

dossier

25 gennaio 2021

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA - (PNRR)

LA PROPOSTA DEL GOVERNO DEL 12 GENNAIO 2021

Parte I - Schede di lettura



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

L E G I S L A T U R A

X V I I I

Parte I – *Schede di lettura*



SERVIZIO STUDI - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario
TEL. 06 6706 2451  studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio
Tel. 06 6760-2233  st_bilancio@camera.it -  [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SEGRETARIO GENERALE - Ufficio Rapporti con l'Unione europea
Tel. 066760-2145 –  cdrue@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 25

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

1. IL QUADRO EUROPEO	3
1.1 Il nuovo strumento dell'UE per la ripresa	3
1.2 I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza.....	8
1.3 I criteri di valutazione dei Piani nazionali	12
2. GLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE	20
2.1 La relazione della V Commissione della Camera dei deputati.....	21
2.2 La relazione approvata dalle Commissioni riunite 5 ^a e 14 ^a del Senato	24
2.3 Le risoluzioni parlamentari.....	26
3. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA	29
3.1 Quadro generale e riparto delle risorse.....	29
3.1.1 Il percorso di elaborazione del Piano	29
3.1.2 Le tre priorità trasversali: parità di genere, giovani, sud.....	30
3.1.3 Le riforme di contesto	36
3.1.4 Le risorse del PNRR	40
3.2 Le Missioni del PNRR	62
3.2.1 Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	64
3.2.2 Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica.....	97
3.2.3 Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	116
3.2.4 Missione 4 - Istruzione e ricerca	125
3.2.5 Missione 5 – Inclusione e coesione	141
3.2.6 Missione 6 - Salute	166

1. IL QUADRO EUROPEO

1.1 Il nuovo strumento dell'UE per la ripresa

Next Generation EU (NGEU), istituito dal [regolamento \(UE\) 2020/2094](#), rappresenta il **nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa**, che **integrerà il Quadro finanziario pluriennale** per il periodo **2021-2027**.

Il nuovo bilancio settennale europeo (stabilito dal [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#)) prevede risorse complessive pari a **1.085,3 miliardi di euro** a prezzi 2018.

La Commissione europea sarà autorizzata a **contrarre prestiti**, per conto dell'Unione, **sui mercati dei capitali** fino a un importo di **750 miliardi di euro** (a prezzi 2018).

L'attività di assunzione dei prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026, mentre **il rimborso dei prestiti** inizierà a partire dal **1° gennaio 2027** con termine fissato al **31 dicembre 2058**.

La Commissione si è impegnata ad emettere il **30%** del totale delle obbligazioni nell'ambito di *Next Generation EU* sotto forma di **obbligazioni verdi (green bonds)**.



Fonte: Consiglio dell'UE

Per permettere alla Commissione europea di avviare l'assunzione dei prestiti, è necessario che la [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) relativa al **sistema delle risorse proprie dell'UE 2021-2027** sia **approvata da tutti i 27 Stati membri** dell'UE, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

L'Italia ha dato esecuzione alla decisione con l'articolo 21 del [decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183](#) recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (in corso di esame parlamentare – C. 2845).

Gli importi a titolo di *Next Generation EU* saranno erogati tramite **sette programmi**, sotto forma di **prestiti** (360 miliardi di euro) e **sovvenzioni** (390 miliardi di euro), al solo scopo di **far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi** da COVID-19 e **favorire la ripresa economica e sociale** dell'Unione.

Il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility – v. infra*) e **REACT-EU** saranno interamente finanziati da *Next Generation EU*, mentre gli altri importi saranno complementari a programmi finanziati nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

La **nuova iniziativa REACT-EU** ([regolamento \(UE\) 2020/2211](#)) assegna **risorse supplementari**, per gli anni **2021-2022**, alla politica di **coesione**, allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19.

Gli impegni giuridici saranno contratti entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti saranno effettuati entro il 31 dicembre 2026.



Fonte: Consiglio dell'UE

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Con **672,5 miliardi di euro** (360 in prestiti e 312,5 in sovvenzioni), il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility - RRF*) rappresenta il **più importante strumento** previsto nell'ambito di **Next Generation EU** (quasi il **90%** della dotazione totale).

Sulla proposta di regolamento che istituisce il Dispositivo, il 18 dicembre 2020 il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio ([comunicato stampa](#) del Consiglio dell'UE e [comunicato stampa](#) del Parlamento europeo), che dovrà essere approvato formalmente da entrambe le Istituzioni. Il testo dell'[accordo provvisorio](#), approvato dalle Commissioni Bilanci e Affari economici e monetari del Parlamento europeo l'11 gennaio 2021, dovrebbe essere adottato nella sessione plenaria che si svolgerà dall'8 all'11 febbraio 2021, prima dell'adozione formale da parte del Consiglio.

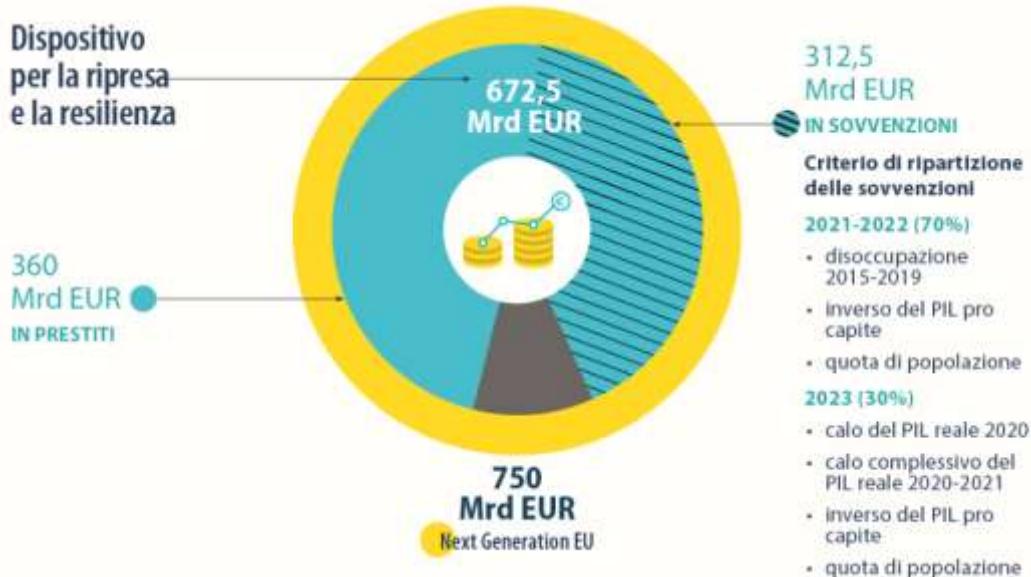
Sulla base di quanto previsto dall'accordo, il Dispositivo **sosterrà** gli **investimenti** e le **riforme** degli **Stati membri** nell'ambito del **Semestre europeo**, il quadro per il coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione, che sarà **temporaneamente adattato** proprio per rispondere alle esigenze del Dispositivo.

Il **70%** delle **sovvenzioni** (218,7 miliardi di euro) dovrà essere impegnato nel **2021** e nel **2022 secondo criteri di assegnazione predeterminati** (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019), mentre il **30%** nel **2023** tenendo conto del **calo del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020- 2021** (criterio che **sostituirebbe** quello della **disoccupazione**).

L'erogazione dei prestiti, da richiedere entro il 31 agosto 2023, è subordinata alla stipula di un **accordo** tra lo Stato membro e la Commissione.

Il volume massimo dei **prestiti** per ciascuno Stato membro **non dovrà superare il 6,8% del suo Reddito nazionale lordo (RNL) nel 2019**, ma tale limite può essere aumentato in circostanze eccezionali da valutare caso per caso.

È prevista, inoltre, la possibilità di ottenere **prefinanziamenti** che verrebbero versati nel **2021**, previa approvazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, per un importo pari al **13%**.



Fonte: Consiglio dell'UE

Saranno ammissibili le misure avviate a partire dal 1º febbraio 2020.

In ogni caso, il sostegno finanziario del Dispositivo:

- **non può sostituire la spesa nazionale ricorrente di bilancio**, se non in casi debitamente giustificati;
- deve **rispettare il principio di addizionalità** dei finanziamenti dell'Unione, ossia può aggiungersi al sostegno fornito da altri fondi e programmi dell'Unione a condizione di non coprire lo stesso costo;
- deve sostenere misure che rispettano il principio di "**non arrecare un danno significativo**" agli obiettivi ambientali dell'Unione (*do no significant harm principle*).

Le risorse assegnate agli Stati membri in regime di gestione concorrente possono, su loro richiesta, essere trasferite al Dispositivo; inoltre, il Piano potrà includere, entro un determinato massimale, contributi ai comparti degli Stati membri nell'ambito del programma InvestEU e allo Strumento di sostegno tecnico.

L'attuazione del Dispositivo sarà coordinata da un'apposita ***task force*** della **Commissione europea per la ripresa e la resilienza** in stretta **collaborazione** con la Direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN).

Un **comitato direttivo presieduto dalla Presidente Ursula von der Leyen** fornirà un **orientamento politico alla *task force*** per contribuire a garantire che il Dispositivo sia attuato in modo coerente ed efficace.

Per ottenere le risorse loro assegnate, gli **Stati membri** dovranno predisporre dei **Piani nazionali per la ripresa e resilienza** (*vedi infra*), in cui sarà definito il **programma di riforme e investimenti** per il periodo

2021-2026, che saranno **valutati dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio dell'UE**.

Sulla base delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione europea, l'accordo contiene un **ricalcolo dell'importo del contributo finanziario massimo per Stato membro a titolo di sovvenzioni**, come riporta la tabella seguente.

Il contributo finanziario massimo per l'**Italia**, a titolo di **sovvenzioni**, ammonterebbe a circa **68,9 miliardi** di euro, dei quali 47,93 miliardi da impegnare nel biennio 2021-2022 e i restanti 20,96 miliardi nel 2023. Tra le principali economie europee, le sovvenzioni sarebbero pari a: **25,62 miliardi** di euro per la **Germania**; **39,38 miliardi** di euro per la **Francia**; **69,53 miliardi** di euro per la **Spagna**.

Fonte: Testo dell'accordo

Maximum financial contribution per EU Member State					
	for 70% of the amount available	for 30% of the amount available (Indicative amount based on the Commission Autumn 2020 forecasts)			
	Share as % of total	Amount (in EUR 1'000, current prices)	Share as % of total	Amount (in EUR 1'000, current prices)	Total
BE	1,56%	3.646.437	2,20%	2.278.834	5.925.271
BG	1,98%	4.637.074	1,58%	1.631.632	6.268.706
CZ	1,51%	3.538.166	3,41%	3.533.509	7.071.676
DK	0,56%	1.303.142	0,24%	248.604	1.551.746
DE	6,95%	16.294.947	9,01%	9.324.228	25.619.175
EE	0,32%	759.715	0,20%	209.800	969.515
IE	0,39%	914.572	0,07%	74.615	989.186
EL	5,77%	13.518.285	4,11%	4.255.610	17.773.895
ES	19,88%	46.603.232	22,15%	22.924.818	69.528.050
FR	10,38%	24.328.797	14,54%	15.048.278	39.377.074
HR	1,98%	4.632.793	1,61%	1.664.039	6.296.831
IT	20,45%	47.935.755	20,25%	20.960.078	68.895.833
CY	0,35%	818.396	0,18%	187.774	1.006.170
LV	0,70%	1.641.145	0,31%	321.944	1.963.088
LT	0,89%	2.092.239	0,13%	132.450	2.224.690
LU	0,03%	76.643	0,02%	16.883	93.526
HU	1,98%	4.640.462	2,45%	2.535.376	7.175.838
MT	0,07%	171.103	0,14%	145.371	316.474
NL	1,68%	3.930.283	1,96%	2.032.041	5.962.324
AT	0,95%	2.231.230	1,19%	1.230.938	3.462.169
PL	8,65%	20.275.293	3,46%	3.581.694	23.856.987
PT	4,16%	9.760.675	4,01%	4.149.713	13.910.387
RO	4,36%	10.213.809	3,90%	4.034.211	14.248.020
SI	0,55%	1.280.399	0,48%	496.924	1.777.322
SK	1,98%	4.643.840	1,63%	1.686.154	6.329.994
FI	0,71%	1.661.113	0,41%	424.692	2.085.805
SE	1,24%	2.911.455	0,36%	377.792	3.289.248
EU27	100,00%	234.461.000	100,00%	103.508.000	337.969.000

1.2 I Piani nazionali per la ripresa e la resilienza

Ciascuno Stato membro dovrà predisporre un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR - Recovery and Resilience Plan)** per definire un **pacchetto coerente di riforme e investimenti pubblici** per il periodo **2021-2026**, che può **includere anche regimi pubblici volti a incentivare gli investimenti privati**, purché in linea con la disciplina degli aiuti di Stato.

Il 21 dicembre 2020 la Commissione europea ha pubblicato dei [modelli di orientamento](#) settoriali, che potranno essere aggiornati, per assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei Piani in conformità delle norme in materia di aiuti di Stato.

Il piano dovrà in particolare:

- spiegare come rappresenti una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale dello Stato membro e dettagliare i progetti, le misure e le riforme previste nelle seguenti aree di intervento riconducibili a **sei pilastri**: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze;
- essere **coerente con le sfide e le priorità specifiche per Paese individuate nel contesto del Semestre europeo**, e segnatamente nelle raccomandazioni specifiche per Paese e nella raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona Euro (per gli Stati membri la cui moneta è l'euro);
- essere, altresì, **coerente** con le informazioni contenute nei **Programmi nazionali di riforma** nell'ambito del Semestre europeo, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani nazionali per l'attuazione della Garanzia Giovani e negli Accordi di partenariato e nei programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione;
- dedicare **almeno il 37%** della dotazione al sostegno della **transizione verde**, compresa la biodiversità;
- destinare **almeno il 20% alla trasformazione digitale**; se necessario, per gli **investimenti in capacità digitali e connettività**, individuare **eventuali problemi di sicurezza** e specificare in che modo tali questioni verranno affrontate al fine di conformarsi alle pertinenti leggi nazionali e dell'Unione;

- fornire una dettagliata spiegazione delle modalità con le quali il Piano intende: **rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza** sociale, istituzionale ed economica, anche attraverso la promozione di politiche per infanzia e gioventù; **attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi**, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e rafforzando la coesione sociale, economica e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione; **contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità**;
- indicare se le misure incluse comprendono **progetti transfrontalieri o multinazionali**;
- indicare, se del caso, **informazioni sul finanziamento dell'Unione esistente o previsto**;
- definire le misure di accompagnamento che possono essere necessarie;
- definire i **target intermedi e finali** e un **calendario** indicativo dell'attuazione delle riforme e degli investimenti, da completare al più tardi entro la fine di agosto 2026; inoltre, indicare i progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento e riportare una **stima del costo totale** delle riforme e degli investimenti spiegando come ciò sia in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi e commisurato all'**impatto sociale ed economico atteso**;
- indicare le **modalità per il monitoraggio e l'attuazione** del Piano, tappe, obiettivi e indicatori inclusi;
- dare conto in sintesi del **processo di consultazione** delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altre parti interessate per la preparazione e, se disponibile, per l'attuazione del Piano;
- dare conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere **corruzione, frode e conflitti di interesse**, quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del Dispositivo, comprese le disposizioni volte ad evitare il doppio finanziamento da altri programmi dell'Unione.

L'iter di approvazione e l'attuazione

Il Piano dovrà essere presentato, anche all'interno dei Programmi nazionali di riforma, in via ufficiale **entro il 30 aprile 2021** (lo Stato membro può presentare un progetto di piano a decorrere dal 15 ottobre dell'anno precedente).

Il Piano **può anche essere modificato**, su richiesta dello Stato membro interessato, se non può più essere realizzato, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive.

Nella preparazione o nella modifica dei Piani gli Stati membri possono anche richiedere assistenza nell'ambito dello Strumento di sostegno tecnico che ha l'obiettivo di assistere le autorità nazionali nella preparazione, la modifica, l'attuazione e la revisione dei Piani.

Una volta presentato, il Piano sarà **valutato** dalla **Commissione europea** (*vedi infra per i criteri per la valutazione*) **entro due mesi** (anche se lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare tale termine per un periodo di tempo ragionevole, se necessario) e successivamente **approvato dal Consiglio dell'UE, a maggioranza qualificata** entro 4 settimane dalla proposta della Commissione.

La valutazione positiva da parte della Commissione delle **richieste di pagamento** (che possono essere presentate dagli Stati membri su base semestrale) sarà **subordinata al raggiungimento di pertinenti traguardi intermedi e finali**. In merito al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, la Commissione europea terrà conto del **parere del Comitato economico e finanziario**.

Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, può essere attivata la procedura che è stata definita “**freno d'emergenza**”, chiedendo che il Presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo. I rispettivi Stati membri dovrebbero inoltre informare il Consiglio senza indebito ritardo, che dovrebbe a sua volta informare immediatamente il Parlamento europeo. In tali circostanze eccezionali, nessuna decisione relativa al pagamento del contributo finanziario e, se del caso, del sostegno sotto forma di prestito sarà presa fino a quando il prossimo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione. Di norma, tale processo non dovrà richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del Comitato economico e finanziario.

Se, invece, la Commissione stabilisce che i target intermedi e finali non sono stati rispettati in modo soddisfacente, **il pagamento di tutto o parte del contributo finanziario può essere sospeso**. Lo Stato membro interessato può presentare le sue osservazioni entro un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione.

Come già previsto nell'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo a luglio, l'accordo provvisorio disciplina misure per collegare il dispositivo a una sana *governance* macroeconomica (cd. **condizionalità macroeconomica**). Tali meccanismi, che sono allineati alle norme comuni sui fondi strutturali, prevedono che la Commissione proponga al Consiglio una **sospensione, totale o parziale, degli impegni o dei pagamenti** qualora uno **Stato non abbia adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo**, a meno che non sia stato determinato da una grave recessione economica per l'Unione nel suo insieme.

L’obbligo di proporre al Consiglio la sospensione, secondo quanto precisato nelle premesse dell’accordo, “dovrebbe essere **sospeso fintanto che è attivata la cosiddetta clausola di salvaguardia generale** nell’ambito del Patto di stabilità e crescita” (allo stato attuale, si è stabilito che la clausola **resterà attiva per tutto il 2021**).

La Commissione **può** inoltre **proporre** al Consiglio una **sospensione parziale o totale** degli impegni o dei pagamenti in relazione a uno dei seguenti casi:

- a) se il Consiglio adotta due raccomandazioni successive nella stessa procedura per gli squilibri eccessivi, nelle quali giudica insufficiente il piano d’azione correttivo presentato dallo Stato interessato;
- b) se il Consiglio adotta due decisioni successive nella stessa procedura per gli squilibri eccessivi, nelle quali si constata che uno Stato membro non ha adottato l’azione correttiva raccomandata;
- c) se la Commissione conclude che uno Stato membro non ha adottato misure per ristabilire o assicurare una situazione sostenibile della bilancia dei pagamenti e, di conseguenza, decide di non autorizzare l’erogazione del contributo finanziario nel quadro del meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti;
- d) se il Consiglio decide che uno Stato membro non rispetta il programma di aggiustamento macroeconomico o le misure richieste da una decisione del Consiglio adottata ai sensi dell’articolo 136, paragrafo 1, del TFUE (al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio, nonché elaborare gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l’insieme dell’Unione, e garantirne la sorveglianza).

La Commissione europea terrà **informato il Parlamento europeo** circa l’attuazione del predetto meccanismo.

La portata e il livello della sospensione dovranno essere proporzionati, rispettare la parità di trattamento tra gli Stati membri e tenere conto delle circostanze economiche e sociali dello Stato membro interessato. Inoltre, la **sospensione degli impegni** sarà soggetta a una **percentuale massima** (il valore inferiore tra il 25% degli impegni o lo 0,25% del PIL nominale), che potrà essere superata in caso di persistente inosservanza.

Al sostegno finanziario del dispositivo si applica, inoltre, il regime generale di **condizionalità** per la protezione del bilancio dell’Unione, disciplinato dal [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) in caso di **violazioni dei principi dello Stato di diritto** in uno Stato membro, che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o la tutela degli interessi finanziari dell’Unione.

Qualora siano riscontrate violazioni, all’esito di una procedura fissata dal regolamento, le Istituzioni europee possono adottare diverse misure di

protezione nei confronti dello Stato membro interessato, tra cui la **sospensione dei pagamenti** dal bilancio dell'UE e il divieto di assumere nuovi impegni giuridici.

Nelle [conclusioni del 10 e dell'11 dicembre 2020](#) gli Stati membri riuniti nel Consiglio europeo hanno convenuto sull'esigenza che, prima della concreta messa in opera del meccanismo di condizionalità, la Commissione elabori e adotti linee guida sulle modalità con cui applicherà il regolamento, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione circa la sussistenza di una violazione dello Stato di diritto. Tali linee guida, che la Commissione, in una dichiarazione allegata alla decisione del Consiglio sul regolamento si è impegnata a elaborare in stretta consultazione con gli Stati membri, qualora venga introdotto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE, saranno messe a punto solo successivamente alla sentenza della Corte di giustizia, in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti da detta sentenza.

Dialogo di ripresa e resilienza e monitoraggio dei progressi

Si prevede un regolare “**dialogo di ripresa e resilienza**”, che consentirà al Parlamento europeo di invitare la Commissione europea ogni due mesi a discutere di diversi aspetti relativi al Dispositivo. Per facilitare questa discussione, la Commissione europea trasmetterà i Piani degli Stati membri contemporaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione europea sarà inoltre tenuta a pubblicare ogni sei mesi un **quadro di valutazione (Scoreboard)** e una **relazione annuale** per fornire informazioni sui progressi compiuti nell'attuazione del Dispositivo e dei Piani nazionali; dovrà infine presentare una relazione intermedia sull'attuazione del programma (entro il 31 luglio 2022).

Gli **Stati membri dovranno riferire su base semestrale** nel processo del Semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei Piani nell'ambito dei Programmi nazionali di riforma.

1.3 I criteri di valutazione dei Piani nazionali

La **Commissione europea valuta il Piano di recupero e di resilienza** o, se del caso, il suo aggiornamento, **entro due mesi** dalla presentazione ufficiale, e **formula una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio**.

In sede di valutazione, la Commissione **agisce in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato** e può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari.

Nel valutare il Piano e nel determinare l'importo da assegnare allo Stato membro interessato, la Commissione **tiene conto delle informazioni** sullo

Stato membro disponibili nel contesto del **Semestre europeo**, nonché degli elementi forniti dallo Stato membro interessato e di ogni altra informazione pertinente, tra cui, in particolare, quelle contenute nel Programma nazionale di riforma, nel Piano nazionale per l'energia e il clima dello Stato membro interessato come pure nei piani territoriali per una transizione giusta a titolo del Fondo per una transizione giusta, nei piani di attuazione della Garanzia per i giovani.

La Commissione valuta la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del Piano **sulla base di una lista di criteri**, che saranno applicati conformemente all'[allegato II](#) dell'accordo.

A seguito del processo di valutazione, la Commissione attribuisce al Piano un **rating** in base a ciascuno dei criteri di valutazione. A fini di semplificazione ed efficienza, il sistema prevede **rating compresi tra A** (punteggio più alto) e **C** (punteggio più basso).

È specificato che i criteri della **coerenza con le raccomandazioni specifiche per Paese**, nonché del **rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro** e della **resilienza** sociale, istituzionale ed economica dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del **Pilastro europeo dei diritti sociali**, dovrebbero ottenere il **punteggio più alto nella valutazione**; inoltre, che l'effettivo **contributo alla transizione verde e digitale** dovrebbe rappresentare una **condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva**.

Di seguito i criteri di valutazione:

Pertinenza: la Commissione valuta se il Piano:

- rappresenta una **risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale**, contribuendo adeguatamente alle citate sei aree di intervento, considerate le sfide specifiche e la dotazione finanziaria dello Stato membro interessato;
- è in grado di contribuire ad **affrontare in modo efficace tutte o una parte significativa delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese**, inclusi gli aspetti di bilancio, e, ove opportuno, nelle raccomandazioni formulate (ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011) sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nel contesto del Semestre europeo;
- è in grado di contribuire efficacemente a: **rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza** economica, istituzionale e sociale, contribuendo all'**attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali**, anche attraverso la promozione delle politiche per l'infanzia e la gioventù; **mitigare l'impatto economico e sociale della**

crisi, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;

- **non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali.** La Commissione fornirà a tal fine orientamenti tecnici agli Stati membri;
- contiene misure che contribuiscano efficacemente alla **transizione verde**, inclusa la biodiversità, con almeno il **37%** della dotazione totale (i coefficienti di sostegno agli obiettivi climatici possono essere aumentati fino ad un importo complessivo del 3% della dotazione totale del Piano per singoli investimenti), e alla **transizione digitale**, con almeno il **20%** della dotazione totale (i coefficienti di sostegno agli obiettivi digitali possono essere aumentati per i singoli investimenti).

Efficacia: la Commissione valuta se:

- il Piano è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato;
- le modalità proposte dallo Stato membro garantiscono un **monitoraggio e un'attuazione efficaci**, compresi calendario, target intermedi e finali e relativi indicatori;

Efficienza: la Commissione valuta se:

- la motivazione fornita dallo Stato membro in merito all'**importo dei costi totali stimati del Piano è ragionevole e plausibile** ed è in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi e commisurata all'impatto economico e sociale nazionale previsto;
- le disposizioni proposte dallo Stato membro possono **prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interesse** quando si utilizzano i fondi del Dispositivo, comprese le disposizioni volte a evitare il doppio finanziamento di altri programmi dell'Unione;

Coerenza: la Commissione valuta se il Piano prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimenti pubblici che rappresentano azioni coerenti.

A seguito del processo di valutazione e tenendo conto dei rating:

Il Piano **soddisfa** i criteri di valutazione se il rating finale si configura nel modo seguente:

- **una A** per i criteri concernenti le raccomandazioni specifiche per Paese e le altre nell'ambito del Semestre europeo, il contributo al rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale, istituzionale ed economica dello Stato membro,

- compresa l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, e l'effettivo contributo alla transizione verde e digitale;
- **e per gli altri criteri:** tutte A oppure una maggioranza di A rispetto a B e assenza di C.

Il Piano **non soddisfa** i criteri di valutazione se il rating finale si configura nel modo seguente:

- **nessuna A** per i criteri concernenti le raccomandazioni specifiche per Paese e le altre nell'ambito del Semestre europeo, il contributo al rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale, istituzionale ed economica dello Stato membro, compresa l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, e l'effettivo contributo alla transizione verde e digitale;
- **e per gli altri criteri:** una maggioranza di B rispetto ad A oppure almeno una C.

Le linee guida della Commissione europea

Il **22 gennaio 2021** la Commissione europea ha **aggiornato** la **Guida agli Stati membri per la predisposizione dei Piani** (disponibile soltanto in lingua inglese), che era stata presentata lo scorso 17 settembre contestualmente alla "**Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021**" ([COM\(2020\)575](#)), al fine di **allinearla al testo dell'accordo** sulla proposta di regolamento che stabilisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Anche la Strategia annuale per una crescita sostenibile fornisce degli orientamenti sulla redazione dei Piani e sui progetti da presentare ai fini del finanziamento. Sostiene, in particolare, che in fase di valutazione dei progetti la Commissione attribuirà una grande importanza alla circostanza che siano indicati tappe ed obiettivi specifici, misurabili, raggiungibili, realistici e con scadenze precise, con relativi indicatori rilevanti e solidi.

La Guida, strutturata in quattro parti, delinea **orientamenti aggiuntivi e più specifici e un modello standard** (anch'esso disponibile soltanto in lingua inglese) **per la predisposizione dei Piani**.

Se ne dà conto di seguito in estrema sintesi, mentre per gli approfondimenti si rinvia alla Guida stessa.

- **PARTE I (obiettivi generali e coerenza del Piano):** In questa sezione tra l'altro gli Stati membri sono invitati a:

1) predisporre una **sintesi del Piano**, accompagnata da elementi chiave e cifre che quantifichino **l'impatto complessivo stimato** e la sua sinergia con altri strumenti di programmazione, descrivendo anche in che modo esso affronta le principali sfide individuate e come **contribuisce al miglioramento della situazione dello Stato membro per ciascuno dei sei pilastri strategici di intervento** individuati dal regolamento (*Vedi supra*);

Per ciascun pilastro, gli Stati membri sono invitati a illustrare come il Piano affronta determinati aspetti specifici.

2) fornire una **spiegazione dettagliata di come le misure proposte affrontano** tutte o una parte significativa delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare quelle del **2019** e del **2020**; Se del caso, la spiegazione dovrebbe coprire anche gli aspetti di bilancio inclusi nelle raccomandazioni, nonché questioni relative agli squilibri macroeconomici per gli Stati membri che li hanno riscontrati; inoltre, per gli Stati dell'Eurozona, anche la coerenza del Piano con le sfide individuate nella più recente raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro. Elencare, altresì, quali **progetti faro europei**, tra quelli individuati nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, **beneficeranno dei finanziamenti del Piano**;

A tal riguardo, gli Stati membri sono invitati a descrivere, per ciascun progetto faro, lo *status quo* (strategie e obiettivi nazionali esistenti) e come possono essere invece ulteriormente sviluppati per soddisfare le ambizioni 2025 a livello UE. Gli Stati membri sono inoltre invitati a descrivere le riforme e gli investimenti pianificati. I progetti faro sono i seguenti: *Power up* (premere sull'acceleratore); *Renovate* (ristrutturare); *Recharge and refuel* (ricaricare e rifornire); *Connect* (connettere); *Modernise* (modernizzare); *Scale-up* (espandere); *Reskill and upskill* (riqualificare e aggiornare le competenze).

3) descrivere le **sfide nazionali esistenti in termini di uguaglianza di genere e pari opportunità per tutti** e spiegare come le riforme e gli investimenti del Piano contribuiranno a superare le sfide esistenti;

4) dimostrare **coerenza** e collegamenti all'interno di ciascuna componente, tra componenti e Piano in generale e in particolare coerenza tra le riforme e gli investimenti.

- **PARTE II (descrizione delle riforme e degli investimenti)**: in questa sezione gli Stati membri sono invitati in particolare a:

1) presentare un Piano composto da **riforme e investimenti raggruppati in componenti coerenti**;

Le **componenti** dovrebbero essere presentate **separatamente** l'una dall'altra e si dovrebbero **dettagliare gli investimenti e le riforme inclusi in ciascuna componente**, nonché il contributo previsto, i relativi traguardi, obiettivi e tempistiche e il loro finanziamento e costo. Le componenti da coprire con le risorse provenienti da un prestito dovrebbero essere indicate separatamente, includendo gli stessi elementi.

- 2) **per ciascuna riforma e investimento**, fornire tra l'altro un'analisi delle sfide affrontate e degli obiettivi, descriverne la natura, il tipo e le dimensioni, indicare i destinatari e le modalità e i mezzi per l'attuazione, nonché la tempistica, e valutare se le misure comportino o meno aiuti di Stato;
- 3) descrivere in che misura le riforme e gli investimenti pertinenti **contribuiranno a rendere l'Unione più resiliente**, diversificando le catene di approvvigionamento e rafforzando l'autonomia strategica dell'Unione insieme a un'economia aperta. In particolare, per gli investimenti in capacità digitali e connettività, fornire un'autovalutazione della sicurezza;
- 4) indicare **eventuali progetti transfrontalieri e multinazionali** e quali altri Stati membri sono coinvolti in tali progetti;
- 5) spiegare in che misura la **componente contribuirà alla transizione verde**, compresa la **biodiversità**, o ad affrontare le sfide derivanti dalla transizione verde o al raggiungimento dell'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050; dimostrare in che modo le misure nella componente contribuiscono all'obiettivo di dedicare almeno il **37% delle spese** del Piano per gli **obiettivi climatici**;
- 6) **spiegare in che misura la componente contribuirà alla transizione digitale** o affronterà le sfide che ne derivano e dimostrare che almeno il **20%** della dotazione totale del Piano è attribuito alla **spesa digitale**;
- 7) fornire **informazioni sul principio "do no significant harm"** con riferimento agli obiettivi ambientali;
- 8) fissare **target intermedi e finali e un cronoprogramma** che rifletteranno i progressi compiuti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti della componente e che **saranno legati agli esborsi** (semestrali). Vengono raccomandati target chiari e realistici e collegati a un cronoprogramma per il loro raggiungimento. Si richiedono anche informazioni sulla misurazione e sulla rendicontazione;

- 9) fornire informazioni sul **costo totale stimato** di ciascuna componente e, per ogni riforma e investimento, una spiegazione di alcuni aspetti specifici concernenti i costi e i finanziamenti;
- 10) spiegare le ragioni di un'eventuale richiesta di prestito.

- **PARTE III** (complementarità e attuazione del Piano): in questa sezione gli Stati membri sono invitati in particolare a:

- 1) indicare se intendono richiedere il **prefinanziamento** (13% al massimo) e specificare la percentuale di esso sotto forma di sostegno non rimborsabile e, se del caso, di prestito;
- 2) spiegare come il **Piano è coerente con altri piani e fondi**, in particolare con il Piano nazionale per l'energia e il clima, l'Accordo e i programmi di partenariato, il Piano di attuazione Garanzia per i giovani e altre politiche e strategie nazionali pertinenti;
- 3) precisare i processi e le strutture istituiti a livello nazionale e regionale per garantire la **complementarietà** e il coordinamento della gestione delle varie fonti di finanziamento dell'UE;
- 4) spiegare come intendono attuare le riforme e gli investimenti proposti e descrivere tra l'altro il **processo decisionale** che ha portato all'adozione/presentazione del Piano. Considerato che la pubblica amministrazione svolgerà un ruolo centrale nell'attuazione del Piano, gli Stati membri sono chiamati a **garantire la capacità amministrativa necessaria** per assicurare che le riforme e gli investimenti procedano come pianificato. Inoltre, per garantire un'attuazione efficace, dovrebbe essere **nominato un ministero/autorità che abbia la responsabilità generale del Piano e funga da punto di contatto unico** per la Commissione ("coordinatore"). È inoltre richiesto agli Stati membri di accompagnare le richieste di pagamento con le informazioni necessarie per permettere alla Commissione di valutare e decidere;
- 5) fornire una **sintesi del processo di consultazione** delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altre parti interessate per la preparazione e, se disponibile, per l'attuazione del Piano;
- 6) descrivere in dettaglio la struttura e il funzionamento dei loro **sistemi nazionali di gestione e controllo** e fornire garanzie che i **principi di sana gestione finanziaria** (evitare il doppio finanziamento; evitare frodi e corruzione; evitare conflitti di interessi) siano rispettati;
- 7) descrivere la strategia nazionale di comunicazione nazionale prevista per garantire una consapevolezza pubblica del finanziamento dell'Unione.

- **PARTE IV** (**impatto complessivo**): gli Stati membri sono invitati a fornire un quadro dell'impatto macroeconomico, sociale e istituzionale del Piano insieme a una valutazione delle prospettive macroeconomiche. In particolare, i Piani dovrebbero includere, tra l'altro, una **stima del loro impatto quantitativo sul PIL (potenziale), sull'occupazione e sulle altre principali variabili macroeconomiche**, nonché una stima di come le varie componenti del Piano contribuiranno tra l'altro alla crescita, alla creazione di posti di lavoro e alla resilienza economica, sociale e istituzionale, a mitigare le conseguenze economiche e sociali della crisi e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale; occorrerebbe spiegare come e in che misura la componente dovrebbe migliorare rispetto allo *status quo*, anche attraverso indicatori quantitativi.

2. GLI ATTI DI INDIRIZZO PARLAMENTARE

Nell’ambito del percorso per la definizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il Parlamento è già intervenuto, nei mesi di settembre e ottobre 2020, a seguito dell’**iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell’Unione europea) del Senato**.

Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all’approvazione di **due distinte relazioni**, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR.

La procedura parlamentare che ha condotto all’approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza.

Il 15 settembre 2020 il Governo ha trasmesso alle Camere la propria proposta di **Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza** (PNRR), che è stata assunta nell’ambito dell’esame parlamentare in corso sul tema.

L’attività parlamentare di indirizzo si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l’approvazione di due distinte **risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato**.

Nella presente sezione del dossier si dà conto dei **contenuti di carattere generale e delle indicazioni di tipo orizzontale** rinvenibili nelle relazioni approvate dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell’Unione europea) del Senato, nonché nelle risoluzioni approvate dalle Assemblee di Camera e Senato a conclusione dell’esame parlamentare.

Elementi sulle **indicazioni di dettaglio** e sugli indirizzi relativi ai vari **ambiti settoriali** desumibili dalle suddette relazioni, nonché sui rilievi e i pareri delle commissioni di merito coinvolte nella procedura parlamentare, sono invece riportati nel capitolo 3 del presente dossier, all’interno delle schede che analizzano le sei Missioni di cui si compone il PNRR.

Per completezza si fa presente che già nell’estate 2020 il Parlamento aveva fornito alcune prime indicazioni di carattere generale in ordine alla predisposizione del PNRR, nell’ambito delle risoluzioni approvate dalle assemblee di Camere e Senato sul Programma nazionale di riforma 2020 (PNR 2020).

In particolare, in tale occasione il Parlamento impegnava il Governo “a conferire, nell’ambito degli interventi del Piano per la ripresa, un ruolo centrale: *a*) all’innovazione e alla trasformazione digitale, quale fattore più importante per

rendere universale la diffusione del sapere, dell'istruzione scolastica, della cultura, della medicina e dell'informazione, per ridurre le distanze e le disuguaglianze sociali e territoriali, tra Nord e Sud, tra città e periferie e tra aree urbanizzate ed aree interne del Paese, per rilanciare l'economia e creare nuovi posti di lavoro; *b*) agli interventi del *green deal* orientati a favorire la transizione ecologica, la decarbonizzazione e lo sviluppo economico e sociale sostenibile, in linea con la piena attuazione dell'Agenda 2030, anche utilizzando gli strumenti della leva fiscale; *c*) alle misure di sostegno e potenziamento, in linea con quanto già previsto nel decreto attuativo del Piano transizione 4.0, delle attività produttive della *green economy*, in coerenza con il modello di economia circolare e con la nuova strategia industriale europea; *d*) al rifinanziamento degli strumenti a sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo e innovazione, con particolare riferimento alla digitalizzazione delle attività produttive e dei servizi e alle dotazioni e alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché alla definizione di un programma per nuovi investimenti industriali, anche nell'ottica di incentivare il *reshoring* delle produzioni”.

2.1 La relazione della V Commissione della Camera dei deputati

La V Commissione (Bilancio) della Camera ha predisposto, al termine di una attività conoscitiva e istruttoria, una [relazione all'Assemblea](#) (ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento), sottoposta alle Commissioni di settore per la formulazione di rilievi ed osservazioni, al fine di consegnare alla Camera una utile base di lavoro volta a favorire la deliberazione di appositi atti di indirizzo al Governo, prima della presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) da parte del Governo stesso.

Nel corso dell'esame istruttorio in Commissione bilancio, il 15 settembre 2020 il Governo ha presentato al Parlamento la propria proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), che è stata assunta nell'ambito dell'esame parlamentare.

Dalla proposta di Linee guida emerge che il PNRR dell'Italia si baserà sul piano di rilancio predisposto dal Governo nel giugno 2020 e sarà costruito secondo una sequenza logica così strutturata:

- 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 cluster;
- le iniziative di riforma che saranno collegate ad uno o più cluster di intervento.

Le **sfide** considerate 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.

Le **missioni** sono sei e riguardano i seguenti argomenti: Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per la mobilità; Istruzione, formazione, ricerca e cultura; Equità sociale, di genere e territoriale; Salute.

Le **iniziative di riforma** e le politiche di supporto, collegate ad uno o più cluster di intervento, riguardano invece l'incremento degli investimenti pubblici, la riforma della pubblica amministrazione, l'aumento delle spese in ricerca e sviluppo, la riforma del fisco, la riforma della giustizia e la riforma del lavoro.

Venendo ai principali contenuti della **Relazione della Commissione bilancio**, una prima fondamentale necessità consiste nell'individuare criteri di selezione degli interventi idonei a **massimizzarne l'impatto sulla crescita**, con l'obiettivo di colmare i divari strutturali che il nostro Paese registra, rispetto alla media dell'UE, in relazione alla produttività e agli investimenti.

Sull'insoddisfacente **dinamica della produttività** italiana incidono anche le barriere nell'accesso ai mercati, come ripetutamente rilevato nelle Raccomandazioni del Consiglio rivolte all'Italia negli ultimi anni. Ai fini di un recupero della produttività per unità di lavoro impiegato è una decisa inversione di rotta nell'investimento in capitale umano e in ricerca. Questi sono due delle principali determinanti della competitività della nostra economia trascurate nel recente passato.

Alla strutturale debolezza della produttività totale dei fattori, dal 2014 si è aggiunta la decisa contrazione del processo di accumulazione del capitale. La **spesa per investimenti** ha presentato nel corso dell'ultimo decennio uno sviluppo poco favorevole con un andamento, grosso modo, analogo a quello generale dell'attività economica. Per tale motivo l'effetto moltiplicativo degli interventi sul PIL sarebbe massimo in caso di destinazione prioritaria delle risorse del PNRR a finalità di investimento, trattandosi della tipologia di spesa pubblica che, in base all'evidenza empirica, fornisce lo stimolo più elevato alla crescita del prodotto. Inoltre, gli interventi dovrebbero essere addizionali rispetto a quelli già programmati, per cui sarebbe da evitare l'utilizzo delle risorse europee come fonti alternative di finanziamento di progetti già considerati negli andamenti tendenziali, i cui effetti, in termini di crescita del PIL, dovrebbero essere già stati incorporati nelle previsioni.

In questo quadro, appare necessario favorire e sostenere la graduale riconversione delle produzioni "mature" ossia di quelle produzioni per le quali l'Italia nel prossimo futuro non potrà mantenersi competitiva.

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

Non va infine trascurato il fatto che l'Italia, per la sua posizione privilegiata, può essere considerata una grande piattaforma sul Mediterraneo, capace di rappresentare il vero "porto d'Europa", approdo naturale dei traffici di merci. È fondamentale, quindi, **investire nelle infrastrutture**, per cogliere l'obiettivo di connettere in maniera efficiente tutto il territorio italiano all'Europa, rendendo fluidi e veloci gli scambi commerciali, anche al fine di colmare il divario tra il Nord e il Sud della Nazione.

Altro capitolo di fondamentale importanza è quello delle **riforme che dovranno accompagnare i programmi di spesa**. Riforme e spesa devono essere considerate come due facce di una stessa medaglia, in quanto le riforme strutturali rendono più produttiva la spesa, mentre la spesa è spesso necessaria per sbloccare processi di riforma e accompagnarne l'attuazione, ad esempio indennizzando le categorie e gli operatori economici chiamati a sopportarne i costi nel breve periodo.

Le risorse che affluiranno attraverso il programma NGEU dovranno essere rivolte, poi, a coniugare l'obiettivo della crescita con quello della **riduzione dei divari territoriali**. Si tratta di obiettivi che sarebbe errato contrapporre, come dimostrano chiaramente le stime sull'effetto di più elevata crescita economica complessiva, nel breve come nel lungo periodo, derivante da una maggiore concentrazione delle nuove risorse di investimento nel Mezzogiorno. Il PNRR, inoltre, rappresenta uno strumento per accelerare l'**attuazione del Piano Sud 2030**, le cui linee di intervento paiono del tutto coerenti con la natura e le finalità di progetti che dovranno essere presentati all'Unione europea. L'obiettivo prioritario resta quello di incrementare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, al fine di colmare, nel giro di alcuni anni, il divario infrastrutturale che rallenta la crescita di quei territori. In tale quadro appare essenziale che anche per le risorse del PNRR trovi applicazione la clausola del 34 per cento.

Quanto al **ruolo delle autonomie territoriali e locali**, ciò che appare imprescindibile - quale che sia il modello di governance sul quale si deciderà di convergere - è che al riconoscimento di competenze programmatiche e gestionali, cui consegue un potere di spesa, corrisponda l'attribuzione di precise responsabilità politiche e amministrative, in un quadro di massima efficienza e trasparenza complessive nell'utilizzo delle risorse.

Altra questione di cui è necessario rimarcare l'importanza è quella della **trasparenza e del controllo delle decisioni di spesa**. L'entità delle risorse e la ristrettezza dei tempi per la pianificazione del loro utilizzo non devono condurre a decisioni poco meditate, scarsa trasparenza sulle motivazioni a base delle scelte e insufficiente o poco chiara rendicontazione

dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati. Si potrebbe prevedere, a livello nazionale, un'infrastruttura di servizio, composta da soggetti pubblici (si pensi ad esempio all'ISTAT) e privati (centri di ricerca, università, think tank), che funga da serbatoio di competenze per il reperimento e l'elaborazione dei dati necessari ad accompagnare il processo di scelta, elaborazione e valutazione dei progetti.

L'Italia presenta un notevole ritardo, rispetto agli altri Paesi europei, rispetto alla capacità e agli strumenti di **valutazione delle politiche pubbliche**. L'elaborazione del PNRR e la sua successiva attuazione rappresentano un'occasione unica, che sarebbe sbagliato non cogliere, per innestare a tutti i livelli di governo una cultura della valutazione delle politiche pubbliche.

La necessità di destinare la massima parte dei fondi europei a interventi ad alto effetto moltiplicativo, evitando in ogni caso sprechi di risorse, è strettamente connessa all'esigenza, imprescindibile anche in questa fase, di assicurare un sostanziale, progressivo e continuo **riequilibrio dei conti pubblici**. Le favorevoli condizioni attuali, legate alla sospensione del Patto di stabilità e crescita e al massiccio programma di acquisti di titoli pubblici attivato dalla Banca centrale europea a seguito della crisi pandemica, non potranno essere protratte indefinitamente, per cui è necessario non distogliere l'attenzione dall'obiettivo di definire un credibile piano di rientro che garantisca la sostenibilità della finanza pubblica nel medio-lungo periodo. E' pertanto cruciale garantire un impiego efficiente delle risorse, che possa contribuire a rilanciare le prospettive di crescita dell'economia e, in questo modo, a ridurre il peso del debito sul prodotto e il rischio di tensione sui titoli di Stato, anche a prescindere da un'eventuale e auspicabile sterilizzazione dei prestiti concessi nell'ambito del Next Generation EU ai fini del rapporto debito/PIL da definire nell'ambito dell'Unione europea.

Infine, un aspetto molto delicato che attiene non solo alla fase di predisposizione del PNRR, ma anche a quella della sua successiva attuazione, riguarderà il **coinvolgimento del Parlamento**. A tale riguardo si fa presente che nella Nota di aggiornamento al DEF 2020 il Governo ribadisce che sta predisponendo uno **schema di PNRR** che sarà oggetto di confronto con la Commissione europea e il Parlamento italiano.

2.2 La relazione approvata dalle Commissioni riunite 5^a e 14^a del Senato

Una analoga attività di indirizzo si è svolta anche al **Senato**, con l'approvazione di una **relazione delle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea)**.

A differenza del procedimento svoltosi alla Camera, avviato su impulso della Commissione Bilancio e prima della presentazione della proposta di Linee guida da parte del Governo, al Senato l'esame è stato avviato successivamente a tale trasmissione e si è quindi più direttamente focalizzato su tale proposta. Tale circostanza trova rispondenza nella struttura della relazione la quale, dopo una parte introduttiva ove vengono delineati contenuti di carattere generale e indicazioni di tipo orizzontale, formula indirizzi – in altrettante sezioni – con riferimento diretto alle sei missioni che compongono la proposta di Linee guida del Governo (e che trovano rispondenza, con assai limitati aggiustamenti, nelle sei missioni della bozza di PNRR).

Limitando l'analisi, in questa sede, alle sole indicazioni di carattere generale (rinviano, quindi, come chiarito in premessa, al capitolo 3 del presente dossier per gli indirizzi specifici relativi ai vari ambiti settoriali corrispondenti alle missioni), si evidenzia che la relazione individua quali requisiti essenziali, innanzitutto, la certezza dei tempi e la concentrazione delle risorse.

Per quanto concerne la **certezza dei tempi procedurali**, le Commissioni invitano il Governo a prevedere una **legislazione specifica**, da sottoporre in tempi brevi al Parlamento, limitata ai soli progetti rientranti nel PNRR e ai tempi necessari per la loro realizzazione. In particolare, tale normativa dovrà prevedere un **unico canale di finanziamento**, riducendo i **centri decisionali** e accelerando le istanze consultive, consentendo l'assegnazione delle risorse entro un tempo limitato e certo, l'avvio dell'opera entro un termine perentorio pena la perdita dei finanziamenti, la realizzazione dell'opera secondo un cronoprogramma vincolante, meccanismi premiali per quelle stazioni appaltanti che contabilizzano i lavori in tempi rapidi, nonché ulteriori meccanismi in grado di garantire la certezza dei tempi, quali il potere sostitutivo in caso di inerzia o non rispetto delle scadenze previste, l'accorpamento di alcune delle fasi di gestione dei progetti o eventuali deroghe al Codice degli appalti.

Con riferimento alla **concentrazione delle risorse** su grandi progetti strategici, le Commissioni ritengono prioritario valorizzare il completamento delle reti infrastrutturali di comunicazione ferroviaria e digitale a banda ultralarga, in grado di unire ogni parte del territorio nazionale, comprese le zone rurali.

In assenza di specifiche indicazioni nelle Linee guida, poi, le Commissioni ritengono essenziale che siano chiariti preventivamente le procedure e il **ruolo delle autonomie locali**.

Le Commissioni ritengono, poi, che un'attenzione particolare dovrà essere posta nell'azione di rinnovamento e **rilancio del Mezzogiorno**, unitamente a quella delle aree interne e delle isole minori. Si ritiene, inoltre, che il richiamo presente nelle Linee guida alla **clausola del 34 per cento**,

ossia alla distribuzione dei fondi in ragione della popolazione residente, non appare sufficiente a operare l'atteso riequilibrio, essendo questa solo una misura minima di cautela.

Le Commissioni sollecitano, quindi, l'adozione un **Piano Nazionale di Riqualificazione Ambientale** che preveda una strategia mirata per prevenire il dissesto idrogeologico, oltre a mettere i territori in sicurezza rispetto a calamità naturali, fenomeni atmosferici connessi al cambiamento climatico e rischio sismico.

Con riferimento a specifici interventi per lo sviluppo delle aree maggiormente in ritardo, si rileva la necessità di valutare attentamente la necessità di un adeguato **coordinamento dei progetti del PNRR con quelli della Politica di coesione**, per evitare il rischio di sovrapposizione o sostituzione tra gli interventi del Piano nazionale a valere sulle risorse del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e quelli dei Piani operativi regionali finanziati dai Fondi strutturali europei.

Fondamentale è anche accompagnare gli investimenti con **misure di vantaggio fiscale o contributivo**, come ad esempio lo sgravio contributivo del 30 per cento per le imprese stabilite nelle aree del Mezzogiorno.

2.3 Le risoluzioni parlamentari

Dopo la presentazione della proposta di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e l'approvazione delle relazioni da parte della V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione europea) del Senato, l'attività parlamentare di indirizzo si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'**approvazione di risoluzioni** da parte delle Assemblee di Camera e Senato.

Alla **Camera dei deputati** la discussione si è conclusa con l'approvazione da parte dell'Assemblea della **risoluzione (6-00138)**, che impegna il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella Relazione della V Commissione, inclusiva dei rilievi formulati dalle Commissioni permanenti, e, in particolare:

- a) al fine di rispettare la tempistica prevista dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, che impone tempi certi di attuazione, per la **decarbonizzazione e la transizione ecologica** a utilizzare il contributo qualificato degli **enti locali** e delle **eccellenze pubbliche e private** che il Paese è in grado di offrire;
- b) per quanto concerne gli interventi volti a promuovere investimenti privati, a delineare strumenti capaci di **attivare le risorse in modo rapido ed efficace**, a tal fine privilegiando misure che si traducono in **meccanismi agevolativi automatici**, sulla base di criteri di accesso

- semplici e chiari, che riducano al minimo l'attività di intermediazione delle amministrazioni pubbliche e, conseguentemente, le scelte discrezionali nell'individuazione dei soggetti destinatari dei benefici, anche attraverso la previsione di misure fiscali mirate e temporanee;
- c) a promuovere efficacemente l'**occupazione femminile** impiegando per questo obiettivo una parte cospicua delle risorse disponibili e valutando in sede di progettazione e monitoraggio l'**impatto di genere** di tutti i progetti.

Al **Senato** la discussione si è conclusa con l'approvazione da parte dell'Assemblea della risoluzione [6-00134](#), che approva la relazione delle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europee e impegna il Governo a dare rapida attuazione ai contenuti della Proposta di Linee Guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e alle indicazioni contenute nella predetta relazione.

3. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

3.1 Quadro generale e riparto delle risorse

Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) il Governo intende cogliere l'occasione di affrontare, insieme alle **conseguenze** immediate - sanitarie, sociali ed economiche - della **crisi pandemica** (*Piano di Ripresa*) anche i **nodi strutturali** dell'economia e della società che hanno contribuito a porre il paese su un sentiero declinante già a partire dall'inizio degli anni '90. Con il Piano, si intende in particolare avviare quei processi che consentano alla struttura economica del Paese di **affrontare eventi estremi** (*Piano di Resilienza*) anche attraverso l'adozione di **riforme** (*Piano di Riforma*) in linea con le Raccomandazioni specifiche al Paese (*Country Specific Recommendations - CSR*) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo negli ultimi anni.

Il Piano si concentra sui **tre assi di intervento** condivisi a livello europeo:

- digitalizzazione e innovazione,
- transizione ecologica,
- inclusione sociale.

Nel PNRR il Governo individua i seguenti **nodi da risolvere** per rilanciare lo sviluppo nazionale.

- l'insoddisfacente crescita italiana, dovuta non solo alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a una serie di fattori strutturali
- le disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali,
- le calamità naturali;
- la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano.

3.1.1 Il percorso di elaborazione del Piano

Il Governo ripercorre i **principali passaggi** che hanno condotto all'elaborazione della proposta di PNRR in esame, dopo aver chiarito di aver attuato una **consultazione pubblica** con gli attori istituzionali, economici e sociali che dovrà proseguire ai fini dell'adozione definitiva del Piano.

Il Governo procede quindi a elencare i **prossimi passi per un efficace processo di attuazione** del Piano. Si richiama in particolare il pieno

coinvolgimento del Parlamento, per una più precisa definizione delle riforme e delle strategie di settore, nonché ulteriori passaggi politico-amministrativi che consentano di concludere i progetti e le riforme nei tempi richiesti e previsti, attraverso l'individuazione dei soggetti responsabili, delle attività da compiere e delle modalità operative di lavoro e di coordinamento delle amministrazioni e degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti. Tali passaggi dovranno essere conclusi in tempo utile per consentire, come richiesto dalla bozza di regolamento del RRF, che i Piani nazionali siano presentati formalmente entro il 30 aprile 2021.

Il Governo **rinvia a un momento futuro** la presentazione al Parlamento, sulla base delle linee guida europee per l'attuazione del Piano, di un **modello di governance** che identifichi:

- la responsabilità della sua realizzazione,
- garantisca il coordinamento con i Ministri competenti a livello nazionale e agli altri livelli di governo,
- monitori i progressi di avanzamento della spesa.

A proposito di tale tema, si rammenta che la V Commissione della Camera, nella citata relazione sulle Linee guida sul PNRR, ha osservato che occorre definire, in tempi rapidi, una *governance* delle attività di predisposizione e attuazione del PNRR, che sappia coniugare nel modo migliore le esigenze di una visione complessiva e a carattere nazionale delle sfide e missioni previste nel Piano, con il ruolo che i livelli di governo sottostanti, a partire da quello regionale, saranno chiamati a svolgere nei vari ambiti di competenza in diversa misura. In particolare, anche al fine di garantire la rapida attuazione dei progetti, la Commissione riteneva necessario che già lo schema di PNRR in esame individuasse preliminarmente con chiarezza i soggetti attuatori dei diversi progetti, che dovranno essere successivamente chiamati a rendere conto, anche tramite piattaforme informatiche, dello stato di avanzamento delle opere, della spesa effettivamente sostenuta, nonché del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

3.1.2 Le tre priorità trasversali: parità di genere, giovani, sud

Il Piano individua tre priorità trasversali, Parità di genere, Giovani e Sud e riequilibrio territoriale, perseguiti – attraverso un approccio integrato ed orizzontale - in tutte le missioni che compongono il Piano.

Parità di genere

Il PNRR preannuncia innanzitutto che l'impatto sulle priorità trasversali sarà evidenziato, monitorato e valutato per tutte le missioni e che l'intero Piano sarà valutato in un'ottica di **gender mainstreaming**.

In tale quadro, viene sottolineato preliminarmente che – alla luce delle disuguaglianze di genere, sociali e territoriali del Paese che la pandemia ha contribuito ad evidenziare - il Piano prevede una decisa azione a favore della **parità di genere**, attraverso il sostegno all’occupazione e all’imprenditorialità femminile, l’attuazione di diversi interventi abilitanti, a partire da servizi sociali quali gli asili nido, e di adeguate politiche per garantire l’effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata. Sarà rilevante anche l’impegno per ridurre la precarizzazione del lavoro e gli alti tassi di disoccupazione, che colpiscono soprattutto i giovani e – di nuovo – le donne.

Condizione essenziale per progredire sul piano di una effettiva e sostanziale parità di genere è, in base a quanto evidenziato nel Piano, innalzare **l’occupazione femminile**, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo.

Gli interventi finanziati attraverso il Piano integrano inoltre alcune misure strategiche contenute nel *Family Act* (assegno unico universale per i figli, misure sui congedi parentali e sui tempi di lavoro, sostegno alle famiglie per le spese di istruzione dei figli) e favoriscono un’interazione virtuosa con i livelli istituzionali interessati e il Terzo settore. Le misure del Piano sull’**imprenditorialità femminile** e sul **potenziamento delle infrastrutture sociali** e del **comparto scuola 0 – 6** rafforzano quelle già previste nel *Family Act*.

Nel Documento si evidenzia quindi che le Linee di intervento del PNRR, a seguito della definitiva approvazione dei **singoli progetti** coerenti, saranno accompagnate da un **set di indicatori quali-quantitativi** che consentirà una più accurata valutazione (ex ante ed ex post) degli **effetti di genere** e generazionali delle politiche e degli investimenti.

Per quanto riguarda gli elementi ricavabili dalle Missioni di cui si compone il Piano si segnala, in premessa, che interventi di valorizzazione dell’impatto di genere risultano maggiormente dettagliati in tre Missioni.

Nella **Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura)**, la dimensione di genere viene messa in rilievo nell’ambito degli interventi sul capitale umano nella PA, in particolare attraverso la **valorizzazione del lavoro agile** e di nuove forme di organizzazione del lavoro pubblico finalizzate alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro. Si sottolinea inoltre la necessità di una maggiore attenzione al **tema dell’accesso delle donne a posizioni dirigenziali** nell’ambito delle misure di valorizzazione del ruolo e delle funzioni dei dirigenti pubblici.

Non trovano invece espresso riscontro nel Piano le indicazioni parlamentari relative, nel settore degli interventi per la giustizia, alla tutela delle detenute madri, alle misure alternative alla detenzione e al sostegno per le donne vittime di violenza.

La **Missione n. 5 (“Inclusione e coesione”)** riveste un ruolo rilevante nel perseguitamento degli obiettivi di **sostegno all’empowerment femminile** e al contrasto alle **discriminazioni di genere**.

Nell’ambito della **prima componente della missione** (“**Politiche per il lavoro**”) è dedicata una particolare attenzione al **sostegno all’imprenditoria femminile**, con l’obiettivo di favorire l’indipendenza economica delle donne. Gli interventi riguardano la sistematizzazione degli attuali strumenti di sostegno all’avvio e alla realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile, nonché l’affiancamento di misure di accompagnamento allo strumento del “Fondo a sostegno dell’imprenditoria femminile” già previsto nella legge di bilancio 2021. Le risorse impegnate per questo specifico obiettivo sono pari a 40 milioni di euro. Altra linea di intervento è costituita dalle misure di **decontribuzione per il lavoro al sud e per le nuove assunzioni di giovani e donne**, finanziate attraverso il REACT-EU (nella misura complessiva di 4,7 miliardi di euro, non specificata per le assunzioni di donne).

La seconda componente, rivolta agli interventi di potenziamento delle infrastrutture sociali, che alleggeriscono i carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare, con una ripartizione fortemente squilibrata fra i generi, intende stimolare conseguentemente una **maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro**.

Nella **missione 4 (Istruzione e ricerca)**, componente *potenziamento delle competenze e diritto allo studio*, gli interventi di potenziamento delle scuole dell’infanzia e delle “sezioni primavera”, nonché il Piano asili nido e servizi integrati per l’infanzia prevedono una ricaduta con effetti positivi nel breve-medio termini sull’occupazione femminile.

Inoltre, è riservata particolare attenzione allo sviluppo delle competenze STEM, in tutti i gradi d’istruzione, in ottica di piena interdisciplinarietà, avendo cura di garantire pari opportunità di accesso alle carriere scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche.

Giovani

Questa priorità trasversale si traduce nell’intento di garantire la piena partecipazione dei giovani alla vita culturale, economica e sociale del Paese, investendo in termini di **istruzione e ricerca** e intervenendo con politiche volte ad incrementare il livello di **occupazione giovanile** nel breve e nel lungo periodo.

Al di là degli effetti indiretti a favore dei giovani derivanti dallo sviluppo dei nuovi settori perseguito dal Piano, si prevedono impatti diretti sulle nuove generazioni in particolare nella missione “Istruzione e ricerca”, con progetti dedicati al contrasto dell’abbandono scolastico, alla

digitalizzazione della didattica, al potenziamento della ricerca, e nella missione “Inclusione e coesione”, con gli interventi sulle politiche attive del lavoro e il potenziamento del servizio civile universale.

Con riferimento alla riforma e all’innovazione digitale della P.A., si prevede un *turn over* generazionale dei dipendenti pubblici.

Per quanto riguarda gli elementi ricavabili dalle 6 missioni di cui si compone il Piano si segnala, in primo luogo, la missione 4 ***Istruzione e ricerca***, particolarmente focalizzata sulle generazioni future considerando che tutti i suoi obiettivi, dal contrasto all’abbandono scolastico alla digitalizzazione della didattica, dai percorsi professionalizzanti al potenziamento della ricerca, sono rivolti innanzitutto a dare ai giovani gli strumenti necessari per una partecipazione attiva alla vita sociale, culturale ed economica del Paese. L’incremento delle risorse per la formazione e la lotta per l’inclusione educativa garantiranno una migliore preparazione ai giovani favorendone l’ingresso nel mondo del lavoro.

Nell’ambito della missione 5 ***Inclusione e coesione***, la componente dedicata alle politiche per il lavoro si concentra sulla revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, con il rafforzamento dei centri per l’impiego; anche la perseguita modernizzazione del mercato del lavoro è volta a migliorare l’occupazione e l’occupabilità, soprattutto giovanile (in particolare dei NEET), attraverso l’apprendistato duale e il servizio civile universale (rivolto a giovani tra i 18 e i 28 anni)

Per quanto riguarda la missione 1 ***Digitalizzazione e innovazione*** si segnala la priorità rivolta al ricambio generazionale del personale pubblico, sia centrale sia locale. In questo ambito si segnala la componente relativa a Turismo e Cultura (finanziata per 8 miliardi), caratterizzata dalla elevata presenza di lavoratori giovani.

Il Piano considera che l’impulso della missione 2 ***Transizione verde e transizione ecologica*** sulla crescita del PIL e dell’occupazione sarà significativo e ciò contribuirà alla riduzione della disoccupazione giovanile. La spesa per investimenti prevista dalle linee progettuali porterà ad un significativo aumento dei posti di lavoro, non solo nel settore dell’energia e delle costruzioni, ma anche nel manifatturiero.

Sud e riequilibrio territoriale

Il PNRR, in coerenza strategica con il Piano Sud 2030, persegue il **riequilibrio territoriale e il rilancio del Sud** come priorità trasversale a tutte le missioni.

Secondo quanto esposto nel Piano, **crescita inclusiva e coesione sociale e territoriale** rappresentano **pilastri fondamentali** su cui poggia la programmazione e il contenuto dell’intero PNRR, nella logica del *Next*

Generation EU che vede lo **sviluppo sostenibile** legato alla riduzione strutturale delle asimmetrie e delle disuguaglianze, fra le aree geografiche e fra le persone. L’asse dell’inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre i divari di cittadinanza: i divari infrastrutturali, occupazionali e di servizi e beni pubblici, fra Nord e Sud, fra aree urbane e aree interne, quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle Raccomandazioni della Commissione europea.

Questa priorità trasversale si traduce nell’obiettivo di “Ridurre i **divari territoriali** e liberare il potenziale inespresso di **sviluppo del Mezzogiorno**, massimizzando, nelle Linee di intervento di ciascuna Missione, i progetti volti al perseguimento dell’obiettivo, che vale anche come **criterio prioritario di allocazione territoriale degli interventi**”.

Il PNRR **non reca una ripartizione territoriale delle risorse**, per cui non è possibile – allo stato attuale di dettaglio del Piano – definire la quota parte della spesa complessiva che verrà **destinata al Mezzogiorno**.

Nel Piano viene tuttavia precisato che nella definizione delle linee progettuali e di intervento di ciascuna missione **sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno**, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti. Anche l’impatto dell’insieme del PNRR sulle priorità trasversali sarà evidenziato, monitorato e valutato per tutte le sue Missioni.

Nel PNRR si evidenzia, inoltre, che nella programmazione degli interventi destinati al Sud e al riequilibrio territoriale si è proceduto in un’ottica di **sinergia e complementarietà** con le risorse europee e nazionali della **politica di coesione 2021-2027**, in linea con il Piano Sud 2030.

A tale riguardo, il Documento sottolinea che “si è proceduto a **integrare** gli interventi del PNRR **con le risorse per le politiche di coesione europee e nazionali** in corso di programmazione, al fine di massimizzare l’impegno aggiuntivo per la coesione territoriale, favorendo sinergie e **complementarietà fra le risorse** provenienti dal **RRF**, quelle provenienti da **REACT EU** e la quota anticipata del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** per la programmazione 2021-2027”.

L’obiettivo, sottolinea il Documento, è quello di **incrementare la dimensione e l’intensità degli interventi per il Mezzogiorno previsti dal Piano**, in particolare con riferimento agli interventi finalizzati a potenziare le dotazioni infrastrutturali e sociali e alle politiche volte a migliorare la qualità e il livello dei beni e dei servizi pubblici essenziali (istruzione, ricerca, accesso alle tecnologie digitali, tutela e qualità dell’ambiente, infrastrutture per la mobilità sostenibile, infrastrutture sociali).

Per un approfondimento sui **profili finanziari** del Piano relativi al Mezzogiorno si rinvia oltre al **paragrafo “Le risorse per il Mezzogiorno”** della sezione 3.1.4 del presente dossier.

Per quanto riguarda gli elementi ricavabili dalle 6 Missioni di cui si compone il Piano si segnala, in particolare, la **Missione n. 5 (“Inclusione e coesione”)**. Tale missione non esaurisce - come detto in precedenza - l’obiettivo di riduzione dei divari territoriali, che il PNRR persegue trasversalmente a tutte le missioni, ma riveste tuttavia un ruolo rilevante nel perseguitamento degli obiettivi di **sostegno all’empowerment femminile** e al contrasto alle **discriminazioni di genere**, di incremento delle competenze e delle **prospettive occupazionali dei giovani**, di potenziamento delle **infrastrutture sociali** anche lo scopo di superare i divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l’equità sociale, di **riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno**.

Nell’ambito della missione, la **terza componente “Interventi speciali di coesione territoriale”**, è dedicata, in particolare, al rafforzamento di interventi in **specifici ambiti territoriali**, quali le aree interne del Paese, i territori colpiti dai terremoti, i contesti urbani da rigenerare mediante l’innovazione tecnologica e sociale nelle regioni del Mezzogiorno. Le risorse assegnate a questa componente “Interventi speciali di coesione territoriale” sono pari a circa **4,2 miliardi** di euro.

Ulteriori **interventi a favore del Mezzogiorno** sono esplicitati nelle **altre missioni**.

Nella **missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura)**, gli interventi sono pensati in modo da destinare una quota significativa (non specificata) di risorse alle regioni del Mezzogiorno. Queste sono citate in particolare con riferimento alla **digitalizzazione delle filiere agroalimentari** (componente *Transizione 4.0*) e nell’ambito del progetto *Turismo e Cultura 4.0*. In particolare attraverso le **azioni sui borghi** si interverrà per ridurre disuguaglianze e divari territoriali specialmente nel Sud e nelle aree interne, nei subburi urbani e nelle aree extra urbane più degradate.

Nella **missione 2 (Transizione verde e transizione ecologica)**, si prevede **l’ammodernamento e la realizzazione di nuovi impianti**, in particolare nelle grandi aree metropolitane del Centro e Sud Italia, **per la valorizzazione dei rifiuti** in linea col Piano d’azione europeo per l’economia circolare (Componente *Impresa verde ed economia circolare*). Per quanto riguarda la componente *Transizione energetica e mobilità locale sostenibile*, oltre al progetto di **decarbonizzazione dell’ex ILVA di Taranto**, si afferma che la **distribuzione territoriale degli investimenti sarà superiore al 34 per cento** a favore del Mezzogiorno.

Nella **missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile)** l'intervento sulla rete ferroviaria sarà **potenziato** nel Mezzogiorno, con il **50%** degli interventi al Sud, grazie al supporto dei **fondi FSC** (*Alta velocità e manutenzione stradale 4.0*). Si prevede inoltre di **valorizzare il ruolo dei Porti del Sud** Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo (*Intermodalità e logistica integrata*).

Nella **missione 4 (Istruzione e ricerca)**, infine, sono **rafforzate** nel Mezzogiorno le **iniziative per il contrasto alla povertà educativa** e per la riduzione dei divari territoriali nella quantità e qualità dell'istruzione (componente *potenziamento delle competenze e diritto allo studio*).

3.1.3 Le riforme di contesto

Oltre a investimenti e incentivi, il PNRR individua una serie di **riforme strutturali di contesto** con le quali il Governo intende affrontare, in sintonia con le Raccomandazioni specifiche rivolte al Paese dall'Unione europea¹, i nodi strutturali sopra elencati, mirando, in particolare, a rafforzare l'ambiente imprenditoriale, a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività.

La riforma della **giustizia**, in primo luogo con riferimento alla necessità di aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali, viene considerata imprescindibile per favorire la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese. A tal fine, il Governo ritiene necessario anche potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario.

In tal senso si sono anche espresse, nella [relazione](#) approvata, le Commissioni 5a e 14a del Senato in occasione dell'esame delle Linee guida sul PNRR, laddove sottolineano che secondo alcuni studi un efficiente sistema giudiziario consentirebbe di recuperare dall'1,3% al 2,5% (da 22 miliardi a 40 miliardi) del PIL, stimolando gli imprenditori, anche esteri, ad investire nel nostro Paese in quanto la tempestività delle decisioni giudiziarie è elemento essenziale per le imprese, per gli investitori e per i consumatori. Le Commissioni del Senato segnalano come prioritari gli interventi per il perfezionamento del processo di digitalizzazione in tutti i settori della giustizia, anche attraverso l'implementazione di una rete unica esclusivamente dedicata al sistema giustizia con elevati standard di sicurezza. In secondo luogo, la riforma del processo civile,

¹ Per una illustrazione delle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia dall'UE e delle relative ipotesi di riforma avanzate dal Governo, si veda il [Dossier sul Piano nazionale di riforma \(PNR\) 2020](#) curato dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

al fine di realizzare una maggiore semplicità del procedimento. In terzo luogo, la riforma del processo penale con l'obiettivo prioritario della riduzione dei tempi dei procedimenti, nel giusto contemperamento tra le esigenze della ragionevole durata del processo e quelle connesse al rispetto delle garanzie e delle regole del giusto processo. In quarto luogo, la riforma della crisi di impresa, introdotta con il codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, la cui entrata in vigore è stata tuttavia posticipata al 1° settembre 2021 a causa dell'emergenza Covid-19. Da ultimo, il rafforzamento di un quadro normativo rivolto alla protezione delle vittime e alla prevenzione dei reati di violenza, anche sessuale, al fine di garantire la sicurezza, prevedendo un costante monitoraggio delle risorse erogate.

Nella [relazione](#) approvata dalla V Commissione della Camera all'esito dell'esame delle linee guida sul PNRR, si citano come prioritari interventi in materia di edilizia giudiziaria, digitalizzazione, interventi volti al potenziamento del personale dedicato al settore anche al fine di ridurre il peso dell'arretrato degli uffici giudiziari, interventi per l'edilizia penitenziaria, anche minorile, nonché per gli edifici sede degli uffici deputati all'esecuzione penale esterna, interventi volti a favorire il potenziamento delle misure alternative alla detenzione e alla rieducazione dei detenuti.

Un secondo settore che il Governo intende riformare è costituito dal **sistema tributario** - con particolare riferimento all'IRPEF - per renderlo più equo, semplice ed efficiente².

La **riforma dell'Irpef**, secondo quanto emerge dal Piano, è finalizzata ad una **riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro, dipendente ed autonomo**, in particolare per i contribuenti con reddito basso e medio-basso, in modo da aumentare il tasso di occupazione, ridurre il lavoro sommerso e incentivare l'occupazione delle donne e dei giovani.

Al fine di individuare le criticità dell'attuale Irpef, esaminare le possibili e alternative opzioni di riforma, e analizzarne l'eventuale impatto sull'efficacia e efficienza del prelievo tributario, sulla distribuzione del reddito e sulla crescita economica, l'11 novembre 2020 la VI Commissione Finanze della Camera e la 6^o Commissione Finanze e tesoro del Senato hanno deliberato una vasta indagine conoscitiva preordinata alla riforma fiscale, per raccogliere le istanze dei diversi portatori di interessi e approfondire le principali questioni aperte.

Il Governo si impegna, inoltre, a portare avanti una costante azione di **lotta all'evasione e incentivazione della tax compliance**, la revisione del sistema della fiscalità ambientale e l'introduzione dell'**assegno unico**

² Per un cenno alle più recenti iniziative riformatici in materia fiscale, oltre che per una esauriente disamina dello stato attuale del sistema fiscale italiano, cfr. il Dossier "[La tassazione in Italia: lo stato dell'arte](#)" curato dai Servizi studi della Camera e del Senato a supporto dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF delle Commissioni congiunte VI Camera e 6a Senato.

universale - con il primo modulo - già nel 2021, al fine di rendere il sistema fiscale italiano più in linea con gli obiettivi indicati nelle *Country specific recommendations*.

Nel Piano si evidenzia come anche nel 2020 il gettito fiscale abbia superato le previsioni, grazie alle misure tese ad aggredire il *tax gap* introdotte negli ultimi anni (comprese la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, associate alla digitalizzazione dei pagamenti). Il maggior gettito derivante da una migliore conformità fiscale viene quindi accantonato nel predetto fondo che finanzierà i diversi moduli della riforma fiscale.

Il Piano preannuncia la **revisione del sistema della fiscalità ambientale**, in modo che essa contribuisca al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Tra le risorse per il finanziamento della manovra di bilancio per il 2021-2023 sarebbe rientrata anche la revisione di alcuni **sussidi dannosi dal punto di vista ambientale** (tra cui anche agevolazioni fiscali, *tax expenditures*), al fine di incentivare la transizione ecologica attraverso interventi graduali, pluriennali, proporzionati e condivisi con gli *stakeholders*. Tuttavia tale revisione non è stata realizzata all'interno della legge di bilancio e il riferimento ai sussidi ambientalmente dannosi non compare esplicitamente nella nuova versione del Piano³.

Al riguardo si rammenta che la Commissione aveva invitato il Governo a prevedere la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) e l'istituzione di crediti di imposta per a) gli investimenti innovativi, al fine di sostenere prioritariamente le imprese che investono nella transizione verde e digitale, anche favorendo la mobilità elettrica; b) gli interventi legati alla bonifica di aree

³ Si ricorda che l'articolo 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (cd. collegato ambientale) ha incaricato il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di predisporre, con cadenza annuale un [Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli](#). In base alle disposizioni di legge, i sussidi del Catalogo sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni. Il Catalogo è aggiornato entro il 30 giugno di ogni anno. Successivamente, la legge di bilancio 2020 (comma 98, legge n. 160 del 2019), al fine di programmare la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi ha istituito una [Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte per la transizione ecologica e per la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi](#) con il compito di elaborare, innanzitutto, una proposta organica per la ridefinizione, entro il 31 ottobre 2020, del sistema delle esenzioni a partire dall'anno 2021 in materia di trasporto merci, navale e aereo, di agricoltura e usi civili con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica e di sostenere le innovazioni e gli investimenti in ricerca, innovazione tecnologica, sviluppo e infrastrutture per la riconversione ecologica che producono una riduzione delle emissioni di gas serra entro l'anno 2030. La Commissione, a seguito di un primo ciclo di consultazioni ha formulato [sei proposte normative](#) volte a rimodulare sette SAD previsti nel Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli del 2018, sulle quali si è svolta una [consultazione pubblica](#).

ambientalmente compromesse; c) gli interventi di natura edilizia legati a *partnership* pubblico-privato.

Infine, tra le riforme in materia fiscale il Piano menziona la prosecuzione del processo di **digitalizzazione delle certificazioni tributarie**, accompagnato da servizi volti a favorire il rispetto spontaneo delle norme da parte dei contribuenti e la capacità di controllo dell'amministrazione finanziaria.

A tale riguardo si rammenta che la Commissione Finanze, nei rilievi deliberati nel settembre 2020 sullo schema di relazione all'Assemblea della V Commissione sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, aveva proposto alcuni specifici interventi in materia di semplificazione e snellimento burocratico per il contribuente, la progressiva adozione di un sistema di tassazione per cassa, nonché la riforma del sistema della riscossione.

Un'altra riforma prevista dal Governo nell'ambito del PNRR riguarda il **mercato del lavoro**. Obiettivo del Piano è tutelare i lavoratori vulnerabili anche attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali, promuovere nuove politiche attive del lavoro per accompagnare la transizione ecologica e digitale, garantire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro per assicurare un'esistenza libera e dignitosa.

Si evidenzia che sulle questioni riguardanti la disciplina del mercato del lavoro, gli indirizzi parlamentari di riforma adottati in occasione dell'esame delle Linee guida sul PNRR appaiono molto più puntuale di quelli rinvenibili nel Piano (al riguardo si veda il capitolo 3, Missione 5, del presente dossier).

Quanto alla **promozione della concorrenza**, il Piano sostiene la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all'avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, *cybersecurity*, nonché attraverso l'ammodernamento e il completamento delle reti ad altissima capacità in fibra ottica, 5G e satellitari, collegate all'utente finale, per assicurare una parità di accesso al mercato in ogni area del Paese. Si introdurrà anche una riforma delle concessioni statali che garantirà maggiore trasparenza e un corretto equilibrio fra l'interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti.

Si evidenzia che il Piano non fa invece riferimento alla concorrenza nell'ambito del funzionamento dei mercati, aspetto esplicitamente

considerato dalla V Commissione della Camera nella relazione sulle Linee guida del PNRR.

Al riguardo si fa presente che la V Commissione della Camera ha evidenziato che sull'insoddisfacente dinamica della produttività italiana incidono anche le barriere nell'accesso ai mercati, come ripetutamente rilevato nelle Raccomandazioni del Consiglio rivolte all'Italia negli ultimi anni⁴. A tale riguardo è stata rimarcata la necessità di 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, che nel nostro ordinamento costituisce lo strumento per promuovere, in un'ottica complessiva e di sistema, una maggiore apertura dei mercati.

Per quanto riguarda le ulteriori **riforme di settore** che il Governo intende adottare, il Piano rinvia alla trattazione riguardante le Missioni del PNRR (si vedano, pertanto, la sezione 3.2 del presente dossier relativa alle Missioni).

3.1.4 Le risorse del PNRR

In questo paragrafo si illustrano brevemente le risorse a disposizione per la realizzazione del PNRR.

Per una **disamina approfondita degli aspetti finanziari del Piano**, anche nel più ampio contesto di NGEU, si rinvia alla **seconda parte del presente Dossier**.

Dell'insieme dei fondi europei compresi nel QFP 2021-2027 e nel NGEU mettono, l'Italia avrebbe a disposizione, secondo le conclusioni del Consiglio europeo, circa **309 miliardi di euro per il periodo 2021-2029**.

Di tale somma, seguendo un approccio integrato all'impiego delle risorse disponibili, il Governo italiano ha deciso di impiegare nel finanziamento del PNRR:

- **196,5 miliardi** di euro, tra sovvenzioni (68,9 miliardi) e prestiti (127,6 miliardi), previsti per l'Italia dal **Dispositivo europeo di ripresa e resilienza** (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che il Governo ha deciso di utilizzare integralmente⁵;

⁴ Da ultimo, nelle Raccomandazioni specifiche per Paese del 2019 l'UE richiede al nostro Paese di “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”.

⁵ Il Governo chiarisce che, secondo le stime iniziali, su cui è stata impostato il [Documento Programmatico di Bilancio \(DPB\) 2021](#), il Dispositivo europeo di ripresa e resilienza (RRF), avrebbe assicurato al nostro Paese nel periodo 2021-26 circa 65,5 miliardi di euro di sovvenzioni e 127,6 miliardi di euro di prestiti, ovvero complessivi 193,1 miliardi (a valori

- **13,0 miliardi di React-EU.**

Con riferimento specifico alle risorse del **dispositivo RRF**, il Governo avverte che, con riguardo al valore dei saldi, in questa proposta di PNRR, le **risorse programmate a valere sul RRF ammontano a 210,91 miliardi** e sono superiori ai 196,5 miliardi assegnati all’Italia, con una eccedenza di 14,45 miliardi. La ragione di questa scelta è motivata da due considerazioni:

- la possibilità che una parte degli interventi sia finanziato da risorse private, generando un **effetto leva** che ridurrebbe l’impatto sui saldi della PA;
- l’opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costituire un “**margine di sicurezza**” che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell’eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati (per un approfondimento su tali aspetti finanziari, si rinvia alla seconda parte del Dossier).

La previsione **complessiva** di spesa considerata dal PNRR, dunque, comprensiva della quota REACT-EU, ammonta dunque a **223,9 miliardi, ripartiti tra le sei Missioni** come indicato nella tavola seguente:

Risorse del PNRR per Missioni

	Risorse del PNRR	Risorse (€/mld)					% sul totale
		In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)	
1	Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	10,11	35,59	45,50	0,80	46,3	21%
2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	30,16	37,33	67,49	2,31	69,8	31%
3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11,68	20,30	31,98	-	31,98	14%
4	Istruzione e ricerca	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49	13%
5	Inclusione e Coesione	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62	12%
6	Salute	5,28	12,73	10,01	1,71	19,72	9%
	TOTALE	65,70	145,22	210,91	13,00	223,91	

Nota: (b) include risorse FSC 2021-2017 già previste, da finalizzare a specifici interventi

2018). Con le revisioni delle previsioni macroeconomiche della Commissione e il cambiamento dell’anno base per il calcolo degli importi, la stima delle sovvenzioni RRF disponibili per l’Italia è salita a 68,9 miliardi (a valori correnti 2019) e l’ammontare complessivo delle risorse RRF ha pertanto raggiunto la cifra di 196,5 miliardi, che il Governo intende utilizzare appieno e su cui si basa ora la programmazione del Piano.

In particolare, le **risorse complessivamente allocate nelle sei missioni** del PNRR a valere sul **Dispositivo di ripresa e resilienza** (RRF) sono pari a circa **210,9 miliardi**, di cui 145,22 miliardi per “**Nuovi progetti**” e 65,7 miliardi per “**progetti in essere**”.

Al fine di assicurare la compatibilità finanziaria del Piano con gli obiettivi di finanza pubblica definiti da ultimo nella [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza \(NADEF\) 2020](#), il Governo ha scelto di impiegare una parte dei fondi del PNRR per il finanziamento di alcune politiche e di singoli **progetti già in essere**, coerentemente con le priorità europee di NGEU ed in linea con i Regolamenti europei.

Secondo il Governo, questi ultimi progetti riceveranno, grazie alla loro collocazione all’interno del PNRR, una **significativa accelerazione** dei profili temporali di realizzazione e quindi di spesa.

La bozza di PNRR non fornisce indicazioni riguardo all’individuazione dei progetti già in essere che vengono ricompresi nella programmazione.

Si ricorda peraltro, al riguardo, che in base alla proposta di Regolamento sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza, risulterebbero ammissibili al PNRR le misure **avviate dal 1 febbraio 2020**, a seguito dell’emergenza sanitaria, riconducibili alle finalità del programma RRF.

Sul punto risulterebbe opportuno un chiarimento.

Al finanziamento del Piano concorrono, inoltre, parte delle risorse per le politiche di coesione (fondi SIE/PON e FEASR cofinanziati da risorse UE) nonché fondi di bilancio nazionali.

La Tavola 1.6 (pag. 41 del PNRR) riporta le **risorse complessive** dedicate alle sei Missioni del PNRR nel periodo 2021-2026, che raggiungono **311,9 miliardi**, considerando, in aggiunta alle risorse del RFF e di REACT-EU, le risorse dei fondi strutturali per 7,9 miliardi (di cui 6,9 a valere sui fondi SIE/PON e 1 miliardo per il concorso, a carico del Fondo FEASR, ad interventi di forestazione) nonché **80 miliardi** a valere sulla “programmazione di bilancio” per il periodo 2021-2026, ossia fino al termine di utilizzo delle risorse NGEU.

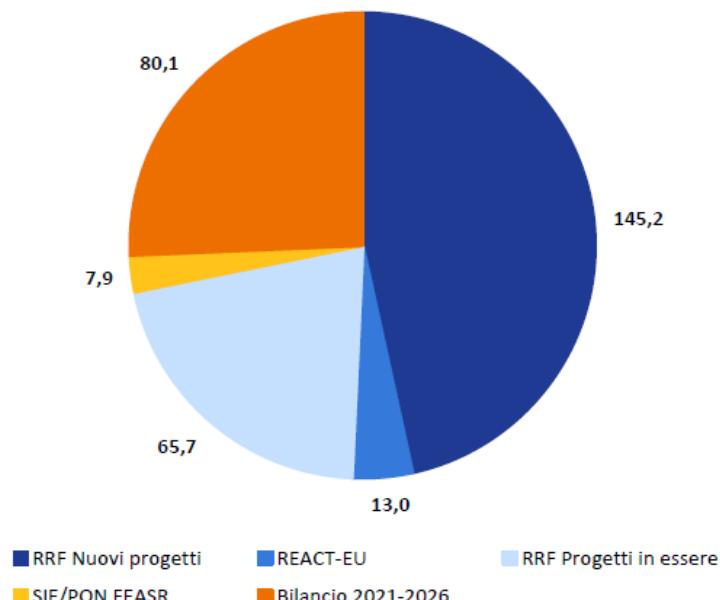
Relativamente a tali ultime risorse (80 miliardi), dalla bozza di PNRR non risulta chiaro se si tratti delle risorse stanziate con l’ultima manovra di finanza pubblica per il 2021 ovvero se si tratti del complesso delle risorse di bilancio stanziate per finalità coerenti con la strategia complessiva del Piano, ivi inclusi i fondi di cofinanziamento nazionale⁶.

Per quanto riguarda la **scansione temporale di impegni e spese**, in coerenza con la bozza di regolamento del Dispositivo europeo di ripresa e

⁶ Per approfondimenti su tale profilo si rinvia alla seconda parte del presente dossier.

resilienza in corso di approvazione (si veda il capitolo 1 del presente Dossier), il **primo 70% delle sovvenzioni** del RRF verrà impegnato **entro la fine del 2022 e speso entro la fine del 2023**, mentre il **restante 30%** delle sovvenzioni da ricevere dal RRF sarà **speso tra il 2023 e il 2025**. Il Governo evidenzia che i prestiti totali del RRF aumenteranno nel corso del tempo, in linea con l’obiettivo di mantenere un livello elevato di investimenti e altre spese relative al PNRR in confronto all’andamento tendenziale. Inoltre, il Governo chiarisce che nei primi tre anni del PNRR, la maggior parte degli investimenti e dei “nuovi progetti” (e quindi dello stimolo macroeconomico rispetto allo scenario di base) sarà sostenuta da sovvenzioni. Nel periodo 2024-2026, viceversa, la quota maggiore dei finanziamenti per progetti aggiuntivi arriverà dai prestiti del RRF.

FIGURA 1.1: RIPARTIZIONE RISORSE DEL PIANO PER COMPONENTE FINANZIARIA (311,9 miliardi)



La programmazione di REACT-EU nell’ambito del PNRR

Il Governo chiarisce che le risorse aggiuntive di REACT-EU impiegate nell’ambito del PNRR rafforzano la politica di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020 che conclude l’attuazione alla fine del 2023, fungendo allo stesso tempo da ponte fra il ciclo 2014-2020 e quello 2021-2027 della politica di coesione.

I 13 miliardi di REACT-EU (esclusa l’assistenza tecnica), contribuiranno in particolare alla realizzazione degli interventi mirati alle transizioni verde e digitale e al perseguitamento contestuale degli obiettivi di riequilibrio

territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno, in coerenza con gli obiettivi definiti nel Piano Sud 2030.

Le risorse del programma REACT-EU, destinate per il 67,4% al Mezzogiorno, daranno inoltre continuità agli interventi per contrastare i pesanti effetti economici e sociali della pandemia, rafforzando il contributo già fornito dalla politica di coesione con gli accordi di riprogrammazione dei fondi strutturali per l'emergenza sanitaria, sociale ed economica, nell'ambito di CRII plus, che hanno consentito di mobilitare in breve tempo circa 12 miliardi di euro.

Gli obiettivi perseguiti con l'integrazione delle risorse del PNRR sono indicati nella tabella che segue:

**TAVOLA 1.4: ALLOCAZIONE DEI FONDI PREVISTI PER L'ITALIA DA REACT-EU
(milioni di euro a prezzi correnti)**

Misura	Totale	di cui Mezzogiorno
Fondo di garanzia PMI	500	300
Interventi per la digitalizzazione delle PMI	300	180
Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione	145	105
 Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud	4.000	4.000
Bonus assunzioni giovani	340	40
Bonus assunzioni donne	126	50
 Fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro	1.500	1.100
Iniziative per l'inclusione sociale nelle città metropolitane	100	40
Rifinanziamento FEAD	280	100
 Interventi per la sostenibilità processi produttivi e l'economia circolare	300	180
Efficientamento energetico degli edifici pubblici	320	160
Smart Grid	180	180
Iniziative per la transizione energetica nelle città metropolitane	715	315
Dottorati di ricerca su tematiche Green	180	35
Contratti di ricerca su tematiche Green	155	40
Interventi per la transizione energetica e l'economia circolare al Mezzogiorno	800	800
 Riduzione tasse iscrizione universitarie	330	120
Esenzione delle tasse universitarie per studenti in fascia ISEE fino a 13000€	75	75
Supporto alle Regioni del Sud per l'erogazione di borse di studio per studenti universitari	43	43
 Cablaggio degli edifici scolastici	446	163
Trasformazione digitale della didattica scolastica	455	159
 Contratti formazione medici specializzandi	210	72
Spese straordinarie personale sanitario per contrasto alla pandemia	1.100	374
Acquisto vaccini	400	136
 Totale Interventi	13.000	8.767
in %	100	67,4
Assistenza Tecnica	500	
REACT-EU	13.500	

La coerenza strategica con il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027

Nell'ambito della complessiva dimensione del bilancio UE nel settennio 2021-2027 (1,11% del RNL dell'UE, ovvero 1.085,3 miliardi di euro a prezzi 2018), il totale degli stanziamenti europei a favore dell'Italia è stimato pari a 99,1 miliardi.

Il Governo chiarisce che, ai fini della complementarietà con il PNRR, assumono particolare rilievo le prime tre rubriche della Tavola seguente.

TAVOLA 1.5: QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021 – 2027 E STIMA DEI RIENTRI PER L'ITALIA
(milioni di euro a prezzi 2018)

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

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

Mercato Unico, Innovazione e Digitale. I 13,6 miliardi di euro di cui può usufruire l'Italia finanziano la ricerca e l'Innovazione con una gestione centralizzata a livello UE, nonché il buon funzionamento del mercato interno e i settori dei trasporti, dell'energia e del digitale attraverso le cd. “facilities”.

Coesione, Resilienza e Valori. I 37,3 miliardi di euro messi a disposizione dell'Italia per le politiche di coesione e da attuare attraverso il FESR, FSE+ e CTE, che diventano 42 miliardi di euro a prezzi correnti,

saranno impiegate, considerando le regole di concentrazione tematica del FESR, per digitalizzazione, innovazione e ambiente e, considerando il FSE+, per politiche per i giovani e inclusione sociale. Attraverso il cofinanziamento nazionale, le risorse dei fondi europei per la coesione supereranno gli 80 miliardi di euro per il ciclo 2021-2027.

Risorse naturali e Ambiente. I 34,5 miliardi a prezzi 2018 rinvenienti all’Italia dalla Politica Agricola Comune concorrono, in sinergia con le risorse del PNRR, ad accelerare il processo di transizione verde e digitale del settore agricolo, coniugando sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Transizione giusta. Nell’ambito della Rubrica 3, le risorse per la Transizione giusta previste per l’Italia ammontano a circa 500 milioni di euro a prezzi correnti. Aggiungendo a queste risorse i 500 milioni provenienti da NGEU e il cofinanziamento nazionale, si ottiene una disponibilità di 1,2 miliardi di euro a prezzi correnti per finanziare strategie territoriali per favorire, nell’ambito delle politiche di coesione, la transizione giusta e compatibile con l’ambiente nelle aree di Taranto e del Sulcis.

Complementarietà e addizionalità dei fondi europei e nazionali della coesione nel PNRR

L’integrazione della strategia del PNRR di parte dei fondi europei e nazionali della coesione, per i quali è in fase di predisposizione la relativa programmazione per il ciclo 2021-2027, consente di dare attuazione sia alle disposizioni regolamentari del RRF, che richiedono coerenza tra il PNRR, gli Accordi di Partenariato e i programmi operativi adottati nell’ambito dei fondi dell’Unione, sia alla legge di bilancio per il 2021, che prevede che la dotazione finanziaria FSC 2021-2027 sia impiegata in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo un principio di complementarietà e di addizionalità delle risorse.

Il Governo informa che nel negoziato in corso con la Commissione europea sull’Accordo di Partenariato per la programmazione delle risorse dei **fondi europei** per la coesione previste nel QFP 2021-2027, si sta affermando con forza l’esigenza di massimizzare le sinergie e le complementarietà tra le azioni e gli interventi previsti nel PNRR e gli obiettivi e le priorità che caratterizzeranno i Piani Operativi della coesione, con particolare riferimento a quelli nazionali. Nel PNRR in esame si propone l’integrazione e il coordinamento tra le due programmazioni per un valore di **6,9 miliardi** di euro.

È stata anticipata, ai fini dell’integrazione nel PNRR, la programmazione nazionale del **FSC 2021-2027** per un valore di **21,2 miliardi** di euro.

L’obiettivo è rafforzare, a livello sia generale che di concentrazione nel Mezzogiorno, il volume degli investimenti aggiuntivi finanziati attraverso la componente di prestiti del RRF. Il ricorso alle risorse del FSC, nell’ambito del PNRR, è destinato esclusivamente al finanziamento di interventi addizionali e complementari, coerenti con gli obiettivi di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Sud, propri della politica di coesione nazionale.

Il rispetto del vincolo normativo di destinazione territoriale dell’80% delle risorse del FSC al Mezzogiorno ne garantisce la piena addizionalità.

Il Documento di economia e finanza 2021 prevede i profili temporali di reintegro delle risorse dell’FSC anticipate nel PNRR, nell’ambito del ciclo di programmazione 2021-2027. Secondo il Governo, l’effetto macroeconomico positivo generato dall’effettivo utilizzo di tale anticipazione garantisce la sostenibilità del reintegro sotto il profilo della finanza pubblica.

Si segnala che nel Documento le cifre relative all’anticipazione del FSC sono indicate in alcune parti del Documento in 20 miliardi e in altre parti in 21,2 miliardi.

Si fa notare, inoltre, che nelle varie Tavole del Programma, che espongono il quadro finanziario del PNRR, la quota di risorse del FSC 2021-2027 che viene anticipata e programmata dal Programma non viene esplicitata, ma è inglobata all’interno del complessivo delle risorse del dispositivo RFF nella quota destinata ai progetti “Nuovi”⁷.

Per un approfondimento sull’utilizzo delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione nell’ambito della programmazione del PNRR, si rinvia alla seconda parte del Dossier.

Utilizzo di strumenti finanziari a leva

Il PNRR può prevedere, in alcuni ambiti (politiche industriali per le filiere strategiche, miglioramento dei servizi turistici e delle strutture turistico-ricettive, economia circolare, *housing sociale*), l’utilizzo di strumenti finanziari che consentano di attivare un positivo effetto leva sui fondi di NGEU per facilitare l’ingresso di capitali privati (*equity* o debito), di altri fondi pubblici o anche di una combinazione di entrambi (*blending*) a supporto delle iniziative di investimento.

L’intervento pubblico può assumere la forma di:

- una garanzia su finanziamenti privati,
- una copertura della prima perdita,
- un investimento azionario.

⁷ Per approfondimenti su tali profili si rinvia alla seconda parte del presente dossier.

Tale modalità di impiego delle risorse del RRF consente di ottenere un volume complessivo di investimenti pubblico-privati superiore a quello che si avrebbe con il finanziamento diretto da parte del settore pubblico (sovvenzioni, incentivi).

L'effetto leva contraddistingue inoltre tutte le tipologie di Fondi di investimento nei quali, accanto all'apporto di risorse pubbliche, vi è quello di investitori istituzionali privati. Tali Fondi possono assumere la forma sia di fondi azionari (*equity*) che di fondi di credito, anche con natura rotativa. Il ricorso a strumenti finanziari rispetto alle tradizionali sovvenzioni a fondo perduto comporta una maggiore efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico. Ferma restando la valutazione in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale, si effettua infatti una selezione dei progetti sulla base della loro capacità di realizzazione e quindi di ripagare il debito contratto o di remunerare il capitale investito.

Nell'ambito di questi strumenti, la scelta potrebbe ricadere, secondo il Piano, sulla costituzione di un **Fondo di fondi**, attraverso il quale conferire alcune risorse del Piano a fondi operativi specializzati per strumenti finanziari, rischi assunti e settori di intervento.

Strategia di assegnazione delle risorse a investimenti, incentivi e riforme

La presente bozza di PNRR, rispetto alle versioni preliminari, ha puntato a **massimizzare le risorse destinate agli investimenti pubblici**, la cui quota ora **superà il 70%** con conseguente riduzione della quota di **incentivi al 21%**. Il Governo motiva tale scelta evidenziando che gli investimenti pubblici, rispetto alle misure di incentivazione degli investimenti privati, generano un effetto moltiplicativo sulla produzione e l'occupazione assai più favorevole e durevole, superiore a 2 negli scenari migliori.

Attraverso l'impiego delle risorse nazionali della coesione **FSC 2021-2027** non ancora programmate, il Governo ha incrementato gli investimenti, per circa 20 miliardi, per nuovi progetti nei settori:

- rete ferroviaria veloce,
- portualità integrata,
- trasporto locale sostenibile,
- banda larga e 5G,
- ciclo integrale dei rifiuti,
- infrastrutturazione sociale e sanitaria del Mezzogiorno.

Le **risorse complessivamente allocate nelle sei missioni** del PNRR sono pari, come già detto, a circa **210,9 miliardi**, di cui 145,22 miliardi per “Nuovi progetti” e 65,7 miliardi per “progetti in essere”.

Secondo il Governo, questi ultimi progetti riceveranno, grazie alla loro collocazione all'interno del PNRR, una significativa accelerazione dei profili temporali di realizzazione e quindi di spesa.

Il finanziamento con risorse di NGEU di progetti di investimento in essere, coerenti con il Regolamento RRF, consente di anticipare, già a partire dal primo anno di attuazione, gli impatti economici, occupazionali e ambientali del Piano. I nuovi progetti di investimento, invece, produrranno effetti economici e sociali più dilazionati nel tempo. La componente di incentivi – maggiormente orientata, in questa proposta di Piano, rispetto a quelle preliminari, su obiettivi di innovazione, digitalizzazione delle imprese, e all'efficienza energetica ed antisismica degli edifici – contribuirà, dati i suoi effetti più immediati, ad assicurare l'omogeneità della distribuzione temporale dell'impatto del PNRR.

Sotto il profilo contabile:

- gli **interventi addizionali sono finanziati** da:
 - tutti i 68,9 miliardi di sovvenzioni
 - 53,5 miliardi di prestiti (in coerenza con gli obiettivi della NADEF)
- gli **interventi esistenti** (già scontati nei tendenziali di finanza pubblica) sono finanziati da:
 - 87,5 miliardi di prestiti
 - tra questi, anche una quota di risorse anticipate del FSC che, sotto il profilo della *policy*, sono invece destinate a nuovi progetti, in misura addizionale e vincolata nella destinazione territoriale.

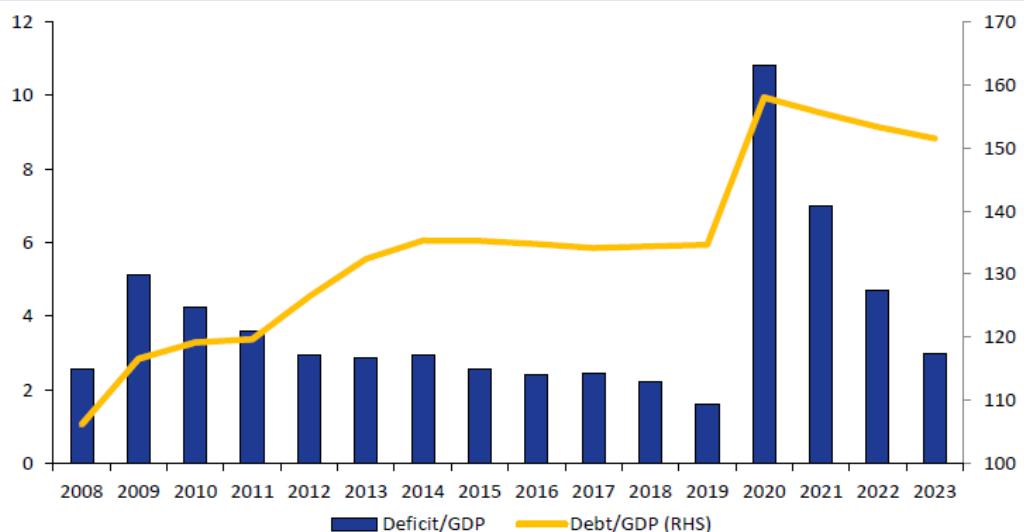
Integrazione del PNRR con gli obiettivi della programmazione economico-finanziaria nazionale

Dato l'elevato livello del debito pubblico italiano (158% del PIL nel 2020 secondo le stime della [NADEF 2020](#)), con il PNRR il Governo mira a contemperare le esigenze di contenimento della dinamica del debito con quella di dare un forte e duraturo impulso alla crescita del PIL.

In considerazione del basso livello della spesa per interessi (previsto in discesa dal 3,5% nel 2020 al 3,1% nel 2023), di ipotesi prudenziali sul livello futuro del saldo di bilancio primario, nonché dell'effetto propulsivo che le misure del Piano potranno avere sulla crescita economica, soprattutto attraverso gli investimenti pubblici programmati, il Governo ritiene di poter rivedere il piano di riduzione del debito verso obiettivi ancora più ambiziosi di quelli contenuti nella NADEF 2020.

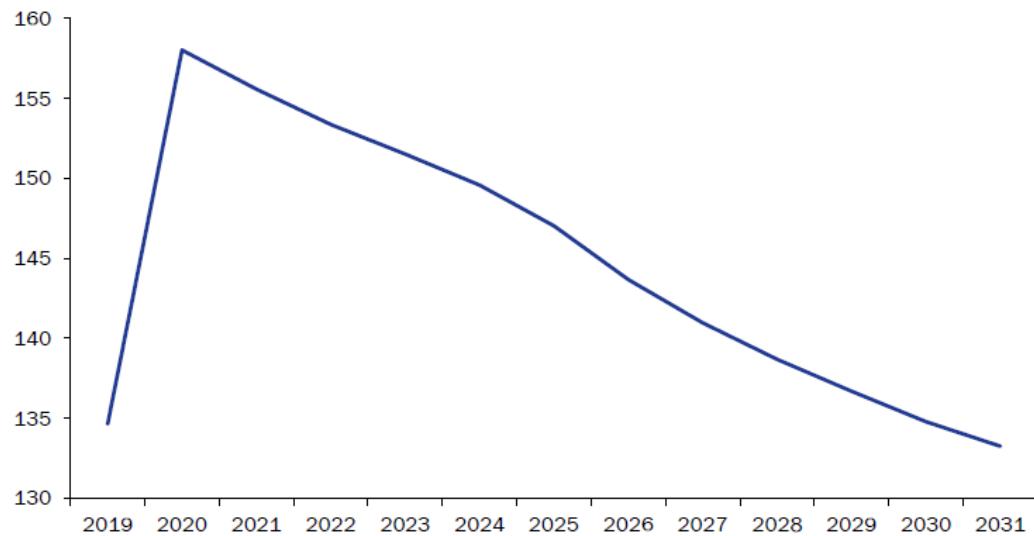
Il Piano non fornisce tuttavia i dati sugli obiettivi di saldo di bilancio primario, di spesa per interessi e di crescita economica sottostanti i profili programmatici del deficit e del debito rappresentati nei grafici seguenti.

