



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA SULLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

COMMISSIONE V DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONI 5<sup>A</sup> E 14<sup>A</sup> DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Febbraio 2021





# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA  
SULLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E  
RESILIENZA (PNRR)

COMMISSIONE V DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONI 5<sup>A</sup> E 14<sup>A</sup> DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Febbraio 2021



## INDICE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Un quadro complessivo	3
Le risorse europee	3
Le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	7
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	8
Le tre sfide trasversali: parità di genere, giovani, sud	10
I progetti di riforma	12
Le missioni	12
Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	13
Digitalizzazione innovazione e sicurezza	13
Giustizia	15
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	16
Turismo e cultura	21
Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	24
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	24
Impresa verde e economia circolare e la risorsa idrica	28
Energia rinnovabile – idrogeno e mobilità sostenibile	30
Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	33
Missione 4 – Istruzione e ricerca	39
Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	39
Dalla Ricerca all’Impresa	41
Missione 5 – Inclusione e coesione	44
Missione 6 – Salute	52
Il ruolo degli enti locali nell’attuazione del Piano	57
Conclusioni	66
Riquadri e appendici	69
Riquadro 1 – Azioni di ricerca del lavoro e ruolo dei centri per l’impiego: evidenze dall’indagine trimestrale sulle forze lavoro	71
Riquadro 2 – Investimenti pubblici e privati nell’Unione europea: correlazioni e nessi di casualità	76
Appendice 1 – L’attuazione dei piani di rilancio e resilienza in Germania, Francia e Spagna	80
Appendice 2 – Le misure della legge di bilancio 2021-2023 che si raccordano con gli obiettivi del PNRR	84
Appendice 3 – La riforma della Giustizia e il PNRR	86
Appendice 4 – Gli interventi trasversali	93



## Il Piano nazionale di ripresa e resilienza Un quadro complessivo

### Le risorse europee

#### 1.

La reazione dell'Unione europea alla profonda crisi provocata dalla pandemia da Covid-19 è ben rappresentata dal nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 (QFP) approvato dal Parlamento europeo il 17 dicembre scorso che, integrato dal *Next Generation EU (NGEU - Recovery Fund)*, costituisce il motore per rilanciare, nei prossimi anni, le economie dei Paesi membri.

L'ampiezza degli strumenti e l'entità delle risorse messe a disposizione dall'UE, attraverso programmi di finanziamento settoriali, resi operativi già dai primi mesi del 2021, pur essendo esplicitamente finalizzati a fornire una risposta tempestiva alla crisi sanitaria e sociale, esprimono anche la volontà di indirizzare le risorse verso nuovi obiettivi di crescita sostenibile e di inclusione sociale.

Il Fondo *Next Generation EU*, con 750 miliardi suddivisi in 360 miliardi di prestiti e 390 a fondo perduto, rappresenta la principale iniziativa intrapresa dalla Commissione europea, già nel maggio 2020, per rispondere all'emergenza, attraverso l'approvazione di uno strumento straordinario finalizzato a "riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione"<sup>1</sup>.

Per consentire il finanziamento del Fondo in tempi rapidi la Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi (a prezzi 2018) prevedendo che una parte delle obbligazioni (30 per cento del totale) possa essere sottoforma di obbligazioni verdi (*green bonds*). Le risorse rese disponibili dal Quadro finanziario pluriennale e dal NGEU in via prioritaria sono destinate alla rubrica intestata alla Coesione, resilienza e valori, con più del 60 per cento del totale (un importante impulso in tale ambito è attribuito al contributo proveniente dal NGEU); il 20 per cento delle risorse destinate a Risorse naturale e ambiente è costituito prevalentemente dal finanziamento del Quadro finanziario pluriennale.

TAVOLA 1

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE UE 2021-2027\*

*(in miliardi)*

Pilastro	QFP	NGEU	Totale	Composizione %
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	132,8	10,6	143,4	7,9
2. Coesione, resilienza e valori	377,8	721,9	1.099,7	60,3
3. Risorse naturali e ambiente	356,4	17,5	373,9	20,5
4. Migrazione e gestione delle frontiere	22,7	-	22,7	1,2
5. Sicurezza e difesa	13,2	-	13,2	0,7
6. Vicinato e resto del mondo	98,4	-	98,4	5,4
7. Pubblica amministrazione europea	73,1	-	73,1	4,0
TOTALE QFP	1.074,3	750,00	1.824,40	100,0

Fonte: QFP UE 2021-2027

\*Le risorse del QFP ammontano a 1.074,3 miliardi (a prezzi 2018) in termini di impegni. Si prevede che il massimale complessivo di 1.074,3 miliardi aumenterà gradualmente a 1.085,3 miliardi con 11 miliardi aggiuntivi (prelevati principalmente da importi corrispondenti a multe per la concorrenza).

Nell'ambito del NGEU, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi (312,5 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti), rappresenta lo strumento principale (insieme al React-EU) per il sostegno agli investimenti e alle riforme degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo.

<sup>1</sup> Dal punto di vista più strettamente procedurale l'attività di assunzione dei prestiti dovrebbe terminare nel 2026, mentre il rimborso dei prestiti partirebbe dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre 2058.

Il Dispositivo dovrà promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione attraverso il conseguimento di specifici obiettivi mirati, tra l'altro, a migliorare la resilienza e la preparazione alle crisi, attenuandone l'impatto sociale ed economico in particolare sulle donne e contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Dovrà sostenere, inoltre, le transizioni verde e digitale promuovendo la crescita sostenibile. La nuova iniziativa React-EU, che assegna risorse supplementari alla politica di coesione, per gli anni 2021-2022, mira invece a rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni più colpite dalla pandemia COVID-19.

TAVOLA 2

NEXT GENERATION EU	
	(in miliardi)
Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (RRF)	672,5
<i>di cui prestiti</i>	360
<i>di cui sovvenzioni</i>	312,5
React-EU	47,5
Orizzonte Europa	5
Fondo Invest EU	5,6
Sviluppo rurale	7,5
Fondo per la transizione giusta (JTF)	10
RescEU	1,9
<b>Totale</b>	<b>750</b>

Fonte: NGEU

La tempestività dell'iniziativa politica assunta dall'Unione europea, l'imponenza delle risorse messe a disposizione e la necessità di agire in tempi brevissimi è ben rappresentata nei regolamenti comunitari dalle scadenze imposte all'insieme delle procedure sottostanti al rilascio dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Il 70 per cento delle sovvenzioni (218,7 miliardi) 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). Il restante 30 per cento delle risorse (93,8 miliardi) sarà impiegabile nel 2023 tenendo conto del calo del Pil nel 2020 e nel periodo cumulato 2020-2021. Per quanto riguarda il volume massimo dei prestiti è stato fissato un limite non superabile pari al 6,8 per cento del Reddito nazionale lordo (RNL) nel 2019 di ciascun Stato membro (scavalcabile solo in circostanze eccezionali da valutare caso per caso).

Per accedere alle risorse gli Stati membri sono tenuti a predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) in grado di rappresentare un insieme coerente di riforme e di investimenti pubblici da realizzare nel periodo 2021-2026. È possibile, inoltre, introdurre ulteriori strumenti di incentivazione degli investimenti privati purché compatibili con la normativa in tema di aiuti di Stato.

Il 7 dicembre 2020 la Commissione ha avviato presso gli Stati membri un'indagine per raccogliere pareri sull'attuazione del quadro temporaneo per gli aiuti di Stato prevedendone eventuali ulteriori modifiche per tenere conto dell'impatto economico della seconda ondata della pandemia. La Commissione sta, inoltre, raccogliendo informazioni presso gli Stati membri sulle spese in materia di aiuti di Stato nell'ambito dei regimi approvati fino al dicembre 2020 allo scopo di predisporre eventuali nuove azioni. Il controllo degli aiuti di Stato permette alla Commissione di verificare che gli Stati membri mantengano un bilanciamento tra spesa pubblica e spesa privata e che sia garantita parità di condizioni nel mercato unico. Per affrontare in anticipo potenziali questioni relative agli aiuti di Stato, la Commissione ha dato la propria disponibilità ad esaminare, insieme alle autorità nazionali, i possibili aiuti di Stato nei loro Piani di rilancio allo scopo di fornire l'assistenza necessaria per progetti di investimento in linea con le norme comunitarie.

Per ottenere prefinanziamenti nel 2021 i Paesi membri hanno avviato la predisposizione dei propri Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) in cui dovranno essere declinati in modo dettagliato i programmi di riforme e investimenti da corredare con target intermedi e finali e con stime puntuali dei costi, nonché indicate le modalità di monitoraggio della fase di attuazione e i presidi a tutela degli interessi finanziari dell'UE, a fronte del rischio di frodi, corruzione e conflitti di interesse. La completa e corretta definizione di questi elementi non va letta solamente come una condizione per ottenere l'approvazione dei piani in sede europea, ma costituisce un fattore imprescindibile per un'efficace programmazione e utilizzazione delle risorse, nella prospettiva di conseguire gli obiettivi associati agli investimenti e alle riforme incluse nei piani.

Sono considerate ammissibili le misure avviate a partire dal 1° febbraio 2020 e rispettose di alcuni "requisiti cardine" quali: il finanziamento del Dispositivo non può sostituire la spesa ricorrente nel bilancio nazionale, se non in specifici casi corredati da appropriata motivazione; deve essere rispettato il principio di addizionalità rispetto agli ulteriori finanziamenti europei, fermo restando il divieto di doppia copertura del medesimo costo; le misure finanziate non devono arrecare "un danno significativo" agli obiettivi ambientali dell'Unione.

Sotto il profilo procedurale, i Piani da sottoporre alla Commissione europea dovranno essere presentati in via ufficiale entro il 30 aprile 2021 secondo le indicazioni fornite in una prima Comunicazione del 17 settembre 2020 in cui si sottolinea l'opportunità di stabilire una forte connessione con il semestre europeo. I progetti presentati dovranno recepire le raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio ed essere coerenti con le priorità europee.

La valutazione verrà eseguita dalla Commissione, che opera in stretta collaborazione con lo Stato membro e sarà coadiuvata da un Comitato di esperti. Dopo la presentazione del Piano da parte dello Stato membro la Commissione adotterà una decisione mediante atto di esecuzione. Nella decisione sono stabilite le riforme e i progetti di investimento che devono essere attuati dallo Stato, compresi i target intermedi e finali e l'entità del contributo finanziario.

Lo Stato membro, dopo aver raggiunto i target intermedi e finali concordati nell'atto di esecuzione della Commissione, può presentare una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario e della quota di prestito. La Commissione dispone di due mesi di tempo per decidere se lo Stato ha raggiunto i target intermedi e finali in maniera soddisfacente; se la decisione è positiva, la Commissione autorizza l'erogazione del contributo finanziario in favore dello Stato. In caso di decisione negativa, al contrario, la Commissione fornisce allo Stato membro un periodo di tempo per presentare osservazioni e per apportare le modifiche indicate. Trascorso inutilmente tale termine, l'importo del contributo finanziario viene disimpegnato. La Commissione è tenuta, infine, presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale sull'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza in cui siano indicati: il volume dei proventi assegnati al dispositivo l'anno precedente, suddivisi per linea di bilancio; il contributo degli importi raccolti grazie allo strumento dell'Unione europea per la ripresa al conseguimento degli obiettivi del dispositivo. Gli Stati membri, al contempo, devono riferire sui progressi compiuti nella realizzazione dei Piani, all'interno del Semestre europeo.

Si prevede che le procedure di attuazione del Dispositivo saranno coordinate da un'apposita *task force* della Commissione 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 del Consiglio europeo dovrebbe fornire un orientamento politico alla *task force* per contribuire a garantire che il Dispositivo sia attuato in modo coerente ed efficace. L'accordo prevede, inoltre, che il Parlamento europeo possa svolgere un ruolo nella *governance* del Dispositivo, così da consentire un costante "dialogo sulla ripresa e la resilienza".

Il 22 gennaio 2021 è stata predisposta dalla Commissione europea la versione definitiva - che aggiorna quella del 17 settembre 2020 - delle Linee Guida per gli Stati membri finalizzata

alla predisposizione dei Piani di ripresa e resilienza. Nel ribadire la necessità di stabilire nella redazione del Piano lo stretto collegamento tra riforme ed investimenti, il documento espone in modo ancora più esplicito il legame con il semestre europeo. I Piani, infatti, dovranno comprendere almeno un sottoinsieme significativo delle Raccomandazioni per paese 2019-2020 emanate dal Consiglio europeo e “fornire spiegazioni dettagliate” su come saranno affrontate dalle misure proposte e come queste permetteranno di risolvere le criticità. Dovranno essere composti, a tal fine, “da riforme e investimenti, raggruppati in componenti coerenti”, dotati di “una granularità/specificità sufficiente per mostrare un collegamento diretto tra le misure proposte”.

Il documento della Commissione introduce, in tal senso, un metodo di valutazione dei costi delle riforme e degli investimenti riportati nei Piani che si basa sui principi di “ragionevolezza”, “plausibilità” e “corrispondenza”.

Attraverso il requisito della “ragionevolezza”, la Commissione verifica se gli Stati hanno fornito informazioni ed elementi sufficienti a comprovare l’appropriatezza dei costi delle singole componenti del PNRR. Mediante il parametro della plausibilità, si valuta se sono state fornite informazioni ed elementi sufficienti per verificare se il costo totale stimato della componente è in linea con la natura e la tipologia delle riforme e degli investimenti previsti. L’analisi della corrispondenza, infine, prende in considerazione il Piano nella sua interezza, incluse le riforme programmate, e valuta se l’allocazione dei costi sia disposta secondo il principio di efficienza e se vi sia corrispondenza tra l’impatto sociale ed economico delle misure e i costi stimati per ciascuna di queste.

Si sottolinea, infine, che i Paesi UE che hanno squilibri eccessivi, tra cui l’Italia, “sono invitati a spiegare come i loro piani contribuiranno ad affrontarli”.

Emerge in modo chiaro, pertanto, quanto sia assolutamente necessario e urgente inquadrare la programmazione degli interventi in una cornice di affidabilità e di trasparenza, affinché le valutazioni da parte degli organismi europei possano svolgersi senza ostacoli e rafforzare il rapporto con le istituzioni comunitarie.

Al fine di una stima appropriata, gli Stati devono, inoltre, predisporre quadri nazionali di determinazione dei costi e assicurare procedure nazionali di pianificazioni del bilancio che garantiscano la copertura completa delle riforme e degli investimenti pianificati nei PNRR. A tal fine, è richiesta l’osservanza dei principi di “precisione”, “responsabilità e trasparenza”, “semplicità” e “coerenza”.

- Precisione: benché si tratti di valutazioni compiute su stime e non su costi effettivamente sostenuti, gli importi totali devono corrispondere quanto più possibile ai costi effettivi. A tal fine si incoraggia l’utilizzo di metodi contabili, costi storici, dati statistici, studi affidabili e valutazioni di organismi indipendenti, etc.
- Responsabilità e trasparenza: si richiede che le stime dei costi siano tracciabili, quindi messe a disposizione dagli Stati membri per eventuali controlli.
- Semplicità: si impone la semplificazione e il contenimento degli oneri amministrativi, anche al fine di agevolare la valutazione degli aspetti strettamente procedurali e burocratici delle componenti del PNRR da parte della Commissione Europea.
- Coerenza: si richiede la coerenza delle stime dei costi con le altre politiche dell’UE, e in particolare con le stime applicate a progetti simili, finanziati con altri flussi di finanziamento dell’UE.

Il Regolamento impone, inoltre, agli Stati membri di presentare un grado di dettaglio dei costi stimati superiore a quello previsto per la sorveglianza fiscale; la Commissione ha facoltà di chiedere informazioni aggiuntive al fine di valutare la ragionevolezza, la plausibilità e la corrispondenza dei costi stimati rispetto all’impatto sull’economica e sull’occupazione nazionale.

La stima dei costi deve essere fornita separatamente per ciascuna riforma e per ciascun investimento, con un grado di dettaglio più alto possibile.

Il Regolamento prevede, inoltre, che gli Stati membri forniscano i seguenti elementi:

- una tabella per ciascuna componente, da cui emergano le riforme e gli investimenti ad essa collegati;
- le informazioni sulla metodologia utilizzata, sulle ipotesi sottostanti (ad esempio sull’unità di misura, i costi degli input, le platee dei beneficiari), la descrizione delle ipotesi e l’ente responsabile delle stime;

- informazioni sulle implicazioni di bilancio, ovvero indicazioni sui riflessi nel prossimo bilancio e in quello a medio termine (tale indicazione è richiesta al fine di consentire controlli basati sull'esecuzione del bilancio);
- l'esplicitazione delle modalità di calcolo attraverso le quali sono state ottenute le stime finali, incluse, se disponibili, valutazioni per le categorie che costituiscono i principali *driver* di costo.
- dati comparativi sui costi: gli Stati membri sono invitati a fornire informazioni sul costo effettivo di riforme o investimenti simili che sono stati realizzati in passato, se disponibili, sulla base di progetti finanziati tramite altri flussi di finanziamento dell'UE;
- validazione da parte di un'istituzione indipendente: si suggerisce agli Stati membri di richiedere valutazioni sui PNRR alle proprie istituzioni nazionali nonché delle autorità fiscali indipendenti, compresa, ove possibile, l'eventuale convalida delle stime dei costi del loro Piano di ripresa e resilienza.

### *Le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza*

## 2.

Il Governo italiano ha trasmesso il proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) al Parlamento il 12 gennaio 2021. Il Piano, oltre a richiamare la necessità di utilizzare in modo appropriato le risorse europee per fronteggiare l'emergenza sanitaria, si propone di affrontare le grandi questioni collocate alla base delle criticità strutturali dell'economia e della società italiana.

Gli elementi di debolezza del sistema vengono ricondotti, nell'analisi del Governo, a: una crescita insoddisfacente dovuta a diversi fattori strutturali e non solo alla dinamica debole degli investimenti; diffuse disparità territoriali, di genere, di reddito e generazionali; inadeguata gestione del rischio ambientale; scarsa efficienza della pubblica amministrazione; bassa capacità di innovazione tecnologica. Le linee di intervento e le riforme indicate nel Piano, pertanto, dovrebbero indicare – secondo quanto auspicato nel documento e presentate ad un primo stadio di elaborazione - le risposte alle criticità rilevate, prevedendo interventi sia di sistema che settoriali all'interno di un modello di sviluppo che dovrebbe ruotare sui tre assi, condivisi a livello europeo, della digitalizzazione e innovazione; della transizione ecologica e dell'inclusione sociale.

Sotto il profilo delle risorse l'Italia disporrebbe, per la realizzazione dei programmi indicati nel PNRR, di 223,91 miliardi nel periodo 2021-2027 rappresentati dalle risorse provenienti dal RRF e React-EU.

TAVOLA 3

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 E STIMA DEI RIENTRI PER L'ITALIA

(in milioni)

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

Fonte: QFP EU 2021-2027 - Versione aggiornata sulla base dell'accordo fra Parlamento Europeo e Presidenza del Consiglio Europeo

La programmazione esposta nel PNRR non può non prescindere dalla coerenza strategica con il bilancio europeo 2021-2027, che espone un ammontare complessivo di finanziamenti (rientri) a favore dell'Italia di circa 99 miliardi di euro e nella tavola 3 se ne articolano le rubriche.

Sotto il profilo della complementarità e addizionalità nel PNRR viene specificato che, la programmazione degli interventi integra parte dei fondi europei e nazionali della coesione in coerenza con le indicazioni regolamentari del Dispositivo di ripresa e resilienza, gli Accordi di partenariato e i programmi operativi definiti nell'ambito dell'Unione europea.

La complementarità con il PNRR emerge dalle rubriche relative a “mercato unico e innovazione digitale” con 13,6 miliardi, “coesione, resilienza e valori” con 37,3 miliardi per le politiche di coesione e “risorse naturali e ambiente” con 35,8 miliardi finalizzati ad accelerare il processo di transizione verde e digitale nel settore dell'agricoltura e in quella della “transizione giusta” con circa 400 milioni a prezzi correnti.

Nello specifico, i 37,3 miliardi esposti nel QFP tra i rientri per l'Italia per le politiche di coesione (attuabili attraverso il FESR, FSE e CTE) - che a prezzi correnti diventano 42 miliardi - costituiscono l'importo più elevato destinato al coordinamento e alla complementarità degli interventi descritti nel Piano.

Nel rispetto delle disposizioni regolamentari del Dispositivo, la legge di bilancio per il 2021 prevede di impiegare la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e coesione 2021-2027 (per il quale è stata anticipata la programmazione nazionale rispetto alla modalità ordinaria), secondo il principio di complementarità delle risorse (coerentemente con gli obiettivi di sviluppo e di riequilibrio territoriale del Mezzogiorno), allo scopo di dare attuazione alle politiche di investimento e di riforma indicate nel PNRR. Si tratta di un passaggio di particolare rilievo per conseguire un rafforzamento del volume degli investimenti finanziati con la componente di prestiti del Dispositivo di ripresa e resilienza. Alcune indicazioni generali sull'utilizzo di strumenti finanziari a leva esprimono, inoltre, l'intenzione di attuare politiche di investimento in specifici settori industriali impiegando capitali privati (equity o debito) o fondi pubblici sotto forma di garanzie su finanziamenti privati. L'impiego di fondi azionari o di fondi di credito, anche di natura rotativa, dovrebbe permettere di aumentare il volume complessivo degli investimenti pubblico-privati. Si tratta, tuttavia, di una modalità di intervento che richiede un selezionato portafoglio di progetti e appropriate forme di controllo e monitoraggio affinché non aumentino i rischi connessi ad un aumento del debito implicito.

### *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

#### **3.**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal Governo al Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2021 mostra una struttura che nelle linee generali, in coerenza con quanto indicato nelle comunicazioni della Commissione, espone interventi di *policy* finalizzati al raggiungimento di tre obiettivi principali:

- affrontare le conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica ancora in atto;
- preparare il sistema economico e sociale del Paese ad affrontare eventi estremi mostrando capacità di adattamento alle principali sfide del futuro;
- predisporre una serie di riforme necessarie a rilanciare lo sviluppo nazionale, secondo una strategia in linea con le Raccomandazioni della Commissione Europea<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0512&from=EN>

Il PNRR ruota attorno a tre assi di intervento, individua tre priorità trasversali e si articola in sei Missioni, che aggregano Componenti, Linee di intervento e Progetti di Riforma. Le sei Missioni, che rappresentano aree “tematiche” strutturali di intervento e che ricalcano i “sei pilastri” del Dispositivo di Ripresa e Resilienza<sup>3</sup>, sono le seguenti:

1. “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”.
2. “Rivoluzione verde e transizione ecologica”.
3. “Infrastrutture per la Mobilità sostenibile”.
4. “Istruzione e ricerca”.
5. “Inclusione e coesione”.
6. “Salute”.

Il PNRR si concentra su tre assi principali di intervento:

- “Digitalizzazione e Innovazione”;
- “Transizione Ecologica”;
- “Inclusione sociale”.

L’opzione strategica è condivisa in sede europea, ove la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione Europea, la transizione ecologica e digitale figurano tra gli obiettivi principali del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza<sup>4</sup>.

Nel PNRR il primo asse, “*Digitalizzazione e Innovazione*” è definito “*driver*” per l’innovazione e la trasformazione dei processi, dei prodotti e dei servizi; gli investimenti disposti per colmare il divario digitale che permea le infrastrutture e la cultura del Paese sono consistenti e rappresentano il tentativo di risposta al basso indice di digitalizzazione dell’economia e della società italiana. Considerando le sole risorse del *Next Generation EU*, la scelta di destinare il 21 per cento circa delle risorse complessive alla Missione “*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*” risponde alle indicazioni delle “*Linee Guida della Commissione Europea*” del 22 gennaio 2021, che aggiornano la versione del 17 settembre 2020, ove è imposta la quota minima del 20 per cento del totale degli stanziamenti per il settore digitale.

Il secondo asse, “*Transizione Ecologica*”, orienta il PNRR verso il modello di sviluppo economico e sociale in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Alla “*Transizione Ecologica*”, dovrebbero essere destinate, viste le ambiziose sfide poste dall’Accordo di Parigi e dal *Green Deal Europeo*, almeno il 37 per cento delle risorse complessive vista l’effettiva trasversalità dell’asse in questione. Sul punto, si osserva che nell’allocazione definita nel Piano, la Missione 2, pur assorbendo la quota principale di risorse, incide solamente per quasi il 32 per cento sul totale delle dotazioni; non sono tuttavia fornite indicazioni in merito alle modalità con le quali verrà garantito il rispetto del limite minimo previsto per tale finalità, probabilmente grazie alla trasversalità della stessa rispetto alle spese collocate in altre Missioni.

Si sottolinea, al riguardo, l’effettiva strumentalità della “*transizione verde*” rispetto al miglioramento della qualità e della sicurezza delle aree territoriali e urbane del Paese e della competitività dell’intero sistema produttivo italiano, con investimenti in agricoltura sostenibile e nell’Economia Circolare; la gestione “sostenibile” del territorio nazionale agevola, inoltre, la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e

<sup>3</sup> Cfr. art. 3 della “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza”, COM (2020) 408 final2020, Bruxelles, 28.5.2020.

<sup>4</sup> Cfr. art. 4 della “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza”, COM (2020) 408 final2020, Bruxelles, 28.5.2020.

naturale, e implementa la capacità di catalizzare flussi turistici in entrata nel Paese, intersecando, quindi, gli obiettivi di altre Missioni del PNRR.

Il terzo asse è quello dell’*“Inclusione Sociale”* e prevede interventi mirati alla riduzione strutturale delle asimmetrie e delle disuguaglianze territoriali, generazionali e di genere all’interno del Paese. In conformità alle Raccomandazioni dalla Commissione Europea, che ha posto in luce il divergente potenziale di competitività dell’Italia, l’asse *“Inclusione Sociale”* punta al rafforzamento dei servizi sociali e degli istituti di protezione sociale, giudicati propedeutici all’integrazione delle donne, dei soggetti vulnerabili e di giovani inattivi nel mercato del lavoro. In termini di coerenza del piano, è positivo il dialogo dell’asse *“Inclusione sociale”* con le tre priorità trasversali del PNRR (*“parità di genere”*, *“giovani”* e *“sud”*) e con le componenti della Missione 5, *“Inclusione e Coesione”*, che cifra risorse per complessivi 27,6 miliardi.

*Le tre sfide trasversali: parità di genere, giovani, sud*

#### 4.

Attraverso l’individuazione delle c.d. *“sfide trasversali”* il Governo assicura la coerenza complessiva delle sei Missioni del PNRR; ciò costituisce il principale requisito di ammissibilità dello stesso in sede europea.

La prima sfida, *“Parità di genere”*, persegue l’obiettivo di monitorare e valutare i progetti del PNRR in un’ottica di c.d. *“gender mainstreaming”*, valorizzando la capacità degli stessi di migliorare la parità di accesso economico e sociale della donna, di attirare investimenti nel settore della formazione e dell’imprenditorialità femminile e nella costruzione di infrastrutture sociali che agevolano una migliore distribuzione dei carichi lavorativi e familiari.

Il PNRR prevede l’elaborazione di un set di indicatori che consentano di valutare l’impatto qualitativo e quantitativo (*ex ante* ed *ex post*) dei singoli progetti sul miglioramento della parità di genere, e tale iniziativa appare fondamentale nell’ottica di monitorare l’incisività degli stessi rispetto agli obiettivi di ampio respiro individuati nel Piano. L’attuale crisi pandemica ha acuito le divergenze di genere e l’Europa stessa ha richiesto agli Stati membri risposte concrete a quella che appare sempre più un’emergenza sociale<sup>5</sup>.

Il PNRR prevede soprattutto misure per l’innalzamento dell’occupazione femminile: nell’ambito della Missione 5, *“Inclusione e coesione”*, la componente *“Politiche per il lavoro”* prevede lo stanziamento di 40 milioni di euro a favore dell’imprenditoria femminile e si prevede il coordinamento del *“Fondo a sostegno dell’imprenditoria femminile”*, già previsto nella legge di bilancio 2021. Contribuisce all’innalzamento dell’occupazione femminile anche l’allocazione di 126 milioni di euro (di cui 50 destinati al Sud) previsti dal React-EU per finanziare l’assunzione di donne.

Nell’ambito della seconda componente *“Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”* della Missione 5, figurano misure atte a rafforzare le infrastrutture sociali che puntano, integrando le misure strategiche già previste dal *Family Act*, a favorire e rafforzare l’occupazione femminile.

Il Piano evidenzia, altresì, l’impatto positivo delle misure di digitalizzazione della P.A. e della sistematizzazione dello *smart-working*, (Missione 1 *“Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”*), che possono contribuire alla migliore conciliazione dei tempi di vita e lavoro, favorendo, in ultima istanza, la parità di genere; nell’ambito della componente *“Innovazione della P.a.”*, è posto l’impegno di dedicare maggiore attenzione al reclutamento di personale dirigenziale femminile.

Tra gli obiettivi programmatici del PNRR vi è inoltre il contrasto alla violenza di genere, e benché lo stesso appaia tra i target della sfida *“parità di genere”*, non risultano allo stato definiti progetti legati al tema, che potrebbero invece trovare collocazione nella componente *“Servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità”* della Missione 5, per la quale è previsto uno stanziamento pari a 2,6 miliardi grazie al contributo di React-EU.

<sup>5</sup> Cfr. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell’Italia.

Analoghe considerazioni possono svolgersi in merito all'opportunità di inserire progetti relativi a donne in condizioni di particolari vulnerabilità in quanto detenute, migranti o vittime di crimini gravi afferenti al genere.

La seconda priorità individua i "giovani" quali attori e principali beneficiari delle sei missioni del PNRR. Si dichiara l'impegno a valorizzare le ricadute dei progetti in termini di occupazione giovanile e si prevedono misure atte a potenziare l'istruzione, i percorsi formativi professionalizzanti, nonché l'espansione di settori in grado di offrire opportunità lavorative a soggetti appena entrati nel mondo del lavoro.

L'Italia è in forte ritardo rispetto alla media europea sull'Obiettivo 4 dell'Agenda 2030 (Istruzione di qualità) e la crisi pandemica ha notevolmente aggravato la situazione; si evidenzia quindi l'impatto positivo dell'intera Missione 4, "Istruzione e ricerca" per la quale è previsto uno stanziamento pari a 28,49 miliardi, la maggior parte dei quali stanziati per la componente "Potenziamento delle Competenze e diritto allo Studio".

Nell'ambito della Missione 1, "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" si valutano positivamente gli interventi volti a favorire il *turn over* generazionale dei dipendenti pubblici.

Si segnalano, infine, gli stanziamenti relativi all'istituzione dell'apprendistato duale al rafforzamento del servizio civile universale, che trovano collocazione nella componente "Politiche per il lavoro" della Missione 5, "Inclusione e coesione".

La terza componente si lega, invece, allo sviluppo del "Sud" e al riequilibrio territoriale, obiettivi individuati anche nelle Raccomandazioni della Commissione Europea<sup>6</sup>.

Il PNRR si pone l'obiettivo programmatico di esplicitare le quote di risorse complessive che saranno destinate al Mezzogiorno e tale passaggio appare propedeutico alla valutazione dell'aderenza delle sei Missioni alla sfida "Sud", che allo stato non appare ancora possibile.

La versione del PNRR oggetto della presente analisi, infatti, non reca una compiuta ripartizione territoriale delle spese e dunque una valutazione preliminare è possibile solo in relazione all'allocazione delle risorse provenienti dal fondo React-EU, che stanziava il 67 per cento delle risorse a favore del Mezzogiorno, pari a circa 8,8 miliardi. Di tale cifra, la parte più consistente (circa 4 miliardi), è allocata a favore della fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, e tale misura appare dialogare con la sfida "Giovani" del PNRR.

La coerenza del PNRR con la sfida "Sud" andrà valutata anche in relazione agli stanziamenti del "Fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2021-2027", destinati alle aree del Mezzogiorno e che contribuiranno, in ottica di complementarità e addizionalità, al raggiungimento degli obiettivi posti dalle sei Missioni del Piano.

Impatti positivi per l'area del Sud dell'Italia sono previsti all'interno della Missione, "Transizione verde e transizione ecologica", ove si prevede l'ammodernamento degli impianti e i progetti relativi al Piano d'azione europeo per i rifiuti e alcuni interventi interesseranno anche le zone del Sud del Paese; la componente, "Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile" della Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", inoltre, prevede che il 50 per cento delle risorse ivi stanziata sarà destinata al progetto di decarbonizzazione dell'Ex ILVA di Taranto.

Nell'ambito della Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", è stimato che il 50 per cento degli investimenti totali (circa 28,3 miliardi) della Componente "Alta Velocità e manutenzione stradale 4.0." sarà destinata ad ampliare l'Alta Velocità al Sud e al potenziamento delle linee regionali al Sud.

Ai porti del Sud Italia è destinata gran parte dei 3,3 miliardi stanziati nell'ambito della Componente "Progetto integrato Porti d'Italia", della Missione 3, ove si prevede di aumentare la competitività delle zone portuali del Sud dell'Italia nel mediterraneo centrale e nei principali sbocchi della Costa africana.

Infine, per quanto concerne i riferimenti diretti alle zone del Sud del Paese, si segnalano i 4,2 miliardi destinati agli "Interventi speciali di coesione territoriale", di cui 60 milioni destinati al raggiungimento dell'obiettivo "Ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati", prevista all'interno della Missione 5.

<sup>6</sup> Cfr. Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia.

## I progetti di riforma

### 5.

Il PNRR include, inoltre, alcuni progetti di riforma, predisposti al fine di sostenere le iniziative di investimento ivi previste e assicurare la ripresa economica e il rilancio dell'economia in una prospettiva di lungo periodo. Ai grandi progetti di riforma, come quella della Giustizia e del Fisco, si affiancano riforme settoriali o di contesto, che aggregano le componenti del Piano e puntano al raggiungimento della Missione di cui fanno parte.

Tra le riforme "cardine" contenute del PNRR, spicca quindi la "*Riforma della Giustizia: processo civile, ordinamento giudiziario e processo penale*".

La riforma si muove nel senso di una semplificazione e razionalizzazione del processo civile, della riorganizzazione dell'attività degli uffici giudiziari e dei relativi vertici e organi di autogoverno, nella digitalizzazione e snellimento dei tempi e delle procedure del processo penale. L'impatto atteso dalla riforma dovrebbe condurre ad una maggiore trasparenza e ad una riduzione dei tempi della giustizia civile e penale, con ricadute in termini di competitività delle imprese italiane e capacità del Paese di attrarre investimenti.

Alla riforma della Giustizia si affianca la "*Revisione del sistema tributario*", anch'essa prodromica a diversi interventi e investimenti contenuti nel PNRR e concernente soprattutto la riforma dell'IRPEF; l'obiettivo è la riduzione delle aliquote effettive dei redditi da lavoro dipendente e autonomo bassi e medio-bassi; i benefici stimati, ancorché esclusivamente in via qualitativa in mancanza di dati concreti, ricadrebbero sull'innalzamento del tasso di occupazione e sull'emersione del lavoro sommerso.

Tra le riforme di maggiore impatto sul sistema produttivo viene indicata la revisione del sistema di fiscalità ambientale, la riforma del lavoro e del sistema delle concessioni stradali; numerosi sono inoltre gli interventi di riforma della P.A. anche se l'eccessiva frammentazione di questi non consente al momento una valutazione di insieme.

Nel complesso, il PNRR sconta un grado ancora assai prematuro di definizione dei progetti di riforma e non sono quindi disponibili valutazioni quantitative relative all'impatto rispetto alle Missioni previste nel Piano e sul Pil italiano nel medio periodo.

### Le Missioni

Nel complesso si osserva che sul totale delle risorse il 27 per cento è finalizzato alla Missione Inclusione e coesione che, con 55,38 miliardi di euro provenienti dalla programmazione del bilancio 2021-2026, arriva a disporre di più di 85 miliardi di euro. Una composizione diversa si rileva per la Missione Rivoluzione verde e transizione ecologica che, all'opposto, utilizza il 25,56 per cento delle risorse sulla base della disponibilità derivante dal NGEU con 67,49 miliardi di euro.

TAVOLA 4

RISORSE COMPLESSIVE PER MISSIONI DEL PNRR

Missioni PNRR	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React-Eu (d)	Totale NGEU (e)=(c)+(d)	Fondi SIE/PON (f)	FEASR (g)	Programmazione bilancio 2021-26 (h)	Totale complessivo (e)+(f)+(g)+(h)	Composizione
Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	10,11	35,39	45,5	0,8	46,3	1,6		11,35	59,25	19,00
Rivoluzione verde e transizione ecologica	30,16	37,33	67,49	2,31	69,8	0,7	1	8,2	79,7	25,56
Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11,68	20,3	31,98		31,98			1,16	33,14	10,63
Istruzione e ricerca	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49	2,6		2,95	34,04	10,91
Inclusione e coesione	4,1	17,18	21,28	6,35	27,63	2		55,38	85,01	27,26
Salute	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72			1,01	20,73	6,65
Totale	65,7	145,2	210,92	13	223,92	6,9	1	80,05	311,87	100,00

Fonte: PNRR

## **Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**

### **6.**

La Missione 1 assorbe una quota importante di risorse, pari a 46,3 miliardi (circa il 21 per cento delle disponibilità complessive del NGEU), di cui il 22 per cento destinati a progetti in essere e il 78 per cento dedicati al finanziamento di nuove iniziative. Essa si articola su 3 Componenti, declinate in 11 linee di intervento, in sostanza riconducibili al primo asse del PNRR “*Digitalizzazione e Innovazione*”.

### *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza*

### **7.**

La prima componente della Missione n. 1, che riguarda la digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA, è articolata in tre settori di intervento: i) digitalizzazione; ii) modernizzazione; iii) innovazione organizzativa della Giustizia. Lo stanziamento complessivo è pari a 11,7 miliardi, di cui 5,6 miliardi destinati a progetti già in essere e 6,14 miliardi funzionali a realizzare nuovi progetti.

La parte più consistente delle risorse è dedicata alla digitalizzazione della PA (circa 8 miliardi).

Cruciale appare l’attenzione posta ad un tema molto avvertito, ovvero l’interoperabilità e la condivisione di informazioni tra le PA, a cui viene dedicato uno stanziamento di circa 1,1 miliardi e 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. Il Piano si prefigge lo sviluppo di un *cloud* nazionale e l’effettiva interoperabilità delle banche dati, conformemente al progetto Europeo GAIA-X. L’ammodernamento dell’apparato burocratico dovrebbe contare su 1,5 miliardi, dei quali: i) 210 milioni per investimenti volti a migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico; ii) 720 milioni per interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale e non della PA; iii) 480 milioni destinati a progetti di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di digitalizzazione dei processi; iv) 100 milioni per la progettazione e la realizzazione di poli tecnologici territoriali delle PA.

In tema di reclutamento la Corte pone l’accento su due aspetti: il primo riguarda il necessario superamento della logica del “rimpiazzo” tout court del personale che sta per cessare, o è cessato dal servizio negli anni di blocco del turn-over. La ripresa della stagione concorsuale – secondo le autorizzazioni già disposte a legislazione vigente - dovrà necessariamente svolgersi con tempestività per non lasciare scoperti settori strategici, in particolare quelli coinvolti nell’emergenza sanitaria ma, al contempo, dovrà essere accompagnata da una rimodulazione delle procedure selettive nelle quali, accanto all’accertamento delle conoscenze teoriche, venga dato risalto anche agli aspetti legati alla capacità dei candidati di risoluzione di problematiche operative e specialistiche. Il secondo aspetto su cui si richiama l’attenzione concerne la necessità di anticipare, già in sede di programmazione dei fabbisogni di personale, la definizione delle linee di riorganizzazione in corso e a medio termine delle attività della PA e dei servizi alla collettività, nel segno della digitalizzazione, al fine di orientare le politiche assunzionali verso figure professionali con competenze tecniche, avviando così una progressiva ricomposizione della forza lavoro in misura coerente con la ridefinizione delle funzioni e delle missioni di pubbliche amministrazioni moderne ed efficienti.

In materia di rafforzamento e valorizzazione del capitale umano, il Piano ripropone temi già ampiamente sperimentati negli ultimi decenni ma che, alla prova dei fatti, si sono mostrati poco efficaci.

Miglioramento dell'efficienza, promozione del merito, valutazione e remunerazione legata al raggiungimento di obiettivi e di risultati sono parole chiave che ricorrono in gran parte della produzione normativa e contrattuale in materia di lavoro pubblico; purtroppo, la loro applicazione concreta non sempre ha prodotto i risultati auspicati, incontrando resistenze di sistema difficili da scardinare. Pur non disconoscendo la validità, sul piano teorico, dei sistemi incentivanti quali strumenti idonei a perseguire migliori risultati in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, la Corte ritiene non si possa prescindere dalle criticità rimaste irrisolte ed auspica che il campo degli interventi che mirano a rafforzare il capitale umano si estenda oltre il perimetro degli incentivi monetari, andando a considerare anche gli aspetti motivazionali basati sullo sviluppo professionale, sul benessere organizzativo e sul senso di appartenenza, da accrescere anche mediante il coinvolgimento del personale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

## 8.

Attraverso la digitalizzazione si intende sviluppare un "Programma di innovazione strategica della PA" per completare il percorso delle riforme della PA, realizzando un cambiamento strutturale che rafforzi la PA italiana, in maniera organica e integrata, ai diversi livelli di governo, creando una amministrazione capace, competente, semplice e smart, in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese e da rendere più competitivo il Sistema-Italia, con investimenti mirati e interventi di carattere ordinamentale a costo zero, volti a definire una cornice normativa abilitante al cambiamento per il rilancio del Paese. Tra gli obiettivi del Piano vi è anche quello di portare a termine la riforma della Giustizia per accelerare i tempi dei processi, attraverso non solo il miglioramento del capitale umano del sistema giudiziario italiano ma proprio attraverso la digitalizzazione.

L'intervento è coerente con l'azione fin qui svolta dall'attuale e dai precedenti Governi.

Guardando al passato più recente, si ricorda che la Conferenza Unificata ha approvato, nella seduta del 25 luglio 2019, il nuovo Patto per la Semplificazione 2019-2021, il cui primo intervento riguarda proprio l'interoperabilità dei SUAP ed il rafforzamento della capacità amministrativa. Il secondo intervento è finalizzato a rendere accessibili tutte le informazioni utili alle imprese per aprire e svolgere la propria attività attraverso un unico portale web collegato a quelli già esistenti; in tal senso, si intende mettere a sistema le migliori esperienze già realizzate sul territorio italiano e ad agevolare le amministrazioni nell'adeguamento al Regolamento UE 2018/1724 sulla istituzione dello Sportello unico digitale.

Anche il "Piano triennale 2019-2021 per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione", della cui attuazione è responsabile l'Agenzia per l'agenda digitale<sup>7</sup>, pubblicato 11 marzo 2019 nel sito dell'Agenda digitale italiana<sup>8</sup>, in piena continuità con il precedente (2017-2019), propone azioni coerenti con quanto previsto nel PNRR.

In particolare, viene previsto:

- il recepimento delle ultime modifiche introdotte del Codice dell'amministrazione digitale e delle recenti direttive e regolamenti europei sull'innovazione digitale;
- il rafforzamento del paradigma cloud della PA con l'applicazione del principio *cloud first*;
- la definizione di modelli e strumenti per l'innovazione per la PA con un'attenzione ai temi dell'*open innovation* e al paradigma *smart landscape*;

<sup>7</sup> Con dPCM del 27 marzo 2017 è stato approvato il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

<sup>8</sup> L'Agenda digitale italiana, nel quadro delle indicazioni dell'Agenda Digitale Europea, persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a: favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi; incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali; promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi; potenziare l'offerta di connettività a larga banda. Le linee di intervento della Agenda digitale italiana si articolano in: 1) Connettività e infrastrutture in banda ultralarga; 2) Digitalizzazione delle infrastrutture di servizi e delle piattaforme abilitanti; 3) Digitalizzazione dei servizi di settore azienda-cittadino con la Pubblica amministrazione; 4) Spinta all'innovazione delle aziende; 5) Altri Programmi strategici (Ricerca e Innovazione, *Smart City e Community*, Competenze Digitali).

