

stanziamenti a favore dell'Italia è stimato pari a 99,1 miliardi. Ai fini della complementarietà con il PNRR assumono particolare rilievo le prime tre rubriche della Tavola seguente.

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

**Coesione, Resilienza e Valori.** I 37,3 miliardi di euro messi a disposizione dell'Italia per le politiche di coesione e da attuare attraverso il FESR, FSE+ e CTE, che diventano 42 miliardi di euro a prezzi correnti, rappresentano sia ai sensi dei Regolamenti europei sia per importo e obiettivi, la principale voce del QFP con cui realizzare il coordinamento e l'utilizzo complementare delle risorse con il PNRR. Tale complementarietà risulta di particolare evidenza se si considerano le regole di concentrazione tematiche del FESR su digitalizzazione, innovazione e ambiente e del FSE+ su politiche per i giovani e l'inclusione sociale. Attraverso il cofinanziamento nazionale, le risorse dei fondi europei per la coesione supereranno gli 80 miliardi di euro per il ciclo 2021-2027, rappresentando, pertanto, un elemento fondamentale di sostegno al conseguimento e al rafforzamento degli obiettivi di policy connessi ai tre assi strategici del PNRR.

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

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

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

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

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

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

L'integrazione della strategia del PNRR di parte dei fondi europei e nazionali della coesione, per i quali è in fase di predisposizione la relativa programmazione per il ciclo 2021-2027, mira a rafforzare ulteriormente il perseguimento degli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale territoriale, già fatti propri dal PNRR. Tale scelta consente di dare attuazione sia alle disposizioni regolamentari del RRF, che richiedono coerenza tra il PNRR, gli Accordi di Partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione, sia alla Legge di Bilancio, che prevede che la dotazione finanziaria FSC 2021-2027 sia impiegata in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo un principio di complementarietà e di addizionalità delle risorse.

L'identificazione precoce delle finalità di utilizzo per nuovi progetti e iniziative di parte di questi fondi, che sulla base della normativa nazionale ed europea prevede una forte concentrazione nel Mezzogiorno delle relative risorse, nel contesto dell'impianto strategico del

PNRR consente di incrementarne la quota di investimenti pubblici prevista e di rafforzare in maniera aggiuntiva la dotazione finanziaria degli interventi per il riequilibrio territoriale, in particolare per le infrastrutture e la qualità dei servizi pubblici essenziali, evitando il ricorso a ulteriore indebitamento che comprometterebbe la traiettoria di consolidamento del quadro di finanza pubblica.

**La programmazione nazionale dei Fondi europei della coesione.** Nel negoziato in corso con la Commissione europea sull'Accordo di Partenariato per la programmazione delle risorse dei fondi europei per la coesione previste nel QFP 2021-2027, si sta affermando con forza l'esigenza di massimizzare le sinergie e le complementarità tra le azioni e gli interventi previsti nel PNRR e gli obiettivi e le priorità che caratterizzeranno i Piani Operativi della coesione, con particolare riferimento a quelli nazionali. Solo attraverso un'azione programmatoria coordinata e coerente sarà infatti possibile evitare sovrapposizioni e frammentazioni che comprometterebbero l'efficacia delle politiche e allo stesso tempo rafforzare gli obiettivi di addizionalità propri della coesione, concentrando le risorse sulle azioni e gli interventi del PNRR dove è maggiore il fabbisogno per ridurre i divari territoriali.

L'attuale proposta di PNRR contiene un primo significativo esercizio di integrazione e coordinamento tra le due programmazioni (per un valore di 6,9 miliardi di euro), che rappresentano una parte della programmazione nazionale delle politiche di coesione per il ciclo 2021-2027. Il livello di complementarità tra PNRR e politiche di coesione potrebbe crescere ulteriormente, alla luce dell'avanzamento di dettaglio delle rispettive programmazioni, e in particolare da un coordinamento con azioni e interventi da prevedere nei Piani Operativi Regionali, coerenti con gli obiettivi di Next Generation EU.

**L'anticipazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per il 2021-2027.** È stata anticipata, ai fini dell'integrazione nel PNRR, la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di 21,2 miliardi di euro. L'obiettivo è rafforzare, a livello sia generale che di concentrazione nel Mezzogiorno, il volume degli investimenti aggiuntivi finanziati attraverso la componente *loans* del RRF. Il ricorso alle risorse del FSC, nell'ambito del PNRR, è destinato esclusivamente al finanziamento di interventi addizionali e complementari, coerenti con gli obiettivi di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Sud, propri della politica di coesione nazionale. In tal modo, il quadro unitario di procedure e meccanismi attuativi propri del PNRR consentirà una significativa accelerazione della capacità di utilizzo delle risorse del Fondo e di realizzazione degli investimenti. Il rispetto del vincolo normativo di destinazione territoriale dell'80% delle risorse del FSC al Mezzogiorno ne garantisce la piena addizionalità.

