

LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DEL
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA
#NEXTGENERATIONITALIA



15 SETTEMBRE 2020

INDICE

I. CONSIDERAZIONI DI CONTESTO E OBIETTIVI DEL PIANO	3
I.1 Introduzione.....	3
I.2 Il contesto economico e sociale italiano	3
I.3 Il piano di rilancio del Governo.....	5
I.4 Le raccomandazioni del Consiglio europeo al Paese	7
II. SFIDE E MISSIONI DEL PROGRAMMA DI RIPRESA E RESILIENZA.....	11
II.1 Gli obiettivi e le sfide per l’Italia	11
II.2 La definizione delle missioni e degli ambiti tematici dei <i>cluster</i>	12
III. CRITERI DI SELEZIONE DEI PROGETTI.....	20
III.1 Introduzione	20
III.2 Criteri fissati dalla proposta di regolamento della Commissione	20
III.3 Ulteriori criteri di valutazione positiva dei progetti.....	21
III.4 Criteri di valutazione negativa dei progetti.....	22
IV. POLITICHE E RIFORME DI SUPPORTO AL PIANO.....	24
IV.1 Introduzione.....	24
IV.2 Investimenti Pubblici.....	25
IV.3 Pubblica Amministrazione	27
IV.4 Ricerca e Sviluppo.....	29
IV.5 Riforma del Fisco	31
IV.6 Riforma della Giustizia.....	33
IV.7 Riforma del Lavoro	34
V. RISORSE DISPONIBILI E POLITICA DI BILANCIO.....	36
V.1 Quadro delle Risorse Disponibili per l’Italia	36
V.2 Interazione con la Politica di Bilancio	37

I. CONSIDERAZIONI DI CONTESTO E OBIETTIVI DEL PIANO

I.1 INTRODUZIONE

Le presenti linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rispondono all'iniziativa proposta dalla Commissione Europea e successivamente approvata dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, intitolata *Next Generation EU* (NGEU) che, al pari del Bilancio 2021-2027 dell'Unione Europea, è attualmente al vaglio del Parlamento Europeo e dovrà poi essere ratificato dai Parlamenti nazionali.

I regolamenti attuativi di NGEU non entreranno in vigore prima dell'inizio del 2021. Solo da quel momento sarà possibile presentare ufficialmente i PNRR alla Commissione europea. Tuttavia, il Governo, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre, ha elaborato una proposta di Linee guida per la definizione del PNRR, da sottoporre all'esame del Parlamento nazionale. All'esito di questo primo vaglio parlamentare e in considerazione delle valutazioni di indirizzo che il Parlamento vorrà formulare al Governo, sarà elaborato lo schema del Piano di ripresa e resilienza, recante una previsione razionale e ordinata dei progetti di investimento e riforma. Lo schema sarà quindi presentato al Parlamento, in vista della sua approvazione definitiva. Il Governo italiano ha scelto di adottare una tempistica stringente per la elaborazione del Piano nazionale, al fine di accelerare quanto più possibile la partenza del *Recovery Plan*, per il quale si è fortemente battuto in tutte le sedi europee negli scorsi mesi.

Il Parlamento, chiamato a partecipare a tutte le fasi interlocutorie prima dell'adozione definitiva del Piano, avrà pertanto un ruolo fondamentale nel valutare, indirizzare e contribuire a definire le scelte del Governo.

Come il Governo ha già avuto modo di rilevare nel recente Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2020, NGEU rappresenta un grande passo in avanti per l'Europa e un'occasione irripetibile per il nostro Paese per rilanciare gli investimenti e attuare importanti riforme, all'interno di un disegno di rilancio e di transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Alla costruzione di questo progetto il Governo dedicherà nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, avvalendosi della partecipazione e dell'apporto di tutte le forze economiche e sociali, in continuità con la consultazione nazionale *Progettiamo il rilancio*, che ha avuto luogo lo scorso giugno.

I.2 IL CONTESTO ECONOMICO E SOCIALE ITALIANO

Il PNRR si basa su una valutazione equilibrata dei punti di forza e di debolezza dell'economia e della società italiane. L'Italia è un'economia avanzata a spiccata vocazione manifatturiera ed uno dei principali Paesi esportatori europei. Nel 2019 il valore delle esportazioni di merci ha raggiunto 476 miliardi di euro; la spesa dei visitatori esteri in Italia è stata pari a 44 miliardi. Il *surplus* della bilancia delle partite correnti ha raggiunto 53,4 miliardi, equivalenti al 3,0 per cento del Prodotto Interno Lordo (PIL). I prodotti del *Made in Italy* sono apprezzati in tutto il mondo, al pari della cultura e del patrimonio paesaggistico, artistico e archeologico del nostro Paese.

A fronte di questi indubbi punti di forza, il Paese soffre di un'insufficiente crescita economica, acuita dalla crisi finanziaria globale del 2008 ed ancor più dalla crisi del debito sovrano dell'area euro nel 2011. Questo ha avuto notevoli ripercussioni negative sul benessere dei cittadini e sulle disuguaglianze sociali, territoriali e di genere, oltre a causare un deflusso netto di giovani altamente qualificati. Dai primi anni duemila, la crescita del PIL è risultata nettamente inferiore alla media dei Paesi avanzati, in corrispondenza di un basso incremento della produttività.

Quest'ultima è almeno in parte spiegata da *gap* tecnologici ed educativi. Ad esempio, la spesa per ricerca e sviluppo (1,35 per cento del PIL nel 2017) è inferiore alla media UE (2,06 per cento del PIL); i risultati scolastici misurati da test internazionali sono inferiori alla media dei Paesi OCSE e UE, così come lo è la quota di popolazione in possesso di un titolo di studio terziario (27,6 per cento contro 41,3 per cento nell'UE), mentre l'incidenza dell'abbandono scolastico si attesta a 13,5% contro il 10,6% della media europea.

Un forte impatto negativo è stato dato anche dal calo degli investimenti fissi lordi (IFL), specie di quelli pubblici scesi di quasi un punto percentuale in rapporto al PIL dal 3 per cento nei primi anni 2000 a poco sopra il 2 nell'ultimo triennio.

Inoltre, il tasso di partecipazione al lavoro e il tasso di occupazione dell'Italia sono i più bassi dell'UE ad eccezione della Grecia, con un *gap* particolarmente sensibile per l'occupazione giovanile e femminile. Sono assai elevati il tasso di disoccupazione giovanile (31,1 per cento nella rilevazione di luglio 2020) e la percentuale di giovani che non studiano né lavorano (22,2 per cento nel 2019).

Queste tendenze economiche hanno acuito anche le dinamiche demografiche, il tasso di fecondità è sceso fortemente dagli anni settanta in poi e negli ultimi anni è stato pari a 1,29 figli per donna, uno dei valori più bassi dell'UE. Pur in presenza di un aumento della vita media e dell'immigrazione netta, la discesa delle nascite ha contribuito negli ultimi anni ad un lieve calo della popolazione residente.

L'Italia ha la popolazione più anziana dell'UE e il rapporto più elevato fra spesa pensionistica e PIL. L'incidenza sul PIL della spesa pubblica collegata all'invecchiamento (pensioni e sanità) salirà di circa 2 punti percentuali di PIL nel 2030 in confronto al 2019 secondo le proiezioni della Commissione Europea nello scenario a legislazione vigente in materia di pensionamento anticipato.

Il debito pubblico dell'Italia è il secondo più elevato dell'UE in rapporto al PIL dopo la Grecia. Secondo le previsioni, a fine 2020, subirà un incremento di oltre 20 punti percentuali, a causa della pandemia e delle ingenti misure di sostegno ai redditi, alla liquidità e all'occupazione attuate, nel corso dell'anno con i provvedimenti di urgenza del Governo, il cui impatto stimato sull'indebitamento netto della Pubblica amministrazione è pari a 100 miliardi di euro, il 6 per cento del PIL.

Una crescita forte e stabile del PIL è essenziale per assicurare la sostenibilità del debito pubblico e della situazione sociale del Paese. A sua volta, la crescita richiede più elevati investimenti pubblici e una maggiore competitività di sistema per attrarre gli investimenti privati sia nazionali che esteri.

I.3 IL PIANO DI RILANCIO DEL GOVERNO

Le Linee guida del PNRR sono coerenti con il **Piano di Rilancio** presentato dal Presidente del Consiglio e approfonditamente discusso nel corso della consultazione nazionale *Progettiamo il rilancio* (13-21 giugno 2020). Il Piano di rilancio è stato elaborato a conclusione di un'intensa fase preliminare di analisi e studio, durante la quale il Governo si è avvalso del contributo del Comitato di Esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao. Lo scorso 12 giugno il Comitato ha consegnato al Presidente del Consiglio un ampio Rapporto intitolato "*Iniziative per il Rilancio - Italia 2020-2022*", accompagnato da 102 schede di approfondimento.

Le linee guida sono inoltre coerenti con il PNIEC e con il PNR, di cui è parte integrante il Piano Sud 2030, presentato dal Presidente del Consiglio il 14 febbraio 2020.

Il Piano di Rilancio del Governo è costruito intorno a **tre 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. Modernizzare seguendo tale percorso è inoltre presupposto per la realizzazione della transizione ecologica, che consideriamo il secondo pilastro del Piano di rilancio.

La **transizione ecologica** dovrà essere la base del nuovo modello di sviluppo su scala globale. Per avviarla sarà necessario intervenire sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta.

In primo luogo, occorre ridurre drasticamente le emissioni di gas clima-alteranti in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo. In secondo luogo sarà necessario 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.

Nell'ambito delle politiche di transizione ecologica, si ritiene prioritario incentivare una gestione efficace delle aree verdi, attraverso corposi interventi di rimboschimento e una maggiore diffusione delle stesse sul territorio urbano e periurbano.

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 della maggiore parte 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*.

Per quanto attiene al lato dell'offerta, l'Italia deve diventare produttrice di beni e servizi coerenti con la transizione ecologica, quali – ad esempio – la produzione di materiali ecocompatibili, la fornitura di tecnologie per la gestione dei rifiuti urbani e industriali, la conversione all'elettrico del settore automobilistico.

