



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI INGEGNERI



presso il  
Ministero della Giustizia

Circ.CNI n.653/XIX Sess/2020

Ai Presidenti dei Consigli degli Ordini  
Territoriali degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte  
degli Ordini degli Ingegneri

Loro Sedi

Oggetto: Recovery Plan – Iniziativa del Consiglio Nazionale Ingegneri

Cari Presidenti,

il tema del Recovery Plan – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – non può rimanere esclusivamente un argomento che interessi il mondo politico ed alcune rappresentanze sociali ed economiche del Paese.

Abbiamo visto sulla nostra pelle i problemi causati dall'emergenza sanitaria, cui si sono sommati, accrescendone gli effetti negativi, i noti ritardi organizzativi e sistemici delle nostre strutture pubbliche, ma anche private.

Come ci siamo detti nelle varie occasioni di incontro tra noi, sia pur a distanza, abbiamo sempre evidenziato che il ritorno alla “normalità” sarà, a differenza di come avvenuto in altre situazioni, di grande impatto economico e sociale, se affrontato con le stesse regole, condizioni e organizzazione dello Stato precedenti, ma anche con la medesima cultura e le medesime “liturgie” dei rapporti tra gli organismi politici e di governo e le rappresentanze sociali, ivi comprese quelle professionali.

Per evitare ciò, le professioni, soprattutto quelle che, in questi anni, sono “cresciute” nella logica di una rappresentanza di interessi che pongono, davanti

a tutto, la tutela della collettività ed il senso dello Stato, devono rivendicare il diritto, ma anche il dovere, di partecipare al dibattito che, ci auguriamo, si aprirà sulle proposte da fare sul Recovery Plan, per trovare e definire i principi sui cui basare la rinascita del Paese.

È evidente che, questa volta, diversamente dal passato, la possibilità di utilizzare la disponibilità importante di fondi europei, è condizionata, non solo per obblighi specifici, ma per necessità oggettive, alla preliminare profonda riforma del nostro sistema, soprattutto pubblico, a partire dalle modalità di amministrazione dello Stato, ai vari livelli, ma anche da un rinnovamento delle organizzazioni private, imprenditoriali e sindacali.

E questo rinnovamento, per la verità, non può non riguardare il nostro mondo ordinistico, che, pur riformato una decina di anni fa, può e deve non solo contribuire, con idee, proposte e obiettivi, al progetto complessivo di una nuova e più efficiente “macchina” dello Stato, ma anche ripensare le proprie regole e modalità di funzionamento, nella logica soprattutto della ricerca di una più importante funzione di supporto, anche di servizi e di tutela, agli iscritti.

E tutto questo con la logica della sostenibilità e della razionalità degli investimenti, ma anche della tutela del consumatore.

Per questo non servono solo investimenti, ma, come detto, anche riforme.

E su questi temi non possiamo che considerare come gli ingegneri hanno, da anni, avviato un percorso, che ci ha posto non solo come “riferimento” per altre categorie professionali, ma come interlocutore importante del mondo politico ed imprenditoriale del Paese, e possano ben affrontare i grandi problemi che dovranno affrontarsi, con le capacità di risoluzione che derivano sia dalle competenze specifiche, inter e multidisciplinari, che dal miglioramento della propria organizzazione interna, indispensabile quando il confronto sarà con altri organismi organizzati e strutturati.

Il rischio, enorme per i suoi effetti negativi, è che nel processo di utilizzo dei fondi europei non si affrontino le vere necessità, con riforme coraggiose e strutturali, partendo da una condivisione di iniziative, pur complessa e difficile, che porti “naturalmente” a quel consenso indispensabile per procedere insieme su un percorso difficile, come abbiamo visto nella prima emergenza pandemica.

Insomma, il fallimento di iniziative come il gruppo di lavoro “Colao” e degli Stati Generali dell’economia, cui pur abbiamo partecipato, con spirito costruttivo, deve farci riflettere sull’impegno da assumere anche nelle scelte delle procedure e delle modalità attuative di un percorso complesso.

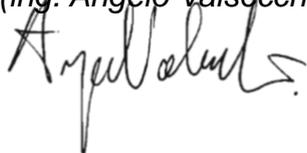
Non possiamo, quindi, a nostro avviso, non avviare un dibattito al nostro interno, con le formule che riterremo scegliere, anche in termini di operatività, per cui vi chiediamo di dare la disponibilità a partecipare a questa iniziativa, indicandoci nominativi di esperti che intendano contribuire al “progetto”, che non intende essere “chiuso” al nostro Ordine ma, come ormai nostra abitudine, vedrà il coinvolgimento di altre professioni e altre rappresentanze a noi vicine, per poi portarle all’attenzione dei decisori politici.

Nel frattempo, vi inviamo il più recente testo del Recovery Plan, pur in bozza, preparato dal Governo.

Cordiali saluti.

*IL CONSIGLIERE SEGRETARIO*

*(ing. Angelo Valsecchi)*



*IL PRESIDENTE*

*(ing. Armando Zambrano)*



allegato: Bozza Recovery plan

**PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

***#NEXT GENERATION  
ITALIA***

AGGIORNAMENTO AL 6 DICEMBRE 2020

**SOLO USO INTERNO - RISERVATA**

BOZZA CDM

# NEXT GENERATION ITALIA

## INDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>Premessa</b> .....  | <b>4</b>   |
| <b>Parte 1 – Obiettivi generali e coerenza del Piano</b> .....                                     | <b>8</b>   |
| 1.1 Il Contesto .....  | 9          |
| 1.2 La strategia di rilancio per la resilienza e la crescita sostenibile e inclusiva .....         | 11         |
| 1.3 Le risorse del PNRR.....   | 15         |
| 1.4 La struttura del PNRR.....   | 23         |
| <b>Part 2 – Le riforme e gli investimenti per una transizione “green, smart and healthy”</b> ..... | <b>28</b>  |
| 2.0 Riforme di sistema: la giustizia.....  | 29         |
| 2.1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura .....                                   | 40         |
| 2.2 Rivoluzione verde e transizione ecologica.....   | 54         |
| 2.3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile .....  | 61         |
| 2.4 Istruzione e ricerca .....   | 67         |
| 2.5 Parità di genere, coesione sociale e territoriale .....  | 74         |
| 2.6 Salute.....  | 83         |
| <b>Part 3 – L’attuazione e il monitoraggio del PNRR</b> .....                                      | <b>90</b>  |
| 3.1 Coerenza con altre iniziative e complementarietà dei finanziamenti.....                        | 91         |
| 3.2 Modello di gestione del piano .....  | 95         |
| 3.3 Verifica dell’attuazione e monitoraggio del piano.....   | 97         |
| 3.4 Piattaforma di open-government per il controllo pubblico [da completare].....                  | 101        |
| 3.5 Resoconti periodici sull’andamento del PNRR [da completare] .....                              | 101        |
| <b>Parte 4 – Valutazione dell’impatto macroeconomico del PNRR</b> .....                            | <b>102</b> |
| 4.1 Impatto macroeconomico di investimenti ed incentivi .....                                      | 103        |
| 4.2 Impatto macroeconomico delle riforme .....   | 108        |
| 4.3 Valutazione d’impatto delle misure per il Sud nel PNRR e nel DDL di Bilancio.....              | 117        |
| 4.4 Impatto di genere del PNRR e del DDL di Bilancio.....  | 121        |

# Premessa

*All'inizio del 2020 – e forse già prima – il virus SARS-CoV2 ha iniziato a diffondersi in Cina e in altri Paesi. In Europa, l'Italia è stata colpita per prima e duramente. La strategia di contenimento della diffusione del virus, adottata dal Governo italiano e seguita da quasi tutti gli altri Paesi, ha imposto sacrifici personali, sociali ed economici per tutelare la salute pubblica e per evitare i danni ancora peggiori che una diffusione incontrollata potrebbe provocare. Oggi l'Europa si trova a dover fronteggiare una seconda ondata epidemica, che non potrà non avere riflessi negativi anche sull'economia.*

*Il periodo che stiamo vivendo sarà ricordato come uno dei peggiori della storia recente per l'economia mondiale e per quella europea in particolare. Il rapido susseguirsi di due crisi finanziarie e di una emergenza sanitaria di proporzioni globali ancora in corso, che ha già provocato nel mondo più di un milione di morti, hanno avuto pesanti conseguenze sull'occupazione, sul tessuto produttivo, sulla coesione economica e sociale di quasi tutti i Paesi.*

*Il Governo prevede che alla caduta del PIL del 2020 (-9%) seguirà un forte rimbalzo nel 2021 (+6%), queste stime non sono molto distanti dalle più recenti previsioni della Commissione europea<sup>1</sup> che anticipano una caduta del PIL per l'anno in corso pari al 9,9% in Italia e al 7,8% per la media dell'Area Euro. Secondo le previsioni diffuse dal FMI lo scorso ottobre, l'economia mondiale si contrarrà del 4,4% quest'anno, la flessione più netta dal secondo dopoguerra, il commercio internazionale del 10,4%.*

*Le conseguenze socio-economiche della pandemia si innestano in un contesto reso già complesso dalle crisi ricordate sopra e dal complesso processo di adattamento delle nostre economie ai cambiamenti climatici, alla rivoluzione indotta dalle tecnologie digitali e ai profondi mutamenti geopolitici in atto.*

*Abbiamo pertanto di fronte un periodo non breve di impegnativa lotta contro il virus, di incertezza – che si riflette sui consumi delle famiglie e sugli investimenti delle imprese – di transizione verso un nuovo mondo, con al centro le tecnologie digitali, il cui avvento è stato accelerato dalla pandemia.*

*L'eccezionalità degli eventi ha richiesto risposte altrettanto eccezionali. È stato necessario innanzitutto tutelare le persone più vulnerabili, i lavoratori costretti alla cassa integrazione, le*

---

<sup>1</sup> European Commission, Autumn Forecast 2020 ([link](#)).

*imprese, soprattutto individuali e piccole, e in generale il nostro tessuto produttivo. Il Governo ha messo in campo un ammontare di risorse superiore a 100 miliardi di euro, oltre il 6% del Prodotto lordo, per rafforzare la sanità pubblica – sottoposta a uno shock senza precedenti - per garantire liquidità alle imprese, sostenere il reddito delle famiglie, indennizzare quanti hanno visto una forte caduta del proprio fatturato, assicurare i mezzi di sostentamento ai più vulnerabili.*

*Ma la globalità e pervasività dello shock prodotto da virus chiamano a un coordinamento e una condivisione di sforzi.*

*Fin dall’inizio della pandemia, l’Italia ha compreso prima di altri che l’Europa doveva essere protagonista in questa battaglia, che questa volta poteva e doveva dare una risposta forte e unitaria. Abbiamo insistito perché questa decisione venisse presa, ci abbiamo creduto nonostante più d’uno, anche in Italia, ritenesse assai improbabile un accordo. Il piano finanziario straordinario approvato lo scorso luglio dal Consiglio Europeo è anche il frutto dei nostri sforzi: prevede risorse per 750 miliardi di euro, delle quali 380 a fondo perduto, che saranno raccolti con emissioni di titoli europei, per il 30% con “green bonds”. L’Italia ne sarà il primo beneficiario, con circa 209 miliardi di prestiti e sussidi.*

*Il nome stesso del piano straordinario europeo – Next Generation EU – chiarisce quale debba essere la prospettiva. Nelle parole della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen si tratta “non solo di riparare e recuperare l’esistente, ma di plasmare un modo migliore di vivere il mondo di domani”.*

*Per l’Italia in particolare, oltre a recuperare il terreno perduto con la crisi pandemica, si tratta di voltare pagina rispetto al passato. Non possiamo permetterci di ritornare allo status quo precedente a questa crisi. L’Italia da oltre 20 anni fatica a tenere il passo delle altre economie avanzate. Il nostro Paese da tempo sconta tassi di crescita del prodotto e della produttività significativamente inferiori a quelli delle altre maggiori economie avanzate e insufficienti per garantire un miglioramento significativo del benessere dei suoi cittadini.*

*Per uscire da questa crisi e per portare l’Italia sulla frontiera dello sviluppo europeo e mondiale occorrono un progetto chiaro, condiviso e coraggioso per il futuro del Paese, che permetta all’Italia di ripartire rimuovendo gli ostacoli che l’hanno frenata durante l’ultimo ventennio.*

*Che Paese vorremmo tra dieci anni? Da questa domanda è partita la riflessione del Governo. Dietro al ritardo italiano ci sono problemi strutturali noti, ma mai affrontati con sufficiente determinazione. Questo è il momento di farlo, seguendo tre direttrici di riforma e mantenendo al centro della nostra azione la persona umana, la sua libertà, le sue aspirazioni.*

*In primo luogo, vogliamo un Paese moderno, innovativo dotato di una pubblica amministrazione efficiente e moderna, in cui possano operare imprese innovative e sempre*

*più competitive, un Paese con infrastrutture sicure, tecnologicamente all'avanguardia, che sfruttino tutte le potenzialità offerte dalla rivoluzione digitale.*

*In secondo luogo, vogliamo un Paese più verde, con sistemi di produzione e trasporto dell'energia compatibili con gli obiettivi di riduzione dei gas clima alteranti e più resiliente rispetto agli eventi climatici estremi.*

*Infine, vogliamo un Paese più coeso, più attento al benessere dei cittadini, sia nei grandi centri urbani, sia nei borghi sia nelle tante, troppe "periferie" d'Italia. Non si può tollerare l'aumento di disuguaglianze di genere, nella società, tra regioni e territori, indotto da politiche passate errate, che non hanno saputo frenare una dinamica dannosa per la crescita economica e per la tenuta del tessuto sociale. Nessuno deve essere lasciato solo.*

*Si tratta di obiettivi impegnativi. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (PNRR) si propone di dare concretezza a questi obiettivi, traducendoli in azioni di riforma e di investimento, con tempi di esecuzione certi e soggetti a un controllo costante e pubblico sulla loro realizzazione.*

*La modernizzazione dell'economia comporta il completo abbandono di paradigmi produttivi ormai superati per passare pienamente a una economia della conoscenza. Questo richiede prima di tutto e soprattutto competenze e quindi di concentrare gli sforzi sulla scuola, sugli studi superiori e professionalizzanti, sulla ricerca, sulla formazione. In secondo luogo, vogliamo rimuovere i principali ostacoli che impediscono al Paese e al suo ricco tessuto imprenditoriale di crescere come sa e può fare. Questo vuol dire innanzitutto affrontare con determinazione alcune riforme essenziali: quella della giustizia civile e penale, per garantire un'effettiva tutela dei diritti e degli interessi attraverso procedimenti snelli e processi rapidi; quella della Pubblica amministrazione, che si realizzerà anche grazie a un ampio ed efficace ricorso alle tecnologie digitali, riorganizzando di conseguenza l'offerta di servizi ai cittadini.*

*Per realizzare la transizione verso un'economia rispettosa dell'ambiente innanzitutto proseguiamo sulla strada indicata dal PNIEC e dagli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e dell'agenda 2030. Il piano prevede interventi per aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili, migliorare l'efficienza energetica degli immobili, a partire da scuole e ospedali. Saranno promosse nuove forme di mobilità locale sostenibile e le grandi opere di completamento dei collegamenti ferroviari del Paese. Il PNRR ha azioni specifiche anche per migliorare la qualità dell'aria nei centri urbani, favorire l'economia circolare, mitigare i rischi di dissesto idrogeologico e ripulire le acque interne e marine. Questi interventi saranno anche un investimento nella "bellezza" del nostro Paese, nei suoi borghi, nei suoi edifici storici, nelle aree verdi urbane e nella salvaguardia del territorio e delle foreste.*

*Dobbiamo agire immediatamente per affrontare le disuguaglianze di genere, sociali e territoriali che affliggono il nostro Paese e che la Pandemia ha contribuito ad evidenziare. Il Piano prevede una decisa azione a favore della parità di genere, attraverso il sostegno*

*all'occupazione e all'imprenditorialità femminile, l'attuazione di diversi interventi abilitanti, a partire da servizi sociali quali gli asili nido, e di adeguate politiche per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata. Sarà rilevante anche l'impegno per ridurre la precarizzazione del lavoro e gli alti tassi di disoccupazione, che colpiscono soprattutto i giovani e – di nuovo – le donne. Le linee d'azione individuate sosterranno la creazione di posti di lavoro, la formazione e la riqualificazione dei lavoratori, nonché il loro reddito durante le transizioni occupazionali. Per contrastare sacche di povertà e arretratezza, vecchie e nuove, sono previsti interventi mirati ai territori con maggiori fragilità, investimenti in housing sociale e per la resilienza e la coesione territoriale delle aree interne, montane e insulari del paese, senza trascurare il ruolo dello sport e della cultura nel rafforzare l'inclusione sociale.*

*Il PNRR contribuirà, insieme alle altre azioni del Governo già intraprese, a rafforzare la nostra sanità, così duramente colpita dalla Pandemia, per tutelare la salute di tutti. Due direttrici sono emerse come fondamentali: l'importanza dei presidi territoriali socio-sanitari per una rete di assistenza diffusa e prossima ai cittadini e l'esigenza di promuovere l'ammodernamento tecnologico e strutturale degli ospedali progredendo al contempo nello sviluppo della telemedicina e promuovendo la ricerca di base e applicata in campo medico.*

*In conclusione, il PNRR per dare concretezza ai suoi obiettivi persegue molte linee di azione, sulle quali ci sarà il totale impegno del Governo, ma per il cui successo è necessario l'apporto di tutte e di tutti. Nella sua ricca articolazione il Piano ha **una strategia chiara**: il rafforzamento del capitale umano, naturale e sociale del nostro Paese, **un principio cardine** nella centralità della persona, con la sua libertà, le sue aspirazioni e la sua dignità che va tutelata sempre, nel mondo del lavoro come nella società, e **un orizzonte di lungo periodo**, come indicato dal nome stesso del programma Europeo: "la Nuova Generazione" cui dobbiamo guardare perché "Non abbiamo ereditato la Terra dai nostri padri, ma l'abbiamo presa in prestito dai nostri figli".*

Giuseppe Conte

Presidente del Consiglio dei Ministri

# **Parte 1 – Obiettivi generali e coerenza del Piano**

BOZZA

## 1.1 Il Contesto

A partire dal 2008, l'Europa ha attraversato un periodo di ripetute crisi finanziarie e recessioni economiche che hanno messo a repentaglio la tenuta dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) e causato una divaricazione degli andamenti di reddito e occupazione fra Stati membri, acuendo le tensioni sociali nei Paesi più debilitati dalla crisi. Da ultimo, l'eccezionale emergenza sanitaria generata dall'epidemia da Covid-19 ha portato a un blocco produttivo di proporzioni inedite. Nel caso dell'Italia, ma non solo, la crisi pandemica rischia di aggravare ulteriormente l'impatto economico e sociale delle precedenti crisi.

Una simultanea e forte ripresa di tutti i Paesi europei è fondamentale per la tenuta e il rafforzamento dell'Unione Europea (UE), la salvaguardia del Mercato unico, e il rilancio dello sviluppo economico nel quadro di un nuovo paradigma di sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione.

Le istituzioni dell'UE hanno reagito con prontezza e decisione alla pandemia: 1) la Banca Centrale Europea (BCE) sta attuando una straordinaria espansione monetaria; 2) la Commissione Europea ha approvato l'uso flessibile delle risorse di bilancio, la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita e il quadro temporaneo relativo alle norme sugli aiuti di Stato; 3) un pacchetto di strumenti, tra cui lo SURE, la ricapitalizzazione della BEI, nonché una nuova specifica linea di credito per far fronte alla pandemia all'interno del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), che è stata approvata in primavera e adesso è disponibile per gli Stati Membri dell'Area Euro; e 4) il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo storico per finanziare con 750 miliardi un piano europeo di Ripresa e Resilienza, il *Next Generation EU* (NGEU).

Tutte queste iniziative, unitamente al prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), pongono l'Europa in una posizione competitiva a livello globale e mirano fermamente a rimettere in carreggiata le nostre economie, avviando un processo di trasformazione senza precedenti nella direzione della transizione verde e digitale. Ogni Stato membro dell'UE è chiamato a contribuire a questi obiettivi comuni.

Per questo l'Italia segue le linee guida della Commissione europea del 17 settembre e ha intrapreso dal 15 ottobre un "dialogo informale" con la task force della Commissione Europea in vista della data ufficiale della presentazione del PNRR che sarà stabilita in funzione della pubblicazione del regolamento. L'Italia sviluppa questo dialogo informale in base alle linee guida e alla priorità progettuali deliberate dal Parlamento italiano attraverso gli atti di indirizzo degli scorsi 13 e 14 ottobre.

L'Italia intende approfittare pienamente delle risorse messe a disposizione dal NGEU non solo per contrastare le conseguenze immediate della pandemia, ma anche per affrontare i principali problemi strutturali che hanno ostacolato la sua crescita negli ultimi due decenni e

per rilanciare lo sviluppo economico e sociale lungo il sentiero della sostenibilità ambientale, della digitalizzazione e dell'innovazione tecnologica.

BOZZA CDM

## 1.2 La strategia di rilancio per la resilienza e la crescita sostenibile e inclusiva

L'Italia è un'economia avanzata e uno dei maggiori Paesi esportatori europei. Nel 2019 il valore delle esportazioni di merci ha toccato i 476 miliardi di euro. L'avanzo delle partite correnti ha raggiunto 53,4 miliardi di euro nel 2019, pari al 3% del Pil italiano. Il marchio *Made in Italy* è garanzia di alta qualità e originalità sui mercati internazionali in numerosi settori 'tradizionali'. Il settore manifatturiero è tuttavia altamente specializzato anche in industrie a maggiore contenuto tecnologico, quali la meccanica strumentale e la robotica, l'aerospaziale e la farmaceutica. Il patrimonio culturale italiano è uno dei più grandi al mondo, con 55 siti inclusi nella lista del 2020 del patrimonio mondiale dell'UNESCO. La spesa dei visitatori stranieri in Italia ha raggiunto i 44 miliardi di euro nel 2019.

D'altro canto, la crescita economica dell'Italia negli ultimi vent'anni è stata nettamente inferiore alla media europea e, più in generale, a quella delle altre economie avanzate. Ciò anche nella fase di ripresa degli anni 2014-2019, in cui il tasso medio di crescita del PIL reale non è andato oltre lo 0,8 per cento.

L'insoddisfacente crescita italiana è dovuta non solo a fattori strutturali, quali la ridotta dimensione media delle imprese e l'insufficiente competitività del sistema-Paese, o macro-finanziari, quali l'elevato debito pubblico, ma anche ad una incompleta transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Ciò è reso sempre più evidente dalle statistiche che riguardano i risultati del Paese nel campo dell'istruzione, dell'innovazione tecnologica e della produttività, che evidenziano significativi ritardi nei confronti dei principali partner europei, così come marcate disparità regionali.

Le disparità di reddito, genere e territoriali, già significative, si sono ampliate a partire dalla crisi globale del 2008. Le deboli prospettive di occupazione hanno causato una emigrazione netta di giovani studenti e lavoratori altamente qualificati. I ridotti margini di finanza pubblica hanno compresso la capacità di risposta, specie dopo la stretta seguita alla crisi del debito sovrano dell'area dell'euro del 2011.

Ne hanno risentito soprattutto gli investimenti pubblici, diminuiti rispetto al PIL, da un picco del 3,7% nel 2009 al 2,1% nel 2018, recuperando solo marginalmente, al 2,3%, nel 2019. Le valutazioni della Commissione europea indicano che negli ultimi anni gli investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione non sono stati sufficienti a compensare l'obsolescenza del capitale pubblico.

Le calamità naturali, indotte anche dai cambiamenti climatici, che hanno ripetutamente colpito il Paese, dai terremoti alle alluvioni e alle frane, provocano enormi danni, aggravati dall'obsolescenza delle infrastrutture e dall'abbandono di alcuni territori. Vi è pertanto una

pressante esigenza di migliorare la resilienza delle infrastrutture. La resilienza, tuttavia, è un concetto più ampio, come evidenziato drammaticamente dalla crisi pandemica in corso. Essa comprende, ad esempio, la capacità di risposta del sistema sanitario a inattese crisi epidemiche ed altri rischi per la salute; la protezione dei cittadini e del territorio a fronte dei rischi ambientali; la solidità della pubblica amministrazione e della finanza pubblica, che è necessaria per poter rispondere con prontezza ed efficacia a crisi improvvise.

Le ricadute economiche dell'epidemia da Covid-19 si inseriscono in questo quadro, aggravandolo. L'impatto sul mercato del lavoro è stato attutito dalle molteplici misure messe in campo dal Governo, ed in particolare dall'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali. Tuttavia, le perdite di occupazione sono state notevoli fra i lavoratori con contratto a tempo determinato (specie i giovani) e i lavoratori autonomi. Alcuni posti di lavoro potrebbero essere definitivamente persi – anche per il progredire della rivoluzione tecnologica digitale – e sarà necessario affrontare un processo di riallocazione tra settori e località. I servizi pubblici per l'impiego e il loro coordinamento con i servizi privati devono essere potenziati per facilitare questo processo.

La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni.

Il PNRR affronta questa rigidità promuovendo un'ambiziosa agenda di riforme per la Pubblica Amministrazione, supportata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal rafforzamento della capacità gestionale e dalla fornitura dell'assistenza tecnica necessaria alle amministrazioni centrali e locali, che sono fondamentali per promuovere un utilizzo rapido ed efficiente delle risorse pubbliche.

Uno dei lasciti più preziosi del PNRR sarà l'aumento permanente dell'efficienza e della capacità della Pubblica Amministrazione di decidere e mettere a punto progetti innovativi e di accompagnarli dai primi investimenti fino alla realizzazione finale.

Il PNRR affronta anche le disparità di genere, territoriali e generazionali nel mercato del lavoro. Il basso livello di occupazione femminile rappresenta una criticità, soprattutto nelle regioni meridionali, e la disoccupazione giovanile è una delle più alte dell'UE. Il PNRR mira a portare il tasso di occupazione italiano in linea con la media dell'UE entro la fine del decennio, con una particolare focalizzazione sull'occupazione femminile e giovanile.

La riqualificazione e il miglioramento delle competenze della popolazione, con un accento particolare sulle transizioni verdi e digitali, saranno gli ingredienti-chiave della strategia di Governo sul fronte occupazionale.

Il PNRR avvia anche una revisione generale della tassazione verso una maggiore equità, migliorandone al contempo la trasparenza e l'efficienza e riducendo le disparità di trattamento tra i cittadini e la concorrenza sleale tra le imprese.

La riforma fiscale che abbiamo in mente e i cui principi e criteri saranno presentati con il disegno di legge delega che il Parlamento sarà chiamato ad esaminare risponderà, da un lato, all'esigenza di definire una riforma organica del nostro sistema fiscale e, dall'altro, alla necessità che il disegno riformatore possa essere attuato nei tempi previsti per la fine della legislatura.

Abbiamo pensato innanzitutto a una riforma dell'IRPEF, perché è l'imposta principale, interessa circa 41 milioni di contribuenti (dichiarazioni 2019 riferite all'anno di imposta 2018), e perché è quella che mostra più di ogni altra evidenti problemi di inefficienza, iniquità verticale e orizzontale e mancanza di trasparenza.

Anche in considerazione degli interventi posti in essere negli ultimi anni, si ritiene che l'esigenza sia ora di concentrare le risorse disponibili per ridurre prioritariamente la pressione fiscale sui redditi medi. Finora siamo infatti intervenuti sui lavoratori con reddito fino a 40mila euro, ora dobbiamo intervenire a favore dei lavoratori (sia dipendenti sia autonomi) con un reddito medio, ovvero orientativamente incluso tra 40 e 60 mila euro, perché si tratta della fascia che oggi sconta livelli di prelievo eccessivi rispetto ai redditi ottenuti.

La delega fiscale avrà inoltre l'obiettivo di riordinare le spese fiscali e la tassazione ambientale. Sono questi due interventi che potranno completare il disegno di riforma dell'irpef con benefici in termini di efficienza, equità e trasparenza e che sono diventati ancor più prioritari all'interno del nuovo disegno strategico ispirato a logiche di sostenibilità ambientale e sociale che guiderà la politica economica italiana ed europea per i prossimi decenni.

La resilienza a fronte di calamità naturali, cambiamenti climatici e rischi sanitari sarà un altro dei principali obiettivi del PNRR, andando ad inserire tanto nel filone della sostenibilità ambientale e del rafforzamento dei presidi socio-sanitari, quanto in quello della modernizzazione delle infrastrutture.

In preparazione al PNRR, il Governo ha attuato un'ampia consultazione con gli *stakeholder*. Nella primavera del 2020 ha incaricato un Comitato di esperti, coordinati da Vittorio Colao, di elaborare delle proposte per il Piano di Rilancio del Paese. Nei mesi successivi, anche alla luce delle raccomandazioni del Comitato Colao, il Governo ha ascoltato le opinioni e i suggerimenti delle imprese italiane, delle organizzazioni sindacali e della società civile.

Da agosto, il coordinamento dei lavori per la stesura del PNRR è stato assunto dal Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), che ha a sua volta il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) di gestirne operativamente i lavori. In settembre, il CIAE ha approvato una proposta di Linee Guida per la redazione del PNRR che è stata sottoposta all'esame del Parlamento.

Il 13 e 14 ottobre il Parlamento si è pronunciato con un atto di indirizzo, che invita il Governo a predisporre celermente il Piano, garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle eccellenze pubbliche e private che il Paese è in grado di offrire.

Su queste basi, l'elaborazione del PNRR segue un approccio "*mission-oriented*" considerando problemi specifici e concreti quali il *digital divide* con cui hanno dovuto fare i conti gli studenti durante il *lockdown*, l'inquinamento delle città e la disoccupazione giovanile.

Gli interventi saranno disegnati con l'obiettivo di far scaturire il maggior numero possibile di investimenti intersettoriali, cosicché, ad esempio, un intervento di mobilità sostenibile richiede che settori diversi come la progettazione, la digitalizzazione e i trasporti interagiscano e portino a nuove soluzioni.

Ogni componente mira a colmare un divario specifico, misurato in termini quantitativi e qualitativi attraverso indicatori dedicati che consentano anche di monitorare i progressi conseguiti. Ciò consentirà anche ai cittadini di valutare l'andamento del processo.

Le aree di intervento scelte offrono un'opportunità storica per rafforzare la crescita e la resilienza del Paese, garantendo inoltre una maggiore coerenza tra il PNRR e gli obiettivi politici generali della Commissione europea in materia di coesione sociale, digitalizzazione e transizione verde.

Tale maggiore coerenza contribuirà a far leva su investimenti congiunti tra l'Italia e gli altri Stati membri per raggiungere obiettivi comuni, catalizzando sia gli investimenti delle imprese che nuovi progetti di ricerca in tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale, il *computing* quantistico, la ricerca medica, lo sviluppo della propulsione a idrogeno e delle energie rinnovabili. Inoltre, consentirà di favorire il consolidamento degli investimenti delle istituzioni finanziarie dell'UE, come la BEI, con la quale il Governo sta collaborando attivamente per definire una strategia di economia circolare. Si tratta di un aspetto fondamentale per poter creare un più forte effetto moltiplicatore e una strategia comune veramente europea.

### 1.3 Le risorse del PNRR

Secondo le conclusioni del Consiglio europeo, l'insieme dei fondi europei compresi nel Quadro Finanziario Pluriennale e nel *Next Generation EU* mettono a disposizione dell'Italia un volume di circa 309 miliardi di euro nel periodo 2021-2029.

Per quanto riguarda il Dispositivo Europeo di Ripresa e Resilienza (RRF), che finanzia il Piano di Ripresa e Resilienza dell'Italia, il nostro Paese nel periodo 2021-26 potrà accedere a circa 65,4 miliardi di euro di sovvenzioni e 127,6 miliardi di euro di prestiti (il 6,8% del Reddito Nazionale Lordo), ovvero 193 miliardi complessivamente, che il Governo intende utilizzare appieno.

La componente prestiti del RRF non si tradurrà interamente in un aumento del deficit, in quanto alcune delle spese finanziate dai prestiti del RRF potrebbero sostituire altre spese o essere compensate da fattori di aumento delle entrate, nella misura richiesta dagli obiettivi di bilancio che il Governo ha adottato il 5 ottobre con la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF, approvata dal Parlamento il 14 ottobre). I progetti e gli investimenti finanziati dal RRF possono anche sostituire impegni di spesa esistenti, preferibilmente le spese correnti.

Al fine di garantire la coerenza tra gli obiettivi di bilancio, il PNRR e le altre componenti del NGEU, nella NADEF e nel Documento Programmatico di Bilancio, il Governo ha adottato un approccio integrato alla pianificazione economica e finanziaria, che copre la durata prevista del piano europeo di ripresa, ovvero 2021-2026. Le ipotesi aggiornate relative alla distribuzione delle sovvenzioni e dei prestiti sono riportate nella tavola 1.1; si segnala che l'ammontare effettivo di sovvenzioni e prestiti disponibili per l'Italia potrebbe risultare più elevato con le nuove stime della Commissione ancora non ufficiali<sup>2</sup>.

**TAVOLA I.1: UTILIZZO RISORSE NGEU (MILIARDI A VALORI 2018)\***

|        | Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) |          |        | React EU | Totale RRF e React EU | Sviluppo rurale | Just Transition Fund | Altri programmi | Totale NGEU |
|--------|---|----------|--------|----------|-----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|-------------|
|        | Sovvenzioni                               | Prestiti | Totale |          |                       |                 |                      |                 |             |
| 2021   | 10,0                                      | 8,0      | 18,0   | 6,3      | 24,3                  | 0,3             | 0,1                  | 0,2             | 24,9        |
| 2022   | 16,2                                      | 14,0     | 30,2   | 4,2      | 34,4                  | 0,2             | 0,1                  | 0,2             | 34,9        |
| 2023   | 26,2                                      | 15,0     | 41,2   | 3,0      | 44,2                  | 0,2             | 0,1                  | 0,2             | 44,7        |
| 2024   | 9,5                                       | 30,9     | 40,4   | 0,0      | 40,4                  | 0,1             | 0,1                  | 0,1             | 40,7        |
| 2025   | 3,6                                       | 30,1     | 33,7   | 0,0      | 33,7                  | 0,0             | 0,1                  | ..              | 33,8        |
| 2026   | 0,0                                       | 29,6     | 29,6   | 0,0      | 29,6                  | 0,0             | 0,0                  | ..              | 29,6        |
| Totale | 65,5                                      | 127,6    | 193,1  | 13,5     | 206,6                 | 0,8             | 0,5                  | 0,7             | 208,6       |

(\*) Stime preliminari. Gli importi potrebbero variare in conseguenza dei negoziati in corso.

<sup>2</sup> La tavola riporta gli ultimi dati ufficiali della Commissione, ma da quando è stato approntato questo schema, con le revisioni delle previsioni macroeconomiche della Commissione e il cambiamento dell'anno base per il calcolo degli importi si stima che le risorse disponibili per l'Italia potrebbero ammontare a 196 miliardi. Su questa cifra si basano le allocazioni delle risorse nelle missioni e componenti riportate nel capitolo 2 del presente documento.

Il primo 70% delle sovvenzioni del RRF verrebbe impegnato entro la fine del 2022 e speso entro la fine del 2023. Il piano prevede inoltre che il restante 30% delle sovvenzioni da ricevere dal RRF sarà speso tra il 2023 e il 2025. I prestiti totali del RRF aumenteranno nel corso del tempo, in linea con l'obiettivo di mantenere un livello elevato di investimenti e altre spese relative al PNRR in confronto all'andamento tendenziale.

Nei primi tre anni del PNRR, la maggior parte degli investimenti e dei progetti "aggiuntivi" (e quindi dello stimolo macroeconomico rispetto allo scenario di base) saranno sostenuti da sovvenzioni. Per contro, nel periodo 2024-2026 la quota maggiore dei finanziamenti per progetti aggiuntivi arriverà dai prestiti del RRF.

**TAVOLA I.2: STANZIAMENTI NEXT GENERATION EU E ALLOCAZIONE A FAVORE DELL'ITALIA**  
(milioni di euro a prezzi 2018)

| Rubriche di spesa e strumenti di intervento          | Stanziamenti Next Generation EU | Stanziamenti Next Generation EU a favore dell'Italia | Quota % stanziamenti all'Italia |
|--|---------------------------------|--|---------------------------------|
| <b>1. Mercato Unico, Innovazione e Digitale</b>      | <b>10.600</b>                   |  |                                 |
| - di cui: Horizon Europe                             | 5.000                           | 497  | 9,9%                            |
| - di cui: Fondo InvestEU                             | 5.600                           |  |                                 |
| <b>2. Coesione, Resilienza e Valori</b>              | <b>720.000</b>                  |  |                                 |
| - di cui: a) politiche di coesione (ReactEU)         | 47.500                          | 13.496   | 28,4%                           |
| - di cui: b) Recovery and Resilience Facility        | 672.500                         | 193.033  | 28,7%                           |
| di cui: b1) Contributi (Grants) - 70%                | 218.750                         | 44.724   | 20,4%                           |
| di cui: b2) Contributi (Grants) - 30%                | 93.750                          | 20.748   | 22,1%                           |
| di cui: b3) Prestiti (Loans)                         | 360.000                         | 127.561  | 35,4%                           |
| <b>3. Risorse Naturali e Ambiente</b>                | <b>17.500</b>                   |  |                                 |
| - di cui: Politica agricola comune (sviluppo rurale) | 7.500                           | 846  | 11,3%                           |
| - di cui: Just Transition Fund                       | 10.000                          | 535  | 12,40%                          |
| <b>4. Migrazione e Gestione delle Frontiere</b>      |                                 |  |                                 |
| <b>5. Sicurezza e Difesa</b>                         | <b>1.900</b>                    | <b>236</b>   |                                 |
| <b>6. Vicinato e Resto del Mondo</b>                 |                                 |  |                                 |
| <b>7. Pubblica Amministrazione Europea</b>           |                                 |  |                                 |
| <b>Totale</b>  | <b>750.000</b>                  | <b>208.643</b>                                       | <b>27,8%</b>                    |

(\*) Sono possibili lievi discrepanze in confronto alla Tavola I.1 per via di arrotondamenti.