FIGURA 1.2: DEFICIT E DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL. QUADRO PROGRAMMATICO 2020-2023 (%)



Fonte: Istat e stime MEF.

FIGURA 1.3: SENTIERO PROGRAMMATICO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL 2026 ED ESTRAPOLAZIONE AL 2031 MANTENENDO INVARIATO IL SALDO PRIMARIO STRUTTURALE DEL 2026



Fonte: Stime MEF.

La manovra di finanza pubblica per il 2021

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

Si ricorda che il 20 gennaio scorso, con la risoluzione n. [6-00169](#) della Camera e la risoluzione n. [6-00169](#) del Senato, il Parlamento ha autorizzato un ulteriore incremento, per il solo anno 2021, di 32 miliardi di euro dell'indebitamento netto (oltre a un incremento di 35 miliardi del fabbisogno e di 40 miliardi di saldo netto da finanziare per competenza e 50 di saldo netto da finanziare per cassa) rispetto a quanto programmato nella NADEF 2020⁸. Di conseguenza, il livello di indebitamento netto per il 2021 è previsto salire a circa l'8,8% del PIL.

Nel complesso, il Governo ritiene che le seguenti misure strutturali e di perequazione infrastrutturale previste dalla Legge di Bilancio 2021 possano raccordarsi con le iniziative del PNRR in particolare impattando sulle priorità trasversali di quest'ultimo:

- decontribuzione totale per le nuove assunzioni, di tre anni per i giovani fino ai 35 anni (prolungati a quattro nelle Regioni meridionali) e di due anni per le donne;
- entrata in vigore del primo modulo dell'assegno unico universale per i figli nel corso del 2021, a cui sono stati destinati ulteriori 3 miliardi;
- aumento del congedo di paternità a 10 giorni e finanziamento straordinario al Fondo di solidarietà comunale, con una quota di finanziamento destinata al potenziamento degli asili nido;
- introduzione di un nuovo fondo per finanziare la riforma fiscale e l'entrata a regime dell'assegno universale per i figli a partire dal 2022, che sostituirà le misure di sostegno esistenti per le famiglie e la fecondità;
- misure dedicate al Sud e alla coesione territoriale, a partire dalla proroga fino al 2022 del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali e dal rafforzamento di quello per ricerca e sviluppo nelle Regioni meridionali;
- conferma fino al 2029 della Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, cioè la riduzione del 30% dei contributi previdenziali a favore delle imprese;

⁸ Cfr. per approfondimenti la [Documentazione di finanza pubblica n. 24](#) curata dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato.

- riforma fiscale finalizzata a ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro medi e medio-bassi, in continuità con quanto previsto dalla messa a regime della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro dipendente a partire dal 1° gennaio 2021 per cui sono stati stanziati ulteriori 3 miliardi. La riforma prevedrà inoltre incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro regolare e inciderà sul reddito disponibile delle famiglie, in continuità con la misura dell'assegno unico;

Infine, i finanziamenti per gli investimenti pubblici aumenteranno anche a prescindere dal NGEU. In aggiunta alla mole di risorse per investimenti pubblici già stanziati con la Legge di Bilancio 2020 e con gli altri interventi adottati quest'anno, **la Legge di Bilancio 2021 stanzia oltre 50 miliardi aggiuntivi per i prossimi 15 anni**. Questi comprendono sia gli stanziamenti destinati alle amministrazioni centrali, sia quelli attribuiti alle amministrazioni locali per interventi di messa in sicurezza di edifici e territori, e delle infrastrutture viarie.

TAVOLA 1.6: RISORSE COMPLESSIVE PER MISSIONE E CLUSTER

	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)	Fondi SIE / PON (f) ^{**}	FEASR (g)	Risorse (€/mld)		Programmazione di bilancio 2021-2026 (h)	Totale complessivo (e)+(f)+(g)+(h)
								Risorse (€/mld)	Risorse (€/mld)		
DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ[†]											
E CULTURA	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30	1,60	-	-	11,35	59,25	
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,14	11,75	-	11,75	0,30	-	-	1,31	13,36	
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55	1,00	-	-	10,04	37,59	
Turismo e Cultura 4.0	0,30	7,70	8,00	-	8,00	0,30	-	-	-	8,30	
RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA											
Impresa Verde ed Economia Circolare	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80	0,70	1,00	8,20	79,70		
Transizione energetica e mobilità locale sostenibile	-	5,90	5,90	1,10	7,00	-	-	-	-	7,00	
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22	0,30	-	-	-	18,52	
Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	16,36	12,88	29,23	0,32	29,55	0,40	-	-	7,44	37,39	
10,85	3,97	14,83	0,20	15,03	-	1,00	0,76	16,79			
INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE											
Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	11,20	17,10	28,30	-	28,30	-	-	-	1,16	33,14	
Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68	-	-	-	1,16	29,46	
ISTRUZIONE E RICERCA											
Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49	2,60	-	-	2,95	34,04	
Dalla ricerca all'impresa	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72	1,70	-	-	2,53	20,95	
INCLUSIONE E COESIONE											
Politiche per il Lavoro	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62	2,00	-	-	0,42	13,09	
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62	1,65	-	-	55,38	85,00	
Interventi speciali di coesione territoriale	-	4,18	4,18	-	4,18	-	-	-	24,70		
SALUTE											
Assistenza di prossimità e telemedicina	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72	-	-	-	1,01	20,73	
Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	-	7,50	7,50	0,40	7,90	-	-	-	-	7,90	
TOTALE	65,70	145,22	210,91	13,00	223,91	6,90	1,00 ^{**}	80,05	311,86		

Nota: (b) include risorse FSC già previste, da finalizzare agli specifici interventi.

(*) La dotazione del PNRR sulla componente forestazione sarà ulteriormente rafforzata dal FEASR, una volta completato il processo programmatico in corso e in accordo con le Regioni e P.A. A titolo indicativo, nel periodo 2014-2020 sono stati destinati 1,6 miliardi di euro a misure forestali di gestione sostenibile e di prevenzione del dissesto idrogeologico.

Le risorse per il Mezzogiorno

La quota di **risorse** destinata al Mezzogiorno è **esplicitata solo** con riferimento all'allocazione dei fondi previsti per l'Italia da **REACT-EU** (Tav. 1.4, pag. 32).

La programmazione di **REACT-EU**, si rammenta, integra la strategia del PNRR per un valore di 13 miliardi di euro (esclusa l'assistenza tecnica), secondo i principi di **complementarietà e di addizionalità** rispetto al RRF, contribuendo alla realizzazione degli interventi mirati alle transizioni verde e digitale e al contestuale perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno, in coerenza con gli obiettivi definiti nel Piano Sud 2030.

Le risorse del programma REACT-EU sono destinate per il **67,4% al Mezzogiorno**, per un importo pari a **8.767 milioni di euro**, al fine di dare continuità agli interventi destinati a contrastare gli effetti economici e sociali della pandemia, rafforzando il contributo già fornito dalla politica di coesione con gli accordi di riprogrammazione dei fondi strutturali 2014-2020 per l'emergenza sanitaria, sociale ed economica, nell'ambito di Programma CRII plus (**Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus**).

Dei **8.767 milioni di euro destinati** dal Programma **al Mezzogiorno**, le quote più **rilevanti** contribuiscono a finanziare (vedi Tav. 1.4, pag. 32):

- la **fiscalità di vantaggio** per il lavoro al Sud (4 miliardi),
- gli interventi orientati alla revisione strutturale delle **politiche attive del lavoro** (1,1 miliardi),
- gli interventi per la **transizione energetica e l'economia circolare** al **Mezzogiorno** (800 milioni),
- le spese straordinarie per il **personale sanitario** per contrastare la pandemia (374 milioni);
- le iniziative per la **transizione energetica** nelle **città metropolitane** (315 milioni),
- il **Fondo di garanzia PMI** (300 milioni).

Concorrono al finanziamento della strategia di riforme e investimenti delineata nel PNRR anche parte delle **risorse per le politiche di coesione** - sia i fondi europei del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, sia i **fondi nazionali aggiuntivi** di bilancio stanziati sul Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2017 – secondo un approccio integrato di pianificazione economica e finanziaria.

Per quel che concerne le risorse del **Fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2021-2027** - che reca le risorse aggiuntive nazionali per la politica di coesione - la legge di bilancio per il 2021 (art. 1,

co. 177-178, L. n. 178/2020), nel dettare le regole sull'utilizzo delle risorse del Fondo, prevede che la dotazione finanziaria stanziata per il 2021-2027 (50 miliardi) sia impiegata **in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma** previste nel PNRR, secondo un **principio di complementarietà e di addizionalità delle risorse**.

Il **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (FSC) è lo strumento finanziario nazionale attraverso il quale vengono attuate le politiche per lo sviluppo orientate alla **coesione economica, sociale e territoriale** e alla **rimozione degli squilibri economici e sociali**, in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

Nel Fondo - disciplinato dal D.Lgs. n. 88 del 2011 - sono iscritte le **risorse finanziarie aggiuntive nazionali** destinate alle richiamate finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici. Il Fondo ha carattere pluriennale, in **coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali** dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari.

Per il **ciclo di programmazione 2021-2027**, i **commi 177-178** della legge di bilancio per il 2021 hanno disposto una **prima assegnazione** aggiuntiva di risorse al **Fondo per lo sviluppo e la coesione**, per complessivi **50 miliardi**, destinate esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo, volti a ridurre i divari socio-economici e territoriali tra le diverse aree del Paese. Al completamento delle risorse da destinare al FSC per il ciclo di programmazione 2021-2027 (che dovrebbe complessivamente arrivare a 80 miliardi di euro) si provvederà mediante le successive leggi di bilancio.

Le risorse sono destinate ai territori secondo la chiave di riparto dell'**80 per cento alle aree del Mezzogiorno** e 20 per cento alle aree del Centro-Nord.

La bozza di PNRR presentata dal Governo riporta che **è stata anticipata**, ai fini dell'integrazione nel Programma, la programmazione nazionale del **FSC 2021-2027** per un valore di **21,2 miliardi** di euro (quale quota parte del complesso dei 50 miliardi autorizzati dalla legge di bilancio per il 2021).

L'obiettivo dell'anticipazione, secondo quanto riportato nel piano, è quello di rafforzare, a livello di **concentrazione nel Mezzogiorno**, il **volume degli investimenti aggiuntivi** finanziati attraverso la componente *loans* del RRF. L'inserimento nel PNRR consentirà, secondo quanto riportato nel Documento, una significativa **accelerazione della capacità di utilizzo delle risorse del Fondo Sviluppo e coesione** e di realizzazione degli investimenti.

Il ricorso alle risorse del FSC, nell'ambito del PNRR, è destinato esclusivamente - si precisa nel Programma - al finanziamento di interventi addizionali e complementari coerenti con gli obiettivi di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Sud, propri della politica di coesione nazionale,

nel rispetto del vincolo normativo di destinazione territoriale **dell'80%** **delle risorse del FSC al Mezzogiorno** (circa 17 miliardi di euro). Secondo le informazioni rintracciabili nel Programma, **l'impiego** delle risorse del FSC 2021-2027 sembrerebbe destinato ad incrementare gli **investimenti** su nuovi progetti nei **seguenti settori**:

- rete ferroviaria veloce,
- portualità integrata,
- trasporto locale sostenibile,
- banda larga e 5G,
- ciclo integrale dei rifiuti,
- infrastrutturazione sociale e sanitaria del Mezzogiorno.

Per quel che concerne le risorse dei **fondi europei**, le disposizioni regolamentari richiedono **coerenza** tra il **PNRR**, gli **Accordi di Partenariato** e i **programmi operativi** adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione, per i quali è in fase di predisposizione la relativa programmazione per il ciclo 2021-2027.

Ai fini della complementarietà con la strategia del PNRR, assumono particolare rilievo i **37,3 miliardi** di euro [assegnati all'Italia](#) per le **politiche di coesione** (a prezzi 2018, che diventano 42 miliardi di euro a prezzi correnti), da attuare attraverso i Fondi strutturali del FESR, FSE+ e CTE, che rappresentano la principale voce del QFP con cui realizzare il **coordinamento e l'utilizzo complementare** delle risorse con il PNRR, per rafforzare il perseguitamento degli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale territoriale già fatti propri dal PNRR.

Le regole di concentrazione tematiche del FESR su digitalizzazione, innovazione e ambiente e del FSE+ su politiche per i giovani e l'inclusione sociale – che, secondo quanto riportato nel Piano, si stanno affermando nel negoziato in corso con la Commissione europea sull'**Accordo di Partenariato** per la programmazione dei fondi europei per la coesione previste nel QFP 2021-2027 - consentirebbero di massimizzare le complementarietà tra le azioni e gli interventi previsti nel PNRR e gli obiettivi e le priorità dei Piani Operativi, con particolare riferimento a quelli nazionali.

Se si considerano anche le risorse nazionali per il **cofinanziamento nazionale** (circa **39 miliardi** per il periodo 2021-2030, di cui alla legge di bilancio per il 2021, art. 1, co. 51-57, L. 178/2020), le **risorse dei fondi per la coesione** per il ciclo 2021-2027 ammontano a circa **80 miliardi** di euro.

Vista la forte **concentrazione** di tali risorse nel **Mezzogiorno**, la loro integrazione nel contesto dell'impianto strategico del PNRR consentirebbe, secondo quanto indicato nel Documento, di **incrementare** la quota di **investimenti pubblici** e rafforzare ulteriormente la dotazione finanziaria

degli **interventi per il riequilibrio territoriale**, in particolare per le infrastrutture e la qualità dei servizi pubblici essenziali.

La proposta di PNRR in esame reca un **primo esercizio di integrazione e coordinamento tra le due programmazioni** per un valore di **6,9 miliardi** di euro, che rappresentano una **parte della programmazione nazionale** delle politiche di coesione per il ciclo 2021-2027.

Nel Piano è evidenziato altresì l'utilizzo di **1 miliardo** riferito al **FEASR**, finalizzato ad interventi di rimboschimento e tutela dei boschi nell'ambito della Missione 1.

Va segnalato, infine, che, per il perseguitamento degli obiettivi del PNRR, il Piano considera anche le risorse derivanti dalla **“programmazione nazionale di bilancio per il periodo 2021-2026”**, che copre l'intera durata del Piano (cfr. la **Tavola 2.1**, di pag. 164-167), per un importo complessivo di **80 miliardi di euro**, la gran parte delle quali concentrate sugli interventi della **Missione 5 “Inclusione e coesione”** del PNRR (**55,38 miliardi**).

Per quel che concerne gli interventi introdotti dalla manovra di finanza pubblica per il 2021, attuata con la **legge n. 178 del 2020**, nella bozza di PNRR si ricordano le misure strutturali e di perequazione infrastrutturale che si raccordano con le iniziative del PNRR. Con riferimento specifico alla politica di riequilibrio territoriale, il Documento sottolinea il **pacchetto di misure dedicate al Sud e alla coesione territoriale**, quali la proroga fino al 2022 del **credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali** (art. 1, co. 172, per 1.054 milioni sia nel 2021, che nel 2022), il rafforzamento del **credito di imposta per ricerca e sviluppo nelle Regioni meridionali** (art. 1, co. 187, per 52 milioni nel 2022, 104 milioni nel 2022 e nel 2023 e 52 milioni nel 2024), l'impatto sulle politiche e sugli investimenti nel Mezzogiorno derivante dalla conferma fino al 2029 della **fiscalità di vantaggio** per il lavoro al Sud (art. 1, co. 169).

3.1.5 Valutazione di impatto del Piano

Il Piano fornisce una **valutazione dell'impatto macroeconomico** - specificamente sul PIL - degli investimenti e delle riforme strutturali previsti, pur riconoscendo che si tratta di un esercizio preliminare rispetto a quello che si potrà realizzare una volta che tutti i dettagli dei progetti e delle riforme saranno pienamente definiti.

L'**ipotesi di fondo** sottostante tale valutazione è che il PNRR possa avere un **impatto positivo** sul PIL italiano in virtù sia dell'effetto diretto dei maggiori investimenti sia di quello indiretto delle innovazioni tecnologiche che introdurrà e stimolerà, entrambi amplificati dalle riforme di contesto e da quelle più settoriali che accompagnano gli investimenti.

Lo **strumento** scelto dal Governo per la stima dell'impatto del Piano è il modello **QUEST III** sviluppato dalla Commissione europea, nella versione relativa all'Italia.

Il modello QUEST III

Il modello **QUEST III** (*Quarterly European Simulation Tool*) è stato sviluppato dalla Commissione europea per simulare la risposta dell'economia a una varietà di cambiamenti (*shock*), con particolare riferimento alle riforme strutturali (si veda la [pagina web](#) della Commissione europea dedicata alla letteratura di riferimento). Come spiegato dal Governo nel Piano, tale modello permette di includere non solo gli effetti di domanda di un aumento della spesa per investimenti pubblici, ma anche quelli dal lato dell'offerta, ipotizzando una relazione di complementarità fra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese, ovvero che il capitale pubblico contribuisca in misura significativa e persistente alla produttività e alla competitività del sistema economico.

Il QUEST appartiene alla famiglia di modelli c.d. "dinamici stocastici di equilibrio generale" (*dynamic stochastic general equilibrium*, DSGE), i quali descrivono l'andamento dei principali aggregati macroeconomici come risultato di scelte ottimizzanti di famiglie e imprese, che dipendono anche dalle loro aspettative, nell'ambito di un quadro generale che tenta di riprodurre il funzionamento di un sistema economico reale specificamente descritto mediante l'impiego di parametri c.d. strutturali.

La stima si limita a considerare soltanto l'effetto della spesa per investimenti e incentivi **addizionale rispetto** a quella già inclusa nello **scenario tendenziale** di finanza pubblica. I finanziamenti considerati includono, oltre a quelli derivanti dal Dispositivo di ripresa e resilienza, anche le altre componenti di NGEU, a cominciare dal REACT-EU.

La stima si basa, inoltre, sulle seguenti **ipotesi operative**:

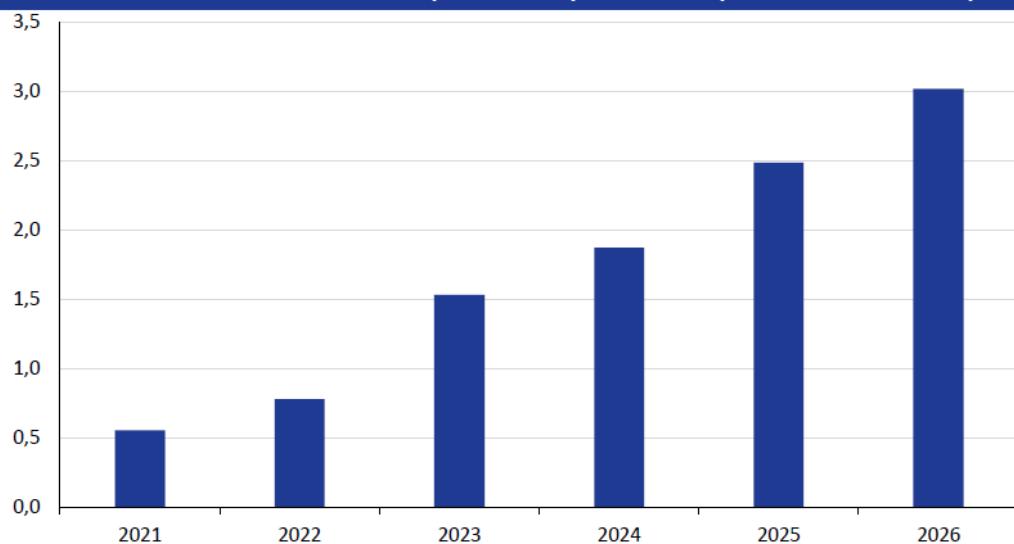
- oltre il 70% dei fondi NGEU addizionali sarà destinato al finanziamento di investimenti pubblici;
- restante 30% sarà destinato principalmente a incentivi agli investimenti delle imprese, a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, in misura limitata, a spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie;
- investimenti pubblici caratterizzati da elevata efficienza (ad esempio infrastrutture materiali o immateriali con una elevata ricaduta in termini di crescita del prodotto potenziale);
- amministrazioni progressivamente più efficienti nell'attuazione dei progetti.

Come mostrato dal grafico seguente, rispetto allo scenario base - cioè in assenza degli investimenti e degli incentivi del Piano - il Governo stima un **effetto positivo sul PIL** con un andamento crescente quasi lineare nel tempo a partire da circa 0,5 punti percentuali (p.p.) nell'anno 2021 e **fino a**

circa 3 p.p. nel 2026, anno in cui tutte le risorse del Piano dovranno essere state spese.

L'effetto complessivo del Piano sul PIL, pur non essendo fornito dal testo, può essere ottenuto dalla somma degli effetti annuali.

FIGURA 1.4: IMPATTO DEL PNRR SUL PIL (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)



Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto macroeconomico delle **riforme strutturali** che dovranno accompagnare gli investimenti e gli incentivi del Piano, il Governo precisa che sarà necessario disporre di ulteriori elementi di definizione per essere considerate nell'ambito dei modelli economici, pur riconoscendo che esse potranno produrre effetti rilevanti. In particolare, sulla base di modelli già in uso al MEF - presumibilmente diversi dal QUEST, anche se ciò non viene precisato - fanno ipotizzare che le riforme della pubblica amministrazione, della giustizia e del fisco possano avere un impatto sul PIL superiore ad un punto percentuale. Analoga quantificazione viene ipotizzata per la riforma del lavoro.

Il Piano fornisce alcune considerazioni anche in merito all'impatto macroeconomico degli investimenti, degli incentivi e delle riforme che riguardano le c.d. priorità trasversali - sud, parità di genere e giovani.

Per quanto riguarda il **Sud**, gli investimenti proposti dal Piano potrebbero avere, secondo il Governo, un elevato impatto positivo non solo per l'economia dell'area ma per l'intero Paese. I modelli macroeconomici su base regionale evidenzierebbero, infatti, un elevato valore del moltiplicatore degli investimenti pubblici nelle regioni meno sviluppate.

Sulla base di un esercizio di simulazione effettuato in relazione all'insieme degli interventi che riguarderanno le regioni del Mezzogiorno nel periodo 2021-2026 con un modello multiregionale, il Governo stima, già alla fine del primo triennio del Piano, un incremento del PIL delle regioni del Mezzogiorno compreso fra quasi 4 p.p. e quasi 6 p.p., associato a un impatto occupazionale positivo e compreso in un intervallo fra i 3 e i 4 p.p..

Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto delle misure trasversali del PNRR volte a contrastare le **disuguaglianze di genere** e a favorire le **nuove generazioni** e l'occupazione giovanile, il Governo si limita a riconoscere che il pieno coinvolgimento delle donne e dei giovani negli obiettivi del Piano potrà contribuire a migliorare significativamente il sentiero di crescita del PIL nel medio periodo.

Tali obiettivi trasversali sono presenti particolarmente nelle missioni "Istruzione e ricerca" e "Inclusione e coesione", oltre che nella riforma e innovazione della pubblica amministrazione, prevedendo in particolare l'incremento delle risorse per la formazione scolare, universitaria e successiva, il potenziamento degli ITS, dell'istruzione nelle materie STEM e delle competenze digitali e – infine – la lotta per l'inclusione educativa garantiranno una migliore preparazione ai giovani favorendone l'ingresso nel mondo del lavoro.

Nel Piano il Governo precisa, tuttavia, che soltanto a seguito della definitiva approvazione dei progetti sarà possibile disporre degli indicatori qualitativi e quantitativi utili alla valutazione (*ex ante* ed *ex post*) degli effetti di genere e generazionali delle politiche e degli investimenti.

Si evidenzia che nel PNRR l'esercizio di valutazione è compiuto soltanto a livello macroeconomico, data la mancata definizione puntuale dei singoli progetti.

Inoltre, non sono previste risorse specificamente dedicate all'attività di valutazione.

Al riguardo si ricorda che nelle relazioni conclusive dell'esame delle Linee guida del PNRR da parte della Commissione V alla Camera e delle Commissioni 5a e 14a al Senato, si attribuisce un ruolo molto rilevante alla valutazione degli effetti dei singoli progetti del Piano e, più in generale, all'adozione – a partire dal PNRR – di un nuovo approccio valutativo delle politiche pubbliche.

Come specificato dalla Commissione V della Camera, infatti, un più esteso esercizio della valutazione delle politiche pubbliche consentirebbe di orientare in modo più produttivo le scelte, individuando *ex ante* le soluzioni più efficaci e rimediando *ex post*, in modo più tempestivo, agli errori che possono verificarsi. L'elaborazione del PNRR e la sua successiva attuazione rappresentano pertanto

un’occasione unica per innestare a tutti i livelli di governo una cultura della valutazione delle politiche pubbliche. I costi iniziali che un approccio strategico innovativo di questo tipo comporterebbe verrebbero ampiamente ripagati, nel medio-lungo periodo, dalla migliore qualità delle decisioni pubbliche e dell’agire amministrativo, anche dopo e al di là dell’esperienza del PNRR.

Dalla necessità di compiere questo esercizio deriva anche la necessità di una definizione chiara e condivisa degli elementi quantitativi dei progetti. Ciò è stato specificatamente rilevato dalle Commissioni 5a e 14a del Senato anche al fine di effettuare le necessarie valutazioni *ex ante* ed *ex post* da parte delle istituzioni competenti per verificare la convergenza e la coerenza con i criteri della Commissione europea e per verificare che gli investimenti programmati producano gli effetti previsti. Le Commissioni auspicano, in particolare, che tali valutazioni siano compiute anche in sede parlamentare. Nel segno della massima trasparenza nell’utilizzo delle risorse, le Commissioni del Senato evidenziano che sarebbe opportuno valutare l’individuazione di una sede, ad esempio un sito internet o un portale dedicato, attraverso il quale rendere disponibili e utilizzabili, per ciascun progetto, dati sugli interventi finanziari programmati, sugli obiettivi perseguiti, sulla spesa erogata, sui territori che ne beneficiano, sui soggetti programmati e attuatori, sui tempi di realizzazione previsti ed effettivi, sugli indicatori di realizzazione e di risultato degli interventi.

Per quanto riguarda, infine, l’impatto sui 17 **Obiettivi di sviluppo sostenibile** (*Sustainable Development Goals*, SDGs) **dell’Agenda ONU 2030**, il Governo evidenzia che, attraverso le riforme e gli investimenti del PNRR, l’Italia intende accelerarne il perseguitamento, ricordando anche che dal 2018 l’Italia ha fatto degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) uno strumento strategico della programmazione economico-finanziaria⁹. La valutazione di impatto viene tuttavia rinviata a un momento successivo, in relazione alla concreta attuazione dei progetti.

⁹ Cfr. per una illustrazione degli sviluppi a livello istituzionale in questo ambito, Ufficio valutazione impatto (UVI) del Senato, "[Il benessere equo e sostenibile. Aspetti teorici, empirici e istituzionali](#)", Documento di analisi n. 12, febbraio 2018.

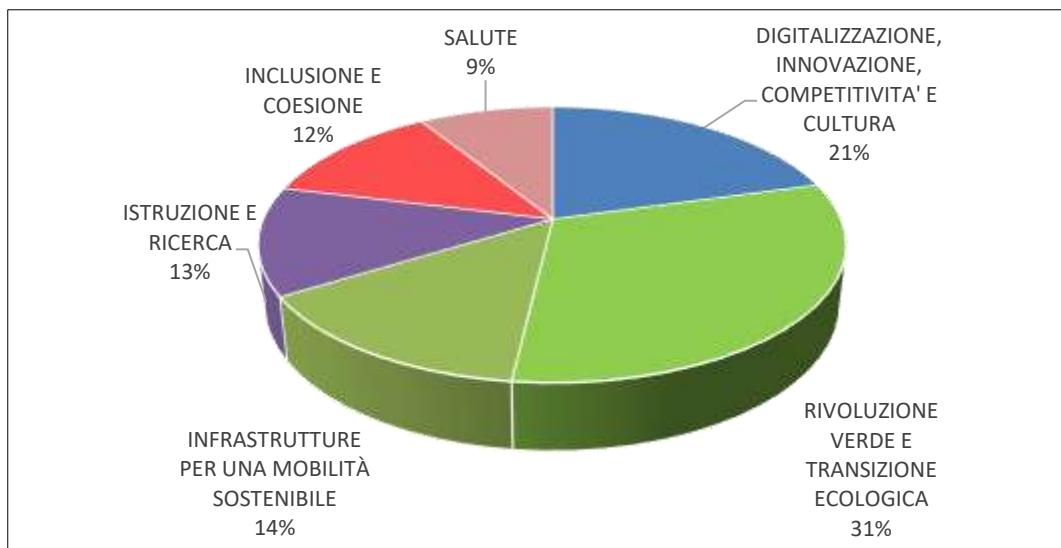
3.2 Le Missioni del PNRR

Il PNRR si articola in **6 Missioni**, che a loro volta raggruppano **16 Componenti**, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.

Le Componenti, a loro volta, si articolano in **48 Linee di intervento** per progetti omogenei e coerenti.

Per ogni Missione sono indicate le **riforme** necessarie a una più efficace realizzazione, collegate all'attuazione di una o più Componenti, nonché i profili più rilevanti ai fini del perseguitamento delle tre **priorità trasversali** del Piano, costituite da “Parità di genere”, “Giovani” e “Sud e riequilibrio territoriale”.

Il riparto in termini percentuali del complesso delle risorse programmate nel PNRR (pari a 223,91 miliardi) tra le Missioni è illustrato nel grafico seguente:



A tali risorse si aggiungono, inoltre, le risorse già programmate dei Fondi SIE / PON, del FEASR e della programmazione di bilancio 2021-2026

Per una trattazione più ampia delle risorse considerate nel Piano si rinvia alla seconda parte del presente dossier.

Nelle schede che seguono, riferite ai contenuti delle sei Missioni del Piano, si dà conto, in distinte sezioni (in alcuni casi riferiti a singole Componenti della Missione):

- delle **indicazioni europee riferite all'Italia**, rinvenibili nelle Raccomandazioni specifiche per Paese del 2019 e del 2020, nonché nella relazione per Paese riferita all'Italia del 2020;
- degli **atti di indirizzo già formulati in sede parlamentare** ad ottobre 2020 a seguito della presentazione da parte del Governo della proposta di Linee guida per la definizione del PNRR;
- dei **contenuti della bozza di PNRR** in esame, valutati anche alla luce delle indicazioni europee e degli indirizzi parlamentari.

3.2.1 Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

La missione n. 1, denominata **Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**, ha come obiettivo generale “l’innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale”, ed investe alcuni ampi settori di intervento:

- **digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione;**
- **riforma della giustizia;**
- **innovazione del sistema produttivo;**
- **realizzazione della banda larga;**
- **investimento sul patrimonio turistico e culturale.**

Le linee di intervento della missione si sviluppano attorno a **tre componenti progettuali**:

- **digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA;**
- **digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;**
- **turismo e cultura 4.0.**

Inoltre, la missione comprende alcuni interventi ordinamentali, in particolare per quanto riguarda la **riforma della giustizia**.

Le risorse complessivamente destinate alla missione 1 sono **46,3 miliardi di euro**, pari al 20,7 per cento delle risorse totali del Piano, e sono ripartite nelle tre componenti come indicato nella tabella seguente.

Risorse Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

		Risorse (€/mld)				
	Missione 1	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
	DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30
1.1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,14	11,75	--	11,75
1.2	Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55
1.3	Turismo e Cultura 4.0	0,30	7,70	8,00	--	8,00

La digitalizzazione è uno dei temi trasversali del Piano che ricorrono anche nelle altre missioni coinvolgendo diversi settori:

- la **scuola** nei suoi programmi didattici, nelle competenze di docenti e studenti, nelle sue funzioni amministrative, nei suoi edifici (missioni 2 e 4);
- la **sanità** nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale (missioni 5 e 6);
- l'aggiornamento tecnologico nell'**agricoltura**, nei **processi industriali** e nel **settore terziario** (missioni 2 e 3).



Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA

La prima componente della Missione n. 1, che riguarda la **digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA**, è articolata in tre settori di intervento:

- **digitalizzazione della PA**;
- **modernizzazione della PA**;
- **innovazione organizzativa della giustizia**.

Lo stanziamento complessivo per gli interventi previsti dalla componente è pari a **11,75** miliardi di euro, di cui:

- 5,6 miliardi destinati a progetti già in essere;
- 6,14 miliardi funzionali a realizzare nuovi progetti.

In particolare, agli interventi in materia di **digitalizzazione della PA** è destinata la maggior parte delle risorse, pari a circa **8 miliardi di euro**, distribuiti in tre gruppi di investimenti:

- *investimenti in infrastrutture digitali e cyber security*, con uno stanziamento totale di circa 1,25 miliardi di euro, di cui circa 50 milioni già stanziati per la realizzazione di un *data center* del Ministero

dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

- *investimenti in dotazione infrastrutturale per garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazione tra le PA*, con uno stanziamento totale di circa 1,1 miliardi, che include i vari interventi delle amministrazioni centrali che hanno avviato processi di digitalizzazione degli archivi e del patrimonio di dati, nonché percorsi di digitalizzazione dei processi operativi;
- *investimenti per lo sviluppo di servizi digitali* in favore dei cittadini e delle imprese: lo stanziamento totale per questo investimento è di 5,57 miliardi di euro, di cui circa 4,77 miliardi già stanziati per il progetto Italia *Cashless*, messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento.

Le risorse specificamente destinate agli obiettivi di **modernizzazione della PA** sono pari a **1,5 miliardi di euro**, così distribuiti:

- 210 milioni per investimenti volti a migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico: come specificato, si tratta di risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziate per le assunzioni relative ai singoli progetti del Piano, che sono a valore sulle risorse degli stessi;
- 720 milioni per interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale e non della PA;
- 480 milioni destinati a progetti di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di digitalizzazione dei processi;
- 100 milioni per la progettazione e la realizzazione di poli tecnologici territoriali delle PA.

È infine previsto uno stanziamento di **2,3 miliardi di euro** per gli interventi di innovazione organizzativa nel settore della **giustizia**.

Digitalizzazione della PA

Indicazioni europee

Il Consiglio dell'Unione europea, con le raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha costantemente invitato il nostro Paese a “migliorare l'**efficienza 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” (si veda la [Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia](#), ed in particolare la Raccomandazione n. 3).

La Commissione Europea, nella [Relazione per Paese relativa all'Italia 2020](#) (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020 ha preso atto che si sono verificati progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione della succitata Raccomandazione del 2019, la Commissione ha registrato **alcuni progressi** nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza dei servizi pubblici locali.

Il *Report* invita a proseguire la **digitalizzazione dei servizi pubblici** per favorirne rapidamente l'accesso per cittadini e imprese e a dotarsi di una **strategia integrata per rafforzare la capacità amministrativa**, in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento dei fondi UE.

Nelle [Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 maggio 2020](#), il Consiglio dell'Unione europea ha invitato l'Italia ad adottare provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare “**un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali**” (**Raccomandazione n. 3**) e a “**migliorare [...] il funzionamento della pubblica amministrazione**” (**Raccomandazione n. 4**), nella considerazione che “un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione.”

La necessità di migliore l'efficienza del funzionamento della pubblica amministrazione è ribadito nella [Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020](#), successiva all'adozione del PNR 2020.

Indirizzi parlamentari

Il Governo nel [PNR 2020](#) (trasmesso alle Camere l'8 luglio 2020) sottolinea in primo luogo che il piano rilancio e si baserà su un incremento della spesa, tra cui quella per l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

La **modernizzazione del Paese**, intesa anzitutto, come disponibilità disporre di una **pubblica amministrazione** efficiente, **digitalizzata**, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino, costituisce una delle tre linee strategiche attorno a cui è costruito il piano di rilancio (assieme a Transizione ecologica e Inclusione sociale e territoriale, parità di genere).

Le politiche strutturali con le quali Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione della PA sono finalizzate a superare la frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità.

Un ruolo centrale in questo ambito è ricoperto dalla semplificazione amministrativa e normativa, attraverso anche lo **snellimento delle procedure**

autorizzative e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l'eccessivo carico di oneri normativi e burocratici.

In occasione della discussione parlamentare sul PNR, nella [seduta del 29 luglio 2020](#), l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione ([n. 6-00124](#)) che impegna il Governo ad un significativo incremento **della spesa per l'innovazione e la digitalizzazione**, e alla predisposizione di una **riforma della pubblica amministrazione**.

La Risoluzione al NADEF approvata dalla Camera il [14 ottobre 2020](#) ha sottolineato l'importanza della **transizione digitale** impegnando il Governo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, ad utilizzare appieno le risorse messe a disposizione dal Recovery Plan Europeo.

Nel contempo, la Risoluzione auspica l'incremento delle risorse destinate all'istruzione e alla gestione dei beni e delle attività culturali, investendo nella **digitalizzazione dei servizi e della didattica**, nella realizzazione e riqualificazione delle infrastrutture sociali, anche al fine di colmare le disparità tra le diverse aree del Paese in termini di opportunità formative e di accesso all'istruzione, nonché nella promozione dell'industria culturale e del turismo e nella tutela del patrimonio artistico e naturale.

La proposta di **Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** presentata il 15 settembre 2020 alle Camere conferma gli obiettivi già indicati dal PNR.

In particolare, la **digitalizzazione della pubblica amministrazione**, nonché dell'istruzione, della sanità e del fisco, è compresa tra gli obiettivi della **Digitalizzazione ed innovazione**, la prima delle sei missioni del PNRR.

Nella **Relazione della V Commissione Bilancio della Camera** sulla individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund* ([Doc. XVI, n. 4](#)), per quanto riguarda la componente in esame “Digitalizzazione della PA” rilevano i seguenti indirizzi:

- procedere nel processo di rinnovamento e modernizzazione della pubblica amministrazione, cogliendo le occasioni, fornite dalla crisi, per far fare un passo avanti nella **digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni**; a tal fine si propone l'istituzione di un'Agenzia nazionale per il **cloud computing** volta a semplificare lo sviluppo e la fruizione di servizi resi dalla pubblica amministrazione o destinati ad essa;
- coniugare il processo di innovazione tecnologica della pubblica amministrazione con una complessiva **azione di semplificazione del**

contesto normativo e procedurale, al fine di ridurre gli oneri burocratici;

- realizzare appieno il principio cosiddetto “**once only**” in base al quale il cittadino o l’impresa non possono essere chiamati a fornire certificazioni, attestazioni, dichiarazioni o altri atti o documenti di cui la pubblica amministrazione nel suo complesso già dispone;
- implementare il processo di **semplificazione** a tutti i livelli di governo;
- **digitalizzare** il comparto della **pubblica sicurezza**, con un *focus* sulla sicurezza ambientale oltre che sulla formazione specifica del personale delle Forze di polizia e della pubblica amministrazione nel suo complesso chiamato ad interagire con le donne vittime di violenza.

Osservazioni analoghe sono contenute nella **Relazione delle Commissioni 5^a e 14^a riunite del Senato**.

Particolare rilievo viene dato ai seguenti punti:

- diffusione e rafforzamento delle **competenze digitali**, prevedendo adeguate risorse per la formazione e l’aggiornamento del personale in servizio delle p.a., e in particolar modo per il reclutamento di nuove professionalità.
- standardizzazione dei procedimenti e realizzazione di una **piattaforma informatica unica** che permetta ai cittadini e agli imprenditori di dialogare con la pubblica amministrazione in modo rapido e trasparente.

Sul tema della digitalizzazione e dell’innovazione innovazione nel campo della **Difesa**, si ricorda che nella medesima Relazione della V Commissione Bilancio, si sottolinea la necessità di “valorizzare il contributo della Difesa allo sviluppo del cosiddetto « internet delle cose » (*internet of things*) e al rafforzamento della **difesa cibernetica**, nonché dare piena attuazione ai programmi di specifico interesse volti a sostenere l’ammodernamento e il rinnovamento dello **strumento militare**.

Contenuti del Piano

Il settore di intervento relativo alla **digitalizzazione della PA** è articolato in tre gruppi di investimenti.

Infrastrutture digitali e cyber security (1,25 miliardi di euro) finalizzato alla razionalizzazione ed il consolidamento delle infrastrutture digitali esistenti in un nuovo modello di **cloud per la PA** secondo quanto previsto nella strategia *Cloud First* del Piano Triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione.

Si ricorda che nella Relazione della V Commissione della Camera, si propone l'istituzione di un'Agenzia nazionale per il cloud computing.

L'investimento è volto inoltre alla creazione ed al rafforzamento delle infrastrutture legate alla protezione cibernetica del Paese previste dal perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC D.L. 105/2019), dalla Direttiva NIS (D.Lgs 65/2018) e dalle iniziative previste dalla strategia Europea di Cybersecurity del 16 dicembre 2020, incluso l'applicazione del *Cybersecurity Act* (Regolamento UE 2019/881).

Dell'investimento fanno parte circa 50 milioni già stanziati per la realizzazione di un *data center* del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Relativamente a quest'ultimo profilo, si ricorda che nella Relazione della V Commissione della Camera si sottolinea espressamente l'esigenza di digitalizzare il comparto della pubblica sicurezza, con un focus sulla sicurezza ambientale oltre che sulla formazione specifica del personale delle Forze di polizia e della pubblica amministrazione nel suo complesso chiamato ad interagire con le donne vittime di violenza.

Si ricorda, altresì, che nella medesima Relazione si sottolinea la necessità di valorizzare il contributo della Difesa allo sviluppo del cosiddetto «internet delle cose» (internet of things) e al rafforzamento della difesa cibernetica.

Dati ed interoperabilità (1,13 miliardi) con l'obiettivo di garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazione tra le PA secondo il principio dell'*once only*, ed in linea con la EU Data Strategy.

Tra le proposte avanzate nella Relazione della V Commissione Bilancio è prevista espressamente la realizzazione appieno del principio *once only*.

Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme (5,57 miliardi) per lo sviluppo di servizi digitali in favore dei cittadini e delle imprese, quali identità digitale (SPID e CIE), firma elettronica, strumenti di pagamento digitale per pubblico e privato (PagoPA, Italia Cashless community), piattaforma notifiche, ANPR, AppIO.

Sono compresi nello stanziamento 4,77 miliardi già previsti per il progetto Italia *Cashless*, messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento.

Si ricorda che alcune delle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale sono state anticipate nel decreto-legge 16

luglio 2020, n. 76 recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti e per l'innovazione digitale.

Negli indirizzi parlamentari sopra richiamati, la trasformazione digitale della pubblica amministrazione è sempre declinata in connessione ad una ampia **riforma strutturale della pubblica amministrazione** operante, assieme alla riforma della giustizia, nell'ambito del più generale sforzo di modernizzazione della burocrazia del Paese.

Il tema di un intervento ordinamentale di riforma della p.a. in materia è accennato in più punti nel Piano. Si afferma in particolare che il “Programma di innovazione strategica della PA”, sviluppato in sinergia con la trasformazione digitale, sarà accompagnato da “interventi di carattere ordinamentale a costo zero, volti a definire una cornice normativa abilitante al cambiamento per il rilancio del Sistema Paese” (p. 48) e che la missione 1 comprende le necessarie riforme di sistema della giustizia e della PA (p. 23).

Nella parte del Piano relativa alla modernizzazione per la PA sono tratteggiati alcuni interventi sul piano normativo che il Governo intende intraprendere in materia di semplificazione procedimentale, eventualmente ricorrendo ad una legge-delega.

Modernizzazione della PA

Indicazioni europee

Il Consiglio dell'Unione europea, con le raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha più volte invitato il nostro Paese ad intensificare le azioni volte ad una maggiore modernizzazione della P.A.

In particolare, come già ricordato, nella **Raccomandazione n. 3 del 2019**, il Consiglio ha raccomandato di **migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione**, investendo nelle **competenze** dei dipendenti pubblici e accelerando la **digitalizzazione**.

La Commissione europea, nella **Relazione per Paese relativa all'Italia 2020** (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020 ha preso atto che si sono verificati alcuni progressi in relazione a quanto raccomandato, sia pur registrando progressi limitati nel promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali.

Indirizzi parlamentari

Per far fronte alle carenze di personale e all'età media elevata, dovute anche ad anni di blocco del turn over, nel **PNR 2020** il Governo ha annunciato l'impegno ad orientare il già avviato processo di

ringiovanimento delle PA alla **copertura prioritaria delle carenze di professionalità** tecniche, informatiche e manageriali, sulla base di una rigorosa ricognizione dei fabbisogni. Strettamente connesso a tale aspetto è l'impegno del Governo a promuovere un complessivo **aggiornamento e ammodernamento delle procedure concorsuali**, rivolto anche ad una semplificazione delle stesse

Sempre con riferimento all'obiettivo di modernizzare la P.A., nel PNR 2020 il Governo si è impegnato, altresì, a favorire una **formazione continua e permanente del personale**, accanto ad un *reskilling* professionale mirato, che sappia intercettare le trasformazioni del mercato del lavoro conseguenti alla pandemia.

Inoltre, mettendo a sistema l'esperienza realizzata nel corso dell'emergenza epidemiologica, il medesimo PNR ha previsto l'adozione di misure volte ad **incrementare la quota di lavoratori pubblici coinvolti nel lavoro agile** (fissata al 10% nel periodo precedente l'emergenza sanitaria).

In occasione della discussione parlamentare sul PNR, l'Assemblea della Camera ha approvato la **Risoluzione n. 6-00124** che impegna il Governo a realizzare un significativo incremento della spesa da destinare, tra l'altro, alla digitalizzazione e alla riforma in senso ampio della Pubblica Amministrazione.

Nella **Relazione della V Commissione Bilancio della Camera** si evidenzia, tra l'altro, come il miglioramento nell'efficienza della pubblica amministrazione comporti la necessità di incrementare e aggiornare il patrimonio di competenze dei dipendenti pubblici, anche attraverso il ricambio generazionale e l'acquisizione di nuove professionalità, nonché di assicurare l'efficienza nell'impiego delle risorse.

La necessità di procedere ad una modernizzazione della P.A. è ribadita nella Relazione delle Commissioni 5a e 14a del Senato, nonché nella **Risoluzione approvata dalla Camera sulle linee guida del PNRR n. 6-00138**.

Contenuti del Piano

Nel PNRR la modernizzazione della P.A. si incentra su alcune specifiche linee di intervento, tra cui il reclutamento e la **valorizzazione del capitale umano**, la **digitalizzazione dei processi**, nonché la realizzazione di **poli tecnologici territoriali delle amministrazioni pubbliche** (PTA), anche al fine di favorire lo svolgimento dell'attività lavorativa in **modalità agile**.

Per quanto concerne il **capitale umano**, l'investimento 2.1 (con uno stanziamento di 210 milioni di euro) si propone di migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico e di assumere personale con competenze professionali adeguate, attraverso:

- una revisione di modelli e standard procedurali per l’analisi dei fabbisogni e delle competenze;
- una programmazione continua e periodica dei concorsi pubblici;
- la realizzazione di un piano organico straordinario di assunzioni di personale a tempo determinato (destinato al rafforzamento delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione del *Recovery plan*);
- la realizzazione di un “Portale del reclutamento” che consentirà ai cittadini di accedere in maniera centralizzata e sistematica a tutti i concorsi.

L’investimento 2.2 (con uno stanziamento di 720 milioni di euro) ha l’obiettivo di **rafforzare la conoscenza e le competenze del personale**, dirigenziale e non, della PA, di stabilire un sistema nazionale di certificazione ed accreditamento degli organismi di formazione e di individuare nuove e più efficaci forme di valorizzazione del personale.

Per quanto concerne l’aspetto della formazione del personale, si segnala che la componente 5.1 Politiche per il lavoro della Missione 5 Inclusione e coesione, pone tra le linee di intervento dirette al rafforzamento delle politiche attive del lavoro lo sviluppo di un Piano nazionale nuove competenze, un sistema permanente di formazione, anche attraverso la valorizzazione degli strumenti esistenti che utilizzano modalità di apprendimento duale e l’istituzione di partenariati pubblico – privati.

L’investimento 2.4 (per il quale vengono stanziati 100 milioni di euro) prevede un intervento volto alla **realizzazione di poli tecnologici territoriali delle amministrazioni pubbliche (PTA)**, che costituiscano:

- spazi di *coworking* e *smart working*, anche al fine di decongestionare i centri urbani;
- poli di innovazione tecnico-organizzativa, grazie al confronto, all’interazione e alla socializzazione della conoscenza di dipendenti di amministrazioni diverse;
- centri di formazione e di erogazione di servizi pubblici.

Il disegno degli interventi sul capitale umano **nella PA** propone di mettere in rilievo **la dimensione di genere** in particolare attraverso:

- la valorizzazione del lavoro agile e di nuove forme di organizzazione del lavoro pubblico finalizzate alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro;
- una maggiore attenzione al tema dell’accesso delle donne a posizioni dirigenziali.

Per quanto riguarda **l’attività della Pubblica Amministrazione** il Piano, con l’investimento 2.3 (per il quale è previsto uno stanziamento di 480

milioni di euro) mira a ridurre i tempi e i costi dei procedimenti amministrativi garantendo servizi di qualità per cittadini e imprese attraverso:

- una **revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi** che riguardano le attività economiche e la vita dei cittadini, volta a sopprimere gli adempimenti non più necessari, ridurne i tempi e i costi, digitalizzare le fasi procedurali. A tal fine, il Governo intende svolgere, in via propedeutica, un “**censimento dei procedimenti**”, ossia una mappatura completa dei procedimenti amministrativi, con priorità di quelli necessari alla rapida attuazione dei progetti del PNRR;
- la **velocizzazione delle procedure per il rilancio**, garantendo il supporto delle PA interessate nella gestione dei procedimenti più complessi mediante pool di esperti multidisciplinari;
- la prosecuzione della **semplificazione** e della **digitalizzazione** delle procedure per l’edilizia e le attività produttive.

Innovazione organizzativa della giustizia

Indicazioni europee

Nel settore della **giustizia**, il **Consiglio europeo**, nelle sue annuali Raccomandazioni ha costantemente sollecitato l’Italia a “**ridurre la durata dei processi civili** in tutti i gradi di giudizio”, nonché ad “aumentare l’efficacia della prevenzione e **repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali** e attuando il nuovo quadro anticorruzione” (cfr. Raccomandazioni del 2017-2019).

La Commissione Europea, nella [Relazione per Paese relativa all’Italia 2020](#) (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020, rileva come l’Italia abbia compiuto **progressi solo limitati** nel dare attuazione alle sopra citate Raccomandazioni. In particolare:

- nel settore civile, ci viene contestata la perdurante scarsa efficienza del sistema giudiziario civile, con particolare riguardo all’utilizzo tuttora limitato del filtro di inammissibilità per gli appelli, che incide sulla durata dei processi, alla necessità di potenziare gli organici e alle differenze tra i tribunali per quanto riguarda l’efficacia della gestione dei procedimenti;
- con riguardo alla lotta alla corruzione, la Commissione sottolinea il persistere di una serie di criticità e suggerisce di intervenire in materia di *lobbying*, di conflitti di interessi e di *whistleblowing*;
- nel settore penale, si rileva il perdurare della scarsa efficienza del processo, soprattutto di appello, che si ripercuote anche sull’efficacia del contrasto alla corruzione.

Da ultimo, nelle [Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 luglio 2020](#) il Consiglio europeo ha nuovamente invitato l'Italia ad adottare provvedimenti volti a *“migliorare l'efficienza del sistema giudiziario”*.

Indirizzi parlamentari

Con il **Programma Nazionale di Riforma del 2020 (PNR 2020)** il Governo ha risposto alle sollecitazioni europee prevedendo interventi di riforma caratterizzati anche da una politica di potenziamento del personale della giustizia, attraverso l'ampliamento delle piante organiche, e di digitalizzazione del processo. In occasione della discussione parlamentare sul PNR, nella [seduta del 29 luglio 2020](#), l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione ([n. 6-00124](#)) che impegna il Governo a **favorire la riforma del processo civile e penale, dell'ordinamento giudiziario e della disciplina sulla costituzione e sul funzionamento del CSM**, al fine di garantire una maggiore efficienza del sistema giudiziario, anche al fine di accrescere la competitività del sistema-Paese.