Si dovrà inoltre investire nella “**bellezza**” dell'Italia quel capillare intreccio di storia, arte, cultura e paesaggio, che costituisce il tessuto connettivo del Paese. A tal fine è necessario rafforzare la tutela dell'immenso patrimonio artistico, culturale e naturale e, nello stesso tempo, promuoverne la fruizione, consolidandone le potenzialità e la capacità di attrazione di flussi turistici.

Inclusione sociale e territoriale vuol dire ridurre le disuguaglianze, la povertà e i divari, che impediscono a tutti i cittadini di partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati accettabili. A tal fine, è necessario garantire un livello più uniforme di accesso all'istruzione e alla cultura, con particolare riferimento alla conoscenza degli strumenti digitali.

Favorire l'inclusione presuppone il miglioramento della qualità della vita nei centri urbani e nelle aree periferiche, la riduzione dei *gap* infrastrutturale, di quello occupazionale, nonché nell'accesso ai servizi e beni pubblici, soprattutto fra Nord e Sud. Migliorare l'inclusione richiede, infine, il rafforzamento del sistema sanitario, duramente colpito dalla pandemia, per tutelare la salute di tutti.

La realizzazione della **parità di genere** richiede di intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione in essere nei confronti delle donne, che riguardano, prioritariamente, la partecipazione al mondo del lavoro, la 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 nell'accesso alle posizioni decisionali a livello politico, economico e sociale.

Per realizzare le linee strategiche, il Piano di Rilancio individua nove direttrici di intervento:

- 1) Un Paese completamente digitale

- 2) Un Paese con infrastrutture sicure ed efficienti
- 3) Un Paese più verde e sostenibile
- 4) Un tessuto economico più competitivo e resiliente
- 5) Un piano integrato di sostegno alle filiere produttive
- 6) Una Pubblica Amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese
- 7) Maggiori investimenti in istruzione, formazione e ricerca
- 8) Un'Italia più equa e inclusiva, a livello sociale, territoriale e di genere
- 9) Un ordinamento giuridico più moderno ed efficiente

Il PNRR si inquadra in questa più generale strategia del Governo e fa leva sulle risorse messe a disposizione dalla UE per contribuire alla ripresa economica del Paese. Gli investimenti e le riforme previste dal PNRR – come detto sopra – da un lato sono coerenti con la strategia di rilancio del Governo, dall'altro contribuiscono a perseguire gli obiettivi economici e sociali concordati in sede europea e a rispondere alle Raccomandazioni specifiche rivolte al nostro Paese.

I.4 LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO AL PAESE

La Commissione europea ha specificato che i contenuti ed i principi ispiratori dei PNRR dovranno basarsi su alcune direttrici comuni: contribuire alla transizione ambientale; alla resilienza e sostenibilità sociale; a transizione digitale, innovazione e competitività.

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

A queste priorità comuni si dovranno affiancare quelle derivanti dalle Raccomandazioni specifiche al Paese pubblicate a maggio con il Pacchetto di Primavera e successivamente approvate dal Consiglio Europeo, che all'Italia richiedono di adottare, nel 2020 e nel 2021, provvedimenti volti a:

- 1) attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, incrementando nel contempo gli investimenti; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali;
- 2) fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione;

rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali;

- 3) garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; accelerare i progetti di investimento pubblici in fase avanzata di progettazione e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla efficiente gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali;
- 4) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

La Commissione ha comunque evidenziato la perdurante necessità di mantenere alta l'attenzione sulla correzione degli squilibri macroeconomici e sulla promozione della transizione verde e della trasformazione digitale. A tal fine, la sfida che si pone ai Paesi Membri è quella di affiancare le nuove priorità a quelle fissate dalle Raccomandazioni del 2019, che la Commissione considera ancora rilevanti ai fini della risposta di *policy* agli squilibri macroeconomici dell'Italia.

Rimane quindi essenziale che l'azione del Governo sia sempre orientata a politiche di bilancio prudenti e alla sostenibilità del debito. Tali elementi pesano, infatti, in maniera decisiva sugli squilibri macroeconomici dell'Italia, identificati dalla Commissione nell'elevato debito pubblico e nella bassa crescita della produttività¹.

¹ Country Report 2020

Raccomandazioni 2020	Raccomandazioni 2019
<p>Racc. 1 - Attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. Quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti. Rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.</p>	<p>Racc. 1 - Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1per cento nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6per cento del PIL. Utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. Attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica</p>
<p>Racc. 2 - Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. Rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.</p>	<p>Racc. 2 - Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità. Migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.</p>
<p>Racc. 3 - Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica. Concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali.</p>	<p>Racc. 3 - Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza. Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.</p>
<p>Racc. 4 - Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. Migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione.</p>	<p>Racc. 4 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore, con particolare riguardo al regime di insolvenza. Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.</p>

	<p>Racc. 5 - Favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.</p>
--	--

II. SFIDE E MISSIONI DEL PROGRAMMA DI RIPRESA E RESILIENZA

II.1 GLI OBIETTIVI E LE SFIDE PER L'ITALIA

Coerentemente con gli obiettivi enunciati dalla Commissione Europea nel formulare la proposta di regolamento per *Next Generation EU*, nonché con il Piano di Rilancio del Governo, la strategia complessiva di riforma e politica economica del PNRR contribuirà al raggiungimento di **obiettivi quantitativi** di lungo termine.

Tali obiettivi possono essere inizialmente riassunti come segue:

- Raddoppiare il tasso medio di crescita dell'economia italiana (0,8% nell'ultimo decennio), portandolo quantomeno in linea con la media UE (1,6%)
- Aumentare gli investimenti pubblici per portarli almeno al 3% del PIL
- Portare la spesa per Ricerca e Sviluppo (R&S) al di sopra della media UE (2,1%, rispetto al nostro attuale 1,3%)
- Conseguire un aumento del tasso di occupazione di 10 punti percentuali per arrivare all'attuale media UE (73,2% contro il 63,0% dell'Italia)
- Elevare gli indicatori di benessere, equità e sostenibilità ambientale
- Ridurre i divari territoriali di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale e livello dei servizi pubblici
- Aumento dell'aspettativa di vita in buona salute
- Promuovere una ripresa del tasso di natalità e della crescita demografica
- Abbattere l'incidenza dell'abbandono scolastico e dell'inattività dei giovani
- Migliorare la preparazione degli studenti e la quota di diplomati e laureati
- Rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte di calamità naturali, cambiamenti climatici, crisi epidemiche e rischi geopolitici
- Promuovere filiere agroalimentari sostenibili e combattere gli sprechi alimentari
- Garantire la sostenibilità e la resilienza della finanza pubblica

Gli assi portanti e prioritari del PNRR saranno la **transizione verde e digitale** del Paese, ai quali saranno destinate la maggior parte delle risorse disponibili nello strumento di riprese e resilienza, in linea anche con le indicazioni della Commissione.

Si tratta di una graduale ma effettiva trasformazione dell'economia del nostro Paese che non potrà realizzarsi senza una forte spinta proveniente dagli **investimenti pubblici**,

unitamente al rafforzamento degli incentivi agli investimenti privati, che dovrà produrre un salto di qualità nelle **dotazioni infrastrutturali** del Paese.

Una forte accelerazione nell'accumulazione di capitale materiale e immateriale è funzionale anche a superare rapidamente gli effetti negativi del blocco produttivo e della perdita di investimenti generati dalla crisi pandemica.

L'obiettivo di incrementare fortemente gli investimenti pubblici, sarà accompagnato da **interventi e riforme** volti a rafforzare la competitività dell'economia, a migliorare l'equità e l'inclusione sociale – ponendo al centro dell'azione politica la persona – e ad assicurare il riequilibrio territoriale, ampliatisi notevolmente nell'ultimo decennio.

In parallelo si punterà ad incrementare la **spesa pubblica per la Ricerca e Sviluppo (R&S) e per l'istruzione**, in special modo terziaria, in misura tale da chiudere il *gap* di spesa in rapporto al PIL nei confronti della media UE-27 e collocarci al di sopra di quel livello nell'arco temporale del programma, con un rilevante effetto sull'incremento della produttività nel medio periodo. Un ruolo rilevante per accrescere la produttività è legato a politiche che consentano l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze e che rafforzino le sinergie tra mondo del lavoro, imprese e istruzione, riducendo il marcato disallineamento fra le qualifiche richieste e quelle disponibili (*skills mismatch*).

Questi obiettivi non potranno essere raggiunti senza un netto miglioramento nella **qualità ed efficienza dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione** e un profondo **cambiamento nel modo di concepire il suo ruolo e la sua missione**.

Il PNRR sarà costruito secondo una sequenza logica:

- le **sfide** che il Paese intende affrontare;
- le **missioni** del programma a loro volta suddivise in **cluster (o insiemi) di progetti** omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse;
- i singoli **progetti** di investimento, che saranno raggruppati nei clusters;
- le iniziative di **riforma** che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento.

Le **sfide** incluse nel PNRR possono essere così sintetizzate:

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

II.2 LA DEFINIZIONE DELLE MISSIONI E DEGLI AMBITI TEMATICI DEI CLUSTER

Le sei missioni in cui si articolerà il PNRR rappresentano aree “tematiche” strutturali di intervento. A loro volta le missioni sono suddivise in *cluster* (insiemi) di progetti

omogenei e funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.

Le sei **missioni** sono:

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per la mobilità
4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura
5. Equità sociale, di genere e territoriale
6. Salute

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo

Per quanto riguarda la **digitalizzazione e l'innovazione**, l'Italia deve rimediare al notevole *gap* rispetto alla media UE, anzitutto in termini di spesa per R&S, di capacità di ritenere e attirare competenze, di percorsi formativi, di copertura e velocità delle connessioni fisiche di rete, di competenze digitali e di servizi (in special modo della PA) direttamente e facilmente accessibili via internet.

Lo *European Innovation Scoreboard* colloca stabilmente l'Italia nel gruppo dei Paesi 'moderatamente innovatori' insieme ai Paesi mediterranei e dell'Europa Orientale.

