

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA



#NEXTGENERATIONITALIA



Sommario

PREMESSA.....	4
PARTE 1: OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA DEL PIANO.....	9
1. NEXT GENERATION EU: RISORSE, OBIETTIVI E PORTATA STRATEGICA	9
2. IMPOSTAZIONE E OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO.....	13
3. Risorse del piano e Allocazione a Missioni e componenti.....	24
4. INTEGRAZIONI DEL PIANO CON IL SEMESTRE EUROPEO.....	25
5. LE RIFORME PREVISTE DAL PIANO	37
6. LE PRIORITA' TRASVERSALI SULLE PARI OPPORTUNITA'	39
PARTE 2: RIFORME E INVESTIMENTI DEL PIANO.....	47
1. LE RIFORME	47
INTRODUZIONE.....	47
1. Le riforme orizzontali: PA e Giustizia	48
2. Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza	75
3. Le altre riforme di accompagnamento al Piano	88
2. LE MISSIONI	92
2.1. MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA.....	92
2.2. MISSIONE 2: RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	126
2.3. MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE.....	169
2.4. MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA.....	185
2.5. MISSIONE 4: ISTRUZIONE E RICERCA.....	218
2.6. MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE	246
2.7. MISSIONE 6: SALUTE.....	271
PARTE 3: L'ATTUAZIONE E IL MONITORAGGIO DEL PNRR.....	288
3.1. COERENZA CON ALTRE INIZIATIVE E COMPLEMENTARIETA' DEI FINANZIAMENTI.....	288
3.2. ATTUAZIONE DEL PNRR	288
3.3. SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL PNRR	292
3.4. CONTROLLO E L'AUDIT	292
3.5. VERIFICA DELL'ATTUAZIONE E MONITORAGGIO DEL PIANO	293
3.6. COMUNICAZIONE.....	294
3.7. RESOCONTI AL PARLAMENTO E ALLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'ANDAMENTO DEL PIANO.....	295
3.8. CONCLUSIONI	295
PARTE 4: VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR.....	297
4.1. IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE DEL PIANO	297
4.2. VALUTAZIONE D'IMPATTO PER COMPONENTE.....	306
4.3. IMPATTO DELLE RIFORME.....	311

PREMESSA

La pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9 per cento, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. L'Italia è stata colpita prima e più duramente dalla crisi sanitaria. Le iniziali chiusure locali sono state disposte a febbraio 2020, e a marzo l'Italia è stata il primo paese dell'UE a dover imporre un *lockdown* generalizzato. Ad oggi sono stati registrati oltre 110.000 decessi ufficiali dovuti al Covid-19, che rendono l'Italia il Paese che ha subito la maggior perdita di vite nell'UE.

La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà è salita dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento.

Ad essere particolarmente colpiti sono stati donne e giovani: l'Italia è il Paese dell'UE con il più alto tasso di giovani tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (NEET), e il tasso di partecipazione delle donne al lavoro in Italia è solo il 53,1 per cento, molto al di sotto del 67,4 per cento della media europea. Questi problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza con le aree più ricche del Paese è ormai fermo.

L'Italia è particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e, in particolare, all'incremento delle ondate di calore e delle siccità. Le zone costiere, i delta e le pianure alluvionali risentono degli effetti legati all'incremento del livello del mare e delle precipitazioni intense. Secondo le stime dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra), nel 2017 il 12,6 per cento della popolazione viveva in aree classificate ad elevata pericolosità di frana o soggette ad alluvioni, con un complessivo peggioramento rispetto al 2015. Dopo una forte discesa tra il 2008 e il 2014, le emissioni pro capite di gas clima-alteranti in Italia, espresse in tonnellate equivalenti, sono rimaste sostanzialmente inalterate nel 2019.

Dietro l'incapacità dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri paesi avanzati europei e di correggere i suoi squilibri sociali ed ambientali, c'è l'andamento della produttività, molto più lento in Italia che nel resto d'Europa. Negli ultimi vent'anni, dal 1999 al 2019, il PIL per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2 per cento, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2 e del 21,3 per cento. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 5,8 per cento tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo.

Tra le cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale. Questo ritardo è dovuto sia alla mancanza di infrastrutture adeguate, sia alla struttura del tessuto produttivo italiano, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese, che sono state spesso lente nel muoversi verso produzioni di più alto valore aggiunto.

La scarsa familiarità con le nuove tecnologie digitali caratterizza d'altronde anche il settore pubblico. Prima dello scoppio della pandemia, il 98,8 per cento dei dipendenti dell'amministrazione pubblica in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile. Anche durante la pandemia, a fronte di un potenziale di lavoro agile nei servizi pubblici pari a circa il 36 per cento, l'utilizzo effettivo è stato del 33 per cento, con livelli più bassi, di circa 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno.

Questi ritardi sono in parte legati al calo degli investimenti pubblici e privati, che hanno rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive. Nel ventennio 1999-2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66 per cento a fronte del 118 per cento nella zona euro. In particolare, mentre la quota di investimenti privati è aumentata, quella degli investimenti pubblici è diminuita, passando dal 14,5 per cento degli investimenti totali nel 1999 al 12,7 per cento fino al 2019.

Le riforme strutturali sono essenziali per migliorare la qualità della spesa da parte delle amministrazioni pubbliche e incoraggiare i capitali privati verso investimenti e innovazione. Un recente studio della Banca d'Italia trova che le riforme introdotte nell'ultimo decennio in materia di giustizia civile, liberalizzazione dei servizi e incentivi all'innovazione hanno contribuito ad accrescere il PIL nel 2019 di una percentuale tra il 3 per cento e il 6 per cento, con ulteriori effetti previsti nel decennio successivo. È un impatto significativo, che può essere ulteriormente rafforzato con una nuova agenda di semplificazioni.

Questi problemi rischiano di condannare l'Italia a un futuro di bassa crescita da cui sarà sempre più difficile uscire. La storia economica recente dimostra, tuttavia, che l'Italia non è necessariamente destinata al declino. Nel secondo dopoguerra, durante il miracolo economico, il nostro Paese ha registrato tassi di crescita del PIL e della produttività tra i più alti d'Europa. Tra il 1950 e il 1973, il PIL per abitante è cresciuto in media del 5,3 per cento l'anno, la produzione industriale dell'8,2 per cento e la produttività del lavoro del 6,2 per cento. In poco meno di un quarto di secolo l'Italia ha portato avanti uno straordinario processo di convergenza verso i paesi più avanzati e il reddito medio degli italiani è passato dal 38 al 64 per cento di quello degli Stati Uniti e dal 50 all'88 per cento di quello del Regno Unito.

Tassi di crescita così eccezionali sono legati ad aspetti peculiari di quel periodo, in primo luogo la ricostruzione post-bellica e l'industrializzazione di un Paese ancora in larga

parte agricolo, ma mostrano anche il ruolo trasformativo che investimenti innovazione e apertura internazionale possono avere sull'economia di un Paese.

Il Programma Next Generation EU

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU). È un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme. L'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. Il NGEU può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni.

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU, il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi.

Il dispositivo RRF richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme - il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo piano, che si articola in 6 Missioni e 16 Componenti, beneficia della stretta interlocuzione avvenuta in questi mesi con il Parlamento e con la Commissione Europea, sulla base del Regolamento RRF.

Le sei Missioni del Piano sono: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il Piano è in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU e soddisfa i parametri fissati dai regolamenti europei, con una quota di progetti 'verdi' pari al 38 per cento del totale e di progetti digitali del 25 per cento.

Il 40 per cento circa delle risorse del Piano sono destinate al Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale. Il Piano è fortemente orientato all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione, formazione e occupazione dei giovani e contribuisce a ciascuno dei sette progetti di punta (*European flagships*) della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE. Gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente (*"do no significant harm"* - DNSH) che ispira il NGEU.

Il Piano comprende un ambizioso progetto di riforme. Il governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Inoltre, sono previste iniziative di modernizzazione del mercato del lavoro; di rafforzamento della concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi. È prevista infine una riforma fiscale, che affronti anche il tema delle imposte e dei sussidi ambientali.

La riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa sia a livello centrale che locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; e incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. L'obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini.

La riforma della giustizia ha l'obiettivo di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale e rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia civile si semplifica il rito processuale, in primo grado e in appello, e si implementa definitivamente il processo telematico. Il governo predispose inoltre interventi volti a riformare i meccanismi di riscossione e a ridurre il contenzioso tributario e i tempi della sua definizione. In materia penale, il governo intende riformare la fase delle indagini e dell'udienza preliminare; ampliare il ricorso a riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini di durata dei processi.

La riforma finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione abroga o revisiona leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. La riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni, di contratti pubblici, su norme che sono di ostacolo alla concorrenza, su regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi. È potenziato il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e presso la Presidenza viene costituito un apposito Ufficio per la razionalizzazione e semplificazione delle leggi e dei regolamenti, per permettere una continuità di proposte e di interventi nel processo di semplificazione normativa.

Un fattore essenziale per la crescita economica e l'equità è la promozione e la tutela della concorrenza. La concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale. La Commissione europea e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella loro indipendenza istituzionale, svolgono un ruolo efficace nell'accertare e nel sanzionare cartelli tra imprese, abusi di posizione dominante e fusioni o acquisizioni di controllo che ostacolano sensibilmente il gioco competitivo. Il governo s'impegna a presentare in Parlamento il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, o comunque a approvare norme che possano agevolare

l'attività d'impresa in settori strategici, come le reti digitali, l'energia e i porti. Alcune di queste norme sono già individuate nel Piano, ad esempio il completamento degli obblighi di gara per i regimi concessori oppure la semplificazione delle autorizzazioni per la realizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti. Il Governo si impegna inoltre a mitigare gli effetti negativi prodotti da queste misure e a rafforzare i meccanismi di regolamentazione. Quanto più si incoraggia la concorrenza, tanto più occorre rafforzare la protezione sociale.

Il Governo ha predisposto uno schema di *governance* del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'Economia. Questa struttura supervisiona l'attuazione del piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione Europea, invio che è subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti. Accanto a questa struttura di coordinamento, agiscono una struttura di valutazione e una struttura di controllo. Le amministrazioni sono invece responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme; inviano i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale, per garantire le successive richieste di pagamento alla Commissione Europea. Il governo costituirà anche delle task force locali che possano aiutare le amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento e a semplificare le procedure. La supervisione politica del piano è affidata a un comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio a cui partecipano i ministri competenti.

Il governo stima che gli investimenti previsti nel piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche e sugli indicatori di inclusione, equità e sviluppo sostenibile (SDGs). Nel 2026, l'anno di conclusione del Piano, il prodotto interno lordo sarà di almeno 3,6 per cento più alto rispetto all'andamento tendenziale e l'occupazione di quasi 3 punti percentuali. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano la povertà, le diseguaglianze di reddito e l'inclusione di genere, e un marcato calo del tasso di disoccupazione giovanile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questi impatti.

Il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese. Il governo intende aggiornare e perfezionare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute. L'Italia deve combinare immaginazione e creatività a capacità progettuale e concretezza. Il governo vuole vincere questa sfida e consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale.

Mario Draghi

PARTE 1: OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA DEL PIANO

1. NEXT GENERATION EU: RISORSE, OBIETTIVI E PORTATA STRATEGICA

La pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale.

Nel dicembre 2019, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha presentato lo *European Green Deal* che intende rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.

La pandemia, e la conseguente crisi economica, hanno spinto l'UE a formulare una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturali, in particolare con il lancio a fine maggio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU).

Il NGEU segna un cambiamento epocale per l'UE. La quantità di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. Le risorse destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), la componente più rilevante del programma, sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie. Queste emissioni si uniscono a quelle già in corso da settembre 2020 per finanziare il programma di "sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza" (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* - SURE).

TABELLA 1.1: Next Generation EU – dispositivi e risorse disponibili (miliardi di euro)

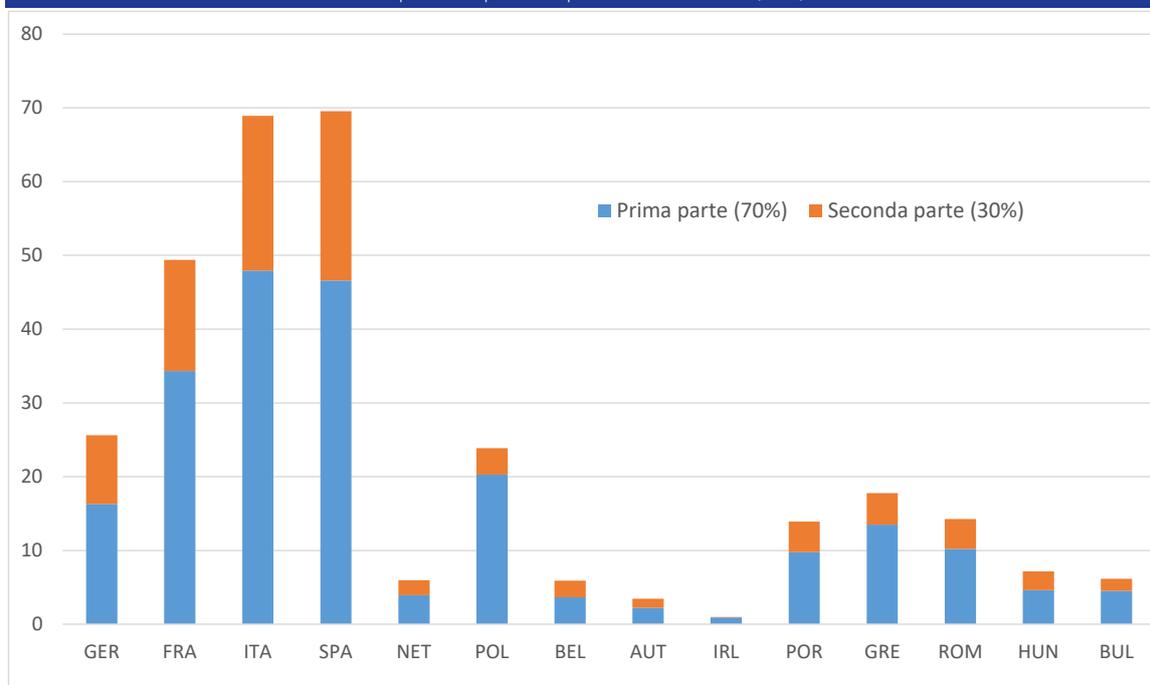
		NGEU	Totale con QFP
NGEU			
Sovvenzioni	390,0	Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)	672,5
di cui, copertura garanzie	5,6	Sovvenzioni	312,5
Prestiti	360,0	Prestiti	360,0
Totale	750,0	REACT-EU	47,5
		Sviluppo Rurale	7,5
		Fondo per la transizione giusta (JTF)	10,0
		InvestEU	5,6
		rescEU	1,9
		Horizon Europe	5,0
			84,9

Fonte: Commissione europea

L'iniziativa NGEU canalizza notevoli risorse verso Paesi quali l'Italia che, pur caratterizzati da livelli di reddito per persona solo lievemente inferiori alla media UE, hanno recentemente sofferto di bassa crescita economica e elevata disoccupazione. Il meccanismo di allocazione tra Stati Membri riflette infatti non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabili contingenti come la perdita di prodotto interno

loro legato alla pandemia. I fondi del NGEU possono permettere al nostro Paese di rilanciare gli investimenti e far crescere l'occupazione, anche per riprendere il processo di convergenza verso i Paesi più ricchi dell'UE.

