

INDICE

I. AGGIORNAMENTO DELLA STRATEGIA DI RIFORMA	387
I.1 Introduzione.....	387
I.2 La risposta alle nuove sfide.....	387
II. SCENARIO MACROECONOMICO.....	391
II.1. Sintesi del Quadro Macroeconomico	391
II.2 Impatto macroeconomico del PNRR e delle Riforme	393
III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE.....	397
IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE...	465
V. FONDI EUROPEI	473
V.I Complementarità tra le priorità sostenute dai fondi di coesione e il Piano Nazionale di Riforma e Resilienza (PNRR)	473
VI. PROCESSI ISTITUZIONALI E COINVOLGIMENTO DEI PORTATORI DI INTERESSI	481
VI.1 Il coinvolgimento degli <i>stakeholders</i> nella definizione e attuazione del PNRR	481

PAGINA BIANCA

I. AGGIORNAMENTO DELLA STRATEGIA DI RIFORMA

I.1 INTRODUZIONE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta il programma più ampio e strutturato di riforma, innovazione e rilancio degli investimenti degli ultimi decenni. La sua formulazione e concreta attuazione hanno rappresentato, e rappresenteranno nei prossimi anni, una grande sfida a livello tecnico, organizzativo e di coordinamento fra amministrazioni e livelli di governo.

In presenza di un quadro economico, tecnologico e geopolitico in costante evoluzione a livello europeo e mondiale, è utile e opportuno accompagnare la periodica rendicontazione sullo stato di avanzamento del PNRR con un aggiornamento annuale della strategia di riforma e di politica economica e sociale del Governo.

Sebbene il PNRR sia stato presentato meno di un anno fa, e dalla sua completa definizione, frutto anche di un'intensa interlocuzione con la Commissione Europea, siano passati solamente nove mesi, la situazione europea e mondiale ha registrato cambiamenti di tale portata da imporre una riflessione sulla strategia complessiva di riforma.

Di conseguenza, questa edizione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) non rappresenta meramente un adempimento del Semestre Europeo e un volume del Documento di Economia e Finanza previsto dalla normativa nazionale, ma è invece un'occasione per aggiornare la strategia di riforma alla luce delle mutate condizioni di contesto.

I.2 LA RISPOSTA ALLE NUOVE SFIDE

I principali ambiti su cui si concentrano riforme e investimenti del PNRR e le altre iniziative di policy sono illustrati nel Capitolo III. In questo capitolo di sintesi si evidenziano le aree in cui si stanno registrando nuove iniziative.

Transizione energetica e diversificazione delle fonti di approvvigionamento

Il settore dell'energia rappresenta l'ambito in cui a partire dall'estate scorsa si sono verificati i cambiamenti più rilevanti della situazione europea e globale. A partire dalla tarda primavera del 2021, il prezzo del gas naturale ha registrato forti aumenti, anche in confronto all'andamento del prezzo del petrolio. Alla ripresa della domanda mondiale di gas si sono accompagnate carenze di offerta, dovute non solo ad eventi climatici e a incidenti tecnici, ma anche a fattori geopolitici, e, più recentemente, all'attacco militare all'Ucraina da parte della Federazione Russa.

Il fortissimo aumento del prezzo del gas che ne è conseguito ha anche causato un'impennata del prezzo dell'energia elettrica in Europa. Sono inoltre fortemente salite le quotazioni dei diritti di emissione (ETS). Nei primi mesi di quest'anno, soprattutto dopo l'attacco russo all'Ucraina, il petrolio ha raggiunto livelli di prezzo non sperimentati negli ultimi dieci anni. Il gas ha toccato un nuovo massimo l'8 marzo, per poi scendere a livelli di poco superiori a quelli di dicembre ma pari a quasi cinque volte il livello medio dell'anno termico 2020-2021. Il mercato resta influenzato dai timori di interruzione degli afflussi di gas (e petrolio) dalla Russia, sia come possibile forma di inasprimento delle sanzioni UE, sia come strumento di pressione da parte russa.

Tutto ciò configura uno shock di offerta in cui il nostro Paese si trova altamente esposto sia perché il gas pesa per il 31 per cento dei consumi nazionali di energia¹ e il 57 per cento dell'energia elettrica è prodotta da centrali termiche, prevalentemente a gas², sia perché la Russia è il primo Paese fornitore dell'Italia (rappresentando il 40 per cento dell'import italiano di gas nel 2021)³.

La risposta alla salita del prezzo del gas e alla crisi ucraina si basa sulle seguenti azioni prioritarie:

- Accelerazione dell'installazione di capacità produttiva di energia elettrica da fonti rinnovabili, per ridurre rapidamente la produzione delle centrali termiche;
- Rilancio della produzione nazionale di gas naturale e di biometano;
- Diversificazione delle fonti di importazione attraverso un maggior utilizzo dei gasdotti meridionali e un aumento delle importazioni di GPL anche tramite il potenziamento della capacità di rigassificazione.
- Riduzione dei consumi di gas attraverso l'efficientamento termico degli edifici, la promozione di una riduzione della temperatura negli ambienti interni e un maggior ricorso alle pompe di calore.