- un maggiore risalto al ruolo delle amministrazioni territoriali, che saranno accompagnate nel loro percorso di trasformazione digitale, attraverso la condivisione di strategie e piani operativi, ma anche di buone pratiche già adottate che aiutino a colmare rapidamente il divario digitale tra i diversi territori del Paese;
  - la condivisione con le amministrazioni degli strumenti di monitoraggio delle azioni;
  - il rafforzamento del tema delle competenze manageriali e digitali all'interno delle Pubbliche amministrazioni, con iniziative concrete di sensibilizzazione e formazione;
  - l'adozione di una nuova chiave di lettura delle linee d'azione, che individua le aree di intervento e l'impatto su cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, nel breve, medio e lungo periodo.
- Sinteticamente il Piano può essere descritto con i seguenti 3 paradigmi:
- “*digital by default*”<sup>9</sup>, ovvero “digitale per definizione”: le Pubbliche amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione predefinita;
  - “*once only*”, le Pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite;
  - “*cloud first*”, le Pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e/o di sviluppo di nuovi servizi, in via prioritaria devono valutare l'adozione del paradigma cloud prima di qualsiasi altra tecnologia, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in.

Da ultimo, il PNR 2020 prevede (come azione concreta della Priorità 4, produttività, competitività, giustizia e settore bancario) l'innovazione e digitalizzazione della PA, per superare la frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità. La digitalizzazione è declinata diverse volte all'interno dello stesso PNR, come strumento utile per adiuvarne distinti processi riformatori (nell'istruzione, nella medicina, nel turismo, nell'agricoltura, ecc. ecc.).

In continuità con il quadro programmatico preesistente, il PNRR prevede un incremento delle risorse già stanziato per la digitalizzazione della PA (da 5,61 a 8,55 miliardi) pari a 2,94 miliardi (di cui 0,30 previsti nella programmazione di bilancio 2021/2026, altri 0,30 dai Fondi SIE/PON e infine 2,34 di risorse nuove), cui si aggiungono 1,5 miliardi di risorse nuove destinate alla modernizzazione della PA.

L'ambizioso obiettivo del PNRR in tema di rilancio dell'azione della PA riposa, essenzialmente, sulla capacità di avviare una strutturale riorganizzazione della stessa, prefigurando una mappatura dei procedimenti, la relativa semplificazione e reingegnerizzazione in chiave digitale, nell'ottica di ridurre i *red tape* per gli operatori privati. Particolare rilevanza assumerebbe la previsione di forme di supporto alle amministrazioni di tutti i livelli di governo nella gestione dei procedimenti più complessi, attraverso *pool* di esperti multidisciplinari.

Il successo della semplificazione e della digitalizzazione nel settore amministrativo, inoltre, è strettamente condizionato dalla capacità di dare attuazione alla linea di intervento prima richiamata, consistente nell'incremento delle figure professionali con elevate competenze tecniche all'interno della PA, sia attraverso il canale della formazione sia attraverso quello delle assunzioni.

## Giustizia

### 9.

Il Piano per il settore giustizia prevede un investimento di 2,3 miliardi a valere sul programma *Next Generation*, cui si aggiungono 1,3 miliardi stanziati dalla legge di bilancio per il 2021 destinati a spese correnti (investimento in capitale umano con assunzione di personale dipendente del settore giustizia, sia magistratuale che amministrativo; investimenti in informatizzazione per la parte gestionale e manutentiva; investimenti di parte capitale nel processo di realizzazione delle infrastrutture informatiche anche interconnesse). Prevede, inoltre, un investimento di parte capitale nell'area dell'edilizia giudiziaria.

Gli obiettivi individuati si pongono in linea con le indicazioni comunitarie e sovranazionali che intendono il settore giustizia come nodale per il superamento della fase di crisi economica

<sup>9</sup> Il *digital by default* è il principio per il quale i servizi devono essere erogati in primo luogo sui canali digitali.

nel Paese, riconoscendone la funzione di incentivo agli investimenti, anche internazionali, una volta che sarà superato il *gap* esistente rispetto agli altri paesi dell'UE, in termini di eccessiva durata del processo e incertezza degli esiti, nonché di contrasto al fenomeno corruttivo. Essenziale a tal fine appare la tempestività nell'attuazione delle linee di intervento previste nel PNRR, sia quelle di carattere regolatorio, concernenti le riforme delle disposizioni processuali civili e penali, il cui percorso legislativo non ha ancora trovato una finalizzazione, sia quelle di carattere organizzativo, in particolare legate all'accelerazione da imprimere al percorso di digitalizzazione dei processi, allo sviluppo dell'Ufficio del processo a supporto dei magistrati e all'innesto di figure professionali ausiliarie nelle realtà caratterizzate da maggior arretrato.

Nel PNRR non viene, invece, raccolta la spinta all'investimento in edilizia penitenziaria, nonostante la rilevanza del problema che vede l'Italia condannata nel 2013 innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per sovraffollamento delle carceri (sent. Torregiani – 2013). Al riguardo, non si tiene in considerazione che gli esiti negativi di atti ispettivi presso alcuni istituti penitenziari nazionali all'inizio del 2020 dimostrano che le misure meramente regolatorie, volte allo svuotamento degli istituti di detenzione con il ricorso a misure alternative alla reclusione non sia stata in sé sufficiente. A maggior ragione il tema diviene di rilevanza all'esito delle misure adottate in sede di decretazione d'urgenza per far fronte al pericolo di contagio da coronavirus nei primi mesi del 2020 (cfr. d.l. n. 18/2020 e n. 28/2020).

### *Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo*

#### **10.**

Le misure che rientrano nella componente 2 “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” della Missione 1 “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura” sono chiaramente volte a rafforzare la competitività del sistema produttivo italiano, che ha accumulato nel tempo ritardi rispetto ai *trend* registrati da altri paesi europei, sia sul fronte della produttività (dei fattori e del lavoro) sia su quello dell'accumulo di capitale fisso. Tale situazione sconta peraltro lo scarso livello di integrazione, da parte delle imprese e in particolare di quelle di minori dimensioni, delle tecnologie digitali nei cicli produttivi.

Secondo i dati OCSE, infatti, nel periodo 2015-2019, la produttività dei fattori in Italia è rimasta sostanzialmente ferma, a fronte della crescita segnata dai principali competitor europei (Germania, Francia e Spagna). Ritardi simili rispetto a tali paesi si evidenziano anche sul fronte della produttività del lavoro, misurata in termini di Pil per ora lavorata (variabile rimasta sostanzialmente ferma in Italia, a fronte di una crescita di oltre il 3 per cento in Germania e Francia e di oltre l'1,6 per cento in Spagna). A ciò si è accompagnato, nel medesimo arco temporale, un minor progresso nell'accumulo di capitale fisso da parte delle imprese italiane. La quota di Pil destinata agli investimenti da queste ultime, infatti, seppur in costante crescita a partire dal 2013, rimane – a fine 2019 - ancora alla soglia del 10 per cento, inferiore sia rispetto al dato medio europeo (13,9 per cento), sia nel confronto con le realtà dei principali stati membri (in Germania la percentuale è del 12,7 per cento, mentre in Francia e Spagna raggiunge il 14 per cento).

Sul fronte dell'integrazione digitale nei sistemi produttivi, seppur in costante progresso nell'ultimo triennio, la componente dell'indicatore *Digital Economy and Society Index* relativa alle imprese colloca l'Italia al 23° posto tra gli Stati Membri dell'UE, con un punteggio (32,3), ben al di sotto della media (41,1). Tale risultato è prevalentemente dovuto alle difficoltà delle imprese di sfruttare appieno le opportunità offerte dal commercio *on-line* e dal basso utilizzo dei big data (7 per cento a fronte della media UE del 12 per cento).

In questa direzione, il PNRR punta sulla creazione di un contesto regolamentare che favorisca la ripresa dei piani di investimento delle imprese, particolarmente incisi dalle conseguenze della crisi pandemica, orientandoli peraltro sugli obiettivi di riconversione dei processi industriali verso un maggiore ricorso alla digitalizzazione e alla sostenibilità ambientale.

Secondo i dati dei conti trimestrali Istat relativi al 2020, l'aggregato degli investimenti in macchinari, impianti e armamenti si è contratto fortemente nei primi due trimestri dell'anno, evidenziando una forte ripresa (+34 per cento) nel terzo trimestre, pur mantenendosi costantemente sotto i livelli dei corrispondenti periodi del 2019. Una conferma di tale andamento si desume anche dai dati dell'associazione UCIMU sulla raccolta degli ordini di macchine utensili per il 2020 che, su base annua, mostra un calo del 18,6 per cento, dovuto in particolare alla forte contrazione della domanda interna (-35,1 per cento) e, in misura più contenuta, di quella estera (-13,6 per cento).

In questo ambito, le linee di intervento della Missione 1 si muovono in una triplice direzione: i) quella dell'aiuto agli investimenti, anche attraverso una facilitazione dell'accesso al credito; ii) quella dello sviluppo delle infrastrutture di rete e di connessione che rappresentano condizioni abilitanti per il ricorso alle nuove tecnologie; iii) quella del sostegno all'*export*. Si tratta di interventi che si inseriscono nelle due dimensioni "Produttività" e "Sostenibilità ambientale" della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE per il 2021. Non viene, invece, affrontato il tema della promozione della concorrenza sotto il profilo delle riforme strutturali, anch'esse essenziali per la crescita, fatto salvo il riferimento generale ad una revisione della disciplina delle concessioni statali, nella prospettiva della trasparenza e dell'equilibrio tra interesse pubblico e privato. Al riguardo, occorre ricordare che le raccomandazioni del Consiglio europeo del 2019 richiedevano interventi normativi per rimuovere gli ostacoli all'accesso al mercato, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese.

Nell'allocazione complessiva delle risorse del NGEU, alle tre finalità richiamate sono destinate somme per 26,5 miliardi (con un'incidenza pari al 12 per cento sul Piano complessivo e al 57 per cento rispetto al totale della Missione 1), inclusive di 0,8 miliardi a valere su React-EU.

Per la realizzazione di tali obiettivi di sviluppo del settore produttivo, il PNRR non prevede, nella sostanza, interventi innovativi, ma opera nella direzione di potenziare le misure già esistenti, rafforzandone la portata e le correlate dotazioni finanziarie ovvero prevedendo un'accelerazione dei relativi tempi di realizzazione. Trattasi in ogni caso di programmi di spesa non ricorrenti e, quindi, in linea con le indicazioni della Commissione europea, non suscettibili di incidere in modo strutturale sull'evoluzione della spesa pubblica.

Nel dettaglio, la prima linea di *policy* (incentivo agli investimenti e accesso al credito) assorbe complessivamente 20,3 miliardi (pari a circa il 77 per cento delle risorse della Componente 2, circa il 44 per cento di quelle della Missione e 9 per cento di quelle totali del Piano), consistenti in prevalenza in spese di parte capitale rientranti nella categoria economica "contributi agli investimenti ad imprese"<sup>10</sup>.

L'intervento principale finanziato nel PNRR in tale ambito è rappresentato dal potenziamento dei crediti di imposta del programma Transizione 4.0 (18,8 miliardi, ossia il 41 per cento dell'intera Missione 1), che ha già trovato attuazione normativa con le disposizioni della legge di bilancio per il 2021 (art. 1, cc. 1051-1067), nella quale se ne preannunciava la copertura a valere sui fondi europei. In tale sede, infatti, sono stati stabilizzati, seppur solamente su base biennale, i crediti di imposta relativi agli investimenti, alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché quelli legati alla formazione del personale dipendente per l'acquisizione o il consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale (Formazione 4.0), rafforzando contestualmente il correlato beneficio fiscale, attraverso un sistema di *decalage* nel biennio (cfr. Tavola 5).

Le modifiche normative della legge di bilancio 2021 hanno portato un'espansione delle risorse dedicate al piano Transizione 4.0 di 15,7 miliardi, rispetto agli stanziamenti (3,1

<sup>10</sup> Fa eccezione, ad esempio, il credito di imposta formazione 4.0 che nel bilancio finanziario viene considerato un trasferimento corrente alle imprese.

miliardi) definiti all'atto della sua introduzione con la legge di bilancio per il 2020 e in occasione delle successive integrazioni in corso d'anno<sup>11</sup>.

Con specifico riferimento alle agevolazioni per gli investimenti in beni strumentali, sia quelli ordinari sia quelli funzionali alla transizione digitale, limitatamente all'anno 2021, viene ampliata l'intensità del beneficio fiscale, elevando la percentuale del credito riconoscibile<sup>12</sup>, e, per i beni strumentali ordinari, introducendo la possibilità – riservata alle realtà di minori dimensioni (con volumi di ricavi inferiori a 5 milioni) - di utilizzare il credito in compensazione in un'unica quota annuale.

Per i beni funzionali alla trasformazione digitale, ferma restando l'impostazione maggiormente favorevole alle piccole e medie imprese, viene disposto l'innalzamento del limite massimo agli investimenti agevolabili, portandolo da 10 a 20 milioni ed estendendo, così, la misura anche alle realtà di maggiori dimensioni. Sono oggetto di potenziamento, come sopra precisato, anche gli interventi di sostegno alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché quelli legati alla formazione 4.0. Nel primo caso, attraverso un incremento della percentuale del credito d'imposta riconosciuto e del tetto massimo dell'investimento agevolato; nel secondo caso, estendendo la tipologia dei costi ammissibili.

Al riguardo, la Corte ha in passato più volte auspicato una stabilizzazione pluriennale degli incentivi agli investimenti in beni strumentali e una focalizzazione delle risorse in particolare su quelli legati alle tecnologie 4.0, caratterizzati da un maggior livello di addizionalità e con impatto più elevato sulla produttività delle imprese, attraverso una progressiva integrazione delle stesse nei cicli produttivi.

Sul punto, tuttavia, si impongono due considerazioni: in primo luogo una quota rilevante delle risorse destinate al rafforzamento del piano Transizione 4.0 è assorbito dal credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali ordinari (circa 7 miliardi), non immediatamente funzionali all'obiettivo della transizione digitale; in secondo luogo, la possibilità di dare effettiva attuazione finanziaria alla misura in esame dipenderà, in larga parte, dalle scelte di investimento delle imprese nel biennio, rendendone pertanto necessario un costante monitoraggio, al fine di verificare l'utilizzo delle risorse. Si richiamano, al riguardo, le considerazioni in più occasioni svolte dalla Corte in merito all'importanza di dare tempestiva attuazione alla previsione – presente nelle leggi di bilancio 2020 e 2021 - di un'apposita comunicazione al Ministero dello sviluppo economico, da parte dei soggetti che intendono avvalersi dei crediti d'imposta, per finalità di monitoraggio degli stessi, valutando l'opportunità di trasformarla in un adempimento obbligatorio ai fini del beneficio fiscale e favorendo, così, l'acquisizione di utili elementi sull'andamento della misura.

Completa il quadro delle misure rivolte agli investimenti il progetto settoriale teso a sostenere gli investimenti in macchinari e attrezzature produttive ad alto contenuto tecnologico e impatto occupazionale, focalizzato nel campo della microelettronica. Anche tale misura è stata già introdotta nella legge di bilancio 2021 (art. 1, c. 1068 ss.) con uno stanziamento triennale di 750 milioni per il quale già si prefigurava la copertura a valere sui fondi NGEU. Il nuovo strumento è affidato in gestione a Invitalia S.p.A. la quale dovrà emanare tempestivamente la disciplina attuativa al fine di evitare ritardi nella fase di utilizzazione delle risorse.

---

<sup>11</sup>Nel PNRR si precisa che a tali risorse si aggiungono fondi complementari per 6,8 miliardi già previsti in bilancio, senza tuttavia indicare le specifiche misure cui gli stessi si riferiscono.

<sup>12</sup> Si prevede altresì una maggiorazione dell'incentivo per l'acquisto di strumenti o beni tecnologici destinati alla realizzazione di forme di lavoro agile.

## CONFRONTO PIANO TRANSIZIONE 4.0 NELLA LB 2020 E LB 2021

	LB2020			LB2021					
	2020			2021			2022		
	Cred. %	Imp. Max	N. Quote	Cred. %	Imp. Max	N. Quote	Cred. %	Imp. Max	N. Quote
<b>Credito d'imposta beni strumentali (ex superamm.)</b>									
<i>materiali</i>	6%	2 milioni	5	10%	2 milioni	3	6%	2 milioni	
<i>immateriali</i>				10%	1 milione	3	6%	1 milione	
<i>smartworking</i>				15%					
							1 per ricavi inferiori a 5 milioni		
<b>Credito d'imposta beni 4.0 (ex iperam.)</b>		10 milioni			20 milioni				
<i>beni materiali fino a 2,5 milioni</i>	40%		5	50%		3	40%		3
<i>beni materiali tra 2,5 e 10 milioni</i>	20%		5	30%		3	20%		3
<i>beni materiali oltre 10 milioni</i>	0%			10%	20 milioni	3	10%	20 milioni	3
<i>beni immateriali</i>	15%	700 mila	3	20%	1 milione	3	20%	1 milione	3
							1 per ricavi inferiori a 5 milioni		
<b>Credito R&amp;S</b>									
<i>attività di R&amp;S</i>	12%	3 milioni	3	20%	4 milioni	3			
<i>attività di innovazione tecnologica</i>	6%	1,5 milioni	3	10%	2 milioni	3			
<i>attività innovativa transizione ecologica o tecnologia 4.0</i>	10%	1,5 milioni	3	15%	2 milioni	3			
<i>Design ideazione estetica</i>	6%	1,5 milioni	3	10%	2 milioni	3			
<b>Formazione 4.0</b>									
<i>piccole imprese</i>	50%	300 mila	1	50%	300.000	1	50%	300.000	1
<i>Medie imprese</i>	40%	250 mila	1	40%	250.000	1	40%	250.000	1
<i>grandi imprese</i>	30%	250 mila	1	30%	250.000	1	30%	250.000	1

In merito all'accesso al credito, il Piano contempla il rifinanziamento per 800 milioni del Fondo di garanzia per le PMI al quale, già con la legge di bilancio 2021, sono state assegnate risorse per 4,8 miliardi (500 milioni erano già in tale sede posti a carico dei fondi NGEU); ciò conferma l'elevata operatività del Fondo di garanzia, già testimoniata dal crescente ammontare di risorse impegnate nel biennio 2019-2020 (rispettivamente 1,3 e 7,2 miliardi a carico del bilancio dello Stato). In più occasioni, da ultimo nell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021, la Corte dei conti ha sottolineato l'efficacia dimostrata dallo strumento nel fronteggiare il crescente fabbisogno di liquidità delle imprese, evidenziando, da un lato, la necessità di evitare interruzioni traumatiche dei programmi di sostegno al credito e, dall'altro, l'esigenza di monitorare il *trend* di escussione delle garanzie pubbliche concesse, al fine di preservare gli equilibri di finanza pubblica.

A seguito dell'entrata in vigore dei decreti emergenziali (in particolare dei decreti n. 18 e n. 23 del 2020), il regime straordinario del Fondo di garanzia per le PMI ne ha progressivamente ampliato l'operatività. In dettaglio, secondo i dati al 20 gennaio 2021<sup>13</sup>, il regime di operatività straordinaria del Fondo centrale di garanzia delle PMI ha consentito di accogliere n. 1.403.575 istanze, di cui n. 1.396.709 ammesse ai sensi del decreto "Cura Italia" e "Liquidità", cui corrispondono finanziamenti per circa 121 miliardi (per i quali sono stati garantiti circa 106 miliardi), per la maggior parte riferibili ad operazioni di importo fino a 30 mila euro con copertura automatica<sup>14</sup> al 100 per cento (75,9 per cento del totale del numero di domande accolte) a cui corrispondono finanziamenti concessi per 20,8 miliardi (17,2 per cento del totale). Tra le altre operazioni, rilevanti per importo finanziato, si evidenziano: quelle di durata fino a 72 mesi in garanzia diretta e con percentuale di copertura del 90 per cento (42,1 miliardi); quelle di rinegoziazione e consolidamento del debito

<sup>13</sup> I dati si riferiscono al periodo dal 17/03/2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge del 17 marzo 2020, n. 18, di seguito "Cura Italia") e fino al 19/01/2021.

<sup>14</sup> Senza attendere l'istruttoria del Gestore.

con credito aggiuntivo di almeno il 25 per cento con percentuale di copertura all'80 per cento e al 90 per cento (20,7 miliardi) e, infine, quelle dirette alle *small mid cap* con percentuale di copertura all'80 per cento e al 90 per cento (18,9 miliardi).

La seconda linea di intervento, in coerenza con gli obiettivi europei della *Gigabit society*, è principalmente volta ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di rete (banda ultralarga e tecnologia 5G) per garantire livelli elevati di connessione, in modo omogeneo a livello territoriale, evitando fenomeni di *digital divide*.

Tali programmi di sviluppo di connessioni veloci rivestono un ruolo centrale nelle politiche di sostegno alla competitività<sup>15</sup>; ad essi, nel PNRR, sono assegnati 3,3 miliardi (7 per cento delle risorse dell'intera Missione 1), di cui 1,1 già stanziati per progetti in essere non specificamente dettagliati<sup>16</sup>.

Al riguardo, appare opportuno precisare che, al fine di accelerare il ritmo di realizzazione delle infrastrutture di connessione, recuperando i ritardi segnalati anche dalla Corte dei conti<sup>17</sup>, il d.l. n. 76 del 2020 ha introdotto alcune disposizioni di semplificazione autorizzatoria e realizzativa, rimuovendo altresì fattori di incertezza normativa nella ripartizione delle competenze tra livelli di governo che, in passato, avevano creato plurime occasioni di contenzioso con gli operatori di mercato, con il conseguente rischio di rallentare il percorso di realizzazione della rete 5G, cruciale per lo sviluppo tecnologico e la competitività del Paese<sup>18</sup>.

In particolare, l'intervento di modifica operato dal d.l. Semplificazione sugli impianti relativi alla tecnologia 5G (art. 38, comma 6) mira a chiarire il riparto di competenze tra Stato centrale e Comuni. Rispetto all'attuale formulazione dell'art. 8, c. 6, della legge n. 36/2001 (legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, nel seguito anche "Legge Quadro") – che consente, in modo generalizzato, al regolamento comunale di assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, nonché minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici – il nuovo testo circoscrive tale potere regolamentare solamente a siti sensibili, specificamente individuati, escludendo la possibilità di limitazioni alla localizzazione di stazioni radio in aree generalizzate, nonché preclude la possibilità di interventi locali sulla definizione dei valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), rimessi alla competenza statale.

In tema di banda ultra-larga, il Piano c.d. aree bianche (aree a fallimento di mercato) ha una dotazione finanziaria complessiva pari a circa 3 miliardi ripartita tra varie fonti di finanziamento (circa 941 milioni FESR, 442,1 milioni FEASR, 1,6 miliardi FSC e 18,5 milioni di fondi delle Regioni).

Il costo complessivo del Piano, determinato sulla base delle offerte economiche presentate dalla Società aggiudicataria delle tre gare ad evidenza pubblica bandite dal soggetto attuatore del Piano<sup>19</sup>, è pari ad 1,78 miliardi. Ciascuna delle gare è stata aggiudicata per dare attuazione al Piano in un gruppo prestabilito di Regioni. Secondo le indicazioni del Comitato Banda Ultralarga, le economie non riprogrammate dalle Regioni verranno impiegate in via prioritaria per il Piano aree grigie ed eventualmente per i *voucher*. Secondo il report sullo stato di avanzamento del piano strategico per la banda ultralarga, a fine 2020, sono stati ordinati all'aggiudicatario Open Fiber S.p.A. circa di 1,4 mld di lavori, il cui avanzamento finanziario è di circa il 59%. Dal punto di vista della realizzazione fisica, su 4.143 ordini di esecuzione complessivamente aperti in fibra e 1.694 wireless ne sono stati completati rispettivamente 1.883 e 1.458. I comuni con lavori ultimati e collaudi positivi in fibra risultano 677 (rispetto ai 6.232 interessati dal piano).

<sup>15</sup> L'indicatore *Digital Economy and Society Index* (DESI) segnala un *gap* dell'Italia rispetto alla media europea in tema di connettività. L'Italia, con riguardo alla dimensione della "connettività", si colloca alla 17ª posizione, con un punteggio (50) in linea con la media UE (50,1). Molto bassa, rispetto al dato medio, risulta il livello di diffusione della banda larga fissa (61 per cento a fronte di una media del 78 per cento) e di quella ad almeno 100Mbps (13 per cento contro il 26 per cento della media).

<sup>16</sup> Ulteriori 0,9 miliardi di risorse del PNRR sono destinate al comparto della *Space economy*.

<sup>17</sup> Cfr. Relazione allegata alla decisione sul Rendiconto generale dello Stato (Sezioni riunite in sede di controllo n. 10/2020), Volume II.

<sup>18</sup> Secondo le stime riportate nella comunicazione della Commissione Europea "*5G for Europe: An Action Plan*" (COM2016 – 588 *final*), i ricavi derivanti dallo sfruttamento della tecnologia 5G dovrebbero raggiungere, a livello mondiale, il livello di 225 miliardi nel 2025. Secondo altri studi, il contributo della tecnologia 5G all'incremento dell'*output* globale è stimato in circa il 4,6 per cento, cfr. IHS, *The 5G economy: How 5G technology will contribute to the global economy*, 2017.

<sup>19</sup> Il soggetto attuatore è individuato nella società *in house* del Mise: Infratel Italia S.p.A.

Infine, la terza linea d'azione riguarda l'internazionalizzazione delle imprese e la promozione del *Made in Italy*, con iniziative per 2 miliardi, attraverso investimenti nelle forme del fondo di fondi che consente di associare risorse private e pubbliche, aumentandone l'impatto.

### *Turismo e cultura*

#### **11.**

Il Piano destina 8 miliardi alla componente Turismo e cultura 4.0, di cui 7,7 miliardi destinati a nuovi progetti. Le risorse sono ripartite in tre aree di intervento e 13 progetti: Patrimonio culturale per la EU Next generation (2,70 miliardi) Siti minori, Aree rurali e Periferie (2,40 miliardi) e Turismo e cultura 4.0 (2,90 miliardi)

Per il "Patrimonio culturale per la EU Next Generation" sono previsti interventi per il Potenziamento del piano strategico grandi attrattori turistico-culturali (1,1 miliardi), le Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale (500 milioni), il Miglioramento dell'accessibilità fisica (300 milioni), gli Interventi sul patrimonio artistico-culturale di Roma (500 milioni) e lo Sviluppo industria cinematografica - Progetto Cinecittà (300 milioni).

Con risorse destinate al Piano strategico grandi attrattori turistico-culturali, pari a 1,1 miliardi, si prevede di attuare interventi per la rigenerazione del patrimonio culturale e urbano, anche a fini turistici, per lo più delle principali città italiane, prevedendo per tali investimenti di indire gare di appalto relative ad almeno il 70 per cento per cento degli investimenti entro settembre 2021 e l'aggiudicazione delle relative gare entro il giugno 2023. Questo intervento beneficia di risorse del FESR<sup>20</sup>.

Risorse pari a 500 milioni sono previste per l'implementazione di piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale, al fine di incrementare, organizzare e integrare l'immenso patrimonio digitalizzato nel corso degli anni da archivi, biblioteche, musei e in generale dai luoghi della cultura, per consentire a cittadini e operatori esperienze di fruizione e un miglioramento dell'offerta di servizi. Il processo di digitalizzazione del patrimonio culturale è già stato avviato dal Ministero (*Digital Library*; Polo conservazione digitale), con tale linea di intervento si intende rilanciare l'azione, entro il 2025, per lo sviluppo di una infrastruttura volta alla raccolta, conservazione e all'accesso alle risorse digitali, che garantirà il riuso sia per servizi complementari ad alto valore aggiunto sviluppati dalle imprese culturali e creative e da start-up innovative, sia per fini educativi. Un altro intervento di investimento infrastrutturale, che prevede risorse per 300 milioni, con il quale si intende innalzare i livelli attrattivi del Paese riguarda il miglioramento dell'accessibilità fisica e cognitiva di istituti e luoghi della cultura, con particolare attenzione a musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici, archivi e biblioteche statali che, in massima parte sono ospitati in luoghi di alto valore artistico e architettonico. L'intervento prevede la realizzazione di un Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.)<sup>21</sup> senso-percettive, culturali e cognitive, insieme ad interventi di accessibilità fisica, e di fruizione diffusa nei luoghi della cultura italiani e la realizzazione di un sistema informativo per la qualità della fruizione

---

<sup>20</sup> Il Programma Operativo Nazionale Cultura e Sviluppo 2014-2020 PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 fissa come obiettivo l'aumento dell'attrattività delle risorse culturali delle regioni interessate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). L'Asse I del PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 è dedicato al **rafforzamento delle dotazioni culturali** dei cosiddetti Attrattori Culturali. Tali Attrattori Culturali, individuati in via preliminare sulla base di appositi criteri di selezione, comprendono interventi già definiti e selezionati nell'ambito della programmazione del POIn Attrattori 2007-2013 e poi trasferiti nella nuova Programmazione, interventi riguardanti il Grande Progetto Pompei e nuovi interventi individuati attraverso il coinvolgimento diretto delle strutture territoriali e centrali beneficiarie del MIBACT. L'Azione 6c.1.a prevede interventi volti a migliorare le condizioni di offerta e di fruizione degli Attrattori culturali, assicurandone la tutela, conservazione e gestione efficiente, attraverso lavori di restauro finalizzati alla conservazione e al miglioramento dell'accessibilità fisica e culturale degli Attrattori. L'Azione 6c.1.b prevede interventi volti a dotare le medesime strutture di servizi innovativi e di qualità attraverso la realizzazione di piattaforme conoscitive ed informative, sistemi informativi integrati, aree di socializzazione e condivisione *web oriented*. L'Asse I è finanziato con quota FESR e una quota nazionale per un importo complessivo pari a 360,2 milioni di euro.

<sup>21</sup> Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (P.E.B.A.) previsto dall'articolo 32, comma 21, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 e successivamente integrato con l'articolo 24, comma 9, della legge 104 del 1992. Dalla sopra indicata legge del 1986 ad oggi le finalità e i contenuti del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche si sono, di fatto, arricchiti delle progressive stratificazioni normative, internazionali (Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata nel 2006) e nazionali (d.P.R. n. 132 del 4 ottobre 2013). È stato previsto un Gruppo di lavoro per la redazione di provvedimenti anche a livello normativo inerenti il superamento delle barriere culturali, cognitive e psicosensoriali nei luoghi della cultura, di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, aperti al pubblico e nella fattispecie musei, monumenti, aree e parchi archeologici.

del patrimonio culturale da parte di persone con esigenze specifiche. Verranno, infine, realizzate attività di formazione sui temi della fruizione del patrimonio ai professionisti del settore.

Sono previsti 500 milioni per il progetto “Caput Mundi” di valorizzazione del patrimonio archeologico, culturale e turistico di Roma anche in considerazione del prossimo Giubileo del 2025. Con tali interventi si mira a valorizzare alcuni grandi poli attrattivi di Roma nonché siti minori preziosi ma non promossi e da tempo trascurati. In tale ambito si ritiene sia necessario prevedere un potenziamento delle infrastrutture limitrofe (trasporti, mobilità sostenibile e strutture ricettive).

È previsto un investimento pari a 300 milioni di euro nello sviluppo dell’industria cinematografica attraverso il potenziamento degli studi cinematografici di Cinecittà per migliorare il livello qualitativo e quantitativo dell’offerta produttiva e aumentare la capacità di attrazione delle grandi produzioni nazionali, europee e internazionali. Si intende rilanciare le attività della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia mediante lo sviluppo di infrastrutture (“*virtual production live set*”) ad uso professionale e didattico tramite *e-learning*, nonché attraverso la digitalizzazione e la modernizzazione degli immobili e degli impianti. Questo intervento beneficia di fondi complementari per 150 milioni dai progetti PON. Sul progetto Cinecittà sarebbe necessario acquisire il relativo piano industriale degli interventi previsti (6 nuovi teatri di posa entro il 2026, recupero di 4 teatri di posa entro il 2026 e 3 infrastrutture tecnologiche innovative) e quali concreti benefici si prevede arrecheranno al settore cinematografico.

Ammontano invece a 2,4 miliardi di euro le risorse a disposizione della seconda linea di intervento “Siti Minori, Aree Rurali e Periferie”, che si articola in quattro misure.

Un Piano Nazionale Borghi che prevede una serie di azioni, con utilizzo di risorse pari a 1 miliardo, volte alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico, del paesaggio, della cultura e delle tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, al fine di favorire il sostegno ad antiche strutture agricole e ai mestieri tradizionali. Per tale progetto, già inserito nelle programmazioni precedenti al PNRR, i soggetti attuatori sono gli enti locali o soggetti pubblici e privati no profit.

Per diffondere le attività culturali e creative nonché rafforzare il tessuto sociale, si investiranno 500 milioni nella riqualificazione di circa 20 luoghi identitari e periferie che non devono più essere considerate luoghi marginali della città storica, ma integrate nel tessuto edilizio e sociale della città. Saranno sostenuti progetti partecipati di rigenerazione urbana a base culturale, incentrati sulle comunità locali, con il fine di sostenere la realizzazione e il potenziamento dell’offerta di attività culturali e creative.

Grande attenzione verrà riservata all’ambiente attraverso la riqualificazione di parchi e giardini storici; con uno stanziamento di 400 milioni si intende svolgere un’attività di rivalutazione degli spazi pubblici, del verde urbano, volti a favorire i processi d’inclusione e sviluppo sociale.

Saranno a disposizione risorse per un valore pari a 500 milioni, infine, per l’attuazione di progetti di sicurezza antisismica dei luoghi di culto e per il restauro del patrimonio del Fondo Edifici di Culto (FEC).

La terza ed ultima linea di intervento, “Turismo e Cultura 4.0”, può contare su risorse pari a 2,9 miliardi di euro e prevede quattro misure.

La prima, con un budget di 400 milioni, mira a promuovere l’interazione tra scuola, università, impresa e luoghi della cultura sulla base di strategie locali, anche attraverso l’interazione tra le imprese creative ed artigianali con attività di formazione specialistica e affiancamento.

Sono a disposizione 500 milioni per la seconda misura, che vuole supportare gli operatori culturali nella transizione green e digitale, attraverso interventi tesi a favorire la domanda e la partecipazione culturale, incentivando la transizione tecnologica degli operatori culturali e la partecipazione attiva dei cittadini; migliorare l’ecosistema nel quali i settori culturali e creativi operano, sostenendo l’integrazione tra hub creativi e territorio attraverso l’innovazione tecnologica.

Per “Percorsi nella Storia” sono a disposizione 500 milioni. Si tratta del cosiddetto “turismo lento”, un modo di viaggiare e di gestire i flussi dei visitatori che apre alla valorizzazione di nuovi territori e delle aree interne<sup>22</sup>, in chiave di sostenibilità e autenticità, anche attraverso la creazione e l’offerta di cammini, percorsi ciclabili, percorsi ferroviari, riscoperta di aree archeologiche. Il progetto prevede il recupero di linee ferroviarie storiche, sottoscrizioni di disciplinari tra MIBACT e singoli beneficiari.

L’ultima misura, con un budget pari a 1,5 miliardi, favorisce, attraverso investimenti e incentivi, il miglioramento della qualità delle infrastrutture di ricettività e dei servizi turistici, con il duplice obiettivo di innalzare la capacità competitiva delle imprese e di promuovere un’offerta turistica basata sulla sostenibilità ambientale.

Le misure proposte sono in gran parte già inserite nelle programmazioni precedenti del Ministero per i beni e le attività culturali e necessitano di risorse finanziarie e umane per

<sup>22</sup> Fonte: Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne Presentata al CIPE dal Ministro per il Sud, il 31 dicembre 2018.

attuarle pienamente. Molti interventi inoltre beneficiano di risorse complementari già previste nel Programma operativo nazionale cultura (PON).

Guardare ai risultati finora raggiunti consente di leggere le scelte assunte con il Piano e di mettere in rilievo alcuni aspetti. Le misure si innestano in un quadro che ha visto nell'ultimo triennio un incremento delle risorse destinate al settore, indirizzate prioritariamente alla tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale e al sostegno del settore delle attività culturali e dello spettacolo<sup>23</sup>.

L'attività svolta ha puntato, poi, ad avviare un piano di investimenti pluriennali individuando specifici strumenti di programmazione e avviando iniziative volte a reperire ulteriori risorse, anche private.

A fronte dell'incremento delle risorse assegnate al settore nel corso del triennio 2017/2019, tuttavia, si è registrato un aumento delle difficoltà di spesa dell'amministrazione evidenziato da un corrispondente incremento dei residui. Un andamento che sembra indicare la difficoltà dell'amministrazione di svolgere il ruolo di stazione appaltante per le opere e i progetti programmati.

Dell'applicazione delle disposizioni emanate per favorire l'afflusso di risorse provenienti da privati, enti non commerciali e aziende, anche in attuazione del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (*Art Bonus*) hanno potuto beneficiare con successo, soprattutto, gli enti e istituti aventi autonomia contabile, in particolare, i Comuni.

Il monitoraggio dei progetti avviati in questi anni, oltre a registrare qualche ritardo, evidenzia tuttavia disomogeneità a livello territoriale.

La realizzazione di interventi, che coniughino a livello integrato l'offerta di turismo e la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, comporta necessariamente che il tema dell'adeguamento delle infrastrutture e della transizione digitale debba riguardare ogni intervento previsto. Perché la ripresa del settore possa essere rapida occorre quindi una reale cooperazione tra i diversi attori impegnati nell'ambito della cultura e del turismo; a livello orizzontale, tra autorità locali, regionali e nazionali, a livello verticale, tra fornitori di servizi di trasporto e di servizi di ricettività e tutti gli altri attori dell'ecosistema.

Per il turismo, in particolare, sarà necessario: promuovere una gestione intelligente e sostenibile dei flussi turistici, basata su sistemi informativi efficienti; diversificare l'offerta turistica sul territorio e ampliare le opportunità; sviluppare competenze in materia di sostenibilità per i professionisti del turismo; e valorizzare la varietà dei paesaggi e la diversità culturale in tutto il Paese. In particolare, proseguire con lo sviluppo dei territori potenzialmente attrattivi, ma non ancora attraenti, su destinazioni diverse rispetto alle località turistiche consolidate, in una logica di sostenibilità e di un nuovo modello di offerta turistica. Il settore del turismo dipende in ampia misura da quello dei trasporti e, pertanto, migliorando l'accessibilità, la sostenibilità e la connettività di tutti i modi di trasporto, mantenendo il massimo livello di sicurezza indipendentemente dalla modalità (trasporto stradale, ferroviario, aereo, marittimo e per vie navigabili interne), si potrebbe contribuire in maniera significativa al rafforzamento del settore del turismo. Inoltre, la formazione periodica e continua degli operatori culturali, nonché la riqualificazione della forza lavoro del settore riveste importanza strategica per la crescita del comparto.

Oltre al turismo, le conseguenze più negative della pandemia hanno riguardato il settore dello spettacolo dal vivo, un settore afflitto dalla precarietà della condizione dei lavoratori ma che non appare contemplato dalle misure del Piano.

---

<sup>23</sup> Numerosi sono stati gli interventi normativi, primari e secondari, diretti a rafforzare le azioni necessarie alla tutela e conservazione dell'infrastruttura culturale del Paese e ingenti le risorse attribuite al Ministero (Piano stralcio Cultura e turismo, PON Cultura e Turismo, Programma Grandi progetti Beni Culturali, Fondo per la tutela del patrimonio culturale, interventi per la città di Matera e interventi urgenti al verificarsi di emergenze).

## **Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica**

### **12.**

La Missione 2 “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica” costituisce uno degli assi centrali del PNRR, toccando tre dei programmi *flagship* del NGEU (*Power up, Renovate, e Recharge and Refuel*). Invero, alla stessa sono destinate risorse complessive per circa 68,9 miliardi, che costituiscono la quota più alta di incidenza nell’allocazione complessiva dei fondi (31 per cento), di cui circa il 44 per cento derivano da progetti già in essere e il restante 56 per cento sono spese aggiuntive

### *Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*

### **13.**

La Componente Efficienza energetica e Riqualificazione degli edifici esposta nel Piano si pone come obiettivo il conseguimento di risultati significativi in termini di abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> attraverso due linee di intervento: l’Efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato, con contestuale messa in sicurezza e digitalizzazione delle strutture e il Rilancio dell’edilizia in chiave di sostenibilità ambientale e performance antisismica<sup>24</sup>.

La prima linea progettuale esposta nel Piano, a 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 una particolare attenzione all’edilizia residenziale pubblica, alle scuole, ai comuni e alle cittadelle giudiziarie. Si stimano interventi su 1/5 della superficie del patrimonio pubblico che dovrebbe portare alla riqualificazione del 20 per cento delle scuole; un altro 20 per cento del patrimonio scolastico dovrebbe beneficiare, invece, di interventi di sostituzione edilizia. Per la riqualificazione delle cittadelle giudiziarie (si stimano 40 edifici) il Piano stanziava 0,45 miliardi a cui vanno aggiunti 400 milioni di progetti PON Giustizia.

La seconda linea, con risorse pari a 18,5 miliardi di euro, prevede un rilevante incremento degli interventi di efficientamento energetico, riqualificazione e messa in sicurezza degli immobili del settore dell’edilizia privata da conseguire prevalentemente con incentivi fiscali. La misura che attualmente incentiva gli interventi di riqualificazione energetica e sismica di edifici residenziali prevede un’aliquota di detrazione del 110 per cento per le spese sostenute entro il 30 giugno 2022 (31 dicembre per gli IACP), da ripartire in 5 anni, nel limite massimo di valori predefiniti di detrazione legata alle dimensioni e alla tipologia di intervento subordinatamente a specifiche procedure di asseverazione dei lavori.

Il Piano prevede che la misura possa essere applicata per ulteriori sei mesi nei casi di interventi realizzati da condomini e IACP che abbiano effettuato il 60 per cento dei lavori prima del termine di scadenza. L’intervento viene pertanto prolungato per gli IACP al 30 giugno 2023 e per i condomini fino al 31 dicembre 2022, a prescindere dalla realizzazione di almeno il 60 per cento dei lavori. L’obiettivo finale dovrebbe essere costituito da un risparmio

<sup>24</sup> Sul punto si segnala che il decreto legislativo n. 48 del 10 giugno 2020, ai sensi della delega contenuta nell’articolo 23 della Legge di delegazione europea 2018, Legge n. 117/2019, ha recepito nell’ordinamento interno la Direttiva (UE) 2018/844 sulla prestazione energetica nell’edilizia (Direttiva EPBD-Energy Performance of Buildings Directive). In sede europea, il 27 maggio scorso, era stata avviata nei confronti dell’Italia una procedura d’infrazione (n. 2020/0205) per mancato recepimento della direttiva in questione. Il decreto legislativo n. 73 del 14 luglio 2020, ai sensi della delega contenuta nella citata legge n. 117/2019, ha dato attuazione alla Direttiva UE 2018/2002 sull’efficienza energetica (Direttiva EED).

Nello specifico si evidenzia che le direttive europee 2002/91/CE e 2010/31/UE, dette EPBD (Energy Performance of Building Directive), sono state emanate con l’obiettivo di migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, e l’attuale direttiva 2018/844/UE ha aggiornato la portata della EPBD prevedendo, tra l’altro, una nuova strategia per la riqualificazione del parco immobiliare, misure più efficaci in merito alla gestione e controllo degli impianti termici e integrazione negli edifici di tecnologie smart e della ricarica dei veicoli elettrici.

energetico realizzato attraverso la riqualificazione energetica e sismica di circa 3 milioni di metri quadri riqualificati per anno (1 per cento della superficie degli edifici residenziali). La misura prevede che siano utilizzate risorse complementari per 6 miliardi e 200 milioni dagli stanziamenti della legge di bilancio 2021.

#### 14.

Le linee di intervento, accompagnate nel Piano da poche stime che rinviano a successive valutazioni, vanno collocate in un percorso di azione che vede l'Italia come altri Paesi dell'area UE, impegnata da diversi anni in programmi di finanziamento e di incentivazione fiscale volti a promuovere investimenti nel settore dell'efficientamento energetico<sup>25</sup>.

Questi riguardano quasi tutti gli operatori economici e includono il settore delle amministrazioni pubbliche, delle famiglie e delle imprese articolandosi sostanzialmente in tre tipologie di interventi:

- 1) contributi in favore di enti dell'amministrazione centrale e locale per investimenti nel campo dell'efficientamento energetico degli immobili pubblici e dello sviluppo territoriale sostenibile;
- 2) contributi e incentivi fiscali alle imprese per investimenti in efficientamento e per diagnosi energetiche;
- 3) incentivi fiscali mirati a promuovere azioni di efficientamento nel settore civile nel quadro di una strategia di lungo termine per la riqualificazione e la ristrutturazione profonda del parco immobiliare residenziale.