FIGURA 1.1: Allocazione risorse del dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), eur miliardi

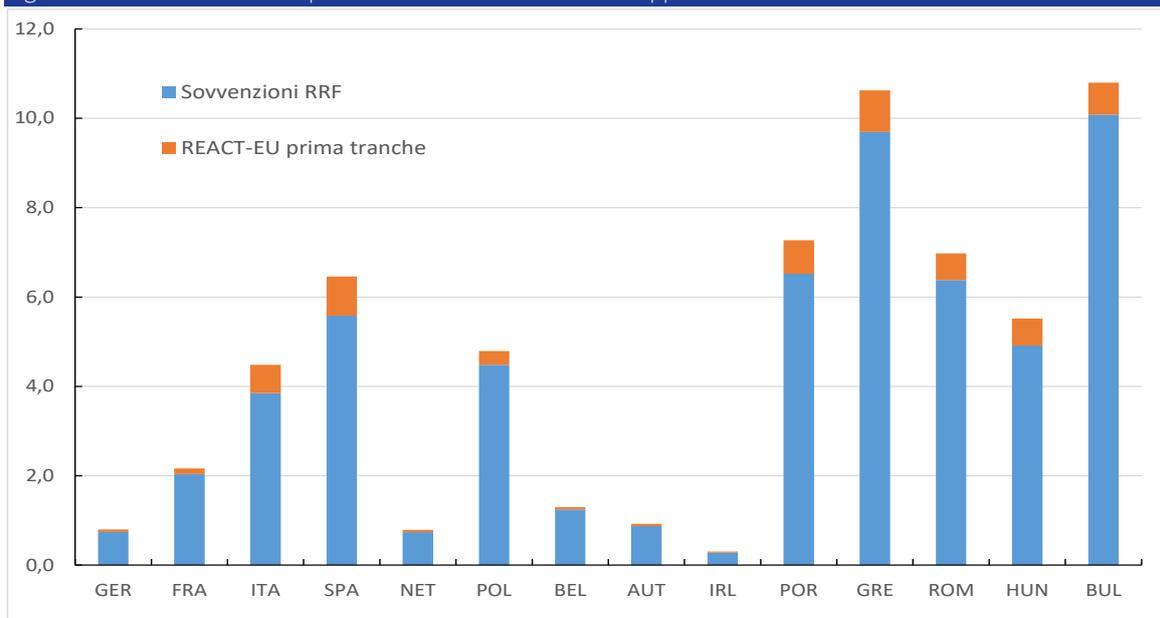


Fonte: Commissione europea

Il programma NGEU comprende due strumenti di sostegno agli Stati membri. Il REACT-EU è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutarli nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. IL RRF ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati.

Se alle sovvenzioni stimate della RRF si somma la prima tranche dei trasferimenti dal REACT-EU (37,5 miliardi su un totale di 47,5 miliardi), il quadro complessivo che emerge è quello riportato nella figura 1.2, in cui le risorse disponibili per i principali Stati membri vengono rapportate al livello del PIL nel 2019. Sebbene i due principali strumenti del NGEU siano relativamente generosi nei confronti di Stati membri con un reddito pro capite più basso, il raffronto in rapporto al PIL mette in luce l'effetto perequativo del programma e l'occasione che esso rappresenta, fra i maggiori Paesi dell'Unione, per la Spagna e l'Italia.

Figura 1.2: Sovvenzioni RRF e prima tranche del REACT-EU in rapporto al PIL del 2019



Fonte: Elaborazioni su dati Commissione europea e Eurostat

Il NGEU intende promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere. Il Regolamento RRF enuncia le sei grandi aree di intervento (pilastri) sui quali i PNRR si dovranno focalizzare¹:

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

Il pilastro della **transizione verde** discende direttamente dallo *European Green Deal* e dal doppio obiettivo dell'Ue di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. Il regolamento del NGEU prevede che **un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme** programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente.

Gli Stati membri devono illustrare come i loro Piani contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione. Devono anche

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

specificare l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite e l'interconnessione elettrica. Il Piano deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello dell'UE, compreso l'uso delle tecnologie digitali più avanzate, la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani. Questi ultimi comprendono le foreste, le zone umide, le torbiere e le aree costiere, e la piantumazione di alberi e il rinverdimento delle aree urbane.

Per quanto concerne la **transizione digitale**, i Piani devono dedicarvi **almeno il 20 per cento della spesa complessiva per investimenti e riforme**. L'obiettivo è migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)² e dagli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione "Progettare il futuro digitale dell'Europa"³.

Il pilastro digitale dei PNRR deve comprendere la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali. Si deve inoltre migliorare la connettività, anche tramite un'ampia diffusione di reti di telecomunicazione (TLC) ad altissima capacità. I costi per gli utenti devono essere sostenibili e la velocità di lancio della rete deve essere aumentata. I Piani devono inoltre sostenere la ricerca e sviluppo (R&S) nelle TLC e l'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, in particolare delle piccole e medie. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente per i gruppi sociali vulnerabili. Gli investimenti digitali devono essere allineati alle comunicazioni della Commissione in materia⁴. Devono essere evidenziate e valorizzate le sinergie tra investimenti verdi e digitali.

Venendo alla **crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**, i Piani devono rispondere alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica attraverso strategie economiche che portino ad una ripresa rapida, solida e inclusiva e che migliorino la crescita potenziale. Devono pertanto contribuire a migliorare la produttività, la competitività e la stabilità macroeconomica, in linea con le priorità delineate nella Strategia annuale per la crescita sostenibile⁵. I piani devono contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; accesso all'assistenza sanitaria; protezione e inclusione sociale. I piani devono promuovere un cambiamento nelle

² Il DESI sintetizza numerosi indicatori di performance digitale raggruppati in cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso dell'Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali.

³ European Commission, Shaping Europe's Digital Future, 19 February 2020.

⁴ Ad esempio, la Strategia europea sui dati, il Libro bianco sull'intelligenza artificiale e la strategia dell'UE sulla cibersecurity.

⁵ European Commission, Annual Sustainable Growth Strategy 2021, 17 September 2020.

politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali.

Il quarto pilastro è la **coesione sociale e territoriale**. I Piani rafforzano la coesione e riducono le disparità locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali. Devono anche affrontare sfide generali come quelle legate alle disuguaglianze di genere e di reddito e alle tendenze demografiche. Gli Stati membri devono descrivere le tendenze e i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da COVID-19, e spiegare come i rispettivi Piani allevino la crisi e promuovano la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali in linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Per quanto riguarda **salute e resilienza economica, sociale e istituzionale**, gli Stati membri devono rafforzare la propria capacità di risposta a shock economici, sociali e ambientali e a cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo. La pandemia ha evidenziato la vulnerabilità dei sistemi sanitari di fronte a tassi di contagio elevati e altre debolezze strutturali. La crisi economica ha ridotto la capacità degli Stati membri di crescere, e ha esacerbato gli squilibri e le disparità territoriali. Si deve pertanto puntare a rafforzare le catene di approvvigionamento e le infrastrutture industriali e sanitarie. È infine necessario salvaguardare le catene del valore e le infrastrutture critiche, nonché garantire l'accesso alle materie prime di importanza strategica e proteggere i sistemi di comunicazione.

Venendo infine alle **politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani**, i Piani nazionali devono migliorare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché le competenze di tutta la popolazione, comprese quelle digitali. Le nuove generazioni di europei non devono subire danni permanenti dalla crisi COVID-19. In linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, gli Stati membri devono puntare a colmare i divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro e l'integrazione dei disoccupati. Risorse aggiuntive devono essere investite nel miglioramento dell'accesso e delle opportunità per bambini e giovani e all'istruzione, alla salute, all'alimentazione e agli alloggi.

2. IMPOSTAZIONE E OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO

2.1 I lavori di preparazione del Piano

Nel settembre 2020, il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) ha approvato una proposta di Linee Guida per la redazione del PNRR, che è stata sottoposta all'esame del Parlamento italiano. Il 13 e 14 ottobre 2020 le Camere si sono pronunciate con un atto di indirizzo che invitava il Governo a predisporre il Piano garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del Paese.

Nei mesi successivi, ha avuto luogo un'approfondita interlocuzione informale con la task force della Commissione Europea. Il 12 gennaio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato una proposta di PNRR sulla quale il Parlamento ha svolto un approfondito esame, approvando le proprie conclusioni il 31 marzo 2021.

Il Governo ha provveduto ad una riscrittura del Piano, anche alla luce delle osservazioni del Parlamento. Nel mese di aprile 2021, il piano è stato discusso con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti sociali.

2.2 Assi strategici e priorità trasversali

Lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal presente Piano si sviluppa intorno a **tre assi strategici** condivisi a livello europeo: **digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale**.

La digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea; favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione; e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

La transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto sull'ambiente delle attività produttive è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future. Anche la transizione ecologica può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile.

Il terzo asse strategico è l'inclusione sociale. Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia. Le tre priorità principali sono la **parità di genere**, la **protezione** e la **valorizzazione dei giovani** e il **superamento dei divari territoriali**. L'*empowerment* femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani e il riequilibrio territoriale lo sviluppo del Mezzogiorno non sono unicamente affidate a singoli interventi, ma perseguiti in tutte le componenti del PNRR.

2.3 Missioni e componenti del Piano

Le Linee guida elaborate dalla Commissione Europea per l'elaborazione dei PNRR identificano le Componenti come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi.

Una componente è un elemento costitutivo o unità del Piano di ripresa e resilienza. Ciascuna componente dovrebbe riflettere riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero attività e temi correlati finalizzati ad affrontare sfide specifiche e che formino un pacchetto coerente di misure complementari. Le componenti dovrebbero avere un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte⁶.

Il presente Piano si articola in **sedici Componenti**, le quali sono raggruppate in **sei Missioni**. Queste ultime sono articolate in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF e illustrati nel precedente paragrafo, sebbene la formulazione segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente. Le sei Missioni sono così articolate:

Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: è costituita da 3 componenti e si pone come obiettivo la modernizzazione digitale delle infrastrutture di comunicazione del Paese, nella Pubblica Amministrazione e nel suo sistema produttivo. Una componente è dedicata ai settori che più caratterizzano l'Italia e ne definiscono l'immagine nel mondo: il turismo e la cultura.

Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica: si struttura in 4 componenti ed è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiana coerentemente con il Green Deal europeo. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo della filiera dell'idrogeno e la mobilità sostenibile. Prevede inoltre azioni volte al risparmio dei consumi di energia tramite l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato e, infine, iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine.

Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile: è articolata in 2 componenti e si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. Promuove la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano maggiori rischi. Prevede investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici

⁶ European Commission, Staff Working Document - Guidance to Member States - Recovery and Resilience Plans, 22.1.2021.

collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei porti dell'Italia meridionale.

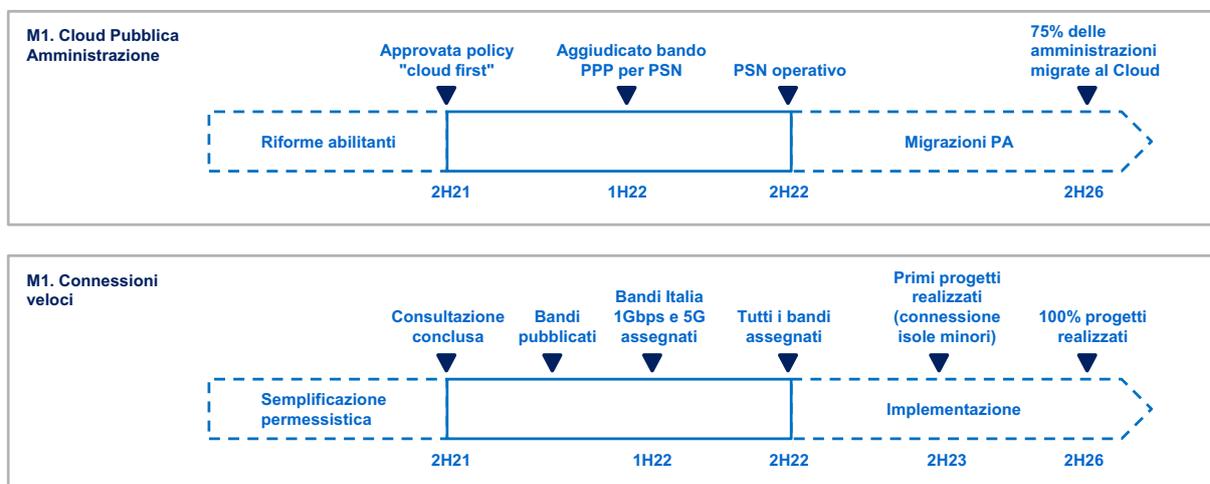
Missione 4 - Istruzione e ricerca: pone al centro i giovani ed affronta uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro. È divisa in 2 componenti e punta a garantire le competenze e le capacità necessarie con interventi sui percorsi scolastici e universitari degli studenti. Sostiene il diritto allo studio e accresce la capacità delle famiglie di investire nell'acquisizione di competenze avanzate. Prevede anche un sostanziale rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico.

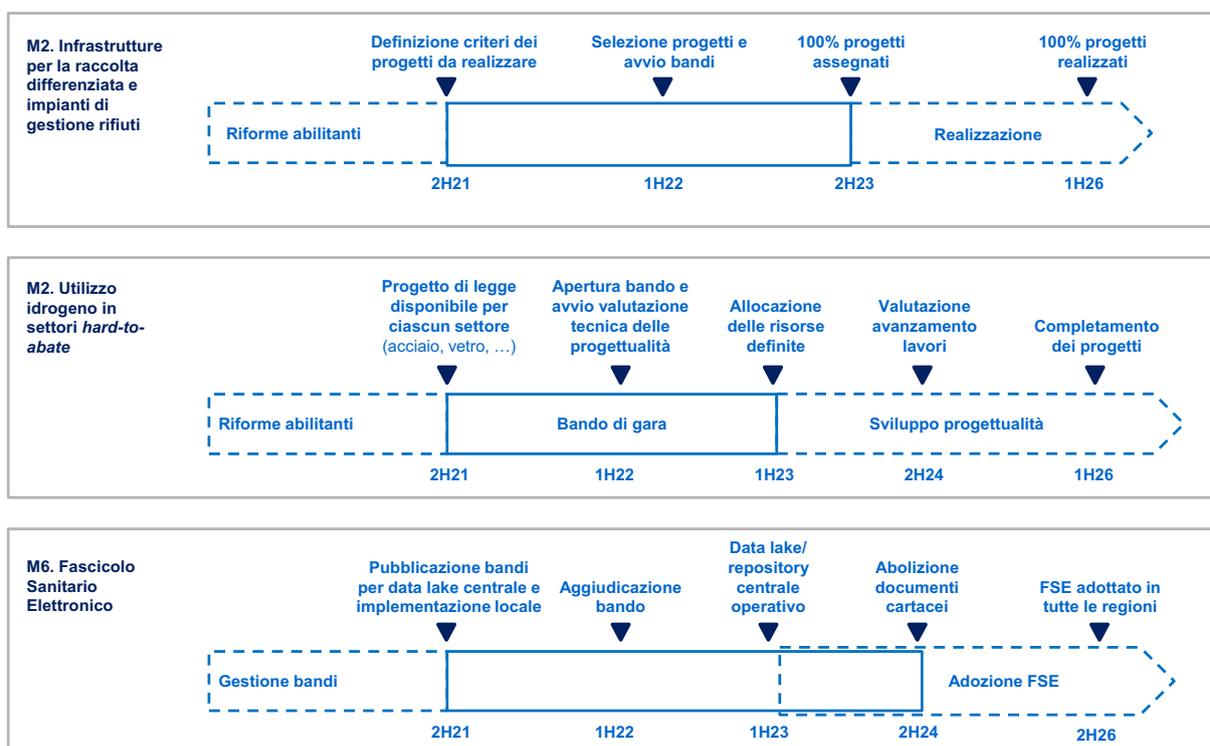
Missione 5 - Inclusione e coesione: è suddivisa in 3 componenti e comprende una revisione strutturale delle politiche attive del lavoro, un rafforzamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. Si interviene in sostegno alle situazioni di fragilità sociale ed economica, alle famiglie, alla genitorialità (a cui contribuisce anche il Piano asili nido, previsto nella Missione 4) e alle persone con disabilità o non autosufficienti. Si rafforza infine la Strategia nazionale delle aree interne rilanciata dal Piano Sud 2030, con interventi sulle infrastrutture sociali e misure a supporto dei giovani e finalizzate alla transizione ecologica.

Missione 6 - Salute: si articola in 2 componenti ed è focalizzata su due obiettivi: il rafforzamento della rete territoriale e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) con il rafforzamento del Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina.

Tutte le iniziative del Piano seguono precise milestone di implementazione, come illustrato esemplificativamente nella figura 1.3, relativamente a diverse iniziative delle Missioni 1, 2 e 5, con orizzonti differenti nell'arco temporale 2021-2026.

Figura 1.3: MILESTONE DI IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE DEL PIANO





2.4 La transizione digitale

La rivoluzione digitale rappresenta un'enorme occasione per aumentare la produttività, l'innovazione e l'occupazione, garantire un accesso più ampio all'istruzione e alla cultura e colmare i divari territoriali.

