

INDICE

Premessa	5
PARTE 1 - Il PNRR: una visione d'insieme.....	9
1.1 L'Unione europea per le prossime generazioni.....	9
1.2 <i>Next Generation Italia</i> . La grande occasione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	11
1.3 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Strategia, Priorità, Missioni	16
1.4 Le risorse del PNRR per un piano integrato di rilancio degli investimenti	28
1.5 Investimenti e riforme per la crescita e l'occupazione	36
1.6 Integrazione con la programmazione economico-finanziaria	37
1.7 Valutazione d'impatto del Piano	42
PARTE 2 - Missioni e linee progettuali	47
1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	47
1.1 Digitalizzazione e modernizzazione della PA.....	51
1.2 Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.....	64
1.3 Turismo e cultura 4.0	70
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica	77
2.1 Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	80
2.2 Energia rinnovabile, Idrogeno e Mobilità Sostenibile	84
2.3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.....	90
2.4 Tutela del territorio e della risorsa idrica	93
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.....	98
3.1 Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0.....	100
3.2 Intermodalità e logistica integrata	109
4. Istruzione e ricerca	114
4.1 Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	116
4.2 Dalla ricerca all'impresa	127
5. inclusione e coesione	135
5.1 Politiche per il lavoro.....	139
5.2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità' e terzo settore	143
5.3 Interventi speciali di coesione territoriale	147
6. SALUTE.....	150
6.1 Assistenza di prossimità e telemedicina	154
6.2 Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria.....	158

PAGINA BIANCA

Premessa

All'inizio dello scorso anno – e forse già dalla fine del 2019 – il virus SARS-CoV2 ha iniziato a diffondersi in Cina e in altri Paesi. L'Italia è stata colpita per prima in Europa, e duramente. La strategia di contenimento della diffusione del virus, adottata dal Governo italiano e seguita da quasi tutti gli altri Paesi europei, ha imposto sacrifici personali, sociali ed economici per tutelare la salute pubblica e per evitare i danni ancora peggiori che una diffusione incontrollata del virus avrebbe potuto e potrebbe ancora provocare.

Il costo economico, per le famiglie e per le imprese – seppur necessario – è stato elevato. Il Governo ha stanziato ingenti risorse per sostenere redditi e occupazione, tutelare le persone più vulnerabili, rafforzare la sanità pubblica – sottoposta a uno shock senza precedenti - e garantire un costante flusso di liquidità all'economia. Nel complesso i ristori, gli sgravi fiscali e le altre forme di sostegno introdotte nel corso del 2020 ammontano a 108,3 miliardi (il 6,6% del PIL), le garanzie e le moratorie sui prestiti hanno sostenuto l'erogazione del credito per circa 450 miliardi.

Il periodo che stiamo vivendo sarà ricordato come uno dei più duri della storia recente per l'economia mondiale e per quella europea. Il rapido susseguirsi di due crisi finanziarie e di una emergenza sanitaria di proporzioni globali ancora in corso, che ha già provocato nel mondo quasi due milioni di morti, hanno avuto pesanti conseguenze sull'occupazione, sul tessuto produttivo, sulla coesione economica e sociale di quasi tutti i Paesi. Tali conseguenze si innestano in un contesto reso già difficile dal complesso processo di adattamento delle nostre economie ai cambiamenti climatici, alla rivoluzione indotta dalle tecnologie digitali e ai profondi mutamenti geopolitici in atto.

Oggi l'Europa e l'Italia devono fronteggiare una nuova ondata epidemica, che sta comportando ulteriori costi economici e sociali, cui il governo ha fatto e sta facendo fronte.

Tuttavia ora abbiamo gli strumenti per affrontare e superare queste difficoltà.

Abbiamo potenziato le capacità di risposta del sistema sanitario. Abbiamo imparato come modulare le restrizioni per fronteggiare il virus senza imporre costi eccessivi. Abbiamo avviato una campagna di vaccinazione di massa senza precedenti nella storia, che ci consentirà nel giro di un anno di riprendere una vita normale, e questo grazie a uno straordinario sforzo internazionale di ricerca e produzione dei vaccini e a un piano coordinato europeo che garantisce la somministrazione a tutte le persone, iniziando da quelle più fragili e più esposte.

Sul piano della politica internazionale lo spirito di cooperazione stimolato dall'emergenza sanitaria va sostenuto e potenziato, superando le tensioni geopolitiche che hanno acuito incertezza e difficoltà economiche negli ultimi anni. La nuova leadership statunitense mostra una notevole apertura verso il multilateralismo. L'Italia, come presidente di turno del G20, avrà un ruolo fondamentale nel guidare questo cambiamento e abbiamo già avviato un proficuo dialogo con i Paesi membri del G20 e – in particolare – con la nuova amministrazione statunitense.