Si tratta di un quadro di misure ampio e differenziato che utilizza un insieme di strumenti di natura fiscale, economica, regolatoria e programmatica articolati per settori di intervento e tipologia dei destinatari. L'Italia, nello specifico, persegue le proprie politiche di efficientamento energetico, attraverso misure caratterizzate da finalità anche diverse dall'efficienza energetica, purché integrabili, allo scopo di ottimizzare il rapporto tra costi e benefici delle azioni e delle risorse disponibili. L'obiettivo più ampio è infatti quello di riuscire a sfruttare il potenziale del settore edilizio disegnando misure che possano associare alla riqualificazione energetica anche la ristrutturazione edilizia, sismica, impiantistica ed estetica di edifici e quartieri, in coerenza con la più ampia strategia di riqualificazione del parco immobiliare.

La Strategia energetica nazionale (SEN) approvata nel 2017, del resto, già aveva previsto un piano di investimenti in efficienza energetica articolati in diverse linee di azione quali:

- la revisione e il rafforzamento delle detrazioni fiscali per l'efficienza energetica;
- l'avvio di un fondo per l'efficienza energetica e un programma di garanzie sul prestito per interventi di efficienza energetica con il contestuale aggiornamento degli standard minimi;
- l'adozione di misure mirate a promuovere la ristrutturazione energetica degli edifici, in particolare del patrimonio pubblico con l'adozione di standard minimi;
- il rafforzamento dei certificati bianchi di efficienza energetica per le Pmi, anche attraverso fondi per audit energetici e l'attuazione di sistemi di gestione energetica.

La nuova legge energetica d.lgs. 48/2020, inoltre, che ha recepito la direttiva Europea 844 (EPBD III), stabilisce dal 1° gennaio 2021, l'obbligo di "edifici nZEB" (acronimo di *nearly Zero Energy Building*) per tutti gli immobili privati e pubblici. Gli nZEB sono edifici ad elevate prestazione energetica che richiedono per il loro funzionamento un consumo energetico estremamente basso e possibilmente tendente a zero. Il loro fabbisogno è quindi coperto in maniera significativa da energia prodotta da fonti rinnovabili che richiederanno attività di progettazione e linee di finanziamento adeguati già a partire dal 2021.

Nel settore dell'edilizia privata gli investimenti in interventi di riqualificazione promossi dai privati, grazie alle detrazioni fiscali introdotte nel tempo (a partire dall'art.1, commi 5 e 6 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 al superbonus del 110 per cento), hanno avuto il pregio

<sup>25</sup> In questa sede si escluderanno, per le caratteristiche specifiche del settore, le misure relative all'area dei trasporti.

di costituire nelle fasi più critiche del settore edile, una importante forma di compensazione rispetto alla frenata delle nuove costruzioni che, in particolare tra il 2008 e il 2019, aveva visto dimezzare la produzione. Negli stessi anni, invece l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio nel suo complesso mostrava di essere cresciuta di oltre il 13 per cento soprattutto per gli interventi effettuati nell'ambito residenziale con significativi riflessi positivi sul valore degli immobili.

Deve essere, tuttavia, attentamente valutato nel disegno complessivo degli interventi l'impatto economico-finanziario delle misure degli incentivi fiscali sui flussi di cassa negativi generati dalla defiscalizzazione degli interventi, nonché dalla diminuzione del gettito da imposte sulle bollette energetiche causato dal risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento. Tale valutazione dovrà considerare contestualmente il volume del gettito fiscale e contributivo positivo che dovrebbe derivare dagli operatori economici coinvolti (imprese edili, installatori, tecnici, professionisti). In considerazione dell'estensione di tali misure nel tempo saranno necessarie, pertanto, stime accurate degli impatti sulla finanza pubblica.

## 15.

Per quanto riguarda il settore pubblico, politiche di stimolo ad investire in efficienza energetica e riqualificazione degli edifici sono state avviate sia per le amministrazioni centrali che per gli enti territoriali attraverso diversi strumenti. Nel primo caso è intervenuto il d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 che all'art. 5 ha previsto, tra gli altri, la predisposizione (da parte del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con le Amministrazioni competenti), di un programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale (PREPAC) da approvare entro il 30 novembre di ogni anno, a partire dal 2014 e fino al 2020. Obiettivo della norma è il conseguimento della riqualificazione energetica pari almeno al 3 per cento annuo della superficie coperta utile climatizzata o, in alternativa, un risparmio energetico cumulato nello stesso periodo di almeno 0,04 Mtoe.

Complessivamente, nel quadriennio 2014-2018 risultano realizzati, in fase di realizzazione o programmati interventi su oltre 190 immobili, per una superficie utile complessiva di circa 2,68 milioni di m<sup>2</sup> su cui appare necessario avviare un puntuale monitoraggio.

Con il d.m. 16 settembre 2016 relativo alle "Modalità di attuazione del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale", sono stati definiti i principi generali e i criteri per la valutazione delle proposte progettuali, ai fini della definizione della graduatoria annuale funzionale all'esecuzione del Programma. Le "Linee Guida" redatte da Enea e GSE specificano i criteri generali e le indicazioni operative per la predisposizione delle proposte progettuali (art. 16, comma 3 del d.m.).

Con un raggio di azione più ampio - nell'ambito dell'attuazione della direttiva comunitaria (2012/27/UE) - è stato istituito, inoltre, il Fondo nazionale per l'efficienza energetica (art. 15 d.lgs. n. 102/2014). Creato per sostenere la realizzazione di interventi, finalizzati a garantire il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, realizzati dalle imprese<sup>26</sup>, comprese le *Energy Service Company (ESCO)*, e dalla Pubblica Amministrazione centrale e territoriale, su immobili, impianti e processi produttivi, il Fondo concede incentivi gestiti da Invitalia.

In particolare, gli interventi riguardano:

- la riduzione dei consumi di energia nei processi industriali;
- la realizzazione e l'ampliamento di reti per il teleriscaldamento;

<sup>26</sup> Sono previste esclusioni solo per i settori della pesca e dell'acquacoltura, della produzione primaria dei prodotti agricoli o della loro trasformazione e commercializzazione, e per alcuni casi specifici.

- l'efficientamento di servizi ed infrastrutture pubbliche, inclusa l'illuminazione pubblica;
- la riqualificazione energetica degli edifici.

Il Fondo, che ha una natura rotativa, opera con due modalità: 1) per la concessione di garanzie su singole operazioni di finanziamento (cui è destinato il 30 per cento delle risorse annualmente disponibili), 2) per l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato (per il restante 70 per cento delle risorse). L'obiettivo è di sostenere interventi che possano garantire il raggiungimento dei target nazionali di efficienza energetica attraverso la mobilitazione di risorse private anche attraverso operazioni di partenariato pubblico privato e specifici contratti di efficientamento energetico (EPC). È inoltre previsto che le agevolazioni concesse alle imprese siano cumulabili con agevolazioni contributive o finanziarie previste da altre normative comunitarie, nazionali e regionali, laddove applicabili, o entro le intensità di aiuto massime consentite dalla vigente normativa dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato.

Per quanto riguarda le agevolazioni concesse alla Pubblica amministrazione, esse sono cumulabili con altri incentivi, nei limiti di un finanziamento complessivo massimo pari al totale dei costi ammissibili. Il Fondo, infine, può essere incrementato mediante versamento volontario di contributi da parte di Amministrazioni centrali, regioni, altri enti e organismi pubblici e organizzazioni non profit, nonché con le risorse derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei.

Dopo una lunga fase di avvio i primi finanziamenti sono stati assegnati soltanto nel febbraio 2020 in favore di dieci progetti presentati da Comuni e imprese per interventi di riqualificazione energetica degli edifici, di efficientamento delle reti di illuminazione pubblica e di ampliamento di reti di teleriscaldamento. Appare indispensabile effettuare, pertanto, una verifica accurata dei motivi che rendono così complesso l'impiego di tali risorse.

Per quanto riguarda il settore delle amministrazioni locali, la legge di bilancio 2020 aveva previsto – per continuare a finanziare opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile - contributi ai Comuni per l'annualità 2020 (come nei precedenti previsti dall'art. 30 del d.l. "Crescita" del 2019) per classi di popolazione.

L'11 novembre 2020 è stato pubblicato il decreto del Ministero dell'interno, in applicazione del comma 29-*bis* della legge di bilancio per il 2020, relativo all'attribuzione ai Comuni per l'anno 2021 dei contributi aggiuntivi, pari complessivamente a oltre 497 milioni di euro, per investimenti destinati sia alla realizzazione di opere pubbliche che per ampliamenti di opere, già previste e finanziate in materia di: efficientamento energetico (compresi interventi volti all'efficientamento dell'illuminazione pubblica, al risparmio energetico di edifici pubblici e di edilizia residenziale pubblica, installazione impianti per le energie rinnovabili) e sviluppo territoriale sostenibile (ivi compresi interventi in materia di mobilità nonché interventi per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche) da avviare entro il 15 settembre 2021.

Gli enti locali possono, inoltre, accedere direttamente al Conto termico oltre che al Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica e al Fondo Kyoto. Non possono invece beneficiare in via diretta delle agevolazioni fiscali – previste sulle accise dei combustibili utilizzati nella cogenerazione ad alto rendimento per la quota relativa alla produzione di energia elettrica - e dei Titoli di efficienza energetica (TEE).

Il decreto interministeriale firmato il 30 ottobre 2020 dal ministro dell'Ambiente di concerto con i ministeri dell'economia e finanze, dell'Istruzione e dell'Università individua i criteri e le modalità di concessione, erogazione e rimborso dei finanziamenti agevolati per la riqualificazione energetica degli edifici di proprietà pubblica (scuole, strutture sanitarie, impianti sportivi) e per l'efficientamento e il risparmio idrico. Le risorse a disposizione, che derivano dal mancato esaurimento di quanto stanziato per il Fondo Kyoto Scuole, ammontano a 200 milioni di euro. Gli interventi finanziati sono finalizzati a conseguire un miglioramento del parametro di efficienza energetica dell'edificio di almeno due classi in un periodo massimo di tre anni così da garantire un risparmio dei consumi energetici di circa il 25 per cento.

Il Conto termico (d.m. 16/2/2016), più nello specifico, costituisce una agevolazione in conto capitale ed è mirato ad interventi per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e

per l'incremento dell'efficienza energetica. Per beneficiare di tali incentivi le amministrazioni pubbliche devono essere titolari del diritto di proprietà dell'immobile oggetto dell'intervento oppure averne la disponibilità.

L'accesso all'incentivo può essere richiesto da un'amministrazione pubblica direttamente oppure attraverso una particolare tipologia di società privata, la *Energy Service Company* - ESCo, allegando un contratto di efficientamento energetico (*Energy Performance Contracts* - EPC), ossia un particolare accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica.

Secondo il modello contrattuale introdotto dall'EPC, le società private di prestazioni energetiche (ESCo) specializzate nell'offerta di servizi integrati (progettazione, installazione, manutenzione, gestione degli impianti, fornitura di energia, ecc.) si configurano come intermediari tra il soggetto finanziatore del progetto (banca o altra istituzione finanziaria) e l'utente finale. La remunerazione della società si basa sui risparmi energetici effettivamente conseguiti così da ottenere una completa responsabilizzazione dell'operatore economico nell'implementazione e gestione dell'intervento<sup>27</sup>.

In sostanza, dal punto di vista della finanza pubblica, i contratti di efficientamento energetico possono rappresentare una opportunità per le amministrazioni pubbliche di effettuare investimenti attraverso un modello di finanziamento in grado di fornire capitali privati per l'attuazione delle misure di efficientamento, riducendo così il carico sulla finanza pubblica (come previsto anche nei regolamenti europei di contabilizzazione degli investimenti).

Complessivamente il mercato dell'efficientamento energetico per quanto riguarda l'edilizia privata si presenta ampio e con grandi potenzialità di mobilitazione di risorse private da parte di famiglie, imprese e investitori istituzionali. Può rappresentare una opportunità importante anche per il settore pubblico potenziando gli strumenti già disponibili al momento e accompagnando i progetti di investimento con competenze adeguate, capaci di gestire contestualmente la complessità degli specifici strumenti contrattuali con i profili tecnici che caratterizzano il settore energetico.

Per rendere efficaci i numerosi strumenti messi in campo negli ultimi anni, anche su impulso della normativa europea, è necessario tuttavia definire un disegno organico di intervento attraverso una politica dotata di una visione sistemica delle intersezioni tra i settori produttivi coinvolti, dove il contributo delle imprese private può costituire un importante pilastro finanziario e di conoscenze per il buon funzionamento del settore pubblico.

### *Impresa verde ed economia circolare e la risorsa idrica*

#### **16.**

Il Piano affronta le problematiche connesse al ciclo dei rifiuti e al servizio idrico integrato, elementi importanti per il *Green New Deal*, esplicitamente richiamati nelle Raccomandazioni della Commissione UE che auspica adeguati investimenti per migliorare la qualità dei servizi. Si tratta di settori dove potranno trovare ampia diffusione interventi di partenariato pubblico-privato co-finanziati dalla componente di prestiti delle risorse di NGEU, con un effetto moltiplicativo delle risorse, coerenti con i principi di complementarità e addizionalità previsti dalle *Linee guida*.

Infine, essi sono presidiati da una Autorità di regolazione in grado di monitorare la realizzazione delle opere e assicurare il cofinanziamento delle stesse con la componente tariffaria.

---

<sup>27</sup> Il d.lgs. 102/2014 introduce la certificazione e l'accreditamento obbligatorio delle ESCo UNI CEI 11352. La norma definisce i requisiti generali di tali società nonché i contenuti minimi dell'offerta contrattuale del servizio di efficienza energetica. Si rende disponibile in tal modo uno strumento di tutela per i clienti e le istituzioni.

## 17.

Nel Piano al ciclo dei rifiuti vengono destinati 4,5 miliardi, di cui 1,5 miliardi per la realizzazione l'ammmodernamento degli impianti per il riciclo; 2,2 miliardi per il Progetto Economia Circolare, per interventi funzionali alla riduzione della produzione netta di rifiuti e il conferimento in discarica di tutti gli scarti di processo; 0,8 miliardi per la transizione ecologica nel Mezzogiorno, con progetti ancora da individuare.

Gli investimenti riguardano in prevalenza le fasi della raccolta e del riciclo; essi dovranno essere accompagnati dalle riforme previste dalla “Strategia nazionale per l'economia circolare”, da definire nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda la componente idrica sono previsti 4,38 miliardi, di cui 2,36 miliardi per le infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento, 0,52 miliardi per la resilienza dell'agrosistema irriguo (compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti), 0,9 miliardi per le reti di distribuzione idrica e per la digitalizzazione delle reti di monitoraggio e 0,6 miliardi per fognature e depurazione.

Si tratta di investimenti relativi agli invasi e alla gestione delle risorse idriche, che si prevede di potenziare sia con interventi di semplificazione normativa che con il rafforzamento della *governance* nell'ambito delle infrastrutture di approvvigionamento e dei soggetti gestori del servizio idrico integrato.

## 18.

A fronte di una stima di un fabbisogno di circa 10 miliardi<sup>28</sup> per gli interventi necessari alla riduzione delle perdite idriche e delle interruzioni, a garantire la continuità della fornitura di acqua e a migliorare la qualità dell'acqua destinata al consumo umano, il Piano prevede investimenti per circa 4 miliardi.

Inoltre, le misure al momento previste nel PNRR non affrontano le difficoltà che caratterizzano il settore in alcune aree del Mezzogiorno, da ricondurre alla scarsa presenza di operatori industriali in grado di realizzare in tempi certi le opere, consentendo il superamento delle criticità che più penalizzano le realtà locali in termini di qualità del servizio.

Per dare efficacia all'intervento, si dovrebbe accompagnare il sostegno degli investimenti con misure che consentano di accorciare i tempi di realizzazione delle opere idriche, superare le procedure di infrazione comunitarie in materia di collettamento e depurazione delle acque reflue, completare il riassetto della *governance* e l'approdo alla gestione unica d'ambito, prevedere adeguati interventi a sostegno della progettazione e realizzazione delle opere.

## 19.

Per la gestione dei rifiuti, il PNRR presenta per il momento un disegno ancora non pienamente delineato. Da un lato, manca un riferimento al Programma nazionale di gestione dei rifiuti<sup>29</sup> che dovrebbe indicare le scelte da assumere per superare le criticità in essere, (mancanza di impianti, soprattutto al centro-sud, un export dei rifiuti che cresce), a valorizzare il contributo dei rifiuti alla decarbonizzazione delle filiere industriali, a sostenere la bonifica dei siti contaminati e le forme di simbiosi industriale, a prevedere gli impianti per gestire i rifiuti organici che originano dallo sviluppo delle raccolte differenziate e dalla realizzazione dei depuratori che ancora mancano e per produrre biogas; dall'altro, prima ancora della ripartizione delle risorse, occorrerebbe una ricognizione puntuale di quanto è stato fatto negli anni e una individuazione puntuale dei fabbisogni.

<sup>28</sup> Si veda la memoria presentata da ARERA in occasione dell'audizione presso la X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati, “Sull'individuazione delle priorità per l'utilizzo del Recovery Fund”, 28 settembre 2020.

<sup>29</sup> Esso è previsto dal d.lgs.116/2020 che recepisce le direttive europee sull'economia circolare.

Anche nella gestione del ciclo dei rifiuti, infine, si pone la necessità di affiancare agli investimenti in impianti una semplificazione delle autorizzazioni per avviare nuovi progetti; l'applicazione del *Green Public Procurement* (GPP), il pieno rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) e una fiscalità di favore per sostenere i prodotti da riciclo; l'introduzione di contenuti minimi obbligatori di materiali da riciclo nei prodotti, come richiamato anche nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare dell'UE.

## 20.

Infine, va osservato come in sede di attuazione del Piano sarà auspicabile un forte ruolo per l'Autorità di regolazione (ARERA). Essa può contribuire ad attuare la transizione verde, attingendo pienamente alla sua "*governance multilivello*", come già avviene per le missioni che le sono già state assegnate.

È il caso, questo, nel settore idrico, della verifica della programmazione degli interventi su cui poggiano gli aggiornamenti tariffari e gli obiettivi di qualità tecnica del servizio, dell'efficacia del Piano delle Opere Strategiche (POS) e del monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi ricompresi nella sezione "Acquedotti" del Piano nazionale di interventi nel settore idrico. Nel settore dei rifiuti, attraverso un sistema di tariffe, incentivi e penalità, potranno essere definiti gli standard minimi omogenei di qualità contrattuale e ambientali funzionali alla realizzazione degli impianti.

### *Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile*

## 21.

Una quota importante di risorse è assorbita dalla Componente 2 "Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile" con una dotazione di 18,2 miliardi (pari rispettivamente al 26 per cento della Missione e all'8 per cento del Piano).

La Componente in discorso si articola su tre linee di intervento, le prime due delle quali si riferiscono ad iniziative volte allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e dell'idrogeno, nella prospettiva di garantire il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo accolti nel PNIEC. Tali due *policy* cumulano risorse per 10,7 miliardi (59 per cento del totale della Componente), tutte di carattere addizionale rispetto agli stanziamenti in essere, articolate su 11 linee progettuali, di cui 4 riferibili al settore delle fonti rinnovabili e 7 alla strategia per l'idrogeno. Al riguardo, il PNRR indica gli obiettivi di fondo delle linee progettuali, senza tuttavia fornire specifici elementi descrittivi di dettaglio, né individuare le risorse finanziarie agli stessi associate.

Con riguardo al settore delle fonti energetiche rinnovabili, oltre ai progetti di sostegno e sviluppo, il PNRR preannuncia anche interventi normativi di semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili *onshore* e *offshore* e alla 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. Non vengono, tuttavia, forniti elementi di ulteriore dettaglio sulle misure concrete con le quali si intende dare attuazione a tali obiettivi legislativi.

Al riguardo, si sottolinea come la definizione di un quadro regolamentare che rimuova gli ostacoli e semplifichi la realizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili rappresenti un elemento essenziale, in grado di condizionare l'attuazione dei progetti per i quali il PNRR prefigura forme di finanziamento.

In tema di incentivazione delle energie rinnovabili, nel corso del 2019, è stato adottato il d.m. 4 luglio 2019 (cd. DM FER 1) che si riferisce alle tecnologie più mature e con costi prevalentemente fissi bassi: eolico *onshore*, fotovoltaico, idroelettrico, gas residuati dei processi di depurazione. Il provvedimento prevede due diverse modalità di accesso agli incentivi, a seconda della potenza dell'impianto: iscrizione ai registri (per impianti di potenza inferiore a 1 MW), partecipazione a procedure d'Asta (per impianti di potenza uguale o superiore a 1 MW), con un approccio di parziale

neutralità tecnologica, basato sulla analogia dei costi delle tecnologie. Complessivamente, il DM FER1 consentirà la realizzazione di oltre 7000 MW di nuovi impianti, per una produzione aggiuntiva attesa stimata in 12 TWh.

Nello stesso ambito, il quadro delle misure di regolazione richiede l'emanazione di un secondo provvedimento (cd. DM FER 2) che ha la finalità di incentivare la produzione di energia elettrica dagli impianti alimentati da fonti rinnovabili non contemplate dal d.m. 4 luglio 2019, ossia le tecnologie innovative e/o con costi fissi elevati (eolico *offshore*, energia oceanica, biomasse, biogas, solare termodinamico, geotermia tradizionale ad alta entalpia e innovata ai fini della riduzione delle emissioni, geotermia a media entalpia con emissioni nulle).

La valorizzazione delle fonti rinnovabili nel mercato elettrico inizia a trarre vantaggio dal percorso di maturazione tecnologica e di calo dei costi delle tecnologie con maggiore potenziale: fotovoltaico ed eolico. Ciò trova conferma, nei risultati della prima procedura di aste del DM FER1 da cui si evince che le tariffe incentivanti sono quasi in linea con i prezzi tipici di mercato dell'elettricità, con conseguenti modesti oneri per i consumatori. Sono anzi ipotizzabili potenziali benefici laddove i prezzi di mercato dell'elettricità dovessero superare i valori della tariffa incentivante riconosciuta; in tal caso, infatti, i produttori sono tenuti a restituire la differenza.

## 22.

Le nuove risorse assegnate dal PNRR per la componente “trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile”, ammontano a 4,6 miliardi che cumulandosi con quelle già in essere, pari a 2,95 miliardi, porta ad una disponibilità di finanziamenti di circa 7,55 miliardi. La linea di intervento è in accordo con le indicazioni date dalla Commissione europea per l'elaborazione dei Piani nazionali (tramite i modelli di orientamento settoriali pubblicati a fine 2020), e mira a rendere più sostenibile la mobilità delle persone attraverso il potenziamento del trasporto rapido di massa e delle ciclovie, oltre che il rinnovo del parco circolante di mezzi di trasporto pubblico locale e di veicoli privati.

Il fabbisogno per il trasporto rapido di massa indicato nell'Allegato al DEF 2020 #Italiaveloce risultava poco meno di 2 miliardi, a fronte di un costo complessivo di 20 miliardi e di risorse già assegnate di 19 miliardi, che segnalano come l'attenzione data a tale importante segmento, nell'ambito dei sistemi trasportistici locali, abbia già condotto, a livello centrale, a intraprendere iniziative di finanziamento di taluni interventi. Le risorse programmate per il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile ammontano a 3,4 miliardi, di cui 2,6 già ripartite. Ad esse si aggiungono le risorse per ciclovie urbane per 127 milioni, interamente ripartite<sup>30</sup>.

Nella componente di interesse del Piano, si rinvergono interventi articolati lungo diversi assi, fortemente frammentati, ancorché riconducibili ad una motivazione di evoluzione verso standard di minore impatto della mobilità sull'ambiente, per la cui realizzabilità è necessario un attento coordinamento.

Tra questi: il Piano nazionale ciclovie, in una logica di integrazione, con la realizzazione di piste ciclabili e di iniziative relative alla *mobility sharing* e *mobility management*, in 40 Comuni con oltre 50.000 abitanti, da individuare tramite pubblicazione di una manifestazione di interesse; il trasporto pubblico locale *green*, che prevede 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, ecc.), nuove produzioni ed estensione alle filiere *automotive*, autobus, nautica, e per la mobilità marittima finalizzate 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 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. Questi ultimi interventi si caratterizzano come fondamentali azioni di potenziamento del sistema integrato di ferrovie

<sup>30</sup> Il decreto interministeriale n.234 del 6 giugno 2020, inoltre, ripartisce tra le principali città metropolitane e capoluoghi di provincia risorse per 398 milioni (per assegnazioni dal 2019 al 2023) destinate al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale ed alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative. Tra i parametri di riferimento per la distribuzione, il principale è il grado di inquinamento dell'aria per polveri sottili PM10, con considerazione attribuita anche alla quota percentuale dei mezzi più inquinanti sul totale dei mezzi, e alla quota di popolazione residente trasportata.

metropolitane, tranvie, linee metropolitane, capace di garantire spostamenti rapidi di grandi flussi di passeggeri, qualificandosi come interventi di prioritario interesse nazionale.

Questi aspetti e prospettive di sviluppo del settore rientrano già nella logica delle iniziative ministeriali, principalmente del MIT e del Ministero dell'ambiente, come esplicitate nel già citato Allegato al DEF 2020 #Italiaveloce, e, nel 2019, nel Piano strategico nazionale per la mobilità sostenibile<sup>31</sup>.

Per la loro attuabilità, l'inserimento di alcuni progetti nel PNRR potrebbe anche presentare la necessità di raccordarsi con i piani urbani della mobilità sostenibile (Pums), strumento necessario per la pianificazione strategica a livello locale<sup>32</sup>, divenuto obbligatorio per tutti i comuni con più di 100.000 abitanti<sup>33</sup>. In un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, tale strumento, infatti, consente di sensibilizzare e sviluppare una visione di sistema della mobilità urbana, proponendo il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali.

Questo strumento è stato ritenuto così rilevante che, per poter accedere ai finanziamenti statali di infrastrutture per nuovi interventi per il trasporto rapido di massa, gli enti locali avranno dovuto definire i Pums, applicando le linee guida adottate<sup>34</sup>. Centrale, quindi, risulta l'azione congiunta tra centri decisionali accentrati presso lo Stato e quelli riferiti alle singole realtà locali anche in questo ambito, nel quale va ricordato, tuttavia, che le competenze di programmazione e gestione sono direttamente decentrate in regioni ed enti locali.

Per quanto riguarda il raccordo con gli interventi compresi nel PNRR, dunque, nella fase attuativa occorrerà confrontarsi in primo luogo con la rispondenza del piano urbano, laddove presente, ai requisiti del quadro europeo, o con la capacità degli enti che non ne sono ancora dotati a produrne uno in tempi rapidi. Circa la capacità realizzativa a livello locale, occorre richiamare alcune criticità emerse, ai fini dell'assegnazione dei contributi già stanziati al settore, dalla valutazione di progetti da parte del MIT. In tale sede sono, infatti, emersi profili di carenza (progettuale o documentale) degli interventi, non in linea con la disciplina regolamentare emanata dal Ministero, dando luogo a situazioni di slittamento delle procedure. Al riguardo, come già indicato nella Relazione al rendiconto 2019, non può non destare preoccupazione come nel settore del trasporto rapido di massa<sup>35</sup>, siano state sottoscritte 8 convenzioni (riguardanti 24 interventi finanziati) delle 15 previste (corrispondenti a 31 interventi), e che si stesse procedendo, su richiesta di alcuni enti locali, allo slittamento di un anno (al 31 dicembre 2021) dei termini previsti per l'assunzione delle obbligazioni.

Anche nell'ambito delle risorse destinate al settore del trasporto rapido di massa nel 2019<sup>36</sup>, si è osservato l'ulteriore slittamento dei tempi di attivazione delle procedure, vista la nuova scadenza al gennaio 2021 (rispetto alla data di ottobre 2020) per la presentazione delle istanze per l'assegnazione dei contributi. Rallentamenti che potrebbero non escludere l'ipotesi di commissariamento, previsto al momento per le sole opere relative alla metropolitana di Roma -linea C.

<sup>31</sup> Approvato con dPCM 17 aprile 2019.

<sup>32</sup> Istituito dall'art. 22 della legge n. 340 del 24 novembre 2000.

<sup>33</sup> Ai sensi del d.lgs. n. 397 del 2017, modificato dal d.lgs. n. 398 del 2019.

<sup>34</sup> Il decreto del 4 agosto 2017 del MIT contiene le linee guida per la redazione del Pums su tutto il territorio nazionale.

<sup>35</sup> In attuazione dei decreti MIT n. 360 e n. 86 del 2018.

<sup>36</sup> Di cui al comma 95 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019.

### 23.

In conclusione, si ritiene che le risorse nel PNRR possano contribuire a colmare il fabbisogno strutturale e di mezzi finanziari di cui tale settore necessita, secondo le stime date dall'allegato al Def 2020 "#Italiaveloce" per tali specifiche finalità. Esse potrebbero trovare, peraltro, anche altra destinazione di spesa nell'ambito delle iniziative di investimento per il TPL ecologico. La raggiungibilità dell'obiettivo di un settore TPL anche efficace ed efficiente, però, si iscrive in considerazioni più generali che prescindono dall'evoluzione verso una sua caratterizzazione *green*, e che investono, piuttosto, gli aspetti organizzativi, strutturali e di *governance* del settore, le cui criticità e inadeguatezze già presenti, sono state rese più evidenti durante la crisi sanitaria. Su di esso sono intervenute varie modifiche di riforma, in un quadro normativo che tenta da tempo di conciliare l'obiettivo di responsabilizzare le regioni ed enti locali ad una migliore programmazione e gestione delle risorse con l'esigenza di rendere più certo il finanziamento statale ad essi destinato<sup>37</sup>. In questa direzione si inseriscono le rinnovate iniziative intraprese ad inizio anno da parte del MIT, con la costituzione di un gruppo di lavoro formato da esperti del settore, da rappresentanti ministeriali e di enti locali<sup>38</sup>.

### **Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile**

### 24.

Il documento riserva molta attenzione alle infrastrutture di trasporto (Missione 3) e sottolinea la forte interdipendenza tra infrastrutture per la mobilità e mobilità per la logistica. E' un concetto centrale che si traduce, nelle linee guida della Commissione europea, nella raccomandazione di scegliere opere per le quali maggiore è il ritorno economico, il grado di sostenibilità sociale e ambientale, quello di cantierizzazione, il tutto valutando attentamente la capacità realizzativa del soggetto attuatore, la sua solidità finanziaria e posizione competitiva sul mercato delle opere pubbliche. Sul fronte infrastrutturale sono tre gli assi/obiettivi cui il Piano risulta ispirarsi: inclusione sociale, riequilibrio territoriale (trasversale), innovazione tecnologica.

### 25.

*Il settore ferroviario* - Il PNRR sceglie di finanziare principalmente l'infrastruttura ferroviaria: su quasi 32 miliardi complessivi, di cui 12 già in essere, sono dedicati alle infrastrutture per la mobilità sostenibile, circa 26,7 miliardi sono indirizzati alle ferrovie, circa 1,6 a quelle stradali e autostradali, le restanti risorse, pari a circa 3,7 miliardi, a logistica e intermodalità. Con questo si accolgono le proposte di interventi che si pongono in continuità con quelli individuati nei precedenti atti di programmazione, sposandone la filosofia di fondo. Puntare all'alta velocità e alla velocizzazione della rete per passeggeri e merci, completare i corridoi ferroviari TEN-T; completare le tratte di valico; potenziare i nodi, le direttrici ferroviarie e le reti regionali; colmare il gap infrastrutturale a favore delle Regioni del sud, rappresentano, nel PNRR, obiettivi che già il CdP investimenti MIT-RFI, nel suo aggiornamento 2018-2019, e l'ultimo allegato al DEF 2020 in materia di infrastrutture (#Italiaveloce), avevano specificamente individuati e su cui avevano allocato le risorse disponibili. Queste risorse comprendono quelle già stanziato nel 2018 e 2019 dai fondi investimenti di derivazione statale, concretizzandosi in circa 13 miliardi quelle contrattualizzate e affiancandosi a quelle relative al fondo 2020.

<sup>37</sup> Le regioni stesse hanno, però, più volte lamentato un presunto ritardo nell'erogazione delle somme.

<sup>38</sup> Decreto ministeriale n. 2 del 4 gennaio 2021.

Gli interventi del Piano si pongono in coerenza, quindi, con le medesime grandi tipologie di opere incluse nel CdP, per le quali emerge un fabbisogno finanziario (dal 2020 in poi), lasciando indeterminati i singoli interventi; il contratto prevede, per il solo 2020, un fabbisogno finanziario pari a 14,9 miliardi, di circa 13 miliardi per il 2021 e, per il periodo 2022-2026, di circa 45 miliardi.

Il PNRR prevede 15,5 miliardi di nuove risorse, per il periodo 2021-2026, su interventi che ricomprendono opere su alcune tratte fondamentali per l'Alta velocità: Napoli-Bari, Brescia-Verona-Vicenza-Padova e Salerno-Reggio Calabria. Sono previsti investimenti di velocizzazione e incremento delle capacità di sei ulteriori tratte: Roma-Pescara, Orte-Falconara, Palermo-Catania-Messina, Liguria-Alpi, Taranto-Metaponto Potenza-Battipaglia e Verona-Brennero. È previsto, inoltre, l'aggiornamento tecnologico delle direttrici e dei nodi ferroviari tramite l'avvio dell'estensione dello *European Rail Traffic Management System* (ERTMS, su cui ci si soffermerà più avanti) all'intera rete nazionale. Inoltre, sono previsti investimenti relativi alle sole linee regionali interconnesse alla rete nazionale<sup>39</sup> e una linea specifica di intervento per le stazioni al sud (Piano Stazioni al Sud). Per quanto riguarda gli investimenti sulle linee interconnesse, e non, alla rete nazionale, il Piano dà continuità ai contenuti di due decreti ministeriali (del 2016 e del 2019)<sup>40</sup> di individuazione di tali linee.

Anche se l'iter di approvazione del contratto ancora non si è concluso, tale scenario programmatico di investimenti è confermato anche dal Piano commerciale 2020-2023 con il quale, da una parte, Rfi punta autonomamente ad investire in tecnologie per la sicurezza del trasporto ferroviario, nell'interconnessione di rete tra ferrovie e porti/aeroporti, nel raddoppio o quadruplicamento delle linee e, dall'altra, permette di valutare lo scenario di sviluppo a breve e medio termine.

In riferimento al biennio precedente alla crisi sanitaria che tuttora persiste, può osservarsi che, nel corso del 2018, gli investimenti infrastrutturali sono stati pari a complessivi 4,5 miliardi, con un incremento pari a 340 milioni (circa 8,1 per cento) rispetto all'anno precedente. Il volume complessivo di investimenti è stato destinato per circa 1 miliardo ai grandi progetti infrastrutturali (di cui 34 milioni per i progetti di sviluppo tecnologico), per circa 3,5 miliardi alle attività di mantenimento in efficienza dell'infrastruttura e per interventi diffusi sul territorio (di cui 456 milioni per interventi a carattere tecnologico). Nel corso del 2019, gli investimenti infrastrutturali sono stati pari a complessivi 4,4 miliardi, con una riduzione di 111 milioni (circa 2,4 per cento) rispetto al 2018. Il volume complessivo di investimenti è stato destinato per circa 1,2 miliardi ai grandi progetti infrastrutturali, per circa 3.233 milioni di euro alle attività di mantenimento in efficienza dell'infrastruttura e per interventi diffusi sul territorio (di cui 247 milioni di euro per interventi a carattere tecnologico).

Si può valutare che, ipotizzando una capacità di spesa di circa 4,5 miliardi su base annua da parte di RFI, le risorse complessive previste dal Piano per il settore ferroviario nel sessennio 2021-26, pari a poco meno di 27 miliardi, riescano a coprire del tutto il potenziale di spesa.

Il contratto di programma, nel suo aggiornamento 2018-2019, è stato finanziato per la parte prevalente con stanziamenti di competenza e cassa del bilancio dello Stato (MEF) che, nel 2018, sono stati pari a 3,8 miliardi (competenza e cassa). Sul lato dei pagamenti, questi sono stati pari a quasi 2,5 miliardi. Nel 2019, i valori

<sup>39</sup> La ferrovia Torino Ceres, la ferrovia Udine-Cividale, la linea Bari-Bitritto, la linea Rosarno-S. Ferdinando, la linea ferroviaria umbra, la ferrovia dell'Ente Autonomo Volturno, le Ferrovie del Sud Est. Si prevede inoltre l'adeguamento di alcune ferrovie regionali e urbane ritenute prioritarie (Ferrovie Nord, Roma Lido e Roma Viterbo, Circumvesuviana, Circumetnea, linea Catanzaro Cosenza, Ferrovie Appulo-Lucane, Ferrovie del Gargano). Si prevedono specifici investimenti di *upgrading*, elettrificazione e resilienza al sud (tra le linee specificatamente interessate, la Ionica Sibari-Catanzaro-Reggio Calabria, la Venafro-Campobasso-Termoli, il nodo di Catania, il raddoppio Decimomannu-Villamassargia, il collegamento ferroviario aeroporto di Olbia).

<sup>40</sup> In esse si individuano le relative tratte, disponendo anche in ordine agli interventi da farsi con riguardo all'applicazione della medesima disciplina prevista per le opere da realizzarsi sulla rete nazionale, in tal modo uniformando anche il quadro giuridico di riferimento da osservarsi da parte delle società ferroviarie minori.

<sup>41</sup> L'avanzamento economico preso a riferimento comprende esclusivamente la produzione relativa ai progetti d'investimento RFI.

stanziati sono pari a 1,8 miliardi (competenza) e 3,2 miliardi (cassa), a cui corrispondono pagamenti erogati per circa 2,7 miliardi.

A giudizio della Corte, un elemento di incertezza riguarda le modalità con le quali saranno gestite le risorse del Piano: se sarà direttamente il gestore RFI, ovvero se, per taluni di questi interventi, si farà ricorso all'istituto del commissariamento, stante lo schema di dPCM presentato alla Camera per il parere il 20 gennaio scorso, che ha proceduto ad individuare le opere da commissariare, tra le quali alcune ricomprese nel PNRR, e a proporre le nomine dei commissari<sup>42</sup>. Sulla base di tale schema di dPCM, i soggetti incaricati a sovrintendere al ruolo di commissari straordinari risultano possedere specifiche competenze o esperienze professionali, in quanto appartenenti (o appartenuti) alle strutture di ministeri o di enti locali, in alcuni casi, ovvero di strutture interne al gestore nazionale della rete, in altri. La scelta di tali profili tecnici, già presenti dunque nell'apparato pubblico, indurrebbe a ritenere che si ricorra al commissariamento per rendere più spediti i meccanismi che caratterizzano i profili procedurali, contrattuali e progettuali dell'agire pubblico, coerenti con un quadro normativo ispirato dalla volontà di contrastare corruzione e *mala gestio*<sup>43</sup>. Questa scelta, forse, risente dell'obbligo a contrarre gli impegni giuridici ai fini dell'utilizzo delle risorse previste dal Piano entro il 2023 e ad effettuare i pagamenti entro il 2026. Scadenze, queste, che richiedono, certo, il massimo sforzo e impegno di tutti.

## 26.

Uno specifico finanziamento è previsto per gli interventi sulla sicurezza, in particolare per l'adeguamento tecnologico della rete con il sistema ERTMS, richiesto per rendere il sistema di segnalamento della velocità in linea con le prescrizioni europee. Gli investimenti previsti sullo sviluppo tecnologico di vari nodi e direttrici della rete con applicazione della tecnologia ERTMS, infatti, potranno aumentare la capacità e sicurezza del trasporto ferroviario, con effetti importanti anche sul trasporto ferroviario regionale e sulla frequenza del traffico pendolari in entrata, in particolare a Milano, Roma e Napoli<sup>44</sup>. Il costo dell'intervento è pari a circa 3,3 miliardi, come evidenziato nel CdP 2018-2019 che ha dato conto anche del relativo fabbisogno finanziario, stimato in circa 2,7 miliardi, che possono trovare riscontro nelle nuove risorse disposte dal Piano.

---

<sup>42</sup> Alcune di queste opere, sulla rete di Alta Velocità, sono in fase di realizzazione sebbene necessitino di un'ulteriore accelerazione per completarle e renderle funzionanti nel breve periodo. Alcune, come menzionato, sono direttamente richiamate nel PNRR (come, ad esempio, la linea Verona Brennero o le direttrici Orte Falconara e Roma Pescara). Sono stati inoltre proposti alcuni nuovi interventi per l'estensione anche al Sud del trasporto ferroviario con caratteristiche di Alta Velocità, in modo da assicurare che i tempi di percorrenza dal centro Italia verso Sud della Penisola siano equivalenti a quelli attualmente previsti verso il Nord del Paese. Allo stesso modo sono stati individuati alcuni interventi volti a potenziare le linee di collegamento trasversale tra il corridoio tirrenico e quello adriatico.

<sup>43</sup> L'allegato al DEF 2020 "L'Italia resiliente progetta il futuro" include, in maniera critica, l'avvertimento che il nuovo regolamento unico (di cui al comma 27-*octies* dell'art. 216 del codice dei contratti, come modificato dal d.l. n. 32 del 2019), che darà attuazione al codice dei contratti, ma che risulta ancora in fase di predisposizione (anche per le incertezze indotte dall'attuale e persistente crisi sanitaria emergenziale) da parte del MIT, "da un lato soddisferà solo parzialmente le esigenze di semplificazione di una disciplina primaria e secondaria che negli ultimi anni si è fatta di difficile comprensione e decifrazione, per altro verso ben difficilmente potrà risolvere tutte le criticità emerse al livello della normativa primaria, in modo da scongiurare la necessità di un ulteriore intervento su di essa".

<sup>44</sup> RFI ha condotto una serie di valutazioni su tale scelta, tra cui un'analisi costi efficacia che ha confrontato tre scenari di installazione dell'ERTMS sulla rete italiana. Da queste valutazioni è emersa la convenienza ad installare il sistema ERTMS sull'intera rete italiana senza sovrapposizione con il sistema tradizionale a partire dal 2022. Di conseguenza, in base a queste valutazioni ha elaborato un piano accelerato ERTMS che prevede la sua installazione su tutta la rete (inclusa anche la rete non TEN-T) entro il 2035, e di conseguenza l'attrezzaggio a bordo dei treni. L'adozione del sistema ERTMS, sia sulla rete di RFI che sui rotabili su di essa circolanti, rappresenta un completamento del rinnovamento tecnologico iniziato con l'adozione del SCMT e del GSM-R più di 10 anni fa, che utilizzano componenti interoperabili di ERTMS.

## 27.

*Il settore stradale e autostradale* - Per il settore stradale e autostradale, il documento prima richiamato “*#Italiaveloce*” aveva riportato un fabbisogno finanziario pari a circa 9 miliardi riguardante una molteplicità di interventi fortemente regionalizzati.

Dai dati finanziari di Anas (il bilancio ultimo è stato approvato ad aprile 2020), emerge che nell’ambito del Piano pluriennale 2016-2020, oltre 4,7 miliardi risulta essere il fabbisogno ulteriore di risorse tra interventi di adeguamento e messa in sicurezza (per circa 1 miliardo), completamenti di itinerari (2,9 miliardi), e nuove opere (circa 800 milioni).

In merito alla spinta propulsiva agli investimenti, alcuni elementi di interesse possono essere colti anche nel Piano industriale 2021 di ASPI, presentato a gennaio 2021, che prevede non solo una nuova visione societaria, ma anche un programma di investimenti volto alla trasformazione digitale della rete (in aderenza al concetto di *smart road*) e *green oriented*, per un valore complessivo 14,5 miliardi (a cui si aggiungono 7 miliardi per manutenzioni programmate fino al 2038).

Tuttavia, nel PNRR è stata data una minore rilevanza finanziaria e programmatoria a questo settore, riconducendo ad esso nuove risorse per 1,6 miliardi. Tra i progetti in questa missione si finanziano, per 1,15 miliardi, esclusivamente le autostrade A24 e A25 (da Roma a L’Aquila e Teramo e da Roma a Pescara), infrastrutture ritenute prioritarie per il collegamento della parte est del Paese con la Capitale<sup>45</sup>.

Non appare chiara la scelta di corrispondere in maniera non sufficiente alle esigenze di finanziamento del settore per altri importanti interventi infrastrutturali. Le ragioni di tale scelta sembrano risiedere nella stretta aderenza degli interventi ai criteri di selezione richiesti in sede europea. Il permanere di condizioni di incertezza sull’esito del contenzioso ha inciso, peraltro, sul coinvolgimento di forze imprenditoriali nazionali in grado di assicurare la definizione di progetti di tempestiva realizzabilità

Il finanziamento (per 450 milioni) della spesa per migliorare il sistema di monitoraggio dinamico delle infrastrutture va confrontato con gli investimenti previsti per 1 miliardo nel Programma Anas *Smart Road*<sup>46</sup>, contenente una innovativa visione dell’infrastruttura stradale tecnologicamente orientata, volta a dotare le arterie stradali di moderni sistemi di comunicazione intelligente di dati e di fornitura di energia verde, completamente integrate nella rete intermodale dei trasporti e delle informazioni. Il giudizio su questo inserimento nel Piano è positivo, in considerazione del fatto che la realizzazione di *Intelligent Transport System* (ITS) in altri Paesi, sia a livello urbano che extraurbano, ha generato benefici importanti in termini di sicurezza delle infrastrutture, di risparmio energetico e di qualità della vita.

