



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 19 – 2020

*Recovery Fund
elementi conoscitivi e ricadute territoriali*

ALLEGATI

XVII Legislatura – 6 ottobre 2020



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi

- Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei
- Ufficio bilancio, fondi comunitari ed extraregionali

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

I. Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

#nextgenerationitalia1

II. Memoria della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, in audizione presso la Commissione Bilancio Camera dei Deputati, l'8 settembre 2020, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund.....39

III. Memoria dell'Unione delle Province Italiane (UPI), in audizione presso la Commissione Bilancio Camera dei Deputati, l'8 settembre 2020 sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund.....47

IV. Memoria dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), in audizione presso le Commissioni riunite Politiche dell'Unione europea e Bilancio del Senato della Repubblica, il 28 settembre 2020 sulle linee guida per l'utilizzo del Recovery Fund.....61

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>

	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.
--	---

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
di cui: sovvenzioni	312,5	63,8
prestiti	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.

Audizione della Conferenza delle regioni e delle Province Autonome – 8 settembre
Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund

Lo Stato dell'arte

Il 21 luglio 2020 il Consiglio Europeo ha approvato un pacchetto complessivo di stanziamenti di risorse di 1.824,3 miliardi di euro articolato in due linee di finanziamento:

- **Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027**, che prevede tra l'altro uno stanziamento per la **Politica di Coesione 2021-2027** di **373,2 miliardi di euro**, di cui **38,26 miliardi di euro destinati all'Italia**;
- **Next Generation EU (NGEU)** anche conosciuto come **Recovery Fund**, per un importo di **750 miliardi**, suddiviso nel Programma per la ripresa e la resilienza (**PNRR**), che vede uno stanziamento di **672,5 miliardi di euro** di cui **209 miliardi sono destinati all'Italia**, e nello strumento di immediata applicazione **REACT-EU** con uno stanziamento complessivo di **47,5 miliardi di euro**, non ancora ripartiti tra stati membri (si presume che all'Italia arriverà la quota più rilevante)

Il Governo ha deciso che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) venga costruito con il coordinamento del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), coadiuvato, a livello tecnico, dal Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) e da un ulteriore gruppo tecnico di assistenza. I lavori sono partiti il 28 luglio scorso, con la convocazione del CIAE da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte che ha illustrato sinteticamente le linee di azione ed il programma di lavoro che il Governo intende adottare per l'adozione dei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), le cui risorse sono da impegnare entro il 2022 ed utilizzabili fino al 2026. Il Presidente Conte ha illustrato **la tempistica, molto stringente, per la predisposizione del Piano**, che il Governo conta di varare entro **metà ottobre**, prevedendo quindi un calendario di lavoro per la definizione dello stesso che parte immediatamente ai primi di agosto, con step successivi che prevedono una prima elaborazione già per metà agosto ed una **condivisione politica iniziale nel CIAE che si terrà il 9 settembre**.

Il percorso di elaborazione è stato coordinato dal CTV, che ha svolto numerose riunioni nel corso del mese di agosto. I lavori di istruttoria tecnica del Comitato tecnico di Valutazione (CTV), hanno fatto **emergere, almeno sino ad ora, una visione “centralistica” del percorso di elaborazione**, a partire dalla richiesta di contributi sulle schede progetto, che ha riguardato solo i rappresentanti delle Amministrazioni centrali.

A più riprese è stata offerta la piena disponibilità delle Regioni a contribuire a tali attività. In particolare, dal punto di vista del metodo, il Presidente della Conferenza delle Regioni Stefano Bonaccini, nel corso del CIAE del 28 luglio, ha proposto la **costruzione di una sede tecnica per gestire il percorso di definizione del Piano**, da concretizzare preliminarmente con una sorta di “Patto territoriale con le rappresentanze locali” che renda protagonisti del percorso non solo le Regioni ma anche le Province ed i Comuni.

Il percorso di raccolta delle schede progetto da parte delle amministrazioni centrali è proseguito, anche attraverso vari incontri bilaterali, senza che sia mai stato realmente attivato un coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie Locali; le Regioni hanno solo incontrato il Ministro Amendola il 10 agosto e, in seduta ristretta, il 24 agosto. Nel corso di quella occasione il Ministro si è impegnato a far avere, **entro fine agosto, una “matrice” del lavoro in atto che rendesse possibile una prima valutazione di merito per la successiva interlocuzione con il sistema delle Regioni**.

Tale matrice non è ancora stata resa disponibile.

Alla fine della scorsa settimana il Ministro Amendola ha informato i partecipanti che, dopo la riunione del CTV del 7 settembre, preparatoria del CIAE (del 9 settembre), in cui saranno condivise e deliberate le Linee Guida del Piano Nazionale di Riforma e Resilienza (PNRR), relativamente ai grandi temi in cui si articolano gli obiettivi del Piano (*Green Deal*, Digitale, Coesione sociale), che verrà consegnato al Parlamento prima di aprire la trattativa con la Commissione europea sui progetti il percorso sarà il seguente:

- l'**8 settembre** sarà convocata la **cabina regia con Regioni**, ANCI e Province;
- il **9 settembre**, ore 10.00, sarà convocato il CIAE. All'OdG vi saranno: il PNRR; la Conferenza sul Futuro dell'Europa (competenza MAECI) e l'Accordo Italia-UE su Migranti;

Dopo il CIAE del 9 settembre, inizierà una fase più stringente in cui si procederà alla revisione del numero e delle risorse per i progetti. La Commissione europea (Commissario Gentiloni) si aspetta un'interlocuzione informale da ottobre. A settembre arriveranno anche i *template* ufficiali predisposti dalla Commissione europea.

È anche iniziata un'interlocuzione con il Ministro Provenzano e con il Dipartimento Politiche di Coesione sul coordinamento con i Fondi SIE del QFP 2021-2027. Al riguardo, vi sono diverse possibilità di complementarità, per cui molti progetti raccolti possono essere finanziati anche sui PON e sui POR.

Il ruolo delle Regioni

Come già sottolineato, le Regioni hanno manifestato – dopo la riunione iniziale del CIAE del 28 luglio - la loro disponibilità a svolgere un ruolo attivo sia in sede tecnica, nell'ambito delle riunioni del CTV, sia in sede politica nel corso di un incontro con i Ministri Boccia ed Amendola, svoltosi il 10 agosto 2020, relativo alla partecipazione delle Regioni al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, da cui è emersa **la necessità di coinvolgimento (anche se non precisata nelle forme e nei modi)** del sistema delle Regioni nel percorso di predisposizione del Piano stesso. Tale coinvolgimento andrebbe costruito mediante l'interlocuzione tra Governo ed un "Gruppo di Coordinamento" delle Regioni che vede, oltre al Presidente Bonaccini, la Presidente Tesei dell'Umbria (Coordinamento Affari Europei), l'Assessore alle Risorse della Regione Lombardia, Davide Caparini (Coordinamento Affari Finanziari) e il Vicepresidente della Regione Campania, Fulvio BonavitaCola (Coordinamento Infrastrutture).

Il 24 agosto si è svolto un incontro tra questo gruppo e il Ministro Amendola, che ha affrontato alcuni nodi sostanziali riguardo modalità e tempi del coinvolgimento, a partire dal ruolo che le Regioni dovrebbero essere chiamate a svolgere.

In particolare, è stata sottolineata e ribadita la necessità:

- di tener conto della dimensione territoriale, in quanto - anche prendendo per buona la tesi dei progetti "nazionali" essi hanno un'inevitabile ricaduta nei diversi territori;
- di coordinare e non sovrapporre le attività di elaborazione del PNRR e di individuazione dei relativi progetti con le attività della programmazione 2021-2027, visto l'inevitabile "incrocio" tra i diversi livelli di programmazione (nazionale, regionale, e locale);

- di tener conto delle competenze istituzionali (concorrenti o esclusive) delle Regioni (dalle attività produttive alla tutela dell'ambiente, dal trasporto pubblico locale alla tutela del territorio, dalla sanità alle politiche sociali),
- di condividere con i Ministeri di spesa dei diversi livelli decisionali, tenendo presente che si parla sempre di progetti di “pronta spesa” e con impatto significativo sulla ripresa.

Il punto di partenza resta comunque la definizione di un ruolo per le Regioni, da cui discenderebbero anche le modalità operative su cui impostare il confronto con il Governo e le tempistiche di tale percorso. Seguendo quanto sostenuto in più occasioni dalla Conferenza delle Regioni, la proposta delle Regioni è che esse si pongano “*come soggetto catalizzatore per realizzare sul territorio gli investimenti nell’ambito delle priorità condivise fra i livelli istituzionali*”, una sorta di hub programmatico degli investimenti nell’ambito delle priorità definite a livello nazionale).