L'accelerazione del passaggio alle fonti rinnovabili è l'iniziativa più importante in un'ottica di medio e lungo periodo. Tuttavia, come ha anche argomentato la Commissione Europea nella recente comunicazione *REPowerEU*⁴, sono anche necessarie azioni immediate per coordinare l'approvvigionamento di gas dei Paesi UE, l'efficiente circolazione del gas disponibile e la politica di stoccaggio del gas. Tali azioni sarebbero ancor più essenziali se l'Europa si orientasse verso l'estensione delle sanzioni al settore dell'energia.

Ciò detto, lo sviluppo delle fonti rinnovabili rimane la strada maestra per la decarbonizzazione dell'economia e per ridurre la dipendenza del Paese dalle importazioni di combustibili fossili. Il Governo si è fattivamente adoperato per snellire la normativa settoriale e per sbloccare l'approvazione di progetti di generazione eolica e fotovoltaica e ha allo studio ulteriori misure.

¹ Bilancio energetico nazionale 2020.

² Dato di fonte Terna per il 2021, cfr. Rapporto Mensile sul sistema elettrico, dicembre 2021.

³ Fonte: Ministero della transizione ecologica - DGISSEG

⁴ European Commission, *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, Communication to the EU institutions, 8 March 2022.

Sviluppo delle filiere produttive legate alla transizione ecologica

L'impulso alle rinnovabili solleva anche la questione delle relative filiere produttive, sia perché il fabbisogno di pannelli fotovoltaici e turbine eoliche nei prossimi anni sarà ingente, sia perché è necessario cogliere le opportunità produttive e occupazionali create dall'impulso agli investimenti nelle rinnovabili. I progetti per lo sviluppo delle filiere produttive per la transizione ecologica contenuti nel PNRR e gli strumenti di sostegno alla ricerca e sviluppo e prima industrializzazione quali gli *Important projects of common European interest* (IPCEI) costituiscono importanti leve per promuovere la crescita produttiva nelle rinnovabili e nella produzione e utilizzo dell'idrogeno a livello industriale e di mobilità.

Il Governo è al lavoro per ottimizzare l'utilizzazione di tutti gli strumenti di sostegno alla ricerca e sviluppo e agli investimenti in nuova capacità produttiva. Particolare attenzione sarà dedicata alla filiera del fotovoltaico, in cui è previsto il rilancio della produzione in Italia di pannelli di nuova tecnologia e lo sviluppo dei comparti a monte e a valle di tale produzione, e quella dell'idrogeno. È anche auspicabile, e sarà oggetto di concreti studi e iniziative industriali, una maggiore presenza produttiva dell'Italia nella filiera della generazione eolica, che è una componente essenziale per la realizzazione dell'obiettivo enunciato nel Piano per la Transizione Ecologica di arrivare nel 2030 ad una quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili pari al 72 per cento, dal 35 per cento del 2021.

Politica industriale per i settori di punta, quali i *chips* e l'auto elettrica

Un altro tema che è emerso prepotentemente nell'ultimo anno è quello della carenza di semiconduttori e, più in generale, della dipendenza dell'Europa da componenti e prodotti importati prevalentemente dall'Asia, nonché quanto terreno l'UE abbia perso rispetto alla concorrenza internazionale in numerose industrie di punta negli ultimi due decenni. In un contesto in cui la Cina, altri Paesi asiatici e, in misura crescente, gli Stati Uniti hanno lanciato grandi iniziative di sostegno all'industria dei semiconduttori, l'Europa sta finalmente rispondendo con iniziative che mirano a preservare un'equa concorrenza e l'integrità del mercato unico, ma al tempo stesso prevedono la possibilità che gli Stati membri sostengano gli investimenti del settore privato in ricerca e nuova capacità produttiva. È questo, ad esempio, lo spirito del recente European Chips Act, che prevede ad esempio la possibilità di sovvenzioni pubbliche per impianti innovativi *first of a kind*. Il Governo ha già risposto a queste nuove condizioni incrementando le risorse disponibili tramite il recente decreto-legge n.17/2022, che stanziava 150 milioni per quest'anno e poi 500 milioni all'anno da qui al 2030 per sostenere investimenti nell'industria dei microprocessori e in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative.

L'industria dell'auto e della componentistica si trova com'è noto in una fase di profonda transizione verso veicoli non inquinanti. La trazione elettrica alimentata da batterie (BEV) è oramai considerata la tecnologia che prevarrà nei prossimi decenni, sebbene alcuni costruttori ripongano grande fiducia nella cella a combustibile, vista come potenzialmente vincente per i camion a lunga percorrenza. La filiera italiana è molto specializzata nell'auto tradizionale con propulsori a combustione interna. Vi è quindi una necessità di riconversione delle imprese del settore verso la mobilità elettrica, la guida autonoma e assistita ed

altre numerose innovazioni. Dal lato del mercato, le vendite di auto negli ultimi trimestri hanno sofferto non solo della carenza di semiconduttori, ma anche dell'incertezza da parte dei consumatori sulla tempistica della dismissione delle auto convenzionali e dello scarso sviluppo delle infrastrutture di ricarica per le auto elettriche. In considerazione di questi fattori, il già menzionato decreto-legge n.17/2022 stanziava 700 milioni per il 2022 e un miliardo all'anno per il periodo 2023-2030 per incentivare gli acquisti di auto a basso o nullo impatto ambientale e, dal lato dell'offerta, sostenere la ricerca, l'innovazione e gli investimenti della componentistica. Inoltre, il PNRR contiene già una linea progettuale per fornire sovvenzioni ad una prima *gigafactory* per la produzione di batterie per veicoli BEV.