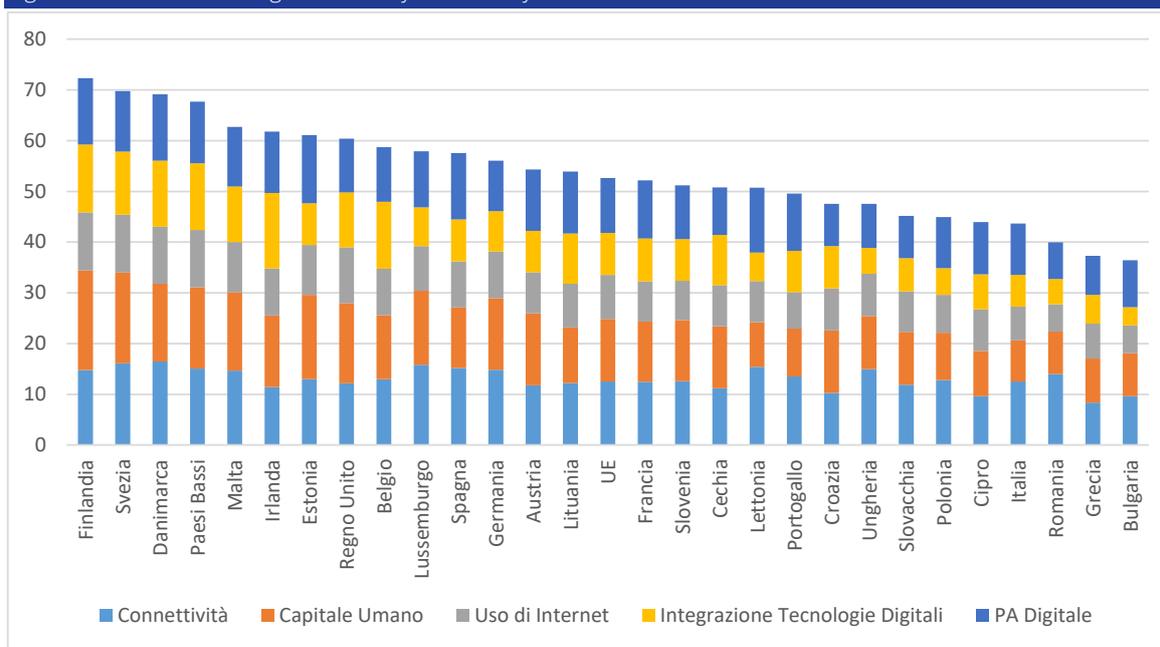
Nonostante i recenti miglioramenti, l'Italia è ancora in ritardo in termini di adozione digitale e innovazione tecnologica, come evidenziato dall'ultimo aggiornamento dell'indice DESI, che vede in nostro Paese al 24° posto fra i 27 Stati membri dell'UE. Il governo intende recuperare il terreno perduto e rendere l'Italia uno dei primi Paesi a raggiungere gli obiettivi recentemente illustrati dalla Commissione Europea nella Comunicazione "2030 Digital Compass" per creare una società completamente digitale⁷. Pertanto, i temi del digitale e dell'innovazione permeano il PNRR lungo una serie di priorità.

Un primo obiettivo è offrire una connettività omogenea ad alta velocità in tutto il paese per residenti, aziende, scuole e ospedali. Per farlo è necessario utilizzare tutte le tecnologie più avanzate (Fibra, FWA, 5G⁸) e adattare il quadro normativo in modo da facilitarne l'implementazione.

⁷ European Commission, 2030 Digital Compass - the European way for the Digital Decade, 9 marzo 2021.

⁸ *Fixed wireless access*: accesso a un edificio tramite connessione radio a un apparato di trasmissione (antenna/torre), che consente agli operatori di rete di fornire una connessione a banda larga ad altissima velocità alternativa a quella in fibra.

Figura 1.4: indice desi – digital economy and society index 2020⁽¹⁾



Fonte: Eurostat

(1) I dati utilizzati per la compilazione del DESI 2020 si riferiscono al 2019.

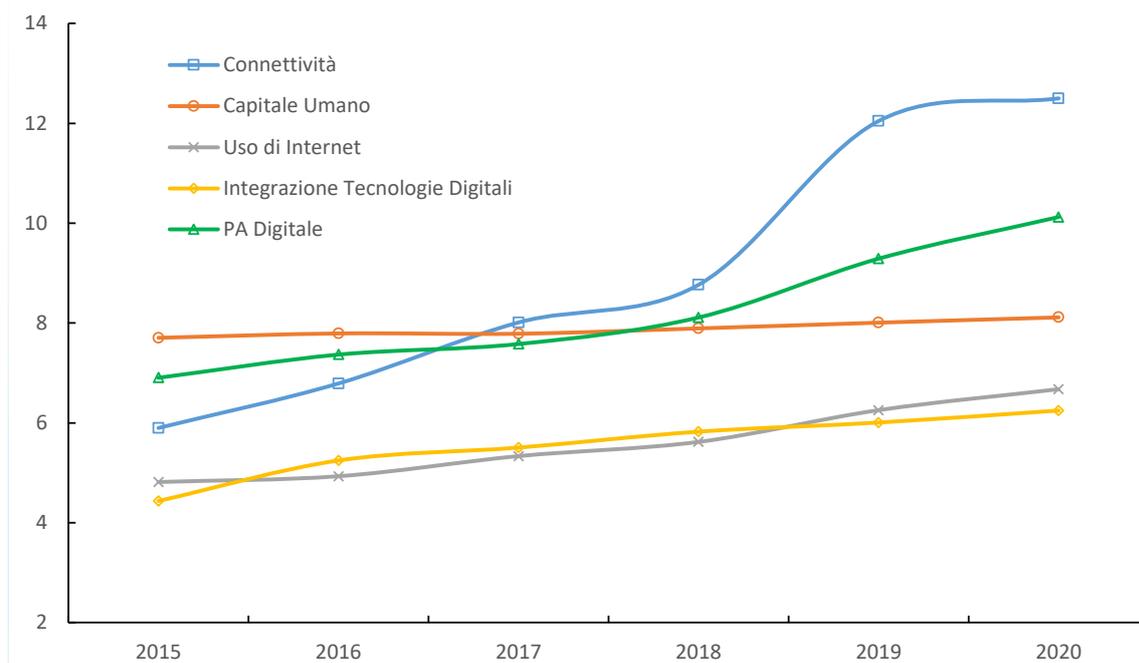
Occorre investire nella trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione (PA). Per farlo, seguiamo una strategia "cloud first". Le Amministrazioni possono scegliere se migrare verso una nuova infrastruttura cloud nazionale all'avanguardia ("Polo Strategico Nazionale", PSN) o verso un *cloud "pubblico"*⁹ sicuro, a seconda della sensibilità dei dati e dei servizi coinvolti. La migrazione al cloud offre l'opportunità di eseguire un'importante revisione e aggiornamento dei processi e delle applicazioni delle PA. Le Amministrazioni sono aiutate in questo percorso con finanziamenti, capacità e riforme. Vengono razionalizzati gli appalti ICT, e sono create delle squadre d'implementazione dedicate al sostegno delle amministrazioni locali e centrali durante l'attuazione. Allo stesso tempo, il passaggio al cloud faciliterà lo sviluppo di un nuovo ecosistema di prodotti e servizi per la PA.

È necessario accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del "once only", un concetto di e-government per cui cittadini, imprese e istituzioni debbano poter fornire "una sola volta" le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni. Per consentire un'efficace interazione tra cittadini e PA intendiamo rafforzare l'identità digitale, a partire da quelle esistenti (SPID e CIE). Il governo intende migliorare i servizi offerti ai cittadini, tra cui i pagamenti (PagoPA) e le comunicazioni con la PA (Piattaforma di Notifica), e fare leva sull'app "IO" come principale punto di contatto digitale con la PA.

⁹ Soluzioni cloud commerciali acquistabili sul mercato.

La pandemia ha messo in evidenza come la sanità sia un'altra area che richiede un significativo aggiornamento digitale. Il piano accelera in modo decisivo il miglioramento, l'armonizzazione e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) quale pietra angolare per l'erogazione dei servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre, sviluppa ecosistemi avanzati di telemedicina, asse portante del rafforzamento della sanità territoriale e per il miglioramento degli standard di cura di cittadini e residenti.

Figura 1.5: italia - andamento delle componenti dell'indice desi



Fonte: Eurostat

Il Piano rafforza la sicurezza informatica e coinvolge l'intera gamma di domini, dalle forze dell'ordine alle attività operative, dall'ispezione del software all'audit delle tecnologie installate. Costruisce un sistema integrato all'avanguardia fra le diverse entità del Paese e lo collega a livello internazionale con partner e fornitori di tecnologia affidabili.

Il governo intende rafforzare la "cittadinanza digitale" attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base. Un'ampia fetta della popolazione è ancora priva di competenze digitali di base: questo ostacola la partecipazione attiva alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e la diffusione dei servizi digitali.

Queste azioni fanno parte di una più ampia Strategia Nazionale per le Competenze Digitali volta a promuovere un diffuso miglioramento delle competenze della forza lavoro esistente e futura su temi digitali e tecnologici. Il governo intende rafforzare l'istruzione professionale, in particolare il ruolo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS), nonché il rafforzamento dell'istruzione STEM¹⁰, con una forte priorità sulla parità di

¹⁰ STEM - science, technology, engineering and mathematics (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica).

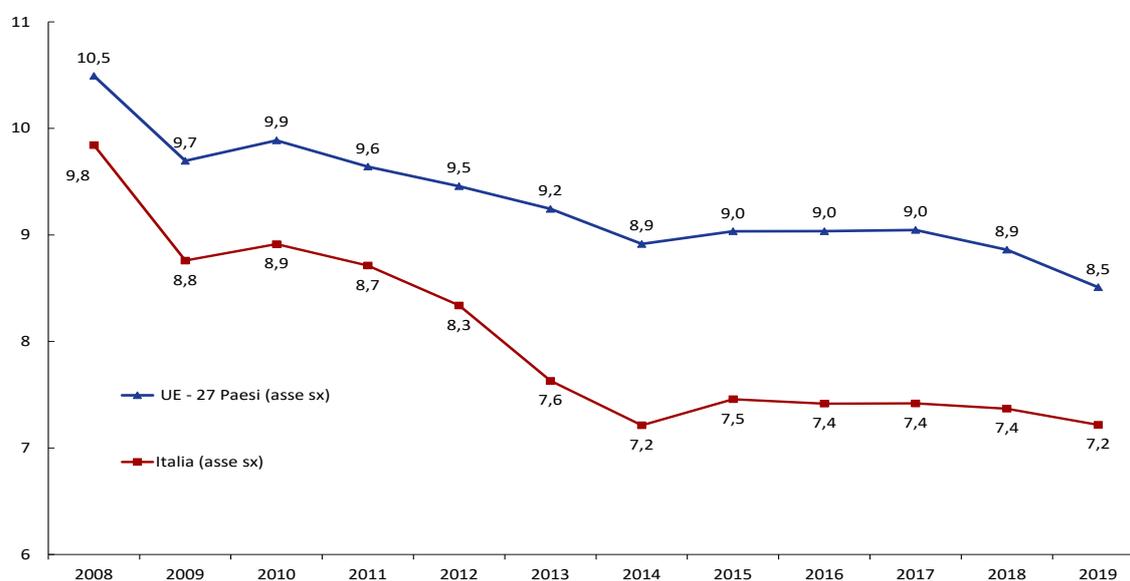
genere. Le iniziative relative al sistema scolastico sono integrate da azioni per rafforzare il collegamento tra ricerca e impresa, ad esempio attraverso il sostegno alla ricerca applicata e agli ecosistemi dell'innovazione.

Infine, la trasformazione digitale ha un ruolo determinante anche per dare nuovo impulso alla competitività del sistema produttivo. Il nuovo piano per la Transizione 4.0 rafforza il tasso d'innovazione del tessuto industriale e imprenditoriale del Paese, e incentiva gli investimenti in tecnologie all'avanguardia; in ricerca, sviluppo e innovazione; e in competenze digitali e manageriali. In particolare nel settore delle infrastrutture (di trasporto, di distribuzione elettrica, ecc.) le tecnologie digitali rappresentano un nuovo paradigma di qualità ed efficacia la gestione degli asset, attraverso l'applicazione estensiva di sensori grazie ai quali analizzare i parametri chiave delle infrastrutture nel tempo.

2.5 La transizione ecologica

L'Italia è particolarmente esposta ai cambiamenti climatici e deve accelerare il percorso verso la neutralità climatica nel 2050. Ci già stati alcuni progressi significativi: tra il 2005 e il 2018, le emissioni di gas serra dell'Italia sono diminuite del 18 per cento nei settori non coperti dal sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS). Ad oggi, le emissioni per persona di gas climalteranti, espresse in tonnellate equivalenti, sono inferiori alla media dell'UE.

FIGURA 1.6: EMISSIONI DI GAS CLIMA-ALTERANTI PRO CAPITE - ITALIA E UE (TONNELLATE/ANNO)

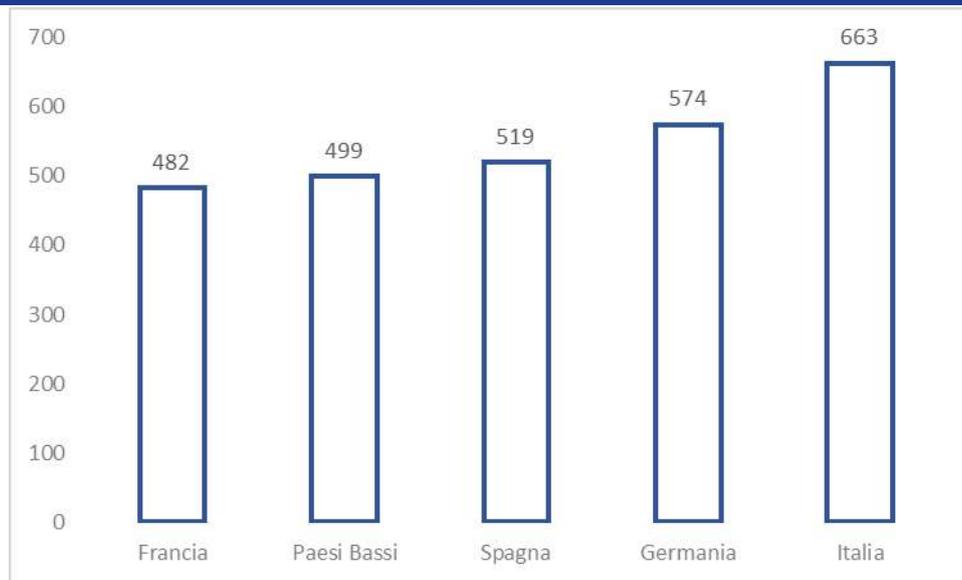


Fonte: Eurostat

Tuttavia il nostro Paese presenta ancora notevoli ritardi e vulnerabilità. Per quanto riguarda i trasporti, l'Italia ha il numero di autovetture ogni mille abitanti più alto tra i principali Paesi europei (figura 1.7) e una delle flotte di autoveicoli più vecchie dell'Europa

occidentale. Nel 2018 i veicoli altamente inquinanti erano pari al 45 per cento della flotta totale e al 59 per cento del trasporto pubblico.

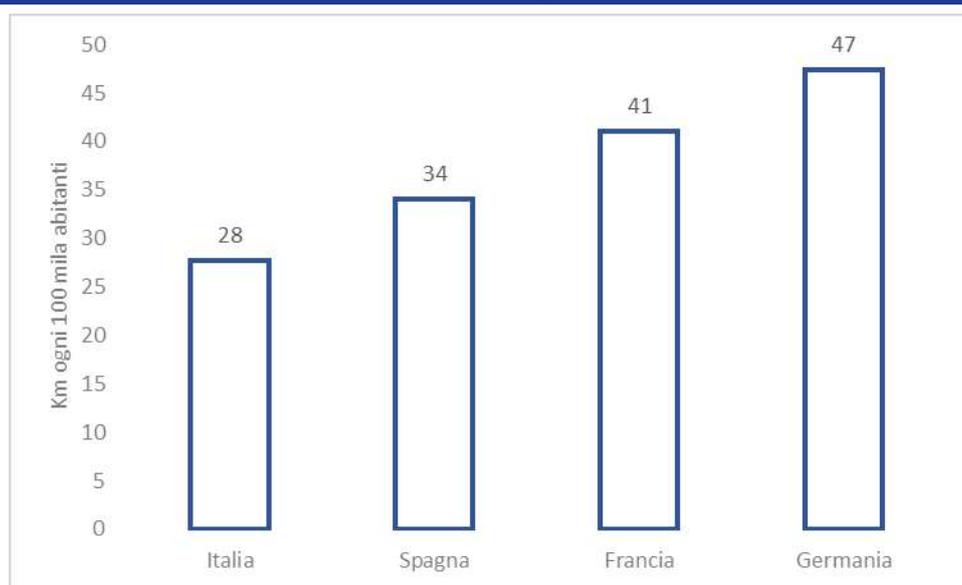
FIGURA 1.7: AUTOVETTURE OGNI MILLE ABITANTI (2019)



Fonte: Eurostat

La quota su rotaia del trasporto totale delle merci è inferiore alla media UE. Nel 2019, in Italia era l'11,9 per cento, contro il 17,6 per cento. L'estensione della rete ferroviaria ogni 100.000 abitanti è la più bassa tra i principali Paesi europei (figura 1.8). Pertanto, l'aumento dell'uso della ferrovia – sia per uso privato che commerciale – e una maggiore integrazione dei diversi modi di trasporto possono contribuire alla decarbonizzazione e all'aumento della competitività del Mezzogiorno.