Il Ministro, come detto, si è impegnato a far avere al Gruppo di Coordinamento una “matrice” che dovrebbe consentire di avviare un’interlocazione concreta sul merito delle scelte di programmazione e sul loro impatto economico, sociale e territoriale. Tale “matrice”, al 5 settembre 2020, non è ancora nella disponibilità del Gruppo di Coordinamento.

Le Priorità di policy

Quali scelte si aspettano le Regioni nel PNRR?

Un primo punto di riferimento per il sistema delle Regioni non può che essere quanto già condiviso e presentato insieme nel documento sui 50 anni delle Regioni, in cui le Regioni stesse hanno assunto unitariamente proposte concrete per:

- migliorare l’organizzazione dei servizi pubblici essenziali quali, prioritariamente la sanità, il welfare, la scuola;
- una moderna organizzazione del mondo dell’impresa e del lavoro;
- la messa in sicurezza e un più efficiente governo del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti;
- una rafforzata valorizzazione e una più intensa tutela dei beni ambientali, paesaggistici, culturali.

Priorità politiche – Il riferimento sempre nel quadro del documento presentato dalle Regioni per i loro 50 anni, va, in particolare, alla **transizione verde e alla transizione digitale da un lato e al rafforzamento della coesione sociale ed alla tutela della salute**, dall’altro.

Su di esse occorre declinare il tema della **coesione territoriale**, intesa sia come riconoscimento delle specificità dei diversi territori e regioni sia delle necessità **di ridurre i divari tra le regioni**, calibrando e disegnando le politiche e gli investimenti per un effettivo, efficace e duraturo riequilibrio, al fine di colmare i gap socioeconomici ed infrastrutturali tra le aree del Paese, armonizzando e riequilibrando le misure e le risorse. Una strategia pensata sulle medie nazionali, non coglie le vere necessità, le opportunità e le risposte che l’Europa si attende da questo sforzo straordinario, orientato alle prossime generazioni (Next Generation Europe), le cui risorse dovranno supportare la fase di “ripresa e resilienza”, affrontando come priorità assoluta il problema della rimozione dei gap infrastrutturali e sociali nel Mezzogiorno, con investimenti e riforme.

Le priorità di policy dovranno dunque rispondere alla dimensione nazionale ed alla necessità di una **rinnovata coesione territoriale**, con riferimento al Nord e al Sud del Paese ma anche pensando ai divari tra centri e periferie, aree urbane e aree interne. Sarà altresì strategico continuare a far leva

sulla perequazione infrastrutturale, quale modalità per ridurre non soltanto il deficit infrastrutturale ma soprattutto i servizi resi, a domanda singola aggregata, per i cittadini, le famiglie e le imprese, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Le Regioni sono pronte ad impegnarsi ad agire in modo tale da **conseguire un nuovo rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale** di tutte le aree del Paese, perché l'indebolimento strutturale del modello di sviluppo di alcune aree rappresenta un freno alla ripresa dell'intero Paese; proponendosi, in quanto espressione qualificata della dimensione territoriale, per svolgere un ruolo da protagoniste per assicurare la necessaria cooperazione programmatica e tecnica-amministrativa tra centro e territori ed essere presidio attivo atto a garantire la qualità e l'efficacia dell'azione e la messa a terra delle politiche, degli investimenti e degli interventi.

Riguardo alle tematiche della **transizione verde**, è fondamentale che il coinvolgimento avvenga nella **logica dell'Agenda 2030**, che impone il superamento della programmazione settoriale e verticale in favore della **programmazione integrata** dove gli obiettivi delle policy sono coordinati e l'azione delle istituzioni è frutto di un forte Patto di collaborazione. Esse andrebbero declinate nel sostegno alla transizione del sistema economico da lineare a circolare, alla decarbonizzazione del sistema produttivo, ma anche nell'adottare una maggiore attenzione verso il capitale naturale e la biodiversità.

Sono necessari investimenti per un grande Piano di promozione integrata (prodotti made in Italy, cultura e agroalimentare) e di posizionamento strategico dell'immagine turistica dell'Italia nel mondo, puntando su un turismo di qualità, rilanciando i brand più prestigiosi, concretizzando l'Italia come il Paese più desiderato al mondo per la propria identità e stile di vita, per le eccellenze culturali ed artistiche uniche al mondo.

Una particolare attenzione, anche alla luce della necessità di fare "pronta spesa" va alla possibilità di programmare investimenti per il completamento del comparto infrastrutturale dei Servizi Idrici Integrati ai fini del risparmio idrico (risanamento reti di distribuzione, riuso delle acque reflue), della tutela ambientale (collettamento acque reflue, depurazione), della green economy e qualità dell'aria,

Vi è poi un'altra sfida di assoluta attualità che deve essere affrontata: quella della mobilità. La necessità di annullare i gap infrastrutturali tra le varie aree del Paese deve essere al centro delle priorità: sfruttando le nuove tecnologie sia nell'ambito del trasporto privato sia nell'ambito del trasporto pubblico (es. mobilità elettrica). La politica dei trasporti delle persone e delle merci dovrà essere attenta alle sfide dei mercati e accompagnata da un adeguato potenziamento delle infrastrutture: porti, aeroporti, reti stradali e autostradali, ferrovie. Il trasporto pubblico locale necessiterà di risorse adeguate a garantirne l'efficienza, anche in un'ottica di sostenibilità ambientale e abbattimento delle emissioni.

Per quanto riguarda la **transizione al digitale**, una prima destinazione risiede nel dotare tutti i territori di una connessione adeguata alla rete, in grado di assicurare a tutti il digitale quale diritto inalienabile di ogni cittadino. Colmare i ritardi delle Banda ultra-larga diventa, pertanto, una necessità imprescindibile, ma non sufficiente.

Occorre anche riprogettare il proprio modo di lavorare (e qui entrano in gioco nuovi modelli di lavoro pubblico regionale, nuove professionalità e nuove capacità, nuova formazione, sempre più permanente, nuove modalità di espletamento del lavoro pubblico ecc.), il modo di erogare i servizi ai cittadini e alle imprese, di prendere le decisioni, di raccordarsi con le altre istituzioni del Paese, di interagire con i cittadini e con il sistema sanitario, sociale e produttivo, di comunicare e di lavorare per una ripresa sostenibile ed equa.

Questi aspetti risultano fortemente integrati alla questione della ripresa del sistema manifatturiero italiano, sempre dinamico e competitivo, ma alle prese con una difficile transizione – che ha origini lontane – rispetto alle sfide imposte dalla globalizzazione. Di fronte all'emergenza sanitaria, alle sfide ambientali e alla conseguente riconversione dell'economia, le trasformazioni green e digitali offrono sfide, ma anche opportunità per la crescita dell'economia italiana e dei suoi territori e per le sue aziende di sviluppare nuovi modelli di business e prodotti e servizi migliori. La solidità e la sostenibilità dell'ecosistema dell'economia digitale dipendono da competenze e infrastrutture digitali, finanziamenti per l'innovazione, disponibilità di dati, sicurezza informatica e servizi pubblici adeguati all'era digitale. Le Regioni, già nel contributo al PNR, confermano l'impegno e la necessità di agire su questo fronte con politiche strutturali che includono investimenti in Ricerca ed Innovazione (a progetti di R&S presentati da imprese, singole o in partenariato con Università/Centri di Ricerca, o da aggregazioni pubblico-private (Distretti Tecnologici, Laboratori Pubblico-Privati, Poli di Innovazione) nei settori strategici), la modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi (ad esempio con interventi di cooperazione territoriale volti allo sviluppo tecnologico e potenziamento delle capacità scientifiche e tecnologiche, piani strategici di sviluppo industriale e di internazionalizzazione, progetti di investimento nelle aree di crisi industriale, sostegno al comparto agricolo anche in collegamento con sviluppo locale di aree interne).