Infine, sul piano delle politiche economiche, siamo di fronte a una vera svolta dell'Europa. Fin dall'inizio della pandemia, l'Italia ha compreso prima di altri che l'Europa doveva essere protagonista in questa battaglia, che questa volta poteva e doveva dare una risposta forte e unitaria. Il piano finanziario straordinario approvato lo scorso luglio dal Consiglio Europeo è anche il frutto dei nostri sforzi: prevede risorse per 750 miliardi di euro, delle quali 380 a fondo perduto, che saranno raccolti con emissioni di titoli europei, per il 30% con "green bonds". L'Italia ne sarà il primo beneficiario, con circa 209 miliardi di prestiti e sussidi (a valori 2018). Abbiamo insistito perché questa decisione venisse presa, ci abbiamo creduto nonostante più d'uno, anche in Italia, ritenesse assai improbabile un accordo.

Il nome stesso del piano straordinario europeo – Next Generation EU – chiarisce quale debba essere la prospettiva. Nelle parole della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen si tratta "non solo di riparare e recuperare l'esistente, ma di plasmare un modo migliore di vivere il mondo di domani". Il compito storico a cui siamo chiamati è costruire un'Unione Europea per le prossime generazioni.

Le ingenti risorse stanziare a questo fine sono un'occasione e – insieme – una responsabilità enorme.

Per l'Italia in particolare, oltre a recuperare il terreno perduto con la crisi pandemica, si tratta di voltare pagina rispetto al passato. Non possiamo permetterci di ritornare allo status quo precedente a questa crisi. L'Italia da oltre 20 anni fatica a tenere il passo delle altre economie avanzate. Il nostro Paese da tempo sconta tassi di crescita del prodotto e della produttività significativamente inferiori a quelli delle altre maggiori economie avanzate e insufficienti per garantire un miglioramento significativo del benessere dei suoi cittadini.

Per uscire da questa crisi e per portare l'Italia sulla frontiera dello sviluppo europeo e mondiale occorrono un progetto chiaro, condiviso e coraggioso per il futuro del Paese, che permetta al nostro Paese di ripartire rimuovendo gli ostacoli che l'hanno frenata durante l'ultimo ventennio.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta il cardine di questo progetto, associandosi secondo un quadro coerente con gli altri strumenti di programmazione economica a nostra disposizione, a cominciare dai Fondi europei disponibili all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale.

Dietro al ritardo italiano ci sono problemi strutturali noti, ma mai affrontati con sufficiente determinazione. Questo è il momento di farlo, seguendo tre direttrici di riforma e mantenendo al centro della nostra azione la persona umana, la sua libertà, le sue aspirazioni.

In primo luogo, vogliamo un Paese moderno, innovativo dotato di una pubblica amministrazione efficiente e moderna, in cui possano operare imprese innovative e sempre più competitive, un Paese con infrastrutture sicure, tecnologicamente all'avanguardia, che sfruttino tutte le potenzialità offerte dalla rivoluzione digitale.

In secondo luogo, vogliamo un Paese più verde, con sistemi di produzione e trasporto dell'energia compatibili con gli obiettivi di riduzione dei gas clima alteranti e più resiliente rispetto agli eventi climatici estremi.

Infine, vogliamo un Paese più coeso, più attento al benessere dei cittadini, sia nei grandi centri urbani, sia nei borghi sia nelle tante, troppe “periferie” d’Italia. Non si può tollerare l’aumento di disuguaglianze di genere, nella società, tra regioni e territori, indotto da politiche passate errate, che non hanno saputo frenare una dinamica dannosa per la crescita economica e per la tenuta del tessuto sociale. Nessuno deve essere lasciato solo.

Si tratta di obiettivi impegnativi. Il PNRR si propone di dare concretezza a questi obiettivi, traducendoli in azioni di riforma e di investimento, con tempi di esecuzione certi e soggetti a un controllo costante e pubblico sulla loro realizzazione. Il Piano si sviluppa secondo tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. All’interno di questa logica si declinano le sue sei missioni. Ma queste missioni, nel loro insieme mirano anche a tre grandi obiettivi “orizzontali”, secondo un approccio integrato: la parità di genere, l’accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e la coesione sociale, con particolare attenzione al Mezzogiorno.