In occasione dell'esame delle **Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** i documenti approvati da Camera e Senato, con riguardo al settore della giustizia, hanno evidenziato entrambi l'esigenza di includere nel Piano i seguenti interventi:

- **perfezionamento del processo di digitalizzazione** in tutti i settori della giustizia, anche attraverso l'implementazione di una rete unica esclusivamente dedicata al sistema giustizia con elevati standard di sicurezza;
- interventi volti al **potenziamento del personale** anche al fine di ridurre il peso dell'arretrato degli uffici giudiziari, prevedendo in tale prospettiva il ricorso alla costituzione di speciali “task force” flessibili;
- **potenziamento dell'edilizia penitenziaria**, anche minorile, con individuazione e predisposizione di un sistema di **poli detentivi** di alto profilo tecnologico e sanitario da destinare alla custodia, e strutture adeguate alla reclusione di **donne e madri**;
- **riforma del processo civile, del processo penale e dell'ordinamento giudiziario, nonché** attuazione della **riforma della crisi di impresa**;
- contrasto al fenomeno della **violenza sulle donne** e protezione delle vittime.

Inoltre, la risoluzione approvata dalla Camera ha richiesto al Governo l'inserimento nel PNRR di misure in tema di **edilizia giudiziaria** (realizzazione di nuovi poli giudiziari - cosiddette “cittadelle” - e ristrutturazione degli uffici giudiziari già esistenti), interventi volti al potenziamento delle **misure alternative alla detenzione** e alla

rieducazione dei detenuti e interventi di **sanità penitenziaria** e nell'ambito delle REMS.

Contenuti del Piano

All'interno della **Missione n. 1** (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), il PNRR individua lo specifico obiettivo della **“Digitalizzazione dei procedimenti giudiziari e accelerazione, all'interno di un quadro di riforma condiviso, dei tempi della giustizia”**, per il quale sono stanziati **2,3 miliardi di euro**.

Il Piano mira a ridurre i tempi della giustizia garantendo la ragionevole durata del processo attraverso:

- la valorizzazione dell'**ufficio per il processo**, quale modello di collaborazione integrata tra giudici ordinari, onorari, personale amministrativo e tecnico (informatici per gli aspetti connessi con la digitalizzazione del processo ma anche architetti e ingegneri per gli aspetti legati all'attività edilizia). Nei tribunali più gravati da **arretrato** nel settore civile, si prevede l'innesto straordinario di **magistrati onorari aggregati**;
- lo **smaltimento del contenzioso tributario pendente in Cassazione** mediante l'assegnazione temporanea di magistrati onorari ausiliari alle sezioni tributarie della Corte;
- il completamento della **digitalizzazione** del processo civile e di quello penale.

Il Governo, inoltre, sottolinea l'importanza di **approvare i disegni di legge delega già pendenti in Parlamento** e relativi alla riforma del processo penale (AC. 2435) e dell'ordinamento giudiziario (AC. 2681) - attualmente in corso di esame in Commissione Giustizia della Camera- e alla **riforma del processo civile** (A.S. 1662) - in corso di esame presso la Commissione giustizia del Senato. Con particolare riguardo al processo civile, il PNRR rileva l'esigenza di introdurre anche nuove misure, da adottare anche eventualmente per decreto-legge.

Rispetto alle indicazioni parlamentari, si anticipa che gli aspetti relativi all'edilizia giudiziaria sono ricondotti dal Governo alla **Missione n. 2** (v. *infra*), all'interno della quale per la realizzazione delle **cittadelle giudiziarie** e la riqualificazione e il potenziamento del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia sono stanziati **0,45 miliardi**.

Con riguardo agli interventi auspicati dal Parlamento si osserva che non trovano specifico riscontro nel PNRR le tematiche dell'edilizia penitenziaria anche minorile, con individuazione e predisposizione di un

sistema di poli detentivi e della sorveglianza carceraria, né quelle del potenziamento delle misure alternative alla detenzione e alla rieducazione dei detenuti.

Non trovano altresì riscontro nel PNRR le indicazioni parlamentari relative all'offerta trattamentale negli istituti penitenziari, alla tutela delle detenute madri, alle misure alternative alla detenzione, al sostegno per le donne vittime di violenza e al potenziamento della sanità penitenziaria, anche con riferimento all'esecuzione di misure di sicurezza.

Peraltro si ricorda che interventi concernenti tali tematiche risultano essere stati in parte anticipati con l'approvazione della legge di bilancio 2021.

La legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020) è intervenuta sul **personale del Ministero della giustizia** (art. 1, commi da 855 a 867):

- autorizzando l'assunzione a tempo indeterminato, di personale sia di magistratura che amministrativo;
- intervenendo sulla disciplina delle piante organiche flessibili distrettuali per riconoscere ai magistrati destinati a tali piante un incentivo economico;
- autorizzando l'assunzione, a tempo determinato, di 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale da impiegare nelle attività di eliminazione dell'arretrato relativo ai procedimenti di esecuzione delle sentenze penali di condanna (commi 925-926);
- incrementando le risorse del FUA (Fondo risorse decentrate del personale contrattualizzato non dirigente del Ministero della giustizia) al fine di incentivare le attività amministrative del personale del settore della giustizia, nonché di garantire maggiore efficienza e funzionalità agli uffici giudiziari, agli istituti penitenziari per adulti e minori, ai servizi di giustizia minorile e di esecuzione penale esterna (comma 868).

Con riferimento alla situazione carceraria, la legge di bilancio autorizza la spesa di 25 milioni di euro per l'ampliamento e l'ammodernamento degli spazi e delle attrezzature destinate al **lavoro dei detenuti**, nonché per il cablaggio e la digitalizzazione degli istituti penitenziari (comma 155) Inoltre è istituito, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, un apposito fondo, dotato di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio (2021-2023), per finanziare la predisposizione di **case famiglia protette** dove consentire a donne incinta o madri di prole di età non superiore a 6 anni, di scontare la pena degli arresti domiciliari (commi 322-323).

Con riguardo al **sostegno alle vittime di reato**, il provvedimento incrementa di 2 milioni di euro per il 2021 e il 2022 il Fondo pari opportunità della Presidenza del Consiglio, al fine di favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle **donne vittime di violenza** in condizione di vulnerabilità (comma 28) e di un ulteriore milione di euro per l'anno 2021 l'autorizzazione di spesa per rafforzare la rete di assistenza alle vittime di reato

(comma 635). Inoltre, autorizza la spesa di 2 mln di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 allo scopo di implementare la **presenza di professionalità psicologiche esperte all'interno degli istituti penitenziari** per consentire un trattamento intensificato cognitivo comportamentale nei confronti degli autori di reati contro le donne e per la prevenzione della recidiva (comma 27).

Inoltre, l'art. 23-quater del **decreto-legge n. 137 del 2020** ha stanziato un milione di euro in più, a decorrere dal 2021, per il completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, con la finalità di implementare la capienza e il numero, sul territorio nazionale, delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo

Indicazioni europee

Nelle Relazioni relative all'Italia, inerenti la valutazione dei progressi del nostro Paese in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici (cd. *Country Report*), la Commissione europea ha più volte evidenziato gli **ostacoli strutturali** che si frappongono alla **crescita della produttività** e che costituiscono un **freno agli investimenti**, reiterando l'invito all'Italia a dare seguito alle Raccomandazioni del Consiglio per l'adozione di **riforme di carattere strutturale ambiziose** atte a rimuoverli.

Tra gli ostacoli strutturali, sono indicate le **inefficienze della pubblica amministrazione**, che continuano a ostacolare in particolare gli investimenti pubblici a livello locale. Gravano poi sulle **imprese** eccessivi **oneri di natura amministrativa e normativa**; vi è un **eccessivo ricorso da parte delle imprese al credito bancario** e le debolezze di diverse banche, che limitano l'accesso ai finanziamenti, in particolare le imprese più piccole e innovative, in un tessuto imprenditoriale, quale quello italiano caratterizzato da piccole e medie imprese. La **debolezza del capitale umano** – con una disponibilità relativamente bassa di laureati, in particolare in informatica scienze ed ingegneria – e lo **squilibrio tra domanda e offerta di competenze** – con la necessità di intervenire per implementare la cooperazione tra università, istituti di ricerca e imprese e la formazione professionale; l'elevato **onere fiscale** che grava sulle imprese. Si tratta di punti sui quali la Commissione si è soffermata in sede di valutazione del livello di evoluzione del nostro ordinamento all'indomani delle **Raccomandazioni specifiche al Paese (CSR)**, di luglio 2019, rilevando per alcuni di essi solo alcuni progressi.

Nelle Raccomandazioni del Consiglio di luglio 2019 (CSR n. 3) veniva in particolare rilevata l'opportunità (CSR n. 3) di incentrare la politica

economica su **investimenti in ricerca e l'innovazione**, sulla **qualità delle infrastrutture**, accelerando sulla **digitalizzazione** e su una **maggior efficienza della P.A.** e su **competenze adeguate**.

Nel *Country Report* di febbraio 2020, in sede di valutazione dei progressi compiuti rispetto a tali Raccomandazioni, la Commissione ha rilevato che le misure adottate, intese ad aumentare la crescita della produttività, compresi **gli incentivi agli investimenti e all'innovazione**, sarebbero limitati da ritardi nell'attuazione e dalla **mancanza di una strategia organica**. Le **misure continuano, in tal senso, ad essere frammentate e temporanee** e non tengono sufficientemente conto degli aspetti settoriali e geografici che caratterizzano l'economia del nostro Paese.

Sull'insoddisfacente dinamica della produttività incidono anche le **barriere nel mercato** dei beni e dei servizi.

In proposito, a luglio 2019, il Consiglio Europeo, nelle **Raccomandazioni specifiche (CSR)**, aveva rilevato la necessità di **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**. Ma, come evidenzia la Commissione nel *Country Report* di febbraio 2020, **nessun progresso si registra** da parte del nostro Paese.

Le Raccomandazioni specifiche del Consiglio sul PNR 2019 sono state ulteriormente sviluppate e implementate con le successive recenti **Raccomandazioni sul PNR 2020**¹⁰, di luglio scorso, che tengono conto della necessità di far fronte alla crisi sanitaria ed economica scaturita dalla pandemia e facilitare la ripresa come primo passo necessario per consentire un aggiustamento degli squilibri.

Per **favorire la ripresa** sarà importante, secondo le Istituzioni europee, **anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati**, anche attraverso riforme pertinenti. Gli investimenti nell'ambito del **Green Deal** per la transizione verde e per affrontare i cambiamenti climatici sono definiti nel **Piano nazionale per l'energia e il clima dell'Italia (PNIEC)**. Essi sono essenziali per far fronte alla minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici e, nel contempo, hanno un ruolo fondamentale per la ripresa dell'Italia e per rafforzarne la resilienza.

Si raccomanda all'Italia, di rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali (**CSR n. 2**), di garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale ed evitare ritardi nei pagamenti; **anticipare i progetti di**

¹⁰ Mentre le raccomandazioni specifiche 2020 si concentrano sulle modalità per fronteggiare l'impatto socioeconomico della pandemia di COVID-19 e agevolare la ripresa economica, le raccomandazioni specifiche per paese del 2019 riguardavano anche riforme che – secondo il Consiglio – continuano ad essere essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine.

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 (CSR 3); migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione (CSR 4).

Indirizzi parlamentari

Nella [Relazione all'Assemblea sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund approvata il 12 ottobre 2020 dalla V Commissione Bilancio della Camera](#), si evidenzia, con riferimento alla Missione n.1 – Componente 2, la necessità di prevedere:

a) per quanto riguarda l'innovazione per lo sviluppo:

1. il potenziamento e l'introduzione a regime delle misure per favorire l'aggiornamento del sistema produttivo e l'innovazione d'azienda;
2. il rafforzamento del pacchetto Impresa 4.0 con specifica attenzione alle piccole e medie imprese (PMI) e il sostegno alle *start-up* e alle PMI innovative;
3. il rafforzamento e la promozione delle catene strategiche del valore, investendo nelle tecnologie emergenti e in rilevanti progetti di ricerca e sviluppo nonché irrobustendo le reti di *competence center* e *digital innovation hub* per assistere la diffusione dell'innovazione;

b) per quanto concerne l'innovazione per la sostenibilità:

1. il sostegno all'incremento dell'efficienza industriale dei processi produttivi (in relazione all'uso di materie prime, di energia e di fluidi di lavoro) e allo sviluppo e all'ottimizzazione dei prodotti;
2. misure specifiche per l'orientamento e l'assistenza delle imprese e per la ridefinizione delle relative filiere in chiave di maggiore sostenibilità e di economia circolare;

c) per quanto riguarda la finanza e il risparmio per la crescita:

1. l'uso della leva fiscale per incentivare la patrimonializzazione delle imprese, la loro crescita dimensionale, anche mediante fusioni e acquisizioni, e il reinvestimento degli utili in azienda, prevedendo anche nuove e più rilevanti misure di sostegno ai prestiti alle imprese, al fine di garantire la necessaria liquidità con specifico riferimento a forme di intervento atte a sostenere le micro e piccole aziende aiutando anche le reti d'impresa;
2. l'afflusso, mediante opportuni strumenti finanziari, del risparmio privato nell'economia reale (modello PIR/ELTIF) accrescendo la

convenienza ad investire nel sistema delle PMI e nelle grandi aziende strategiche italiane;

3. il supporto del **ruolo di attori pubblici** (Cassa depositi e prestiti, Invitalia) per il rafforzamento della *leadership* e delle connessioni nella filiera incentivando l'investimento di fondi pensione e casse di previdenza in tutte le categorie d'investimento del capitale privato di rischio;

d) per quanto concerne l'istruzione e la competitività:

1. interventi specifici per favorire gli **investimenti del sistema manifatturiero nella formazione**, anche professionale, e il rinvigorimento del sistema formativo nazionale, soprattutto negli istituti tecnici superiori e nelle lauree professionalizzanti e nelle discipline scientifiche e tecnologiche, con una sempre maggiore connessione con le aziende;
2. la **valorizzazione economica dei brevetti** a favore di micro, piccole e medie imprese;
3. l'**irrobustimento e la riorganizzazione** del sistema della **ricerca pubblica** e l'allargamento dell'osmosi tra i settori pubblico e privato;

e) con riferimento alle filiere e allo sviluppo:

1. il supporto allo **sviluppo tecnologico** e sostenibile delle filiere nazionali con misure specifiche, sostenendo le attività di innovazione di processo e prodotto e provvedendo alla **proiezione internazionale delle aziende** tramite ausilio all'esportazione;
2. la promozione dello sviluppo di rapporti sinergici e duraturi fra le aziende di filiera anche mediante «**accordi di rete**»;
3. la valorizzazione del «**Marchio Italia**» valutando l'istituzione di un opportuno fondo per le industrie creative e per il *made in Italy*;

*f) per quanto riguarda i grandi progetti Paese per la transizione, occorre **raccordare le procedure autorizzative** fra i diversi attori pubblici, continuando un'azione di **semplificazione normativa e amministrativo-procedurale**, in modo da rendere più facile il fare impresa;*

*g) per quanto riguarda la **formazione permanente**, rafforzare la capacità delle imprese e del tessuto produttivo in generale di programmare in maniera sistematica politiche di formazione dei lavoratori;*

*h) per quanto concerne il **capitale di rischio**, prevedere investimenti pubblici destinati alla crescita del sistema del *venture capital* italiano, favorendo la nascita di nuovi fondi, l'attrazione di fondi esteri e il rientro di talenti che tornino in Italia a lavorare in tale sistema.*

Con specifico riferimento alla **internazionalizzazione e al sostegno all'export**, la Relazione considera necessario potenziare la capacità delle imprese italiane di competere sui mercati internazionali, con assoluta

priorità all'industria agroalimentare, al turismo e alla filiera della promozione culturale, nonché rafforzare gli strumenti di promozione integrata dei prodotti nazionali e sostenere l'internazionalizzazione delle imprese, a partire dal potenziamento del «*Patto per l'export*», sottoscritto nel giugno del 2020..

Per quanto riguarda il **commercio**, la Relazione rileva la necessità di:

- a) favorire l'accelerazione della **transizione digitale** delle imprese, particolarmente delle PMI, con sviluppo di una rete di connessione digitale veloce ed ultraveloce;
- b) favorire la riattivazione delle **reti economico-produttive locali** introducendo misure di contrasto alla desertificazione commerciale dei centri storici in particolare nelle località minori
- c) riqualificare le **infrastrutture logistiche essenziali e di collegamento**, anche mediante interventi di nuova edilizia pubblica nei settori di servizio per le comunità locali, agevolazioni fiscali per le imprese insediate nei centri storici urbani e nei piccoli comuni, recupero del piccolo commercio all'interno dei centri urbani, interventi per la rigenerazione urbana soprattutto delle aree interne e delle aree costiere;
- d) avviare un ampio piano di misure fiscali volte a incentivare l'economia circolare;
- e) sostenere la partecipazione alle fiere nazionali e internazionali e la nascita di imprese commerciali, e definire un piano d'internazionalizzazione da realizzarsi attraverso il potenziamento delle funzioni delle camere di commercio locali ed estere, delle micro, piccole e medie imprese con il sovvenzionamento di progetti di rete diretti alla commercializzazione dei prodotti territoriali nei mercati internazionali.

Anche nella **Relazione approvata il 12 ottobre 2020 dalle Commissioni Riunite 5^a e 14^a** del Senato sulla Proposta di "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XVI, n. 3)", si evidenzia la necessità di potenziare gli strumenti che nel corso degli ultimi anni hanno dato i risultati più significativi in termini di stimolo alla produttività e alla crescita, con la stabilizzazione pluriennale degli incentivi del programma **Impresa 4.0** e del **superbonus al 110 per cento**, così promuovendo nel settore dell'edilizia una sempre maggiore rigenerazione tesa alla riduzione dei consumi energetici, nonché mantenendo i finanziamenti del **Fondo di garanzia** per i prestiti alle imprese.

Si raccomanda, poi, di rafforzare il **sostegno alle start-up ed alle PMI innovative**, di promuovere le catene strategiche del valore, di investire nelle tecnologie emergenti e in **rilevanti progetti di ricerca e sviluppo**, sviluppando al contempo le reti di **competence center e digital innovation hub** per assistere la diffusione dell'innovazione.

A sostegno dell'**internazionalizzazione delle imprese**, e in particolare delle PMI, occorre far evolvere il sistema di supporto alle imprese e rafforzare l'operatività dell'Agenzia ICE, per facilitare lo sviluppo di conoscenza per le imprese (in tema per esempio di scelta del mercato e strategie di entrata e *marketing*). Un punto importante riguarda il ruolo dell'orientamento alla sostenibilità, nelle strategie competitive delle imprese. Al riguardo, andrà rafforzato il c.d. **Patto per l'export**, la cui immediata operatività garantisce un rapido impatto sulla crescita.

Per altro verso, con riferimento all'attrazione di investimenti dall'estero, unitamente a **processi di reshoring**, "Invest in Italy", oggi area di azione dell'Agenzia ICE, deve assumere un ruolo guida nella ricerca di opportunità per i territori e per le imprese che vogliono investire in essi, supportato da soggetti territoriali *pivot*.

Nella **Risoluzione in Assemblea 6-00138**, approvata alla Camera dei deputati il 13 ottobre 2020, con riferimento alla delineata missione n. 1, si impegna il Governo, per quanto concerne gli interventi volti a **promuovere investimenti privati**, a delineare strumenti capaci di attivare le risorse **in modo rapido ed efficace**, a tal fine privilegiando misure che si traducono in meccanismi agevolativi automatici, sulla base di criteri di accesso semplici e chiari, **che riducano al minimo l'attività di intermediazione delle amministrazioni pubbliche** e, conseguentemente, le scelte discrezionali nell'individuazione dei soggetti destinatari dei benefici, anche attraverso la previsione di misure fiscali mirate e temporanee.

Contenuti del Piano

Il PNRR riconosce, in linea con le osservazioni della Commissione europea, che l'Italia da oltre 20 anni, fatica a tenere il passo delle altre economie avanzate. Il nostro Paese da tempo sconta **tassi di crescita del prodotto e della produttività significativamente inferiori a quelli delle altre maggiori economie avanzate** e, pertanto, si prefigge di rimuovere i principali ostacoli che impediscono al Paese e al suo tessuto imprenditoriale di crescere attraverso alcune **riforme essenziali**.

Digitalizzazione e innovazione sono la premessa e l'accompagnamento del secondo asse del Piano, la transizione ecologica. La riconversione ecologica viene individuata come base per una nuova competitività per molta parte del nostro sistema produttivo.

Le linee di intervento e le politiche da attuare con il Piano sono accompagnate da **riforme definite “di contesto”**, in sintonia con le Raccomandazioni Specifiche al Paese da parte dell'Unione.

A questo proposito appare opportuno ricordare come, in sede europea, sia stata più volte sollevata la necessità, **per il nostro Paese di affrontare le restrizioni alla concorrenza**, punto sul quale la Commissione nel

Country Report di febbraio 2020, **non registra alcun progresso** (cfr. *supra*, paragrafo su “Le indicazioni europee”).

Il PNRR dichiara, in proposito, l’intenzione di sostenere la transizione digitale e l’innovazione del sistema produttivo attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all’avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, *cybersecurity*, nonché attraverso l’ammmodernamento e il completamento delle reti ad altissima capacità in fibra ottica, 5G e satellitari, collegate all’utente finale, per assicurare una parità di accesso al mercato in ogni area del Paese.

Si introdurrà, anche, una riforma delle concessioni statali che garantirà maggiore trasparenza e un corretto equilibrio fra l’interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti.

Si osserva, in proposito, che non vengono dettagliati i contenuti principali di tale riforma.

All’interno della **Missione n. 1** (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), il PNRR individua la Componente 2 **“Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”**, per il quale sono stanziati **26,55 miliardi** (di cui 800 milioni a valere sul React/EU). Di tale importo:

- **21,55 miliardi** sono destinati a **progetti nuovi e**
- **4,20 miliardi** sono funzionali a realizzare **progetti in essere**.

La Tabella seguente, tratta dal Piano, indica gli obiettivi della Componente e le risorse ad essi destinate:

(miliardi di euro)

Risorse per i progetti di “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” M1C2	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale c=(a+b)	React-EU (d)	Totale (c)+(d)
Transizione 4.0	3,10	15,70	18,80	-	18,80
Innovazione e tecnologia dei microprocessori	-	0,75	0,75	-	0,75
Digitalizzazione PMI e Fondo di garanzia	-	-	-	0,80	0,80
Banda larga, 5G e monitoraggio satellitare di cui	1,10	3,10	4,20	-	4,20
Connessioni Veloci	1,10	2,20	3,30	-	3,30
Costellazione satellitare e Istituto Nazionale di Osservazione della Terra	-	0,90	0,90	-	0,90

Risorse per i progetti di “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” M1C2	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale c=(a+b)	React-EU (d)	Totale (c)+(d)
Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione *	-	2,00	2,00	-	2,00
TOTALE	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55

* include linee di intervento ad effetto leva

Come è desumibile dalla Tabella, agli interventi agevolativi per la transizione digitale e verde del sistema produttivo, attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all'avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, *cybersecurity* (cd. **Transizione 4.0**) è destinata la **maggior parte delle risorse**, pari a circa **18,80 miliardi di euro**, di cui 15,7 miliardi per progetti nuovi e 3,10 miliardi per progetti in essere.

Segue, in termini di risorse finanziarie, l'obiettivo **“Banda larga, 5G e monitoraggio satellitare”** connesso alla realizzazione delle **reti ultraveloci in fibra ottica, 5G e satellitari**, per la realizzazione, l'ammodernamento e il completamento delle reti ad altissima capacità collegate all'utente finale nel Mezzogiorno e nelle aree bianche e grigie, nonché per garantire la connettività di realtà pubbliche ritenute prioritarie e strategiche. A tale obiettivo, vengono complessivamente destinati **4,2 miliardi di euro**, dei quali la parte preponderante, 3,3 miliardi è destinata alle connessioni ultraveloci e la restante parte, 900 milioni, è destinata a progetti nuovi per la Costellazione satellitare e l'Istituto Nazionale di Osservazione della Terra.

Quanto alle connessioni ultraveloci, 2,2 miliardi sono per progetti nuovi e la residua parte per progetti in essere.

Alle **“Politiche industriali di filiera e all'internazionalizzazione”**, obiettivo finalizzato a favorire lo sviluppo delle filiere produttive, in particolare quelle innovative, nonché del *Made in Italy*, sono destinati **2 miliardi di euro**. Si tratta di risorse interamente destinate a progetti nuovi.

All'obiettivo **Digitalizzazione PMI e Fondo di garanzia** sono destinati **800 milioni** di euro (tutti a valere su REACT-EU).

Infine, all'obiettivo **“Innovazione e tecnologia dei microprocessori”** vengono assegnato **750 milioni** di euro.

Transizione 4.0.

Il PNRR stanzia risorse per **18,80 miliardi** di cui 15,7 miliardi per nuovi progetti e 3,1 miliardi per progetti in essere. Il Piano precisa che, a tali importi, si aggiungono risorse complementari per 6,76 miliardi degli stanziamenti della Legge di Bilancio.

Nella Tabella riassuntiva a pag. 164, per Transizione 4.0, alla colonna “Programmazione di bilancio 2021-2026” si trova invece l’importo di 6,94 miliardi di euro.

Il Governo intende proseguire una **politica di incentivazione fiscale** degli investimenti in beni materiali strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica secondo il modello “Transizione 4.0”, ed in beni immateriali ad essi connessi, nonché in attività di ricerca e sviluppo, in una logica di neutralità tecnologica.

Il progetto si basa su un credito d’imposta articolato per spese in beni strumentali (materiali e immateriali 4.0), e per investimenti in ricerca e sviluppo, nonché in processi di innovazione e di sviluppo orientati alla sostenibilità ambientale e all’evoluzione digitale, con un’estensione, a partire dal 2021, un bacino più ampio di beni strumentali immateriali agevolabili, meccanismi semplificati e accelerati di compensazione dei benefici maturati per le aziende con fatturato annuo inferiore ai 5 milioni di euro. A queste misure potranno accedere anche le imprese editoriali per le attività di digitalizzazione e per gli interventi a sostegno della trasformazione digitale dell’offerta e della fruizione di prodotti editoriale.

Innovazione e tecnologia dei microprocessori

Lo **stanziamento totale** per questo progetto è di **750 milioni** progetto ed è volto a sostenere il settore ad alto contenuto tecnologico della **microelettronica**, attraverso un *mix* di strumenti per il sostegno finanziario agli investimenti in macchinari.

Il PNRR afferma che “è ragionevole attendersi che una quota significativa di questa linea di intervento possa riguardare il Sud e favorire peraltro l’occupazione, anche giovanile, altamente qualificata”, soddisfacendo anche obiettivi più direttamente perseguiti all’interno della Missione 5 (Inclusione e coesione).

Con riferimento alla microelettronica, si rammenta che lo Stato italiano è già impegnato nel grande progetto di interesse comune europeo (IPCEI) microelettronica. La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019-2021) ha istituito, all’articolo 1, comma 203, il fondo destinato

all'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione dell'IPCEI Microelettronica (Fondo IPCEI Microelettronica), destinando alla sovvenzione del progetto complessivi 410,2 milioni di euro per il periodo 2019-2024. La dotazione prevede 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, 60 milioni di euro per il 2021 e 83,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024. Il rafforzamento iniziative IPCEI costituisce uno degli obiettivi delle Missione 4 (Istruzione e ricerca) del PNRR, *cui si rinvia*.

Si rammenta, inoltre, come evidenziato nelle Linee guida per la predisposizione del Piano del 15 settembre scorso, che 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. Il MISE ha pubblicato il bando per partecipare a questa nuova iniziativa. Le linee guida dichiaravano l'impegno del Governo allo sviluppo di simili iniziative.

Si valuti l'opportunità di precisare se l'obiettivo in questione sia riconducibile all'IPCEI microelettronica.

Digitalizzazione PMI e Fondo di garanzia PMI

Lo stanziamento per questo progetto è di **800 milioni su React-EU**.

Il PNRR afferma che – grazie ad una sinergia tra più programmi europei – sono messi a disposizione diversi strumenti per il rafforzamento del sistema produttivo, in particolare strumenti per favorire l'accesso al credito e la liquidità delle imprese, come il **rifinanziamento del Fondo di Garanzia**.

Non appaiono specificati gli altri ulteriori strumenti.

Il PNRR afferma che alle predette risorse si aggiungono **risorse complementari per 1 miliardo dai progetti PON e per 3,1 miliardi dagli stanziamenti della Legge di Bilancio**.

Si valuti l'opportunità di un chiarimento al riguardo, posto che la legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, comma 246-247, L. n. 178/2020) incrementa la dotazione del Fondo di garanzia PMI di 500 milioni di euro per l'anno 2022 e di 1.000 milioni di euro per l'anno 2023, di 1.500 milioni di euro per l'anno 2024, di 1.000 milioni di euro per l'anno 2025 e di 500 milioni di euro per l'anno 2026; e il comma 247 prevede che alla copertura concorrono, per 500 milioni di euro per l'anno 2022, anche le risorse del Programma Next Generation EU.

Si ricorda, inoltre, il recente rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese attraverso la Riserva PON Imprese e Competitività-IC ad esso dedicata. La relativa dotazione è stata incrementata dal D.M. 6 ottobre 2020 (pubblicato in G.U. 23 novembre 2020) di 1,4 miliardi euro di risorse FESR, distribuiti tra «Regioni meno sviluppate» (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) (1,3 miliardi), «Regioni in transizione» (Abruzzo, Molise e Sardegna) (66,9 milioni), «Regioni più sviluppate» del restante territorio nazionale (47,6 milioni).

Le infrastrutture per la transizione digitale: banda larga, 5G e monitoraggio satellitare

Uno degli obiettivi principali contenuti nelle **Raccomandazioni 2020** rivolte all’Italia ha richiesto al nostro Paese di **concentrare gli investimenti sulla transizione digitale**, che rappresenta la principale sfida di modernizzazione per il Paese sotto il duplice profilo **degli investimenti infrastrutturali** e di quelli immateriali.

La realizzazione delle reti di comunicazione ad altissima velocità sia fisse (con le trasmissioni in fibra ottica) sia mobili (con lo sviluppo del 5G) rappresenta **uno dei sette obiettivi faro (flagship) sui quali la Commissione invita gli Stati membri a concentrare i propri piani d’utilizzo delle risorse**.

La **relazione della Commissione V della Camera dei deputati** sulle Linee guida per la redazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, presenta contenuti assai dettagliati in merito alla realizzazione delle infrastrutture digitali.

Con riguardo ai profili infrastrutturali si segnalava, in particolare, che eventuali iniziative per il potenziamento e lo sviluppo delle reti di telecomunicazione, non possono prescindere dalle nuove tecnologie disponibili (*edge cloud* e intelligenza artificiale nelle reti).

Si richiedeva inoltre la ricognizione dell’esistente e delle reti già pianificate con iniziative private e pubbliche, all’uopo provvedendo ad una mappatura esaustiva, entro i primi mesi del 2021, di tutti gli interventi pubblici e privati già in essere.

Per quanto riguarda le infrastrutture digitali il piano si sofferma essenzialmente sulla centralità della realizzazione e della messa a disposizione delle infrastrutture in fibra ottica, “a prova di futuro” (la cui fruizione è attualmente molto al di sotto della media europea). Anche con riferimento alla richiesta contenuta nell’atto di indirizzo parlamentare sopra citato, di effettuare la ricognizione delle reti esistenti e delle reti già pianificate con iniziative private e pubbliche per giungere ad una mappatura

esaustiva entro i primi mesi del 2021 non si rilevano esplicativi riscontri nel documento.

La realizzazione dell’infrastruttura si basa sul Piano Banda ultralarga del marzo 2015, la cui attuazione sconta ritardi con particolare riferimento al dispiegamento della fibra nelle aree non a mercato e nelle aree grigie. In ragione di ciò, per favorire un’ulteriore accelerazione degli investimenti il Piano intende promuovere un “progetto fibra” che eviti il rischio di duplicazioni nella messa a terra della garantendo al contempo la piena concorrenza nella fornitura dei servizi.

Andrebbe valutata l’opportunità di precisare meglio i contenuti del “progetto fibra” anche con riferimento al cronoprogramma per la sua attuazione.

Sono inoltre indicati 4 progetti: il Piano Italia 1 Gbit/s che prevede il completamento del progetto Banda ultra larga, con iniziative per il collegamento all’utente finale delle connessioni ultraveloci e la sua estensione alle aree grigie; la copertura in fibra ottica in realtà pubbliche ritenute prioritarie (completamento Piano scuole; piano sedi della sanità; piano fibra per parchi naturali; piano fibra per musei e siti archeologici).

Accanto a questi interventi si prevede la promozione di iniziative per la diffusione dello stesso nei grandi impianti sportivi e lungo le vie di comunicazione extraurbana nonché per la promozione dei servizi 5G e per la *safety* del 5G (pag. 68).

A tali finalità sono destinati complessivamente 3,30 miliardi di euro (nuove risorse pari a 2,20 miliardi di euro).

Andrebbe valutata l’opportunità di indicare con maggiore precisione e in termini distinti le risorse destinate al completamento del progetto Banda ultra larga e alla copertura in fibra ottica di realtà pubbliche ritenute prioritarie e quelle destinate invece alla promozione di iniziative per la diffusione del 5G nei grandi impianti sportivi e lungo le vie di comunicazione extraurbana nonché per la promozione e per la sicurezza dei servizi 5G.

Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione

Lo stanziamento totale per questo progetto è di **2 miliardi**. Si prevede l’adozione di progetti nuovi volti a sostenere le filiere industriali in particolare quelle che maggiormente hanno risentito degli effetti della crisi

e quelle più avanzate dal punto di vista dell'innovazione e della sostenibilità ambientale.

Particolare attenzione, afferma il Piano, sarà rivolta, in questo ambito progettuale, alle imprese che promuovono nel mondo i prodotti del *Made in Italy*, in particolare a quelle di minori dimensioni.

A tale scopo, sarà utilizzato il sistema del fondo di fondi attraverso il quale le risorse stanziate sono conferite a fondi operativi specializzati per strumenti finanziari, rischi assunti e settori di intervento.

Inoltre, il Piano prevede di incentivare le integrazioni e le interconnessioni tra le aziende nelle diverse fasi dei processi produttivi, favorendo, con strumenti idonei, anche processi di fusione e di patrimonializzazione.

Turismo e cultura

Indicazioni europee

Nella [**Relazione per paese relativa all'Italia 2020**](#), del 26 febbraio 2020, la Commissione europea osservava che, **attraverso i finanziamenti della politica di coesione** dell'UE, si sono ottenuti **buoni risultati** nel comparto dell'**industria turistica**, soprattutto nella **valorizzazione del patrimonio naturale e culturale**, con 962.818 visite supplementari all'anno e un incremento, in particolare, dei visitatori non italiani, anche nel Mezzogiorno.

Indirizzi parlamentari

Nelle **risoluzioni sul PNR**, approvate a fine luglio **2020** ([Risoluzione n. 6/00124](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00126](#) del Senato), il Parlamento - premesso che l'avvio della ripresa economica del nostro Paese non può prescindere da una prospettiva riformatrice e dal considerare **centrali**, per quanto qui interessa, gli **investimenti in cultura e turismo** - ha impegnato il Governo, in particolare, a conferire, nell'ambito degli interventi del Piano per la ripresa, un ruolo centrale, fra l'altro, all'innovazione e alla **trasformazione digitale**, quale fattore più importante per rendere universale la diffusione anche della cultura.

Con la [risoluzione 6-00138](#), approvata dall'**Assemblea della Camera** il 13 ottobre 2020, al termine dell'esame della [relazione della V Commissione](#) (DOC XVI, N. 4) sulla proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), si è impegnato il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella stessa relazione, inclusiva dei rilievi formulati dalle Commissioni permanenti.

Al riguardo, nella [seduta del 29 settembre 2020](#), la **VII Commissione** della Camera ha [rappresentato](#), tra l'altro, le seguenti esigenze:

- riservare una particolare attenzione alla **promozione dell'industria culturale** e del turismo, sostenere la tutela del patrimonio artistico, culturale e naturale, **in particolare per i piccoli e medi attrattori culturali**, e promuoverne una ampia fruizione;
- valutare l'opportunità di estendere il **piano straordinario di efficientamento energetico** ai luoghi della cultura, sia per il patrimonio pubblico sia per quello privato, progettare interventi per mettere in **sicurezza antismistica** i siti e i luoghi della cultura e assicurare per essi un sistema nazionale integrato di monitoraggio e prevenzione dei rischi;
- valutare l'opportunità, per aumentare l'attrattività del patrimonio culturale materiale, di creare linee di investimento indirizzate alla **valorizzazione dello spettacolo dal vivo e delle arti performative** e al sostegno delle varie professionalità di alto livello operanti in ambito artistico e culturale;
- elaborare **piani di valorizzazione** culturale e professionale delle comunità e dei **territori**, con particolare riguardo ai **borghi storici** delle aree interne;
- prestare attenzione al sistema delle **imprese culturali e creative**;
- sostenere il progetto di **internazionalizzazione** del **cinema** e dell'audiovisivo, attraverso un aiuto alla filiera produttiva;
- realizzare un **piano** per la **digitalizzazione del patrimonio culturale**.

A sua volta, la **X Commissione** della Camera, nella [seduta del 29 settembre 2020](#) ha rappresentato *le seguenti esigenze*:

- sostenere un grande piano di **riqualificazione** delle **strutture ricettive e termali** presenti sul territorio;
- favorire lo **sviluppo** delle **imprese** che operano nel **settore turistico**, in chiave sempre più digitalizzata ed innovativa;
- definire progetti atti a promuovere e **sostenere** il «**prodotto turistico**», che affianchino gli attuali ambiti portanti – ad esempio, località marinare e città d'arte – valorizzando luoghi e percorsi del territorio ora marginali e rinvigorendo anche un'offerta turistica mirata (ad esempio, turismo sostenibile, di ritorno, etc.) nonché sostenendo specifici pacchetti volti a **ridistribuire i flussi turistici**;
- sviluppare la **Rete dei cammini**, con interventi per la sicurezza, la segnaletica e l'ospitalità, nonché per quanto riguarda il turismo sostenibile e responsabile e la promozione del turismo interno e dei borghi;
- adottare strumenti per incentivare l'ospitalità, la ristorazione «rifiuti zero» e l'utilizzo di prodotti territoriali;

- irrobustire i **distretti patrimonio turistico** esistenti e favorire la creazione di nuovi distretti, *club* e reti di prodotto;
- creare una **piattaforma turistica nazionale** con un sistema di promozione del turismo e di monitoraggio dei flussi.

Al Senato, la [relazione delle Commissioni riunite 5^a e 14^a](#) (DOC XVI, n. 3) sulla medesima proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#) ha evidenziato, con riferimento alla Missione n. 1, in linea con i rilievi espressi dalle Commissioni di merito, come essa debba interessare pienamente il patrimonio naturale, turistico e culturale, che costituisce una risorsa e una cruciale **fonte di creazione di valore aggiunto**, anche rafforzando l'industria turistica e culturale con interventi consistenti nella **digitalizzazione**, tanto nei processi aziendali che nella fruizione del patrimonio stesso.

Al riguardo, le Commissioni hanno invitato il Governo a sostenere presso le Istituzioni europee il valore e l'importanza strategica del settore culturale e turistico per l'accoglimento dei progetti contenuti nel PNRR.

Successivamente, approvando, il 13 ottobre 2020, al termine dell'esame della citata relazione, la [risoluzione 6-00134, l'Assemblea del Senato ha impegnato il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella stessa, inclusiva dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti.](#)

Al riguardo, nella [seduta del 6 ottobre 2020](#), la **7^a Commissione** del Senato ha formulato le seguenti **condizioni**:

- mettere a sistema uno "**statuto del lavoro delle arti**", al fine di assicurare adeguate tutele e ammortizzatori sociali per tutti i lavoratori del mondo della cultura, dello spettacolo e delle performing art;
- incoraggiare la **formazione di giovani diplomati/laureati** per la valorizzazione del paesaggio e la tutela dei beni culturali e favorire la nascita di **start-up** nel settore;
- predisporre **piattaforme digitali** contenenti i dati sui beni culturali per renderli fruibili ai cittadini;
- rendere effettivo l'obbligo di destinare una percentuale dell'importo dei lavori per la **costruzione di nuovi edifici pubblici** al loro **abbellimento mediante opere d'arte**;
- impiegare fondi copiosi per la **protezione del paesaggio e del patrimonio culturale** dal rischio idrogeologico e dall'impatto climatico.

Ha formulato, inoltre, le seguenti **raccomandazioni**:

- censire e valorizzare i **cammini storici, religiosi e culturali interregionali**;

- estendere il piano straordinario di **efficientamento energetico** ai luoghi della cultura, sia pubblici sia privati, e progettare interventi per la **messa in sicurezza antisismica** di siti e luoghi della cultura;
- destinare un fondo specifico alle **imprese culturali e creative**;
- di concerto tra Stato, regioni e comuni, dar vita a un **piano straordinario di iniziative culturali e di spettacolo**.

A sua volta, la **10^a Commissione** del Senato, nella [seduta del 6 ottobre 2020](#), ha evidenziato che un'attenzione particolare deve essere riservata alla promozione dell'industria culturale e del turismo, vero *asset* strategico dell'Italia, particolarmente colpita a seguito della pandemia da COVID-19

Ha, inoltre, sottolineato l'importanza di adottare un grande progetto di **riconversione energetica** per le **imprese turistiche**, anche valutando l'estensione del superbonus al 110% per le PMI o il rifinanziamento della misura del tax credit alberghi, estendendone la portata e la capienza a tutte le imprese turistiche e superando il meccanismo del click day attraverso processi di valutazione del merito progettuale.

Contenuto del Piano

Il documento evidenzia, preliminarmente, che nella nuova versione del Piano vi è un significativo aumento di risorse relative alla cultura e al turismo, che non corrisponde solo all'esigenza di sostenere gli ambiti più colpiti dagli effetti del Covid-19.

Le risorse NGEU complessivamente destinate alla **componente 3** della missione 1 sono pari a **€ 8 mld**, di cui **€ 0,3 mld** destinati a **progetti in essere** ed **€ 7,7 mld** destinati a **progetti nuovi**.

Alle risorse NGEU si sommano, in base al documento, **€ 0,3 mld** di **fondi PON** (cfr. tabella pagg. 41 e 164).

Le risorse sono ripartite in **3 aree di intervento e 13 progetti**, come evidenziato dalla tabella seguente.

(importi in miliardi di euro)

Componente 3 - Turismo e cultura 4.0			
	Risorse NGEU	Risorse PON	
1. Patrimonio culturale per la EU Next Generation	2,70	0,15	
1.1. <i>Potenziamento del piano strategico grandi attrattori turistico culturali</i>	1,10		
1.2. <i>Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale</i>	0,50		
1.3. <i>Miglioramento dell'accessibilità fisica</i>	0,30		
1.4. <i>Caput Mundi. Interventi sul patrimonio</i>	0,50		

Componente 3 - Turismo e cultura 4.0			
		Risorse NGEU	Risorse PON
	<i>artistico-culturale di Roma</i>		
1.5.	<i>Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)</i>	0,30	0,15
2.	Siti minori, Aree rurali e Periferie	2,40	
2.1.	<i>Piano nazionale borghi</i>	1,00	
2.2.	<i>Patrimonio storico rurale</i>	0,50	
2.3.	<i>Programma Luoghi identitari, Periferie, Parchi e giardini storici</i>	0,40	
2.4.	<i>Sicurezza antisismica dei luoghi di culto e restauro patrimonio FEC</i>	0,50	
3.	Turismo e Cultura 4.0	2,90	0,15
3.1.	<i>Cultura 4.0: Formazione Turistica e iniziative per la diffusione culturale nelle scuole</i>	0,40	
3.2.	<i>Supporto agli operatori culturali nella transizione green e digitale</i>	0,50	
3.3.	<i>"Percorsi nella storia "Turismo lento"</i>	0,50	0,15
3.4.	<i>Miglioramento delle infrastrutture turistico-ricettive e dei servizi turistici</i>	1,50	
	Totale	8,00	0,30

Con riferimento ai progetti, si rappresenta quanto segue:

- **Linea di intervento 1 - Patrimonio culturale per la EU Next Generation**
 - Si **potenzierà** il piano di interventi sui **grandi attrattori turistico-culturali**,
 - si intende investire su **piattaforme e strategie digitali** per l'accesso al patrimonio culturale di archivi, biblioteche, musei e luoghi della cultura in generale;
 - si migliorerà l'accessibilità fisica e cognitiva a istituti e luoghi della cultura, anche mediante la realizzazione di un **Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche** (P.E.B.A) senso-percettive, culturali e cognitive;
 - per la città di **Roma**, si prevede, in vista del **Giubileo del 2025**, la realizzazione del progetto **“Caput Mundi”**. Si tratta, in particolare, di interventi di valorizzazione, messa in sicurezza, restauro e restituzione al pubblico di monumenti presenti anche

nelle **aree periferiche** della città, da inserire in **percorsi integrati di fruizione**;

- si intende **potenziare** gli **studi cinematografici** di Cinecittà. Inoltre, si rilanceranno le attività della **Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia**.

➤ **Linea di intervento 2 - Siti Minori, Aree Rurali e Periferie**

- Si prevede la realizzazione di interventi di valorizzazione del grande patrimonio di storia, arte, paesaggio, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri intervenendo con un **Piano Nazionale Borghi** e favorendo la **rinascita delle antiche strutture agricole e dei mestieri tradizionali** (ad es., l'artigianato). Inoltre, si sosterrà l'attivazione di iniziative imprenditoriali e commerciali, tra le quali nuove modalità di ricettività come **ospitalità diffusa e albergo diffuso**, anche al fine di contrastare lo spopolamento dei territori;
- si investirà nella **riqualificazione di luoghi identitari, periferie, parchi e giardini storici**, sostenendo progetti di rigenerazione urbana a base culturale di competenza comunale, ma in partenariato con attori pubblici e privati;
- si investirà nella **sicurezza antisismica dei luoghi di culto** e nel **restauro** del patrimonio del Fondo Edifici di Culto (FEC). Per il **patrimonio mobile**, si realizzeranno **depositi temporanei** per la protezione del patrimonio culturale ad elevato rischio legato a grandi fenomeni naturali.

➤ **Linea di intervento 3 - Turismo e Cultura 4.0**

- si intende promuovere l'**interazione** fra **scuola, università, impresa e luoghi della cultura** sulla base di strategie locali di specializzazione intelligente. L'azione è connessa, tra l'altro, alla prevista riforma degli Istituti tecnici superiori (v. Missione 4);
- si investirà per **supportare** agli **operatori culturali** nella **transizione green e digitale**.

Con specifico riguardo al **turismo**, come già detto, € **1,5 mld** sono destinati a **potenziare le strutture ricettive attraverso investimenti** in infrastrutture e servizi turistici strategici, rinnovando l'ecosistema turistico e promuovendo il turismo delle radici.

Di tale importo, € 300 mln sono destinati a progetti in essere.

Il Piano propone di intervenire sul **miglioramento delle strutture-turistiche-ricettive e dei servizi turistici**.

In questo ambito sarà anche possibile attivare degli effetti leva delle risorse attraverso opportune iniziative di Fondi di Investimento.

Il Piano evidenzia che per il 2021 è previsto – ai sensi di quanto indicato nella NADEF 2020 - un **provvedimento collegato alla Legge di bilancio** che conterrà la **riforma** delle norme in materia di turismo e imprese culturali, che, nei limiti consentiti dalla competenza statale, provvederà al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle Regioni e degli Enti Locali.

Con il progetto **“Percorsi nella Storia- Turismo lento”**, cui sono destinati, come già detto, € 500 mln, si punta a generare nuove aree di attrazione e a promuovere una maggiore diffusione dei flussi dei visitatori, aprendo alla valorizzazione di nuovi territori, in chiave di sostenibilità e autenticità, anche attraverso la creazione e l'offerta di **cammini, percorsi ciclabili, percorsi ferroviari, riscoperta di aree archeologiche “dimenticate”**.

Questo intervento beneficia di **risorse complementari**, come già detto, per € 150 mln dai progetti **Programmi operativi nazionali -PON**.

Si osserva che l'azione **“Percorsi nella Storia”** appare riconducibile a quelle già prospettate nel **Piano Strategico per il turismo 2017-2022-PST** (approvato nella scorsa legislatura, ai sensi dell'articolo 34- *quinquies* del D.L. 179/2012 (L. n. 22/2012)) e nel connesso **Piano strategico per la mobilità turistica 2017-2022**, previsto dall'[articolo 11 del D.L. n. 83/2014](#). In particolare, nella linea di intervento A3 del PST, sono proposte azioni per "Ampliare, innovare e diversificare l'offerta turistica", anche attraverso la **mappatura permanente delle destinazioni turistiche regionali** e dei relativi prodotti, il **recupero e riutilizzo sostenibile dei beni demaniali a uso turistico** e, nello specifico, la **creazione di forme di percorrenza alternative - vie e cammini - quali strumenti di conoscenza capillare e ramificata della storia e del patrimonio diffuso dell'Italia**.

Conclusivamente, rispetto agli impegni assunti dal Governo con le già citate risoluzioni [6-00138](#), approvata dall'Assemblea della Camera, e [6-00134](#), approvata dall'Assemblea del Senato, nel documento non si riscontrano seguiti su vari profili (con particolare riferimento allo spettacolo dal vivo e alle arti performative).

3.2.2 Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica

La **Missione 2** concerne i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento e “comprende tre dei programmi *flagship* del NGEU identificati dalla Commissione Europea nella Strategia Annuale di Crescita Sostenibile 2021 e ribadite nelle Linee Guida per i Piani di Ripresa e Resilienza: *Power up* (rinnovabili e produzione e trasporto di idrogeno verde), *Renovate* (efficienza energetica degli edifici), *Recharge and Refuel* (sviluppo della mobilità sostenibile tramite reti di distribuzione di elettricità e idrogeno)”.

Le risorse complessivamente destinate alla missione 2 sono pari a 69,8 miliardi di euro e sono ripartite in **4 componenti**, come evidenziato dalla tabella seguente.

Risorse Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica

	Missione 5	Risorse (€/mld)				
		In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
	RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80
2.1	Impresa verde ed economia circolare	-	5,90	5,90	1,10	7,00
2.2	Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22
2.3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	16, 36	12,88	29,23	0,32	29,55
2.4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	10,85	3,97	14,83	0,20	15,03



Si evidenzia che le ricorse assegnate alla Missione sono pari al 31% della dotazione complessiva, a fronte del **limite minimo del 37%** che la normativa europea (in corso di definizione) richiede vengano destinati, in ciascun Piano nazionale, alla **transizione verde**.

Nel Piano, peraltro, il Governo non fornisce indicazioni in merito alle risorse finalizzate a garantire il raggiungimento dell'obiettivo minimo di spesa definito a livello europeo per la transizione verde, per cui non appare chiaro se a tal fine possano essere computate anche risorse collocate all'interno di altre Missioni.

Le indicazioni europee

Nelle **raccomandazioni del Consiglio UE del 2020** viene richiesto all'Italia di adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine, tra l'altro, di 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, evidenziandosi, a tale ultimo riguardo, che "i deficit infrastrutturali nell'ambito della gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, in particolare nelle regioni meridionali, generano un impatto ambientale e sanitario che comporta costi considerevoli e perdita di entrate per l'economia".

Nella **Relazione per paese relativa all'Italia per il 2020**, viene sottolineato che l'Italia registra buoni risultati per quanto riguarda una serie di parametri chiave di sostenibilità ambientale, in particolare nella lotta ai

cambiamenti climatici: il livello di emissioni è significativamente inferiore alla media dell'UE. Tuttavia, si legge nel rapporto, “mentre le imprese sembrano aver adottato maggiori misure per affrontare le problematiche ambientali, sarà fondamentale migliorare l'efficienza energetica delle famiglie”.

Per realizzare la transizione verde, secondo la relazione, è fondamentale migliorare l'efficienza energetica nel settore edilizio, promuovere i trasporti sostenibili, favorire l'economia circolare nelle regioni caratterizzate da un ritardo nello sviluppo e prevenire i rischi climatici.