In aggiunta al RRF, il PNRR dell'Italia sarà anche supportato da altri dispositivi che compongono il NGEU. Fra di essi, la componente più rilevante è rappresentata da *ReactEU*, che prevede risorse complessive pari a 47,5 miliardi a valori 2018, una quota elevata delle quali andrà all'Italia. La prima e più rilevante *tranche* del *ReactEU* dovrà essere impegnata nel 2021 e sarà pari a 37,5 miliardi. Di essi, secondo la più recente valutazione l'Italia dovrebbe riceverne 10,7 miliardi (sempre a valori 2018), il 28,5 per cento del totale. Nella tavola I.1 l'ammontare totale di spesa attivata dal *ReactEU* nel periodo 2021-2023 è valutato in 14,7 miliardi, includendo anche una stima della seconda *tranche* del programma, e 500 milioni erogati tramite il Fondo per le politiche attive.

Le risorse del *ReactEU* sono disponibili per finanziare le misure di sostegno immediato all'economia in risposta alla crisi pandemica e di rilancio nella direzione della crescita sostenibile, della digitalizzazione e della resilienza agli shock. Gli obiettivi sono quindi allineati a quelli del RRF e di tutto il NGEU; l'aspetto che differenzia questo strumento è sostanzialmente quello della celerità della sua implementazione. Il Governo ha già proposto che una quota rilevante dei fondi *ReactEU* venga adoperata per finanziare la fiscalità di vantaggio al Sud, i cui impatti sono illustrati nel paragrafo 3.1 del presente documento.

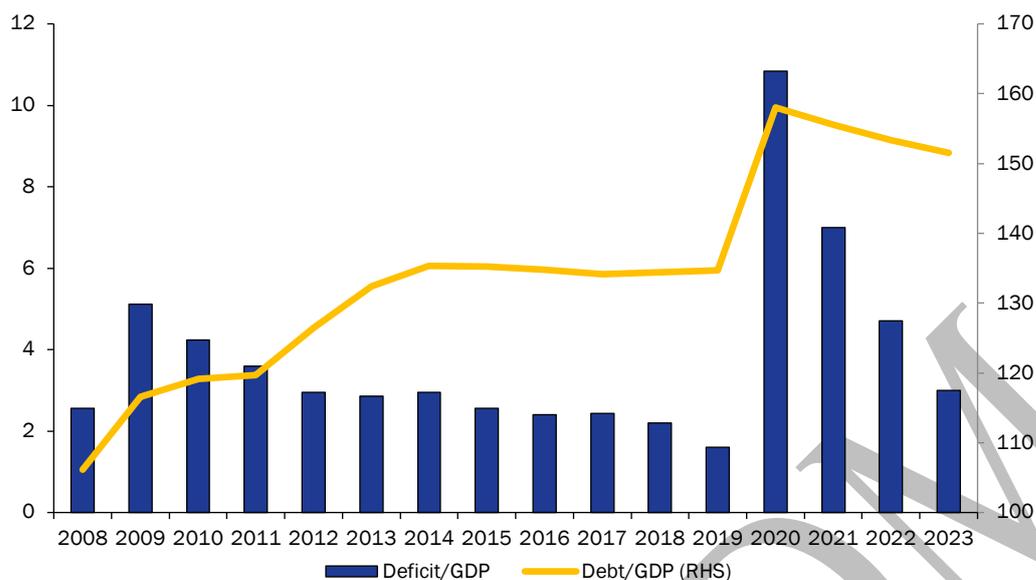
### **Interazione con la programmazione economica e finanziaria**

Il già elevato debito pubblico dell'Italia dovrebbe salire al 158% del PIL nel 2020. La programmazione finanziaria punterà a conciliare l'esigenza di mantenere la dinamica del debito su un sentiero virtuoso, con quella di dare un forte e duraturo impulso alla crescita del PIL. Quest'ultima è fondamentale per garantire sia la sostenibilità del debito sia la stabilità socio-economica del Paese e richiede un solido programma di investimenti in beni pubblici quale quello disegnato nel PNRR.

I rendimenti sovrani sono diminuiti drasticamente. Le stime prudenziali della NADEF, basate sui livelli della curva dei rendimenti ai primi di settembre, suggeriscono che il rapporto tra spesa per interessi e PIL scenderà dal 3,5% nel 2020 al 3,1% nel 2023. I bassi rendimenti hanno beneficiato della credibilità che il Governo ha guadagnato e delle misure espansive di politica monetaria attuate dalla BCE, come il programma di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*), nonché delle azioni significative e senza precedenti intraprese a livello dell'Unione. Dobbiamo consolidare questi sviluppi positivi trovando il giusto equilibrio tra misure di stimolo e una gestione prudente delle finanze pubbliche.

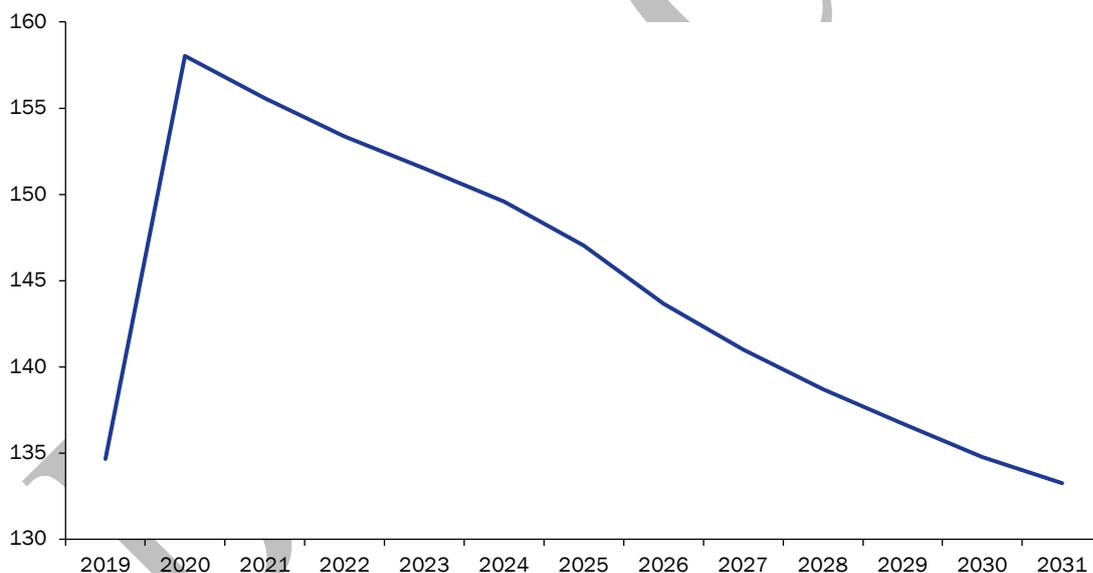
Il piano di riduzione del debito potrà essere rivisto verso obiettivi ancora più ambiziosi, in particolare rispetto al periodo successivo al 2026, in funzione degli andamenti economico-sociali e dell'evoluzione delle regole di finanza pubblica a livello europeo.

**FIGURA I.1: DEFICIT E DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL. QUADRO PROGRAMMATICO 2020-2023 (%)**



Fonte: Istat e stime MEF.

**FIGURA I.2: SENTIERO PROGRAMMATICO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL 2026 ED ESTRAPOLAZIONE AL 2031 MANTENENDO INVARIATO IL SALDO PRIMARIO STRUTTURALE DEL 2026**



Fonte: Stime MEF.

Tuttavia, anche la realizzazione dell'attuale piano segnerà un notevole miglioramento rispetto alla situazione attuale e renderebbe il debito pubblico italiano altamente sostenibile, soprattutto considerando che quella contemplata in quest'analisi è la definizione di debito lordo delle amministrazioni pubbliche. Quest'ultimo, infatti, non tiene conto delle partecipazioni e delle altre attività reali possedute dalle Amministrazioni pubbliche, dei crediti che vanta nei confronti di altri Stati dell'Ue e della sua quota di capitale del Meccanismo

Europeo di Stabilità. Inoltre, data la politica di *quantitative easing* della BCE, lo stock di titoli di Stato detenuto dal mercato è molto inferiore allo stock nominale.

### **Collegamento con il Quadro Finanziario Pluriennale**

Ai fini della complessiva programmazione dell'utilizzo dei fondi UE per il sostegno allo sviluppo del Paese, è altresì opportuno considerare l'apporto che sarà fornito dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027. La dimensione del bilancio UE nel settennio è stimata pari all'1,11 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE, ovvero 1.085,3 miliardi di euro a valori 2018. Il totale degli stanziamenti a favore dell'Italia è stimato pari a 99,1 miliardi. All'interno di questo 'rientro', i fondi per la coesione e la resilienza dovrebbero essere pari a 42,7 miliardi, di cui 37,3 miliardi per la coesione sociale, economica e territoriale. Si tratta dunque in media di risorse per oltre 6 miliardi all'anno, che si andranno ad aggiungere a quelle del NGEU. Questo aspetto è particolarmente rilevante per le regioni del Sud. Nel paragrafo 4.3 del presente documento è presentata un'analisi di impatto sull'economia meridionale che include l'utilizzo non solo del RRF e del ReactEU, ma anche dei fondi di coesione.

Nello specifico, i rientri del QFP a favore dell'Italia possono essere così riassunti:

#### **1. Mercato Unico, Innovazione e Digitale**

Sono previsti rientri per l'Italia di 14 miliardi di euro in sette anni. Questi fondi possono finanziare la ricerca e l'Innovazione con una gestione centralizzata a livello UE, nonché il buon funzionamento del mercato interno e i settori dei trasporti, dell'energia e del digitale attraverso le cd. "*facilities*".

#### **2. Coesione, Resilienza e Valori**

Per la Politica di Coesione per l'Italia sono disponibili 37 miliardi di euro in sette anni dal QFP a cui aggiungere circa 5 miliardi dagli altri programmi di questa rubrica e i fondi del cofinanziamento (vedi Parte 4).

#### **3. Risorse naturali e Ambiente**

Dalla Politica Agricola Comune arriveranno all'Italia circa 34,5 miliardi di euro. La PAC finanzia anche gli obiettivi di digitalizzazione e sostenibilità del settore agricolo. A questi fondi, si aggiunge il Fondo per una Transizione Equa, che in Italia dovrebbe finanziare la transizione energetica delle zone di Taranto e del Sulcis.

#### **4. Migrazione e Gestione delle Frontiere**

Su questo capitolo è previsto un rientro in Italia di poco meno di 3 miliardi di euro. Sono fondi che vengono utilizzati a livello nazionale per la gestione dei confini.

## 5. Sicurezza e Difesa

Le stime sulla base di una chiave di ripartizione storica calcolano un rientro di 1,6 miliardi di euro. L'effettivo rientro dipenderà dai progetti.

**TAVOLA I3: QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021 – 2027 E STIMA DEI RIENTRI PER L'ITALIA**  
(milioni di euro a prezzi 2018)

| Stanzamenti di impegno   | Totale QFP<br>2021-2027 | Rientri IT 2021-<br>2027<br>(valori assoluti) | Rientri IT 2021-2027<br>(valori %) |
|--|-------------------------|---|------------------------------------|
| 1. Mercato unico, Innovazione e Digitale                               | 136.781                 | 13.601  | 9,9%                               |
| 2. Coesione, Resilienza e Valori                                       | 383.768                 | 42.664  | 11,1%                              |
| <i>di cui: coesione economica, sociale e<br/>territoriale</i>          | 330.235                 | 37.341  | 11,4%                              |
| 3. Risorse naturali e Ambiente   | 356.374                 | 35.835  | 10,1%                              |
| <i>di cui: Spese relative al Mercato unico e<br/>pagamenti diretti</i> | 258.594                 | 25.262  | DP 9,4%; MRE 14,4%                 |
| <i>di cui: Sviluppo rurale</i>   |                         | 8.679   | 11,2%                              |
| <i>di cui: Fondo Transizione Equa</i>                                  |                         | 401   | 5,4%                               |
| 4. Migrazioni e Gestione delle Frontiere                               | 23.671                  | 2.935   | 12,4%                              |
| 5. Sicurezza e Difesa  | 13.185                  | 1.635   | 12,4%                              |
| 6. Vicinato e Resto del Mondo  | 98.419                  | -   | -                                  |
| 7. Pubblica Amministrazione europea                                    | 73.102                  | 2.393   | 3,3%                               |
| <i>di cui: spese amministrative delle<br/>Istituzioni</i>              | 55.852                  |   |                                    |
| <b>Totale stanziamenti di impegno</b>                                  | <b>1.085.300</b>        | <b>99.063</b>                                 |                                    |
| <i>in percentuale del Reddito Nazionale Lordo</i>                      | <i>1,11%</i>            |   |                                    |

Fonte: Versione aggiornata alla luce dell'accordo fra Parlamento Europeo e Presidenza del Consiglio Europeo.

### **La manovra di finanza pubblica per il 2021**

Il disegno di legge di bilancio 2021 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 novembre e successivamente presentato alle Camere. La manovra per il triennio 2021-2023 si pone in continuità con gli interventi fin qui adottati per contrastare gli effetti economici della seconda ondata dell'epidemia da Covid-19, ma predispone anche un'ambiziosa strategia di rilancio e di trasformazione dell'Italia incentrata su investimenti, lavoro, welfare e istruzione, e orientata all'innovazione, alla sostenibilità, alla coesione e all'equità.

La manovra attua una significativa espansione di bilancio per il 2021, valutabile in circa 39 miliardi. Rispetto a questo totale, 24,6 miliardi saranno ottenuti con le misure previste dal disegno di legge di bilancio nell'ambito del maggior deficit autorizzato dal Parlamento in ottobre in occasione della presentazione della Nota di Aggiornamento del DEF (dal 5,7 per cento tendenziale al 7 per cento programmatico), e ulteriori 17,1 miliardi attraverso l'impiego di sovvenzioni e altri trasferimenti provenienti dal *Next Generation EU*.

Parte delle misure sarà di natura temporanea; si tratta di misure di sostegno selettivo per i settori dell'economia ancora gravemente colpiti dalla crisi Covid-19. Tra queste, vi sono la proroga dei vari strumenti di integrazione del reddito (fino a marzo 2021 per la CIG ordinaria e fino a giugno 2021 per quella in deroga) e l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali per i datori di lavoro che non avranno necessità di usufruire della CIG. Il disegno di legge di bilancio proroga al 31 marzo 2021 anche il divieto di procedere a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo e a quelli collettivi, nonché il termine fino al quale possono essere rinnovati o prorogati, per un periodo massimo di dodici mesi e per una sola volta, i contratti a tempo determinato (ora fissato al 31 dicembre 2020) pur in assenza di una causale.

La manovra contiene, inoltre, misure strutturali. In primo luogo, provvede a mettere a regime la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro dipendente a partire dal 1° gennaio 2021 stanziando, a questo scopo, 3 miliardi. In secondo luogo, finanzia l'entrata in vigore del primo modulo dell'assegno unico universale per i figli nel corso del 2021, con ulteriori 3 miliardi. Infine, introduce un nuovo fondo per finanziare la riforma fiscale e l'entrata a regime dell'assegno universale a partire dal 2022, che sostituirà le misure di sostegno esistenti per le famiglie e la fertilità. La riforma fiscale sarà finalizzata a ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro medi e medio-bassi, aumentando gli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro regolare e il reddito disponibile delle famiglie. Entrambe le parti della riforma (delega fiscale e assegno unico) consentiranno di aumentare l'equità e l'efficienza complessiva del sistema di *tax and benefit*.

Nonostante la pandemia, anche nel 2020 il gettito fiscale ha superato le previsioni, grazie alle misure anti-evasione introdotte negli ultimi anni (compresa la fatturazione digitale obbligatoria). I proventi di una migliore conformità fiscale saranno accantonati in un fondo che finanzierà in parte la riforma fiscale e sosterrà in parte i riacquisti di titoli di Stato.

Le maggiori entrate derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale saranno ottenute, oltre che dall'attività di contrasto all'evasione fiscale anche da misure di incentivo e di modernizzazione che verranno rafforzate dall'avvio del piano "Italia Cashless".

Infine, i finanziamenti per gli investimenti pubblici aumenteranno anche escludendo il *Next Generation EU*. In aggiunta alla mole di risorse per investimenti pubblici già stanziate con la legge di bilancio dello scorso anno e con gli altri interventi adottati quest'anno, la Legge di

bilancio 2021 stanziamenti oltre 50 miliardi aggiuntivi per i prossimi 15 anni. Queste comprendono sia gli stanziamenti destinati alle amministrazioni centrali, sia quelli attribuiti alle amministrazioni locali per interventi di messa in sicurezza di edifici e territori e delle infrastrutture viarie.

BOZZA CDM

## 1.4 La struttura del PNRR

Il PNRR Italiano è costruito intorno a quattro linee strategiche: Modernizzazione del Paese; Transizione ecologica; Inclusione sociale e territoriale, parità di genere:



**Modernizzare il Paese** significa, anzitutto, disporre di una Pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino. Modernizzare il Paese significa, inoltre, creare un ambiente favorevole all'innovazione, promuovere la ricerca e utilizzare al meglio le tecnologie disponibili per incrementare la produttività dell'economia e la qualità della vita quotidiana. La modernizzazione del sistema paese è premessa e al tempo stesso accompagnamento del secondo pilastro del piano, vale a dire la transizione ecologica. La digitalizzazione è infatti indispensabile per l'utilizzo delle nuove tecnologie che consentono processi industriali più efficienti e un maggiore controllo degli sprechi lungo la catena di produzione.

La **transizione ecologica** dovrà essere la base del nuovo modello economico e sociale di sviluppo su scala globale. Per avviarla sarà necessario, in primo luogo, ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo; in secondo luogo migliorare l'efficienza energetica delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell'aria nei centri urbani e delle acque interne e marine. Si dovrà inoltre investire nella 'bellezza' del Paese, anche per consolidare la capacità di attrazione di flussi turistici e le potenzialità dell'enorme patrimonio storico, culturale e naturale, a cominciare da una gestione efficace delle aree verdi urbane, anche in termini di una maggiore diffusione delle stesse sul territorio urbano e periurbano, e da corposi interventi di rimboschimento. La riconversione ecologica può e deve rappresentare anche un terreno di nuova competitività per molta parte del nostro sistema produttivo, anche attraverso investimenti nell'agricoltura sostenibile e di precisione, a partire dal Mezzogiorno, permettendo di conseguire una maggiore armonia con la natura, pur nel contesto di una società a forte vocazione industriale. Gioca un ruolo strategico a tal fine anche il sistema agricolo e forestale, che tramite il presidio e la gestione sostenibile del territorio nazionale, è in grado di assorbire una significativa quota delle emissioni di gas climalteranti del sistema Paese, come evidenziato dallo *European Green Deal*.

**Inclusione sociale e territoriale** vuol dire ridurre le disuguaglianze e la povertà, migliorare l'istruzione e la conoscenza degli strumenti digitali, ridurre i divari territoriali nell'accesso alla cultura, ottenere una migliore qualità della vita nei centri urbani e nelle periferie, ridurre il gap infrastrutturale, occupazionale e di servizi e beni pubblici fra Nord e Sud. Migliorare

l'inclusione richiede anche di rafforzare il sistema sanitario, messo a dura prova dalla pandemia, per tutelare la salute di tutti.

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

Le **sfide** a cui il PNRR intende fornire una risposta possono essere così sintetizzate:

- Ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica
- Migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia
- Sostenere la transizione verde e digitale
- Innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione

A fronte di queste sfide, il PNRR è costruito secondo una sequenza logica:

- o le **missioni** del programma, a loro volta raggruppate in **componenti** o insiemi di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse;
- o i **singoli progetti di investimento**, che sono raggruppati nelle componenti;
- o le **riforme** collegate ad uno o più componenti.

### ***Le sei missioni del PNRR***

Le sei **missioni** in cui si articolerà il PNRR, e che rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento, sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e ricerca
5. Parità di genere, coesione sociale e territoriale
6. Salute

**Digitalizzazione, innovazione,  
competitività e cultura**

**Rivoluzione verde e  
transizione ecologica**

**Infrastrutture per una  
mobilità sostenibile**

**Istruzione e ricerca**

**Parità di genere, coesione  
sociale e territoriale**

**Salute**

Ciascuna missione è suddivisa in **componenti** funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo, cui sono associate le riforme necessarie.

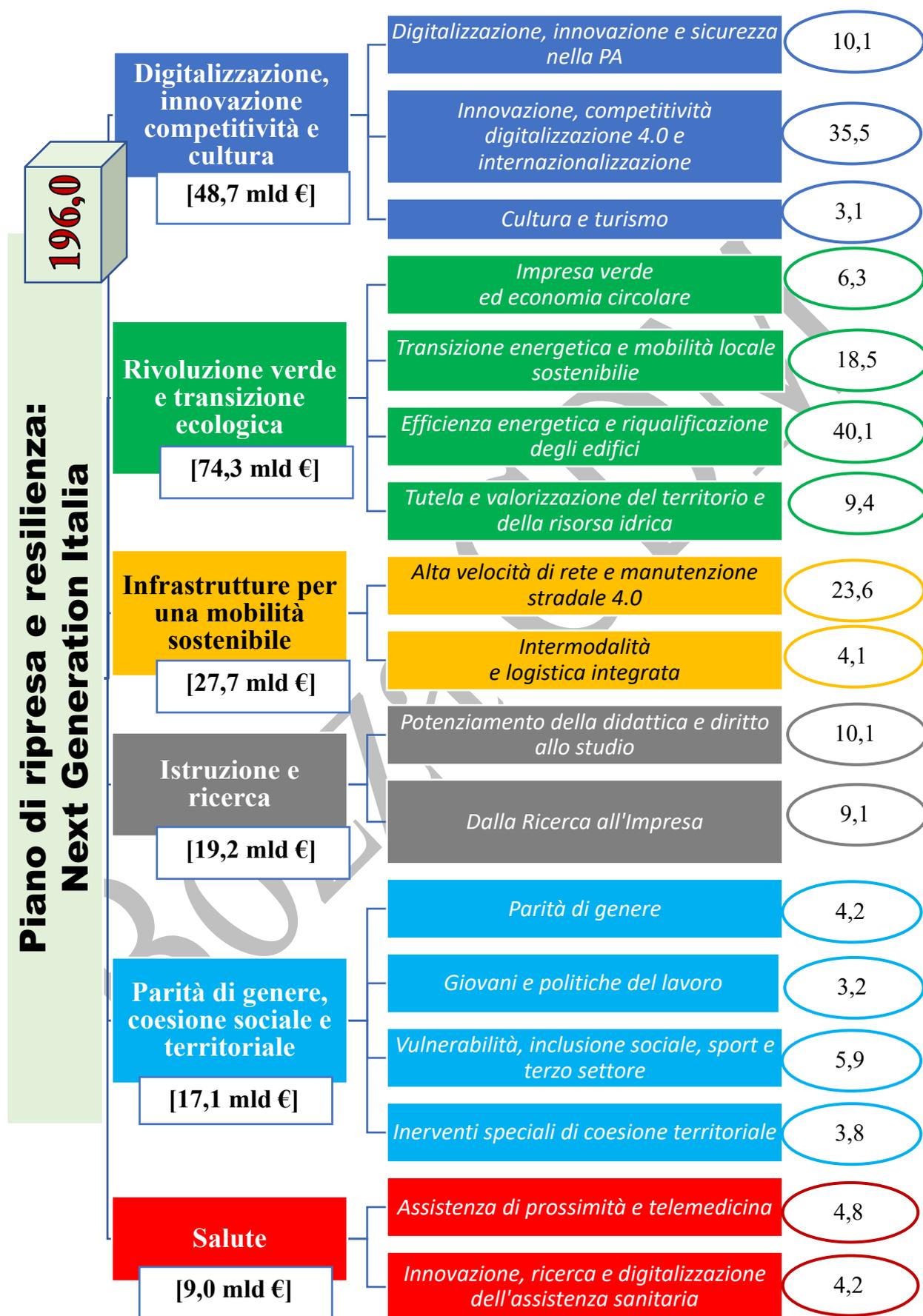
Il piano si fonda su dimensioni orizzontali e su una redistribuzione tematica delle risorse. Le principali dimensioni orizzontali per le quali una valutazione di impatto è riportata nel capitolo 4 sono:

- Una equa distribuzione territoriale delle risorse e degli interventi: da realizzare mediante la coerenza strategica con il Piano Sud 2030 e il coordinamento attuativo con le politiche di coesione europee e nazionali, come definite nell'Accordo di Partenariato per il ciclo di programmazione 2021-2027.
- Equità di genere
- Agenda 2030

Nel capitolo 2 sono presentate le iniziative di riforma e investimento previste nelle sei missioni precedute da una descrizione della riforma della giustizia, considerata riforma "abilitante" di sistema e quindi trattata separatamente dalle altre.

**Il presente piano può variare in base alle proposte del parlamento e al negoziato con la task force europea nella struttura del capitolo 2 (progetti e saldi) sempre nel rispetto delle linee economiche indicate nella Nodef.**

## STRUTTURA DEL PNRR: MISSIONI, COMPONENTI E SALDI FINANZIARI



**TAVOLA I.4: ALLOCAZIONE DEI FONDI DEL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (\*)**  
(dati in miliardi e in valori percentuali)

| <b>MISSIONI</b>  | <b>Miliardi di euro</b> | <b>Quota sul totale delle risorse</b> |
|--|-------------------------|---------------------------------------|
| DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA                                  | 48.7                    | 24.9%                                 |
| RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA  | 74.3                    | 37.9%                                 |
| INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE  | 27.7                    | 14.1%                                 |
| ISTRUZIONE E RICERCA   | 19.2                    | 9.8%                                  |
| PARITA' DI GENERE, COESIONE SOCIALE E TERRITORIALE                                       | 17.1                    | 8.7%                                  |
| SALUTE   | 9.0                     | 4.6%                                  |
| <b>TOTALE</b>  | <b>196.0</b>            | <b>100.0%</b>                         |
| <b>Risorse destinate al contrasto del cambiamento climatico (Transizione Green) (**)</b> | <b>80.0</b>             | <b>40.8%</b>                          |
| <b>Risorse destinate alla transizione digitale (**)</b>                                  | <b>45.0</b>             | <b>23.0%</b>                          |

(\*) Il volume complessivo dei Fondi (196mld) si basa sulle nuove stime di allocazione tra Paesi membri dei 750 miliardi del fondo (non ancora confermate ufficialmente), che tengono conto delle nuove proiezioni di crescita dell'Autumn Forecast della Commissione e di altri fattori tecnici.

(\*\*) Le quote destinate alle **transizioni verde e digitale** devono essere superiori; rispettivamente al **37%** e al **20%** del totale degli stanziamenti del RRF; le stime riportate in tabella sono ancora provvisorie e non validate dalla Commissione europea. **Si ricorda che – oltre al rispetto di queste soglie minime di spesa – i progetti inclusi nel piano devono anche rispettare le norme europee relative alla concorrenza, agli aiuti di Stato e ottemperare al principio del *do no significant harm* in materia ambientale.**

**Part 2 – Le riforme e gli  
investimenti per una  
transizione “*green, smart and  
healthy*”**

## 2.0 Riforme di sistema: la giustizia

### 2.0.1 Le finalità generali e i macro-obiettivi della riforma della giustizia

La tempestività delle decisioni giudiziarie è elemento essenziale per le imprese, per gli investitori e per i consumatori. Nelle loro decisioni di investimento, le imprese hanno bisogno di informazioni certe sul quadro regolamentare, devono poter calcolare il rischio di essere coinvolte in contenziosi commerciali, di lavoro, tributari o in procedure d'insolvenza; devono poter prevedere tempi e contenuti delle decisioni. Ad essere svantaggiate sono soprattutto le imprese di minori dimensioni, particolarmente esposte agli effetti negativi di una giustizia inefficiente.

**TAVOLA 2.0.1 – TEMPI MEDI (IN NUMERO DI GIORNI) DEI PROCESSI (2018)**

|               | Civile     | Penale     |
|---------------|------------|------------|
| <b>ITALIA</b> | <b>527</b> | <b>361</b> |
| <b>UE</b>     | <b>233</b> | <b>144</b> |

*Fonte: "European judicial systems CEPEJ Evaluation Report" 2020  
Civile (Disposition Time primo grado cause civili e commerciali – Fig.5.9 – Pag.113)  
Penale (Disposition Time primo grado – Fig. 5.23 – Pag.128)*

In uno studio condotto da Cer-Eures si evidenzia che lentezze ed inefficienze della giustizia ci costano 2,5 punti Pil, pari a circa 40 miliardi di euro. Alcuni autori<sup>3</sup> ritengono che una riduzione della durata delle procedure civili del 50 per cento accrescerebbe le dimensioni medie delle imprese manifatturiere di circa il 10 per cento. Una giustizia più rapida creerebbe anche 130mila posti di lavoro in più e circa mille euro all'anno di reddito pro-capite. Infine, altri studi mostrano che i ritardi nei tempi di consegna dei lavori pubblici crescono laddove la giustizia è più inefficiente, a causa della riduzione del valore atteso della sanzione comminata<sup>4</sup>.

Una riforma efficace dei tempi e della qualità delle decisioni giudiziarie è dunque una riforma per il Paese e per il sistema economico europeo.

Il piano straordinario per la Giustizia oltre riformare la disciplina legale del processo, civile e penale, e dell'ordinamento giudiziario punta al recupero dell'efficienza organizzativa della macchina giudiziaria attraverso investimenti mirati.

<sup>3</sup> S. Giacomelli e C. Menon (2016), Does Weak Contract Enforcement Affect Firm Size? Evidence from the Neighbour's Court, in "Journal of Economic Geography".

<sup>4</sup> D. Coviello, L. Moretti, G. Spagnolo e P. Valbonesi (2017), Court Efficiency and Procurement Performance, in "Scandinavian Journal of Economics".

## 2.0.2 Il progetto di riforma della giustizia e le *Country Specific Recommendations*.

Il piano di riforma si articola in quattro linee di azione strettamente interconnesse e orientate verso l'obiettivo della riduzione della durata dei processi e della semplificazione delle procedure.

Il ruolo di questa riforma nell'ambito del PNRR è centrale, sia per i benefici diretti sui cittadini e le imprese, sia per l'effetto indiretto di stimolo e di attrazione degli investimenti degli operatori economici.

Le quattro linee d'azione sono le seguenti:

- 1) Migliorare le prestazioni degli Uffici giudiziari, riducendo la durata del processo ed evitando che si generi nuovo arretrato agendo sull'organizzazione giudiziaria;
- 2) Favorire la digitalizzazione per incrementare la capacità del sistema di rispondere alla domanda degli utenti e potenziare la tracciabilità delle procedure;
- 3) Potenziare le strutture materiali e la logistica della giustizia;
- 4) Favorire l'effettività del sistema penale attraverso il reinserimento sociale dei soggetti in esecuzione penale per il contrasto alla recidiva e la diffusione della cultura della legalità

Le riforme e gli investimenti previsti dalle linee d'azione vanno incontro anche alle raccomandazioni della Commissione UE per il 2019-2020 (cd. *Country Specific Recommendations*) che, in estrema sintesi, hanno ad oggetto richieste di intervento sui seguenti aspetti del nostro sistema giudiziario:

1. Riduzione della durata dei processi civili e penali nei tre gradi di giudizio;
2. Riduzione del carico della sezione tributaria della Cassazione;
3. Necessità di semplificazione delle procedure;
4. Eliminazione della disomogeneità territoriali nella gestione dei processi;
5. Repressione della corruzione;
6. Attuazione tempestiva dei decreti di riforma in materia di insolvenza;
7. Promozione di soluzioni sostenibili per i debitori solvibili colpiti dalla crisi.

### 2.0.3 I principali interventi in campo civile, penale e per insolvenza, il loro presumibile impatto sui tempi dei processi.

#### **Riforma del processo civile in tutti i gradi di giudizio**

Il disegno di legge delega per la **riforma del processo civile** (AS 1662) è finalizzato ad una semplificazione e razionalizzazione delle fasi del processo al fine di incidere sui tempi di durata, sia di primo grado che di appello, attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione anche mediante il potenziamento degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. In particolare, il provvedimento prevede:

- ✓ l'introduzione di un rito semplificato e accelerato in materia civile: da tre riti (giudice di pace, monocratico ordinario e monocratico sommario) si passa ad un unico rito, con discussione conclusiva orale e semplificazione anche dell'appello;
- ✓ la riduzione del numero dei casi in cui la competenza è attribuita al tribunale in composizione collegiale;
- ✓ la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, in un'ottica di forte intensificazione del ricorso a questi ultimi;
- ✓ la definitiva implementazione del processo telematico, con la previsione che in tutti i procedimenti civili, di qualsiasi grado, il deposito dei documenti e degli atti di parte abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche, e della obbligatorietà delle notifiche a mezzo pec (o con sistemi più avanzati) in tutti i casi in cui il destinatario sia titolare di un indirizzo PEC o di un domicilio digitale;
- ✓ il rafforzamento dei doveri di leale collaborazione delle parti e dei terzi ed il riconoscimento dell'amministrazione della giustizia quale soggetto danneggiato nei casi di responsabilità aggravata per lite temeraria.

#### **Potenziamento della Corte di Cassazione e misure di sostegno alla sezione tributaria**

Al fine di affrontare la perdurante criticità che affligge la sezione tributaria della Cassazione, nel PNRR si è previsto che possano essere assegnati magistrati onorari ausiliari nel numero massimo di cinquanta unità, in via temporanea e contingente, alle sezioni tributarie della Corte, al fine di abbattere l'arretrato endemico che appesantisce da tempo dette sezioni incidendo negativamente sulla performance di smaltimento di tutta la Cassazione. Le norme sono già state elaborate e sono in attesa di essere inserite in un prossimo binario normativo.

### **Riforma dell'Ordinamento giudiziario**

Il disegno di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario e del CSM (AS 1884) è diretto ad ottenere significativi effetti sull'assetto ordinamentale, producendo conseguenze dirette e positive anche e soprattutto sull'**efficienza dell'amministrazione della giustizia**.

I punti caratterizzanti sono i seguenti:

- ✓ obbligatorietà anche per il settore penale dei programmi di gestione, ovvero di modalità organizzative dell'ufficio improntate sull'accurata programmazione della trattazione dei giudizi;
- ✓ attribuzione al dirigente dell'ufficio dell'obbligo di verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca il conseguimento degli obiettivi di funzionalità dell'ufficio;
- ✓ introduzione di specifici illeciti disciplinari in caso di mancata ottemperanza agli obblighi previsti dal capo dell'ufficio e dai programmi di gestione;
- ✓ riorganizzazione delle Procure della Repubblica improntata a criteri di efficienza e di valorizzazione delle competenze;
- ✓ periodo minimo di cinque anni di permanenza del magistrato nel ruolo direttivo ricoperto;
- ✓ nuovi e più intensi corsi per la formazione dei dirigenti e la valorizzazione, nelle fasi selettive, delle capacità organizzative acquisite dal magistrato nel corso della carriera;
- ✓ razionalizzazione dei meccanismi di avanzamento nella carriera;
- ✓ riduzione dei tempi di accesso alla professione di magistrato;
- ✓ preclusione della partecipazione al concorso per la copertura dei posti apicali ai magistrati che in ragione dell'età non possano garantire la permanenza per almeno quattro anni, salve alcune eccezioni;
- ✓ riforma del meccanismo di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura e rimodulazione dell'organizzazione interna di quell'organo.

### **Riforma del processo penale**

Il disegno di legge (AC 2435) recante *delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello* contiene i seguenti punti qualificanti:

- a) progressiva digitalizzazione del processo penale: deposito telematico degli atti e dei documenti e utilizzo della pec ed anche di soluzioni tecnologiche diverse dalla pec stessa;

- b) drastica riduzione dei casi in cui il procedimento sfocia nel dibattimento, sulla base della considerazione che, per garantire la funzionalità del sistema, il giudizio ordinario ad impronta accusatoria e caratterizzato dal metodo della *cross examination*, dovrebbe essere riservato ad un numero residuale di casi, come avviene nel sistema statunitense, dove la gran parte dei procedimenti è definita mediante diverse forme di *plea bargaining*.

La riforma prevede perciò

**b.1. un potenziamento dei filtri**, e cioè del criterio in base al quale il pubblico ministero, al termine delle indagini, scioglie l'alternativa tra esercizio dell'azione penale e richiesta di archiviazione; e di quello in base al quale il giudice dell'udienza preliminare decide se rinviare l'imputato a giudizio o emettere una sentenza di non luogo a procedere.

**b.2. una nuova disciplina dei riti alternativi**, intesa ad incrementarne statisticamente l'utilizzo. In particolare:

- ✓ il patteggiamento diviene accessibile quando la pena detentiva, in concreto scaturita dall'applicazione delle circostanze e della diminuzione per la scelta del rito, non superi gli otto anni, in luogo degli attuali cinque, con una ridefinizione delle preclusioni soggettive ed oggettive;
- ✓ il ricorso al giudizio abbreviato è esteso a tutti i casi in cui, pur essendo necessaria un'attività di integrazione probatoria, il rito alternativo produce comunque effetti di economia processuale rispetto al giudizio dibattimentale;
- ✓ la possibilità di accesso ai riti del patteggiamento e del giudizio abbreviato viene amplificata per l'imputato destinatario del decreto che dispone il giudizio immediato;
- ✓ il lasso di tempo utile per l'emissione del decreto penale di condanna viene esteso da sei mesi a un anno.

La riforma dei riti alternativi intende massimizzare gli effetti della riforma del regime della prescrizione introdotta dalla legge n. 3 del 2019 (entrata in vigore, in questa parte, nel gennaio 2020) che, stabilendo il blocco del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado o l'emissione del decreto penale di condanna, ha restituito competitività ai procedimenti speciali (patteggiamento e giudizio abbreviato).

Nel nostro sistema, infatti, la scelta di queste forme più rapide di definizione del processo era scoraggiata - soprattutto per i reati sanzionati con pene detentive meno gravi e perciò assoggettati a più brevi termini di prescrizione – dalla prospettiva concreta di fruire "gratuitamente" dell'estinzione del reato per effetto della prescrizione, una prospettiva evidentemente più appetibile degli "sconti di pena" collegati alla scelta dei riti alternativi.

