

Indice:

1. Introduzione
2. Il contesto attraverso l'analisi delle comunicazioni della Commissione europea
3. La struttura della Raccomandazione all'Italia
4. La Raccomandazione n. 1 all'Italia
5. La Raccomandazione n. 2 all'Italia
6. La Raccomandazione n. 3 all'Italia
7. La Raccomandazione n. 4 all'Italia

1. Introduzione

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 (Country Specific Recommendations - CSR) (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.

2. 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 delineazione 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 conseguirne 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 coeso ed armonico. 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.

3. 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.

4. 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 sostenibili. 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*).

5. 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".

6. 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

7. 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