



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA:
DUE VERSIONI A CONFRONTO**

**THE ITALIAN RECOVERY AND RESILIENCE PLAN:
TWO VERSIONS COMPARED**

Relatore:
Prof. Roberto Esposti

Rapporto Finale di:
Nicholas Ceccarelli

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1 – NEXT GENERATION EU E PNRR:	6
UNA SCELTA RIVOLUZIONARIA	6
1.1 UN EXCURSUS CRONOLOGICO.....	6
1.2 L’ACCORDO UFFICIALE.....	8
1.3 GLI OBIETTIVI DEL NEXT GENERATION EU	11
1.4 IL CONTESTO POLITICO ITALIANO	13
CAPITOLO 2 – LA BOZZA DI PNRR DEL GOVERNO CONTE-BIS: CONTENUTI E CRITICITÀ	14
2.1 LA NASCITA DELLA PROPOSTA	14
2.2 LA BASE DEL PIANO	15
2.3 MISSIONI E LINEE PROGETTUALI	17
2.4 LE PRINCIPALI CRITICITÀ DEL PIANO	24
CAPITOLO 3: IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO	27

3.1 LO STANZIAMENTO DEI FONDI.....	27
3.2 INVESTIMENTI E MISSIONI.....	29
CAPITOLO 4: LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL GOVERNO DRAGHI: RIFORME, GOVERNANCE E VALUTAZIONE D'IMPATTO	46
4.1 LE NOVITÀ INTRODOTTE.....	46
4.2 LE RIFORME.....	47
4.3 LA GOVERNANCE.....	52
4.4 VALUTAZIONE DELL'IMPATTO ECONOMICO	54
CONCLUSIONI.....	60
BIBLIOGRAFIA	62
RINGRAZIAMENTI.....	63

INTRODUZIONE

L'arrivo della pandemia COVID-19 ha rappresentato uno spartiacque per l'Unione Europea che ha deciso di affrontare l'emergenza con degli strumenti fino ad allora considerati impossibili da attuare. L'istituzione del Next Generation EU è l'incarnazione dello spirito comunitario che spesso è mancato ai paesi dell'unione. Dopo lunghi negoziati si è giunti all'accordo e alla definizione delle modalità con cui i singoli Stati avrebbero potuto usufruire delle somme messe a disposizione dall'Unione Europea: i piani nazionali di ripresa e resilienza. Ad ogni paese è stata riservata una quota dei fondi, la quale doveva essere investita in ambiti e settori specifici e per avere accesso alla rispettiva quota i Paesi dell'Unione devono presentare dei piani di investimenti che illustrino in che modo si intende utilizzare la somma spettante. I lavori per la redazione del Piano sono cominciati ancor prima dell'entrata in vigore del Next Generation EU avvenuta ufficialmente il 18 dicembre 2020. Nel caso specifico dell'Italia, il governo Conte, che aveva lavorato all'istituzione del NG-EU sia nel Parlamento Europeo sia in Commissione Europea, ha presentato una bozza a dicembre 2020 poi revisionata e corretta nella versione presentata il 12 gennaio 2021. Proprio gli attriti nati dalle divergenze nella scrittura del PNRR hanno portato alla caduta del governo Conte a cui è successo il governo di larghe intese guidato da Mario Draghi. Il nuovo governo ha dovuto quindi correggere e riscrivere il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Esistono quindi

due versioni del PNRR italiano, diverse per ideologie politiche ma soprattutto per forma e completezza. L'obiettivo del lavoro sarà quello di analizzare i due PNRR proposti dai due diversi governi e sarà diviso in quattro capitoli.

Il primo capitolo tratterà della nascita del programma Next Generation EU e dei Piani Nazionali e la loro struttura formale.

Nel secondo capitolo si analizzeranno le proposte contenute nella versione rilasciata il 12 gennaio 2021 dal governo Conte e le critiche che gli sono state mosse.

Il terzo capitolo conterrà l'analisi del programma redatto dall'attuale governo Draghi in merito agli obiettivi comuni imposti dall'UE.

Il quarto ed ultimo capitolo si concentrerà sullo studio delle novità introdotte nella versione definitiva, assenti nella bozza del 12 gennaio, come riforme, governance e valutazioni d'impatto.

CAPITOLO 1 – NEXT GENERATION EU E PNRR:

UNA SCELTA RIVOLUZIONARIA

1.1 UN EXCURSUS CRONOLOGICO

I mesi immediatamente successivi alla diffusione della pandemia hanno portato a profonde riflessioni in ambito europeo. Per rispondere ad un fenomeno di tale portata era necessario coordinare le azioni a livello internazionale e non abbandonare i singoli stati nelle loro condizioni di grave recessione. Il Pil dell'intera eurozona ha sofferto una diminuzione del 6,8%, all'interno dell'Unione Europea ad avere i risultati peggiori, per quanto riguarda i principali paesi del vecchio continente, è stata la Spagna (-11%), a seguire Italia (-8,9% secondo i dati ISTAT), quindi la Francia (-8,3%) e infine la Germania (-5%). Dati che seppure in leggero miglioramento rispetto alle previsioni necessitavano una risposta decisa e che potesse rilanciare l'economia dell'intera Unione. In tal senso il 27 maggio 2020 Ursula von der Leyen ha presentato la prima proposta di Next Generation EU. Questa versione consisteva in un totale di 1100 miliardi di euro nel bilancio settennale UE di cui 750 da distribuire agli stati membri con due modalità: 500 miliardi sarebbero stati distribuiti sotto forma di sovvenzioni mentre i restanti 250 miliardi sotto forma di prestiti. La parte considerata rivoluzionaria di questa proposta è quella relativa al sistema di rifinanziamento del Next Generation EU, infatti per far fronte a tali somme la Commissione ha proposto di emettere titoli di

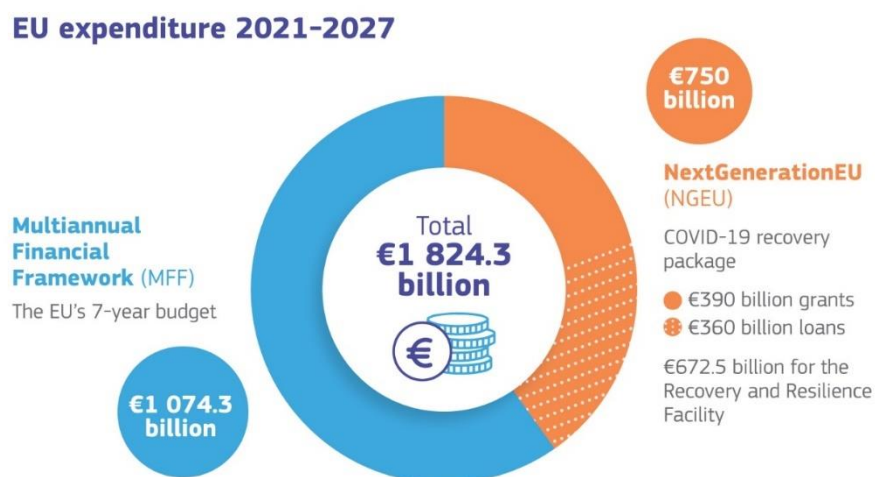
debito europei. Quella dell'emissioni di titoli comuni a tutti gli stati europei è un'idea più volte rilanciata negli ultimi tempi e che ha avuto particolare risonanza dall'inizio della pandemia. Essi hanno un funzionamento simile a quello dei titoli di debito pubblico statale con la differenza che l'emittente è l'UE, questo comporta che tali titoli abbiano un tasso di interesse relativamente basso soprattutto se paragonato a quello di paese come l'Italia. Al contrario, i titoli di stato tedeschi, hanno un tasso di interesse più basso dei cosiddetti Eurobond rendendo contro intuitiva l'adozione di tale metodo di finanziamento. Questo motivo, oltre all'ostruzionismo dei paesi "frugali", che mal sopportano le tendenze dell'Europa meridionale a produrre debito, hanno impedito al progetto di prendere forma fino all'arrivo della pandemia. Infatti l'Unione emetterà titoli di debito per un totale di 750 miliardi fino al 2026, ottenendo prestiti annuali per 150 miliardi. I titoli avranno scadenze variabili, da meno di un anno fino a 30 anni e i rimborsi avverranno dal 2028 al 2058. La parte relativa ai prestiti verrà rimborsata direttamente dagli stati che ne usufruiscono mentre la quota di sussidi, in quanto a carico dell'UE, verrà finanziata tramite il sistema delle quote di emissioni detto ETS, l'introduzione di una tassa digitale e una sulla CO2. Già in questa prima versione vengono precisati quali sono gli indicatori utilizzati per l'assegnazione delle risorse ovvero: Pil, tasso di disoccupazione e disoccupazione giovanile. L'Italia avrebbe disposto della quota maggiore rispetto a tutti gli altri stati membri, pari al 20,4%. Il primo accordo viene raggiunto a novembre tra Parlamento e Consiglio Europeo e conferma le cifre già

discusse precedentemente: 1100 miliardi relativi al bilancio europeo e 750 miliardi da assegnare tramite Recovery Fund. Condizione vincolante per il ricevimento dei fondi (che non avviene in via immediata e in un'unica tranche ma dilazionata nel tempo e previo controllo di alcuni requisiti fondamentali) è il mantenimento dello stato di diritto, valutato attraverso l'analisi del sistema giuridico che deve essere mantenuto imparziale e indipendente, lontano dalle ingerenze politiche dei governi. Tale vincolo ha causato l'apposizione del veto da parte di Ungheria e Polonia, negli anni pesantemente criticate dalle istituzioni europee proprio per il loro comportamento nei confronti delle opposizioni e stampa. Tuttavia, la vitale importanza dei fondi UE per l'economia dei due paesi e l'inflessibilità della Commissione hanno portato al ritiro del veto permettendo l'inizio del processo burocratico che porterà alla nascita del Recovery Fund.

1.2 L'ACCORDO UFFICIALE

La conferma definitiva arriva il 18 dicembre 2020 in virtù dell'accordo raggiunto tra Parlamento e Consiglio Europeo e vengono confermate le cifre già in precedenza discusse, un totale di oltre 1800 miliardi suddivisi in: Next Generation EU per 750 miliardi mentre i restanti 1074 miliardi sono assegnati al budget settennale dell'UE.