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

#### **Utilizzo di strumenti finanziari a leva**

Il PNRR può prevedere, in alcuni ambiti (politiche industriali per le filiere strategiche, miglioramento dei servizi turistici e delle strutture turistico-ricettive, economia circolare, *housing* sociale), l'utilizzo di strumenti finanziari che consentano di attivare un positivo effetto leva sui fondi

di NGEU per facilitare l'ingresso di capitali privati (*equity* o debito), di altri fondi pubblici o anche di una combinazione di entrambi (*blending*) a supporto delle iniziative di investimento.

In questa prospettiva, l'intervento pubblico può assumere la forma di una garanzia su finanziamenti privati, di una copertura della prima perdita oppure di un investimento azionario, con l'obiettivo della realizzazione di specifici progetti. Tale modalità di impiego delle risorse del RRF consente di ottenere un volume complessivo di investimenti pubblico-privati superiore a quello che si avrebbe con il finanziamento diretto da parte del settore pubblico (sovvenzioni, incentivi).

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

Una modalità di utilizzo efficiente delle risorse del PNRR può essere rappresentata dalla costituzione di un Fondo di fondi, attraverso il quale conferire alcune risorse del Piano a fondi operativi specializzati per strumenti finanziari, rischi assunti e settori di intervento. Tale conferimento, unitamente a finanziamenti BEI ed europei e alla partecipazione al capitale e/o ai finanziamenti di intermediari finanziari e partner, rappresenterebbe la dotazione che ogni singolo fondo utilizzerebbe per finanziare i progetti/settori specifici per i quali è stato costituito. È possibile anche la costituzione di un comparto nazionale di InvestEU per realizzare una sinergia tra la potenzialità degli interventi previsti in tale ambito e le risorse del RRF.

## 1.5 INVESTIMENTI E RIFORME PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE

La strategia di riforme e di investimenti prevista dalle linee di intervento e dai progetti del Piano è di fondamentale importanza nel determinare un effetto positivo permanente sulla crescita, aumentando la dotazione di capitale pubblico e stimolando maggiori investimenti privati.

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

Impiegando le risorse nazionali della coesione FSC 2021-2027 non ancora programmate, è stato possibile incrementare gli investimenti di circa 20 miliardi per nuovi progetti in settori importanti, che comprendono la rete ferroviaria veloce, la portualità integrata, il trasporto locale

sostenibile, la banda larga e il 5G, il ciclo integrale dei rifiuti, l'infrastrutturazione sociale e sanitaria del Mezzogiorno.

Le risorse complessivamente allocate nelle sei missioni del PNRR sono pari a circa 210 miliardi. Di questi, 145,22 miliardi finanziano "Nuovi progetti", mentre i restanti 65,7 miliardi sono destinati a "progetti in essere" che riceveranno, grazie alla loro collocazione all'interno del PNRR, una significativa accelerazione dei profili temporali di realizzazione e quindi di spesa.

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

Sotto il profilo contabile, tutti i 68,9 miliardi di *grants* sono assegnati per interventi addizionali. In coerenza con gli obiettivi della NADEF, fra i *loans* 53,5 miliardi sono destinati a interventi addizionali, mentre i restanti 87,5 miliardi di *loans* coprono sul piano finanziario i profili di indebitamento già scontati sui tendenziali di finanza pubblica. Tra questi, anche una quota di risorse anticipate del FSC che, sotto il profilo della *policy*, sono invece destinate a nuovi progetti, in misura addizionale e vincolata nella destinazione territoriale.

**Avvertenza sui saldi.** In questa proposta di PNRR, in vista del confronto parlamentare e con il partenariato economico e sociale, le risorse programmate, a valere sul RRF, ammontano a 210,91 miliardi e sono superiori ai 196,5 miliardi assegnati all'Italia. La ragione di questa scelta è duplice. In primo luogo, una volta finalizzata l'analisi sull'utilizzo di strumenti finanziari a leva, è verosimile che l'impatto in termini di indebitamento netto delle risorse impiegate in questo ambito si riduca. In secondo luogo, la più puntuale verifica del cronoprogramma dei progetti e il confronto con la Commissione europea relativo alla loro piena ammissibilità potrebbe determinare una riduzione dell'ammontare di risorse autorizzato, rispetto a cui risulta prudente mantenere un margine di sicurezza che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee disponibili per l'Italia.