Il numero di ricercatori ogni 10,000 abitanti in Italia è di 23,1, poco più della metà della media UE; solo il 76 per cento della popolazione di 16-74 anni utilizza i servizi online in Italia a fronte dell'87 per cento dell'UE nel 2019; soltanto il 22 per cento dei cittadini dimostra competenze digitali avanzate, con quote fortemente differenziate per età e per aree geografiche.

Nell'ambito di questa missione, il Governo punta alla **digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, dell'istruzione, della sanità e del fisco**, in modo da rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino, e alle imprese, specialmente nell'ambito della gestione dei contributi comunitari, lo sviluppo delle infrastrutture e servizi digitali del Paese (*datacenter* e *cloud*), nonché a promuovere investimenti che favoriscano l'innovazione in settori strategici (agroalimentare, telecomunicazioni, trasporti, aerospazio). In questo contesto, ciascun cittadino e ciascuna impresa sarà dotato di un'identità digitale unica. L'innovazione digitale consentirà di migliorare l'efficienza del sistema produttivo, con particolare riferimento alle filiere produttive strategiche (settore agroalimentare, industriale e turistico/culturale) e al *Made in Italy*. L'introduzione sempre più pervasiva delle tecnologie digitali richiederà il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche con il completamento della **rete nazionale di telecomunicazione in fibra ottica** e gli interventi per lo sviluppo delle **reti 5G**. Tali investimenti dovranno riguardare tutte le aree del Paese (anche nelle aree a fallimento di mercato) e tutte le componenti della popolazione (con l'inclusione di quelle deboli e della popolazione a basso reddito).

La Pubblica Amministrazione può anche svolgere funzione di catalizzatore della digitalizzazione del settore privato sfruttando il suo ruolo di maggiore centrale di acquisto

del Paese. In questa prospettiva, la Pubblica Amministrazione potrebbe richiedere la piena digitalizzazione delle procedure di interazione con i suoi fornitori.

Con riferimento alla **competitività e resilienza del sistema produttivo** occorre agire su diverse leve per rafforzare e modernizzare la capacità operativa delle imprese del nostro Paese, seconda manifattura in Europa e dotata di aree di eccellenza. In primo luogo, è necessario favorire i processi di trasformazione digitale delle imprese italiane, potenziando gli strumenti per la transizione del sistema produttivo e completando il processo di infrastrutturazione digitale. L'Italia deve ambire ad essere un Paese innovatore, *leader* nelle tecnologie di frontiera, e a tal fine è indispensabile una crescita sensibile degli investimenti privati in R&S, che colmi un *gap* strutturale e di lungo termine con le principali economie europee.

Rafforzare il Paese significa anche sostenere la crescita delle PMI, vero motore propulsivo del sistema Italia, potenziando la capacità delle imprese italiane di competere sui mercati internazionali e di far fronte alle crisi economiche. Sarà fondamentale favorire processi di fusione e patrimonializzazione delle micro e piccole imprese, anche stimolando la creazione di reti che possano facilitare la diffusione di conoscenze e tecnologie. Sarà anche importante potenziare gli **strumenti finanziari** per sostenere e migliorare la competitività delle imprese sui mercati internazionali. Il nostro sistema di PMI può sopravvivere alla concorrenza internazionale solo se inserito in una struttura di filiera in cui l'impresa capofila sia forte e di dimensioni compatibili con la necessità investire abbondantemente in R&D, pagare salari adeguati per attrarre forza lavoro qualificata, investire in *Marketing* e servizi finanziari. Questi rafforzamenti di filiera devono essere realizzati anche attraverso integrazioni verticali dei gruppi.

Una attenzione particolare va riservata alla promozione dell'**industria culturale** e del **turismo, vero asset strategico dell'Italia**.

La crisi ha portato molte filiere industriali a rivalutare i processi di approvvigionamento e produzione, ed è necessario ripensare gli strumenti utili ad attrarre investimenti e favorire processi di *reshoring*.

Considerato l'orientamento dell'economia italiana all'*export* e il ruolo di traino esercitato dalle aziende esportatrici sul PIL nazionale, appositi interventi saranno dedicati a promuovere l'internazionalizzazione delle imprese, quale fattore di rilancio e di maggiore resilienza del sistema produttivo. Tale obiettivo sarà realizzato confermando e potenziando le iniziative straordinarie di sostegno all'*export* attivate in risposta all'emergenza sanitaria, inclusi gli strumenti finanziari e di assicurazione dedicati alle imprese esportatrici, e sviluppando campagne di promozione volte ad accompagnare l'internazionalizzazione anche delle micro, piccole e medie imprese.

Occorre anche favorire l'internazionalizzazione produttiva, soprattutto ove sia finalizzata a rispondere meglio alle esigenze del mercato, intercettando le preferenze dei consumatori

2. Rivoluzione verde e transizione ecologica

La Missione inerente la **rivoluzione verde e la transizione ecologica**, richiede che l'Italia, che pure ha registrato progressi nella riduzione delle emissioni di gas serra, nell'aumento della quota di energia soddisfatta con fonti rinnovabili e nel miglioramento dell'efficienza energetica, intensifichi il proprio impegno per far fronte ai nuovi più ambiziosi obiettivi europei di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, fissati dallo *European Green Deal*. Questa modifica strutturale del nostro sistema energetico aiuterà anche la riduzione dell'inquinamento locale: il 3,3 per cento della popolazione vive in aree dove sono superati i limiti delle sostanze inquinanti presenti nell'aria fissati dalle direttive europee. Anche l'inquinamento del suolo e delle acque è elevato, soprattutto nella pianura padana. Andranno anche mitigate le conseguenze dei cambiamenti climatici che mettono a rischio la disponibilità idrica per tutti gli usi, accrescono la frequenza e l'intensità degli eventi idrogeologici con ricadute sul sistema produttivo e sulle famiglie.

Nell'ambito di questa missione, il Governo punterà a favorire la realizzazione di un ampio programma di investimenti al fine di conseguire gli obiettivi dello *European Green Deal*. Gli investimenti dovranno mirare alla de-carbonizzazione del settore energetico attraverso il potenziamento delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, una drastica ridefinizione del settore dei trasporti (partendo dalle linee delineate dal PNIEC) e il miglioramento della qualità dell'aria, oltre al potenziamento delle fonti rinnovabili. Un ruolo importante avrà l'adozione di piani urbani per il miglioramento della qualità dell'aria e per la forestazione urbana, anche per il loro impatto sulla qualità della vita dei cittadini. Per favorire i processi di transizione e il raggiungimento dei target del *Green Deal Europeo* andranno anche create infrastrutture che favoriscano una graduale de-carbonizzazione dei trasporti e la mobilità di nuova generazione.

Al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, dei fabbricati produttivi rurali, degli stabilimenti produttivi, e delle strutture sanitarie andrà affiancata anche una loro messa in sicurezza che ne accresca la resilienza rispetto agli eventi naturali.

Altri interventi riguarderanno una gestione accorta delle risorse naturali, la promozione dell'economia circolare e misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici: dalla gestione integrata del ciclo delle acque e dei rifiuti al miglioramento dello stato delle acque interne e marine; da una maggiore efficienza nell'uso delle risorse idriche a interventi per migliorare la capacità di adattamento del sistema produttivo ed agricolo ai cambiamenti climatici. Inoltre, si punterà alla riqualificazione del territorio nell'ambito del contenimento del consumo di suolo e della mitigazione dei rischi idrogeologici e sismici. Saranno, infine, promossi investimenti per la riconversione delle imprese verso modelli di produzione sostenibile, anche promuovendo i principi della bioeconomia e della economia circolare e incentivando la diffusione delle certificazioni ambientali.

3. Infrastrutture per la mobilità

Le **Infrastrutture per la mobilità** richiedono investimenti e una maggiore efficienza dei processi autorizzativi. Investimenti sono necessari innanzitutto per migliorare l'intermodalità tra i diversi sistemi e le diverse reti di trasporto, anche nell'ottica di una maggiore resilienza e sostenibilità ambientale, nonché per garantire il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Nell'ambito di questa missione, il Governo intende puntare, in primo luogo, sulla rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete per passeggeri e merci con il completamento dei corridoi TEN-T. Altri interventi riguarderanno la rete stradale e autostradale con un'attenzione particolare per ponti e viadotti. Saranno, inoltre, introdotte anche in questo settore le tecnologie informatiche con la formazione degli *Smart District*. Infine, alcuni interventi saranno finalizzati alla promozione dell'intermodalità logistica integrata per le merci, di una mobilità a supporto del turismo lento e sostenibile, con specifico riferimento alle ferrovie turistiche.

4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura

Per la missione relativa **all'istruzione, formazione, ricerca e cultura**, il PNRR punterà a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione in termini di ampliamento dei servizi per innalzare i risultati educativi (i risultati dei test internazionali sull'acquisizione delle competenze, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico e del fenomeno dei NEET, l'aumento della quota di diplomati e laureati, l'aumento della partecipazione all'attività formativa degli adulti).

Al miglioramento della qualità dei sistemi contribuiscono gli interventi per allineare ai parametri comunitari il rapporto numerico docenti/discenti per classe, nelle scuole e nelle università, gli interventi di supporto al diritto allo studio, nonché gli interventi infrastrutturali per innalzare la qualità degli ambienti di apprendimento (riqualificazione energetica e antisismica, cablaggio con fibra ottica, infrastrutture per *e-learning*).

Con riferimento alla didattica ed ai relativi strumenti, il Governo punterà al miglioramento della qualità della formazione scolastica attraverso la digitalizzazione dei processi e degli strumenti di apprendimento e l'adeguamento delle competenze alle esigenze dell'economia ed agli *standard* internazionali. In questo quadro, saranno anche adottate iniziative per la riqualificazione, formazione e selezione del personale. In tal modo, l'Italia potrà conseguire progressi nell'ambito delle conoscenze digitali, economiche e istituzionali e potrà contrastare più efficacemente l'abbandono scolastico.

Si interverrà, inoltre, con politiche specifiche per rafforzare le competenze dei laureati e dei dottori di ricerca, in particolare con riferimento agli ambiti delle discipline STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), del digitale e dell'ambiente. Si potenzieranno quindi percorsi di formazione superiore e di laurea professionalizzanti e percorsi di dottorato finalizzati al lavoro nelle imprese e nella pubblica amministrazione.