Figura 1.1 Composizione bilancio UE 2021-27

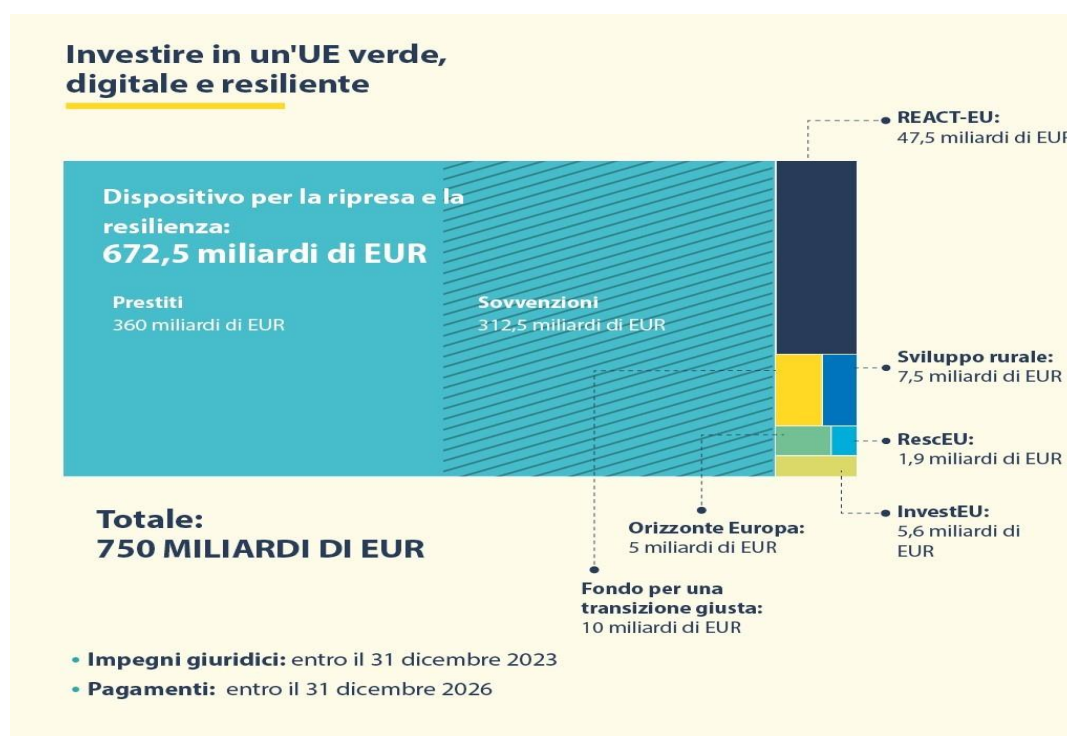


Fonte: Commissione Europea

La parte che costituisce il Next Generation EU si suddivide in due tipologie: prestiti e sovvenzioni. 360 miliardi verranno distribuiti sotto forma di prestiti e 390 saranno assegnati come sovvenzioni, senza dover essere quindi restituiti.

L'intero importo componente il Next Generation EU è a sua volta composto da diversi programmi. Il principale è il Dispositivo Europeo per la Ripresa e Resilienza, ad esso infatti sono attribuiti 672,5 miliardi di euro. I restanti sono distribuiti ad altri programmi come, ad esempio, quello relativo allo sviluppo rurale, finanziati interamente con sovvenzioni.

Figura 1.2 Programmi NG-EU



Fonte: Commissione Europea

La quota relativa al Dispositivo Europeo per la Ripresa e Resilienza viene attribuita ai vari paesi seguendo alcuni criteri quali: disoccupazione, quota di popolazione, PIL pro capite e calo di quest'ultimo nel biennio 20-21. Questo ha permesso all'Italia di usufruire della percentuale più alta del fondo pari al 27,8% per un totale di 209 miliardi.

1.3 GLI OBIETTIVI DEL NEXT GENERATION EU

Questi 209 miliardi però non potranno essere spesi liberamente. L'Unione Europea ha infatti imposto che per usufruire dei prestiti e delle sovvenzioni del NG-EU vengano rispettati dei criteri.

Gli obiettivi dichiarati dall'UE all'interno delle linee guida sono¹:

- Transizione verde
- Trasformazione digitale
- Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
- Coesione sociale e territoriale
- Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale
- Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani

Per quanto riguarda i primi due punti, sono stati posti dei minimi di spesa vincolanti la ricezione dei fondi. La quota relativa alla transizione verde deve essere almeno del 37% e raccoglie l'eredità Green Deal europeo. Tutti i provvedimenti in materia ambientale devono perseguire gli obiettivi dell'Unione e illustrarne il contributo,

¹ 1 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021.

inoltre tutti i provvedimenti relativi al NG-EU devono seguire un criterio di rispetto dell'ambiente.

Il secondo pilastro è rappresentato dalla trasformazione digitale a cui spetta una spesa minima del 20%. Lo scopo della trasformazione digitale è quello di modernizzare e digitalizzare la pubblica amministrazione, migliorare le infrastrutture relative alla connettività, favorire l'implementazione di tecnologie digitali nelle piccole e medie imprese, aumentare le competenze dei cittadini.

Il terzo punto fa riferimento alle contromisure adottate per superare la crisi pandemica tramite strategie che possano migliorare la produttività e la competitività, in grado di agevolare le transizioni di cui sopra, perseguendo l'inclusione sociale, le pari opportunità e una maggiore equità dei contratti di lavoro.

Il quarto obiettivo mira a ridurre le disparità presenti tra le diverse città e regioni, siano esse sociali od economiche.

La quinta proposta ha lo scopo di correggere le problematiche legate ai sistemi sanitari nazionali evidenziate dalla pandemia, accentuando degli squilibri già noti ma mai risolti.

L'ultimo obiettivo, quello relativo alle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani, si prepone di migliorare il sistema educativo, garantendo un maggiore accesso all'istruzione per bambini e giovani, colmare i divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro e l'integrazione dei disoccupati.

Queste linee guida hanno indicato il percorso da seguire per ottenere i finanziamenti. Tale procedura ha inizio con la presentazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I paesi membri per accedere alla loro quota spettante hanno dovuto presentare, con scadenza 30 aprile 2021, un documento in cui venissero spiegate le riforme, i provvedimenti, gli investimenti relativi ad ogni ambito preposto dall'UE, in esso devono essere indicate le modalità di spesa, gli effetti previsti e le metodologie di controllo dei risultati.

1.4 IL CONTESTO POLITICO ITALIANO

Il caso dell'Italia ha rappresentato ancora una volta un unicum. Dall'ufficializzazione del progetto NG-EU alla scadenza della consegna del piano si sono infatti susseguiti due governi. La crisi di governo nasce quando Italia Viva, partito al governo con due ministri in Consiglio, ritiene inadatto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza proposto, questo porta ad una revisione e una rimodulazione della spesa in alcune aree che si concretizza nella versione del 12 gennaio 2021. Nonostante le modifiche Italia Viva si ritiene ancora insoddisfatta, così facendo alla successiva votazione in Senato in merito alla riforma della giustizia proposta dal ministro Bonafede non viene raggiunta la maggioranza. La caduta dell'esecutivo porta alla nascita del governo Draghi che in circa due mesi e mezzo ha il compito di riscrivere da zero un nuovo PNRR facendo coesistere gli interessi di partiti agli antipodi.

CAPITOLO 2 – LA BOZZA DI PNRR DEL GOVERNO

CONTE-BIS: CONTENUTI E CRITICITÀ

2.1 LA NASCITA DELLA PROPOSTA

Come detto nel precedente capitolo il governo Conte ha presentato una bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in data 12 gennaio 2021. Questa versione del PNRR non è mai diventata definitiva a causa delle dimissioni del Presidente del Consiglio ma, seppur non ancora approvata dall'Unione Europea, è comunque frutto di un lavoro cominciato 10 mesi prima con il Piano di Rilancio del Paese. Proprio nell'ultimo documento pubblicato viene indicato come l'inizio del processo la primavera del 2020 in cui il governo “ha incaricato un comitato di esperti, coordinato da Vittorio Colao, di elaborare delle proposte” per il suddetto Piano di Rilancio. Successivamente si sono tenuti degli incontri coinvolgenti sia soggetti istituzionali sia rappresentanti delle categorie nel mese di giugno per poi dare il via alla effettiva fase di creazione nel mese di agosto, il coordinamento dei lavori è stato affidato al Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) che a settembre ha indicato le linee guida, legate a quelle precedentemente indicate dall'UE, da seguire per la redazione del PNRR. Dal 15 ottobre, dopo aver superato il voto di entrambe le Camere, è cominciata la scrittura del PNRR che ha portato alla presentazione della prima bozza il 7 dicembre. Da una revisione della stessa

nasce la versione pubblicata il 12 gennaio, sintesi delle correzioni, proteste e richieste dei partiti di governo.

2.2 LA BASE DEL PIANO

In virtù delle linee guida il Piano viene articolato intorno tre assi strategici e tre priorità trasversali.

I tre assi strategici, strettamente derivati dalle direttive UE, corrispondono a: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica e inclusione sociale. Le tre priorità trasversali sono: parità di genere; giovani; sud e riequilibrio territoriale. Queste tre priorità trasversali dovrebbero essere perseguite lungo tutto il PNRR, motivo per cui non vi sono degli interventi specifici ad esse dedicate. Le sei missioni saranno perseguite tramite dei progetti di investimento divisi tra i progetti in essere, ovvero progetti già iniziati e in corso di esecuzione, e i nuovi progetti. Le cifre messe a disposizione per i singoli obiettivi sono visibili nella tabella sottostante, sono divise per stato dei progetti e nella quarta colonna vengono rese note anche le somme relative al programma REACT-EU.