Istruzione, formazione ricerca, riqualificazione e avvio al lavoro

L'impegno del Governo per sostenere ricerca, innovazione e investimenti industriali si è anche manifestato in una serie di misure inserite nella Legge di Bilancio 2022 e nei recenti provvedimenti di legge adottati nel primo trimestre. Il filo conduttore di tutti questi interventi è di continuare a migliorare l'attrattiva del Paese come destinazione di investimenti nazionali ed esteri e di rilanciare i settori più esposti ai grandi cambiamenti tecnologici di questi anni.

È evidente che, per cogliere appieno le opportunità dell'attuale fase di innovazione e ricomposizione delle catene globali del valore, è anche necessario avere a disposizione adeguate risorse umane. Il PNRR contiene numerose linee progettuali finalizzate al miglioramento dell'istruzione e della formazione, al rafforzamento dei dottorati e della ricerca universitaria, alla promozione delle discipline STEM e al riallineamento delle competenze con le esigenze del sistema produttivo.

L'inclusione sociale, l'avvio al lavoro e il reinserimento sono fra gli obiettivi prioritari del PNRR. La componente 'Politiche attive del lavoro' della Missione 5 del PNRR è oggetto di 6,66 miliardi di risorse destinate a disegnare un nuovo paradigma delle politiche attive e a superare i problemi che ne rallentano l'attuazione, integrandole in modo sistematico con altre politiche, in primis la formazione professionale. Vengono potenziati i Centri per l'impiego, sia per quanto riguarda la capillarità dei punti di accesso e il contingente delle unità di personale, sia rispetto alla qualità dell'offerta di servizi e misure.

Nell'ambito delle politiche attive promosse dal PNRR, a novembre è stato adottato con decreto interministeriale il Programma nazionale di Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL), che è attualmente in corso di avviamento. Su di esso sono state stanziare risorse complessive pari a 4,4 miliardi, a cui si aggiungono 600 milioni per il rafforzamento dei Centri per l'impiego e 600 milioni per il rafforzamento del sistema duale. I principali obiettivi del programma sono di raggiungere almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025 e che almeno 800 mila di essi siano coinvolti in programmi di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali. Il programma prevede anche che entro il 2025, 500 Centri per l'Impiego conseguano gli obiettivi dei piani regionali e che 135 mila ragazzi partecipino al Sistema duale entro il 2025.

II. SCENARIO MACROECONOMICO

II.1. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

Dopo la forte contrazione registrata nel 2020, nel 2021 l'economia mondiale è cresciuta a tassi sostenuti, superando ampiamente i livelli precrisi anche grazie alla crescente disponibilità di vaccini contro il Covid-19. Verso la fine dell'anno sono emersi i primi segnali di rallentamento a seguito della diffusione di nuove varianti del virus e delle conseguenti limitazioni ai contatti sociali e i lockdown selettivi in alcuni Paesi. La rapidità della crescita della domanda, a fronte dell'incapacità dell'offerta di adeguarsi tempestivamente, ha fatto emergere pressioni inflazionistiche a livello globale, più accentuate a partire dalla seconda metà del 2021 e ulteriormente rafforzatesi negli ultimi mesi dell'anno. Le tensioni geopolitiche prima e l'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia poi, hanno esacerbato la volatilità dei prezzi che si è estesa a tutte le materie prime. L'inizio del conflitto tra Russia e Ucraina, unitamente al perdurare della pandemia, orientano maggiormente al ribasso gli elementi di rischio dello scenario globale.

Il 2021 è stato un anno di forte recupero per l'economia italiana. Rispetto all'anno precedente, il prodotto interno lordo (PIL) è aumentato del 6,6 per cento in termini reali, al di sopra della stima della NADEF 2021. Tuttavia, negli ultimi mesi dell'anno il ritmo di crescita è stato rallentato dalla quarta ondata dell'epidemia da Covid-19 e dall'impennata dei prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica. Il 2022 si è aperto con una battuta di arresto della produzione dell'industria e delle costruzioni, forti pressioni inflazionistiche, il rialzo dei tassi di interesse e l'ampliamento dello spread tra titoli di Stato italiani e Bund.

Su questo già complesso quadro economico, a fine febbraio si è inserito l'attacco militare della Russia all'Ucraina; le forti tensioni internazionali hanno influito sull'aumento dei prezzi del gas naturale e del petrolio, che hanno raggiunto un nuovo massimo l'8 marzo, a cui è poi seguita una correzione. La crisi militare in Ucraina ha anche causato un marcato aumento dei prezzi delle materie prime alimentari, che potrà avere ulteriori impatti sull'inflazione.