La modernizzazione dell’economia comporta il completo abbandono di paradigmi produttivi ormai superati per passare pienamente a una economia della conoscenza. Questo richiede prima di tutto e soprattutto competenze e quindi di concentrare gli sforzi sulla scuola, sugli studi superiori e professionalizzanti, sulla ricerca, sulla formazione. In secondo luogo, vogliamo rimuovere i principali ostacoli che impediscono al Paese e al suo ricco tessuto imprenditoriale di crescere come sa e può fare. Questo vuol dire innanzitutto affrontare con determinazione alcune riforme essenziali: quella della giustizia civile e penale, per garantire un’effettiva tutela dei diritti e degli interessi attraverso procedimenti snelli e processi rapidi; quella della Pubblica amministrazione, che si realizzerà anche grazie a un ampio ed efficace ricorso alle tecnologie digitali, riorganizzando di conseguenza l’offerta di servizi ai cittadini.

Per realizzare la transizione verso un’economia rispettosa dell’ambiente innanzitutto proseguiamo sulla strada indicata dal PNIEC e dagli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e dell’agenda 2030. Il piano prevede interventi per aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili, migliorare l’efficienza energetica degli immobili, a partire da scuole e ospedali. Saranno promosse nuove forme di mobilità locale sostenibile e le grandi opere di completamento dei collegamenti ferroviari del Paese. Il PNRR contiene anche azioni specifiche per migliorare la qualità dell’aria nei centri urbani, favorire l’economia circolare, mitigare i rischi di dissesto idrogeologico e ripulire le acque interne e marine. Questi interventi saranno anche un investimento nella “bellezza” del nostro Paese, nei suoi borghi, nei suoi edifici storici, nelle aree verdi urbane e nella salvaguardia del territorio e delle foreste.

Dobbiamo agire immediatamente per affrontare le disuguaglianze di genere, sociali e territoriali che affliggono il nostro Paese e che la pandemia ha contribuito ad evidenziare. Il Piano prevede una decisa azione a favore della parità di genere, attraverso il sostegno all’occupazione e all’imprenditorialità femminile, l’attuazione di diversi interventi abilitanti, a partire da servizi sociali quali gli asili nido, e di adeguate politiche per garantire l’effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata. Sarà rilevante anche l’impegno per ridurre la precarizzazione del lavoro e gli alti tassi di disoccupazione, che colpiscono soprattutto i giovani e – di nuovo – le donne. Le linee d’azione individuate sosterranno la creazione di posti di lavoro, la formazione e la riqualificazione dei

lavoratori, nonché il loro reddito durante le transizioni occupazionali. Per contrastare sacche di povertà e arretratezza, vecchie e nuove, sono previsti interventi mirati ai territori con maggiori fragilità, investimenti nell'edilizia sociale e per la resilienza e la coesione territoriale delle aree interne, montane e insulari del paese, senza trascurare il ruolo dello sport e della cultura nel rafforzare l'inclusione sociale. Il PNRR, in linea con il Piano Sud 2030, contribuirà a valorizzare il contributo del Mezzogiorno alla ripartenza del Paese, liberandone il potenziale di crescita inespresso e agendo in un'ottica di sinergia e complementarietà con le risorse europee e nazionali della politica di coesione 2021-2027.

Il PNRR contribuirà, insieme alle altre azioni del Governo già intraprese, a rafforzare la nostra sanità, così duramente colpita dalla Pandemia, per tutelare la salute di tutti. Due direttrici sono emerse come fondamentali: l'importanza dei presidi territoriali sociosanitari per una rete di assistenza diffusa e prossima ai cittadini e l'esigenza di promuovere l'ammodernamento tecnologico e strutturale degli ospedali progredendo al contempo nello sviluppo della telemedicina e promuovendo la ricerca di base e applicata in campo medico.

In conclusione, il PNRR per dare concretezza ai suoi obiettivi persegue molte linee di azione, sulle quali ci sarà il totale impegno del Governo, ma per il cui successo è necessario l'apporto di tutte e di tutti. Nella sua ricca articolazione il Piano ha **una strategia chiara**: il rafforzamento del capitale umano, naturale e sociale del nostro Paese, **un principio cardine** nella centralità della persona, con la sua libertà, le sue aspirazioni e la sua dignità che va tutelata sempre, nel mondo del lavoro come nella società, e **un orizzonte di lungo periodo**, come indicato dal nome stesso del programma Europeo: "la Nuova Generazione" cui dobbiamo guardare perché "Non abbiamo ereditato la Terra dai nostri padri, ma l'abbiamo presa in prestito dai nostri figli".

Giuseppe Conte
Presidente del Consiglio dei Ministri

PARTE 1 - IL PNRR: UNA VISIONE D'INSIEME

1.1 L'UNIONE EUROPEA PER LE PROSSIME GENERAZIONI

Costruire un'Unione Europea per le prossime generazioni. È questo il compito storico a cui siamo chiamati. Per essere protagonisti, e non comprimari, della storia di questo secolo.