Infine, un'attenzione particolare sarà rivolta alla popolazione in età lavorativa con politiche di *lifelong-learning* e formazione dei lavoratori e dei cittadini disoccupati e

inattivi, anche al fine di favorire la mobilità del lavoro tra imprese e settori produttivi a seguito della digitalizzazione. Sarà, inoltre, potenziata la rete degli Istituti tecnici superiori (ITS) da connettere in maniera più forte alle esigenze e alla vocazione economica dei singoli territori.

Con riferimento alle infrastrutture scolastiche e universitarie, la digitalizzazione e la transizione *green* ne richiederanno la riqualificazione o ricostruzione in chiave di efficienza energetica e antisismica ed il cablaggio con fibra ottica. È altresì necessario potenziare le infrastrutture per l'*e-learning*, che si è dimostrato uno strumento determinante per garantire la continuità dei percorsi formativi ed educativi nel periodo in cui erano in vigore le misure più restrittive per il contenimento del contagio da Covid-19.

Con riferimento al diritto alle competenze, si rafforzeranno gli strumenti volti ad agevolare l'accesso alla formazione avanzata di studenti meritevoli ma provenienti da famiglie con disagio economico e sociale. Ciò consentirà anche di rafforzare la coesione economica e culturale del Paese, presupposto imprescindibile per migliorare il contesto operativo e rilanciare anche per questa via la crescita della produttività.

Per quanto riguarda la ricerca, si interverrà inoltre con azioni volte a supportare i giovani ricercatori, a potenziare la ricerca di filiera e le infrastrutture di ricerca, al fine di cogliere le sfide strategiche per lo sviluppo del Paese. Saranno creati, inoltre, gli *innovation ecosystems*, luoghi di contaminazione di didattica avanzata, ricerca, laboratori pubblico-privati e terzo settore per rafforzare le ricadute sociali ed economiche delle attività di ricerca.

Il miglioramento dei percorsi formativi e delle condizioni di accesso alla formazione avanzata rappresenta una condizione essenziale per favorire una più stretta interazione tra mondo universitario, ricerca, imprese ed istituzioni. A tale scopo, con riferimento al potenziamento della ricerca, si promuoverà l'integrazione tra ricerca pubblica, mondo produttivo e istituzioni, si potenzieranno le iniziative finalizzate a creare forti sinergie tra i diversi operatori, puntando a stimolarne la propensione a innovare, attraverso attività di ricerca di filiera, soprattutto con riferimento alle imprese di minore dimensione.

5. Equità sociale, di genere e territoriale

In relazione al raggiungimento **dell'equità sociale, di genere e territoriale**, l'Italia deve intensificare l'impegno ad eliminare le disparità di genere nel mondo del lavoro e nella vita sociale, un problema strutturale che ci colloca agli ultimi posti in Europa da molti punti di vista, con particolare riferimento al tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Più in generale, le disuguaglianze di reddito e ricchezza si sono fortemente accentuate negli anni successivi alla crisi finanziaria globale, così come sono cresciuti gli indici di povertà assoluta e relativa. Permangono e si sono ampliate notevoli disparità a livello territoriale in termini di reddito, occupazione, livelli di scolarizzazione.

È indispensabile evitare che tali disparità si aggravino in conseguenza della pandemia.

Gli effetti economici della pandemia potrebbero incidere negativamente anche sulle dinamiche occupazionali, già caratterizzate da una forte precarizzazione del lavoro e da alti tassi di disoccupazione concentrati soprattutto in alcune categorie di persone (giovani e donne) e in determinati territori.

Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso una economia verde e digitale sarà fondamentale prevedere un forte sostegno alla creazione di posti di lavoro e forme adeguate di tutela del reddito, specie durante le transizioni occupazionali. Un ruolo importante sarà rivestito dalle politiche di formazione dei lavoratori e dei cittadini inoccupati, volte all'acquisizione di nuove competenze e dalla promozione del *lifelong-learning*. Il PNRR prevede anche un investimento finalizzato al rafforzamento delle politiche attive per il lavoro, finora carenti, e dell'occupazione giovanile.

A questi interventi, si accompagneranno misure di contrasto al lavoro sommerso e di maggior tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. La pandemia ha drammaticamente evidenziato la necessità di implementare gli interventi in tali settori.

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 e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. È, inoltre, importante migliorare la qualità della vita quotidiana anche attraverso la rigenerazione e la riqualificazione del tessuto urbano, soprattutto periferico, valorizzando il ruolo della cultura per l'inclusione e il benessere sociale, e 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* raccordato con la riforma dell'IRPEF), politiche attive del lavoro 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).

Con riguardo alla parità di genere, il Governo prevede di adottare 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, sarà tenuta in debita considerazione in tutte le azioni da realizzare nell'ambito del PNRR, anche grazie all'introduzione di un'adeguata "valutazione di impatto sul genere".

Un'attenzione particolare sarà riservata all'*empowerment* femminile (in termini di formazione, occupabilità ed autoimprenditorialità), anche con progetti volti a favorire il reinserimento nel mondo del lavoro di categorie fragili (sia con misure fiscali che con investimenti "sulla cura"), a incentivare le capacità imprenditoriali attraverso la costituzione di un Fondo per le micro e piccole imprese femminili. L'indipendenza economica costituirà anche il pilastro per sostenere le donne vittime di violenza, attraverso l'introduzione di misure a loro riservate (es. microcredito di libertà, creazione di una Rete di Imprese contro la Violenza).

In tema di formazione, un'attenzione particolare sarà posta alla promozione delle materie STEM e delle materie finanziarie per le bambine e le ragazze, al fine di abbattere alcuni stereotipi di genere, promuovendo l'accesso a carriere maggiormente qualificate e remunerative in linea con la transizione digitale e *green*.

6. Salute

Per la missione che riguarda la **Salute**, il PNRR indirizzerà 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 sarà raggiunto innanzitutto attraverso lo sviluppo della sanità di prossimità e una più forte integrazione tra politiche sanitaria, politiche sociali e ambientali al fine di favorire un'effettiva inclusione sociale.

Si investirà nella digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, promuovendo la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e la telemedicina. Uno specifico investimento sarà prontamente avviato nell'ambito della cronicità e delle cure a domicilio, per superare le attuali carenze del sistema delle Residenze Sanitarie Assistenziali e dei presidi sanitari nelle aree rurali e marginali del Paese, in conformità alla Strategia Nazionale delle Aree Interne.

Un contributo importante sarà offerto anche dal sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica. Anche nel settore dell'assistenza medica e dei servizi di prevenzione saranno introdotte tecnologie digitali. In questo contesto, le politiche di valorizzazione del personale sanitario assumono un'importanza cruciale.

III. CRITERI DI SELEZIONE DEI PROGETTI

III.1 INTRODUZIONE

Le linee guida del PNRR sono ispirate dall'approccio strategico sin qui discusso. Il Piano sarà quindi costruito raccogliendo le proposte formulate dalle Amministrazioni, dagli enti territoriali e da potenziali co-investitori e selezionandole secondo criteri oggettivi tali da consentire il conseguimento delle missioni fondamentali e da assicurare un equo trattamento a tutte le proposte presentate. Il presente capitolo illustra tali criteri.

III.2 CRITERI FISSATI DALLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DELLA COMMISSIONE

Il primo insieme di criteri discende dalla necessità che il PNRR e tutti i progetti che lo costituiscono siano coerenti con il regolamento della *Recovery and Resilience Facility (RRF)*. La proposta della Commissione Europea per tale regolamento, attualmente in fase di negoziazione con il Consiglio e il Parlamento europeo, stabilisce i criteri di ammissibilità dei progetti che gli Stati membri potranno inserire nei rispettivi PNRR.

La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e riforme ad essi correlate. Inoltre, come già menzionato, i progetti e le iniziative di riforma dovranno essere allineati con le Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio e con le sfide e le priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale.

Lo stretto legame con il Semestre Europeo richiama anche alla necessità che le misure e i progetti contribuiscano alla correzione degli squilibri macroeconomici, in particolare per i Paesi come l'Italia i cui squilibri sono stati giudicati eccessivi nell'ambito della relativa procedura (*Macroeconomic Imbalances Procedure – MIP*)

È inoltre essenziale che vi sia coerenza tra i contenuti e gli obiettivi del PNRR e le informazioni fornite nel Programma Nazionale di Riforma, nel Piano Energia e Clima (PNIEC), nei Piani presentati nell'ambito del *Just Transition Fund* e negli accordi di partenariato e altri programmi operativi della UE.

La proposta di Regolamento RRF e il relativo allegato forniscono ampie informazioni sui criteri di valutazione per l'ammissibilità dei progetti. Oltre alla coerenza con le Raccomandazioni specifiche al Paese, sono prioritari il rafforzamento del potenziale di crescita economica, la creazione di posti di lavoro e il miglioramento della resilienza economica e sociale dello Stato membro.

Inoltre, condizione necessaria per l'ammissibilità dei progetti è che i costi totali siano quantificabili, ragionevoli e commisurati all'impatto economico, ambientale e sociale

delle misure proposte. I legami e la coerenza con le riforme e le politiche di supporto devono essere chiaramente esplicitati e dovrà darsi evidenza della tempistica e delle modalità di attuazione, con *target* intermedi (*milestones*) e finali, identificando chiaramente anche il soggetto attuatore.

Periodicamente, con riferimento ai singoli progetti, i soggetti attuatori dovranno rendicontare, anche tramite piattaforme informatiche, la spesa effettiva, l'avanzamento procedurale e l'avanzamento in termini di raggiungimento dei traguardi prefissati.

In sintesi vi sono alcuni criteri stringenti di ammissibilità dei progetti:

- Piena coerenza con gli obiettivi strategici e macro-settoriali del PNRR;
- Significativo impatto positivo su crescita del PIL potenziale e dell'occupazione;
- I costi e gli impatti economici, ambientali e sociali devono essere quantificabili, motivati e ragionevoli;
- Esplicitazione dei legami e della coerenza con riforme e politiche di supporto;
- Indicazione della tempistica e modalità di attuazione, con *target* intermedi e finali;
- Chiara identificazione del soggetto attuatore;
- Se integrano progetti esistenti, devono rafforzarli credibilmente.