Sul fronte della pandemia da Covid-19, alla luce dell'andamento dei contagi e delle ospedalizzazioni, il Governo ha posto fine il 31 marzo allo stato di emergenza e ha adottato una *roadmap* per la rimozione delle restrizioni anti-Covid in vigore⁵. Ciononostante, la pandemia è ancora in corso e rimane un ostacolo all'attività economica a livello globale.

In merito alle prospettive per i prossimi mesi, i più recenti indicatori di fiducia di famiglie e imprese⁶ segnano un peggioramento, più marcato per le famiglie e meno accentuato per le imprese. In controtendenza il settore delle costruzioni, il

⁵ Le disposizioni sono contenute nel decreto-legge n. 24/2022 del 17 marzo 2022.

⁶ Relativi al mese di marzo.

cui indice di fiducia ha toccato a marzo un nuovo massimo, sebbene un'elevata quota di imprese riporti pressioni al rialzo sui prezzi.

I modelli di *nowcasting*, in base agli ultimi dati disponibili, indicano che all'incremento congiunturale dello 0,6 per cento registrato nel quarto trimestre del 2021 sia seguita una contrazione del PIL dello 0,5 per cento nel primo trimestre di quest'anno, attribuibile principalmente ad una contrazione del valore aggiunto dell'industria. Per il secondo trimestre si prevede una moderata ripresa della crescita trimestrale del PIL, trainata principalmente dai servizi. Tale ultima valutazione presenta, tuttavia, dei rischi al ribasso.

Per quest'anno nello scenario tendenziale si stima che l'economia registrerà un aumento del PIL reale del 2,9 per cento. Nel 2023, a seguito anche delle ripercussioni delle tensioni economiche in corso, la crescita del PIL reale rallenterà, attestandosi al 2,3 per cento. Nel biennio 2024-25 il PIL aumenterà, rispettivamente dell'1,8 e del 1,5 per cento. Il valore per il 2025 riflette anche il consueto approccio di far convergere la previsione a tre anni verso il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana⁷.

TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2021	2022	2023	2024	2025
PIL	6,6	2,9	2,3	1,8	1,5
Deflatore PIL	0,8	3,0	2,1	1,8	1,8
Deflatore consumi	1,7	5,8	2,0	1,7	1,8
PIL nominale	7,5	6,0	4,4	3,6	3,3
Occupazione (ULA) (2)	7,6	2,5	2,2	1,6	1,3
Occupazione (FL) (3)	0,8	1,8	1,7	1,2	1,0
Tasso di disoccupazione	9,5	8,7	8,3	8,1	8,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,3	2,3	2,7	2,8	2,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

In linea con quanto già fatto nei mesi passati, il Governo è pronto ad adottare ulteriori misure per attutire l'impatto dell'aumento dei prezzi energetici su imprese e famiglie, nonché per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane e migliorare la competitività e l'attrattività del nostro Paese. Si continuerà, inoltre, a sostenere la risposta del sistema sanitario alla pandemia ed i settori maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica. Infine, sono già stati finanziati e in corso di definizione interventi per sostenere il settore dell'auto ed in particolare le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché il settore dei semiconduttori. Gli interventi governativi già adottati e di prossima emanazione conterranno gli effetti avversi sul sistema e sugli operatori economici di questo difficile momento storico.

⁷ Quest'ultimo, ipotizzando l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal PNRR, è cifrato in un 1,4 per cento.

II.2 IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR E DELLE RIFORME

In considerazione della stretta integrazione fra il PNR e l'implementazione del PNRR, nel presente paragrafo si offre una valutazione aggiornata delle stime dell'impatto macroeconomico complessivo delle misure di spesa del PNRR, utilizzando le prime informazioni disponibili in merito agli esborsi sostenuti negli anni 2020 e 2021⁸. Inoltre, in ottemperanza alle indicazioni fornite dalla Commissione Europea in merito ai contenuti e al formato dei PNR nazionali, si riportano anche le valutazioni di impatto di alcune riforme⁹. Nella maggior parte dei casi, la valutazione è stata effettuata con riferimento agli effetti strutturali di lungo periodo delle riforme. Per motivi prudenziali, considerati anche i margini di discrezionalità insiti nell'esercizio di valutazione, i quadri macroeconomici di breve - medio termine del Programma di Stabilità (PdS) non tengono conto di tali stime di impatto strutturale.

La valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR è stata effettuata considerando solo le risorse che finanziano progetti aggiuntivi¹⁰, non tenendo conto delle misure contenute nel Piano che si sarebbero comunque realizzate anche senza l'introduzione del PNRR. Si tratta di prestiti e sovvenzioni RRF (124,5 miliardi), fondi REACT-EU (13,9 miliardi)¹¹, le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (15,6 miliardi) e quelle stanziare attraverso il Fondo complementare (30,6 miliardi), per un totale di circa 184,7 miliardi.

I risultati delle simulazioni sono descritti nella Tavola II.2, che riporta l'impatto del Piano sulle principali variabili macroeconomiche. Al fine di confrontare i risultati contenuti in questo documento con le simulazioni condotte ad aprile 2021, la tavola riporta anche il differenziale in termini di impatto sul PIL fra le due versioni.