Nell'*Assessment of the final national energy and climate plan of Italy - Valutazione del piano nazionale per l'energia e il clima definitivo dell'Italia* adottato dalla Commissione il 14 ottobre 2020 ([SWD\(2020\)911 final](#)) si esprimono i seguenti indirizzi ai fini della redazione del PNRR italiano:

- i progetti di investimento maturi delineati nel PNIEC dovrebbero essere per quanto possibile anticipati;
- dovrebbero essere inclusi nel PNRR investimenti e riforme in una serie di “settori faro”, tra i quali le iniziative faro *“Power up”* (premere sull'acceleratore), *“Renovate”* (ristrutturare) e *“Recharge and refuel”* (ricaricare e rifornire) direttamente connesse con l'azione in materia di energia e clima;
- il PNRR dell'Italia per la ripresa e la resilienza dovrà includere almeno un 37% di spesa per il clima;
- l'Italia viene invitata a prendere in considerazione, nello sviluppo del PNRR, le seguenti misure di investimento e riforma in materia di clima ed energia:
 - misure e investimenti volti a promuovere l'efficienza energetica degli edifici; misure e investimenti per decarbonizzare il settore energetico; misure e investimenti a sostegno dell'economia circolare; riesame di imposte e sovvenzioni per renderle coerenti con la transizione verde, tenendo conto nel contempo degli aspetti ridistributivi;
 - misure e investimenti per sviluppare trasporti sostenibili, comprese le infrastrutture;
 - misure che promuovono l'adattamento ai cambiamenti climatici, anche per garantire la resilienza ai cambiamenti climatici delle infrastrutture esistenti e future.

Gli atti di indirizzo parlamentare

Con la **risoluzione sul PNR 2020**, Camera e Senato hanno impegnato l'esecutivo a conferire, nell'ambito degli interventi del PNRR, un ruolo centrale, tra gli altri, agli interventi del *green deal* orientati a **favorire la transizione ecologica, la decarbonizzazione e lo sviluppo economico e sociale sostenibile**.

Con la **risoluzione sulla NADEF 2020**, Camera e Senato hanno impegnato il Governo ad attuare un vasto programma di riforme e di investimenti pubblici per accelerare la transizione ecologica e digitale, anche attraverso il potenziamento dell'uso delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, il miglioramento della qualità dell'aria, la decarbonizzazione dei trasporti e del settore energetico, la gestione integrata del ciclo delle acque e la mitigazione dei rischi idrogeologici e sismici.

Nella **relazione all'Assemblea della V Commissione (Bilancio) della Camera** (relativa alla proposta di linee guida per la definizione del PNRR), con riferimento alla delineata missione n. 2 in esame si ritiene necessario investire nella transizione verde del sistema produttivo, con l'obiettivo, tra l'altro, di pervenire ad una produzione priva di effetti alteratori del clima, di favorire la transizione da sistemi di produzione e consumo lineari a sistemi più sostenibili e circolari e di investire le risorse del *Recovery Fund* per la ricerca nel settore di produzioni e prodotti bio-circolari nonché nella chimica verde. Altro punto qualificante degli indirizzi contenuti nella citata relazione – derivante da uno specifico rilievo formulato dalla VIII Commissione ambiente – è quello relativo alla definizione di una ambiziosa strategia nazionale per le aree urbane.

Tra gli ulteriori indirizzi formulati in quell'occasione che maggiormente rilevano ai fini della missione n. 2 si segnalano, poi, tra gli altri, i seguenti:

- con riferimento all'efficientamento energetico, la necessità di “sfruttare compiutamente le iniziative già avviate di uso di fonti rinnovabili e di miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici, nel quadro dell'elaborazione di una strategia energetica della Difesa” e si evidenzia l'opportunità di “considerare la realizzazione di distretti militari intelligenti (*Smart military districts*) anche nelle regioni meridionali, anche al fine di realizzare poli di attrazione per gli investimenti” (rilievi della IV Commissione);
- l'esigenza di puntare alla riqualificazione delle infrastrutture scolastiche e universitarie al fine di realizzare poli infrastrutturali che non abbiano soltanto ambienti di apprendimento, ma siano anche in grado di fungere da fattori di rigenerazione urbana (rilievi della VII Commissione della

Camera, cui si aggiungono analoghi rilievi formulati dalla 7^a Commissione del Senato in occasione dell'esame della NADEF 2020);

- l'incentivazione della mobilità sostenibile (mobilità a zero emissioni) proseguendo con l'infrastrutturazione elettrica per renderla *smart* e pronta alla tecnologia del V2G (*Veichle to Grid*), la promozione della mobilità condivisa (anche attraverso incentivi fiscali per gli operatori di altri servizi) e gli incentivi alla ricerca su carburanti alternativi e sistemi di smaltimento delle batterie (rilievi della IX Commissione della Camera);
- l'incremento e il rinnovo del parco autobus e della flotta dei treni adibiti al trasporto pubblico locale con modelli più sostenibili sotto il profilo ambientale e l'accelerazione degli investimenti infrastrutturali e strumentali su impianti fissi e trasporto rapido di massa (metropolitane, tranvie) (rilievi della IX Commissione della Camera);
- l'implementazione di una strategia di rilancio del comparto agricolo e della pesca (rilievi della XIII Commissione della Camera).

Nella **relazione all'Assemblea approvata dalle Commissioni riunite 5^a e 14^a del Senato**, tra gli indirizzi espressi in quella sede e di particolare significato per la missione n. 2 si ricordano poi i seguenti:

- la promozione dell'agricoltura di precisione, la salvaguardia del potenziale produttivo agricolo anche evitando ulteriore consumo di suolo agricolo, l'adozione di piani zonali per mettere a punto interventi di gestione delle acque e l'innovazione ed efficientamento della gestione dell'agroecosistema irriguo (rilievi della 9^a Commissione del Senato);
- la promozione nel settore dell'edilizia di una sempre maggiore rigenerazione tesa alla riduzione dei consumi energetici; la destinazione di adeguate risorse per l'attuazione del secondo progetto IPCEI sulle tecnologie collegate allo sviluppo di batterie innovative e di progetti per lo sviluppo e l'implementazione di tecnologie per una mobilità "verde" ed autonoma; l'adozione di un grande progetto di riconversione energetica per le imprese turistiche; lo sviluppo di soluzioni tecnologiche che consentano l'utilizzo diretto di elettricità rinnovabile e di calore prodotto da fonti rinnovabili, nonché sviluppo del settore *e-mobility*; l'integrazione del sistema elettrico e, in futuro, dell'idrogeno, in modo da sfruttare al meglio le opportunità che le differenti tecnologie rendono disponibili (rilievi della 10^a Commissione del Senato).

Il contenuto del Piano

Nel Piano viene sottolineato che le 4 componenti in cui si articola la missione 2 verranno più puntualmente definite, con le relative concrete iniziative di investimento in coerenza con la strategia nazionale complessiva in corso di definizione per alcuni aspetti e alla capacità di raggiungere con efficacia ed efficienza gli obiettivi PNIEC.

Viene altresì evidenziato che le azioni di investimento della missione saranno accompagnate da specifiche riforme volte a favorire la transizione energetica e la svolta ecologica, fra le quali spiccano la **revisione del sistema della fiscalità ambientale**, in modo che essa contribuisca al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, e la definizione di una **strategia nazionale in materia di economia circolare**. Scompare invece il riferimento alla revisione dei Sussidi Ambientalmente Dannosi, contenuto nelle Linee guida.

Si ricorda che l'11 marzo 2020, la Commissione europea ha adottato un nuovo **Piano d'azione per l'economia circolare** ([COM/2020/98 final](#)) che costituisce uno dei principali elementi del *Green Deal* europeo, il nuovo programma per la crescita sostenibile in Europa, che ha varato una strategia concertata per un'economia climaticamente neutra, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva.

Si ricorda altresì che a livello nazionale è stato portato a termine, nel settembre scorso, il processo di **recepimento del pacchetto europeo per l'economia circolare**, mediante l'emanazione dei decreti legislativi: [n. 116](#), di attuazione delle direttive 2018/851/UE e 2018/852/UE su rifiuti, imballaggi e rifiuti di imballaggio; [n. 118](#), di attuazione degli artt. 2-3 della direttiva 2018/849/UE in materia di pile, accumulatori e rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; [n. 119](#), di attuazione dell'art. 1 della direttiva 2018/849/UE relativa ai veicoli fuori uso; [n. 121](#), di attuazione della direttiva 2018/850/UE relativa alle discariche di rifiuti.

Relativamente alla **cessazione della qualifica di rifiuto** si ricorda che la relativa disciplina (contenuta nell'art. 184-ter del d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente) è stata oggetto di numerosi interventi modificativi nella legislatura in corso, gli ultimi dei quali operati dall'art. 14-bis del D.L. 101/2019 e dall'art. 1, comma 12, del d.lgs. 116/2020.

Di seguito si illustrano i contenuti delle 4 componenti in cui si articola la missione 2.

Agricoltura sostenibile ed economia circolare

Tale componente ha come obiettivi prioritari la promozione della sostenibilità ambientale nella filiera dell'agricoltura, il sostegno a progetti innovativi di decarbonizzazione tramite processi di economia circolare,

nonché la definizione di un piano nazionale per l'economia circolare, anche promuovendo la transizione verso processi sostenibili e certificati, che adottino i principi del *Life Cycle Assessment* (LCA) per la valutazione dell'impronta ambientale di prodotti e servizi nonché l'utilizzo di materiali *biobased*.

La prima linea di azione, “**Agricoltura sostenibile**”, prevede iniziative per la competitività, la riqualificazione energetica e la capacità logistica del comparto agroalimentare italiano ed ha un costo complessivo di **2,5 miliardi di euro** (dei 7 miliardi complessivi destinati all'intera componente in esame).

Tale linea di azione si articola in tre progetti: i **contratti di filiera**, i **parchi agrisolari** e la **logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, forestale e florovivaistico**.

Per quanto riguarda i **contratti di filiera**, nel documento in esame si prevedono incentivi per progetti nei settori agroalimentari, ittici, forestali e florovivaistici che abbiano ad oggetto investimenti in beni materiali ed immateriali finalizzati alla riconversione delle imprese verso modelli di produzione sostenibile. È prevista, a tal fine, l'attivazione di una procedura di selezione dei programmi di investimento da concludersi entro il 2023, mentre la realizzazione degli stessi investimenti avverrà entro il 2026.

Il secondo progetto, relativo ai **parchi agrisolari**, contempla incentivi per l'ammodernamento dei tetti degli immobili ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale volti di incrementare la sostenibilità e l'efficienza energetica del comparto anche attraverso la realizzazione di sistemi decentrati di produzione di energia.

Il terzo intervento, concernente la **logistica**, sarà realizzato attraverso incentivi agli investimenti per il miglioramento della capacità di stoccaggio delle materie prime agricole, il potenziamento delle infrastrutture nei mercati agricoli e per lo sviluppo di un sistema logistico integrato per le filiere dei compatti coinvolti.

Si segnala che, in tema di agricoltura sostenibile, è in corso d'esame presso la Camera dei deputati la comunicazione della [Commissione \(COM \(2020\) 381\) «Una strategia “dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente» \(Farm to fork strategy\)](#). Per un approfondimento sul suo contenuto, si rinvia al relativo [dossier](#).

Alla seconda linea di azione, “**Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti**” sono destinati **4,5 miliardi di euro** (pari a quasi i due terzi della componente in esame). Tale linea di azione è a sua volta articolata in tre linee che prevedono:

- la realizzazione di **nuovi impianti e ammodernamento degli impianti esistenti per il riciclo e la chiusura del ciclo dei rifiuti** con la

produzione di materie prime secondarie. Gli investimenti destinati a tale linea, pari a **1,5 miliardi** di euro, saranno destinati anche al potenziamento della raccolta differenziata con investimenti su mezzi di nuova generazione e implementando la logistica per particolari frazioni di rifiuti;

- il c.d. **progetto economia circolare**, recante un pacchetto d'interventi finanziato attraverso un Fondo (con una dotazione pari a **2,2 miliardi di euro**) appositamente destinato a realizzare gli obiettivi dell'economia circolare con la finalità di ridurre l'utilizzo di materie prime, sostituendole progressivamente con materiali prodotti da scarti, residui, rifiuti, in linea con quanto previsto dal Piano europeo per l'economia circolare e con l'obiettivo di ridurre la produzione netta di rifiuti e il conferimento in discarica di tutti gli scarti di processo;
- la **transizione ecologica nel Mezzogiorno e nelle isole minori**. Tale linea, a cui sono destinati **0,8 miliardi di euro**, prevede interventi per investimenti essenziali per la transizione ecologica delle aree marginali del Sud ed in particolare per le isole minori.

Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile

Per tale componente sono previste risorse per **18,22 miliardi** di euro (di cui 690 milioni a valere su REACT/EU). Di tale importo:

- **14,58 miliardi** di euro sono destinati a **progetti nuovi**;
- **2,95 miliardi di euro** sono funzionali a realizzare **progetti in essere**.

La tabella seguente, tratta dal Piano, indica gli obiettivi della componente e le risorse ad essi destinate:

(miliardi di euro)

Progetti relativi a “Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile” M2C2	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale c=(a+b)	React -EU (d)	Totale NGEU (c+d)
1. Produzione e distribuzione di rinnovabili e sostegno alla filiera, di cui:	-	7,98	7,98	0,69	8,66
- <i>Fonti di Energia Rinnovabile (FER)</i>	-	4,00	4,00	-	4,00
- <i>Sostegno alla filiera rinnovabili</i>	-	0,36	0,36	-	0,36
- <i>Infrastrutture di rete e smart grids</i>	-	2,72	2,72	0,18	2,90

Progetti relativi a “Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile” M2C2	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale c=(a+b)	React -EU (d)	Totale NGEU (c+d)
- <i>Progetti dei comuni in linea con PNIEC</i>	-	0,90	0,90	0,51	1,41
2. Investimenti nella filiera dell'idrogeno e transizione con DRI verso acciaio verde	-	2,00	2,00	-	2,0
3. Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile	2,95	4,60	7,55	-	7,55
TOTALE	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22

Nota. (b) include risorse FSC già previste, da finalizzare agli specifici interventi

Come è desumibile dalla tabella, all’obiettivo **“Produzione e distribuzione di rinnovabili e sostegno alla filiera”** sono destinati complessivi **8,66 miliardi di euro**. Di tale importo, 7,98 miliardi sono destinati a progetti nuovi e 690 milioni costituiscono l’integrazione di risorse che proviene da REACT-EU.

L’obiettivo contempla specifiche azioni di investimento:

- sulla produzione e distribuzione di **fonti rinnovabili**, cui sono ascritti **4 miliardi di euro**, tutti destinati a progetti nuovi. Si prevedono, in particolare, **contributi a sostegno dello sviluppo di progetti fotovoltaici galleggianti ed eolici offshore, progetti onshore realizzati su siti di proprietà della PA o a basso consumo di suolo o abbinati a tecnologie di stoccaggio**, nonché supporto finanziario tramite finanziamenti (prestiti senior/junior e/o *credit enhancement*) per sistemi di *grid parity*¹¹. Sarà sviluppata l’infrastruttura di trasmissione elettrica per supportare le tecnologie rinnovabili *offshore* emergenti.

L’azione in esame beneficia di risorse complementari per **300 milioni** dai progetti **PON**.

Il PNRR prospetta, inoltre, taluni interventi di riforma, quali:

- la **semplificazione delle procedure di autorizzazione** per gli **impianti rinnovabili onshore e offshore** e la definizione del nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili innovative con proroga dei tempi e estensione del perimetro di ammissibilità agli attuali regimi di sostegno;

¹¹ Pareggiamiento fra costo dell’energia elettrica autoprodotta con un impianto fotovoltaico e costo al chilowattora dell’energia prodotta con fonti tradizionali.

- l'introduzione di una nuova regolamentazione per l'imposizione di **quote obbligatorie di rilascio di biogas** a importatori e produttori di gas naturale;
- il **sostegno della filiera industriale nei settori tecnologici legati alle rinnovabili**, cui sono asciritte risorse complessivamente pari a **0,36 miliardi di euro**, tutti destinati a progetti nuovi. L'investimento si concentra su due **settori, fotovoltaico (pannelli fotovoltaici di nuova generazione) ed eolico (turbine eoliche alta efficienza con impianto di produzione prototipale)**;
- il potenziamento e la digitalizzazione delle **infrastrutture di rete elettrica e smart grids**, cui sono asciritte risorse pari a **2,9 miliardi** di euro, di cui 180 milioni provenienti da REACT-EU. L'investimento prevede l'installazione di **sistemi di accumulo termico** per disaccoppiare i flussi termici ed elettrici degli impianti CCGT (*Combined Cycle Gas Turbines*). Le azioni contribuiranno – afferma il Piano – alla realizzazione degli obiettivi del PNIEC (aumentare la quota rinnovabile nel *mix* energetico italiano: 55,4% al 2030, e raggiungere una capacità di stoccaggio di 3,0 GW al 2025, in linea con la strategia di decarbonizzazione UE). Si prevedono, poi, interventi di **infrastrutturazione fisica e digitalizzazione della rete elettrica** e ulteriori interventi per aumentare la resilienza della rete di distribuzione elettrica e per **installare poli integrati di ricarica per veicoli elettrici**, in linea con gli obiettivi del PNIEC (6 milioni di veicoli elettrici al 2030, di cui 4 milioni completamente elettrici e 2 milioni ibridi *plug-in*).

All'obiettivo **“Investimenti nella filiera dell'idrogeno e transizione con DRI verso acciaio verde”** sono destinati complessivi **2 miliardi di euro**.

Nell'industria siderurgica primaria, afferma il PNRR, l'idrogeno rappresenta in prospettiva un'alternativa al gas naturale per la produzione di Ferro Ridotto Diretto (DRI). In linea con gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni, è previsto un investimento per lo sviluppo del DRI connesso al progetto di **decarbonizzazione dell'ex ILVA a Taranto** e alla **transizione per la produzione di acciaio verde in Italia**.

Si rammenta in proposito che il **Piano Nazionale integrato per l'energia ed il clima (PNIEC)** ([qui il link](#)), riconosce all'**idrogeno** un ruolo rilevante nel perseguitamento degli obiettivi di decarbonizzazione e neutralità energetica, e di implementazione dell'impiego delle fonti energetiche rinnovabili nei trasporti (quale carburante rinnovabile non biologico). Nell'ottica di una **"neutralità climatica"**, il PNIEC prevede poi la **promozione** - a partire da attività di ricerca, sviluppo e dimostrazione - della produzione e dell'utilizzo di **idrogeno prodotto da elettricità rinnovabile per la decarbonizzazione dei settori industriali ad alta**

intensità energetica e dei trasporti commerciali a lungo raggio. Per quanto il **settore dei trasporti stradali**, e, in particolare, il **settore ferroviario**, l'idrogeno viene indicato come una valida alternativa laddove non sia presente l'infrastruttura elettrificata, per sostituire le locomotive diesel. Anche per l'impiego dell'idrogeno nel **settore navale** sono in corso studi e ricerche. Si richiama, in particolare, la realizzazione degli Importanti progetti di interesse comune europeo (**Important Projects of Common European Interest - IPCEI**) per il sostegno delle *value chain* individuate dalla Commissione, tra cui in particolare quelle relative alle batterie e all'**idrogeno**.

Si ricorda che il MISE ha adottato le **linee guida della Strategia nazionale sull'idrogeno** ([disponibili qui](#)) che espongono la posizione del Governo italiano sul ruolo che l'idrogeno può occupare nel percorso nazionale di decarbonizzazione, in conformità al PNIEC, e alla **Strategia per l'Idrogeno dell'UE** (["Clean Hydrogen Alliance" COM\(2020\) 301 final, 8.7.2020](#)), adottata lo scorso 8 luglio nell'ambito del *Green New Deal*.

Il PNRR in esame afferma in proposito che la Strategia Idrogeno è attualmente in fase di finalizzazione e che la **linea progettuale Idrogeno verde** si basa sulle seguenti iniziative:

- **produzione di idrogeno in aree industriali dismesse** per testare la produzione di idrogeno da FER.;
- **produzione di elettrolizzatori e sviluppo di una filiera italiana dell'idrogeno.;**
- **utilizzo dell'idrogeno nell'industria 'Hard-to-abate'**. Nell'industria siderurgica primaria - afferma il Piano - l'idrogeno è **in prospettiva un'alternativa al gas naturale** per la produzione di Ferro Ridotto Diretto (DRI);
- **rete di stazioni di rifornimento idrogeno;**
- **utilizzo dell'idrogeno nel trasporto ferroviario**, con l'introduzione di treni alimentati a idrogeno nella rete ferroviaria nazionale;
- **ricerca nel campo dell'idrogeno**. Accanto alle tecnologie, si sosterrà la sperimentazione e la realizzazione di prototipi per l'industrializzazione dei processi innovativi. Questo progetto – afferma il Piano - sarà **raccordato con** quelli previsti dalla componente 2 della Missione 4 (“Dalla Ricerca all’Impresa”, cui si rinvia) con particolare riferimento agli IPCEI e alla creazione di centri di eccellenza per la ricerca e le tecnologie emergenti;
- **sviluppo tecnologico dell'idrogeno verde.**

Nell'ambito della missione 2 è, poi, evidenziata una parte delle **risorse per la mobilità sostenibile**, che si aggiungono a quelle presenti nella Missione 3 (cui si rinvia); si tratta in particolare delle seguenti:

- **Progetti dei Comuni in linea con il PNIEC: 0,9 miliardi di euro;** si prevede in tale ambito che i progetti inviati dall'ANCI, nonché quelli raccolti da Utilitalia, verranno selezionati in base alla coerenza e al contributo agli obiettivi del PNIEC, nonché per l'impatto locale, mediante procedura di evidenza pubblica e intensità di aiuto, in linea con le norme europee;
- **Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo del parco rotabile: 4,6 miliardi di euro di nuove risorse**, che si aggiungono ai 2,95 miliardi già in essere, per un totale di 7,55 miliardi di euro €; il progetto si compone dei seguenti elementi:
 - a) il **Piano nazionale ciclovie** e la realizzazione **interventi integrati** (piste ciclabili, scuola bus, *sharing mobility*, *mobility management* ecc.) **in 40 Comuni con oltre 50.000 abitanti**, da individuare tramite pubblicazione di una manifestazione di interesse;
 - b) il **Trasporto pubblico locale green**, prevedendo: la stipula di 25/30 **contratti di sviluppo per aziende della filiera nazionale per autobus a basso impatto ambientale**; l'attivazione di bandi, per incentivare le **PMI alla riconversione verso nuove tecnologie** (veicoli elettrici/ibridi, digitalizzazione, *ecodesign*, etc.), nuove produzioni ed estensione alle filiere *automotive*, autobus, nautica e per la mobilità marittima finalizzati al trasporto a basso impatto ambientale e *smart*; l'acquisto entro il 2026 di 5.139 **bus a basse emissioni**: 2.730 veicoli alimentati da GNC o GNL, 2.051 veicoli a propulsione elettrica e 358 veicoli alimentati a idrogeno; l'acquisto di 80 **treni** entro il 2026, di cui 59 a **propulsione elettrica** e 21 a **idrogeno**; il **rinnovo della flotta navale** per il **trasporto pubblico locale** acquistando attraverso una cabina di regia nazionale, 12 traghetti e di 10 unità navali ad alta velocità (aliscafi) alimentati a GNL, elettrici o idrogeno. In materia **di interventi per il trasporto rapido di massa** si prevede la **realizzazione di 195 km di rete (metro, tram, filovie, Bus Rapid Transit)**, incluso il materiale rotabile, tra cui interventi già individuati a Genova, Bergamo, Rimini, Firenze, Roma e Palermo ed altri da individuare nel 2021.

Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

Tale componente – che, come rileva il documento, intercetta una dimensione assai rilevante per l'abbattimento delle emissioni di CO₂ – si articola in due linee di azione:

- la prima linea di azione (cui sono destinati **11,04 miliardi di euro**) riguarda la realizzazione di un **programma di efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico**, con particolare riferimento a scuole, edilizia residenziale pubblica, comuni e cittadelle giudiziarie.

Per il patrimonio di edilizia residenziale pubblica si stima di intervenire su una superficie di circa 10.200.000 mq, ovvero 1/5 dell'intera superficie; per il miglioramento sismico si stima di intervenire su circa 1/5 di tale valore.

Per il risanamento strutturale degli **edifici scolastici** e il loro efficientamento energetico, si stima di intervenire sul 20 per cento del patrimonio esistente, ed identica percentuale di intervento è stimata per la realizzazione di nuove scuole (mediante sostituzione edilizia).

Per la realizzazione delle **cittadelle giudiziarie** e la riqualificazione e il potenziamento del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia (sono stimati 40 edifici da riqualificare) il PNRR stanzia 0,45 miliardi, ai quali si aggiungono 400 milioni di euro derivanti dai progetti PON. GIUSTIZIA.

- la seconda linea di azione (cui sono destinate risorse pari a **18,51 miliardi di euro**) prevede, per il settore dell'edilizia privata, **l'estensione del superbonus al 110% per efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici**; il documento in esame – ricordato che la misura si applica alle spese sostenute fino al 30 giugno 2022 (31 dicembre 2022 per gli IACP) e che può essere applicata per ulteriori sei mesi nei casi di lavori effettuati da condomini e IACP quando siano stati effettuati almeno il 60 per cento dei lavori prima del vigente termine di scadenza della misura – prevede, al fine di dare maggiore tempo per gli interventi più complessi, **di prolungare l'applicazione della misura per gli IACP al 30 giugno 2023** (estesa di ulteriori sei mesi quando siano stati effettuati almeno il 60 per cento dei lavori), e **per i condomini fino al 31 dicembre 2022, a prescindere dalla realizzazione di almeno il 60 per cento dei lavori**.

Si segnala, al riguardo, che nella relazione all'Assemblea della V Commissione della Camera (relativa alla proposta di linee guida per la definizione del PNRR) veniva individuata come priorità la “proroga almeno triennale” del “super bonus 110 per cento”; analogo indirizzo ad una “stabilizzazione pluriennale” dell'incentivo in questione si rinviene nella relazione all'Assemblea delle Commissioni riunite 5^a e 14^a del Senato.

Per la valutazione di impatto degli incentivi fiscali in materia di efficientamento energetico e riqualificazione edilizia (anche con riferimento alle prime stime dell'impatto del Superbonus 110%) si rinvia al dossier [Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle](#)

[misure di incentivazione – Rapporto 2020](#), a cura del Servizio studi della Camera in collaborazione con il Cresme.

La componente in esame reca, infine, diversi profili di interesse per la Difesa che ha da tempo avviato una serie di iniziative volte all'efficientamento energetico del comparto e alla riqualificazione degli edifici.

L'intento è quello di realizzare di **distretti energetici intelligenti** (definiti *smart military district*) nei quali sia massimizzato il ricorso all'autoconsumo e la gestione dei flussi energetici avvenga in tempo reale in un alveo certo di *cyber security*.

In relazione, poi, allo specifico tema della riqualificazione degli edifici, si segnala che la Difesa attribuisce particolare rilievo alla realizzazione del progetto “Grandi Infrastrutture – **Caserme Verdi per l’Esercito**” che prevede l’individuazione di una nuova tipologia costruttiva specifica per la citata Forza armata, secondo i principi della *green economy*, del risparmio energetico, della tutela ambientale. Il programma dovrebbe svilupparsi in un arco temporale ventennale, per un investimento complessivo di circa 1,5 miliardi di euro. Allo stato, in attesa dell’individuazione di uno canale di finanziamento ad hoc, la Difesa ha avviato 28 “progetti pilota” con fondi tratti dal proprio bilancio ordinario (cfr. audizione del [20 ottobre 2020](#)). L’elenco dei progetti è consultabile [qui](#).

Su tale programma il Capo di Stato maggiore dell’Esercito ha riferito alla Commissione Difesa della Camera nella [seduta del 20 settembre 2018](#) e in quella del [20 ottobre 2020](#). Il documento “Caserme verdi per l’Esercito-Studio per la realizzazione di grandi infrastrutture” è consultabile [qui](#). Da ultimo, nel [Documento programmatico previsionale della Difesa per il triennio 2020-2021](#), la Difesa intende realizzare basi di nuova generazione che risulteranno efficienti, funzionali, pienamente rispondenti alle normative vigenti e ispirate a nuovi *standard* e secondo criteri costruttivi innovativi di modularità, rapidità di costruzione, basso impatto ambientale e ridotti costi di manutenzione.

In relazione a tali interventi, ai quali fa riferimento anche la citata relazione all’Assemblea della V Commissione (cfr. supra), andrebbe valutata l’opportunità di un loro espresso richiamo nel documento in esame.

Tutela del territorio e della risorsa idrica

La componente relativa alla **tutela del territorio e della risorsa idrica** reca risorse per un totale di **15,03 miliardi di euro**.

Il documento indica i seguenti **obiettivi** della componente in esame:

- garantire la **sicurezza dell’approvvigionamento idrico** a scopo idropotabile, irriguo e industriale e una **riduzione della dispersione**

delle acque attraverso una gestione efficace, efficiente e sostenibile della **risorsa idrica**;

- perseguire la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità ambientale attraverso una **gestione integrata dei bacini idrografici**;
- prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni di **dissesto idrogeologico** e sulla gestione sostenibile dell'agro-ecosistema irriguo e forestale;
- **digitalizzare e innovare** i processi connessi alla **gestione della risorsa idrica e al rischio alluvioni** e alla salvaguardia del territorio;
- attuare un programma di **forestazione urbana** per contribuire alla cattura della CO2.

In particolare, si evidenzia l'obiettivo di migliorare **la resilienza dei sistemi idrici** rispetto ai cambiamenti climatici, migliorandone lo stato di qualità ecologica e chimica, nonché la gestione a livello di bacino e l'efficiente allocazione della risorsa idrica tra i diversi settori d'uso (urbano, agricolo, idroelettrico, industriale) ed investendo sulla **manutenzione straordinaria degli invasi** e dei sistemi di approvvigionamento. Si indica il tema del completamento dei grandi schemi idrici ancora incompiuti, utilizzati anche a scopo plurimo e la riduzione drastica della dispersione delle acque dovuta sia a criticità gestionali sia a obsolescenza delle infrastrutture.

Il documento in esame, in ordine all'obiettivo di una **depurazione più efficace delle acque** - al fine di migliorare la qualità delle acque interne e marine - sottolinea che si intende combinare innovazione tecnologica, transizione ecologica e miglioramento della qualità ambientale; si prevede che gli **impianti di depurazione** svolgano la funzione di "fabbriche verdi", consentendo il recupero energetico e dei fanghi oltreché la produzione di acque reflue depurate ad uso irriguo.

L'Italia è stata destinataria di numerose **procedure di infrazione** da parte della Commissione Europea per violazione della direttiva 91/271/CEE, con particolare riferimento ad aree del Mezzogiorno. Alcune di esse si sono concluse con condanne da parte della Corte di giustizia dell'Ue (Cause [C565-10](#) , [C85-13](#), [C-251/17](#)).

Si ricorda, inoltre, che il [D.L. 111/2019](#) (c.d. decreto "Clima"), all'art. 5, comma 6, al fine di accelerare la progettazione e la realizzazione dei lavori di collettamento, fognatura e depurazione interessati dalle procedure, ha previsto l'istituzione di un nuovo [Commissario Unico](#) per le acque reflue che si occupi di tutti gli interventi necessari all'uscita degli agglomerati dall'infrazione (si rinvia al riguardo al [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera sul D.L. 111/2019). Con D.C.P.M. dell'11 maggio 2020 è stata conferita a Maurizio Giugni la carica di Commissario unico. Per un elenco dei siti questione si rinvia al relativo [sito](#) istituzionale.

In ordine al tema del **dissesto idrogeologico**, il documento sottolinea il carattere strategico dei finanziamenti per gli interventi di mitigazione dei rischi, anche dovuti agli impatti del clima, nell'ottica delle politiche di sviluppo sostenibile, di crescita economica dei territori e di costruzione di politiche di resilienza delle comunità locali.

Al riguardo, si ricorda che nella risoluzione sul DEF 2020 approvata dal Senato si evidenziava la necessità di "un piano di investimenti pubblici per la messa in sicurezza del territorio". In materia di dissesto idrogeologico e per una più puntuale ricostruzione degli interventi nazionali si veda il [temaweb](#) a cura della Camera.

In particolare, si indica la necessità di realizzare **misure di tipo estensivo** con riferimento alle **superfici forestali** presenti nei **bacini idrografici** nonché interventi infrastrutturali nel **sistema irriguo**.

Si menzionano interventi di gestione forestale sostenibile e di sistemazioni di idraulica forestale, con particolare riferimento alle zone collinari e montane ad alto rischio idrogeologico e di frana, richiamando tra le altre la funzione antierosiva in chiave preventiva. Si indica il miglioramento del deflusso nel reticolo idrografico minore e nel sistema irriguo al servizio dei territori rurali.

Il documento richiama la necessità di realizzare misure supplementari con riferimento ai **Piani di gestione delle acque** e del **rischio alluvioni** anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi delle [Direttive 2000/60/CE](#) e [2007/60/CE](#), garantendo che misure strutturali di contrasto al dissesto idrogeologico affianchino misure 'non strutturali', quali la manutenzione attiva del territorio, la riqualificazione, il monitoraggio e la prevenzione.

In estrema sintesi, si ricorda che la direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque) specifica le norme per impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici dell'Unione europea e per conseguire un «buono stato» dei fiumi, dei laghi e delle acque sotterranee in Europa.

In materia di gestione del rischio alluvioni (Flood Risk Management Plan - FRMP) anche in relazione ai vincoli europei, si veda la recente [pagina](#) a cura dell'ISPRA.

Inoltre, al fine di **preservare e migliorare lo stato dei corpi idrici** e **ridurre il consumo di suolo**, il documento indica la necessità di incrementare l'utilizzo di interventi *nature-based e land-based*, come le *Natural Water Retention Measures* (misure di ritenzione idrica naturale), che forniscono un ampio spettro di **servizi ecosistemici**.

In ordine al **servizio idrico integrato**, si indica la necessità di accompagnare agli investimenti un'azione di riforma volta al **rafforzamento della governance**, prevedendo inoltre un **potenziamento** delle strutture tecniche a supporto dei **Commissari** nella progettazione,

nell'appalto e nella supervisione di interventi di tutela contro il rischio idrogeologico.

La componente include, poi, azioni in materia di **forestazione urbana** e interventi per la resilienza, la valorizzazione ambientale e l'efficientamento energetico nelle **aree urbane**.

Il documento reca la seguente tabella relativa alle **risorse** per la tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica per un totale di **15,03 miliardi di euro**, di cui 10,85 in essere e 3,97 indicati quali nuovi, ai quali si aggiungono 0,20 miliardi afferenti al programma React-EU (per l'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa).

M2C4 Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	TOTALE NGEU (c) + (d)
Interventi sul dissesto idrogeologico	3,36	0,25	3,61	-	3,61
Forestazione urbana	0,03	0,30	0,33	0,20	0,53
Rimboschimento e tutela dei boschi (*)	-	-	-	-	-
Invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche	1,46	2,92	4,38	-	4,38
<i>Infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento</i>	1,46	0,90	2,36	-	2,36
<i>Resilienza dell'agrosistema irriguo (compresa digitalizzazione e monitoraggio delle reti)</i>	-	0,52	0,52	-	0,52
<i>Reti di distribuzione idrica e digitalizzazione reti di monitoraggio</i>	-	0,90	0,90	-	0,90
<i>Fognature e depurazione</i>	-	0,60	0,60	-	0,60
Interventi per resilienza, valorizzazione del territorio ed efficientamento energetico comuni	6,00	-	6,00	-	6,00
Sistemi di gestione rifiuti raccolti a mare nelle aree portuali	-	0,50	0,50	-	0,50
TOTALE	10,85	3,97	14,83	0,20	15,03

Si specifica che le risorse (b) includono risorse FSC già previste, da finalizzare agli specifici interventi e che la dotazione del PNRR sulla componente forestazione sarà ulteriormente rafforzata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), una volta completato il processo programmatico in corso e in accordo con le Regioni e PA.

(*) Secondo quanto riportato in Nota alla Tabella, la dotazione del PNRR sulla componente forestazione sarà ulteriormente rafforzata dal FEASR, una volta completato il processo programmatico in corso e in accordo con le Regioni e PA. A titolo indicativo - secondo quanto riportato in Nota dal documento - nel periodo 2014-2020 sono stati destinati 1,6 miliardi di euro a misure forestali di gestione sostenibile e di prevenzione del dissesto idrogeologico.

In ordine agli stanziamenti indicati, in materia di interventi sul **dissesto idrogeologico**, si prevede che essi sono selezionati in base a livello di rischio dell'area e al numero dei cittadini sottoposti al rischio; essi beneficiano di risorse complementari per 160 milioni dagli stanziamenti della legge di bilancio.

Sulla **forestazione urbana**, gli interventi sono realizzati nei comuni secondo criteri di abbattimento delle emissioni climalteranti previsti.

Sul **rimboschimento e la tutela dei boschi** - su cui la Tabella non indica apposite risorse, indicando in Nota alla stessa che la dotazione del PNRR sulla componente forestazione sarà ulteriormente rafforzata dal FEASR, una volta completato il processo programmatico in corso e in accordo con le Regioni e P.A. - il documento rileva la coerenza degli interventi con la pianificazione regionale di manutenzione dei sistemi di idraulica forestale, gestione e manutenzione del territorio rurale, indicando che gli interventi sono finanziati con le risorse FEASR per 1 miliardo.

In materia di **Invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche**, con riferimento alle infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento si prevedono circa 100 interventi su tutto il territorio nazionale, collocati per lo più al Sud in quanto territorio più vulnerabile sotto l'aspetto della sicurezza e delle perdite idriche.

Per la **Resilienza dell'agrosistema irriguo**, si menzionano interventi infrastrutturali su reti e impianti, con sistemi di digitalizzazione e monitoraggio, anche con potenzialità di riutilizzo irriguo.

Su **Reti di distribuzione idrica e digitalizzazione** delle reti di monitoraggio, il documento indica investimenti per ammodernare 45 reti di distribuzione idrica, per circa 25.000 km con una riduzione delle perdite del 15%, partendo dalle aree con maggiori perdite già note, con impiego delle nuove tecnologie e digitalizzazione anche a scopo predittivo.

Su **Fognatura e depurazione**, gli investimenti hanno il fine prioritario di contribuire al superamento delle procedure di infrazione UE e migliorare la qualità dei corpi idrici.

Gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficientamento energetico dei comuni sono di piccola dimensione, realizzati nelle **aree urbane** e già oggetto della legislazione vigente, con

risorse complementari per 600 milioni dagli stanziamenti della legge di bilancio.

Su **Sistemi di gestione dei rifiuti raccolti in mare nelle aree portuali**, gli interventi afferiscono alla gestione dei rifiuti raccolti in mare attraverso la costruzione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti marini, ovvero prodotti dalle navi o catturati in mare, nonché interventi di adeguamento degli impianti esistenti. Si ricorda, in proposito, che il disegno di legge di delegazione europea 2019-2020 (A.C. [2757](#)) reca la delega per il recepimento (All. A, n. 17) della direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, e che è altresì all'esame del Senato il disegno di legge c.d. Salvamare, già approvato dalla Camera ([A.S. 1571](#) e connessi), che reca disposizioni relative alla gestione dei rifiuti raccolti in mare; si veda al riguardo il [dossier](#) di approfondimento.

3.2.3 Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile

La missione n. 3, “**Infrastrutture per la Mobilità sostenibile**”, punta a completare entro il 2026, un sistema infrastrutturale moderno, **digitalizzato e sostenibile**,

La missione prevede i seguenti **obiettivi generali**:

- realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno, **digitalizzato e sostenibile** dal punto di vista ambientale;
- introdurre sistemi digitali di monitoraggio da remoto per la sicurezza delle arterie stradali e conseguenti urgenti opere per la messa in sicurezza di **arterie stradali, ponti e viadotti** ammalorati;
- investire per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e **valorizzare il ruolo dei Porti del Sud Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo**.

Per la realizzazione degli interventi si applicherà il **quadro di riforme procedurali di cui al “D.L. Semplificazioni”**, con possibilità di attivazione di specifici strumenti in caso di blocchi.

Le **risorse** previste nella **Missione 3** ammontano complessivamente a **31,98 miliardi €**, suddivise tra **due componenti**, come indicato nella tabella che segue:

Risorse Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile

		Risorse (€/mld)				
	Missione 5	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
	INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	11,68	20,30	31,98	-	31,98
3.1	Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale	11,20	17,10	28,30	-	28,30
3.2	Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68

Il Piano riporta anche le risorse impiegate derivanti dalla programmazione di bilancio per il 2021-2026 per il perseguitamento delle suddette priorità trasversali.

Nel complesso, quindi, con riferimento agli interventi della Missione 3, le risorse impiegate derivanti dalla **programmazione di bilancio per il 2021-2026** sono pari a circa **1,16 mld** di euro (cfr. la Tavola 2.1, pag. 164-167), mentre quelle impiegate dal **PNRR** sono pari a **31,98 mld** di euro.



Le indicazioni europee

Nel settore delle **infrastrutture e dei trasporti** la **Raccomandazione n. 3 del Consiglio** all'Italia del 20/5/2020 (COM 2020/512/final) invita, tra l'altro, a “concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale (...) e sul **trasporto pubblico sostenibile**”. Inoltre, sia la **Raccomandazione del Consiglio n. 3 del 2019**, che la **Raccomandazione n. 3 del 2020** proposta dalla Commissione europea, tra l'altro, sollecitano “**l'innovazione della qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali**”.

Si ricorda che tra i sette obiettivi faro sui quali la Commissione europea invita i Paesi a concentrare i progetti (c.d "European flagships"), rientrano, tra l'altro, i progetti vertenti su:

- 1) tecnologie pulite, sviluppo ed uso delle rinnovabili e loro integrazione attraverso reti modernizzate e interconnettività rafforzata;
- 2) miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati;
- 3) accelerazione dell'uso di trasporto sostenibile, intelligente ed accessibile.

Nella **Relazione per paese relativa all'Italia per il 2020**, viene sottolineato che si sono realizzati “alcuni progressi nel porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture”.

Gli atti di indirizzo parlamentare

Con la **risoluzione sul PNR 2020**, Camera e Senato hanno impegnato l'esecutivo a conferire, nell'ambito degli interventi del PNRR, un ruolo centrale, tra gli altri, agli interventi del *green deal* orientati a **favorire la**

transizione ecologica, la decarbonizzazione e lo sviluppo economico e sociale sostenibile, in linea con la piena attuazione dell'Agenda 2030. Inoltre, hanno impegnato il Governo a garantire, tra l'altro, il **rapido riavvio dei cantieri** e il **completamento delle opere infrastrutturali**, anche valorizzando **l'intermodalità trasportistica**.

Per le **infrastrutture stradali e autostradali**, mentre la **NADEF 2020** prevede, in linea con quanto dettato dal PNRR in esame, una revisione complessiva della disciplina del sistema di monitoraggio dinamico per la sicurezza di ponti e viadotti e opere similari su strade e autostrade, nonché la sua integrazione con linee guida per il mantenimento in sicurezza, la **relazione all'Assemblea della V Commissione Bilancio della Camera** evidenzia la necessità di integrare tale monitoraggio dinamico per ponti, viadotti, cavalcavia e gallerie, con il progetto “[smart road](#)” dell'ANAS, e di dare seguito al finanziamento degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio infrastrutturale italiano, ivi compresa la rete viaria provinciale. L'indirizzo è formulato anche nella **relazione delle Commissioni riunite 5^a e 14^a del Senato**, in cui si puntualizza la necessità di introdurre, tra i progetti del PNRR, il piano sulle strade provinciali, gli investimenti prioritari nelle grandi reti di comunicazione, e gli investimenti anche sulle ramificazioni delle grandi arterie.

Con la **risoluzione sulla NADEF 2020**, Camera e Senato hanno impegnato il Governo ad utilizzare le risorse del *Recovery Plan* europeo per affrontare i nodi strutturali del Paese attuando un vasto programma di riforme e di **investimenti pubblici** per accelerare la **transizione ecologica e digitale**, nonché a perseguire gli obiettivi del *Green deal* europeo con la **decarbonizzazione dei trasporti**, con una attenzione al potenziamento del trasporto pubblico locale, nonché a interventi per il rapido **riavvio dei cantieri** e il **completamento delle opere infrastrutturali**, anche valorizzando **l'intermodalità trasportistica**. Si impegna inoltre il **Governo** a rafforzare gli interventi a sostegno della ripresa del **Mezzogiorno e delle aree interne**, tra l'altro con la realizzazione di infrastrutture materiali.

Per quanto riguarda le **Infrastrutture per la mobilità**, la **relazione approvata dalla V Commissione Camera** sulle **linee guida** per la definizione del PNRR (trasmessa dal Governo al Parlamento nel settembre 2020), chiede in generale, recependo indirizzi formulati anche dalla IX Commissione della Camera dei deputati, di adottare tutte le iniziative di carattere regolamentare, amministrativo e gestionale per **sbloccare gli interventi infrastrutturali finanziati**, ma non avviati e accelerare l'**esecuzione di tutti quelli avviati**. In particolare si richiede di collegare per quanto possibile il *Recovery plan* al decreto-legge «*Semplificazioni*»,

riconoscendo **priorità alle opere già individuate dal Governo come prioritarie e affidate ai commissari**.

La nomina dei commissari ai sensi dell'art. 4 del D.L. 32/2019, come modificato dall'art. 9 del D.L. 76/2020 è ora disposta con uno schema di D.P.C.M. ([A.G. 241](#)) all'esame delle Camere per il parere parlamentare.

In dettaglio la Relazione chiede:

- nel **settore aeroportuale**, la realizzazione di **progetti** di supporto agli aeroporti finalizzati alla **modernizzazione e sostenibilità ambientale delle infrastrutture e dei processi** ed il potenziamento dei **controlli di sicurezza alle frontiere negli aeroporti internazionali**;
- nel settore degli **interventi infrastrutturali** necessari ad unire il Paese, la realizzazione di **corridoi di mobilità intermodale per le merci e le persone ad alta velocità ferroviaria sull'asse Nord-Sud, Est-Ovest e Isole**, perseguiendo l'obiettivo prioritario del **completamento dell'alta velocità nel Mezzogiorno** e assicurando il **completamento delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T)**;

In tale ambito si citano espressamente: la realizzazione del **nuovo itinerario ferroviario a sud di Salerno** mediante una infrastruttura cosiddetta «alta velocità LARG» (*Lean, Agil, Resilient, Green*); la garanzia di un'infrastruttura stabile e veloce dello **Stretto di Messina**, mediante la realizzazione di opere adeguate e mezzi idonei e sostenibili, estendendo, così, l'**alta velocità fino a Palermo e Siracusa**; il **potenziamento del corridoio Jonio-Adriatico merci**, in linea con il *Rail Freight Corridor III* deciso a livello dell'Unione europea; un regime effettivo e stabile di **continuità territoriale marittima da e per la Sardegna**; la manutenzione ed il **potenziamento di tutta la rete dei collegamenti intra-regionali stradali e ferroviari**. Si richiede inoltre di assicurare il **completamento della rete TEN-T core** adeguando le infrastrutture di collegamento **stradale e ferroviario** e il completamento di «**ultimo miglio**» di **porti e aeroporti** della rete **core**. Per quanto riguarda i **porti**, si richiede di adeguare l'**infrastrutturazione** per il **gas naturale e liquefatto** e di altri impianti atti ad **abbattere le emissioni portuali**.

- Nel **settore ferroviario** si chiede lo **sviluppo dei collegamenti ferroviari ad alta velocità di rete per passeggeri e merci** nei territori che oggi ne sono sprovvisti.

A livello locale si chiede il **potenziamento, l'ammodernamento** e lo sviluppo delle **reti ferroviarie regionali**, la realizzazione di **nuove linee ferroviarie di collegamento tra le zone interne e le aree più densamente abitate** ed economicamente sviluppate, nonché il riconoscimento di assoluta **priorità agli interventi di elettrificazione** e all'applicazione di tecnologie a zero emissioni al fine di sostituire i mezzi ferroviari ancora alimentati a combustibili fossili.

- In tema di **trasporto pubblico locale**, al fine di contribuire alla **riduzione delle emissioni clima-alteranti**; si chiedono, tra l'altro:
 - interventi per migliorare la **sicurezza del trasporto pubblico ferroviario regionale**;
 - il perseguitamento del progetto di **digitalizzazione dei trasporti**, con specifico riferimento alla dematerializzazione dei titoli di viaggio e all'integrazione tariffaria;
 - la promozione della **rigenerazione urbana** in prossimità delle **stazioni**.

Si chiede infine di aumentare la dotazione di personale qualificato a disposizione delle amministrazioni locali.

La **relazione delle Commissioni V e XIV del Senato** sulle **linee guida** per la definizione del PNRR ha ribadito la necessità di privilegiare gli interventi di sviluppo dei sistemi infrastrutturali a rete, con particolare riguardo al completamento di quelli riguardanti le reti di trasporto transeuropee (TEN-T) e i nodi multimodali, con un focus particolare al riequilibrio territoriale per il Mezzogiorno e un accento sulla promozione della mobilità e delle infrastrutture *green*.

Si ricorda che il monitoraggio delle opere infrastrutturali al 31 ottobre 2019 è consultabile nella banca dati del sistema [SILOS](#) della Camera dei deputati.

Il contenuto del Piano

Di seguito si illustrano i **contenuti delle due componenti in cui si articola la missione 3**.

Alta velocità ferroviaria e interventi nel settore ferroviario

Nella Tabella seguente sono indicate in dettaglio le **risorse previste**:

(€/mld)

	Risorse		
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)
M3C1 - Alta velocità ferroviaria, interventi nel settore ferroviario			
<i>Opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese</i>	11,20	15,50	26,70
<i>Interventi Alta Velocità e miglioramento della velocità, frequenza e capacità di collegamenti ferroviari esistenti</i>	8,66	6,13	14,79
<i>Programmi European Rail Transport Management Systems (ERTMS)</i>	0,27	2,7	2,97
<i>Programma nodi e Programma direttori -Sviluppo e upgrading infrastrutturale e tecnologico. Resilienza tratte appenniniche di collegamento con i principali nodi</i>	2,27	0,7	2,97
<i>Rinnovo locomotori rotabili e infrastrutture trasporto merci</i>	-	0,2	0,2
<i>Linee Regionali - integrazione AV con il trasporto regionale (ferrovie interconnesse) e adeguamento ferrovie regionali urbane</i>	-	2,67	2,67
<i>Upgrading, elettrificazione e resilienza al sud</i>	-	2,4	2,4
<i>Piano stazioni al sud</i>	-	0,7	0,7

Note: (b) include risorse FSC già previste, da finalizzare agli specifici interventi.

Si ricorda che una parte delle **risorse per la mobilità sostenibile**, oltre a quelle presenti nella Missione 3 in commento, sono evidenziate nell'ambito della **Missione 2**, in particolare nella parte **2.2 “Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile”** (a cui si rinvia).

In linea con quanto previsto nelle indicazioni europee e **negli atti di indirizzo parlamentare**, nonché **nell'Allegato al DEF #Italia veloce**, il **Piano** prevede i seguenti interventi:

- **velocizzazione** delle principali **linee ferroviarie passeggeri** e **incremento** della capacità dei **trasporti ferroviari merci** lungo gli assi prioritari del Paese Nord- Sud ed Est-Ovest: si potenzieranno le seguenti tratte ferroviarie per migliorare i collegamenti delle aree a nord delle Alpi con i porti di Genova e Trieste: Milano-Venezia; Verona-Brennero; Liguria-Alpi; nel **Centro del paese** si rafforzeranno i due **assi Est-Ovest** (Roma-Pescara e Orte-Falconara) riducendo significativamente i tempi di percorrenza ed aumentando le capacità; per tali opere lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (AG 241) prevede la nomina di commissari; verrà potenziata altresì la **velocizzazione della linea tirrenica e adriatica** da nord a sud;
- **estensione dell'alta velocità ferroviaria al Sud:** si prevede la conclusione della direttrice Napoli-Bari, l'avanzamento ulteriore della Palermo-Catania-Messina e i primi lotti funzionali delle direttrici Salerno-Reggio Calabria e Taranto-Potenza Battipaglia; per tali opere lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (AG 241) prevede la nomina del commissario;
- **completamento dei corridoi ferroviari TEN-T e delle tratte di valico;**
Si ricorda che la **IX Commissione Trasporti** della Camera, nel proprio parere sulle linee guida del *Recovery plan*, approvato il 29 settembre 2020, ha chiesto, in relazione al completamento delle Reti TEN-T, che fossero **rivisti i criteri relativi all'individuazione delle infrastrutture** per la mobilità su cui investire, in particolare i **criteri aggiuntivi stabiliti dalle linee guida**, chiedendo di non **valutare come elemento preferenziale la cantierabilità dell'opera**, essendo scarse le opere cantierabili al sud. Tale richiesta non è stata recepita nella Relazione della V Commissione Bilancio della Camera.
- **investimenti su linee regionali interconnesse**, con adeguamento agli standard tecnici della rete nazionale: Canavesana, Torino-Ceres, Bari-Bitritto, Rosarno-San Ferdinando, Sansepolcro-Terni, Benevento-Cancello, rete gestita da FSE,
- **adeguamento di alcune ferrovie regionali** ritenute prioritarie (Circumvesuviana, Circumtenea, Catanzaro-Cosenza, Ferrovie Appulo-Lucane, Ferrovie del Gargano), nonché **urbane** (Ferrovie Nord, Roma Lido e Roma Viterbo);

- investimenti di **upgrading, elettrificazione** e resilienza su **linee al sud** (Ionica Sibari-Catanzaro Lido-Reggio Calabria, Venafro-Campobasso-Termoli, Nodo di Catania, Raddoppio Decimomannu-Villamassargia, Collegamento ferroviario aeroporto di Olbia, e altre);
- sviluppo tecnologico di vari nodi e direttive della rete con applicazione della **tecnologia ERTMS**;
- piano per il **rilancio delle stazioni al sud**, per il miglioramento dell'accessibilità delle stazioni anche a persone con disabilità e dei servizi di assistenza in stazione e di informazione al pubblico, nonché dell'integrazione modale.