III.3 ULTERIORI CRITERI DI VALUTAZIONE POSITIVA DEI PROGETTI

Allo scopo di rendere la selezione più precisa e granulare si sono specificati i seguenti criteri aggiuntivi di valutazione positiva dei progetti:

- Progetti che riguardano principalmente la creazione di beni pubblici (infrastrutture, educazione e formazione, ricerca e innovazione, salute, ambiente, coesione sociale e territoriale);
- Rapida attuabilità/cantierabilità del progetto, soprattutto nella prima fase del PNRR;
- Monitorabilità del progetto in termini di specificazione delle realizzazioni attese, dei traguardi intermedi e finali, nonché collegamento tra tali realizzazioni e gli obiettivi strategici del PNRR;
- Progetti con effetti positivi rapidi su numerosi beneficiari, finora scartati per mancanza di fondi;
- Progetti che per l'implementazione e il finanziamento prevedono forme di partenariato pubblico-privato, ovvero progetti che prevedano capitali privati per la loro realizzazione;
- Patto occupazionale, oppure stima affidabile del beneficio occupazionale;
- Progetti che comportano basso consumo di suolo e favoriscono l'utilizzo efficiente e sostenibile di risorse naturali;

- Progetti che contribuiscono al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Risultano quindi premianti la piena coerenza con gli obiettivi del Piano di Rilancio del Paese (con particolare enfasi sull'innovazione e la sostenibilità ambientale e sociale), l'aderenza alle "missioni" del Piano Sud 2030, il valore aggiunto in termini di occupazione (anche nei settori a monte e a valle rispetto a quello beneficiario diretto del progetto), la creazione di beni pubblici, la rapidità di attuazione (onde non rischiare di disperdere le preziose risorse della RRF da qui al 2026), la partecipazione di capitali privati ai progetti (anche per elevare la potenza di fuoco di tutto il Programma) e la loro monitorabilità.

Naturalmente i progetti che comportano investimenti in mezzi e tecnologie italiane, sono quelli che meglio consentono di massimizzare le ricadute in termini di incremento duraturo del reddito e dell'occupazione.

III.4 CRITERI DI VALUTAZIONE NEGATIVA DEI PROGETTI

Si è ritenuto inoltre necessario specificare i criteri di valutazione negativa, ovvero di esclusione di determinati progetti:

- Progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi UE e QFP 2021-27;
- Infrastrutture che non hanno un livello di preparazione progettuale sufficiente, dati i tempi medi di attuazione e la dimensione del progetto;
- Progetti "storici" che hanno noti problemi di attuazione di difficile soluzione nel medio termine, pur avendo già avuto disponibilità di fondi;
- Progetti o misure che non hanno impatti duraturi su PIL e occupazione;
- Progetti che non presentano stime attendibili sull'impatto economico atteso (tasso di ritorno economico, impatto occupazionale duraturo, numero di beneficiari);
- Progetti per i quali non è individuato il modo di monitorarne la realizzazione;
- Progetti che non rispettino i criteri di sostenibilità.

Il processo di selezione delineato intende evitare una frammentazione del PNRR in progetti isolati e non coerenti fra di loro, non collocati all'interno di strategie inter-settoriali e che non sfruttino le economie di scala e di scopo, necessarie per un impatto significativo sugli obiettivi prefissati nel piano stesso.

Inoltre si vuole evitare l'introduzione di progetti non in linea con gli obiettivi generali o difficili da valutare e monitorare, che oltretutto potrebbero non ottenere l'approvazione in sede europea. È altresì necessario non disperdere risorse su progetti che presentino un rilevante rischio di mancato raggiungimento dei *milestones*. Parimenti, sono ancor più da scartare progetti che abbiano già incontrato significativi problemi progettuali o di attuazione.

Accanto a tali requisiti, si richiede agli Stati di valutare se altri regimi dell'Unione possano offrire un sostegno e un finanziamento adeguato ai progetti presentati. È noto infatti che i progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi UE non sono ammissibili.

Infine saranno negativamente valutati tutte le riforme e gli investimenti che non hanno impatti duraturi su PIL e occupazione e che non presentino stime attendibili sull'impatto economico atteso (ad esempio tasso di ritorno economico, impatto occupazionale, impatto ambientale, numero e tipologia di beneficiari) e per i quali non siano state individuate modalità per il monitoraggio delle realizzazioni.

IV. POLITICHE E RIFORME DI SUPPORTO AL PIANO

IV.1 INTRODUZIONE

Il Governo sosterrà le imprese e le famiglie realizzando politiche e riforme di contesto che rafforzino l'ambiente imprenditoriale, riducano gli oneri burocratici e scioglano i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività. Si tratta di politiche ad ampio raggio che agiranno sulla capacità progettuale delle pubbliche amministrazioni per aumentare sensibilmente la quota di investimenti pubblici rispetto al PIL, riducendo nel contempo il divario di valore aggiunto e reddito *pro capite* tra il Sud e la parte più dinamica del Paese. Si introdurrà anche una riforma delle concessioni statali che garantirà maggiore trasparenza e un corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti.

In questo processo, la **Pubblica Amministrazione** è un elemento chiave per la modernizzazione del Paese e per migliorare la vita dei cittadini e l'ambiente imprenditoriale. Per garantire l'effettiva capacità delle PA di soddisfare i bisogni dei cittadini e rilanciare la macchina amministrativa, si lavorerà sulla valorizzazione della *performance* organizzativa e la regolazione dello *smart working*, la semplificazione amministrativa e normativa, la riforma delle società partecipate e la disciplina degli appalti pubblici.

Un altro tassello necessario per accompagnare le misure del PNRR è costituito dalla **riforma fiscale**, finalizzata a ridurre le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema. Due delle principali linee di azione del Governo in tal senso sono la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e la revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità. Il sistema fiscale eccessivamente complesso rappresenta infatti, un significativo onere burocratico per i privati e le imprese, mentre il cuneo fiscale elevato impedisce maggiori margini di competitività alle imprese e la possibilità di offrire una retribuzione proporzionata e dignitosa al lavoratore.

Con tali interventi, accompagnati dalla costante azione di lotta all'evasione, si punterà a migliorare l'equità e l'efficienza del fisco e ad aumentare la propensione delle imprese ad investire e a creare reddito e occupazione. Infine con la revisione del sistema di incentivi ambientali, per il sostegno alle famiglie e alla genitorialità, e la partecipazione al mercato del lavoro, il sistema fiscale si allineerà con gli obiettivi ambientali e sociali a cui il Paese si ispira a livello europeo ed internazionale.

Gli ostacoli agli investimenti nel Paese risiedono, oltre che nel sistema fiscale, anche nella complessità e nella lentezza della **giustizia**. Quest'ultimo aspetto mina la competitività delle imprese e la propensione ad investire nel Paese e impone azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità dei procedimenti civili e penali in termini di

durata. Quest'ultima, pur se diminuita, è ancora eccessiva e dovrà essere ridotta con interventi di riforma processuale e ordinamentale. A ciò si dovrà accompagnare il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giustizia.

Infine, affinché il Piano di Rilancio possa dispiegare i suoi effetti in termini di maggiore occupazione, andrà affiancato da un impegno costante per migliorare il **mercato del lavoro** in termini di maggiore equità, tutelando i lavoratori vulnerabili e garantendo salari dignitosi.

Per ridurre le vulnerabilità del Paese in termini di produttività del lavoro, si dovrà agire su vari fronti, con una attenzione particolare al rafforzamento degli incentivi fiscali al *welfare* contrattuale e alla promozione della contrattazione decentrata.

IV.2 INVESTIMENTI PUBBLICI

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

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

Il PNRR si legherà in maniera sinergica a questa programmazione di lungo periodo, garantendo gli obiettivi di riequilibrio territoriale fissati dalla legge (c.d. clausola del 34%).

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

Al riguardo, la codificazione puntuale degli investimenti pubblici negli atti di finanziamento è un presupposto essenziale non solo per il monitoraggio, ma soprattutto per ridurre i tempi delle fasi amministrative necessarie all'erogazione dei finanziamenti stessi e all'avvio degli interventi.

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

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

In linea con l'obiettivo generale di rilanciare gli **investimenti, sia pubblici che privati**, verranno messe in campo tutte le azioni necessarie per garantire appalti pubblici efficienti, trasparenti e con tempi certi, anche intervenendo sul complesso delle disposizioni per introdurre, nel rispetto delle direttive comunitarie, gli strumenti di flessibilità che consentano la celerità delle procedure e la semplificazione documentale, nonché l'integrazione dei processi autorizzativi omologhi, attualmente gestiti da enti differenti, rivedendo alcune disposizioni oggi presenti nel **Codice degli appalti**. Ciò al fine di ottenere un chiaro e semplificato quadro giuridico per gli amministratori e gli operatori economici, superando gli elementi di criticità e d'incertezza ed in particolare delineando un sistema puntuale definito dalle responsabilità degli amministratori.

Alcuni interventi sono già stati introdotti con il decreto-legge in materia di semplificazioni per accelerare e snellire le procedure di appalto e realizzazione delle opere. Gli interventi saranno sempre ponderati con l'attenzione alla legalità, al contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti pubblici e al rispetto dell'ambiente e della sicurezza. Le semplificazioni saranno volte anche ad agevolare la qualità della progettazione e la capacità delle stazioni appaltanti di agire con maggiore flessibilità.

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

In questa direzione, si intende rafforzare le modalità di digitalizzazione delle procedure di affidamento relative a tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interoperabilità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni, ivi compreso il colloquio e la condivisione dei dati

tra i sistemi telematici e tra i medesimi sistemi e gli organismi di vigilanza e controllo previsti.

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

Saranno adottate anche iniziative dirette a creare le condizioni necessarie, anche a livello di assetto istituzionale, per il concreto ed efficiente coinvolgimento di risorse private, laddove ne sussistano i presupposti, nel settore della realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, anche attraverso schemi di **partenariato pubblico privato** e di *leasing* pubblico.