Tabella 2.1 Strutture economica del PNRR

	Risorse (€/mld)				
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,14	11,75	-	11,75
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55
Turismo e Cultura 4.0	0,30	7,70	8,00	-	8,00
RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80
Impresa Verde ed Economia Circolare	-	5,90	5,90	1,10	7,00
Transizione energetica e mobilità locale sostenibile	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	16,36	12,88	29,23	0,32	29,55
Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	10,85	3,97	14,83	0,20	15,03
INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	11,68	20,30	31,98	-	31,98
Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	11,20	17,10	28,30	-	28,30
Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68
ISTRUZIONE E RICERCA	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49
Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72
Dalla ricerca all'impresa	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77
INCLUSIONE E COESIONE	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62
Politiche per il Lavoro	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3,30	7,15	10,45	0,38	10,83
Interventi speciali di coesione territoriale	-	4,18	4,18	-	4,18
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 sanitaria	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82
TOTALE	65,70	145,22	210,91	13,00	223,91

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

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Consiglio dei Ministri, 12 gennaio

2.3 MISSIONI E LINEE PROGETTUALI

2.3.1 Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

La prima missione si declina in tre aspetti:

1. Digitalizzazione, innovazione sicurezza nella PA
2. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo
3. Turismo e cultura

1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA

Per quanto riguarda la digitalizzazione si intende procedere attraverso l'adozione di nuove infrastrutture digitali omogenee e uniformi attraverso l'implementazione dei servizi *cloud* per l'immagazzinamento di dati, l'utilizzo di tale sistema garantirebbe anche il rafforzamento della sicurezza informatica. Questa tecnologia deve garantire anche l'interoperabilità tra le diverse pubbliche amministrazioni tramite un sistema di trasmissione e condivisione di informazioni. Per implementare questo tipo di proposte è necessario offrire a cittadini e imprese le piattaforme abilitanti legati a identità digitale, firma elettronica, pagamenti digitali, AppIO e diffondere e migliorare l'alfabetizzazione digitale per cittadini e imprese.

Il processo di innovazione ha come punto di partenza il miglioramento del sistema di assunzione, per permettere l'inserimento di dipendenti con competenze informatiche adeguate con implementate modalità di valutazione. È in programma la realizzazione di un "portale di reclutamento" per centralizzare il sistema di

candidature e reclutamento. Si prevedono anche assunzioni a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR.

Per quanto riguarda i cambiamenti interni alla PA sono previsti dei meccanismi di progressione di carriera basati sulle competenze e abilità e non più automatici, migliorando inoltre il sistema di formazione e aggiornamento delle capacità dei dipendenti. In connessione con l'interoperabilità è fondamentale uno snellimento e una semplificazione dei processi amministrativi a facilitare sia l'interazione col cittadino, sia i processi interni alla PA. A tali manovre si va ad aggiungere anche l'innovazione organizzativa della giustizia.

2. Digitalizzazione e innovazione del sistema produttivo

Il primo provvedimento è la transizione 4.0 ed ha l'obiettivo di incentivare la digitalizzazione delle imprese e la loro predisposizione all'innovazione tramite dei crediti di imposta riguardanti i beni strumentali, la spesa in ricerca e sviluppo e i progetti volti a migliorare la sostenibilità ambientale e l'innovazione digitale. Un altro obiettivo è quello di completare l'infrastruttura della banda ultra-larga e diffondere la fibra ottica e il 5g anche nelle aree extraurbane.

3. Turismo e cultura 4.0

L'intervento principale consiste nella rigenerazione del patrimonio artistico e culturale e nella riqualificazione dei luoghi di interesse lungo tutto il territorio nazionale. Si intende predisporre delle piattaforme e strategie digitali per l'accesso ai luoghi della cultura, facilitarne l'ingresso rimuovendo le barriere architettoniche.

Sono inoltre prefissati gli obiettivi di: migliorare l'interazione tra il sistema d'istruzione e i luoghi e gli operatori della cultura. Si intende inoltre aiutare quest'ultimi nella transizione green e digitale

2.3.2 Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica

I quattro punti relativi alla seconda missione sono:

1. Agricoltura ed economia circolare
2. Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile
3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
4. Tutela del territorio e della risorsa idrica

1. Agricoltura ed economia circolare

Tra i progetti legati all'agricoltura troviamo gli incentivi per l'installazione di pannelli fotovoltaici sugli immobili ad uso del settore agricolo e zootecnico e il miglioramento della logistica. Sono previsti degli investimenti per l'ottimizzazione del ciclo dei rifiuti, sia per quanto riguarda l'ammodernamento degli impianti esistenti sia per i nuovi. Tali interventi avranno particolare attenzione alle zone del centro e sud Italia e alle città metropolitane come Roma, Napoli, Bari, Palermo e Reggio Calabria le cui situazioni sono considerate di primaria importanza.

2. Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile

Sono ambiti di investimento il settore fotovoltaico ed eolico per cui sono previsti un aumento i 4,5-5GW della capacità di rinnovabili per il 2026. Allo scopo di

promuovere l'utilizzo di auto elettriche e ibride (per un totale di 6 milioni di veicoli entro il 2030) verranno predisposti degli interventi di installazione di poli di ricarica con annesso adeguamento della rete elettrica. Si intende creare da 5 a 10 *Hydrogen Valley* riconvertendo aree industriali inutilizzate per permettere di utilizzare l'idrogeno come sostituto dei gas naturali nell'industria siderurgica, ad esso è legato anche la costruzione di stazioni di rifornimento. Per permettere la diffusione e lo sviluppo dell'idrogeno saranno effettuati investimenti in ricerca per quanto riguarda le fasi di produzione, stoccaggio e distribuzione. È inoltre previsto un rinnovamento per quanto riguarda i mezzi del trasporto pubblico, come autobus e treni, che verranno sostituiti da modelli con più basso impatto energetico.

3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

La riqualificazione degli edifici comprenderà l'ammodernamento o la ricostruzione dei già esistenti siti scolastici con particolare attenzione alle aree a rischio sismico, oltre alle scuole verrà adeguato il patrimonio abitativo pubblico con annesso efficientamento energetico.

Per quanto riguarda l'edilizia privata il programma comprende lo stanziamento del superbonus 110% per l'efficientamento energetico e la messa in sicurezza degli edifici.

4. Tutela del territorio e della risorsa idrica

Lo scopo è di migliorare l'intero sistema idrico sia rendendolo più efficiente riducendo la dispersione delle acque dovuta all'obsolescenza delle infrastrutture, rendendole contemporaneamente resilienti ai cambiamenti climatici.

Un altro obiettivo principale è il contrasto al dissesto idrogeologico e i fenomeni ad esso collegati.

2.3.3 Missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile

La missione 3 si concentra principalmente a migliorare le infrastrutture ferroviarie italiane sia attraverso l'ammodernamento e l'adeguamento delle tratte già esistenti sia attraverso la costruzione di alcune linee al momento assenti, su tutte quelle del sud come, ad esempio, Napoli-Bari o Salerno-Reggio Calabria. Per quanto riguarda gli interventi sulle linee del Sud Italia è previsto un piano dedicato.

Sono anche previsti degli interventi sui maggiori porti italiani, Genova e Trieste, per via della loro cruciale importanza nel commercio con l'Oriente mentre i porti minori saranno protagonisti di uno sviluppo a fini turistici.

2.3.4 Missione 4: istruzione e ricerca

La prima parte di interventi è dedicata al potenziamento delle competenze e diritto allo studio. Le principali manovre in questo senso coinvolgono le famiglie a basso reddito, ampliando e aumentando le agevolazioni per gli studenti con basso ISEE sia per gli alloggi sia per le tasse universitarie. Per quanto concerne le competenze

di base è previsto l'aumento dell'organico riguardante materie come italiano, matematica e inglese e sono previste contromisure contro l'abbandono scolastico. In riferimento alla didattica in senso stretto sono programmati dei progetti di formazione del personale scolastico e verranno introdotte, a tutti i gradi di istruzione, discipline e attività al fine di migliorare le competenze STEM e dei metodi di monitoraggio delle capacità linguistiche. Per far fronte al divario tra scuola e mondo del lavoro si è previsto di rafforzare la sinergia tra scuole e imprese all'interno degli istituti tecnici superiori. La seconda parte della missione è invece concentrata in un insieme di manovre finalizzate ad aumentare il potenziale di crescita del sistema economico tramite incentivi e investimenti in ricerca e sviluppo. La spesa in R&S in rapporto al PIL italiana è infatti al di sotto della media OCSE (1,4% contro 2,4%) così come per numero di ricercatori e di brevetti. A tale scopo si programma di potenziare le infrastrutture di ricerca, aumentare i progetti in ambiti strategici per la crescita del paese e finanziare la ricerca dei giovani ricercatori. Si ha in progetto di costituire dei cosiddetti "ecosistemi dell'innovazione" finanziati dalla sinergia tra pubblico e privato lungo tutto il territorio. Attraverso dei dottorati di nuova istituzione dedicati alle esigenze specifiche delle imprese si prevede di poter integrarne i risultati nel tessuto produttivo.

2.3.5 Missione 5: inclusione e coesione

A questa missione sono legati obiettivi come: la riduzione della disoccupazione giovanile e non, il sostegno all'occupazione femminile, il contrasto alle discriminazioni. Per quanto riguarda le misure contro la disoccupazione è in programma l'istituzione del GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori), un sistema volto alla gestione dei disoccupati. In tal senso saranno implementati dei percorsi di riqualificazione professionale creando un sistema di formazione dedicato al reinserimento nel mondo del lavoro delle persone in transizione occupazionale.

Il secondo blocco riguarda le infrastrutture sociali, le famiglie e le comunità. Per cui troviamo gli investimenti stanziati per i servizi di assistenza ai minori, anziani e persone con disabilità. L'ultima parte concerne la coesione territoriale, in merito vi sono: la strategia per le aree interne, al fine di migliorare i servizi scolastici e sanitari e di stimolarne il tessuto imprenditoriale con particolare riguardo al settore turistico e agroalimentare; gli interventi per le zone dei terremoti; una riqualificazione del tessuto tecnologico al Sud e il progetto di valorizzazione dei beni confiscati.

2.3.6 Missione 6: salute

Il servizio sanitario nazionale è stato messo a dura prova durante l'emergenza COVID-19 e le sue lacune sono state evidenziate. Il primo gruppo di interventi è finalizzato a migliorare e diffondere l'assistenza domiciliare per la fascia di età over

65 e integrare un sistema a degenza breve. È inoltre previsto un intervento di riqualificazione delle strutture in merito alla sanità pubblica ecologica.

