.

Nel dettaglio le Regioni hanno promosso investimenti in ricerca e innovazione per le imprese (RA 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5; SDGs 3.b, 9.2, 9.4, 9.5, 9.b, 11.4; OP1 OSa1,a3 OP5; Dominio 11 BES/ISTAT) attraverso il sostegno a progetti di R&S presentati da imprese, singole o in partenariato, con Università e Centri di Ricerca, o da aggregazioni pubblico-private (Distretti Tecnologici, Laboratori Pubblico-Privati, Poli di Innovazione) nei settori strategici individuati nelle S3, progetti pilota realizzati da parte dei Gruppi Operativi (GO) del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PEI), nonché progetti di ricerca finalizzati allo sviluppo di tecnologie per la valorizzazione del patrimonio culturale. Hanno favorito la creazione e il consolidamento di *start up* innovative ad alta intensità di applicazione/conoscenza e supportato iniziative di spin-off industriali e di ricerca.

Hanno altresì sostenuto la ricerca in ambito sanitario concedendo finanziamenti ad Enti ed Istituti scientifici per lo sviluppo di progetti di ricerca operativa clinica, transnazionale, di base, epidemiologica e organizzativa, centri di competenza dedicati alla medicina personalizzata e alla implementazione di Tecnopoli per la medicina di precisione e piattaforme tecnologiche dedicate alla medicina personalizzata. Hanno incentivato soluzioni innovative nei processi, nei prodotti e nelle formule organizzative per ridurre gli impatti ambientali e favorire il passaggio all'economia circolare, potenziando le infrastrutture di ricerca e adottando tecnologie sostenibili.

La misura relativa alla competitività territoriale e cooperazione internazionale, (RA 3.3, 3.8, 6.8; SDGs 2.3, 8.2, 8.9, 9.2, 9.4, 11.4, 12.b, 14.1, 14.4, 14.b, 15.9, 17.6, 17.7, 17.8; OP1 OSa1, a3,a4 OP5; Domini 3, 9, 11 BES/ISTAT) interviene sulla capacità delle amministrazioni di generare le condizioni favorevoli per lo sviluppo del territorio e del tessuto produttivo, nonché su azioni riferibili alla cooperazione internazionale e allo sviluppo. Nello specifico si tratta di interventi che promuovono il rafforzamento della competitività delle imprese, anche nel settore turistico e culturale, attraverso la modernizzazione e la diversificazione dei sistemi produttivi; sono stati erogati incentivi alle imprese turistiche per interventi di ampliamento, modernizzazione, manutenzione delle strutture, realizzazione di ciclovie, percorsi di fruizione turistica, trasporti turistici, marchi di qualità, riconoscimento dei luoghi della cultura e progetti per sviluppo di imprese culturali e creative, iniziative artistiche; sono stati sostenuti interventi di cooperazione territoriale volti allo sviluppo tecnologico e potenziamento delle capacità scientifiche e tecnologiche, attraverso l'istituzione delle ZES, piani strategici di sviluppo industriale e di internazionalizzazione, progetti di investimento nelle aree di crisi industriale.

Sono stati altresì favoriti interventi di sostegno al comparto agricolo anche in collegamento con lo sviluppo locale di aree interne; sono stati erogati finanziamenti e forme di sostegno alle imprese ittiche con investimenti volti al risparmio energetico e alla riduzione dell'impatto sull'ambiente, e per il miglioramento della sicurezza, dell'igiene e delle condizioni di lavoro.

Sul versante della cooperazione internazionale sono stati emanati avvisi per l'acquisto di servizi per l'internazionalizzazione delle PMI, percorsi di accompagnamento in mercati strategici (progetto Export 4.0), finanziati progetti strategici incentrati sul tema dell'innovazione e dello sviluppo di azioni pilota transfrontaliere, finalizzati alla promozione dell'innovazione, della

competitività e dello sviluppo di clusters in settori quali l'innovazione alimentare, l'animazione rurale e le industrie creative; sono stati realizzati interventi relativi al sostegno all'educazione, alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione, nonché azioni congiunte di governo per la tutela della biodiversità dei sistemi costieri e rurali e per la valorizzazione turistica transnazionale sostenibile.