Negli ultimi anni, l'Unione Europea ha attraversato un periodo di ripetute crisi finanziarie e recessioni. La tenuta dell'Area euro è stata messa a dura prova. Le asimmetrie di reddito e occupazione fra gli Stati membri e fra le aree geografiche sono aumentate, acuendo le tensioni sociali e i rischi politici. E infine, nel 2020, l'emergenza sanitaria generata dalla pandemia da Covid-19 ha portato a un blocco produttivo di proporzioni inedite e all'adozione di misure d'emergenza con profonde ricadute sul piano sociale. Le sfide che dobbiamo affrontare sono enormi.

Di fronte alle crisi precedenti, l'Unione Europea non ha elaborato una risposta all'altezza, a causa di un assetto istituzionale e strumenti di intervento incompleti, e l'adozione di politiche di austerità ha innescato una spirale di sfiducia. Durante l'epidemia da Covid-19, alla consapevolezza della fragilità comune si è affiancata l'urgenza di una svolta. Gli europei hanno saputo ritrovarsi, con l'approvazione rapida di strumenti volti ad affrontare la crisi e a porre le fondamenta per la ripresa.

La vera e propria svolta, di portata storica, è arrivata con l'accordo per finanziare con 750 miliardi l'iniziativa Next Generation EU (NGEU). Le decisioni delle istituzioni europee esprimono una profonda consapevolezza del passaggio storico. Sta emergendo un'idea europea della società del futuro, che darà concretezza al progetto di una "Europa geopolitica" lanciato dalla Commissione Von der Leyen, per affermare l'autonomia strategica europea.

Tutte le istituzioni sono state impegnate in un'azione coordinata e coerente per il nuovo corso. Già nella prima metà del 2020, la Banca Centrale Europea (BCE) ha riposto con rapidità rafforzando la sua straordinaria espansione monetaria fornendo un contributo fondamentale ai Paesi membri nel contenimento degli effetti economici della pandemia. La Commissione ha approvato l'uso flessibile delle risorse di bilancio con la *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII plus), la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita e il quadro temporaneo relativo alle norme sugli aiuti di Stato. Già prima di NGEU, sono state rese disponibili reti di sicurezza inedite per fronteggiare l'emergenza sociale, economica e sanitaria: lo Strumento di supporto per mitigare i rischi di disoccupazione (SURE), il potenziamento degli strumenti della BEI, nonché una nuova specifica linea di credito per far fronte alla pandemia all'interno del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), approvata in primavera e disponibile per gli Stati Membri dell'Area Euro.

Da ultimo, a fine dicembre 2020, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento hanno raggiunto l'accordo sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale per il 2021-2027, superando i veti in uno sforzo di solidarietà e rendendo operative tutte le risorse disponibili per il rilancio dell'Unione.

Non siamo davanti a un mero elenco di iniziative, ma a una nuova concreta volontà politica: rafforzare i tratti unitari e la solidarietà interna all'UE per rendere l'Europa finalmente protagonista sullo scenario globale.

L'Italia si è fortemente impegnata per la svolta europea. Il nostro Paese si riconosce pienamente in un cammino di progressiva condivisione dei rischi per investimenti volti ad affrontare priorità comuni, a recuperare capacità produttiva, a migliorare le infrastrutture materiali e immateriali, ad affrontare la transizione energetica e digitale. La sfida della crescita inclusiva riguarda tutta l'Europa, che deve trovare un nuovo ruolo nella competizione tecnologica e nella riorganizzazione delle catene del valore. Ma riguarda soprattutto l'Italia, dove le crisi precedenti hanno acuito le già significative disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali, minando nel profondo le capacità di ripresa.

L'impegno della politica monetaria, pur necessario per affrontare gli shock, non sarà sufficiente se non affiancato da un cambiamento radicale delle politiche fiscali. È tempo di costruire un'Unione degli investimenti. Anche in questi termini, Next Generation EU risponde a un'esigenza storica, che nel corso del decennio riguarderà, fra l'altro, la realizzazione di nuove reti intraeuropee e mediterranee, e l'avvio di infrastrutture collaborative per la scienza e la ricerca, a partire dalla sfida della salute globale.

Non c'è un mondo di ieri a cui tornare, ma un mondo di domani da far nascere rapidamente. Next Generation EU esprime l'urgenza e l'opportunità di un vero e proprio Rinascimento economico europeo, con uno strumento che consentirà alla Commissione di ottenere fondi sul mercato dei capitali. Next Generation EU indica la condivisione di una direzione di marcia comune. La prospettiva di un Rinascimento europeo non coinvolge solo la ripresa delle nostre economie. È una sfida culturale, che impegna tutti i territori. È l'avvio di un processo di trasformazione senza precedenti nella direzione della transizione verde e digitale, che consenta all'Unione di recuperare terreno nella corsa tecnologica globale, di creare lavoro buono mantenendo e rinnovando il modello sociale europeo, di affermare una leadership globale per lo sviluppo sostenibile, ancor più necessaria dopo gli Accordi di Parigi sul clima.