- c) modifiche alla disciplina dei **giudici ausiliari in appello**, aumentandone il numero e consentendo il loro impiego anche nei procedimenti penali;
- d) introduzione di un **giudizio monocratico d'appello**, per i reati giudicati in primo grado dal giudice monocratico;
- e) estensione delle ipotesi di inappellabilità delle sentenze;
- f) Il difensore potrà appellare la sentenza di primo grado solo se munito di uno specifico mandato ad impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza stessa, con l'obiettivo di evitare un gran numero di impugnazioni presentate nell'interesse di soggetti che si sono resi irreperibili. Si elimina la possibilità di presentare l'impugnazione nella cancelleria di un ufficio giudiziario diverso da quello che ha emesso l'atto da impugnare previa disciplina del deposito telematico dell'impugnazione;
- g) Introduzione di termini di durata massima delle diverse fasi e dei diversi gradi del processo penale.

#### **Misure in materia di crisi di impresa e di insolvenza**

Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza è già legge (decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, attuativo della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155) ma la sua entrata in vigore è stata differita, a causa dell'emergenza sanitaria causata dalla epidemia Covid-19, al 1° settembre 2021. Si è quindi predisposto lo schema di un decreto legge con cui vengono anticipate alcune disposizioni agevolative dell'utilizzo di strumenti di risoluzione della crisi alternativi al fallimento o mirate al salvataggio dell'azienda attraverso una sua pronta cessione ad un soggetto diverso da quello in crisi. Con lo stesso schema di decreto-legge si introducono inoltre norme speciali che, per il solo periodo coincidente e successivo con la crisi epidemiologica Covid-19, aiutano l'imprenditore nella gestione della propria crisi finalizzata ad evitare la mera liquidazione del patrimonio, previo risanamento dell'impresa.

E' inoltre all'esame del Parlamento un emendamento di modifica della legge 27 gennaio 2012, n. 3, che disciplina il sovraindebitamento delle piccole imprese non fallibili, dei professionisti e delle imprese agricole, oltre che dei consumatori, al fine di anticipare anche in tale materia alcune disposizioni del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, così da facilitare l'accesso alle procedure di soluzione del sovraindebitamento, oltre che l'esdebitazione del debitore-persona fisica prevedendola anche nei casi di incapacienza.

\*\*\*\*\*

Tutte le riforme sono già state presentate in Parlamento.

L'intenzione è che i disegni di legge delega per la riforma del processo penale e del processo civile (all'esito del dibattito parlamentare) siano adottati entro il mese di giugno del 2021, così da consentire l'approvazione dei decreti delegati entro l'anno successivo (giugno 2022).

Le riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio Superiore della Magistratura avrà presumibilmente un iter di discussione leggermente successivo a quello della riforma del processo penale, data la connessione dei temi: tale disegno di legge contiene 2/3 di norme immediatamente precettive, e si tratta di quelle sul funzionamento e l'elezione del CSM e di quelle sul rapporto fra magistratura e politica, mentre le restanti sono norme di delega che esigono attuazione con decreti legislativi; pertanto si presume che le norme immediatamente precettive siano approvate indicativamente entro la fine del 2021 mentre i decreti legislativi attuativi dei criteri di delega verranno licenziati entro il mese di giugno 2022.

Per quanto concerne le norme in materia di crisi di impresa e di insolvenza esse sono già state approvate e ne è prevista l'entrata in vigore al 1° settembre 2021.

Alcune di queste sono già state trasmesse alla Presidenza del Consiglio per l'inserimento in un decreto legge di prossima emanazione ed hanno lo scopo di agevolare l'accesso alle procedure alternative al fallimento e, quindi, di contenere il verosimile incremento di dichiarazioni di fallimento conseguenti alla crisi economica collegata all'emergenza epidemiologica.

Allo stesso modo sono state trasmesse alla Presidenza del Consiglio alcune misure intese a ridurre la durata del processo civile ed ulteriori norme con analoga finalità sono in fase di elaborazione in questi giorni in vista di una imminente trasmissione alla stessa Presidenza.

#### **2.0.4 Risorse umane e materiali per il servizio giustizia.**

Il complessivo disegno riformatore va ad inserirsi in un contesto più ampio, di riorganizzazione del sistema giustizia, che prevede investimenti volti ad acquisire **maggiori risorse umane e materiali, nonché misure organizzative innovative per contrastare in modo sistemico le cause di inefficienza.**

Nell'ambito di questa misura è stato previsto il reclutamento straordinario di un **adeguato contingente di risorse umane aggiuntive** per la gestione e lo smaltimento, in un arco temporale definito, dell'arretrato che attualmente pesa sugli uffici giudiziari.

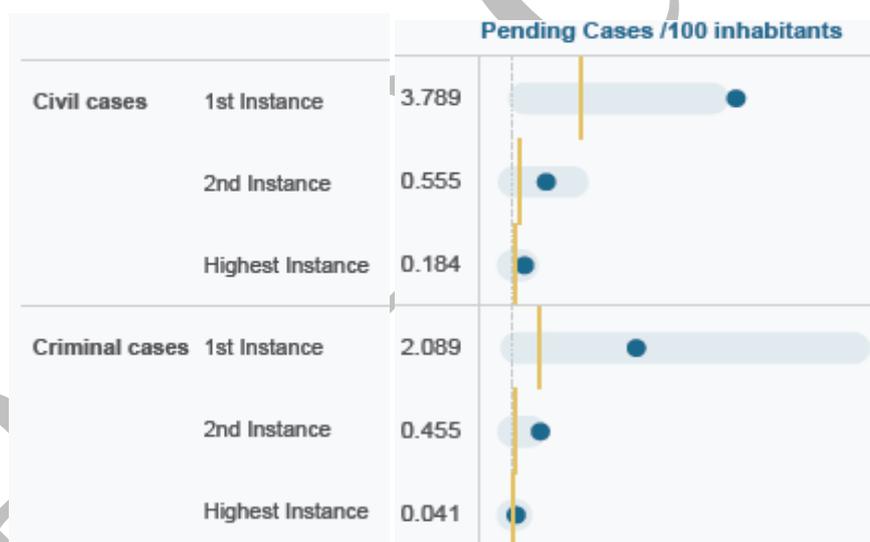
Infatti sui tempi dei procedimenti incide negativamente l'elevato stock di pendenze e di arretrato (civile) che ancora grava sul sistema (vedi Tab. 2.0.2).

**TAVOLA 2.0.2 – PENDENZE (NUMERO PROCEDIMENTI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2019)**

|                 | Corte di Cassazione | Corte di Appello | Tribunale ordinario | TOTALE           |
|-----------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|
| Pendenze Civili | 117.033             | 241.673          | 1.989.905           | <b>2.348.611</b> |
| Pendenze Penali | 23.527              | 263.319          | 1.152.240           | <b>1.439.138</b> |

Fonte: Ministero della Giustizia.

Il confronto con gli altri paesi europei basato sul numero di procedimenti pendenti per 100mila abitanti mette bene in evidenza la situazione di difficoltà dell'Italia che si posiziona ben sopra della media europea in pressoché tutte le fasi di giudizio, sia in ambito civile che penale (Fig. 2.0.1).

**FIGURA 2.0.1 : LE PENDENZE: L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE - 2018**

Fonte: Rapporto Cepej 2020 (dati 2018). Il pallino blu indica l'Italia, la linea gialla indica la media europea.

Sgravare il carico assegnato pro capite ai magistrati consentirà a questi ultimi di portare a definizione i nuovi procedimenti con la celerità che dovrà scaturire dagli interventi riformatori. Le misure mirano a rafforzare l'ufficio del processo, incrementandolo con figure di supporto all'attività giurisdizionale quali gli *addetti*, i *tirocinanti* e i *magistrati onorari aggregati* all'ufficio del processo. Tali risorse saranno anche funzionali al superamento delle disomogeneità fra i vari tribunali.

**In particolare è previsto:**

- a) un sostanzioso e rapido, seppur contingente, innesto di “*addetti all’ufficio del processo*” negli uffici giudiziari (in numero di 11.000 unità, la cui concreta allocazione dovrà necessariamente tener conto delle disomogeneità in discorso);
- b) un innesto straordinario (in numero di mille unità), per la durata di tre anni (prorogabile per altri tre anni), nell’ufficio del processo dei soli uffici giudiziari maggiormente gravati da arretrati significativi, di *magistrati onorari aggregati* con la finalità specifica di collaborare con il magistrato nell’adozione della decisione e nella stesura della sentenza, nel solo settore civile dell’ordinamento;
- c) ampliamento della possibilità di ricorso ai *tirocini formativi*, esperienza già collaudata e risultata positiva per gli uffici, sia per l’effettiva valenza formativa che hanno garantito ai giovani che vi hanno preso parte, che per l’indubbia efficacia indiretta che la presenza dei tirocinanti ha dato alle ordinarie attività dell’ufficio;
- d) l’assunzione a tempo pieno e determinato per un periodo limitato di tre anni di specifici contingenti di **personale amministrativo (ulteriori rispetto alla vigente dotazione organica ed in aggiunta alle politiche assunzionali già intraprese)** forniti di peculiari competenze *ad hoc* (e pertanto non necessariamente riconducibili a mansioni e qualifiche attualmente esistenti) e in grado di rispondere al considerevole (e straordinario) carico di lavoro che grava sugli uffici giudiziari.

I soggetti assunti potranno comporre specifiche unità di missione dirette a rafforzare la capacità amministrativa di tutti gli uffici giudiziari conseguente all’aumento del carico di lavoro derivante dal potenziamento dell’Ufficio per il processo. Per questo è prevista, tra l’altro, l’assunzione di personale amministrativo e giudiziario ma anche di professionalità informatiche ed operatori di data entry.

Le risorse saranno distribuite sui territori sulla base del carico di lavoro arretrato anche al fine di superare le disomogeneità tra i vari uffici giudiziari.

Al fine di limitare al massimo le criticità per il tempo strettamente necessario a che le riforme e le misure straordinarie adottate producano i loro effetti ed anche al fine consentire il trasferimento della conoscenze al contingente ordinario dell’amministrazione, è, infine, prevista anche l’assunzione di architetti, ingegneri geometri, contabili, analisti dell’organizzazione, statistici che potranno supportare gli uffici in attività essenziali dal punto di vista organizzativo (gestione contabile, IT, attività statistica, gestione tecnico-edilizia temporaneamente incrementate per effetto del PNRR).

È opportuno ricordare che tutta l’opera riformatrice e gli investimenti in capitale umano saranno sorretti da un importante consolidamento dell’infrastruttura informatica. In complementarietà con gli interventi già pianificati ed in corso diretti al potenziamento dei

servizi informatici per il processo e per i cittadini ed al rispetto degli standard europei a cui la Pubblica Amministrazione deve adeguarsi si provvederà quindi:

- a) a consolidare l'infrastruttura della rete geografica mediante la realizzazione di una "dorsale" proprietaria ed a realizzare un data center unico nazionale per concentrare, potenziare e rendere più efficienti i servizi informatici utilizzati dalla giurisdizione dei suoi utenti;
- b) a potenziare le dotazioni informatiche a disposizione di tutti gli operatori del sistema giudiziario anche al fine di favorire lo svolgimento di attività in lavoro agile in assoluta sicurezza;
- c) a digitalizzare tutti gli atti dei procedimenti civili pendenti presso gli Uffici giudiziari di primo e secondo grado e tutti i procedimenti pendenti presso la Corte di Cassazione al fine di consentire il pieno utilizzo delle risorse del processo telematico
- d) a digitalizzare i procedimenti per l'equa riparazione in caso di violazione dei termini di ragionevole durata del processo previsti dalla Legge 24 marzo 2011, n.89.

Da ultimo, in relazione alle quattro linee di azione del Piano Straordinario per la giustizia indicate nel paragrafo 2.0.2 è opportuno ricordare che sono previste anche:

1. misure di intervento sull'edilizia giudiziaria mediante la previsione di interventi di realizzazione di cittadelle giudiziarie e di interventi di efficientamento degli edifici esistenti.
2. misure di intervento sul sistema dell'esecuzione penale mediante la previsione di interventi di edilizia penitenziaria e di potenziamento del sistema del trattamento funzionali da un lato a potenziare l'effetto preventivo e dell'altro a limitare il fenomeno della recidiva.

Tutte le misure adottate contribuiscono in modo sinergico alla riduzione dei tempi dei processi agendo, sia sul carico di lavoro pregresso sia sui nodi processuali ritenuti elementi di potenziale rallentamento delle definizioni.

Per la prima volta, inoltre, nell'ambito delle nuove risorse, l'adozione di politiche di riforma è supportata a 360° dall'adozione di misure idonee ad aggredire disfunzioni di carattere organizzativo.

In via estremamente prudenziale si ritiene che, a parità di tutte le altre condizioni, per il complesso delle misure adottate sarà possibile ottenere, successivamente alla conclusione del piano una riduzione, dalla durata media<sup>5</sup> dei procedimenti presso i Tribunali e le Corti d'Appello (rispetto a quella rilevata nel 2019) come da seguente tabella:

---

<sup>5</sup> Disposition time: 365\* [Pendenti finali / Definiti]

**TAVOLA 2.0.3 – RIDUZIONE STIMATA NELLA DURATA MEDIA  
DEI PROCEDIMENTI RISPETTO AL 2019**

| <b>Tribunali o Corte d'Appello</b> | <b>RIDUZIONE<br/>STIMATA</b> |
|------------------------------------|------------------------------|
| <b>Tribunale civile</b>            | dal 30% al 40%               |
| <b>Tribunale penale</b>            | dal 16% al 26%               |
| <b>Corte di Appello civile</b>     | dal 39% al 49%               |
| <b>Corte di Appello penale</b>     | dal 42% al 52%               |

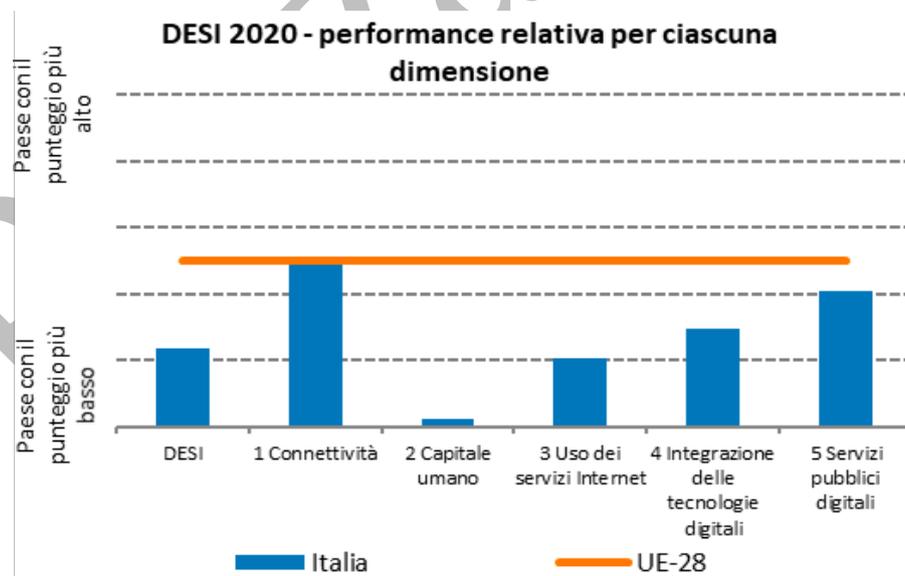
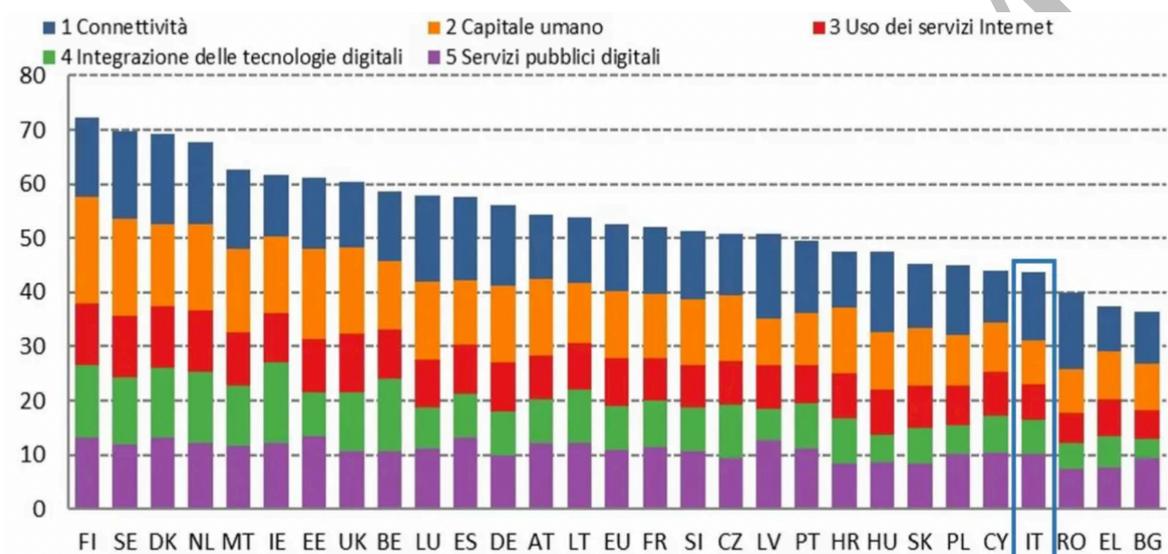
Si ricorda che per la Corte di Cassazione è prevista la dotazione di 50 giudici ausiliari in rafforzamento della Sezione Tributaria ed è stato già realizzato con i fondi nazionali un ampliamento degli organici di 55 unità di Magistrati ordinari.

BOZZA

## 2.1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

La necessità di digitalizzare il Paese è pervasiva, come ben sottolineato dall'atto di indirizzo formulato dal Parlamento. Nel confronto europeo, l'Italia scosta un notevole ritardo nei processi di digitalizzazione e modernizzazione ben evidenziato dal *Digital Economy and Society Index* (DESI; Figura 2.1.1): l'Italia è agli ultimi posti, davanti solo a Romania, Grecia e Bulgaria.

**FIGURA 2.1: INDICE DI DIGITALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIETÀ: RANKING 2020 E POSIZIONE DELL'ITALIA RISPETTO AI PRINCIPALI SOTTOINDICI**



FONTE: Commissione Europea.

È per questo fondamentale una missione che si ponga l'obiettivo - necessario quanto ambizioso - della trasformazione digitale del Paese, grazie alla quale si inneschi un vero e proprio cambiamento strutturale.

La digitalizzazione riguarda trasversalmente, seppur in modo differenziato, tutte e sei le missioni.

Riguarda la scuola nei suoi programmi didattici, nelle competenze di docenti e studenti, nelle sue funzioni amministrative, nei suoi edifici (vedi anche la missione 2 e 4).

Riguarda la sanità nelle sue infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale, al fine di garantire il miglior livello di sanità pubblica a tutti i cittadini (vedi anche la missione 5 e 6).

Riguarda il continuo e necessario aggiornamento tecnologico nell'agricoltura, nei processi industriali e nel settore terziario. In altre parole, la digitalizzazione riguarda il tessuto produttivo nel suo complesso che può ottenere rilevanti vantaggi economici dalle nuove tecnologie sia in termini di competitività che di miglior e più efficiente uso delle risorse, risultando elemento decisivo anche nella tutela del territorio, nel monitoraggio delle infrastrutture e nella sicurezza delle grandi reti di trasporto (vedi anche missione 2 e 3).

Riguarda, infine, la pubblica amministrazione in modo capillare con importanti riflessi sulle dotazioni tecnologiche, sul capitale umano e infrastrutturale, sulla sua organizzazione e sulle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini. La realizzazione degli obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della PA costituisce una chiave di rilancio del sistema paese. In questo ambito il passaggio al *cloud* - la "nuvola" che archivia, rende disponibili e potenzialmente analizza i dati digitali di miliardi di dispositivi in rete - rappresenta oggi la sfida più importante per la digitalizzazione del Paese, in quanto costituisce il substrato tecnologico che abilita lo sviluppo e l'utilizzo di nuove tecnologie come l'intelligenza artificiale.

Lo sviluppo di un *cloud* nazionale avverrà in parallelo e in sinergia con il progetto Europeo *GAIA-X*, promosso da Germania e Francia e nel cui ambito l'Italia intende avere un ruolo di primo piano. *GAIA-X* punta a creare un forum di standardizzazione europeo per definire le regole di funzionamento dei servizi in *cloud* dal controllo dei dati processati e archiviati sull'infrastruttura, in linea con il principio di «autonomia strategica digitale» alla piena decentralizzazione dei dati grazie alle ultime tecnologie disponibili (*multi-edge, multi-cloud* o *edge-to-cloud*).

La missione "**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**" ruota attorno a due assi portanti: la digitalizzazione del settore pubblico e l'integrazione delle nuove tecnologie da parte del settore privato e si concretizza in tre linee d'azione:

- Digitalizzazione, innovazione e sicurezza informatica nella PA

- Innovazione, competitività, digitalizzazione 4.0 e internazionalizzazione
- Cultura e Turismo

Queste tre linee di azione saranno accompagnate da una serie di riforme che daranno una forte spinta alla semplificazione ed all'efficienza nel rapporto tra cittadini ed amministrazione pubblica, rimuovendo ostacoli che danneggiano sia la vita del cittadino nella fruizione di servizi fondamentali sia gli investimenti, soprattutto per quanto riguarda progetti infrastrutturali. Tali riforme si possono articolare nelle seguenti linee guida:

- Pubblica Amministrazione: rafforzamento del capitale umano della PA, adeguamento della sua organizzazione e delle modalità di lavoro per dare piena realizzazione alla trasformazione digitale, semplificazione amministrativa.
- Fisco: piano nazionale per realizzare una "cashless community", ovvero una comunità più predisposta e attenta al pagamento digitale.
- Imprese e sistema produttivo: semplificazione e agevolazione del processo di sviluppo e creazione aziendale e sostegno all'internazionalizzazione; la disciplina sulla crisi d'impresa e insolvenza.

Per quanto riguarda gli investimenti in cui si concretizzano le tre componenti della missione **Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**, questi sono distribuiti su 13 progetti, per un ammontare complessivo di risorse pari a 48,7 miliardi di euro.



La prima componente – **Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA** – ha come obiettivo un radicale salto di qualità della PA, attraverso la trasformazione digitale del settore pubblico e una sua conseguente riforma strutturale. Per questo, gli interventi proposti coniugano investimenti in nuove dotazioni e servizi a importanti interventi nell'organizzazione e nella dotazione di capitale umano della PA, secondo una stretta complementarità e un'articolata strategia di riforma.

Le azioni per dotare la PA di infrastrutture e servizi moderni e digitali si collocano all'interno delle seguenti quattro aree che possono essere considerate i "vettori della trasformazione digitale":

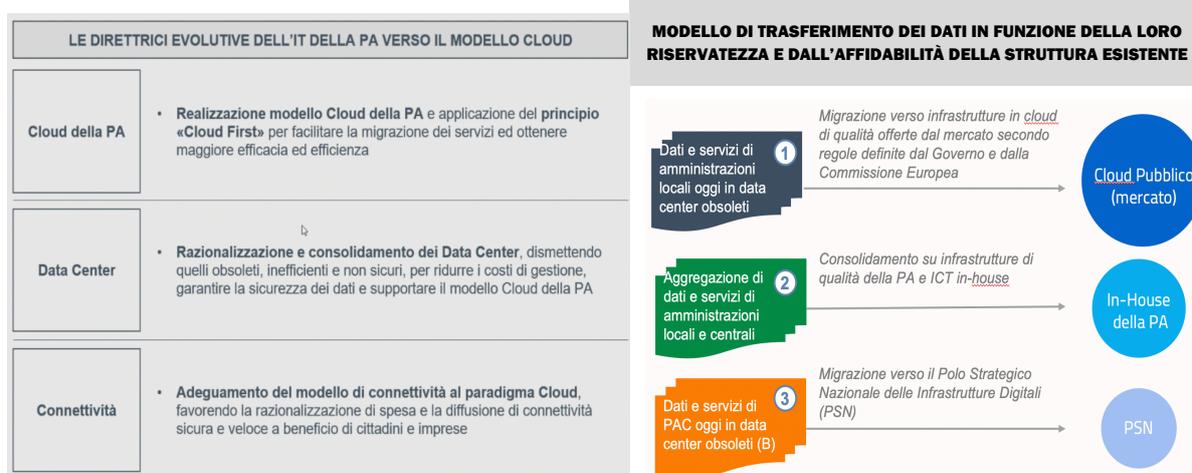
1. **Infrastrutture digitali.** Per dotare la PA di infrastrutture affidabili e accompagnare le amministrazioni centrali verso una nuova logica di conservazione e uso dei dati e di fornitura dei servizi occorre innanzitutto un sistema *cloud* efficiente e sicuro. La razionalizzazione ed il consolidamento delle infrastrutture digitali esistenti in un nuovo modello di *Cloud* per la PA consentiranno notevoli risparmi nella spesa di manutenzione e aggiornamento dei data-center del prossimo triennio. Questo implica investimenti per lo sviluppo di un'infrastruttura ad alta affidabilità, localizzata sul territorio nazionale per la razionalizzazione e il consolidamento dei Centri per l'elaborazione delle informazioni e per ospitare i servizi più strategici della PA centrale e rafforzamento in chiave green dei Data Center di Tipo A, Poli Strategici Nazionali dal censimento dell'Agenzia per l'Italia Digitale<sup>6</sup>. Le infrastrutture digitali e i servizi della Pubblica Amministrazione, infatti, sono oggi caratterizzati da una significativa frammentazione e da un forte ritardo tecnologico (tolti alcuni poli di eccellenza): vi sono circa 22 mila enti con ben 11 mila *data center* distribuiti su tutta la Penisola. Di questi, il 95% presenta carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza<sup>7</sup>. Mantenere questa struttura inefficiente vuol dire esporre un'ampia superficie d'attacco ai crimini informatici e sopportare una spesa di manutenzione stimata in oltre 7,5 miliardi all'anno. I risparmi derivanti da una razionalizzazione di questa infrastruttura arriverebbero, a regime, al 40-50% di tale importo.
2. **Dati e interoperabilità.** Le dotazioni infrastrutturali e il *cloud* sono tecnologie abilitanti per lo sviluppo di una sorta di "sistema operativo del Paese", che consenta di trattare le grandi quantità di dati e informazioni indispensabili per erogare e gestire servizi a cittadini ed imprese. L'aumentata capacità di archiviazione, stoccaggio ed estrazione dei dati da parte della singola amministrazione, tuttavia, non è sufficiente per un uso razionale ed efficiente di tale patrimonio informativo, in assenza di standard e strumenti che consentano la piena interoperabilità e condivisione delle informazioni fra le pubbliche amministrazioni. Pertanto, per dare effettiva e completa attuazione al principio del *once only*, occorre rendere interoperabili le basi dati e renderle accessibili attraverso un catalogo di API che consenta alle Amministrazioni centrali e periferiche, secondo vari livelli di autorizzazione, di attingere ai dati del *cloud*, di elaborarli e di fornire servizi a cittadini e imprese, che potranno così fornire un'informazione "una sola volta" all'Amministrazione.

---

<sup>6</sup> Cfr. articolo 35 del Decreto-Legge del 16 luglio 2020, n. 76.

<sup>7</sup> Fonte: Censimento del Patrimonio ICT della PA 2018-2019 - Agenzia per l'Italia Digitale.

**FIGURA 2.2: MODELLO DI TRANSIZIONE AL CLOUD DELLA PA**



**Nota:** I dati che non presentano particolari criticità possono essere conservati in *cloud* di mercato, detti pubblici, (quali sono quelli comunemente offerti tramite servizi in abbonamento (Apple, Google, Fastweb, Tim) ma comunque secondo regole che ne garantiscano l'integrità. Per i dati che presentano invece profili di riservatezza si impongono maggiori presidi di sicurezza e pertanto si ricorre a *cloud* "privati", ad esclusivo uso della PA, che possono risultare dall'aggregazione di quelli esistenti, quando di alta qualità, ovvero essere costituiti da un Polo Strategico Nazionale creato appositamente per raccogliere i dati attualmente conservati in presidi non sicuri.

- 3. Servizi e piattaforme.** Il principio fondamentale su cui si basa questo innovativo "sistema operativo del Paese" è quello di sfruttare le tecnologie digitali a servizio dei cittadini e delle imprese; richiede dunque di progettare, sviluppare, e monitorare, attraverso l'utilizzo dei dati del settore pubblico, politiche e servizi incentrati sulle esigenze degli utenti che, per fruirne, devono essere "abilitati" all'utilizzo di servizi digitali. Pertanto, è necessario sviluppare e diffondere piattaforme abilitanti quali: identità digitale, firma elettronica, strumenti di pagamento digitale, fascicolo sanitario elettronico, etc., implementandone l'uso attraverso standard comuni. In parallelo, si intende promuovere l'alfabetizzazione digitale di base e avanzata di cittadini e imprese attraverso la messa a sistema e il potenziamento della Rete dei Servizi di Facilitazione digitale nei territori e la realizzazione di Case dell'innovazione e della cultura digitale. In tali strutture verranno attivati corsi di formazione, sperimentazione e orientamento, indispensabili per rafforzare le capacità dei cittadini e delle imprese di utilizzare le tecnologie informatiche e di usufruire dei servizi pubblici digitali. A tale azione di diffusione delle competenze e contrasto all'esclusione digitale, sarà d'ausilio il coinvolgimento professionale di circa 4500 giovani aderenti al Servizio Civile Digitale, che verrà all'uopo avviato.
- 4. Sicurezza cibernetica.** La sicurezza dell'ecosistema digitale del paese, con specifica attenzione ai beni ICT che supportano le funzioni ed i servizi essenziali dello Stato, costituisce la premessa necessaria per la crescita della comunità e un elemento fondamentale per lo sviluppo di tecnologie in campi strategici quali quelli del "cloud computing", Cyber security, Scrutinio tecnologico, Artificial Intelligence. Il Perimetro di

Sicurezza Nazionale Cibernetica (PSNC), unitamente all'attuazione della Direttiva NIS e delle Misure Minime AGID, sono progetti di riforma di ampio respiro, volti a garantire nel tempo un approccio integrato e univoco della Pubblica Amministrazione italiana alla minaccia cibernetica e consentiranno di migliorare la capacità di resilienza del sistema paese. Essi, inoltre, assicureranno la riduzione della superficie d'attacco, attraverso la razionalizzazione dei centri dati e l'eliminazione di quelli obsoleti. Per la ricerca e lo sviluppo di soluzioni tecnologiche nazionali di sicurezza cibernetica - da utilizzare all'interno del PSNC e della NIS - sarà inoltre istituito un centro di sviluppo e ricerca sulla Cybersecurity, che opererà attraverso la costituzione di Partenariati Pubblici-Privati (con i campioni nazionali e le università) e il lancio di spin-off/startup. L'iniziativa costituirà un importante volano di sviluppo per l'economia di settore, garantirà una maggiore attrattività dell'Italia in termini di competenze, si porrà come centro aggregatore e moltiplicatore di esperienze altamente specializzate, evitando duplicazioni di sforzi e ottimizzando piuttosto l'impiego delle risorse. Le ricadute positive saranno elevate in termini di efficacia, efficienza e competitività del Paese, che potrà in tal modo contribuire al raggiungimento dell'autonomia strategica nazionale ed Europea. Il centro sarà il naturale interlocutore Nazionale per il costituendo Centro europeo per lo sviluppo industriale, tecnologico e della ricerca in materia di sicurezza cibernetica e della relativa rete di centri nazionali di coordinamento, e contribuirà ad innalzare le capacità progettuali dei vari attori nazionali, facilitando la loro partecipazione ai programmi europei.

In sinergia con la trasformazione infrastrutturale e digitale della PA si sviluppa un progetto di innovazione strategica della PA, a sua volta articolabile in tre direttrici di intervento:

1. **Una PA competente.** Rafforzamento e valorizzazione del capitale umano attraverso politiche mirate di reclutamento del personale con le competenze necessarie e interventi di formazione per il personale attualmente impiegato.
2. **Una PA semplice, connessa e al servizio dei cittadini.** Semplificazione delle procedure amministrative, digitalizzazione dei processi e velocizzazione delle procedure, con impatti diretti e misurabili sui servizi a cittadini e imprese ed effetti positivi sulla produttività del settore privato e l'attrattività del Paese.
3. **Una PA capace.** Evoluzione verso nuovi modelli organizzativi del lavoro attraverso la realizzazione di spazi attrezzati per il lavoro in comune (*co-working*) e il lavoro agile (*smart-working*) all'interno dei Poli Territoriali e la promozione di forme di lavoro agile.

Accanto a questi macro progetti ci sono due significative iniziative, la prima di accompagnamento alla riforma della Giustizia, la seconda di incentivazione dei pagamenti digitali.

1. **Innovazione organizzativa della Giustizia e introduzione della figura dell'assistente giudiziario:** Basata su tre interventi 1) introduzione di nuove posizioni organizzative; 2)

piano di assunzioni a tempo determinato per acquisire professionalità tecnico-amministrative di supporto alle attività di pianificazione, progettazione, gestione e controllo dei Progetti di Digitalizzazione, Edilizia Giudiziaria (vedasi Missione 2) e di Riforma del Processo Civile e Penale; 3) formazione del personale e sua riqualificazione.

2. **Diffusione dell'uso di tecnologie e pagamenti digitali nella popolazione.** Meccanismi di incentivo all'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici sia per i consumatori sia per gli esercenti. L'intervento comporterà un cambiamento strutturale teso da un lato a favorire l'emersione di base imponibile e dall'altro a portare il tasso di pagamenti elettronici in Italia al livello di quello degli altri Paesi europei nel giro di un triennio.

Il Piano di digitalizzazione della PA intende affrontare i nodi strutturali che finora hanno rallentato questo processo. Il **decreto "Semplificazioni"** (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n.120) ha già introdotto alcune norme volte a sostenere la digitalizzazione della PA e a favorire processi più rapidi:

- l'ampliamento della diffusione dei servizi pubblici in rete, agevolandone e semplificandone l'accesso da parte di cittadini e imprese (domicilio digitale, semplificazione della notificazione e comunicazione telematica degli atti in materia civile, penale, amministrativa, contabile e stragiudiziale; art. 28).
- la semplificazione delle procedure, miglioramento dell'efficienza e abbattimento di numerosi costi per la Pubblica Amministrazione, ad esempio l'introduzione di una piattaforma digitale unica per le notifiche di atti e provvedimenti della PA a cittadini e imprese (art. 26) o le misure per la semplificazione e la diffusione della firma elettronica avanzata e dell'identità digitale per l'accesso ai servizi bancari (art. 27).
- il diritto a innovare per le imprese che beneficeranno di procedure semplificate per sperimentare progetti innovativi. In questo ambito, in particolare, si prevede misure di semplificazione per la concessione di autorizzazioni all'avvio di progetti innovativi per imprese, università, centri di ricerca e start-up universitarie (art. 36).

Ulteriori azioni che verranno messe in capo per determinare un'accelerazione della spesa IT, che incidono su tutte le principali dimensioni (persone, processi e strumenti) di rafforzamento della capacità amministrativa così come individuate dai recenti studi in materia (*cf. OECD (2020), Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*) possono così sintetizzarsi:

- assistenza tecnica/task force IT - Avviare un processo di rafforzamento delle amministrazioni, accompagnandole attraverso expertise tecniche settoriali (ingegneri, informatici...) e/o vere e proprie task force, a partire dalla scelta della soluzione IT. Ma anche nelle fasi di selezione del fornitore (procedura di aggiudicazione), mantenendo il

presidio per garantire l'assenza di conflitti di interesse del personale coinvolto nell'assistenza tecnica di supporto;

- catalogo IT/iniziativa cantierabili - Avviare iniziative rapidamente cantierabili, anche attraverso la definizione di un catalogo nazionale dei servizi IT, che includa tutta la strumentazione amministrativa necessaria a darvi pronta attivazione. Puntare, in generale, a soluzioni che possano garantire il raggiungimento delle finalità abbattendo per quanto possibile i tempi di progettazione;
- rete Nazionale IT - Avviare la creazione di una "Rete Nazionale IT", quale esclusivo luogo istituzionale che veda il diretto e partecipato coinvolgimento, su problematiche operative e tecniche, di tutti gli *stakeholders* istituzionali (Amministrazioni centrali, rappresentanza di Regioni ed Enti Locali) ma anche del partenariato economico. La Rete Nazionale, attraverso un continuo e strutturato confronto amministrativo e tecnico tra i referenti designati dalle amministrazioni, costituirà un luogo di incontro stabile per il confronto attuativo in itinere delle iniziative IT per individuare e superare le criticità realizzative, garantire la rilevazione e lo scambio delle buone prassi e per concorrere a rappresentare i fabbisogni di intervento anche di tipo legislativo da porre all'attenzione del Governo per uno stimolo continuo alla semplificazione in materia IT;
- costi semplificati - Semplificare le fasi di spesa, attivando modalità standard di definizione del costo delle soluzioni informatiche (costi standard unitari). Accelerando quindi i processi di rendicontazione in tutti i casi di cofinanziamento delle iniziative con fondi comunitari (PNRR, Fondi Strutturali...).

La **seconda componente** – **Innovazione, competitività, digitalizzazione 4.0 e internazionalizzazione** – ha come obiettivo quello di favorire l'accelerazione della transizione digitale delle imprese, soprattutto delle PMI. Come sottolinea anche il Parlamento nelle sue indicazioni, è fondamentale lo sviluppo di una rete di connessione digitale veloce e ultraveloce per diffondere innovazione e nuovi servizi. La connessione infatti è una "tecnologia abilitante" per usufruire di diverse "tecnologie 4.0" – quali i sensori, *Internet of Things*, e le stampanti tridimensionali – che richiedono connessioni veloci e con bassi tempi di latenza. Le reti a banda larga ultra-veloce sono una *General Purpose Technology*, in grado di innescare guadagni di produttività e di crescita su larga scala in tutti i settori dell'economia.

Tuttavia l'Italia manifesta ancora un notevole gap di digitalizzazione: secondo l'ultimo indice DESI sulla connettività si posiziona al 17° posto sulla connettività e sulla Integrazione delle tecnologie digitali al 22° su 28 Paesi UE. Il tasso di copertura delle famiglie italiane con reti ultra-veloci è pari al 24%, rispetto a una media UE28 del 60%, mentre l'attivazione di abbonamenti è pari al 9%, rispetto a una media UE28 del 20%.