Con specifico riguardo alle **concessioni autostradali**, si darà ulteriore impulso al processo di revisione, al fine di garantire una maggiore trasparenza, competitività tra gli operatori e il corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse imprenditoriale, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti, dando tempestiva attuazione alle delibere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. La rete autostradale dovrà essere adeguata alla progressiva diffusione dei veicoli elettrici, tramite la dotazione di colonnine per la ricarica veloce.

IV.3 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il livello di efficienza della Pubblica amministrazione è un indicatore fondamentale per valutare le potenzialità di crescita di un Paese, della sua attrattività e della competitività. Sulla Pubblica Amministrazione è puntato lo sguardo europeo e da essa è dichiaratamente atteso un forte intervento di trasformazione e di accelerazione.

Come si è già argomentato, la “missione digitale” è una delle principali leve per rilanciare la crescita e l'azione della macchina pubblica. Tuttavia, il processo di innovazione della PA deve essere accompagnato da ulteriori azioni di riforma, a partire da quelle finalizzate alla riqualificazione dei suoi *asset* strategici: il capitale umano (le conoscenze e le competenze dei suoi dipendenti); le strutture organizzative e l'organizzazione del lavoro pubblico; le procedure operative e le modalità di erogazione dei servizi.

Si tratta di aspetti strettamente correlati, sui quali è necessario intervenire in maniera coordinata e sinergica: lo sviluppo di una “amministrazione di competenti” richiede, infatti, nuovi strumenti tecnologici e organizzativi e forme flessibili di lavoro (*smart working*) quali condizioni per creare un'amministrazione capace e leggera, a beneficio di cittadini e imprese.

Le azioni di riforma della PA che si intendono avviare e realizzare costituiscono un programma strategico di rafforzamento delle competenze e della capacità amministrativa, quanto mai necessario per la realizzazione stessa del piano di rilancio e per un efficace utilizzo delle sue risorse.

Il rinnovamento del capitale umano, il principale *asset* immateriale delle PA, passa soprattutto per il potenziamento delle competenze tecnico-specialistiche e digitali, tanto più necessario nel momento in cui alla pubblica amministrazione si riconosce nuovamente un ruolo propulsivo e primario nella realizzazione degli obiettivi strategici per lo sviluppo e la modernizzazione del Paese. La pubblica amministrazione dovrà tornare ad essere attrattiva per le migliori intelligenze del Paese, in virtuosa competizione con il settore privato.

Il reclutamento del personale sarà realizzato con procedure innovative e semplificate totalmente digitali – anche attraverso la creazione di poli decentrati di reclutamento e formazione del personale - e sarà basato sulla definizione di profili di ruolo e modelli di competenza comuni. Oltre all’innesto di nuove professionalità, occorre intervenire significativamente sulla formazione dei dipendenti e il rafforzamento delle competenze manageriali dei dirigenti, anche attraverso una riqualificazione dell’offerta dei soggetti che erogano formazione. Il risultato atteso è quello di creare una “amministrazione competente”, che disponga, cioè, delle conoscenze tecniche per gestire i processi di cambiamento, anticipare i bisogni dell’utenza e gestire le situazioni di emergenza.

Lo sviluppo del capitale umano, delle competenze e delle capacità dei dipendenti – a partire da quelle digitali, che sono fondamentali per rendere pienamente operativi gli interventi di digitalizzazione – è essenziale per realizzare un generalizzato sviluppo della capacità amministrativa e, più in generale, dell’*empowerment* istituzionale delle PA. Il cambiamento nelle – e delle – amministrazioni richiede non tanto ulteriori e continui interventi normativi, quanto la creazione e/o l’allineamento di condizioni tecnico-organizzative, affinché le PA individuino autonomamente le proprie necessità di innovazione e, più in generale, le modalità per interpretare in modo strategico e anticipatorio la propria missione.

Lo sviluppo della capacità amministrativa della PA, realizzato superando la logica dei progetti sperimentali, sarà condotto attraverso interventi radicali di innovazione organizzativa e un cambio di paradigma del lavoro pubblico – che deve tener conto delle nuove forme flessibili di lavoro, quali lo *smart working* e del conseguente adeguamento dei sistemi di misurazione e di valutazione della *performance* - da finalizzare attraverso i “piani triennali delle azioni concrete per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni” e i “piani organizzativi del lavoro agile”.

Una “amministrazione capace” è quella che dispone di una adeguata “massa critica di competenze” e di strumenti (informatici, organizzativi e manageriali) e che, soprattutto, sa produrre innovazione e miglioramenti di *performance* duraturi di cui beneficiano i cittadini e le imprese. Un’amministrazione capace è, innanzitutto, un’amministrazione “leggera”, al servizio di cittadini e imprese”, che riduce i tempi e i costi dei procedimenti grazie soprattutto alla semplificazione amministrativa e alla digitalizzazione, che eroga servizi secondo *standard* qualitativi predefiniti elevati e che sfrutta al meglio le potenzialità offerte dalle tecnologie digitali e dallo sviluppo dei sistemi informativi.

Nel solco del decreto-legge in materia di semplificazioni, sarà realizzato un vasto programma di interventi per la **semplificazione normativa** e lo snellimento delle

procedure autorizzative e di controllo nei settori nei quali più è avvertito dalle famiglie e dalle imprese l'eccessivo carico di oneri normativi e burocratici. L'effettiva necessità di autorizzazioni, *nulla osta*, permessi verrà attentamente verificata, mirando ove possibile a sostituire i controlli *ex ante* con controlli *ex post*, favoriti anche dalle tecnologie digitali che garantiscono trasparenza e immodificabilità delle attività svolte.

La realizzazione del programma di semplificazione prevedrà azioni coordinate a livello statale, regionale e locale e obiettivi di riduzione di oneri e tempi misurabili; gli interventi riguarderanno, tra l'altro, la reingegnerizzazione dei processi quale presupposto per la loro digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati, la generalizzazione del principio "*once only*" per le autorizzazioni per le attività produttive, l'edilizia, le procedure ambientali, le rinnovabili e la banda ultra larga.

IV.4 RICERCA E SVILUPPO

Come si è già rilevato, l'Italia soffre di un ritardo significativo nei confronti della media europea sia in termini di risorse dedicate alla ricerca e sviluppo (R&S), sia in termini di risultati prodotti dalla ricerca stessa, ad esempio il numero di brevetti per abitante.

Un primo intervento è favorire l'accesso degli studenti diplomati a corsi di laurea in discipline STEM, inclusa l'informatica. Ciò significa anzitutto migliorare la didattica già nelle scuole medie e superiori per quanto riguarda la matematica, le discipline scientifiche e la programmazione informatica. Una maggiore familiarità e fiducia nell'affrontare la matematica e le materie scientifiche sarebbe di grande aiuto agli studenti delle scuole superiori quando si approssima il momento di scegliere un corso universitario. Si prevede anche una più puntuale informazione agli studenti sulle opportunità professionali offerte dalle diverse specializzazioni professionali nel presente e in prospettiva.

In parallelo al rafforzamento della didattica della scuola superiore, si interverrà per migliorare l'attuale assetto dei corsi universitari. Da un lato, rendendo le lauree triennali un percorso davvero professionalizzante, con profili maggiormente allineati alle esigenze del mondo produttivo (industria, servizi, cultura). Dall'altro, rafforzando il ruolo di approfondimento e ulteriore qualificazione delle lauree magistrali e migliorando il livello dei dottorati di ricerca, anche tramite forme di collaborazione più avanzata con istituti di ricerca e aziende impegnate nei settori più innovativi. Tutto ciò richiederà anche interventi per qualificare maggiormente il corpo docente, rendere gli atenei italiani più attrattivi e promuovere un interscambio più intenso di docenti e ricercatori con istituzioni accademiche estere.

Una seconda dimensione del ritardo nella R&S concerne le risorse pubbliche dedicate alla ricerca di base e applicata. Secondo le statistiche più aggiornate, la spesa per R&S del settore pubblico (0,17% del PIL nel 2017) è inferiore di 0,1 punti percentuali alla media UE. Il *gap* della spesa effettuata dalle università e altre istituzioni accademiche è di analoghe proporzioni (0,33% del PIL contro 0,45%). Fatto salvo il principio che risorse aggiuntive dovranno essere allocate sulla base di rigorosi criteri di efficienza e impatto tecnologico ed economico, il Governo si ripropone di accompagnare il PNRR (e

utilizzarne le risorse laddove possibile) per incrementare complessivamente la spesa per R&S e ricerca universitaria di almeno 0,2 punti percentuali di PIL nel prossimo quinquennio.

Un terzo ambito di intervento concerne la partecipazione delle imprese italiane a progetti e alleanze europee e internazionali di collaborazione su progetti di innovazione tecnologica, compresi i cosiddetti *hub* tecnologici. Un esempio tra questi è quello degli ‘Importanti progetti europei di interesse comune’ (IPCEI), un’iniziativa che all’inizio del 2019 ha definito sei catene strategiche del valore all’interno delle quali sviluppare collaborazioni di ricerca applicata: Veicoli connessi verdi e autonomi; Salute intelligente; Industria a bassa emissione di carbonio; Tecnologie e sistemi ad idrogeno; Internet delle cose industriali; Sicurezza informatica.

Recentemente, la Presidenza tedesca dell’UE ha proposto un secondo IPCEI concernente la microelettronica, con l’obiettivo di aumentare la sicurezza e la sostenibilità della componentistica microelettronica in Europa, favorendo l’integrazione e la produzione di soluzioni basate sulle tecnologie 5G e 6G, nuovi algoritmi di sicurezza dei sistemi di telecomunicazione e nuove attrezzature e processi di alta qualità da produrre in Europa. Il MISE ha già pubblicato il bando per partecipare a questa nuova iniziativa. La partecipazione agli IPCEI si basa sulla manifestazione di interesse da parte delle imprese dei rispettivi settori, ma prevede finanziamenti pubblici a sostegno degli investimenti in R&S. Il Governo dedicherà un forte impegno allo sviluppo e al successo di questa e simili iniziative.