TAVOLA II.2: IMPATTO MACROECONOMICO PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,2	0,9	1,5	2,1	2,8	3,2
Consumi privati	-0,3	-0,8	-0,7	-0,3	0,5	1,5
Investimenti totali	2,1	6,5	9,6	11,2	11,7	10,1
Importazioni	0,0	0,6	1,4	2,2	3,0	3,6
Esportazioni	-0,1	-0,5	-0,5	0,2	1,1	2,2
Differenziale PIL (PNR2022 - PNRR2021)	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

Nel 2026, anno finale del Piano, per effetto delle spese ivi previste, il PIL risulterebbe più alto di 3,2 punti percentuali rispetto allo scenario di base¹². Confrontando i risultati con le simulazioni condotte ad aprile 2021, emerge che

⁸ La precedente valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR a livello sia complessivo, sia delle singole missioni, è stata condotta ad aprile 2021 ed è riportata nel capitolo 4 del PNRR italiano.

⁹ La metodologia seguita per le valutazioni e le informazioni sintetiche di cui alla Tavola 3 delle linee guida della Commissione sui PNR 2022 sono illustrate estesamente in un'appendice dedicata (Appendice 1), cui si rinvia per dettagli.

¹⁰ Oppure progetti che, in assenza del Piano, si sarebbero realizzati in tempi o settori diversi.

¹¹ L'importo non include la quota di circa 400 milioni per l'assistenza tecnica.

¹² Che non considera tali spese.

l'impatto sul livello del PIL è ora leggermente più basso, con una differenza attribuibile soprattutto a due fattori. Innanzitutto, ad aprile 2021 si era ipotizzata una dinamica temporale di spesa per il Fondo complementare simile a quella del resto del Piano. Nella versione attuale, invece, circa 9,5 miliardi del Fondo saranno utilizzati dopo il 2026. Un altro fattore che influisce sui risultati della simulazione è la differente e meno rapida dinamica del cronoprogramma di spesa complessivo rispetto a quanto ipotizzato in precedenza.

Per quanto riguarda le riforme, la valutazione di impatto macroeconomico è stata effettuata per i seguenti ambiti: tassazione e trasferimenti alle famiglie; sistema bancario e mercato dei capitali; istruzione e ricerca; politiche attive del mercato del lavoro; Pubblica Amministrazione (PA); giustizia; concorrenza ed appalti. Essi costituiscono solo parte delle riforme strutturali descritte in dettaglio nel capitolo successivo, ovvero quelle per cui è possibile individuare obiettivi quantitativi e per le quali le ipotesi necessarie per le simulazioni sono meno arbitrarie e più robuste¹³.

In particolare, con riferimento alle misure fiscali, l'introduzione dell'assegno unico universale e del primo modulo della riforma dell'IRPEF sono stati valutati con il modello ITEM. Le due riforme determinano un impatto positivo e crescente sul PIL, pari a 0,5 punti percentuali nel 2025 (Tavola II.3).

L'impatto macroeconomico delle misure in materia di crisi d'impresa e risanamento aziendale, introdotte nel 2021 insieme all'individuazione di strumenti per identificare le situazioni di insolvenza, è stato quantificato con il modello ITFIN, supponendo che l'incidenza percentuale dei crediti deteriorati sui prestiti nel sistema bancario italiano raggiungesse il valore dell'Area Euro. La riduzione dello stock di crediti deteriorati ha un effetto positivo sulla crescita economica: alla fine del quarto anno il PIL reale sarebbe superiore di circa 0,2 p.p. rispetto al valore dello scenario di base (Tavola II.3).

TAVOLA II.3: EFFETTI SUL PIL REALE DEL PRIMO MODULO DELLA RIFORMA FISCALE E DEGLI INTERVENTI SUL SISTEMA BANCARIO (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2022	2023	2024	2025
Assegno unico per i figli e primo modulo della riforma fiscale	0,2	0,4	0,5	0,5
Interventi sul sistema bancario e sul mercato dei capitali	0,0	0,1	0,1	0,2

Note: Elaborazione MEF-DT, modello ITEM.

Gli effetti macroeconomici degli altri interventi di riforma previsti nel PNRR sono stati valutati con il modello QUEST. Gli impatti sul PIL reale di breve, medio e lungo periodo sono esposti nella Tavola II.4, mentre per approfondimenti si rinvia all'Appendice 1

Per la riforma dell'istruzione sono stati considerati gli effetti in termini di riduzione dell'abbandono scolastico, miglioramento del capitale umano e della qualità dell'offerta scolastica e universitaria. Tali interventi hanno un impatto significativo nel lungo periodo, dove il livello del PIL risulta più alto di 3 p.p. rispetto allo scenario di base.

¹³ Per dettagli si veda l'Appendice 1.

La riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione prevede che larga parte dei fondi sia diretta al Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e all'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze. Si è ipotizzato che questi e altri interventi determineranno un aumento dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro. La riforma ha un impatto rilevante sul PIL già nel 2026, mentre nel lungo periodo il PIL aumenta di 2,5 p.p. rispetto allo scenario di base.