Tra le cause di questo ritardo vi sono alcuni fattori di domanda, tra cui una minore incidenza della popolazione giovanile, competenze digitali della popolazione inferiori alla media

Europea, una scarsa disponibilità a pagare per connessioni più veloci e marcate disparità territoriali nei livelli di sviluppo. Dal lato dell'offerta vi sono stati ritardi nella posa di cavi in fibra ottica e nella fornitura dell'accesso all'ingrosso alle infrastrutture di nuova generazione, solo parzialmente superati negli ultimi anni.

Il Governo italiano ha approvato nel 2015 la Strategia nazionale per la Banda Ultra-Larga, capace di mobilitare oltre 12 miliardi di risorse pubbliche e private, al fine di ridurre il gap infrastrutturale attraverso lo sviluppo integrato di una rete di TLC fissa e mobile, basata sulla tecnologia "future proof" della fibra. A partire dal 2015, grazie all'approvazione della Strategia italiana sulla BUL, gli investimenti nella rete fissa hanno subito una notevole accelerazione, pari al 23% tra il 2015 e il 2018.

Pertanto, con il PNRR si intende promuovere un "progetto fibra" che eviti il rischio di duplicazioni nella messa a terra della rete – che è parte delle infrastrutture strategiche nazionali – garantendo al contempo la piena concorrenza nella fornitura dei servizi anche attraverso opportune forme di separazione delle attività all'ingrosso di gestione della rete da quelle dei servizi al dettaglio.

Questa componente si struttura intorno a quattro interventi principali:

1. **Transizione 4.0:** Prevede incentivi per agevolare la transizione digitale e *green*. Si tratta di due interventi principali che sostituiscono la disciplina precedente: a) credito di imposta 2021/2026 per investimenti in beni strumentali (subentra anche a ammortamento e superammortamento) e b) Aggiornamento dei macchinari per i quali le imprese possono vantare un beneficio fiscale (Nuova Sabatini).
2. **Il potenziamento del regime opzionale di tassazione "Patent Box"** per i redditi d'impresa derivanti dall'utilizzo di software protetti da *copyright*, di brevetti industriali, di disegni e modelli, nonché di processi, formule e informazioni giuridicamente tutelabili, relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico.
3. **Agricoltura digitale**, basata su tecnologie *cloud* e (*near*) *real time*, con sistemi blockchain e servizi decentralizzati input/output, che consentiranno i "colloqui" tra amministrazioni e tra queste e le aziende agricole di tutto il territorio nazionale. L'iniziativa consentirà di rafforzare la capacità di analisi, valorizzando il patrimonio informativo, con lo sviluppo e l'adozione di modelli per la valutazione delle politiche agricole.
4. **Editoria 5.0:** Si prevede un piano per l'editoria che abbia come obiettivo la modernizzazione del settore e incentivi specifici per la transizione digitale delle imprese del settore. Nuove professionalità rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese.
5. **Banda larga, 5G e monitoraggio satellitare:** Si prevedono interventi per la riduzione del *digital divide*, favorendo il raggiungimento degli obiettivi europei della Gigabit society. Tra

gli interventi principali vi sono il completamento del progetto Banda ultra larga (in particolare nelle aree grigie) e la copertura in fibra ottica in realtà pubbliche ritenute prioritarie (scuole, ospedali, parchi naturali, musei e siti archeologici, vie di comunicazione extra urbane). Previsti inoltre interventi per la promozione dei servizi 5G e Safety del 5G. Inoltre, **il Piano straordinario per la *space economy*** prevede il lancio di una costellazione satellitare per il monitoraggio della Terra (ottico e via radar) ad elevata risoluzione con la relativa realizzazione dell'infrastruttura di terra per il controllo della costellazione e la costituzione di un istituto per il monitoraggio ambientale e di difesa del territorio, tramite sistemi di IA e *high speed computing*. Inoltre, in maniera complementare con quanto innanzi descritto, si prevedono interventi in materia di tracciamento (*mirror* Galileo) e di telecomunicazioni satellitari a bassa latenza per servizi istituzionali e governativi (GovSatCom), attuati anche in partenariato pubblico-privato.

## 6. **Innovazione e tecnologia (microprocessori)**

### 7. **L'Internazionalizzazione** delle imprese, mediante:

- i. Il rifinanziamento e rimodulazione del **Fondo 394/81 gestito da SIMEST** - sostegno all'internazionalizzazione delle imprese
- ii. L'internazionalizzazione e la digitalizzazione degli **Enti Fiera**
- iii. Il rafforzamento del **Patto per l'export**

Nella **terza componente "Cultura e Turismo"** si concentrano gli interventi in due dei settori maggiormente colpiti dalla pandemia che necessitano un sostegno specifico per accompagnarne la ripresa e rafforzarne la resilienza per il futuro. La crisi conseguente alla diffusione dell'epidemia Covid 19 ha colpito duramente entrambi i settori in ragione sia della chiusura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura sia, più in generale, a causa del blocco dei movimenti turistici. Secondo le stime della *World Tourism Organization* delle Nazioni Unite, gli arrivi turistici internazionali in Europa si sono ridotti del 58% fra gennaio e marzo del 2020. In Italia, secondo stime dell'Istat, la prima ondata del Covid-19 ha causato la perdita di circa un quinto delle presenze turistiche previste per l'intero 2020 nel trimestre marzo-maggio; in prospettiva, il rinnovato impeto del contagio rischia di arrecare ulteriori danni alle presenze turistiche e, di conseguenza, al fatturato delle imprese turistiche nella stagione invernale.

Analogamente, durante la fase di *lockdown* primaverile, i musei e il patrimonio artistico hanno registrato una perdita stimata in circa 80 milioni di euro, il cinema ha registrato una perdita al box office nell'ordine dei 120 milioni di euro e la musica - in particolare la componente legata all'attività *live* - ha subito una contrazione di ricavi stimata in circa 350 milioni di euro<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> CDP Think Tank, "Cultura e Covid-19: alcuni fatti stilizzati", 13 giugno 2020

Con questa componente si conferma prioritario per l'Italia assicurare nel breve termine la tenuta dell'indice di domanda culturale per incrementarlo nel medio termine (prima dello scoppio della pandemia la spesa delle sole famiglie italiane per ricreazione e cultura si attestava al 6,7%, contro una media europea dell'8,7%), rilanciando al contempo la fruizione – anche digitale - dei luoghi del turismo e della cultura.

L'Italia è prima in Europa per numero di **imprese culturali** (il 15% del totale EU-27 nel 2017, secondo Eurostat), ma è terza per fatturato e valore aggiunto, dietro a Germania e Francia. Molte istituzioni culturali non sono dotate di **infrastrutture digitali** o hanno carenza di **competenze**: solo il 16% dei musei italiani ha personale dedicato all'ICT e alle attività digitali; dei 460 musei statali, il 43,7% ha un proprio sito web mentre quelli che hanno almeno un social media sono il 66% e ci sono ancora grandi **disomogeneità a livello territoriale**. Tale arretratezza contribuisce all'insufficiente valorizzazione e alla bassa fruibilità del nostro immenso patrimonio culturale.

Uno degli interventi strategici di questa componente concorrerà all'uso strategico del digitale da parte delle istituzioni culturali. Con il programma **Cultural Heritage for Next Generation** si vuole avviare una profonda digitalizzazione del patrimonio culturale (con l'uso di tecnologie digitali avanzate si procederà al completamento di archivi e cataloghi informatizzati), per promuovere un accesso diffuso e inclusivo ad una vasta platea di soggetti: cittadini, studenti, ricercatori, industrie culturali e creative, etc..

Gli investimenti per la rigenerazione del patrimonio culturale producono una vasta gamma di benefici economici, sociali e ambientali: rafforzano il valore culturale del sito, aumentano l'attrattiva dei luoghi e contribuiscono alla loro prosperità economica e sociale. L'investimento nel patrimonio culturale garantisce una buona redditività ed è un generatore significativo di entrate fiscali derivanti direttamente dalle attività economiche di settori connessi al patrimonio culturale e, indirettamente, grazie ai nuovi progetti stimolati dagli interventi di riqualificazione.

Un recente rapporto ESPON stima l'impatto del patrimonio culturale sull'economia in 11 paesi europei: 2.1 % dell'impiego totale e 1.6 % del Valore Aggiunto totale (eccettuate le attività finanziarie e assicurative) oltre a 549.003 posti di lavoro. La Corte dei Conti europea ha sottolineato che gli investimenti dell'UE nei siti di interesse culturale meritano maggiore attenzione e coordinamento e che il prevalere degli obiettivi economici impedisce di prestare sufficiente attenzione alla sostenibilità dei siti culturali. Gli stessi investimenti sono un fondamentale tassello nel processo di transizione del Paese verso gli obiettivi del *Green Deal* europeo perché possono assicurare un concreto contributo a favore dell'azione per il clima e nella realizzazione di modelli rigenerativi di città, territori e paesaggi secondo i principi dell'economia circolare, riducendo gli sprechi e attribuendo nuovi valori alle risorse, sostenendo, in tal modo, una transizione equa e inclusiva verso una società e un'economia più sane, più verdi ed eque.

Questa componente persegue l'obiettivo di **potenziare la formazione turistica professionale** di qualità, anche attraverso la creazione di una struttura nazionale per la formazione del personale addetto alle attività turistiche, nonché attraverso la revisione dei programmi di formazione e la definizione di profili professionali omogenei e condivisi sull'intero territorio nazionale.

Persegue inoltre l'obiettivo di **tutelare e valorizzare il patrimonio culturale** nazionale, massimizzandone i benefici economici, sociali e culturali per le comunità locali e garantendone la sostenibilità anche dal punto di vista ambientale. Si contemplan*o* interventi **strategici sui grandi attrattori turistico – culturali**, per favorire l'incremento della domanda culturale per diversi attrattori di rilevanza strategica nazionale (tra cui: Biennale di Venezia, Biblioteca europea di informazione culturale di Milano, il Porto Vecchio di Trieste, il sistema dei forti genovesi, i parchi borbonici in Campania, il parco costiero pugliese della cultura, turismo e ambiente, l'Auditorium che sorgerà presso l'ex manifattura dei Tabacchi di Palermo), attraverso la realizzazione di interventi per la tutela, la conservazione, il potenziamento e la qualificazione dei servizi connessi alla fruizione ed alla promozione dei beni.

Oltre a prevedere la riqualificazione degli immobili pubblici in stato di abbandono o sottoutilizzo, sempre ricorrendo a tecniche di edilizia green, si agirà sulla **tutela e sulla valorizzazione del patrimonio storico, architettonico e artistico** vincolato, che comporta il recupero e la valorizzazione dei centri storici, di beni culturali (musei, parchi archeologici, complessi monumentali) di parchi e giardini storici. Particolare attenzione sarà dedicata al recupero di siti di inestimabile valore paesaggistico e culturale anche nelle aree interne del Paese, spesso trascurati o poco noti perché fuori dai circuiti turistici tradizionali. Si interverrà inoltre sui **piccoli Borghi storici e rurali**, con azioni specifiche e mirate sul patrimonio storico - culturale e religioso (abbazie, chiese rurali e santuari). In questo modo si andrà incontro anche alle esigenze della corposa comunità italiana residente all'estero, per favorire ed alimentare il forte legame con il nostro Paese e con i suoi piccoli borghi, destinazione naturale della loro domanda turistica e culturale, favorendo un "turismo delle origini".

Si agirà nel rispetto dei caratteri identitari e tipici dei diversi contesti locali anche attraverso un nuovo modello di turismo sostenibile in grado di valorizzare in modo integrato le risorse dei territori e favorendo la stagionalizzazione della domanda turistica. E queste azioni aiuteranno il rilancio delle attività commerciali, la valorizzazione delle produzioni agroalimentari e artigianali della tradizione collegate a saperi e tecniche locali.

Gli interventi prevedono inoltre una maggiore **cooperazione tra attori pubblici, privati**, cittadini e comunità sia in termini di incentivazione delle **sponsorship**, sia attraverso forme di **governance multilivello**, in linea con la "Convenzione di Faro" sul valore del patrimonio culturale per la società, e con il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale, che

invita a promuovere approcci integrati e partecipativi al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile: l'economia, la diversità culturale, la società e l'ambiente.

BOZZA CDM

## Missione, componenti e progetti

### DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA

#### Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA

Modernizzazione e digitalizzazione della PA

Innovazione organizzativa, lavoro agile e capitale umano della PA

Innovazione organizzativa della Giustizia

Tecnologie e pagamenti digitali

#### Innovazione, competitività, digitalizzazione 4.0 e internazionalizzazione

Transizione 4.0

Patent box

Agricoltura Digitale

Editoria 5.0

Banda larga, 5G e monitoraggio satellitare

Innovazione e tecnologia dei microprocessori

Internazionalizzazione

#### Cultura e Turismo

Potenziamento della formazione e dell'offerta turistica

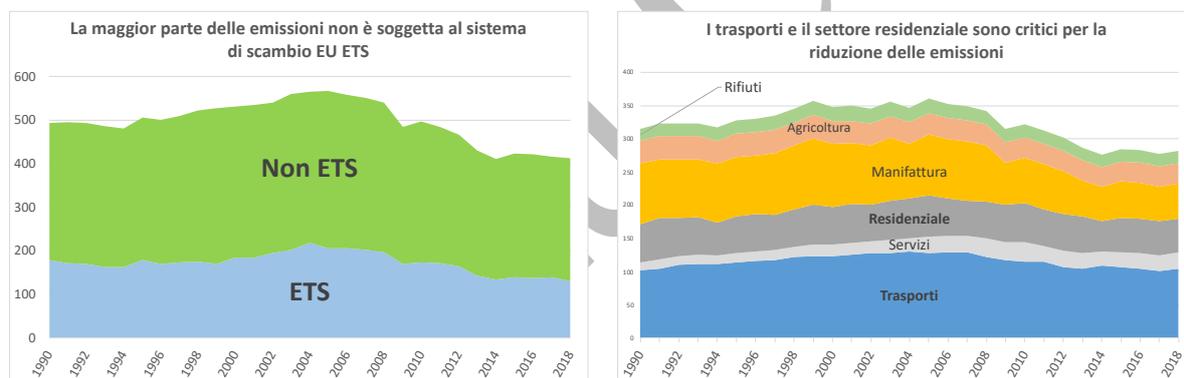
Valorizzazione e tutela del patrimonio culturale

## 2.2 Rivoluzione verde e transizione ecologica

Con la missione “**Rivoluzione verde e transizione ecologica**” l’Italia, che pure ha registrato notevoli progressi nella riduzione delle emissioni di gas serra, nell’aumento della quota di energia soddisfatta con fonti rinnovabili e nel miglioramento dell’efficienza energetica, intensifica il proprio impegno per far fronte ai nuovi e più ambiziosi obiettivi europei fissati dallo **European Green Deal**, con un target di riduzione delle emissioni pari al 55% entro il 2030.

Raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 richiede investimenti e una vasta gamma di riforme abilitanti. In particolare, lo scenario di decarbonizzazione che porterebbe l’Italia alla neutralità climatica entro il 2050 evidenzia un gap emissivo che dovrà essere chiuso tramite tre principali tipologie di azioni: (1) una riduzione sostanziale della domanda di energia (soprattutto nel settore residenziale/commerciale e in quello dei trasporti); (2) un ulteriore cambiamento nel mix energetico a favore delle rinnovabili, insieme ad una estesa elettrificazione degli usi finali e alla produzione di idrogeno; (3) un aumento degli assorbimenti della CO<sub>2</sub> dalle superfici e dai suoli forestali.

**FIGURA II.2.1: EMISSIONI COMPLESSIVE DI GAS CLIMA-ALTERANTI NEI SETTORI ETS E NON-ETS E DISAGGREGAZIONE PER SETTORI DELLE EMISSIONI “NON-ETS”**



Fonte: European Environment Agency.

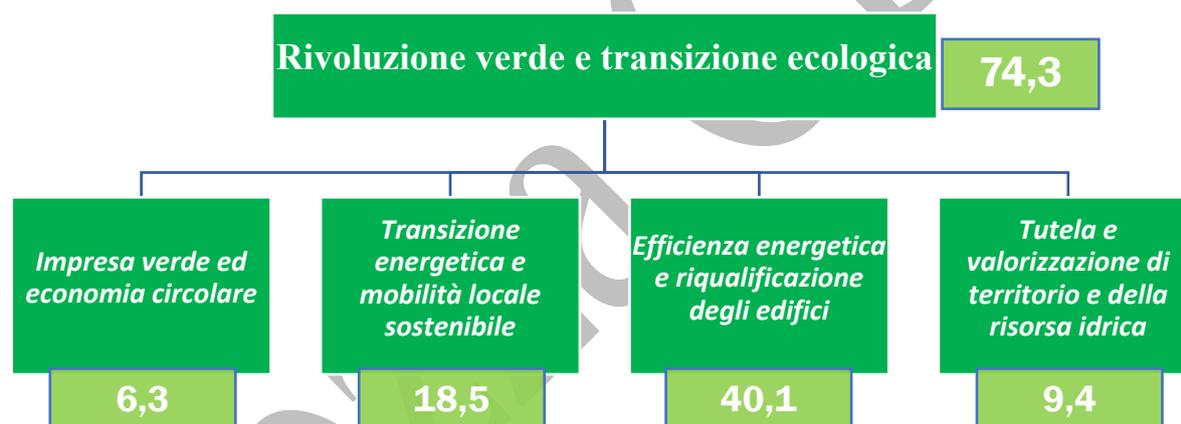
La missione si concretizza in 4 linee di azione (componenti) per quanto riguarda gli investimenti:

- Impresa verde ed economia circolare
- Transizione energetica e mobilità locale sostenibile
- Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
- Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica

Le azioni di investimento saranno accompagnate da alcune specifiche **riforme** volte a favorire la transizione energetica e la svolta ecologica:

- La definizione di una **strategia nazionale in materia di economia circolare**, che si basa su un intervento di riforma normativa, denominato “Circolarità e tracciabilità”: volto all’attuazione del piano d’azione europeo per l’economia circolare e per regolare l’organizzazione e il funzionamento del sistema di tracciabilità dei rifiuti. Vengono inoltre contemplate misure normative volte a favorire la riparabilità, la durabilità, e le forme di riuso/recupero dei prodotti, in particolare di quelli che ricadono in catene del valore strategiche o individuati in base all’impatto ambientale e al loro potenziale di circolarità. La strategia prevede, tra l’altro, la nascita di un *hub* tecnologico nazionale e centri di competenza territoriali per l’economia circolare a supporto del sistema produttivo.

Gli investimenti in cui si concretizzano le quattro componenti della missione **Rivoluzione verde e transizione ecologica** sono distribuiti su 13 progetti per un ammontare complessivo di risorse pari a 74,3 miliardi di euro.



Nel complesso, questi interventi dovrebbero contribuire a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> di circa **XXton** nell’arco dei prossimi 6 anni (Tav. M2.1 **stime in via di perfezionamento**).

**TAVOLA M2.1 - IMPATTO DELLE AZIONI SULLE EMISSIONI DI CO<sub>2</sub>\* [DA COMPLETARE]**

|  | Impresa verde ed economia urbana circolare | Transizione energetica e mobilità sostenibile | Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici | Tutela e valorizzazione di territorio, paesaggio e patrimonio culturale |
|--|--|---|--|---|
| Potenziale di riduzione delle emissioni di CO <sub>2</sub> | <b>XXton</b>                               | <b>XXton</b>                                  | <b>XXton</b>   | <b>XXton</b>  |
| Costo implicito di abbattimento                            | <b>YY€ / ton</b>                           | <b>YY€ / ton</b>                              | <b>YY€ / ton</b>                                       | <b>YY€ / ton</b>  |

(\*) Stime preliminari.

La prima componente **“Impresa verde ed economia circolare”**, ha come obiettivi prioritari la promozione della sostenibilità ambientale nella filiera dell’agricoltura, il sostegno a progetti innovativi di decarbonizzazione tramite processi di economia circolare, nonché la definizione di un piano nazionale per l’economia circolare. In quest’ultimo ambito, l’Italia è in linea con gli obiettivi europei del 2020 in termini di riutilizzo e riciclo di materiali: nel 2017 il tasso di utilizzo circolare dei materiali era al 17,7%, al di sopra della media europea, e nel 2018 il tasso di riciclo si è attestato al 49,8%. Una ulteriore spinta legislativa in questo ambito proviene dal recente recepimento del pacchetto dell’economia circolare (Direttive 2018/849, 850, 851, 852), nel quale sono presenti target per i rifiuti urbani (riciclo del 55% entro il 2025, del 65% entro il 2035), i rifiuti da imballaggi ( 70% di riciclo entro il 2030) e per l’uso delle discariche soglia massima del 10% dei rifiuti urbani con smaltimento in discarica entro il 2035 (al 2018 l’uso delle discariche ha interessato il 22% dei rifiuti urbani prodotti).

Per realizzare tali obiettivi, oltre ad un rafforzamento del quadro regolamentare attraverso mirati interventi di riforma, sono previste due linee d’azione:

1. La prima linea d’azione **“Agricoltura sostenibile”** prevede iniziative per la competitività, la riqualificazione energetica e la capacità logistica del comparto agricolo italiano. In particolare, gli interventi mirano all’efficientamento energetico e all’isolamento termico/coibentazione degli immobili adibiti a uso produttivo nel settore agricolo e zootecnico, quest’ultimo responsabile di circa il 50% delle emissioni di gas clima-alteranti. Infine, si intende sostenere un piano per la logistica del comparto agricolo, che si sostanzia in contributi alle aziende per abbassare l’impatto ambientale del sistema dei trasporti, migliorare la capacità di stoccaggio delle materie prime agricole, la capacità logistica dei mercati all’ingrosso e far esprimere il potenziale in termini di *export* delle piccole e medie imprese agroalimentari italiane.
2. La seconda linea d’azione **“Economia circolare e gestione dei rifiuti”** è focalizzata su tre interventi principali: *a*) la riduzione del gap impiantistico della filiera del riciclo, che costituisce una principale criticità in molte regioni del paese, tramite l’ammodernamento degli impianti esistenti e la realizzazione di nuovi impianti per il trattamento meccanico biologico (TMB) dei rifiuti; *b*) il sostegno a iniziative per ricavare prodotti chimici e carburanti “circolari” da rifiuti plastici e urbani; *c*) il sostegno a progetti innovativi di decarbonizzazione.

La seconda componente **“Transizione energetica e mobilità locale sostenibile”** interviene innanzitutto sulla produzione e la distribuzione di energia, favorendo il ricorso alle fonti rinnovabili e predisponendo le infrastrutture necessarie per la loro integrazione nel sistema elettrico nazionale e le infrastrutture per alimentare veicoli elettrici e per lo sfruttamento dell’idrogeno liquido. L’Italia sta progredendo verso una piena neutralità climatica in linea con gli obiettivi precedentemente stabiliti dal Piano Nazionale Energia e Clima (PNIEC), ma deve accelerare e intensificare l’impegno all’abbattimento delle emissioni per soddisfare i nuovi e più ambiziosi obiettivi europei fissati dallo *European Green Deal*. A tale scopo, la componente interviene tramite un’azione di decarbonizzazione dei trasporti, con particolare attenzione al

rinnovo del parco rotabile degli enti locali e, più in generale, all'ammodernamento della flotta automobilistica nazionale che risulta fra le più vetuste nell'Unione europea. Queste modifiche strutturali del nostro sistema produttivo ed energetico aiuteranno anche la riduzione dell'inquinamento locale: il 3,3 per cento della popolazione italiana vive in aree dove sono superati i limiti delle sostanze inquinanti (particolati e ossidi di azoto) presenti nell'aria fissati dalle direttive europee.

Per conseguire tali obiettivi, la componente prevede le seguenti linee d'azione:

1. L'attuazione di misure per promuovere la **crescita della produzione di energia rinnovabile** e dell'uso di **idrogeno** e **sostenere la filiera** tramite: a) il sostegno alla creazione di una pipeline di nuovi progetti *greenfield* rinnovabili con iter autorizzativi in tempi certi; b) il supporto finanziario tramite sovvenzioni per il supporto allo sviluppo di progetti *floating* PV e eolico *offshore*; c) il supporto finanziario per impianti in *grid parity*; d) la promozione dell'autoproduzione collettiva di energia elettrica rinnovabile, incentivando la costituzione delle comunità energetiche e l'autoconsumo individuale, in quest'ultimo caso superando il regime del c.d. "scambio sul posto"; e) il supporto alla transizione dal biogas per uso elettrico al biometano da destinare al trasporto; f) gli investimenti per la produzione di idrogeno in siti *brownfield* e da elettrolisi, la creazione di stazioni di rifornimento e progetti di ricerca e sviluppo per applicazioni di idrogeno a usi finali.
2. L'introduzione di misure per la **mobilità sostenibile** e per migliorare la **pianificazione urbana**. Fra queste, vi sono: a) il rafforzamento delle infrastrutture di rete e la promozione degli accumuli; b) la realizzazione di *smart grid*; c) l'installazione di sistemi ricarica elettrica e *vehicle-to-grid* (V2G); d) nuove sperimentazioni per i servizi digitali a supporto della pianificazione urbana; e) il Piano nazionale ciclovie; f) la riduzione del *gap* infrastrutturale e strumentale nel settore del Trasporto Pubblico Locale, degli Impianti fissi e del Trasporto Pubblico Locale, con particolare attenzione al rinnovo del parco autobus, del parco rotabile e della flotta delle navi del TPL nazionale.
3. Una **riforma** complessiva attuata attraverso l'adozione del piano sulla "qualità dell'aria", volto alla riduzione delle emissioni degli inquinanti target della direttiva 2016/2284 espresse in t/a e alla riduzione delle emissioni climalteranti. Il piano prevede:
  - l'adozione di un programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico (ex Direttiva UE direttiva 2016/2284);
  - attuazione DL Clima con 4 decreti attuativi;
  - programma riforme Regioni del bacino del Po;
  - attuazione di legislative e finanziarie con altri accordi regionali;
  - attuazione PNIEC su reporting.

La terza componente **“Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”**, intercetta una dimensione assai rilevante per l’abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub>: la riduzione dei consumi di energia degli edifici che generano più di un terzo dei consumi totali in Italia, nonché l’adeguamento antisismico degli stessi. Infatti, la maggior parte dei 14,5 milioni di edifici del Paese è stata edificata in epoche precedenti alle vigenti normative legate all’efficienza energetica; inoltre, l’Italia è particolarmente esposta a rischi legati al rischio sismico, che richiedono una diffusione capillare degli interventi di prevenzione.

Per conseguire tali obiettivi, i principali investimenti e incentivi si sviluppano in due linee d’azione:

1. La realizzazione di un **piano di efficientamento degli immobili pubblici** che preveda, in particolare: a) il risanamento strutturale degli edifici scolastici e la realizzazione di nuove scuole mediante la sostituzione edilizia; b) la ristrutturazione e l’ammodernamento delle strutture ospedaliere, con particolare riferimento alle sedi di Dipartimenti di Emergenza e Accettazione; c) la riqualificazione del patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica nazionale; d) l’efficientamento e la riqualificazione delle cittadelle giudiziarie situate in varie città italiane ; e) l’efficientamento energetico e la riqualificazione degli edifici pubblici delle aree metropolitane, anche per i servizi sociali; f) un programma specifico di interventi destinati ai Comuni del territorio nazionale e volto alla riduzione dei consumi energetici degli edifici di loro proprietà.
2. Il potenziamento delle misure a sostegno dell’**efficientamento dell’edilizia privata**. In particolare, si prevede l’estensione del superbonus edilizio per l’efficientamento energetico e l’adeguamento antisismico delle abitazioni private, con il quale viene riconosciuta una detrazione fiscale pari al 110% dei costi sostenuti per gli interventi, utilizzabile in compensazione fiscale o convertibile in credito d’imposta cedibile.

La quarta componente **“Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica”** ha l’obiettivo di potenziare gli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e di incremento della resilienza agli eventi climatici estremi; di promuovere l’utilizzo sostenibile (civile ed irriguo) della risorsa idrica e la qualità di acque interne e marine; nonché di migliorare l’adattamento al cambiamento climatico del territorio contribuendo al processo di decarbonizzazione tramite interventi di forestazione e di efficientamento energetico. Gli investimenti nelle infrastrutture idriche, negli ultimi anni, sono risultati insufficienti, causando elevati livelli di perdite e persistenti rischi di scarsità della risorsa idrica; al contempo, sono aperte quattro procedure d’infrazione ai danni dell’Italia per l’irregolare collettamento e trattamento dei reflui in 987 agglomerati urbani in tutto il territorio nazionale. L’Italia è anche particolarmente vulnerabile rispetto agli eventi idrogeologici e sismici: oltre il 90% dei Comuni italiani fronteggiano un elevato rischio di frane e alluvioni e richiedono, pertanto, continui investimenti nella prevenzione di tali rischi. Per colmare i *gap* presenti nella gestione del ciclo delle acque sono previsti interventi volti alla digitalizzazione e messa in sicurezza della rete idrica primaria e secondaria, alla riduzione degli sprechi di acqua nelle reti di adduzione, di

distribuzione e di irrigazione, con il fine di garantire la disponibilità idrica per tutti gli usi, all'adeguamento dei sistemi di depurazione alle direttive europee, al riuso delle acque depurate ed alla gestione dei rifiuti nelle acque portuali, ed alla salvaguardia del territorio dalle alluvioni tramite interventi di forestazione, di gestione sostenibile nell'agricoltura e di adattamento al cambiamento climatico nei comuni.

A supporto dei progetti di investimento, viene proposta un'azione di riforma complessiva che consiste in un processo di rafforzamento della *governance* del servizio idrico integrato, con l'obiettivo di affidare il servizio a gestori integrati nelle aree del paese in cui questo non è ancora avvenuto, ed il potenziamento delle strutture tecniche a supporto dei Commissari nella progettazione, nell'appalto e nella supervisione di interventi di tutela contro il rischio idrogeologico.

Infine, la riforma è volta a potenziare la capacità progettuale dei Consorzi di bonifica anche mediante centrali di progettazione regionali, promuovendo la revisione e il rafforzamento del modello di governo dei Consorzi e mantenendo al centro della propria azione la tutela del territorio, il risparmio della risorsa idrica a fini irrigui ed il miglioramento della sostenibilità dei processi produttivi agricoli.

La riforma prevede un intervento normativo in tempi rapidi, successivamente sarà assicurato il completamento di un'eventuale decretazione attuativa o altri atti di indirizzo e coordinamento, con l'obiettivo di completare il potenziamento della capacità operativa entro il 31 dicembre 2021.

BOZZA

## Missione, componenti e progetti

### RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

#### Impresa Verde ed Economia Circolare

Agricoltura sostenibile

Economia circolare e gestione dei rifiuti

#### Transizione energetica e mobilità locale sostenibile

Fonti di Energia Rinnovabile e sostegno alla filiera

Investimenti nella filiera dell'idrogeno e progetti europei

Smart Grid e poli di ricarica batterie

Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile

#### Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

Efficientamento edifici pubblici

Efficientamento edilizia privata

#### Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica

Interventi sul dissesto idrogeologico

Digitalizzazione rete di monitoraggio e manutenzione 4.0

Forestazione e tutela dei boschi

Invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche

Sviluppo delle aree portuali per gestioni rifiuti raccolti a mare

## 2.3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile

L'intervento sulle infrastrutture per la mobilità previsto nel PNRR si pone obiettivi ambiziosi in termini di connettività, sicurezza, decarbonizzazione, digitalizzazione e sostenibilità dei trasporti, nel rispetto del principio del *do not significant harm* che esclude dal finanziamento europeo investimenti infrastrutturali che provocano effetti negativi sull'ambiente. Per questo sono richiesti sia investimenti sia l'attuazione di riforme volte a semplificare gli iter autorizzativi e a garantire una più rapida esecuzione delle Opere.

La missione infrastrutturale punta a completare entro il 2026, l'anno finale di *Next Generation EU*, una prima e significativa tappa di un percorso di più lungo termine verso la realizzazione di un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale. Aggiungendo risorse a progetti già esistenti e accelerandoli, nonché introducendone di nuovi, si punterà a realizzare e completare opere che fanno parte di progetti infrastrutturali europei o che vadano a colmare lacune che hanno sin qui penalizzato lo sviluppo economico del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno e delle Isole.

In primo luogo, sono previsti interventi di velocizzazione e di incremento della capacità dei trasporti ferroviari per passeggeri e merci, lungo gli assi prioritari del paese Nord-Sud ed Est-Ovest, per favorire la connettività del territorio ed il passaggio del traffico da gomma a ferro. In particolare, nel Nord del paese si potenzieranno le tratte ferroviarie Milano-Venezia, Verona-Brennero, Liguria-Alpi e Torino-Lione, migliorando i collegamenti con i porti di Genova e Trieste; nel Centro del paese si rafforzeranno due assi Est-Ovest (Roma-Pescara e Orte-Falconara) riducendo significativamente i tempi di percorrenza ed aumentando le capacità; infine, si estenderà l'Alta Velocità al Sud lungo le direttrici Napoli-Bari e Salerno-Reggio-Calabria, velocizzando anche il collegamento diagonale da Salerno a Taranto e la linea Palermo-Catania-Messina.

Inoltre, sono previsti interventi di messa in sicurezza, contrasto e adattamento al cambio climatico e digitalizzazione della rete stradale che includeranno una forte componente di ammodernamento tecnologico, attraverso un sistema di monitoraggio digitale ed avanzato, che consenta di ridurre i rischi di dissesto e sismici, i rischi di incidenti, e di realizzare risparmi sulle future spese di manutenzione.

Infine, sono previsti una serie di interventi relativi al settore della logistica ed in particolare del sistema marittimo. Il traffico merci intermodale in Italia è tipicamente terrestre, gomma-ferro, e si integra poco con il traffico marittimo. Considerando che i punti estremi dei corridoi ferroviari merci (istituiti con il Reg. 913/2010) sono spesso dei porti, risulta dirimente, ai fini di un rapido collegamento fra la linea ferroviaria e l'infrastruttura portuale e per migliorare la competitività dei porti italiani, la risoluzione dell'"ultimo miglio". A causa delle inefficienze del settore, le nostre imprese pagano, infatti, un extra costo della logistica superiore dell'11%

rispetto alla media europea. Oltre al miglioramento dei collegamenti l'obiettivo generale è quello della sostenibilità ambientale, riducendo le emissioni legate alla movimentazione delle merci, accompagnando la trasformazione *Green* del sistema portuale.

Un primo dato strutturale che viene affrontato da questa missione è la forte incidenza del trasporto su gomma – sia merci sia passeggeri – rispetto a quello su rotaia (Tav. M3.1).

**TAVOLA M3.1 – QUOTE MERCI E PASSEGGERI PER MODO DI TRASPORTO (2018)**

|                   | Trasporto ferroviario | Trasporto stradale | Trasporto marittimo | Trasporto aereo |
|-------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|-----------------|
| <b>Merchi</b>     | 15,5%                 | 52,4%              | 32,5%               | 2,2%            |
| <b>Passeggeri</b> | 6,5%                  | 90,9%              | 0,4%                | 0,6%            |

Fonte: Piano Nazionale di Riforma, 2020.

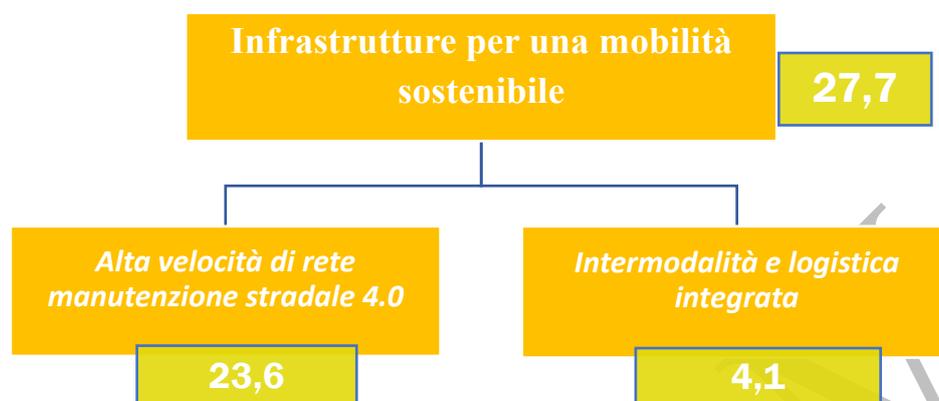
Questo fattore, che dipende solo in parte dalla morfologia del territorio nazionale, comporta più elevate emissioni di CO<sub>2</sub>, frequenti congestionamenti sulle principali direttrici stradali, costi e logistica di trasporto merci non sempre competitivi, ed un elevato numero di incidenti, con conseguente rilevante costo umano e sociale.

Inoltre, questa situazione, incidendo in modo diverso tra le aree del Paese, non fornisce a tutti i cittadini la possibilità di muoversi in tempi rapidi e con sicurezza in tutte le zone del territorio nazionale. Come sottolineato anche dal Parlamento, è necessario intervenire anche per invertire i fenomeni di depauperamento demografico e socio-economico dei territori meno collegati. Una migliore e più estesa rete ferroviaria ed una rete stradale *smart*, più sicura e resiliente al cambio climatico sono imprescindibili per contribuire a colmare il divario tra il nord e il sud del Paese, garantire collegamenti rapidi ed efficienti tra l'est e l'ovest della penisola e uniformare la qualità dei servizi di trasporto su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito di questa Missione, il Governo intende puntare, in primo luogo, sulla Alta Velocità di Rete (AVR) per passeggeri e merci, su interventi che riguardano la resilienza della rete stradale e autostradale con un'attenzione particolare per ponti e viadotti, soggetti ad elevato rischio idrogeologico, e sulle strutture per l'efficientamento energetico e le connessioni intermodali dei porti.

Questi investimenti in infrastrutture ferroviarie, portuali, stradali e in sistemi di monitoraggio avanzato costituiscono un vero e proprio volano per stimolare la domanda interna e l'attività economica del Paese, attraverso una miglior connettività sia in termini di capacità che di tempi, e assicurano un notevole risparmio nei costi di manutenzione nel medio periodo.