Sul versante degli investimenti volti a favorire una transizione verde giusta, le Regioni hanno impostato interventi strategici di prevenzione, preparazione e promozione per trasformare la propria economia e proseguire sul terreno di sviluppo sostenibile a favore di una piena decarbonizzazione dell'economia (RA 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7;SDGs 2.4, 6.6, 7.a, 7.b, 9.4, 11.2, 11.3, 11.6, 11.a, 13.2; OP2 OSb4,b6,b7, OP3 OSb3,c4, OP5; Domini 1,9,10,11 BES/ISTAT). Ciò può costituire una base di analisi e di confronto anche per la programmazione delle politiche di coesione della programmazione 2021-2027, sia con riferimento al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree ad alta urbanizzazione; sia per l'adattamento di queste ultime ai cambiamenti climatici, così come per il sequestro di carbonio nelle aree verdi.

Nello specifico l'azione regionale si è concentrata sull'implementazione di infrastrutture e tecnologie sostenibili nelle imprese (fonti rinnovabili, impianti di cogenerazione e/o di tri-generazione, ottimizzazione tecnologica e installazione di sistemi di controllo e regolazione negli agglomerati produttivi, *smartgrids*); sull'istituzione di comunità energetiche per la produzione e lo scambio di energie prodotte da fonti rinnovabili; e attività di sostegno per pratiche agricole resilienti volte al miglioramento dell'efficienza energetica dei processi produttivi nelle aziende agricole e agroalimentari, attraverso l'utilizzo di fondi europei (PSR 2014-2020). Sul versante della mobilità sostenibile, sono state promosse azioni (POR FESR 2014-2020) volte a potenziare il trasporto sostenibile per persone e merci con investimenti nel trasporto pubblico locale, nel collegamento su ferro, nei sistemi di interscambio intermodale, nella mobilità ciclistica ed elettrica; sono stati finanziati sistemi di trasporto intelligenti accessibili (agevolazioni tariffarie concesse a favore delle fasce deboli e svantaggiate) e sicuri anche con interventi specifici di messa in sicurezza, sistemazione, adeguamento e manutenzione straordinaria della rete stradale dei territori urbanizzati e delle aree interne (Strategia nazionale aree interne); infine da sottolineare la consistente produzione di pianificazione regionale su le attività energetiche, sulla tutela ambientale del territorio e sui Trasporti (Piani Regionali dei Trasporti - PRT).

Attenzione particolare è rivolta al tema della transizione verso un'economia circolare (SDGs 6.4, 8.1, 8.4, 9.2, 12.1, 12.2, 12.3, 12.5, 12.6, 12.a, 12.c, 14.1; OP1 OSa3, OP2 OSb1,b2,b3,b6, OP5; Domini 3,4,10,11 BES/ISTAT), in attuazione dell'obiettivo del *Green New Deal* di trasformare l'Europa in un continente climaticamente neutrale e competitivo. È in questo senso che le Regioni contribuiscono ad una veloce riduzione dell'impronta ecologica complessiva di consumo, avviando interventi, finanziamenti, progetti e buone prassi, riconducibili ai tre pilastri del nuovo Piano d'azione per un'economia circolare (COM 2020 98 final del 11/3/2020) quali, progettazione di prodotti sostenibili, rafforzamento del ruolo dei consumatori e processi di produzione più circolari, in cui sono previste una serie di misure per l'intero ciclo dei prodotti, dalla progettazione al riciclo. Si tratta di interventi che promuovono modelli sostenibili di produzione e di pratiche di consumo attraverso il potenziamento di capacità scientifiche e tecnologiche; di azioni volte al miglioramento nel consumo e produzione di risorse, scollegando la crescita economica dalla degradazione ambientale; di misure per un uso efficiente delle risorse e promozione della gestione dei rifiuti in direzione di prevenzione, riduzione, riciclo e riutilizzo, mediante politiche trasformative.