Per quanto riguarda la **coesione sociale**, un primo punto è il rafforzamento dell'integrazione socio-sanitaria, per dare risposte all'invecchiamento della popolazione (e la conseguente multiproblematicità e multimorbilità degli individui) ed alle fasce più deboli del nostro Paese, in termini di miglioramento della qualità della vita. La fase emergenziale ha evidenziato, altresì, l'esigenza di procedere alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) che deve essere frutto di un approfondito confronto ed intesa istituzionale che coinvolga Regioni ed Autonomie locali, alle quali compete – insieme allo Stato – garantire le prestazioni ed i servizi ricompresi nei livelli. Il coinvolgimento del sistema Regioni-Autonomie Locali si impone, sia per la loro competenza esclusiva sulla materia assistenziale, sia per permettere la costruzione di un sistema di welfare in cui i diversi attori istituzionali coinvolti possano delineare il loro apporto in un quadro di sostenibilità e compatibilità economica.

Infine, riguardo al tema della **tutela della salute**, in questa fase di ripresa post Covid-19 tutti gli sforzi andrebbero concentrati per migliorare il nostro Servizio Sanitario Nazionale, che ha comunque dimostrato di funzionare e di saper reagire ad una pandemia importante ed imprevedibile. L'esperienza maturata in questi mesi impone una riflessione sulla esigenza di rafforzare la rete territoriale e l'integrazione con la rete ospedaliera e sulla necessità di valorizzare la sanità digitale quale nuovo strumento, da prediligere rispetto alla visita tradizionale. La presa in carico del paziente deve avvenire attraverso la medicina d'iniziativa e non più come avviene oggi in base alla tradizionale medicina d'attesa.

Per una Sanità più presente e più equa, bisognerà senz'altro puntare sulla prevenzione e sulle campagne di comunicazione, sull'importanza delle vaccinazioni ed i corretti stili di vita. La prevenzione, con un focus sul paziente, deve essere data-driven e legata a un modello assistenziale diffuso e pluri-attore adatto a gestire in modo integrato tutti gli interventi necessari. Altro elemento che riveste una valenza strategica in questa fase, non solo per il settore sanitario ma per la crescita del Paese nel suo complesso, è il potenziamento del Piano di investimenti in edilizia sanitaria. Le Regioni già oggi sono impegnate per mettere in sicurezza e modernizzare le strutture sanitarie attraverso interventi di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico per fronteggiare il futuro e sostenere la “tutela della Salute”.

Modalità operative del confronto tra Governo e Regioni

Le Regioni, durante l'incontro del 24 agosto, hanno premesso al Ministro Amendola che, quale che sia il ruolo, è evidente che non si può prescindere da due questioni, tutt'ora non risolte. Esse sono:

- la possibilità per le Regioni di conoscere il percorso in atto, **attraverso una condivisione del lavoro istruttorio che sta conducendo il Ministro Amendola all'interno del CTV**, che sta raccogliendo schede progettuali dai Ministeri che, inevitabilmente, avranno "ricadute" territoriali;
- la possibilità delle Regioni di **presentare, in modo coordinato o "singolo", proprie proposte progettuali**.

La matrice che il Ministro Amendola si è impegnato ad inviare dovrebbe rappresentare il "punto di partenza" di questo percorso.

Sia che si propenda per un ruolo "forte" delle Regioni (coordinamento "spinto" del sistema delle Regioni e interlocuzione "coordinata" con i Ministeri) o per uno meno forte (coordinamento "alto" ed interlocuzione - eventuale - solo con singole regioni su progetti di loro interesse), **chiare se e quando queste due questioni saranno risolte è condizione necessaria per qualsiasi passo successivo**.

Quale che sia l'esito, occorrerebbe ipotizzare l'organizzazione di una *governance* tra Governo e sistema delle Regioni e una per le Regioni al loro interno.

Il migliore assetto di *governance* è probabilmente "misto".

Ciò significa, un "forte" coordinamento per l'individuazione delle priorità nazionali da condividere anche a livello regionale, seppur con diverse intensità e progettualità, e un coordinamento "debole" per mantenere omogeneità di intervento e nei tempi, nel caso di progetti interregionali (ad esempio, infrastrutture), e coerenza del quadro strategico delle priorità nazionali e regionali, soprattutto con riferimento alla programmazione 2021-2027 dei Fondi europei.

Per i progetti localizzati a livello regionale, un eventuale coordinamento dovrebbe limitarsi semplicemente ad una "circolazione" delle informazioni per garantire la coerenza di cui sopra.

Esso potrebbe esplicitarsi come di seguito descritto.

Coordinamento con schede progetto rese disponibili prima del confronto

Sulla base dell'invio di una bozza di materiale (Schede progetto ed interlocutori amministrazioni centrali) da parte del Governo, la Commissione PNRR suddivide i materiali assegnandoli a gruppi di lavoro tecnici che esaminano le schede messe a disposizione dal Governo e propongono/concordano direttamente con i Ministeri competenti eventuali modifiche (tempo una/due settimane). Ogni gruppo fa una sintesi del proprio lavoro e riferisce al gruppo di coordinamento.

Successivamente, la Commissione PNRR restituisce alla Conferenza delle Regioni il quadro d'insieme degli interventi.

I gruppi di lavoro all'interno della Commissione per il PNRR possono rispettare la ripartizione geografica e le competenze delle Commissioni istruttorie della Conferenza (Centro Nord Sud e coordinatore/coordinatore vicario; i tecnici sarebbero direttamente nominati dai componenti della Commissione del PNRR).

Coordinamento in assenza di disponibilità materiali

In caso di non disponibilità delle schede, il Governo mette a disposizione la lista dei referenti delle amministrazioni centrali, e gli stessi gruppi di lavoro tecnici dell'ipotesi precedente possono organizzare incontri bilaterali con le amministrazioni centrali per farsi illustrare le schede e suggerire le modifiche/integrazioni. Anche in questo caso, ogni singolo gruppo dovrebbe predisporre delle

sintesi e riferire al gruppo di coordinamento, e la Commissione PNRR restituirebbe alla Conferenza il quadro d'insieme degli interventi.

Anche in questo caso, all'interno della Commissione per il PNRR si creano gruppi di lavoro tematici che incontrano i Ministeri, propongono modifiche/integrazioni. I gruppi di lavoro possono rispettare la ripartizione geografica e competenze (Centro Nord Sud e coordinatore/coordinatore vicario; i tecnici sarebbero direttamente nominati dai componenti della Commissione del PNRR).

Considerazioni di sintesi

Il percorso in atto è ancora molto fluido, anche se l'impostazione "centralistica" del governo è abbastanza evidente. I temi al centro del confronto sono:

- la necessità di fare presto, varando progetti credibili e cantierabili (la velocità di programmazione ed esecuzione sarà fondamentale);
- il ruolo dei diversi livelli istituzionali, anche tenendo conto delle "possibili" sovrapposizioni tra progetti del PNRR e della Programmazione 2021-2027;
- come coinvolgere realmente e fattivamente le autonomie territoriali, le Regioni in primis.

Il percorso sin qui seguito suscita molte perplessità.

Non si tratta di "rivendicare" in modo corporativo un ruolo per le Autonomie locali, e neppure di "chiedere" una "fetta" di risorse da distribuire nei territori, ma di pensare al bene del Paese e alla grande opportunità da cogliere con l'intero "pacchetto" europeo che si renderà disponibile nei prossimi anni.

L'Italia, e le sue Regioni e le sue autonomie locali, si salva tutta assieme o tutta assieme è destinata al declino. Lo **spirito di leale collaborazione** che deve improntare il confronto istituzionale, su questa partita strategica non può che concretizzarsi in un confronto sui contenuti e sulla cantierabilità degli interventi, soprattutto per quegli interventi dove i soggetti attuatori non potranno che essere le Regioni o gli enti locali.

Il lavoro svolto dal Governo nel mese di agosto può essere una buona base di partenza solo se, adesso, **si "svolta" e si comincia concretamente a coinvolgere le istituzioni locali**. Sia sul fronte di un contributo alle scelte di programmazione che andremo a fare entro il 15 ottobre, sia – come fanno le Regioni italiane con le risorse dell'Europa – per "calare" nei territori le priorità strategiche che verranno individuate, in complementarità con le risorse della Programmazione 2021-2027, dove le Regioni saranno le protagoniste.

Non va dimenticato che **le Regioni da anni con il proprio contributo al Programma Nazionale di Riforma (PNR) hanno collaudato un sistema di monitoraggio della propria programmazione e delle iniziative adottate in risposta alla Raccomandazioni Specifiche** per Paese che annualmente al Commissione europea propone all'Italia. Un metodo che potrebbe essere utilizzato anche in questa occasione.

Spendere bene queste risorse del Recovery Fund significa dare risposte alla nostra gente. Principi quali la transizione digitale e la transizione verso un green deal europeo, pensati prima della attuale situazione, dovranno trovare un fondamento più radicato e una accelerazione più spinta, necessaria per uscire velocemente dalla crisi.