Dal punto di vista delle **riforme**, si prevede **l'accelerazione dell'iter di approvazione dei contratti di programma con RFI**, semplificando alcune procedure (parere VIA, ecc..) ed eliminando fasi ridondanti, nonché la semplificazione delle procedure di inserimento delle opere del Piano nel contratto di programma vigente con RFI.

Interventi per la manutenzione stradale 4.0

Sono previste, per la **messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti**, nuove risorse pari a **1,6 miliardi di euro**, di cui **1,15 miliardi per le autostrade A24-A25 e 0,45 miliardi per il sistema di monitoraggio dinamico delle reti** per controlli da remoto sulle opere d'arte (ponti, viadotti, cavalcavia e gallerie) e per l'attuazione di interventi e digitalizzazione delle infrastrutture stradali. In tale ambito, il documento in esame richiama l'emanazione delle linee guida per il monitoraggio dinamico di infrastrutture stradali e autostradali, ([DM 17 dicembre 2020, n. 578](#), in attesa di pubblicazione sulla G.U.) e il [trasferimento della titolarità di una parte delle opere d'arte delle strade provinciali ad ANAS](#). Secondo il documento in esame, inoltre, si tratta di opere immediatamente cantierabili, per le quali si prevede un intervento straordinario di messa in sicurezza e l'inserimento di un sistema di sensoristica avanzata e di gestione informazioni digitali per il monitoraggio delle opere, rafforzandone la resilienza e sicurezza. Questi interventi saranno agevolati dalla riforma attuata con il "D.L. Semplificazioni" (D.L.76 del 2020, in particolare, l'art. 1 che disciplina gli affidamenti diretti per opere pubbliche sottosoglia comunitaria e l'art. 49 in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali che ha previsto tra l'altro l'emanazione delle citate linee guida).

In tale contesto si segnala l'assenza nel documento in esame degli ulteriori interventi a favore delle infrastrutture stradali, con particolare riguardo ad investimenti dedicati alle strade provinciali e alle grandi arterie, sollecitati negli atti di indirizzo parlamentare.

Intermodalità e logistica integrata

Per quanto riguarda la componente dell'**intermodalità e della logistica**, essa attiene al **collegamento alle grandi linee di comunicazione europea**. Si intende sviluppare un **sistema portuale competitivo**, collegato alle **grandi linee di comunicazione europea**; in tal senso si prevede il completamento dei **valichi alpini** (a partire da Gottardo e Brennero) e dei **collegamenti TEN T** con i **porti dell'Alto Tirreno e Alto Adriatico** (Genova e Trieste), nonché interventi infrastrutturali e di logistica per una **valorizzazione** del ruolo dei **Porti del Sud Italia** nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo.

Tale componente si sviluppa in **due linee di intervento**:

1) il **Progetto integrato porti d'Italia**, per il miglioramento della **competitività**, capacità e produttività dei **porti** in chiave *green*: si prevedono la realizzazione della nuova **diga foranea di Genova** (tale intervento è ricompreso tra quelli per cui lo schema di A.G. 241 prevede la nomina di un commissario straordinario) e lo sviluppo del **porto di Trieste** e del suo sistema logistico;

In proposito i ricorda che le altre infrastrutture portuali individuate dall'A.G. 241 sono la Darsena Europa a Livorno e il Rilancio del polo della cantieristica navale nel porto di Palermo e interfaccia Porto-Città.

2) la **digitalizzazione** degli **aeroporti e sistemi logistici**.

Gli **obiettivi** sono:

- il potenziamento della **competitività del sistema portuale italiano** con la realizzazione dei **collegamenti di ultimo miglio dei porti**;
- la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico dei **porti** (*Green ports*);
- la **digitalizzazione** della **catena logistica e degli aeroporti**;
- la **riduzione delle emissioni** connesse all'attività di **movimentazione merci**.

Nella Tabella che segue sono riportate le **risorse** indicate **dal Piano**:

(€/mld)

	Risorse		
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)
M3C2 –Intermodalità e logistica integrata			
Progetto integrato Porti d'Italia	0,48	2,84	3,32
<i>Porti e intermodalità collegati alle grandi linee di comunicazione europee e nazionali e sviluppo dei porti del Sud</i>	0,48	1,62	2,10
<i>Green Ports e Cold ironing</i>	-	1,22	1,22
Digitalizzazione aeroporti e sistemi logistici	-	0,36	0,36
Totale	0,48	3,20	3,68

La linea di intervento **Progetto integrato Porti d’Italia** prevede, in coerenza con l’Allegato “Italia veloce”:

- **Ultimo miglio** ferroviario e stradale (Porti di Venezia, Ancona, Civitavecchia, Napoli, Salerno);
- **Resilienza** Infrastrutture a cambiamenti climatici (Porti di Palermo, Salerno, Manfredonia, Catania e Venezia);
- **Accessibilità Marittima** (Porti di Vado Ligure, Civitavecchia, Taranto, Marina di Carrara, Napoli e Salerno e Brindisi);
- **Aumento Capacità Portuale** (Porti di Ravenna, Cagliari, La Spezia, Napoli, Trapani e Venezia);
- **Efficientamento energetico e ambientale**: porti dello Stretto di Messina;
- **elettrificazione delle banchine portuali** (Cold ironing), come previsto dalla direttiva 2014/94/UE;
- la **valorizzazione** del ruolo delle Zone Economiche Speciali (**ZES**) vicino alle **aree portuali nel Sud**;
- interventi per lo **sviluppo dei porti minori del Sud** anche in chiave **turistica** per la navigazione da diporto.

La linea di intervento **digitalizzazione degli aeroporti e sistemi logistici** si articola in due progetti:

- il progetto di **Digitalizzazione della catena logistica**, con creazione di piattaforme digitali per la gestione complessiva delle merci, digitalizzazione integrale dei documenti di trasporto e sistemi di AI per la pianificazione ed ottimizzazione dei carichi;
- il Progetto **Digital Innovation dei sistemi aeroportuali** (implementazione su alcuni aeroporti del sistema *Air Traffic Management* di nuova generazione che consente la completa digitalizzazione delle operazioni).

3.2.4 Missione 4 - Istruzione e ricerca

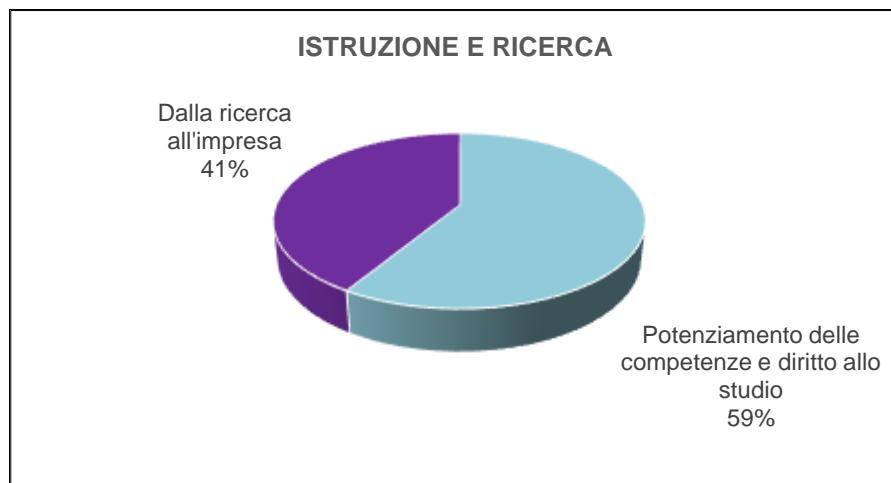
Gli **obiettivi generali** della missione n. 4, **Istruzione e ricerca**, consistono in:

- **colmare il deficit di competenze** che limita il potenziale di crescita del Paese;
- **migliorare i percorsi scolastici e universitari** – anche attraverso l'internazionalizzazione della formazione superiore e la promozione della mobilità di docenti e ricercatori – e **agevolare le condizioni di accesso** degli studenti;
- **rafforzare i sistemi di ricerca** – attraverso il potenziamento della ricerca di base e delle grandi infrastrutture di ricerca, nonché il supporto alla ricerca condotta dai giovani talenti – e la loro **interazione** con le **imprese e le istituzioni**.

Le risorse NGEU complessivamente destinate alla Missione 4 sono pari a **€ 28,49 mld** di euro e sono ripartite in 2 componenti, come evidenziato dalla tabella seguente.

Risorse Missione 4 – Istruzione e ricerca

		Risorse (€/mld)				
Missione 5		In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
	Istruzione e ricerca	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49
4.1	Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72
4.2	Dalla ricerca all'impresa	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77



Le indicazioni europee

Nell'ambito delle **Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2019**, del 5 giugno 2019, la **Raccomandazione n. 2** invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine, tra l'altro, di **migliorare i risultati scolastici**, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le **competenze digitali**.

Al riguardo, il **Considerando n. 19** sottolineava che il **tasso di abbandono scolastico** rimane ben al di sopra della media UE e vi sono **ampie differenze regionali e territoriali** in termini di **risultati scolastici**. In particolare, evidenziava che ulteriori sforzi per attirare, assumere e motivare maggiormente gli **insegnanti** avrebbero potuto contribuire a migliorare i risultati dell'apprendimento. A sua volta, il **Considerando n. 20** sottolineava che l'**istruzione terziaria** risente della mancanza di finanziamenti e delle carenze di **organico**, che la percentuale di laureati rimane modesta, in particolare nei settori scientifici e tecnici, e che l'**istruzione terziaria professionalizzante** è limitata.

La **Raccomandazione n. 3** invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine, tra l'altro, di 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.

Al riguardo, il **Considerando n. 21** sottolineava che la **spesa delle imprese** per la ricerca e lo sviluppo è pari a quasi la metà del livello medio di spesa della zona euro. Il sostegno pubblico alla spesa delle imprese destinata alla ricerca e allo sviluppo rimane modesto, sebbene stia migliorando grazie all'accresciuto ruolo degli incentivi fiscali. Anche la **spesa pubblica** destinata alla ricerca e allo sviluppo è inferiore alla media della zona euro. Per migliorare i risultati dell'Italia in materia di innovazione sono necessari ulteriori **investimenti in attività immateriali**, così come una maggiore **attenzione al trasferimento di tecnologie**, tenendo conto delle debolezze a livello regionale e delle dimensioni delle imprese. Le **misure a sostegno della conoscenza** (come i *cluster* tecnologici) e della cooperazione tra imprese aiutano soprattutto le imprese più piccole ad affrontare le difficoltà e ad aumentare la loro bassa produttività.

Nella **Relazione per paese relativa all'Italia 2020**, del 26 febbraio 2020, la Commissione europea osservava che nel settore dell'**istruzione** l'Italia ha compiuto **progressi limitati** e che non sono state adottate misure significative, al di là dell'assunzione di nuovi insegnanti (con un numero estremamente limitato di assunzioni di insegnanti esperti di tecniche digitali).

Per quanto concerne, gli **Obiettivi di sviluppo sostenibile** delle Nazioni Unite (OSS), la Commissione evidenziava che il conseguimento dell'**Obiettivo n. 4** – dedicato all'Istruzione di qualità e declinato in 10

traguardi – richiede **ulteriori sforzi** in tutti gli ambiti interessati: istruzione di base, istruzione terziaria e apprendimento degli adulti.

Inoltre, la Commissione sottolineava che l'Italia ha compiuto **progressi limitati** anche per quanto riguarda il **tasso di investimenti in ricerca e sviluppo**. Infine, osservava che **il Sud è in ritardo** in termini di ricerca, sviluppo e innovazione, anche a causa delle politiche nazionali, che tendono ad avvantaggiare il Nord.

Nell'ambito delle **Raccomandazioni del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2020**, del 20 maggio 2020, la **Raccomandazione n. 2** invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine, tra l'altro, oltre che di **migliorare le competenze**, comprese quelle **digitali**, anche di rafforzare **l'apprendimento a distanza**.

Al riguardo, nel **Considerando n. 19** si evidenziava come, in un contesto di limitazione della mobilità, in cui le **disparità regionali e territoriali** rischiano di inasprirsi, è particolarmente importante investire nell'**apprendimento a distanza**, nell'**infrastruttura** e nelle **competenze digitali di educatori e discenti**.

La **Raccomandazione n. 3** invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine, tra l'altro, di **concentrare gli investimenti su ricerca e innovazione**.

Al riguardo, nel **Considerando n. 23** si evidenziava come la crisi attuale ha chiaramente dimostrato che è necessario **rafforzare** ulteriormente il rapido **scambio di dati tra ricercatori**, in particolare l'accesso ai risultati senza costi a carico dell'utente e la **scienza aperta**. Quest'ultima, infatti, insieme alla **cooperazione tra scienza e industria**, è uno degli strumenti per portare sul mercato i risultati della ricerca, compresi quelli necessari su vaccini e terapie.

Gli atti di indirizzo parlamentare

Con le **risoluzioni sulle sezioni I e II del DEF**, approvate ad aprile 2020 ([Risoluzione n. 6/00108](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00108](#) del Senato), il Parlamento ha impegnato il Governo a promuovere lo **sviluppo del capitale umano** e a prevedere un articolato Piano nazionale di riforme che, tra le altre misure, includa la revisione e la riqualificazione della spesa pubblica, orientando la stessa verso un **rafforzamento della spesa per l'istruzione scolastica e universitaria**.

Successivamente, il **Programma Nazionale di riforma (PNR) 2020** ha evidenziato innanzitutto la necessità di un **coordinamento** delle **attività di ricerca** del Paese, anche attraverso l'istituenda Agenzia Nazionale per la Ricerca.

Lo stesso PNR aveva preannunciato che era intenzione del Governo utilizzare le risorse del *Next Generation EU* per **aumentare le spese per la ricerca e lo sviluppo**.

In particolare, aveva evidenziato che la maggiore spesa per R&S sarà destinata anche al finanziamento di progetti di ricerca che persegua obiettivi di sostenibilità ambientale e digitalizzazione e che contestualmente abbiano un rilevante effetto sull'**incremento della produttività**.

La necessità di incrementare la spesa per l'istruzione e per la ricerca è stata ribadita nelle **risoluzioni sul** medesimo **PNR**, approvate a fine luglio **2020** ([Risoluzione n. 6/00124](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6/00126](#) del Senato), con le quali, inoltre, il Parlamento ha impegnato il Governo, in particolare, a:

- favorire gli investimenti pubblici e privati per garantire la **messa in sicurezza** degli edifici, con particolare attenzione alla ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di **edifici destinati a scuole e asili nido**;
- garantire la piena ripresa in sicurezza delle attività scolastiche, attraverso il **potenziamento** degli **strumenti tecnologici**, della **connettività** e delle dotazioni materiali, nonché l'**incremento del personale tecnico e del personale docente**.

Nel prosieguo, con le **risoluzioni sulla nota di aggiornamento del DEF**, approvate a ottobre **2020** ([Risoluzione n. 6/00146](#) della Camera dei deputati e [Risoluzione n. 6-00140](#) del Senato), il Parlamento ha impegnato il Governo, in particolare, a:

- migliorare la **qualità dei sistemi di istruzione e formazione**, innalzando la **qualità** degli **ambienti di apprendimento e incrementando il tempo scuola**;
- sostenere la **transizione al digitale della scuola**, attraverso la trasformazione di classi e aule in ambienti di apprendimento innovativi e la creazione di **laboratori** (*digital labs*) per le professioni digitali del futuro, nonché delle strutture amministrative;
- incrementare la spesa per **ricerca**, anche attraverso azioni volte a sostenere i giovani ricercatori.

Da ultimo, con la [risoluzione 6-00138](#), approvata dall'**Assemblea** della **Camera** il 13 ottobre 2020, al termine dell'esame della [relazione della V Commissione](#) (DOC XVI, n. 4) sulla proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), si è impegnato il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella stessa relazione, inclusiva dei rilievi formulati dalle Commissioni permanenti.

Al riguardo, nella [seduta del 29 settembre 2020](#), la **VII Commissione** della Camera, premesso che anche dopo la conclusione dell'arco temporale del PNRR dovrebbe essere garantito il mantenimento in modo permanente

almeno dello stesso livello di spesa per istruzione e ricerca, della media UE, ha rappresentato, tra l'altro, le seguenti esigenze:

- **valorizzare la formazione nella fascia 0-6 anni**, garantendo la presenza di una rete di strutture formative, sia pubbliche, sia private, con adeguati standard di servizio, capillarmente diffusa ed accessibile a tutte le famiglie.;
- **migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione, per rendere più positivi i risultati educativi** con l'aumento del numero di laureati e diplomati, il miglioramento dei risultati nei test internazionali, la diminuzione dell'abbandono scolastico;
- tendere alla **digitalizzazione** dei **processi** e degli **strumenti di apprendimento**;
- **incrementare** il sistema di **formazione professionalizzante terziaria** e **migliorare il raccordo tra scuola e mondo del lavoro**;
- attivare **politiche di lifelong learning**, per favorire l'apprendimento negli adulti;
- **valorizzare la professionalità del personale della scuola**;
- promuovere l'accesso ai corsi di laurea nelle **discipline STEM** (Science, Technology, Engineering and Mathematics), anche migliorando l'insegnamento di queste discipline nelle scuole;
- **agevolare** l'accesso alla formazione superiore degli **studenti meritevoli** provenienti da famiglie disagiate, con interventi tesi a garantire il diritto allo studio che comprendano anche la **realizzazione di infrastrutture di edilizia residenziale** per i fuori sede;
- con riferimento alle **infrastrutture scolastiche e universitarie**, puntare alla loro **riqualificazione** o ricostruzione in chiave di **efficienza energetica e antisismica** e di **cablaggio con fibra ottica**, nonché ad un **rinnovamento complessivo** degli ambienti di apprendimento;
- realizzare un **piano di azioni integrato formazione/cultura** che abbia come finalità principale il **contrastodella povertà educativa e culturale**.

Per quanto riguarda la **ricerca applicata**, la **X Commissione** della Camera, nei [rilievi approvati nella seduta del 29 settembre 2020](#) aveva sottolineato la necessità di strutturare un sistema di “**ricerca di filiera**” per rilanciare il Paese, rafforzando la **sinergiatra università, enti di ricerca e tessuto produttivo**, anche promuovendo le aggregazioni di imprese operanti nelle principali filiere industriali.

Aveva, inoltre, segnalato l'opportunità di **finanziamento di specifiche tecnologie strategiche**, quali ad esempio l'intelligenza artificiale, i *big data*, il *cloud computing* e l'internet delle cose, il *blockchain* e la tecnofinanza.

Altresì, era stata invocata la necessità di creare le condizioni affinché nei territori possano sorgere o potenziarsi insediamenti infrastrutturali in grado

di determinare una **contaminazione tra la formazione terziaria e i laboratori pubblici e privati di ricerca**.

Nella stessa direzione va citata anche l'osservazione volta alla necessità di favorire l'"irrobustimento e la riorganizzazione del sistema della ricerca pubblica e l'allargamento dell'**osmosi tra i settori pubblico e privato** e quella sul **rinvigorimento del sistema formativo nazionale**.

Infine, era stata ribadita la necessità di valorizzazione economica dei brevetti a favore di micro, piccole e medie imprese.

Anche al **Senato**, con la [**risoluzione 6-00134**](#), approvata dall'**Assemblea** il 13 ottobre 2020, al termine dell'esame della [**relazione delle Commissioni riunite 5^a e 14^a**](#) (DOC XVI, N. 3) sulla medesima proposta di [**Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)**](#), si è impegnato il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella stessa relazione, inclusiva dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti.

Al riguardo, nella [**seduta del 6 ottobre 2020**](#), la **7^a Commissione** del Senato ha rappresentato, tra l'altro, le seguenti esigenze:

- prevedere l'utilizzo di consistenti risorse per la **riqualificazione e ricostruzione delle infrastrutture scolastiche e universitarie**, anche al fine di ridurre il **numero di alunni per classe**, nonché per il loro cablaggio con fibra ottica;
- rafforzare le **politiche per l'inclusione scolastica** ed il contrasto ad abbandono e dispersione,;
- investire nell'educazione e nella formazione del **segmento 0-6 anni**, e, in particolare, 3-6 anni, attraverso l'adozione di un piano per la realizzazione di **scuole pubbliche dell'infanzia**;
- investire in azioni di **formazione iniziale e continua del personale scolastico** e in percorsi di **reclutamento** strutturale coerenti con le normative europee;
- potenziare la didattica degli **istituti tecnici e professionali**;
- migliorare l'insegnamento della **matematica** in tutti gli ordini e gradi di scuola, e prevedere tra le **competenze** del «*life long learning*» quelle **digitali e informatiche di base**, a partire dalla formazione primaria;
- attuare azioni volte ad aumentare il **numero di laureati**, agevolando l'accesso alla formazione avanzata degli studenti meritevoli provenienti da famiglie con disagio economico e sociale, attraverso il finanziamento degli istituti di promozione del **diritto allo studio** che comprendano anche la realizzazione di infrastrutture di edilizia residenziale per gli studenti, nonché forme economiche di sostegno alle spese per gli affitti;
- avviare interventi per **rafforzare le competenze dei laureati** e dei dottori di ricerca, senza dimenticare le **filiere creative**, con relativa

- attivazione di **dottorati di ricerca**, e gli interventi volti a contrastare la precarietà dei **giovani ricercatori**;
- investire per lo **sviluppo delle università** inserite in **contesti socio-economici svantaggiati** in vista della progressiva riduzione del gap esistente nei livelli di apprendimento tra Nord e Sud;
 - intraprendere azioni per **rendere attrattivo il sistema nazionale di ricerca**.

Per quanto riguarda la ricerca applicata, la [**relazione delle Commissioni riunite 5^a e 14^a**](#) ha anzitutto ribadito alcuni dei temi presenti nella relazione della V Commissione della Camera sulla scorta dei rilievi della X Commissione.

In particolare, le Commissioni hanno raccomandato un'attività di **sostegno alle start-up ed alle PMI innovative**, per “promuovere le catene strategiche del valore” e “investire nelle tecnologie emergenti e in rilevanti progetti di ricerca e sviluppo, sviluppando al contempo le reti di *competence center* e *digital innovation hub* per assistere la diffusione dell’innovazione”.

Le Commissioni hanno anche fatto un riferimento alle **attività di ricerca nel settore della difesa**, con soluzioni organizzative volte a razionalizzare il comparto della ricerca scientifica e tecnologica della difesa **tramite sinergie** tra le università e i centri di ricerca pubblici e privati, l’industria, le piccole e medie imprese e le *start-up*.

Il contenuto del Piano

Le risorse NGEU complessivamente destinate alla Missione 4 – che, come già detto, sono pari a **€ 28,49 mld** – sono ripartite in **2 componenti**, come evidenziato dalla tabella seguente:

(importi in miliardi di euro)

Missione 4 – Istruzione e ricerca		
1.	Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	16,72
2.	Dalla ricerca all’impresa	11,77
	Totale	28,49

Al riguardo, si evidenzia che – a differenza di quanto indicato nelle pagg. 22, 27, 41 e 166 del documento – le risorse NGEU complessivamente destinate alla Missione 4 sono invece indicate pari a € 28,50 mln a pag. 114 e a € 28,56 mld a pag. 115.

Ogni componente è articolata in progetti, per complessivi **25 progetti**.

Al riguardo, si segnala che a pag. 115 si indica la presenza di “24 progetti”.

Si evidenzia, infine, che, in base al documento, alle risorse sopra indicate si sommano **€ 2,6 mld** di **fondi PON** e **€ 2,95 mld** derivanti dalla **programmazione di bilancio 2021/2026** (cfr. tabelle pagg. 41 e 166).

Potenziamento delle competenze e diritto allo studio

Per realizzare gli obiettivi della componente 1 della missione 4, cui sono destinate complessivamente risorse NGEU per € 16,72 mld, sono previste **tre linee di intervento**, articolate in **13 progetti**, secondo quanto riportato, **in base ai dati presenti nel documento**, nella tabella seguente:

(importi in miliardi di euro)

Componente 1 - Potenziamento delle competenze e diritto allo studio				
		Risorse NGEU	Risorse PON	Risorse programmazione bilancio 2021-2026
1.	Accesso all'istruzione e riduzione dei divari territoriali	9,45	1,05	1,76
1.1.	<i>Alloggi per studenti</i>	1,00		
1.2.	<i>Borse di studio e accesso gratuito all'università</i>	1,35		0,66
1.3.	<i>Fondo Tempo pieno Scuola</i>	1,00	0,30	
1.4.	<i>Riduzione dei divari territoriali nelle competenze e contrasto all'abbandono scolastico</i>	1,50	0,75	0,24
1.5.	<i>Piano Asili Nido e servizi integrati</i>	3,60		0,30
1.6.	<i>Potenziamento scuole dell'infanzia (3-6 anni) e sezioni "primavera"</i>	1,00		0,56
2.	Competenze STEM e multilinguismo	5,02	0,65	0,77
2.1.	<i>Didattica digitale integrata e formazione continua del personale scolastico</i>	0,42	0,40	0,14
2.2.	<i>Competenze STEM e multilinguismo per professori e studenti</i>	1,10	0,25	
2.3.	<i>Scuola 4.0: scuole</i>	3,00		0,63

Componente 1 - Potenziamento delle competenze e diritto allo studio				
	Risorse NGEU	Risorse PON	Risorse programmazione bilancio 2021-2026	
	<i>innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori</i>			
2.4.	<i>Didattica e competenze universitarie avanzate</i>	0,50		
3.	Istruzione professionalizzante e ITS	2,25		
3.1.	<i>Sviluppo e riforma degli ITS</i>	1,50		
3.2.	<i>Formazione professionalizzante e collaborazione università-territori"</i>	0,50		
3.3.	<i>Orientamento attivo nella transizione scuola-università</i>	0,25		
	Totale	16,72	1,70	2,53

Con riferimento ai progetti, si rappresenta quanto segue:

➤ **Linea di intervento 1 - Accesso all'istruzione e riduzione dei divari territoriali**

- si prevede il potenziamento dei **servizi abitativi** destinati agli **studenti fuori sede**, anche finanziando interventi infrastrutturali proposti dalle città metropolitane di riqualificazione di edifici pubblici degradati e inutilizzati per destinarli ad alloggi per studenti a canoni ridotti. Inoltre, si intende aumentare il numero e l'importo delle **borse di studio universitarie** ed estendere la c.d. **no tax area** agli studenti con ISEE inferiore a € **23.500**.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 1, co. 518, della L. 178/2020 (L. di bilancio 2021) ha previsto che alla copertura degli oneri derivanti, negli anni 2021 e 2022, dall'incremento del FFO, per € 165 mln annui, al fine di ampliare il numero degli studenti che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale, si provvede a valere sulle risorse del Programma Next Generation EU. Infine, si annuncia l'intenzione di riformare il sistema delle **tasse scolastiche** a favore di studenti meritevoli e bisognosi;

- si intende ampliare le opportunità di accesso all'istruzione e **contrastare la povertà educativa**. Si intende, altresì, istituire un **Fondo per la riduzione dei gap** dell'istruzione e per facilitare la **diffusione del tempo pieno**. Più nello specifico, si prevede un **Piano per il potenziamento delle competenze di base** che comporterà, fra l'altro, interventi di

supporto del dirigente scolastico con tutor esterni, la disponibilità, nei casi più critici, di almeno un docente in più per ciascuna disciplina e per almeno un biennio, azioni di tutoraggio e di formazione per i docenti, un portale nazionale per la formazione on line.

- **aumentare** l'offerta di **asili nido e servizi per l'infanzia**, distribuendola in maniera equilibrata sul territorio nazionale, e superare, **entro il 2026**, il target del **33%** di copertura fissato per la prima infanzia (0-3 anni) dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002.

Si evidenzia, inoltre, che, ai fini indicati, saranno incrementate le risorse del **Fondo asili nido e scuole dell'infanzia** istituito presso il Ministero dell'interno dalla L. di bilancio 2020 (L. 160/2019), e destinato ad opere pubbliche di **massa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione** di edifici di proprietà dei comuni, finalizzando la quota aggiuntiva esclusivamente agli asili nido. Infine, si intende investire su realizzazione, riqualificazione e messa in sicurezza delle scuole dell'infanzia e sulla costruzione dei **poli per l'infanzia** di cui al d.lgs. 65/2017.

➤ **Linea di intervento 2 – Competenze STEM e multilinguismo**

- si intende realizzare un sistema per lo sviluppo professionale continuo di tutto il personale scolastico, nonché un sistema digitale che documenti le esperienze e la formazione (**portfolio delle professionalità** “Open badge”).

I moduli formativi – erogati da una (nuova) **Scuola di alta formazione** rivolta a tutto il personale scolastico – comporteranno l'acquisizione di **crediti formativi professionali spendibili per l'avanzamento di carriera**.

Si intuirebbe che la Scuola farà capo a università e INDIRE.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di una esplicitazione.

Si intende, altresì, investire sulle competenze digitali del personale e degli studenti per promuovere lo sviluppo della didattica digitale integrata e adottare i **curricula digitali**;

- si intende rafforzare le **competenze STEM** e quelle **digitali** degli studenti in tutti i gradi di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, attraverso un apposito intervento di riforma. Per quanto concerne il rafforzamento delle competenze **multilinguistiche**, si estenderanno, in particolare, le azioni di mobilità per l'apprendimento relative a Erasmus per il periodo 2021-2027. Sarà anche realizzato un sistema di monitoraggio digitale delle competenze linguistiche;

- si intende promuovere il **potenziamento** della **digitalizzazione** delle scuole, la realizzazione di **ambienti di apprendimento innovativi**, la trasformazione digitale dell’organizzazione scolastica, ricomprendendo azioni per il **cablaggio** interno delle scuole, l’attivazione nelle scuole superiori di **laboratori** sulle nuove professioni connesse all’intelligenza artificiale, alla robotica e alla digitalizzazione, anche favorendo la collaborazione fra pubblico e privato.

In argomento, per completezza, si veda anche quanto presente nella Missione 2 - Componente 2.3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.

In particolare, uno dei progetti della Componente indicata riguarda il **risanamento strutturale** degli **edifici scolastici**, con una destinazione di **€ 6,42 mld.**

Un ulteriore progetto riguarda la **realizzazione di nuove scuole**, con una destinazione di **€ 0,80 mld.**

Peraltro, nella descrizione dei due interventi si fa riferimento anche alla **digitalizzazione** degli ambienti di apprendimento, attraverso il cablaggio interno e, per il primo intervento, anche ad un incremento della sicurezza sismica;

- si intende finanziare iniziative in tema di: innovazione digitale nella formazione superiore, anche a vantaggio dei percorsi di *life long learning* e in collaborazione con le imprese; cultura dell’innovazione, potenziando il ruolo delle Scuole superiori universitarie; internazionalizzazione.

➤ **Linea di intervento 3 – Istruzione professionalizzante e ITS**

- si intende **incrementare** l’offerta formativa degli **ITS**, rafforzandone le dotazioni strumentali e logistiche e incrementando la partecipazione delle imprese. Si intende, altresì, attivare una **piattaforma digitale nazionale** che consenta agli studenti di conoscere le **offerte di impiego** per chi consegue il titolo di studio. Infine, si prevede un’**integrazione** dei percorsi degli **ITS** con i percorsi universitari delle **lauree professionalizzanti**, anch’essi da **incrementare**;
- si prevede un programma di **orientamento attivo** verso le opportunità di formazione universitaria, attraverso **corsi brevi** erogati da docenti universitari e insegnanti scolastici. In tale contesto, si prevedono iniziative di orientamento al quarto ed al quinto anno delle scuole superiori per avvicinare le ragazze alle opportunità offerte dalle discipline **STEM** e dalle discipline legate al digitale.

In affiancamento ai progetti, si prevedono, per quanto non già indicato, ulteriori **interventi di riforma**.

In particolare, si prevede:

- la riforma del sistema di **reclutamento** dei **docenti**, rafforzando l'anno di formazione e prova;
- la riforma degli **istituti tecnici e professionali**, allineando i curricula alla domanda proveniente dai territori produttivi del Paese e orientando il modello verso l'innovazione introdotta da Industria 4.0;
- l'introduzione di **lauree abilitanti** all'esercizio delle professioni. Al riguardo, si ricorda che il Governo ha già presentato alla Camera l'A.C. 2751, collegato alla manovra di bilancio;
- la riforma delle **classi di laurea**, ampliando quelle professionalizzanti e rimuovendo i vincoli nella definizione dei crediti formativi da assegnare ai diversi ambiti disciplinari, in un'ottica di rafforzamento delle competenze multidisciplinari;
- la riforma dei **dottorati di ricerca**, semplificando le procedure per il coinvolgimento di imprese e centri di ricerca e rafforzando le misure dedicate alla costruzione di percorsi di dottorato non finalizzati alla carriera accademica;
- l'innovazione del quadro normativo in materia di **edilizia universitaria** e di erogazione di **borse di studio**.

Rispetto agli impegni assunti dal Governo con la già citata [risoluzione 6-00138](#) approvata dall'Assemblea della Camera, non si riscontrano riferimenti all'allineamento delle retribuzioni dei docenti alla media dei Paesi UE.

Rispetto agli impegni assunti dal Governo con la già citata [risoluzione 6-00134](#), approvata dall'Assemblea del Senato, non si riscontrano riferimenti al rafforzamento degli strumenti di sostegno a disabilità e fragilità e ad investimenti per lo sviluppo delle università inserite in contesti socio-economici svantaggiati.

Dalla ricerca all'impresa

Per realizzare gli obiettivi della componente 2 della missione 4 – cui, come già detto, sono destinate complessivamente risorse NGEU per € 11,77 mld –, sono previste **due linee d'intervento**, che si concretizzano in **12 progetti**, secondo quanto riportato nella tabella seguente:

(importi in miliardi di euro)

Componente 2 - Dalla ricerca all'impresa			
	Risorse NGEU	Risorse PON	Risorse programmazione bilancio 2021-2026
1. Rafforzamento di Ricerca	7,29	0,20	0,42

Componente 2 - Dalla ricerca all'impresa				
		Risorse NGEU	Risorse PON	Risorse programmazione bilancio 2021-2026
	e Sviluppo e delle iniziative IPCEI			
1.1.	<i>Partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base</i>	1,61		
1.2.	<i>Finanziamento giovani ricercatori</i>	0,60	0,20	
1.3.	<i>Accordi per l'Innovazione</i>	0,70		
1.4.	<i>IPCEI, Partenariati in ricerca e Innovazione</i>	1,00		
1.5.	<i>Fondo programma nazionale della ricerca</i>	0,85		
1.6.	<i>Nuovi PRIN - Ricerche su temi di rilevante interesse nazionale</i>	0,95		
1.7.	<i>Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca</i>	1,58		0,42
2.	Trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione	4,48	0,70	
2.1.	<i>Ecosistemi dell'innovazione e campioni territoriali di R&S</i>	1,30		
2.2.	<i>Potenziamento strutture di ricerca e creazione di campioni nazionali di R&S su Key Enabling Technologies (Agritech, Fintech, IA, Idrogeno, Biomedics)</i>	1,60		
2.3.	<i>Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria</i>	0,50	0,40	
2.4.	<i>Dottorati innovativi per le imprese e immissione di ricercatori nelle imprese</i>	0,60	0,10	
2.5.	<i>Dottorati e ricercatori green e innovazione</i>	0,48	0,20	
	Totale	11,77	0,90	0,42

Con riferimento ai progetti, si rappresenta quanto segue:

➤ **Linea di intervento 1 - Rafforzamento di Ricerca e Sviluppo e delle iniziative IPCEI**

- Si prevede il **potenziamento** delle **grandi infrastrutture di ricerca**;
- si prevedono **partenariati** allargati – estesi a università, centri di ricerca e imprese – per lo sviluppo di progetti di ricerca orientati alle sfide strategiche di innovazione; In particolare, si fa riferimento a 10 missioni. *Si valuti l'opportunità di chiarire il riferimento alle 10 missioni che, in base al testo, dovrebbero “coprire l'intero spettro del livello di maturità tecnologica”;*
- si prevede il finanziamento di progetti di ricerca di **giovani ricercatori per 5 anni** e un programma di periodi di **breve mobilità per ricerca o didattica** di docenti universitari presso altre sedi, incentivando lo scambio presso le sedi meno favorite o all'estero;
- si prevedono investimenti da parte degli atenei in **nuove posizioni di ricercatore a tempo determinato**;
- si prevede il finanziamento di **accordi per l'innovazione**. In particolare, lo strumento riguarda progetti di ricerca e sviluppo con soluzioni innovative di alto profilo, tramite la collaborazione con centri di trasferimento tecnologico, organismi di ricerca e di diffusione della conoscenza;
- si prevedono incentivi alla partecipazione delle imprese italiane alle “catene strategiche del valore” attraverso iniziative quali **IPCEI** e a **Partenariati in ricerca e Innovazione** – Horizon Europe. Gli importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) consentono di riunire conoscenze, competenze, risorse finanziarie e attori economici di tutta l'Unione, al fine di ovviare ai gravi fallimenti sistematici o del mercato e alle sfide sociali che non potrebbero altrimenti essere affrontati.
- si prevede il finanziamento del **Fondo programma nazionale della ricerca 2021-2027**, dei **nuovi PRIN**, con la previsione di finanziare progetti di ricerca triennali con interazioni tra università ed enti di ricerca, e del **Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca**, in particolare nel Mezzogiorno.

In affiancamento ai progetti, con **iniziativa di riforma**, si intende favorire: l'integrazione e la semplificazione degli **strumenti di incentivazione e agevolazione**; la maggiore **apertura** del sistema scolastico e universitario **al mondo delle imprese**, anche attraverso una

modifica dei centri di trasferimento tecnologico presso gli atenei; la maggiore attrattività delle posizioni di ricercatore.

➤ **Linea di intervento 2 - Trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione:**

La seconda linea di intervento è rivolta “a potenziare il sistema di produzione dei risultati scientifici migliorando la competitività delle istituzioni di ricerca. Si introducono “ecosistemi dell'innovazione”, ovvero una rete di istituti di ricerca applicata sparsi in tutto il territorio italiano, attraverso un finanziamento pubblico-privato, volto ad assicurare la piena osmosi tra ricerca e sua applicazione industriale.

Sono inoltre contemplati investimenti per il potenziamento di strutture di ricerca e la creazione di “reti nazionali” di R&S su alcune tecnologie abilitanti (*Key Enabling Technologies*, su cui vedi più avanti).

Con riferimento ai progetti, si rappresenta quanto segue:

- con riferimento al progetto "Ecosistemi dell'innovazione" e "campioni territoriali di R&S", ci si propone di finanziare la creazione di 20 "campioni territoriali di R&S" (*sembrerebbe di capire, con tendenziale ripartizione regionale*) legati alle vocazioni produttive e di ricerca di un territorio, che partendo da una Università o un centro di ricerca, favoriscano il collegamento tra ricerca e industria.
La strutturazione degli "innovation ecosystem" consiste nella realizzazione di nuove infrastrutture digitali con erogazione di servizi alle imprese e alle strutture di ricerca, valorizzando forme di partenariato pubblico privato (PPP) per realizzare infrastrutture duali (utilizzate dalle strutture pubbliche e dalle imprese) di ricerca e innovazione.
- con riferimento al progetto “Potenziamento strutture di ricerca e creazione di “campioni nazionali di R&S” su alcune *Key Enabling Technologies*”, si propone il finanziamento di 7 centri di eccellenza in altrettanti domini tecnologici di frontiera. La metà degli investimenti saranno localizzati al Sud.

Si tratta del:

1. Centro Nazionale per l'intelligenza artificiale (l'Istituto avrà sede a Torino)
2. Centro Nazionale di Alta Tecnologia ambiente ed energia
3. Centro Nazionale di Alta Tecnologia *quantum computing*
4. Centro Nazionale di Alta Tecnologia per l'Idrogeno
5. Centro Nazionale di Alta Tecnologia per il Biofarma
6. Centro Nazionale Agri-Tech (il Polo Agri-Tech avrà sede a Napoli)

7. Centro Nazionale Fintech (il Polo avrà sede a Milano)

La Commissione europea definisce le tecnologie abilitanti come tecnologie "ad alta intensità di conoscenza e associate ad elevata intensità di R & S, a cicli d'innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati. Rendono possibile l'innovazione nei processi, nei beni e nei servizi in tutti i settori economici e hanno quindi rilevanza sistematica. Sono multidisciplinari, interessano tecnologie di diversi settori e tendono a convergere e a integrarsi. Possono aiutare i leader nelle tecnologie di altri settori a trarre il massimo vantaggio dalle loro attività di ricerca". Ne sono esempi tipici la microelettronica e la nanoelettronica;

- con riferimento al progetto Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria, ci si propone il finanziamento dei centri incaricati della erogazione alle imprese di servizi tecnologici avanzati e servizi innovativi qualificanti di trasferimento tecnologico;

Il documento segnala risorse per 400 milioni provenienti dal PON in favore di progetti di investimento innovativi per le piccole e medie imprese;

- con riferimento al progetto Dottorati innovativi per le imprese e immissione di ricercatori nelle imprese, l'intento è quello di finanziare il potenziamento delle competenze di alto profilo, in modo particolare nelle aree delle *Key Enabling Technologies*, attraverso l'istituzione di programmi di dottorato dedicati e incentivi all'assunzione di ricercatori precari *junior* da parte delle imprese.

È, inoltre, prevista, la creazione di un *hub* finalizzato a supportare il trasferimento tecnologico dalla ricerca all'economia reale e la valorizzazione economica della ricerca prodotta dai dottorati industriali; Questo intervento beneficia di risorse complementari per 100 milioni dai progetti PON.

- con riferimento al progetto Dottorati e ricercatori *green* e innovazione, si prevede l'attivazione di percorsi di dottorato coerenti con le strategie di ecosostenibilità e di innovazione e digitalizzazione, finanziati con risorse REACT-EU per 480 milioni di euro, cui si aggiungono 200 milioni per interventi all'interno dei progetti PON.

Nell'ambito di questa linea è inoltre presente il progetto "investimenti innovativi PMI" da 400 milioni di euro all'interno dei PON.

3.2.5 Missione 5 – Inclusione e coesione

Accanto alla transizione verde e digitale, la **crescita inclusiva e la coesione sociale e territoriale** costituiscono i due **pilastri fondamentali** della programmazione e del contenuto dei PNRR nazionali. Nella logica del programma *Next Generation EU*, infatti, lo sviluppo sostenibile è indissolubilmente legato alla riduzione strutturale delle asimmetrie e delle disuguaglianze, fra le aree geografiche e fra le persone.

Nelle ***Country Specific Recommendations*** del **20 maggio 2020**, la Commissione Europea ha sottolineato le disparità economiche e sociali e il divergente potenziale di competitività dell’Italia, ponendo l’attenzione sulla necessità di un rafforzamento dei servizi essenziali e della protezione sociale, oltre che sull’integrazione nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani inattivi.

La **Missione n. 5** riveste un ruolo rilevante nel perseguitamento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all’**empowerment femminile** e al **contrastò alle discriminazioni di genere**, di **incremento** delle competenze e delle **prospettive occupazionali dei giovani**, di potenziamento delle **infrastrutture sociali** anche lo scopo di superare i divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l’equità sociale, di **riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno**.

Il Piano sottolinea che tali priorità non sono affidate a singoli interventi circoscritti in specifiche componenti, ma sono **perseguite in tutte le missioni** del Piano medesimo.

La Missione si esplica in **3 linee di azione (componenti)**, ciascuna delle quali sarà accompagnata da una serie di riforme di sostegno.

1. La prima componente, “**Politiche per il lavoro**”, si concretizza principalmente nella revisione strutturale delle politiche attive del lavoro;
2. La seconda componente, “**Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore**”, mira a supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, a sostenere le famiglie e la genitorialità, con l’obiettivo del potenziamento della quantità e qualità delle infrastrutture sociali.
3. La terza componente, “**Interventi speciali di coesione territoriale**”, prevede il rafforzamento di interventi speciali in specifici ambiti territoriali: le aree interne del Paese, i territori colpiti dai terremoti, i contesti urbani da rigenerare mediante l’innovazione tecnologica e sociale nelle regioni del Mezzogiorno.

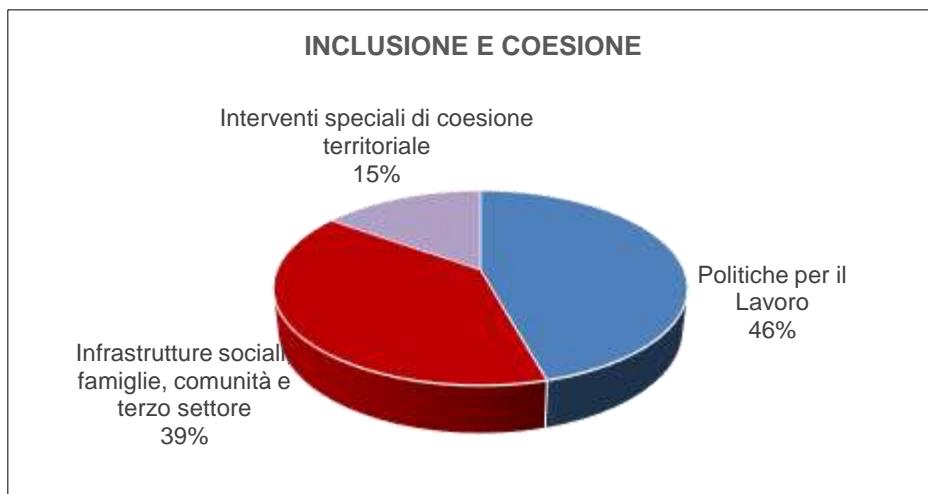
Le risorse impiegate nella Missione 5 sono pari a circa **27,6 miliardi** di euro, ripartite tra le tre componenti come indicato nella tabella che segue:

Risorse Missione 5 - Inclusione e coesione

		Risorse (€/mld)				
	Missione 5	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
	INCLUSIONE E COESIONE	4,10	17,18	21,28	6,35	27,63
5.1	Politiche per il lavoro	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62
5.2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3,30	7,15	10,45	0,38	10,83
5.3	Interventi speciali di coesione territoriale	-	4,18	4,18	-	4,18

Come esposto nella Tabella, per la realizzazione degli interventi inseriti nella missione, in quanto finalizzata a colmare i divari di genere, generazionali e territoriali, un importante **apporto finanziario** è fornito dalle risorse del **React-EU**, con un importo pari a oltre 6,3 miliardi di euro.

Come esplicitato nel Piano, infatti, la programmazione di REACT-EU – Programma che nell’ambito del *Next Generation EU* costituisce il meccanismo ponte tra l’attuale politica di coesione e la nuova programmazione 2021-27 - integra la strategia del PNRR, secondo i principi di complementarietà e di addizionalità rispetto al RRF, contribuendo alla realizzazione degli interventi mirati alle transizioni verde e digitale e al perseguitamento contestuale degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno, in coerenza con gli obiettivi definiti nel Piano Sud 2030.



Le risorse relative al **RRF** (dispositivo per la ripresa e la resilienza), pari a **21,28 miliardi** di euro, sono allocate per la gran parte su **progetti “nuovi”** (circa 17,2 miliardi) e per 4,1 miliardi complessivi su progetti **“in essere”**, inerenti interventi già autorizzati da norme vigenti, che riceveranno, grazie

alla loro collocazione all'interno del PNRR, una significativa **accelerazione dei profili temporali di spesa e quindi di realizzazione**.

Come sottolineato nella bozza di PNRR, la scelta di impiegare una parte dei fondi del PNRR per il finanziamento di alcune politiche e di singoli progetti già in essere, in linea con quanto previsto nei Regolamenti europei, è considerata necessaria dal Governo al fine di assicurare la compatibilità con gli obiettivi di sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo indicati nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF).

Va evidenziato, inoltre, che, per il perseguitamento degli obiettivi della missione 5, il Piano considera anche le risorse derivanti dalla **programmazione nazionale di bilancio per il periodo 2021-2026**, che **concorrono al finanziamento** della strategia di riforme e investimenti delineata nel PNRR (cfr. la **Tavola 2.1**, di pag. 164-167).

Nella tavola, con riferimento agli interventi della Missione 5, le risorse della programmazione nazionale di bilancio sono indicate in circa **55,4 mld** di euro, che concorrono, dunque, a quelle impiegate dal **PNRR** (pari come detto a **27,63 mld** di euro).

Nel complesso, pertanto, aggiungendo al RRF e al REACT-EU le risorse della programmazione nazionale di bilancio per il 2021-2026, le risorse complessive dedicate alla **Missione 5** del PNRR nel periodo 2021-2026 raggiungono un importo pari a **85 miliardi** di euro (cfr. la Tavola 2.1, pag. 166).

Relativamente **all'impatto** degli interventi previsti nell'ambito della **missione 5 sulle tre priorità trasversali** del Piano (divari di genere, giovani e sud), le ricadute più rilevanti si stimano sul tasso di occupazione. Secondo quanto riportato nella bozza di PNRR in esame, gli effetti di questa missione nel suo complesso comporteranno un miglioramento dei seguenti **indicatori**:

- dotazione di servizi pubblici essenziali nelle aree marginalizzate,
- investimenti in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno,
- divari territoriali dei tassi di occupazione e di disoccupazione,
- tasso di occupazione femminile, pari al solo 50,1% nel 2019, e di quasi 18 punti percentuali inferiore a quello maschile,
- gap nel tasso di occupazione fra donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e donne senza figli: per le prime tale tasso è pari al solo 74,3% delle seconde,
- tasso di disoccupazione giovanile, che è pari al 29,2% per giovani compresi fra i 15-24 anni di età e al 14,8% per quelli fra i 25 e i 34 anni,
- incidenza dei Neet fra i giovani: pari al 27,9% delle donne e al 19,9% degli uomini,
- tasso di occupazione al Sud che è pari al 44,8% contro il 67,9% del nord,
- saldo migratorio netto dal sud che negli ultimi 20 anni è stato di circa 1 milione di persone,

- la quota di 18-24enni italiani che possiede al più un titolo secondario inferiore ed è già fuori dal sistema di istruzione e formazione è pari al 13,5% (561mila giovani), un valore più elevato del benchmark europeo fissato al 10%.

5.1 Politiche per il lavoro

Le indicazioni europee

Per quanto concerne la componente 5.1 Politiche per il lavoro, il Consiglio dell'Unione europea, con le raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha più volte invitato il nostro Paese ad intensificare le politiche attive del lavoro e ad introdurre meccanismi volti a favorire l'inserimento di donne e giovani nel mercato del lavoro.

Nelle **Raccomandazioni n. 2 del 2019** e **n. 2 del 2020**, il Consiglio ha raccomandato, rispettivamente, di garantire l'efficace integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali, favorendo in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili, nonché di implementare forme di sostegno attivo all'occupazione, anche al fine di elevare la capacità di collocamento da parte dei servizi pubblici per l'impiego e integrarli meglio con i servizi sociali, l'apprendimento degli adulti e la formazione professionale.

La Commissione europea, nella **Relazione per Paese relativa all'Italia 2020** (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020 ha preso atto che si sono verificati progressi per quanto riguarda l'effettiva integrazione tra le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali, coinvolgendo soprattutto i gruppi vulnerabili, rilevando, invece, progressi limitati per quanto riguarda il sostegno alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale.

In questa sede, appare opportuno ricordare, in materia previdenziale, la **Raccomandazione n. 1 del 2019**, che chiedeva all'Italia di **attuare pienamente le passate riforme pensionistiche** al fine di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita. In relazione alla suddetta parte della Raccomandazione n. 1, la citata Relazione per Paese non rilevava alcun progresso nella riduzione del peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica. Successivamente, con il PNR 2020 il Governo si è impegnato a rafforzare la sostenibilità, anche di lungo periodo, del sistema previdenziale e della previdenza complementare, al fine di limitarne il peso sul debito pubblico.

Si rileva che il profilo della sostenibilità dei costi del sistema previdenziale non è considerato tra le priorità strategiche della programmazione del Recovery.