Ulteriore attenzione è stata data alla pianificazione, alle azioni di coordinamento ed alla realizzazione di investimenti regionali previsti da politiche di sviluppo sostenibile fondate sulla qualità delle infrastrutture che costituiscono una base per operare nel senso di una transizione verde (RA 4.1, 4.5, 4.6, 4.8, 5.1, 5.2, 5.3; SDGs 2.3, 2.4, 2.5, 3.9, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.a, 7.1, 7.2, 7.3, 7.a, 9.1, 9.4, 11.1, 11.2, 11.3, 11.4, 11.5, 11.7, 11.a, 11.b, 12.2, 13.1, 13.2, 13.3, 14.1, 14.2, 14.5, 14.6, 15.1, 15.3, 15.5, 15.6, 15.7, 15.8, 15.9, 15.a, 15.b; OP1 OSa3, OP2 OSb1,b2,b4,b5,b7, OP3 OSc3,c4, OP5; Domini 1,9,10 BES/ISTAT). Gli interventi delle Regioni in questo ambito fanno riferimento a politiche di prevenzione e protezione che, con un approccio integrato, consentono di operare in favore dell'organizzazione dello sviluppo territoriale urbano rispetto all'edilizia, alle fonti di energia (riduzione dei consumi energetici negli edifici, *smartbuildings e smartgrid*), alle connessioni materiali ed immateriali, all'urbanistica, al paesaggio (interventi di rigenerazione urbana e territoriale e governo del territorio, nelle aree interne e territori montane) e alla valorizzazione dei beni culturali di interesse architettonico, artistico, storico (messa in sicurezza, tutela e conoscenza); in parallelo di contemperare la tutela, il funzionamento ed anche il ripristino delle aree verdi a bassa antropizzazione, degli ecosistemi terrestri, acquatici e la conservazione della biodiversità; ciò può anche fornire una base di analisi e di confronto per la programmazione delle politiche di coesione 2021-2027, in particolare per quanto riguarda l'OP5 in merito allo sviluppo dei territori e alla sostenibilità integrata da stabilirsi tra aree urbanizzate, aree interne, quelle a vocazione rurale, nonché a vocazione paesaggistica culturale e turistica.

In sede di pianificazione territoriale e di valutazioni di piani, programmi e progetti, ricorrono con maggiore frequenza le soluzioni "in armonia con la natura" (*Nature-Based Solutions*), da privilegiare rispetto a quelle infrastrutturali tradizionali (*Grey Infrastructures*); il consolidamento del sistema delle aree protette nazionali e regionali, la salvaguardia della biodiversità, e la promozione della pesca sostenibile, la tutela del territorio rispetto al consumo di suolo e alla frammentazione degli ecosistemi, attraverso lo sviluppo delle connessioni mediante sistemi di reti ecologiche e di infrastrutture verdi (riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera, riduzione del rischio incendi e del rischio sismico, anche per gli immobili tutelati, e riduzione del rischio di desertificazione - PSR 2014-2020); gli interventi di bonifica, l'attuazione della Direttiva Nitrati e le misure di adattamento ai cambiamenti climatici; il coordinamento necessario per l'adattamento, la prevenzione e la preparazione in termini di clima e rischi; la tutela e la predisposizione delle infrastrutture per una gestione sostenibile del capitale naturale e delle risorse idriche, in termini di accesso, qualità e gestione.

Per il superamento delle criticità che caratterizzano la pubblica amministrazione negli ambiti della gestione del pubblico impiego e delle performance della PA, della digitalizzazione dei servizi per renderli più fruibili ai cittadini e alle imprese, e delle restrizioni alla concorrenza, le Regioni hanno attivato iniziative dirette al conseguimento di obiettivi di miglioramento dell'efficienza della PA (RA 11.3, 11.6; SDGs 5.5, 16.6, 16.7; Fattori 1,2,4,8; PEDS 2,3; Domini 6, 12 BES/ISTAT) complementari con le riforme avviate sul piano nazionale. Nello specifico sono stati adottati Piani di Performance amministrativa per il periodo 2019-2021 e Piani di fabbisogno delle risorse umane e rafforzamento delle competenze; predisposto l'aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della performance (SMiVaP) del personale e dei dirigenti; data attuazione alla II fase dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) e promosse iniziative di rafforzamento delle strutture coinvolte nell'attuazione dei Fondi SIE (Cabine di regia; Nuclei di valutazione; uffici di monitoraggio, rendicontazione e certificazione della spesa, rete territoriale degli sportelli Europa); adottate azioni di miglioramento della capacità amministrativa e della governance multilivello con azioni di accompagnamento al processo di riforma degli enti locali, riqualificazione del personale,

accompagnamento e affiancamento, assunzione di personale; definiti piani di alienazione o dismissione delle partecipazioni, fusione per incorporazione e piani annuali di razionalizzazione degli enti e società.