La seconda parte di proposte, incentrata su innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria, per cui gli obiettivi sono di: ammodernare il parco tecnologico sia operando sulle strumentazioni sia a livello strutturale degli edifici; creare dei progetti di ricerca per le patologie ad alta complessità biomedica e migliorare le capacità digitali e manageriale dell'organico del settore sanità.

2.4 LE PRINCIPALI CRITICITÀ DEL PIANO

Un piano di una tale dimensione economica necessita, per essere attuato nel migliore dei modi ed evitare di disperderne l'utilità attraverso la macchina statale, di linee guida ben delineate, assegnazione dei ruoli chiara e una programmazione a lungo termine, con analisi delle spese, previsioni e monitoraggio dei relativi effetti. Per questo sono state mosse diverse critiche a questa versione del piano.

La prima in ordine di processo è quella legata alle riforme. Il piano infatti propone gli investimenti da effettuare con i fondi del NG-EU ma non dà spazio alle riforme strutturali preventive. Analizzando la situazione italiana, che nell'ultimo settennio dei 73 miliardi a disposizione messi a disposizione dei fondi strutturali europei ha speso circa il 40%, una cifra estremamente bassa che evidenzia una problematica nella macchina burocratica italiana. Proprio per questo motivo sarebbe fondamentale, prima di qualsiasi investimento, riformare la pubblica

amministrazione con riforme strutturali, che possano snellirne e facilitarne il funzionamento permettendo di evitare la stagnazione e dispersione dei fondi oltre a ridurre i costi della PA. Il secondo punto di discussione è la vaghezza del programma, in alcuni punti molto evidente. Essendo un piano economico senza precedenti e dovendo passare per l'approvazione dell'UE è fondamentale che sia dettagliato per quanto riguarda la distribuzione delle risorse. In particolare non sono specificate le spese annuali per le singole missioni, alcuni progetti hanno un elevato grado di dettaglio, come nel caso delle infrastrutture autostradali e ferroviarie, mentre altri sono rimandati a progetti di futura formulazione. Le altre due maggiori criticità riconosciute sono quelle della governance e della valutazione d'impatto. La governance comprende sia il processo di attuazione sia quello di monitoraggio e la parte ad essa relativa, presente nella bozza rilasciata a dicembre, è stata eliminata da quella del 12 gennaio. Questo è uno dei criteri fondamentali su cui la Commissione Europea valuterà la credibilità del PNRR considerato anche che l'Italia dovrà gestire un piano ampio e complesso². A questa problematica si unisce quella dell'erogazione dei fondi, saranno infatti dapprima distribuiti in una minima parte e per ricevere anche la quota restante sarà necessario dimostrare l'avanzamento dei progetti e la loro buona riuscita, per questo investire in

² C. Cottarelli, G. Gottardo; La governance del Recovery Plan. Cosa faranno gli altri paesi?

programmi senza una struttura di attuazione e monitoraggio alle spalle porterebbe alla creazione di deficit pubblico senza poter usufruire dei prestiti e sovvenzioni del NG-EU, aggravando ulteriormente il bilancio dello stato.

La valutazione d'impatto è un'altra grave mancanza di questa versione del PNRR in quanto non è specificato in che modo si intenda valutare l'impatto macroeconomico delle misure in programma.

L'insieme di queste criticità hanno portato a reazioni negative da parte sia dell'UE sia di alcuni esponenti politici, portando di fatto alla caduta del governo.

CAPITOLO 3: IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO

Come anticipato, in seguito alla caduta del governo Conte-Bis, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato modificato. Le premesse sono cambiate, la maggioranza è ora molto più larga ciò comporta la necessità di far coesistere nello stesso programma ideali e proposte di ispirazione politica opposta. Il PNRR è stato quindi riscritto partendo dalla bozza presentata a gennaio 2021, modificando le parti esistenti se necessario e integrando le parti mancanti relative soprattutto alle riforme, governance e valutazioni d'impatto.

In questo capitolo si analizzerà in che modo si provvederà di raggiungere gli obiettivi imposti dalle 6 missioni imposte dal NG-EU mentre nel capitolo successivo si tratterà delle novità introdotte in questa versione.

3.1 LO STANZIAMENTO DEI FONDI

Nella versione definitiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza vi sono delle differenze, in primis, nella distribuzione dei fondi. Diminuiscono di 5 miliardi i prestiti mentre rimangono invariate le sovvenzioni, anche quelle legate al REACT-EU. Aumenta inoltre la quota di prestiti destinata a nuovi progetti e diminuisce quella legata ai progetti già in essere. Si aggiungono infine 30,6 miliardi di risorse nazionali per un aumento totale della spesa di oltre 25 miliardi.





Tabella 3.2 Confronto allocazione risorse

	PNRR trasmesso alla Commissione europea	PNRR gennaio 2021
RRF (a)	191,5 ⁽²⁾	196,5
Sovvenzioni (a.1)	68,9	68,9
Prestiti (a.2) di cui:	122,6	127,6
Aggiuntivi (a.2.1)	53,5	40,0
Sostitutivi (a.2.2)	69,1	87,6
Altre sovvenzioni NGEU (b) di cui:	13,5	13,5
React-EU (b.1)	13,5	13,5
Totale risorse aggiuntive NGEU (a.1)+(a.2.1)+(b.1)	135,9	122,4
Totale risorse NGEU (a)+(b)	205,0	210,0
Risorse nazionali aggiuntive (Fondo investimenti complementare) (c)	30,6	
Totale risorse aggiuntive (a.1)+(a.2.1)+(b.1)+(c) ⁽³⁾	166,5	122,4
Totale risorse sostitutive (a.2.2)	69,1	87,6
TOTALE (d)=(a)+(b)+(c)	235,6	210,0

Fonte: Repubblica.it

Conseguentemente sono variate anche le spese relative alle singole missioni le cui composizioni e relative risorse assegnate sono visibile nella tabella sottostante.

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,20	10,95
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	24,30	0,80	5,88	30,98
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,73	0,80	8,54	50,07
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,22	0,32	6,72	22,26
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,33	1,31	9,32	69,96

 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,36	0,00	3,13	3,49
Totale Missione 3	25,13	0,00	6,33	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,13	12,58
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,56	29,62
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,22
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,22
TOTALE	191,50	13,00	30,64	235,14

3.2 INVESTIMENTI E MISSIONI

3.2.1 Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura

L'obiettivo della missione 1 è di rilanciare la competitività e la produttività del Paese. Per garantire tale obiettivo si opererà su tre settori:

1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA
2. Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo
3. Turismo e cultura 4.0

1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA

La digitalizzazione si articola in 7 investimenti e 3 riforme. Per quanto riguarda gli investimenti si intende costituire una infrastruttura digitale basata sul *cloud* adeguandone i sistemi di sicurezza, assegnare alle singole amministrazioni gli strumenti e le risorse per agevolare il trasferimento dei dati in modo da permettere l'interoperabilità e un sistema "*once and only*" (permettendo alle amministrazioni di immagazzinare i dati già forniti in precedenza). Per permettere ai cittadini di utilizzare i servizi della PA sono già state implementate alcune piattaforme come pagoPA o AppIO allo scopo di facilitarne l'interazione con la macchina amministrativa. Questa transizione digitale verrà accompagnata da un aumento della sicurezza informatica, per proteggere i dati dei cittadini da attacchi informatici. Le grandi amministrazioni centrali, come INPS e INAIL o il settore della giustizia, dovranno digitalizzare gran parte dei loro servizi verso i cittadini o processi al loro interno. Per quanto riguarda le competenze digitali si intende creare una sinergia che coinvolga i più giovani nell'alfabetizzazione delle fasce tecnologicamente non competenti, questo tema viene trattato nella missione 4. Per quanto riguarda le riforme si mira invece a velocizzare il processo di acquisto di servizi ICT tramite la creazione di liste di fornitori certificati e un sistema di selezione più veloce. È prevista l'istituzione di una struttura di supporto per le amministrazioni sia a livello manageriale sia tecnico-informatico e verranno adeguare le normative in relazione al nuovo approccio digitale.

Per la modernizzazione si intende terminare lo sviluppo della piattaforma di reclutamento, attraverso il quale i cittadini possano candidarsi e le amministrazioni preselezionare i candidati idonei secondo le competenze necessarie. Verrà creata una task force composta da 1000 allo scopo di monitorare e semplificare i processi della PA (200 entro il 2023 e 600 entro il termine del PNRR). A riguardo delle competenze e capacità saranno introdotti dei corsi di *reskilling* e *upskilling* e delle unità trasversali alle amministrazioni specializzate per tematiche. Il processo di modernizzazione deve essere accompagnato da un adeguamento del sistema di reclutamento in cui possano essere verificate anche le competenze, da uno snellimento delle procedure reingegnerizzandole e da una modifica dei percorsi di carriera per dirigenti e funzionari. Parte del processo di rinnovamento della PA coinvolge anche il sistema giudiziario. Oltre alla digitalizzazione già citata sono previste, in particolare, delle assunzioni riguardanti l'apparato tecnico e amministrativo e l'Ufficio del processo.

2. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo

Viene introdotto il Piano Transizione 4.0 per promuovere la transizione digitale e tecnologica all'interno delle imprese. Esso è da considerarsi il seguito del programma industria 4.0 le cui differenze principali sono la sostituzione dell'iperammortamento con dei crediti fiscali, allargamento del credito al biennio 2021/22 e non solo all'anno in corso e l'aumento delle percentuali di credito e del tetto massimo incentivabile. I crediti di imposta sono subordinati ad investimenti in beni

capitali; ricerca, sviluppo e innovazione; formazione digitale. Si stima che le imprese a usufruire degli incentivi per beni capitali e ricerca e sviluppo siano rispettivamente 15 mila e 10 mila all'anno. Oltre a ciò sono previsti contributi fino al 40% per chi acquista macchinari, impianti e attrezzature per produzioni tecnologicamente avanzate. Sono previsti interventi strutturali legati al *Digital Compass* europeo volti a: garantire connessioni a 1Gbps a 8,5 milioni di famiglie e imprese e agli edifici scolastici e sanitari, diffondere la connessione 5G nelle zone che non lo prevedono. Questa tipologia di interventi non sostituisce ma implementa le concessioni già approvate. Sono stanziati dei fondi riguardo l'economia spaziale e le tecnologie satellitari in quanto settore strategico. Si intende finanziare il SIMEST per favorire l'internazionalizzazione delle PMI e rafforzare tramite dei contratti di sviluppo legati a progetti di filiera.