TAVOLA II.4: EFFETTI SUL PIL REALE DELLE RIFORME IN ISTRUZIONE E RICERCA, MERCATO DEL LAVORO, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, GIUSTIZIA, CONCORRENZA E APPALTI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

Riforme	2026	2030	Lungo periodo
Istruzione e ricerca	0,5	0,9	3,0
Politiche attive del mercato del lavoro	1,2	1,8	2,5
Pubblica Amministrazione	0,9	1,6	2,3
Giustizia	0,4	0,6	0,7
Concorrenza e Appalti	0,6	1,0	1,7

Note: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

Obiettivo principale delle azioni strutturali relative alla riforma della Pubblica Amministrazione previste nel PNRR è di rendere più snella ed efficiente la PA, con ricadute positive sul miglioramento della produttività e della qualità del capitale umano, accompagnati dalla riduzione dei costi per le imprese. Ciò determina un effetto positivo sul PIL reale di 2,3 p.p. nel lungo periodo.

Le misure previste dal PNRR nell'ambito della giustizia hanno tra i loro obiettivi la riduzione della durata dei processi civili e penali (rispettivamente del 40 e del 25 per cento), nonché il miglioramento dell'efficienza e della prevedibilità del sistema giudiziario. Gli effetti della riforma determinano un aumento del livello del PIL nel lungo periodo di 0,7 p.p. rispetto allo scenario di base.

Le riforme relative a concorrenza e appalti, infine, mirano ad accrescere il livello di concorrenza e competitività del sistema produttivo e a semplificare le norme in materia di contratti pubblici. Sulla base dei contenuti delle riforme attuate e di quelle che dovranno essere implementate negli anni successivi, si è ipotizzato che l'Italia possa raggiungere il livello dei *best performer* nei diversi ambiti considerati, con un impatto stimato sul PIL rispetto allo scenario di base rilevante, pari a 1,7 p.p. nel lungo periodo.

PAGINA BIANCA

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

La riforma del sistema giudiziario

La giustizia italiana si confronta da tempo con problemi strutturali che rallentano il buon funzionamento del sistema, determinando una carenza di fiducia da parte dei cittadini, degli operatori economici e degli investitori internazionali. Nell'ultimo anno, grazie all'impulso fornito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il processo di riforma della giustizia ha trovato uno slancio particolare nell'ambizione di contribuire in modo decisivo al rilancio del Paese. L'obiettivo è risolvere i due principali problemi del sistema giudiziario: l'eccessiva lunghezza dei procedimenti e l'elevato arretrato di casi.

Secondo i dati pubblicati nell'edizione 2021 dello *Justice Scoreboard*, l'Italia si colloca tra i Paesi europei con il *disposition time* più elevato soprattutto per quanto riguarda il terzo grado di giudizio, dove il tempo medio stimato per risolvere i contenziosi civili e commerciali raggiunge i 1302 giorni¹⁴. Inoltre, il numero di procedimenti pendenti nel III trimestre del 2021 si è attestato a 1,5 milioni di casi nel settore penale (seppur in diminuzione del 2,3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2020) e intorno a 3 milioni di casi nel civile, in calo del 5 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Tendendo conto della domanda di giustizia dei cittadini, ma anche delle indicazioni espresse dalla Commissione europea nello *Staff Working Document* (SWD) che accompagna la decisione del Consiglio sul PNRR e nelle *Country-Specific Recommendations* (CSRs) del 2019 e del 2020¹⁵, il Governo si è prefisso l'obiettivo di abbattere del 40 per cento la durata dei processi civili, del 25 per cento quella dei processi penali e del 90 per cento l'arretrato del settore civile entro giugno 2026. La riduzione dei tempi dei processi costituisce pertanto l'obiettivo fondamentale delle misure in materia di giustizia comprese nel PNRR, che ha destinato circa tre miliardi agli interventi nel settore. L'obiettivo è quello di arrivare a un modello di efficienza e competitività di cui possa beneficiare l'intero sistema economico, nel rispetto dei principi costituzionali del giusto processo e della ragionevole durata dello stesso. Le risorse saranno destinate innanzitutto al rafforzamento del capitale umano, in particolare attraverso l'ufficio del processo¹⁶,

¹⁴ L'indicatore *disposition time* (DT) è definito come: $DT = 365 * (\text{casi pendenti a fine anno} / \text{casi definiti durante l'anno})$. Esso fornisce pertanto una stima del tempo prevedibile di definizione di un procedimento in termini di giorni. La durata media dei procedimenti definiti nel corso di un determinato anno dipende, invece, dall'anzianità dei casi che vengono definiti in un determinato anno.

¹⁵ Le CSR 2019 e 2020 invitano l'Italia, rispettivamente, a ridurre la durata dei processi civili e penali in tutti i gradi di giudizio e a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

¹⁶ Istituito dal D.L. n. 90/2014 con la finalità di ridurre i tempi della giustizia, prevede che il giudice sia supportato nelle attività preparatorie del giudizio da personale qualificato. L'istituzione degli uffici del processo è stata resa obbligatoria dal CSM nel luglio 2018.

ma anche alla trasformazione digitale del sistema giudiziario e alla riqualificazione del patrimonio immobiliare.