## 1.6 INTEGRAZIONE CON LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

### Un programma di investimenti e riforme per la sostenibilità della finanza pubblica

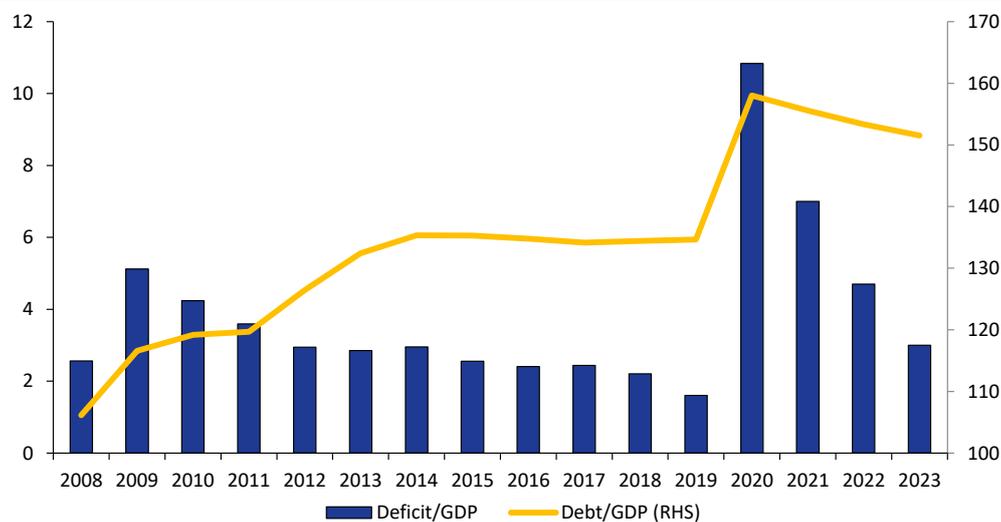
Secondo le stime della NADEF, il debito pubblico dell'Italia ha raggiunto il 158% del PIL nel 2020. La programmazione finanziaria punterà a conciliare l'esigenza di mantenere la dinamica del debito su un sentiero virtuoso con quella di dare un forte e duraturo impulso alla crescita del PIL. Quest'ultima è fondamentale per garantire sia la sostenibilità del debito sia la stabilità socio-

economica del Paese e richiede un solido programma di investimenti in beni pubblici quale quello disegnato nel PNRR.

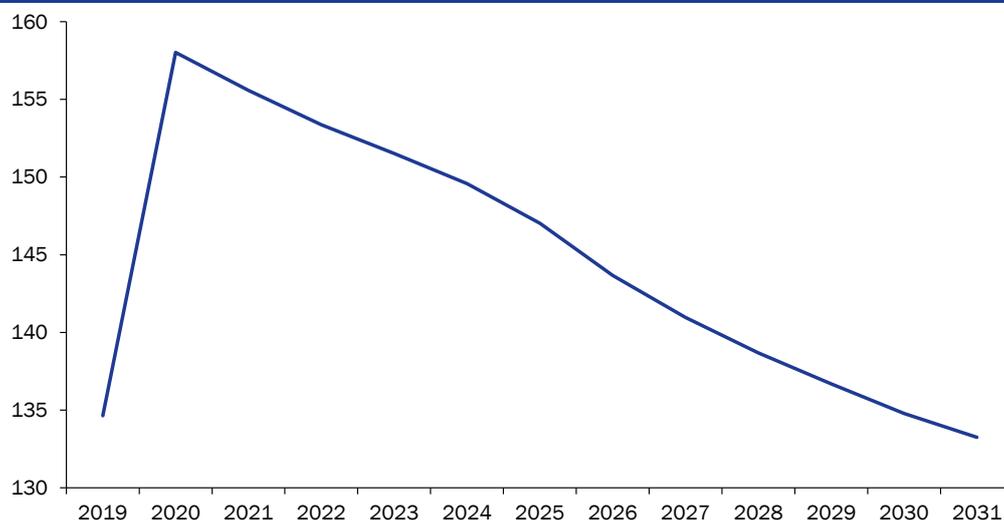
I rendimenti sovrani sono diminuiti drasticamente. Le stime prudenziali della NADEF, basate sui livelli della curva dei rendimenti ai primi di settembre, suggeriscono che il rapporto fra spesa per interessi e PIL scenderà dal 3,5% nel 2020 al 3,1% nel 2023. I bassi rendimenti hanno beneficiato della credibilità che il Governo ha guadagnato e delle misure espansive di politica monetaria attuate dalla BCE, come il programma di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*), nonché delle azioni significative e senza precedenti intraprese a livello dell'Unione. È necessario consolidare questi sviluppi positivi trovando il giusto equilibrio tra misure di stimolo e una gestione prudente delle finanze pubbliche.

Nella NADEF viene tracciato un sentiero di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL. Ciò richiede, da un lato, che l'impulso espansivo del PNRR sulla crescita economica sia massimizzato attraverso un'oculata gestione delle risorse utilizzate e una forte spinta agli investimenti, dall'altro, che la spesa corrente e le entrate siano programmate in chiave prudenziale onde assicurare un significativo avanzo del saldo primario di bilancio. Nell'eventualità di andamenti economici nettamente migliori del previsto, il piano di riduzione del debito potrà essere rivisto verso obiettivi ancora più ambiziosi, in particolare con riferimento al periodo successivo al 2026.