In questi anni il Governo e le Regioni, con la sottoscrizione di diversi accordi, sono stati impegnati a supportare un percorso di crescita digitale nei processi produttivi e nei servizi della pubblica amministrazione, anche se è ancora necessario il consolidamento dell'infrastrutturazione. Le risorse messe in campo dalle Regioni sul tema dell'Agenda digitale/connettività rurale (RA 2.1, 2.2, 2.3 SDGs9.1, 9.4 11.3; OP3 OSc1, OP5; Domini 11,12 BES/ISTAT), anche per il 2019, sono state cospicue (POR FESR 2014-2020) e attengono ai finanziamenti volti alla riduzione dei divari digitali nei territori (realizzazione di rete a BUL nei Comuni, governance, costituzione di comitati di coordinamento e piani strategici per il digitale, cablaggio di scuole, realizzazione di infrastrutture digitali regionali); al potenziamento della digitalizzazione e diffusione di servizi digitali interoperabili nella PA del sistema pubblico di connettività quali giustizia, sanità, turismo, attività e beni culturali, servizi alle imprese, sicurezza informatica per PA e EELL; alla realizzazione di piattaforme informatiche per SUAP e incrocio con altre piattaforme; al potenziamento dei servizi *on line*, di inclusione digitale; all'attivazione di processi di innovazione nella PA, servizi competitivi per gli utenti, valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, soluzioni ICT nei processi produttivi delle MPMI coerentemente con la strategia di *smart specialization* (commercio elettronico, *cloud computing*, manifattura digitale e sicurezza informatica).

Infine per quanto riguarda il tema dell'apertura del mercato, concorrenza, servizi alle imprese (SDGs 10.5, 14.b; OP1 OSa3, OP4 OS6,9,d2, OP5; Dominio 12 BES/ISTAT) vengono riportate azioni, in un contesto orientato alla competitività e alla concorrenza intese come leve di crescita economica, volte alla liberalizzazione dei servizi e alla semplificazione dei procedimenti, riducendo gli oneri per le imprese. In particolare si segnalano interventi di promozione della concorrenza nel settore dei servizi alle imprese (razionalizzazione rete distributiva carburanti, legge nazionale sulla concorrenza 2018), del commercio al dettaglio (norme di semplificazione per l'apertura di esercizi commerciali, regolamentazione del commercio su aree pubbliche e adozione di modulistica unificata e standardizzata accordi in Conferenza Unificata del 2019); modernizzazione, innovazione e valorizzazione delle attività degli imprenditori ittici, anche per nuovi mercati e promuovere prodotti; gestione efficiente dei servizi pubblici locali in un'ottica di efficienza ed efficacia dell'utilizzo e di sostenibilità economica.

## Focus - Pnr

### Raccomandazione 4 - Efficienza della giustizia e contrasto alla corruzione

# Raccomandazione 4 - Efficienza della giustizia e contrasto alla corruzione

La Raccomandazione 4 è articolata secondo due direttrici, quali il miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario e la messa in campo di misure di contrasto alla corruzione e intensificazione della lotta alla criminalità che si inseriscono nei Pilastri Produttività e Sostenibilità ambientale dell'ASGS e del *Country Report 2020*.

Con riferimento alle misure di efficienza della giustizia (RA 11.4; SDGs 16.3; Fattore 7; Domini 6,12 BES/ISTAT) da segnalare l'intervento delle Regioni su azioni di razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa degli uffici giudiziari, nell'ottica di creare una giustizia più efficiente, integrata, digitale e vicina ai cittadini, adottando misure volte all'innovazione tecnologica, alla capacità amministrativa dei distretti giudicanti regionali e all'attivazione degli uffici di prossimità.