In conclusione, di fronte a questa opportunità, nei prossimi mesi l'Italia e le sue Regioni dovranno essere all'altezza e saper utilizzare tali fondi, anche attraverso mutamenti radicali di gestione delle

risorse. Si dovrà cercare al contempo di diminuire la burocrazia ed aumentare una maggiore attenzione ai risultati ed all'efficacia della spesa. La sfida che ci attende è molto alta e ne risentirà la credibilità dell'intera Europa, quella del nostro Stato e delle nostre regioni.

Le Regioni sono chiamate ad uno sforzo importante per superare il guado, e sono pronte a farlo, e il loro coinvolgimento sarà fondamentale. Dalla gestione dei sistemi sanitari, al tema dei trasporti, passando per una buona programmazione ed una efficace attuazione delle politiche regionali finanziate con i fondi europei, con un'attenzione particolare al tema delle politiche integrate territoriali di sviluppo ed alla coesione sociale e territoriale, si gioca la sfida per attraversare questo momento difficile, e far ripartire il Paese.

In allegato al presente documento, sono fornite delle slides di sintesi e di precisazione dei principali elementi evidenziati.

8 settembre 2020



Audizione Commissione Bilancio Camera dei Deputati

**Individuazione delle priorità nell'utilizzo del
Recovery Fund
Contributi e proposte delle Province**

Roma, 8 settembre 2020

1. Considerazioni di Premessa: un PNRR fortemente legato allo sviluppo locale

Una strategia di ripresa che non consideri fondamentali i sistemi territoriali come elementi chiave da cui muovere gli obiettivi di sviluppo è destinata a fallire. I sistemi territoriali, di fronte alla criticità sanitaria prima e alla drammatica fragilità economica ora, sono il luogo principale della partecipazione, condivisione, coprogettazione delle comunità ai processi decisionali.

Il piano che il Governo si appresta a definire **dovrà prevedere il pieno coinvolgimento di tutto il sistema istituzionale del Paese: Governo, Regioni, Province e Comuni.**

Le proposte che Unione delle Province d'Italia porta come contributo alla definizione e attuazione del PNRR muovono dalla considerazione che è prioritario:

- Porre alla base della ripresa, la promozione del digitale in un quadro di sviluppo sostenibile che consideri la cura del territorio come una delle variabili imprescindibili da cui orientare ogni scelta di investimento del Paese.
- Considerare la scuola quale l'istituzione cui lo Stato deve il maggior contributo, per sanare le gravissime fragilità emerse in questa crisi sanitaria e iniziare la costruzione di un nuovo modo di pensare l'istruzione, che offra agli studenti opportunità di crescita e pieno godimento del diritto allo studio a partire dagli edifici e dagli spazi di apprendimento.
- Riportare al centro degli investimenti la rete delle infrastrutture viarie provinciali, che nella ripresa economica assumono importanza strategica per la capacità di connettere saldamente sistemi produttivi e persone, favorendo al contempo nuove modalità di mobilità e trasporto locale.
- Costruire centri di competenza sui territori, capaci di promuovere la digitalizzazione, progettare le opere sia di livello locale che nazionale, dare slancio alla programmazione e alla realizzazione degli investimenti nei territori.

Parte delle risorse che l'Unione Europea destinerà agli investimenti devono essere orientati dal Governo a soddisfare queste priorità, all'interno di una strategia nazionale che accompagni questa scelta. Province, Città Metropolitane e Comuni potranno così partecipare alla programmazione e messa in opera degli investimenti per lo sviluppo territoriale e potranno assicurare alle forze economiche e sociali, alle comunità e ai territori, un raccordo saldo con Regione, Stato ed Unione Europea, così da promuovere l'utilizzo più efficiente di tutte le opportunità.

Le Province, in particolare, si impegnano ad assumere il ruolo di istituzione della semplificazione, della progettazione e degli investimenti locali sul territorio, anche a supporto dei piccoli comuni.

2. Obiettivi PNRR – Il contributo delle Province

Il patrimonio pubblico in gestione alle Province (e delle Città metropolitane) è costituito principalmente da tutti i 7.455 edifici delle Scuole Secondarie Superiori italiane in particolare riguardo alle seguenti linee d'azione e da 122 mila chilometri di rete viaria su cui insistono circa 40.000 tra ponti, viadotti e gallerie.

Questo permette alle Province (e alle Città metropolitane) di poter partecipare alla definizione e attuazione **del PNRR attraverso progetti in grado di integrare più obiettivi prioritari.**

Gli investimenti per la costruzione, messa in sicurezza e modernizzazione di scuole e strade, infatti, oltre a riferirsi direttamente alle linee di intervento indicate dall'UE rispetto al potenziamento dell'istruzione e dell'infrastrutturazione nazionale, sono pienamente riconducibili anche agli obiettivi "transizione ecologica" e "transizione digitale".

Inoltre, considerata la tipologia di interventi e dei progetti relativi, si tratta di investimenti che hanno una durata temporale pienamente compatibile con quanto richiesto dall'UE (2023-2026).

Di seguito nel dettaglio sono riportate le proposte di realizzazione ed attuazione per linea tematica, secondo la seguente indicizzazione per obiettivi:

- **Transizione ecologica, istruzione e formazione, digitalizzazione**: proposte e progetti per l'efficientamento energetico, la messa in sicurezza e la modernizzazione del patrimonio edilizio pubblico riferito ai 7.455 edifici delle Scuole Secondarie Superiori in gestione a Province e Città metropolitane.
- **Transizione ecologica, contrasto al dissesto idrogeologico e infrastrutture**: proposte e progetti per la messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale viario in gestione a Province e Città metropolitane (122 mila chilometri di rete viaria su cui insistono circa 40.000 tra ponti, viadotti e gallerie).
- **Transizione tecnologia e potenziamento delle capacità digitali e tecnologiche della PA**: costituzione dei 100 Centri di competenza per l'innovazione e la trasformazione digitale, la progettazione e la realizzazione degli investimenti attraverso le Stazioni Uniche Appaltanti di Province e Città metropolitane, grazie all'immissione di personale tecnico altamente qualificato.

3. SCHEDE E PROGETTI

Obiettivo 1 . Transizione ecologica, istruzione e formazione, digitalizzazione: proposte e progetti per l'efficientamento energetico, la messa in sicurezza e la modernizzazione del patrimonio edilizio pubblico riferito ai 7.455 edifici delle Scuole Secondarie Superiori in gestione a Province e Città metropolitane.

Premessa

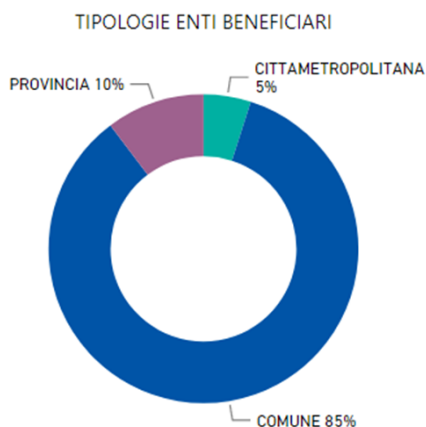
Le Province e le Città metropolitane insieme gestiscono 7.455 edifici di Scuole secondarie di secondo grado (licei, istituti tecnici, etc..) composti di 121.171 classi che accolgono 2.635.582 alunni.

Nel passato ciclo di programmazione 2015-2017 tali istituti sono stati fortemente penalizzati, sia per quanto riguarda le risorse per investimenti (le percentuali di finanziamento delle scuole superiori sul totale non arriva all'11%, circa 100 milioni su 900 totali per il triennio) sia riguardo alla spesa corrente a causa dei pesanti tagli operati sui bilanci delle Province (i fondi per la manutenzione ordinaria delle scuole secondarie superiori si sono ridotti di oltre il 36% dal 2010 al 2017).