Tra questi, l’aumento della capacità della rete tra il 5 e il 10 per cento; la diminuzione del numero di incidenti del 10 o 15 per cento, la diminuzione delle congestioni del 15 per cento, la riduzione dei tempi di spostamento nell’ordine del 20 per cento, la riduzione delle emissioni inquinanti del 10 per cento e la riduzione dei consumi energetici del 12 per cento<sup>47</sup>.

Dal punto di vista della realizzabilità degli interventi, va ricordato che il MIT era già intervenuto, sul piano regolamentare, con il decreto n.70 del 2019 (“decreto *Smart Road*”) che, avviando il processo di adeguamento tecnologico di digitalizzazione delle infrastrutture

<sup>45</sup> Su queste tratte, peraltro, persistono posizioni contrastanti tra ministero e gestore autostradale sia per questioni di natura strettamente tecnica sullo stato di degrado di alcuni manufatti e di natura finanziaria (relativi all’approvazione del Pef), nonché di natura giuridica, concretizzatesi in contenziosi anche in sede di giustizia amministrativa, oltre che in interventi per via legislativa.

<sup>46</sup> È in corso una prima fase con un investimento di circa 250 milioni, anche grazie a contributi europei, nell’ambito del Programma Operativo PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del *Connecting Europe Facility* per le reti Trans Europee TEN-T 2014-2020.

<sup>47</sup> *Smart Book ANAS*, 2018.

stradali, ha anche incluso (art. 3 comma 2), i sistemi di monitoraggio orientati alla sicurezza strutturale degli elementi critici componenti le infrastrutture stradali, fornendo le prime indicazioni per le specifiche funzionali<sup>48</sup>.

## 28.

Per quanto riguarda la seconda componente della Missione 3, quella *Intermodalità e alla logistica*, può osservarsi che alcuni interventi coerenti con gli ambiti settoriali legati a logistica e intermodalità, sono già inclusi nella prima componente laddove è chiaro che infrastrutture di collegamento stradale e ferroviario (compresi quelli di completamento di ultimo miglio ferroviario e stradale) risultano funzionali ad altri settori, come quelli portuale, aeroportuale e interporti.

In questa componente rientrano le iniziative di investimento che riguardano lo sviluppo di un sistema portuale competitivo, collegato alle grandi linee di comunicazione europea; funzionali, quindi, risultano il completamento dei valichi alpini (quello del Gottardo e del Brennero) e dei collegamenti TEN-T con i principali porti, quali quelli di Genova e Trieste, nonché interventi infrastrutturali e di logistica per una valorizzazione del ruolo dei porti del sud Italia, soprattutto per il traffico merci nel Mediterraneo e per il turismo.

Tale componente si sviluppa su due linee di intervento con risorse dedicate, nel complesso, pari a poco più di 3,7 miliardi: il progetto integrato Porti d'Italia (risorse per 500 milioni), per il miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti in chiave green: si prevedono la realizzazione della nuova diga foranea di Genova<sup>49</sup>, lo sviluppo del porto di Trieste e del sistema logistico<sup>50</sup>; e la digitalizzazione degli aeroporti e dei sistemi logistici, componente di più ampio respiro, per i restanti 3,2 miliardi, quali nuove risorse.

Gli obiettivi ambiscono a dare rinforzo alla competitività del sistema portuale italiano, con la realizzazione dei collegamenti di ultimo miglio dei porti, che passi anche attraverso la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico dei porti (*Green ports*) e la digitalizzazione della catena logistica e degli aeroporti. Sotto il profilo della tutela ambientale, si intende anche dare iniziativa a interventi che mirino alla riduzione delle emissioni connesse all'attività di movimentazione merci.

In coerenza con l'Allegato "*#Italiaveloce*" tra i principali interventi disposti, la linea di intervento Progetto integrato Porti d'Italia prevede di dare seguito al programma "Ultimo miglio ferroviario e stradale" per i porti di Venezia, Ancona, Civitavecchia, Napoli, Salerno; di sviluppare una migliore accesso marittimo dei porti di Vado Ligure, Civitavecchia, Taranto, Marina di Carrara, Napoli e Salerno e Brindisi); di aumentare la capacità portuale dei porti di Ravenna, Cagliari, La Spezia, Napoli, Trapani e Venezia); di sviluppare l'efficientamento energetico e ambientale dei porti dello Stretto di Messina; di valorizzare il ruolo delle Zone Economiche Speciali (ZES) vicino alle aree portuali nel Sud.

Per i sistemi logistici degli aeroporti si intendono sviluppare i progetti di digitalizzazione della catena logistica (con creazione di piattaforme digitali per la gestione complessiva delle merci), di digitalizzazione integrale dei documenti di trasporto e sistemi per la pianificazione ed ottimizzazione dei carichi, e, in particolare, il Progetto *Digital Innovation* dei sistemi aeroportuali, attraverso l'implementazione su alcuni aeroporti del sistema *Air Traffic*

---

<sup>48</sup> Il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha emanato il documento "Linee Guida per il censimento, la classificazione, la valutazione della sicurezza strutturale ed il monitoraggio dei ponti esistenti" che stabilisce e descrive una procedura generale multicriterio e multi obiettivo, al momento indirizzata alle opere stradali, inclusiva di requisiti e indicazioni relativi ai sistemi di monitoraggio dinamico e compatibile con le iniziative della *Building information modelling* (BIM), quale metodologia che consente al settore di generare un modello digitale contenente le informazioni sull'intero ciclo di vita dell'opera, dal progetto alla costruzione fino alla sua demolizione e dismissione.

<sup>49</sup> Tale intervento è ricompreso tra quelli per cui lo schema di dPCM già menzionato prevede la nomina di un commissario straordinario.

<sup>50</sup> In proposito si ricorda che le altre infrastrutture portuali individuate ai fini del commissariamento sono la Darsena europea a Livorno e il rilancio del polo della cantieristica navale nel porto di Palermo.

*Management* di nuova generazione, che consente la completa digitalizzazione delle operazioni.

In generale, sembra potersi osservare che, nel PNRR, le iniziative di investimento in questo settore declinino, in termini di futura attuazione, la programmazione definita a livello centrale dal MIT con l'Allegato al Def 2020, che, per infrastrutture portuali e logistica<sup>51</sup>, ne aveva anticipato le linee di intervento.

Va infatti notata la rispondenza dell'impostazione nel PNRR ad una strategia già impostata con il Piano nazionale per la portualità e la logistica del 2015: una preferenza verso forme di incentivazione e sviluppo della capacità portuale, l'implementazione di operazioni di ammodernamento, anche sul piano tecnologico, delle infrastrutture volte ad un utilizzo di energia più pulita e alla salvaguardia della salute degli operatori portuali, nonché di interventi che migliorino l'accessibilità marittima e l'intermodalità (con connessioni ad arterie stradali e ferroviarie)<sup>52</sup>.

Il fabbisogno generale per interventi che insistono sul settore dei porti è di circa 1 miliardo dato che, a fronte di un costo complessivo di interventi stimato di 5,1 miliardi, ne sono disponibili 4,1 con l'utilizzo dei fondi investimento delle ultime leggi di bilancio<sup>53</sup>. Per far fronte agli interventi previsti nel PNRR le nuove risorse sembrano, dunque, commisurate. Tuttavia, per la loro realizzabilità è richiesto un forte coinvolgimento dei veri attori del comparto, le 16 Autorità di sistema portuale, che rappresentano i 57 principali porti italiani. Con la visione strategica di ciascuna di esse, attraverso i Documenti di pianificazione strategica di sistema portuale e dei Piani regolatori di sistema portuale, si afferma l'importanza dell'integrazione porto-città-infrastrutture, che diventa una sfida complessa per la realizzabilità dei progetti, giacché investe molteplici aspetti, non solo finanziari, ma anche di coordinamento, in cui conciliare le politiche per lo sviluppo urbano sostenibile. Si comprende, quindi, per la trasversalità di questi temi, l'importanza degli interventi individuati dal Piano che non possono prescindere da gestioni improntate a schemi aziendalistici di tipo privatistico, pur utilizzando le ADSP la veste giuridica di enti pubblici non economici<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Si ricorda che nel settore portuale rientravano molte delle opere di rilevanza strategica di cui alla legge obiettivo del 2001.

<sup>52</sup> Su questo incidono le importanti modifiche normative intervenute nella disciplina di riferimento (cfr. legge n. 84 del 1994), all'indomani dell'emanazione del decreto legislativo n. 169 del 2016, di riforma delle autorità portuali (ora Autorità di sistema portuale), a seguito della legge delega n. 124 del 2015 di riorganizzazione delle AAPP, sulla cui importanza molto si è soffermata la Corte nelle proprie Relazioni.

<sup>53</sup> Si veda il decreto MIT 13 agosto 2020 di riparto delle risorse del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per la quota attribuita al settore portuale.

<sup>54</sup> Questa visione, però, seppur involontariamente, sembra confermare il convincimento della Commissione europea che nella Decisione del 4 dicembre 2020 sugli aiuti di Stato, all'art. 3 dispone che l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società a favore delle autorità di sistema portuale costituisce un regime di aiuti esistente che è incompatibile con il mercato interno. Decisione alla quale l'Italia è tenuta a conformarsi entro due mesi.

**Opere del settore ferroviario per le quali è previsto il commissariamento:**

- 1) AV/AC Brescia-Verona-Padova – Si interviene per realizzare un'importante tratta del collegamento ferroviario AV/AC Milano – Venezia, parte del tracciato del Corridoio Mediterraneo (TEN-T).
- 2) Linea Fortezza – Verona – Si prevede di potenziare le tratte di accesso al Brennero.
- 3) Linea Venezia Trieste – Si interviene con potenziamento tecnologico sulla linea storica Venezia Trieste, prevedendo anche interventi infrastrutturali quali la soppressione dei passaggi a livello.
- 4) Linea Genova – Ventimiglia – Si prevede di realizzare il raddoppio della tratta Andora Finale, completamente in variante con la soppressione di numerosi passaggi a livello.
- 5) Pescara – Bari – Si prevede con il progetto di completare il programma di raddoppio della direttrice adriatica ed interessa le Regioni Molise e Puglia.
- 6) Linea Roma – Pescara – Si riducono i tempi di percorrenza mediante interventi di potenziamento tecnologico del tracciato attuale e la costruzione di opere in variante.
- 7) Orte – Falconara – Si prevede di realizzare il potenziamento e il raddoppio della linea al fine di migliorare il collegamento passeggeri tra le regioni tirreniche e quelle adriatiche e creare un itinerario alternativo merci per i collegamenti nord sud.
- 8) Linea Ferrandina – Matera La Martella – Si interviene per la realizzazione di una lunetta a nord di Ferrandina per garantire il collegamento verso Potenza e istituire relazioni ferroviarie di lunga percorrenza che colleghino Matera con il sistema di AV.
- 9) Linea Salerno – Reggio Calabria – Si prevede la realizzazione di una nuova linea veloce con caratteristiche di AV/AC e adeguamento tecnologico in alcuni tratti.
- 10) Linea Palermo – Trapani – Si interviene per adeguare il tracciato con interventi di potenziamento infrastrutturale, adeguamento di standard tecnologici e velocizzazione degli itinerari in deviate nelle principali località sede di incrocio.
- 11) Linea Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia – Si interviene potenziando la linea con interventi di raddoppio in alcune tratte, di velocizzazione con caratteristiche di alta velocità e con rettifiche di tracciato.
- 12) Linea Codogno-Cremona-Mantova – Si prevede il raddoppio in parte in variante e in parte in sede.
- 13) Anello ferroviario di Roma – Si completa l'anello ferroviario di Roma nella Cintura Nord.
- 14) Pontremolese – Si prevede di realizzare il completamento del raddoppio dell'asse ferroviario Pontremolese.
- 15) Napoli-Bari – Si prevede di completare la realizzazione dell'AV/AC della linea con miglioramento dell'accessibilità al servizio nelle aree attraversate, sia per i servizi nazionali di lunga percorrenza sia per il servizio regionale, con interventi di raddoppio e di variante all'attuale tracciato.
- 16) Linea Palermo Catania Messina – Si prevede la realizzazione dell'alta velocità regionale per collegare le tre città metropolitane siciliane, migliorando altresì l'accessibilità dei principali centri del versante ionico.

**Missione 4 - Istruzione e ricerca****29.**

La Missione 4 assorbe risorse per 28,5 miliardi (circa il 13 per cento delle disponibilità complessive del NGEU), di cui il 15 per cento destinati a progetti in essere e l'85 per cento dedicati al finanziamento di nuove iniziative. Essa si articola su 2 Componenti, declinate in 5 linee di intervento.

*Potenziamento delle competenze e diritto allo studio***30.**

Sul tema il Governo ha posto l'accento già nei recenti strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, allo scopo di canalizzare risorse *ad hoc* dedicate a dare risposte concrete nei singoli ambiti di intervento. La legge di bilancio per il 2021 individua larga parte delle misure che sono riprese, ampliate e dettagliate nel *Recovery plan*: esso si pone, dunque, in una posizione di coerenza sistematica con gli interventi già pianificati, nella prospettiva, ma non solo, di rispondere alle problematiche connesse all'emergenza sanitaria in atto. In particolare, sul fronte del potenziamento delle competenze e sull'allargamento del diritto allo studio è radicata la consapevolezza che sia ormai imprescindibile colmare il *gap* che si

registra rispetto ai nostri partner europei e che costituisce una delle principali ragioni del ritardo in termini di occupazione, di crescita e di sviluppo sociale ed economico.

Gli stringenti vincoli sulla spesa pubblica che hanno caratterizzato, per necessità, le scelte politiche dell'ultimo decennio, nonostante la timida inversione di tendenza negli investimenti in istruzione sollecitati dall'emergenza sanitaria, hanno di fatto lasciato irrisolte le problematiche del settore e rallentato la realizzazione degli obiettivi di miglioramento complessivo della qualità della istruzione offerta.

Per le ragioni richiamate, ed in considerazione della straordinaria opportunità che il Piano offre, la Corte ritiene che, ancor più che nel recente passato, sia necessario intervenire tempestivamente, seguendo un ragionato ordine di priorità dei provvedimenti da adottare, presupposto irrinunciabile affinché si possa dare una corretta attuazione a tutti gli interventi ma, soprattutto, affinché si possano apprezzare concretamente i risultati che si attendono da tempo e che si sostanziano nelle opportunità di crescita del Paese.

Il divario tra le competenze professionali necessarie ai settori produttivi e quelle effettivamente possedute dai giovani all'uscita del loro percorso educativo e formativo deve essere colmato non solo attraverso l'aggiornamento e la modernizzazione dei programmi di insegnamento, ma anche con politiche educative volte ad orientare gli studenti verso corsi di studi in grado di offrire maggiori prospettive lavorative.

L'emergenza sanitaria internazionale ha reso indispensabile sperimentare la didattica a distanza, realizzata in ristrettezza di strumenti e di tempi, facendo emergere la necessità di investire in infrastrutture tecnologiche per assicurare la completa ed omogenea inclusione al processo di digitalizzazione di tutti gli istituti di ordine e grado sull'intero territorio nazionale. Tuttavia, sebbene i forti investimenti potranno garantire una scuola moderna, realmente digitalizzata e connessa, le fasi attuative del Piano non potranno prescindere dalla centralità e dalla valorizzazione dell'insegnamento in presenza quale fulcro del sistema didattico. In tale prospettiva ben si collocano gli interventi finanziari dedicati alla messa in sicurezza dei luoghi fisici dell'insegnamento, ovvero dell'edilizia scolastica.

Una attenzione particolare deve essere, poi, rivolta allo sviluppo della formazione continua del personale. La repentina digitalizzazione delle attività deve costituire una opportunità da cogliere senza esitazione per sviluppare la propensione all'utilizzo delle piattaforme informatiche in grado di assicurare ed accrescere costantemente il bagaglio formativo di tutto il personale, sia docente che ATA.

L'emergenza epidemiologica ha, inoltre, accentuato alcune note criticità, tra cui la dispersione scolastica. Il fenomeno necessita di essere fronteggiato in questa delicata fase di ripresa anche perché riflette il contesto sociale spesso caratterizzato da situazioni di forte disagio economico e non di rado, di diffusa criminalità anche minorile. Il piano si prefigge il duplice obiettivo di ridurre il tasso di abbandono (più alto di 4 punti percentuale rispetto alla media dei paesi UE) e di intervenire su tale fenomeno in modo mirato, per ridurre i forti divari interni. Le azioni da intraprendere si collocano anch'esse nel solco tracciato nel PON Scuola 2014-2020 e necessitano di essere ulteriormente sviluppate anche attraverso il coinvolgimento e la collaborazione delle istituzioni scolastiche meno esposte al fenomeno dispersivo prevedendo, laddove possibile, anche scambi di esperienze a livello internazionale.

### **31.**

Per quanto riguarda, poi, la tematica dell'inclusione e della integrazione trasversale si riscontra positivamente l'intento di risolvere in modo progressivo le criticità legate alla carenza di personale di ruolo, adeguatamente formato, dedicato al sostegno degli alunni con disabilità o con disturbi dell'apprendimento nonché di alunni in situazione di svantaggio socioeconomico, linguistico o culturale.

Il numero di insegnanti specializzati risulta, infatti, insufficiente e selezionato dalle liste curricolari; si tratta di docenti privi di una formazione specifica per supportare al meglio l'alunno con disabilità. Nelle regioni del Nord, la quota di insegnanti curricolari che svolgono attività di sostegno è al 47 per cento mentre nel Mezzogiorno si attesta al 24 per cento<sup>55</sup>. Nel 2020 il Governo ha previsto uno specifico intervento nel d.l. n. 34/2020 che ha incrementato il Fondo per il finanziamento ordinario dell'Università (FFO) di 165 milioni di euro per l'esonero totale della retta universitaria agli studenti con fascia ISEE inferiore ai 20 mila euro e parziale per quelli tra 20 mila e 30 mila euro. Ad oggi, non è ancora possibile verificare gli effetti di tale intervento ma la misura è finalizzata a ridurre le disparità territoriali e di reddito che permangono su tutto il territorio nazionale.

### *Dalla Ricerca all'Impresa*

#### **32.**

L'obiettivo della Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa" della Missione 4 "Istruzione e ricerca" è quello di favorire l'innovazione nel sistema produttivo, attraverso la leva degli investimenti in attività di Ricerca e sviluppo (di seguito R&S), tentando di colmare il *gap* con i livelli di spesa deputata a tale finalità nei principali partner europei.

La spesa pubblica per R&S registra un calo dal 2013, raggiungendo nel 2018 lo 0,5 del Pil. Anche la spesa per R&S delle imprese seppure in aumento negli ultimi anni (nel 2018 ha raggiunto lo 0,86 per cento del Pil), rimane nettamente al di sotto della media dell'UE (1,41 per cento). Per il 2019 i dati segnalano un ulteriore aumento della spesa complessiva in R&S delle imprese e del settore pubblico. In particolare, la spesa cresce, del 4,3 per cento per le istituzioni pubbliche e dell'1,9 per cento per le imprese. Per il 2020 si registra un brusco calo della spesa in R&S. La diminuzione riguarda prevalentemente le imprese (-4,7 per cento rispetto al 2019, -2,9 per cento rispetto al 2018), mentre cresce del 3 per cento la spesa delle istituzioni pubbliche. Sotto il profilo territoriale, la spesa più elevata si registra nell'Italia settentrionale, le regioni che ottengono i migliori risultati spendono in ricerca e sviluppo oltre il triplo rispetto alla regione che registra la minore spesa (0,52 per cento del Pil).

Dall'analisi dei dati (Tavola 6) si osserva che la Missione R&I del Ministero dell'Istruzione nel quinquennio 2016/2020 e, nell'esercizio finanziario 2021 per il Ministero dell'università e della ricerca, registra una crescita che è comunque insufficiente a colmare le distanze con altri paesi.

TAVOLA 6

#### RICERCA E INNOVAZIONE

(milioni di euro)

Esercizio	Amministrazione di Spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza
2016	ISTRUZIONE	2.120,3	2.291,9
2017	ISTRUZIONE	2.277,5	2.417,7
2018	ISTRUZIONE	2.363,6	2.466,2
2019	ISTRUZIONE	2.653,5	2.861,8
2020	ISTRUZIONE	2.730,1	2.901,3
2021	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	2.981,4	2.981,4

Altro elemento di debolezza da affrontare è quello del trasferimento tecnologico; sul punto, a fronte di miglioramenti nella *performance* della ricerca, occorre segnalare come i relativi risultati non trovino adeguata valorizzazione nel campo dell'impresa.

La ricerca svolta dalle Università comprende l'attività di trasferimento tecnologico: per gli Atenei gli spin-off rappresentano uno dei canali per trasferire i risultati della ricerca in attività di impresa e, indirettamente, anche un modo per favorire l'occupazione di personale con elevata qualificazione (dottorati). Tuttavia, molto spesso

<sup>55</sup> Fonte: ISTAT "L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità - a.s. 2019-2020".

gli spin-off non hanno realizzato i risultati attesi, dimostrando una scarsa capacità di crescita, mentre la maggior parte delle imprese innovative si attesta su un fatturato appena sufficiente alla sopravvivenza.

Infatti, nonostante il Paese conti un elevato numero di citazioni per ricercatore, una produttività elevata in termini di pubblicazioni per ricercatore e si collochi al quarto posto in Europa per valore della produzione in settori ad alta tecnologia, criticità strutturali e organizzative non favoriscono il trasferimento dei risultati della ricerca in valore (brevetti, accordi commerciali, creazione di nuove imprese), limitando così le opportunità di attrarre capitali di rischio, la creazione di occupazione qualificata e lo sviluppo industriale.

Il Piano affronta tali problematiche e prevede risorse per 11,77 miliardi, da ripartire tra due linee di intervento: la prima indirizzata al rafforzamento di Ricerca e Sviluppo e delle iniziative IPCEI; la seconda al trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione.

Va ricordato che già nel 2012 sono state istituite 12 Cluster Tecnologici Nazionali, network di imprese, università, enti di ricerca e associazioni, per sviluppare strategie di ricerca coerenti con le richieste delle imprese e in linea con il programma quadro europeo *Horizon 2020*. L'obiettivo era di valorizzare la ricerca e favorire il trasferimento tecnologico verso il sistema impresa, permettendo, quindi, lo scambio di conoscenze tecnologiche e lo sviluppo di *Key Enabling Technologies* necessarie alle imprese per attuare una trasformazione dei propri paradigmi e processi produttivi; migliorare il contesto in cui si realizzano le attività di R&S; ottimizzare l'uso delle risorse economiche pubbliche disponibili; valorizzare il *Made in Italy*; attrarre capitali ed eccellenze.

Nel corso dell'attuale legislatura, si segnala, l'istituzione del "Fondo per il trasferimento tecnologico", con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2020, finalizzato alla promozione di iniziative e investimenti utili alla valorizzazione e all'utilizzo dei risultati della ricerca nelle imprese presenti sul territorio nazionale, con particolare riferimento alle start-up innovative e alle PMI innovative.

Viene, quindi, in primo luogo, ribadito il sostegno finanziario agli operatori che partecipano agli Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo (IPCEI) già approvati o in corso di approvazione da parte della Commissione; essi rappresentano un'importante occasione di sviluppo per le imprese, anche di piccole e medie dimensioni, operanti nei settori più innovativi. A tale finalità sono assegnate nuove disponibilità per 1 miliardo, quali risorse di parte capitale rientranti nella categoria "altri trasferimenti in conto capitale", che si sommano agli stanziamenti progressivamente cresciuti nel 2019 (50 milioni), nel 2020 (60 milioni) e nel 2021, anno in cui si raggiunge l'importo di 1,1 miliardi, a seguito delle integrazioni apportate con il d.l. Agosto n. 104/2020.

Ad oggi la Commissione europea ha approvato tre Importanti progetti di comune interesse europeo, ai sensi della Comunicazione 2014/C 188/02 "Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo".

Il primo (cfr. Decisione della Commissione europea C(2018) 8864 *final* del 18 dicembre 2018) riguarda il settore della microelettronica, sostenendo attività di ricerca, sviluppo e innovazione, anche comprese nella prima applicazione industriale, nei cinque settori tecnologici dei chip efficienti sul piano energetico, dei semiconduttori di potenza, dei sensori intelligenti, dell'attrezzatura ottica avanzata e dei materiali compositi. L'obiettivo realizzativo principale è sviluppare tecnologie e componenti microelettroniche innovative che possano essere trasferite alle industrie a valle, tra le quali la citata Decisione individua *in primis* i settori dell'*automotive* e dell'*internet* delle cose, per generare nuove o migliorate applicazioni o ulteriore attività di ricerca e sviluppo in questi settori. Il progetto vede coinvolti quattro Stati (Italia, Francia, Germania e Regno Unito) e prevede finanziamenti pubblici fino a 1,75 miliardi dai quali è attesa una mobilitazione di 6 miliardi supplementari di investimenti privati. La richiamata decisione legittima aiuti di stato per l'Italia pari a 800 milioni.

Il secondo progetto riguarda il settore delle batterie (denominato "*Summer Batteries*") e sostiene lo sviluppo di tecnologie altamente innovative e sostenibili per le batterie agli ioni di litio (elettrolita liquido e stato solido) che hanno una durata maggiore, tempi di ricarica più brevi oltre ad essere più sicure ed ecologiche di quelle attualmente disponibili. Il progetto vede coinvolti 7 Stati (Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia e Svezia) e prevede erogazioni di finanziamenti pubblici per 3,2 miliardi dai quali è attesa una mobilitazione di 5 miliardi supplementari di investimenti privati. Nell'ambito del progetto sono stati autorizzati per l'Italia aiuti di stato per 572 milioni.

Il terzo progetto, recentemente approvato dalla Commissione europea, investe sempre il settore delle batterie (denominato *EUBatIn*). Esso comporta per l'Italia un aiuto di Stato pari a circa 600 milioni.

A fronte di tali dimensioni finanziarie, la legge di bilancio per il 2019 aveva stanziato 410,2 milioni per l'IPCEI sulla microelettronica, integralmente impegnati a fine anno, cui si è successivamente aggiunto il rifinanziamento per 100 milioni ad opera della legge di bilancio per il 2020. Il Fondo IPCEI è stato ulteriormente integrato con il d.l. Agosto n. 104/2020, per 950 milioni nel 2021.

Nella stessa direzione di supporto ai progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, in particolare a quelli di maggiori dimensione e più elevata complessità, si prevede il rafforzamento, con 700 milioni aggiuntivi, dello strumento degli Accordi per l'Innovazione; tale strumento è già stato rifinanziato, per 100 milioni annui nel periodo 2025-2035, dalla legge di bilancio per il 2021, elevando la capacità di soddisfazione delle istanze presentate e il potenziale impatto delle stesse in termini tecnologici, occupazionali e ambientali.

Gli Accordi per l'innovazione sono strumenti operanti su base negoziale, ex d.m. del 24 maggio 2017, volti a sostenere interventi di rilevante impatto tecnologico, di medio-grande dimensione, in grado di incidere sulla competitività di specifici ambiti territoriali o settoriali, favorendo l'adozione di innovazioni dei processi produttivi o dei prodotti derivanti dallo sviluppo delle tecnologie individuate dal Programma Horizon 2020, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e accrescere la presenza delle imprese estere nel territorio nazionale. A valere su tale misura, nel corso del 2019, sono stati finalizzati 35 progetti, per un totale di investimenti in ricerca e sviluppo pari a circa 387,9 milioni; le agevolazioni messe a disposizione dal Ministero e dalle altre amministrazioni coinvolte nei singoli Accordi sono state pari a circa 111,70 milioni. L'intervento del Ministero è stato pari a 89,4 milioni in termini di contributo alla spesa e di 8,5 milioni sotto forma di finanziamento agevolato. Le risorse di provenienza regionale sono state pari a circa 13,79 milioni ed hanno maggiormente interessato la Lombardia e l'Emilia-Romagna (rispettivamente, 42 e 24,4 per cento del totale).

Particolare attenzione, nell'ambito del PNRR, merita il progetto di creazione di n. 20 Ecosistemi dell'innovazione ai quali è affidata la funzione di mettere in contatto il settore pubblico della ricerca e quello privato dell'impresa, attraverso formule di partenariato, per lo sviluppo di avanzate infrastrutture di ricerca con finalità industriale, sfruttando le specializzazioni dei vari distretti territoriali. Su tale progetto vengono allocate, nel PNRR, risorse aggiuntive per 1,3 miliardi, che assumeranno la veste di finanziamenti e garanzie pubbliche. Al riguardo, si precisa che, al fine di promuovere la costituzione di Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno, la legge di bilancio per il 2021 ha assegnato al MIUR, nell'ambito del Piano sviluppo e coesione (PSC) di competenza, risorse nel limite massimo di 50 milioni per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, a valere sul Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2021-27.

Sul fronte del trasferimento tecnologico, viene infine prevista una riorganizzazione dei centri in essere (Centri di Competenza, *Digital Innovation Hub*, Punti di Innovazione Digitale) e un loro rifinanziamento con ulteriori 500 milioni.

I Centri di Competenza ad alta specializzazione sono 8; con gli stessi sono stati stipulati altrettanti Atti negoziali disciplinanti le modalità e le procedure per l'erogazione delle agevolazioni di cui all'art. 6, comma 1, lettere a) e b) del D.D. 29.1.2018, oltre a regolamentare i relativi adempimenti, attività e rapporti fra Ministero dello Sviluppo Economico e il Centro di Competenza. Con decreti direttoriali sono stati approvati i suddetti Atti negoziali e concessi i contributi per la gestione del Centro di Competenza e per la realizzazione di progetti di innovazione che verranno messi a bando dal Centro di Competenza stesso. Con D.D. 12.11.2018 sono state impegnate le risorse assegnate, pari a 72,8 milioni complessivi, prevalentemente riferibili alla categoria dei contributi agli investimenti o degli investimenti fissi. Nel corso del 2019 sono stati erogati 9,018 milioni a titolo di anticipazione per contributo ai sensi dell'art. 6 c. 1 lett. a) a n. 6 Centri di Competenza.

Date la complessità con cui si realizza il fenomeno del Trasferimento Tecnologico e le difficoltà finora incontrate, che potrebbero perdurare anche in concomitanza dell'azione propulsiva che il Governo intende dare attraverso il Piano, si sottolinea la necessità di approfondire le cause del mancato raggiungimento dei risultati attesi nei programmi già

sperimentati, al fine di rimuovere i nodi irrisolti e gestire le ingenti risorse disponibili in un contesto che ne favorisca la migliore utilizzazione possibile.

### **Missione 5 - Inclusione e coesione**

#### **33.**

L'85 per cento delle risorse previste dal PNRR per la Missione 5 (Inclusione e Coesione) è destinato alle politiche per il lavoro (componente 5.1) e agli interventi per le infrastrutture sociali, le famiglie, le comunità e il terzo settore (componente 5.2). Si tratta di 23,4 miliardi sui 27,6 destinati ad una missione che assorbe il 12,3 per cento delle risorse complessive del NGEU. Le disponibilità del comparto sono di rilievo, anche perché le risorse finanziarie menzionate vanno ad aggiungersi ai circa 50 miliardi (degli oltre 80 complessivi) disposti dalla recente legge di bilancio e dunque già inclusi nell'attuale quadro della finanza pubblica per il triennio 2021-23. Nel caso delle politiche per il lavoro, un apporto notevole al finanziamento degli interventi è assicurato dalle risorse europee del React-EU: 5,97 miliardi sui 13 in totale previsti da tale schema e sui 12,62 complessivamente intestati alle politiche in questione. Nell'insieme, le due richiamate componenti – la 5.1 e la 5.2 – prevedono una quota di fondi per “nuovi progetti” pari al 76 per cento (24 per “progetti in essere”), superiore a quanto si riscontra in media (69 per cento contro 31).

#### **34.**

In materia di lavoro, il Piano persegue obiettivi largamente condivisibili sia per ragioni di ordine congiunturale che strutturale: ampliare le politiche attive; contrastare il crescente disallineamento tra domanda ed offerta di competenze, anche attraverso processi di formazione professionale di qualità (Piano Nazionale delle Nuove Competenze); dare impulso all'apprendistato duale; stimolare l'autoimprenditorialità delle donne; favorire le *soft skills* dei giovani attraverso iniziative specifiche quali il Servizio Civile Universale. Già prima della pandemia, in Italia il mercato del lavoro stava conoscendo trasformazioni rilevanti, connesse con il salto tecnologico e gli effetti dell'adozione dei nuovi paradigmi produttivi correlati all'economia digitale. Con lo shock macroeconomico indotto dal Covid-19, la situazione ha subito una brusca accelerazione. La necessità di interventi rilevanti è sostenuta dunque dall'evidenza che le conseguenze della pandemia, peraltro non ancora manifestatesi appieno a motivo dell'intervenuto blocco dei licenziamenti, vanno a sovrapporsi ad annosi problemi che si sintetizzano in una forte segmentazione a danno delle donne, dei giovani e dei disoccupati di lungo corso.

Tutti gli indicatori relativi ai menzionati aspetti testimoniavano, già prima della pandemia, di difficoltà diffuse: a fine 2019 il tasso di partecipazione delle donne tra 15 e 64 anni si attestava al 50,2 per cento, 18 punti percentuali sotto di quello degli uomini. Il tasso di disoccupazione tra i 15 e i 24 anni era al 29,1 per cento. Il tasso di disoccupazione di lunga durata risultava pari al 5,6 per cento.

Molto pesante, e a tratti drammatica in alcune aree del Mezzogiorno, si presentava poi la situazione del mercato del lavoro giovanile, con una altissima quota di giovani di età compresa tra 20 e 24 anni cosiddetti NEET, cioè che non lavorano, né studiano, né si formano. Secondo gli ultimi dati Istat disponibili relativi al 2019, la quota di Neet nel nostro Paese è la più elevata dell'Unione Europea. In Italia i giovani non occupati e non in formazione, pur essendo diminuiti dell'1,2 per cento rispetto al 2018, sono stati circa 2 milioni nel 2019, il 22,2 per cento della popolazione nella fascia di età 15-29 anni, di circa 10 punti superiore al valore medio UE (12,5 per cento). Nelle regioni meridionali l'incidenza dei Neet si attesta al 33 per cento, più del doppio di quella delle regioni del Nord (14,5 per cento) e notevolmente più elevata di quella rilevata al Centro (18,1 per cento). I giovani meridionali Neet risultano però più interessati a trovare un'occupazione (75,1 per cento) rispetto agli omologhi del Nord (56,7 per cento) e del Centro (62,6 per cento).

L'8 gennaio 2021, l'Istat ha diffuso i dati provvisori su “Occupati e disoccupati” nel mese di novembre 2020. A novembre 2020, dopo la stabilità di ottobre, l'occupazione è tornata a crescere (+0,3 per cento pari a +63mila unità), nel complesso, il tasso di occupazione sale al 58,3 per cento (+0,2 punti percentuali). Si è registrato un

calo del tasso di disoccupazione all'8,9 per cento (era 9,7 per cento a settembre) che, tra i giovani, raggiunge il 29,5 per cento, con un calo consistente delle persone in cerca di lavoro (-7 per cento pari a -168mila unità) e una crescita nel numero di inattivi (+0,5 per cento pari a +73mila unità). Il dato sugli occupati resta in netto calo rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso (-390 mila) ma evidenzia comunque segnali di miglioramento che coinvolge quasi tutte le categorie. Il numero sale sia tra dipendenti (+34 mila) sia tra gli indipendenti (+29mila). Tra i primi salgono quelli a tempo indeterminato (+73 mila) e calano quelli a termine (-40 mila). Gli occupati crescono soprattutto nella fascia degli over 50 (+60 mila) mentre calano soltanto in quella tra 25 e 34 anni.

Secondo il Rapporto Svimez 2020, l'occupazione giovanile si è ridotta nei primi due trimestri del 2020 dell'8 per cento, più del doppio del calo totale dell'occupazione. A livello territoriale l'impatto sui giovani è stato ancora più pesante nelle regioni meridionali (12 per cento), già caratterizzate da bassissimi livelli di partecipazione al mercato del lavoro. Il tasso di occupazione dei giovani tra i 15 ed i 34 anni che nell'Unione Europea nel 2008 era vicino al 60 per cento è sostanzialmente tornato su quei livelli (58,7 per cento e 58,9 per cento rispettivamente nella UE-28 e nella UE-15). In Italia lo stesso tasso al 50,3 per cento nel 2008 è al 41,7 per cento nel 2019. Il dato nazionale riflette tassi di occupazione per gli under 35 del 29,5 per cento nel Mezzogiorno (-6,3 punti rispetto al 2008 e circa 30 punti sotto la media europea) e del 49 per cento nel Centro-Nord (10 punti in meno rispetto al 2008 quando era in linea con la media europea). La pandemia ha cancellato in un trimestre quasi l'80 per cento dell'occupazione femminile creata tra il 2008 ed il 2019 riportando il tasso d'occupazione delle donne a poco più di un punto sopra i livelli del 2008. L'occupazione femminile persa nel II trimestre 2020 è quasi il doppio di quella creata negli undici anni precedenti (-171 mila unità a fronte di +89 mila tra il 2008 ed il 2019) con il tasso di occupazione rimasto poco al di sopra dei livelli del 2008 (31,7 per cento nel secondo trimestre 2020 a fronte del 31,3 per cento) solo per effetto del calo demografico.

### 35.

Di particolare rilievo sono, in tale contesto, le politiche attive per il lavoro, di cui si prospetta un significativo ampliamento. Nel campo l'Italia registra ritardi notevoli, spesso evidenziati dalla Commissione europea, nelle sue Raccomandazioni, e dagli altri organismi internazionali, tra cui, in particolare, l'Ocse. Proprio le informazioni raccolte da tale organizzazione, congiuntamente con Eurostat, confermano che la pandemia ha trovato la struttura della spesa sociale del nostro Paese inadeguata a fronteggiare con la necessaria forza i rischi della disoccupazione. Secondo i dati menzionati, che evidenziano la spesa pubblica complessiva distribuita per programmi in materia di lavoro (*Labour Market Programs*), nel 2018 (ultimo dato disponibile) la spesa per politiche attive si è complessivamente cifrata nello 0,42 per cento del prodotto in Italia (Grafico 1)<sup>56</sup> a fronte dello 0,68 in Germania, dello 0,75 in Francia, dello 0,71 in Spagna (e con la media Ocse allo 0,48 per cento). Rispetto al 2015, l'anno di entrata in vigore del Jobs Act, il 2018 ha fatto segnare un leggero arretramento (dallo 0,49 allo 0,42 per cento). L'inadeguatezza delle dimensioni degli interventi per politiche attive si è finora palesata non soltanto in termini assoluti, ma anche ove valutata in rapporto a quanto speso per le politiche passive (Grafico 2). Al di là delle esigenze che la crisi ha evidenziato anche per queste ultime – a partire da una urgente rivisitazione e riforma degli ammortizzatori sociali – è positivo che il Piano faccia perno sulla crescita dell'occupabilità (proprio attraverso un programma nazionale di “garanzia di occupabilità dei lavoratori-GOL”) e dunque sulla formazione orientata al reinserimento lavorativo<sup>57</sup>.

Nel caso delle politiche attive per il lavoro gli impulsi alla spesa previsti dal PNRR si evidenziano di dimensioni significative. Infatti, i 7,5/9 miliardi complessivamente previsti nel sessennio 2021-26, inclusivi di tutte le risorse ed in particolare di quelle di cui al “Piano

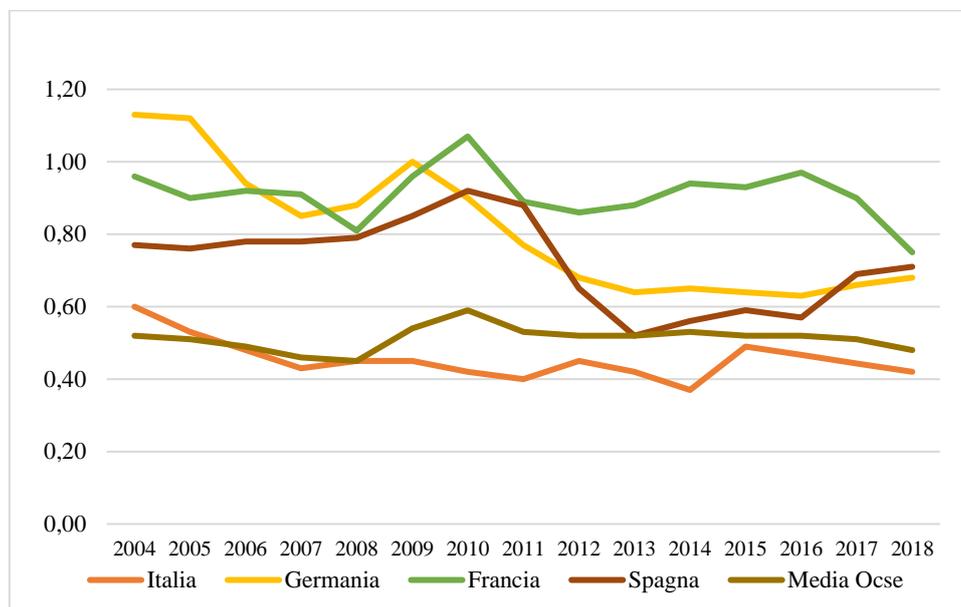
<sup>56</sup> Le informazioni sono tratte dal *Dataset: Public expenditure and participant stocks on LMP* (Labour Market Programs).

<sup>57</sup> Circa la tipologia dei diversi Labour Market Programs, l'Ocse, anche nel suo ultimo Rapporto sull'Italia pubblicato prima della pandemia (“*Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*”), aveva osservato come le risorse per le politiche attive del mercato del lavoro si concentrino su incentivi all'occupazione e non su programmi più efficaci come l'orientamento e la formazione dei gruppi di disoccupati più svantaggiati. Solo il 2 per cento del budget è speso in servizi che si sono dimostrati più efficienti in termini di costi a livello internazionale, come l'intermediazione di lavoro (*job mediation*), l'inserimento lavorativo (*job placement*) e i servizi correlati.

nuove competenze” (3 mld)<sup>58</sup>, rappresentano mediamente un aumento annuo di oltre 1,5 miliardi.

GRAFICO 1

SPESA PUBBLICA PER LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO (% DI PIL)

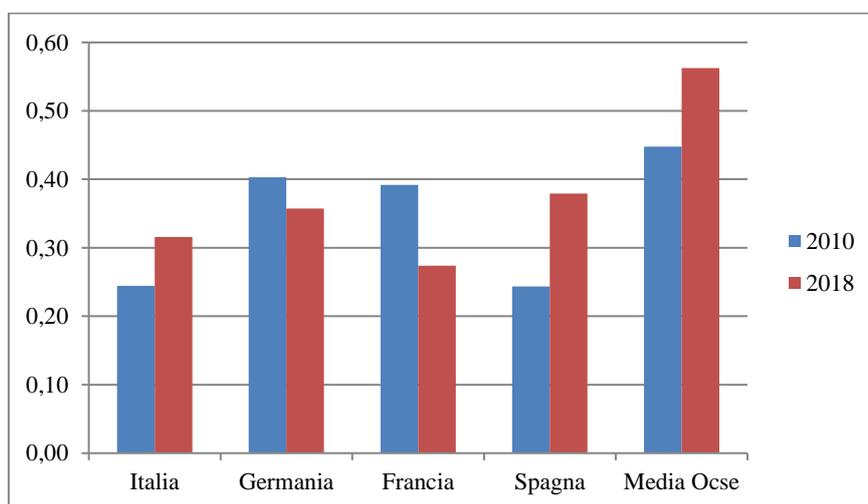


Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ocse/Eurostat

Nota: per il 2016-17 i dati dell'Italia non sono disponibili e sono ottenuti per interpolazione lineare

GRAFICO 2

RAPPORTO TRA SPESA PUBBLICA PER POLITICHE ATTIVE E POLITICHE PASSIVE DEL LAVORO



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ocse/Eurostat

<sup>58</sup> È stato il decreto “Rilancio” a prevedere l’istituzione, presso l’Anpal (art. 88 d.l. 34/2020) del Fondo per le nuove competenze, che consente ai lavoratori di convertire una parte del loro orario di lavoro in percorsi formativi: uno strumento alternativo agli ammortizzatori sociali con cui gestire i cali di attività produttiva e al tempo stesso le presenze in azienda, incrementando le competenze dei lavoratori. Con il d.l. Agosto la dotazione del fondo è stata aumentata di 200 milioni nel 2020 e di 300 nel 2021. Per l’attuazione è stato emanato il decreto interministeriale Lavoro-MEF del 22 ottobre 2020. La Corte già nelle memorie trasmesse al Parlamento sui richiamati provvedimenti aveva espresso sull’iniziativa valutazioni positive.