La cifra del nuovo corso dell'Europa è l'interdipendenza. Ogni Stato membro dell'UE è chiamato a contribuire agli obiettivi comuni. Una ripresa forte e simultanea di tutti i Paesi europei è fondamentale per la tenuta e il rafforzamento dell'Unione, per la salvaguardia del Mercato unico, per la capacità di far avanzare i diritti e i valori europei in un mondo fragile.

L'Italia intende essere protagonista di questo Rinascimento europeo, attraverso il rilancio degli investimenti pubblici e privati e con riforme volte a rafforzare la capacità e l'efficienza delle istituzioni. Il ruolo straordinario assegnato all'Italia nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU è proporzionato alle esigenze del Paese, che non riguardano solo le conseguenze immediate della pandemia, ma anche e soprattutto i problemi e i divari strutturali che hanno ostacolato la crescita italiana degli ultimi decenni.

Next Generation EU è una svolta europea. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza richiede una svolta italiana, nella programmazione e nell’attuazione degli investimenti, che segni una discontinuità decisiva per lo sviluppo sostenibile, la digitalizzazione e l’innovazione, la riduzione dei divari e delle diseguaglianze.

1.2 NEXT GENERATION ITALIA. LA GRANDE OCCASIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Next Generation EU è la grande occasione per lo sviluppo italiano di questo decennio, che chiama il Paese a uno sforzo collettivo e urgente.

Lo strumento per realizzare questo sforzo nazionale, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, (PNRR) può rendere l’Italia un Paese più sostenibile e inclusivo, con un’economia più avanzata e dinamica.

È un *Piano di Ripresa*, perché intende fronteggiare l’impatto economico e sociale della crisi pandemica, a partire dalle lezioni apprese in alcuni dei mesi più difficili della storia repubblicana. La ripresa italiana non dovrà riportarci al “tempo di prima”. Dovrà costruire un’Italia nuova, cogliendo le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale. Dovrà liberare il potenziale di crescita dell’economia, incrementare la produttività, creare nuova occupazione e migliorare la qualità del lavoro e dei servizi di cittadinanza, a partire dalla salute e dall’istruzione.

È un *Piano di Resilienza*, perché la pandemia e l’emergenza ecologica pongono al centro della nostra attenzione gli eventi estremi del presente e del futuro. La resilienza è la preparazione ad affrontarli, da parte dello Stato, delle imprese e di tutti gli attori sociali. È l’adattamento richiesto alle nostre filiere produttive all’interno dei cambiamenti della globalizzazione e delle nuove frontiere tecnologiche. È la capacità di preparare il futuro, di governare le trasformazioni senza subirle.

È anche un *Piano di Riforma*, perché le linee di investimento sono accompagnate dall’adozione di una strategia di riforme, come elemento “abilitante” e catalizzatore, in linea con le Raccomandazioni al Paese (*Country Specific Recommendations* - CSR) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo. L’attuazione delle riforme in corso sarà parte integrante del Piano.

L’azione di rilancio del Paese delineata dal Piano è guidata da obiettivi di policy e interventi connessi ai tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

Queste priorità assumono, per il nostro Paese, un ruolo cruciale, perché indicano i nodi da sciogliere per costruire un “tempo nuovo” dell’economia e della società italiane, tracciando le sfide del futuro che debbono guidare la direzione e la qualità dello sviluppo. La scarsa propensione all’innovazione del sistema produttivo e il basso livello di digitalizzazione della nostra economia e della nostra Pubblica Amministrazione (PA) sono tra le cause principali dei deboli tassi di crescita

economica del Paese, che a loro volta si riflettono nell'insufficiente tasso di occupazione femminile e giovanile e lo svantaggio dell'economia meridionale.

Il Piano consente di fare i conti con la radicalità delle trasformazioni imposte dalla duplice transizione ecologica e digitale, una sfida che richiede una forte collaborazione fra pubblico e privato.

Con il Piano, l'Italia diviene protagonista del Green Deal europeo, secondo gli obiettivi indicati dalla Presidente Ursula Von der Leyen nel suo Discorso sullo Stato dell'Unione: ridurre le emissioni inquinanti; aumentare i posti di lavoro nell'economia verde; migliorare l'efficienza energetica degli immobili; innescare e sostenere i processi industriali della transizione verde. Allo stesso tempo, la sfida della sostenibilità e della riduzione delle emissioni, nei trasporti e nella produzione di beni e servizi, sarà vinta anche grazie alle soluzioni digitali.