PROGRAMMAZIONE NAZIONALE BEI 2015

TOTALE INTERVENTI: 1.315

TOTALE FINANZIAMENTO: 776 mln



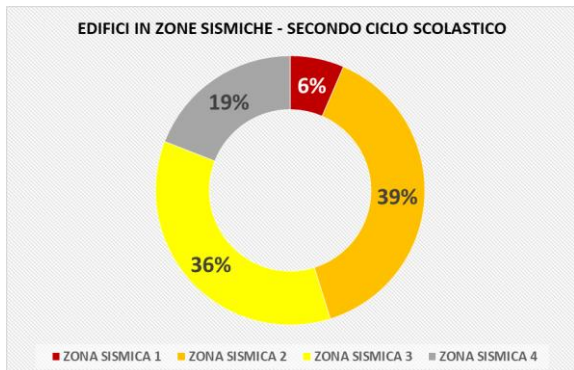
INTERVENTI PROVINCE: 200 (15% sul totale)

TOTALE FINANZIAMENTO: 92 mln (11% sul totale)

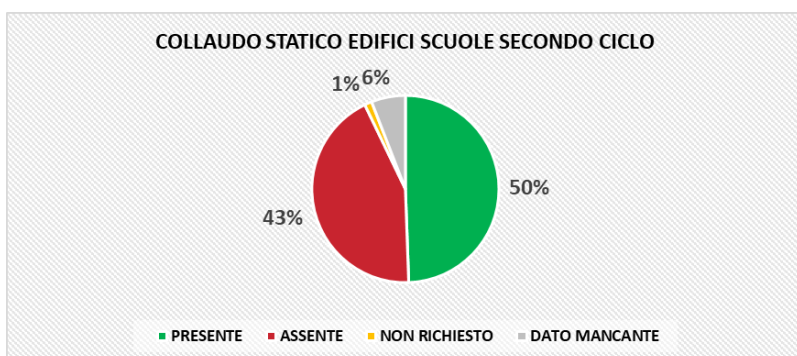
OLTRE IL 51% degli edifici ospitanti scuole secondarie di secondo grado è stato costruito prima del 1976.

Negli ultimi 20 anni (dal 1998 ad oggi) sono stati costruiti circa il 10% degli edifici ospitanti scuole secondarie di II grado.

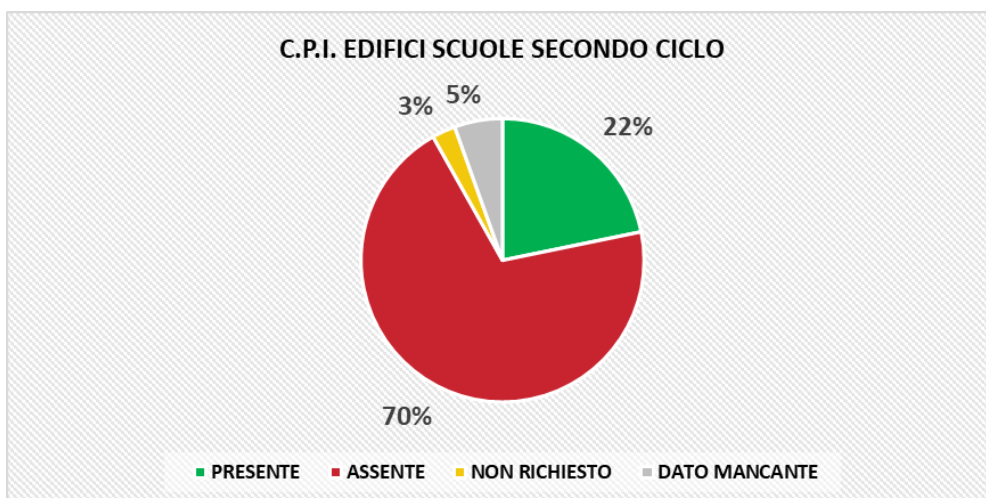
Il 45% degli edifici è in zone ad alto rischio sismico (zona 1 e 2),



Quasi la metà di questi edifici è privo di collaudo statico (43%)



Il 70% degli edifici delle scuole secondarie di secondo grado non ha ancora certificato di prevenzione incendi





Obiettivi del progetto

Una scuola sicura, accogliente, efficiente per i nostri ragazzi deve essere al centro delle politiche di investimento del Paese in linea con quanto previsto dalle indicazioni dell'Unione Europea.

Abbiamo ora l'occasione per realizzare un sistema scolastico più efficace ed efficiente, che sia in grado di colmare il divario esistente fra le diverse aree del Paese, assicurando a tutti i giovani l'acquisizione di quelle competenze ritenute indispensabili per operare in una società sempre più complessa e globalizzata.

Molto è stato già fatto ma sussistono ancora numerose criticità e ampi fabbisogni di intervento che attengono in primo luogo le infrastrutture che ospitano le scuole secondarie di secondo grado, anche alla luce delle necessarie misure di contrasto all'emergenza Covid-19 contenute nel Piano scuola 2020/2021.

Gli interventi che si seguito si propongono hanno la precisa finalità di mettere in sicurezza e modernizzare, anche dal punto di vista dell'efficientamento energetico e della digitalizzazione, i 7.455 edifici delle scuole superiori.

In questa logica si propongono 6 linee di intervento:

1. Nuove costruzioni
2. Efficientamento energetico
3. Digitalizzazione
4. Progettazione
5. Messa in sicurezza antisismica
6. Adeguamento normativa antincendio

Di seguito, le schede per tematica

1. NUOVE COSTRUZIONI

In coerenza con le sfide e le priorità per Paese individuate nel contesto del semestre europeo e al fine di contribuire alla piena realizzazione del piano nazionale per l'energia e il clima, si propone **un progetto che preveda la costruzione di una nuova scuola superiore in ogni provincia e Città Metropolitana italiana.**

Si tratta di 100 edifici di nuova costruzione che presentano caratteristiche di:

- **Sicurezza strutturale** (abbattimento delle forze sismiche; pannellature portanti in legno lamellare, coefficiente di sicurezza strutturale maggiore del 100%)
- **Costruzione ecologica** (isolamento a cappotto in lana di roccia, vetrate bassoemissive di sicurezza a tre strati, materiali bio-compatibili, tinteggiature prive di sostanze volatili, completa riciclabilità dei materiali di costruzione a fine vita)
- **Performance energetica** (sensori per l'autoregolazione, impianto fotovoltaico da 23,4 kWp, classe energetica A4, € 2.200/anno per energia elettrica e termica)
- **Innovazione tecnologica** (sistema domotico per il controllo impiantistico, automazione e telegestione, monitor touch e strumenti multimediali per la didattica, laboratori avanzati con macchinari di ultima generazione)
- **Rispetto dell'ambiente** (impianto di recupero delle acque piovane, pannelli radianti a pavimento, edificio nZEB)
- **Universal design** (totale assenza di barriere architettoniche, adattabilità degli arredi scolastici alle dimensioni corporali, percorsi sensoriali nel giardino didattico, essenze messe a dimora per percorsi olfattivi, mappe e targhe tattili).

Per un edificio scolastico nuovo, progettato e realizzato con le caratteristiche di cui sopra, di taglio medio (circa 3.000 mq) occorre un investimento di circa 3 milioni di euro (vedi Istituto Professionale di Tramutola, provincia di Potenza, di recente inaugurazione).

COSTO STIMATO: 3 miliardi

2. EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

In coerenza con le sfide e le priorità per Paese individuate nel contesto del semestre europeo e al fine di contribuire alla piena realizzazione del piano nazionale per l'energia e il clima, si propone **un progetto per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici che ospitano le scuole secondarie superiori italiane.**

Il progetto è finalizzato ad efficientare tutti gli edifici scolastici con interventi sia sulla componente edilizia che impiantistica.

Gli interventi di Riqualificazione Energetica sull'involucro edilizio sono finalizzati al contenimento delle dispersioni e consistono nell'isolamento termico delle pareti perimetrali, dei tetti e dei solai. **Gli interventi sugli impianti hanno lo scopo di migliorare l'efficienza dei sistemi di produzione termica per soddisfare i nuovi fabbisogni energetici dell'edificio a seguito dell'isolamento termico.**

Operare su un edificio esistente con un approccio integrato significa ridurre drasticamente il fabbisogno energetico risparmiando in modo concreto ed economicamente tangibile.

Inoltre, si tagliano i costi delle bollette energetiche e si riducono gli sprechi con un conseguente abbattimento delle emissioni nell'ambiente.

COSTO STIMATO: 5.000 mln di euro

(costo per un edificio medio per 600 studenti, 20 aule, 4000 mq: 700.000,00 euro)

3. DIGITALIZZAZIONE

In coerenza con le sfide e le priorità per Paese individuate nel contesto del semestre europeo e al fine di contribuire alla piena realizzazione della transizione digitale nonché il rispetto delle misure previste nel Piano scuola 2020/2021 per il contrasto all'emergenza Covid-19, si propone un **progetto per la digitalizzazione degli edifici scolastici che ospitano le scuole secondarie superiori italiane.**

L'esperienza che stiamo vivendo in questi mesi ci ha insegnato molte cose, tra cui una nuova modalità di fare scuola: la didattica a distanza.