Il quarto ambito di intervento a favore della ricerca riguarda l’istituzione di crediti di imposta per gli investimenti innovativi e verdi, anche attraverso la promozione delle certificazioni ambientali, con un’attenzione particolare alle imprese che mettono in atto investimenti rivolti alla transizione da un modello di produzione lineare a uno circolare. La sfida per i prossimi anni sarà di rendere gli incentivi strutturali in modalità che siano al contempo sostenibili per la finanza pubblica. Il Governo presenterà una proposta in tal senso.

Infine, per quanto riguarda il finanziamento dell’innovazione, si valuteranno nuove iniziative che consentano di canalizzare maggiori investimenti privati verso l’innovazione tecnologica. Questo tema si riallaccia a quello, più ampio, del risanamento e sviluppo del sistema finanziario. Il Governo intende operare affinché il sistema bancario continui a rafforzarsi e si realizzi un sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente.

Diverse azioni di natura più specifica sono state adottate recentemente e verranno ulteriormente rafforzate. Il Fondo Nazionale Innovazione (detenuto al 70 per cento da Cassa Depositi e Prestiti) ha come obiettivi principali quelli di ampliare gli investimenti diretti e indiretti, promuovere la nascita di nuovi strumenti di investimento che facilitino, ad esempio, i processi di trasferimento tecnologico da Università/Istituti di ricerca, nonché sostenere la crescita complessiva del mercato del *Venture Capital*. Inoltre, la Legge di Bilancio per il 2020 ha riproposto e rifinanziato numerosi strumenti di incentivazione per le PMI che si sono rivelati efficaci negli anni passati: il Fondo di Garanzia, la Nuova Sabatini, l’ACE. È anche operativo il Fondo Cresci al Sud, istituito

dalla Legge di Bilancio 2020 e gestito da INVITALIA, per rafforzare la crescita dimensionale delle PMI ad alto potenziale del Mezzogiorno.

Restano anche in campo altri strumenti, le Società di Investimento Semplice (Sis) di recente istituzione e le ulteriori misure per agevolare la crescita e l'aggregazione di imprese, quali i PIR e il *venture capital*.

Gli ambiti su cui agire con misure tanto di natura regolatoria quanto di incentivazione fiscale sono molteplici. Si dovrà promuovere ulteriormente il consolidamento patrimoniale delle aziende italiane e aumentare il coinvolgimento degli investitori istituzionali nel sostegno all'economia reale del Paese, nonché ampliare le possibilità di investimento tramite strumenti come gli ELTIF e i FIA, dando più competitività al nostro assetto regolatorio su fondi e SGR.

Occorrono infine interventi specifici per favorire le operazioni straordinarie di fusione, acquisizione e aggregazione fra imprese migliorandone gli assetti dimensionali, e per incentivare il trasferimento o la riorganizzazione in Italia di attività svolte all'estero anche in logica di *reshoring*, di attrazione di investimenti esteri, di riorganizzazione delle catene del valore e di rafforzamento dei rapporti di filiera.

IV.5 RIFORMA DEL FISCO

Un fisco equo, semplice e trasparente

L'alleggerimento della pressione fiscale unitamente ad un sistema impositivo favorevole alla crescita rimane una delle componenti più importanti del programma di Governo. Di recente, nell'ambito del decreto-legge "Rilancio", il Governo ha deciso di disattivare anche tutti gli aumenti di IVA e accise previsti a titolo di clausola di salvaguardia.

L'Italia condivide quanto suggerito dalla Raccomandazione specifica del Consiglio Europeo e procederà ad una revisione della tassazione per ridurre l'elevato cuneo fiscale sul lavoro e trasferire l'onere fiscale ad altre voci e in generale "dalle persone alle cose".

Il processo di riforma è già stato avviato con la Legge di Bilancio per il 2020 con l'istituzione di un apposito Fondo con una dotazione di 3 miliardi nel 2020 (5 miliardi a partire dal 2021) per aumentare l'importo netto che i lavoratori ricevono in busta paga, a parità di costo per il datore di lavoro.

Il prossimo passo consisterà in una **riforma complessiva della tassazione diretta e indiretta**, finalizzata a disegnare un fisco equo, semplice e trasparente per i cittadini, che riduca in particolare la pressione fiscale sui ceti medi e le famiglie con figli e acceleri la transizione del sistema economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Nell'ambito della riforma saranno anche razionalizzate le spese fiscali e, in particolare, saranno rivisti i sussidi ambientalmente dannosi (SAD), in base agli esiti dei lavori della Commissione Interministeriale istituita con la Legge di Bilancio per il 2020. Al contempo, le scelte fiscali dovranno supportare la politica industriale nel processo di riconversione successivo alla crisi sanitaria e accompagnare il cambiamento anche in

senso sostenibile, agevolando le produzioni in quei settori dove l'emergenza epidemiologica ha evidenziato una carenza produttiva a fronte di una evidente necessità per gli approvvigionamenti nazionali.

La crisi epidemiologica ha impresso una forte accelerazione ai processi di digitalizzazione e reso ancora più cogente l'esigenza di rispondere alle sfide fiscali poste dalla digitalizzazione dell'economia. In questa prospettiva, assume un rilievo ancora maggiore il negoziato che sta proseguendo in sede OCSE, con il pieno sostegno del Governo italiano, sulla riforma della tassazione delle multinazionali, incluse quelle digitali. L'obiettivo fissato in sede G20 è la sottoscrizione, entro la fine di quest'anno, di un accordo politico sulla parziale modifica dei criteri di allocazione internazionale della base imponibile societaria per ridurre le possibilità di *profit shifting* delle imprese multinazionali e sull'introduzione di un livello minimo di tassazione effettiva per le stesse imprese.

Sostegno alle famiglie e alla genitorialità

L'Italia è afflitta ormai da diversi anni da un quadro generale di severa crisi demografica. Come menzionato in apertura, in termini di fecondità, con 1,29 figli per donna, il nostro Paese si attesta ben al di sotto della media di 1,56 dell'Unione Europea. Il superamento di questa situazione di criticità è una questione di interesse nazionale di prioritaria rilevanza. Per questo motivo, è necessario introdurre strategie pluriennali che affrontino in modo completo la questione, analizzando tutti gli aspetti che hanno contribuito a generare tale fenomeno. Il Governo ha approvato un disegno di legge, il *Family Act*, che delega il Governo ad adottare misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia.

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

Il Governo intende sostenere la madre lavoratrice e il padre lavoratore con modalità flessibili di impiego, affinché il rientro al lavoro non sia solo transitorio. È essenziale che l'aiuto economico sia accompagnato, dunque, in modo integrato e complementare, da servizi adeguati che sollevino in parte la madre e il padre dagli oneri connessi con la cura dei figli e al contempo consentano a entrambi di realizzarsi professionalmente.

IV.6 RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Il PNRR persegue l'obiettivo di realizzare un ordinamento giuridico più moderno ed attraente attraverso tre azioni principali:

- i) la riduzione della durata del processo civile e del processo penale;
- ii) la revisione del codice civile;
- iii) la riforma del diritto societario, anche per uniformare la *governance* societaria agli *standard* UE, e la riforma della disciplina della crisi d'impresa.

La riforma della giustizia civile e penale rappresenta infatti una priorità, anche perché è sovente oggetto di raccomandazioni da parte delle organizzazioni internazionali². Quello della giustizia è un sistema molto complesso. Quando si parla della sua efficacia si considerano numerose dimensioni come l'efficienza, la certezza delle decisioni, l'accessibilità al sistema, la durata dei processi e la fiducia che i cittadini ripongono in essa. Tutto ciò contribuisce alla creazione di un ambiente imprenditoriale favorevole all'attività economica e agli investimenti. La riforma della giustizia può produrre un impatto positivo molto ampio in termini di PIL, ma si tratta di un percorso impegnativo che richiede tempo per dispiegare i suoi effetti³.

Le riforme introdotte in Italia negli ultimi anni hanno mirato a una razionalizzazione dell'esistente, che ha riguardato le sedi e le competenze degli uffici giudiziari oltre alle procedure, con particolare riferimento all'applicazione del processo telematico, all'organizzazione amministrativa e al personale. Nell'ultimo *Country Report* la Commissione Europea riconosce che le riforme della giustizia civile adottate negli anni scorsi e gli sforzi volti a incrementare il personale amministrativo hanno determinato effetti positivi sulla riduzione dell'arretrato e sulla durata dei processi.

Il Governo, consapevole della necessità di intervenire ulteriormente sulla giustizia, ha adottato due disegni di legge delega per la **riforma della giustizia civile e di quella penale**.

Il primo, approvato a dicembre scorso, ha l'obiettivo di semplificare il procedimento, adottando al tempo stesso alcune misure acceleratorie dirette ad assicurare la ragionevole durata del processo. La riforma interesserà anche gli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita, nonché il procedimento di notifica. Nel *Country Report* pubblicato lo scorso febbraio, la Commissione europea riconosce l'utilità del processo di riforma avviato con questo disegno di legge di delega.

La Commissione Europea inoltre sottolinea da tempo l'urgenza di attuare una riforma della giustizia penale - anche in relazione alle conseguenze che questa può determinare in termini di lotta alla corruzione - e di riformare il codice di procedura penale per risolvere le criticità esistenti che riguardano precipuamente il processo di appello. A

² Si vedano ad esempio, il *Country Report Italy 2020* della Commissione Europea, il 2020 *Article IV* del FMI e la *OECD Economic Survey* sull'Italia del 2019.

³ OCSE Economic Surveys - Italy 2019.

febbraio 2020, il Consiglio dei ministri ha delineato un processo di riforma⁴ che mira a favorire una gestione efficiente dei processi. Il disegno di legge di delega persegue infatti il duplice obiettivo di ridurre i flussi in entrata e deflazionare il giudizio, oltre a razionalizzare e semplificare il procedimento. Inoltre, a gennaio è entrata in vigore la riforma della **prescrizione**, che risponde alle indicazioni contenute da tempo nelle Raccomandazioni al Paese. Questo sforzo riformatore è accompagnato dalla riorganizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura, allo scopo di superare alcune criticità e rafforzarne il funzionamento. Al riguardo, ad agosto è stato adottato un disegno di legge di riforma.