Gli atti di indirizzo parlamentare

Per quanto riguarda la componente 5.1 Politiche per il lavoro, preliminarmente si evidenzia che gli obiettivi della componente medesima – relativi principalmente al rafforzamento delle politiche attive e alla previsione di misure che garantiscano una maggiore occupabilità, in particolare delle donne e dei giovani - sono in larga parte coincidenti con quelli manifestati dal Governo nel Piano nazionale di riforma e dal Parlamento nei relativi atti di indirizzo.

Nel dettaglio, nel [**PNR 2020**](#) il Governo ha annunciato l'impegno ad avviare **una riqualificazione dei servizi e delle politiche del lavoro** per migliorare l'occupazione e l'occupabilità delle persone - soprattutto dei giovani (in particolare i NEET), delle donne e dei gruppi vulnerabili - nonché per contrastare i fenomeni di povertà, portando a compimento il processo di modernizzazione del mercato del lavoro avviato nel corso del 2019, in particolare attraverso l'introduzione del Reddito di cittadinanza. In tale contesto, si inseriscono, tra l'altro, l'attuazione del piano straordinario di **potenziamento dei centri per l'impiego** e delle politiche attive del lavoro, la prosecuzione della sperimentazione dell'**assegno di ricollocazione**, nonché l'estensione della disciplina del lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione organizzate mediante le **piattaforme digitali**.

In occasione della discussione parlamentare sul PNR, l'Assemblea della Camera ha approvato la [**Risoluzione n. 6-00124**](#) che impegna il Governo a proseguire il lavoro intrapreso per l'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali per il contrasto al lavoro sommerso e per l'incentivazione e la valorizzazione del lavoro femminile e giovanile, nonché a proseguire l'azione di tutela del lavoro autonomo.

Impegni analoghi sono contenuti nella [**Risoluzione sulla NadeF n. 6-00146**](#), approvata dalla Camera lo scorso 14 ottobre 2020.

La proposta di **Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**, presentata il 15 settembre 2020 alle Camere, conferma gli obiettivi già indicati dal PNR, ad eccezione di quelli relativi alla sostenibilità della spesa pensionistica nel medio e lungo periodo.

Nella **Relazione della V Commissione Bilancio della Camera e nella Risoluzione approvata dalla Camera sulle linee guida del PNRR n. 6-00138**, si ribadisce la necessità di procedere ad un rafforzamento delle politiche attive e ad un incremento dell'occupazione femminile, come più volte richiesto dal Consiglio dell'UE con le Raccomandazioni e ribadito in sede di PNR e di NadeF dal Governo. Su tali aspetti, la Relazione della V Commissione ha rilevato, altresì, l'opportunità di una più ampia diffusione degli strumenti diretti alla conciliazione vita-lavoro, nonché al recupero dei NEET, mentre la Risoluzione approvata dalla Camera impegna il Governo

anche ad una valutazione, in sede di progettazione e monitoraggio, dell'impatto di genere di tutti i progetti. Tale ultimo aspetto è stato sottolineato anche nella **Relazione delle Commissioni 5^a e 14^a del Senato**, al fine di garantire l'efficace perseguitamento degli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un recentissimo intervento dell'**ISTAT**¹² sottolinea che “i dati sull’occupazione femminile in Italia permangono preoccupanti se confrontati con quelli del resto d’Europa. Nonostante il livello di istruzione femminile sia sensibilmente maggiore di quello maschile, il tasso di occupazione è molto più basso (nel II trimestre 2020 è il 48,4% contro il 66,6% maschile) e il divario di genere è più marcato rispetto alla media Ue (61,7% contro 72,1%) e agli altri grandi paesi europei”.

Il contenuto del Piano

Per la componente 5.1 Politiche per il lavoro **il PNRR impiega risorse per un totale di 12,62 mld di euro** - destinate per la maggior parte all'intervento Politiche del lavoro e sostegno all'occupazione (7,50 mld) - suddivise come indicato nella Tabella seguente:

Le risorse per gli interventi della componente 5.1 Politiche per il lavoro	In essere (a)	Nuovi (b)*	Totale (c)=(a)+(b)	React-EU (d)	Totale NGEU (c)+(d)
Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	0,40	5,60	6,00	1,50	7,50
<i>Politiche attive del lavoro e formazione</i>	0,40	2,60	3,00	0,50	3,50
<i>Sostegno all'imprenditoria femminile</i>	-	0,40	0,40	-	0,40
<i>Apprendistato duale</i>	-	0,60	0,60	-	0,60
<i>Piano nuove competenze</i>	-	2,00	2,00	1,00	3,00
Fiscalità di vantaggio per il lavoro al sud e nuove assunzioni di giovani e donne	-	-	-	4,47	4,47
Servizio civile universale	0,40	0,25	0,65	-	0,65
TOTALE	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62

* (b) include risorse FSC già previste, da finalizzare agli specifici interventi

¹² Si veda la [Memoria scritta](#) dell'Istituto nazionale di statistica depositata il 12 novembre 2020 presso la XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera in relazione all'esame delle proposte di legge 1818 (Murelli) e 1885 (De Maria) in materia di lavoro, occupazione e produttività.

Il Piano riporta anche le risorse impiegate dalla programmazione di bilancio per il 2021-2026 per il perseguimento degli obiettivi della componente in commento, pari a 24,70 mld di euro, di cui la quasi totalità (26,65 mld) destinate alle misure di decontribuzione per i giovani, le donne ed il Sud, parzialmente finanziate attraverso il REACT-EU (nella misura di 4,7 mld) (cfr. la Tavola 2.1, pag. 164-167).

La componente “Politiche per il lavoro” in commento **persegue i seguenti obiettivi**:

- **sostenere i livelli di occupazione**, in particolare quella giovanile, attraverso la definizione e l'ampliamento di misure di politica attiva del lavoro;
- **ridurre il disallineamento tra le competenze** in possesso dei lavoratori e quelle richieste dalle imprese attraverso la predisposizione di un Piano nazionale delle nuove competenze;
- far fronte alle esigenze di formazione e lavoro per i giovani con **l'apprendistato duale** per i giovani;
- **promuovere l'autoimprenditorialità delle donne** con il sostegno all'imprenditorialità femminile;
- **potenziare il Servizio civile universale** per i giovani nella fascia tra i 18 e i 28 anni.

Per il perseguimento di tali obiettivi il Piano predispone determinate **linee di intervento**.

In primo luogo, si provvede ad una **revisione strutturale delle politiche attive** del lavoro – per la quale sono assegnati **7,50 mld** di euro – in particolare attraverso le seguenti azioni:

- **l'istituzione di un Programma nazionale** denominato GOL (**Garanzia di occupabilità dei lavoratori**) che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale che associa la profilazione dei servizi al lavoro alla formazione;
Si ricorda che la legge di bilancio 2021 ha destinato a tale Programma parte delle risorse del Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU, istituito dalla medesima legge di bilancio, nella misura di 233 mln di euro per il 2021.
- **il rafforzamento dei centri per l'impiego** e della loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati;
- **lo sviluppo di un Piano nazionale nuove competenze**, un sistema permanente di formazione, anche attraverso la valorizzazione degli strumenti esistenti che utilizzano modalità di apprendimento duale e l'istituzione di partenariati pubblico – privati. Per i lavoratori occupati è istituito il Fondo nuove competenze per permettere alle aziende di

rimodulare l'orario di lavoro dei lavoratori al fine di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali;

Il predetto Fondo nuove competenze è stato istituito, presso l'ANPAL, dal Decreto Rilancio (art. 88 del D.L. 34/2020). L'operatività del Fondo per le suddette finalità, inizialmente limitata al 2020, è stata successivamente estesa anche al 2021 dal Decreto Agosto (art. 4 del D.L. 104/2020).

- **il potenziamento del sistema duale** con l'obiettivo di rendere sempre più sinergici i sistemi d'istruzione e formazione con il mercato del lavoro, nell'ottica di favorire l'occupabilità dei giovani tramite l'acquisizione di nuove competenze;
- **il sostegno all'imprenditoria femminile**, attraverso la sistematizzazione degli attuali strumenti di sostegno all'avvio e alla realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile già costituite e operanti, nonché l'affiancamento di misure di accompagnamento allo strumento del "Fondo a sostegno dell'imprenditoria femminile" già previsto nella legge di bilancio 2021.

Si ricorda che l'articolo 1, commi da 97 a 106, della legge di bilancio 2021 disciplinano il **"Fondo a sostegno dell'impresa femminile"**, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, istituito al fine di promuovere e sostenere anche con contributi a fondo perduto l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile, nonché di effettuare attività di promozione dei valori dell'imprenditoria tra la popolazione femminile. È stato poi istituito, presso il MISE, il **Comitato Impresa Donna**, con il compito, tra gli altri, di formulare raccomandazioni sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia.

Il medesimo articolo, ai commi 107 e 108, contiene misure per la promozione dell'attività di *venture capital* in favore di progetti di imprenditoria femminile ad elevata innovazione, con uno stanziamento dedicato pari a 3 milioni di euro per l'anno 2021.

Altra linea di intervento è costituita dalle misure di **decontribuzione per il lavoro al sud e per le nuove assunzioni di giovani e donne**.

In merito alle suddette decontribuzioni si ricorda che la legge di bilancio 2021 ha previsto:

- l'estensione **anche al biennio 2021-2022 dello sgravio contributivo triennale** per le **assunzioni a tempo indeterminato di soggetti fino a 35 anni** di età;
- in via sperimentale per il biennio 2021-2022, l'estensione a tutte le assunzioni di donne, effettuate nel medesimo biennio, dello sgravio contributivo previsto a regime solo per le assunzioni di donne in determinate condizioni, al contempo elevando, limitatamente al suddetto

biennio, dal 50 al 100 per cento la riduzione dei contributi a carico del datore di lavoro;

- l'estensione sino al 2029 dell'esonero contributivo parziale (cd. Decontribuzione Sud), previsto in favore dei datori di lavoro privati che operano nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia (regioni che, con riferimento al 2018, presentano un PIL pro capite non superiore al 90 per cento di quello medio dei 27 Paesi UE). La misura dell'esonero è rimodulata con riferimento alle diverse annualità.

Tra le linee di intervento, al fine di migliorare l'occupazione e l'occupabilità soprattutto giovanile, il Piano inserisce anche il **potenziamento del Servizio civile universale**.

In base a quanto riportato nel Piano, la componente 5.1 della Missione 5 comporterà un miglioramento di alcuni indicatori, tra cui:

- tasso di disoccupazione giovanile;
- tasso di occupazione femminile;
- divari territoriali dei tassi di occupazione e di disoccupazione;
- tasso di occupazione al sud.

Le misure delineate dalla componente in esame appaiono in linea con quanto richiesto all'Italia dal Consiglio dell'UE attraverso le richiamate Raccomandazioni n. 2 del 2019 e n. 2 del 2020.

Tra gli obiettivi strategici del PNRR non viene, invece, in considerazione quanto chiesto dal Consiglio dell'UE all'Italia con parte della Raccomandazione n. 1 del 2019 in ordine alla **piena attuazione delle passate riforme pensionistiche**, al fine di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

In materia previdenziale, si segnala che la Relazione della V Commissione Bilancio della Camera chiedeva al Governo di intervenire in materia previdenziale, in particolare al fine di assicurare un più elevato equilibrio tra tutti gli interessi coinvolti, sia di carattere economico-finanziario generale sia di carattere esistenziale e personale, in una prospettiva che tenga conto anche delle specificità di genere.

In funzione di questo aspetto, si rileva che il Governo ha già intrapreso un confronto con le parti sociali in vista della conclusione della sperimentazione di 'Quota 100', (che la legislazione vigente fissa per fine 2021), valutando le scelte in materia alla luce della sostenibilità del sistema previdenziale e del debito pubblico garantendo al contempo il rispetto per l'equità intergenerazionale e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

5.2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

Le indicazioni europee

Per quanto riguarda l'ambito **delle politiche sociali**, il Consiglio dell'Unione europea, nelle raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha più volte rilevato come nel nostro Paese **le disparità di reddito e il rischio di povertà** siano **elevati**, con ampie differenze regionali e territoriali, mentre l'erogazione dei servizi sociali resta insufficiente e frammentata, a fronte di trasferimenti sociali molto contenuti in tema di riduzione della povertà e delle disuguaglianze. Viene pertanto ribadito che **il potenziamento dei servizi di assistenza a domicilio e sul territorio e dei servizi di assistenza a lungo termine** rimane un **intervento fondamentale** per fornire sostegno alle persone con **disabilità** e agli altri **gruppi svantaggiati di popolazione** ([Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia](#), ed in particolare la Raccomandazione n. 2).

La Commissione europea nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#) del 26 febbraio 2020, pur riconoscendo che, nel nostro Paese, il **rischio di povertà** è in diminuzione, sottolinea ancora una volta come esso rimanga elevato (soprattutto per le famiglie con figli) e contrassegnato da ampie differenze a livello regionale, mentre l'accesso ai servizi sociali di qualità e la loro adeguatezza rimangono problematici. Nella sezione dedicata alle politiche sociali e alla situazione demografica, la Commissione chiarisce che **i servizi sociali non dispongono di risorse adeguate** e che la loro disponibilità nelle zone remote e rurali rappresenta un problema importante, che può favorirne lo spopolamento. Inoltre, ricorda che poiché il **rafforzamento dei servizi sociali è essenziale** per il successo del sistema di reddito minimo, relativamente alla componente inclusiva (patto di inclusione) del Reddito di cittadinanza - RdC, è necessario investire risorse supplementari sullo sviluppo dei servizi e degli interventi sociali indirizzati agli altri **gruppi di persone vulnerabili quali gli anziani o le persone con disabilità**.

Gli atti di indirizzo parlamentari

Nel [PNR 2020](#) (trasmesso alle Camere l'8 luglio 2020), il Governo annuncia, **in risposta** alla severa **crisi demografica**, l'introduzione graduale di un Piano strutturale e integrato di politiche familiari (*Family Act*) "raccordato a riforma IRPEF nonché a politiche attive per il lavoro e l'occupazione giovanile" (per il quale, si ricorda, la Legge di Bilancio per il 2020 ha già previsto l'istituzione di un "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" con risorse dedicate, poi rifinanziato dalla legge di bilancio 2021). Per quanto riguarda **il sistema dei servizi e degli interventi sociali**,

il Governo, oltre ad assicurare lo **sviluppo** delle misure collegate al RdC per l'integrazione tra sostegno economico ed adesione a un progetto personalizzato di inclusione, sottolinea **interventi particolari in favore delle persone non autosufficienti gravi e gravissime**, nell'ottica della **definizione dei livelli essenziali delle prestazioni**.

Nel corso della discussione parlamentare sul PNR ([seduta del 29 luglio 2020](#)), l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione ([n. 6-00124](#)) che impegna il Governo ad assicurare la piena attuazione dell'assegno universale, quale primo *step* di una complessiva riforma delle politiche familiari e a favorire gli investimenti pubblici e privati per garantire lo sviluppo delle infrastrutture sociali quali asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia.

Nella **NADEF**, in particolare nella sezione dedicata ad *Equità sociale, di genere e territoriale*, il Governo riprende quanto affermato nel PNR.

Nel corso dell'esame parlamentare della Nota, il 14 ottobre 2020, la Camera (con [Risoluzione in Assemblea 6-00146](#)) e il Senato (con [Risoluzione in Assemblea 6-00138](#)) hanno impegnato il Governo ad assicurare le risorse finanziarie per l'introduzione dell'assegno unico e universale nonché a favorire gli investimenti pubblici e privati per la messa in sicurezza degli edifici, con particolare attenzione alla ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici destinati a scuole, asili nido, scuole dell'infanzia, centri polifunzionali per i servizi alla famiglia.

La proposta di [Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza](#) (PNRR), presentata il 15 settembre 2020 alle Camere, conferma gli interventi già indicati dal PNR per promuovere la ripresa del tasso di natalità e della crescita demografica e per riassicurare il riequilibrio territoriale. In materia di politiche sociali si prevedono inoltre, **fra i clusters di progetto** della Missione *Equità sociale, di genere e territoriale*, l'**attuazione di un nuovo piano sociale nazionale per le fasce vulnerabili, *child guarantee* e vita indipendente delle persone con disabilità**. Infine, **nella sezione dedicata ai progetti, fra i criteri di valutazione positivi**, le **Linee guida** comprendono il **contributo al raggiungimento dei LEP**, i livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale, per i quali, a differenza di quanto avviene in campo sanitario, non si è finora provveduto né a disegnare una programmazione, né a fissare risorse certe e strutturali, tali da rendere possibile il finanziamento dei correlati diritti soggettivi esigibili.

Nella **Relazione della V Commissione della Camera sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund** ([Doc. XVI, n. 4](#)) approvato il 12 ottobre 2020, contenente le indicazioni specifiche

formulate sulla base dei rilievi espressi dalle Commissioni permanenti¹³⁾ con riferimento alle **politiche sociali**, ricondotte prevalentemente alla Missione n. 5, *Equità sociale, di genere e territoriale*, e alla Missione n. 6 *Salute*, per gli aspetti riconducibili all'integrazione sociosanitaria (componente dell'assistenza territoriale), **si evidenziano i seguenti indirizzi:**

- attuare **percorsi integrati personalizzati**, capaci di realizzare un'**efficace integrazione e coprogettazione tra le reti di servizi e gli enti del Terzo settore**;
- colmare le carenze pubbliche strutturali e qualitative del sistema di accoglienza per le persone con disabilità e dei centri diurni per persone con disabilità e anziani, anche attraverso l'**utilizzo del budget di salute per la deistituzionalizzazione**, ferma restando l'esigenza di promuovere i **progetti di vita indipendente**;
- **ridefinire i carichi di cura e di lavoro dei componenti del nucleo familiare**, in un contesto organico di servizi e di prestazioni, alleviando il carico sulla componente femminile, riequilibrando i ruoli di genere e riconoscendo il **ruolo del caregiver familiare**;
- **definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**, al fine di garantire adeguata assistenza alle fasce più fragili della popolazione e di promuovere un welfare di comunità;
- **rafforzare le infrastrutture sociali, la rete dei servizi per l'infanzia e degli asili nido**, tenuto conto che il problema della denatalità e della crisi demografica non possono essere risolti se non con adeguati servizi alla popolazione;
- assicurare l'**organizzazione di una nuova rete territoriale di assistenza che comporti un ripensamento dell'intera offerta sanitaria e socio-sanitaria**, mettendo in relazione professionisti, strutture e servizi che erogano interventi sanitari e socio-sanitari di tipologia e livelli diversi, attraverso modelli organizzativi integrati.

Si ricorda infine, che nella Relazione è stata evidenziata la necessità di “definire un'ambiziosa **strategia nazionale per le aree urbane**.

Nella **Relazione delle Commissioni V e XIV del Senato** ([doc. XVI, n. 3](#), contenente i pareri delle altre Commissioni permanenti, comunicata alla Presidenza il 13 ottobre 2020), viene **ribadita l'importanza di investire in una rete diffusa di servizi alla famiglia** (con misure specifiche per i nuclei familiari monoparentali e per le famiglie numerose con figli minori). Le Commissioni, come nei documenti approvati alla Camera, sottolineano inoltre la **necessità di rafforzare gli interventi dedicati alla tutela e**

¹³ La XII Commissione ha espresso i suoi [rilievi](#) alla V Commissione nella seduta del [29 settembre 2020](#).

all'inclusione sociale delle persone fragili (non autosufficienti, anziani e persone con disabilità), **nonché ai caregiver** familiari, ma soprattutto ribadiscono la necessità, per favorire un'effettiva inclusione sociale, di **integrare le politiche sanitarie e sociali**, attraverso un maggior sostegno alla domiciliarità dei pazienti cronici, fragili e non autosufficienti.

Per quanto riguarda **lo sport**, si evidenzia che, nella risoluzione sul PNR, approvata a fine luglio 2020 dal Senato ([Risoluzione n. 6/00126](#)), il Parlamento ha impegnato il Governo a valorizzare maggiormente il ruolo dello sport ai fini dell'inclusione e dell'integrazione sociale, per garantire il diritto allo sport nelle aree territoriali più disagiate, attraverso il potenziamento e la riqualificazione dell'impiantistica sportiva sul territorio.

Successivamente, con la [risoluzione 6-00138](#), approvata dall'Assemblea della Camera il 13 ottobre 2020, al termine dell'esame della [relazione della V Commissione](#) (DOC XVI, N. 4) sulla proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), si è impegnato il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella stessa relazione, inclusiva dei rilievi formulati dalle Commissioni permanenti. Al riguardo, nella [seduta del 29 settembre 2020](#), la VII Commissione ha rappresentato l'esigenza prioritaria di investire risorse per incentivare lo sport di base e per la riqualificazione e la realizzazione di impianti sportivi e per l'impiantistica sportiva di base, anche attraverso la costruzione di impianti a servizio delle scuole ma aperti alla comunità territoriale, così da promuovere il più possibile la diffusione della pratica sportiva e motoria, con personale docente qualificato in tutti i gradi di scuola e impianti sportivi idonei.

Anche al Senato, con la [risoluzione 6-00134](#), approvata dall'Assemblea il 13 ottobre 2020, al termine dell'esame della [relazione delle Commissioni riunite 5^a e 14^a](#) (DOC XVI, N. 3) sulla medesima proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), si è impegnato il Governo a dare attuazione alle indicazioni contenute nella stessa relazione, inclusiva dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti.

Al riguardo, nella [seduta del 6 ottobre 2020](#), la 7^a Commissione del Senato ha formulato la **condizione** che, anche in vista di un complessivo riassetto urbano e della rigenerazione delle città, si preveda la **costruzione** e l'**ammodernamento** degli **impianti**, soprattutto nelle periferie.

Ha, inoltre, **raccomandato** che sia definito un sistema di **tutele** e di diritti per i **lavoratori** del settore sportivo e sia previsto il giusto riconoscimento con conseguenti tutele e diritti allo **sport femminile**.

Il contenuto del Piano

Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

All'interno della **Missione n. 5** (Inclusione e Coesione), il PNRR individua la specifica componente *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, con la finalità **di rafforzare le politiche sociali e di sostegno della famiglia**, inserendole in una programmazione organica, che abbia anche lo scopo di superare i divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. A questi scopi concorre in modo determinante la scelta di destinare risorse ingenti alle infrastrutture sociali, funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti. Come specificato, questa componente intende operare trasversalmente, incidendo sulle politiche sanitarie, urbanistiche, su quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi.

A questo proposito si osserva che i documenti parlamentari citati (risoluzioni e relazioni, vedi infra in atti di indirizzo parlamentare) dedicano all'assistenza territoriale, alle cure domiciliari e all'assistenza sociosanitaria un approccio unitario, mentre il PNRR dedica alle Infrastrutture sociali la componente ora in commento della Missione 5, mentre la Missione n. 6 Salute, dedica una componente (M6C1) all'Assistenza di prossimità e alla telemedicina.

Inoltre, all'interno della componente Infrastrutture sociali, non vengono menzionate le Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e le possibili soluzioni residenziali a queste alternative.

Il PNRR sottolinea che, nella definizione e implementazione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione, verrà valorizzato il ruolo degli enti locali e in particolare delle aree metropolitane dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse.

Per quanto riguarda il **contributo del Terzo Settore**, si sottolinea l'importanza della pianificazione in **coprogettazione dei servizi**, giovandosi della sinergia tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze.

Si ricorda che, dopo molta attesa, sono stati recentemente **pubblicati il decreto 15 settembre 2020 istitutivo del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS)**, che sarà operativo presumibilmente da aprile 2021, e il **D.p.c.m 23 luglio 2020** sul 5 per mille. Al completamento della Riforma manca fra l'altro **ancora la definizione del dispositivo fiscale**.

Per quanto riguarda i rapporti tra enti del terzo settore e Pubblica amministrazione, si rinvia alla [sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020](#)

(qui i [materiali](#) del convegno organizzato da Euricse nell'ottobre del 2020 sul tema).

La componente è articolata in tre specifiche linee di intervento:

Le risorse previste per M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore		
1	Servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità	3,83
2	Rigenerazione urbana e <i>Housing</i> sociale	6,30
3	Sport e periferie	0,70
	<i>Total</i>	10,80

- **1. Servizi socio assistenziali, disabilità e marginalità.** Si interviene rafforzando le infrastrutture sociali a favore di minori, anziani e persone con disabilità, per migliorarne la qualità della vita, e favorire l'occupazione femminile nonché accelerando i processi di deistituzionalizzazione e di prevenzione della istituzionalizzazione al fine di migliorare l'autonomia delle persone con disabilità e/o non autosufficienti, anche sviluppando soluzioni residenziali ad alta tecnologia (es. domotica);
- **2. Rigenerazione urbana e *Housing* sociale.** Si interviene integrando politiche e investimenti nazionali che riguardano sia la disponibilità di case pubbliche e private, sia la rigenerazione urbana e territoriale;
- **3. Sport e periferie** Si riconosce il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale come strumento di contrasto alla marginalizzazione di soggetti e comunità locali.

Servizi socio assistenziali, disabilità e marginalità

Sono previsti tre tipi di interventi collegati fra loro.

I primi sono rivolti alle persone con disabilità o non autosufficienti e prevedono l'incremento di e la messa a disposizione di servizi e reti di assistenza territoriale. La seconda tipologia di interventi intende accelerare il processo di deistituzionalizzazione attraverso la promozione di percorsi di autonomia accompagnati da servizi integrati di assistenza domiciliare. La terza linea è rivolta a situazioni di povertà estrema e di marginalità (povertà abitativa e senza fissa dimora).

Servizi socioassistenziali, disabilità e marginalità	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
1.1 <i>Infrastrutture sociali nei Comuni e coinvolgimento del Terzo Settore</i>	-	2,50	2,50	0,10	2,60
1.2 <i>Percorsi di autonomia per i disabili</i>	-	0,50	0,50	-	0,50
<i>Housing temporaneo e Stazioni di Posta</i>		0,45	0,45	0,28	0,73
Totale	-	3,45	3,45	0,38	3,83

La componente b, di cui alla Tabella *supra*, comprende risorse del Fondo

Si interviene inoltre con progetti volti ad affrontare le principali vulnerabilità sociali in materia di povertà materiale, disagio abitativo, attraverso il rafforzamento dei servizi sociali, l'adozione di modelli innovativi di presa in carico dei soggetti più fragili e iniziative di *housing sociale*, anche nei confronti di situazioni più complesse (nuclei familiari in difficoltà temporanea, senza dimora). **Questo tipo di progetti saranno affiancati da servizi a valere sui fondi PON**. Ne va inoltre sottolineata l'**integrazione possibile con le misure di sostegno monetario contenute nel Family Act**, con particolare riferimento all'Assegno unico e universale per i figli. Sul punto, si osserva che dalla Programmazione di bilancio 2021-2016 sono attese risorse pari a 30,68 miliari di euro, presumibilmente in gran parte riferibili alle risorse stanziate per assegno unico e per le misure previste dal *Family act*.

La legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 339, della legge n. 160 del 2020), ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per il 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono state indirizzate all'attuazione di interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia nonché al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. La legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 7, della legge n. 178 del 2020) ha incrementato il Fondo di 3.012,1 milioni di euro per il 2021.

Si ricorda che è ora all'esame della Commissione 11^a del Senato il disegno di legge ([S. 1892](#)). *"Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi"* approvato all'unanimità il 21 luglio 2020 dall'Assemblea della Camera ([C. 687](#) Delrio e abb.), che propone l'istituzione di un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico, nell'ambito delle risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e delle risorse rinvenienti dal riordino delle misure vigenti per i figli a carico.

Più nel dettaglio:

1.1 L'intervento, rivolto al **rafforzamento delle infrastrutture sociali a favore di minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità**, con particolare riguardo alla prevenzione delle vulnerabilità di famiglie e minori, vale 2,5 miliardi di euro nel corso di vigenza del PNRR a cui si aggiungono 100 milioni a valere sul [REACT-EU](#)¹⁴. La progettazione è affidata agli Enti locali in sinergia con il Terzo settore, con attenzione alla necessaria perequazione territoriale nella distribuzione delle infrastrutture.

1.2 L'intervento rivolto ai **servizi sociali dedicati alle persone con disabilità, con il supporto all'assistenza domiciliare, vale 500 milioni di euro nel corso di vigenza del PNRR e beneficia di risorse complementari per 200 milioni dai progetti PON**. Il PNRR propone la definizione di progetti personalizzati di presa in carico, che individuano le diverse necessità, incrementando i percorsi di accompagnamento verso l'autonomia, anche mediante il sostegno diretto alla ristrutturazione degli alloggi, dotandoli di strumenti tecnologicamente avanzati. Si prevede che il rafforzamento delle diverse misure di assistenza domiciliare, la correlata attivazione di dispositivi utili a favorire il lavoro a distanza e la riqualificazione professionale dei soggetti con disabilità faciliterà l'accesso al mercato del lavoro.

Sul punto, si osserva il mancato raccordo con l'intervento previsto dalla Missione n.6 Salute in materia di Assistenza di prossimità e telemedicina.

1.3 I programmi di **housing temporaneo** (fino a 24 mesi) per singoli o per nuclei familiari in difficoltà estrema, con contestuali azioni volte ad agevolare l'uscita dai percorsi di assistenza, valgono **450 milioni nel corso di vigenza del PNRR a cui si aggiungono 280 milioni a valere sul REACT-EU e risorse complementari per 150 milioni dai progetti PON**.

Rigenerazione urbana e Housing sociale

Tra gli obiettivi generali della Missione 5 figura il **recupero e la rigenerazione di edifici e territori urbani**, con particolare attenzione a periferie e aree interne del paese. Per la componente in esame tale obiettivo si declina nella integrazione di politiche e investimenti nazionali che

¹⁴ Con un importo dedicato di 47,5 miliardi di euro (50,5 miliardi di euro a prezzi correnti), REACT-EU proseguirà e amplierà le misure di risposta alla crisi e le misure per il superamento degli effetti della crisi attuate mediante i due pacchetti di [iniziativa di investimento in risposta al coronavirus \(CRII e CRII+\)](#).

riguardino sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale.

Per il sostegno alle politiche per l'abitazione a prezzi più bassi (sostenibili) di quelli di mercato (*affordable housing*) viene immaginato un meccanismo a leva con l'investimento in fondi target che propongono il progetto di *social housing*.

Un'attenzione particolare è riconosciuta ad **interventi di rigenerazione urbana**, anche come strumento di supporto all'inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale. Il documento in esame affida, inoltre, un ruolo strategico alla **riqualificazione delle strutture sportive**, volte a garantire il potenziamento del ruolo dello sport ai fini della inclusione e della integrazione sociale. Alla linea progettuale **“rigenerazione urbana e housing sociale”** è assegnata una dotazione di **6,30 miliardi di euro**.

La linea progettuale in questione si traduce, a sua volta, nelle seguenti linee di azione:

- interventi promossi dalle Città Metropolitane mirati alla rigenerazione urbana e alla rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, con particolare attenzione alle periferie; si propone di contribuire alla **riduzione delle difficoltà abitative** e insediative con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente ed alla riqualificazione in quartieri privi di servizi; il piano prevede anche la predisposizione di un “progetto pilota” ad alto impatto strategico per il recupero urbano; l’incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sarà perseguito attraverso l’attuazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare e investimenti di edilizia sociale agevolata;

Con riferimento alle misure volte a far fronte alle esigenze abitative, si ricorda che i [commi 437-444](#) dell’art. 1 della legge di bilancio 2020 (L. 160/2019) prevedono l’adozione di un **Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare**. Con successivo decreto interministeriale ([D.M. n. 395 del 16 settembre 2020](#)) sono state emanate le disposizioni attuative delle citate disposizioni.

- interventi promossi dai Comuni destinati alla rigenerazione urbana al fine di **ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale**;
- progetti di recupero territoriale e d’incremento della disponibilità di alloggi pubblici, per sostenere le persone vulnerabili e le famiglie a basso reddito e investimenti per **ampliare l’offerta di edilizia residenziale pubblica** e di alloggi a canone calmierato, anche per studenti (cd. *housing sociale*).

Sport e periferie

La specifica linea di intervento prevede la rigenerazione delle aree periferiche, integrando il recupero urbano con la realizzazione di impianti sportivi.

La linea di intervento vale **700 milioni di euro** nel corso di vigenza del PNRR e beneficia di risorse complementari per **180 milioni dagli stanziamenti della Legge di Bilancio**.

Al riguardo si osserva che la legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020) ha previsto le seguenti misure in materia:

- istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un **Fondo per potenziare l'attività sportiva di base**, con una dotazione di **50 mln** per il 2021 (co. 561-562) (cap. 2085);
- incremento del **Fondo sport e periferie, senza interventi in sezione I**, (cap. 7457), per il 2021 di **79,5 mln**.

Il Sud e riequilibrio territoriale

La componente 5.3, Interventi speciali per la coesione territoriale, non esaurisce l'obiettivo di riduzione dei **divari territoriali**, che il PNRR persegue trasversalmente a tutte le missioni, ma si focalizza sul rafforzamento di **interventi specifici** mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione delle condizioni per uno sviluppo equo e resiliente in **specifici ambiti territoriali**: le **aree interne** del Paese, i **territori** colpiti dai **terremoti**, i **contesti urbani da rigenerare** mediante l'innovazione tecnologica e sociale nelle regioni del **Mezzogiorno**.

In coerenza strategica con il Piano Sud 2030, il PNRR persegue infatti il **riequilibrio territoriale e il rilancio del Sud** come priorità **trasversale** a tutte le missioni, nell'ambito di ciascuna delle quali, in sede di definizione delle linee progettuali e di intervento, sarà **esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno**.

Le indicazioni europee

Nelle **Raccomandazioni specifiche per l'Italia del 20 maggio 2020**, la Commissione Europea ha sottolineato nelle premesse le annose disparità economiche e sociali e il divergente potenziale di competitività dell'Italia, ponendo l'attenzione sulla necessità di un rafforzamento dei servizi essenziali e della protezione sociale, oltre che sull'integrazione nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani inattivi.

Gli atti di indirizzo parlamentare

Nella **Relazione della V Commissione della Camera approvata il 12 ottobre 2020** si richiama più volte l'obiettivo della riduzione dei divari territoriali. Un paragrafo è espressamente dedicato al Mezzogiorno.

L'obiettivo prioritario resta quello di incrementare gli **investimenti** pubblici nel Mezzogiorno. Le nuove risorse andranno utilizzate anche per trasformare la Strategia nazionale per le **aree interne** in una politica stabile e strutturale, uscendo definitivamente dalla logica sperimentale. È considerato auspicabile che le risorse del PNRR siano destinate al Mezzogiorno in misura anche maggiore rispetto a quanto previsto dalla clausola del 34 per cento.

Si auspica l'impiego delle nuove risorse europee per attuare finalmente la complessa procedura di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (**LEP**) afferenti ai diritti civili e sociali in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, creando condizioni di sviluppo e benessere per le aree più depresse del Paese.

Si ritiene necessario un **coordinamento** tra la fase di elaborazione del PNRR e l'ordinaria attività di programmazione della **politica di coesione** del nuovo QFP 2021-2027, nell'ambito della quale le regioni svolgono un ruolo rilevante.

Una particolare attenzione è riservata alle aree interne e ai territori colpiti dagli eventi sismici, al fine di assicurare una celere ed efficace ricostruzione pubblica e privata nei territori delle regioni del centro Italia colpiti da eventi sismici, nonché il rilancio socio economico dei territori stessi.

Anche la **Relazione delle Commissioni riunite 5^a e 14^a del Senato del 12 ottobre** contiene un paragrafo dedicato al rilancio del Mezzogiorno con un'attenzione particolare rivolta alle **aree interne** e alle **isole minori**.

Si ribadisce l'esigenza primaria di procedere con decisione al rilancio degli **investimenti** infrastrutturali, al completamento delle grandi reti di comunicazione, con particolare riguardo a quella ferroviaria e quella digitale, funzionali anche ad ampliare la dimensione del mercato potenziale per le imprese localizzate nel Mezzogiorno. Ancora una volta si sottolinea come i fabbisogni di investimento di alcune aree del Mezzogiorno siano ben superiori alla ricordata misura del 34 per cento.

Si richiama la necessità di un adeguato **coordinamento** dei progetti del PNRR con quelli della Politica di coesione, per evitare il rischio di sovrapposizione o sostituzione tra gli interventi del Piano nazionale a valere sulle risorse del *Recovery and Resilience Facility* e quelli dei Piani operativi regionali finanziati dai Fondi strutturali europei.

Le Commissioni sottolineano, infine, la necessità di implementare le misure di vantaggio fiscale o contributivo, come ad esempio lo sgravio

contributivo del 30 per cento per le imprese stabilite nelle aree del Mezzogiorno.

Nel parere della **2^a Commissione (Giustizia) del Senato** è stata individuata come priorità l'investimento di risorse per favorire il **riutilizzo dei beni confiscati alle mafie** e, in particolare, per sostenere aziende confiscate in grado di mantenere occupazione e quote di mercato.

Il contenuto del Piano

Alla **terza componente** della Missione 5 “**Interventi speciali di coesione territoriale**” sono assegnati **4,2 miliardi** di euro, ripartiti tra i seguenti **obiettivi**, in linea con il Piano Sud 2030:

- il rafforzamento della **Strategia nazionale per le aree interne**, rilanciata dal Piano Sud 2030, con interventi sulle infrastrutture sociali e misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici e sanitari e dell'imprenditoria giovanile, in particolare nel settore turistico e agroalimentare (**1,5 miliardi** di euro);
- investimenti per la sostenibilità delle **aree colpite dai terremoti** al fine di: potenziare le attività economiche, rispettando la vocazione dei territori; favorire la transizione ecologica; dare impulso alla diffusione dell'economia circolare; recuperare la dotazione infrastrutturale in uso o dismessa (**1,78 miliardi** di euro);
- interventi concentrati nelle **regioni del Sud**, per realizzare infrastrutture e laboratori per il **trasferimento tecnologico in contesti urbani marginalizzati** da rigenerare, attraverso la creazione di Ecosistemi dell'innovazione, in grado di rispondere alle sfide poste dalle transizioni digitale e verde nonché al rafforzamento della collaborazione tra imprese, istituzioni e organismi di ricerca e cittadini (**600 milioni** di euro);
- la **valorizzazione** economica e sociale del riutilizzo dei **beni confiscati alle mafie** (**300 milioni** di euro).

Inclusione e coesione – Interventi speciali di coesione territoriale

MSC3 - Interventi speciali di coesione territoriale	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU (d)	TOTALE NGEU (c) + (d)
Strategia nazionale per le aree interne	-	1,50	1,50	-	1,50
Interventi per le Aree del Terremoto	-	1,78	1,78	-	1,78
Ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati	-	0,60	0,60	-	0,60
Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	-	0,30	0,30	-	0,30
TOTALE	-	4,18	4,18	-	4,18

Tra le politiche territoriali del Piano, una particolare importanza riveste la **Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI)**, divenuta ancora più attuale a seguito della pandemia, che ha reso più evidenti le fragilità strutturali preesistenti.

Relativamente all'obiettivo di rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne - cui sono assegnati dal Piano **1,5 miliardi** di euro – il PNRR si pone l'obiettivo di **incrementare il numero di aree coinvolte nella Strategia**, a partire da quelle maggiormente caratterizzate da accesso limitato ai servizi di base e da più alti indici di disagio socioeconomico e di spopolamento, al fine di superare la divergenza tra centri e periferie, tra città e campagne deindustrializzate, tra aree urbane e aree interne, in coerenza con il Piano Sud 2030.

A tal fine, sono previsti **interventi aggiuntivi** per:

- il miglioramento del livello e della qualità dei **servizi scolastici, sanitari e di mobilità**;
- il potenziamento dell'**infrastrutturazione** sociale, ambientale e digitale (anche attraverso spazi di *co-working*);
- misure a sostegno dell'**imprenditoria giovanile**, in particolare nel settore turistico e agroalimentare;
- misure a sostegno del **reinsediamento abitativo e produttivo**.

È indicato un specifico finanziamento di **180 milioni** per le **infrastrutture digitali** per le **filiere agroalimentari** nelle Regioni meridionali.

Il Piano indica anche un contestuale *intervento di riforma* per le aree interne con il rafforzamento delle misure attualmente previste, attraverso l'erogazione di maggiori servizi (potenziamento delle infrastrutture sociali) e l'attuazione di specifiche misure a favore dell'imprenditorialità e del c.d. superbonus per i territori colpiti dal sisma.

La **Strategia nazionale per le aree interne** del Paese costituisce una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020, definite nell'ambito dell'Accordo di Partenariato, e rappresenta una azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di **contrastare**, nel medio periodo, il **declino demografico** che caratterizza talune aree del Paese, definite come quelle aree più lontane dai poli di servizio essenziale primario e avanzato, che corrispondono al 60% della superficie territoriale, al 52% dei Comuni e al 22% della popolazione italiana.

La Strategia, che ha lo scopo di creare nuove possibilità di reddito e di assicurare agli abitanti maggiore accessibilità ai servizi essenziali, con riferimento prioritariamente ai servizi di trasporto pubblico locale, di istruzione e socio-sanitari, è sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali (quasi sempre si tratta del Fondo di cofinanziamento nazionale per l'attuazione delle politiche dell'Unione europea, talvolta il FSC).

Per la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) sono state stanziate, a seguito di successivi finanziamenti (da ultimo, l'articolo 28 del D.L. n. 104/2020), risorse nazionali pari a complessivi **591,2 milioni** di euro per il periodo 2014-2023.

Il **“Piano Sud 2030 – Sviluppo e coesione per l’Italia”**, presentato dal Governo il 14 febbraio 2020, rappresenta lo strumento per un’azione coordinata di **rilancio degli investimenti nel Mezzogiorno**, anche mediante la piena attuazione della cd. **clausola del 34%** e della Strategia nazionale per le **Aree interne**.

In particolare, il [**Piano**](#) si pone come obiettivo, nel triennio 2020-2022, di incrementare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno mediante:

- il **riequilibrio della spesa ordinaria in conto capitale**, per mezzo dell’effettiva applicazione della **clausola del 34%**,
- **l’accelerazione** della capacità di spesa delle risorse aggiuntive del **Fondo Sviluppo e Coesione**, attraverso la riprogrammazione degli interventi,
- **maggiore impulso** all’attuazione e all’**utilizzo dei Fondi SIE**.

Il **Piano per il Sud 2030** è articolato in **cinque missioni** che rispondono alle priorità individuate dal *Country Report 2019* per l’Italia (Annex D) e sono coerenti con gli Obiettivi di *policy* (OP) indicati dalla Commissione Europea per le politiche di coesione 2021-2027. Le cinque missioni, già anticipate nella Nota di Aggiornamento del DEF 2019, sono così definite: un Sud rivolto ai giovani; un Sud connesso e inclusivo; un Sud per la svolta ecologica; un Sud frontiera dell’innovazione; un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo.

Gli interventi destinati alle aree colpite dai **terremoti** – cui sono destinati dal PNRR **1,78 miliardi** – si pongono gli obiettivi di favorire la transizione ecologica, dare impulso alla diffusione dell’economia circolare, recuperare la dotazione infrastrutturale in uso o dismessa.

Il Piano, in particolare, prevede:

- l'ulteriore **incentivazione della ricostruzione privata e pubblica**, con particolare attenzione ai servizi sociali, agli asili, ai centri di formazione tecnica ed alle scuole;
- l'**efficientamento energetico** e l'**illuminazione ecosostenibile**;
- il rafforzamento del **sistema delle competenze e della formazione**;
- il **sostegno alle attività economiche e produttive locali**, anche attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali, agroalimentari, il turismo ed i beni culturali;
- il miglioramento della dotazione in termini di **infrastrutture di servizi e di trasporto**.

Secondo quanto riportato nel Piano, questi interventi beneficiano di risorse complementari per **2 miliardi e 950 milioni**, provenienti dagli stanziamenti della legge di bilancio per il 2021 (cfr. Tavola 2.1).

Gli interventi per l'innovazione e la trasformazione ecologica e digitale nelle Regioni del Sud – per i quali sono assegnati **600 milioni** di euro - sono finalizzati, in coerenza con quanto previsto nel Piano Sud 2030, a **realizzare infrastrutture e laboratori per il trasferimento tecnologico riqualificando il tessuto urbano**, allo scopo di creare nuovi asset infrastrutturali destinati all'attrazione e alla creazione di imprese innovative, al potenziamento del capitale umano altamente qualificato, ad una riqualificazione delle competenze.

Si ricorda che la **legge di bilancio 2021** (commi 188-190 della legge n. 178 del 2020) ha promosso la costituzione di **Ecosistemi dell'innovazione**, attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, ricerca multidisciplinare e creazione di impresa, con la collaborazione di università, enti di ricerca, imprese, pubbliche amministrazioni e organizzazioni del terzo settore, al fine di favorire, nell'ambito dell'economia della conoscenza, il perseguitamento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. A tal fine sono stati stanziati **150 milioni** di euro nel triennio 2021-2023 a valere sul Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2021-27.

Per quel che concerne la **valorizzazione dei beni confiscati alla mafia**, nel Piano si prevedono investimenti finalizzati alla restituzione alla collettività dei beni confiscati e al loro utilizzo a fini di sviluppo economico e sociale, potenziando il lavoro congiunto dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati (istituita dal D.L. n. 4 del 2010) e dell'Agenzia per la coesione territoriale. Per questa linea di azione della missione, il Piano indica risorse per nuovi progetti per **300 milioni** di euro.

Il CIPE, con delibera n. 53 del 2018, ha approvato la Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, definendone altresì la *governance* e le competenze. Da ultimo, il CIPE, con delibera n. 61 del 29 settembre 2020, ha disposto una prima assegnazione di 10 milioni a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, in favore dell’Agenzia per la coesione territoriale, destinato alla progettazione e valorizzazione di **beni esemplari** confiscati nelle regioni del Mezzogiorno.

3.2.6 Missione 6 - Salute

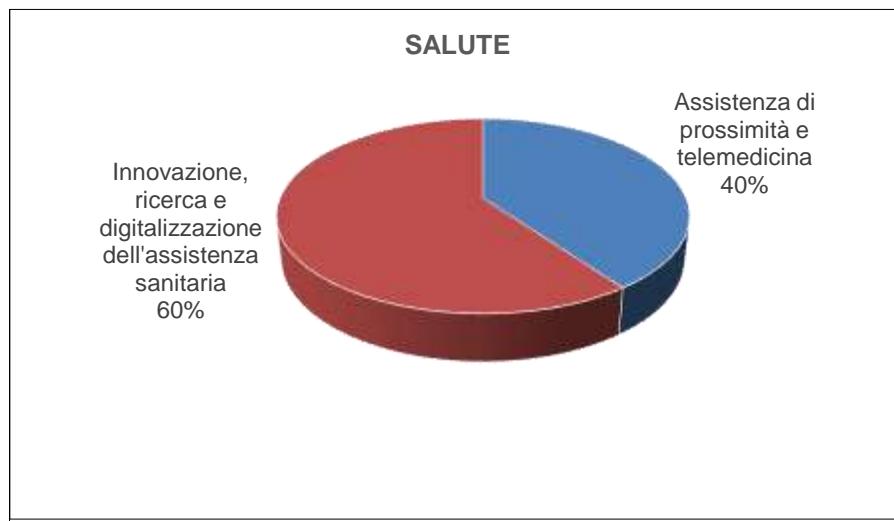
La **missione n. 6** è caratterizzata da linee di azione coerenti all'interno di un unico progetto di riforma, volte a rafforzare e rendere più sinergica la risposta territoriale e ospedaliera, nonché l'attività di ricerca del SSN:

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

Le risorse complessivamente destinate alla missione 6 sono **19,72 miliardi di euro**, e sono ripartite in due componenti, come indicato nella tabella seguente.

Risorse Missione 6 - Salute

		Risorse (€/mld)				
Missione 5		In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
	SALUTE	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
6.1	Assistenza di prossimità e telemedicina	-	7,50	7,50	0,40	7,90
2.2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82



Le indicazioni europee

In tema di **sanità** rileva una parte della [Raccomandazione n. 1 del Consiglio per il 2020](#), che, tenendo conto della nuova realtà derivante dalla pandemia da Covid-19, invita il nostro Paese a: rafforzare la **resilienza** e la **capacità del sistema sanitario** per quanto riguarda gli **operatori sanitari**, i **prodotti medici essenziali** e le **infrastrutture**, nonché a **migliorare il coordinamento tra autorità statali e regionali**.

Nei considerando della raccomandazione, si rileva che, anche alla luce dell'esperienza relativa alla pandemia di Covid-19, le politiche italiane nel settore sanitario devono essere intese, oltre che a migliorare i processi di *governance* e i piani di preparazione alle crisi, a colmare la carenza di investimenti pubblici nell'assistenza nonché a rimuovere gli impedimenti alla formazione, all'assunzione e al mantenimento in servizio del personale sanitario (anche a fronte delle attuali proiezioni relative alla forza lavoro nel settore).

La Commissione europea nella [Relazione per paese relativa all'Italia 2020](#) del 26 febbraio 2020, sottolinea come, sebbene il livello dei servizi sanitari *standard* venga stabilito centralmente, la capacità di bilancio non uniforme tra le regioni e la scarsa precisione delle linee guida nazionali favoriscono **disparità nell'erogazione dei servizi sanitari e nei livelli delle spese non rimborsabili** (con conseguente mobilità interregionale dei pazienti). La Commissione inoltre stigmatizza la **diminuzione costante del numero di posti letto ospedalieri per abitante** (inferiore alla media UE). Inoltre, si sottolinea che le potenziali sfide per la salute pubblica comprendono l'impatto sui risultati di salute delle disparità a livello socioeconomico e di istruzione, l'aumento dei tassi di obesità tra i bambini e

i rischi connessi alla resistenza antimicrobica. Per quanto riguarda il **personale sanitario**, si rileva che l'invecchiamento del personale sanitario determinerà probabilmente **carenze di competenze**, ulteriormente inasprite dal numero chiuso nelle facoltà di medicina e dall'emigrazione di un numero sempre più elevato di laureati in tale campo, e al contempo si auspica **l'incremento del numero di infermieri** e l'ampliamento della gamma delle loro mansioni e responsabilità. Infine, viene registrato il calo degli **investimenti nelle infrastrutture sanitarie** e l'invecchiamento del parco tecnologico.

Gli atti di indirizzo parlamentare

Nel [**PNR 2020**](#) (trasmesso alle Camere l'8 luglio 2020), il Governo ha individuato una serie di misure, adottate in attuazione degli obiettivi contenuti nelle Raccomandazioni 2020 della Commissione, dirette a migliorare l'efficienza del sistema sanitario, ad incrementare le risorse ad esso attribuite ed a potenziare il personale.

Nella stessa linea, la **risoluzione sul PNR 2020¹⁵** ha impegnato il Governo a favorire, in ambito sanitario, un **migliore coordinamento tra Stato e Regioni**, potenziando le misure già adottate nel periodo emergenziale da COVID-19, con particolare attenzione al **miglioramento delle strutture sanitarie**, all'**incremento e alla formazione del personale**, alla promozione di un nuovo ruolo del medico di medicina generale nonché al **rafforzamento della medicina territoriale e delle cure domiciliari**, partendo dal **distretto sanitario di base per assicurare l'integrazione socio-sanitaria, l'interprofessionalità e la presa in carico del paziente**. In tal senso, la risoluzione auspica di **superare le attuali carenze delle RSA** (Residenze sanitarie assistite), **anche attraverso le cure a domicilio e la diffusione dell'utilizzo della tecnologia nell'ambito dei servizi sanitari**, nell'ottica di una visione *One Health*, che comprenda medicina umana, veterinaria e protezione dell'ambiente.

Nella [**NADEF**](#), in particolare nella sezione dedicata alla *Salute*, il Governo delinea le **seguenti linee di intervento**: rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del sistema sanitario attraverso la digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, diffusione del fascicolo sanitario elettronico e della telemedicina, investimento nell'ambito della cronicità e delle cure a domicilio, sostegno alla ricerca medica, immunologica e farmaceutica..

¹⁵ Risoluzione [n. 6-00124](#), approvata nella [seduta del 29 luglio 2020](#) dall'Assemblea della Camera. Conforme con le indicazioni della risoluzione, il [parere](#) approvato dalla Commissione XII della Camera il 28 luglio 2020 sul Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020.

Nel corso dell'**esame parlamentare della Nota**, il 14 ottobre 2020, la Camera (con [Risoluzione in Assemblea 6-00146](#)) e il Senato (con [Risoluzione in Assemblea 6-00138](#)) hanno impegnato il Governo a **potenziare** il sistema sanitario nazionale, incluse la **domiciliarità e la medicina territoriale** **ivi comprese le cure palliative**, rafforzando la *governance* dei distretti sanitari e promuovendo una rinnovata rete sanitaria territoriale attraverso nuovi modelli organizzativi integrati anche per superare le carenze del sistema delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) e dei presidi sanitari nelle aree rurali e marginali del Paese; ad investire in **formazione e ricerca**, in particolare in ambito sanitario, anche finanziando la stabilizzazione delle borse di specializzazione medica per stimolare l'innovazione, ridurre la disuguaglianza intergenerazionale e promuovere la mobilità sociale stimolando una crescita sostenibile ed inclusiva.