Sul versante del contrasto alla corruzione, lotta alla criminalità e appalti (RA 11.5; SDGs 16.5; Fattore 7,8; Domini 6,7 BES/ISTAT), le Regioni hanno adottato Piani Triennali della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), attraverso i quali viene assicurato il miglioramento della governance regionale nella predisposizione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e nell'accesso, da parte degli utenti esterni ed interni, ai dati ed alle informazioni detenute dall'Amministrazione; inoltre sono stati nominati i responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT); sono stati siglati Accordi con le Università per lo studio e lo sviluppo di modelli matematici e statistici per la prevenzione dei rischi di illegalità della pubblica amministrazione; è stato introdotto il rating di legalità per le imprese (indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità) e assicurato il rispetto della procedura di segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*).

Inoltre, nella logica della trasparenza, sono stati istituiti Registri degli Accessi Civici. Mentre per quanto riguarda gli appalti pubblici sono stati stipulati Patti di Integrità tra Regioni ed operatori economici, per vincolare i contraenti al rispetto di regole di condotta, prevenire il verificarsi di fenomeni corruttivi e promuovere comportamenti eticamente adeguati; sono stati agevolati acquisti telematici mediante *e-procurement* per l'affidamento di servizi, forniture e lavori

(dalla programmazione della gara alla gestione e contrattualizzazione della stessa), e adottati provvedimenti per la lotta contro la criminalità organizzata.

## Focus - Pnr

### Raccomandazione 5 - Accesso al credito e finanziamento non bancario per PMI innovative

# Raccomandazione 5 - Accesso al credito e finanziamento non bancario per PMI innovative

La Raccomandazione 5 viene declinata attraverso l'attuazione di policy regionali volte a migliorare l'accesso al credito e il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative. La necessità di sviluppare e di mettere a sistema risorse e strumenti finanziari è stata evidenziata dalla stessa programmazione dei Fondi SIE, per l'effetto leva che genera la condivisione del rischio con gli intermediari finanziari.

Infatti nella Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, le Regioni hanno puntato a realizzare strumenti finanziari diversificati e complessi inseriti all'interno di una strategia organica, finalizzata a coniugare e rafforzare il binomio tra credito e competitività, per rispondere in maniera efficace alle esigenze delle imprese. L'accesso al credito rappresenta un elemento fondamentale per promuovere la strategia di crescita delle imprese, che negli ultimi anni ha puntato e investito sempre più su alcuni *drivers* di sviluppo quali l'internazionalizzazione, l'innovazione e la ricerca, nonché la cultura della sostenibilità. Le linee prioritarie di questa raccomandazione si inseriscono nei Pilastri Produttività e Sostenibilità ambientale dell'ASGS e *Country Report 2020*.

Nelle Regioni è proseguita la strategia per sostenere il potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per favorire l'accesso al credito delle PMI (RA 3.6; SDGs 8.10, 9.3; OP1 OSa3; Domini 3,4 BES/ISTAT), massimizzando le risorse e rendendo più efficiente e strutturato il ricorso al credito da parte delle PMI, con una conseguente riduzione dei costi e dei tempi per l'accesso. Nello specifico si tratta di interventi pubblici per progettazione e gestione di strumenti finanziari, in coerenza con la strumentazione nazionale e col Fondo centrale di garanzia per le PMI (FCG); implementazione delle Sezioni speciali regionali, con attenzione alle garanzie sui portafogli, quale policy strategica di integrazione degli strumenti finanziari, per strutturare la filiera della garanzia contemperando la gestione ottimale del rischio con l'utilizzo più razionale delle risorse pubbliche; rafforzamento del sistema delle garanzie regionali, con l'implementazione di fondi di garanzia rischi sia regionali sia gestiti dai confidi, nonché l'istituzione di specifici Fondi di Fondi; sottoscrizione di accordi e protocolli per promuovere partnership strategiche con il sistema delle



Regioni e dei confidi, accordi di cooperazione interamministrativa definiti da parte di singole Regioni per la gestione di Fondi regionali (sviluppo di Piattaforme a supporto delle PMI regionali con il coinvolgimento del sistema dei Confidi per l'intera filiera agroalimentare), accordi con ABI sul credito, per la moratoria dei debiti delle PMI verso il sistema creditizio; implementazione della Piattaforma di Garanzia Multiregionale Agri costituita con CDP e BEI, per agevolare l'accesso al credito da parte delle PMI dell'agricoltura e dell'agro-industria.