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



Fonte: Istat e stime MEF.

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

Fonte: Stime MEF.

Occorre rilevare, infatti, che la piena realizzazione dell'attuale Piano può segnare un notevole miglioramento delle prospettive di crescita rispetto alla situazione attuale, rendendo il pur elevato debito pubblico italiano altamente sostenibile.

### La manovra di finanza pubblica per il 2021

La legge di bilancio 2021 si pone non solo in continuità con gli interventi fin qui adottati per contrastare gli effetti economici della seconda ondata dell'epidemia da Covid-19, ma predispone anche un'ambiziosa strategia di rilancio e di trasformazione dell'Italia incentrata su investimenti, lavoro, welfare e istruzione, e orientata all'innovazione, alla sostenibilità, alla coesione e all'equità.

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

Al di là delle misure di stimolo di natura temporanea, volte a contrastare vigorosamente i danni economici e sociali causati dalla pandemia, la manovra approvata dal Parlamento contiene misure strutturali e di perequazione infrastrutturale che si raccordano con le iniziative del PNRR, in particolare impattando sulle priorità trasversali del Piano.

La decontribuzione totale per le nuove assunzioni, di tre anni per i giovani fino ai 35 anni (prolungati a quattro nelle Regioni meridionali) e di due anni per le donne, ha un significativo impatto di genere e generazionale. Un impatto su entrambe le priorità è inoltre assicurato dall'entrata in vigore del primo modulo dell'assegno unico universale per i figli nel corso del 2021,

a cui sono stati destinati ulteriori 3 miliardi. Sempre nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la famiglia previste dal *Family Act*, viene aumentato il congedo di paternità a 10 giorni e previsto un finanziamento straordinario al Fondo di solidarietà comunale, con una quota di finanziamento destinata al potenziamento degli asili nido. Inoltre, si introduce un nuovo fondo per finanziare la riforma fiscale e l'entrata a regime dell'assegno universale per i figli a partire dal 2022, che sostituirà le misure di sostegno esistenti per le famiglie e la fecondità.

La politica di riequilibrio territoriale è rafforzata con il cospicuo pacchetto di misure dedicate al Sud e alla coesione territoriale, a partire dalla proroga fino al 2022 del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali e dal rafforzamento di quello per ricerca e sviluppo nelle Regioni meridionali. L'impatto delle politiche e degli investimenti nel Mezzogiorno è rafforzato dalla conferma fino al 2029 della Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, cioè la riduzione del 30 per cento dei contributi previdenziali a favore delle imprese.

La riforma fiscale sarà finalizzata a ridurre la pressione fiscale sui redditi da lavoro medi e medio-bassi, in continuità con quanto previsto dalla messa a regime della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro dipendente a partire dal 1° gennaio 2021 per cui sono stati stanziati ulteriori 3 miliardi. La riforma prevederà inoltre incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro regolare e inciderà sul reddito disponibile delle famiglie, in continuità con la misura dell'assegno unico. Entrambe le parti della riforma (delega fiscale e assegno unico) consentiranno di aumentare l'equità e l'efficienza complessiva del sistema di *tax and benefit*.

Nonostante la pandemia, anche nel 2020 il gettito fiscale ha superato le previsioni, grazie alle misure tese ad aggredire il *tax gap* introdotte negli ultimi anni (comprese la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, associate alla digitalizzazione dei pagamenti). Il maggior gettito derivante da una migliore conformità fiscale sarà accantonato in un fondo che finanzia i diversi moduli della riforma fiscale.

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

Nel complesso, dunque, la Legge di Bilancio e il PNRR si integrano a vicenda nel porre le basi per una forte ripresa dell'occupazione, in particolare femminile e giovanile, per lo sviluppo del Mezzogiorno, per il rilancio degli investimenti, e per sostenere la famiglia e migliorare l'equità e l'inclusione sociale.