La proposta di [Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), presentata il 15 settembre 2020 alle Camere, conferma gli interventi già indicati dal PNR.

Nella **Relazione della V Commissione della Camera sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund (Doc. XVI, n. 4)** approvato il 12 ottobre 2020, contenente le indicazioni specifiche mutuate dai rilievi espressi dalle Commissioni permanenti¹⁶⁾ con riferimento alla missione n. 6 *Salute* vengono indicati, tra gli altri, i seguenti interventi:

- implementare gli investimenti nella **sanità digitale**, potenziando il **fascicolo sanitario elettronico** e sviluppando la **telemedicina**;
- assicurare l'organizzazione di una **nuova rete territoriale di assistenza integrata** con un ripensamento dell'intera offerta sanitaria e socio-sanitaria, mediante la promozione di una medicina territoriale costituita da *équipe* multidisciplinari composte da figure sanitarie e socio-sanitarie al fine di superare il concetto di ospedalizzazione come principale intervento assistenziale e, altresì, integrare le politiche sanitarie, sociali e ambientali, al fine di favorire un'effettiva inclusione sociale, attraverso l'integrazione dei servizi offerti, un **maggior sostegno alla domiciliarità dei pazienti cronici, fragili e non autosufficienti** e la promozione dell'invecchiamento attivo, in modo da garantire, anche a coloro che si trovano in condizioni di non autosufficienza, una vita dignitosa in un contesto relazionale adeguato;
- **realizzare un nuovo modello organizzativo dell'offerta assistenziale, imperniata sul concetto di prevenzione primaria e di promozione della**

¹⁶ La XII Commissione ha espresso i suoi [rilievi](#) alla V Commissione nella seduta del [29 settembre 2020](#).

salute (corretti stili di vita, corretta alimentazione e attività fisica), e sul concetto di prevenzione secondaria (screening), attraverso un potenziamento dei dipartimenti di prevenzione in una logica intersettoriale, anche assicurando risorse adeguate per l'attuazione delle disposizioni del Piano nazionale della prevenzione (PNP);

- garantire l'**omogeneità del diritto alla salute** su tutto il territorio nazionale, anche attraverso il finanziamento perequato di investimenti strutturali in modo da contrastare il fenomeno dei flussi sistematici di mobilità passiva, assicurando una tutela alle aree interne o disagiate;
- prevedere investimenti mirati all'adeguamento delle condizioni strutturali o alla riconversione degli **ospedali** esistenti, in particolare di quelli delle aree interne o disagiate e al contempo affrontare il tema dell'**assenza di una strumentazione diagnostica e sanitaria adeguata ovvero l'obsolescenza**, che caratterizza molti luoghi del Paese, non solo al Sud, prevedendo rilevanti investimenti non solo per il rinnovo delle strutture ma anche per il rinnovo della strumentazione diagnostica, a livello sia ospedaliero sia territoriale;
- assicurare che, nell'ambito delle risorse per il **rafforzamento della resilienza e della tempestività di risposta del sistema sanitario** da destinare anche ad emergenze sanitarie diverse dalla pandemia in atto, siano comprese **azioni volte a garantire e rafforzare la tutela della salute agli assistiti affetti da malattie croniche non trasmissibili durante l'emergenza**;
- adeguare i livelli essenziali di assistenza (LEA) alle nuove emergenze sanitarie assicurando, anche mediante l'**adozione del nuovo Nomenclatore tariffario**, che tutte le prestazioni siano effettivamente esigibili dai cittadini;
- valorizzare il **personale sanitario** attraverso un **adeguamento degli ordinamenti didattici formativi**, prioritariamente per i corsi di laurea in medicina e chirurgia nonché in Scienze infermieristiche, e rivedere la logica dell'aggiornamento professionale in tali ambiti, al fine di adeguarne le competenze ai nuovi bisogni di salute;
- **creare strutture permanenti di monitoraggio e contenimento delle insorgenze pandemiche**, istituendo altresì una rete nazionale di centri dedicati allo studio e alla messa a punto di soluzioni terapeutiche, diagnostiche e preventive, per combattere, anche attraverso la cooperazione internazionale, ogni minaccia pandemica;
- **promuovere la ricerca**, anche quella medica di base e delle terapie avanzate, attraverso un piano strategico di investimenti, valorizzando le eccellenze presenti sul territorio nazionale, nonché istituire nuovi istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), soprattutto al Sud del Paese, potenziando nel contempo quelli già esistenti e organizzandoli in rete. Prevedere, nell'ambito del finanziamento della ricerca, una sezione

relativa al potenziamento dei dipartimenti italiani afferenti alla «rete europea di ricerca nell’ambito delle **malattie rare**» nonché della ricerca nel campo delle protesi e delle attrezzature robotiche che possono svolgere o agevolare l’assistenza alle persone malate o con disabilità, anche in forma domiciliare. Inoltre, favorire investimenti in un **piano specifico per la ricerca senza animali**;

- **rafforzare, in linea con l’approccio «One Health», la rete di sorveglianza per un sistema sanitario nazionale ed europeo più resiliente soprattutto rispetto alla problematica legata all’antibiotico-resistenza;**
- potenziare e accrescere, all’interno di un progetto di rete nazionale, i posti letto di **neuropsichiatria infantile e il relativo percorso diagnostico**, terapeutico e assistenziale, investendo contestualmente nella formazione degli insegnanti di sostegno e degli educatori in tema di salute mentale e neuropsichiatria infantile, anche al fine di garantire omogeneità nella rete dei servizi per la salute mentale sul territorio nazionale;
- prevedere il monitoraggio e l’attuazione del «**benessere organizzativo**» **affiancandolo agli indicatori BES** (benessere equo e sostenibile), in modo da contemplare, accanto a un «indicatore di esito», un altrettanto importante «indicatore di sviluppo organizzativo ».

Va, infine, rilevato che nella citata relazione della V commissione (paragrafo 4. **difesa**) si sottolinea la necessità di “mantenere alto il livello di preparazione e capacità operativa dell’intero **comparto della sanità militare**, che si è rivelato particolarmente prezioso durante le fasi più acute della pandemia”.

Al riguardo, considerato che il Documento in esame non reca specifiche iniziative riguardanti la “sanità militare” andrebbe valutata l’opportunità di una loro espressa indicazione.

Nella **Relazione delle Commissioni V e XIV del Senato** ([doc. XVI, n. 3](#), contenente i pareri delle altre Commissioni permanenti, comunicata alla Presidenza il 13 ottobre 2020), viene auspicato che la **salute**, oltre ad essere oggetto della missione n. 6, sia considerata **trasversale alle altre missioni**. Inoltre, si chiede di investire in un sistema sanitario in chiave preventiva e territoriale e a tal fine creare una **rete di strutture di monitoraggio e contenimento continuo delle insorgenze pandemiche**.

Rispetto all’**assistenza territoriale** vengono auspicate le stesse misure richieste nella Relazione approvata alla Camera, con l’assicurazione che alla riduzione dei posti letto ospedalieri corrisponda sempre la contestuale ed efficace implementazione dei servizi territoriali, atta a ridurre il ricorso al pronto soccorso e al ricovero ospedaliero.

Per quanto riguarda la **rete ospedaliera**, oltre alla riqualificazione della rete ospedaliera e all'adeguamento del parco tecnologico, si richiede di valutare l'opportunità di rivedere gli *standard* definiti dal decreto ministeriale n.70 del 2015 per il rapporto abitanti/posti letto, al fine di ridurre il sovraccarico attuale degli ospedali e permettere ai servizi territoriali e di telemedicina di mettere efficacemente a regime la propria attività.

Molte indicazioni vengono fornite in tema di **salute mentale**, in primo luogo si auspica che sia rivisto e rafforzato tutto il sistema, con il potenziamento della figura dello psicologo delle cure primarie, l'ampliamento delle ore di apertura dei centri di salute mentale per le patologie psichiatriche conclamate, con particolare attenzione alle persone affette da disagio psichico e con dipendenze patologiche. Viene inoltre proposto il finanziamento del Piano nazionale demenze e, per l'Alzheimer, un cambio di paradigma nella gestione della patologia.

Per quanto riguarda la **natalità**, vengono richiesti programmi e progetti specifici sulla salute e il benessere della donna in gravidanza.

Il contenuto del Piano

M6	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
SALUTE	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
Assistenza di prossimità e telemedicina	-	7,50	7,50	0,40	7,90
Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82

La componente b, di cui alla Tabella *supra*, comprende risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione già previste, da finalizzare a specifici interventi.

Le risorse della missione sono così composte:

- *Assistenza di prossimità e telemedicina (M6C1)* 7,5 miliardi a cui si aggiungono 400 milioni di REACT-EU¹⁷;

¹⁷ Con un importo dedicato di 47,5 miliardi di euro (50,5 miliardi di euro a prezzi correnti), REACT-EU proseguirà e amplierà le misure di risposta alla crisi pandemica e le misure per il superamento degli effetti della crisi attuate mediante i due pacchetti di [iniziativa di investimento in risposta al coronavirus \(CRII e CRII+\)](#). I principali elementi:

- la **totale flessibilità** per gli Stati membri di decidere la **quota** delle risorse per il [Fondo europeo di sviluppo regionale](#), il [Fondo sociale europeo](#) – compresa l'[iniziativa per l'occupazione giovanile](#) e il [Fondo di aiuti europei agli indigenti](#);
- nessuna ripartizione prestabilita per categoria di regioni, al fine di far confluire le risorse **là dove sono più necessarie**;
- la possibilità di **cofinanziamento UE degli investimenti fino al 100%**;

- *Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria (M6C2)* 10,51 miliardi a cui si aggiungono 1,31 miliardi di REACT-EU.

Il totale della Missione Salute è pari a 18,01 miliardi a cui si aggiungono risorse REACT-EU per 1,71 miliardi, per complessivi 19,72 miliardi. Dalla **programmazione di bilancio 2021-2026 sono attesi circa 1,01 miliardi di euro**, caricati sulla componente (*cluster*) Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria (M6C2).

Nella parte introduttiva della Missione 6, vengono in rilievo le dinamiche di cui si dovrà tenere conto per disegnare l'assetto del Servizio sanitario nazionale negli anni a venire.

Fra queste rilevano le **dinamiche demografiche**, che collocano l'Italia fra i paesi europei con più alta incidenza di popolazione anziana (23% circa di *over 65*, e 3,6% circa di *over 80*), e quelle epidemiologiche associate a tale componente della popolazione, particolarmente soggetta a patologie croniche e pertanto con bisogni sanitari e assistenziali complessi, che necessitano di una offerta di servizi integrati della rete di assistenza territoriale (sanitaria e sociosanitaria).

Come evidenziato dallo stesso Piano, a fronte di questi elementi critici, l'Italia evidenzia un forte ritardo e frammentazione nella diffusione dell'**assistenza domiciliare** rispetto agli paesi OCSE (4% dei pazienti anziani rispetto alla media OCSE del 6%), a cui si aggiunge una elevata **disomogeneità fra Regioni** nell'offerta dei servizi residenziali, semiresidenziali e di prossimità. Inoltre, come dimostrato nel corso della pandemia in atto, acquistano sempre più importanza gli strumenti offerti dalla **telemedicina** per i piani di presa in carico dell'assistenza territoriale. In tal senso, si sottolinea che solo l'1,2% della spesa sanitaria pubblica è destinata a tecnologie digitali, assestandosi a 22 euro pro capite.

- **l'ammissibilità retroattiva delle spese** a decorrere dal 1° febbraio 2020, anche per le operazioni materialmente completate e pienamente attuate (a condizione che siano state avviate a partire dal 1° febbraio 2020), in continuità con la CRII e la CRII+;
- **il termine ultimo per l'ammissibilità delle spese fissato al 31 dicembre 2023**, in linea con il quadro legislativo 2014-2020;
- la possibilità di assegnare risorse anche ai **programmi di cooperazione transfrontaliera** esistenti nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea;
- **l'assegnazione del 70% delle dotazioni nazionali nel 2021 in base agli effetti socioeconomici della crisi**, compresi il livello di disoccupazione giovanile e la prosperità relativa degli Stati membri, con il restante 30% per il 2022 calcolato alla fine del 2021 sulla base dei dati statistici più recenti;
- **nessuna ripartizione per categoria di regioni**. Gli Stati membri devono garantire un sostegno equilibrato che risponda alle esigenze delle zone più colpite dagli effetti della pandemia di COVID-19 e alla necessità di continuare a concentrarsi sulle regioni meno sviluppate.

Infine, per consentire una mobilitazione agevole e rapida degli investimenti **le condizionalità ex ante, i requisiti di concentrazione tematica e il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione non si applicheranno a REACT-EU**.

Altro elemento di criticità è rappresentato dall'**invecchiamento della rete infrastrutturale ospedaliera** e dalle difficoltà di **approvvigionamento di dispositivi medici e sanitari**. Uno degli obiettivi della Missione è pertanto quello di realizzare ospedali sicuri, tecnologici, digitali e sostenibili, con azioni mirate all'ammodernamento tecnologico con particolare riferimento alle attrezzature di alta tecnologia e ad altri interventi orientati alla digitalizzazione delle strutture sanitarie.

Un ulteriore elemento da affrontare riguarda poi il **rafforzamento del personale sanitario, anche sotto il profilo formativo**. Come sottolineato nella premessa della Missione, l'Italia mostra un numero di infermieri inferiore a quello dei paesi OCSE (5,8 per 1.000 abitanti rispetto alla media europea di 8,8), e nonostante il numero dei medici sia pari o superiore a quello dei medici operanti negli altri paesi europei, occorre in questo ambito una migliore programmazione sia relativamente alla formazione specialistica che a quella per la medicina generale e la pediatria.

Rimane infine il settore della **ricerca scientifica**, che sta dimostrando tutta la propria importanza nella risposta alla pandemia in corso, e per il quale il PNRR intende incrementare le risorse - in particolare quelle destinate alla ricerca biomedica e sanitaria - attraverso la promozione di fondi *equity* (vedi *infra*) e sviluppando le competenze che possono facilitare il trasferimento tecnologico. In questo ambito, si intende anche rivisitare il regime giuridico degli IRCCS e delle politiche di settore afferenti al Ministero della salute.

Componente M6C1 - Assistenza di prossimità e telemedicina

L'offerta di servizi integrati della rete di assistenza territoriale (sanitaria e socio sanitaria) è considerata un elemento imprescindibile per garantire una risposta assistenziale appropriata ed efficace, in grado di demandare all'ospedale le attività a maggiore complessità, concentrando a livello territoriale le prestazioni meno complesse. Come dimostrato dalla pandemia da COVID-19 in corso, un'assistenza territoriale efficace rafforza la capacità, la resilienza e l'equità del Paese di fronte agli impatti sulla salute, attuali e futuri, associati ai rischi ambientali e climatici, in una visione “*One-Health*”.

M6C1 Assistenza di prossimità e telemedicina	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
1. Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale	-	7,00	7,00	-	7,00
<i>Casa della comunità e presa in carico della persona</i>	-	4,00	4,00	-	4,00

M6C1 Assistenza di prossimità e telemedicina	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
<i>Casa come primo luogo di cura. Assistenza domiciliare</i>	-	1,00	1,00	-	1,00
<i>Sviluppo delle cure intermedie</i>	-	2,00	2,00	-	2,00
<i>2. Salute, Ambiente e Clima. Sanità pubblica ed ecologica</i>	-	0,50	0,50	0,40	0,90
Totale	-	7,50	7,50	0,40	7,90

La componente b, di cui alla Tabella *supra*, comprende risorse del Fondo sviluppo e coesione già previste, da finalizzare ad interventi specifici

Lo stanziamento totale della componente è pertanto pari a 7,5 miliardi a cui si aggiungono 400 milioni di REACT-EU.

Riforma “Assistenza di prossimità e telemedicina” trasversale alle due componenti della Missione 6

All'interno della componente M6C1 viene proposta la Riforma “Assistenza di prossimità e telemedicina” articolata, per questa componente, in:

- sotto riforma “Definire standard strutturali, tecnologici e organizzativi dell'assistenza territoriale”;
- sotto riforma “Istituire un Sistema Nazionale Prevenzione Salute-Ambiente-Clima (SNPS) - con conseguenti atti regolamentari applicativi ed attuativi che sostengono e accompagnano gli interventi prospettati - funzionale a:
 - 1.1. consentire una effettiva equità di accesso della popolazione alle cure sanitarie e sociosanitarie;
 - 1.2. definire un nuovo assetto istituzionale, in grado di gestire la tematica salute-ambiente-clima in sinergia con lo sviluppo economico e sociale del Paese.

1. Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale

1.1 Casa della Comunità e presa in carico delle persone

Finalità:

Superamento delle disomogeneità regionali presenti nell'offerta di servizi di assistenza territoriale, soprattutto nelle zone rurali o svantaggiate.

Realizzazione di strutture fisicamente identificabili (“Case della Comunità”), punto di riferimento dell'assistenza territoriale di prossimità

con funzioni di accoglienza e orientamento ai servizi di assistenza primaria di natura sanitaria, socio-sanitaria e sociale.

L'intervento intende garantire l'integrazione complessiva dei servizi assistenziali socio-sanitari, fornendo prestazioni interdisciplinari rese attraverso la contiguità spaziale dei servizi e degli operatori, attraverso l'integrazione delle comunità di professionisti (*équipe* multiprofessionali e interdisciplinari) operanti secondo programmi e percorsi integrati, tra servizi sanitari (territorio-ospedale) e servizi sanitari e sociali.

Modalità operative di esecuzione:

- ***Identificazione di uno standard di riferimento comune***, attraverso il quale distribuire in maniera capillare e omogenea tali strutture su tutto il territorio nazionale all'interno della più ampia rete di offerta dei servizi sanitari, socio- sanitari e socio-assistenziali, e al tempo stesso come parte integrante dei luoghi di vita della comunità locale;
- entro il **2022 definizione di atto regolamentare preliminare e *action plan***.

Obiettivi:

Realizzare entro il 2026 una Casa della Comunità ogni 24.500 abitanti: si punta a realizzare 2.564 nuove Case della Comunità.

Risultati attesi: **presa in carico** di 8 milioni circa di pazienti cronici monopatologici e di 5 milioni circa di pazienti cronici multipatologici.

Risorse:

L'intervento vale 4 miliardi di euro.

Molto sinteticamente si rinvia alla **Casa della salute: un presidio territoriale assistenziale già presente nella quasi totalità dei servizi sanitari regionali**.

Tale presidio è stato previsto dalla legge Finanziaria 2007 (Legge n. 296 del 2006 - Art. 1, comma 806) per il triennio 2007 - 2009 attraverso l'istituzione di un fondo per il cofinanziamento dei progetti attuativi del piano sanitario nazionale. La lettera *a*) del comma 806 dello stesso articolo 1 ha previsto specifiche risorse per la sperimentazione del modello assistenziale case della salute. Con il [Decreto del Ministero della Salute del 10 luglio 2007](#) sono state emanate linee guida per l'accesso al cofinanziamento ai fini della sperimentazione progettuale delle case della salute quali strutture polivalenti in grado di erogare in uno stesso spazio fisico prestazioni socio-sanitarie integrate ai cittadini, favorendo, attraverso la

contiguità spaziale dei servizi e degli operatori, l'unitarietà e l'integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociosanitarie.

Casa come primo luogo di cura. Assistenza domiciliare e Telemedicina

Finalità:

Il progetto si pone in stretta connessione con la linea di intervento sopra descritta della “Casa della Comunità”. L’assistenza domiciliare integrata (ADI) rappresenta infatti il *setting* assistenziale che meglio risponde ai cambiamenti epidemiologici della popolazione (invecchiamento, aumento della comorbilità e delle patologie croniche) e alle esigenze di sostenibilità economica del SSN. Costituisce un modello di cura alternativo al ricovero ospedaliero, che consente la permanenza a domicilio di persone fragili e con patologie croniche e l’attuazione di percorsi terapeutici integrati dal punto di vista sanitario e sociale.

Attraverso tale progetto si intende promuovere e rafforzare l’assistenza domiciliare, incrementarne la diffusione e la qualità dell’offerta su tutto il territorio nazionale attraverso la riorganizzazione della gestione dei servizi di cure domiciliari integrate e lo sviluppo e implementazione locale di un modello digitale dell’ADI, che renda fruibile soluzioni e strumenti di telemedicina e *connected care*, fondamentali per la presa in carico al domicilio, il monitoraggio e la diagnosi a distanza dei pazienti.

Modalità operative di esecuzione:

- **entro il 2022 definire a livello nazione indicazioni per l’erogazione di prestazioni in telemedicina;**

Obiettivi:

- implementare e mettere a regime **un nuovo modello di ADI entro il 2026, con 575 Centrali di coordinamento attivate, 51.750 medici e altri professionisti nonché 282.425 pazienti con kit technical package attivo.**

Risultati attesi: circa 500.000 nuovi pazienti *over 65* presi in Carico.

Risorse:

L’intervento vale 1 miliardo.

Si ricorda che, nella fase emergenziale di progressivo allentamento delle misure di distanziamento sociale (c.d. Fase 2), l'**articolo 1 del Decreto Rilancio** (decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020) ha accelerato la definizione delle misure delineate dal Nuovo Patto per la salute 2019-2021 per lo sviluppo dei servizi di prevenzione e tutela della salute afferenti **alle reti territoriali Ssn**. Alle misure già previste dal Nuovo Patto per la salute 2019-21, sono state aggiunte ulteriori disposizioni di prevenzione e cautela, individuate in ragione della pandemia in corso.

Conseguentemente, l'art. 1 del Rilancio ha destinato all'assistenza territoriale, nel suo complesso, 1.256 milioni di euro, di cui circa 696,6 milioni per spese di personale. Inoltre, dal 2021 sono state autorizzate, a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per l'anno di riferimento, le seguenti linee di finanziamento: 480.000.000 euro per il reclutamento di personale infermieristico; 733.969.086 euro per il rafforzamento dell'ADI, di cui 265.028.624 euro di spese di personale; 32.496.931 per l'operatività delle Centrali regionali.

1.3 Sviluppo delle cure interedie (Ospedali di comunità)

Finalità:

Implementare la presenza sul territorio di presidi sanitari a degenza breve (Ospedali di comunità) con funzioni “intermedie” tra il domicilio (assistenza territoriale) e il ricovero ospedaliero (assistenza ospedaliera). Tali presidi, erogando prestazioni di bassa complessità che non necessitano di un elevato carico assistenziale, potranno contribuire in modo sostanziale alla riduzione degli accessi impropri alle strutture di ricovero e ai pronto soccorso.

Modalità operative di esecuzione:

- **entro il 2022** definizione di un **piano d'azione** per realizzare/adeguare strutture a ospedale di comunità. Il progetto si traduce nella realizzazione di posti letto in strutture di ricovero di breve durata (15-20 giorni), secondo uno *standard* uniforme su tutto il territorio nazionale.

Obiettivi:

- realizzare e/o adeguare **1 ospedale di comunità ogni 80.000 abitanti.**
Risultati attesi: 753 ospedali entro il 2026.

Risorse:

L'intervento vale 2 miliardi.

Ospedali di comunità, strutture presenti in molte regioni, che, nel corso degli anni, ne hanno definito funzioni e requisiti. Solo recentemente, il 20 gennaio 2020, è stata sancita [Intesa in sede di Conferenza Stato-regioni sull'Ospedale di Comunità](#) (O.d.C) che ha definito i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi per l'autorizzazione all'esercizio degli O.d.C. pubblici o privati, come indicato dall'art. 5, comma 17, dell'Intesa Stato-Regioni 10 luglio 2014 sul Patto per la salute 2014-2016 e in coerenza con quanto previsto dal D.M. 2 aprile 2015, n. 70, allegato 1, paragrafo 10 (Continuità ospedale-territorio) e 10.1 (Ospedali di comunità). Il Presidio sanitario di assistenza primaria a degenza breve/Ospedale di Comunità svolge una funzione intermedia tra il domicilio e il ricovero ospedaliero è una struttura atta a garantire le cure intermedie, ovvero le cure necessarie per quei pazienti che sono stabilizzati dal punto di vista medico, che non richiedono assistenza ospedaliera, ma sono troppo instabili per poter essere trattati in un semplice regime ambulatoriale o residenziale classico ([qui una scheda di sintesi](#)).

2. Salute ambiente e clima. Sanità pubblica ecologica

Finalità:

Il progetto è finalizzato a rafforzare la capacità, l'efficacia, la resilienza e l'equità del Paese di fronte ai rischi ambientali e climatici, e alle conseguenti ricadute di salute pubblica, secondo un approccio eco sistemico di “One-Health”, e nella evoluzione di “Planetary health” di considerazione dei rischi connessi ai fattori di origine sia ambientale che antropica.

L'approccio *One Health*, coniato nel 2004 nella conferenza indetta dalla *Wild Conservation Society (Manhattan principles)*, è stato fino ad oggi applicato principalmente alla salute animale, alla sicurezza degli alimenti, alle epidemie zoonotiche e all'antibiotico-resistenza.

Operativamente potrebbe essere utile riferirsi al [Piano nazionale prevenzione 2020-2025 \(PNP 2020-2025\)](#), il quale rafforza una visione della salute come risultato di uno sviluppo armonico e sostenibile dell'essere umano, della natura e dell'ambiente (*One Health*). La Linea 5 del PNP promuove l'integrazione delle informazioni derivanti da dati ambientali e sanitari per il miglioramento delle conoscenze su rischi ambientali, salute e loro relazioni, con l'obiettivo di consentire la lettura integrata dei dati ambientali e sanitari e facilitare l'integrazione e la sinergia tra i servizi di prevenzione del SSN e le agenzie del SNPA. Il risultato atteso è l'istituzione di una rete nazionale integrata ambiente e salute, costituita da operatori del SSN e SNPA, e istituzioni centrali per la condivisione di conoscenze ed esperienze sviluppate a livello regionale in materia di ambiente e salute e a supporto delle attività di valutazione degli impatti sanitari di politiche, piani e programmi.

Più in generale, l'approccio sistematico ai determinanti di salute mira a promuovere e realizzare la collaborazione, a tutti i livelli, a partire da quello nazionale sino a quello locale, tra i servizi di prevenzione del SSN e le agenzie del SNPA, tra le direzioni regionali/provinciali interessate e coinvolte nelle tematiche ambiente e salute (ad esempio Sanità, Ambiente, Agricoltura, Urbanistica, Trasporti, Istruzione), i diversi settori della società, le istituzioni e i portatori di interesse.

Modalità operative di esecuzione:

E' prevista la realizzazione di un *Piano di riforme e investimenti* finalizzato all'istituzione, sul piano normativo e con dotazioni economiche ed infrastrutturali, della rete "Sistema Nazionale di Prevenzione Salute-ambiente e clima - SNPS", articolata a livello centrale regionale e territoriale, per la piena integrazione con l'esistente Sistema Nazionale per la Protezione ambientale (SNPA).

In particolare, si prevede di realizzare:

- 1) un **Piano di investimenti associato alla riforma strutturale istitutiva del SNPS**;
- 2) **Investimenti funzionali** allo sviluppo di programmi operativi di attuazione di modelli integrati in specifici siti contaminati di interesse nazionale

Più nel dettaglio, dal punto di vista operativo si prevede di definire **entro il 2022** un *Action plan* per: l'istituzione/rafforzamento di poli di eccellenza e di riferimento nazionale della rete SNPS e di poli regionali e istituzioni territoriali della rete SNPS-SNPA; la digitalizzazione della rete SNPS e SNPA; **la creazione/rafforzamento di strutture territoriali della rete SNPS-SNPA e eventuali enti pubblici di ricerca; il rafforzamento di strutture sanitarie territoriali e ospedaliere, IRCSS e altri enti di ricerca, per interventi integrati di promozione della salute, sorveglianza attiva e assistenza sanitaria e sistemi di comunicazione partecipativa delle comunità, in specifici siti contaminati di interesse nazionale.**

Sempre entro il 2022, si prevede di effettuare la **Procedura per assegnazione di Bandi di ricerca triennali nazionali in Salute-Ambiente-Clima**.

In linea con le indicazioni dell'OMS, in Italia è stato sviluppato, con capofila l'Istituto superiore di sanità, un sistema di sorveglianza epidemiologica nei maggiori siti contaminati del Paese (**SENTIERI**) che include 45 siti di interesse nazionale e/o regionale per le bonifiche. Il rafforzamento della sorveglianza epidemiologica nei SIN (Siti Industriali d'interesse nazionale) si pone come esigenza prioritaria per qualificare efficacemente le attività di prevenzione e le

strategie di sanità pubblica, offrendo alle organizzazioni sanitarie e ambientali territoriali un quadro di conoscenze aggiornato sullo stato di salute delle popolazioni locali, attraverso un articolato flusso d'informazioni.

Obiettivi:

Si prevede **entro il 2026** di **riqualificare in infrastrutture, risorse strumentali e umane il 100% delle strutture di riferimento nazionale SNPS e il 50 % delle strutture SNPS-SNPA (circa 190)**. Si prevede altresì di finanziare **8 borse di studio universitarie in Salute-Ambiente-Clima per 3 cicli**. A tal fine saranno istituiti:

- a. un centro di formazione e aggiornamento in Salute-Ambiente-Clima con 11 percorsi di formazione FAD su tematiche specifiche a carattere prioritario;
- b. un centro di formazione e aggiornamento in Salute-Ambiente/Clima;
- c. 11 progetti di ricerca triennali a carattere nazionale, su tematiche Salute/Ambiente/Clima di carattere prioritario.

Infine, saranno elaborati programmi operativi per l'attuazione di modelli integrati di intervento Salute-Ambiente-Clima in almeno due siti specifici contaminati di interesse nazionale, con il coinvolgimento di strutture territoriali della rete SNPS-SNPA, strutture sanitarie e ospedaliere, IRCSS e altri enti di ricerca .

Risorse:

L'intervento vale 500 milioni a cui si aggiungono 400 milioni di REACT-EU.

Componente M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria

M6C2 Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
1. Ammodernamento tecnologico e digitale	5,28	4,73	10,01	-	10,01
<i>Ammodernamento parco tecnologico e digitale ospedaliero</i>	<i>1,41</i>	<i>2,00</i>	<i>3,41</i>	-	<i>3,41</i>
<i>Ospedali</i>	<i>3,30</i>	<i>2,30</i>	<i>5,60</i>		<i>5,60</i>
<i>Fascicolo sanitario elettronico e raccolta,</i>	<i>0,57</i>	<i>0,43</i>	<i>1,00</i>	-	<i>1,00</i>

M6C2 Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
<i>elaborazione, analisi dati a livello centrale</i>					
2. Ricerca e trasferimento tecnologico e formazione	-	0,50	0,50	1,31	1,81
<i>Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del Ssn</i>	-	0,20	0,20	-	0,20
<i>Ecosistema innovativo della salute</i>	-	0,10	0,10	-	0,10
<i>Sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali dei professionisti in sanità</i>	-	0,20	0,20	1,31	1,51
Totali	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82

La componente b, di cui alla Tabella *supra*, comprende risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione già previste, da finalizzare a specifici interventi.

Lo stanziamento totale di questa componente è pari a 10,51 miliardi a cui si aggiungono 1,31 miliardi di ReactEU. Questi interventi beneficiano, inoltre, di **risorse complementari, per 1,01 miliardi di euro, già stanziate dalla Legge di Bilancio 2021**, di cui 680 milioni (probabilmente riferibili alle risorse del programma pluriennale dedicato all'edilizia sanitaria) indirizzati agli interventi sulla rete ospedaliera e 330 milioni di euro ai contratti di formazione specialistica del personale medico (vedi *infra*).

La componente M6C2 intende:

- promuovere e rafforzare il settore della ricerca scientifica, privilegiando la creazione di reti clinico-transnazionali di eccellenza;
- rafforzare i sistemi informativi sanitari e gli strumenti digitali utilizzati dal e nel SSN;
- valorizzare le risorse umane attraverso l'ammodernamento degli strumenti e dei contenuti formativi e lo sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali dei professionisti del SSN;
- superare le criticità legate alla diffusione limitata e disomogenea della cartella clinica elettronica;
- risolvere il problema relativo all'invecchiamento delle apparecchiature e al basso uso di tecnologie sanitarie negli ospedali, raggiungendo maggiori *standard* di efficienza e di efficacia;
- realizzare ospedali sicuri, tecnologici, digitali e sostenibili;
- superare la limitata diffusione di strumenti e attività di telemedicina.

Riforma “Assistenza di prossimità e telemedicina” trasversale alle due componenti della Missione 6

All'interno della componente M6C2 viene proposta la Riforma “Assistenza di prossimità e telemedicina” articolata, per questa componente, in sotto riforma “Riorganizzare la rete degli IRCCS per contribuire al miglioramento delle eccellenze SSN”. La sotto riforma intende contribuire al miglioramento delle eccellenze del SSN, in particolare rivisitando il regime giuridico degli [Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico \(IRCCS\)](#) e delle politiche della ricerca afferenti al Ministero della Salute.

1. Ammodernamento tecnologico e digitale

1. Ammodernamento parco tecnologico e digitale ospedaliero

Finalità:

Ammmodernamento tecnologico degli ospedali in riferimento alle attrezzature di alta tecnologia e ad altri interventi orientati alla digitalizzazione delle strutture sanitarie (sia in termini di processi che di infrastruttura tecnologica e *asset* informatici). In particolare, l'intervento è orientato a:

- **ammodernare gli *asset* tecnologici** in dotazione presso le strutture ospedaliere, sostituendo tutto il parco delle grandi **apparecchiature sanitarie vetuste (anzianità maggiore di 5 anni)**;
- **digitalizzare tutti i processi clinico-assistenziali ospedalieri delle strutture sede di DEA** (emergenza sanitaria), con particolare riferimento ai sistemi di blocco operatorio, *Laboratory Information System*, risonanze, servizi di farmacia, pronto soccorso, sistemi di accettazione/dimissione/trasferimento, prescrizione e somministrazione farmaci, diagnostica per immagini, *repository* e *order entry*.

Modalità operative di esecuzione e Fabbisogno di interventi:

Entro **marzo 2021** è prevista la produzione di *report* con la rilevazione del fabbisogno delle grandi apparecchiature.

Entro il **2023** adozione di un *action plan* per la progettazione e pianificazione degli interventi sulle grandi apparecchiature, ivi ricomprensivo la definizione delle procedure di appalto, la stipula di contratti con il fornitore del servizio e la realizzazione degli interventi.

Obiettivi:

L’obiettivo è **acquistare e collaudare 2.648 grandi apparecchiature sanitarie e digitalizzare 184 strutture sanitarie sede di DEA.**

Risorse:

Questo intervento vale 2 miliardi di risorse PNRR e di 1,41 miliardi di risorse già previste, per un totale di 3,41 miliardi.

1.2 Ospedali

Finalità:

Miglioramento strutturale in termini di sicurezza delle strutture ospedaliere con l’obiettivo di allinearle alle più moderne normative sismiche a livello internazionale, ponendo una particolare attenzione non solo agli elementi portanti, ma anche a quelli non strutturali ed impiantistici in modo da assicurare la operatività delle unità ambientali e delle apparecchiature anche in caso di maxiemergenze.

Fabbisogno di interventi:

A tal fine, il Ministero della Salute ha rilevato nel 2020 un fabbisogno complessivo di interventi in materia di antisismica ospedaliera nelle diverse Regioni e ha individuato in particolare 675 interventi.

Modalità operative di esecuzione:

Il periodo di esecuzione previsto è nell’arco temporale 2021-2026.

Entro il 2022 elaborazione di un *action plan* per l’avvio delle procedure e dei cantieri di lavoro.

Obiettivi:

Completare 675 interventi di antisismica entro il 2026.

Risorse:

L’intervento vale 3,30 miliardi di risorse in essere (**risorse complementari per 680 milioni dagli stanziamenti della Legge di Bilancio 2021**, derivanti presumibilmente dal rifinanziamento del

programma pluriennale di edilizia sanitaria) a cui si aggiungono 2,30 miliardi PNRR, per un totale di 5,60 miliardi.

1.3 Fascicolo Sanitario elettronico e raccolta, elaborazione e analisi dei dati a livello centrale

Finalità:

Realizzazione di interventi regionali per l'evoluzione, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), anche ampliandone gli strumenti (es. IoT, app) in grado di abilitare la raccolta di nuove informazioni su base volontaria da parte del cittadino (es. abitudini e stili di vita).

E' inoltre previsto il potenziamento e l'ampliamento del livello centrale del Sistema Informativo Sanitario nazionale, in termini di evoluzione ed ammodernamento dell'infrastruttura, dei sistemi di costruzione, raccolta e analisi delle informazioni sanitarie e non sanitarie, con particolare riferimento al completamento del percorso in atto di costruzione di strumenti.

Il sito dell'Agenzia per l'Italia digitale dedica una sezione molto puntuale, a cui si rinvia, al [Fascicolo sanitario elettronico](#), contenente anche informazioni relative ai [fascicoli regionali](#).

Ulteriori informazioni, per il [profilo FSE-privacy](#), sono reperibili sul sito del Garante.

Modalità operative di esecuzione:

- entro il **2021** predisposizione di **piani regionali e della pubblica amministrazione centrale per il rafforzamento del FSE**;
- entro il **2022** il completamento di **studi di fattibilità per la realizzazione dei nuovi flussi a livello nazionale e regionale**;
- entro il **2024** **implementazione di nuovi flussi informativi a livello nazionale e regionale**;
- entro il **2026** **implementazione infrastruttura tecnologica e applicativa del Ministero della salute ed attivazione piattaforma e portale Open Data**;
- entro il **2026** **realizzazione ed integrazione di un modello predittivo su dati di *real world* simulativi e predittivi del fabbisogno di salute della popolazione**

Obiettivi:

Entro il 2026 si prevede 1 miliardo di documenti digitalizzati per il FSE.

Risorse:

L'intervento vale 570 milioni di risorse in essere a cui si aggiungono 430 milioni PNRR, per un totale di 1 miliardo.

3. Ricerca e trasferimento tecnologico e formazione Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN

3.1 Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN

Finalità:

Valorizzazione brevetti e trasferimento tecnologico

Finanziamento di progetti di PoC (*Proof of Concept*, ovvero percorso di valorizzazione di un singolo brevetto tramite l'innalzamento del suo livello di maturità tecnologica), attraverso cui ridurre il *gap* fra risultati della ricerca e applicazione industriale e sostenere lo sviluppo di tecnologie con un basso grado di maturità tecnologica, nonché favorirne il trasferimento tecnologico verso l'industria. Vengono quindi rese disponibili risorse finanziarie a breve termine per realizzare esperimenti che dimostrino la fattibilità di una tecnologia o del *concept* di un prodotto, per:

- a. costruire/migliorare un prototipo per prepararne la commercializzazione;
- b. verificare la fattibilità commerciale o effettuare *test* per lo *scale-up*;
- c. dimostrare la mitigazione del rischio per un potenziale investitore/industria o licenziatario, nel caso esista un brevetto;
- d. affrontare e superare uno specifico *gap* identificato dall'industria e che ne ostacola l'attrattività per gli investitori.

Malattie rare

E' inoltre previsto il finanziamento di programmi/progetti di ricerca finalizzata in materia di malattie rare e tumori rari. Queste patologie, ad alta complessità biomedica e spesso ad espressione multiorgano, necessitano della convergenza di elevata competenza clinica e di avanzate attività diagnostiche e di ricerca e richiedono tecnologie di eccellenza e il coordinamento di reti collaborative a livello nazionale ed europeo.

Modalità operative di esecuzione ed obiettivi:

Valorizzazione brevetti e trasferimento tecnologico

- entro il **2023 definizione di una procedura selettiva biennale** per l'assegnazione dei voucher per il sostegno al trasferimento tecnologico a seguire **effettuazione di 2 bandi da 50 milioni** per assegnare voucher per progetti di PoC (Proof of Concept) per un valore complessivo di 100 milioni.

Malattie rare

- entro il **2023, programma di ricerca** per rafforzare la capacità di risposta dei centri di eccellenza presenti in Italia con **due bandi da 50 milioni** per programmi/progetti di ricerca finalizzata in materia di malattie rare e tumori rari per un valore complessivo di 100 milioni;
- **entro il 2026 procedura ad evidenza pubblica per la ricerca finalizzata in materia di malattie rare e tumori rari.**

Risorse:

Il programma vale 200 milioni PNRR.

2.2 Ecosistema innovativo della salute

Finalità:

Il progetto si pone in continuità con [Piano Operativo Salute \(POS\)](#) e, che prevede la realizzazione di *Hub Lifescience*, ovvero infrastrutture dedicate alla ricerca pubblica-privata, all'attrazione di iniziative imprenditoriali innovative, al trasferimento tecnologico e allo sviluppo di servizi e attività per l'open innovation, anche grazie ad iniziative di partnership pubblico-privata¹⁸.

Il [Piano Operativo Salute \(POS\)](#), è stato definito nell'ambito del processo unitario di programmazione strategica e operativa per il periodo 2014-2020, in coerenza con i documenti programmatici di riferimento, tra cui la [Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente \(SNSI\)](#)¹⁹, il Programma Nazionale per

¹⁸ In Italia la filiera *Life Sciences* somma un valore della produzione di 225 miliardi di euro nel 2018, con un valore aggiunto di 100 miliardi e 1,8 milioni di addetti. Dati estrapolati da: Assolombarda, La rilevanza della filiera *Life Sciences* in Lombardia: *benchmarking* tra regioni italiane ed europee, [Rapporto 09/2020](#).

¹⁹ La SNSI individua le priorità di investimento di lungo periodo condivise con le Regioni ed i principali *stakeholder*, assicurando la complementarietà tra le azioni previste a livello centrale

la Ricerca (PNR) ed il Piano Attuativo Salute della SNSI. Il CIPE ha approvato il Piano Operativo Salute - Fondo Sviluppo Coesione 2014-2020 di competenza del Ministero della Salute, con una dotazione finanziaria complessiva di 200 milioni di Euro, suddiviso tra cinque traiettorie tecnologiche di sviluppo a priorità nazionale ([Delibera CIPE n. 15 del 28 febbraio 2018](#)). Gli interventi del Piano Operativo Salute interessano prevalentemente le regioni del Mezzogiorno, ritenute meno sviluppate e in transizione. Il 20% delle risorse del Piano è destinato alla realizzazione di interventi nelle aree del Centro-Nord.

Queste le finalità:

- generare con continuità nuove occasioni di innovazione, sviluppo e occupazione qualificata nell'Area Salute, anche attraverso **partenariati pubblico-privati**, mediante la **collaborazione** virtuosa tra SSN, università, incubatori d'impresa, centri di ricerca, grandi Imprese, PMI ed altri soggetti del mondo produttivo, della ricerca e degli investitori istituzionali, **finalizzata al consolidamento della catena dell'innovazione a cui agganciare lo sviluppo competitivo dell'Ecosistema Salute e in quest'ambito del SSN**;
- sviluppare un ecosistema per l'innovazione nell'Area "Salute" così come individuata dal Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) e dalla [Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente \(SNSI\)](#). L'elemento innovativo nel metodo di approccio risiede nella **funzione strutturata di "regia" e condivisione per determinare le priorità di intervento, le Traiettorie Tecnologie e dei Domini cui orientare l'azione, nello specifico contestuale e di fase attuativa**;
- valorizzare la specificità e la complessità dell'innovazione nelle scienze della vita in ordine ai temi della proprietà intellettuale, alla dilatazione dei tempi della ricerca, alla complessità regolatoria e alle implicazioni etiche.

e quelle a livello territoriale, così da ridurre i rischi di duplicazione o di sovrapposizione e rafforzarne l'impatto. L'obiettivo è creare nuove catene del valore che, partendo dalla ricerca e sviluppo, arrivino fino alla generazione di prodotti e servizi innovativi e allo sviluppo delle tecnologie abilitanti ([key enabling technologies](#)) per la realizzazione delle successive generazioni di prodotti per far crescere la ricchezza, migliorare la sua distribuzione e scommettere sulla possibilità di nuovi posti di lavoro che possano durare nel tempo. Il perimetro dell'Area Salute fa riferimento all'applicazione di tecnologie chiave in ambiti differenziati: settore farmaceutico, biotecnologico, biomedicale, servizi sanitari, *ehealth*, bioinformatica e i sotto segmenti in cui essi sono articolati. Le azioni dovranno in particolare riguardare la cura della salute umana secondo approcci innovativi di medicina rigenerativa, predittiva e personalizzata; lo sviluppo di nuovi farmaci, *medical devices* e terapie assistive, anche a costi contenuti; la realizzazione di metodi diagnostici avanzati e innovativi per malattie particolarmente critiche, in un'ottica di miglioramento e allungamento della vita attiva delle persone.

Sul versante della **ricerca scientifica**, definito come uno degli *asset* strategici nazionali, si rilevano alcune tendenze strutturali, come la riduzione dei fondi destinati alla ricerca biomedica e sanitaria, il numero ridotto di brevetti, pur a fronte della crescita delle produzioni scientifiche degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) nonché la carenza di capitali di rischio e di competenze che possano facilitare il trasferimento tecnologico. Sotto quest'ultimo aspetto si evidenziano le risorse messe a disposizione, in coerenza con il [Programma Nazionale per la Ricerca \(PNR\) e con la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente \(SNSI\)](#), per la realizzazione di progetti di ricerca dedicata alle scienze della vita e alla salute mediante partnership pubblico-private.

Con riferimento all'attività di ricerca nel campo della Salute, si prevedono linee di azione in un unico progetto di **riforma** che comprende la risposta territoriale ed ospedaliera, e l'**attività di ricerca del SSN**, mediante un nuovo regime giuridico degli IRCCS (Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico) e delle politiche afferenti al Ministero della Salute.

Modalità operative di esecuzione:

- sviluppo del programma in coerenza e **collaborazione** con i programmi di ecosistema della ricerca proposti dal **MUR** e di trasferimento tecnologico proposti dal **MISE**, anche attraverso iniziative congiunte;
- entro il **2023** elaborazione di un ***action plan*** per la realizzazione di una **rete di centri per il trasferimento tecnologico dedicata alle scienze della vita**²⁰ e **alla salute** con i soggetti attivi nel campo a livello regionale e territoriale, negli IRCCS, in partnership pubblico/privato, in ambito universitario o di iniziativa privata;
- entro il **2023** elaborazione di un ***action plan*** per il **rafforzamento della rete nazionale di infrastrutture innovative specializzate - HUB Scienze della Vita** avviata dal Ministero della Salute nell'ambito del POS.

Obiettivi:

Realizzazione **entro il 2026** di **almeno 3 azioni con cofinanziamento di 40 milioni destinato a Centri per il trasferimento tecnologico e di almeno 3 progetti Nord-Centro-Sud con cofinanziamento di 60 milioni per il rafforzamento degli Hub Lifescience.**

²⁰ Integrazione fra biologia molecolare, biotecnologie e digitale (terapie personalizzate; editing genomico (Crispr); terapie cellulari quali il Car-T; nuovi sistemi di diagnosi predittiva in grado di identificare possibili marcatori in fasi preliminari rispetto alla manifestazione di una patologia; ingegneria dei tessuti in vitro; digitalizzazione dei genomi della popolazione; utilizzo dell'intelligenza artificiale per migliorare la capacità di individuazione di target molecolari.

Risorse:

Le risorse, pari a **100 milioni PNRR**, saranno rese disponibili a ciascun *Hub* per la realizzazione di un progetto finalizzato su una linea specifica di ricerca e trasferimento tecnologico.

2.3 Sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali dei professionisti in sanità

Finalità:

Rafforzare il ruolo del Ministero della salute e delle regioni nell'attività di programmazione dei fabbisogni formativi lungo tre direttive:

- **aumentare le borse di studio del corso di formazione specifica in medicina generale**, garantendo il completamento di tre cicli formativi triennali;
- avviare un **piano di formazione straordinario di tutto il personale ospedaliero della dirigenza medica e non medica ed il personale infermieristico e tecnico del SSN in materia di infezioni ospedaliere**;
- attivare un **percorso di formazione dei ruoli apicali degli Enti del SSN e delle sue macro-articolazioni organizzative** (Direttore generale, sanitario, amministrativo delle aziende, direttore dei distretti, dei dipartimenti, dei presidi ospedalieri, nonché collegio sindacale e Organismo di Vigilanza), ai fini dell'acquisizione delle necessarie competenze e capacità manageriali per affrontare le sfide sanitarie attuali e future in un'ottica integrata, sostenibile, innovativa, flessibile ed orientata al risultato.

Modalità operative di esecuzione:

- adozione di un *action plan* per la **definizione dei fabbisogni delle borse di studio per il corso di formazione specifica in MMG** per ciascuno dei trienni formativi 2021- 2024, 2022-2025, 2023-2026.
- **entro il 2023** adozione di un *action plan* per la **realizzazione dei percorsi formativi per i ruoli apicali e per il personale del SSN**.

Obiettivi:

- erogare e completare **900 borse di studio per il corso di formazione specifica in medicina generale** per ciascuno degli anni 2024, 2025, 2026;
- **entro il 2025** erogare **corsi di formazione tecnico- manageriale a almeno 5.000 operatori dei ruoli apicali**;

- entro il **2026** erogare corsi di formazione straordinaria in materia di infezioni ospedaliere ad almeno 200.000 dipendenti del SSN.

Risorse:

Questo intervento vale **200 milioni PNRR e 1,31 miliardi ReactEU destinati ai contratti di formazione specialistica, per un totale di 1,51 miliardi di euro**. E' integrato con **risorse per 330 milioni stanziate dalla Legge di Bilancio 2021**.

Come messo in evidenza dall'evento pandemico in corso, il sistema sanitario manifesta **ritardi in particolare riguardo alla formazione del personale** con carenze, non uniformi nelle regioni, di personale medico specializzato. In particolare appare non più rinvocabile per il SSN il rafforzamento della compagine del personale sanitario, anche sotto il profilo formativo, con particolare riferimento al personale sanitario non medico (gli infermieri risultano in un rapporto inferiore alla media europea) e medico rispetto ad alcune figure specialistiche - tra cui anestesia e terapia intensiva e pneumologia -, ma anche nel campo della medicina generale. In particolare, si ravvisa la necessità di rafforzare il ruolo del Ministero della salute e delle Regioni nell'attività di programmazione dei fabbisogni formativi.

Si segnala che con la legge di Bilancio 2021 sono state stanziate risorse per l'ulteriore aumento **del numero dei contratti di formazione dei medici specializzandi** con uno stanziamento di spesa aggiuntivo rispetto alla normativa vigente pari a **105 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 - che corrispondono a circa 4.200 nuovi contratti per il nuovo ciclo formativo a partire dal 2021 e per la cui copertura concorrono nel biennio le risorse del Programma Next Generation EU - e di **109,2 milioni** di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, a valere sul finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato (comma 421 e 422, art. 1, della L. n. 178/2020)²¹.

Inoltre, è stata prorogata (dal 31 dicembre 2021) al 31 dicembre 2022 la **possibilità di accesso al corso di formazione specifica in medicina generale** tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio, ai laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale e già risultati idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale con determinati requisiti relativi ad incarichi pregressi previsti dagli accordi collettivi nazionali (comma 426, art. 1, citata Legge di bilancio 2021).

²¹ In proposito, si ricorda che già la legge di bilancio 2020 (comma 271, art. 1, Legge n. 160 del 2019), prima dell'emergenza sanitaria COVID-19, aveva disposto l'incremento del numero dei contratti di formazione specialistica dei medici a regime - numero stimato in 900 borse di specializzazione - mediante l'aumento di 5.425 milioni nel 2020, 10.850 milioni nel 2021, 16.492 milioni nel 2022, 22.134 milioni nel 2023 e 24.995 dal 2024 della spesa autorizzata dal comma 521, art. 1, della legge di bilancio 2019 (Legge 145/2018). Quest'ultima autorizzazione, a sua volta, aveva incrementato la spesa prevista all'articolo 1, comma 252, della legge di stabilità del 2016 (L. 208/2015), che prevedeva un aumento degli stanziamenti aventi la medesima finalità ai sensi dell'art. 1, comma 424 della legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013).

Con riferimento all'**emergenza sanitaria**, il DL. 104/2020 (art. 29, co. 5-7, cd. decreto Agosto, L. 126/2020) era intervenuto definendo l'ambito delle attività assistenziali che possono essere svolte dai medici specializzandi, al fine di recuperare i tempi delle liste di attesa, mentre il D.L. 137/2020 (cd. 19-*sexies*, cd. Decreto Ristori, L. 176/2020) ha altresì sancito la compatibilità tra lo svolgimento delle attività presso le Unità speciali di continuità assistenziale (USCA) con lo svolgimento dell'attività di formazione presso le scuole di specializzazione in medicina.