3. Turismo e cultura 4.0

Gli investimenti a supporto della cultura comprendono la digitalizzazione del patrimonio culturale, per permettere nuove modalità di fruizione, l'abbattimento delle barriere, siano esse fisiche o cognitive, e l'efficientamento energetico di cinema, teatri e musei. Si intende valorizzare il patrimonio culturale dei centri storici con il "Piano Nazionale Borghi" attraverso interventi di recupero, riqualificazione e promozione. Saranno soggetti di rivalutazione anche parchi, giardini storici e paesaggi rurali. Sono in programma interventi per l'adeguamento sismico dei luoghi di culto e di restauro per le opere al loro interno. Vengono

introdotti nuovi criteri ambientali per gli eventi culturali in linea con la missione 2 del PNRR. Il progetto Cinecittà ha come fine il potenziamento, quantitativo e qualitativo, degli omonimi studi cinematografici (già controllati dal Ministero della Cultura). In ambito turistico è in programma la creazione di un portale in grado di collegare l'intero ecosistema di settore, fornendo agli operatori gli strumenti per affrontarne la digitalizzazione. Allo scopo di rendere di nuovo competitive le imprese turistiche verranno stanziati dei fondi per riqualificare le strutture ricettive, per facilitare l'accesso al credito o acquistare e rinnovare strutture alberghiere.

3.2.2 Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica

Come sottolineato nel PNRR, l'obiettivo della transizione ecologica richiede un percorso specifico per il nostro paese in quanto ha un ecosistema naturale, agricolo e biodiversità unici in Europa, è geograficamente esposto a rischi climatici e dispone di una ricchezza di risorse energetiche rinnovabili a scapito di quelle tradizionali.

La programmazione si articola in 4 aree di intervento

1. Economia circolare e agricoltura sostenibile
2. Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile
3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici
4. Tutela del territorio e della risorsa idrica

1. Economia circolare e agricoltura sostenibile

In questo ambito sono previsti investimenti allo scopo di migliorare la gestione dei rifiuti, a tal proposito verrà migliorata la rete di raccolta differenziata e corrispettivi impianti di riciclaggio. Particolare attenzione verrà dedicata ad alcune tipologie di rifiuti come RAEE, carta, plastica e tessile al fine di raggiungere rispettivamente il 55%, 85%, 65% e il 100% di riciclo e recupero. Per far fronte all'insufficiente gestione regionale si prevede di sviluppare un programma nazionale per la gestione dei rifiuti, fornendo supporto tecnico e amministrativo.

A seguito delle pessime valutazioni sulle infrastrutture si propone di migliorare la logistica legati al settore agroalimentare, pesca, floricoltura ecc.... intervento a questo collegato è quello per la riduzione di energia utilizzata per la produzione alimentare tramite l'installazione di pannelli fotovoltaici. Allo scopo di ridurre ulteriormente l'impatto ambientale del settore alimentare vengono sostenute le spese relative all'ammodernamento dei macchinari e l'implementazione di tecniche innovative e tecnologiche. I progetti "isole verdi" e "green communities" hanno lo scopo di convertire isole e territori rurali in zone ad alta efficienza energetica, migliorandone la gestione del patrimonio naturale.

2. Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile

Allo scopo di ridurre l'emissione dei gas serra dovuti al settore agricolo si intende introdurre dei sistemi ibridi che permettano la produzione di energia nei terreni agricoli con annessi sistemi di analisi dell'impatto. Per aumentare la produzione

energetica da fonti rinnovabili si intende promuoverne la costruzione di impianti nei comuni con meno di 5000 abitanti e, contemporaneamente, stimolarne la costruzione da parte di investitori nazionale e internazionali al fine di promuovere la ricerca di soluzioni innovative e all'avanguardia. L'utilizzo del biometano permetterebbe una riduzione del 80-85% dei gas serra rispetto al metano fossile per cui verrà incentivata la produzione di impianti di produzione, la riqualificazione di quelli esistenti e l'ottimizzazione delle fasi di produzione. Per velocizzare la costruzione di impianti è prevista una riforma semplificante per velocizzare il sistema di autorizzazioni e il processo burocratico. Per favorire la transizione energetica è fondamentale adeguare la rete elettrica nazionale rendendola più sicura e affidabile anche in virtù dei cambiamenti climatici. L'utilizzo dell'idrogeno vuole essere implementato in quei settori ad alta richiesta energetica come la chimica e la raffinazione del petrolio. Verrà introdotta la sperimentazione dell'idrogeno nel trasporto ferroviario e stradale. Allo scopo di stimolare la mobilità ciclistica verranno realizzate piste ciclabili per un totale di oltre 1750 km. Per ridurre l'utilizzo di automobili si programma di ampliare e migliorare la rete per il trasporto rapido di massa, in questo senso sono previsti i rinnovi delle flotte. In merito alla conversione dei motori delle automobili verranno installate oltre 20 mila stazioni di ricarica per auto ibride ed elettriche.

3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici

Il PNRR presenta gli edifici come causa di oltre un terzo dei consumi energetici del paese. In questo senso verranno adeguati gli edifici pubblici come scuole (sostituendo le costruzioni obsolete) e strutture giudiziarie. Viene riformata la procedura necessaria all'attuazione di interventi legati all'efficientamento energetico in linea con le iniziative come il Superbonus. Saranno destinate ai cittadini misure come l'ecobonus e sismabonus fino al 110%, che consiste in una detrazione fiscale per gli interventi di efficientamento energetico o di messa in sicurezza sismica.

4. Tutela del territorio e della risorsa idrica

Saranno implementati dei sistemi di monitoraggio e previsione dei rischi sul territorio dovuti ai cambiamenti climatici. In questo senso verranno imposti interventi preventivi a diminuire il rischio di alluvione e i danni da dissesto idrogeologico. A tal proposito viene semplificata e accelerata la procedura per l'attuazione degli interventi e con termine indicato al 2022. Gli interventi legati alla tutela del verde urbani saranno rivolti principalmente alle città metropolitane in virtù degli alti valori di inquinamento atmosferico, si conta di piantare 6,6 milioni di alberi per comporre foreste urbane di superficie pari a 6600 ettari. La digitalizzazione dei parchi urbani comporta dei sistemi di monitoraggio per la conservazione naturale di specie e habitat, servizi digitali per i visitatori che possano promuovere l'informazione e la sensibilizzazione alle tematiche ambientali. L'area del Po sarà protagonista di alcuni interventi riqualificanti volti a

conservarne la biodiversità. Verranno bonificati i siti interessati da inquinamento industriale. Saranno ripristinati e protetti i fondali e gli habitat marini per invertire la tendenza al degrado degli ecosistemi mediterranei. Le infrastrutture idriche saranno oggetto di investimenti al fine di migliorarne l'efficienza e la sicurezza, ridurre le perdite, la cui media nazionale è del 41%, causate dall'obsolescenza delle strutture che per il 35% hanno tra i 31 e i 50 anni. A tale scopo è in programma di integrare dei sistemi di monitoraggio e analisi dello stato di salute delle reti. In merito a fognature e depurazioni l'UE ha avviato 4 procedure di infrazione nei confronti dell'Italia motivo per cui, soprattutto al Sud, saranno predisposti degli interventi di adeguamento.

3.2.3 Missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile

Lo scopo della terza missione è quello di rendere il sistema dei trasporti e le strutture ad esso collegate in linea con gli obiettivi imposti dallo *European Green Deal* favorendo una mobilità sostenibile e meno impattante sull'ambiente.

È suddivisa in due categorie di intervento:

1. Investimenti sulla rete ferroviaria
2. Intermodalità e logistica integrata

1. Investimenti sulla rete ferroviaria

La prima riforma riguarda l'iter burocratico di approvazione dei progetti, le cui tempistiche vengono ridotte del 45%. Parte degli investimenti sono dedicati ai

collegamenti ad alta velocità nel Sud come nel caso della tratta Napoli-Bari, che passa da 3 ore e 30 minuti a 2 ore di percorrenza e un aumento della flotta da 4 a 10 unità, stessa tipologia di intervento verrà effettuato per la tratta Palermo-Catania-Messina riducendo di 60 minuti il tempo di percorrenza tra Palermo e Catania e aumentandone la flotta, anche in questo caso da 4 a 10 unità. Un'altra tipologia di interventi è quella rivolta ai collegamenti tra il Nord Italia e l'Europa nelle tratte Brescia-Verona-Vicenza; Liguria-Alpi e Verona-Brennero. Gli interventi sulle tratte diagonali miglioreranno il transito dall'Adriatico e dallo Ionio al Tirreno.

Saranno inoltre potenziate le linee metropolitane e regionali. Gli investimenti al Sud inoltre mirano alla ristrutturazione delle stazioni ferroviarie e al miglioramento dell'accessibilità del servizio ferroviario. Infine per quanto riguarda ponti, viadotti e cavalcavia.

2. Intermodalità e logistica integrata

Verranno varate delle riforme riguardanti la semplificazione delle procedure di pianificazione strategica; l'attuazione del regolamento relativo alla durata delle concessione, modalità di controllo e rinnovo; semplificazione delle procedure per la costruzione di infrastrutture fornitrici di energia durante l'ormeggio. Per semplificare le operazioni logistiche si adotterà un approccio digitale tramite utilizzo della CMR elettronica (Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route) che comporterà un miglioramento dei flussi informativi in termini di velocità, sicurezza e economicità; maggiore

trasparenza e facilità di controllo. Attraverso l'adozione di questo sistema si intende correggere alcuni fattori ostacolanti caratteristici del settore nazionale come la burocrazia e complessità eccessive, frammentazione dei sistemi informatici e tempistiche non competitive.

3.2.4 Missione 4: Istruzione e ricerca

La missione dedicata all'istruzione e la ricerca deve affrontare numerose criticità del sistema di istruzione, alcune sono: divari territoriali, il basso numero di laureati, lo skills mismatch tra istruzione e lavoro e la scarsa innovazione.