La missione **Infrastrutture per una mobilità sostenibile** si concretizza in 2 linee di azione (componenti) che prevedono 4 progetti tra riforme e investimenti, per un ammontare complessivo di risorse pari a 27,7 miliardi di euro.



La **prima componente** – **Alta velocità di rete e manutenzione stradale 4.0** – prevede la realizzazione di una serie di opere infrastrutturali sia sulla rete ferroviaria sia su quella stradale per facilitare la mobilità dei cittadini e delle merci, contribuendo anche a renderla sostenibile.

- 1. Opere Ferroviarie per la mobilità e connessione veloce del Paese:** opere ferroviarie volte a realizzare l'AVR, a rafforzare i collegamenti Nord-Sud ed Est-Ovest del Paese così come i corridoi europei TEN-T, e ad innalzare gli standard tecnologici e di sicurezza della rete e dei suoi principali nodi. Un obiettivo chiave è estendere l'Alta Velocità al Sud per migliorare la connettività del paese, riducendo significativamente i tempi di viaggio. Le opere ferroviarie al Nord sono invece sinergiche con gli investimenti previsti sui porti di Genova e Trieste (aumenteranno la capacità di trasporto merci su ferro dai porti verso l'Europa centrale), mentre le opere ferroviarie nel Centro miglioreranno i collegamenti di rete Est-Ovest. Gli investimenti previsti sullo sviluppo tecnologico di vari nodi e direttrici della rete (applicazione della tecnologia ERTMS), infine, aumenteranno significativamente la capacità e sicurezza del trasporto ferroviario, con effetti importanti anche sul trasporto ferroviario regionale e sulla frequenza del traffico pendolari in entrata a Milano, Roma e Napoli.

Per la realizzazione rapida di queste opere è previsto un intervento volto ad accelerare l'iter di approvazione dei contratti di programma con Rete Ferroviaria Italiana, semplificando le procedure ed eliminando fasi ridondanti. Si propone che le Commissioni Parlamentari competenti esprimano parere sugli atti di indirizzo strategico, preliminarmente al parere del CIPE, e che la Corte dei Conti svolga (ai sensi dell'articolo 22 del decreto legge n.76 del 16 luglio 2020, convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120, cosiddetto "D.L. semplificazioni"), a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, il controllo concomitante sul Contratto di Programma ed i

relativi allegati tecnici, al fine di accelerare tali interventi, utili al sostegno ed al rilancio dell'economia nazionale.

2. **Messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti:** modernizzazione e messa in sicurezza di collegamenti stradali strategici in termini di coesione territoriale, a forte rischio strutturale e con un elevato livello di incidentalità. Si tratta di opere immediatamente cantierabili, per le quali si prevede un intervento straordinario di messa in sicurezza e l'inserimento di un sistema di sensoristica avanzata per il monitoraggio delle opere, rafforzandone la resilienza. Questi interventi saranno agevolati dalla riforma attuata con il "D.L. Semplificazioni" che ha recepito anche le pertinenti disposizioni in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali.

La **seconda componente –Intermodalità e logistica integrata** – attiene al miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti in chiave green. Questa componente prevede due elementi progettuali: il miglioramento della capacità e produttività dei principali porti attraverso una serie di interventi puntuali che coinvolgono, ad esempio, la diga foranea di Genova, e l'accessibilità portuale e dei collegamenti ferroviari e stradali con i porti; inoltre, la sostenibilità ambientale dei porti attraverso il miglioramento della situazione ambientale e la riduzione delle emissioni di CO2 dei porti (riducendo le emissioni inquinanti da combustibili fossili sia degli edifici, che degli impianti, che dei mezzi di servizio sia terrestri che navali).

I progetti di questa componente riguardano:

1. **Porti e intermodalità collegata alle grandi linee di comunicazione europea.** Sono i porti maggiori interessati dall'intervento (Genova e Trieste), snodi strategici per l'Italia e per il commercio nel Mediterraneo per i quali si prevede lo sviluppo delle infrastrutture portuali e delle infrastrutture terrestri di interconnessione.
2. **Altri interventi su porti, infrastrutture e reti TEN-T.** Sono previsti interventi di sostenibilità ambientale ed efficientamento energetico dei porti (*Green ports*) per la conversione della flotta navale con mezzi aventi un minor impatto ambientale, per l'elettificazione delle banchine (*Cold ironing*), per il rinnovo in logica sostenibile del parco autotrasporto e del trasporto ferroviario merci e per la digitalizzazione dei sistemi logistici portuali e aeroportuali.

Tali interventi avverranno in un quadro di **riforme**, relative a: (i) la semplificazione delle operazioni di import/export attraverso l'effettiva implementazione dello sportello unico doganale, con la creazione di un apposito Portale, lo sviluppo di interoperabilità con le banche dati nazionali, il coordinamento da parte della dogana delle attività di controllo; (ii) il potenziamento delle ZES (Zone economiche speciali) che, grazie alla semplificazione amministrativa, all'applicazione di una legislazione economica agevolata e all'offerta di incentivi di natura fiscale, potranno attrarre investimenti produttivi; (iii) lo snellimento delle procedure di autorizzazione alla realizzazione degli impianti per il *cold ironing* di competenza

di Terna; *(iv)* per quanto riguarda la digitalizzazione, il coordinamento della Piattaforma strategica nazionale UIRNET con la rete dei porti al fine di attivare su tutti i porti i Port Community Systems (PCS), strumenti di digitalizzazione dei movimenti passeggeri e merci.

BOZZA CDM

## Missione, componenti e progetti

### INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE

#### Alta velocità di rete e manutenzione stradale 4.0

Opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese

Messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti

#### Intermodalità e logistica integrata

Porti e intermodalità collegata alle grandi linee di comunicazione europea

Altri interventi su porti, infrastrutture e reti TEN-T

BOZZA CDM

## 2.4 Istruzione e ricerca

La missione “**Istruzione e ricerca**” si pone un insieme di obiettivi ambiziosi ma necessari per aggredire il deficit di competenze che limita il potenziale di crescita del nostro paese e la sua capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali: migliorare i percorsi scolastici e universitari degli studenti; rafforzare i sistemi di ricerca e la loro interazione con il mondo delle imprese e delle istituzioni.

Questa missione ruota attorno ai seguenti assi portanti: l’ampliamento delle competenze nelle scuole, nelle università e presso le aziende ed i lavoratori; il potenziamento della ricerca di base, della ricerca applicata, con misure innovative atte a favorire un’efficace interazione tra mondo della ricerca e mondo produttivo e a migliorare la propensione all’innovazione delle PMI e la loro partecipazione a progetti e filiere di valore europee.

Per accompagnare queste azioni sarà fondamentale porre un’attenzione specifica alle disparità regionali, e riqualificare la forza lavoro per farla attivamente contribuire all’attuazione delle transizioni gemelle.

La missione si concretizza in 2 linee di azione (componenti) per quanto riguarda gli investimenti:

- Potenziamento della didattica e diritto allo studio
- Dalla ricerca all’impresa

Queste due linee di azione saranno accompagnate da una serie di riforme volte a rimuovere i possibili ostacoli alla efficiente attuazione delle varie iniziative di investimento e a rafforzarne la ricaduta attesa sul diffuso ampliamento delle competenze, sull’aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo da parte del settore pubblico e di quello privato, sul fluido e tempestivo trasferimento dei risultati della ricerca di base al mondo produttivo. Tali riforme si possono articolare nelle seguenti linee guida fondamentali:

- Riforma del sistema di selezione del personale scolastico che, attraverso un intervento normativo, modifichi le attuali procedure concorsuali per integrarle con periodi di formazione e di prova ai fini dell’assunzione del personale scolastico (docenti e dirigenti).
- Introduzione di moduli di formazione continua di dirigenti, docenti e personale ATA (*life-long learning*), con sistema di crediti e obbligatorietà della frequenza.
- Potenziamento dell’offerta formativa, in particolare in discipline abilitanti 4.0, e correlate alla vocazione produttiva del territorio di riferimento. Ammodernamento tecnologico e della dimensione strutturale degli istituti tecnici superiori, anche

attraverso l'istituzione di forme di collaborazione congiunta (es. laboratori) pubblico-privati.

- Introduzione di moduli di orientamento nelle scuole secondarie di secondo grado, con l'individuazione delle modalità di offerta e dei contenuti di concerto con insegnanti e docenti universitari, insieme con l'attivazione di una piattaforma informatica facilmente accessibile dagli studenti di scuole superiori e istituti professionali.
- Innovazione dell'istruzione universitaria attraverso una maggiore incidenza dei crediti formativi in materia digitale e ambientale, istituzione di nuovi dottorati di ricerca negli stessi ambiti e su programmi specifici per il mondo produttivo, che collaborerebbe alla loro definizione e finanziamento.
- Modifica del quadro legislativo legato all'edilizia universitaria e della normativa sulle borse di studio.
- Riforma dei percorsi di dottorato, con semplificazione delle procedure di accreditamento per potenziare i programmi in collaborazione con aziende ed i programmi internazionali e con atenei ed istituzioni straniere. L'effetto della riforma farà sì che il dottorato venga arricchito con dei moduli dedicati allo sviluppo di idee imprenditoriali e alla valorizzazione economica delle tecnologie e dell'innovazione.
- Riforma dei corsi di laurea professionalizzanti, per renderli più flessibili rispetto alle esigenze poste dalle imprese ed adeguati allo scenario internazionale della formazione terziaria, con una particolare attenzione alle caratteristiche di multidisciplinarietà e al rafforzamento delle *soft skill*.
- Riforme a sostegno dell'attrattività delle posizioni di ricercatore, con riferimento alla disponibilità di fondi di ricerca ed alla mobilità tra le sedi e verso istituzioni straniere.

Per quanto riguarda gli investimenti in cui si concretizzano le due componenti della missione **Istruzione, formazione e ricerca**, questi sono distribuiti su 6 progetti per un ammontare complessivo di risorse pari a 19,2 miliardi di euro.



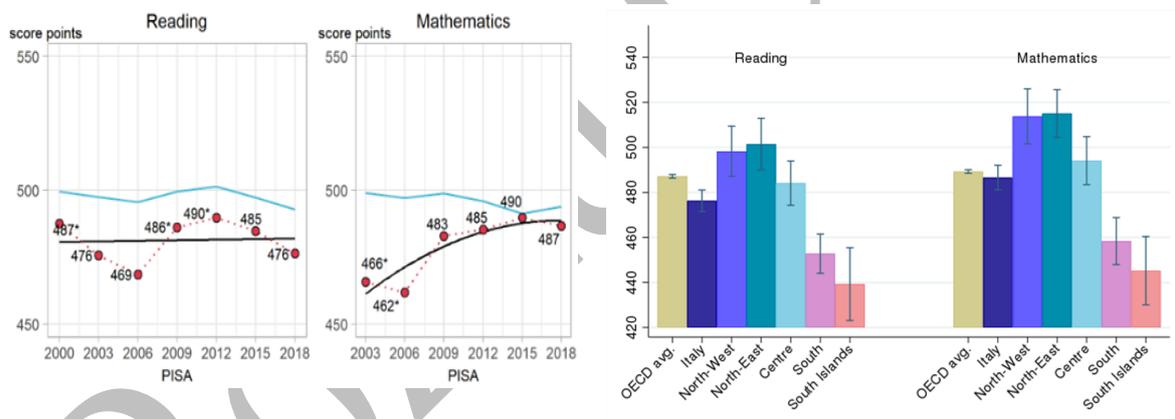
La **prima componente: *Potenziamento della didattica e diritto allo studio*** ha come obiettivo quello di **migliorare i risultati e i rendimenti del sistema scolastico e di quello universitario**, che rappresentano una condizione essenziale per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Le azioni messe in campo intendono innanzitutto ridurre le disparità territoriali e di genere per quanto riguarda la quantità e qualità dell'istruzione ricevuta nell'ambito della scuola dell'obbligo. In secondo luogo sono volte a rafforzare le competenze digitali del personale scolastico e degli studenti e ad aumentare le loro conoscenze linguistiche e la diffusione delle discipline STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*).

Secondo il *Programme for International Student Assessment (PISA)*, gli studenti italiani di 15 anni si collocano al di sotto della media OCSE in lettura, matematica e scienze, con ampie differenze territoriali che documentano risultati migliori della media OCSE al Nord e molto inferiori al Sud. Analoghe evidenze – come riportato nella Figura II.4.1 – si hanno per gli italiani adulti, per i quali il programma di valutazione internazionale delle competenze degli adulti (PIAAC), indica un peggioramento costante dei risultati rispetto alla media OCSE.

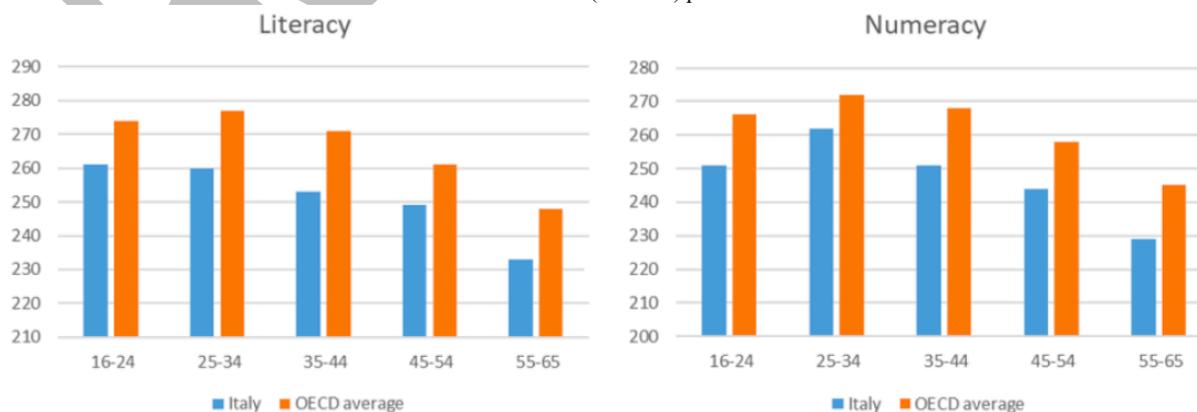
**FIGURA II.4.1: IL LIVELLO DELLE CONOSCENZE BASE SIA TRA GLI SCOLARI SIA NELLA POPOLAZIONE ADULTA MOSTRA UN FORTE RITARDO RISPETTO ALLA MEDIA OCSE**

I risultati sull'apprendimento scolastico misurati dai test "PISA" dell'OCSE evidenziano un ritardo dell'Italia ...

... un ritardo che dipende soprattutto dal forte divario tra nord e sud del Paese in termini di risultati educativi.



Risultati dei test PIAAC (2013-16) per classe d'età



Fonte: OCSE.

La componente persegue inoltre l'obiettivo di **ridurre il tasso di abbandono scolastico** (14,5% nel 2018 rispetto alla media UE del 10,6%), e di aumentare la percentuale di popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni in possesso di un **titolo di studio di livello terziario** (28% rispetto al 44% di media nei paesi dell'OCSE). A tal fine sono state identificate azioni per aumentare l'investimento pubblico in istruzione terziaria, migliorare l'efficacia dell'orientamento degli studenti verso i più adeguati percorsi universitari, ampliare il numero degli alloggi per studenti, delle borse di studio e delle agevolazioni per la frequenza di corsi universitari per studenti meritevoli e meno abbienti. È previsto il potenziamento di **programmi professionali di livello secondario e terziario** che consentono un migliore inserimento nel mondo produttivo, colmando un importante deficit di offerta formativa nei confronti dei nostri principali partner europei. Parallelamente facendo leva a quanto previsto nella missione 2 in tema di efficientamento energetico degli edifici scolastici si realizzeranno interventi di ammodernamento e di cablatura delle scuole.

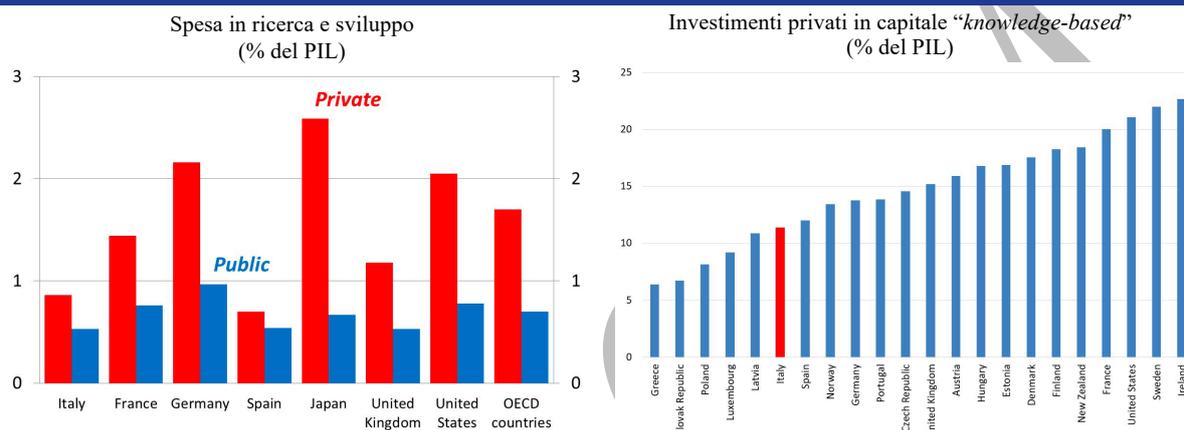
Per realizzare tali obiettivi, oltre alle iniziative di riforma sopra citate, sono previste **tre linee d'azione**, con rispettivi investimenti riforme.

1. **Accesso all'istruzione e contrasto ai divari territoriali:** questa linea d'azione consta di interventi per il potenziamento delle competenze di base per la crescita nella scuola secondaria di I e II grado; contrasto alla dispersione scolastica attraverso la promozione del successo formativo e l'inclusione sociale; politiche a supporto dei servizi abitativi, per incrementare il numero degli alloggi per gli studenti fuori sede e l'aumento del numero di borse di studio e l'estensione della *no-tax-area*.
2. **Potenziamento della didattica e STEM:** agisce sullo sviluppo professionale continuo del personale, anche in termini di competenze digitali, come leva essenziale per migliorare le prestazioni del sistema dell'istruzione e della formazione. I progetti previsti in questa linea di azione mirano, inoltre, ad ampliare i curricula degli studenti, attraverso un rafforzamento dell'apprendimento di discipline linguistiche, STEM e di competenze digitali. Sono inoltre previsti interventi per la qualificazione e il potenziamento della formazione universitaria agendo sulle leve della digitalizzazione, dell'innovazione e della internazionalizzazione.
3. **Ricerca e istruzione professionalizzante, ITS:** prevede di potenziare gli investimenti pubblici nella formazione terziaria e nella ricerca universitaria, aumentando al tempo stesso l'attrattività internazionale del sistema universitario italiano. Muoverà inoltre le leve della formazione professionale, con il rilancio degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e la promozione di nuovi percorsi di istruzione terziaria professionalizzanti, adeguandole alle esigenze del tessuto economico nonché agli standard internazionali.

La **seconda componente "Dalla ricerca all'impresa"** mira ad innalzare il potenziale di crescita del sistema economico, agendo in maniera sistemica sulla leva degli investimenti in R&S,

**tenendo conto dei divari territoriali e della tipicità delle imprese.** Le ricadute attese si sostanziano in un aumento del volume della spesa e in un più efficace livello di collaborazione tra la base scientifica pubblica e il mondo imprenditoriale. Sul primo fronte, l'Italia rimane, infatti, ancora distante dalle performance di altri Paesi facendo registrare una intensità delle spese in R&S rispetto al PIL (nel 2018 pari all'1,4%) decisamente più bassa della media OCSE (2,4%), tanto nel settore pubblico quanto nel privato (0,9% contro una media OCSE dell'1,7% - vedasi figura II.4.2).

**FIGURA II.4.2: L'ITALIA SPENDE MOLTO POCO IN R&S E IN INVESTIMENTI IN CAPITALE "KNOWLEDGE BASED"**



Fonte: OCSE.

Il minor **numero di ricercatori** in Italia rispetto ai principali paesi avanzati (pari solo a 5,5 ogni mille lavoratori, contro i quasi 9 dell'OCSE) e il numero di **brevetti**, normalizzato in base alle dimensioni del PIL, rispecchia tali carenze, attestandosi a meno della metà rispetto alla media dei paesi OCSE. Sul fronte della integrazione dei risultati della ricerca nel sistema produttivo, infatti, la frammentazione del tessuto industriale in micro e PMI ha finora mantenuto bassa la domanda di innovazione, limitando il potenziale di utilizzo (e la relativa valorizzazione) della base scientifica e tecnologica già disponibile: deve considerarsi, al riguardo, che il volume della ricerca condotta nel sistema di R&I pubblico e finanziata dalle imprese (in percentuale del PIL) resta ancora distante dalla media UE e ben lontano dalle performance dell'industria tedesca<sup>9</sup>; nel 2019, inoltre, solo il 2% delle pubblicazioni italiane erano co-pubblicazioni pubblico/privato rispetto al 4 % dell'UE.

Per affrontare tali sfide sono previste **tre linee d'intervento** che riguardano:

1. **Programmi di Ricerca e Sviluppo:** rafforzamento della filiera di R&S nel sistema universitario ed economico, attraverso i partenariati allargati per lo sviluppo di progetti di ricerca di base, gli accordi per l'innovazione, il finanziamento di progetti di ricerca di giovani ricercatori e l'accelerazione di investimenti in Ricerca e Sviluppo da parte di PMI e Start-up.

<sup>9</sup> European semester thematic factsheet Research and innovation

2. **Poli per l'innovazione e la ricerca e sviluppo degli IPCEI:** potenziamento dei meccanismi di **trasferimento tecnologico**, incoraggiando – con partnership ed investimenti pubblici e privati – l'innovazione attraverso l'uso sistemico dei risultati della ricerca da parte del tessuto produttivo e lo sviluppo e la partecipazione agli IPCEI. Sono contemplati, in quest'ambito, investimenti per il potenziamento di strutture di ricerca e la creazione di "campioni nazionali" di R&S su alcune *Key Enabling Technologies*, la creazione di "ecosistemi dell'innovazione" attorno ai "campioni territoriali" di R&S, l'estensione delle attività dei centri di trasferimento tecnologico che assicureranno una efficace interazione e sinergia tra ricerca e mondo produttivo.
3. **Sostegno all'innovazione delle PMI** facendo leva, in particolare, sullo sviluppo delle competenze dei ricercatori attraverso l'istituzione di dottorati dedicati a specifiche esigenze di R&S delle imprese, e sull'utilizzo della domanda pubblica a sostegno della diffusione dei processi di innovazione.

Tali interventi daranno un significativo contributo a ridurre il divario di spesa in ricerca e sviluppo rispetto agli Paesi più avanzati, come richiesto anche da eminenti esponenti dello stesso mondo della ricerca italiano (Piano Amaldi) e saranno accompagnati da iniziative di **riforma** volte a favorire:

- l'integrazione e semplificazione degli strumenti di incentivazione e agevolazione;
- la maggiore apertura del sistema scolastico e universitario al mondo delle imprese, anche attraverso una modifica dei centri di trasferimento tecnologico presso gli atenei;
- la modifica del cuneo fiscale, incentivando l'immissione di ricercatori nelle imprese e lo sviluppo di aziende spin off da parte degli stessi ricercatori.

## Missione, componenti e progetti

### ISTRUZIONE E RICERCA

#### Potenziamento della didattica e diritto allo studio

Accesso all'istruzione e contrasto ai divari territoriali

Potenziamento della didattica e STEM

Ricerca e istruzione professionalizzante, ITS

Modernizzazione e cablatura degli edifici scolastici

#### Dalla ricerca all'impresa

Programmi di Ricerca e Sviluppo

Poli per l'innovazione e la ricerca e sviluppo degli IPCEI

Sostegno all'innovazione delle PMI

BOZZA CDM

## 2.5 Parità di genere, coesione sociale e territoriale

Le disparità di genere nel mondo del lavoro e nella vita sociale sono un problema strutturale che vede l'Italia in ritardo nei confronti degli altri Paesi europei da molti punti di vista, cominciando dal tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Il tasso di occupazione femminile in Italia, nel 2019, è ancora molto basso (50,1%) e inferiore di 17,9 punti percentuali di quello maschile. La seconda grande anomalia del mercato del lavoro italiano risiede nell'elevato tasso di disoccupazione giovanile, che è di poco inferiore al 30% (media EU 17%). Più in generale, le disuguaglianze di reddito e ricchezza si sono fortemente accentuate dopo la crisi finanziaria globale, così come sono cresciuti gli indici di povertà assoluta e relativa, sebbene nel corso del 2019, grazie alle nuove politiche adottate, l'indice di povertà assoluta a livello familiare si sia ridotto dal 7 al 6,4%.

Come evidenziato anche dagli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES), permangono e si sono ampliate con la pandemia notevoli disparità a livello territoriale, in termini di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale, livelli di scolarizzazione e dei servizi pubblici. Nel 2018, le regioni del Sud hanno fatto registrare un reddito per abitante che ammonta al 60% di quello medio relativo alle regioni del Centro e del Nord.

Gli effetti economici della pandemia hanno inciso negativamente anche sulle dinamiche occupazionali, già caratterizzate da una forte precarizzazione del lavoro e da alti tassi di disoccupazione, concentrati, come detto, soprattutto tra i giovani, le donne e in determinati territori.

Con riguardo alla parità di genere, il Governo ha intenzione di attuare un ampio ventaglio di misure per ridurre i divari che purtroppo ancora permangono nel nostro Paese. Questa azione porterà anche degli effetti positivi a lungo termine sulla crescita economica e sulla coesione sociale. La dimensione di genere, inoltre, è tenuta in debita considerazione in tutte le azioni previste nell'ambito del PNRR, anche grazie all'introduzione di un'adeguata "valutazione di impatto di genere".

Un'attenzione particolare viene riservata all'*empowerment* femminile con progetti volti a promuovere efficacemente l'inclusione e la partecipazione attiva delle donne nel mercato del lavoro, contrastando il divario di genere all'interno delle organizzazioni e potenziando alcuni servizi utili (per l'infanzia, per le categorie fragili, per gli anziani) anche per alleggerire i "carichi di cura" che nella società italiana continuano a gravare in maniera iniqua sulle donne. L'obiettivo di favorire l'indipendenza economica delle donne, che si vuole garantire anche attraverso misure di sostegno all'autoimprenditorialità, costituisce inoltre uno dei pilastri fondamentali per sostenere in particolare le donne vittime di violenza.

A tale obiettivo contribuiranno le politiche di promozione della formazione di bambine e ragazze in discipline STEM e finanziarie: in coerenza con quanto definito nella missione su

istruzione e ricerca, tali politiche, oltre ad abbattere gli stereotipi di genere, consentiranno di promuovere l'accesso a carriere più promettenti, maggiormente remunerative, e in linea con la transizione digitale e green.

Adeguate impegno viene dedicato alle fasce più vulnerabili della popolazione, in condizioni di marginalità sociale, con interventi volti a potenziare l'*housing* sociale, l'edilizia pubblica residenziale e l'*housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica).

Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale l'Italia prevede un forte sostegno alla creazione di posti di lavoro, alla formazione e alla riqualificazione dei lavoratori, nonché al reddito durante le transizioni occupazionali. L'Italia vuole porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze, e al conseguente rallentamento della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. In questa missione sono previsti investimenti in attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning* di lavoratori e imprese, che mirano a far ripartire la crescita della produttività e migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane, in ritardo rispetto a quelle degli altri Paesi europei. La formazione e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, miglioreranno la mobilità dei lavoratori e forniranno loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro poste anche dalle transizioni gemelle. Il PNRR prevede anche un investimento volto a rafforzare le politiche attive per il lavoro e l'occupazione giovanile.

Negli ultimi anni le politiche sociali e di sostegno della famiglia sono state notevolmente rafforzate ma è necessario inserirle in un quadro organico e coerente per migliorare la coesione sociale, la solidarietà intergenerazionale, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e l'incentivo al lavoro. Risulta, inoltre, importante migliorare la qualità della vita quotidiana anche attraverso la rigenerazione e la riqualificazione sia del tessuto urbano, soprattutto periferico, valorizzando il ruolo della cultura e dello sport per l'inclusione e il benessere sociale, sia delle aree interne, attuando riforme e investimenti anche nel campo dell'Istruzione e della Sanità. Nell'ambito di questa missione, il Governo prevede di adottare un ampio spettro di interventi, che includono misure fiscali (Piano per la Famiglia - Family Act riaccordato con la riforma dell'IRPEF, spese sostenute dalle famiglie in attività educative e di apprendimento), politiche attive del lavoro, politiche che incidono sulla qualità del lavoro e sulla sicurezza dei lavoratori (miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, contrasto al lavoro sommerso) e politiche di coesione territoriale e sociale (attuazione del Piano Sud 2030 e della Strategia Nazionale delle Aree Interne e rigenerazione e riqualificazione dei contesti urbani e borghi rurali), incrementando la qualità della vita nei centri urbani e nelle periferie e riducendo il gap infrastrutturale fra Nord e Sud.

La missione si esplicita in 4 linee di azione (componenti) per quanto riguarda gli investimenti:

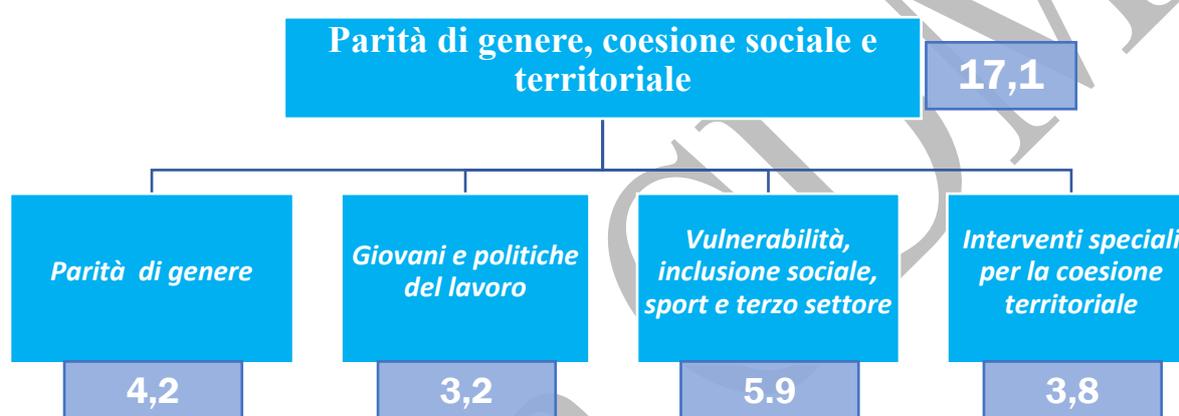
- *Parità di genere*
- *Giovani e politiche del lavoro*
- *Vulnerabilità, inclusione sociale e sport*
- *Coesione territoriale*

Queste linee di azione saranno accompagnate da una serie di **riforme** che sostengono e completano l'attuazione degli investimenti e che si articolano secondo quattro linee guida fondamentali:

1. **Promozione della parità' e della conciliazione vita-lavoro:** sistema nazionale di certificazione sulla parità di genere, introduzione di una strategia comprensiva che includa i servizi di qualità per l'infanzia e la cura, introduzione di politiche per la diffusione della cultura delle pari opportunità, il rafforzamento del rapporto tra ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) e le regioni compiendo sforzi specifici per aumentare l'occupazione femminile.
2. **Diffusione della cultura digitale e fondo per le piccole e microimprese femminili:** L'istituzione di un fondo per sostenere la nascita di imprese femminili, di dimensioni piccole e micro, anche in assenza di capitale proprio, nell'ottica di dare slancio all'economia del Paese, rivolgendosi principalmente ai settori in cui la presenza femminile è più forte (commercio e turismo ad esempio) che rientrano tra quelli maggiormente penalizzati dall'epidemia da Covid-19. 2. La strategia per promuovere l'occupazione femminile prevede inoltre un intervento di riforma volto alla diffusione della cultura digitale nella popolazione femminile per favorire l'inclusione qualificata nel mondo del lavoro. Il progetto di riforma si esplica attraverso le seguenti principali linee di attività: a) l'erogazione di buoni per l'acquisto di connessione a Internet veloce e di pc/tablet; b) l'accompagnamento all'utilizzo di Internet e del pc/tablet tramite un servizio di facilitazione appositamente realizzato da erogare mediante whatsapp/telefono e partecipazione a specifici corsi di formazione in presenza e online.
3. **Lavoro:** riforma del lavoro per equità sociale, di genere e territoriale, il rafforzamento della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e la promozione di nuove competenze. Nello specifico si interverrà nella revisione della *governance* del sistema della formazione professionale in Italia, nel rafforzamento della rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro e inclusione sociale, e con la prosecuzione del processo di riforma delle politiche del lavoro.
4. **Politiche attive:** revisione strutturale delle politiche attive del lavoro e dei servizi sociali e modernizzazione del mercato del lavoro al fine di migliorare l'occupazione e l'occupabilità, soprattutto giovanile, e in particolare dei NEET, delle donne e dei gruppi vulnerabili.

5. **Riforme per la competitività' del sud:** rafforzamento delle misure a favore e delle aree interne del Mezzogiorno, attraverso l'erogazione di maggiori servizi, mediante uno specifico rifinanziamento della norma per il potenziamento delle infrastrutture sociali, e l'attuazione di misure a favore dell'imprenditorialità, nonché l'estensione al 2026 del superbonus per i territori colpiti dal sisma del 2016 e del 2009.

Gli investimenti previsti nelle quattro componenti della missione **Parità di genere, equità sociale e territoriale** sono distribuiti su 11 progetti per un ammontare complessivo di risorse pari a 17,1 miliardi di euro.



In coerenza con i provvedimenti assunti dal Governo nella Legge di bilancio, questa missione si pone i seguenti obiettivi.

La prima componente, "**Parità di genere**", intende contribuire a ridurre il divario di genere in ambito sociale e lavorativo, attraverso il sostegno all'occupazione femminile. Sono inoltre previste iniziative, anche di riforma normativa, utili a favorire il *work-life balance*. La componente si sviluppa secondo le seguenti linee di intervento:

1. Investimenti per potenziare l'offerta dei **nidi d'infanzia** e di servizi socio-educativi per la prima infanzia, anche attraverso la realizzazione di strutture ecocompatibili e con efficientamento energetico, sostenibili e durature nel tempo, in linea con gli obiettivi di transizione verde UE, che, come effetto secondario, potrebbero stimolare lo sviluppo delle competenze e sensibilità dei più piccoli al rispetto del clima e alla transizione verde;
2. Investimenti per ampliare l'offerta di **strutture e politiche sociali a sostegno delle donne lavoratrici**, per rispondere ai diversi fabbisogni di cura del proprio nucleo familiare (es. servizi per la cura degli anziani, dei portatori di handicap).
3. Interventi per favorire l'**occupazione femminile** e rafforzare a tal fine il rapporto tra ANPAL (Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro), le Regioni e le Province Autonome.

4. Una riforma per l'istituzione di un “**Sistema nazionale di certificazione sulla parità di genere**”, basato sulla definizione di norme per l'attestazione della parità di genere e dei relativi incentivi per le imprese che concludono con esito positivo il processo di certificazione, volto a definire un modello nazionale che consenta la misurazione di target di miglioramento;
5. Interventi per favorire l'imprenditorialità femminile.
6. Introduzione di politiche per la diffusione della cultura delle pari opportunità (Bilancio di genere 2019).

La **seconda componente, “Giovani e politiche del lavoro”**, mira ad attuire gli effetti della transizione occupazionale con misure di sostegno al reddito.

1. Un'azione specifica è rivolta a riformare le politiche attive e di formazione dei lavoratori, occupati e disoccupati. In particolare, queste azioni sono volte a favorire **l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro**, potenziando i centri per l'impiego e le attività di orientamento e formazione, e incentivando la loro assunzione attraverso misure di decontribuzione per i datori di lavoro (finanziate in legge di bilancio). Inoltre, si vuole aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione continua alla popolazione in età lavorativa, anche al fine di favorire la mobilità del lavoro tra imprese e settori produttivi.
2. Verrà potenziato il **Servizio civile universale**, al fine di incrementare la qualità dei progetti e il numero dei giovani coinvolti in attività che contribuiscono al miglioramento della coesione sociale del Paese. Questa componente vuole inoltre contribuire, unitamente alle misure di transizione occupazionale previste nel *React-Eu*, al rafforzamento e all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, attraverso lo sviluppo di un sistema permanente di formazione (*life-long learning, reskilling e upskilling*) in collaborazione con i Centri Provinciali di Istruzione per Adulti (CPIA) e le Università, nonché attraverso il riconoscimento di incentivi al datore di lavoro che aderisce a programmi di formazione del proprio personale.

Gli interventi di questa componente saranno accompagnati processi di **riforma** che consentano: la **revisione della governance del sistema della formazione professionale in Italia**, al fine di garantire l'accesso a una formazione adeguata e di qualità su tutto il territorio nazionale, definendo standard uniformi e rafforzando il sistema di certificazione delle competenze; il **rafforzamento della rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro e inclusione sociale**, la prosecuzione del **processo nazionale di riforma delle politiche del lavoro**, che include il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego e l'implementazione del sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro.