TAVOLA 1.6: RISORSE COMPLESSIVE PER MISSIONE E CLUSTER

	Risorse (€/mld)							Programma- zione di bilancio 2021-2026 (h)	Totale complessivo (e)+(f)+(g)+(h)
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)	Fondi SIE / PON (f)	FEASR (g)		
<b>DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA'</b>									
<b>E CULTURA</b>	<b>10,11</b>	<b>35,39</b>	<b>45,50</b>	<b>0,80</b>	<b>46,30</b>	<b>1,60</b>	-	<b>11,35</b>	<b>59,25</b>
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,14	11,75	-	11,75	0,30	-	1,31	13,36
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55	1,00	-	10,04	37,59
Turismo e Cultura 4.0	0,30	7,70	8,00	-	8,00	0,30	-	-	8,30
<b>RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA</b>	<b>30,16</b>	<b>37,33</b>	<b>67,49</b>	<b>2,31</b>	<b>69,80</b>	<b>0,70</b>	<b>1,00</b>	<b>8,20</b>	<b>79,70</b>
Impresa Verde ed Economia Circolare	-	5,90	5,90	1,10	7,00	-	-	-	7,00
Transizione energetica e mobilità locale sostenibile	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22	0,30	-	-	18,52
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	16,36	12,88	29,23	0,32	29,55	0,40	-	7,44	37,39
Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	10,85	3,97	14,83	0,20	15,03	-	1,00	0,76	16,79
<b>INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE</b>	<b>11,68</b>	<b>20,30</b>	<b>31,98</b>	-	<b>31,98</b>	-	-	<b>1,16</b>	<b>33,14</b>
Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	11,20	17,10	28,30	-	28,30	-	-	1,16	29,46
Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68	-	-	-	3,68
<b>ISTRUZIONE E RICERCA</b>	<b>4,37</b>	<b>22,29</b>	<b>26,66</b>	<b>1,83</b>	<b>28,49</b>	<b>2,60</b>	-	<b>2,95</b>	<b>34,04</b>
Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72	1,70	-	2,53	20,95
Dalla ricerca all'impresa	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77	0,90	-	0,42	13,09
<b>INCLUSIONE E COESIONE</b>	<b>4,10</b>	<b>17,18</b>	<b>21,28</b>	<b>6,35</b>	<b>27,62</b>	<b>2,00</b>	-	<b>55,38</b>	<b>85,00</b>
Politiche per il Lavoro	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62	1,65	-	24,70	38,97
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3,30	7,15	10,45	0,38	10,83	0,35	-	30,68	41,86
Interventi speciali di coesione territoriale	-	4,18	4,18	-	4,18	-	-	-	4,18
<b>SALUTE</b>	<b>5,28</b>	<b>12,73</b>	<b>18,01</b>	<b>1,71</b>	<b>19,72</b>	-	-	<b>1,01</b>	<b>20,73</b>
Assistenza di prossimità e telemedicina	-	7,50	7,50	0,40	7,90	-	-	-	7,90
Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82	-	-	1,01	12,83
<b>TOTALE</b>	<b>65,70</b>	<b>145,22</b>	<b>210,91</b>	<b>13,00</b>	<b>223,91</b>	<b>6,90</b>	<b>1,00 (*)</b>	<b>80,05</b>	<b>311,86</b>

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

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

## 1.7 VALUTAZIONE D'IMPATTO DEL PIANO

Il PNRR impatterà positivamente sulle principali variabili macroeconomiche e sugli indicatori di inclusione, equità e sviluppo sostenibile (SDGs) attraverso i maggiori investimenti che attiverà direttamente e indirettamente e le innovazioni tecnologiche che introdurrà e stimolerà. Questi effetti saranno amplificati dalle riforme di contesto e da quelle più settoriali inserite nelle singole componenti del Piano.

Una valutazione dell'impatto complessivo di investimenti, trasferimenti, incentivi e riforme, nonché dell'effetto moltiplicativo che potrebbe realizzarsi grazie all'effetto-leva di numerose linee progettuali del Piano, potrà essere effettuata quando tutti i dettagli dei progetti e delle relative riforme saranno pienamente definiti. L'impatto del Piano, al momento della sua puntuale definizione, potrebbe dunque essere assai più significativo di quanto qui esposto.

Tuttavia, appare utile richiamare qui sinteticamente una valutazione preliminare del Piano, effettuata utilizzando il modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST III sviluppato dalla Commissione Europea<sup>1</sup>. Tale modello permette di includere non solo gli effetti di domanda di un aumento della spesa per investimenti pubblici, ma anche quelli dal lato dell'offerta, ipotizzando una relazione di complementarità fra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese, ovvero che il capitale pubblico contribuisca in misura significativa e persistente alla produttività e alla competitività del sistema economico.

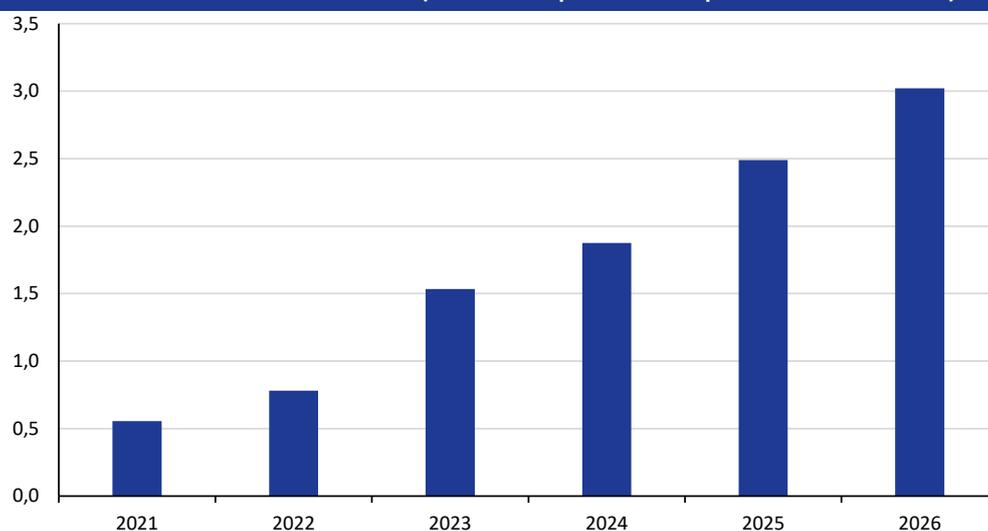
In prima approssimazione, si sono stimati gli impatti della spesa aggiuntiva che si realizzerà grazie a tutti gli investimenti e incentivi del Piano che hanno carattere addizionale rispetto allo scenario tendenziale di finanza pubblica.