E' evidente che all'avvio del nuovo anno scolastico, anche se sarà consentito il ritorno dei ragazzi nelle classi, non potranno mai essere ripristinate le forme di insegnamento tradizionali tout court: una parte della didattica dovrà essere organizzata nelle modalità a distanza che in questi mesi in modo del tutto estemporaneo è stata sperimentata da docenti ed alunni. Questo rischio è altissimo soprattutto per le scuole secondarie superiori.

Occorre oggi mettere a punto un Piano per il potenziamento della connettività degli edifici scolastici, che parta da un monitoraggio della situazione esistente, dei fabbisogni e delle criticità, per poi procedere ad assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale agli alunni di poter essere connessi alla rete almeno all'interno delle scuole.

Questo garantirebbe anche ai ragazzi che non hanno tale possibilità nelle proprie abitazioni di non subire discriminazioni e di poter lavorare al pari degli altri, se non altro accedendo in spazi dedicati all'interno delle scuole.

Ancor di più poi dovrebbero essere messe a punto piattaforme per la didattica a distanza gratuite per tutte le scuole, senza limiti di tempo ne' di numero di accessi. Nonché dispositivi con cui potersi connettere per i ragazzi con famiglie a basso reddito ISEE.

COSTO STIMATO: 1.000 mln euro

4. PROGETTAZIONE

E' evidente che la riuscita di questi interventi e la realizzazione in tempi stabiliti, si gioca intorno alla **corretta e coerente progettazione degli stessi**. Molto spesso gli enti locali non dispongono di risorse umane e finanziarie idonee allo sviluppo dei progetti, soprattutto di quelli a livello esecutivo che richiedono uno sforzo ed un impegno tali da non poter essere sostenuti in assenza di idonea copertura finanziaria.

Le Amministrazioni, anche le più virtuose, riescono a realizzare progetti di fattibilità e in alcuni casi i definitivi, ma il progetto esecutivo richiede approfondimenti specifici, elaborati di dettaglio, acquisizione di nulla osta e pareri, competenze e professionalità altamente qualificate e totalmente dedicate.

Il costo della progettazione, unitamente a quello della direzione lavori e del collaudo dell'opera, incide per circa il 10% dell'importo totale.

COSTO STIMATO: 1.500 mln euro

5. MESSA IN SICUREZZA ANTISISMICA

Considerato il fatto che il 45% degli edifici scolastici delle scuole secondarie superiori si trova in zone ad alto rischio sismico e che il 43% degli edifici è privo di collaudo statico, diviene estremamente urgente e **prioritario investire sulla messa in sicurezza antisismica delle strutture.**



Questa finalità è stata posta al centro della nuova programmazione per l'edilizia scolastica 2018/2020 che ha visto lo stanziamento da parte del Governo di 1,5 miliardi in tre anni per le scuole di ogni ordine e grado, poi ampliato con successivi decreti a circa due miliardi.

Su tale piano sono stati presentati complessivamente circa **6.800 progetti per un valore complessivo di circa 10 miliardi di euro, di cui 3 miliardi di fabbisogni espressi solo da Province e Città Metropolitane per le scuole secondarie superiori.**

Il fabbisogno emerso sulla programmazione unica triennale e non coperto dai finanziamenti garantiti è altissimo e anche parziale poiché i bandi regionali su cui gli enti potevano presentare le candidature risultavano non omogenei tra loro e spesso presentavano caratteristiche che restringevano fortemente la possibilità di presentare candidature da parte degli enti locali proprietari degli edifici.

COSTO STIMATO: 5.000 mln di euro

6. ADEGUAMENTO NORMATIVA ANTINCENDIO

Considerato il fatto che il 70% degli edifici scolastici che ospitano le scuole secondarie superiori non ha certificato di prevenzione incendi e che il costo stimato dal Ministero istruzione per **la messa a norma antincendio di una scuola superiore** è di 100.000 euro (vedi stime piano antincendio DM 1111 del 2019), si richiede un investimento di 500 milioni corrispondente al fabbisogno ad oggi non finanziato.

COSTO STIMATO: 500 mln di euro

Obiettivo 2. Transizione ecologica, contrasto al dissesto idrogeologico e infrastrutture: proposte e progetti per la messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale viario in gestione a Province e Città metropolitane

1. RETE VIARIA

Le Province e le Città metropolitane insieme gestiscono **122 mila chilometri** di rete viaria (di cui circa **34 mila montani**), secondo i dati aggiornati alla riclassificazione delle strade operate dal Dcpm 20 febbraio 2018 e dal Dcpm 21 novembre 2019.

Le risorse correnti che gli enti avevano a disposizione per la manutenzione della rete viaria ammontavano, nel **2009**, a 933 milioni, che diventano 613 nel **2017**, con una **riduzione di oltre il 34%**.

Le risorse per investimenti che gli enti avevano a disposizione per la medesima finalità ammontavano, nel **2009** a 1,5 miliardi di euro, che diventano 631 milioni nel **2017**, con una **riduzione di oltre il 58%**.

Solo a partire dal 2018, con il primo finanziamento straordinario di cui al decreto Ministro delle Infrastrutture 16 febbraio 2018, n. 49, viene dedicata una specifica attenzione alla rete viaria di Province e Città Metropolitane.

Il finanziamento in parola viene implementato successivamente, con il decreto del Ministro delle infrastrutture 18 maggio 2020 n. 123, che porta complessivamente le risorse a disposizione per gli anni **2018/2024 a 2.520 milioni di euro**.

Inoltre, vengono aggiunte risorse a valere sulla riprogrammazione del fondo investimenti amministrazioni centrali di cui all'articolo 1, comma 95 della legge n. 145/2018 per **144,6 milioni aggiuntivi nel medesimo periodo** (dm 224/2020).

E' evidente l'importanza e l'apprezzamento per la chiara volontà del legislatore di porre una specifica attenzione alla rete viaria di competenza delle Province e Città Metropolitane, soprattutto a valle del drastico calo di risorse finanziarie derivante dal progetto di riforma costituzionale che non ha trovato compimento, calo di risorse che non ha consentito una adeguata manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, delle strade.

Ciò ha determinato un evidente aggravamento dello stato di degrado della rete, comportando inevitabilmente un fabbisogno finanziario accresciuto rispetto all'ordinario.

I programmi straordinari finanziati con i provvedimenti sopra richiamati hanno messo a disposizione del sistema dunque 2,66 miliardi per gli anni 2018/2024, circa 380 milioni l'anno per una rete complessiva di 122 mila chilometri.



Il che porta a **3000 euro per chilometro all'anno** di risorse per la manutenzione della rete.

Il recupero dell'arretrato manutentorio della rete viaria di Province e Città metropolitane, come stimato da Fondazione Caracciolo – Aci, nel dicembre 2018 aveva stimato il fabbisogno di manutenzione media straordinaria in circa **33 mila euro per chilometro**, per complessivi 4 miliardi annui, da destinare ad interventi di ripristino pavimentazione, rifacimento segnaletica orizzontale e verticale, adeguamento barriere di sicurezza e manutenzione straordinaria delle opere d'arte.

Considerati i tempi di progettazione e realizzazione la richiesta di risorse aggiuntive per il triennio 2021/2023 è di complessivi 4 miliardi di euro.

STIMA FABBISOGNO 2021/2023: 4 MILIARDI

2. PONTI E VIADOTTI

Sulla rete viaria di Province e Città Metropolitane insistono oltre **40.000 tra ponti, viadotti e gallerie.**

La crescente attenzione allo stato di degrado dei ponti e dei viadotti, nonché alle condizioni di sicurezza delle gallerie ha determinato, per quanto nello specifico riguarda Province e Città Metropolitane, **l'allocazione di 250 milioni di euro, per il quinquennio 2019-2023, destinati solo a ponti sul fiume PO.**

Va sottolineato come per la redazione di tale decreto è stata operata da parte degli enti una classificazione di urgenza in base al degrado, da cui è scaturito un elenco di 221 progetti di messa in sicurezza per complessivo fabbisogno di 341 milioni. Il decreto ne ha finanziato solo 50 per 161 milioni.