FIGURA 1.8: ESTENSIONE DELLA RETE FERROVIARIA NEL 2018 (KM DI FERROVIE OGNI 100 MILA ABITANTI)



Fonte: Elaborazione su dati della Commissione europea e di Statista.

La Commissione Europea ha aperto tre procedure di infrazione per l'inquinamento atmosferico contro l'Italia per particolato e ossidi di azoto. Nel 2017, 31 aree in 11 regioni

italiane hanno superato i valori limite giornalieri di particolato PM10. L'inquinamento nelle aree urbane rimane elevato e il 3,3 per cento della popolazione italiana vive in aree in cui i limiti europei di inquinamento sono superati. L'inquinamento del suolo e delle acque è molto elevato, soprattutto nella Pianura Padana. In un'analisi europea sulla maggiore mortalità causata dall'esposizione a polveri sottili e biossido di azoto, tra le prime 30 posizioni ci sono 19 città del Nord Italia, con Brescia e Bergamo in cima alla classifica¹¹.

Per quanto riguarda l'economia circolare, l'Italia si posiziona al di sopra della media UE per gli investimenti nel settore e per la produttività delle risorse. Il tasso di utilizzo di materiale circolare in Italia si è attestato al 17,7 per cento nel 2017 e il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani al 49,8 per cento, entrambi al di sopra della media dell'UE. Tuttavia, significative disparità regionali e la mancanza di una strategia nazionale per l'economia circolare suggeriscono l'esistenza di ampi margini di miglioramento.

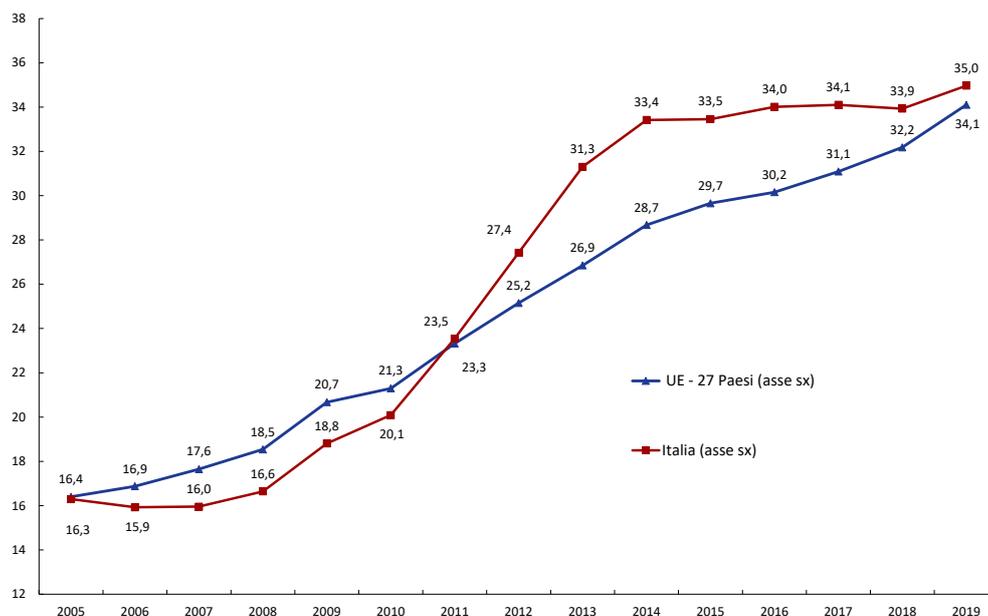
Gli investimenti nelle infrastrutture idriche sono stati insufficienti e causano rischi elevati e persistenti di scarsità e siccità. La frammentazione dei diversi attori e livelli istituzionali rappresenta un ostacolo agli investimenti. 895 agglomerati hanno violato le direttive dell'UE, con molte attualmente pagate da 68 di loro.

L'Italia è inoltre particolarmente vulnerabile agli eventi idrogeologici e all'attività sismica. Oltre il 90 per cento dei comuni italiani è ad alto rischio di frane e inondazioni, pari a circa 50.000 km² del territorio italiano. Il nostro Paese ha un patrimonio unico da proteggere: un ecosistema naturale e culturale di valore inestimabile, che rappresenta un elemento distintivo dello sviluppo economico presente e futuro.

L'Italia ha avviato la transizione e ha lanciato numerose misure che hanno stimolato investimenti importanti. Le politiche a favore dello sviluppo delle fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica hanno consentito all'Italia di essere uno dei pochi paesi in Europa (insieme a Finlandia, Grecia, Croazia e Lettonia) ad aver superato entrambi i target 2020 in materia. La penetrazione delle energie rinnovabili si è attestata nel 2019 al 18,2%, contro un target europeo del 17%. Inoltre, il consumo di energia primaria al 2018 è stato di 148 Mtoe contro un target europeo di 158 Mtoe. Il Piano Nazionale integrato Energia e Clima (PNIEC) e la Strategia di Lungo Termine per la Riduzione delle Emissioni dei Gas a Effetto Serra, entrambi in fase di aggiornamento per riflettere il nuovo livello di ambizione definito in ambito europeo, forniranno l'inquadramento strategico per l'evoluzione del sistema.

¹¹ The Lancet, "Premature mortality due to air pollution in European cities: a health impact assessment"

Figura 1.9: quota percentuale delle fonti rinnovabili sulla produzione di energia



Fonte: Eurostat

Il PNRR è un'occasione straordinaria per accelerare la transizione ecologica e superare barriere che si sono dimostrate critiche in passato. Il Piano introduce sistemi avanzati e integrati di monitoraggio e analisi per migliorare la capacità di prevenzione di fenomeni e impatti. Incrementa gli investimenti volti a rendere più robuste le infrastrutture critiche, le reti energetiche e tutte le altre infrastrutture esposte a rischi climatici e idrogeologici.

Il Piano rende inoltre il sistema italiano più sostenibile nel lungo termine, tramite la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori. Quest'obiettivo implica accelerare l'efficiamento energetico; incrementare la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, sia con soluzioni decentralizzate che centralizzate (incluse quelle innovative ed offshore); sviluppare una mobilità più sostenibile; avviare la graduale decarbonizzazione dell'industria, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno, in linea con la Strategia europea¹². Infine, si punta a una piena sostenibilità ambientale, che riguarda anche il miglioramento della gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, l'adozione di soluzioni di *smart agriculture* e bio-economia, la difesa della biodiversità e il rafforzamento della gestione delle risorse naturali, a partire da quelle idriche.

Il governo intende sviluppare una leadership tecnologica e industriale nelle principali filiere della transizione (sistemi fotovoltaici, turbine, idrolizzatori, celle a combustibile, batterie) che siano competitive a livello internazionale e consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie e creare occupazione e crescita. Il Piano rafforza la ricerca e lo sviluppo nelle aree più innovative, a partire dall'idrogeno.

¹² European Commission, A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe, July 2020.

Nel pianificare e realizzare la transizione, il governo intende assicurarsi che questa avvenga in modo equo e inclusivo, contribuisca a ridurre il divario Nord-Sud, e abbia adeguate politiche di formazione. Vuole valorizzare la filiera italiana nei settori dell'agricoltura e dell'alimentare e migliorare le conoscenze dei cittadini riguardo alle sfide e alle opportunità offerte dalla transizione. In particolare, il Piano vuole favorire la formazione, la divulgazione, e più in generale lo sviluppo di una cultura dell'ambiente che permei tutti i comportamenti della popolazione.

3. RISORSE DEL PIANO E ALLOCAZIONE A MISSIONI E COMPONENTI

Il Governo intende richiedere il massimo delle risorse RRF, pari a 191,5 miliardi di euro, divise in 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti. Il primo 70 per cento delle sovvenzioni è già fissato dalla versione ufficiale del Regolamento RRF, mentre la rimanente parte verrà definitivamente determinata entro il 30 giugno 2022 in base all'andamento del PIL degli Stati membri registrato nel 2020-2021 secondo le statistiche ufficiali. L'ammontare dei prestiti RRF all'Italia è stato stimato in base al limite massimo del 6,8 per cento del reddito nazionale lordo d'accordo con la task force della Commissione.

La tavola 1.2 descrive le risorse assegnate a missioni e componenti nella presente versione del PNRR. A tali risorse, si aggiungono quelle rese disponibili dal REACT-EU che, come previsto dalla normativa UE, vengono spese negli anni 2021-2023; quelle derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento UE 2021-2027; quelle della programmazione nazionale.

TABELLA 1.2: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	PNRR	Progetti in essere
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	10,01	0,00
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	27,47	4,31
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,08	0,00
Totale Missione 1	43,56	4,31
M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR	Progetti in essere
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,30	0,00
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	26,56	2,65
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	11,49	10,26
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	14,15	9,73
Totale Missione 2	57,50	22,64
M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR	Progetti in essere
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,97	11,20
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,36	0,00
Totale Missione 3	25,33	11,20

M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR	Progetti in essere
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,18	6,39
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	12,44	1,38
Totale Missione 4	31,62	7,77
M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR	Progetti in essere
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	0,80
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	9,46	3,51
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,75	0,00
Totale Missione 5	17,87	4,31
M6. SALUTE	PNRR	Progetti in essere
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	0,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	2,98
Totale Missione 6	15,63	2,98
TOTALE	191,5	53,2

1. I totali potrebbero non coincidere a causa degli arrotondamenti.

4. INTEGRAZIONI DEL PIANO CON IL SEMESTRE EUROPEO

4.1 Situazione socioeconomica e squilibri macroeconomici

L'articolo 18(4) del Regolamento RRF, al punto (a), richiede di: spiegare come il Piano per la ripresa e la resilienza rappresenti una risposta completa ed equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisca pertanto in modo appropriato a tutti i pilastri di cui all'articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche dello Stato membro interessato.

Si è già illustrato come il presente Piano sia pienamente coerente con i sei pilastri elencati all'articolo 3 del Regolamento RRF. Per quanto riguarda, invece, la risposta alla situazione socio-economica dell'Italia, l'adeguatezza del Piano può essere valutata sulla base dei più importanti documenti del Semestre europeo, ovvero i Rapporti Paese sull'Italia e, per gli aspetti di natura più prettamente occupazionale e sociale, il Rapporto sull'Occupazione¹³.

I rapporti sull'Italia presentati dalla Commissione negli ultimi anni hanno incluso una disamina approfondita (in-depth review) poiché la Procedura sugli squilibri macroeconomici (Macroeconomic imbalances procedure - MIP) classifica l'Italia come Paese con squilibri macroeconomici eccessivi. Nel corso degli ultimi anni, gli indicatori utilizzati nella Relazione sul Meccanismo di Allerta (Alert mechanism Report - AMR) relativi all'Italia sono complessivamente migliorati e hanno lasciato fuori linea solamente due parametri fuori linea, il rapporto tra debito pubblico e PIL e il tasso di disoccupazione.

¹³ European Commission, Proposal for a Joint Employment Report, 18 November 2020.

Il rapporto debito/PIL, dopo essere lievemente sceso al 134,1 per cento nel 2017, è risalito al 134,6 per cento nel 2019 e poi al 155,6 per cento nel 2020, a causa della forte contrazione del PIL legata alla pandemia. Il tasso di disoccupazione è sceso da un massimo ciclico del 12,8 per cento nel 2014, al 10,0 per cento nel 2019 e quindi al 9,3 nel 2020, a causa di un minor tasso di partecipazione al lavoro legato ancora una volta alla crisi sanitaria. Fra gli indicatori AMR, si evidenzia anche l'elevato tasso di disoccupazione giovanile dell'Italia, che da un massimo del 42,7 per cento nel 2014 è sceso fino al 29,2 per cento nel 2019 per poi risalire lievemente al 29,5 per cento nel 2020, molto al di sopra della media UE14.

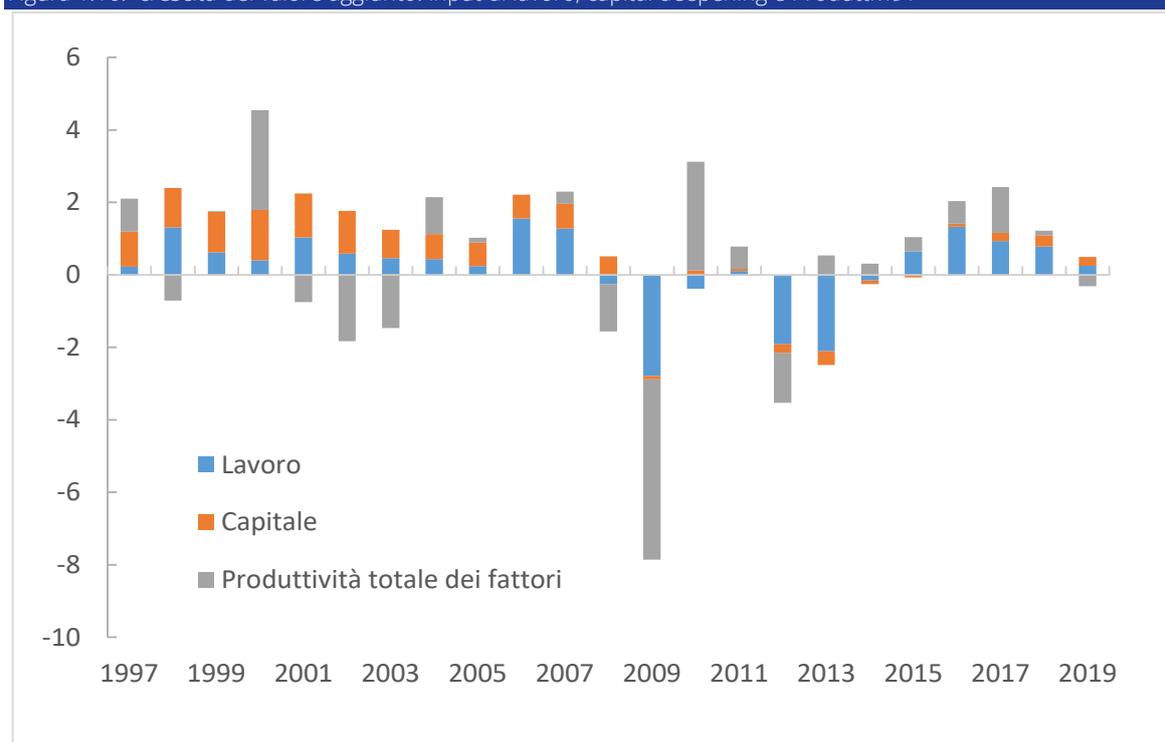
A livello di lettura degli squilibri macroeconomici, le analisi della Commissione sottolineano il basso ritmo di crescita dell'economia italiana negli ultimi due decenni, che viene principalmente ascritto ad un andamento insoddisfacente della produttività totale dei fattori (TFP). Quest'ultimo dipende principalmente da cause di natura strutturale, che è necessario affrontare tramite un ampio spettro di riforme e politiche mirate.

Per quanto riguarda l'elevato debito pubblico in rapporto al PIL, oltre a misure per il rafforzamento della crescita economica, coerentemente con le regole fiscali dell'Unione, la Commissione ha tradizionalmente raccomandato di migliorare il saldo di bilancio strutturale (ovvero al netto degli effetti ciclici e delle misure di bilancio temporanee) fino a portarlo a raggiungere l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), attualmente definito come un surplus strutturale dello 0,5 per cento del PIL. Questa raccomandazione è stata sospesa nel 2020 a causa della pandemia e in coerenza con l'attivazione della "general escape clause". Secondo le più recenti valutazioni della Commissione, il saldo strutturale della PA è stato pari al -2,6 per cento del PIL nel 2018, migliorando al -1,9 per cento del PIL nel 2019 per poi peggiorare al -5,8 per cento del PIL a causa della crisi pandemica e dei necessari interventi di sostegno all'economia¹⁵. Secondo la Commissione il saldo strutturale migliorerà al -5,0 per cento nel 2021 e al -4,3 per cento nel 2022. In termini di performance macroeconomica, negli anni più recenti l'Italia ha continuato a registrare tassi di crescita del PIL inferiori alla media UE. Sempre nell'ultimo decennio, la bilancia commerciale e le partite correnti hanno registrato surplus significativi. Il surplus delle partite correnti nel 2020 è stato pari al 3,6 per cento del PIL.