Nel corso di questo decennio, dovremo affrontare una trasformazione digitale sempre più rapida, che peraltro è al centro della competizione geopolitica. Il digitale caratterizzerà sempre di più le filiere industriali della manifattura italiana, oltre a ogni aspetto della vita sociale (mobilità, istruzione, salute). Il digitale è la piattaforma abilitante delle riforme e della competitività. Come ha mostrato l'accelerazione impressa dalla pandemia, la capacità digitale sarà sempre più un fattore cruciale di inclusione. Solo un investimento capillare nel digitale, su infrastrutture, competenze e cultura, potrà liberare il potenziale di tutti i territori italiani.

L'Italia non potrà dirsi sostenibile se non saprà affrontare e ridurre le disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali, che sono i principali fattori di esclusione sociale nel nostro Paese. Pertanto, la realizzazione degli interventi connessi agli assi strategici del Piano diventa uno strumento essenziale per affrontare e risolvere le criticità relative a tre priorità trasversali: le donne, i giovani, il Sud. Su queste priorità si concentrano le maggiori disuguaglianze di lungo corso e i maggiori fabbisogni di investimento.

Attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nella prospettiva delle donne, dei giovani e del Sud non è solo un atto di giustizia, ma è la leva essenziale per attivare il potenziale di sviluppo per l'Italia, per ripensare le infrastrutture sociali e la macchina pubblica. L'impatto sulle priorità trasversali sarà quindi evidenziato, monitorato e valutato per tutte le sue Missioni.

La missione di fondo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è di agganciare e governare i fattori determinanti della crescita del prossimo decennio, coinvolgendo tutti i cittadini e le realtà economiche e sociali in uno sforzo collettivo nazionale, affrontando i nodi strutturali che hanno frenato lo sviluppo italiano per un tempo troppo lungo.

I nodi da risolvere per rilanciare lo sviluppo nazionale

L'insoddisfacente crescita italiana è dovuta non solo alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a fattori strutturali, quali la dinamica demografica declinante e il basso tasso di natalità, la ridotta dimensione media delle imprese e l'insufficiente competitività del sistema-Paese, il peso dell'elevato debito pubblico, una incompleta transizione verso un'economia basata sulla conoscenza. Ciò è reso sempre più evidente dalle statistiche che riguardano i risultati del Paese nel campo dell'istruzione, dell'innovazione tecnologica e della produttività. Tali statistiche evidenziano significativi ritardi nei confronti dei principali partner europei, così come marcate disparità

regionali, acuite dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le ricadute economiche della pandemia si inseriscono in questo quadro, aggravandolo. L'impatto sul mercato del lavoro è stato attutito dalle molteplici misure messe in campo dal Governo, e in particolare dall'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali. Tuttavia, le perdite di occupazione sono state notevoli fra i lavoratori con contratto a tempo determinato (specie i giovani) e i lavoratori autonomi. Alcuni posti di lavoro potrebbero essere definitivamente perduti – anche per il progredire delle nuove tecnologie digitali – e sarà necessario affrontare un processo di riallocazione fra settori e territori. I servizi pubblici per l'impiego e il loro coordinamento con i servizi privati devono essere potenziati per facilitare questo processo.

Le disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali, che già segnavano il nostro Paese, si sono ampliate a partire dalla crisi del 2008. Le deboli prospettive occupazionali hanno causato la fuoriuscita migratoria di giovani studenti e lavoratori altamente qualificati: una vera e propria emergenza nazionale. I ridotti margini della finanza pubblica hanno compresso la capacità di risposta, specie dopo la stretta seguita alla crisi del debito sovrano dell'area dell'euro nel 2011. Ne hanno risentito soprattutto gli investimenti pubblici, scesi dal 3,7% del PIL nel 2009 al 2,1% nel 2018 (solo marginalmente in recupero nel 2019 con il 2,3%). Le valutazioni della Commissione europea indicano che negli ultimi anni gli investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione non sono stati sufficienti a compensare l'obsolescenza del capitale pubblico.

Inoltre, le calamità naturali che hanno ripetutamente colpito il Paese, dai terremoti a eventi indotti anche dai cambiamenti climatici, come frane e alluvioni, hanno provocato enormi danni, aggravati dal degrado delle infrastrutture e dall'abbandono di alcuni territori, in particolare nelle aree interne del Paese. Vi è pertanto una pressante esigenza di migliorare la resilienza delle infrastrutture, puntando sulla manutenzione straordinaria, sull'ammodernamento tecnologico delle attività di monitoraggio e degli strumenti di supporto, sulla prevenzione, la protezione civile e il soccorso pubblico. La resilienza, tuttavia, è un concetto più ampio, come evidenziato drammaticamente dalla crisi pandemica in corso. Essa comprende, ad esempio, la capacità di risposta del sistema sanitario a inattese crisi epidemiche ed altri rischi per la salute; la protezione dei cittadini e del territorio a fronte dei rischi ambientali; la solidità della pubblica amministrazione e della finanza pubblica, che è necessaria per poter rispondere con prontezza ed efficacia a crisi improvvise.