Nella valutazione di impatto si sono considerati gli impatti non solo del RRF, ma anche delle altre componenti del NGEU, a cominciare dal REACT-EU. Inoltre, coerentemente con la configurazione del PNRR illustrata nel presente documento, si è ipotizzato che oltre il 70 per cento dei fondi NGEU addizionali sia destinato al finanziamento di investimenti pubblici, ossia spese in conto capitale a carico delle amministrazioni pubbliche. La parte rimanente verrebbe destinata principalmente a incentivi agli investimenti delle imprese, a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, in misura limitata, a spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie.

A queste ipotesi operative, si è aggiunta quella per cui gli investimenti pubblici finanziati dal Piano siano caratterizzati da elevata efficienza, ovvero consistano in infrastrutture materiali o immateriali con una elevata ricaduta in termini di crescita del prodotto potenziale. Si è, inoltre, ipotizzato un progressivo ma realistico miglioramento dell'attuazione dei progetti da parte delle amministrazioni. Il grafico seguente mostra gli impatti stimati sulle principali variabili macroeconomiche, da cui si evidenzia in particolare che la crescita del PIL nel 2026, l'anno finale del Piano, risulterebbe più alta di 3 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale di base.

---

<sup>1</sup> Si è utilizzata la versione QUEST3RD 2018 sviluppata dalla Commissione per l'Italia.

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

Gli investimenti del PNRR saranno accompagnati da riforme e misure di politica economica che coinvolgeranno numerosi ambiti del tessuto socio-economico. Le azioni di riforma saranno sinergiche e interagiranno con gli investimenti pubblici.

Le riforme strutturali necessitano di un ulteriore grado di definizione e approfondimento per essere tradotte in variazioni parametriche e inserite all'interno dei modelli. Pur considerando l'elevato margine di soggettività nella valutazione quantitativa delle riforme, va sottolineato che, una volta parametrati, gli impatti di incisive riforme di contesto potrebbero risultare assai rilevanti. Ad esempio, con riferimento alle tre riforme di contesto individuate nel Piano, Pubblica Amministrazione, Giustizia e Fisco, le simulazioni effettuate con modelli già in uso al MEF indicano che l'impatto sul PIL nel medio periodo (orizzonte a cinque anni) potrebbe essere ampiamente superiore di un punto percentuale. Una riforma del Lavoro che portasse ad un netto aumento del tasso di partecipazione di tutte le categorie di lavoratori, ad un miglioramento qualitativo delle competenze e a una riduzione delle frizioni presenti nel mercato del lavoro, accrescerebbe il PIL di almeno un ulteriore punto percentuale.

#### **Valutazioni su priorità trasversali: parità di genere, giovani e Sud**

L'elevato impatto del Piano nel **rilancio degli investimenti pubblici al Sud** produce conseguenze positive non solo per l'economia dell'area ma per l'intero Paese. Il grado di interdipendenza economica fra le due aree, infatti, è molto forte. Istituti di ricerca e la stessa Banca d'Italia confermano che investire nel riequilibrio territoriale della spesa per investimenti pubblici non solo riattiverebbe il processo di sviluppo del Sud, ma avrebbe effetti positivi sull'intera economia nazionale. Inoltre, tutti i modelli macroeconomici su base regionale evidenziano l'elevato valore del moltiplicatore degli investimenti pubblici nelle Regioni meno sviluppate.

Un esercizio di simulazione volto a stimare il potenziale effetto sulla crescita e sull'occupazione dell'insieme degli interventi che riguarderanno le Regioni del Mezzogiorno nel

periodo 2021-2026 è stato effettuato con un modello multiregionale, al fine di cogliere gli effetti reali della manovra non solo sull'intero sistema economico ma anche a livello di singola regione. L'innesto delle misure relative agli investimenti pubblici è stato effettuato in base alla quota di tali investimenti in ciascuna Regione. Le simulazioni mostrano che già alla fine del primo triennio del Piano il PIL delle Regioni del Mezzogiorno aumenterebbe in misura compresa fra quasi 4 punti percentuali e quasi 6 punti percentuali. Assai significativi sarebbero anche gli impatti occupazionali, che si situerebbero in un intervallo fra i 3 e i 4 punti percentuali.