A valle del crollo del Ponte Morandi UPI ha avviato un monitoraggio del fabbisogno tra le sole Province da cui è emerso, a fronte di 30.000 opere d'arte, un quadro **di interventi necessari** per 5.931 (di cui 1918 urgenti) opere per **complessivi 2,45 miliardi** di euro; è emerso altresì un fabbisogno di **risorse per monitoraggi e indagini tecnico diagnostiche** per 14.000 opere d'arte, il cui costo complessivo è **stimato in oltre 600 milioni.**

Occorre prevedere un programma di finanziamento per **il triennio 2021/2023 per almeno 3 miliardi di euro** al fine di garantire ai ponti della rete viaria di Province e Città metropolitane degli altri fiumi d'Italia, una adeguato livello di sicurezza mediante programma di controllo, verifica ed intervento tempestivo a fronte di situazioni di degrado delle opere d'arte.

STIMA FABBISOGNO 2021/2023: 3 MILIARDI

Obiettivo 3 - Transizione tecnologia e potenziamento delle capacità digitali e tecnologiche della PA: costituzione dei 100 Centri di Progettazione e Stazione Unica Appaltante del Paese nelle Province e Città metropolitane

CENTRI DI COMPETENZA PER L'INNOVAZIONE, LA PROGETTAZIONE E LA GESTIONE DELLE STAZIONI UNICHE APPALTANTI DI PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE

Un piano di rilancio degli investimenti, sospinto da ingenti risorse finanziarie, come quelle individuate dal PNRR, non può prescindere da una adeguata capacità tecnico-specialistica delle professionalità coinvolte nella fase di progettazione e realizzazione degli investimenti sui territori.

Per questo motivo UPI ha già avanzato la **proposta di realizzare presso le Province e le Città Metropolitane 100 Centri di competenza per l'innovazione e la trasformazione digitale, la progettazione e la realizzazione degli investimenti, con personale tecnico altamente qualificato**, strutture agili al servizio non solo dei territori e del paese, che passano attraverso il riconoscimento dell'importante ruolo delle Stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane.

Attualmente 51 Province su 76 (67% del totale) hanno formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante (SUA). Delle restanti 25 province 12 hanno avviato attività per la costituzione; nelle 51 Province, su un totale di 3.864 Comuni, sono 1.620 i Comuni che hanno aderito in convenzione alla SUA provinciale (42% del totale).

Occorre supportare le stazioni uniche appaltanti provinciali con Centri di competenza per l'innovazione che mettano in rete e a disposizione di tutti gli enti locali piattaforme tecnologiche e servizi in grado di favorire la raccolta dei fabbisogni e la digitalizzazione dei processi di programmazione, gestione, esecuzione e monitoraggio degli appalti e degli investimenti pubblici locali, promuovendo processi di cooperazione e di trasformazione digitale di tutto il sistema di governo locale.

La struttura organizzativa che le Province impegnano mediamente nella SUA va da un minimo di 3 a un massimo di 15 dipendenti, prevalentemente con i profili amministrativi mentre quantitativamente inferiori sono i profili tecnici. Sono proprio questi ultimi profili che devono essere rafforzati per raccogliere la sfida del PNRR

Per far questo occorre un **piano di assunzioni mirate di personale altamente qualificato, e questo può rappresentare un processo che migliora ed efficienta la pubblica amministrazione locale, con un impatto significativo e con effetti a lungo termine sulle**



politiche di sviluppo del Paese. In questo senso una riforma di semplificazione che porti alla riduzione (con contestuale rafforzamento e riqualificazione) del numero delle stazioni appaltanti

E' evidente che la riuscita di questi interventi e la realizzazione in tempi stabiliti, si gioca intorno alla corretta e coerente progettazione degli stessi. Molto spesso gli enti locali non dispongono di risorse umane e finanziarie idonee allo sviluppo dei progetti, soprattutto di quelli a livello esecutivo che richiedono uno sforzo ed un impegno tali da non poter essere sostenuti in assenza di idonea copertura finanziaria. Le Amministrazioni, anche le più virtuose, riescono a realizzare progetti di fattibilità e in alcuni casi i definitivi, ma il progetto esecutivo richiede approfondimenti specifici, elaborati di dettaglio, acquisizione di nulla osta e pareri, competenze e professionalità altamente qualificate e totalmente dedicate.

Sul capitale umano e competenze è dunque necessario investire tanto quanto come nelle infrastrutture; Per far questo si ipotizza presso le Province e le Città Metropolitane, la creazione di Centri di progettazione territoriale finalizzati al rafforzamento delle SUA provinciali attraverso il reclutamento e riqualificazione di **figure tecniche altamente professionalizzate per il triennio 2021/2023**, da reclutarsi in tempi rapidi – anche attraverso un bando unico nazionale - al fine di essere operativi all'inizio del prossimo anno.

STIMA FABBISOGNO 2021/2023 500 MILIONI



AUDIZIONE SU LINEE GUIDA RECOVERY FUND

*Commissioni riunite
Politiche dell'Unione europea e Bilancio
Senato della Repubblica
martedì 28 settembre 2020*

Il contesto inedito e drammatico degli effetti economico-sociali prodotti dall'emergenza dovuta alla pandemia da virus COVID-19 va valutato con attenzione per definire rapidamente le misure indispensabili nel breve e medio periodo e per promuovere una fase di rilancio che punti su una stagione straordinaria di investimenti pubblici.

L'ANCI, a partire dagli Stati Generali, ha formulato un pacchetto di proposte per una ripresa sicura e duratura, nonché capace di risolvere alcuni nodi strutturali che affliggono l'Italia. .

Abbiamo sottolineato la necessità, per far ripartire il Paese, di affidarsi agli ottomila Comuni, dando loro gli strumenti per veicolare l'iniezione di liquidità di cui le famiglie e le imprese hanno bisogno.

Due elementi fondamentali di riflessione spingono i Sindaci a proporsi come protagonisti del rilancio:

- 1. I Comuni sono i principali investitori pubblici, con una capacità di gran lunga superiore agli altri livelli di governo.**
- 2. I settori di riforma e di sviluppo individuati dalla Commissione europea (investimenti per la sostenibilità, trasformazione digitale e contrasto alla povertà) riguardano strettamente gli ambiti di azione propri dei Comuni e delle Città e i processi di governo e trasformazione urbana.**

Nello stesso Rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri "L'Italia e la risposta al Covid-19" aprile 2020, si riporta il ruolo fondamentale dei Comuni e delle Città nell'ambito degli investimenti pubblici.

Nel 2019, un quarto delle opere pubbliche viene realizzato dai Comuni, ben oltre il 19% raggiunto dagli investitori privati, superati soltanto dal settore ferroviario (38%). I Comuni sono i principali e più efficienti investitori pubblici con indici di spesa e risultato di gran lunga superiori agli altri livelli di governo.

Gli investimenti comunali sono inoltre garanzia di ampia diffusione delle opere nelle diverse economie territoriali e concorrono alla soluzione di problematiche di immediato rilievo nazionale, connesse alle infrastrutture delle grandi aree urbane, sedi attrattive di innovazione, competenze e ricerca e – al tempo stesso – luoghi di emersione di nuova disuguaglianza e marginalità sociale.

Ed è per questo – e non solo – che bisogna puntare subito, da qui, con decisioni coraggiose e puntuali ad una strategia di:

- 1. finanziamenti diretti e non intermediati** a sostegno di interventi relativi ai tre settori individuati dalla Commissione europea e finanziati con il Recovery Fund.
- 2. riduzione al minimo dei passaggi formali e burocratici** per l'individuazione ed erogazione dei finanziamenti (troppi anni in attesa del perfezionamento dei vari passaggi burocratici prima dell'erogazione del finanziamento ai beneficiari). Su questo serve una assunzione maggiore di responsabilità da parte di tutti, istituzioni, organi politici, amministrativi e di controllo affinché l'obiettivo della efficienza della capacità di spesa per lo sviluppo diventi elemento comune di azione.

Comuni e Città metropolitane sono attori essenziali nel sistema economico nazionale. Nel 2019 il 25% della spesa per investimenti pubblici è stata realizzata nei Comuni focalizzandosi proprio nei servizi e nelle infrastrutture più vicine ai cittadini.

Gli italiani si riconoscono nelle città che abitano e nelle comunità che vivono. Circa l'80% della popolazione risiede in aree urbane con una forte concentrazione nelle città metropolitane dove è presente circa il 30% dei cittadini. Nei comuni sono ubicati tutti i servizi e le funzioni essenziali per lo sviluppo del Paese: scuole, università, biblioteche, musei, teatri, strutture sociali e sanitarie, porti ed aeroporti.