¹⁴ A dicembre 2020, il tasso di disoccupazione per gli under-25 era pari in media al 17,0 per cento nell'UE e al 31,0 per cento in Italia.

¹⁵ European Commission, European Economic Forecast, Autumn 2020, Institutional Paper 136, November 2020.

Figura 1.10: crescita del valore aggiunto: input di lavoro, capital deepening e Produttività

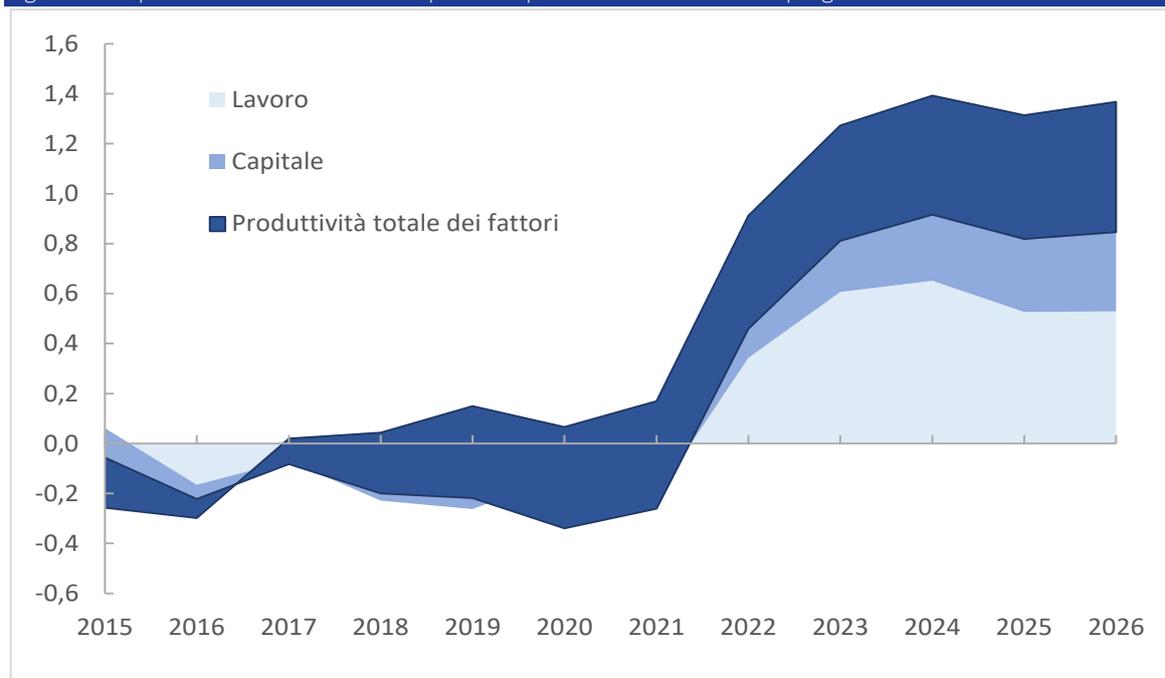


Fonte: Istat

Il Governo ritiene che il Piano costituisca una risposta adeguata e credibile a queste sfide macroeconomiche. Il Governo concorda con la Commissione circa l'importanza delle riforme strutturali per migliorare crescita di lungo periodo del Paese. Il Piano include un ampio spettro di provvedimenti che toccano molti dei principali nodi strutturali dell'economia, come la riforma della Pubblica Amministrazione, della Giustizia ed un'agenda di semplificazioni. Alle riforme si accompagna un sostanzioso rilancio degli investimenti, dopo anni di moderato consolidamento di bilancio. Le riforme e gli investimenti contribuiscono a rilanciare la produttività totale dei fattori e, con essa la crescita potenziale dell'economia italiana. La disponibilità di un ammontare rilevante di sovvenzioni all'interno degli strumenti del NGEU (circa il 4,5 per cento del PIL, distribuito lungo poco più di cinque anni) consente di impartire una notevole spinta all'accumulazione di capitale pubblico e privato e all'innovazione limitando l'impatto sul deficit e il debito pubblico.

Una valutazione preliminare dell'impatto del Piano è che esso possa aumentare il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana di 0,5 punti percentuali in forza della maggiore spesa effettuata e circa 0,3 punti grazie alla piena attuazione del tipo di riforme programmate. Prima della crisi, il tasso di crescita potenziale dell'economia era stimato (con il metodo della funzione di produzione seguito a livello UE) a 0,6 per cento. In via prudenziale, si può valutare che l'attuazione del Piano porterebbe il tasso di crescita potenziale nell'anno finale del programma all'1,4 per cento. Un ulteriore aumento può derivare da una risposta più forte di quanto stimato della spesa per investimenti.

Figura 1.11: proiezione della crescita del prodotto potenziale nello scenario programmatico



Fonte: Elaborazioni MEF

La maggiore crescita dovuta al Piano comporta anche una significativa discesa del tasso di disoccupazione. Se si include il solo effetto dei maggiori investimenti del PNRR, il tasso di disoccupazione scende al 7,5 per cento nel 2026. Se si includono anche gli effetti positivi delle riforme, si giunge al 7,1 per cento, un livello uguale all'attuale tasso di disoccupazione nell'UE e comunque ben al di sotto della soglia fissata dalla Commissione per valutare gli squilibri macroeconomici, pari al 10 per cento.

4.2 Sfide economiche e risposta alle Raccomandazioni specifiche per Paese

Il punto (b) del già citato Articolo 18(4) richiede di spiegare come il Piano per la ripresa e la resilienza contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti Raccomandazioni specifiche per Paese (Country Specific Recommendations, CSR), inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011, se del caso, rivolte allo Stato membro interessato, o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo.

Le CSR rilevanti ai fini del PNRR sono quelle del 2019 e del 2020. La Commissione ha recentemente rilevato un maggiore grado di conformità per quanto riguarda le CSR 2020. Il Piano risponde a gran parte delle CSR 2019 non ancora soddisfatte.

Per quanto riguarda le Raccomandazioni 2019, con riferimento alla **politica fiscale**, nella CSR 1 il Consiglio raccomanda di ridurre la pressione fiscale sul lavoro, e di compensare tale riduzione con una revisione delle agevolazioni fiscali e una riforma dei valori catastali non aggiornati, nonché il contrasto all'evasione, in particolare nella forma

dell'omessa fatturazione. Si invita inoltre a potenziare i pagamenti elettronici obbligatori, anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. Infine, si richiede di attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita.

Con riferimento alla pressione fiscale sul lavoro, si ricorda che nel 2020 si è operata una significativa riduzione del cosiddetto cuneo fiscale sul lavoro dipendente, che ha aumentato il trasferimento mensile ai percettori di reddito da lavoro dipendente da 80 a 100 euro; ha innalzato il limite superiore di reddito per tale beneficio; e ha rivisto le detrazioni di imposta. La Legge di Bilancio 2021 ha finanziato la copertura permanente di tale misura. Sempre nel 2020, è stata introdotta la cosiddetta Fiscalità di vantaggio al Sud, un taglio del 30 per cento dei contributi sociali dovuti dai datori di lavoro nel Mezzogiorno e nelle isole. Sono inoltre stati azzerati i versamenti contributivi sulle nuove assunzioni di donne e giovani fino all'età di 35 anni. Tutto ciò ha portato ad una riduzione del cuneo fiscale sul lavoro che riequilibra la distribuzione dei redditi, migliora l'inclusione di genere, territoriale e generazionale, e ha un notevole rilievo macroeconomico per via delle sue proporzioni complessive.

L'attività di contrasto all'evasione fiscale prosegue e, al netto degli effetti avversi della crisi epidemica sull'attività di recupero del gettito, ha prodotto positivi risultati anche nel 2020. Secondo l'ultima Relazione sul tema, il *tax gap* nel 2018 si è ridotto di 5 miliardi, con progressi particolarmente significativi per quanto riguarda il gettito IVA16. Negli ultimi due anni, l'allargamento dell'obbligatorietà della fatturazione elettronica e la trasmissione digitale dei corrispettivi ("scontrini elettronici") hanno portato ad ulteriori aumenti del gettito. La diffusione dei pagamenti elettronici è stata promossa con il Piano "Italia Cashless", attraverso la riduzione del limite massimo di utilizzo del contante (da 3.000 a 2.000 euro da luglio 2020 e a 1.000 euro da gennaio 2022) e l'introduzione di sanzioni a carico degli esercenti che rifiutano pagamenti diversi dal contante

In tema di pensioni, la fase transitoria di applicazione della cosiddetta Quota 100 terminerà a fine anno e sarà sostituita da misure mirate a categorie con mansioni logoranti.

In tema di **lavoro e inclusione**, la CSR 2 del 2019 chiede di intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia complessiva, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche

¹⁶ Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, Anno 2020, http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2020.

mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.

A questo proposito va sottolineato che la politica di bilancio negli ultimi tre anni ha dedicato crescenti risorse a tutti questi ambiti. In particolare, si ricordano i concorsi per le assunzioni degli ispettori del lavoro; la legge contro il caporalato e la sanatoria dei lavoratori irregolari in agricoltura; gli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni di giovani e donne; l'introduzione di uno schema di reddito universale (Reddito di Cittadinanza) che prevede anche un'ampia serie di misure di attivazione al lavoro; i finanziamenti aggiuntivi per gli asili nido; l'introduzione dell'Assegno unico universale per i figli. La Missione 5 del PNRR rafforza notevolmente le politiche di inclusione di genere e a favore dei giovani.

La CSR 3 del 2019 si concentra sugli investimenti in materia di **ricerca e innovazione** e sulla qualità delle **infrastrutture**, sulle disparità regionali, nonché sull'efficienza della **pubblica amministrazione**, la **digitalizzazione**, la qualità dei servizi pubblici locali e la concorrenza. A queste esigenze rispondono direttamente le Missioni 1 e 4 del PNRR. In merito alla Concorrenza, il Governo ha in programma di intraprendere un ampio spettro di iniziative, descritte nella Parte 2.

TABELLA 1.3: RACCOMANDAZIONI PER IL 2019 E PER IL 2020

Area di policy	Raccomandazioni 2020	Raccomandazioni 2019
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1 - Attuare, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. [...]	Racc. 1 - Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1% nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1 - [...] In seguito, quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti. [...]	Racc. 1 - [...] Utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
Sistema sanitario	Racc. 1 - [...] Rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.	
Politica fiscale		Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un

		abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti..[...]
Povertà		Racc. 1 - [...] Attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica.
Lavoro, politiche sociali e famiglia	Racc. 2 - Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. [...]	Racc. 2 - Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità. [...]
Istruzione e ricerca	Racc. 2 - [...] Rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.	Racc. 2 - [...] Migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.
Concorrenza e competitività	Racc. 3 - Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese. Anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica. [...]	Racc. 3 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza. [...]
Infrastrutture ed investimenti	Racc. 3 - [...] Concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su produzione ed uso pulito ed efficiente dell'energia, ricerca e innovazione, trasporto pubblico sostenibile, gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura dei servizi essenziali.	Racc. 3 - Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. [...]
Giustizia civile	Racc. 4 - Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. [...]	Racc. 4 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore, con particolare riguardo al regime di insolvenza. [...]
Giustizia penale e corruzione		Racc. 4 - [...] Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme

		procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.
Riforma della PA	Racc. 4 - [...] Migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione.	Racc. 3 - [...] Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]
Servizi finanziari e sistema bancario		Racc. 5 - Favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

La CSR 4 del 2019 riguarda la **giustizia**, e si concentra in particolare sulla riduzione della durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio e il contrasto alla corruzione. La riforma della giustizia è una delle riforme di contesto del PNRR e, come tale, è riassunta nel paragrafo seguente e, in maggior dettaglio nella Parte 2 del PNRR.

Infine, la CSR 5 del 2019 riguarda il risanamento del **sistema bancario**, a cui il Governo continua a dedicare una notevole attenzione. Nell'ultimo anno, pur nel difficile contesto della crisi pandemica, le banche italiane hanno continuato a ridurre la quota delle sofferenze in rapporto agli impieghi verso la clientela. È ragionevole pensare che nel momento in cui verranno meno la moratoria sui prestiti e il regime straordinario di garanzie dello Stato sui prestiti alle PMI, ciò possa causare un moderato deterioramento della qualità degli attivi bancari. Si prevede che l'impulso alla crescita del PNRR limiti questo effetto alla luce del complessivo miglioramento delle condizioni macroeconomiche.

Per quanto attiene, infine, alle Raccomandazioni del 2020, la Commissione ritiene che l'Italia abbia registrato notevoli progressi sul 12 per cento delle raccomandazioni e qualche progresso sul 47 per cento, nonché progressi limitati sul 41 per cento. Gli interventi di sostegno a famiglie e imprese e le altre misure prese per rispondere alla crisi Covid-19 attuati a partire dal marzo scorso hanno infatti coperto la maggior parte delle iniziative richieste dal Consiglio. Il PNRR integrerà queste azioni intervenendo in campi quali il miglioramento delle competenze, la transizione ecologica, la riforma della PA e della giustizia e il rafforzamento della resilienza e della capacità del sistema sanitario.

4.3 Potenziale di crescita, resilienza e inclusione

Il Regolamento RRF all' Articolo 18(4) punto (c) richiede *una spiegazione dettagliata del modo in cui il Piano per la ripresa e la resilienza rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione.*

Si è già descritto in precedenza come le iniziative del PNRR innalzeranno il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana. Nella Parte 4 del presente documento sono illustrati gli impatti previsti sul PIL e l'occupazione, che si prevede siano pari, rispettivamente, a 3,6 punti percentuali e circa 3 punti percentuali in termini di livello di queste variabili nel 2026, l'anno finale del Piano. Nella Parte 4 sono riassunti anche gli impatti su indicatori di inclusione territoriale, di genere e generazionale. Il tema della parità di genere e delle pari opportunità è anche affrontato nel paragrafo 1.6 seguente.

4.4 Contributo del Piano alle sfide comuni e iniziative flagship del NGEU

Nel settembre scorso, avviando il Semestre europeo 2021, la Commissione ha descritto una serie di sfide comuni che gli Stati membri devono affrontare all'interno dei rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza¹⁷.

Gli Stati membri sono invitati a fornire informazioni su quali componenti del loro Piano contribuiscono ai sette programmi di punta ("Flagship programmes") europee: 1) Power up (accendere); 2) Renovate (ristrutturare); 3) Recharge and refuel (ricaricare e ridare energia); 4) Connect (connettere); 5) Modernise (Ammodernare); 6) Scale-up (crescere); e 7) Reskill and upskill (dare nuove e più elevate competenze).

Le iniziative di punta europee che i PNRR devono includere sono quindi focalizzate su digitalizzazione, transizione ecologica e formazione, i tre principali vettori del NGEU. Il presente Piano affronta tutte queste tematiche. Qui di seguito si riassumono i principali obiettivi dei programmi bandiera e si illustrano le iniziative che sono poi illustrate nella Parte 2 di questo documento.

Power up. *La Commissione stima che per conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo l'UE dovrà incrementare di 500 GW la produzione di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 e chiede agli Stati membri di realizzare il 40 per cento di questo obiettivo entro il 2025 nell'ambito dei PNRR. Inoltre, coerentemente con la Strategia idrogeno, chiede che si realizzi l'installazione di 6 GW di capacità di elettrolisi e la produzione e il trasporto di un milione di tonnellate di idrogeno rinnovabile, anche in questo caso entro il 2025.*

¹⁷ European Commission, Annual Sustainable Growth Strategy, 17 September 2020.

I progetti presentati nel presente Piano puntano ad incrementare la capacità produttiva di energia da fonti rinnovabili innovative e non ancora in “grid parity” per 4,2 GW (agri-voltaico, “energy communities” e impianti integrati offshore). Viene inoltre accelerato lo sviluppo di soluzioni tradizionali già oggi competitive (i.e., eolico e solare onshore) attraverso specifiche riforme volte a semplificare le complessità autorizzative. L’obiettivo fissato dal PNIEC (un incremento di 15 GW entro il 2025 in confronto al 2017) viene rivisto al rialzo. Per quanto riguarda l’idrogeno, all’interno del PNRR verrà finanziato lo sviluppo di 1GW di elettrolizzazione, nonché la produzione e il trasporto di idrogeno per un ammontare che sarà dettagliato nella Strategia Idrogeno di prossima pubblicazione.