La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni. Il PNRR affronta questa rigidità promuovendo un'ambiziosa agenda di riforme per la Pubblica Amministrazione, a sua volta supportata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal rafforzamento della capacità gestionale e dalla fornitura dell'assistenza tecnica necessaria alle amministrazioni centrali e locali, che sono fondamentali per promuovere un utilizzo rapido ed efficiente delle risorse pubbliche. Uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, accompagnandoli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale.

Le riforme che accompagnano l'Italia sul sentiero della ripresa e della resilienza

Le linee di intervento e le politiche da attuare con il Piano sono accompagnate da **riforme di contesto** che, in sintonia con le Raccomandazioni Specifiche al Paese da parte dell'Unione, mirano a rafforzare l'ambiente imprenditoriale, a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività.

Gli ostacoli agli investimenti nel Paese risiedono anche nella complessità e nella lentezza della **Giustizia**. Quest'ultimo aspetto mina la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese: il suo superamento impone azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali. La lentezza dei processi, seppur ridottasi, è ancora eccessiva e dovrà essere maggiormente contenuta con interventi di riforma processuale e ordinamentale. A questi fini è necessario anche potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario.

Un altro tassello necessario per accompagnare le misure del PNRR è costituito dalla **riforma** di alcune componenti **del sistema tributario italiano**, in particolare l'Irpef, per renderlo più equo, semplice ed efficiente. Il Governo è già intervenuto, da ultimo con la Legge di Bilancio 2021, per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Il passo successivo sarà una revisione complessiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel segno dell'equità e della progressività, accompagnata da una costante azione di lotta all'evasione e incentivazione della *tax compliance*. La riforma sarà finalizzata ad una riduzione delle aliquote effettive sui redditi da lavoro, dipendente ed autonomo, in particolare per i contribuenti con reddito basso e medio-basso, in modo da aumentare il tasso di occupazione, ridurre il lavoro sommerso e incentivare l'occupazione delle donne e dei giovani. Unita alla revisione del sistema della fiscalità ambientale in modo che essa contribuisca al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, e all'introduzione dell'assegno universale, la riforma renderà il sistema fiscale italiano più in linea con gli obiettivi indicati nelle *Country Specific Recommendations* rivolte al nostro paese dall'Unione Europea. Continuerà infine il processo di digitalizzazione delle certificazioni tributarie – fatture elettroniche e “scontrini” telematici – accompagnato da iniziative di *gamification* e da servizi ai contribuenti che favoriscono da un lato il rispetto spontaneo delle norme e dall'altro la capacità di controllo dell'amministrazione finanziaria.

Infine, affinché il PNRR possa dispiegare i suoi effetti in termini di maggiore occupazione, esso sarà affiancato da un impegno costante per migliorare il **mercato del lavoro** in termini di maggiore equità. L'obiettivo è tutelare i lavoratori vulnerabili anche attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali, promuovere nuove politiche attive del lavoro per accompagnare la transizione ecologica e digitale, garantire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro per assicurare un'esistenza libera e dignitosa. Per migliorare la performance del Paese in termini di produttività del lavoro si dovrà agire su vari fronti, con una attenzione particolare alla formazione lungo tutto l'arco della vita.

Quanto alla **promozione della concorrenza**, il Piano sostiene la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all'avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, *cybersecurity*, nonché attraverso l'ammodernamento e il completamento delle reti ad altissima capacità in fibra ottica, 5G e

satellitari, collegate all'utente finale, per assicurare una parità di accesso al mercato in ogni area del Paese. Si introdurrà anche una riforma delle concessioni statali che garantirà maggiore trasparenza e un corretto equilibrio fra l'interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti.

Ulteriori **riforme di settore** saranno adottate per portare a termine le Missioni del PNRR, con la massima efficacia e nel rispetto dei tempi pianificati. Tali riforme sono illustrate all'interno della trattazione riguardante le Missioni del PNRR nella Parte II seguente.

Il percorso di elaborazione della proposta e l'avvio del confronto per la sua definizione

In preparazione della proposta di PNRR, il Governo ha attuato una consultazione pubblica con gli attori istituzionali, economici e sociali che dovrà proseguire ai fini dell'adozione definitiva del Piano.