Il Governo sta inoltre lavorando ad una riforma della **giustizia tributaria** sulla quale ha già inciso positivamente l'introduzione, a luglio 2019, del processo tributario telematico.

Anche la tempestiva implementazione della **riforma del Codice delle crisi di impresa e dell'insolvenza** è di fondamentale importanza. Il decreto legislativo recante il nuovo Codice⁵ è stato emanato a marzo 2019 e la sua entrata in vigore è prevista a settembre 2021.

Si considera inoltre indispensabile proporre nell'ambito del PNRR, in accompagnamento alle riforme, una serie di **interventi di natura organizzativa** diretti a rafforzare il sistema della giustizia per giungere, nel più breve tempo possibile, ad un processo giusto, efficace e celebrato in un tempo ragionevole. Si tratta non solo di attuare le politiche di digitalizzazione già avviate dal Governo mediante l'estensione della piattaforma del Processo Civile Telematico agli Uffici della Suprema Corte di Cassazione e la realizzazione del processo penale telematico, ma anche di porre in essere una serie di misure per accrescere la capacità operativa del sistema e portarlo al livello degli *standard* europei, come ad esempio il consolidamento e il miglioramento delle infrastrutture materiali, l'individuazione di specifiche unità di missione per aggredire le disfunzioni sistemiche che impediscono al sistema giudiziario di funzionare efficacemente (anche mediante la riduzione dell'arretrato), l'accrescimento delle competenze (anche digitali) dell'amministrazione, per il consolidamento dell'infrastruttura informatica, per l'efficientamento del sistema sanzionatorio e dell'inclusione sociale (anche al fine di prevenire la recidiva), per il miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori della giustizia. Si tratta di misure a medio e lungo termine, destinate a produrre effetti trasversali su tutte le aree del Paese e ad accelerare il tempo di risposta delle riforme strutturali.

IV.7 RIFORMA DEL LAVORO

Anche nel campo delle politiche del **lavoro**, il Governo intende adottare riforme e interventi per accompagnare la strategia di rilancio. Oltre alla riduzione del costo del lavoro attraverso la riduzione del cuneo fiscale, si opererà per incentivare la produttività

⁴ Disegno di legge recante deleghe al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'Appello.

⁵ Decreto legislativo n. 14 del 2019.

del lavoro con il rafforzamento degli incentivi fiscali al *welfare* contrattuale e la promozione della contrattazione decentrata in un sistema di relazioni industriale multi-livello.

Allo stesso tempo si salvaguarderà la qualità dell'impiego, il reddito e la stabilità occupazionale. La tutela del reddito dei lavoratori più fragili sarà realizzata attraverso il rafforzamento della contrattazione collettiva nazionale e delle regole della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro; contemporaneamente, l'introduzione del salario minimo legale garantirà ai lavoratori nei settori a basso tasso di sindacalizzazione un livello di reddito collegato ad uno *standard* minimo dignitoso, evitando al contempo *dumping* contrattuale e rafforzando la contrattazione nei settori in cui è più debole.

La pandemia da COVID-19 ha accelerato il processo già in atto di revisione delle modalità e dei tempi di svolgimento della prestazione lavorativa. Appare necessario intervenire favorendo i percorsi di digitalizzazione dei luoghi di lavoro e la flessibilità oraria per bilanciare le esigenze produttive dell'impresa con i bisogni di conciliazione dei lavoratori e delle lavoratrici, evitando disuguaglianze di genere. Queste misure si accompagnano ad un necessario investimento sulle competenze dei lavoratori, promuovendo formazione continua e permanente accanto ad un *reskilling* professionale mirato, che sappia intercettare le trasformazioni del mercato del lavoro conseguenti alla pandemia.

In tale ottica è necessario rafforzare i percorsi di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Nel contesto di rafforzamento della qualità del lavoro, si colloca anche la necessaria riforma dei trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro: da un lato, bisognerà agire favorendo una razionalizzazione degli attuali strumenti con cui si raggiunga la universalità del sostegno per i lavoratori; dall'altro lato, appare necessario legare sempre più il sostegno al reddito in caso di rimodulazioni dell'orario di lavoro (compresa la cassa integrazione) a percorsi formativi del lavoratore, che gli permettano di migliorare le proprie *chances* occupazionali.

V. RISORSE DISPONIBILI E POLITICA DI BILANCIO

V.1 QUADRO DELLE RISORSE DISPONIBILI PER L'ITALIA

La decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio scorso ha confermato la portata complessiva di *Next Generation EU*, modificando tuttavia la sua composizione. Il cuore del programma, la *Recovery and Resilience Facility (RRF)* ha visto un aumento dei fondi a disposizione dai 560 miliardi originariamente proposti dalla Commissione Europea a 672,5 miliardi, di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti. Sono invece usciti ridimensionate, in confronto alla proposta della Commissione, altre componenti quali *Horizon Europe* e il Fondo per la Transizione Giusta (*Just Transition Fund*).

	Risorse (miliardi di euro)	
	Complessive	Per l'Italia
Risorse disponibili attraverso il Next Generation EU (NGEU)		
Decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020		
Recovery and Resilience Facility	672,5	191,4
<i>di cui: sovvenzioni</i>	312,5	63,8
<i>prestiti</i>	360,0	127,6
ReactEU	47,5	15,2
Horizon Europe	5,0	0,5
InvestEU	5,6	-
Sviluppo rurale	7,5	0,8
Fondo per la Transizione Giusta	10,0	0,5
RescEU	1,9	0,2
Totale	750,0	208,6

La RRF verrà divisa in due fasi. La prima, pari al 70 per cento dell'importo totale a disposizione, dovrà consistere in progetti da presentare al più tardi nel 2022; le relative risorse dovranno essere impegnate entro quell'anno. La quota di sovvenzioni ricevuta da ciascun Paese riflette le condizioni economiche nella fase precedente alla pandemia, oltre al livello della popolazione. Le due variabili economiche principali sono il PIL pro capite e il tasso di disoccupazione. Viceversa, l'ammontare dei prestiti è funzione del livello del Reddito Nazionale Lordo (RNL) e non potrà superare il 6,8 per cento di tale variabile secondo i dati 2018 nell'arco temporale di tutto il programma.

Dato che i PNRR definitivi verranno presentati ad aprile 2021 e i primi *milestones* si riferiranno a giugno 2021, la RRF di fatto diventerà operativa nella seconda metà del 2021. Tuttavia, la decisione del Consiglio prevede che sulla base dei programmi presentati, i Paesi membri possano richiedere un anticipo per il 2021 pari al 10 per cento stimato dell'importo complessivo di sovvenzioni e prestiti previsti per la prima fase della RRF.

Nella seconda fase del programma, il restante 30 per cento delle sovvenzioni verrà allocato secondo una formula che riflette la caduta registrata dal PIL dei Paesi membri nel 2020 e la variazione complessiva registrata nel 2020-2021. Il calcolo si baserà sui dati Eurostat che saranno disponibili a giugno 2022. I fondi relativi alla seconda fase dovranno essere impegnati entro il 2023. I programmi di spesa finanziati dalla RRF dovranno essere completati entro il 2026.

Le risorse della RRF che dovrebbero essere allocate all'Italia sono assai rilevanti, essendo stimate pari a 191,4 miliardi. Per quanto riguarda le sovvenzioni, sulla base dei dati economici rilevanti per la prima fase del programma e delle previsioni macroeconomiche della Commissione per il 2020 e 2021, l'Italia riceverebbe fino a 63,8 miliardi complessivi. In base al livello del RNL nel 2018, l'ammontare dei prestiti dovrebbe arrivare invece a oltre 127 miliardi.

Le risorse totali fornite al nostro Paese dal NGEU sono stimate in quasi 209 miliardi, ovvero al 28 per cento delle risorse complessivamente stanziati dal programma. Si tratta di una quota molto elevata in confronto all'incidenza dell'Italia sul RNL dell'UE, che nel 2018 era pari al 13,2 per cento. Ciò testimonia da un lato l'importanza di NGEU come iniziativa per il riequilibrio della performance economica dell'Unione e, dall'altro, l'importante risultato conseguito dal Governo nel corso dei negoziati e l'opportunità che il Paese ha a disposizione se i fondi saranno impiegati in modo efficiente e secondo una strategia lungimirante.

V.2 INTERAZIONE CON LA POLITICA DI BILANCIO

È ragionevole ritenere che le sovvenzioni che i Paesi membri riceveranno nel corso del programma non contribuiranno alla formazione dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione. La valutazione dell'impatto sullo *stock* di debito pubblico verrà chiarita da Eurostat a conclusione di opportune consultazioni.

Il Governo intende utilizzare le sovvenzioni previste della RRF per conseguire un incremento netto di pari entità degli investimenti pubblici nel periodo 2021-2026. Ciò per far sì che oltre agli obiettivi di inclusione, sostenibilità, digitalizzazione e incremento dell'efficienza e della produttività, si sia in grado di conseguire anche un rilevante stimolo alla crescita del PIL.

Per quanto riguarda i prestiti che si renderanno disponibili secondo il programma NGEU, il Governo è orientato a massimizzare l'utilizzo delle relative risorse. Va tuttavia considerato che i prestiti erogati all'Italia dalla Commissione Europea, se non compensati

da riduzioni di altre spese o aumenti delle entrate, contribuiranno ad accrescere il *deficit* della PA e l'accumulazione di debito pubblico. Al PNRR dovrà pertanto affiancarsi una programmazione di bilancio volta a riequilibrare la finanza pubblica nel medio termine dopo la forte espansione del *deficit* prevista per quest'anno in conseguenza della pandemia e degli ingenti interventi di sostegno all'economia che sono stati realizzati con tre successivi decreti-legge.

Il Governo dettaglierà il sentiero di rientro del *deficit* per gli anni 2021-2023 nella Nota di Aggiornamento del DEF di prossima pubblicazione. Lo scenario programmatico includerà la previsione di utilizzo dei prestiti previsti da NGEU.