Renovate. *Si punta a ristrutturare gli edifici pubblici e privati, migliorandone l’efficienza energetica attraverso l’isolamento termico, gli impianti di riscaldamento e raffreddamento e l’autoproduzione di elettricità, nonché il monitoraggio dei consumi da parte degli utenti. L’obiettivo fissato dall’UE è di raddoppiare il tasso di efficientamento degli edifici entro il 2025.*

Il presente Piano mira a migliorare l’efficienza energetica sia degli edifici pubblici che di quelli privati. Gli investimenti saranno concentrati su da tre linee: i) attuazione di un programma per migliorare l’efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con interventi riguardanti in particolare scuole e cittadelle giudiziarie; ii) introduzione di un incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l’adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato e per l’edilizia sociale, attraverso detrazioni fiscali per i costi sostenuti per gli interventi (Superbonus); iii) sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti. Obiettivo di questi interventi è un risparmio pari a 0,32 Mtep e 0,98 MtCO₂ entro il 2026.

Recharge and refuel. *La Commissione stima che per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni e dell’inquinamento fissati per il 2030 sia necessario dare un forte impulso alla mobilità sostenibile, costruendo tre milioni di punti di ricarica per auto elettriche e 1.000 stazioni di rifornimento a idrogeno. L’obiettivo assegnato a NGEU è di consentire di realizzare metà di tale incremento entro il 2025.*

L’obiettivo complessivo dell’Italia, necessario a coprire il fabbisogno energetico richiesto dai veicoli elettrici stimato al 2030, è di oltre 3,4 milioni di infrastrutture di ricarica. La linea progettuale inserita nella componente M2C2 del presente Piano consente di installare 21.355 punti di ricarica veloci e ultraveloci (ad oggi più lontani dalla competitività economica e per i quali c’è anche una ridotta disponibilità di misure e fondi). In aggiunta viene finanziato lo sviluppo di 40 stazioni di rifornimento per veicoli su ruota a idrogeno e 9 per il trasporto ferroviario.

Connect. *Questo flagship punta alla rapida diffusione delle connessioni a banda larga sia con reti in fibra, sia con FWA, utilizzando anche le tecnologie radio 5G ora disponibili. Nel 2019 solo il 44 per cento delle famiglie europee aveva accesso a reti di trasmissione dati ad altissima capacità, e la copertura nelle aree rurali era assai limitata. Secondo la Commissione, mentre le aree urbane e le principali vie di trasporto terrestre dovrebbero essere coperte attraverso finanziamenti privati, la RRF dovrebbe garantire che entro il 2025 vi sia la più ampia copertura 5G in tutte le aree dell'Unione.*

Il presente Piano punta a portare entro il 2026 connessioni a 1 Gbps su tutto il territorio nazionale. Gli interventi di roll-out della banda ultra larga verranno realizzati adottando un approccio "tecnologicamente neutro", con l'impiego di fibra e Fixed Wireless Access-5G per garantire un utilizzo ottimale delle risorse e un tempestivo raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, si completerà la copertura di scuole (9.000 edifici) e ospedali (oltre 12.000 strutture sanitarie).

Modernise. *Questo flagship concerne la digitalizzazione di alcuni importanti servizi pubblici, quali l'identificazione, l'autenticazione, la giustizia e la sanità. Entro il 2025, gli Stati membri dovrebbero garantire la fornitura di un'identità digitale europea (e-ID) e le pubbliche amministrazioni dovrebbero fornire servizi pubblici digitali interoperabili, personalizzati e di facile utilizzo.*

La componente M1C1 del presente Piano si propone di sviluppare l'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali all'avanguardia orientati a cittadini, residenti e imprese, permettendo così all'Italia di realizzare l'ambizione Europea del Digital Compass 2030, quando tutti i servizi pubblici chiave saranno disponibili online. I principali servizi su cui la M1C1 insiste sono: a) l'identità digitale, raggiungendo oltre 40 milioni di Italiani con le piattaforme esistenti per l'identificazione (CIE e SPID) e completando su tutti i comuni l'estensione dell'Anagrafe della Popolazione residente ANPR; b) i pagamenti digitali tra cittadini e Pubblica amministrazione, promuovendo l'adozione di PagoPA in oltre 14.000 amministrazioni locali; c) notifiche, tramite la creazione della nuova Piattaforma unica di notifiche digitali per comunicare efficacemente con cittadini e imprese garantendo la validità legale degli atti; d) mobilità, favorendo l'adozione dei paradigmi di Mobility as a Service (MaaS) nelle città metropolitane.

Il rafforzamento dei servizi pubblici digitali poggerà su una serie di interventi "abilitanti", tra cui la migrazione al cloud delle pubbliche amministrazioni e il rafforzamento della cybersecurity nazionale, nonché la diffusione della App "IO" come punto di accesso preferenziale per il cittadino. Ulteriori interventi sono previsti dalla Componente M6C2, con la digitalizzazione dei servizi riguardanti la salute e, in particolare, con la creazione di un Fascicolo Sanitario Elettronico omogeneo a livello nazionale che diventerà il singolo punto di accesso per cittadini e residenti alla loro storia clinica ed ai servizi offerti dal Sistema Sanitario Nazionale. La modernizzazione del Sistema Sanitario Nazionale prevede

di potenziare anche la telemedicina e aggregare le migliori piattaforme regionali per garantire assistenza sanitaria remota, in aggiunta a quella domiciliare”.

Scale up. *L'obiettivo è di raddoppiare la produzione in Europa di semiconduttori avanzati e che siano 10 volte più efficienti dal punto di vista energetico. Il raggiungimento dell'obiettivo consentirebbe ad esempio l'utilizzo su auto connesse e di raddoppiare la quota di aziende dell'UE che utilizzano servizi cloud avanzati e big data (dal 16 per cento di oggi).*

Nella Componente M1C2 sono previsti investimenti volti a promuovere lo sviluppo e l'adozione di tecnologie avanzate da parte del sistema produttivo italiano. In particolare, gli interventi cardine che contribuiranno al flagship europeo sono:

Il Piano Transizione 4.0, dal valore di oltre €18 miliardi di cui €1,9 miliardi specificatamente destinati a incentivare l'acquisto di beni intangibili innovativi quali i servizi di cloud computing e big data analytics.

Lo stanziamento di €750 milioni di contributi a sostegno di progetti industriali ad alto contenuto tecnologico, tra i quali ricade la produzione di semiconduttori.

La migrazione al cloud delle pubbliche amministrazioni centrali e locali stimolerà lo sviluppo di un ecosistema di servizi basati sul “cloud”, accelerando così lo sviluppo dell'offerta italiana.

Reskill and upskill. *L'apprendimento di nuove competenze (reskilling) e il miglioramento di quelle esistenti per accedere a mansioni più avanzate (upskilling) sono fondamentali per sostenere le transizioni verde e digitale, potenziare l'innovazione e il potenziale di crescita dell'economia, ed anche per promuovere la resilienza e l'inclusione economica e sociale e garantire occupazione di qualità. È pertanto necessario migliorare le competenze digitali e professionali attraverso investimenti in istruzione e formazione. La Commissione rileva che nel 2019 il 42 per cento dei cittadini UE nella fascia di età 16-74 non possedeva conoscenze digitali di base e fissa un obiettivo del 70 per cento per il 2025. Ulteriori obiettivi riguardano la quota di ragazzi che non possiede conoscenze digitali sotto alla soglia minima e la quota di studenti di istituti tecnici che troveranno lavoro una volta diplomati e che riceveranno istruzione e addestramento all'interno dell'azienda.*

Per quanto riguarda le competenze digitali, sono potenziate le piattaforme educative, di istruzione e di aiuto all'inserimento nel mondo del lavoro, e si fa leva su esperienze regionali di successo. È inoltre istituito il Servizio Civile Digitale, attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiuteranno circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base. All'interno della Pubblica amministrazione, lo sforzo di reskilling e upskilling includerà sia un'ampia offerta di corsi online aperti e di massa

(MOOC, i.e. Massive Open Online Courses), sia l'introduzione di "comunità di competenze" (Community of Practice).

Per quanto concerne le competenze STEM, sono coinvolte 370.000 classi, almeno 2 milioni di studentesse (entro l'Anno accademico 2024/25) e 150.000 docenti (entro l'AA 2023/24) in progetti volti allo sviluppo delle competenze STEM. L'Istruzione Tecnica Superiore sarà destinataria di maggiori investimenti per stimolare le iscrizioni ai percorsi ITS (con un incremento del 100 per cento, fino a 18.750 iscritti e 5.250 diplomati all'anno).

Per favorire la transizione scuola-università, vengono coinvolti 1 milione di studenti in percorsi di orientamento, mentoring e counseling al fine di consentire loro scelte consapevoli circa la prosecuzione del percorso di studi o di ulteriore formazione professionalizzante, propedeutica all'inserimento nel mondo del lavoro.

Per le università, si prevede l'innovazione dei programmi formativi e di ricerca (dottorati) a partire dalla considerazione dei fabbisogni specifici del tessuto imprenditoriale e produttivo, anche di carattere territoriale, attraverso l'iscrizione, nell'arco di 3 anni, di 500 dottorandi a programmi dedicati alle transizioni digitale e ambientale, la creazione di 3 Teaching and Learning Centres (TLC) per migliorare le competenze di insegnamento (comprese le competenze digitali) e la creazione di 3 Digital Education Hub (DEH) per migliorare la capacità del sistema di istruzione superiore di offrire istruzione digitale a studenti e lavoratori universitari.

Gli investimenti sono accompagnati da specifiche riforme, finalizzate a garantire l'efficacia degli investimenti, e da interventi di carattere infrastrutturale, come la predisposizione di ambienti di apprendimento connessi e arricchiti da strumenti digitali – prevista la trasformazione di 100.000 classi in "ambienti di apprendimento connessi" - per cogliere nuove opportunità didattiche.

5. LE RIFORME PREVISTE DAL PIANO

Il Piano prevede un insieme integrato di investimenti e riforme orientato a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, a favorire l'attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la fiducia di cittadini e imprese.

Le riforme previste dal Piano puntano, in particolare, a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno fino ad oggi rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività. Come tali, sono espressamente connesse agli obiettivi generali del PNRR, concorrendo, direttamente o indirettamente, alla loro realizzazione.

A questo fine, il Piano comprende tre diverse tipologie di riforma:

Riforme orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico (*doing business*) del Paese;

Riforme abilitanti, ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati;

Riforme settoriali, contenute all'interno delle singole Missioni. Si tratta di innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno).

Infine, a queste due tipologie di riforma si aggiungono le misure che, sebbene non ricomprese nel perimetro del Piano, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR. Sono le **riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano**, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali.

Le riforme orizzontali e abilitanti sono descritte in dettaglio nel Paragrafo 2.1 del presente documento. Quelle settoriali sono inserite nella trattazione delle singole Missioni nei successivi paragrafi del Capitolo 2 e nell'appendice tecnica e riassunte nella tabella che segue.

6. LE PRIORITA' TRASVERSALI SULLE PARI OPPORTUNITA'

Per l'Italia il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare un'autentica transizione ecologica e digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud.

Per essere efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali, la ripresa dell'Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale. La persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica.

Per questo motivo le 6 Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Le Riforme e le Missioni sono valutate sulla base dell'impatto che avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nelle opportunità fornite a tutti, senza alcuna discriminazione. Questa attenzione trasversale, articolata puntualmente in tutte le missioni del PNRR, corrisponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia del 2019 e del 2020.

1.6.1 Le pari opportunità generazionali

I giovani sono tra le categorie più colpite dalle ricadute sociali ed economiche dell'epidemia di nuovo coronavirus. Stando ai dati Istat di febbraio 2021, il tasso di occupazione tra i 15-25enni è diminuito di 14,7 punti percentuali in un anno, oltre tre volte il valore nazionale. I 25-34enni hanno perso complessivamente 258 mila posti di lavoro dal febbraio scorso (-6,4 per cento) su un totale di 945 mila.

Sono aumentati anche i giovani che non lavorano e non sono iscritti a nessun corso di studio o di formazione (Not in Education, Employment or Training - NEET). Se prima della pandemia i NEET erano circa 2.003.000, stando ai dati Istat riferiti al quarto trimestre del 2020, erano saliti a 2.066.000. La questione giovanile in Italia emerge nel confronto con gli altri Paesi europei. Secondo Eurostat, nella fascia di età tra 20-34 anni, l'Italia è il Paese con il più alto numero di NEET dell'Unione europea, il 27,8 per cento contro una media Ue del 16,4 per cento.

La mancanza di prospettive certe e di opportunità di sviluppo si manifesta sia nell'elevato tasso di emigrazione giovanile, sia nei risultati dell'indagine OCSE-PISA che certificano i ritardi nelle competenze rispetto ad altri Paesi europei.

Le azioni del Piano sono volte a recuperare il potenziale delle nuove generazioni e a costruire un ambiente istituzionale e di impresa in grado di favorire il loro sviluppo e il loro protagonismo all'interno della società.

Nella Missione 1, gli obiettivi trasversali sui giovani sono perseguiti attraverso gli interventi sulla digitalizzazione (relativi, tra l'altro, a completare la connettività delle scuole) e sul sostegno all'imprenditorialità innovativa.

Gli investimenti e le riforme sulla transizione ecologica della Missione 2 contribuiscono alla creazione di occupazione giovanile in tutti i settori toccati dal Green Deal europeo, tra cui le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione, la filiera dell'idrogeno.

Gli interventi sul sistema infrastrutturale previsti dalla Missione 3 incidono sulla produttività e sui comportamenti della popolazione, rafforzano i collegamenti tra le aree dell'Italia, nella direttrice Nord-Sud e in quella Est-Ovest, uniformano la qualità dei servizi e migliorano le opportunità di mobilità per i giovani.

Per gettare basi solide per il futuro, la Missione 4 interviene su tutto il ciclo dell'istruzione e della ricerca, in risposta alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia, che invitano a stimolare gli studi in campi attinenti ai settori ad alta intensità di conoscenza. In particolare, il Piano intende migliorare le competenze di base e la riduzione dei tassi di abbandono scolastico, e permettere allo stesso tempo di ridurre le distanze tra istruzione e lavoro, anche grazie alla riforma e allo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS). Gli investimenti previsti facilitano l'accesso all'istruzione universitaria, con nuove borse di studio, e le opportunità per i giovani ricercatori, con l'estensione dei dottorati di ricerca.

La Missione 5, in linea con le raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia, vuole assicurare un'integrazione efficace tra le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali, anche attraverso forti investimenti nelle politiche di istruzione e formazione (apprendistato duale). Il potenziamento del "Servizio Civile Universale" intende incrementare il numero di giovani interessati. I giovani sono inoltre coinvolti dalle misure relative alle infrastrutture sociali e alle case popolari, nonché dal rafforzamento dei servizi nelle aree interne.

1.6.2 Le pari opportunità di genere

La mobilitazione delle energie femminili, in un'ottica di pari opportunità, è fondamentale per la ripresa dell'Italia. Per questo occorre intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne.

Le diseguaglianze di genere hanno radici profonde, che riguardano il contesto familiare e della formazione, prima di quello lavorativo. Molti studi¹⁸ mostrano, per esempio, che sono poche le donne iscritte alle materie STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), nonostante in generale ci siano più donne laureate che uomini.

¹⁸ Consorzio Universitario Almalaurea, 2018; Istat, Livelli di Istruzione e Livelli Occupazionali, Anno 2019

Con l'ingresso nel mondo del lavoro le disuguaglianze di genere, anziché diminuire, si consolidano. Il tasso di partecipazione delle donne al mondo del lavoro è del 53,1 per cento in Italia, di molto inferiore rispetto al 67,4 per cento della media europea. Le donne che lavorano in Italia non sono soltanto poche in percentuale, lo sono anche relativamente agli uomini. Nel Paese infatti persiste un ampio divario di genere nel tasso di occupazione, pari a circa 19,8 punti percentuali nel 2019.