La **terza componente**, “**Vulnerabilità, inclusione sociale, sport e terzo settore**”, mira ad intercettare le principali vulnerabilità sociali in materia di povertà materiale ed educativa, esclusione socio-lavorativa, disagio abitativo, attraverso il rafforzamento dei servizi sociali, l'adozione di modelli innovativi di presa in carico dei soggetti più fragili e iniziative di housing sociale, anche nei confronti di situazioni più complesse (nuclei familiari in difficoltà temporanea, senza dimora). Un'attenzione particolare è riconosciuta ad interventi di rigenerazione urbana, anche come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale. I principali investimenti riguardano tre filoni di intervento:

1. **Care Giving - Servizi socio assistenziali:** Rimozione delle barriere per studenti universitari e AFAM con disabilità; potenziamento dei servizi sociali con azioni di sostegno alle capacità genitoriali, prevenzione delle vulnerabilità di famiglie e minori, anche appartenenti a minoranze, rafforzamento del sistema di avviamento all'autonomia dei ragazzi al compimento dei 18 anni; Housing temporaneo (fino a 24 mesi) per singoli o a nuclei familiari in difficoltà estrema con contestuali azioni per agevolare la fuoriuscita dal circuito dell'accoglienza; incremento delle Stazioni di posta (accoglienza notturna e servizi socio-sanitari e di orientamento al lavoro), in particolare nei centri urbani di più grandi dimensioni, per supportare soggetti in condizioni di marginalità estrema (es: senza dimora). Sono inoltre previsti interventi di potenziamento dei servizi sociali, strumento di resilienza per la realizzazione dell'integrazione socio-sanitaria (servizi sociali domiciliari; punti unici di accesso alle prestazioni sociali e sanitarie garantite da equipe multidisciplinari, etc).
2. **Rigenerazione urbana ed Housing sociale:** Si prevedono interventi di rigenerazione urbana e rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente contribuendo al contrasto del degrado dei territori. Sono previsti investimenti per ampliare l'offerta di edilizia residenziale pubblica e di alloggi a canone calmierato, anche per studenti (cd. *Housing Sociale*). Le azioni verranno affiancate da interventi per garantire livelli elevati di trasparenza, legalità ed equità.
3. **Sport e periferie.** Gli interventi riguarderanno molte città italiane che verranno rigenerate e “trasformate” in Cittadelle dello Sport per promuovere lo sport e la cultura dell'attività sportiva e motoria, in particolare tra i giovani. In tal modo si agirà per ridurre fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, e per sostenere nel contempo il recupero del territorio, la salvaguardia della salute e quella ambientale. Si affianca a tali interventi la definizione di un modello, replicabile in più aree italiane, per il recupero di infrastrutture sportive attraverso la realizzazione di parchi urbani dove le attività sportive potranno affiancarsi a quelle di intrattenimento a beneficio delle comunità circostanti.

Obiettivo della quarta componente, **“Coesione territoriale”**, è ridurre l’impatto sociale ed economico della crisi e creare le condizioni per uno sviluppo equo e resiliente nelle regioni meno sviluppate del Paese, attraverso:

1. **Piano per la resilienza delle aree interne e montane:** nelle aree interne si agirà attraverso il rafforzamento della **Strategia nazionale delle aree interne** rilanciata dal Piano Sud 2030, con la realizzazione di processi di sviluppo socio economico in molteplici\ aree pilota caratterizzate da forti fenomeni di spopolamento e accesso limitato ai servizi di base e gravi problemi occupazionali. In questa componente è previsto un intervento per il potenziamento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (CNVVF), attraverso la creazione di 3 scuole di formazione, per alimentare con risorse professionalmente preparate il sistema di soccorso rapido ed efficiente garantito dal Corpo in territori particolarmente vulnerabili per conformazione geografica, profilo idrogeologico e sismico.
2. **Piano per le aree dei Terremoti 2009 e 2016** che prevede: l’ulteriore incentivazione della ricostruzione privata; il potenziamento della ricostruzione di servizi pubblici (con particolare attenzione ai servizi sociali, agli asili, ai centri di formazione tecnica ed alle scuole), l’efficientamento energetico e l’illuminazione ecosostenibile; il **rafforzamento del sistema delle competenze e della formazione**, il sostegno alle attività economiche e produttive locali, anche attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali, agroalimentari, il turismo ed i beni culturali, ed il miglioramento della dotazione in termini di infrastrutture di servizi e di trasporto. Tra queste, figura la creazione di un *“Polo universitario internazionale di alta formazione e studi sulla ricostruzione”* e il sostegno all’attivazione di centri di ricerca legati alle vocazioni produttive dei territori interessati dai sismi del 2009 e del 2016.
3. **Piano energia per la Sardegna e le piccole isole.** L’iniziativa si articola principalmente su due linee di intervento: riqualificazione energetica di 56 piccole isole (identificando per ogni territorio la progettualità maggiormente idonea alla riqualificazione energetica), abbinata all’impiego di una tecnologia innovativa per la produzione di energia elettrica da moto ondoso che prevede la costruzione ed installazione presso le isole minori siciliane di 38 sistemi ISWEC (*Inertial Sea Wave Energy Converter*). Una specifica linea d’intervento è prevista per la Sardegna dove, in ragione della condizione particolarmente favorevole sotto il profilo dell’ondosità del mare, saranno installati ulteriori 80 sistemi ISWEC. La produzione di energia elettrica da moto ondoso sostituirà quella prodotta con moto-generatori diesel, evitando, complessivamente per le due linee progettuali, l’emissione in atmosfera di oltre 20.000 tonnellate di CO<sub>2</sub> all’anno per i 25 anni di vita utile dei sistemi installati.
4. **Ecosistemi dell’innovazione al Sud**, analogamente a quanto previsto nella seconda componente della missione 4 si stanzeranno fondi per la costituzione di poli tecnologici di eccellenza e dei relativi “ecosistemi dell’innovazione”. Lo scopo è di aumentare la

qualità della ricerca e favorire il trasferimento tecnologico per alcune *Key Enabling Technologies*.

5. **Progetti aggiuntivi per lo sviluppo e la coesione territoriale**, in particolare sostenendo l'agricoltura di precisione, con la realizzazione di un sistema digitale di raccolta, organizzazione e gestione dei dati mediante sistemi di sensoristica e analisi georeferenziata dei processi e dei movimenti di mezzi, merci e persone che operano all'interno delle filiere agroalimentari, accompagnato da una piattaforma capace di erogare servizi da remoto. Si vuole inoltre intervenire sulla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie con investimenti sono finalizzati al contrasto del fenomeno della criminalità organizzata, attraverso la restituzione alla collettività dei beni confiscati ed il loro utilizzo a fini di sviluppo economico e sociale (inclusa la creazione di posti di lavoro), nonché come presidi di legalità a sostegno di un'economia più trasparente.

Con questa componente si vuole rafforzare la vocazione internazionale dell'economia e della società meridionale e adottare l'opzione strategica mediterranea, anche mediante il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES), completando tale strategia con l'adozione di un progetto di riforma per la creazione dello Sportello Unico Amministrativo, strumento di semplificazione delle procedure per l'insediamento nelle aree ZES che consentirà ai territori di incrementare la propria attrattività nei confronti delle imprese, anche straniere, favorendo la creazione di nuovi posti di lavoro.

Infine, si prevedono misure di contrasto alla povertà educativa nelle scuole del sud in sinergia con il piano rimediale presentato nella missione 4.

## Missione, componenti e progetti

### PARITA' DI GENERE, COESIONE SOCIALE E TERRITORIALE

#### Parità di genere

Sostegno all'occupazione femminile, conciliazione vita-lavoro e asili nido

#### Giovani e Politiche del Lavoro

Politiche attive e formazione per occupati e disoccupati

Servizio civile universale

#### Vulnerabilità, inclusione sociale, sport e terzo settore

Servizi socio assistenziali

Rigenerazione urbana ed Housing sociale

Sport e periferie

Interventi per la disabilità

#### Interventi speciali di coesione territoriale

Strategia per le aree interne e resilienza aree montane

Interventi per le Aree del Terremoto 2009 2016

Energia per le piccole Isole e la Sardegna

Ecosistemi dell'innovazione al Sud

Progetti aggiuntivi per lo sviluppo e la coesione territoriale

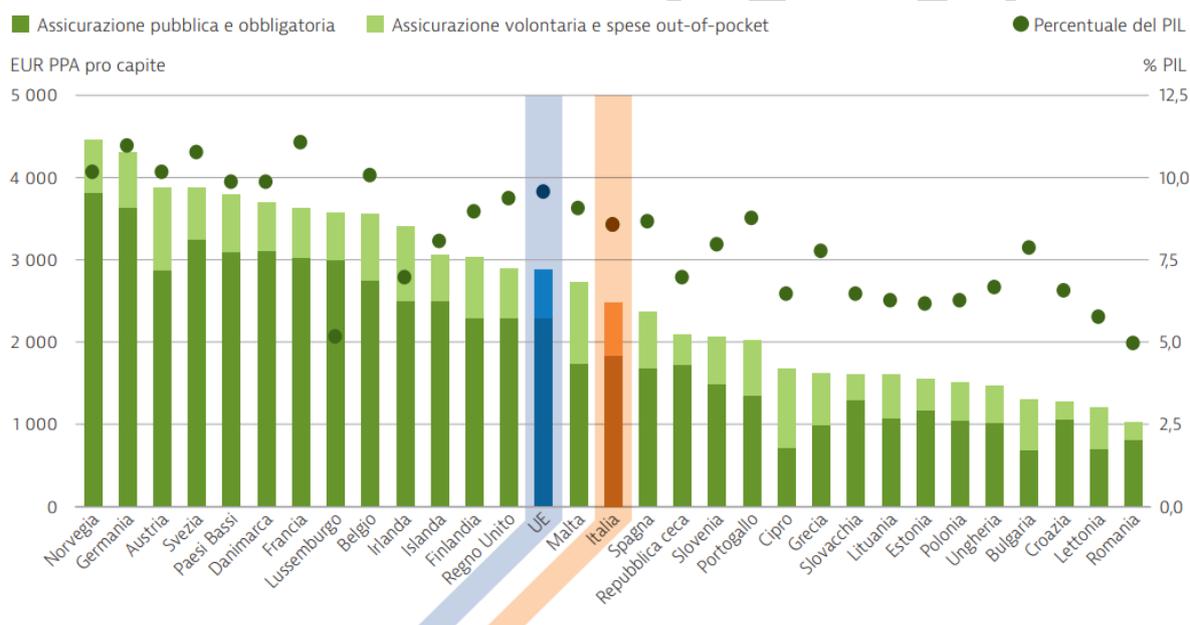
## 2.6 Salute

La pandemia da Covid-19 ha reso evidente il valore universale della salute e la sua natura di bene pubblico fondamentale.

Il Servizio Sanitario Nazionale italiano è riconosciuto in tutto il mondo come uno dei pochi sistemi che, nel garantire la salute come diritto, riesce a raggiungere elevati risultati in termini di salute e, al contempo, una spesa sanitaria contenuta.

L'Italia, infatti, si caratterizza per una popolazione con elevata speranza di vita alla nascita (circa 83 anni secondo la rilevazione Istat relativa al 2019) e un tasso di mortalità contenuto (circa 10.5 per mille abitanti) rispetto ai paesi OCSE, e, al tempo stesso, per una spesa sanitaria pubblica in rapporto al PIL pari al 6,5%: inferiore alla media europea (che risulta pari al 7,8%) e a quella di altri paesi come Germania (9,6%) e Francia (9,4%).

**FIGURA 2.6.1: SPESA SANITARIA DEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA**



Fonte: Statistiche sulla Salute dell'OCSE 2019 (i dati si riferiscono al 2017).

Fonte: statistiche sulla Salute dell'OCSE 2019 (i dati si riferiscono a 2017).

Le dinamiche e i trend del settore individuano nell'invecchiamento della popolazione, e nel conseguente aumento delle cronicità, la sfida più importante che i sistemi sanitari dovranno affrontare. Tale sfida è rilevante anche per il SSN del nostro Paese dove l'incidenza della popolazione anziana sul totale elevata (23% circa di over 65 e 3,6% circa di over 80). Ciò si traduce inevitabilmente, a livello epidemiologico, in una costante crescita dell'incidenza di malattie croniche non trasmissibili, così come nel resto del mondo.

Considerato il cambiamento demografico in corso e l'aumento della popolazione anziana, il SSN deve quindi orientarsi sempre di più ad una domanda di salute e a bisogni complessi, che necessitano di una offerta di servizi integrati della rete di assistenziale territoriale, quale elemento imprescindibile per garantire una risposta assistenziale appropriata ed efficace ai propri cittadini.

Il quadro attuale dell'assistenza sanitaria territoriale, tuttavia, mostra elevata frammentarietà e significativi elementi di criticità: in particolare, l'Italia evidenzia un forte ritardo sulla diffusione dell'assistenza domiciliare rispetto agli altri Paesi OCSE (4% pazienti anziani rispetto alla media OCSE del 6%) e un'elevata disomogeneità territoriale di tutti i servizi residenziali e di prossimità (ca 300 Posto letto per anziani per 1000 abitanti).

La tendenza a razionalizzare i ricoveri ospedalieri, già evidente se si considera che tra il 2008 e il 2018 si assiste ad una riduzione del numero di ricoveri del 3,3%, deve essere consolidata e rafforzata. Occorre demandare all'ospedale le attività a maggiore complessità e spostare a livello territoriale le prestazioni meno complesse.

Anche il sistema ospedaliero manifesta ritardi in particolare riguardo alla carenza e formazione del personale, ma anche in termini di vetustà delle apparecchiature tecnologiche e degli asset informatici, per cui è prioritario prevedere interventi ammodernamento in modo uniforme sul territorio nazionale.

A fronte di tale contesto, il sistema sanitario è giunto, inoltre, alla prova del Covid-19 manifestando elementi di relativa debolezza rispetto ai principali partner europei, e, in maniera non trascurabile, anche il permanere di un forte divario tra le Regioni italiane. La risposta del sistema sanitario all'avanzata della pandemia, infatti, è stata ostacolata da carenze nell'approvvigionamento di dispositivi medici e sanitari adeguati, nella disponibilità di organico, nella dotazione di infrastrutture, in particolare tecnologica e digitale, ma soprattutto riguardo una risposta assistenziale adeguata dell'assistenza territoriale, oltre a quella ospedaliera, sebbene quest'ultima, seppure con alcuni limiti, abbia mostrato nel complesso una buona capacità di risposta e di "tenuta".

Emerge quindi l'esigenza di intervenire con azioni di rafforzamento sia del sistema ospedaliero che, in particolare, dell'assistenza territoriale, il cui ritardo costituisce oggi una delle principali criticità del SSN: esso appare, infatti, debole e non omogeneo nella capacità di dare risposte integrate e multiprofessionali di natura sanitaria e sociosanitaria e, di conseguenza, non garantisce equità di accesso alla salute a prescindere dal contesto geografico e socio-economico.

In merito alla digitalizzazione della Sanità, quale elemento trasversale e centrale per supportare lo sviluppo dell'assistenza sanitaria, e in particolare quella territoriale, e fronteggiare il futuro fabbisogno di cure, si evidenzia la necessità crescente di investimenti in sanità digitale per fronteggiare il futuro fabbisogno di cure. Solo l'1,2% della spesa sanitaria

pubblica è destinato a tecnologie digitali 4.0. In termini assoluti, la spesa in sanità digitale in Italia si assesta su 22 € pro capite, contro i 70 € della Danimarca, il paese più virtuoso a livello europeo, mentre il “DESI Index” - Indice di digitalizzazione dell’economia e della società ci vede posizionati al 25° posto in Europa nel 2020. Disporre quindi di soluzioni digitali in grado di integrare processi di cura ed assistenza (medicina ambulatoriale e del territorio), nonché supportare la vicinanza e la comunicazione con i cittadini ed i pazienti, diventa un fattore competitivo fondamentale per il settore sanitario nella fase post emergenziale, in particolare per poter sostenere il processo di potenziamento e omogeneizzazione dei servizi territoriali su tutto il territorio nazionale.

Sul versante della ricerca scientifica, che è uno degli asset strategici del nostro Paese, si rilevano alcune tendenze strutturali su cui è altrettanto importante intervenire, fra cui la riduzione dei fondi destinati alla ricerca biomedica e sanitaria, la crescita delle produzioni scientifiche degli IRCCS (pur a fronte di un numero ridotto di brevetti) e la carenza di capitali di rischio e di competenze che possano facilitare il trasferimento tecnologico.

Infine, ulteriore elemento da affrontare e non più rinviabile per SSN riguarda il rafforzamento del numero e della formazione del personale sanitario: l’Italia mostra un numero di infermieri inferiore ai Paesi OCSE (5,8 per 1.000 abitanti rispetto alla media europea di 8,8 ) e, nonostante il numero dei medici sia superiore al valore europeo, il sistema attualmente soffre di una carenza significativa in alcune specializzazioni (prime tra tutti anestesia e terapia intensiva, medicina interna e pneumologia, pediatria), carenze che devono necessariamente essere affrontate per poter sostenere le sfide fin qui richiamate e poter continuare a garantire un Servizio Sanitario pubblico con elevati standard di qualità delle cure.

Per la missione che riguarda la Salute, il PNRR indirizza risorse per il rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del sistema sanitario alle patologie infettive emergenti gravate da alta morbilità e mortalità, nonché ad altre emergenze sanitarie. Questo obiettivo viene perseguito in primo luogo attraverso lo sviluppo di una sanità di prossimità, vicina ai bisogni delle persone, ma anche grazie ad una più forte integrazione tra politiche e servizi sanitari e sociali. In secondo luogo, il PNRR punta a rafforzare il settore della ricerca scientifica e a sostenere la sfida dell’innovazione, attraverso l’ammodernamento tecnologico ed il potenziamento dei processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica, sia a livello locale, a supporto del processo di ammodernamento delle aziende, che regionale, in particolare attraverso l’evoluzione e completamento del Fascicolo Sanitario Elettronico, che, non da ultimo, centrale, rafforzando l’infrastruttura tecnologica e la capacità del Ministero della Salute di poter disporre di strumenti innovativi di lettura e analisi dei dati e di simulazione di scenari predittivi in grado di supportare scelte complesse di pianificazione programmazione sanitaria e di prevenzione.

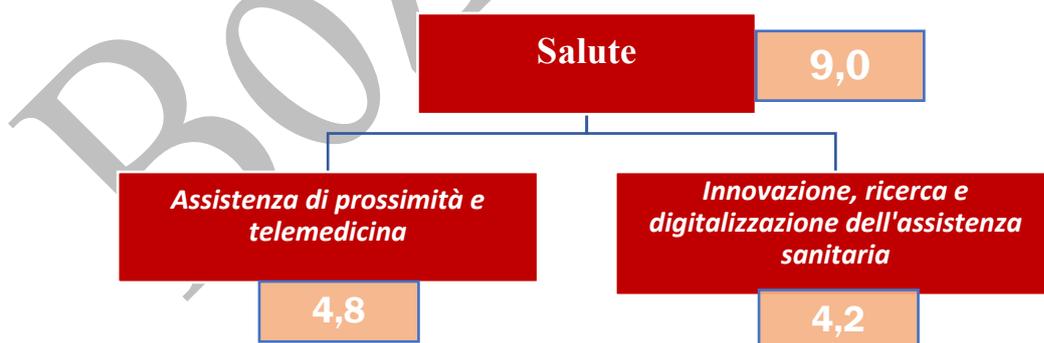
La missione si concretizza in due componenti per quanto riguarda gli **investimenti**:

- **Assistenza di prossimità e telemedicina**
- **Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria**

Le azioni di investimento saranno accompagnate da alcune azioni all'interno di un unico progetto di **riforma**, volte a rafforzare e rendere più sinergica la risposta territoriale, ospedaliera e della ricerca del SSN:

- **Istituire un'assistenza di prossimità**, vicina ai bisogni dei cittadini, per consentire un'effettiva equità di accesso della popolazione alle cure sanitarie e sociosanitarie, attraverso la definizione di standard qualitativi e quantitativi uniformi, il potenziamento della rete dei servizi distrettuali, nonché il consolidamento di quella ospedaliera ad essa integrata.
- **Definire un nuovo assetto istituzionale di prevenzione Salute-Ambiente-Clima**, secondo l'approccio "One-Health", per promuovere la salute umana rispetto ai determinanti ambientali e climatici di salute e ai loro cambiamenti, in sinergia con lo sviluppo economico e sociale del Paese.
- **Riformare il rapporto tra Salute e Ricerca**, rivisitando il regime giuridico degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e delle politiche della ricerca afferenti al Ministero della Salute, sostenere la ricerca e rafforzare le capacità di risposta del SSN alle emergenze sanitarie, alla transizione epidemiologica e ai fabbisogni sanitari legati al quadro demografico.

Per quanto riguarda gli investimenti in cui si concretizzano le due componenti della missione **Salute**, questi sono distribuiti su 5 progetti per un ammontare complessivo di risorse pari a 9 miliardi di euro.



La prima componente, "**Assistenza di prossimità e telemedicina**", ha come obiettivo il potenziamento e l'orientamento del Sistema Sanitario verso un modello incentrato sui territori e sulle reti di assistenza socio-sanitaria. La prossimità va intesa come vicinanza ai bisogni dei cittadini, creando servizi integrati e incentrati sul bisogno della persona e della comunità, attraverso percorsi di prevenzione e cura che coinvolgano attori pubblici e privati,

presenti sul territorio, così come la comunità e le associazioni del terzo settore, per offrire una rete di assistenza resiliente ed efficace a tutti i cittadini, a prescindere dal contesto geografico e socio-economico, non basata solo sul modello dell'Ospedale. Ciò al fine di superare le debolezze dell'assistenza territoriale socio-sanitaria emerse e rivelatesi critiche nella gestione dell'emergenza da Covid-19, nonché l'ormai storica e strutturale disomogeneità distribuzione territoriale di servizi sociali, sanitari e ospedalieri, spesso a svantaggio delle aree rurali e marginali del Paese.

Per conseguire tali obiettivi, la componente prevede due linee d'intervento:

1. Il potenziamento dell'**assistenza sanitaria** e della **rete territoriale**, suddiviso nei seguenti ambiti di intervento: a) l'integrazione complessiva dei servizi assistenziali socio-sanitari per una presa in carico globale della persona all'interno della Casa della Comunità; b) la riorganizzazione della gestione dei servizi di cure domiciliari integrate e lo sviluppo e implementazione locale di un modello digitale dell'assistenza domiciliare integrata; c) la promozione della salute, la prevenzione primaria e secondaria e il controllo delle malattie trasmissibili e non trasmissibili, per tutte le persone prese in carico nella Casa della Salute, anche grazie all'integrazione delle soluzioni tecnologiche; d) l'implementazione di presidi sanitari a degenza breve (Ospedali di comunità) che svolgano una funzione intermedia tra il domicilio e il ricovero ospedaliero tramite la costituzione di Centrali Operative Territoriali; e) il miglioramento degli standard assistenziali nelle Residenze sanitarie per pazienti disabili e non autosufficienti; f) sviluppo capillare della rete di centri territoriali per il contrasto alla povertà sanitaria, per rispondere più puntualmente ai bisogni della popolazione *hard to reach hard to treat*.
2. Lo sviluppo di un modello di sanità pubblica ecologica ("*One Health*") **Salute, Ambiente e sicurezza alimentare** che prevede: a) l'istituzione di una rete del "sistema nazionale di prevenzione salute-ambiente e clima, SNPS", pienamente integrabile con l'esistente Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA); b) lo sviluppo del sistema di sanità pubblica veterinaria e sicurezza degli alimenti, con la definizione di un sistema integrato delle attività per la *food safety* ad alto contenuto tecnologico.

La seconda componente, "**Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria**" ha un duplice obiettivo che si traduce nelle seguenti linee d'intervento:

1. La prima riguarda l'**ammodernamento tecnologico e digitale del sistema sanitario**, con particolare riferimento all'ammodernamento complessivo del parco tecnologico degli ospedali, al rafforzamento del sistema emergenza-urgenza, agli interventi di integrazione ospedale-territorio per la presa in carico dei percorsi assistenziali e alla realizzazione di interventi regionali per l'evoluzione, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico, anche ampliandone gli strumenti che abilitino la raccolta di nuove informazioni su base volontaria da parte del cittadino.

2. La seconda riguarda il **potenziamento delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico**, che prevede: *a)* lo sviluppo di un ecosistema per l'innovazione nell'area "Salute", tramite partenariati misti per soluzioni innovative nel settore *life science* e la creazione di nuove imprese *science-based*; *b)* voucher per il sostegno al trasferimento tecnologico negli ambiti della salute.
3. Il Potenziamento della **formazione del personale sanitario** con interventi per *a)* l'ampliamento dell'accesso ai percorsi di specializzazione dei neo-laureati in medicina e chirurgia; *b)* il potenziamento della formazione dei professionisti sanitari.

BOZZA CDM

## Missione, componenti e progetti

### SALUTE

#### Assistenza di prossimità e telemedicina

Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale

Salute, Ambiente e sicurezza alimentare

#### Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria

Ammodernamento tecnologico e digitale

Ricerca e trasferimento tecnologico

Potenziamento della formazione del personale del SSN

BOZZA CDM

# **Part 3 – L’attuazione e il monitoraggio del PNRR**

**[PROVVISORIO]**

### 3.1 Coerenza con altre iniziative e complementarietà dei finanziamenti

Il PNRR si articola nell'alveo tracciato dal Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2020. Si ricorda che quest'anno il Governo ha ritardato la presentazione del PNR ai primi di luglio non solo per concentrare i propri sforzi di programmazione sulla risposta sanitaria ed economica alla crisi pandemica, ma anche per tenere pienamente conto delle importanti iniziative UE che si andavano delineando, sia per l'emergenza in corso, sia per il successivo rilancio in chiave di sostenibilità ambientale e sociale. Il PNR delinea già un'ampia strategia di risposta alla crisi e riforma che ha ispirato la successiva redazione delle Linee Guida per la redazione del PNRR approvate dal CIAE a settembre.

Per quanto riguarda le altre iniziative programmatiche del Governo che si legano al PNRR, a gennaio 2020 il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ha pubblicato il testo **Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima** (PNIEC), predisposto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), che recepisce il recente Decreto Legge sul Clima nonché gli investimenti per il *Green New Deal* previsti nella Legge di Bilancio 2020.

Il PNIEC è stato inviato alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, completando così il percorso avviato nel dicembre 2018, nel corso del quale il Piano è stato oggetto di un proficuo confronto tra le istituzioni coinvolte, i cittadini e tutti gli stakeholder. Con il PNIEC vengono stabiliti gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delineando per ciascuno di essi le misure che saranno attuate per assicurarne il raggiungimento.

Il PNIEC verrà aggiornato nella seconda metà del 2021 alla luce dei nuovi obiettivi UE che sono in corso di definizione da parte del Consiglio in base alla proposta di *European Green Deal* della Commissione Europea. La predisposizione della missione 'Rivoluzione verde e transizione ecologica' del PNRR, la più rilevante in termini di risorse finanziarie dedicate, è pienamente allineata con il PNIEC e tiene conto degli aggiornamenti e dei più ambiziosi obiettivi che emergeranno dalla sua revisione alla luce del *Green Deal* europeo. Come si è già illustrato nel paragrafo 2.2, la suddetta missione 'green' include un cluster dedicato ad investimenti nella filiera dell'idrogeno. In risposta alla Comunicazione della Commissione Europea 'A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe', il MISE sta lavorando in collegamento con il MATTM, il MIT alla **Strategia Nazionale Idrogeno**, con l'obiettivo di pubblicarla a febbraio 2021. In parallelo, il Ministero dell'Università della Ricerca (MUR) ha recentemente pubblicato un documento contenente le prime indicazioni di un gruppo di

lavoro istituito allo scopo per una Strategia Italiana di Ricerca sull'Idrogeno (SIRI). Di questi lavori e di un'intensa agenda di incontri con imprese del settore si terrà conto nella stesura della Strategia Nazionale Idrogeno, che come si è detto procederà in parallelo alla stesura finale del PNRR e con esso si raccorderà nell'individuazione dei progetti direttamente finanziati dal RRF.

Il PNRR è inoltre strettamente collegato all'Allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) elaborato dal MIT ed intitolato '**#italiaveloce: L'Italia resiliente progetta il futuro**', in cui si delinea una strategia integrata e raccordata con i progetti europei per i trasporti, la logistica e le infrastrutture. Tale documento ha fornito la base per elaborare all'interno del PNRR strategie e progettualità relative a diverse componenti delle Missioni 'Rivoluzione verde e transizione ecologica' e 'Infrastrutture per la mobilità sostenibile'. Il prossimo aggiornamento dell'Allegato al DEF 2021 a cura del MIT verrà redatto in stretto collegamento con la versione finale del PNRR. Anche nel caso dei trasporti e delle infrastrutture, l'accelerazione dei programmi di investimento e innovazione stimolata dal PNRR porterà ad una ridefinizione di alcune priorità e alla fissazione di obiettivi temporali più ambiziosi per il completamento di alcune grandi opere di importanza strategica.

Per quanto attiene al raccordo con il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e gli accordi di partenariato con la Commissione Europea, le **politiche di coesione** finanziano interventi di sviluppo economico e sociale dei territori, con un'azione più intensa e maggiori risorse nelle aree meno sviluppate e fragili nonché per le comunità e persone più deboli. L'obiettivo guida della coesione è, infatti, di ridurre le disparità territoriali, economiche e sociali, al fine di contribuire a determinare condizioni di contesto socio-economico e infrastrutturale che consentano alle regioni in ritardo di competere nel mercato europeo. In questo contesto, l'impegno del governo è che il PNRR - assieme a una politica generale nazionale che garantisca livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione dei principi della perequazione e del riequilibrio territoriale della spesa in conto capitale ordinaria - tenga conto dei divari tra le aree geografiche e consenta alla politica di coesione comunitaria e nazionale di essere realmente aggiuntiva, non depotenziandone l'impatto economico e sociale.

Il perseguimento dell'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale - presente nei Trattati di funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e nella Costituzione italiana (art.119, comma 5) – prevede, infatti, risorse dedicate (addizionali o speciali) e progetti di intervento in una molteplicità di ambiti tematici.

L'Italia, oltre all'intervento dei Fondi strutturali dell'Unione europea realizzato attraverso l'Accordo di partenariato e i programmi, su cui ci si sofferma nel seguito, ha storicamente elaborato anche proprie politiche di coesione, finanziate con fondi nazionali, che si sono nel tempo allineate, pur con alcune differenze, ai cicli di programmazione comunitaria.

Nel Mezzogiorno, le politiche di coesione rappresentano una quota rilevante rispetto al totale della spesa per interventi e investimenti strutturali e assumono un ruolo che va al di là del solo apporto finanziario. Ma le risorse della coesione non possono essere l'unica leva finanziaria per gli investimenti di riequilibrio territoriale. Per questa ragione, nell'ultimo anno, l'impegno sull'incremento degli investimenti pubblici complessivi è stato imponente. La Legge di bilancio 2020 ha rifinanziato il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il 2014-2020 con ulteriori 5 miliardi di euro, prevedendo, fra l'altro, risorse per infrastrutture sociali e rafforzando la cosiddetta "clausola del 34 per cento" che mira a destinare al Mezzogiorno una quota degli investimenti pubblici pari almeno alla percentuale di popolazione italiana residente nelle regioni meridionali. Con la proposta di Legge di Bilancio 2021, viene rifinanziato con una prima assegnazione di 50 miliardi di euro il FSC 2021-2027, che in ossequio a quanto stabilito dal PNR incrementa la sua dotazione finanziaria dallo 0,5% allo 0,6% del PIL annuo, un valore complessivo di circa 73 miliardi di euro.

La strategia per il rilancio degli investimenti pubblici e privati nel Mezzogiorno è definita nel recente **Piano Sud 2030 – Sviluppo e coesione per l'Italia**, un atto di indirizzo politico presentato il 14 febbraio 2020 e assunto nel PNR, che orienterà le politiche di coesione del Paese nei prossimi anni, favorendo così un approccio delle politiche di coesione europee e nazionali in cui i progetti finanziati nei diversi ambiti siano individuati con riferimento a un'idea strutturata di intervento, che definisce azioni utili al raggiungimento di obiettivi espliciti di medio e lungo termine.

Le politiche di coesione hanno dato un contributo decisivo per far fronte all'emergenza sanitaria, economica e sociale seguita allo shock da Covid19, attraverso la riprogrammazione dei Fondi strutturali che hanno interventi a sostegno della sanità, delle imprese e del lavoro. Si è trattato di una sperimentazione virtuosa di sinergia tra politica ordinaria e politica di coesione da rendere strutturale nell'azione di rilancio, che le risorse, gli strumenti e gli obiettivi del PNRR e della politica di coesione offrono al Paese.

Il principio guida del **raccordo fra PNRR, Piano Sud 2030 e politica di coesione** sarà quello di utilizzare le risorse del RRF e delle altre componenti del NGEU (a partire da React-EU) per il perseguimento degli obiettivi generali enunciati nel PNRR stesso e di continuare a destinare una rilevante quota delle risorse del QFP per la 'coesione, la resilienza e i valori' alla coesione territoriale, e quindi al Mezzogiorno.

Nell'ambito del QFP 2021-2027, la politica di coesione continua a rimanere una importante componente delle politiche di investimento dell'Unione europea. Al fine di massimizzare le sinergie con il PNRR, si opererà, nei diversi ambiti di intervento, secondo un approccio di coerenza e complementarietà.

L'Accordo di partenariato 2021-2027 indica le principali scelte del Paese per ciascuno dei **5 Obiettivi Strategici (Policy Objective)** individuati nell'ambito del quadro regolatorio: **(1)**

**Un'Europa più intelligente; (2) più verde, (3) più connessa, (4) più sociale, (5) più vicina ai cittadini.** Esso beneficia di una dotazione di risorse QFP pari a oltre 42 miliardi di euro (considerando i Fondi FESR, FSEplus e JTF), cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale. Tali scelte sono declinate a livello tematico e territoriale nei programmi operativi.

Attraverso l'azione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi nazionali e regionali saranno realizzati interventi che contribuiranno alle politiche strategiche del Paese, con al centro il rilancio del Mezzogiorno, in coerenza con il Piano Sud 2030, per accompagnare le trasformazioni strutturali dei territori.

Come per il PNRR, anche per la politica di coesione 2021-2027 sfide cruciali sono quelle dell'innovazione e digitalizzazione e della transizione "verde" dell'economia, obiettivi su cui si concentra un volume di risorse significativo.

In particolare, rispetto alle missioni individuate nel PNRR, le complementarità e specializzazioni specifiche focalizzazioni dei due strumenti sono sintetizzate di seguito.

Per quanto riguarda l'**Obiettivo Strategico 1 "Un'Europa più Intelligente"** dell'Accordo di partenariato, le principali componenti del PNRR riconducibili ad esso sono quelle connesse alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, alla innovazione, competitività, digitalizzazione 4.0 e internazionalizzazione, al raccordo tra sistema della ricerca e impresa. Per quanto riguarda gli interventi di digitalizzazione e modernizzazione di servizi pubblici, essi si informano a obiettivi e criteri coerenti con quelli previsti dall'Accordo di partenariato. I relativi fabbisogni di investimento appaiono elevati, sicché gli interventi della politica di coesione potranno operare in senso di rafforzamento o complementarità al PNRR. Similmente, anche per quanto riguarda gli incentivi agli investimenti in innovazione, digitalizzazione e sostegno a progetti e strutture di ricerca l'entità dei fabbisogni di investimento è tale da consentire forme di complementarità fra le due fonti di finanziamento.

Nell'ambito delle componenti riconducibili all'**Obiettivo strategico 2 dell'Accordo di partenariato "Un'Europa più verde"** il PNRR assume un maggior ruolo a favore dello sviluppo delle fonti rinnovabili, mentre per l'efficienza energetica negli edifici pubblici si opererà in sinergia, sfruttando anche le opportunità di investimento offerte dalla politica di coesione. Con la politica di coesione si prevede di intervenire anche sulla trasformazione intelligente delle reti di distribuzione e trasmissione di energia, al fine di consentire un pieno utilizzo delle fonti rinnovabili. Sarà così possibile raggiungere una massa critica che permetterà di conseguire gli obiettivi europei in tema di energia e clima. Con riferimento alla prevenzione dei rischi naturali (idrogeologico e sismico, principalmente), il PNRR opererà in sinergia con la politica di coesione, che avrà un ruolo determinante negli interventi di prevenzione e gestione dei rischi. Per quanto riguarda gli ambiti della cultura e del turismo, il PNRR sosterrà prioritariamente politiche trasversali di valorizzazione del patrimonio culturale (attrattori,

borghi, ecc.) anche a fini turistici, laddove l'intervento della coesione si indirizzerà a coniugare la fruizione culturale e il recupero del patrimonio con obiettivi di inclusione sociale.

Le componenti del PNRR assimilabili all'**Obiettivo Strategico 3 "Un'Europa più connessa"** dell'Accordo di partenariato riguardano soprattutto l'iniziativa finalizzata al completamento del Piano Banda Ultra Larga, la mobilità locale sostenibile, nonché gli interventi collegati alla rete ad alta velocità e alle connessioni stradali sicure, alla logistica integrata e ai porti. In tali ambiti, si definiranno opportuni meccanismi di coordinamento e non sovrapposizione tra le iniziative previste in ambito PNRR e quelle finanziate dalla politica di coesione, le cui risorse sono minori e territorialmente concentrate.

Negli ambiti riconducibili all'**Obiettivo Strategico 4 "Un'Europa più sociale"** dell'Accordo di partenariato relativi a politiche per l'istruzione, la formazione e il lavoro, con particolare riguardo a giovani e donne, per l'inclusione dei cittadini più vulnerabili e per la salute, il PNRR agisce in modo esclusivo o prevalente generalmente per investimenti di accompagnamento a riforme o di natura infrastrutturale (ad es. mense scolastiche, alloggi per studenti universitari, piano asili nido, parco tecnologico e digitale ospedaliero, ospedali di comunità, RSA) per i quali vi è un fabbisogno rilevante su tutto il territorio nazionale che non potrebbe essere coperto, anche a causa delle concentrazioni tematiche e territoriali, dalla politica di coesione. Per gli ambiti di intervento collegati a politiche attive, in cui si prevede di operare sia con il PNRR, sia con l'Accordo di partenariato, l'azione congiunta consentirà di rafforzare i sistemi, tenere conto in modo più puntuale delle specificità e delle disparità territoriali e coprire un maggior numero di individui nel tempo.

Il PNRR non prevede direttamente obiettivi o componenti che si caratterizzino per essere definiti e attuati da coalizioni locali nell'ambito di strategie territoriali e progetti integrati locali in ambito urbano, di sistemi territoriali nodali e per le aree interne nell'ambito dell'**Obiettivo Strategico 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini"** dell'Accordo di partenariato. Un sostegno trasversale e complementare all'azione dell'Accordo di partenariato è previsto in relazione ai territori delle aree interne.

### **3.2 Modello di gestione del piano**

L'efficace attuazione del PNRR non può prescindere dall'esistenza di un meccanismo efficiente di organizzazione e gestione del piano. La costruzione di una adeguata *governance* è un presupposto per la realizzazione dell'intero piano e anzi deve essere considerata parte integrante del piano stesso.