Analisi condotte sui soli dati del Bilancio dello Stato relativi al programma del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali “Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione” evidenziano comunque che negli ultimi anni si è avuta un’importante crescita degli stanziamenti (Tavola 7): si è infatti passati dai circa 360 milioni in media nel biennio 2018-2019 (stanziamenti iniziali) ad 1,1 miliardi già a fine 2019 (stanziamenti definitivi). Essi sono poi ulteriormente cresciuti a 1,15 miliardi nel 2020 e 1,65 miliardi nel 2021 (stanziamenti iniziali), in aumento del 43 per cento su base annua.

Si deve piuttosto osservare la tendenza al calo dell’indicatore di capacità di pagamento (pagamenti totali/impegni): nel 2020 la percentuale dei pagamenti sugli impegni è in diminuzione del 16,5 rispetto al 2019, del 35,4 per cento rispetto al 2018. Naturalmente, si tratta di un aspetto, quello della capacità di spesa, di cruciale importanza e di cui tener conto nella gestione dei progetti del PNRR, in quanto l’effettiva erogazione delle risorse è condizionata al raggiungimento degli obiettivi legati agli interventi realizzati.

In una prospettiva di lungo termine sarebbe auspicabile che la spesa per le politiche attive, pur se inevitabilmente incomparabile con i modelli di *flexicurity* dei paesi del Nord-Europa, non si discosti troppo da quella strutturalmente destinata alle politiche passive.

TAVOLA 7

MISSIONE 26 “POLITICHE PER IL LAVORO”

PROGRAMMA: POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, RETE DEI SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

Categoria di Spesa	2018						2019						2020						2021
	Staimi comp	Stadef comp	Impegni	Pagato comp	Pagato tot	velocità gestione della spesa %	Staimi comp	Stadef comp	Impegni	Pagato comp	Pagato tot	velocità gestione della spesa %	Staimi comp	Stadef comp	Impegni	Pagato comp	Pagato tot	velocità gestione della spesa %	Staimi comp
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	0,37	0,37	0,37	0,36	0,58	98,74%	0,35	1,09	1,05	0,80	0,81	76,33%	1,15	1,36	1,04	0,66	0,69	63,77%	1,42
Altre uscite correnti																			0,23
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00%	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>0,37</b>	<b>0,37</b>	<b>0,37</b>	<b>0,36</b>	<b>0,58</b>	<b>98,74%</b>	<b>0,35</b>	<b>1,10</b>	<b>1,05</b>	<b>0,80</b>	<b>0,81</b>	<b>76,34%</b>	<b>1,15</b>	<b>1,36</b>	<b>1,04</b>	<b>0,66</b>	<b>0,69</b>	<b>63,77%</b>	<b>1,65</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

**36.**

Come la Corte ha in più occasioni rimarcato, sarà cruciale anche dopo l’auspicabile recupero di ritmi di crescita economica strutturalmente superiori a quelli, molto modesti, conosciuti negli ultimi vent’anni, rafforzare i servizi per il lavoro. In tale ambito impegnativa è la sfida del potenziamento dei Centri per l’impiego. Sotto tale aspetto non può che condividersi l’obiettivo, perseguito dal PNRR, che essi “possano sistematicamente e diffusamente svolgere attività di analisi del fabbisogno di competenze, di costruzione di piani formativi e, quindi, di orientamento e accompagnamento al lavoro in un sistema che coinvolge pubblico e privato”. In effetti, a distanza ormai di due anni dal rilancio che si era programmato, appaiono ancora insoddisfacenti i risultati ottenuti in questa direzione. Al riguardo i dati più recenti, elaborabili sulla base delle informazioni relative all’indagine trimestrale sulle forze di lavoro condotta dall’Istat, evidenziano come a fine settembre 2020 solo l’1,4 per cento delle forze di lavoro dichiarava di trovare lavoro tramite i Centri per l’impiego (Riquadro 1), tal che la ricerca di lavoro e l’ottenimento del posto di lavoro continua ad avvenire vieppiù attraverso canali informali (parenti e amici, internet). Al riguardo, pur considerando che nel contesto pandemico alcuni schemi organizzativi sono stati posti sotto tensione, e che, dunque,

l'arretramento riscontrato (si era sul 2 per cento a fine 2019) possa essere in parte riconducibile ad aspetti congiunturali (difficoltà della situazione generale, funzionamento dei Centri da remoto, ecc), resta il fatto che in materia di ruolo dei CPI nell'attività di collocamento si sia di fronte a risultati molto deludenti. Pertanto, il successo dei progetti di cui al PNRR, riposa su un cruciale e netto cambio di passo, un approccio nuovo, ispirato alle migliori pratiche internazionali.

In Italia, il d.lgs. n. 150/2015 ha cercato di riorganizzare il sistema delle politiche attive del lavoro, prevedendo l'esclusività delle competenze legislative nello Stato, attraverso la creazione dell'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL). Gli sviluppi in tema di riforme costituzionali hanno poi portato ad un impianto che conferisce i poteri dal livello provinciale a quello regionale. L'Anpal ha compiti di coordinamento dei Servizi per l'impiego, di definizione e gestione del sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro (ivi incluso il fascicolo del lavoratore), oltretutto la gestione di programmi operativi. A tutt'oggi risultano ritardi per la realizzazione di una piattaforma destinata ad implementare le politiche attive del lavoro, che doveva nascere per l'incrocio della domanda e dell'offerta di lavoro, in seguito all'introduzione del reddito di cittadinanza e che sembrerebbe indispensabile per le attività indicate dal PNRR. Lo stesso Ministero del lavoro, nel rispondere al questionario propedeutico al referto della Corte dei conti sul rendiconto 2019, aveva evidenziato criticità nei sistemi informativi dell'Agenzia, in particolar modo per quel che riguarda il Sistema per la fruizione continua dei servizi di accompagnamento al lavoro nell'ambito del Reddito di Cittadinanza.

Sotto questo aspetto sarà opportuno che i necessari interventi delle realtà regionali, richiamati nel documento (dove si sottolinea che "il programma sarà gestito in accordo con le Regioni"), si esplichino in un quadro ispirato comunque ad una logica unitaria e nazionale.

### 37.

Il secondo importante tassello del mosaico che il PNRR progetta nel campo dell'inclusione e della coesione, è quello degli interventi per rafforzare le infrastrutture sociali a favore di minori, anziani e persone con disabilità, per migliorarne la qualità della vita, e favorire l'occupazione femminile. Sono riservate alla componente 5.2 risorse pari a 10,83 miliardi, suddivise in tre specifiche linee di intervento: servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità (3,83 mld); rigenerazione urbana e *housing* sociale (6,30 mld); sport e periferie (0,70 mld). A tali risorse verranno affiancate quelle previste dai Fondi SIE/PON pari a 0,38 miliardi e quelle relative alla programmazione di bilancio 2021-2026, pari a 30,68 miliardi, di cui 30,50 derivanti dal Family Act, per un totale complessivo pari a 41,86 miliardi. Nel descritto quadro, si evidenzia un'attenzione al tema della non autosufficienza anche attraverso interventi in campo residenziale e tecnologico. Attenzione è pure riservata alla protezione ed inclusione di persone in condizioni di emarginazione estrema (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi.

Anche gli obiettivi intestati a questa seconda componente della missione 5, sono interamente condivisibili. In Italia, la spesa per prestazioni sociali in denaro di carattere strettamente assistenziale (diversa dalle "altre prestazioni sociali" definite nel conto delle Amministrazioni pubbliche, le quali includono anche trattamenti strettamente collegati all'assicurazione generale obbligatoria e al rapporto di lavoro) era, prima della pandemia, nell'ordine dei 45 miliardi. Ad essa si aggiunge però un'altra componente, quella delle prestazioni in natura, che in ambito assistenziale ammontava a circa 9 miliardi (il 17 per cento circa della spesa complessiva). In tale ambito un ruolo molto rilevante viene esercitato dai Comuni che - oltre a ulteriori contributi economici - forniscono strutture ed erogano prestazioni socio-assistenziali che raggiungono aree di utenza caratterizzate da bisogni differenziati: famiglie e minori, anziani, disabili, tossicodipendenze, immigrati e nomadi, persone in condizioni di povertà estrema, forte disagio sociale, comprese quelle senza fissa dimora.

Le attività svolte sono numerose e complesse, fra queste: il servizio sociale professionale, finalizzato all'integrazione sociale o all'inserimento lavorativo, l'attività di assistenza domiciliare, di sostegno alla genitorialità, le attività educative, culturali, ricreative, l'erogazione di servizi di supporto (trasporto, mensa, distribuzione beni di prima necessità).

La consistenza delle risorse dedicate allo scopo non è stata finora particolarmente elevata: nel 2017 (ultimo anno di riferimento dell'indagine) ha superato di poco i 7 miliardi complessivi, con una modesta crescita su base annua (che si inserisce nel solco di una tendenza al rialzo che si registra dal 2014). Ma si è evidenziata, soprattutto una marcata variabilità nelle diverse Regioni: come già evidenziato nel *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, a fronte di una spesa pro capite pari in media a 120 euro si registravano valori massimi di 597 euro nella Provincia autonoma di Bolzano e minimi di 23 euro in Calabria.

Nell'ultimo anno osservato sono peraltro ulteriormente cresciuti gli indicatori di variabilità: la deviazione standard, passata, tra il 2012 e il 2016, da 81 a 121 euro (a fronte di una media pro capite passata da 139 a 154) è aumentata nel 2017 a 134 euro. Lo scarto tra valore massimo e minimo, pari a 495 euro nel 2016 (253 nel 2012) ha raggiunto i 575 euro.

La distribuzione della spesa complessiva per area di utenza (famiglia e minori, disabilità, dipendenze, anzianità, immigrazione e nomadi, povertà e disagio di adulti senza fissa dimora, altri interventi di natura miscelanea) e per Regione, mostra che finora la maggior parte è stata diretta al sostegno di famiglie e minori (38,1 per cento, per complessivi 2,8 miliardi – (Tavola 8), una quota pari al 25,9 per cento (1,9 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 18 per cento mira a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,4 per cento va a specifico contrasto della povertà e del disagio di cittadini adulti (536 milioni). Ma il tutto sempre in un quadro di forte differenziazione territoriale. Dunque, gli obiettivi posti dal PNRR, sia con riguardo ai profili di inclusione che di coesione territoriale, appaiono, da questo punto di vista, ampiamente giustificati.

TAVOLA 8

REGIONI	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Multitutenza	Totale
<b>SPESA IN MILIONI</b>								
Piemonte	203,8	133,0	0,4	90,2	26,2	49,2	42,7	545,6
Valle d'Aosta	6,1	0,1	0,0	19,1	0,0	0,8	0,2	26,3
Liguria	96,1	38,8	1,2	36,4	4,8	20,2	12,3	209,6
Lombardia	505,7	397,2	2,7	184,7	42,1	65,8	72,1	1.270,3
Trentino-Alto Adige	134,7	83,1	2,6	190,7	2,9	23,0	13,4	450,4
<i>Bolzano/Bozen</i>	83,5	49,7	2,6	165,2	2,9	10,1	0,0	313,8
<i>Trento</i>	51,2	33,4	0,1	25,6	0,1	12,9	13,4	136,6
Veneto	171,6	126,5	3,0	95,9	13,4	33,7	36,9	480,9
Friuli-Venezia Giulia	70,2	95,8	0,4	83,3	26,4	51,3	20,6	348,0
Emilia-Romagna	343,6	139,6	4,2	93,1	50,2	39,7	56,4	726,9
Toscana	195,5	98,8	1,3	111,9	19,0	33,0	30,2	489,7
Umbria	40,0	14,1	0,5	9,5	4,8	5,0	4,4	78,4
Marche	56,0	47,9	0,7	18,5	6,7	8,3	19,4	157,5
Lazio	387,0	201,4	3,0	122,6	42,7	75,2	24,7	856,6
Abruzzo	38,1	35,2	0,2	13,0	1,4	4,8	2,6	95,2
Molise	5,3	3,7	0,1	3,0	2,1	1,4	2,5	18,2
Campania	132,5	90,5	0,4	67,3	7,0	16,2	15,8	329,6
Puglia	124,6	57,8	1,4	45,9	14,6	25,6	17,3	287,3
Basilicata	12,9	10,9	0,4	5,8	4,0	2,2	1,3	37,4
Calabria	14,9	9,7	0,3	7,3	6,6	4,2	1,3	44,3
Sicilia	150,8	117,3	0,8	49,2	64,9	21,6	12,2	416,8
Sardegna	73,5	174,0	1,0	57,0	7,7	54,5	11,7	379,4
<b>ITALIA</b>	<b>2.762,8</b>	<b>1.875,1</b>	<b>24,6</b>	<b>1.304,5</b>	<b>347,6</b>	<b>535,8</b>	<b>398,1</b>	<b>7.248,5</b>

SPESA PRO-CAPITE IN EURO								
Piemonte	166	3.712	-	82	62	19	10	124
Valle d'Aosta	170	101	-	647	-	10	2	208
Liguria	243	3.159	1	82	34	22	8	134
Lombardia	168	5.102	-	83	37	11	7	127
Trentino-Alto Adige	387	13.902	3	874	31	35	13	423
<i>Bolzano/Bozen</i>	468	16.744	6	1.621	60	31	-	597
<i>Trento</i>	301	11.098	-	220	2	39	25	253
Veneto	112	3.480	1	87	28	11	8	98
Friuli-Venezia Giulia	212	10.079	-	265	250	71	17	286
Emilia-Romagna	282	4.194	1	88	94	15	13	163
Toscana	184	3.047	-	119	47	15	8	131
Umbria	157	1.664	1	43	50	9	5	88
Marche	121	4.019	-	49	49	9	13	103
Lazio	217	3.576	1	98	64	20	4	145
Abruzzo	88	2.795	-	42	17	6	2	72
Molise	52	1.326	-	40	158	7	8	59
Campania	54	1.043	-	63	28	4	3	57
Puglia	79	1.014	-	53	111	10	4	71
Basilicata	63	1.490	1	46	184	6	2	66
Calabria	20	382	-	18	63	3	1	23
Sicilia	78	1.833	-	47	340	7	2	83
Sardegna	134	9.280	1	151	147	52	7	230
<b>ITALIA</b>	<b>141</b>	<b>3.148</b>	<b>-</b>	<b>96</b>	<b>68</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>120</b>

a) I valori pro-capite sono il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per ogni area di utenza. La popolazione di riferimento per l'area "famiglia e minori" è costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore calcolati sulla base del Censimento della popolazione.

La popolazione di riferimento per l'area disabili, stimata sulla base dell'ultimo anno disponibile, rappresenta le persone disabili con età inferiore a 65 anni ed è ottenuta dalla proiezione del numero di disabili che vivono in famiglia, quali risultano dall'indagine Multiscopo sulle "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari" e del numero di disabili ospiti nelle strutture residenziali, quali risultano dalla "Rilevazione sui presidi residenziali socio-assistenziali". La popolazione di riferimento per l'area "dipendenze" è costituita dalla popolazione con età maggiore o uguale a 15 anni.

La popolazione di riferimento per l'area "anziani" è costituita dalla popolazione con età maggiore o uguale a 65 anni.

Come popolazione di riferimento per l'area "immigrati e nomadi" si considera il numero di stranieri residenti.

La popolazione di riferimento per l'area "povertà e disagio adulti" è costituita dalla popolazione con età compresa tra i 18 e i 64 anni.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

### 38.

Alcune considerazioni precipue meritano gli obiettivi posti dal Piano in materia di *Terzo settore*<sup>59</sup>, un comparto che è stato interessato, nel recente passato, da importanti innovazioni normative e per il quale il PNRR si propone di completare la riforma. L'esperienza realizzata negli ultimi anni ha messo in evidenza una serie di ostacoli, senza il superamento dei quali difficilmente potrà decollare l'attività di un settore cruciale in tante aree delle politiche sociali.

Da una rilevazione Istat dell'ottobre 2020 risulta che al 31.12.2018 gli enti non profit attivi in Italia erano 350.492 – il 2,6 per cento in più rispetto al 2017 – e impiegavano 853.476 dipendenti (+1 per cento). Come evidenzia l'Istat, il settore non profit continua a espandersi con tassi di crescita medi annui superiori a quelli che si rilevano per le imprese orientate al mercato, in termini sia di numero di imprese sia di numero di dipendenti. Di conseguenza, aumenta la rilevanza delle istituzioni non profit rispetto al complesso del sistema produttivo italiano, passando dal 5,8 per cento del 2001 all'8,2 per cento del 2018, mentre il peso dei dipendenti rimane pressoché stabile. Rispetto al 2017, la crescita del numero di istituzioni risulta più sostenuta al Sud (+4,1 per cento), in particolare nelle Isole (+4,5 per cento), nel Nord-Ovest (+2 per cento) e al Centro (+2,2 per cento). La tipologia giuridica che raccoglie la quota maggiore di istituzioni non profit è l'associazione (85 per cento), anche se i dipendenti sono in diminuzione del 3 per cento. Più della metà dei lavoratori dipendenti è impiegato nei settori dell'assistenza sociale e della protezione civile (37,3 per cento) e della sanità (21,8 per cento), seguiti da quelli dell'istruzione e ricerca (15 per cento) e dello sviluppo economico e coesione sociale (12 per cento).

<sup>59</sup> Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.

Le informazioni attualmente disponibili sul concreto progetto di intervento non appaiono sufficienti a valutare la portata delle annunciate innovazioni. Si deve ricordare che la legge delega n. 106/2016<sup>60</sup> di riforma non è stata ad oggi ancora completata: ad ottobre 2020, dei 24 atti previsti dal Codice del Terzo settore ne risultano adottati 12; degli 11 previsti per l'Impresa sociale ne sono stati emanati 4 e dei 4 previsti per il Servizio civile ne risultano adottati 3. Un passo avanti è stato comunque fatto lo scorso settembre, con l'approvazione del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (dopo l'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni), che disciplina il funzionamento del Registro unico nazionale del Terzo settore (Runts)<sup>61</sup> e anche le modalità di trasmigrazione dei dati dai vecchi registri.

Obiettivo del Runts è, infatti, il superamento dell'attuale sistema di registrazione degli enti, caratterizzato da una molteplicità di registri la cui gestione è affidata alle Regioni e alle Province autonome. L'iscrizione nel Runts è fondamentale sia per acquisire la qualifica di ente del Terzo settore (ETS), sia per accedere alle agevolazioni (soprattutto di carattere fiscale) previste per il Terzo settore.

Finché non sarà reso operativo, continueranno ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei registri onlus, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale. Da tener presente, inoltre, che le nuove regole per la tassazione degli enti si applicheranno dal periodo di imposta successivo a quello del via libera della Commissione europea, e comunque, non prima del periodo di imposta successivo a quello di operatività del Registro unico (d.lgs. 117/2017, articolo 104, comma 2). Nel 2019 è stato siglato un accordo di programma tra Ministero del lavoro ed Unioncamere per la realizzazione e la conduzione del Registro, la definizione dei processi e la pianificazione delle attività di concerto tra le parti. La gestione informatica del Runts è stata affidata a InfoCamere, in qualità di società in house di Unioncamere. Secondo notizie diffuse da Unioncamere a settembre 2020, entro 180 giorni da quella data ci dovrebbe essere il primo rilascio dell'infrastruttura tecnica ed entro il primo semestre 2021 il Runts dovrebbe essere operativo.

Nell'ambito del bilancio dello Stato il programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni" relativo alla Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", attiene ai trasferimenti alle organizzazioni del volontariato e assorbe, nel 2020, soltanto l'1,2 per cento delle risorse dell'intera missione (pari a 45,2 miliardi), per un totale di circa 554 milioni. In tali risorse sono comprese anche quelle che finanziano i progetti degli ETS, quelle relative alla quota del 5xmille da assegnare agli enti del Terzo settore, quelle per il Runts e quelle del Fondo straordinario per il sostegno degli enti del terzo settore, istituito dal decreto Ristori-bis, pari a 70 milioni (cap. 5240), che ha portato ad una crescita, nel 2021, del 60 per cento dello stanziamento di tale programma.

Nel 2019, con i progetti approvati agli enti del Terzo settore si sono finanziate, in larga parte, l'organizzazione e la gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, e, secondariamente, le attività per educazione e formazione professionale e quelle per interventi e servizi sociali. Nella relazione al Rendiconto 2019, la Corte ha ribadito "*l'esigenza di una appropriata selezione dei progetti, oltre che di una loro tempestiva programmazione ed attuazione. Si segnala in tale ambito l'importanza, ai fini della massima efficienza delle azioni per l'inclusione sociale, di sottrarre gli interventi alle logiche di finanziamento a pioggia e prediligere i criteri di complementarità e integrazione rispetto a quanto offerto dall'intervento pubblico*".

### 39.

Una considerazione va infine dedicata alla natura delle maggiori spese associate ai progetti del PNRR in tema di politiche del lavoro e di protezione sociale. Sebbene si possa ritenere che una quota possa essere di natura temporanea e concentrata quindi, nella fase di avvio dei nuovi schemi, si è di fronte al dichiarato obiettivo di innalzare permanentemente l'attenzione verso alcuni comparti - politiche attive, contrasto dell'esclusione, ecc. - e ciò porterà inevitabilmente, nel lungo periodo, ad una crescita strutturale della spesa corrente. Può essere utile, da questo punto di vista, evidenziare le informazioni circa la scomposizione per categorie economiche della spesa per le diverse funzioni. Secondo gli ultimi dati Istat,

<sup>60</sup> Secondo quanto previsto dalla delega, il Governo ha adottato: in materia di Servizio civile universale, il d.lgs. 40/2017; in materia di 5 per mille, il d.lgs. 111/2017; in materia di impresa sociale, il d.lgs. 112/2017; in materia di revisione generale della normativa degli Enti del Terzo Settore, registri, trattamento fiscale, vigilanza degli Enti del Terzo Settore, il d.lgs. 117/2017 "Codice del Terzo Settore".

<sup>61</sup> Il Runts è istituito a livello nazionale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ma la gestione dello stesso avviene principalmente su base territoriale. All'ufficio statale del Runts si affiancheranno infatti gli uffici regionali e provinciali (per le province autonome di Trento e Bolzano).

riguardanti il 2018, l'erogazione della spesa totale per protezione sociale ha comportato "consumi" correlati per 18 miliardi, di cui a loro volta oltre un quarto rappresentato da redditi da lavoro, più di un terzo da consumi di beni e servizi, l'11 per cento da consumi intermedi, e così via (Tavola 9). Nei sotto comparti che qui più rilevano, come quello delle spese a contrasto dell'esclusione, fatta 100 la spesa per prestazioni in denaro, quella relativa ai consumi correlati è pari al 40 per cento, di cui quasi due terzi costituita da redditi da lavoro. Il tutto a significare che gli obiettivi posti, importanti e meritevoli per sé, potranno anche essere volano di iniziative economiche correlate ma andranno conseguiti nella consapevolezza che comporteranno anche spesa corrente di lungo periodo non comprimibile. Nel momento in cui si dovrà rientrare su sostenibili livelli di deficit e debito, per la sua stabile copertura si dovrà fare affidamento sugli effetti benefici in termini di crescita economica del complesso delle iniziative previste dal PNRR.

TAVOLA 9

ANNO 2018 – SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER PROTEZIONE SOCIALE  
Voci di uscita per funzione (COFOG 2 E 3 CIFRE)

(milioni di euro correnti)

TOTALE PP.AA.	TOTALE	Malattia e invalidità	Vecchiaità	Superstiti	Famiglia e figli	Disoccupazione	Abitazione	Emarginazione sociale n.c.a.	R&S in materia di protezione sociale n.c.a.	Protezione sociale n.c.a.
TOTALE SPESA	366.857	31.070	234.698	45.837	17.593	19.522	579	16.492	157	909
Prestazioni in denaro fornite	348.794	29.296	229.337	45.110	14.061	19.045	406	11.539	-	-
Altri consumi finali correlati di cui	18.063	1.774	5.361	727	3.532	477	173	4.953	157	909
Redditi da lavoro	4.539	278	2.063	370	872	159	15	358	66	358
Acquisto di beni e servizi	6.263	952	928	-	1.107	162	141	2.973	-	-
Consumi intermedi	4.392	271	1.618	235	1.220	103	11	485	52	397
Altre spese in c/corrente	2.008	103	431	73	124	32	1	1.084	23	137
Investimenti fissi lordi	748	161	301	47	134	20	5	50	15	15
Altre spese in c/capitale	113	9	20	2	75	1	-	3	1	2
<i>Composizione %</i>										
Prestazioni in denaro fornite	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	***	***
Altri consumi finali correlati di cui in %	5,2	6,1	2,3	1,6	25,1	2,5	42,6	42,9	***	***
Redditi da lavoro	25,1	15,7	38,5	50,9	24,7	33,3	8,7	7,2	42,0	39,4
Acquisto di beni e servizi	34,7	53,7	17,3	0,0	31,3	34,0	81,5	60,0	0,0	0,0
Consumi intermedi	24,3	15,3	30,2	32,3	34,5	21,6	6,4	9,8	33,1	43,7
Altre spese in c/corrente	11,1	5,8	8,0	10,0	3,5	6,7	0,6	21,9	14,6	15,1
Investimenti fissi lordi	4,1	9,1	5,6	6,5	3,8	4,2	2,9	1,0	9,6	1,7
Altre spese in c/capitale	0,6	0,5	0,4	0,3	2,1	0,2	0,0	0,1	0,6	0,2

Fonte. Elaborazione su dati ISTAT

## Missione 6 - Salute

### 40.

Sul fronte degli interventi per la salute, il piano mira a conseguire numerosi obiettivi: rafforzare il sistema ospedaliero e la rete dell'assistenza territoriale al fine di dare risposte adeguate di natura sanitaria e sociosanitaria in tutte le aree del Paese; migliorare la resilienza e la tempestività di risposta del sistema alle patologie con alta morbilità e mortalità e alle emergenze sanitarie; potenziare la risposta agli effetti associati ai rischi ambientali e climatici. A ciò è funzionale un maggior impulso per la sanità digitale, il rafforzamento del settore della ricerca scientifica e della formazione del personale sanitario con lo sviluppo di competenze tecnico professionali e, soprattutto, la realizzazione di strutture ospedaliere

tecnologiche e digitali con adeguate attrezzature di alta tecnologia. Per tali finalità si prevede l'impiego di 18 miliardi, a cui si aggiungono le risorse del React-UE per 1,7 miliardi, per complessivi 19,7 miliardi.

Sono le misure per il potenziamento degli interventi territoriali quelle di maggior rilievo con la realizzazione di 2,564 nuove Case della comunità, per le quali è prevista una spesa di 4 miliardi, il potenziamento dell'assistenza domiciliare (1 miliardo) e lo sviluppo degli ospedali di comunità per le cure intermedie (2 miliardi).

Le Case delle Comunità dovrebbero essere strutture assistenziali che, collocando nello stesso spazio fisico un insieme di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e sfruttando la contiguità dei servizi e degli operatori, possano rappresentare un punto di accoglienza e orientamento ai servizi per i cittadini. La distribuzione capillare e omogenea di tali strutture sul territorio (con la previsione di una struttura ogni 24.500 abitanti) garantirebbe interventi interdisciplinari, secondo programmi e percorsi integrati, tra servizi sanitari (territorio-ospedale) e tra servizi sanitari e sociali. Si tratta di una misura che, predisposto il regolamento di attuazione entro il 2022, mira a divenire operativa entro il 2026 e a prendere in carico 8 milioni circa di pazienti cronici mono-patologici e 5 milioni circa di pazienti cronici multi- patologici.

Si intende poi 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 e lo sviluppo di un modello digitale dell'ADI, che renda fruibili 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 soprattutto nel caso delle cronicità. L'obiettivo è quello di definire un quadro delle caratteristiche per l'erogazione di prestazioni in telemedicina entro il 2022 e di implementare e mettere a regime un nuovo modello 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 e ampliando di circa 500.000 unità i pazienti over 65 presi in carico.

Infine, per i presidi sanitari a degenza breve (Ospedali di comunità) che svolgono una funzione "intermedia" tra il domicilio e il ricovero ospedaliero, si prevede di definire entro il 2022 il piano d'azione e di realizzare/adequare entro il 2026 753 ospedali (un ospedale di comunità ogni 80.000 abitanti) secondo uno standard uniforme su tutto il territorio nazionale in base alle caratteristiche definite nell'intesa Stato-Regioni del febbraio 2020.

Al rafforzamento del sistema ospedaliero sono, poi, destinati oltre 10 miliardi, di cui 3,4 per l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale e 5,6 per gli interventi sulla sicurezza antisismica delle strutture.

L'intervento mira a promuovere l'ammodernamento delle grandi apparecchiature in dotazione presso le strutture ospedaliere, sostituendo quelle con anzianità maggiore di 5 anni, e a digitalizzare tutti i processi clinico-assistenziali delle strutture sede di DEA di II livello. Rilevato entro il prossimo marzo il fabbisogno, è prevista entro il 2023 la realizzazione degli interventi con l'acquisto e il collaudo di 2.648 grandi apparecchiature sanitarie e la digitalizzazione di 184 strutture sanitarie sede di DEA. Per gli ospedali, invece, si tratta di un intervento volto a adeguare le strutture alle norme antisismiche. A fronte di un fabbisogno stimato di circa 10 miliardi, si prevede di finanziare con gli importi disponibili 675 interventi. Entro il 2022 è previsto l'avvio delle procedure e dei cantieri di lavoro, al fine di completare gli interventi entro il 2026.

Non di minor rilievo sono poi gli interventi previsti per l'evoluzione, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), per il potenziamento dell'infrastruttura, dei sistemi di raccolta e analisi delle informazioni sanitarie e non sanitarie a livello centrale del Sistema Informativo Sanitario, con l'obiettivo di completare il percorso già attivato di costruzione di strumenti simulativi e predittivi del fabbisogno di salute della popolazione, e per lo sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali degli operatori (1,5 miliardi).

È prevista entro il 2021 la predisposizione di piani regionali e della pubblica amministrazione centrale per il rafforzamento del FSE ed entro il 2022 il completamento di studi di fattibilità per la realizzazione dei nuovi flussi a livello nazionale e regionale. Entro il 2026 si prevede 1 miliardo di documenti digitalizzati. L'obiettivo è anche quello di implementare entro il 2024 2 nuovi flussi informativi a livello nazionale e regionale; di implementare entro il 2026 l'infrastruttura tecnologica e applicativa del Ministero della salute e attivare la piattaforma e portale Open Data; di realizzare ed integrare, sempre entro il 2026, un modello predittivo.

Sono tre gli interventi principali sul fronte della formazione: l'aumento delle borse di studio per la specialistica in medicina generale; 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 ed un percorso per i ruoli apicali. L'obiettivo è finanziare 3 corsi da 900 posti di formazione specifica in medicina generale nel triennio 2021-23 ed erogare corsi di formazione entro il 2025 a almeno 5.000 operatori dei ruoli apicali ed entro il 2026 ad 200.000 dipendenti del SSN.

Completano il quadro degli interventi le misure previste per potenziare le capacità di reazione del Paese a fronte dei rischi ambientali e climatici (0,9 mld), per valorizzare la ricerca biomedica del SSN (0,2 mld) e per accrescere le capacità innovative nel settore della salute (0,1 miliardi).

#### 41.

Il quadro degli interventi delineato nel Piano è coerente con quanto previsto a fine 2019 con il Nuovo Patto della Salute 2019-22 e che ha trovato conferma nel Programma nazionale di riforma (PNR) dello scorso luglio.

In tema di assistenza territoriale, già in quella sede si era trovato l'accordo tra lo Stato e le Regioni sulla necessità di procedere ad una riorganizzazione dell'assistenza, prevedendo di investire su quella sociosanitaria e sanitaria domiciliare, nonché su quella semiresidenziale e residenziale per rispondere alle crescenti esigenze poste da aumento della cronicità e delle non autosufficienze.

L'accordo dovrebbe agevolare la realizzazione degli interventi previsti dal Piano anche se si dovrà trovare una composizione tra le diverse esperienze finora maturate.

In questi anni la maggior parte delle Regioni, sebbene con modalità programmatiche ancora disomogenee, ha avviato un processo di riqualificazione delle cure primarie con l'attivazione, mediante specifiche delibere regionali, di diversi assetti organizzativi: le Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) della Medicina Generale e della Pediatria di libera scelta, le Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP) e le Case della salute. Nel momento della definizione dei progetti per l'attuazione della Case della Comunità il coordinamento con le strutture già esistenti rappresenterà un aspetto particolarmente importante e delicato.

Da un'analisi effettuata nell'ambito del Questionario LEA 2017 (punto AAH.1 riguardante le azioni individuate e poste in essere dalle singole Regioni per la riorganizzazione delle cure primarie), risultavano, in particolare:

**1.697 AFT**, realizzate in quasi tutte le Regioni e costituite per lo più da MMG, sono per lo più derivate dalla progressiva trasformazione delle forme associative, già esistenti con diversa denominazione. La quasi totalità delle AFT attivate sono costituite da medici di medicina generale ad eccezione di 126 AFT di pediatria di libera scelta (PLS) attivate in numero di 117 nella Regione Emilia-Romagna e 9 nella Regione Sicilia. Sono state altresì attivate 26 AFT di specialistica ambulatoriale nella Regione Lombardia;

**186 UCCP** realizzate in alcune Regioni (Basilicata 3, Veneto 73, E. Romagna 104, Abruzzo 6). Esse sono organizzate in sede unica ed integrate nella rete telematica aziendale e/o regionale. Costituiscono una forma organizzativa multiprofessionale in cui operano in forma integrata MMG, i PLS, gli Specialisti Ambulatoriali ed altre figure professionali del territorio;

**160 Case della salute** realizzate in alcune Regioni (Piemonte 57, Toscana 60, Marche 18, Sicilia 3, Umbria 2, Molise 3, Lazio 17) intese quali strutture polivalenti in grado di erogare, in uno stesso spazio fisico l'insieme delle prestazioni socio-sanitarie favorendo, così, attraverso la contiguità spaziale dei servizi e degli operatori, la unitarietà e l'integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociosanitarie.

Inoltre, sulla realizzabilità degli interventi pesa la recente esperienza delle Unità sanitarie di continuità assistenziale (Usca) che, previste nella fase dell'emergenza sanitaria, hanno incontrato difficoltà di attuazione in molte delle realtà territoriali. Ha inciso la volontarietà dell'adesione da parte dei Medici di medicina generale e dei Pediatri, oltre alle difficoltà di disporre di adeguate attrezzature sanitarie. Nonostante in alcune Regioni le realizzazioni siano state elevate, a livello nazionale la media era inferiore al 50 per cento.

Anche per le strutture previste dal Piano si porranno problemi di personale da impiegare.

Solo una volta che si sarà meglio definita l'attuazione, si potrà inoltre valutare la presenza di oneri di carattere corrente e continuativo associati al funzionamento di tali strutture. Coerente con quanto da anni richiesto in ambito comunitario è poi l'impulso che si propone per la assistenza domiciliare. La Commissione Europea attribuisce sin dalla Comunicazione del 2008 (COM-2008-689) una particolare rilevanza al tema della Telemedicina.

Sin dalla Comunicazione (COM-2008-689) del 4 novembre 2008 "Telemedicina a beneficio dei pazienti, sistemi sanitari e società" si sono individuate una serie di azioni che coinvolgono tutti i livelli di governo, sia in ambito comunitario che dei singoli Stati Membri, volte a favorire una maggiore integrazione dei servizi nella pratica clinica, rimuovendo le principali barriere che ne ostacolano la piena ed efficace applicazione.

Per dare attuazione a quanto previsto in ambito comunitario, nel febbraio 2011 è stato istituito presso il Consiglio Superiore di Sanità un apposito Tavolo tecnico che ha predisposto Linee di indirizzo nazionali che analizzano modelli, processi e modalità di integrazione dei servizi di Telemedicina nella pratica clinica e definiscono tassonomie e classificazioni comuni, oltre ad aspetti concernenti i profili normativi e regolamentari e la sostenibilità economica dei servizi e delle prestazioni di Telemedicina. Sul documento è stata acquisita l'Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni il 20 febbraio 2014 con lo scopo di fornire "Linee di indirizzo nazionali sulla telemedicina". Sulla base di queste premesse è nato il *Patto per la Sanità Digitale*, con l'obiettivo di disegnare un piano quinquennale (2015-19) per la sanità elettronica, identificando i possibili ambiti di attivazione di iniziative di partenariato pubblico-privato capaci di innescare un circuito virtuoso di risorse economiche destinate a finanziare gli investimenti necessari. Anche il Patto della Sanità Digitale riconosce alla Telemedicina un ruolo centrale.

In base ai dati disponibili risulta che il livello di diffusione dei servizi erogati a livello nazionale, seppure con differenze tra le tre macroaree del Paese (nord, centro, sud e isole), risulta essere la seguente: il teleconsulto, la tediagnosi, il teleconsulto specialistico (*second opinion*) e il tele-monitoraggio sono quelli più diffusi. Più contenuto invece il livello di diffusione per il telesoccorso e la telesorveglianza. La tele-riabilitazione, infine, presenta un livello di diffusione residuale.

Per quanto riguarda le esperienze di Telemedicina nel 2019 il Ministero ha predisposto un apposito questionario online da sottoporre alle Regioni per la "mappatura delle esperienze di telemedicina sul territorio nazionale di cui non sono ancora noti i risultati

Il progetto appare particolarmente ambizioso, prevedendo la creazione di un consistente numero di centrali operative, il coinvolgimento di poco meno di 52.000 operatori sanitari e l'aumento di 500.000 pazienti seguiti in ADI. Si tratterebbe infatti di veder crescere i casi trattati dagli 863.000 (il valore del 2018) a 1.350.000, con un incremento di circa il 58 per cento. Un dato, inoltre, che potrà essere meglio valutato anche guardando, quando il progetto verrà più dettagliato, all'effettiva qualità del servizio, visto il limitato numero di ore finora dedicate a ciascun caso trattato e la forte differenza territoriale del servizio reso.

Ancora più impegnativo l'obiettivo posto con l'istituzione degli Ospedali di comunità. Sono 753 le strutture previste e, se sarà confermato il target anticipato in precedenti versioni del Piano, si prevede l'attivazione di oltre 36.000 posti letto. Ciò comporterà oltre agli investimenti previsti per la creazione o la riconversione di strutture, anche la individuazione di personale sanitario, il cui costo non sembra considerato nella spesa (indicata come investimento) e che, comunque, si riverbererà sui costi di gestione regionale a regime.

#### 42.

Già prevista nel PNR era poi l'acquisizione di nuove tecnologie. Si tratta di una necessità da tempo rilevata dall'Amministrazione. Guardando alle grandi apparecchiature secondo l'ultima rilevazione disponibile (relativa al 2017) circa il 30 per cento scontava una età superiore ai 10 anni.

Intervenire accelerandone la sostituzione appare, inoltre, opportuno anche dal punto di vista dei costi, oltre che del servizio reso. Non va trascurato, infatti, che l'invecchiamento oltre il limite previsto per l'adeguatezza tecnologica incide, inevitabilmente, sui tempi di indisponibilità delle apparecchiature per l'aumento dell'incidenza dei guasti e determina incrementi dei costi di esercizio per manutenzione, energia etc.

Classe d'età	età <= 5 anni	5 anni < età <= 10 anni	età > 10 anni	totale
Angiografi	29,6	39,6	30,7	100
Mammografi	37,3	33,4	29,3	100
Acceleratori lineari	26,5	35,2	38,3	100
Gamma Camere Computer	13,9	26,0	60,1	100
Sistemi Tac/Gamma Camera	43,9	36,6	19,5	100
Sistemi Tac/Pet	35,6	43,2	21,2	100
Tomografi a risonanza magnetica	34,1	38,7	27,2	100
Sistemi Robotizzati per chir. endoscopica	64,5	31,6	3,9	100
Tomografi assiali computeriz.	32,3	44,0	23,8	100

Particolarmente rilevanti le risorse destinate alle strutture ospedaliere. Risorse che potrebbero consentire di cominciare a dare risposta al fabbisogno per edilizia sanitaria. Dall'esame condotto con la collaborazione delle Regioni nel 2018, era emersa una stima del fabbisogno per interventi in infrastrutture da realizzare sull'intero territorio nazionale (disomogeneo sia per classificazione sismica, sia per vincoli storico-artistici, e altresì per caratteristiche impiantistiche e strutturali degli immobili) di circa 32,1 miliardi. Di questi, in base ai nuovi criteri di classificazione sismica, il fabbisogno edilizio nelle aree più critiche ammontava a 12,4 miliardi. La scelta di concentrare su questi gli interventi resi possibili con le risorse del Piano appare quindi condivisibile.

Ma non sono i soli vincoli finanziari che hanno rallentato finora l'adeguamento infrastrutturale. Se ne ha una evidenza guardando al procedere nell'attuazione della legge 67/1988 (articolo 20), che ha rappresentato finora il principale strumento di intervento per la riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico. Al 31 dicembre 2019 erano 19,3 i miliardi destinati agli Accordi di programma ripartiti tra le regioni tra il 1998 e il 2019. A fronte di tale importo, al 31 dicembre 2019 erano stati sottoscritti 85 Accordi di programma per un importo pari a soli 12,5 miliardi. Erano numerose le regioni che non avevano ancora definito progetti di intervento per una quota significativa delle risorse destinate. Ritardi nell'attuazione si registrano anche per interventi minori.

È il caso, ad esempio, dei finanziamenti per la Libera professione inframuraria disposti dalla legge 388/2000. Dei 79,3 milioni destinati alla Campania e dei 19 dell'Abruzzo risultano autorizzati, rispettivamente, il 49,5 e il 53,4 per cento. Per la prevenzione incendi, la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture sanitarie pubbliche e private, sempre a fine 2019, dei 90 milioni ripartiti ne erano state ammesse a finanziamento 58,6. Del "Programma di investimento per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani", come messo in evidenza di recente anche dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione della Amministrazione dello Stato (delibera n.2/2021/G) quale era previsto un finanziamento di 1,2 miliardi, a 20 anni dall'avvio sono stati erogati solo il 73 per cento dei fondi. I fondi disponibili sono tutti in perenzione amministrativa (316 milioni). I ritardi nella fase di realizzazione sono dovuti a modifiche nelle scelte progettuali. Tra gli interventi di grande rilievo a livello regionale programmati, ma ancora da realizzare, il rifacimento del Policlinico Umberto I a Roma e il nuovo ospedale Galliera a Genova.

Guardando a quanto previsto nel Piano sarà, quindi, determinante incidere anche sulla capacità progettuale delle amministrazioni, considerando che la spesa per fabbricati sanitari nell'ultimo biennio prima della crisi sanitaria (2018-19) non ha superato a livello nazionale i 600 milioni annui.

#### 43.

Seppur destinatario di minori risorse finanziarie, elemento centrale della strategia, come anticipato nel PNR, appare il ruolo della digitalizzazione in sanità. Sotto tale accezione sono ricomprese sia le attività, già avviate da alcuni anni, per una migliore programmazione nazionale e territoriale basata sull'utilizzo dei dati individuali per l'organizzazione di una offerta più aderente alle esigenze dei cittadini, sia quelle volte a rendere disponibili tutti i dati sanitari dei pazienti agli operatori autorizzati, accelerando la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e degli strumenti di assistenza a distanza.

Nel primo caso, si mira a consentire una pianificazione dell'offerta ospedaliera e territoriale più efficace, evitando le duplicazioni e consentendo una programmazione di investimenti sia fisici che nel capitale umano appropriati.

La disponibilità dei dati individuali può, invece, permettere, come messo in rilievo anche nel Rapporto al Presidente del Consiglio dal comitato degli esperti (giugno 2020), la definizione di percorsi di cura integrati (a casa, presso strutture sanitarie pubbliche e/private e in ospedale attraverso personalizzazioni, monitoraggi ed interventi più efficienti).

La previsione nel Piano delle risorse per il completamento della architettura di gestione dei dati sanitari a livello nazionale garantirebbe, poi, una disponibilità degli stessi in tempo reale per scopi di monitoraggio, oltre a permettere la rilevazione di fenomeni nazionali, di evidente utilità nel caso di emergenze sanitarie.