Infine, per tra gli strumenti finanziari per favorire l'accesso al credito e la competitività delle PMI (RA 1.4, 3.1, 3.5; SDGs 8.3, 8.10, 9.3, 9.4, 10.5; OP1 OSa1,a3; Domini 3,11 BES/ISTAT), le Regioni hanno adottato misure volte all'attuazione della Strategia di specializzazione intelligente per valorizzare le eccellenze tecnologiche, di ricerca e industriali dei territori; si sono impegnate a sostenere l'efficienza dei Fondi SIE, anche con maggiori sinergie tra politiche nazionali e regionali (industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente, salute, alimentazione, qualità della vita, agenda digitale, smart communities, sistemi di mobilità intelligente, turismo, patrimonio culturale e industria della creatività, aerospazio e difesa); hanno definito Piani strategici per sviluppo di ricerca, innovazione, trasferimento tecnologico nei settori strategici individuati dalle S3 regionali per la cooperazione tra gli attori dell'università, della ricerca e del sistema delle imprese; hanno dato attuazione al Protocollo di intesa tra Confindustria, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Agenzia per l'Italia digitale (AGID) e ITACA, per strategie che potenzino la domanda pubblica come leva di innovazione.

## Focus

### Covid-19, le Regioni e le misure contro la crisi occupazionale

# Covid-19, le Regioni e le misure contro la crisi occupazionale

dii **Roberta Giangiorgi**

*Tecnostruttura - Settore Comunicazione*

Interventi di sostegno diretto ai lavoratori ed alle imprese, per una nuova organizzazione delle politiche attive del lavoro e della formazione e di supporto indiretto tesi a favorire il mantenimento dell'occupazione.

Sono questi i tre elementi delle *policy* regionali attuati contro la crisi attuale, indagati nel contributo della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e P.A. predisposto per l'audizione al Senato lo scorso 20 maggio.

La Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato sta seguendo, infatti, un approfondimento in materia di "Ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro": l'audizione condotta dalla IX Commissione si configura, quindi, in questo contesto come contributo che riconduce a unità le direttive principali dell'azione regionale tesa a fronteggiare l'emergenza occupazionale e sociale causata dal diffondersi dell'epidemia da COVID – 19.

Si tratta certamente della narrazione di ciò che è stato curato ed attivato dalle Regioni nella difficoltà di una crisi dilagante e inaspettata, ma si tratta anche dell'affermazione della volontà di favorire "un approccio proattivo teso a rilanciare con forza - si legge nel contributo delle Regioni - il significato ed il ruolo delle politiche attive del mercato del lavoro come primo strumento di tutela e di prevenzione per i lavoratori e per le imprese, da coniugare con i necessari interventi di sostegno del reddito".

"Il rilancio delle politiche territoriali, in questo senso, costituisce una sfida primaria che le Regioni vogliono raccogliere, con l'atteggiamento propositivo e pragmatico, che ha contrassegnato fino ad oggi il loro operato ed ispirato il confronto con le amministrazioni centrali".

In allegato il contributo della IX Commissione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

## Documenti Allegati

[Contr-Regioni-Audizione-20-maggio-2020](#)

## In Pillole

### "Emergenza Covid19", la banca dati di Tecnostruttura dei provvedimenti regionali

# "Emergenza Covid19", la banca dati di Tecnostruttura dei provvedimenti regionali

dii R.G.

*Tecnostruttura - Settore Comunicazione*

Per far fronte all'attuale emergenza sanitaria ed economica causata dal diffondersi del Covid - 19, sono numerosi i provvedimenti che sono stati avviati da Governo e Regioni.