Soltanto un uso razionale e tempestivo delle risorse può garantire che le riforme e gli investimenti procedano nel pieno rispetto delle regole europee e del cronoprogramma.

In tale contesto diviene allora essenziale applicare regole che assicurino la massima semplificazione dei procedimenti amministrativi in linea con gli obiettivi strategici dell'UE, valorizzando e potenziando, in particolare, le recenti novità normative introdotte dal Decreto Legge n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni).

Al riguardo, è noto che la disciplina sul procedimento amministrativo è stata sottoposta negli anni a un continuo processo di revisione da parte del legislatore, allo scopo di velocizzare i meccanismi decisionali delle amministrazioni pubbliche, adeguando la fisionomia degli istituti di semplificazione del procedimento alle diverse esigenze emerse dalla prassi applicativa e dalla giurisprudenza in materia. Permangono, tuttavia, alcuni problemi applicativi, che rendono necessari ulteriori puntuali interventi legislativi su determinati strumenti di semplificazione del procedimento, al fine di adeguarli agli specifici interventi individuati nel PNRR.

Le opere e i progetti rientranti nel PNRR assumono, infatti, carattere prioritario e rilevanza strategica, sicché, pur senza rinunciare alle ordinarie garanzie procedurali, occorre introdurre meccanismi che, a vario titolo:

- a) agevolino l'individuazione e la localizzazione dei progetti e delle opere ed assicurino che, a fronte dell'iniziale condivisione del piano da parte delle Regioni, non possano sorgere questioni attuative in ordine al riparto di competenze Stato-Regioni;
- b) consentano di definire *ex ante* in maniera chiara e trasparente il quadro normativo ed amministrativo in cui deve essere inserito ciascun intervento, onde evitare rischi di ritardi e lungaggini connesse allo stato di "incertezza regolamentare";
- c) semplifichino ed accelerino ulteriormente i lavori della conferenza di servizi;
- d) assicurino lo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale, ove occorrente, contestualmente alla conferenza di servizi, fermo restando che la procedura di valutazione di impatto ambientale relativa a progetti ed opere rientranti nel piano si dovrà svolgere secondo un iter ulteriormente accelerato e semplificato rispetto a quello previsto dal Decreto Legge n. 76/2020 e concludersi entro tempi certi;
- e) assicurino, ove occorrente, l'automatica conforme variazione degli strumenti urbanistici vigenti in conseguenza dell'approvazione di un progetto rientrante nel piano.

In tutto questo sistema l'apporto di istituzioni e corpi intermedi è fondamentale, ferma restando la responsabilità ultima di assumere le decisioni definitive da parte delle autorità centrali.

È inoltre opportuno che ai procedimenti relativi alla localizzazione, approvazione e realizzazione degli interventi rientranti nel piano si applichino, in quanto compatibili e per l'intera durata del piano stesso, talune norme di semplificazione ed accelerazione introdotte con carattere di temporaneità dal Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76.

A quest'ultimo riguardo è bene precisare che, sia per le norme temporanee contenute nel Decreto Legge 76/2020 che per quelle che si ritiene di dover specificamente introdurre per gli interventi rientranti nel piano, la temporaneità deve essere intesa nel senso di "sperimentazione": l'applicazione temporanea si rivela infatti prodromica ad una più ampia e complessiva valutazione *ex post* dell'Autorità politica circa la necessità/opportunità di consolidare e stabilizzare quei meccanismi che, in concreto, si siano rivelati effettivamente idonei a semplificare ed accelerare i procedimenti amministrativi ovvero di modificare e ripensare quelli che non abbiano invece fornito i risultati auspicati.

### **3.3 Verifica dell'attuazione e monitoraggio del piano**

Per garantire un'attuazione efficace del Piano è inoltre necessario stabilire in modo chiaro responsabilità e compiti che diano adeguate garanzie della corretta attuazione degli interventi e del rispetto dei tempi.

In tale ottica, in linea con gli indirizzi della Commissione UE, si ritiene di dover procedere alla individuazione di un "Responsabile di missione" in ciascun settore interessato dal piano, al quale sia demandata la responsabilità generale di assicurare la celere ed efficace attuazione del piano stesso, la costante verifica circa il rispetto del cronoprogramma nonché il compito di adoperarsi, anche attraverso l'attivazione di poteri sostitutivi, per favorire il superamento di situazioni di inerzia o comunque ostative alla realizzazione dell'intervento programmato.

Sull'attuazione del PNRR vigilerà con compiti di indirizzo, coordinamento e controllo un **Comitato esecutivo**, composto da Presidente del Consiglio, Ministro dell'Economia e delle Finanze e Ministro dello Sviluppo Economico. Viene inoltre individuato il **Ministro degli Affari europei - di intesa con il Ministro degli affari esteri e delle cooperazione internazionale per quanto di competenza di quest'ultimo - quale referente unico con la Commissione Europea** per tutte le attività legate all'attuazione del Piano. Il Comitato può delegare a uno dei propri componenti, senza formalità, lo svolgimento di specifiche attività. Esso in particolare:

- a) aggiorna periodicamente il CIAE sull'attuazione del Piano, incluso lo stato di implementazione delle riforme;*
- b) sottopone al CIAE le questioni di maggior rilievo, tra cui le modifiche sostanziali dei progetti, nonché particolari difficoltà nell'esecuzione degli stessi;*

- c) riferisce periodicamente alle Camere, trasmettendo, con cadenza trimestrale, una relazione;*
- d) indirizza e coordina l'attività dei Responsabili di missione, i quali sono tenuti a conformare la propria attività alle indicazioni del Comitato, al quale riferiscono periodicamente;*
- e) esamina ogni questione formulata dai singoli Ministri in relazione alla attuazione del PNRR, con facoltà di invitarli alle riunioni per quanto di competenza.*

I Ministri, infatti, oltre ad essere presenti all'interno del CIAE, esercitano in modo pieno le proprie ordinarie competenze e possono in ogni momento aprire una fase di confronto con il Comitato di gestione e con i Responsabili di missione anche attraverso le proprie strutture (e il proprio referente unico).

Sono nominati **X Responsabili di missione**. L'individuazione dei Responsabili di missione tiene conto degli ambiti materiali interessati dal Piano Nazionale di Recupero e Resilienza (PNRR). Nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, i Soggetti Responsabili dell'Attuazione esercitano:

- a) poteri di **impulso e coordinamento operativo** per la realizzazione, da parte dei soggetti attuatori, dei progetti e delle opere incluse nel piano, al fine di garantire il rispetto dei tempi indicati nel cronoprogramma;
- b) **poteri di vigilanza e monitoraggio**, assumendo a tal fine ogni informazione necessaria, nei confronti dei soggetti attuatori, che sono obbligati a rilasciarle, in ordine all'andamento dei lavori e al rispetto della tempistica programmata;
- c) poteri di **segnalazione e pubblicazione sul sito** di eventuali ritardi o inerzie nell'esecuzione delle opere rientranti nel piano.
- d) poteri **sostitutivi** per risolvere situazioni o eventi ostativi alla realizzazione delle opere nel rispetto delle ordinarie garanzie procedurali con intervento in ultima istanza del Consiglio dei Ministri al fine di dirimere eventuali conflitti;

Un sistema in cui le responsabilità siano chiare impone di controllare anche i controllori e, quindi, di prevedere che laddove sia il Responsabile di missione a restare inerte ovvero a non esercitare correttamente i poteri-doveri che gli spettano, questi possa essere sempre revocato dalla competente Autorità politica, a cui resta pur sempre demandata, in ultima istanza, l'attività di verifica circa la corretta attuazione del piano. Il conferimento di pubbliche funzioni ai Soggetti responsabili dell'attuazione non vale, infatti, a spogliare l'Autorità politica delle sue ordinarie prerogative.

I Responsabili di missione operano all'interno di una **struttura di missione** costituita con dPCM, su proposta del Comitato esecutivo. Alla struttura è attribuito un **contingente di personale**, anche di livello dirigenziale, individuato tra il personale delle pubbliche

amministrazioni, personale di società pubbliche *in house* o partecipate, collaboratori nonché consulenti o esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione.

La definizione e il coordinamento delle attività e delle azioni della struttura è affidato alla Conferenza dei Responsabili di missione, nel cui ambito è nominato un Coordinatore che sovrintende allo svolgimento delle attività che richiedono un intervento collegiale. La gestione amministrativa e operativa della struttura è affidata a un **direttore amministrativo**.

Ciascun Responsabile di missione, avvalendosi della struttura di missione, cura l'elaborazione del cronoprogramma dei progetti rientranti nel proprio ambito di competenza e il relativo stato di avanzamento, assicurandone il periodico e costante aggiornamento, provvedendo altresì alla costante pubblicazione, su una apposita sezione del sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del predetto cronoprogramma e dei relativi aggiornamenti (vedi ultra).

La struttura di missione e i Responsabili di missione costituiscono un modello di "governance di secondo grado" rispetto alla attività dei soggetti attuatori (Ministeri, altre amministrazioni, società o enti), i quali possono sia beneficiare dell'ausilio tecnico della struttura, sia avvalersi di società *in house*, di strutture di pubbliche amministrazioni e, in caso di particolari difficoltà esecutive nella realizzazione dei progetti, della Struttura di progettazione già costituita presso l'Agenzia del Demanio.

Un **Comitato di responsabilità sociale**, composto da rappresentanti delle categorie produttive, del sistema dell'università e della ricerca scientifica seguirà l'attuazione del Piano e fornirà pareri e suggerimenti. I membri del comitato sono scelti tra personalità di alto profilo istituzionale e scientifico e di notoria indipendenza. Al Comitato possono essere anche chieste consulenze in relazione a specifiche problematiche concernenti l'attuazione degli interventi rientranti nel piano. Il Comitato può segnalare collaborativamente al Comitato esecutivo e ai Responsabili di missione ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi rientranti nel predetto piano

In tale contesto si rivela inoltre indispensabile prevedere meccanismi di monitoraggio, anche mediante appositi sistemi informatici, sull'attuazione dei progetti, delle opere e degli interventi rientranti nel Piano, anche in termini di gestione, rendicontazione ed effettivo utilizzo delle risorse assegnate. Più nel dettaglio, si ritiene di dover definire, anche grazie all'apporto del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché ad ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi.

È anche previsto un audit indipendente, attraverso il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti, svolto in stretto raccordo con la Corte dei conti europea, secondo i principi di sana gestione finanziaria di cui all'articolo 287, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

A tal fine, devono essere definite procedure amministrativo-contabili per la gestione e rendicontazione delle risorse in questione, nonché meccanismi correttivi di eventuali difformità sull'attuazione dei singoli progetti, fermo restando che le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati nel PNRR sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria ed alla normativa nazionale e comunitaria, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione ed i conflitti di interesse e sono tenuti a realizzare i progetti, nel rispetto dei cronoprogrammi, per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. A tal fine è previsto un raccordo per il monitoraggio di ogni fase con l'ANAC (autorità nazionale anti corruzione) in modo integrato con la sua banca dati.

Per l'attuazione del PNRR è **istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze**, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea, il "**Fondo di rotazione per l'attuazione del PNRR Italia**". Sono anche previste specifiche **procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse**, nonché le **modalità di rendicontazione** della gestione del Fondo di rotazione. Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati nel PNRR sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria ed alla normativa nazionale e comunitaria, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione ed i conflitti di interesse e realizzano i progetti, nel rispetto dei cronoprogrammi, per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali.

Al fine di supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico.

Le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché ad ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi.

Con decorrenza dal 1° gennaio 2021, è costituita, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, **un'apposita unità di missione** con il compito di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del PNRR.

### **3.4 Piattaforma di open-government per il controllo pubblico [da completare]**

- > modalità di gestione e alimentazione della piattaforma di e-government
- > caratteristiche del software
- > frequenza di aggiornamento
- > early warning system sui ritardi.

### **3.5 Resoconti periodici sull'andamento del PNRR [da completare]**

Resoconti periodici dell'andamento del PNRR al Parlamento nazionale e alla Commissione europea.

Il governo auspica un ruolo attivo del Parlamento lungo il periodo dei 6 anni nel controllo e monitoraggio dell'attuazione del PNRR. Le forme di organizzazione devono essere decise in accordo ai regolamenti parlamentari e allo svolgimento della vita istituzionale.

**Parte 4 – Valutazione  
dell’impatto macroeconomico  
del PNRR**

## 4.1 Impatto macroeconomico di investimenti ed incentivi

In questo paragrafo si descrivono gli impatti macroeconomici del PNRR sulle principali variabili macroeconomiche. I fondi stanziati dalle istituzioni europee per il Piano attraverso il pacchetto di misure NGEU sono pari a 750 miliardi. Nella NADEF 2020 si è stimato prudenzialmente che 205 miliardi vengano complessivamente erogati all'Italia. La Tavola I.1 (Parte 1) riporta un quadro riassuntivo dell'utilizzo delle risorse previste per l'Italia nel NGEU aggiornato a seguito dell'accordo del 10 novembre fra Consiglio e Parlamento Europeo. Tale stima pone i fondi *ReactEU* pari a 13,5 miliardi a valori 2018 e il totale NGEU a 208,6 miliardi.

La maggior parte delle risorse destinate all'Italia e agli altri Stati membri proverrà dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF), attraverso cui l'Italia, secondo le attuali stime, potrà far conto su un totale di 193 miliardi (che salirebbero a 196 miliardi secondo le stime più recenti, ma non ancora ufficiali) sotto forma di sovvenzioni e prestiti. Stanziamenti significativi proverranno anche, come si è detto, dal programma ReactEU, e dagli altri programmi del pacchetto per la ripresa.

Considerando la centralità che gli investimenti pubblici avranno nel PNRR, la valutazione quantitativa del Piano è stata effettuata utilizzando il modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST III sviluppato dalla Commissione Europea<sup>10</sup>. Tale modello permette di includere non solo gli effetti di domanda di un aumento della spesa per investimenti pubblici, ma anche quelli dal lato dell'offerta, ipotizzando una relazione di complementarità tra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese, ovvero che il capitale pubblico contribuisca in misura significativa e persistente alla produttività e alla competitività del sistema economico. È il caso, ad esempio, delle infrastrutture energetiche e di trasporto o degli investimenti pubblici in ricerca e innovazione, che possono avere impatti diretti ed externalità positive sul sistema produttivo nazionale.

La simulazione proposta in questo paragrafo si basa sulle informazioni attualmente disponibili ed è necessariamente preliminare considerando che i negoziati sono ancora in corso e il complesso programma di riforme e investimenti sarà oggetto di confronto con il Parlamento italiano e con la Commissione europea nei prossimi mesi. È tuttavia possibile simulare l'impatto macroeconomico del PNRR sulla base di una serie di ipotesi operative:

Le sovvenzioni del RRF (65,5 mld.) saranno prevalentemente utilizzate per il finanziamento di investimenti additivi rispetto all'evoluzione prevista degli investimenti pubblici a legislazione vigente (tendenziale) e per il sostegno agli investimenti privati. Per i prestiti si ipotizza che una quota venga utilizzata per iniziative additive (40 mld.) e che la restante parte venga

---

<sup>10</sup> Si è utilizzata la versione QUEST3RD 2018 sviluppata dalla Commissione per l'Italia. Si veda D'Auria F., Pagano A., Ratto M., Varga J. (2019). "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth". European Economy, Economic Papers No. 392, ECFIN.

utilizzata per il finanziamento di investimenti e di altre misure che sarebbero altrimenti state supportate da risorse nazionali. Per queste ultime, non si è stimato un impatto macroeconomico addizionale in confronto allo scenario tendenziale. Per i fondi erogati attraverso prestiti, si considerano costi di indebitamento più bassi rispetto a quelli applicati sui titoli di Stato italiani<sup>11</sup>.

Coerentemente con la configurazione del PNRR illustrata nel presente documento, si ipotizza che circa il 60 per cento dei fondi NGEU additivi sia destinato al finanziamento di investimenti pubblici, ossia, spese in conto capitale a carico delle amministrazioni pubbliche. La parte rimanente verrebbe destinata principalmente ad incentivi alle imprese e riduzione dei contributi fiscali sul lavoro, ed in misura limitata a spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie.

A queste ipotesi operative è necessario aggiungere un'ipotesi di fondo sull'efficienza degli investimenti pubblici, variabile chiave nel determinare gli effetti macroeconomici del Piano. Tali investimenti possono infatti contribuire ad una crescita sostenibile e duratura, ma il loro impatto sul sistema economico è molto eterogeneo. Ai fini di questa valutazione si ipotizza che gli investimenti pubblici finanziati siano quelli con una maggiore efficienza, ossia, infrastrutture materiali o immateriali con una elevata ricaduta in termini di crescita del prodotto potenziale.

Come accennato in precedenza, nel modello utilizzato lo stock di capitale pubblico contribuisce alla produttività delle imprese. Valori dell'elasticità più alti fanno sì che un aumento degli investimenti pubblici e del capitale pubblico abbiano effetti maggiori sul PIL prodotto, soprattutto nel medio e lungo periodo. Analogamente ad un esercizio descritto nel Country Report Italia 2020 della Commissione Europea, tale ipotesi è innestata nel modello ipotizzando un valore per l'elasticità del PIL allo stock di capitale pubblico pari a 0,17, associata in letteratura agli investimenti ad alta efficienza<sup>12</sup>. In questo gruppo ricadono, ad esempio, investimenti in ricerca e sviluppo, investimenti in grado di promuovere l'accumulazione di capitale umano e il suo miglioramento qualitativo e investimenti materiali e immateriali nelle reti dei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti, soprattutto quando questi siano in grado di colmare divari strutturali e favorire la transizione ambientale e tecnologica.

I risultati delle simulazioni sono descritti nella Tavola 4.2 che riporta l'impatto delle misure sulle principali variabili macroeconomiche.

---

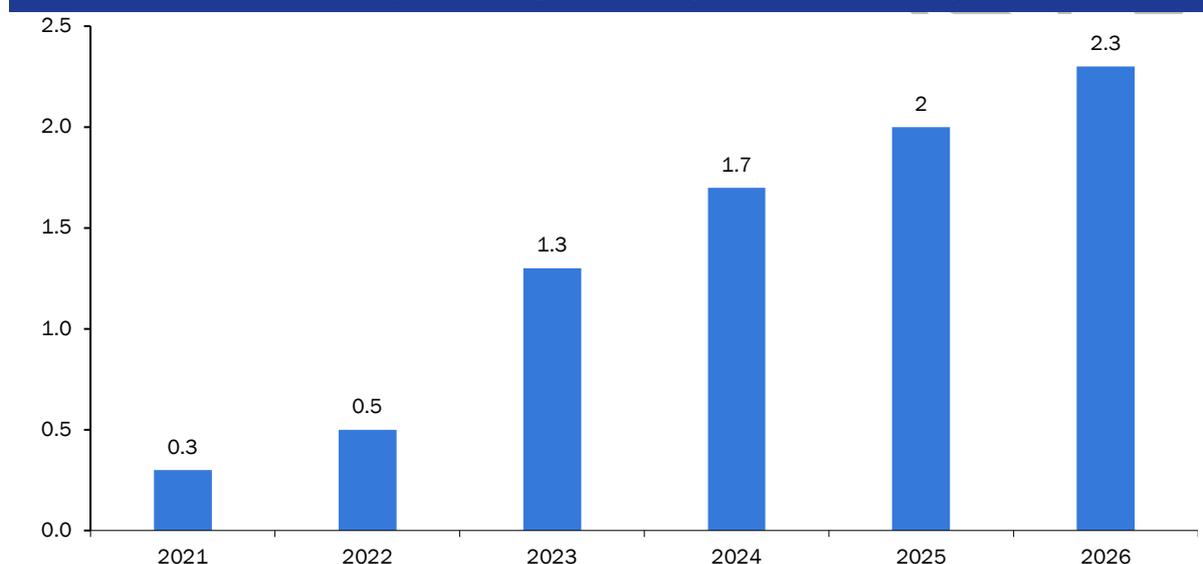
<sup>11</sup> Si prende come riferimento il rendimento a lungo termine delle emissioni dell'Unione Europea, che è inferiore a quello dei titoli di Stato italiani. Tale ipotesi è tuttavia indicativa considerando che, da un lato, una quota delle emissioni potrebbe avere scadenze più brevi e che, dall'altro, gli Stati membri dovranno corrispondere commissioni sui tassi di interesse applicati ai titoli europei. Su questo punto, si veda Darvas Z. (2020). "The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution". Bruegel, 17 giugno, 2020.

<sup>12</sup> Nel Country Report Italia 2020, l'elasticità dell'output rispetto allo stock di capitale pubblico è pari, rispettivamente, a 0,07, 0,12 e 0,17 per gli investimenti pubblici a bassa, media ed alta efficienza.

**TAVOLA 4.2: IMPATTO MACROECONOMICO PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

|                     | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| PIL                 | 0,3  | 0,5  | 1,3  | 1,7  | 2,0  | 2,3  |
| Consumi privati     | -0,2 | -0,3 | 0,0  | 0,5  | 1,0  | 1,5  |
| Investimenti totali | 1,9  | 3,2  | 5,7  | 5,6  | 5,1  | 4,9  |
| Importazioni        | 0,1  | 0,4  | 1,1  | 1,7  | 2,0  | 2,4  |
| Esportazioni        | -0,2 | -0,3 | 0,0  | 0,6  | 1,3  | 1,8  |
| Occupazione (ULA)   | 0,4  | 0,8  | 1,3  | 1,6  | 1,9  | 2,2  |

Grazie agli effetti espansivi del Piano, a fine periodo di investimento (2026) il PIL risulterebbe più alto di 2,3 punti percentuali rispetto allo scenario di base (Figura 4.1).

**GURA 4.1: IMPATTO PNRR SUL PIL (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

A tale risultato contribuiscono principalmente due fattori. Nel breve termine prevale l'effetto di domanda, innescato, ad esempio, dalle maggiori spese per la costruzione e messa in opera degli investimenti pubblici. Nel medio periodo, i maggiori investimenti accrescono lo stock di capitale pubblico, con effetti positivi persistenti su PIL potenziale ed effettivo. L'aumento degli investimenti pubblici spiazza leggermente i consumi nel breve periodo, ma porta ad un loro aumento negli anni successivi grazie all'aumento dei salari reali, dell'occupazione e del reddito disponibile delle famiglie.

Occorre sottolineare che nell'esercizio si è assunto che buona parte dei fondi sia utilizzata per finanziare investimenti pubblici. Non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi vengano utilizzati per sostenere o attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie. In questo caso l'impatto sarebbe ben maggiore per l'operare di un effetto leva.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Sul tema si vedano le valutazioni contenute in EIB (2019), "EIB EFSI Multiplier Calculation Methodology", *EFSI Steering Board*.

L'impatto degli investimenti pubblici dipende da numerose variabili, ed in particolare dall'efficienza degli interventi e, quindi, dalla loro capacità di determinare un effettivo incremento qualitativo e quantitativo del capitale pubblico. Per completezza di analisi, al fine di analizzare come variazioni dell'efficienza impattino sui risultati delle simulazioni, si considerano due scenari aggiuntivi rispetto a quello "alto" riportato in precedenza: i) uno scenario "medio" in cui vengono finanziati investimenti pubblici tradizionali ossia, investimenti con un'efficacia sull'output corrispondente alla stima media rilevata nella letteratura empirica. È il caso, ad esempio, di investimenti per la costruzione di edifici pubblici; ii) uno scenario "basso" in cui vengono finanziati investimenti pubblici con una minore efficacia, ossia, quelli con una ricaduta minore in termini di crescita del PIL potenziale. Ricadono in questo scenario opere che comportano una dispersione improduttiva delle risorse destinate agli investimenti. Questo avviene, ad esempio, quando vi sono errori nella selezione, progettazione e messa in opera degli investimenti: ad un aumento iniziale della domanda, non corrispondono significativi effetti di lungo periodo sulla crescita potenziale del prodotto. Possono rientrare in questa categoria anche gli investimenti che subiscono forti ritardi nella loro realizzazione. In questo caso, progetti validi diventano obsoleti per via del ritardo nella loro implementazione.

La Tavola 4.3 riporta gli effetti del PNRR sul PIL nei tre scenari considerati. Lo scenario alto è il *benchmark* e corrisponde ai risultati riportati nella Tavola 4.2.

| <b>TAVOLA 4.3: IMPATTO SUL PIL DEL PNRR: DIVERSE IPOTESI DI EFFICIENZA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)</b> |             |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> | <b>2025</b> | <b>2026</b> |
| PIL - Scenario alto  | 0,3         | 0,5         | 1,3         | 1,7         | 2,0         | 2,3         |
| PIL - Scenario medio   | 0,3         | 0,4         | 1,1         | 1,3         | 1,5         | 1,7         |
| PIL - Scenario basso   | 0,3         | 0,4         | 0,9         | 1,0         | 1,0         | 1,1         |

Nel breve periodo, come già evidenziato, gli effetti degli investimenti dipendono principalmente dal loro impatto tramite la domanda aggregata, che è lo stesso nei tre scenari considerati. L'efficienza degli investimenti pubblici gioca invece un ruolo molto importante nel medio periodo: infatti, il differenziale di livello del PIL reale nell'anno finale della simulazione rispetto allo scenario di base è pari a 1,1 punti percentuali nello scenario basso contro 2,3 punti percentuali se si ipotizzano investimenti ad alta efficienza. È pertanto evidente quanto sia cruciale per le prospettive di espansione dell'economia e per la sostenibilità del debito pubblico selezionare progetti di investimenti pubblici ad alto impatto sulla crescita e accrescere l'efficienza delle Amministrazioni pubbliche preposte ad attuare tali progetti.

A simili conclusioni si arriva se si analizzano gli stessi risultati da una diversa angolazione, calcolando il moltiplicatore cumulato delle misure. Al termine dell'orizzonte di simulazione,

infatti, il moltiplicatore cumulato risulta pari a 0,6 nello scenario basso e a 1,1 in quello alto. I risultati ottenuti sono coerenti con un recente studio della Banca d'Italia<sup>14</sup>.

Nel valutare il realismo degli scenari occorre fare una ulteriore osservazione. A prescindere dalla tipologia dei singoli progetti, bisogna considerare come vi siano diversi fattori strutturali che influiscono sull'efficacia degli investimenti pubblici. Diversi studi concordano, ad esempio, sulla relazione positiva che intercorre tra efficienza delle amministrazioni pubbliche e lo stock e la qualità del capitale pubblico. Più in generale, i tempi di esecuzione, l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti pubblici dipendono in modo sostanziale dal regime di regolamentazione e dalla sua implementazione. Infine, l'efficacia degli investimenti pubblici richiede un forte coordinamento tra i diversi livelli di governo, basti rilevare che in Italia gli investimenti a carico degli enti locali sono pari a ben oltre la metà degli investimenti pubblici.

Lo scenario rilevante per la simulazione dipende, quindi, non solo dal tipo di investimenti che verranno selezionati, ma anche (se non maggiormente) dal contesto in cui verranno effettuati. Creare le condizioni per il successo di un vasto piano di investimenti è la sfida che il Paese si trova davanti. È su questo piano che le riforme strutturali "di contesto" dovranno agire accompagnando e interagendo con gli investimenti programmati.

---

<sup>14</sup> Cfr. Buseti F., Giorgiantonio C., Ivaldi G., Mocetti S., Notarpietro A., Tommasino P. (2019). "Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari", *Questioni di Economia e Finanza* n. 520, Banca d'Italia.

## 4.2 Impatto macroeconomico delle riforme

Gli investimenti del PNRR saranno accompagnati da riforme e misure di politica economica che coinvolgeranno numerosi ambiti del tessuto socio-economico. Le azioni di riforma saranno sinergiche e interagiranno con gli investimenti pubblici oggetto del paragrafo precedente. In questo paragrafo si fornisce una prima valutazione semplificata dell'impatto strutturale delle riforme di contesto associate al PNRR nel medio e lungo periodo.

È opportuno sottolineare sin dall'inizio che all'attuale stadio di sviluppo del PNRR le stime di impatto riportate nel presente paragrafo sono prevalentemente indicative e dovranno essere perfezionate quando i progetti di riforma saranno ad uno stadio più avanzato. D'altro canto, le valutazioni qui presentate possono essere utili a definire gli obiettivi delle riforme stesse, giacché esse danno la misura dei notevoli effetti positivi che potrebbero manifestarsi grazie ad un'ambiziosa e coerente strategia di riforma.

La valutazione dell'impatto delle riforme strutturali è un esercizio complesso e, in questa fase, una quantificazione del loro impatto è necessariamente stilizzata in quanto non sono ancora state definite in dettaglio le proposte legislative. Lo scopo di questo paragrafo è quindi quello di introdurre sinteticamente la metodologia generale per valutare le riforme strutturali utilizzando l'approccio sviluppato dalla Commissione Europea<sup>15</sup> e l'esperienza maturata negli anni dal MEF nei lavori propedeutici all'elaborazione di documenti ufficiali quali il Programma Nazionale di Riforma<sup>16</sup>.

Nelle Linee Guida della Commissione Europea per la predisposizione dei PNRR si raccomanda l'utilizzo dei modelli strutturali macroeconomici condivisi, come QUEST, auspicabilmente integrati/calibrati con modelli nazionali settoriali, spaziali e di micro-simulazione. I modelli strutturali macroeconomici sono rappresentazioni stilizzate del sistema economico costruiti per catturare le interazioni tra le principali variabili macroeconomiche a seguito di alcuni cambiamenti esogeni al modello (azioni strutturali). Dato il grado di astrazione, le riforme strutturali in genere non possono essere innestate direttamente nel modello. Occorre invece tradurle in variazioni di parametri dei modelli stessi. Questa operazione preliminare è il cuore della simulazione e rappresenta l'assunzione su cui si basa la credibilità dei risultati delle simulazioni stesse. Gli "input" delle simulazioni si costruiscono sulla base di studi microeconomici, che collegano gli effetti sulle variabili microeconomiche settoriali a canali di trasmissione della politica economica presenti nei modelli macroeconomici.

---

<sup>15</sup> Si veda, per esempio, D'Auria F., Pagano A., Ratto M., Varga (2019), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy, Economic Papers No. 392, ECFIN.

<sup>16</sup> La Direzione I del Dipartimento Tesoro ha, ad esempio, sviluppato la metodologia della Commissione per sostanziare la richiesta della "clausola di flessibilità" connessa alle riforme strutturali nel 2015.

**TAVOLA 4.4: AZIONI STRUTTURALI (suddivise per ambito)**

| <b>GIUSTIZIA</b>   | <b>AZIONI</b>  |
|--|--|
| Riforma del processo Civile                                    | Diminuire il tempo necessario per definire contenziosi civili  |
| Riforma dell'ordinamento giudiziario                           | Migliorare l'efficienza della giustizia  |
| Riforma del Processo penale                                    | Migliorare il quadro anticorruzione e ridurre i tempi del processo in particolare presso i tribunali di appello  |
| Riforme crisi d'impresa e l'insolvenza                         | Agevolare soluzioni di risanamento e velocizzare le procedure  |
| Ulteriori provvedimenti regolamentari                          | Adozione norme per il potenziamento dell'ufficio per il processo   |
| <b>COMPETTIVITA'</b>   | <b>AZIONI</b>  |
| Economia circolare   | Sinergia strategica tra politiche industriali e Transizione 4.0, Piano Nazionale Integrato per l'energia e il clima, Politiche di coesione   |
| Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)             | Semplificare le procedure che consentono l'insediamento delle imprese nelle aree ZES.  |
| <b>PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>                                | <b>AZIONI</b>  |
| Rafforzamento del capitale umano della PA                      | Semplificazione ed efficientamento delle procedure di reclutamento pubblico  |
| Nuovi strumenti normativi e modelli di lavoro pubblico         | Innovare radicalmente, attraverso lo smart working, il modello di lavoro pubblico  |
| Semplificazione amministrativa e digitalizzazione dei processi | Eliminare in modo sistematico i vincoli burocratici alla ripresa e velocizzare i tempi delle procedure per le attività di impresa e i cittadini  |
| Amministrazione Digitale                                       | Procedimento amministrativo telematico; identità digitale, domicilio digitale e accesso ai servizi digitali della PA; sviluppo dei sistemi informativi della PA; Piattaforma Digitale Nazionale Dati; procedimento semplificato diretto a sperimentare iniziative tecnologiche innovative.                                   |
| <b>MERCATO DEL LAVORO</b>                                      | <b>AZIONI</b>  |
| Riforma del lavoro   | Politiche attive, centri per l'impiego, skills mismatch, life-long learning, formazione professionale, politiche ricollocamento, rafforzamento salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, promozione di nuove competenze   |
| <b>FISCO E CONTRASTO ALL'EVASIONE</b>                          | <b>AZIONI</b>  |
| Modello strategico organizzativo                               | Rafforzamento dell'efficienza dei servizi della PA   |
| Riforma cashless   | Realizzazione di un piano nazionale per accompagnare la transizione verde verso una <i>cashless community</i> , incentivando consumatori ed esercenti.   |
| <b>ISTRUZIONE</b>  | <b>AZIONI</b>  |
| Orientamento   | Introduzione di moduli di orientamento nelle scuole secondarie di secondo grado al fine di incentivare l'innalzamento dei livelli di istruzione; piattaforma digitale di orientamento alla offerta formativa terziaria universitaria; rafforzamento ITS e promozione accesso dei giovani                                     |
| Reclutamento SISTEM@ITSITALIA                                  | Integrazione delle procedure concorsuali con una modalità innovativa di anno di formazione e di prova Riforma sistema di istruzione terziaria professionalizzante degli istituti tecnici superiori; potenziamento dell'offerta formativa; ampliamento di percorsi per lo sviluppo di competenze tecnologiche abilitanti; 4.0 |
| Piano per life-long learning e educazione degli adulti         | Rafforzamento dell'educazione degli adulti al fine di migliorare le competenze linguistiche e matematiche riferiti all'indagine; incremento delle competenze digitale dei cittadini riferiti all'indice DESI; sistema nazionale delle certificazioni delle competenze  |
| <b>UNIVERSITA' E RICERCA</b>                                   | <b>AZIONI</b>  |
| Innovazione istruzione superiore                               | Crediti formativi in materie digitali ed ambientali nelle principali classi di lauree. Borse di dottorato attivate su programmi specifici nel settore digitale e ambientale  |
| Innovazione programmi di dottorato                             | Borse di dottorato attivate su programmi specifici per le imprese e la PA  |
| Più lavoratori con istruzione terziaria                        | Aumentare il tasso di transizione tra scuola e università.   |
| Ricerca e innovazione di filiera                               | Finanziamento di grandi progetti di Ricerca e Innovazione realizzati da reti diffuse di soggetti pubblici e privati su aree tematiche prioritarie  |

Diversi modelli strutturali formalizzano diversi canali per cui sono più o meno adatti alla valutazione di specifiche azioni. Le valutazioni di impatto sono quindi elaborate con i modelli strutturali quantitativi in uso al Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e Finanze (ITEM, QUEST, IGEM e MACGEM) a seconda delle loro specificità. Nei sotto paragrafi successivi si descrive in maggior dettaglio come una parte delle azioni associate a riforme nei

diversi ambiti del PNRR vengano innestate nei suddetti modelli. Si tratta di valutazioni condizionate alla qualità e all'effettiva attuazione dei provvedimenti e pertanto basate su ipotesi standard di efficacia.

I provvedimenti di riforma sui quali si effettueranno simulazioni di impatto sulle variabili macroeconomiche sono elencati in dettaglio nella Tavola 4.4, suddividendoli in specifiche aree di intervento. Nella presente versione del documento si considerano in via preliminare le seguenti aree di riforma: digitalizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia, istruzione e "Transizione 4.0" (ovvero misure di stimolo agli investimenti privati innovativi e alla ricerca, rafforzamento delle competenze e finanza per la crescita).

### **Pubblica Amministrazione e Semplificazione**

Quest'area di riforma include gli interventi mirati a rafforzare la digitalizzazione della PA, la formazione del personale e la semplificazione delle procedure e dei processi. Queste azioni hanno un importante effetto sui rapporti che la PA ha con i cittadini e le imprese, influenzando i tempi e le condizioni in cui si svolgono le attività imprenditoriali e la vita quotidiana. Nella simulazione si è ipotizzato che una riduzione dei costi legati all'eccessiva regolamentazione e al tempo speso per questioni burocratiche comporti una riduzione degli oneri affrontati dalle imprese. Si è postulato, inoltre, che gli investimenti in formazione comportino un miglioramento nelle capacità professionali dei lavoratori della pubblica amministrazione. Inoltre, la semplificazione della PA potrebbe favorire una riduzione dei costi affrontati dalle imprese per l'avvio di nuove attività. Le stime sono state elaborate attraverso il modello QUEST, che permette di considerare tra i costi del lavoro anche quelli non direttamente riconducibili alla produzione come il tempo speso per la burocrazia.

A titolo esemplificativo, si è introdotta nel modello una riduzione permanente dei costi fissi di lavoro delle imprese pari al 10 per cento, a cui si giungerebbe gradualmente in 5 anni. Riguardo la riqualificazione del personale, si è ipotizzato che la riforma sia in grado di innescare, nello stesso periodo, una riduzione della quota di lavoratori a bassa specializzazione pari ad un punto percentuale (circa il 10 per cento dei dipendenti pubblici), e un conseguente aumento della quota di lavoratori a specializzazione media e alta.

L'effetto della semplificazione della PA sui costi affrontati dalle imprese per l'avvio di nuove attività è innestato nel modello attraverso una riduzione graduale dei "costi di entrata" nel sistema produttivo pari al 10 per cento. Le simulazioni dell'impatto macroeconomico delle riforme in questa specifica area sono riportate nella Tavola 4.5.

**TAVOLA 4.5: EFFETTI MACROECONOMICI DI RIFORME DI EFFICIENTAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

|                     | T+5 | T+10 | Lungo periodo |
|---------------------|-----|------|---------------|
| PIL                 | 0,4 | 0,6  | 0,8           |
| Consumi privati     | 0,5 | 0,6  | 0,8           |
| Investimenti totali | 0,3 | 0,5  | 0,8           |
| Occupazione         | 0,3 | 0,4  | 0,4           |

La riduzione dei costi amministrativi è vantaggiosa per le imprese poiché riduce i costi medi di produzione, ovvero sono necessarie meno ore di lavoro dedicate agli oneri burocratici per produrre lo stesso livello di output. La riduzione di costo aumenta la redditività delle imprese e quindi gli investimenti. Inoltre rende più attraente il Paese. Gli effetti combinati delle misure producono effetti positivi nel medio e lungo periodo anche su consumi e occupazione.