#### *Il ruolo degli enti locali nell'attuazione del Piano*

#### 44.

Una lettura trasversale delle missioni e componenti del Piano permette di delineare il perimetro degli interventi e delle azioni per l'attuazione dei quali sarà assegnato un ruolo centrale agli enti locali.

Al momento la definizione dei progetti non ha raggiunto un sufficiente grado di maturità, tuttavia si evince che i Comuni, le loro associazioni e gli enti di area vasta potrebbero essere responsabili dell'utilizzo di un ammontare complessivo di risorse per circa 48 miliardi, di cui poco meno di 19 già scontati nei tendenziali, 29 miliardi di nuovi finanziamenti dal dispositivo europeo RRF e circa 1,6 dal React-EU. Risorse che rappresentano circa il 22 per cento dei finanziamenti totali, il 28,8 per cento degli stanziamenti già in essere e quasi il 20 per cento rispetto alle nuove risorse. Per alcune linee di intervento è previsto anche il rafforzamento con risorse dai fondi strutturali utilizzabili per la programmazione 2021-2027 e dalla manovra di bilancio 2021-2023. (Tavola 11)

Le aree di azione che vedranno come soggetti attuatori prevalentemente gli enti locali si possono ricondurre per sintesi alla tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, alle infrastrutture sociali e al rafforzamento dei servizi essenziali per le collettività. Sono ambiti interconnessi e reciprocamente funzionali che esprimono, oltre alla sfera di competenza costituzionalmente attribuita alle autonomie locali, anche la vocazione di prossimità di tali enti.

## AREA DEGLI INTERVENTI DEL PNRR DI COMPETENZA DEGLI ENTI LOCALI

in miliardi

Missione/componente/linea di intervento	risorse				
	in essere	nuove	totale	da React EU	totale NGEU
<b>Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura</b>	<b>0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>0</b>	<b>3,8</b>
<b>Turismo e cultura 4.0</b>	<b>0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>0</b>	<b>3,8</b>
Siti minori, aree rurali e periferie	0	3,8	3,8	0	3,8
<b>Inclusione e coesione</b>	<b>3,3</b>	<b>11,03</b>	<b>14,33</b>	<b>0,38</b>	<b>14,71</b>
<b>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore</b>	<b>3,3</b>	<b>7,15</b>	<b>10,45</b>	<b>0,38</b>	<b>10,83</b>
Rigenerazione urbana e <i>housing</i> sociale	3,3	3,7	7		7
Servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità		3,45	3,45	0,38	3,83
<b>Interventi speciali di coesione territoriale</b>		<b>3,88</b>	<b>3,88</b>		<b>3,88</b>
Ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati		0,6	0,6		0,6
Interventi aree del terremoto		1,78	1,78		1,78
Strategia nazionale aree interne		1,5	1,5		1,5
<b>Istruzione e ricerca</b>	<b>1,6</b>	<b>3</b>	<b>4,6</b>		<b>4,6</b>
<b>Potenziamento delle competenze e diritto allo studio</b>	<b>1,6</b>	<b>3</b>	<b>4,6</b>		<b>4,6</b>
Accesso all'istruzione e riduzione divari territoriali	1,6	3	4,6		4,6
<b>Rivoluzione verde e transizione ecologica</b>	<b>14,03</b>	<b>11,02</b>	<b>25,05</b>	<b>1,25</b>	<b>26,3</b>
<b>Agricoltura sostenibile ed economia circolare</b>		<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,8</b>	<b>2,3</b>
Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti		1,5	1,5	0,8	2,3
<b>Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici</b>	<b>0,23</b>	<b>2,87</b>	<b>3,1</b>	<b>0,25</b>	<b>3,35</b>
Efficientamento edifici pubblici	0,23	2,87	3,1	0,25	3,35
<b>Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile</b>	<b>2,95</b>	<b>4,6</b>	<b>7,55</b>		<b>7,55</b>
Trasporti locali sostenibili	2,95	4,6	7,55		7,55
<b>Tutela del territorio e della risorsa idrica</b>	<b>10,85</b>	<b>2,05</b>	<b>12,9</b>	<b>0,2</b>	<b>13,1</b>
Forestazione e tutela dei boschi			0		0
Infrastrutture verdi urbane	0,03	0,3	0,33	0,2	0,53
Interventi per resilienza, valorizzazione del territorio ed efficientamento energetico dei comuni	6		6		6
interventi sul dissesto idrogeologico	3,36	0,25	3,61		3,61
invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche	1,46	1,5	2,96		2,96
<b>Totale complessivo</b>	<b>18,93</b>	<b>28,85</b>	<b>47,78</b>	<b>1,63</b>	<b>49,41</b>
in % sul totale delle risorse PNRR	28,8	19,9	22,7	12,5	22,1

Fonte: Piano di Nazionale di Ripresa e Resilienza

Rientrano nella tutela del territorio e del patrimonio: la linea di intervento finalizzata alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico di siti minori, aree rurali e periferie (M1C3) che prevede una pianificazione nazionale per i piccoli borghi, enti fragili sotto il profilo ambientale, demografico e sociale, e una riqualificazione di giardini e parchi storici per valorizzarne la fruizione da parte del pubblico. In tale contesto si inserisce anche il progetto "Percorsi nella storia" che punta a generare nuove aree di attrazione turistica e a promuovere un turismo lento. Sono riconducibili a tale area anche progetti per la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e di edifici di proprietà comunale da destinare ad usi sociali (M2C3), nonché gli interventi per il contrasto al dissesto idrogeologico, interventi di forestazione urbana e tutela dei boschi per ridurre le aree forestali in dissesto e quelle soggette a rischio idraulico (M2C4). Sono previsti, inoltre, interventi speciali di coesione territoriale (M5C3) declinati in progetti specifici mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione di condizioni di sviluppo in territori vulnerabili, ciò attraverso il rafforzamento della strategia per le aree interne, ulteriore incentivazione della ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto, interventi per l'innovazione e la trasformazione ecologica e digitale nelle regioni del Sud dove verranno realizzati infrastrutture e laboratori per il trasferimento tecnologico (ecosistemi dell'innovazione). Ancora alla valorizzazione del territorio sono orientati i progetti di piccola dimensione per la resilienza e l'efficientamento energetico dei comuni (M2C4) finanziati esclusivamente dalle precedenti manovre di finanza pubblica e dalla decretazione emergenziale del 2020 (prosecuzione del c.d. Piano spagnolo per le piccole opere). All'area delle infrastrutture sociali, ma con una connotazione anche di tutela del territorio, sono riconducibili diversi interventi localizzati nelle periferie urbane spesso caratterizzate da una forte fragilità sociale: si prevede di potenziare l'offerta culturale e creativa attraverso progetti partecipati di rigenerazione urbana a base culturale (M1C3), nonché la realizzazione di interventi di rigenerazione promossi dalle città metropolitane e dai comuni tesi a rifunzionalizzare e incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per rafforzare la rete di

alloggi di housing sociale e per operare un recupero delle aree periferiche anche con la costruzione di impianti sportivi (M5C2); per la gestione sostenibile delle risorse idriche si prevedono circa 100 interventi infrastrutturali, concentrati al Sud, finalizzati alla sicurezza dell'approvvigionamento e progetti nelle reti di fognatura e negli impianti di depurazione (M2C1).

Sono riferibili alle infrastrutture sociali anche i progetti relativi all'economia circolare tesi da una parte ad affrontare le situazioni critiche nella gestione di rifiuti nelle grandi aree metropolitane del centro-sud e dall'altra a realizzare una transizione ecologica nel mezzogiorno e nelle isole minori (M2C1). Si prevede inoltre di investire in progetti di infrastrutture sociali a favore di minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità (M5C2)

Per il rafforzamento dei servizi essenziali sono previsti progetti per il trasporto locale sostenibile finalizzati alla realizzazione di 1.000 km di piste ciclabili urbane e 1.626 km di piste ciclabili turistiche e di interventi integrati (piste ciclabili, scuola bus, *sharing mobility*) in 40 comuni maggiormente interessati da effetti negativi della qualità dell'aria, incidentalità e congestione del traffico (M2C2); progetti per il rinnovo dei mezzi di trasporto pubblico e progetti per il trasporto rapido di massa in alcune grandi città (M2C2). Sarà di competenza dei comuni l'attuazione degli interventi per il potenziamento degli asili nido (M4C1) con l'obiettivo ambizioso di portare entro il 2026 la percentuale dell'offerta (attualmente al 25,5 per cento, al di sotto della soglia minima fissata dal Consiglio europeo di Barcellona) all'83 per cento, e gli interventi per la realizzazione, riqualificazione e messa in sicurezza delle scuole dell'infanzia. Per le situazioni di non autosufficienza e di marginalità, oltre alla realizzazione di infrastrutture sociali già citate, è previsto un progetto per la presa in carico de istituzionalizzata di soggetti con disabilità e un programma di housing temporaneo per persone in difficoltà estrema da attuare attraverso la realizzazione di Stazioni di posta in grado di fornire un'assistenza socio-sanitaria integrata grazie alla presenza di equipe multidisciplinari (M5C2)

I progetti nei quali si declinano le linee di intervento hanno prevalentemente natura di investimento, ma, in particolare per le azioni di rafforzamento dei servizi socio-assistenziali (potenziamento dell'offerta di asili nido e servizi all'infanzia, housing temporaneo, servizi per la presa in carico di soggetti fragili, rafforzamento della strategia per le aree interne) alle spese di infrastrutturazione si associano incrementi di spesa corrente.

La missione Rivoluzione verde e transizione digitale assorbe la quota prioritaria di risorse (il 53,2 per cento del totale) e le linee di intervento con il peso finanziario maggiore sono relative alla tutela del territorio e della risorsa idrica (13,1 miliardi), trasporto locale sostenibile (7,5 miliardi di risorse) ed efficientamento degli edifici pubblici (3,5 miliardi), ma solo alcuni progetti saranno realizzati dagli enti locali.

In particolare interventi diffusi per la manutenzione attiva del territorio, la manutenzione e la prevenzione selezionando i progetti sulla base del livello di rischio e della quota di popolazione esposta a eventi calamitosi (in linea quindi con la pianificazione già adottata per il contrasto al dissesto idrogeologico), opere di infrastrutturazione idrica per garantire l'approvvigionamento soprattutto nelle aree più soggette a perdite, realizzazione di ciclovie e di servizi integrati di trasporto sostenibile, nonché per il rinnovo della flotta di mezzi a basso impatto ambientale, e alcuni interventi più rilevanti ma concentrati su poche grandi città relativi alla digitalizzazione del TPL e al potenziamento della rete per il trasporto rapido di massa. Per l'efficientamento energetico degli edifici, oltre agli interventi sugli immobili di edilizia residenziale pubblica verrà definito un piano di riqualificazione nelle aree urbane su edifici da destinare ad usi sociali.

Alla missione Inclusione e coesione è destinata la seconda quota più rilevante di risorse (29,7 per cento del totale) da impiegarsi per la realizzazione, in collaborazione con il Terzo settore, di infrastrutture sociali per minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità, per la pianificazione di progetti di presa in carico di persone fragili, per interventi di housing sociale e housing temporaneo.

In diversi casi le azioni puntuali che si vanno pianificando rappresentano una prosecuzione o un *restyling* di linee progettuali precedenti, sia che, nella quantificazione delle risorse disponibili, vengano conteggiati finanziamenti già in essere sia che si consideri solo il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza. Un elemento, questo, da non stigmatizzare, almeno da un punto di vista teorico, considerando che la coerenza o la continuità con altri strumenti pianificatori e programmatori può essere una condizione favorevole all'attuazione

degli interventi. Tra i criteri di eleggibilità dei progetti da includere nel PNRR, infatti, già nelle linee guida adottate a settembre 2020, sono stati indicati l'integrazione con progetti esistenti, purché credibilmente orientata a rafforzare questi ultimi, nonché la rapida attuabilità e cantierabilità delle opere, assicurata dalla esistenza di un livello di preparazione progettuale sufficientemente avanzato.

L'attuazione di misure di incentivazione degli investimenti locali messe a punto nelle manovre di finanza pubblica degli ultimi anni ha spesso evidenziato una forbice tra le richieste degli enti e le dotazioni finanziarie previste, rendendo necessario – soprattutto in conseguenza dell'aggravarsi della situazione socio-economica determinato dall'emergenza sanitaria - intervenire con finanziamenti integrativi.

Le principali misure di rafforzamento finanziario per gli investimenti locali sono state disposte con la legislazione emergenziale del 2020 (in particolare il d.l. n. 104) e hanno riguardato: l'incremento da 500 milioni a 1 miliardo nel 2021 dei fondi previsti dall'art. 1, c. 29-*bis* della legge di bilancio per il 2020 per il c.d. Piano spagnolo relativo alle piccole opere funzionali all'efficientamento energetico e allo sviluppo territoriale sostenibile (interventi per la mobilità, per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche); anticipazione di risorse già programmate per la progettazione degli investimenti locali con un incremento della dotazione finanziaria destinata a tale finalità di 300 milioni per il 2020 e 2021 finalizzata a consentire lo scorrimento della graduatoria dei progetti definitivi/esecutivi già valutati come ammissibili dall'amministrazione centrale; incremento di oltre 2,6 miliardi nel biennio 2021-2022 per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, anche in questo caso per consentire lo scorrimento della graduatoria degli aventi diritto; anticipazione di 500 milioni di finanziamenti per la messa in sicurezza delle scuole di province e città metropolitane.

Ora che le maggiori risorse del Recovery plan costituiscono l'occasione per assicurare un finanziamento pubblico costante e pluriennale, a condizione che si operi una accelerazione nei tempi di utilizzo delle stesse, la programmazione avanzata di progetti non ancora tradotti in appalti a causa delle risorse finanziarie limitate, può rappresentare un vantaggio.

In diversi casi, tuttavia, gli interventi in via di pianificazione appaiono contrassegnati da una storia di ritardi e sospensioni non strettamente riconducibili alla scarsità delle risorse a disposizione e che pertanto se non adeguatamente e dettagliatamente riprogrammati attraverso una chiara identificazione delle responsabilità attuative, della tempistica e delle modalità di attuazione con target intermedi e finali credibili, potrebbero essere soggetti ad una valutazione negativa in base ai criteri di ammissibilità individuati dal regolamento per la *Recovery and Resilience Facility*.

Al riguardo si osserva, in particolare, che i progetti che affrontano il tema della rigenerazione urbana, sia sotto il profilo della marginalità sociale e culturale che del degrado urbanistico e infrastrutturale, trovano diversi precedenti: dal 2012 sono stati attivati 3 programmi con tale finalità Il Piano nazionale per le città, il Piano periferie e il Programma straordinario per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie per le città metropolitane e i comuni capoluogo. A questi si sono aggiunti i fondi per il riequilibrio territoriale destinati alle città (PON-Metro, Programma operativo complementare, Programmi operativi regionali per lo sviluppo urbano sostenibile) con un ammontare complessivo di risorse superiore ai 5 miliardi. Questi programmi hanno trovato, tuttavia, forti difficoltà di attuazione legate alla complessità degli adempimenti richiesti e alla moltiplicazione delle competenze, come evidenziato anche dalla Corte (deliberazione n. 13/2019/G) con riferimento, in particolare, al Piano periferie e al Piano straordinario del 2015 che, a quattro anni dall'avvio, si trovavano ancora in fase iniziale. Con la legge di bilancio per il 2020 si sono aggiunti altri due programmi legati alla rigenerazione urbana: il primo previsto dal comma 42 finalizzato alla riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale per il miglioramento del decoro urbano e del tessuto ambientale e sociale, il secondo, previsto dal comma 437, è il programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare. A distanza di un anno dalla previsione normativa, nel primo caso manca ancora il provvedimento attuativo della norma, mentre, nel secondo, il decreto interministeriale che stabilisce la procedura amministrativa e individua i criteri per la selezione dei progetti è stato emanato solo a settembre 2020, conseguentemente le risorse destinate al finanziamento dei progetti potranno entrare nel sistema economico non prima di agosto 2021.

Nell'ambito degli interventi speciali di coesione territoriale si prevede il rafforzamento della Strategia nazionale delle aree interne. Anche questa è una linea strategica già prevista dai Fondi strutturali europei nel ciclo di

programmazione 2014-2020 con l'obiettivo di contrastare lo spopolamento delle aree più lontane dai poli di servizio essenziale, primario e avanzato. Ai fondi europei si affiancano anche risorse nazionali: la legge di stabilità per il 2014 ha previsto fino al 2021 risorse di bilancio per 281,18 milioni e da ultimo la legge di bilancio per il 2020 ha incrementato le risorse di 200 milioni per il triennio 2021-2023 a valere sul fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie. A fine 2018 risultavano selezionate 72 aree relative a 1060 comuni ed approvate le strategie definitive per 34 di queste con una dote di risorse per investimenti pari a 565,8 milioni (il 62 per cento destinati allo sviluppo e il 38 per cento per il miglioramento dei servizi alla persona).

Tra gli interventi per la coesione sociale è prevista la pianificazione per il potenziamento degli asili nido e dei servizi per l'infanzia, tema che ha ricevuto l'attenzione del legislatore anche nelle ultime due manovre di bilancio con l'istituzione del Fondo asili nido, previsto dalla legge 160 del 2019 con risorse per 2,5 miliardi fino al 2034, e con l'incremento del fondo di solidarietà comunale disposto dalla legge 178 del 2020 che destina specificamente 150 milioni per il triennio 2021-2023 e 300 milioni annui a regime al potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia e di nidi. Pur in presenza di un incremento registrato negli ultimi anni del numero dei comuni con servizio attivo, l'offerta di asili nido rimane in Italia ancora lontana dal target del 33 per cento di copertura nazionale fissato a livello europeo come obiettivo per favorire la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Inoltre, i servizi per l'infanzia sono caratterizzati da una accentuata differenziazione regionale determinata da forti divari nei livelli di spesa delle amministrazioni locali.

Per la tutela del territorio, gli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico si inseriscono nel solco della pianificazione realizzata compiutamente nel 2019 con il "Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale" (c.d. ProteggItalia), articolato in misure di emergenza, gestite direttamente dalla Protezione civile, e misure di prevenzione, di manutenzione e ripristino di competenza dell'amministrazione ordinaria. Il Piano è stato anticipato da altri strumenti programmatori tra cui nel 2015 il "Piano straordinario per interventi tempestivamente cantierabili contro le alluvioni nelle città metropolitane e nelle aree urbane a maggiore rischio per popolazione esposta" e nel 2017 il "Piano nazionale di opere e interventi" e il "Piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico" presentati dalla Struttura di missione Italia sicura (8.926 progetti, il 90 per cento dei quali per opere che non erano ancora progettate, corrispondenti ad un fabbisogno di risorse stimato allora per 29 miliardi).

#### 45.

I progetti di investimento a trazione locale possono costituire un punto di forza della pianificazione per diversi motivi: sono idonei a produrre effetti rapidi - in considerazione del fatto che gli interventi presentano prevalentemente quadri economici di dimensioni contenute e quindi più agevoli e veloci da realizzare - e positivi per numerosi beneficiari (criterio incluso tra le condizionalità per la selezione degli interventi). Il tessuto comunale diffuso su tutto il territorio nazionale consente, infatti, di estendere i vantaggi delle politiche di investimento ad una platea molto ampia di soggetti. In secondo luogo, i progetti locali, coerenti con le funzioni istituzionali delle autonomie, consentono di incrementare la dotazione di capitale e rafforzare i servizi ai cittadini in aree e settori considerati marginali dal mercato. Inoltre, la trasversalità rispetto alle missioni consente di perseguire con maggiore intensità gli obiettivi di riequilibrio del Piano e agire sul fronte del recupero dei divari di genere, intergenerazionale e territoriale, anche nell'ottica di contribuire all'identificazione di livelli minimi ed essenziali delle prestazioni al fine di rendere i diritti di cittadinanza effettivi ed uguali su tutto il territorio.

Il tema del recupero dei divari territoriali è affrontato nel Piano attraverso progetti distribuiti nelle diverse Missioni/componenti e non concentrati esclusivamente nel settore della coesione territoriale; presentano una attenzione particolare non solo alla riduzione della differenza territoriale tra Nord e Sud del paese, ma anche ai crescenti divari che si vanno sovrapponendo a questa antica frattura: i divari tra centri urbani e periferie, aree interne e isole minori rispetto al resto del territorio, la questione appenninica generata dagli eventi sismici. Il Piano considera che gli squilibri territoriali segnano non solo la dotazione infrastrutturale ma anche i livelli di servizi resi ai cittadini; un settore fortemente decentrato a livello locale è quello dei servizi socio-assistenziali caratterizzato da forti divari sia territoriali che dimensionali e sul quale il PNRR interviene con più linee di azione.

Ulteriore elemento positivo da considerare è che gli enti locali, negli anni più recenti, si sono dimostrati reattivi rispetto alle misure di incentivazione degli investimenti, intensificando progressivamente la numerosità degli interventi di loro competenza: dal 2012 ad oggi risultano attivati oltre 185mila progetti con un aumento, tra il 2018 e il 2019, superiore al 30 per cento, quando gli altri soggetti attuatori registrano una flessione della stessa entità. Una dinamicità che trova evidenza anche nell'incremento registrato tra il 2013 e 2019 delle procedure di affidamento di lavori pubblici, sia in termini di numerosità dei comuni che hanno attivato le procedure (+27 per cento) che di valore complessivo (+68 per cento). (Tavole 12-13-14).

TAVOLA 12

## NUMEROSITÀ DELLE OPERE PUBBLICHE AVVIATE NEL PERIODO 2012-2020

soggetto attuatore	CUP attivati per periodo				
	2012-2014	2015-2017	2018-2020	var b/a	var c/b
	a	b	c		
1. stato	344	340	114	-1,2	-66,5
2. privato	4.425	6.585	6.302	48,8	-4,3
3. ente pubblico	3.992	2.719	1.265	-31,9	-53,5
4. amministrazione locale (escluso comuni, unioni di comuni, comunità montane)	9.661	8.507	6.323	-11,9	-25,7
5. comune	57.845	62.687	70.219	8,4	12,0
6. altro	3.398	2.570	1.734	-24,4	-32,5
<b>totale</b>	<b>79.665</b>	<b>83.408</b>	<b>85.957</b>	<b>4,7</b>	<b>3,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti al 28 gennaio 2021

TAVOLA 13

## LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DA COMUNI NEL PERIODO 2013-2019

area geografica	Importi in milioni							Tasso di Variazione
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2013-2019
Nord-Ovest	729	1.016	1.269	666	796	1.200	1.425	95,4%
Nord-Est	815	871	1.102	938	1.175	1.325	1.442	76,9%
Centro	522	499	667	439	640	749	871	66,7%
Sud	994	2.496	1.956	798	694	1.022	1.674	68,3%
Isole	439	490	613	319	319	459	469	6,8%
<b>Italia</b>	<b>3.500</b>	<b>5.372</b>	<b>5.606</b>	<b>3.160</b>	<b>3.624</b>	<b>4.755</b>	<b>5.880</b>	<b>68,0%</b>

Fonte: RGS, Quaderni OpenBdap n. 2 del 2020

NUMERO DEI COMUNI CHE HANNO AVVIATO PROCEDURE DI AFFIDAMENTO NEGLI ANNI 2013-2019  
PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E CLASSE DIMENSIONALE

Classe	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (a)	Comuni Italiani (b)	Quota comuni (a) / (b)
<b>Nord-Ovest</b>	<b>1128</b>	<b>1392</b>	<b>1493</b>	<b>1227</b>	<b>1432</b>	<b>1592</b>	<b>2042</b>	<b>3038</b>	<b>67,2%</b>
<i>0-5,000</i>	694	897	953	747	908	1027	1403	2385	58,8%
<i>5,000-25,000</i>	359	415	463	406	445	486	560	571	98,1%
<i>&gt; 25,000</i>	75	80	77	74	79	79	79	82	96,3%
<b>Nord-Est</b>	<b>907</b>	<b>992</b>	<b>1031</b>	<b>963</b>	<b>1015</b>	<b>1077</b>	<b>1235</b>	<b>1419</b>	<b>87,0%</b>
<i>0-5,000</i>	485	533	558	504	545	588	681	854	79,7%
<i>5,000-25,000</i>	359	399	412	400	407	426	491	500	98,2%
<i>&gt; 25,000</i>	63	60	61	59	63	63	63	65	96,9%
<b>Centro</b>	<b>571</b>	<b>639</b>	<b>645</b>	<b>502</b>	<b>548</b>	<b>624</b>	<b>770</b>	<b>985</b>	<b>78,2%</b>
<i>0-5,000</i>	288	342	326	212	252	310	402	609	66,0%
<i>5,000-25,000</i>	208	222	243	217	224	239	290	298	97,3%
<i>&gt; 25,000</i>	75	75	76	73	72	75	78	78	100,0%
<b>Sud</b>	<b>890</b>	<b>1366</b>	<b>1426</b>	<b>885</b>	<b>850</b>	<b>1015</b>	<b>1473</b>	<b>1789</b>	<b>82,3%</b>
<i>0-5,000</i>	536	879	927	524	490	625	941	1223	76,9%
<i>5,000-25,000</i>	264	378	394	263	262	285	422	449	94,0%
<i>&gt; 25,000</i>	90	109	105	98	98	105	110	117	94,0%
<b>Isole</b>	<b>479</b>	<b>536</b>	<b>604</b>	<b>446</b>	<b>443</b>	<b>514</b>	<b>605</b>	<b>767</b>	<b>78,9%</b>
<i>0-5,000</i>	304	346	407	289	282	329	367	520	70,6%
<i>5,000-25,000</i>	128	140	148	113	114	137	186	192	96,9%
<i>&gt; 25,000</i>	47	50	49	44	47	48	52	55	94,5%
<b>Italia</b>	<b>3975</b>	<b>4925</b>	<b>5199</b>	<b>4023</b>	<b>4288</b>	<b>4822</b>	<b>6125</b>	<b>7998</b>	<b>76,6%</b>
<i>tutela del territorio e della risorsa idrica</i>	2307	2997	3171	2276	2477	2879	3794	5591	67,9%
<i>5,000-25,000</i>	1318	1554	1660	1399	1452	1573	1949	2010	97,0%
<i>&gt; 25,000</i>	350	374	368	348	359	370	382	397	96,2%

Fonte: RGS, Quaderni OpenBdap n. 2 del 2020

Come già evidenziato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, infatti, le amministrazioni locali contando sul consolidarsi del supporto fornito in questi ultimi anni, sia mediante linee di finanziamento continuative e di durata anche ultradecennale, sia attraverso il ridisegno di quadri regolatori, distribuzione di responsabilità e competenze, strumenti di sostegno alla progettualità, hanno potuto riavviare una programmazione delle politiche di investimento di lungo respiro, ma soprattutto progettare una molteplicità di interventi minori alla portata anche degli enti più piccoli.

Inoltre, nonostante la dura crisi socio-economica innescata dalla pandemia, prime evidenze sui pagamenti di spesa per investimenti fissi dei Comuni mostrano che il 2020 si è chiuso con un incremento dei pagamenti del 2,3 per cento (Tavola 15) (quasi il 13 per cento nelle grandi città, in ripresa nell'ultimo trimestre dell'anno). (Grafico 3).

A fronte di questi aspetti che consentono di valutare positivamente la scelta di includere tra i soggetti destinatari delle risorse del PNRR anche gli enti locali, ve ne sono da considerare altri che invece possono costituire fattori di debolezza, incidendo negativamente sul processo attuativo del Piano e sui conseguenti effetti attesi in termini di crescita.

In primo luogo, come già accennato, i progetti locali scontano una dimensione dei quadri economici decisamente contenuta che, se da una parte dà maggiori garanzie circa il completamento degli interventi, dall'altra può determinare anche un ridimensionamento dell'impatto macroeconomico degli stessi che, come noto è significativamente più elevato in termini di redditi, potenziale di sviluppo e consumi, con riferimento a opere e lavori rilevanti dal punto di vista economico, in grado di generare benefici ben oltre la dimensione strettamente locale.

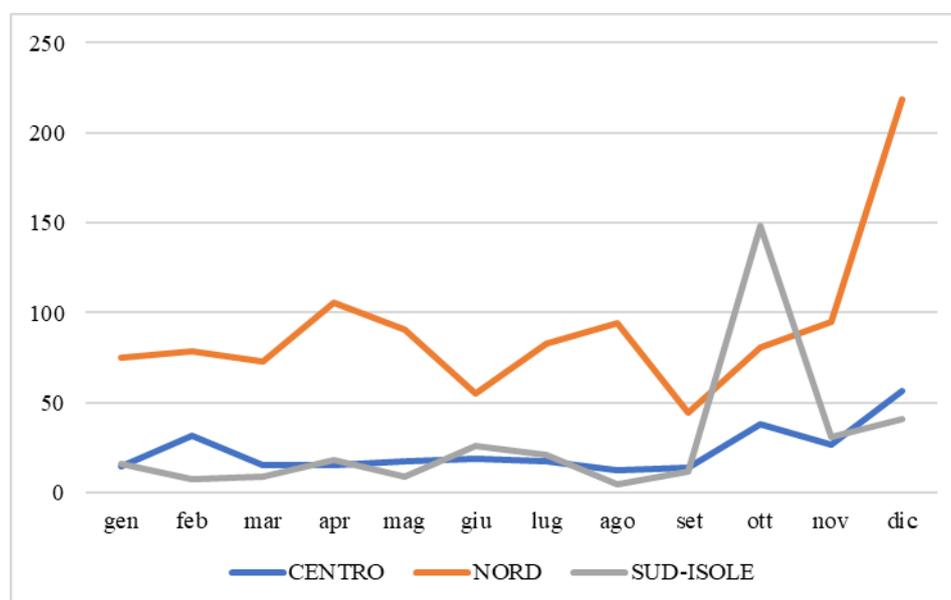
## PAGAMENTI PER INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI (IMPORTI IN MILIONI)

area territoriale	2019	2020	var% 2020_2019	inc% su spesa K 2019	inc% su spesa K 2020
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	2.570	2.825	9,9	89,9	90,0
ITALIA NORD-ORIENTALE	2.672	2.639	-1,3	92,0	92,3
ITALIA CENTRALE	1.477	1.397	-5,4	92,4	89,8
ITALIA MERIDIONALE	2.153	2.158	0,3	84,5	84,5
ITALIA INSULARE	721	792	9,8	87,8	88,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>9.593</b>	<b>9.811</b>	<b>2,3</b>	<b>89,4</b>	<b>89,1</b>
<b>fascia demografica</b>					
MINORE DI 2.000 ABITANTI	1.235	1.330	7,7	76,8	77,9
TRA 2.000 E 4.999 ABITANTI	1.450	1.455	0,3	88,4	87,8
TRA 5.000 E 9.999 ABITANTI	1.307	1.319	0,9	91,4	90,9
TRA 10.000 E 19.999 ABITANTI	1.166	1.229	5,4	91,1	92,6
TRA 20.000 E 59.999 ABITANTI	1.374	1.422	3,5	92,4	93,1
TRA 60.000 E 249.999 ABITANTI	1.542	1.340	-13,1	93,7	92,3
OLTRE 250.000 ABITANTI	1.519	1.715	12,9	92,7	91,2
<b>Totale complessivo</b>	<b>9.593</b>	<b>9.811</b>	<b>2,3</b>	<b>89,4</b>	<b>89,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

GRAFICO 3

## PAGAMENTI 2020 PER INVESTIMENTI FISSI NEI COMUNI &gt;250.000 ABITANTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Le informazioni tratte dalla Banca dati delle opere pubbliche mostrano una incidenza dei progetti attivati dai Comuni negli ultimi otto anni del 77 per cento sul complesso di 249.030 opere, mentre il peso in termini di finanziamento scende al 33 per cento con 55,8 miliardi su un totale di 171 miliardi. L'importo medio delle risorse stanziato per progetto risulta per i Comuni il più basso rispetto a tutte le altre tipologie di soggetti attuatori: 293mila euro a fronte di un dato medio per il complesso dei soggetti di 687mila. (Tavola 16)

Un secondo elemento da considerare riguarda la capacità di realizzazione e di spesa degli enti locali. Seppure tra gli attori pubblici risultino essere i soggetti attuatori con la migliore performance in termini di completamento delle opere (soprattutto in considerazione della dimensione contenuta dei progetti), non va sottovalutato il problema legato ai ritardi accumulati nella realizzazione degli interventi e alle opere incompiute. La Corte ha avuto modo di osservare in altre occasioni che allo sforzo profuso in termini di programmazione e progettazione non sembra ancora corrispondere un'azione efficace per portare a conclusione i progetti nei tempi previsti, e comunque congrui al fine di produrre benefici effettivi per i cittadini e per il sistema economico nel complesso.

Con riferimento alla capacità di realizzazione della spesa, la Banca dati delle opere pubbliche fornisce informazioni che evidenziano un quadro complessivo di grave ritardo nell'avanzamento finanziario dei progetti, anche se una maggiore capacità di spesa si registra nei Comuni con una percentuale di pagamento sul totale dei finanziamenti disponibili del 31 per cento a fronte del 25 per cento registrato da tutti i soggetti attuatori nel loro complesso (Tavola 16).

TAVOLA 16

OPERE PUBBLICHE AVVIATE DAL 2012 AL 2020

*in milioni*

soggetto attuatore	Cup attivati dal 2012 al 2020	finanziamento cumulato	importo medio finanziamento	pagamento cumulato	grado di realizzazione
		a		b	b/a
1. stato	798	2.351	2,95	349	14,8
2. privato	17.312	79.895	4,61	18.641	23,3
3. ente pubblico	8.140	7.226	0,89	1.513	20,9
4. amministrazione locale (escluso comuni, unioni di comuni, comunità montane)	24.491	20.817	0,85	4.399	21,1
5. comune	190.751	55.807	0,29	17.255	30,9
6. altro	7.538	4.884	0,65	1.020	20,9
<b>Totale</b>	<b>249.030</b>	<b>170.979</b>	<b>0,69</b>	<b>43.177</b>	<b>25,3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Bdap-MOP estratti al 28 gennaio 2021

La mole delle nuove risorse da gestire, aggiunte a quelle già programmate, infine, accrescerà notevolmente il carico amministrativo, soprattutto in alcuni contesti territoriali meno dotati di competenze tecniche e gestionali per assicurare, con gli strumenti dell'amministrazione ordinaria, un rapido ed efficace impiego delle risorse straordinarie. Ma una non sufficiente reattività dell'amministrazione potrebbe compromettere l'efficacia degli interventi pianificati.

I fattori di rischio descritti richiedono pertanto, come evidenziato anche nelle Relazioni approvate dalle Commissioni di Camera e Senato sulle linee di indirizzo per la redazione del PNRR, la necessaria attivazione di idonee politiche di supporto tese in particolare a:

- sostenere le capacità progettuali degli enti locali al fine di compensare con la numerosità e la diffusione capillare delle iniziative le ridotte dimensioni economiche delle stesse;

- migliorare ed accelerare la fase di coordinamento centrale degli investimenti finalizzata alla individuazione dei criteri, parametri e modalità per la selezione puntuale dei progetti da ammettere a finanziamento, operando nella direzione dello snellimento e della semplificazione delle procedure amministrative – anche di tipo concertativo - al fine di evitare che i ritardi accumulati nella fase regolatoria si traducano in un mancato avvio degli interventi da parte dei soggetti attuatori;
- migliorare e dare continuità alle attività di manutenzione e monitoraggio degli interventi per evitare la dispersione delle risorse, introducendo eventualmente anche meccanismi sanzionatori/premianti che costituiscono uno strumento di coordinamento della finanza pubblica – già sperimentato in passato, ad esempio, per il Patto di stabilità interno – idoneo a rafforzare il livello di responsabilità dei soggetti attuatori.

## **Conclusioni**

### **46.**

Il documento oggetto di quest’Audizione offre un’ampia illustrazione dell’impostazione che il Governo intende seguire nell’elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma non contiene ancora tutte le dettagliate e, giustamente, minuziose indicazioni che la versione definitiva dovrà avere, sulla base delle *Linee guida* predisposte dalla Commissione europea lo scorso 22 gennaio.

Le prossime settimane richiederanno un intenso lavoro perché il Piano possa acquisire i richiesti elevati standard qualitativi e rendere chiari gli interventi sui quali ci si intende impegnare, per creare condizioni durature di uno sviluppo economico e sociale maggiore, più inclusivo e sostenibile.

Nella scelta operata in tema di risorse da mobilitare per imprimere un impulso significativo alla ripresa del Paese, il Governo si è mosso opportunamente guardando, oltre che alle riforme da portare a compimento e ai progetti da avviare, anche alla necessità di tener conto delle esigenze di finanza pubblica.

Sarebbe sbagliato ritenere che la mancanza di un vincolo esterno (europeo) all’espansione del debito pubblico debba spingerci ad accrescerlo oltre i limiti fin qui prefigurati dai documenti programmatici. Rientrare dal 160 per cento del Pil, od oltre, come oggi è giustificato prevedere, sarà compito arduo.

Anche una parte delle rilevanti sovvenzioni che proverranno dai fondi europei dovrà essere restituita dalle *Next Generations*, nella misura in cui esse sono possibili anche grazie al nostro apporto, per la quota di Pil che rappresentiamo, al bilancio nell’Unione.

Se i bassi tassi di interesse oggi prevalenti nel mondo per la presenza di un eccesso di risparmio favoriscono le condizioni di sostenibilità dell’indebitamento, l’assenza di tensioni inflazionistiche, anche prospettiche, farà venire meno uno dei fattori che nelle esperienze storiche hanno consentito di riassorbire, non senza effetti redistributivi, le grandi espansioni di debito pubblico.

Ma la vera e più rilevante condizione di sostenibilità sarà la crescita del potenziale produttivo del Paese. È al suo incremento che il Piano dovrà, ad un tempo, guardare e dimostrare di poter contribuire.

Sotto questo aspetto, non è dato comprendere, al momento, quanta parte del previsto incremento di spesa avrà natura in conto capitale e quanta parte avrà invece natura corrente. L’impressione è che quest’ultima possa debordare da quella quota del 30 per cento ipotizzata nelle valutazioni di impatto macroeconomico preliminarmente presentate nel documento. Anche per la spesa corrente, sarà cruciale la sua qualità; e talune sue componenti - quella per la ricerca e per un sistema scolastico e universitario di livello, per fare solo due esempi - possono essere portatrici di effetti benefici molto importanti e di lunga gittata. Sarebbe stato

opportuno che già il documento qui in commento avesse evidenziato, pur con inevitabili margini di approssimazione, i risvolti del PNRR sulle macro-voci del conto consolidato della PA, per ciascuno dei singoli anni del triennio 2021-23.

Se è vero che nel breve termine anche progetti di dimensioni contenute potranno esercitare una funzione di sostegno della domanda aggregata, è soprattutto cruciale guardare al medio-lungo termine e promuovere virtuosi effetti di offerta; da questo punto di vista potrebbe essere opportuno concentrare gli sforzi su un numero limitato di progetti medio e medio-grandi.

La realizzazione di tutte le iniziative nei tempi previsti richiederà un'adeguata ed efficiente *governance* del Piano. Sul punto non vi sono al momento indicazioni chiare, ma sarà bene, ad avviso della Corte, che essa sia strutturata in modo tale da riconoscere, fermo restando le decisive responsabilità delle Amministrazioni coinvolte, i caratteri di straordinarietà del PNRR promuovendo anche adeguate interconnessioni tra pubblica amministrazione e settore privato.

Infine, un punto rilevante è quello che le richiamate Linee guida indicano come “*Controls and Audit*” (pag. 47 e segg). Al riguardo la Commissione europea ricorda quanto previsto dalla normativa e cioè l'obbligo dei singoli Stati membri di dotarsi di sistemi di controllo adeguati a prevenire, individuare e contrastare corruzione, frodi, conflitti di interesse, ecc nell'uso dei fondi messi a disposizione dall'Unione. La Commissione sarà peraltro chiamata ad esprimere una valutazione (rating) del sistema di controlli interni che ogni stato membro deciderà di adottare. La Corte condivide l'importanza dei summenzionati profili ed è pronta, naturalmente, ad esercitare il proprio ruolo. L'augurio è che possano contemperarsi le esigenze di snellezza, semplificazione ed efficienza con quelle di tutela e corretto impiego delle pubbliche risorse.



## Riquadri e appendici



**Riquadro 1 – Azioni di ricerca del lavoro e ruolo dei centri per l'impiego: evidenze dall'indagine trimestrale sulle forze lavoro**

Nel presente Riquadro si aggiornano le informazioni riguardanti alcuni aspetti del ruolo dei Centri per l'Impiego (CPI)<sup>62</sup> già posti in evidenza nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica. L'aggiornamento è possibile grazie all'estrazione delle informazioni rilevanti dal dataset micro della "Rilevazione sulle forze di lavoro", effettuata a cadenza trimestrale dall'Istat. I dati della presente analisi sono aggiornati a settembre 2020. Nello specifico l'attenzione si è concentrata sulle azioni di ricerca del lavoro con l'obiettivo di evidenziare le caratteristiche demografiche e socioeconomiche degli individui coinvolti e con il precipuo interesse a verificare se e in che misura possono apprezzarsi variazioni significative dopo il varo del Reddito di cittadinanza e dell'azione di rilancio dei CPI.

È bene sottolineare che il risultato del confronto con i precedenti anni è penalizzato dagli effetti negativi della situazione epidemiologica attuale.

TAVOLA R1.1

AZIONI DI RICERCA INTRAPRESE DALLE PERSONE IN CERCA DI LAVORO NELL'ULTIMO MESE – ANNO 2020  
(valori assoluti e percentuali)

VALORI ASSOLUTI	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia intermediazione diversa da CPI	Parenti, amici e conoscenti	Inviato curriculum	Internet	Annunci sui giornali	Risposto o messo inserzioni su giornali	Colloquio lavoro	Domanda di concorso	Prova di concorso	Altro
<b>Totale</b>	<b>379.533</b>	<b>209.833</b>	<b>1.792.116</b>	<b>1.417.416</b>	<b>1.319.774</b>	<b>508.524</b>	<b>321.582</b>	<b>441.370</b>	<b>116.164</b>	<b>46.383</b>	<b>41.708</b>
Nord	169.795	137.990	555.218	494.907	491.616	206.143	135.261	162.356	25.193	11.092	16.843
Centro	73.761	34.847	310.928	284.617	279.970	103.904	65.942	106.449	20.765	10.634	7.537
Mezzogiorno	135.976	36.996	925.970	637.892	548.188	198.477	120.380	172.565	70.206	24.657	17.327
Maschi	208.807	113.332	956.366	742.101	665.912	264.265	157.604	235.528	59.658	26.174	29.463
Femmine	170.725	96.501	835.750	675.315	653.862	244.259	163.979	205.842	56.506	20.209	12.244
15-34 anni	165.380	104.485	781.077	720.079	697.962	240.519	165.046	226.499	78.688	32.160	19.011
35-49 anni	127.959	65.134	616.474	450.226	420.779	163.020	96.485	141.042	27.547	11.223	13.420
50 e oltre	86.193	40.214	394.565	247.111	201.033	104.985	60.051	73.829	9.928	3.000	9.277
Italiani	302.929	182.054	1.498.629	1.219.845	1.156.947	409.481	266.251	354.805	112.567	42.827	38.998
Stranieri	76.603	27.779	293.487	197.571	162.827	99.043	55.332	86.565	3.596	3.556	2.710
Licenza media	162.180	66.249	843.816	530.736	429.093	201.690	126.910	163.652	15.962	8.931	10.606
Diploma	174.768	111.796	769.075	674.424	664.407	237.098	139.358	206.192	42.556	16.188	19.841
Laurea e oltre	42.585	31.787	179.225	212.255	226.273	69.735	55.314	71.525	57.646	21.265	11.260
<b>VALORI PERCENTUALI</b>											
<b>Totale</b>	<b>17,5</b>	<b>9,7</b>	<b>82,6</b>	<b>65,3</b>	<b>60,8</b>	<b>23,4</b>	<b>14,8</b>	<b>20,3</b>	<b>5,4</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>
Nord	24,8	20,1	81,0	72,2	71,7	30,1	19,7	23,7	3,7	1,6	2,5
Centro	18,4	8,7	77,4	70,8	69,7	25,9	16,4	26,5	5,2	2,6	1,9
Mezzogiorno	12,5	3,4	85,4	58,9	50,6	18,3	11,1	15,9	6,5	2,3	1,6
Maschi	18,4	10,0	84,4	65,5	58,8	23,3	13,9	20,8	5,3	2,3	2,6
Femmine	16,5	9,3	80,5	65,1	63,0	23,5	15,8	19,8	5,4	1,9	1,2
15-34 anni	16,8	10,6	79,2	73,0	70,7	24,4	16,7	23,0	8,0	3,3	1,9
35-49 anni	17,5	8,9	84,1	61,4	57,4	22,2	13,2	19,2	3,8	1,5	1,8
50 e oltre	19,1	8,9	87,4	54,8	44,6	23,3	13,3	16,4	2,2	0,7	2,1
Italiani	16,5	9,9	81,6	66,4	63,0	22,3	14,5	19,3	6,1	2,3	2,1
Stranieri	22,9	8,3	87,9	59,1	48,7	29,7	16,6	25,9	1,1	1,1	0,8
Licenza media	17,2	7,0	89,3	56,2	45,4	21,4	13,4	17,3	1,7	0,9	1,1
Diploma	18,5	11,8	81,2	71,2	70,2	25,0	14,7	21,8	4,5	1,7	2,1
Laurea e oltre	15,2	11,4	64,1	75,9	80,9	24,9	19,8	25,6	20,6	7,6	4,0

Come mostrato nella Tavola R1.1, il metodo di ricerca più utilizzato continua ad essere quello attraverso parenti, amici e conoscenti (82,6 per cento), con un massimo (85,4 per cento) nel Mezzogiorno, una maggiore propensione negli uomini rispetto alle donne (84,4 per cento vs 80,5 per cento), negli stranieri (87,9 per cento) rispetto agli italiani (81,6 per cento), una percentuale più elevata nella fascia di età oltre 50 anni e una tendenza a diminuire al crescere del titolo di studio. Al secondo posto troviamo l'utilizzo dei canali inerenti l'invio del CV (opzione indicata da circa il 65,3 per cento degli intervistati, in lieve calo rispetto al dato del 2019). Segue l'utilizzo di internet (preferito dal 60,8 per cento, che conferma il dato dell'anno precedente).