Anche quando lavorano, le donne risultano più penalizzate rispetto agli uomini, a partire dallo stipendio percepito e dalla precarietà lavorativa. Nonostante le donne mediamente vantino un livello di istruzione più alto – per esempio rappresentano il 54 per cento dei dottori di ricerca – sono di più in percentuale le donne che lavorano a tempo determinato o part time, soprattutto in modo involontario, ovvero non per scelta.¹⁹

Sono meno le donne che ricoprono posizioni apicali, nel privato così come nel pubblico. A questo corrisponde una disparità salariale a svantaggio delle donne a parità di ruolo e di mansioni con gli uomini. La maternità impedisce troppo spesso l'avanzamento professionale. Come sottolineato nella Relazione per paese relativa all'Italia 2020 della Commissione Europea, il tasso di inattività delle donne attribuibile a responsabilità di assistenza è in continua crescita dal 2010 (35,7 per cento contro il 31,8 per cento della media Ue), complice anche la mancanza di servizi di assistenza adeguati e paritari. Nonostante l'imprenditoria femminile sia discretamente diffusa in Italia, la quota di autonomi sul totale degli occupati è ampiamente superiore tra gli uomini (7,1 per cento) rispetto alle donne (3,5 per cento).

Si tratta di forme di discriminazione indiretta, a cui si aggiungono varie forme dirette, come il bullismo in ambito scolastico e il sessismo nei luoghi di lavoro. Dall'inizio della pandemia c'è stata una recrudescenza di episodi di violenza sulle donne e femminicidio.

Alla luce di queste disuguaglianze, il Governo attraverso Dipartimento per le Pari Opportunità intende lanciare entro il primo semestre 2021 una Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, in coerenza con la Strategia europea per la parità di genere 2020-2025. La Strategia nazionale presenta cinque priorità (lavoro, reddito, competenze, tempo, potere) e punta, tra l'altro, alla risalita di cinque punti entro il 2026 nella classifica del Gender Equality Index dello European Institute for Gender Equality (attualmente l'Italia è al 14° posto, con un punteggio di 63,5 punti su 100, inferiore di 4,4 punti alla media UE).

Il PNRR sviluppa con le sue missioni le priorità della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026. Le articola in un ampio programma volto sia a favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, direttamente o indirettamente, sia a correggere le asimmetrie che ostacolano le pari opportunità sin dall'età scolastica.

¹⁹ Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Dott.ssa Linda Laura Sabbadini, 26 febbraio 2020, Camera dei Deputati https://www.istat.it/it/files//2020/02/Memoria_Istat_Audizione-26-febbraio-2020.pdf

La Strategia e il PNRR tengono conto dell'attuale contesto demografico, in cui l'Italia è uno dei paesi con la più bassa fecondità in Europa (1,29 figli per donna contro l'1,56 della media UE20), e si inseriscono nel percorso di riforma sulle politiche della famiglia.

Per non mettere in condizione le donne di dover scegliere tra maternità e carriera, sono previste nel PNRR misure di potenziamento del welfare, anche per permettere una più equa distribuzione degli impegni, non solo economici, legati alla genitorialità.

La Missione 1 – tramite l'adozione di nuovi meccanismi di reclutamento nella PA e la revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello – si pone l'obiettivo di garantire pari opportunità sia nell'ambito della partecipazione al mercato del lavoro, sia nelle progressioni di carriera, in linea con il secondo principio del pilastro europeo dei diritti sociali. Inoltre, le misure dedicate al lavoro agile nella Pubblica amministrazione incentivano un più corretto bilanciamento tra vita professionale e vita privata

Gli investimenti in banda larga e connessioni veloci previsti nella Missione 1 facilitano la creazione dell'infrastruttura tecnologica necessaria a fornire all'imprenditoria in genere, e all'imprenditoria femminile in particolare, gli strumenti con i quali ampliare il proprio mercato. Il potenziamento e l'ammodernamento dell'offerta turistica e culturale previsti dalla Missione 1 generano significative ricadute occupazionali su settori a forte presenza femminile come quello alberghiero, della ristorazione, delle attività culturali.

La Missione 4, tramite il Piano asili nido, mira ad innalzare il tasso di presa in carico degli asili, che nel 2018 era pari ad appena il 14,1 per cento. Si prevedono, inoltre, il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia (3-6 anni) e l'estensione del tempo pieno a scuola, per fornire sostegno alle madri con figli piccoli e contribuire così all'occupazione femminile. Il Piano investe nelle competenze STEM tra le studentesse delle scuole superiori per migliorare le loro prospettive lavorative e permettere una convergenza dell'Italia rispetto alle medie europee.

Nella Missione 5, è presente uno specifico investimento per sostenere l'imprenditorialità femminile, che ridisegna e migliora il sistema di sostegni attuale in una strategia integrata. L'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere intende accompagnare le imprese nella riduzione dei divari in tutte le aree più critiche per la crescita professionale delle donne, e rafforzare la trasparenza salariale. Inoltre, i progetti sull'housing sociale potranno ridurre i contesti di marginalità estrema e a rischio di violenza che vedono maggiormente esposte le donne. Anche la valorizzazione delle infrastrutture sociali e la creazione di innovativi percorsi di autonomia per individui disabili previsti nella Missione 5 avranno effetti indiretti sull'occupazione tramite

²⁰ Istat. (2020). Indicatori demografici. Comunicato stampa. Disponibile online: <https://www.istat.it/it/archivio/238447>.

l'alleggerimento del carico di cura non retribuita gravante sulla componente femminile della popolazione.

Nella Missione 6, il rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare contribuisce a ridurre l'onere delle attività di cura, fornite in famiglia prevalentemente dalle donne.

1.6.3 Le pari opportunità territoriali

Un compito essenziale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese. Dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di PIL pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato.

L'attuale crisi ha colpito ulteriormente il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area come il turismo e i servizi e ha inciso pesantemente sull'occupazione femminile e giovanile. Occorre dunque superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, in corrispondenza alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea. Al Sud vive un terzo degli italiani, ma vi si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo. A tutt'oggi, è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'area euro. Il suo rilancio non è solo un tema italiano. È una questione europea.

Il Mezzogiorno è caratterizzato non solo da un più basso livello di PIL pro capite rispetto al Centro-Nord, ma anche da una più bassa produttività, qualità e quantità del capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. Tra il 2008 e il 2018, la spesa pubblica per investimenti nel Mezzogiorno si è più che dimezzata ed è passata da 21 a poco più di 10 miliardi.

Dalla persistenza dei divari territoriali derivano scarse opportunità lavorative e la crescita dell'emigrazione, in particolare giovanile e qualificata, verso le aree più ricche del Paese e verso l'estero. Questo genera un ulteriore impoverimento del capitale umano residente al Sud e riduce le possibilità di uno sviluppo autonomo dell'area.

Il PNRR costituisce un'occasione per il rilancio del Sud Italia e per la ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del paese. Il Piano, in complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027, mette disposizione del Sud una capacità di spesa e di investimento straordinaria per puntare, in coerenza con le linee guida di Next Generation EU, al riequilibrio territoriale e al rilancio del suo sviluppo. Il Governo ha deciso di investire il 40 per cento delle risorse del PNRR nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari. Le riforme per migliorare la pubblica amministrazione e accelerare gli investimenti hanno un impatto rilevante sul Sud e contribuiscono a una migliore efficacia nell'impiego dei fondi esistenti, tra cui i fondi SIE e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, e a favorire un

maggior assorbimento nelle regioni meridionali degli incentivi e delle risorse assegnate su base competitive, come il cosiddetto “superbonus” edilizio.

Gli interventi della Missione 1 permettono di intervenire sulla produttività delle PMI del Mezzogiorno e di migliorare la connettività nelle zone rurali e nelle aree interne, in corrispondenza alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia e agli obiettivi dell'Unione sul digitale.

Gli interventi sulla transizione ecologica della Missione 2 contribuiscono al superamento dei divari territoriali. In particolare, le raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia invitano a investire al Sud sulle infrastrutture per la gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche. Gli investimenti e le riforme del Piano portano a una gestione più efficiente, per migliorare la capacità industriale dei soggetti coinvolti, e riducono l'elevato livello di dispersione delle risorse idriche (nella distribuzione per usi civili, la dispersione media è del 41 per cento a livello nazionale, del 51 per cento al Sud).

La qualità delle infrastrutture è al centro della Missione 3, che risponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea del 2019. Gli investimenti rafforzano le infrastrutture del Mezzogiorno, in particolare strade porti e alta velocità ferroviaria, per una quota di oltre il 50 per cento, contribuendo anche a migliorare l'occupazione in tutta la catena logistica.

Nella Missione 4, i progetti relativi ad asili, lotta all'abbandono scolastico, edilizia scolastica e contrasto alla povertà educativa hanno un forte impatto al Sud. Queste iniziative, insieme alla spesa pubblica ordinaria, devono portare a garantire a tutti i cittadini, indipendentemente da dove risiedano, i livelli essenziali delle prestazioni, in linea con i principi Costituzionali. Inoltre l'intervento sulla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado contribuisce a migliorare il livello delle competenze di base e a ridurre in modo strutturale l'abbandono scolastico, soprattutto nel Mezzogiorno. La promozione di nuovi centri di eccellenza nel campo della ricerca al Sud – integrati in ecosistemi dell'innovazione a livello locale – favorisce anche il trasferimento tecnologico, l'impiego e l'attrazione di risorse qualificate.

Nella Missione 5, le misure che rafforzano i servizi essenziali e incidono il divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali sono diretti ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, migliorare le opportunità di lavoro e costruire opportunità per le nuove generazioni. Inoltre, la rete tra università e imprese innovative intende favorire processi tecnologici in grado di riqualificare il capitale umano. La riforma delle Zone Economiche Speciali favorisce l'attrazione di investimenti e la competitività globale delle realtà portuali meridionali.

Nella Missione 6, la riorganizzazione delle politiche della salute attraverso investimenti e riforme contribuisce a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali.

L'attenzione per le persone con disabilità caratterizza tutto il PNRR, in linea con la convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità. Stando ai dati del 2019, in Italia le persone con disabilità – ovvero che soffrono a causa di problemi di salute e di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali – sono 3 milioni e 150 mila, pari a circa il 5 per cento della popolazione.

Gli anziani sono i più colpiti, soprattutto le donne: su quasi 1 milione e mezzo di ultrasettantacinquenni che si trovano in condizione di disabilità, vi sono 1 milione di donne. I problemi legati alla disabilità si sommano spesso a quelli dovuti alle disuguaglianze territoriali, con una maggiore concentrazione nelle Isole.

Sono molteplici i fattori economici, sociali e infrastrutturali che incidono negativamente sulla vita delle persone disabili in Italia, a partire dalla difficoltà di spostamento. Solo il 14,4 per cento delle persone con disabilità si sposta con i mezzi pubblici urbani, contro il 25,5 per cento del resto della popolazione. Nelle scuole, l'assistenza per l'autonomia e alla comunicazione è carente in molte Regioni, soprattutto al Sud.

Spesso l'onere di garantire un livello di vita adeguato alle persone con disabilità è a carico delle famiglie e colpisce soprattutto quelle con redditi più bassi. Oltre due terzi delle famiglie nelle quali vive almeno una persona disabile non può permettersi una settimana di vacanza all'anno lontano da casa, mentre oltre la metà non è in grado di affrontare una spesa imprevista di 800 euro. Le misure adottate per il contenimento del contagio durante l'epidemia da nuovo coronavirus, hanno colpito soprattutto le fasce più fragili della popolazione, tra cui le persone con disabilità.

Il Governo italiano ha voluto istituire un'autorità politica ad hoc per sottolineare il rilievo delle politiche in favore delle persone con disabilità e per garantire che le azioni delle singole amministrazioni siano guidate da una prospettiva condivisa. Nel corso dell'attuazione del Piano, l'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità sarà coinvolto dalle amministrazioni competenti per monitorare che le riforme proposte (ad esempio giustizia, pubblica amministrazione, mercato del lavoro) siano adeguatamente inclusive.

Il Governo ha creato con la legge di bilancio 2020 un Fondo disabilità e non autosufficienza e ha allocato complessivamente 800 milioni per il triennio 2021-2023. La prima riforma che verrà finanziata con queste risorse è finalizzata alla realizzazione del "Codice della disabilità". Questo si propone di realizzare pienamente i principi della convenzione ONU secondo un approccio coerente con la Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea e con la recente "Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" presentata a marzo 2021 dalla Commissione Europea. In particolare, la riforma semplificherà l'accesso ai servizi, i meccanismi di accertamento della disabilità e potenzierà gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato. All'interno del Piano sono previste le seguenti misure:

Nella Missione 1, si rimuovono le barriere architettoniche e sensoriali in musei, biblioteche e archivi, per promuovere una cultura dell'accessibilità del patrimonio culturale italiano.

Nella Missione 2 e nella Missione 3, gli interventi per la mobilità, il trasporto pubblico locale e le linee ferroviarie favoriscono il miglioramento e l'accessibilità di infrastrutture e servizi per tutti i cittadini.

La Missione 4 prevede una specifica attenzione per le persone con disabilità, nell'ambito degli interventi per ridurre i divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado.

La Missione 5 include un investimento straordinario sulle infrastrutture sociali, nonché sui servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari, per migliorare l'autonomia delle persone con disabilità.

Nella Missione 6, il miglioramento di servizi sanitari adeguati sul territorio permette di rispondere ai bisogni delle persone con disabilità, favorendo un accesso realmente universale alla sanità pubblica. Nel più generale ambito sociosanitario, si affianca una componente di riforma volta alla non autosufficienza, con l'obiettivo primario di offrire risposte ai problemi degli anziani. Tale riforma affronta in maniera coordinata i diversi bisogni che scaturiscono dalle conseguenze dell'invecchiamento, ai fini di un approccio finalizzato ad offrire le migliori condizioni per mantenere o riguadagnare la massima autonomia possibile in un contesto il più possibile de-istituzionalizzato.

2.6. MISSIONE 5: INCLUSIONE E COESIONE

OBIETTIVI GENERALI DELLA MISSIONE

Area di intervento: Inclusione e coesione

Obiettivi generali:

- Rafforzamento delle politiche attive del lavoro e della formazione di occupati e disoccupati.
- Aumento dell'occupazione giovanile di qualità attraverso il rafforzamento del sistema duale.
- Sostenere l'imprenditoria femminile come strumento di autonomia economica.
- Potenziare il servizio civile universale stabilizzando i posti annui disponibili.
- Rafforzare il ruolo dei servizi sociali locali come strumento di resilienza mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, dei minori e degli adolescenti.
- Migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei.
- Integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale.
- Interventi speciali per la Coesione territoriale mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione delle condizioni per uno sviluppo equo e resiliente in ambiti territoriali specifici (Aree Interne, Mezzogiorno).

QUADRO DELLE RISORSE. MISSIONE 5 (MILIARDI DI EURO)

M5. INCLUSIONE E COESIONE	Totale
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	8,76
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,75
Totale Missione 5	17,17

Questa missione ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne.

Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale sono centrali le politiche di sostegno alle transizioni occupazionali e all'occupazione: formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali³⁵.

Per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze, e al conseguente rallentamento della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, sono previsti investimenti in attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning*, che mirano a far ripartire

³⁵ La cassa integrazione e la NASPI sono finanziate in legge di bilancio e la riforma degli ammortizzatori sociali avverrà nel rispetto della sostenibilità finanziaria prevista dalle Country Specific Recommendations.

la crescita della produttività e migliorare la competitività delle PMI e delle micro-imprese italiane. La formazione e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, miglioreranno la mobilità dei lavoratori e forniranno loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro. Si prevede, inoltre, l'introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione, nonché misure specifiche per favorire l'occupazione giovanile, attraverso l'apprendistato duale (che unisce formazione e lavoro) e il servizio civile universale. L'incremento del numero di giovani che possono accedere al servizio civile, si accompagna a un innalzamento della qualità dei programmi e progetti in cui i giovani vengono impegnati.

È inoltre introdotto un sostegno specifico all'imprenditorialità delle donne, con l'obiettivo di favorire la loro indipendenza economica, si prevede anche la definizione di un sistema di certificazione della parità di genere.

Nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere ancora notevolmente rafforzate. Queste politiche vanno inserite in una programmazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare i sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

A questo concorre in modo determinante la scelta nel Piano di destinare importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti. Si tratta di interventi pensati per favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana.

Attraverso il riconoscimento del valore sociale dell'attività di cura, si può raggiungere il duplice obiettivo di alleggerire i carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare dalle donne e di stimolare una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Incrementare i servizi alla persona, vuol dire anche rafforzare un settore in cui è più alta la presenza d'impiego femminile.