### Competitività

Le misure considerate in quest'ambito mirano ad accrescere il grado di competitività dei mercati attraverso diversi interventi. Attrarre investimenti in Italia e rendere le imprese già operanti nel Paese più competitive significa metterle in condizione di competere non solo in termini di qualità dei prodotti, ma anche in termini di costi, spesso motivo di delocalizzazione. Un secondo effetto è quello di incentivare la creazione di nuove imprese grazie ad un ambiente economico più attrattivo. La competitività può essere sinteticamente misurata dell'indicatore di *Product Market Regulation* (PMR) sviluppato dall'OECD<sup>17</sup> e dall'indicatore *Doing Business* (DB) sviluppato dalla Banca Mondiale. Cambiamenti del PMR e del DB possono essere collegati, attraverso opportune relazioni micro-fondate, ai cambiamenti nel margine di profitto dei prezzi sui costi marginali, ai costi di produzione e ai flussi di investimenti diretti dall'estero.

A titolo esemplificativo qui si riporta l'effetto isolato della componente di maggiore concorrenza attraverso la calibrazione delle azioni strutturali "mappate" sul PMR. A fronte dell'elasticità stimata media del *mark-up* alle variazioni del PMR (sulla base di uno studio della Commissione Europea<sup>18</sup>) si innesta lo *shock* al modello. In maniera analoga si procede per il DB. A titolo di esempio una riforma che fosse capace di ridurre il PMR del 20 per cento, gradualmente introdotte in un arco temporale di 5 anni, potrebbe generare una riduzione del

<sup>17</sup> Vedi Koske, I., I.Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), "The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries", OECD Economics Department Working Papers. L'indicatore OECD è consultabile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>. Si è optato di utilizzare l'indicatore PMR complessivo, anziché quelli settoriali, assumendo che gli interventi di questa area riguardino tutta l'economia e non un settore specifico, risultati più specifici possono essere considerati nel caso di riforme settoriali.

<sup>18</sup> Si veda Tavola 1 a pag. 10 del paper: Thum-Thysen A., Canton E. (2015). "Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators", European Economy, Economic Papers No. 547, ECFIN.

marginale di profitto pari ad un punto percentuale da cui deriverebbe un conseguente impatto macroeconomico riportato nella Tavola 4.6.

**TAVOLA 4.6 EFFETTI MACROECONOMICI DI RIFORME FINALIZZATE A MIGLIORARE LA COMPETITIVITÀ (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

|                     | T+5 | T+10 | Lungo periodo |
|---------------------|-----|------|---------------|
| PIL                 | 0,3 | 0,4  | 0,7           |
| Consumi privati     | 0,0 | 0,2  | 0,4           |
| Investimenti totali | 1,1 | 1,2  | 1,4           |
| Occupazione         | 0,2 | 0,2  | 0,2           |

La tavola mostra come l'insieme degli interventi genererebbe dopo 5 anni un aumento del PIL rispetto allo scenario di base pari allo 0,3 per cento e allo 0,4 per cento dopo dieci anni, mentre nel lungo periodo arriverebbe allo 0,7 per cento. Si evidenzia un impatto positivo sugli investimenti e sui consumi.

## Giustizia

Le misure considerate in quest'area di policy mirano ad aumentare l'efficienza del sistema della giustizia civile e penale. L'idea di fondo è che la maggiore efficienza abbia due effetti sull'economia. Da una parte, la maggiore efficienza del sistema giudiziario renderebbe i mercati maggiormente contendibili e quindi aumenterebbe la facilità di entrata di altre imprese. Dall'altra, un sistema giuridico più efficiente ridurrebbe l'incertezza sui futuri rendimenti del capitale, stimolando maggiori investimenti da parte delle imprese. Nel contesto della riforma della giustizia verranno inoltre affrontate le problematiche relative all'ordinamento giuridico in materia di crisi di impresa e insolvenza, puntando ad efficientamento e snellimento delle procedure in questo ambito. Il modello utilizzato per la stima degli effetti di queste riforme è QUEST che, come delineato in seguito, permette di attivare una serie di canali coerenti con la riforma della giustizia ipotizzata.

Gli effetti dei provvedimenti in questa area sono quantificati ipotizzando i) una riduzione del margine di profitto (riduzione dei *mark-up*), come conseguenza dal maggior numero di imprese presenti nel mercato, effetto già illustrato nelle simulazioni precedenti che sostanzialmente riducono i costi occulti per le imprese. ii) Una riduzione del premio per il rischio sul capitale come conseguenza della minore incertezza sul rendimento degli investimenti e quindi un minor rischio di fare impresa (attrazione investimenti).

Nel dettaglio, per quanto riguarda il primo canale di trasmissione è possibile ipotizzare che una riforma del sistema giudiziario migliori alcuni indicatori di efficienza giudiziaria, come il tasso di litigiosità e i tempi della giustizia, con effetti positivi sul sistema economico. Secondo

uno studio della Commissione Europea<sup>19</sup>, una riforma capace di ridurre il tasso di litigiosità porterebbe ad un aumento del tasso di ingresso delle imprese nel sistema produttivo. Questo comporterebbe un aumento della concorrenza ed una conseguente riduzione dei margini di profitto. Allo stesso modo, miglioramenti dell'ordinamento giuridico in materia di crisi di impresa e insolvenza avrebbero effetti positivi sull'autoimprenditorialità e quindi sugli stessi canali appena citati. Per quanto riguarda il secondo canale, ovvero l'aumento degli investimenti generato dalla minore incertezza sul rendimento degli investimenti, lo stesso studio della Commissione Europea conferma l'esistenza di una correlazione tra l'efficienza della giustizia e l'attrazione degli FDI.

A titolo esemplificativo per questa riforma si ipotizza una variazione degli indici giuridici consistente con una riduzione del margine di profitto pari ad un punto percentuale e una graduale riduzione del premio di rischio pari all'1 per cento in cinque anni. Nella Tavola 4.7 si riportano gli effetti complessivi della riforma.

**TAVOLA IV.7: EFFETTI MACROECONOMICI DEL MIGLIORAMENTO DEL CLIMA DI INVESTIMENTO LEGATO A RIFORME NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

|                     | T+5 | T+10 | Lungo periodo |
|---------------------|-----|------|---------------|
| PIL                 | 0,3 | 0,5  | 0,7           |
| Consumi private     | 0,0 | 0,1  | 0,4           |
| Investimenti totali | 1,3 | 1,4  | 1,7           |
| Occupazione         | 0,3 | 0,2  | 0,3           |

La riforma descritta produce un impatto positivo di lungo periodo sul prodotto rispetto allo scenario di base pari allo 0,7 per cento a regime. Le simulazioni mostrano un graduale aumento degli investimenti dovuto principalmente agli effetti positivi indotti dalla riduzione del premio per il rischio.

### **Mercato del lavoro**

La riforma del mercato del lavoro prevede misure indirizzate al rafforzamento delle politiche attive del lavoro, al potenziamento dei centri per l'impiego, a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e ad investimenti per la formazione professionale e l'acquisizione di nuove competenze. La simulazione della riforma del mercato del lavoro è implementata in un orizzonte di 5 anni attraverso il modello QUEST. Si considerano tre canali di trasmissione degli effetti: i) un aumento del tasso di partecipazione di tutte le categorie di lavoratori (1 punto percentuale), ii) una variazione nella composizione della forza lavoro (riduzione di un punto percentuale dei lavoratori a bassa qualifica professionale e proporzionale aumento

<sup>19</sup> European Commission (2014) 'Market Reforms at work in Italy, Spain, Portugal and Greece', European Economy, Economic papers No. 5, ECFIN, Box pag. 50.

dei lavoratori a media qualifica professionale), iii) una riduzione delle frizioni che rallentano l'incontro tra domanda e offerta dell' 1 per cento.

Gli effetti macroeconomici delle riforme del mercato del lavoro prese in esame sono riportate nella Tavola 4.8.

**TAVOLA 4.8: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NEL MERCATO DEL LAVORO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

|                     | T+5 | T+10 | Lungo periodo |
|---------------------|-----|------|---------------|
| PIL                 | 1,1 | 1,4  | 1,8           |
| Consumi privati     | 1,0 | 1,4  | 1,7           |
| Investimenti totali | 0,8 | 1,3  | 1,7           |
| Occupazione         | 1,4 | 1,7  | 1,7           |

Quest'area di riforma contribuisce ad accrescere il prodotto dopo cinque anni dello 1,1 per cento rispetto allo scenario di base. I risultati evidenziano un graduale aumento dei consumi ed un significativo aumento dell'occupazione dovuto principalmente all'aumento del tasso di partecipazione dei lavoratori.

### Istruzione

L'analisi prende spunto da uno studio della Commissione Europea che valuta gli effetti di riforme orientate al miglioramento del capitale umano<sup>20</sup>. Per valutare l'impatto macroeconomico delle misure di riforma, si è agito attraverso due canali: il miglioramento della qualità dell'offerta formativa e la riduzione del tasso di abbandono scolastico. Le politiche potrebbero generare un miglioramento della qualità del capitale umano e, quindi, un aumento della produttività media del sistema. Gli effetti dei provvedimenti considerati sono stati colti nel modello QUEST attraverso la variazione del peso relativo delle diverse categorie di lavoratori, in particolare una maggiore incidenza della categoria di lavoratori a produttività medio-alta e una parallela riduzione della quota della forza lavoro con limitate competenze. L'aumento della quota dei lavoratori a più alta produttività è stato imposto nel modello su un arco temporale di venti anni, sotto l'ipotesi di una implementazione molto graduale della riforma. Utilizzando informazioni statistiche sulla spesa per studente e ipotizzando di raggiungere gli obiettivi a suo tempo fissati per Europa 2020 relativamente ai tassi di abbandono scolastico, si è ipotizzato che tale riforma si traduca nel modello in un aumento del numero di lavoratori a produttività medio-alta. Tale aumento deriverebbe, nel futuro, dalla coorte di studenti che beneficerebbero, oggi, degli effetti delle misure (stimati appunto nel 4,6 per cento della popolazione studentesca delle scuole superiori). In tal modo la quota dei lavoratori a produttività medio-alta crescerebbe di 4,6 punti percentuali, mentre

<sup>20</sup> Varga J. e J. In't Veld, (2014). "The potential growth impact of structural reforms in the EU - A benchmarking exercise", European Economy, Economic Papers No. 541, ECFIN.

quella relativa ai lavoratori a bassa produttività si ridurrebbe di un pari ammontare. Nella Tavola 4.9 si riporta l’impatto macroeconomico della riforma.

| <b>TAVOLA 4.9: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIFORMA DELL'ISTRUZIONE<br/>(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)</b> |            |             |                      |
|---|------------|-------------|----------------------|
|   | <b>T+5</b> | <b>T+10</b> | <b>Lungo periodo</b> |
| PIL   | 0,4        | 0,8         | 2,2                  |
| Consumi privati   | 0,5        | 0,9         | 2,2                  |
| Investimenti totali   | -0,1       | 0,4         | 2,1                  |
| Occupazione   | 0,5        | 0,9         | 1,9                  |

Questa azione di riforma produce un effetto positivo sul PIL rispetto allo scenario di base dello 0,4 per cento dopo cinque anni e 0,8 per cento dopo dieci, mentre nel lungo periodo l'effetto sul prodotto mostra la sua massima efficacia arrivando a 2,2 punti percentuali. È da notare che nel breve e medio periodo le imprese tendono a modificare il *mix* di impiego dei fattori produttivi diminuendo gli investimenti in capitale fisico a favore di un aumento dell’occupazione. Tuttavia, nel lungo periodo le imprese tendono ad aumentare gli investimenti in modo tale da adeguare lo stock di capitale alla maggiore occupazione. L’impatto della maggiore occupazione comporta inoltre un aumento sostanziale dei consumi nel lungo periodo.

#### **Transizione 4.0**

La valutazione dell’impatto macroeconomico delle misure di Transizione 4.0 è complessa in quanto racchiude diverse azioni che possono attivare canali differenti e complementari. Transizione 4.0 si sviluppa lungo 4 linee.

Una prima area di misure è volta a stimolare l’afflusso dei capitali e le fonti alternative al credito verso le piccole e le medie imprese e stimolarne la crescita (c.d. “Finanza per la Crescita”). La simulazione di questa linea è stata eseguita ipotizzando una riduzione del premio di rischio sugli investimenti dell’1 per cento un punto percentuale.

Una seconda area riguarda gli incentivi a favore di investimenti innovativi (iper-ammortamento, super-ammortamento, software, credito di imposta per attività di ricerca, etc.). Essendo la misura onerosa, si è innestata nel modello ipotizzando che risorse del RRF, pari all’1 per cento del PIL all’anno nel primo biennio, venisse destinata a crediti di imposta alle imprese per investimenti.

A fronte di tali interventi si è anche ipotizzata una variazione della produttività totale dei fattori (TFP), come effetto dei maggiori investimenti in capitale fisico e immateriale (R&D) pari allo 0,15 per cento in cinque anni<sup>21</sup>.

La quarta componente fa riferimento a “Competenze 4.0” ed è formalizzata in QUEST III ipotizzando uno *shift* dei lavoratori *low skilled* verso lavoratori *medium skilled* pari a 2 punti percentuali in 20 anni accompagnato da un aumento di spesa pubblica per formazione pari allo 0,1 per cento del PIL<sup>22</sup>.

Appare evidente come spesso le riforme si intersechino fra di loro e come si debba fare sempre molta attenzione a non duplicare gli effetti. Ad esempio la riforma del lavoro, quella dell’istruzione e quella “Competenze 4.0” insistono sugli stessi canali del modello e andrebbero aggregate a prescindere dalla organizzazione del PNRR per missioni e riforme quando si procede alla stima degli impatti. Gli effetti macroeconomici del complesso di queste misure sono riportati nella Tavola 4.10.

Tali interventi darebbero luogo ad un aumento del PIL dopo cinque anni pari allo 0,5 per cento per raggiungere l’1,3 per cento a regime. La principale spinta deriverebbe dall’incremento medio annuo degli investimenti pari all’1,1 per cento da cui si genera un aumento della dotazione strutturale dello stock di capitale con effetti espansivi anche negli anni successivi.

**TAVOLA 4.10: EFFETTI MACROECONOMICI DI TRANSIZIONE 4.0 (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

|                     | T+5 | T+10 | Lungo periodo |
|---------------------|-----|------|---------------|
| PIL                 | 0,5 | 0,8  | 1,3           |
| Consumi privati     | 0,1 | 0,5  | 1,0           |
| Investimenti totali | 1,0 | 0,8  | 1,4           |
| Occupazione         | 0,3 | 0,5  | 0,9           |

<sup>21</sup> Si è tenuto conto degli effetti positivi sulla produttività riconducibili alla conoscenza accumulata a seguito di un incremento dell’attività produttiva, il c.d. learning by doing come inteso in Romer (1986). Per maggiori approfondimenti si vedano: Griffith, R., Redding, S. & Van Reenen, J. (2004), “Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries”, The Review of Economics and Statistics, 86(4), pag. 883-895; Romer, P. M. (1986), “Increasing Returns and Long Run Growth”, Journal of Political Economy, 94(5), pag. 1002-1037.

<sup>22</sup> Si veda Varga-In’t Veld (2014), *The potential growth impact of structural reforms in the EU*, European Economy, Economic Papers, No. 541, ECFIN.

### 4.3 Valutazione d’impatto delle misure per il Sud nel PNRR e nel DDL di Bilancio

In questo paragrafo si riporta un esercizio di simulazione volto a stimare il potenziale effetto sulla crescita e sull’occupazione dell’insieme degli interventi che riguarderanno le Regioni del Mezzogiorno nel periodo 2021-2026. A differenza di quanto fatto nel paragrafo 4.1, in questo esercizio si associa sinergicamente la valutazione all’effetto degli interventi previsti dal PNRR sia alla valutazione degli effetti derivanti dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) della nuova programmazione europea sia agli effetti derivanti dalle misure che saranno introdotte, in chiave programmatica, dalla Legge di Bilancio in corso di esame parlamentare.

Per quanto riguarda la quota del PNRR afferente alle Regioni del Sud si è utilizzata l’ipotesi che ad esse sia destinato il 34 per cento dei fondi additivi. I Fondi FSC dovrebbero invece ammontare a circa 23,2 miliardi nel periodo 2021-2026, a cui si sommerebbero altri 9 miliardi di perequazione infrastrutturale e recupero spesa ordinaria (clausola 34%). Infine è stata considerata la misura di decontribuzione a sostegno dell’occupazione recentemente introdotta e che si intende finanziare su un arco pluriennale con i Fondi previsti nel ReactEU.

Complessivamente si tratta di un inedito ammontare di risorse dedicate alla riduzione dei divari territoriali (circa 100 miliardi), che cambierebbe sostanzialmente la dinamica di crescita del Mezzogiorno riportandolo verso la media nazionale.

La complessità delle misure richiede di operare allo stesso tempo sulla generazione del valore aggiunto a livello delle singole attività produttive, sulla distribuzione secondaria del reddito e sulla formazione della domanda di beni di investimento lordo, il tutto differenziato per le singole regioni del Mezzogiorno. L’impatto economico è stato quantificato attraverso il modello MACGEM-IT multiregionale, al fine di cogliere gli effetti reali della manovra non solo sull’intero sistema economico ma anche a livello di singola regione. Il modello MACGEM-IT multiregionale, infatti, consente di rilevare gli impatti diretti, indiretti e indotti degli *shock* e dei disposti di politica economica tra tutte le regioni, considerando, pertanto, la localizzazione delle attività produttive e dei settori istituzionali con un approccio di equilibrio economico generale.

L’innesto delle misure relative agli investimenti pubblici è stato effettuato in base alla quota di tali investimenti in ciascuna regione. Per gli investimenti privati, il credito d’imposta è stato differenziato per dimensione d’impresa (piccola, media e grande in base ai criteri di numero di occupati, fatturato ed attivo di bilancio) e per regione. Per quanto riguarda la decontribuzione, lo stimolo è stato inserito nel modello come sgravio contributivo per i datori di lavoro privati. Nel modello è stata innestata una riduzione dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia a livello di singola attività produttiva. Pertanto, lo *shock* include una

dimensione spaziale e settoriale che esplicherà tutti i suoi effetti all'interno del flusso circolare del reddito, caratterizzandosi per gli effetti diretti e indotti intra-regionale e inter-regionale. Lo sgravio contributivo porta ad una riduzione dei costi per le attività produttive che, a sua volta, si trasforma in maggiori profitti destinati alla distribuzione primaria del reddito tra i settori istituzionali. Nel modello tale incremento viene distribuito ai detentori del fattore produttivo capitale (principalmente imprese e famiglie) con differente peso, andando a formare il reddito lordo dei settori istituzionali.

La maggiore disponibilità di reddito lordo derivante dalla manovra contribuisce ad incrementare il reddito disponibile degli operatori, che potrebbe essere utilizzato: *i)* per ridurre successivamente i costi unitari dei beni prodotti; *ii)* per incrementare la domanda di beni investimento; *iii)* per aumentare il peso del risparmio lordo. L'assenza di vincolo nella destinazione delle risorse aggiuntive contribuisce ad alimentare l'impatto sul PIL attraverso la naturale trasformazione, direttamente e indirettamente, in nuova domanda finale (consumi, investimenti e - per effetto dei prezzi relativi - anche esportazioni interregionali e estere). L'impatto economico della presente simulazione non include effetti di medio/lungo termine legati a un incremento dell'efficienza produttiva, principale fattore di cambiamento nella traiettoria di crescita.

I principali risultati sono evidenziati nella Tavola 4.11, dove sono indicati gli scostamenti percentuali rispetto al *benchmark* per le principali variabili macroeconomiche. Il modello è statico ma - essendo la misura pluriennale - si è proceduto attraverso una simulazione iterativa aggiornando l'anno di riferimento di base a quello risultante dall'iterazione precedente e l'innesto pari alla differenza incrementale rispetto a quanto allocato nell'anno precedente. La tavola riporta i valori di impatto fino alla sua massima efficacia (2024), dopo il quale l'economia meridionale dovrebbe stabilizzarsi sui livelli raggiunti, anche per via del fatto che secondo gli attuali piani il flusso di nuovi investimenti pubblici e l'entità degli sgravi contributivi decrescerebbero nel tempo.

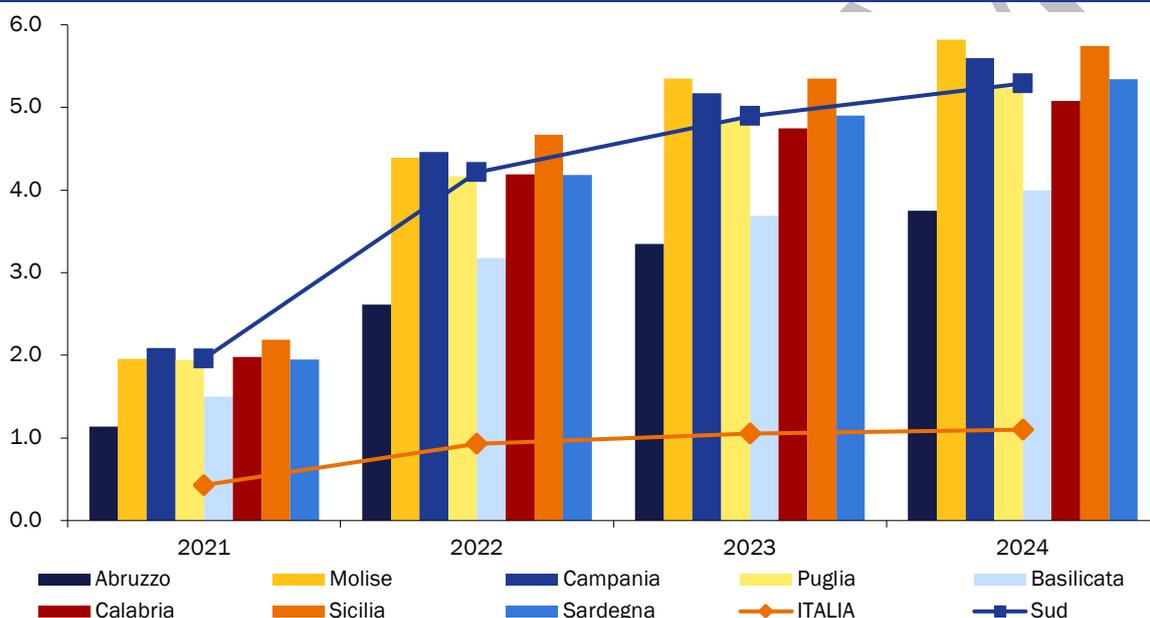
**TAVOLA 4.11: IMPATTO SUL PIL (deviazione percentuale dallo scenario di base)**

|               |             | 2021        | 2022        | 2023        |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>ITALIA</b> | <b>0,43</b> | <b>0,93</b> | <b>1,05</b> | <b>1,10</b> |
| <b>Sud</b>    | <b>1,96</b> | <b>4,21</b> | <b>4,89</b> | <b>5,29</b> |
| Abruzzo       | 1,14        | 2,61        | 3,35        | 3,75        |
| Molise        | 1,96        | 4,39        | 5,35        | 5,82        |
| Campania      | 2,09        | 4,46        | 5,17        | 5,60        |
| Puglia        | 1,94        | 4,17        | 4,85        | 5,23        |
| Basilicata    | 1,50        | 3,18        | 3,69        | 4,00        |
| Calabria      | 1,98        | 4,19        | 4,75        | 5,08        |
| Sicilia       | 2,19        | 4,67        | 5,35        | 5,74        |
| Sardegna      | 1,95        | 4,18        | 4,90        | 5,34        |

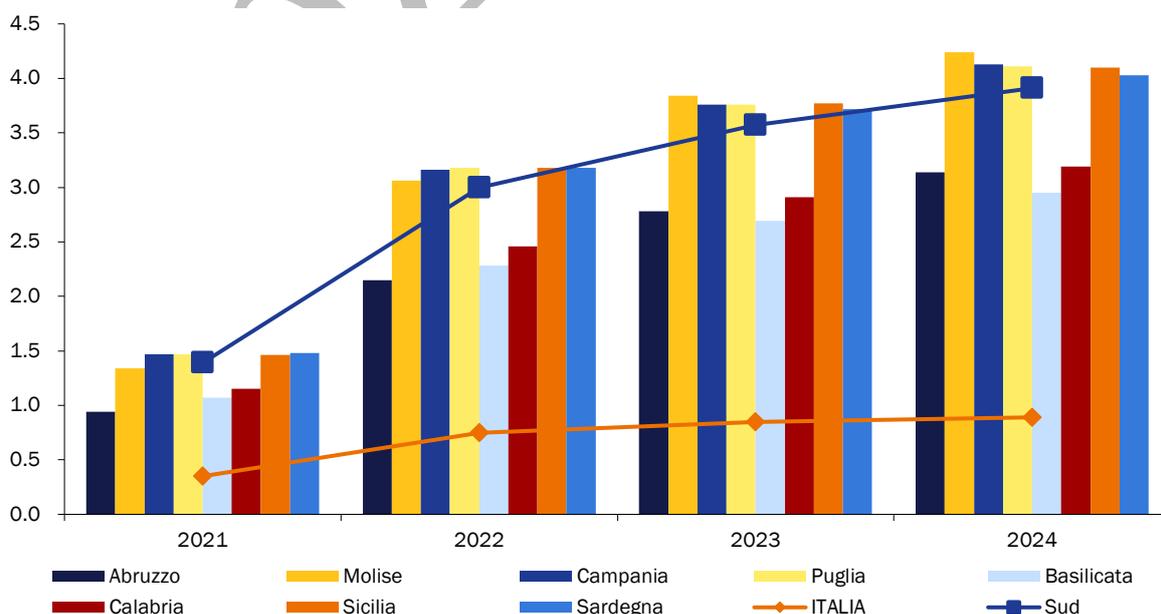
Fonte: Elaborazione su dati MACGEM-IT.

Come si evince dai risultati della simulazione, l’impatto sul PIL reale nazionale della manovra complessiva (*shock combinati*) raggiunge nel 2024 l’1,1 per cento. A livello regionale l’impatto della manovra complessiva si attesta per l’intera area interessata nel 2024 al 5,3 per cento circa con una variabilità regionale che va dal 3,75 per cento registrato in Abruzzo a oltre il 5 per cento per le altre Regioni. L’impatto differenziato è legato alla diversa struttura produttiva delle singole regioni. Inoltre, si evidenzia che la sinergia delle azioni ha un impatto sul PIL nazionale e regionale più elevato rispetto alla somma degli effetti delle manovre condotte separatamente. Tale risultato conferma la rilevanza degli impatti indiretti, indotti e non lineari che le manovre hanno a livello nazionale e regionale.

**FIGURA 4.2: - IMPATTO SUL PIL NAZIONALE E REGIONALE (deviazione percentuale dallo scenario di base)**



**FIGURA 4.3: - IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE (ULA) (deviazione percentuale dallo scenario di base)**



Nella Tavola 4.12 sono riportati i risultati in termini di impatto sull'occupazione a livello nazionale e regionale. A livello aggregato in Italia l'occupazione aumenta dello 0,89 per cento nel 2024, con punte del 4,0-4,2 per cento in Molise, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna.

**TAVOLA 4.12: IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE NAZIONALE E REGIONALE  
(deviazione percentuale dallo scenario di base)**

|               |             | 2021        | 2022        | 2023        |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>ITALIA</b> | <b>0,35</b> | <b>0,75</b> | <b>0,85</b> | <b>0,89</b> |
| <b>Sud</b>    | <b>1,39</b> | <b>3,00</b> | <b>3,57</b> | <b>3,91</b> |
| Abruzzo       | 0,94        | 2,15        | 2,78        | 3,14        |
| Molise        | 1,34        | 3,06        | 3,84        | 4,24        |
| Campania      | 1,47        | 3,16        | 3,76        | 4,13        |
| Puglia        | 1,47        | 3,18        | 3,76        | 4,11        |
| Basilicata    | 1,07        | 2,28        | 2,69        | 2,95        |
| Calabria      | 1,15        | 2,46        | 2,91        | 3,19        |
| Sicilia       | 1,46        | 3,18        | 3,77        | 4,10        |
| Sardegna      | 1,48        | 3,18        | 3,72        | 4,03        |

Fonte: Elaborazione su dati MACGEM-IT.

## 4.4 Impatto di genere del PNRR e del DDL di Bilancio

La natura trasversale della disuguaglianza di genere richiede di guardare in primo luogo alla parità di opportunità e di diritti lungo una prospettiva multidimensionale e intersettoriale che interessi l'occupazione, la remunerazione, l'istruzione, il bilanciamento tra impegni familiari e lavorativi, fino a raggiungere il tema della violenza di genere e dei diritti sessuali e riproduttivi. La disuguaglianza di genere limita il potenziale contributo delle donne alla crescita economica di un Paese.

Per queste ragioni, le risorse che il Recovery e Resilience Facility, RRF, contribuirà sotto diversi profili ad attenuare le disuguaglianze di genere favorendo la crescita economica del paese secondo un percorso sostenibile anche dal punto di vista sociale. Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, PNRR, all'interno della missione "Parità di genere coesione sociale e territoriale" include un insieme di strumenti per favorire la 'parità di genere'. All'interno di questo profilo, sono previste misure quali: (i) il sistema di certificazione della parità di genere, con il fine di supportare le società nel realizzare le pari opportunità, (ii) il Piano Asili Nido, finalizzato ad adeguare l'offerta di servizi per la prima infanzia e favorire la partecipazione delle madri al mercato del lavoro, nonché un miglior bilanciamento dei tempi di cura della famiglia e del lavoro e (iii) le politiche sociali a supporto delle donne lavoratrici, utili per sostenere l'occupazione ed ridurre il numero ancora elevato di donne inattive.

Queste misure per la parità di genere sono accompagnate da interventi previsti dal Disegno della Legge di Bilancio 2020, quali lo sgravio fiscale per le donne lavoratrici, il Fondo impresa femminile e l'incremento delle risorse del fondo di solidarietà comunale per il miglioramento dei servizi in campo sociale e il potenziamento degli asili nido. Il Disegno della Legge di Bilancio conferma e attribuisce risorse ad importanti istituti a sostegno della famiglia quali l'assegno di natalità e il congedo parentale anche al fine di supportare una più equa distribuzione degli impegni, non solo economici, legati alla genitorialità. Infine, misure quali l'opzione donna e il calcolo dei requisiti a fini pensionistici per il part time, nel quale sono coinvolte principalmente le donne, sono finalizzate a ridurre il cosiddetto *gender pension gap*, che riflette le diseguali condizioni del mercato del lavoro e nella cura della famiglia.

Uno dei maggiori ritardi del Paese in campo sociale è rappresentato dal basso tasso di attività delle donne, su cui il PNRR interviene nell'ambito del cluster di intervento 'Giovani e Politiche del Lavoro' della missione "Parità di genere, coesione sociale e territoriale", con misure specifiche per le politiche attive e con l'istituzione del Fondo nuove competenze, il cui finanziamento potrebbe essere fornito dal ReactEU. Questo genere di misure, operando sull'occupazione, incide indirettamente sui differenziali dei tassi di occupazione e disoccupazione tra uomini e donne, che potrebbero ampliarsi a seguito della pandemia da Covid-19. Analogamente, le misure di incentivo all'occupazione dei giovani, i fondi per occupazione e formazione e per le politiche attive contenute nel Disegno della Legge di

Bilancio si rivolgono a una platea di beneficiari prevalentemente femminile, in ragione dei differenti status occupazionali legati al genere.

Rispetto all'occupazione e all'occupabilità delle donne, interviene anche l'azione sulle competenze STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica) in particolare, e sul multilinguismo per professori e studenti, nell'ambito del cluster "Potenziamento della didattica e diritto allo studio" della missione "Istruzione e ricerca" del PNRR, che rappresenta uno strumento per incentivare le donne a intraprendere studi che potrebbero garantire una migliore occupazione nel mercato del lavoro in settori ad oggi a prevalenza maschile. Se questa misura interviene sulla qualità della didattica e del diritto allo studio, le misure a sostegno dell'edilizia scolastica previste nel Disegno di Legge di Bilancio incidono ugualmente sull'offerta dei servizi scolastici sostenendo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle madri che spesso, in ragione degli oneri per la cura della famiglia sono scoraggiate dal reintegro nel contesto lavorativo a seguito della maternità e possono incontrare maggiori difficoltà nella progressione di carriera.

Nelle missioni del RFF è possibile individuare anche altri cluster che impattano, direttamente o indirettamente, sull'parità di genere. Nel cluster relativo alla 'Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA', della missione "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" è presente il progetto che si pone l'obiettivo di un'innovazione organizzativa e del lavoro nella PA, anche in modalità agile. Il lavoro agile è un'opportunità per migliorare la conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro per tutti, soprattutto se sarà accompagnata da una redistribuzione dei ruoli tradizionali tra uomini e donne nelle attività di cura familiare non retribuita. Un maggiore ricorso al congedo di paternità obbligatorio, previsto nella Legge di bilancio, contribuirà a sostenere tale cambiamento.

Il PNRR include inoltre cluster per 'l'Assistenza di prossimità', missione "Salute", e la 'Cultura e Turismo', missione "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", che afferiscono a settori in cui l'occupazione femminile è maggiore. Ne sono esempio gli impegni derivanti da tali cluster relativi alla sfera dei servizi sociali, della salute e delle cure intermedie e al piano strategico per il turismo e la formazione turistica. Il settore del turismo, in particolare, figura, secondo le analisi ILO, come uno dei comparti economici più colpiti dalle misure restrittive per il contenimento della pandemia. Relativamente a quest'ultimo cluster, è possibile riscontrare una coerenza con il Disegno di Legge di Bilancio italiano per il prossimo triennio. È previsto, infatti, un sostegno al settore turistico tramite i contratti di sviluppo.

Infine, è possibile annoverare tra le misure del PNRR anche il cluster relativo alla 'Coesione territoriale', della missione "Parità di genere coesione sociale e territoriale" che prevede una strategia nazionale per le aree interne e montane e che risulta presente anche nel Disegno di Legge di Bilancio mediante misure atte ad agevolare le aree svantaggiate, le aree interne e del Mezzogiorno nelle quali le disparità di genere sono più marcate sotto diversi profili.

Nel Disegno di Legge di Bilancio sono previste anche altre misure strettamente connesse alla sfera economica che possono sostenere indirettamente una maggiore occupazione femminile: l'incremento del Fondo per l'assegno universale e i servizi alla famiglia, mediante un sostegno economico e sociale necessario a spingere verso un rientro nel mercato del lavoro della componente femminile e il Reddito di cittadinanza, misura potenzialmente impattante sulla quota di disoccupazione femminile.

In conclusione, le misure per il pieno raggiungimento della parità di genere nel Paese si articolano lungo una prospettiva multidimensionale che coglie la natura trasversale e la complessità di tali disuguaglianze. In questa prospettiva, gli interventi di natura regolatoria necessitano anche del sostegno di investimenti strutturali ad hoc che moltiplichino l'effetto delle misure incluse negli altri profili e missioni del PNRR ma che contribuiscono alla parità di genere, nella visione più ampia che include parità di opportunità e di risultato.

BOZZA CDM

**TAVOLA 4.13: PRINCIPALI MISURE A SUPPORTO DELL'PARITÀ DI GENERE NEL PNRR E NEL DDL DI BILANCIO**

| Cluster PNRR  | Progetti PNRR  | Articoli della Legge di Bilancio coerenti con il PNRR  |
|---|--|--|
| M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Innovazione organizzativa, lavoro agile e capitale umano della PA</li> </ul>                        |  |
| M1C3 - Cultura e Turismo                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Piano strategico grandi attrattori turistico-culturali</li> <li>Formazione Turistica ITS</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 15 Sostegno al settore turistico tramite i contratti di sviluppo</li> </ul>  |
| M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici | <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizzazione di nuove scuole mediante sostituzione edilizia</li> </ul>                             |  |
| M4C1 - Potenziamento della didattica e diritto allo studio    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Competenze STEM e multilinguismo per professori e studenti</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 87 Misure per l'edilizia scolastica</li> </ul>   |
| M5C1 - Parità di genere                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema di certificazione parità di genere</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 64 Assegno di natalità</li> <li>art. 65 Congedo di paternità</li> </ul>  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Piano Asili Nido</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 146 Incremento delle risorse del fondo di solidarietà comunale per il miglioramento dei servizi in campo sociale e il potenziamento degli asili nido</li> <li>art. 64 Assegno di natalità</li> <li>art. 65 Congedo di paternità</li> </ul>   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Politiche sociali a supporto delle donne lavoratrici</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 5 Disposizioni in materia di sgravio contributivo per le donne</li> <li>art. 17 Fondo impresa femminile</li> <li>art. 59 Opzione donna</li> <li>art. 62 Calcolo dei requisiti di anzianità ai fini pensionistici nel part time verticale ciclico</li> <li>art. 64 Assegno di natalità</li> <li>art. 65 Congedo di paternità</li> </ul> |
| M5C2 - Giovani e Politiche del Lavoro                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Politiche attive</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 4 Incentivo occupazione giovani</li> </ul>   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo nuove competenze (va su react eu)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 45 Fondo occupazione e formazione</li> <li>art. 57 Fondo per le politiche attive del lavoro</li> </ul>   |
| M5C4 - Coesione sociale e Mezzogiorno                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Strategia nazionale delle aree interne</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 30 Semplificazione del processo di attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne</li> </ul>   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Piano per le aree periferiche</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>art. 27 Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate – Decontr. Sud</li> <li>art. 28 Proroga credito di imposta investimenti nel Mezzogiorno 2022</li> </ul>  |
| M6C1 - Assistenza di prossimità                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Casa della Comunità e presa in carico della persona</li> </ul>                                      |  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Prevenzione e promozione della salute per la persona e le comunità</li> </ul>                       |  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Casa come primo luogo di cura</li> </ul>  |  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sviluppo delle cure intermedie su base nazionale</li> </ul>   |  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Servizi sociali per l'integrazione socio-sanitaria</li> </ul>                                       |  |

# BOZZA CDM