Più limitato ed in calo rispetto all'indagine del 2019 risulta l'intervento dei Centri per l'impiego, ai quali si affida per la ricerca del lavoro circa il 17,5 per cento degli intervistati, con significative differenze a livello

<sup>62</sup> A tal riguardo si ricorda l'Audizione "Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero", del Presidente dell'ISTAT, luglio 2018.

territoriale: il 25 per cento al Nord, il 13 per cento nel Mezzogiorno. Questo canale è preferito dai maschi, dagli stranieri e dagli interessati con un'età superiore ai 50 anni. Si è ridotto notevolmente il ricorso ai CPI dei laureati rispetto al 2019 (dal 25,5 per cento si è passati al 15,2 per cento). Il calo è sostanzialmente confermato anche per le altre tipologie di titoli.

Si affida alle agenzie di intermediazione sia pubbliche che private diverse dai CPI circa il 9,7 per cento degli interessati, in calo rispetto al 13,2 per cento del 2019, con una percentuale al Nord (20,1 per cento) notevolmente superiore rispetto a quella registrata nel Mezzogiorno (3,4 per cento, quasi 4 punti percentuali in meno rispetto al 2019) e una forte preferenza da parte degli italiani.

Altri canali con un utilizzo significativo risultano quelli relativi al colloquio di lavoro (preferito dal 20,3 per cento) e quelli riguardanti i giornali (sia tramite annunci che rispondendo a inserzioni) impiegati da quasi il 41 per cento degli interessati.

TAVOLA R1.2

DISOCCUPATI E FORZE DI LAVORO POTENZIALI E CONTATTO CON IL CENTRO PUBBLICO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE - ANNO 2020  
(valori assoluti e percentuali)

VALORI ASSOLUTI	Totale			Ha contattato il Cpi nell'ultimo anno					
	Totale	Disoccupati	FLP	Valori assoluti			Incidenza		
				Totale	Disoccupati	FLP	Totale	Disoccupati	FLP
<b>Totale</b>	<b>5.745.088</b>	<b>2.280.551</b>	<b>3.464.537</b>	<b>1.607.800</b>	<b>855.804</b>	<b>751.996</b>	<b>28,0</b>	<b>37,5</b>	<b>21,7</b>
Nord	1.559.111	724.497	834.614	538.075	330.449	207.626	34,5	45,6	24,9
Centro	906.210	416.132	490.078	279.876	161.129	118.747	30,9	38,7	24,2
Mezzogiorno	3.279.767	1.139.923	2.139.844	789.849	364.226	425.623	24,1	32,0	19,9
Maschi	2.691.671	1.195.298	1.496.373	829.249	461.301	367.948	30,8	38,6	24,6
Femmine	3.053.417	1.085.254	1.968.163	778.551	394.503	384.048	25,5	36,4	19,5
15-34 anni	2.377.341	1.034.195	1.343.146	628.176	355.547	272.629	26,4	34,4	20,3
35-49 anni	1.964.129	769.230	1.194.899	586.783	306.630	280.154	29,9	39,9	23,4
50 anni e oltre	1.403.619	477.126	926.492	392.841	193.628	199.213	28,0	40,6	21,5
Italiani	5.003.538	1.938.043	3.065.495	1.392.239	722.233	670.005	27,8	37,3	21,9
Stranieri	741.550	342.508	399.042	215.561	133.571	81.991	29,1	39,0	20,5
Licenza Media	2.649.953	973.307	1.676.647	713.918	353.804	360.115	26,9	36,4	21,5
Diploma	2.419.892	1.002.542	1.417.350	726.948	403.115	323.833	30,0	40,2	22,8
Laurea e oltre	675.242	304.702	370.540	166.933	98.885	68.049	24,7	32,5	18,4

Fonte: Istat, sulle rilevazioni forze lavoro

Nella tavola R1.2 si includono, oltre alle persone in cerca di un'occupazione, anche le forze di lavoro potenziali<sup>63</sup>, evidenziandone, per caratteristiche sociodemografiche, il numero di contatti con il CPI. Nel 2020 si sono rivolti almeno una volta a questo tipo di struttura circa il 30 per cento delle persone disponibili a lavorare: fra queste quasi il 37,5 per cento è composto dai disoccupati in calo rispetto all'anno precedente), mentre il 22 per cento circa riguarda le forze di lavoro potenziali.

Fra i disoccupati la quota maggiore di coloro che si sono rivolti ai CPI si riscontra nel Nord (45,6 per cento), negli uomini (38,6 per cento) e negli stranieri (39 per cento rispetto al 37,3 per cento di italiani), negli ultracinquantenni (40,6 per cento) e nei diplomati (40,2 per cento rispetto al 32,5 di laureati). I dati confermano sostanzialmente la rilevazione del 2019, eccetto che per la nazionalità degli utenti che si sono rivolti ai CPI, registrando un sorpasso degli stranieri rispetto agli italiani.

<sup>63</sup> Si tratta di una definizione introdotta dall'Eurostat nel 2011 che, come indicato dall'ISTAT, comprende gli individui che non cercano attivamente un lavoro ma sono disponibili a lavorare e delle persone che cercano un lavoro ma non sono subito disponibili.

GRAFICO R.1.1

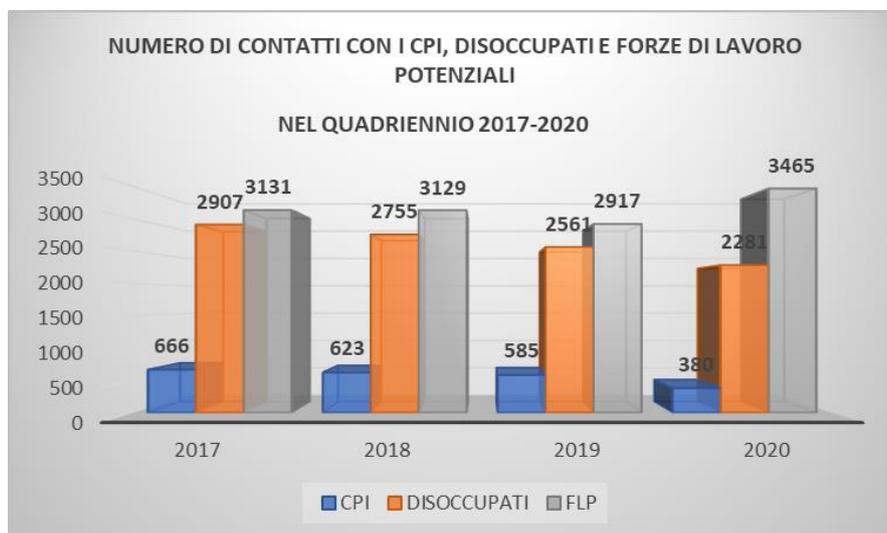
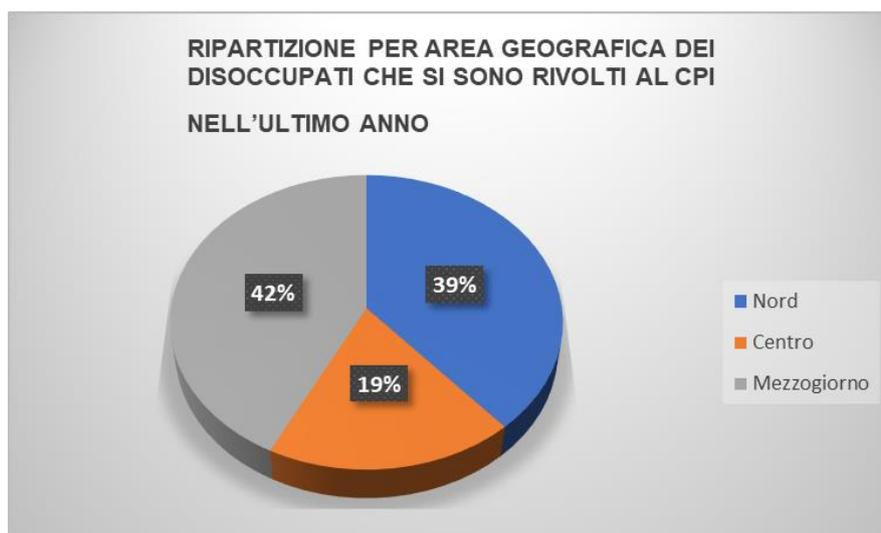


GRAFICO R.1.2



Per quanto riguarda le forze di lavoro potenziali i maggiori contatti si riscontrano nelle medesime categorie viste per i disoccupati (eccetto che per le fasce di età in cui gli ultracinquantenni cedono il posto alla classe dei “35-49” anni), con valori al di sotto della media nazionale per le donne (circa il 20 per cento), per il Mezzogiorno (circa il 20 per cento) e per i laureati (18,4 per cento), percentuali comunque in aumento rispetto al 2019 di circa 3 punti.

Confrontando i dati assoluti nei tre anni (grafico R.1.1) si rileva la riduzione del numero dei disoccupati (diminuiti del 21 per cento rispetto al 2017) e l’aumento delle forze di lavoro potenziali (+11 per cento circa), e la consistente diminuzione dei contatti con i Centri per l’impiego, scesi rispetto a tre anni prima di 43 punti percentuali.

Nella successiva tavola R.1.3 l’analisi riguarda i motivi più frequenti per i quali le persone in cerca di lavoro si sono rivolte ai CPI. Dalla stessa emerge, in coerenza con i precedenti anni, come la ragione principale sia stata quella di “rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro” (52 per cento, dato che conferma il 2019 e mentre si riduce di 2 rispetto al 2018), a cui fa seguito il “verificare l’esistenza di opportunità di lavoro” (per il 34,5 per cento degli interessati, 6 punti in meno rispetto all’indagine dell’anno precedente). Si sono rivolti ai Centri per l’impiego per consulenza od orientamento circa l’8 per cento degli individui (7 per cento

di disoccupati e 9 per cento per le forze di lavoro potenziali), in maggior proporzione al Nord, fra le donne, gli stranieri e i diplomati. Si tratta di una motivazione con un andamento in crescita rispetto al 2019 (+2 per cento), che riprende il trend del 2018 (interrotto nel 2019, in cui si era registrato un calo), quando era aumentata di quasi tre punti rispetto all'anno precedente.

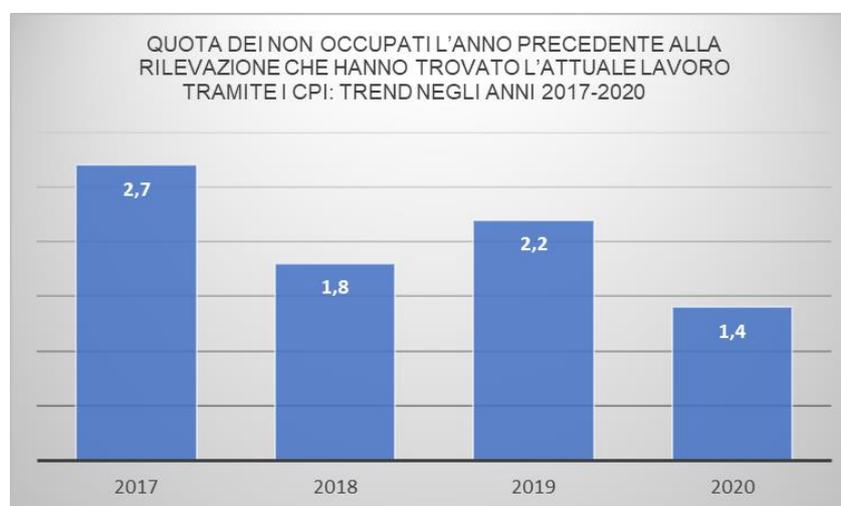
TAVOLA R1.3

MOTIVI PER CUI SI È RIVOLTO AL CENTRO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE  
ANNO 2020

	Totale	Condizione occupazionale		Ripartizione geografica			Sesso		Classe di età			Cittadinanza		Titolo di studio		
		Disoccupati	Forze di lavoro potenziali	Nord	Centro	Mezzo-giorno	Maschio	Femmina	15-34 anni	35-49 anni	50 anni e oltre	Italiano	Straniero	Licenza media	Diploma	Laurea e oltre
Verificare esistenza opportunità lavoro	34,5	38,5	29,8	39,2	38,5	29,8	33,8	35,2	35,1	34,1	34,1	33,4	41,4	34,0	35,5	32,1
Rinnovare dichiarazione disponibilità lavoro	52,0	48,7	55,8	44,9	50,8	57,3	51,6	52,5	45,5	55,2	57,7	53,0	46,0	53,6	50,6	51,3
Primo contatto per informazioni e/o aggiornare cartella personale	5,2	5,4	5,0	8,0	3,4	4,0	5,2	5,2	8,2	3,6	2,9	5,1	5,9	4,8	5,3	6,5
Consulenza o orientamento	7,9	6,9	9,0	8,2	9,0	7,4	7,0	8,9	7,6	7,9	8,4	7,8	8,4	7,7	8,3	7,2
Prima volta dichiarazione disponibilità lavoro	10,4	11,5	9,1	14,8	9,3	7,8	10,2	10,5	13,5	8,2	8,7	9,5	16,2	9,0	11,6	10,9
Ricevuto offerta di lavoro	0,4	0,5	0,4	0,7	0,1	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Ricevuto offerta altro corso di formazione	0,4	0,4	0,5	0,8	0,4	0,1	0,4	0,5	0,4	0,6	0,1	0,5	0,1	0,3	0,4	0,8
Ricevuto offerta corso formazione regionale	0,3	0,4	0,3	0,7	0,0	0,2	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,2	0,3	0,4	0,4
Ricevuto offerta tirocinio	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,4	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,2	1,0
Sottoscrizione il Patto di Servizio	7,1	7,4	6,7	7,5	5,2	7,5	7,1	7,0	6,1	7,9	7,4	7,1	7,3	7,1	7,1	7,1
Ricevuto proposta partecipazione selezione	0,5	0,6	0,5	0,9	0,1	0,4	0,6	0,5	0,3	0,7	0,5	0,6	0,4	0,7	0,5	0,2

Fonte: Istat, rilevazione sulle forze di lavoro

GRAFICO R1.3



Nel 2020 il metodo di ricerca più utilizzato per trovare l'attuale lavoro da parte di coloro che nell'anno precedente risultavano non occupati, rimane quello del contatto con amici, parenti e conoscenti (36 per cento, in calo rispetto al 40,6 per cento del 2019), con una quota del 39,2 per cento al Centro, in calo rispetto al 43 per cento del 2019 (un calo ben maggiore si è registrato per il Mezzogiorno, pari a circa 5 punti percentuali) (Tavola R1.4). Non si riscontrano particolari differenze tra uomini e donne. La preferenza verso tale metodo cresce all'aumentare delle fasce di età e si riscontrano differenze di circa 4 punti percentuali per quanto riguarda la nazionalità. Per quest'ultima categoria si è assistito ad un calo considerevole nell'utilizzo di questo canale da parte degli stranieri (dal 54,3 per cento del 2019 al 40,8 del 2020). Rimane il metodo di ricerca preferito da chi possiede un titolo di studio inferiore o uguale alla licenza media (quasi il 47,6 per

cento), con una percentuale invece molto bassa (18,5 per cento) per i laureati. Come seconda opzione, il 21 per cento circa degli interessati si rivolge direttamente al datore di lavoro (era del 19 per cento l'anno precedente), con valori sopra la media nazionale nel Mezzogiorno e per le donne rispetto agli uomini. Il ricorso ai Centri per l'impiego è stato considerato efficace solo dal 1,4 degli interessati, un punto in meno rispetto al 2019, un dato che ne attesta il ruolo marginale nell'azione di collocamento nel mondo del lavoro. Risulta in aumento il contatto diretto del datore di lavoro (20,9 per cento rispetto al 19 per cento del 2019), mentre cala di mezzo punto percentuale il ricorso alle agenzie di intermediazione diverse dai Centri per l'impiego, aumentata invece di un punto percentuale nel 2019 rispetto al 2018. Si conferma invece che si tratta di una tipologia di azione maggiormente utilizzata nel Nord (10 per cento), dai più giovani o dagli ultracinquantenni, dagli stranieri e da chi possiede un titolo di studio fino al diploma.

TAVOLA R1.4

AZIONE PIÙ UTILE PER TROVARE L'ATTUALE LAVORO DEI NON OCCUPATI L'ANNO PRECEDENTE  
PER CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE - ANNO 2020  
(valori percentuali)

	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia intermediazione diversa da CPI	Parenti e/o amici	Rivolto a datore di lavoro	Contattato direttamente dal datore di lavoro	Annunci sul giornale, internet, bacheche	Concorso pubblico	Segnalazione e di una scuola, università, centri di formazione	Esperienze (stage, tirocini) stessa impresa dove lavora	Inizio attività autonoma	Altra azione / Non sa	Totale
<b>Totale</b>	<b>1,4</b>	<b>6,0</b>	<b>36,2</b>	<b>20,9</b>	<b>7,2</b>	<b>5,0</b>	<b>7,1</b>	<b>2,2</b>	<b>5,3</b>	<b>8,0</b>	<b>0,9</b>	<b>100</b>
Nord	1,3	9,4	33,0	18,3	7,0	6,8	7,0	3,0	5,3	8,3	0,7	100
Centro	1,1	5,0	39,2	21,4	5,7	4,7	7,1	2,0	5,0	7,6	1,2	100
Mezzogiorno	1,7	2,1	38,4	23,9	8,3	2,9	7,2	1,3	5,5	7,8	1,0	100
Maschi	1,5	5,9	36,7	21,0	6,9	4,3	6,2	2,1	5,1	9,5	0,8	100
Femmine	1,2	6,1	35,6	20,8	7,5	5,8	8,0	2,3	5,5	6,3	1,0	100
15-34 anni	1,1	6,6	33,9	23,9	6,8	6,4	5,5	3,6	5,7	6,0	0,5	100
35-49 anni	1,4	5,6	38,0	18,6	7,7	4,7	9,4	0,6	4,6	8,1	1,3	100
50 e oltre	2,3	4,5	40,0	15,7	7,3	1,3	8,1	0,4	5,1	13,8	1,4	100
Italiani	1,4	5,7	35,4	20,8	7,5	5,5	6,1	2,4	5,5	8,7	1,0	100
Stranieri	1,3	7,5	40,8	21,4	5,0	2,1	13,2	0,9	4,1	3,8	0,0	100
Licenza media	1,6	4,9	47,6	19,2	7,0	1,9	4,9	0,5	4,9	7,0	0,6	100
Diploma	1,6	7,5	36,5	21,5	6,1	5,6	5,8	1,8	5,1	7,6	0,9	100
Laurea e oltre	0,5	4,3	18,5	22,2	9,7	8,5	13,1	5,5	6,2	10,3	1,2	100

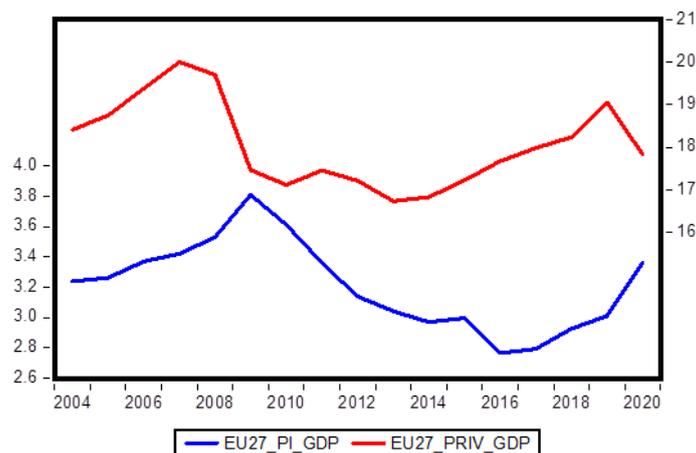
Fonte: Istat, rilevazione sulle forze di lavoro

## Riquadro 2 - Investimenti pubblici e privati nell'Unione europea: correlazioni e nessi di causalità

Il PNRR presenta una valutazione dell'impatto macroeconomico dell'NGEU basata sull'utilizzo del modello econometrico QUEST sviluppato presso la Commissione europea. Secondo le indicazioni fornite, a fine periodo (2026) si dovrebbe determinare una crescita del Pil reale rispetto ad uno scenario senza gli interventi del Piano (*baseline*), pari al 3 per cento. Nel Documento si sottolinea come il modello utilizzato sia in grado di prendere in conto tanto gli effetti sulla domanda (aumento del reddito disponibile, ecc) quanto quelli sull'offerta (crescita della produttività, effetti complessivi delle riforme sull'efficienza del sistema produttivo, ecc). Si rimarca altresì come il modello ipotizzi una relazione di complementarità tra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione e un elevato livello qualitativo degli investimenti realizzati, la cui spesa aggiuntiva rispetto alla *baseline* viene valutata nel 70 per cento di quella complessivamente considerata (fondi dell'RRF e fondi del React-EU, sempre al netto di quanto già incorporato nello scenario di base, post NadeF 2020). Il tema dell'interconnessione tra scelte di investimento dei settori privato e pubblico è di rilievo. Particolarmente importante appare l'ipotesi sulla qualità della spesa, e ciò soprattutto per alcuni Paesi. Al riguardo, nelle analisi condotte dal Fondo monetario negli ultimi anni, è stata ripetutamente sottolineata la circostanza secondo la quale, in Italia, la qualità dei progetti infrastrutturali, piuttosto bassa relativamente agli standard, potrebbe abbassare i tradizionali elevati moltiplicatori associati alle spese per investimenti pubblici.

GRAFICO R2.1

INVESTIMENTI PUBBLICI E PRIVATI (IN QUOTA % DI PIL) NELL'UNIONE EUROPEA A 27



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ameco (*Autumn forecast 2020*)

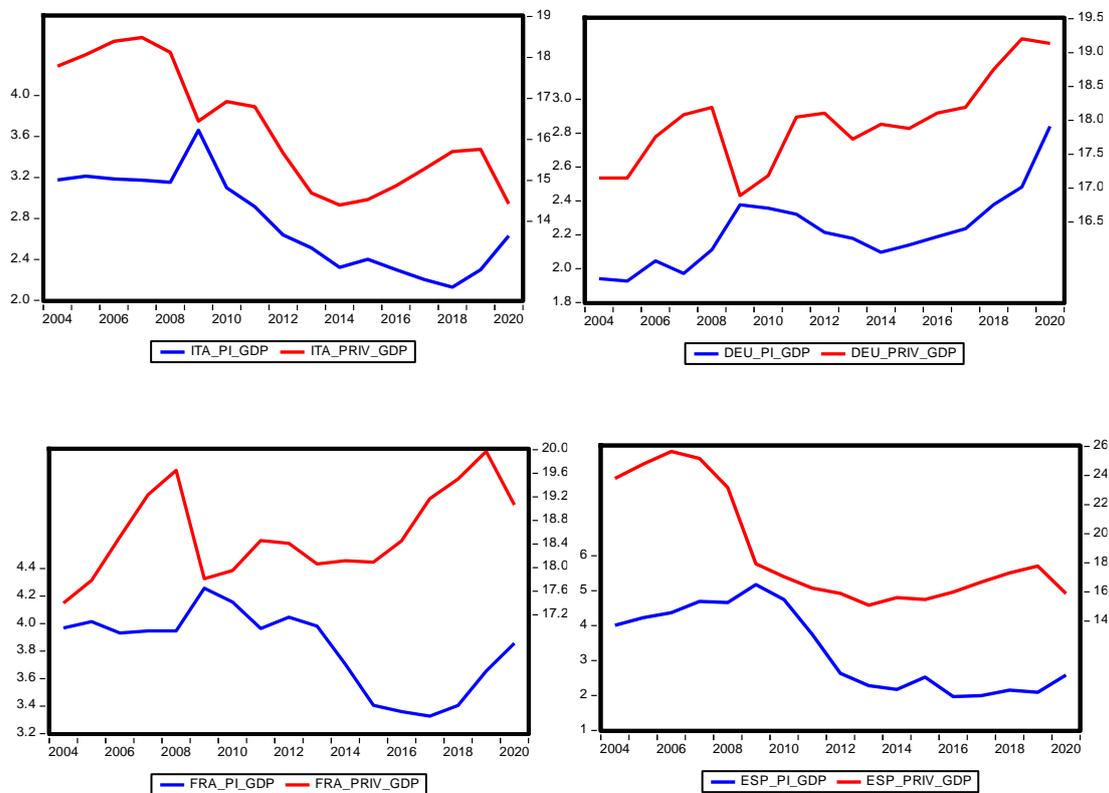
Dai dati della Commissione europea (*Autumn forecast 2020*) si evince che tra il 2004 ed il 2020 (secondo le valutazioni effettuate lo scorso novembre) nell'Unione europea a 27 l'andamento tra investimenti pubblici e privati (in quota di Pil<sup>64</sup>) è stato quello rappresentato nel Grafico 1. Vi si osserva, che la crisi da pandemia ha interrotto una discreta fase di recupero nella formazione del capitale fisso privato e che i bilanci pubblici sono intervenuti per contrastarla accrescendo in misura importante gli investimenti delle pubbliche amministrazioni in quota di prodotto, prevedibilmente, secondo la Commissione, da poco sotto il 3 per cento a circa il 3,3 per cento nel 2020.

L'andamento in quattro dei principali paesi dell'Unione viene rappresentato nel Grafico 2. Si conferma, pur con differenziazioni, la tendenza appena commentata per l'insieme dei paesi dell'Unione. Nel caso dell'Italia ben si evidenzia anche, rispetto a Germania e Francia, il livello significativamente inferiore sia degli investimenti privati che pubblici. Lo scarto è per gli investimenti privati di 5 punti (14,5 contro 19,2 per cento del Pil) rispetto alla Germania e di poco meno rispetto alla Francia; nel caso degli investimenti pubblici risulta di 2 decimi nel caso della Germania e di circa un punto nel caso della Francia.

<sup>64</sup> Nel prosieguo dell'analisi gli investimenti pubblici e privati in rapporto al Pil vengono indicati con *pi\_gdp* e *priv\_gdp* rispettivamente. Inoltre, il prefisso EU27 individua l'Europa a 27, ITA l'Italia, DEU la Germania, FRA la Francia ed ESP la Spagna.

GRAFICO R2.2

INVESTIMENTI PUBBLICI E PRIVATI (IN QUOTA % DI PIL) IN ITALIA, GERMANIA, FRANCIA E SPAGNA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ameco (Autumn forecast 2020)

La tavola R2.1 presenta i coefficienti di correlazione semplice tra le due variabili, rispettivamente relativi al periodo 1960-2020<sup>65</sup> e ai più recenti ultimi 17 anni (per i quali sono disponibili i dati di tutti i paesi considerati (panel bilanciato)).

Vi si osserva che il coefficiente di correlazione più elevato si riscontra in Italia, tanto con riferimento all'arco temporale più lungo (75 per cento) quanto a quello più ristretto (77 per cento). Seguono, con valori decrescenti Spagna (rispettivamente 62 e 67 per cento) e Germania (61 e 58 per cento). Nel caso della Spagna si evidenzia una correlazione di segno negativo, a significare potenziale "sostituibilità" piuttosto che "complementarietà" tra spesa per investimenti pubblici e spesa per investimenti privati (in quota di prodotto).

<sup>65</sup> I dati Ameco sono disponibili per l'intero periodo solo per la Francia. Quelli di Italia e Spagna si riferiscono al periodo 1970-2020, mentre quelli per la Germania partono dal 1991. La serie storica continua (senza interruzioni) per EU-27 inizia dal 2004

TAVOLA R2.1

INVESTIMENTI PUBBLICI E PRIVATI IN ITALIA, GERMANIA, FRANCIA E SPAGNA:  
COEFFICIENTI DI CORRELAZIONE

PERIODO 1960-2020

	EU27_PI_GDP	EU27_PRIV_GDP	ITA_PI_GDP	ITA_PRIV_GDP	DEU_PI_GDP	DEU_PRIV_GDP	FRA_PI_GDP	FRA_PRIV_GDP	ESP_PI_GDP	ESP_PRIV_GDP
EU27_PI_GDP	1.00									
EU27_PRIV_GDP	0.21	1.00								
ITA_PI_GDP	0.88	0.33	1.00							
ITA_PRIV_GDP	0.59	0.73	0.75	1.00						
DEU_PI_GDP	0.11	-0.22	-0.29	-0.40	1.00					
DEU_PRIV_GDP	-0.20	0.19	-0.39	-0.10	0.61	1.00				
FRA_PI_GDP	0.82	0.03	0.73	0.51	0.12	-0.03	1.00			
FRA_PRIV_GDP	-0.11	0.19	-0.14	-0.10	-0.18	-0.52	-0.39	1.00		
ESP_PI_GDP	0.88	0.41	0.90	0.83	-0.14	-0.08	0.75	-0.34	1.00	
ESP_PRIV_GDP	0.38	0.82	0.64	0.89	-0.56	-0.20	0.27	0.05	0.62	1.00

PERIODO 2004-2020

	EU27_PI_GDP	EU27_PRIV_GDP	ITA_PI_GDP	ITA_PRIV_GDP	DEU_PI_GDP	DEU_PRIV_GDP	FRA_PI_GDP	FRA_PRIV_GDP	ESP_PI_GDP	ESP_PRIV_GDP
EU27_PI_GDP	1.00									
EU27_PRIV_GDP	0.22	1.00								
ITA_PI_GDP	0.90	0.33	1.00							
ITA_PRIV_GDP	0.59	0.73	0.77	1.00						
DEU_PI_GDP	0.08	-0.28	-0.28	-0.52	1.00					
DEU_PRIV_GDP	-0.44	0.20	-0.66	-0.40	0.58	1.00				
FRA_PI_GDP	0.85	0.04	0.83	0.53	-0.07	-0.53	1.00			
FRA_PRIV_GDP	-0.20	0.53	-0.39	-0.02	0.38	0.84	-0.40	1.00		
ESP_PI_GDP	0.90	0.41	0.96	0.83	-0.30	-0.62	0.76	-0.27	1.00	
ESP_PRIV_GDP	0.40	0.84	0.64	0.91	-0.60	-0.30	0.34	0.01	0.67	1.00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ameco (Autumn forecast 2020)

TAVOLA R2.2

INVESTIMENTI PUBBLICI E PRIVATI NELL'UNIONE EUROPEA A 27:  
TEST DI CAUSALITÀ (GRANGER TEST)

## Pairwise Granger Causality Tests

Date: 01/26/21 Time: 07:43

Sample: 1960 2020

Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
PRIV_GDP does not Granger Cause PI_GDP	1018	7.45039	0.0006
PI_GDP does not Granger Cause PRIV_GDP		3.31778	0.0366

## Pairwise Granger Causality Tests

Date: 01/26/21 Time: 07:46

Sample: 2004 2020

Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
PRIV_GDP does not Granger Cause PI_GDP	457	7.37997	0.0007
PI_GDP does not Granger Cause PRIV_GDP		5.03329	0.0069

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ameco (Autumn forecast 2020)

La correlazione di segno positivo che si evidenzia in linea generale, nulla dice, naturalmente, circa il nesso di causalità e cioè se sono gli investimenti pubblici che “causano” quelli privati o, eventualmente, il contrario. Al fine di trarre indicazioni sulla direzione del rapporto è stata condotta su un panel di 27 paesi relativamente ai due periodi di tempo indicati, un’analisi di “causalità di Granger”<sup>66</sup>. I risultati vengono presentati nella tavola R2.2, prima con riferimento al campione ampio (non bilanciato) e poi a quello ristretto (bilanciato).

<sup>66</sup> Sono stati preliminarmente effettuati i test di verifica della stazionarietà delle serie storiche utilizzate.

L'analisi, evidenziando coefficienti della F-statistic statisticamente significativi per entrambe le relazioni<sup>67</sup>, mostra che sia nell'arco temporale più lungo che in quello più breve non si è evidenziato un nesso di causalità unidirezionale ma la relazione è stata, almeno sul piano statistico, di reciproca influenza. Il medesimo esercizio, condotto per i quattro paesi singolarmente considerati (e dunque con una numerosità di osservazioni relativamente limitata), suggerisce che si è riscontrato un nesso di causalità “dagli investimenti pubblici a quelli privati” (quindi le spese per investimenti pubblici hanno stimolato gli investimenti privati) nel caso di Italia, Francia e Spagna (particolarmente forte nel caso italiano). Per quanto riguarda invece la Germania circa la direzione del nesso di causalità non si riscontrano indicazioni statisticamente significative.

---

<sup>67</sup> Si ricorda che il test di Granger viene realizzato stimando due regressioni. Nel caso specifico, e relativamente per esempio all'Italia:

(1)  $ITA\_PI\_GD Pt = a + b * ITA\_PI\_GD Pt - 1 + c * ITA\_PI\_GD Pt - 2 + d * ITA\_PRIV\_GD Pt - 1 + e * ITA\_PRIV\_GD Pt - 2 + ut$

(2)  $ITA\_PRIV\_GD Pt = a + b * ITA\_PRIV\_GD Pt - 1 + c * ITA\_PRIV\_GD Pt - 2 + d * ITA\_PI\_GD Pt - 1 + e * ITA\_PI\_GD Pt - 2 + ut$

dove  $t = 1960 \dots \dots \dots 2020$ ;

Ipotesi nulla:  $d = e = 0$

## Appendice 1 - L'attuazione dei piani di rilancio e resilienza in Germania, Francia e Spagna

### 1. Piano tedesco

Il piano di ripresa e resilienza approvato a dicembre 2020 dalla Germania traduce le priorità politiche in misure utili ad affrontare sia le sfide in ambito nazionale sia quelle identificate dal NGEU a livello europeo. Tale bozza di piano, nel quale devono essere ancora individuati gli obiettivi specifici e i *milestones* delle singole misure, costituisce il documento base di confronto con le istituzioni europee, al fine di pervenire all'approvazione definitiva del documento nel contesto del PNR di aprile 2021 e alla successiva sottoposizione dello stesso al giudizio della Commissione UE. Secondo le stime della *Recovery facility* a valori 2018, la Germania sarebbe destinataria di 23,6 mld di sussidi di cui 15,2 mld (70 per cento) da impegnarsi nel biennio 2021-2022 e i restanti 8,4 mld nel 2023. A valori correnti, l'ammontare dei sussidi sale a 25,5 mld, di cui 16,3 mld nel 2021-2022 e i restanti 9,2 mld nel 2023. Il piano fa seguito all'importante pacchetto di stimoli all'economia approvato a giugno 2020, del volume di 180 mld sui bilanci 2020 e 2021. Le risorse previste nel piano rappresentano circa lo 0,9 per cento del Pil tedesco del 2019.

Nella sua composizione, il piano destina il 40 per cento della spesa alle azioni climatiche e il 40 per cento alla transizione digitale, nel rispetto quindi dei limiti minimi indicati dall'UE. Di seguito viene riportata l'allocazione delle risorse tra le sei aree di *policy* e le relative 9 componenti:

1. Strategia per le politiche climatiche e di transizione energetica	1.1 Decarbonizzazione attraverso fonti rinnovabili, in particolare idrogeno	3.259.288	11%
	1.2 Mobilità sostenibile	6.612.000	23%
	1.3 Rinnovazione immobiliare sostenibile	2.627.000	9%
	<b>Totale</b>	<b>12.498.288</b>	<b>43%</b>
2. Digitalizzazione dell'economia e delle infrastrutture	2.1. I dati come materia prima del futuro	2.824.400	10%
	2.2. Digitalizzazione dell'economia	3.138.500	11%
	<b>Totale</b>	<b>5.962.900</b>	<b>20%</b>
3. Digitalizzazione della formazione	3.1. Digitalizzazione della formazione	1.435.000	5%
4. Rafforzamento dell'inclusione sociale	4.1. Rafforzamento dell'inclusione sociale	1.384.300	5%
5. Rafforzamento di un sistema sanitario resiliente alla pandemia	5.1 Rafforzamento di un sistema sanitario resiliente alla pandemia	4.563.920	16%
6. Ammodernamento della PA e riduzione barriere agli investimenti	6.1. Ammodernamento della PA	3.474.974	12%
<b>Totale</b>		<b>29.319.382</b>	<b>100</b>

Nella costruzione del Piano il Governo dichiara di aver dato attuazione alle raccomandazioni del Consiglio europeo per il 2019 e 2020, in particolare in materia di incremento degli investimenti privati e pubblici, nonché sul fronte di rimuovere i disincentivi all'incremento delle ore lavorate.

Nel piano sono descritte le singole misure attuative delle nove componenti. Per ciascuna è indicata l'area di riferimento (cambiamento climatico, digitalizzazione o riforma strutturale), nonché la *flagship* di appartenenza nel NGEU. Particolare accento viene posto sulla partecipazione agli IPCEI (importanti progetti di comune interesse europeo), sia sull'idrogeno sia sulla microelettronica.

Per quanto concerne l'obiettivo di digitalizzazione dell'economia, ampia enfasi viene posta sull'utilizzo e la custodia dei dati. Inoltre, al fine di accrescere le competenze in materia di dati nella società, il Governo federale si impegna a finanziare la creazione di una "cassetta degli attrezzi" per varie aree di applicazione (imprese e società civile). Tale strumento sarà sviluppato centralmente e reso disponibile gratuitamente. Si tratta di un'iniziativa al servizio, in particolare, delle piccole e medie imprese che non hanno sufficienti risorse per effettuare investimenti diretti nello sviluppo di competenze in tale campo. Un intervento simile di sensibilizzazione e educazione nel settore dei dati sarà sviluppato anche per gli studenti.

Sul fronte della pubblica amministrazione, il piano mira a sviluppare il progetto dell'identità digitale a livello europeo, a promuovere l'*online access act* teso a digitalizzare, entro il 2022, circa 575 servizi amministrativi, nonché ad attuare la modernizzazione dei registri pubblici. A tale area di *policy* attengono anche le misure tese ad accrescere gli investimenti, nel solco delle iniziative "*Partnerschaft Deutschland*" (per il sostegno ai progetti di investimento delle autorità territoriali) e "*Programme for an efficient PA that benefits citizens and business*" del dicembre 2020, nonché dell'*Investment acceleration Act* del novembre 2020, teso a ridurre i *red tape* per le imprese.

Quanto alla *governance*, al Ministro delle finanze viene attribuito il ruolo di coordinamento nell'attuazione del piano e dei relativi fondi, assumendo la figura di interlocutore unico con le istituzioni europee. Il processo è inoltre coordinato insieme alla Cancelleria e ai ministeri responsabili per i singoli progetti, nonché con il Parlamento. Semestralmente è previsto un report sullo stato di attuazione del piano, in connessione con l'approvazione del budget e con quella del PNR. Per i progetti che coinvolgono i livelli territoriali di governo, si rende imperativo uno stretto coordinamento tecnico con i Lander. I Ministri delle finanze, del lavoro, dell'economia, la Cancelleria, insieme alla Banca centrale, dialogano sui temi di rilevanza nazionale di politica economica e fiscale, nonché discutono sul trend della produttività con il *Productivity Board*.

## 2. Piano francese

Il Piano di rilancio francese "*France Relance*" assume le dimensioni di 100 miliardi; esso rappresenta circa il 4,1 per cento del Pil francese nel 2019. Si articola su tre priorità:

- 1) la transizione ecologica con una dotazione di 30 miliardi;
- 2) la competitività del sistema produttivo con una dotazione di 34 miliardi;
- 3) le politiche di coesione con una dotazione di 36 miliardi.

Di seguito sono riepilogati i principali interventi divisi per priorità.

PIANO FRANCE RELANCE (IN MILIARDI)

<b>Transizione ecologica</b>	<b>30</b>	<b>Competitività</b>	<b>34</b>	<b>Coesione</b>	<b>36</b>
<i>Rinnovazione energetica</i>	6,7	<i>Fiscalità d'impresa</i>	20,0	<i>Tutela del lavoro</i>	7,6
<i>Biodiversità, lotta all'occupazione del suolo</i>	1,3	<i>Finanziamento delle imprese</i>	3,0	<i>Politiche per i giovani</i>	6,8
<i>Decarbonizzazione dell'industria</i>	1,2	<i>Sovranità tecnologica e resilienza</i>	6,9	<i>Tutela portatori handicap</i>	0,1
<i>Economia circolare e di prossimità</i>	0,5	<i>Piano di sostegno all'export</i>	0,2	<i>Formazione professionale</i>	1,9
<i>Transizione agricola</i>	1,2	<i>Digitalizzazione</i>	1,9	<i>Ricerca</i>	3,0
<i>Tutela del mare</i>	0,3	<i>Cultura</i>	1,6	<i>Sicurezza sanitaria</i>	6,0
<i>Infrastrutture e mobilità verdi</i>	8,6	<i>Commesse militari</i>	0,8	<i>Cooperazione sanitaria</i>	0,1
<i>Tecnologie verdi</i>	8,2			<i>Coesione territoriale</i>	9,5
<i>Bpifrance</i>	2,5			<i>Sostegno al precariato</i>	0,8
				<b>Totale del piano</b>	<b>100</b>

La *governance* del piano prevede un Consiglio di monitoraggio presieduto dal Primo Ministro, con funzione di verifica dello stato di avanzamento. Al Consiglio è prevista altresì la partecipazione di rappresentanti del Parlamento, delle parti sociali, delle collettività locali, del terzo settore e della società civile, nonché di esperti economisti e rappresentanti dei servizi pubblici. A ciò si aggiunge un Comitato di pilotaggio del rilancio, presieduto dal Ministro dell'economia, che si riunisce settimanalmente per monitorare l'attuazione delle singole misure e l'utilizzo degli stanziamenti secondo il calendario definito. Infine, è previsto un Consiglio interministeriale, presieduto dal Primo Ministro, con la partecipazione del Ministro dell'economia e dei Ministri dei dicasteri interessati dalle singole misure, le cui riunioni sono fissate con cadenza almeno semestrale, per definire l'eventuale riallocazione degli stanziamenti. A livello locale, sono previsti Comitati di monitoraggio regionali (composti dai rappresentanti delle amministrazioni statali, delle collettività locali e delle parti sociali) con il compito di seguire l'avanzamento dei progetti realizzati sul territorio, evidenziando e superando eventuali problemi o blocchi. Per fini di trasparenza, un riepilogo dei progetti territoriali e dei corrispondenti indicatori di monitoraggio dello stato di avanzamento sarà reso pubblico. Sempre nella prospettiva della *disclosure* e del controllo democratico della spesa, il Primo ministro si è impegnato a riferire al Parlamento in merito all'esecuzione del piano con cadenza bimestrale.

Sotto il profilo della gestione contabile, l'attuazione del piano verrà canalizzata in un'unica missione di bilancio (denominata "Rilancio") per due anni (2021-2022), affidata al Ministero dell'economia. La *ratio* di questa scelta è quella di dare separata evidenziazione alle spese legate al piano di rilancio, scindendole dalle spese ordinarie dei ministeri e preservando così la natura temporanea delle misure eccezionali. Al fine di garantire la rapidità di spesa verrà definita una tempistica precisa per l'assunzione degli impegni sugli stanziamenti. In caso di ritardi nell'attuazione o di inefficacia delle misure, il Governo avrà la facoltà di riallocare le risorse su altre linee di intervento. L'attuazione del piano sarà supportata dall'adozione di misure regolamentari e legislative di semplificazione.