Questo tipo di progetti saranno affiancati da servizi a valere sui fondi PON. Ne va inoltre sottolineata l'integrazione possibile con le misure di sostegno monetario contenute nel *Family Act*, con particolare riferimento all'Assegno unico e universale per i figli.

Gli interventi di costruzione o ristrutturazione di immobili esistenti (pubblici o privati), destinati ad essere occupati da persone con gravi disabilità o da anziani non autosufficienti si affiancano ad altri interventi di rigenerazione con importanti ricadute sulla riqualificazione dei tessuti urbani più vulnerabili (periferie, aree interne del Paese).

Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce della popolazione che vivono in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute anche con interventi di potenziamento dell'edilizia pubblica residenziale, di *housing* temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica) e di *housing* sociale destinato ad offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito.

La cultura e lo sport sono strumenti formidabili per *restituire alle comunità una identità e negli interventi di rigenerazione urbana e sociale previsti, concorrono attivamente* alla promozione dell'inclusione e del benessere oltre che ad uno sviluppo economico sostenibile.

Nella definizione e implementazione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione sono protagonisti i comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Il coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per assicurare anche il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato.

L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo Settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di intercettare le nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo Settore.

La missione si esplicita in tre componenti che tengono conto e rispondono alle raccomandazioni della Commissione europea n. 2 per il 2019 e n. 2 per il 2020, saranno accompagnate da una serie di riforme che sostengono e completano l'attuazione degli investimenti:

- Politiche per il lavoro;
- Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;
- Interventi speciali per la coesione territoriale.

M5C1: POLITICHE PER IL LAVORO

Obiettivi della componente

Gli obiettivi generali della componente sono:

Potenziare le politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs) e la formazione professionale: Sostenere l'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati, mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro, nell'ambito del nuovo "Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)", e promuovere la revisione della governance del sistema di formazione professionale in Italia, attraverso l'adozione del "Piano Nazionale Nuove Competenze".

Rafforzare Centri per l'Impiego (Public Employment Services - PES): Promuovere interventi di capacity building a supporto dei Centri per l'Impiego, con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva e riqualificazione professionale (upskilling e reskilling), anche mediante il coinvolgimento di stakeholder pubblici e privati.

Favorire la creazione di imprese femminili e la certificazione della parità di genere: Realizzare la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro, prevedendo una sistematizzazione e ristrutturazione degli attuali strumenti di sostegno, con una visione più aderente ai fabbisogni delle donne, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto per la promozione dell'"imprenditorialità femminile".

Promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni: favorire il matching tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, mediante il rafforzamento del "Sistema Duale" e dell'istituto dell'apprendistato, e il potenziamento del "Servizio Civile Universale" per i giovani tra i 18 e i 28 anni.

Gli interventi sono riconducibili a due ambiti di intervento/misure:

1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione
Riforma 1: Politiche attive del lavoro e formazione
Investimento 2: Potenziamento dei Centri per l'Impiego
Investimento 3: Creazione di impresa femminile
Investimento 4: Sistema di certificazione della parità di genere
Investimento 5: Sistema duale
2. Servizio civile universale
Investimento 6: Servizio civile universale

Quadro delle risorse complessivo (MILIARDI DI EURO)

M5. INCLUSIONE E COESIONE

M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO

Ambiti di intervento/Misure	Totale
1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	6,01
Riforma 1: Politiche attive del Lavoro e Formazione	4,40
Investimento 2: Potenziamento dei Centri per l'Impiego	0,60
Investimento 3: Creazione di impresa femminile	0,40
Investimento 4: Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
Investimento 5: Sistema duale	0,60

2. Servizio civile universale	0,65
Investimento 6: Servizio civile universale	0,65
Totale Componente	6,66

La componente “Politiche per il lavoro” mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali, a migliorare l’occupabilità dei lavoratori, a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione.

L’obiettivo strategico di questa componente è:

- aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata;
- ridurre il *mismatch* di competenze;
- aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione continua degli occupati e dei disoccupati.

A tal fine si rivedono le politiche attive del lavoro a partire dall'assegno di ricollocazione, per arrivare all'istituzione di un programma nazionale («Garanzia di occupabilità dei lavoratori» - GOL), che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (percettori di RdC, NASPI, CIGS). Si ridefiniscono gli strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro. Contestualmente sarà adottato il «Piano Nazionale Nuove Competenze», mediante la fissazione di standard di formazione per i disoccupati censiti dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati (Riforma «Politiche attive del lavoro e formazione»). Per i lavoratori occupati è previsto il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali.

Si rafforzano, inoltre, i centri per l'impiego e si integrano con il sistema di istruzione e formazione anche attraverso la rete degli operatori privati (Investimento «Potenziamento Centri per l'Impiego»).

In materia di parità di genere, è previsto un progetto di sostegno all'imprenditoria femminile e un intervento specifico di definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere (Investimento «Sostegno all'imprenditoria femminile» - Investimento «Sistema di certificazione della parità di genere»). Per promuovere l'occupazione dei giovani e l'acquisizione di nuove competenze tecniche e trasversali, saranno potenziati il sistema duale e l'istituto dell'apprendistato, in un'ottica di matching tra istruzione e formazione e lavoro (Investimento «Sistema Duale»). Infine, si potenzia il Servizio Civile Universale con l'obiettivo di disporre di un numero più elevato di giovani che, attraverso il Servizio Civile, compiano un percorso di apprendimento non formale per accrescere le proprie conoscenze e competenze e meglio orientarle verso lo sviluppo della propria vita professionale (Investimento «Servizio Civile Universale»).

Queste azioni sono volte a promuovere nuove competenze e a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e si affiancano agli incentivi per le assunzioni attraverso misure di decontribuzione per i datori di lavoro (finanziate in legge di bilancio). Nel complesso, questi interventi beneficiano di risorse complementari per 1,65 miliardi dai progetti PON e 24,65 miliardi dagli stanziamenti della Legge di Bilancio.

[M5C1.1 Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione](#)

Riforma 1.1: Politiche attive del Lavoro e Formazione

L'intervento ha l'obiettivo di introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili.

Nello specifico, la riforma, che dispone di un ammontare di 4,4 miliardi di euro per il triennio 2021-2023, si struttura in due linee di intervento specifiche:

- **Adozione, d'intesa con le Regioni, del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)**, quale programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata. Il nuovo Programma GOL intende imparare dall'esperienza di questi anni, cercando di superare - con un approccio basato sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni - l'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale. Altri elementi su cui sarà necessario intervenire è la prossimità degli interventi e l'integrazione in rete dei servizi territoriali. Il Programma sarà adottato con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.
- **Adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'ANPAL e d'intesa con le Regioni**, con l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa).

Per i lavoratori occupati è istituito il **Fondo nuove competenze** per consentire alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro, al fine di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. In tal modo, individuato il fabbisogno formativo per la specifica azienda, il settore o il territorio, si assicura l'aggiornamento professionale richiesto mettendo in capo alle risorse del Fondo il costo delle ore trascorse in formazione. Restano a carico delle imprese i costi della formazione (docenti e aule), per i quali è possibile il ricorso ai Fondi interprofessionali. Il Fondo può essere attivato anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione e, quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, le attività di formazione promosse sono cruciali per accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro ovvero aiutare la transizione verso nuova occupazione. Questo intervento è finanziato da REACT-EU per 1 miliardo.

Le *milestone* previste sono:

- entro il Q4 2021, adozione del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL);
- entro il Q4 2021, adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze.

Investimento 1.2: Potenziamento Centri per l'Impiego

La riforma integrata in materia di politiche attive del lavoro e formazione è accompagnata da un intervento specifico di rafforzamento del sistema dei Centri per l'Impiego, al fine di favorire processi di miglioramento dell'offerta di servizi di qualità -, analisi dei fabbisogni di competenze, definizione di piani formativi individuali, servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico.

- **Interventi avviati:** Le risorse sono già ripartite alle regioni per 400 milioni di euro sulla base delle unità aggiuntive di personale previste nel Piano Nazionale di Potenziamento dei Centri per l'Impiego, finanziato a valere sulle risorse nazionali (art. 12, co. 3-bis, DL 4/2019 e art. 1, co. 258, l. 145/2018). Gli interventi di formazione degli operatori sono previsti dalle Regioni nell'ambito dei Piani regionali di potenziamento dei Centri per l'Impiego, in linea con gli indirizzi contenuti nel Piano Nazionale (DM 22 maggio 2020).
- **Interventi "addizionali":** le risorse addizionali (200 milioni di euro) sono funzionali alla realizzazione di iniziative di rafforzamento dei Centri per l'Impiego:
 - a) investimenti strutturali;
 - b) sviluppo di Osservatori regionali del mercato del lavoro per facilitare incontro tra domanda e offerta;
 - c) interoperabilità dei sistemi informativi regionali e nazionali;
 - d) progettazione e realizzazione (anche mediante formazione a distanza - FAD) di interventi formativi per l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori;
 - e) analisi dei fabbisogni (ad esempio sui temi degli standard di servizio, consultazione del Sistema Informativo Unificato, allineamento delle competenze con le esigenze delle imprese);
 - f) promozione dei servizi di identificazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC) nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze);

- g) Progettazione e realizzazione dei contenuti e dei canali di comunicazione dei servizi offerti.

Investimento 1.3: Creazione di imprese femminili

L'intervento si prefigge l'obiettivo **di innalzare i livelli di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro**, facendo leva sul loro potenziale creativo e innovativo. In particolare, il progetto, attraverso **una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto**, è volto a:

- Promuovere l'imprenditoria femminile, sistematizzando e ridisegnando gli attuali strumenti di sostegno rispetto a una visione più aderente ai fabbisogni delle donne, in particolare le giovani qualificate, e più attenta all'innovazione e ai ruoli chiave che le donne possono ricoprire in azienda;
- sostenere la realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile già costituite e operanti (digitalizzazione delle linee di produzione, passaggio all'energia verde, ecc.);
- sostenere l'avvio di attività imprenditoriali femminili attraverso la definizione di una offerta che sia in grado di rispondere in maniera personalizzata ai fabbisogni delle donne (mentoring, supporto tecnico-gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro, ecc.);
- creare – attraverso mirate azioni di comunicazione - un clima culturale favorevole ed emulativo attraverso azioni di comunicazione mirate e di valorizzazione dell'imprenditorialità femminile, in particolare, presso scuole e università.

Il progetto intende sistematizzare e ridisegnare gli attuali strumenti di sostegno all'avvio e alla realizzazione di progetti aziendali per imprese a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile. Dal punto di vista operativo sarà creato e messo a regime il "Fondo Impresa Donna" a sostegno dell'imprenditoria femminile che finanziariamente rafforzerà:

1. **una serie di misure già esistenti lanciate per supportare l'imprenditoria**, come NITO e Smart&Start (la prima misura supporta la creazione di piccole e medie imprese e auto imprenditoria, la seconda supporta start-up e PMI innovative) i cui schemi saranno modificati e calibrati per dedicare risorse specificatamente all'imprenditoria femminile;
2. **il nuovo Fondo per l'imprenditoria femminile** (previsto dalla Legge di Bilancio 2021) le cui modalità attuative sono in corso di definizione.

Al Fondo saranno affiancate **misure di accompagnamento** (mentoring, supporto tecnico-gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro, ecc.), campagne di comunicazione multimediali ed eventi e azioni di monitoraggio e di valutazione.

Investimento 1.4: Sistema di certificazione della parità di genere

Obiettivo del progetto è la definizione di un **Sistema nazionale di certificazione della parità di genere** che accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente "critiche" (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità).

L'intervento si articola in 3 componenti:

1. **definizione del sistema per la certificazione sulla parità di genere e del meccanismo premiante** a partire dall'istituzione di un Tavolo di lavoro sulla "Certificazione di genere delle imprese", presso il Dipartimento Pari Opportunità;
2. **creazione di un Sistema informativo presso il Dipartimento** con funzione di piattaforma di raccolta di dati e informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati;
3. **attivazione del sistema di certificazione** sulla parità di genere a partire dal Q2 2022. Il sistema di certificazione sarà aperto a tutte le imprese (grandi, medie, piccole e microimprese). Nella fase sperimentale, ossia fino al Q2 2026, la certificazione sarà agevolata per le imprese di medie, piccole e micro dimensioni, e accompagnata da servizi di accompagnamento e assistenza.

Investimento 1.5: Sistema Duale

Il progetto, che dispone di un ammontare complessivo di 600 milioni di euro, ha l'obiettivo di **rafforzare il sistema duale**, al fine di rendere i **sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro**, nonché di promuovere l'occupabilità dei giovani e l'acquisizione di nuove competenze (**approccio "learning on-the-job"**), soprattutto nelle aree più marginali e periferiche. Questo intervento, promosso nel più ampio contesto del Piano Nazionale Nuove Competenze, mira a favorire l'introduzione e lo sviluppo di corsi di formazione che rispondano alle esigenze delle imprese e del tessuto produttivo locale, riducendo così il mismatch tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e i programmi formativi del sistema di istruzione e formazione.

Le risorse saranno erogate dalle Regioni, principalmente sulla base del numero degli studenti iscritti nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale, rilevato dall'Inapp sulla scorta del monitoraggio effettuato dalle Regioni e Province Autonome, in linea di continuità con quanto viene annualmente ripartito in base a norme di legge per le FP.

M5C1.2 Servizio Civile Universale

Investimento 2.1: Servizio Civile Universale

L'obiettivo del progetto è potenziare il Servizio Civile Universale, stabilizzando il numero di operatori volontari e promuovendo l'acquisizione di competenze chiave per l'apprendimento permanente (soft skills, competenze personali, sociali, competenze di cittadinanza attiva), in linea con la Raccomandazione del Consiglio del 22 Maggio 2018 (2018/C/189/01).

Gli obiettivi specifici del Progetto sono i seguenti: disporre di un numero più elevato di giovani che, attraverso il Servizio Civile, compiano un percorso di apprendimento non formale, attraverso il quale accrescano le proprie conoscenze e competenze e siano meglio orientati rispetto allo sviluppo della propria vita professionale; diffondere il valore e l'esperienza della cittadinanza attiva dei giovani come strumento di inclusione e coesione sociale; promuovere, attraverso i progetti in cui operano i volontari, interventi di valenza sociale più efficaci sui territori, anche intercettando la dimensione della transizione al verde e al digitale; realizzare i servizi a favore delle comunità per rendere il Paese più resiliente, ma anche per attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi.

Il Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale è responsabile dell'attuazione di questo intervento, che dispone di un ammontare complessivo di 650 milioni di euro per il periodo 2021-2023 ed è riconosciuto dalla legislazione italiana come strumento di apprendimento non formale dei giovani di età compresa tra i 18 e i 28 anni.

Il maggior finanziamento consente agli enti di servizio civile di affrontare una programmazione su base triennale con più sicurezza, consapevoli che ci potrà essere continuità per la propria azione, e si potranno così dedicare a curare maggiormente la qualità degli interventi, sia con riferimento all'investimento sui giovani, sia in relazione alle ricadute sui territori e sull'ambiente. Tale finanziamento, coprendo i costi connessi all'impiego dei giovani, permette di riallocare parte delle risorse nazionali al rafforzamento di attività quali il monitoraggio dei programmi e la valutazione di risultati sui territori e sulle comunità. Ciò garantirà di acquisire buone pratiche per la qualità dei programmi futuri.

Per ciascuno degli anni presi in considerazione (2021-2023) si ipotizza la selezione di un numero standard di operatori volontari.

Tale obiettivo si raggiunge prevedendo:

- nel primo semestre, di ciascun anno, la pubblicazione di un Avviso indirizzato agli enti di servizio civile per la presentazione di programmi di intervento in cui impegnare i giovani volontari;
- nel secondo semestre, la valutazione, l'approvazione e il finanziamento dei programmi e successiva pubblicazione del bando per la selezione degli operatori volontari.

I programmi nei quali saranno impegnati i giovani interessano tutti i settori che caratterizzano il servizio civile: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale, paesaggistica, ambientale, dello sport, del turismo sostenibile e sociale; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero. Ciascun programma risponde ad uno degli obiettivi individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e si inquadra in uno dei 15 specifici ambiti di azione identificati nel Piano triennale del servizio civile universale.

M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

Obiettivi della componente

Gli obiettivi generali della componente sono:

- Rafforzare il ruolo dei servizi sociali locali come strumento di resilienza mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, dei minori e degli adolescenti;
- Migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei;
- Integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale;
- Riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale come strumento di contrasto alla marginalizzazione di soggetti e comunità locali.