A partire dal decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, avente ad oggetto misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, tutti i soggetti istituzionali, a vario titolo coinvolti, hanno provveduto ad emanare atti per salvaguardare la salute delle persone e fronteggiare la crisi economica.

Tecnostruttura ha realizzato una specifica sezione tematica sul proprio sito istituzionale - "Emergenza Covid19" - che raccoglie tutte le disposizioni emanate in tema di lavoro, formazione e gestione del FSE, finalizzate ad affrontare la situazione epidemiologica emergenziale sui territori regionali.

Nell'ottica di fornire un quadro generale e un utile strumento di condivisione, nella sezione è disponibile una tabella riepilogativa che consente una lettura complessiva e immediata di tutte le misure raccolte, con la specifica dell'ambito di riferimento e una sintesi dei contenuti; a questa tabella generale, si affiancano tabelle tematiche, una per ciascun ambito preso in esame.

La catalogazione di tutti i provvedimenti è inoltre realizzata in base all'ente che li ha emanati, consentendo quindi anche una lettura per soggetto erogatore.

L'aggiornamento settimanale del monitoraggio consente una lettura "in tempo reale" dell'evolversi normativo; la quantità dei provvedimenti raccolti - finora più di 500 direttamente fruibili dalla nostra banca dati - completa la fotografia di quanto messo in atto per contrastare gli effetti critici

legati alla crisi pandemica da Covid.

Consulta sul sito di Tecnostruttura la sezione "[Emergenza Covid19](#)"

## Quaderni Tecnostruttura

Sito web: <http://quaderni.tecnostruttura.it>

Editore: Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo

Direttore: Giuseppe Di Stefano

Direttore responsabile: Roberta Giangiorgi

Redazione: Via Volturmo, 58 - 00185 Roma - Tel. 06 49270501 – Fax 06 492705108

E-mail: [stampasegreteria@tecnostruttura.it](mailto:stampasegreteria@tecnostruttura.it)

### **TECNOSTRUTTURA DELLE REGIONI PER IL FONDO SOCIALE EUROPEO**

Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo sociale europeo è l'Associazione delle Regioni e delle Province autonome italiane costituita per affrontare insieme l'impegno dello sviluppo delle risorse umane attraverso l'uso del Fondo sociale europeo.

L'obiettivo iniziale, mantenuto nel corso degli anni, è stato quello di costruire un luogo di incontro delle Regioni che permettesse a tutti, al di là degli avvicendamenti e delle stagioni politiche, di confrontare le esperienze, acquisire soluzioni da altre realtà, costruire una identità tarata su standard di qualità comuni o comunque confrontabili sui temi dell'istruzione, della formazione, del lavoro, con particolare attenzione all'utilizzazione del Fondo sociale europeo.

Oggi Tecnostruttura è una struttura di assistenza e di confronto tecnico delle posizioni regionali, capace di realizzare iniziative di elaborazione, studio, informazione e sostegno operativo, tecnico e giuridico alle politiche di interesse per le Regioni, a tutti i livelli.

In altri termini, Tecnostruttura rappresenta per le Regioni un'associazione che funge da elemento di supporto e di sintesi delle diverse istanze regionali, un'interfaccia tecnica con le istanze nazionali ed europee, quindi un organismo che può essere sia interlocutore privilegiato "interno" delle Regioni stesse, sia espressione omogenea delle volontà delle singole amministrazioni regionali verso l'esterno.

Ciò che caratterizza l'agire di Tecnostruttura è che questa ha scelto di non svolgere attività che potrebbero essere assicurate da soggetti privati, la cui funzione si realizza negli specifici confini di ciascuna Regione, l'associazione, al contrario, agisce per valorizzare sempre la logica "sistemica" e la dimensione interregionale. Ciò fa sì che l'azione di Tecnostruttura determini un valore aggiunto unico e cioè l'operare per tutti con una forte connotazione istituzionale, l'intervenire con approccio interdisciplinare, l'agire con approfondita conoscenza e consapevolezza dei processi che hanno determinato nel tempo e "a monte" le situazioni, le disposizioni e la realtà sulla quale le Regioni sono chiamate a svolgere le proprie attività.