Nella primavera del 2020 ha incaricato un Comitato di esperti, coordinati da Vittorio Colao, di elaborare delle proposte per il Piano di Rilancio del Paese. Nei mesi successivi, anche alla luce delle raccomandazioni del "Comitato Colao", il Governo ha ascoltato le opinioni e i suggerimenti delle imprese italiane, delle organizzazioni sindacali e della società civile. Nella metà di giugno 2020, a Villa Pamphilj, a Roma, il Governo ha organizzato "Progettiamo il Rilancio", una serie di incontri con i rappresentanti delle Istituzioni e delle Parti sociali, per un confronto sulla ripartenza del Paese.

Da agosto, il coordinamento dei lavori per la stesura del PNRR è stato assunto dal Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), che ha a sua volta incaricato il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) di gestirne operativamente i lavori. In settembre, il CIAE ha approvato una proposta di Linee Guida per la redazione del PNRR, coerenti con quelle indicate dalla Commissione europea il 17 settembre, 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 invita il Governo a predisporre il Piano, garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle eccellenze che il Paese è in grado di offrire in tutti i settori.

Il Governo, su questa base, ha intrapreso dal 15 ottobre un dialogo informale con la task force della Commissione Europea in vista della presentazione del PNRR. Una prima bozza di Piano è stata presentata al Consiglio dei Ministri nella seduta del 7 dicembre 2020 per un'illustrazione preliminare, che è servita da documentazione di base per il confronto con le forze politiche di maggioranza. Il confronto ha riguardato la visione d'insieme della strategia di investimenti e riforme del Piano e si è intensificato nelle ultime settimane, anche attraverso l'elaborazione di osservazioni e proposte di modifica alle bozze di lavoro preliminari. Il risultato è stato sintetizzato in alcune Linee di indirizzo che hanno portato a una significativa revisione progettuale e finanziaria della proposta di PNRR.

Il Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021 ha approvato la proposta di PNRR che costituisce la base di discussione per il confronto con il Parlamento, le Istituzioni regionali e locali, le forze economiche e sociali, il Terzo Settore e le reti di cittadinanza, ai fini dell'adozione definitiva del Piano.

I prossimi passi, per un efficace processo di attuazione

La presentazione del PNRR necessiterà, anche alla luce della scelta del Governo italiano di pieno coinvolgimento del Parlamento, di una più precisa definizione delle riforme e delle strategie di settore connesse al Piano e di ulteriori passaggi politico-amministrativi che consentano di concludere i progetti e le riforme nei tempi richiesti e previsti, attraverso l'individuazione dei soggetti responsabili, delle attività da compiere e delle modalità operative di lavoro e di coordinamento delle amministrazioni e degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti.

La bozza di Regolamento RFF prevede che i Piani nazionali siano di norma presentati formalmente entro il 30 aprile 2021. Le interazioni informali con la Commissione sono già in corso e forniscono utili spunti per la finalizzazione del Piano e la sua presentazione formale.

Considerati gli effetti economici e finanziari, che deriverebbero da una ritardata o mancata attuazione di parte del Piano, l'organizzazione del lavoro assicurerà la focalizzazione di tutte le amministrazioni e le istituzioni competenti, coinvolte ad ogni livello, sul coordinamento e la realizzazione delle Linee di intervento del PNRR.

Il Governo, sulla base delle linee guida europee per l'attuazione del Piano, presenterà al Parlamento un modello di *governance* che identifichi la responsabilità della realizzazione del Piano, garantisca il coordinamento con i Ministri competenti a livello nazionale e agli altri livelli di governo, e monitori i progressi di avanzamento della spesa.

1.3 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: STRATEGIA, PRIORITÀ, MISSIONI

Una strategia su tre assi

L'azione di rilancio del Paese delineata dal Piano è guidata da obiettivi di policy e interventi connessi a **tre assi strategici** condivisa a livello europeo: *digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale*.

La dimensione europea del Piano indirizza chiaramente le misure nazionali verso obiettivi comuni, ponendo dei precisi criteri di ammissibilità dei progetti di investimento e di riforma. In questo modo si conferisce maggiore coerenza e impatto all'azione di rilancio dell'economia europea, creando una sinergia che avrà effetti più incisivi, rispetto a quanto già stimato, in termini di crescita di PIL e occupazione e contribuirà a un rafforzamento complessivo del mercato unico.

L'opzione strategica, condivisa in sede europea, di indirizzare l'azione coordinata di rilancio degli investimenti, per accompagnare i paesi membri lungo il sentiero della transizione ecologica e digitale è testimoniata dalla previsione di vincolare a interventi *green* e *digital* una quota non inferiore rispettivamente al 37% e al 20% del totale degli stanziamenti del RRF.

La **digitalizzazione e l'innovazione** sono decisive per migliorare radicalmente la competitività dell'economia, la qualità del lavoro, e la vita delle persone, e per rendere l'Italia protagonista della competizione tecnologica globale. Il digitale non è un settore a sé, ma è il principale fattore