Gli interventi predisposti si suddividono in due macroaree di:

1. Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università
2. Dalla ricerca all'impresa

1. Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università

Per far fronte all'insufficiente numero di posti per asili nido e scuole dell'infanzia si programma di costruirne e riqualificarne fino alla creazione di 228 mila posti, questo intervento aiuterebbe anche l'occupazione femminile. Sempre allo scopo di far fronte alle necessità delle famiglie verrà finanziata l'espansione del tempo pieno e delle mense. È previsto il potenziamento delle infrastrutture sportive al fine di promuovere l'inclusione sociale e stili di vita salutari, tali infrastrutture al di fuori dell'orario scolastico diventano a disposizione delle comunità, si stima di poter

intervenire su circa 400 edifici. È disposto un intervento straordinario per ridurre il divario territoriale nella scuola secondaria di secondo grado. Tale manovra ha l'obiettivo di valutare le differenze tramite test INVALSI, ridurre il divario delle competenze di base e contrastare l'abbandono scolastico. Verrà finanziato un progetto pilota per sperimentare un sistema di valutazione e formazione dedicato a insegnanti e studenti. È previsto l'allineamento delle competenze fornite dagli istituti tecnici e professionali con le richieste del sistema produttivo. È in programma il potenziamento dell'offerta di ITS, inserendo laboratori con tecnologie 4.0. Viene ripensato il rapporto tra classe e aula al fine di ridurre il numero di alunni per classe. In riferimento al sistema di orientamento si applicheranno delle modifiche implementando corsi brevi ad opera di docenti universitari per disincentivare l'abbandono scolastico. Per rendere più accessibile il diritto allo studio universitario verrà finanziata la costruzione e l'adeguamento degli alloggi per studenti triplicandone il numero, questa misura coinvolgerà investitori pubblici e privati. È in programma l'aumento delle borse di studio (fino a 700 euro in media). La riforma delle classi di laurea ha il fine aumentare la flessibilità delle lauree triennali e non vincolare i programmi al sistema dei debiti formativi basati su settori disciplinari eccessivamente ristretti. La riforma relativa al reclutamento dei docenti mira a migliorare la copertura delle cattedre di ruolo disponibili, introducendo inoltre un sistema di formazione obbligatorio per dirigenti, docenti e personale tecnico-amministrativo. È in programma

l'integrazione della didattica digitale per la formazione del personale. Allo scopo di migliorare la qualità dell'apprendimento si ritiene necessario intervenire su competenze e infrastrutture, è in programma lo sviluppo delle discipline STEM , la trasformazione delle classi in *connected learning enviroments*, la riqualificazione energetica e l'adeguamento della sicurezza degli edifici. Per stimolare l'innovazione dei percorsi universitari si finanzieranno dottorati specifici per la transizione digitale e ambientale e dei centri di formazione per migliorare le competenze di insegnamento. Specificamente ai dottorati sono previste 3600 borse di studio divise in tre cicli e altre 3000 riguardanti le amministrazioni pubbliche.

2. Dalla ricerca all'impresa

Per rafforzare la ricerca viene istituito il fondo per il Programma Nazionale di Ricerca, sono predisposti finanziamenti per i giovani ricercatori (fino a 2100). Sul piano infrastrutturale è in programma la creazione di centri di ricerca nazionale basati sulla collaborazione tra università, centri di ricerca e imprese che verranno selezionati tramite dei bandi competitivi. Un'altra misura ha l'obiettivo di creare degli ecosistemi dell'innovazione territoriali. In tale ambito sarà necessario operare anche sul trasferimento tecnologico per garantire che il prodotto della ricerca possa essere utilizzato dal tessuto produttivo. Le risorse del Fondo Nazionale per l'Innovazione serviranno a sostenere le start-up i cui investimenti siano un valore aggiunto per il campo della ricerca.

3.2.5 Missione 5: Inclusione e coesione

Si tratta della missione che si occupa degli obiettivi trasversali a tutto il PNRR come l'empowerment femminile, copertura delle disuguaglianze, sostegno all'occupazione ecc....

Si articola in 3 zone di intervento:

1. Politiche per il lavoro
2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore
3. Interventi speciali per la coesione territoriale

1. Politiche per il lavoro

Dapprima viene riformato il sistema di politiche attive e formazione professionale. In particolare, le linee d'intervento introdurranno il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, per uniformare l'eccessiva eterogeneità di servizi forniti in ambito territoriale, e il Piano Nazionale Nuove Competenze allo scopo di rafforzare il sistema di formazione per i lavoratori in transizione, disoccupati, beneficiari del RDC. Il sistema di formazione sarà messo a disposizione anche dei lavoratori occupati o sotto Cassa integrazione. Per combattere il lavoro sommerso verranno migliorati i metodi di analisi e di indagine, saranno introdotte delle misure deterrenti che permettano di trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare oltre ad una campagna di sensibilizzazione tra le parti

in causa. Il rafforzamento dei centri per l'impiego permetterà una migliore analisi dei fabbisogni e delle competenze, tali manovre verranno intraprese dalle regioni previa finanziamento di 600 milioni. Per sostenere l'imprenditoria femminile sono in programma investimenti al fine di promuovere, incentivare e sostenere le imprese con progetti innovativi a conduzione o partecipazione prevalentemente femminile, a questo tipo di investimenti si affiancano azioni di comunicazione che permettano di creare un clima culturale favorevole. L'adozione del sistema di certificazione della parità di genere ha lo scopo di definire i criteri di accesso alla "certificazione di genere delle imprese" con relativi premi e incentivi. Il sistema duale è invece un progetto con l'obiettivo di allineare la formazione alle richieste del mercato del lavoro tramite corsi di formazione e acquisizione di competenze nei luoghi di lavoro.

2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

A sostegno delle persone affette da disabilità o non autosufficienti sono previsti investimenti che ne aumentino l'autonomia come il miglioramento dei servizi sociali e domiciliari anche domiciliari. La legge quadro per le disabilità migliorerà, semplificando, i servizi destinati ai disabili da parte degli enti territoriali. Simili provvedimenti sono previsti per le situazioni degli anziani non autosufficienti.

Per quanto riguarda le situazioni di emarginazione e degrado verranno finanziate iniziative di rigenerazione urbana relative alle aree e l'edilizia pubblica. Per

contrastare il caporalato si proporranno soluzioni per gli alloggi dei lavoratori del settore agricolo evitando le infiltrazioni criminali

3. Interventi speciali per la coesione territoriale

Vengono rafforzate le ZES, ovvero zone geografiche del Sud Italia che godono di una legislazione economica vantaggiosa, per favorire l'insediamento di nuove imprese. Al fine di contrastare il declino delle aree interne si programma di migliorare i servizi, l'accessibilità, i collegamenti e il sistema sanitario. I beni confiscati alle mafie verranno convertiti in presidi di legalità.

3.2.6. Missione 6: Salute

Il primo visibile effetto della pandemia è stato quello sul sistema sanitario mettendo in evidenza delle lacune strutturali che devono essere colmate.

Il programma si compone di due linee d'azione:

1. Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale
2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario

1. Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale

Vengono ridefiniti gli standard strutturali, organizzativi e tecnologici e identificate le strutture ad essa deputate con scadenza 2021. L'istituzione delle "case della comunità" servirà a costituire un punto nevralgico per garantire la prevenzione e la cura delle comunità tramite un approccio di medicina generale. Viene potenziato il

servizio domiciliare e i servizi collegati come la telemedicina, per la coordinazione di tali servizi vengono attivate 602 centrali operative territoriali. La creazione degli ospedali di comunità ovvero delle strutture che si occupino di ricoveri brevi o per interventi a bassa/media intensità

2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario

Gli interventi di ammodernamento delle strumentazioni porteranno all'acquisto di oltre 3100 grandi apparecchiature e alla digitalizzazione di oltre 280 strutture. I posti in terapia intensiva e semi-intensiva saranno aumentati di circa 7700 unità. Sono 116 gli edifici oggetto di adeguamento sismico, i lavori si completeranno entro la metà del 2026. L'implementazione del fascicolo sanitario ha tre funzionalità: punto di accesso per i servizi della sanità; base dati per informazioni cliniche sul paziente; strumento per le asl. Esso sarà collegata alla tessera sanitaria elettronica e dovrà essere supportato da una infrastruttura che ne garantisca l'interoperabilità. Sono disposti finanziamenti per la ricerca biomedica, in particolare per quanto riguarda le patologie rare. Al fine di sviluppare ulteriormente le competenze tecniche, professionali e manageriali sono previste borse di studio in medicina generale, un piano di formazione sulle infezioni ospedaliere, un percorso di formazione manageriale e l'aumento dei contratti di formazione specialistica per assorbire maggiormente il numero di laureati in medicina.

CAPITOLO 4: LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL GOVERNO DRAGHI: RIFORME, GOVERNANCE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

4.1 LE NOVITÀ INTRODOTTE

La stesura della versione definitiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, come detto in precedenza, è partita dalla rilettura della bozza pubblicata a gennaio 2021 e dall'analisi degli errori e delle mancanze della stessa. Le principali aree di criticità su cui il governo Draghi ha dovuto operare sono sostanzialmente tre: le riforme, la governance e le valutazioni d'impatto. Le riforme sono di tre tipologie: orizzontali, abilitanti e settoriali. Le riforme orizzontali sono strutturali e riguardano la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario. Le riforme abilitanti hanno lo scopo di rendere applicabile il PNRR rimuovendo eventuali ostacoli, sono di questo tipo le riforme dedicate a semplificazione e concorrenza.

Le riforme settoriali, cioè relative ad ambiti specifici di intervento, sono quelle relative agli interventi contenuti nelle missioni e sono state analizzate di pari passo con gli investimenti nel capitolo 3. La governance consiste nel sistema di attuazione, monitoraggio e controllo. La terza novità introdotta è rappresentata dalle valutazioni d'impatto macroeconomico.