Valutazioni sono anche in corso per quanto attiene agli impatti delle misure del PNRR volte a contrastare le **disuguaglianze di genere** e quelle a favore delle **nuove generazioni** e dell'occupazione giovanile. Sono misure presenti trasversalmente in tutte le missioni del Piano, come richiamato più volte nel documento, e con particolare forza in quelle "Istruzione e ricerca", "Inclusione e coesione", ma anche nella riforma e innovazione della P.A., oltre che in alcune azioni mirate come quelle volte al potenziamento dei servizi di asili nido e per la prima infanzia.

L'obiettivo di questa ampia strategia di interventi, che non ha precedenti nella storia del nostro Paese, è colmare due delle tre grandi faglie di disuguaglianza (a danno delle donne e dei giovani) che, assieme a quelle territoriali cui peraltro si collegano, costituiscono la grande anomalia negativa dell'Italia rispetto alle altre economie avanzate, e contribuiscono quindi a frenare lo sviluppo del nostro Paese, drenando risorse umane e impedendo il pieno sviluppo del potenziale di ogni persona. Assieme alle riforme della pubblica amministrazione e della giustizia, alla transizione digitale ed energetica, alle misure volte a ridurre i divari territoriali, il pieno coinvolgimento delle donne e dei giovani nella rinascita del Paese che il nostro Piano promuove è l'obiettivo più alto che mira a rendere l'Italia protagonista del Rinascimento europeo, contribuendo a migliorare significativamente il sentiero di crescita del nostro PIL nel medio periodo.

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

La Legge di Bilancio, come richiamato, ha già previsto un esonero contributivo triennale per le assunzioni di giovani fino a 35 anni (prolungato per i giovani del Sud) e biennale per l'assunzione delle donne. Il PNRR si concentra invece su alcuni nodi strutturali che influiscono negativamente sull'occupazione giovanile e femminile. In particolare l'incremento delle risorse per la formazione scolare, universitaria e successiva, il potenziamento degli ITS, dell'istruzione nelle materie STEM e delle competenze digitali e – infine – la lotta per l'inclusione educativa garantiranno una migliore preparazione ai giovani favorendone l'ingresso nel mondo del lavoro. Sul lato della domanda, oltre alle azioni volte a creare opportunità di lavoro nei settori più avanzati e strategici, la maggiore crescita economica prevista produrrà una notevole spinta anche occupazionale, che tenderà a riassorbire maggiormente la disoccupazione giovanile. Sono in corso valutazioni econometriche per quantificare gli effetti di questo complesso insieme di fattori sull'occupazione giovanile.

L'intero Piano sarà valutato in un'ottica di *gender mainstreaming*. L'integrazione del Piano con interventi finanziati attraverso fondi di bilancio nazionale, a partire dall'assegno unico, rafforza ed esplicita la strategia complessiva del Paese definita nel *Family Act* e favorisce una interazione virtuosa con i livelli istituzionali interessati e il Terzo settore.

### **Impatto sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda ONU 2030**

Attraverso le riforme e gli investimenti del PNRR, l'Italia intende accelerare anche il perseguimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs) sottoscritti dall'Agenda ONU 2030. Dal 2018 l'Italia ha fatto degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) uno strumento strategico della programmazione economico-finanziaria. L'esperienza maturata in questi anni consentirà di valutare come i risultati attesi dalle numerose linee di intervento del Piano possano contribuire al perseguimento dei singoli obiettivi SDGs e al miglioramento degli indicatori BES. Tali risultati saranno oggetto di una valutazione di impatto, con il supporto degli esperti, connessa alla realizzazione delle missioni, sia a livello nazionale che a livello territoriale.

IL PNRR impatterà positivamente, altresì, anche sulle misure, nazionali e regionali, per il miglioramento della qualità dell'aria. In particolare gli investimenti previsti dalle missioni "Agricoltura sostenibile ed economia circolare" e "Infrastrutture per la mobilità sostenibile", essendo rivolti ai settori che maggiormente impattano sulle emissioni di inquinanti, concorrono al miglioramento della qualità dell'aria, in accordo con quanto previsto dal "Clean Air Dialogue" e dal relativo protocollo attuativo siglato dal governo italiano con la Commissione europea, nel giugno 2019, e con gli Accordi di Programma sottoscritti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con le Regioni."

**NOTA:**

Il presente piano può variare in base alle proposte del Parlamento e al negoziato con la task force della Commissione europea nella struttura della Parte 2 sempre nel rispetto delle linee economiche indicate nella NADEF.