I Comuni sono il presidio del nostro patrimonio storico e culturale. Gli oltre 200.000 beni artistici e culturali, censiti dal Ministero dei Beni Culturali, sono distribuiti nel 93% dei Comuni e a questi tocca contribuire alla loro gestione con una spesa che, ad esempio, nel caso di Firenze supera i 115 € pro-capite/anno.

Allo stesso tempo, sono il motore del futuro economico dell'Italia: nelle **Città metropolitane è presente un terzo del valore aggiunto nazionale** e si produce innovazione nei centri di ricerca e nelle principali università (oltre il 50% dei brevetti depositati al MISE proviene dalle Città metropolitane). Inoltre, avere **“città funzionanti”**, in grado di dare servizi e garantire una elevata qualità di vita ai cittadini, è stato e sarà sempre uno dei principali fattori di attrazione per imprese e investitori e il punto di partenza di qualsiasi economia che voglia coniugare allo sviluppo anche sostenibilità ed equità.

Questo ruolo di **attore economico** e, contemporaneamente, di **amministratore pubblico** ha creato nel tempo un **patrimonio unico che unisce conoscenza, capacità operativa e responsabilità verso i cittadini**. Il sindaco è il migliore imprenditore del proprio territorio.

Il rilancio economico e sociale del Paese, quindi, non può che passare, anche e soprattutto, dal sistema di competenze e funzioni strategiche presenti nelle autonomie locali perché sono quelle di prossimità e di vicinato, perché in virtù di questo interpretano esattamente i bisogni e le esigenze delle persone e dei territori, perché sono quelle che negli anni hanno dimostrato la migliore efficienza in termini di spesa pubblica per investimenti nonostante i vincoli imposti da un decennio di misure di spending review.

Infatti, negli ultimi anni tutte le misure di finanziamento di interventi a favore dei Comuni e delle Città - a partire dal PON METRO, dai Patti per le Città metropolitane per finire al Piano Periferie - hanno rappresentato un **riconoscimento al ruolo che gli enti locali possono avere per il futuro dell'Italia** per coordinare a livello territoriale gli interventi strategici per la crescita economica del Paese, per il rilancio dell'occupazione e, al contempo, per garantire equità e coesione territoriale assicurando a tutti i cittadini funzioni e servizi essenziali.

E' il contributo che gli amministratori locali - con le loro competenze, la loro esperienza, la vicinanza e la responsabilità verso i cittadini - offrono al Paese affinché l'opportunità che viene dalle nuove risorse dal **“recovery fund” europeo** non si disperda nei rivoli di un improduttivo assistenzialismo ma raggiunga in modo efficace i cittadini in tutte le città italiane: dai comuni più piccoli alle grandi metropoli, dalle periferie ai distretti industriali; dalle piccole imprese agricole dell'interno del paese alle scuole delle zone meno sviluppate.

Altrettanto importante è impostare **una riforma della pubblica amministrazione** nell'ottica di una maggiore semplificazione, valorizzazione degli obiettivi di efficienza attraverso una maggiore sburocratizzazione ed eliminazione di adempimenti formali per rafforzare un approccio per risultati ed obiettivi.

Va poi rilanciato un piano straordinario per le periferie con la destinazione di una quota consistente dei finanziamenti per dare continuità alle politiche urbane in corso, attuate attraverso PON METRO, Patti per le città metropolitane e piano periferie, attuando un programma di interventi straordinario che si basi sull'approccio "place based" per assicurare a tutti i livelli (aree interne, città medie e città metropolitane) un approccio integrato e multilivello con e di tutta la comunità per far emergere i bisogni e costruire un'Agenda urbana condivisa.

Così come un piano per le infrastrutture leggere con la realizzazione di un programma di interventi che accompagni il piano delle grandi opere per il cambiamento strutturale e gli interventi attesi per il rilancio dell'economia e dell'occupazione, con investimenti su servizi ed "infrastrutture leggere" per garantire funzioni essenziali e diritti a tutti i cittadini e assicurare il mantenimento, nel tempo, delle opere e dei servizi realizzati.

10 AZIONI DI SISTEMA PER IL RILANCIO

1. EDILIZIA VERDE, ENERGIA EFFICIENTE Promuovere un nuovo green deal per il contrasto al cambiamento climatico che riconosca le infrastrutture verdi come essenziali per un futuro più resiliente delle città e permetta di raggiungere l'obiettivo di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra del 40% rispetto al 1990, attraverso un piano di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente e la transizione energetica nelle città.

2. MOBILITÀ SOSTENIBILE PUBBLICA Realizzare un ambizioso Piano per la mobilità sostenibile nelle aree urbane che garantisca a tutti l'accesso ad un servizio pubblico efficiente integrato con un sistema articolato di servizi a domanda di micro-mobilità (bici e altri mezzi non inquinanti) secondo il principio del "Mobility as a Service" allo scopo di portare lo shift modale tra mezzo proprio e altre forme di trasporto nelle aree urbane a oltre il 50% entro il 2030.

3. ECONOMIA CIRCOLARE E RIUSO DELLE ACQUE Intraprendere la lotta agli sprechi secondo un approccio sistemico che integri nelle funzioni urbane i principi dell'economia circolare del recupero e del riuso al fine di raggiungere l'obiettivo nel 2030 di ridurre la produzione di rifiuti al di sotto della media europea. Bisogna dare priorità alla risorsa idrica, quale bene comune accessibile a tutti i cittadini, incrementando gli investimenti per la diminuzione delle perdite idriche portandole a un livello fisiologico del 20-25% nonché per la sistemazione della rete fognaria garantendo la depurazione di tutti i reflui e favorendo il riuso delle acque depurate a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino.

4. CITTÀ DIGITALI E INTELLIGENTI Potenziare le reti digitali per fare uscire dall'isolamento, ormai del tutto ingiustificabile, interi paesi e comunità. Gli enti locali sono un collettore importante di "big data" che devono imparare a gestire per rendere "intelligenti" le città attuando un piano nazionale per la diffusione e l'utilizzo dei big data pubblici come fattore determinante per la crescita economica e culturale dell'Italia e dei suoi cittadini.

5. LA SCUOLA AL CENTRO DELLA CITTÀ Definire un "piano scuola" che preveda interventi per l'edilizia scolastica e un incremento della spesa nei servizi scolastici ed extrascolastici, servizi per l'infanzia allo scopo di sostenere la conciliazione vita-lavoro delle famiglie e rafforzare il ruolo della scuola come punto di riferimento per le comunità.

6. UNA CASA PER TUTTI Attuare un piano straordinario per l'edilizia abitativa in attuazione di una politica di contrasto alle povertà e sostegno alle famiglie che metta al primo posto il diritto alla casa.

7. PERIFERIE CREATIVE: RIGENERAZIONE URBANA E COMUNITÀ Adottare un programma per la rigenerazione urbana che, avendo come principio guida l'irriproducibilità della risorsa suolo, punti sul recupero delle periferie, intese dal punto di vista geografico e sociale, con l'obiettivo di rafforzarne il senso di comunità e di far emergere il potenziale di creatività e innovazione in esso presente, integrando il recupero degli spazi pubblici e delle aree dismesse con l'attivazione di servizi di prossimità e opportunità di lavoro, specie per i più giovani.

8. CULTURA "È" TURISMO Un piano per la valorizzazione dei nostri beni culturali e ambientali investendo su nuovi servizi e modelli di gestione credibili che permettano il loro mantenimento nel tempo e che siano occasione di crescita turistica nelle città dove sono presenti. Al contempo dare impulso alla strategia nazionale per le aree interne promuovendo progetti pilota per la tutela del paesaggio e della cultura, specie nelle zone dove il patrimonio naturale e artistico è maggiormente a rischio.

9. PATTO PER LO SVILUPPO Rinnovare un patto per lo sviluppo delle città metropolitane quale strumento essenziale per la *governance* multilivello e il coordinamento territoriale nell'attuazione di una strategia di crescita economica, sociale e culturale su tematiche prioritarie di rango sovra-comunale quali mobilità e logistica di merci e persone, tutela del territorio e dei sistemi ambientali e culturali, attrazione di investimenti per incrementare l'occupazione, specie quella giovanile, attraverso la valorizzazione del sistema delle competenze e del capitale umano in sinergia con le università e con il partenariato economico e sociale.

10. SCUOLA NAZIONALE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Attuare un piano per il rafforzamento e il rinnovamento delle competenze nella PA con la previsione della istituzione di una City School nazionale per la formazione di una classe dirigente della PA sempre allineata alle nuove e mutevoli esigenze organizzative e gestionali degli enti locali.