4.2 LE RIFORME

4.2.1 La riforma della Pubblica Amministrazione

La riforma della Pubblica Amministrazione parte da un'analisi della situazione attuale. Nel PNRR si legge infatti che l'occupazione nella PA in Italia è inferiore a quella della media OCSE (13,4% contro 17,7%) e che l'età media è di 50 anni a fronte del 4,2% di dipendenti sotto i 30 anni e il 16,3% sopra i 60, questa difficoltà nel ricambio generazionale comporta una carenza di nuove competenze accentuata dalla diminuzione della spesa per formazione che negli ultimi 10 anni è dimezzata. L'unione di questi fattori alla crescente complessità delle mansioni e della burocrazia rendono necessari degli interventi strutturali di innovazione e semplificazione.

Il programma di riforma si basa su quattro capisaldi:

- A. Accesso
- B. Buona amministrazione
- C. Competenze
- D. Digitalizzazione

A. Accesso

L'obiettivo è quello di riformare le procedure di reclutamento per verificare, oltre alle conoscenze, le competenze dei nuovi dipendenti pubblici. In particolare: andranno rivisti gli strumenti di analisi del fabbisogno delle competenze e migliorati i sistemi di preselezione, adeguare le modalità di svolgimento anche a

distanza, differenziare i sistemi di reclutamento in base ai profili ricercati, aumentare la quantità di informazioni sul capitale umano.

Al fine di perseguire i suddetti obiettivi si realizza una piattaforma unica per il reclutamento utilizzabile dalle amministrazioni, dipendenti e candidati. A questa piattaforma verrà associata una banca dati contenente informazioni su competenze e capacità dei soggetti. Verranno introdotti nuovi metodi di reclutamento oltre al concorso come percorsi rapidi per giovani ad alte qualifiche, accordi con università e centri di formazione. Tali misure sono previste entro fine 2021.

B. Buona amministrazione

Si punta, in tempi brevi, a velocizzare e semplificare le procedure relative all'attuazione del PNRR, in particolare saranno soggette a riforma le procedure che coinvolgono una pluralità di soggetti; verranno semplificate, reingegnerizzate e uniformate le procedure per permetterne la digitalizzazione con particolare attenzione ai processi per l'edilizia e le imprese. A tale scopo si intende procedere dapprima con la mappatura dei procedimenti eliminando autorizzazioni e adempimenti non necessari e uniformando i regimi tra regioni e comuni. Il processo sarà svolto in collaborazione del Ministero per l'Innovazione Digitale e le amministrazioni locali saranno affiancate da un pool di assistenza tecnica che si occuperanno dell'eliminazione dei cosiddetti "colli di bottiglia". Per valutare e analizzare i risultati delle amministrazioni è prevista l'introduzione di un sistema di *benchmark*. Le tempistiche per questa tipologia di interventi sono variabili,

verranno subito svolti gli interventi di maggiore urgenza per poi proseguire fino al 2026.

C. Competenze

La pianificazione strategica deve essere basata sulle competenze del personale, per cui sarà necessario: definire i parametri di riferimento per le assunzioni, garantire percorsi di carriera di conseguenza alle competenze, attivare percorsi di formazione in particolare relativi alle capacità tecnico-gestionali. Tali obiettivi verranno perseguiti attraverso il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, l'organizzazione di corsi online per il personale delle PA e metodi di valutazione della formazione.

D. Digitalizzazione

Gli scopi di questa area sono: la razionalizzazione delle procedure amministrative attraverso la digitalizzazione, velocizzare gli investimenti per la digitalizzazione, implementare concretamente le nuove infrastrutture. Per raggiungere gli obiettivi si agirà sulla modernizzazione e realizzazione di nuove infrastrutture e applicazioni.

4.2.2 La riforma della giustizia

L'obiettivo principale della riforma della giustizia è quello di ridurre i tempi della giustizia, infatti una giustizia efficiente e veloce è stimolante per la concorrenza. Stime presenti nel PNRR prevedono che una riduzione della durata dei processi

civili del 50% possa portare ad un aumento della dimensione delle aziende manifatturiere pari al 10%.

Il progetto per l'ufficio del processo ha l'obiettivo di affiancare al giudice delle figure professionali che lo aiutino nelle fasi preparatorie del giudizio attraverso assunzioni temporanee.

La riforma del processo civile si articola in tre punti. Il primo riguarda la promozione e il rafforzamento degli strumenti alternativi al processo quali: garanzia di imparzialità dell'arbitrato, estensione della negoziazione assistita e dell'istituto di mediazione. Il secondo intervento è specifico al processo civile e mira a ridefinire la fase decisoria e ridurre le udienze superflue favorendo e incentivando il principio di sinteticità degli atti. Il terzo punto concerne il processo esecutivo e i procedimenti speciali al fine di tutelare il creditore tramite una riduzione delle formalità e la semplificazione dei processi.

L'obiettivo della riforma della giustizia tributaria è di ridurre i ricorsi in cassazione (oltre 50000 nel 2020) e verrà perseguito attraverso un miglioramento delle fonti giurisprudenziali e il rafforzamento del personale per smaltire l'arretrato.

In merito al processo e sistema penale le istituzioni europee hanno già manifestato la loro preoccupazione soprattutto per quanto riguarda le tempistiche, questo a garanzia dei soggetti coinvolti e dell'interesse dell'ordinamento nella persecuzione dei reati. Le correzioni in programma riguardano la ridefinizione dei termini del processo e la semplificazione regolamentare.

4.2.3 Semplificazione e razionalizzazione della legislazione

L'eccessiva complessità delle leggi ostacola le iniziative economiche dei cittadini. A tal proposito si propone di migliorare la chiarezza e comprensibilità della regolamentazione, di istituire regimi normativi temporanei per sperimentare prodotti o servizi innovativi che non trovano regolamentazione specifica nella disciplina ordinaria. Per quanto riguarda i contratti pubblici sono in programma misure a supporto delle verifiche antimafia e di legalità, revisione dei tempi di aggiudicazione e l'istituzione di un collegio consultivo al fine di ridurre la durata delle controversie. Le normative in materia ambientale saranno oggetto di una riduzione delle tempistiche in quanto l'eccessiva lunghezza di quest'ultime è spesso un ostacolo per quanto riguarda opere e infrastrutture. Tutte gli interventi previsti dal PNRR saranno soggetti a valutazioni di impatto ambientale speciali che ne permettano la velocizzazione, per quanto riguarda i cittadini le procedure per accedere al superbonus hanno spesso rallentato eccessivamente l'applicazione. Verranno riviste leggi considerate alimentanti la corruzione semplificandole e al contempo revisionare leggi che per prevenire la corruzione ponevano degli ostacoli eccessivi alle iniziative pubbliche e private. Si intende inoltre implementare un sistema di controllo della spesa delle amministrazioni rafforzando il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

4.2.4 La promozione della concorrenza

Le norme relative alla concorrenza seguono la segnalazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e verranno adottate tramite la legge annuale per il mercato e la concorrenza entro luglio 2021. Esse riguardano: la realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche come porti e reti di telecomunicazione; rimozione di barriere all’entrata dei mercati, ad esempio in ambito energetico; concorrenza e valori sociali come i servizi pubblici, sanità e diritto all’abitazione; rafforzamento dei poteri di antitrust e regolazione settoriale; vigilanza del mercato e conformità dei prodotti.

4.3 LA GOVERNANCE

La governance viene trattata nel capitolo 3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quello dedicato ad attuazione e monitoraggio.

In linea generale: saranno le amministrazioni, regioni ed enti interessati a realizzare riforme e interventi; il coordinamento sarà centralizzato e affidato a una struttura istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze; il monitoraggio viene affidato alla cabina di Regia per il PNRR. Per quanto riguarda la realizzazione degli interventi l’attuazione sarà affidata alle amministrazioni, regioni od enti sulla base delle competenze istituzionali. Verranno utilizzate le strutture e le procedure già esistenti pur applicando le riforme di semplificazione programmate. Le singole amministrazioni sono responsabili dei controlli su regolarità delle procedure e

spesa, ne devono garantire tracciabilità e mantenerne la contabilità. A tale scopo vengono individuate delle strutture di controllo all'interno delle amministrazioni stesse in sinergia con le implementazioni previste dal PNRR per quanto riguarda il personale qualificato. In merito al coordinamento, il Ministero dell'economia e delle finanze si occuperà della verifica dei target e milestones, dei risultati e dell'impatto del PNRR. Anche in questo caso è previsto il reclutamento di personale altamente qualificato per migliorare le strutture operative. La Cabina di Regia avrà il compito di verificare lo stato di avanzamento del PNRR, l'efficacia degli interventi e di operare per la risoluzione di eventuali criticità. Il sistema di monitoraggio prevede l'implementazione di un sistema informatico di raccolta dei dati finanziari e procedurali al fine di renderli disponibili per il MEF. In linea con le procedure di controllo dei fondi strutturali europei verranno adoperate strategie di controllo preventivo per evitare irregolarità e impedimenti, in tal senso è fondamentale il ruolo dell'Organismo di Audit del PNRR. Tutte le operazioni di controllo e monitoraggio saranno effettuate attraverso l'utilizzo del sistema "ReGiS" ovvero uno strumento unico che permetta la raccolta dei dati elettronicamente, implementandoli con informazioni riguardanti lo stato di avanzamento e raggiungimento dei target. La comunicazione al Parlamento avviene: ogni anno entro il 30 giugno con la trasmissione di una relazione informativa sull'utilizzo di risorse e periodicamente per ogni elemento considerato utile per l'attuazione del piano.

4.4 VALUTAZIONE DELL'IMPATTO ECONOMICO

L'ultimo capitolo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alle valutazioni dell'impatto macroeconomico del piano. Per stimare gli effetti delle manovre sull'economia del paese si è utilizzato il modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST. Per effettuare delle stime si è ipotizzato che la maggior parte dei fondi venisse destinata ad investimenti pubblici e, la restante parte, a incentivare gli investimenti delle imprese, ridurre il costo del lavoro. Una minima parte è invece destinata ai trasferimenti. Un'altra ipotesi è quella sull'efficienza degli investimenti, infatti considerando una efficienza alta l'elasticità del PIL allo stock di capitale pubblico è pari a 0,17. Considerando queste premesse le simulazioni hanno portato ai dati visibili nella tabella 4.1.