La strategia del Governo in materia di giustizia è orientata, a livello organizzativo, a rafforzare la capacità amministrativa e tecnica del sistema giudiziario e alla semplificazione: nel 2021 è stato valorizzato l'ufficio del processo quale vero e proprio staff di supporto al magistrato ed alla giurisdizione. Il secondo obiettivo prevede di mettere in rete le esperienze virtuose del settore per fare in modo che contribuiscano al miglioramento del funzionamento dell'intero sistema. Il terzo aspetto riguarda la formazione, soprattutto dei magistrati con incarichi direttivi e semidirettivi, che dovrà essere focalizzata sugli aspetti organizzativi e gestionali.

Dal lato delle riforme normative, come previsto dal PNRR, nel 2021 il Governo ha approvato la legge delega di riforma del processo civile¹⁷, quella di riforma del processo penale¹⁸ e il decreto-legge di riforma dell'insolvenza¹⁹.

La legge delega sulla giustizia civile si basa, da un lato, sulla valorizzazione degli **strumenti di risoluzione alternativa delle controversie** per dare spazio a forme preventive e consensuali di soluzione delle controversie ed abbattere il carico di lavoro dei tribunali e dall'altro, sulla **razionalizzazione del processo** per concentrare le attività processuali nella prima udienza. Tra le disposizioni più rilevanti rientrano la riduzione dei casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, la disciplina dell'appello - per scoraggiare impugnazioni pretestuose e semplificare le procedure - il rafforzamento dell'utilizzo di modalità telematiche per il deposito di atti e documenti e per le notifiche e una revisione del diritto di famiglia e dei minori. È stato inoltre introdotto il ricorso pregiudiziale in Cassazione, che avrà un effetto deflattivo del contenzioso.

Il disegno di legge delega di riforma della giustizia penale mira innanzitutto a **sbloccare quelle fasi del processo** - dalle indagini preliminari al giudizio in Cassazione - **che possono determinare una stasi**, anche incentivando il ricorso ai riti alternativi. Si fissano i principi per la **revisione del sistema sanzionatorio** con finalità deflattive, viene confermata la riforma della **prescrizione**²⁰ e si introducono correttivi a garanzia dell'imputato attraverso il nuovo istituto della improcedibilità per superamento dei termini²¹. Inoltre, il Governo è chiamato a intervenire anche sul tema della **giustizia riparativa**. Anche la riforma del processo penale ha l'obiettivo di migliorare l'efficienza del giudizio riducendone la durata e rafforzando il ricorso alle tecnologie digitali. In relazione a questo ultimo aspetto, diverse disposizioni incentivano l'uso di questi strumenti, come quelle che invitano il Governo a dare attuazione al **principio di obbligatorietà dell'utilizzo di modalità digitali per il deposito di atti e documenti, per la conservazione degli atti processuali e per le comunicazioni e notificazioni**.

¹⁷ L. n. 206/2021.

¹⁸ L. n. 134/2021.

¹⁹ D.L. n. 118/2021 convertito dalla L. n. 14/2021.

²⁰ Si ribadisce che il corso della prescrizione si blocca con la sentenza di primo grado, sia essa di assoluzione o di condanna come disposto dalla L. n. 3/2019, e si stabilisce che il blocco della stessa è collegato alla sentenza di primo grado, ma non più al decreto penale di condanna.

²¹ In base a questo istituto, la mancata definizione del giudizio di appello entro due anni, e del giudizio di cassazione entro un anno, costituiscono cause di improcedibilità dell'azione penale e di conseguenza, di proscioglimento.

Gli interventi in materia di **insolvenza** rispondono all'esigenza di incentivare l'emersione tempestiva delle crisi per garantire la continuità di impresa e salvaguardare i livelli di occupazione. Le misure previste nel PNRR e già adottate nel 2021 riguardano le modifiche al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza che entrerà in vigore nei tempi previsti per il recepimento della Direttiva (UE) 2019/1023²², sul quale il Governo è intervenuto per rendere immediatamente operative alcune disposizioni come lo strumento della composizione negoziata²³.

Come già accennato, nel 2021 è entrata in vigore la legislazione che autorizza il Ministero della Giustizia ad assumere nuovo personale da impiegare nell'**Ufficio del processo**, uno strumento dalle grandi potenzialità in termini di abbattimento della durata dei processi e che è già in fase operativa avanzata²⁴. Inoltre, entro il mese di giugno è previsto il reclutamento di profili tecnico amministrativi per migliorare l'efficienza della macchina amministrativa degli uffici giudiziari e per dotare i tribunali delle competenze tecniche necessarie ad affrontare la trasformazione tecnologica e digitale. Il Governo intende inoltre mettere in campo numerosi strumenti per incentivare la **digitalizzazione del sistema giudiziario**: tra gli impegni per i prossimi anni rientrano il completamento del processo civile e penale telematico, oltre ad alcuni grandi interventi stabiliti nel PNRR e relativi alla digitalizzazione dei fascicoli giudiziari degli ultimi 10 anni²⁵ e allo sviluppo di un *data lake* che consenta di accedere a una grande mole di dati per la ricostruzione della giurisprudenza, oltre che per finalità statistiche.