PAGINA BIANCA

## PARTE 2 - MISSIONI E LINEE PROGETTUALI

### 1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA

Obiettivi generali della missione	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescita digitale del Sistema Paese.</li> <li>• Trasformazione digitale del settore pubblico; rafforzamento del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica; realizzazione della interoperabilità delle banche dati.</li> <li>• Favorire una svolta radicale nella PA promuovendo l'innovazione, le capacità, le competenze, il merito. Semplificazione sistematica dei procedimenti amministrativi, riducendone tempi e costi.</li> <li>• Digitalizzazione dei procedimenti giudiziari e accelerazione, all'interno di un quadro di riforma condiviso, dei tempi della giustizia.</li> <li>• Sostenere l'innovazione e la competitività del Sistema produttivo, con particolare attenzione alle PMI ed alle filiere produttive.</li> <li>• Favorire la realizzazione della Banda larga, del 5G e del monitoraggio satellitare.</li> <li>• Rilanciare in chiave sostenibile i settori del turismo e della cultura, elevando i livelli dei servizi turistici e culturali, supportando la transizione digitale e verde e lo sviluppo socio-economico del Paese.</li> </ul>	
Risorse impiegate nella Missione	
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA .....	11,75 miliardi
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo .....	26,55 miliardi
Turismo e cultura 4.0 .....	8,00 miliardi
<b>Totale</b> .....	<b>46,30 miliardi</b>

Questa missione si pone l'obiettivo – necessario quanto ambizioso – della innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale.

Questo obiettivo è unitario – per questo è racchiuso in una sola, composita missione – e produce un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del nostro Paese. Esso si declina in alcuni settori chiave di intervento: la digitalizzazione e la modernizzazione della PA, la riforma della Giustizia, l'innovazione del sistema produttivo, la realizzazione della banda larga, e

l'investimento sul patrimonio che più caratterizza il sistema Italia rispetto agli altri paesi: quello turistico e culturale.

Le linee di intervento si sviluppano in modo articolato sia nelle sue tre componenti progettuali sia in una strategia ambiziosa di interventi ordinamentali, con particolare riguardo all'innovazione strutturale della Pubblica Amministrazione e alla velocizzazione dei tempi della giustizia, all'interno di un quadro di riforma condiviso.

Gli obiettivi di innovazione e digitalizzazione riguardano anche le altre missioni. La digitalizzazione è infatti una necessità pervasiva, come sottolineato dall'atto di indirizzo formulato dal Parlamento: riguarda la scuola nei suoi programmi didattici, nelle competenze di docenti e studenti, nelle sue funzioni amministrative, nei suoi edifici (vedi anche le missioni 2 e 4). Riguarda la sanità nelle sue infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale, al fine di garantire il miglior livello di sanità pubblica a tutti i cittadini (vedi anche le missioni 5 e 6). Riguarda il continuo e necessario aggiornamento tecnologico nell'agricoltura, nei processi industriali e nel settore terziario (vedi anche le missioni 2 e 3). Riguarda le modalità di fruizione della cultura e del patrimonio artistico e archeologico, che costituiscono uno dei tratti distintivi del nostro Paese. La valorizzazione di tale patrimonio dovrà viaggiare anche attraverso canali digitali e raggiungere un vasto pubblico, guidandolo nei percorsi e nella scoperta del territorio nazionale, della sua cultura e della sua storia. Riguarda, infine, la stessa pubblica amministrazione e la giustizia in modo capillare, con importanti riflessi sulle dotazioni tecnologiche, sul capitale umano e infrastrutturale, sulla sua organizzazione e sulle modalità di funzionamento ed erogazione dei servizi ai cittadini.

Sarà inoltre assicurato il coordinamento degli interventi e investimenti di tutte le Missioni finalizzate alla digitalizzazione, anche al fine di assicurarne la coerenza con il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione e le attività ivi previste, con il concorso dell'autorità politica delegata ad esercitare le funzioni nelle materie dell'attuazione dell'agenda digitale (europea e italiana) e della trasformazione digitale del Paese.

In sinergia con la trasformazione digitale si sviluppa un "Programma di innovazione strategica della PA" che mira a realizzare un cambiamento strutturale per rafforzare la PA italiana, in maniera organica e integrata, ai diversi livelli di governo, attraverso una amministrazione capace, competente, semplice e *smart*, in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese e da rendere più competitivo il sistema-Italia. Il Programma sarà accompagnato da interventi di carattere ordinamentale a costo zero, volti a definire una cornice normativa abilitante al cambiamento per il rilancio del Sistema Paese.

La realizzazione degli obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della PA costituisce inoltre il presupposto per l'attuazione dei progetti previsti dalla *Recovery e Resilience Facility* (RRF) e allo stesso tempo una chiave di rilancio del sistema paese. In quest'ottica, la missione ricomprende anche le iniziative in materia di digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo, e quelle in tema di turismo e cultura.

La seconda componente di questa missione ha l'obiettivo favorire l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese, di rafforzare le filiere produttive, con particolare riferimento a quelle più innovative e strategiche per il posizionamento competitivo dell'Italia e del *Made-in* in ambito