Tabella 4.3 Impatto Macroeconomico modello QUEST

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pil	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Consumi privati	-0,2	-0,6	-0,6	0,0	1,0	1,9
Investimenti totali	2,8	7,6	11,6	12,5	11,8	10,4
Importazioni	0,2	1,0	1,9	2,7	3,4	4,0
Esportazioni	-0,2	-0,5	-0,2	0,6	1,6	2,7

Fonte: Elaborazione MEF su risultati QUEST

Queste stime si basano sull'ipotesi che gli investimenti abbiano una alta efficienza, cioè che l'elasticità sia 0,17, mentre nel caso in cui l'efficienza degli investimenti non dovesse essere alta vi sono diverse stime. Gli scenari alternativi presentano una efficienza media con elasticità 0,12 e una efficienza bassa con elasticità 0,07. Queste due ipotesi si verificherebbero nel caso in cui gli effetti sul lungo periodo dell'aumento di spesa pubblica non portassero agli effetti previsti o nel caso in cui dovessero subire dei ritardi che ne causino l'obsolescenza. Le stime relative al PIL per diversi gradi di efficienza sono presentate nella tabella 4.2.

Tabella 4.4 PIL per diversi gradi di efficienza

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pil - Scenario alto	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Pil - Scenario medio	0,5	1,1	1,6	2,0	2,4	2,7
Pil - Scenario basso	0,5	0,9	1,4	1,5	1,7	1,8

Fonte: Elaborazione MEF su risultati QUEST

Un altro modello di simulazione è quello MACGEM-IT che permette di quantificare l'impatto per settore e attività produttiva. L'impatto totale sul PIL calcolato con questo modello è pari a 14,5% contro il 12,7% del modello QUEST. Nella tabella 4.3 sono visibili le stime relative al modello MACGEM-IT.

Tabella 4.5 Impatto Macroeconomico modello MACGEM-IT

	2021	2022	2023	2024-2026
PIL	0,7	2,0	3,0	3,1
Consumi	0,9	2,3	3,0	2,9
Spesa pubblica	0,5	1,5	2,0	0,7
Investimenti	1,6	5,5	9,4	10,6
Esportazioni	-0,2	-0,4	-0,6	0,4
Importazioni	1,0	2,6	4,0	4,7
Occupazione	0,7	2,2	3,2	3,2

Fonte: Elaborazione MEF su dati MACGEM-IT

Un altro approccio è quello di valutare l’impatto disaggregato missione per missione. Nella tabella 4.4 viene associato ad ogni missione il suo apporto stimato al PIL.

Tabella 4.6 Impatto sul PIL delle componenti

	2021	2022	2023	2024-2026
Totale PNRR (1)	0,7	2,0	3,0	3,1
M1	0,2	0,5	0,8	0,8
M1C1	0,0	0,1	0,2	0,2
M1C2	0,1	0,2	0,3	0,3
M1C3-Cultura	0,0	0,0	0,1	0,1
M1C3-Turismo	0,0	0,1	0,2	0,2
M2	0,2	0,6	0,7	0,7
M2C1	0,0	0,1	0,1	0,1
M2C2	0,0	0,1	0,3	0,4
M2C3	0,2	0,4	0,2	0,1
M2C4	0,0	0,0	0,1	0,1
M3	0,0	0,1	0,2	0,3
M3C1	0,0	0,1	0,1	0,2
M3C2	0,0	0,0	0,1	0,1
M4	0,1	0,3	0,5	0,5
M4C1	0,0	0,2	0,3	0,3
M4C2	0,0	0,1	0,2	0,2
M5	0,1	0,3	0,5	0,4
M5C1	0,1	0,2	0,3	0,1
M5C2	0,0	0,1	0,1	0,2
M5C3	0,0	0,0	0,1	0,1
M6	0,1	0,1	0,2	0,3
M6C1	0,0	0,0	0,1	0,2
M6C2	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: Elaborazione MEF su risultati MACGEM-IT

Sono inoltre presenti delle valutazioni di impatto relative ad alcune riforme, quali: pubblica amministrazione; giustizia; concorrenza e imprese.

La qualità delle pubbliche amministrazioni ha un effetto positivo sulle prestazioni delle imprese. Questo per l'importanza del settore pubblico nella ricerca di base, nell'istruzione delle figure professionali o direttamente sui costi relativi alla burocrazia. Il divario tra il livello attuale e quello raggiungibile delle amministrazioni è stimato in un aumento della produttività pari al 1,5% (M. Andrieu, A. Kangur, M. Raissi (2018), *“Italy: quantifying the benefits of a comprehensive reform package”*, IMF Working Paper No. 18/60). Per quanto riguarda la giustizia, un sistema più efficiente facilita l'ingresso nei mercati alle imprese e migliorare le condizioni di finanziamento, stimolando investimenti anche dall'estero. Le riforme attuate in ambito della concorrenza hanno lo scopo di stimolare il tessuto produttivo aumentandone la competitività per quanto riguarda costi e qualità.

Le stime riguardanti l'impatto complessivo delle riforme sono riportate nella tabella 4.5.

Tabella 4.7 Impatto macroeconomico delle riforme

	T+5	T+10	Lungo periodo
PIL	1,4	2,5	3,3
Consumi privati	1,2	2,3	3,1
Investimenti totali	1,4	2,7	3,8

Fonte: Elaborazione MEF

Ulteriori previsioni sono state effettuate su indicatori come l'occupazione femminile e giovanile (fascia di età 15-29) con particolare attenzione al mezzogiorno. I risultati sono indicati nella tabella 4.6.

Tabella 4.8 Impatto su occupazione femminile e giovanile

	2021	2022	2023	2024-2026
Occupazione Totale	0,7	2,2	3,2	3,2
Occupazione Femminile	0,9	2,6	3,4	3,7
Occupazione femminile Mezzogiorno	1,3	3,8	5,0	5,5
Occupazione giovanile	0,7	2,2	3,0	3,3
Occupazione giovanile Mezzogiorno	1,0	3,3	4,5	4,9

Fonte: Elaborazione MEF su dati MACGEM-IT

CONCLUSIONI

L'analisi delle due versioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza offre diverse osservazioni. Le due proposte, dovendosi confrontare con le linee guida imposte dalla Commissione Europea e rappresentate dalle sei missioni, sono molto simili se si analizzano gli investimenti in programma. Le risorse messe a disposizione dalla versione definitiva sono di poco superiori grazie all'integrazione delle risorse nazionali aggiuntive, aumento che si riflette nelle somme messe a disposizione delle singole missioni che, ad eccezione della missione 3 relativa alle infrastrutture per la mobilità sostenibile la cui somma diminuisce di 0,52 miliardi, vedono la spesa aumentare. La prima grande differenza è quella relativa alle riforme. Come detto nel quarto capitolo alle riforme viene dedicato ampio spazio, solo alle riforme orizzontali e abilitanti vengono riservate oltre venti pagine di approfondimento, le riforme di accompagnamento sono introdotte di pari passo con gli investimenti che le richiedono. Al contrario la bozza del governo Conte trascura colpevolmente l'argomento, non vi sono infatti approfondimenti a riguardo né nella parte dedicata alle missioni né in un paragrafo di approfondimento. Questa differenza è sostanziale in quanto il PNRR rappresenta un'occasione unica per correggere delle problematiche legate alla burocrazia e alla macchina statale insite nel sistema Paese che sono state troppo spesso trattate con interventi mai risolutivi. Un'altra grande problematica è quella legata alla governance. Per assicurarsi che il

PNRR venga applicato correttamente, rispettando i principi di spesa e le scadenze, è fondamentale che i ruoli siano ben delineati. L'argomento è stato trattato nella versione del governo Draghi nel capitolo 3 del PNRR dedicato ad attuazione e monitoraggio in cui vengono definite responsabilità e compiti delle amministrazioni centrali e locali. Anche questo argomento non trovava soluzione nel piano presentato a gennaio. La terza grande differenza è quella relativa allo studio dell'impatto macroeconomico. La versione del governo Draghi offre diverse tipologie di analisi degli effetti a breve, medio e lungo termine sia in merito ai dati aggregati sia per quanto riguarda i risultati attesi dalle singole operazioni. Anche queste valutazioni sono assenti nella bozza del governo Conte. Queste differenze contribuiscono a rendere la versione definitiva molto più credibile agli occhi della Commissione Europea e a testimonianza di ciò vi è la "pagella" consegnata da Ursula von der Leyen al Presidente del Consiglio Mario Draghi in data 22 giugno 2021 in cui il PNRR italiano è stato approvato con il massimo dei voti eccetto per la voce relativa ai costi del piano, in linea con le valutazioni ottenute dagli altri paesi. L'approvazione definitiva da parte della Commissione Europea permetterà l'arrivo del 13% dei fondi pari a 25 miliardi di euro entro fine luglio che sanciranno l'inizio del processo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

BIBLIOGRAFIA

Articoli e documenti:

Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 12 gennaio 2021

Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 23 aprile 2021

G. Pisapia, *La Cronistoria del Next Generation EU*

A. Magnani, *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, Il Sole 24 Ore, 4 marzo 2021

G. Vendettuoli, *Il 2020 annus horribilis del Pil. Si salva solo la Cina*, AGI, 2 febbraio 2021

Commissione Europea, *Bilancio dell'UE 2021-2027 – Novità*

C. Cottarelli, G. Gottardo, *La governance del Recovery Plan. Cosa faranno gli altri paesi?*, OCPI, 17 febbraio 2021

B. Romano, Eurobond, *La Ue emetterà 800 miliardi per finanziare la ricostruzione*, Il Sole 24 Ore, 15 aprile 2021

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio, *in primis*, il Professore Esposti per la possibilità di trattare e approfondire un tema di tale importanza per il futuro del nostro Paese.

Desidero inoltre ringraziare la mia famiglia per la paziente attesa, sperando di ripagare la loro fiducia in maniera più convincente nel prossimo futuro.

Doveroso ringraziare gli amici di sempre, *la Bands*, anche in questo percorso presenti e costanti con il loro aiuto silenzioso e i compagni di viaggio, vecchi e nuovi, che negli ultimi anni hanno riempito gran parte della mia quotidianità rappresentando una forza trainante di fondamentale importanza per chi spesso dimentica il senso di marcia.