Con specifico riferimento alla priorità "Competitività" le misure di carattere fiscale proposte consistono, sostanzialmente, nella revisione al ribasso delle imposte sulla produzione, con un impatto complessivo, in termini di riduzione del carico fiscale, stimato in 10 miliardi annui.

Quanto al rafforzamento patrimoniale delle micro, piccole e medie imprese, gli interventi proposti mirano a mobilitare i capitali degli investitori istituzionali, attraverso il sostegno statale. Due importanti misure perseguiranno tale finalità. In primo luogo, è prevista la creazione di un'etichetta "Relance" per identificare gli investimenti finanziari più idonei a generare una ripresa durevole dell'economia, orientando il risparmio paziente verso forme di investimento a lungo termine nelle imprese di minori dimensioni, tese ad accrescerne i fondi propri, anche attraverso la sottoscrizione di obbligazioni convertibili. A titolo di incentivo, sugli investimenti dei fondi contrassegnati dall'etichetta "Relance" verrà rilasciata una garanzia pubblica da parte di Bpifrance (per un valore complessivo massimo garantito di 1 miliardo nell'intero periodo), per ridurre il rischio di perdite a carico dell'investitore.

In secondo luogo, si procederà ad avviare iniziative nella direzione di incrementare il flusso di finanziamenti bancari alle imprese di minori dimensioni, sostenendone la capacità di investimento. Ciò avverrà attraverso la possibilità per le banche di sottoscrivere "prestiti partecipativi" (ossia prestiti subordinati a lungo termine assimilati a forme di quasi-equity), che costituiranno occasione di ripatrimonializzazione, senza intaccare la governance societaria dell'impresa. L'erogazione di queste risorse da parte delle banche verrà rifinanziata attraverso le risorse dei gestori professionali, quali assicurazioni e gestori di risparmio collettivo. In tal modo, ci si attende un rafforzamento patrimoniale delle imprese nel *range* di 10-20 miliardi. In terzo luogo, quale misura di carattere settoriale, per le imprese del campo industriale sono previsti contributi agli investimenti nelle tecnologie del futuro, sostitutivi del meccanismo del superammortamento fiscale.

Al percorso di digitalizzazione delle imprese sono dedicate tre linee di intervento, per complessivi 400 milioni fino al 2022, integralmente finanziati da risorse europee. Una prima iniziativa consiste nell'attività di sensibilizzazione e accompagnamento delle micro, piccole e medie imprese nella transizione digitale, attraverso lo strumento France Num. Trattasi di una piattaforma in linea che consente alle imprese di ottenere raccomandazioni sulla base delle specifiche esigenze e priorità, ricevere servizi consulenziali, ricercare gli strumenti di finanziamento disponibili, descrivere modelli di transizione digitale di successo. Un secondo dispositivo di monitoraggio e accompagnamento rivolto alle piccole e medie imprese, nonché alle *mid cap*, che abbiano già acquisito un primo livello di maturità digitale e che intendano approcciare il mondo dell'intelligenza artificiale, al fine di modernizzare il proprio processo produttivo, attraverso lo strumento IA Booster.

Un pacchetto di interventi è poi finalizzato al sostegno all'*export*, con una dotazione di circa 247 milioni nel triennio 2020-2022. Un ruolo importante all'interno della priorità in discorso è svolto dalle iniziative a sostegno del settore R&S (circa 302 milioni) e, in particolare, a tutela del personale ivi impiegato, che potrebbe risentire gravemente delle scelte di contenimento dei costi operate dagli imprenditori in tale ambito operativo, non immediatamente produttivo di reddito. In dettaglio, al fine di sostegno dell'occupazione del personale del settore R&S privato viene offerta la possibilità di:

- mettere a disposizione temporaneamente (12-24 mesi) fino a 1000 ricercatori privati nei laboratori pubblici, con presa in carico dell'onere all'80 per cento da parte dello Stato;
- effettuare, da parte di 400 dottori di ricerca, una tesi in partenariato con un laboratorio pubblico.

Inoltre, per garantire l'ingresso nel mercato del lavoro di nuovi ricercatori, è previsto che 600 laureati e 500 studenti post-dottorato vengano accolti in strutture di ricerca pubbliche e messi a disposizione delle imprese.

Ulteriore campo di intervento è quello del sostegno al *reshoring*, in particolare nei settori di approvvigionamento ritenuti strategici (sanità, mezzi di produzione critici, elettronica, telecomunicazioni, agroalimentare), attraverso forme di sostegno agli investimenti, con una dotazione complessiva di 600 milioni fino al 2022. Sono previste, inoltre, forme di sostegno alla rilocalizzazione degli investimenti a livello regionale per circa 400 milioni.

Da ultimo, verrà avviato il quarto ciclo del Programma d’investimento per il futuro che finanzia progetti innovativi, funzionali alla trasformazione del paese, alla crescita sostenibile e al mercato del lavoro in evoluzione. Tale Programma avrà le dimensioni di 20 miliardi su cinque anni, di cui 11 miliardi saranno mobilitati all’interno del piano di rilancio, raddoppiando così l’impatto già previsto per tale orizzonte temporale.

### 3. Piano spagnolo

Il Piano di rilancio spagnolo “*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*” assume le dimensioni di 140 miliardi, di cui circa 72 rappresentati da sovvenzioni provenienti dal Fondo Next Generation EU; esso rappresenta circa l’11,2 per cento del Pil spagnolo nel 2019. Tra i principi alla base del piano vi è quello di collaborazione pubblico-privato, al fine di generare un effetto moltiplicativo sull’ammontare di investimenti attivati. Secondo le stime del piano, grazie a questo effetto indotto, il piano dovrebbe mobilitare circa 500 miliardi per investimenti nel settore privato. In linea con le raccomandazioni degli organismi internazionali e con gli obiettivi dell’Agenda 2030, il piano si articola su dieci politiche, nelle quali sono ripartite le risorse come di seguito specificato:

Agenda Urbana e rurale	16,0%
Infrastrutture ed economia resiliente	12,2%
Transizione energetica giusta e inclusiva	8,9%
Amministrazione per il sec. XXI	5,0%
Modernizzazione del tessuto industriale e PMI	17,1%
Patto per la scienza e l’innovazione. SSN	16,5%
Educazione e formazione	17,6%
Assistenza e politiche del lavoro	5,7%
Impulso all’industria della cultura e dello sport	1,1%
Modernizzazione del sistema fiscale	0,0%

Al fine di garantire la corretta esecuzione del piano, viene delineato un modello di *governance* per la selezione, monitoraggio, valutazione e coordinamento dei diversi progetti. In tal senso, è prevista la creazione di una Commissione ad hoc, presieduta dal Presidente del Governo e partecipata dai Ministri dei Dicasteri più interessati dalle misure attuative del piano. Le attività della Commissione saranno strettamente legate a quelle della Commissione per gli affari economici, al fine di creare sinergie e garantire coerenza tra la formulazione della politica economica e l’attuazione del piano. La Commissione ministeriale sarà altresì coadiuvata da un Comitato tecnico per assicurare supporto operativo e legale. In fase attuativa, verrà creata una Unità di monitoraggio presso la Presidenza del Governo che verifichi, sotto il profilo strategico e politico, l’esecuzione dei progetti, per garantire l’uso effettivo dei fondi europei. Nella prospettiva di assicurare il raccordo tra livelli diversi di governo nella gestione dei fondi, verrà riattivata la Conferenza settoriale dei Fondi Europei, con il coinvolgimento delle comunità autonome. L’attuazione del piano verrà altresì accompagnata dall’adozione di misure legislative che consentano di ridurre gli attuali “colli di bottiglia” e le principali barriere

## **Appendice 2 - Le misure della legge di bilancio 2021-2023 che si raccordano con gli obiettivi del PNRR**

La legge di bilancio per il 2021-2023 ha disposto numerosi interventi che si pongono in linea con il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, e che puntano ad incentivare, tra l'altro, gli investimenti ed in particolare quelli inerenti all'area del Mezzogiorno, il lavoro attraverso forme di decontribuzione, il welfare con la definizione dell'assegno unico universale e di altre forme di aiuti alle famiglie, l'innovazione con incentivi alla ricerca e sviluppo, etc. Una parte rilevante è rappresentata dalla previsione del fondo per la riforma fiscale, finalizzato a ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro, con l'obiettivo di incidere positivamente sui redditi delle famiglie.

Gli interventi nell'ambito del PNRR vengono distinti tra quelli "in essere" e quelli "nuovi".

I primi sono rappresentati dalle misure con effetti a partire dal febbraio 2020 e che attengono ai provvedimenti emergenziali connessi alla pandemia (tra gli altri, i decreti-legge nn. 18, 34 e 104), nella sola parte relativa al sostegno e alla ripresa economica (crediti imposta, politiche di sostegno al *green*, all'inclusione e alla coesione, etc.).

Tutti gli interventi "in essere" sono già scontati nel tendenziale e complessivamente riguardano 65,7 miliardi, nel triennio. La rappresentazione in bilancio della spesa non appare di immediata identificabilità e dovrà essere ulteriormente dettagliata anche ai fini di poterne monitorare l'effettiva evoluzione; a ciò si aggiunga la considerazione che molte misure, in continuità con provvedimenti antecedenti al 2020, proseguono i loro effetti anche negli anni successivi.

Per "nuovi" interventi si intendono, invece, quelli non scontati nei quadri di finanza pubblica, che nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza ammontano a 158,2 miliardi (145,22 ai fini del *Recovery* e 13 sul *React* EU; quest'ultimo si assume destinato al finanziamento di nuovi interventi, in quanto nel Piano non viene specificata l'utilizzo del *React*-EU tra interventi "in essere" o "nuovi").

Con la legge di bilancio per il 2021, oltre ad istituire il Fondo per l'attuazione del *Next generation EU* (l'articolo 1, comma 1037, prevede per il triennio una spesa in conto capitale con un impatto in termini di solo saldo netto da finanziare pari a 117,6 miliardi), si pongono i primi tasselli di quello che sarà l'utilizzo delle risorse del Piano: da un lato, con la individuazione di misure, per il momento riportate solo per memoria, il cui finanziamento è a valere sulle stesse disponibilità del Fondo e, dall'altro, con l'attivazione di interventi per la cui copertura si ricorre, almeno in parte, a risorse del Piano, ulteriori rispetto a quelle destinate al Fondo.

Nella tavola che segue si sono ricostruiti i due aggregati. Nelle prime colonne, gli importi previsti sono quelli annotati "per memoria", classificati per essere raccordati con l'aggregato più ampio del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza rappresentato dalle Missioni.

Poco meno del 65 per cento delle finalità individuate riguarda la missione "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" ed in particolare le misure previste maggiormente rappresentative vanno a finanziare il complesso sistema dei crediti di imposta in vari settori; appare confermata la modalità di incentivo alla competitività attraverso strumenti agevolativi volti agli investimenti in beni strumentali nuovi e in *software*, alla ricerca e sviluppo rappresentando di fatto una prosecuzione di quanto già avviato nelle precedenti manovre.

La quasi totalità delle risorse destinate alla suddetta missione è vincolata all'adozione di provvedimenti amministrativi (17,1 miliardi a fronte di 18,4 guardando al solo triennio 2021-2023). Come più volte rilevato dalla Corte dei conti, la presenza di provvedimenti attuativi vincola le somme previste a procedure a volte complesse che rischiano di ritardare gli obiettivi prefissati: in questo caso, si tratta dell'attuazione dei crediti di imposta (misure agevolative di cui ai commi 1056, 1057 e 1058) subordinata ad un apposito decreto direttoriale del Ministero dello sviluppo economico che deve stabilire il modello, il contenuto, le modalità e i termini di invio della comunicazione in relazione a ciascun periodo di imposta agevolabile. Al Ministero dello sviluppo economico viene attribuito il compito di acquisire le informazioni necessarie per valutare l'andamento, la diffusione e l'efficacia delle misure agevolative, attraverso le comunicazioni da parte delle imprese che si avvalgono di tali misure. Molto inferiori sono le risorse riconducibili all'"Inclusione sociale" e alla "Rivoluzione verde", rispettivamente 4 e 5,8 miliardi. In questo caso si tratta soprattutto delle misure di agevolazione contributiva per l'occupazione nelle aree svantaggiate e degli incentivi per gli interventi per l'edilizia.

## FINALITÀ PREVISTE NELLA LEGGE DI BILANCIO PER MISSIONI DEL PNRR

(in milioni)

Missioni PNRR	2021	2022	2023	2024 e oltre	Totale (1)	2021	2022	Totale (2)	totale (A=1+2)	nuove iniziative NGEU + React (B)	(A)/(B)
	le somme riportate per memoria					ulteriori risorse					
Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	5.528,6	6.494,6	6.368,7	3.676,6	22.068,5		500,0	500,0	22.568,5	36.190,0	62,4
Inclusione e coesione	1.491,6	2.508,4			4.000,0	238,4	727,6	966,0	4.966,0	23.530,0	21,1
Istruzione e ricerca		420,0	840,0	1.260,0	2.520,0	165,0	165,0	330,0	2.850,0	24.120,0	11,8
Rivoluzione verde e transizione ecologica			1.655,4	4.119,0	5.774,4			0,0	5.774,4	39.640,0	14,6
Salute					0,0	1.605,0	105,0	1.710,0	1.710,0	14.440,0	11,8
Totale complessivo	7.020,2	9.423,0	8.864,1	9.055,6	34.362,9	2.008,4	1.497,6	3.506,0	37.868,9	158.220,0	23,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su RT e prospetto riepilogativo LB 2021-2023

Sono poi ripartite, anch'esse per missione, le ulteriori risorse rispetto a quelle iscritte "per memoria", per la cui copertura (anche parziale), la legge di bilancio conta sulle risorse del NGEU. Si tratta di oltre 3,5 miliardi, di cui quelle di maggior rilievo sono gli oltre 1,7 miliardi per le misure sanitarie e quasi i quasi 1 miliardo per l'Inclusione sociale.

Si tratta delle risorse da utilizzare per dare la possibilità agli enti del Servizio sanitario nazionale, verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, di avvalersi anche nell'anno 2021, degli incarichi conferiti in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa di personale, delle misure di cui agli articoli 2-bis), commi 1 e 5, e 2-ter), commi 1 e 5 del decreto-legge 18/2020, ferma restando la compatibilità con il fabbisogno sanitario standard dell'anno 2021 e comunque non oltre il 31 dicembre 2021. Ad essa vanno ad aggiungersi le somme destinate agli acquisti dei vaccini e quelle per il finanziamento di ulteriori borse di studio per i contratti di formazione specialistica dei medici di medicina generale.

Nel complesso, quindi, la quota dei fondi europei per cui è stata già identificata una destinazione ammonta a poco meno di 38 miliardi, in media il 24 per cento, incidendo in misura significativa sulla composizione degli interventi cui saranno destinate le risorse. Tale quota cresce ad oltre il 62 per cento nel caso della missione "Digitalizzazioni..." del quale sono "prenotate in legge di bilancio 22,6 miliardi contro i 36,2 previsti nel Piano. Inferiori, ma significative anche le quote nel caso della Inclusione e coesione e della Rivoluzione verde (rispettivamente il 21,1 e il 14,6 per cento).

Ai fini dell'impatto sulla finanza pubblica, nel Piano vengono indicati nuovi interventi per 122,6 miliardi non scontati nei tendenziali.

Con la legge di bilancio per il 2021-2023 si individuano risorse complessive per un totale nel triennio di 121,2 miliardi (con una differenza con i nuovi interventi previsti nel Piano di 3,9 miliardi), di cui circa 37,9 miliardi relativi a nuove specifiche misure, già individuate nella legge stessa (compreso quanto previsto dal 2024) e rappresentate o da maggiori spese o minori entrate.

Nei "nuovi progetti" viene incluso anche il Fondo sviluppo e coesione per il 2021-2027: la sezione I della legge di bilancio per 2021-2023 (articolo 1, commi 172 e seguenti), ridetermina tale Fondo in 11,6 miliardi per il triennio, in termini di saldo netto da finanziare; l'impatto sull'indebitamento netto risulta molto inferiore (circa 800 milioni nel triennio). L'anticipazione della fase di programmazione del Fondo rispetto alle usuali procedure, inserendolo nella programmazione del Piano, potrebbe comportare una possibile accelerazione della spesa, dalla quale deriverebbe un peggioramento in termini di indebitamento netto. Rimane da segnalare comunque la complessità gestionale del Fondo sviluppo e coesione che genera un trascinarsi della spesa in avanti con il meccanismo dei residui, particolarmente ingenti rispetto alle nuove previsioni. In particolare, la programmazione 2014-2020 presenta stanziamenti iniziali nel 2021 per oltre 7 miliardi e residui iniziali per circa 9,5 miliardi. Le risorse relative alla programmazione 2021-2027 stanziati in bilancio sono rispettivamente 2,9 nel 2021, 3,8 nel 2022 e 1,4 nel 2023 (circa 8 miliardi nel triennio con uno scostamento rispetto a quanto prospettato nei documenti della legge di bilancio – 11,6 miliardi).

### Appendice 3– La riforma della Giustizia e il PNRR

Il PNRR colloca il settore della Giustizia in via principale all'interno della Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, nell’ambito della prima componente, che riguarda la digitalizzazione e la modernizzazione della PA. Un ulteriore intervento si evidenzia, poi, nell’area di interesse della Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, per la terza componente, dedicata all’”Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”, ed è rivolto specificamente alla riqualificazione degli edifici giudiziari e alla realizzazione delle c.d. “Cittadelle giudiziarie”.

Per la parte contenuta nella Missione 1, il Piano è volto all’innovazione della Giustizia, cui il Paese è sollecitato da più fonti istituzionali a rivolgere la massima attenzione per le forti criticità relative ai tempi del giudizio e all’incertezza degli esiti e per il notevole carico di arretrato che da tempo si registra nell’attività dei tribunali. L’efficienza della giustizia e la lotta alla corruzione sono, infatti, ritenuti elementi essenziali per la competitività del sistema economico in termini di attrazione degli investimenti e di incremento della fiducia delle imprese, anche straniera, con conseguente incentivo al risparmio e all’investimento, nonché all’avvio di nuove attività d’impresa e all’espansione di quelle esistenti (si veda il Riquadro allegato).

Per il superamento delle criticità del settore Giustizia, il Piano prevede risorse per 2,3 miliardi. La quota è costituita da risorse dal Fondo di sviluppo e coesione (FSC) 2021-2027, già previste, che rimangono da finalizzare agli specifici interventi, in coerenza con il principio di integrazione con le politiche di coesione europee e nazionali in corso di programmazione. Ad esse si aggiungono quelle stanziare ai medesimi fini nella legge di bilancio pari a 1 miliardo e 10 milioni.

La destinazione del finanziamento è indicata, allo stato in modo non dettagliato, sotto il titolo di “Innovazione organizzativa della Giustizia” ed è volta alla realizzazione di tre interventi fondamentali, senza peraltro specificare la quota riservata a ciascuno di essi:

la digitalizzazione del processo; l’assunzione di personale magistratuale e amministrativo di supporto, accompagnata da una riorganizzazione degli “Uffici del processo” e del loro funzionamento; il compimento delle riforme regolatorie del processo civile e penale, cui si aggiunge quella dell’ordinamento giudiziario (parte contenuta nella missione 1).

Ulteriori 0,47 miliardi sono destinati all’edilizia giudiziaria nell’ambito del progetto dell’efficientamento delle “Cittadelle giudiziarie” previsto nella parte della Missione 2 dedicata all’efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici. Di questo finanziamento, 0,45 miliardi includono, come nel primo caso, risorse del Fondo sviluppo e coesione già previste, mentre 0,02 miliardi trovano copertura nel React-EU. A tali risorse si aggiungono 400 milioni derivanti dai progetti PON Giustizia.

Gli interventi previsti costituiscono quindi per buona parte la continuazione di una programmazione nazionale preesistente ed ancora in corso, rispetto alla quale le risorse Next Generation dovrebbero rappresentare la chiave di volta per la finalizzazione. Basti pensare alla digitalizzazione del processo, introdotta per la procedura civile sin dal 2001, oppure alla riforma delle procedure civile e penale, il cui iter legislativo è ad oggi ancora allo stato di disegno di legge<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Non può dirsi che costituisca elemento di novità la scelta della digitalizzazione del processo, trattandosi piuttosto di un’operazione in corso e ancora non compiuta, sebbene risalente. Basti pensare che per il processo civile, amministrativo e innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti è stata introdotta sin dal 2001 (d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123, “Regolamento recante disciplina sull’uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti”) e resa obbligatoria solo nel 2014 (legge n. 228/2021 e d.l. n. 90/2014). Ciò nonostante, tra le priorità politiche del Ministero della giustizia per il 2021, appare ancora quella di “Proseguire nell’estensione del Processo civile telematico alla Cassazione e agli uffici del giudice di pace”, ad oggi non completata nonostante fosse nei progetti della legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 1072, della legge n. 145/2018). Ancor più distante appare la digitalizzazione del processo penale, allo stato circoscritta all’uso dello strumento informatico per ambiti ristretti, e obiettivo per il 2021 nella forma dell’accelerazione dello “sviluppo.... estendendo l’utilizzo del portale depositato atti penali non solo alla consultazione e download delle copie degli atti; completando la digitalizzazione delle intercettazioni in funzione del processo telematico; rendendo disponibile alla Corte di Cassazione il fascicolo telematico delle procedure cautelari. Potenziando altresì le infrastrutture destinate al funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti

Tuttavia, se portati a compimento e accompagnati dall'integrazione del necessario personale di magistratura e amministrativo, appaiono poter rispondere all'istanza di miglioramento della celerità e dell'efficienza del settore giustizia tanto rimarcata ai fini della ripresa economica del Paese anche in tempi antecedenti alla pandemia<sup>69</sup>.

Le risorse previste dal Piano e gli stanziamenti della legge di bilancio segnano una netta inversione di tendenza rispetto agli andamenti della spesa negli ultimi anni. Con riferimento alla digitalizzazione, gli stanziamenti nel settore hanno subito una considerevole riduzione nel corso del tempo, passando dagli oltre 107 milioni di parte corrente del 2018 a soli 52 milioni nel 2019 e 71 milioni nel 2020 e dagli oltre 388 milioni di parte capitale del 2018 a soli 237 milioni nel 2019 e 291 milioni nel 2020<sup>70</sup>. Come accennato, la spesa per l'assunzione di nuovo personale di magistratura e amministrativo da dedicare all'efficientamento degli "Uffici del processo" si intende finanziata a valere su parte della medesima quota (2,3 + 1,01 miliardi) destinata anche alla digitalizzazione del processo. In particolare, dovrà essere garantita la copertura per l'assunzione di personale in numero tale da poter provvedere allo smaltimento dell'arretrato e garantire la celerità della definizione dei contenziosi tenendo conto delle contemporanee cessazioni per pensionamento o altro del personale in servizio<sup>71</sup>.

Andrà inoltre considerato il tema problematico della durata del procedimento di selezione del personale anche alla luce dei tempi del Piano, fissati in linea generale nel quinquennio 2021–2026, e di quelli, ancor più brevi, che verranno individuati dal cronoprogramma di esecuzione. Si deve infatti premettere che, mentre la procedura di reclutamento del personale amministrativo si colloca nella media delle altre amministrazioni, il reclutamento del personale di magistratura richiede generalmente 2 anni e mezzo circa dalla pubblicazione del bando. Da una corretta e tempestiva gestione dei tempi delle selezioni dipende in buona parte la possibilità del raggiungimento degli obiettivi.

In caso contrario, scaduto inutilmente il termine del 2026, e trovandosi il Paese di fronte agli oneri restitutori senza aver compiuto il processo di efficientamento della giustizia e di conseguente inizio di ripresa economica voluto, sarebbe concreto il rischio di avere mancato l'obiettivo in modo definitivo, con l'ulteriore problema di un aggravio di spesa di personale prevalentemente a tempo indeterminato e in assenza di un quadro economico stabile a garanzia della capacità di sostenerne l'onere.

Quanto poi all'effetto volano delle riforme normative in corso in materia di procedura civile e penale, ferma restando la valutazione politica delle modalità concrete da scegliere per realizzare effetti

---

*e documenti processuali*". È infine il caso di ricordare che a causa dell'emergenza sanitaria del 2020 l'entrata in vigore della legge di riforma del fallimento "Codice della Crisi d'impresa", d.lgs. n. 14/2019 è stata posticipata al 21 settembre 2021 fatta eccezione per alcune disposizioni normative in vigore già dal 16 marzo 2019 (art. 5, comma 1, del d.l. n. 23/2020, c.d. decreto "Liquidità").

<sup>69</sup> Sono questi interventi, infatti, quasi interamente, la risposta alle istanze raccolte dalle Commissioni riunite del Senato (Commissione 5<sup>a</sup>, Programmazione economica, bilancio e Commissione 14<sup>a</sup>, Politiche dell'Unione europea) nella Proposta di "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", comunicata alla Presidenza il 13 ottobre 2020. Analoghe istanze, nella medesima misura, trovano, peraltro, valorizzazione nel Programma Nazionale di Riforma per il 2020. Rimangono, invece, assenti nel Piano gli interventi in edilizia carceraria indicati sia dalle Commissioni riunite che, precedentemente, dal PNR, e ritenuti da questi rilevanti e necessari.

<sup>70</sup> In particolare, le spese correnti a copertura della gestione e manutenzione/funzionamento del sistema informativo, tra il 2018 e il 2019 si sono sostanzialmente dimezzate, mentre quelle di investimento, volte allo sviluppo del sistema informativo e al finanziamento dei progetti intersettoriali di infrastruttura informatica, si sono ridotte addirittura di circa un terzo nello stesso biennio. Il trend si è interrotto nel 2020, anno in cui si è assistito ad una stabilizzazione rispetto ai valori del 2019 per la parte corrente e ad un parziale incremento per la parte capitale. L'andamento degli impegni e dei pagamenti si presenta coerentemente in diminuzione nel 2019 rispetto al 2018, ma in leggero aumento nel 2020 rispetto al 2019 per la parte corrente. Al contrario, per la parte capitale nel 2018 sono impegnati poco meno della metà degli importi stanziati mentre nel 2019 gli impegni si riducono a circa un quarto dello stanziato. Nel 2020 la proporzione dell'impegnato ritorna ad avvicinarsi a quella del 2018, fermo restando l'importo assoluto molto minore dello stanziamento. Appare interessante il dato dei pagamenti, con particolare riguardo a quelli di parte capitale, rimasti proporzionalmente in linea con quelli riferiti all'anno precedente, nonostante la situazione emergenziale che ha rallentato tutte le attività del Paese.

<sup>71</sup> Guardando agli andamenti negli ultimi due anni emerge che, nonostante il recente arruolamento di numeri importati di personale amministrativo/tecnico, il trend dell'organico è in decrescita, tanto da dare un differenziale addirittura negativo nel 2019, quando a fronte di 1.320 nuovi dipendenti assunti, le cessazioni per 2.140 ha determinato una riduzione di organico in servizio di 920 dipendenti. In allegato sono riportate inoltre le spese stanziare per il lavoro dipendente di personale di magistratura e di personale amministrativo della Giustizia dal 2018 al 2020, che rivelano un andamento costante a conferma del permanere degli equilibri numerici dei dipendenti negli ultimi anni, nonostante il ciclo di nuove assunzioni attivo già dal 2018.

accelerativi e anche deflattivi del contenzioso, si rimarca la necessità di perseguire al contempo la qualità del giudizio, anche in termini di tutela dei diritti di difesa e di effettivo contraddittorio delle parti e di tutte le correlate garanzie costituzionali. Dato tale presupposto appare chiara la necessità di una rapida definizione del nuovo quadro procedurale in entrambi i settori, proprio alla luce dei tempi stretti concessi per il pieno avvalimento dei fondi *Next Generation* in funzione proattiva per il rilancio del Paese<sup>72</sup>.

Quanto agli interventi per l'edilizia previsti nel Piano nell'ambito della missione 2 la programmazione si limita all'edilizia giudiziaria, mentre è omesso qualsiasi riferimento all'edilizia penitenziaria. In questo caso, la scelta non si pone in conformità alle Linee guida delle Commissioni Riunite per l'adozione del Piano (cfr. Commissioni Riunite 5<sup>a</sup>, Programmazione economica, bilancio, e 14<sup>a</sup>, Politiche dell'Unione europea, del 13 ottobre 2020), che avevano sottolineato l'emergenza di interventi edilizi per le carceri, al fine del superamento del problema ormai annoso del sovraffollamento, peraltro accentuato dalla situazione di oggettiva crisi emersa nel contesto pandemico del 2020, limitando le risorse destinate a tali fini agli stanziamenti a copertura nazionale in legge di bilancio 2021.

Il problema del sovraffollamento delle carceri italiane è ancora persistente nonostante che risalga al 2013 la sentenza della CEDU che, a tal riguardo, ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani, ordinando di adottare, entro un anno dalla sua definitività, misure di tutela per la riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario (istituzione di un ricorso interno (Sentenza Torreggiani, 8 gennaio 2013).

L'Italia ha adempiuto alle prescrizioni della Corte sia riducendo i casi di applicazione della pena della reclusione in carcere, sia introducendo la procedura di reclamo al magistrato di sorveglianza, per la denuncia di condizioni di sovraffollamento subite. In questo caso il detenuto può chiederne la cessazione, se del caso, anche secondo i modi dell'ottemperanza amministrativa, nonché fare istanza di diminuzione della pena detentiva ancora da espiare di un giorno per ogni dieci in cui ha subito il pregiudizio, salvo risarcimento monetario in caso di impossibilità dello sconto di pena (euro 8,00 per ciascuna giornata nella quale questi ha subito il pregiudizio).

I rimedi approntati all'epoca dall'Italia sono stati ritenuti idonei dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'ambito del controllo sull'esecuzione della sentenza Torreggiani nel 2016 con salvezza di una verifica della loro efficacia più a lungo termine, in sede applicativa, e lasciando spazio a valutazioni successive. Tuttavia, nel 2020 il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) all'esito di una visita ispettiva sulla condizione di alcune carceri italiane avvenuta nel marzo 2019 ha pubblicato un report negativo rimarcando il permanere del problema del sovraffollamento degli istituti di pena italiani visitati.

In tale quadro già nel 2019 il Ministero ha individuato quale priorità politica il "ripensamento complessivo degli spazi detentivi attraverso la realizzazione di nuove strutture, l'ampliamento ed ammodernamento delle attuali, nonché la nuova destinazione di edifici pubblici dismessi", peraltro ribadita anche nella risposta fornita dall'Italia alle suaccennate osservazioni del CTP.

La tavola di seguito inserita evidenzia l'andamento della spesa per edilizia penitenziaria, rispetto alla quale è agevole riscontrare che, a fronte della completa mancanza di previsioni di PNRR a detto fine, nel 2020 si era registrata una forte diminuzione degli stanziamenti.

Al riguardo si rileva che la spesa per edilizia penitenziaria attiene ad una corretta gestione della fase dell'esecuzione della pena ed è essenziale per quei fini rieducativi che dovrebbero portare ad immettere personalità capaci di affrontare la vita civile in modo non delinquenziale una volta scontata la reclusione, con conseguenze virtuose per la creazione di un contesto di sicurezza sociale utile ad incentivare l'economia e gli investimenti.

Infine, per quanto riguarda il piano dell'edilizia giudiziaria, occorre osservare che la riqualificazione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare della giustizia in chiave ecologica e digitale, e finanche la costituzione di 40 "Cittadelle della giustizia" come da Piano, sono interventi di efficientamento già previsti dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 307. della legge n. 145/2018) e ripetuti nelle relazioni del ministro e nelle direttive annuali a seguire.

---

<sup>72</sup> Per entrambi i disegni di legge è trascorso circa un anno dalla presentazione al Parlamento. In particolare, il disegno di legge di delega al Governo per la riforma del processo civile S-1669 è stato licenziato dal Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2019, presentato in data 9 gennaio 2020 ed è attualmente in corso di esame in Commissione. Analogamente il disegno di legge di delega al Governo per la riforma del processo penale C- 2435 è stato licenziato dal Consiglio dei ministri del 13 febbraio 2020, presentato il 13 marzo 2020 e risulta attualmente all'esame in commissione.

Il Rapporto Doing Business 2020 della World Bank e della Commissione europea evidenzia che il tempo medio di risoluzione di una controversia commerciale in Europa è di 600 giorni con costo medio pari al 21 per cento del valore della lite mentre in Italia è di 1.750 giorni, con costo medio del 25,3 per cento del valore della lite (Relazione World Bank Group e European Commission “*Doing Business in the European Union 2020: Greece, Ireland and Italy*”). Nel Country Report 2020, invece, i dati rilevati nel 2018 indicano una diminuzione dei tempi del processo del 4 per cento in primo grado, del 3,4 in secondo grado e del 2,5 presso la Corte di Cassazione. Il rapporto, tuttavia, paventa una possibile inversione di tendenza a causa dell’aumento delle cause in entrata nel settore della protezione internazionale (+450 per cento in un anno) e delle controversie tributarie (+10 per cento in un anno), con tassi di inammissibilità e di rigetto molto elevati. Pertanto, pur dando atto del percorso intrapreso, evidenzia il permanere di forti preoccupazioni legate all’eccessiva durata del processo e ai fenomeni di corruzione. In particolare, nella Raccomandazione 4, al fine del rilancio della produttività e della competitività del Paese, la Commissione invita a “*Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. Migliorare l’efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.*” (Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all’Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all’Eurogruppo – 26.2.2020, Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, {COM(2020) 150 final, Raccomandazione 4). Si veda, altresì, la Relazione World Bank Group ed European Commission “*Doing Business in the European Union 2020: Greece, Ireland and Italy*”, cit., che individua una serie di “*Reform recommendations*” volte a rendere i processi più celeri e meno incerti con particolare attenzione al contenzioso civile in materia contrattuale.

In Italia il tema dell’irragionevole durata del processo ha imposto una misura di normativa primaria volta a garantire una equa riparazione per i conseguenti danni ai sensi della legge n. 89/2001, c.d. legge Pinto. Sul programma della missione Giustizia “*Servizi di gestione amministrativa per l’attività giudiziaria*” è previsto l’apposito capitolo di spesa. Come si evince dalla tavola che segue, gli stanziamenti sul capitolo si sono rivelati ampiamente insufficienti nel periodo 2011–2015, tanto da determinare la formazione di un debito, successivamente ripianto grazie a un Piano di rientro. A tale riguardo il Ministero ha dichiarato che alla data dell’31.12.2019 il debito era pari a 327 milioni.

STANZIAMENTI DI BILANCIO ED ENTITÀ DEGLI OBBLIGHI RISARCITORI EX LEGGE PINTO

*(in milioni)*

Anno	Debito al 31.12	Stanziamen- to definitivo
2011	252,00	20,00
2012	348,00	30,00
2013	395,00	50,00
2014	456,00	101,00
2015	399,00	180,00
2016	336,00	177,00
2017	315,00	172,00
2018	328,00	212,00
2019	327,00	300,00

Fonte: Ministero della giustizia – 2020

## DIGITALIZZAZIONE

*(in milioni di euro)*

PNRR			2018	2019	2020	2021
2.300,00 mln di euro (cui aggiungere 1.100 mln di euro da bil. 2021) da ripartire con le spese di personale e la riforma del processo civile e penale	Digitalizzazione Parte corrente	St. iniziali	97,92	47,99	€ 47,99	45,99
		Stanz.Def.	107,43	52,50	€ 71,12	45,99
		Impegni	93,68	46,35	€ 52,01	Non perv.
	Digitalizzazione parte capitale	Pagamenti	56,53	31,66	€ 30,83	Non perv.
		St. iniziali	35,76	207,11	€ 271,29	193,33
		Stanz.Def.	388,88	236,98	€ 291,90	193,33
		Impegni	147,76	69,02	€ 136,64	Non perv.
		Pagamenti	43,33	26,09	€ 46,15	Non perv.

Fonte: elaborazione Corte dei conti

## PERSONALE DELLA GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

assunzioni/ cessazioni 2018				
	previsione	assunzione	cessazione	Differenza tra assunti e cessati
Magistrati	360	468	252	216
Personale non dirigente	3.000	3.109	2.650	459
assunzioni/ cessazioni 2019				
	previsione	assunzione	cessazione	Differenza tra assunti e cessati
Magistrati	333	441	230	211
Personale non dirigente	1.000	1.320	2.240	- 920
assunzioni/ cessazioni 2020				
	previsione	assunzione	cessazione	Differenza tra assunti e cessati
Magistrati	310*	251**	non perv	non disponibile
Personale non dirigente	3460	Concorsi indetti a fine 2020***	1788****	1672

\*Concorso, per esami, a trecentodieci posti di magistrato ordinario, indetto con decreto ministeriale 29 ottobre 2019 (GU n.91 del 19-11-2019); Gazzetta Ufficiale del 26 Gennaio 2021: le prove si svolgeranno dal 25 al 28 maggio 2021

\*\*Il concorso in magistratura è stato espletato nel 2017 (concorso a 320 posti indetto con decreto ministeriale del 31 maggio 2017), concluso a maggio 2019 e solo nel gennaio 2020 sono stati nominati.

\*\*\*Gazzetta Ufficiale della Repubblica – IV^ Serie Speciale, concorsi ed esami, n. 100 del 29 dicembre 2020; Gazzetta Ufficiale della Repubblica – IV^ Serie Speciale, concorsi ed esami, n. 99 del 22 dicembre 2020; Gazzetta Ufficiale - IV Serie Speciale – “Concorsi ed Esami” – n. 80 del 13 ottobre 2020 Gazzetta Ufficiale della Repubblica; IV^ Serie Speciale, concorsi ed esami, n. 98 del 18 dicembre 2020; Gazzetta Ufficiale IV^ serie speciale “concorsi ed esami” n. 97, del 15 dicembre 2020; gazzetta ufficiale IV^ serie speciale “concorsi ed esami” n. 93, del 27 novembre 2020;

\*\*\*\*Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi. Nota m\_dg.DOG.12/06/2019 0110590.U

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Conto Annuale-RGS

## TEMPISTICA DEL PROCEDIMENTO DI SELEZIONE DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA

2016	2017	2018	2019	2020	2021
D.M. 19.10.2016 – bando di concorso per 333 posti di uditore giudiziario	D.M. 31.05.2017 – bando di concorso per 320 posti di uditore giudiziario	D.M. 10.10.2018 – bando di concorso per 330 posti di uditore giudiziario	Inizio tirocinio in data 18.3.2019  D.M. 29.10.2019 – bando di concorso per 310 posti di uditore giudiziario	Inizio tirocinio in gennaio 2020 (assunti n. 251 magistrati)	Procedura di selezione <i>in itinere</i>  Procedura di selezione <i>in itinere</i> (in attesa diario prove scritte)

Elaborazione Corte dei conti

## SPESA DI PERSONALE

PNRR	(in milioni)					
	2018	2019	2020	2021		
2.300,00 mln di euro (cui aggiungere 1.100 mln di euro da bil. 2021) da ripartire con le spese per la digitalizzazione e quelle per la riforma del processo civile e penale	Personale di magistratura	Stanziamen- to Iniziale	1.339,85	1.390,21	1.355,81	---
	Personale amministrativo	Stanziamen- to Iniziale	1.232,94	1.262,48	1.227,77	--

Fonte: elaborazione Corte dei conti

## EDILIZIA DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

PNRR	(in milioni)					
	2018	2019	2020	2021		
Nessuna previsione	Edilizia dell'Amministrazione penitenziaria	St. iniziali	25,63	43,73	28,43	25,00
		Stanz. Def.	32,34	73,21	45,16	--
		Impegni	11,21	11,68	1,82	--
		Pagamenti	7,21	8,95	0,256	--

Fonte: elaborazione Corte dei conti

#### *Appendice 4 - Gli interventi trasversali*

Il PNRR individua tre priorità trasversali (donne, giovani e Sud) che intersecano in qualche modo le competenze di quattro Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Pari opportunità, Politiche per la famiglia; Politiche giovanili e Servizio civile universale; Politiche di coesione; Ufficio per lo Sport).

Tali attività hanno valenza e portata multidimensionale e intersettoriale, incrociando diversi ambiti di competenze e, spesso, costituiscono mere ricadute di azioni che si realizzano all'interno di settori più vasti.

Tipicamente trasversale è l'azione volta a combattere la disuguaglianza di genere che attiene a diversi ambiti della vita economica e sociale: dall'occupazione alla remunerazione, all'istruzione, al bilanciamento tra impegni familiari e lavorativi, fino a toccare il tema purtroppo ancora drammatico della violenza di genere. L'obiettivo viene perseguito attraverso le politiche attive del lavoro e il miglioramento delle infrastrutture sociali, come il potenziamento dei servizi di asili nido e per la prima infanzia e delle scuole per l'infanzia nonché attraverso misure a favore dell'imprenditoria femminile e della libera scelta della maternità e, nel campo dell'istruzione, attraverso politiche a favore dell'accesso da parte delle donne all'acquisizione di competenze STEM.

In ragione di tale trasversalità, l'azione a tutela delle politiche di genere trova nel PNRR esclusivamente ricadute conseguenziali ad interventi svolti in altri ambiti (nel contesto degli interventi sul lavoro, in materia di istruzione, ecc. ecc.). Infatti, gli interventi più propriamente finalizzati alle politiche di genere trovano la loro collocazione all'interno del Family Act, che risulta però finanziato esclusivamente nell'ambito della programmazione di bilancio 2021/2026 per 30,5 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; istituzione di un fondo per finanziare la riforma fiscale ed 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).

Anche l'impegno del PNRR sulle politiche giovanili ha una valenza esclusivamente derivata, assumendo il Programma che la digitalizzazione e l'innovazione, l'impegno per la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale avranno positive ricadute occupazionali per le nuove generazioni grazie allo sviluppo di nuovi settori e opportunità. In particolare, il PNRR valuta come impatti diretti sulle nuove generazioni le conseguenze positive possano derivare dal raggiungimento degli obiettivi presenti in tutte le missioni e in particolare in quella dedicata a "Istruzione e ricerca" (ritenendo che dal contrasto all'abbandono scolastico alla digitalizzazione della didattica, dai percorsi professionalizzanti al potenziamento della ricerca, gli obiettivi, i risultati attesi e l'impatto dei progetti riguarderanno essenzialmente i giovani). Parimenti, si assume che nella missione "Inclusione e coesione", il potenziamento del servizio civile universale e gli interventi sulle politiche attive del lavoro e sulla formazione, diretti a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, andranno a vantaggio delle nuove generazioni; allo stesso modo, si ritiene che la riforma e l'innovazione nella P.A., coniugandosi al previsto turn over generazionale, diventeranno un rilevante fattore di attrazione e di opportunità per i giovani qualificati. Anche in questo caso, il finanziamento delle misure di 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, si trova al di fuori del PNRR (la Fiscalità di vantaggio per il lavoro al sud e nuove assunzioni di giovani e donne è finanziata per 4,47 mld dal React-EU e per 24,65 mld dalla legge di bilancio 2021/2026).

L'attenzione del PNRR alle problematiche del Mezzogiorno assume una duplice valenza, sia come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti, sia al fine di favorire l'integrazione degli interventi del PNRR con le politiche di coesione europee e nazionali in corso di programmazione, così da massimizzare l'impegno aggiuntivo per la coesione territoriale, favorendo sinergie e complementarietà fra le risorse provenienti dal RRF, quelle fornite da React-EU, e la quota anticipata del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2021-2027. In tal modo, vengono ulteriormente incrementate la dimensione e l'intensità degli interventi per il Mezzogiorno previsti dal Piano, soprattutto per quanto riguarda le dotazioni infrastrutturali e sociali e per le 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).

La politica di riequilibrio territoriale è rafforzata con il cospicuo pacchetto di 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. L'impatto delle politiche e degli investimenti nel Mezzogiorno è rafforzato dalla conferma fino al 2029 della Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, cioè la riduzione del 30 per cento dei contributi previdenziali a favore delle imprese.

Unica misura rientrante in senso lato tra le competenze degli uffici della Presidenza del Consiglio che trova immediato e diretto finanziamento all'interno delle risorse del PNRR (0,70 mld) è quella finalizzata ad interventi di rigenerazione delle aree periferiche attraverso l'integrazione del recupero urbano con la realizzazione di impianti sportivi. Si tratta di un modello d'intervento di contrasto al degrado urbano attraverso il recupero di infrastrutture sportive e la realizzazione di parchi urbani attrezzati. In tal modo, si intende favorire lo sport anche come strumento di contrasto all'emarginazione, e di aiuto alla socializzazione, soprattutto tra i giovani.

Questi interventi beneficiano inoltre di risorse complementari per 180 milioni dagli stanziamenti della legge di bilancio.