Le riforme della giustizia civile e penale definite nelle leggi delega vedranno la luce nel 2022 con l'adozione di decreti attuativi ai quali il Governo sta già lavorando. Questi interventi prevedono un'attuazione progressiva e ulteriori strumenti attuativi verranno realizzati anche nel 2023. Anche la riforma della **giustizia tributaria** costituisce un impegno che il Governo considera prioritario tanto che, per rispettare le scadenze concordate con la Commissione (il 2022), si ipotizza di intervenire con disposizioni di immediata applicazione, anziché ricorrere alla legge delega. Anche in questo settore, infatti l'Italia sconta un elevato arretrato²⁶ - con un numero di controversie pendenti che alla fine del 2020 è aumentato del 2,8 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019 e i tempi medi del processo sono molto lunghi²⁷ e in ulteriore aumento, sia nelle Commissioni Tributarie Regionali (+ 16,3 per cento nel 2020 rispetto all'anno precedente) sia in quelle Provinciali (+ 3,8 per cento). Questi dati impongono un intervento organico volto a rendere il sistema più efficiente, soprattutto per quanto riguarda la

²² Il Codice è stato introdotto dal decreto legislativo n. 14 del 2019, in attuazione della Legge Delega n. 155 del 2017 ed è attualmente oggetto di alcune revisioni come quelle previste dalla Direttiva n. 1023/2019 sulle procedure di ristrutturazione preventiva, insolvenza ed esdebitazione. Le relative modifiche sono state approvate dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, a marzo.

²³ Attraverso questo strumento gli imprenditori che si trovano in una condizione di difficoltà possono richiedere la nomina di un esperto indipendente che agevoli le trattative con i creditori al fine di individuare una soluzione allo stato di crisi.

²⁴ A questo fine la Legge di Bilancio opera un coordinamento normativo delle disposizioni finanziarie relative ai provvedimenti legislativi di riforma del processo civile e del processo penale che hanno previsto le assunzioni di personale da destinare stabilmente all'ufficio per il processo.

²⁵ L'intervento riguarderà oltre 10 milioni di fascicoli entro il 2026.

²⁶ Le controversie pendenti al 31 dicembre del 2020 erano pari a 345.295.

²⁷ In base alla Relazione annuale sullo stato del contenzioso tributario 2020, il tempo medio del processo tributario nel 2020 è stato pari a 1.055 giorni presso le Commissioni Tributarie Regionali e 631 giorni presso le Commissioni Tributarie Provinciali.

riduzione dei ricorsi alla Corte di Cassazione. In un'ottica di più lungo periodo rientrano invece le opere di edilizia per l'**efficientamento degli uffici giudiziari**²⁸ con la previsione di numerosi interventi da realizzare entro il 2026. A tal riguardo sono state sottoscritte le prime cinque Convenzioni tra Ministero della Giustizia e l'Agenzia del Demanio, quest'ultima con il ruolo di amministrazione attuatrice, con l'obiettivo di realizzare le c.d. 'Cittadelle della Giustizia'²⁹.

Tra le riforme che il Governo sta realizzando nel campo della giustizia al di fuori del raggio di azione del PNRR, rientra il disegno di legge di **riforma dell'ordinamento giudiziario**³⁰, già incardinato nell'ambito dei lavori parlamentari, che contribuirà a migliorare l'efficienza della giustizia e la gestione delle risorse umane, oltre che a rafforzare l'autonomia della magistratura anche attraverso la riforma del Consiglio Superiore della Magistratura. La Legge di Bilancio ha inoltre previsto nuove risorse per attuare gli interventi volti alla modifica della disciplina economica della **magistratura onoraria**³¹, sulla spinta delle sollecitazioni provenienti dalla Commissione europea, e destinate a coprire anche i costi per lo svolgimento di procedure concorsuali tese alla conferma dei magistrati onorari attualmente in servizio.

Una pubblica amministrazione più moderna, competente ed efficiente

Rafforzare la capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione (PA), snellire le procedure, digitalizzare le competenze e i processi sono esigenze ineludibili per il rilancio del nostro Paese. La Commissione europea, così come le altre principali istituzioni internazionali³² imputano alla debole capacità amministrativa della PA, soprattutto a livello locale, la scarsa dinamicità degli investimenti pubblici in Italia e ne sottolineano l'effetto negativo sul *business environment*.

Diversi anni di blocco delle assunzioni hanno restituito una PA con un'età media molto elevata, carente sul piano delle competenze specifiche e penalizzata da una bassa mobilità e da procedure di assunzione lente e rigide. Al tema delle competenze si collega la necessità di sviluppare, implementare e mantenere le tecnologie digitali. La pandemia ha imposto una accelerazione del processo di digitalizzazione dei servizi pubblici, anche grazie all'ampio ricorso allo *smart working*, ma molti progressi sono ancora necessari: secondo l'indicatore DESI 2021 elaborato dalla Commissione europea, l'Italia si colloca al diciottesimo posto nella Ue per quanto riguarda i servizi pubblici digitali. La percentuale di utenti che ricorre a servizi di *e-government*, pur essendo passata dal 30 per cento nel 2019 al 36 per cento nel 2020, rimane ben al di sotto del 64 per cento registrato in media per la

²⁸ Sono previsti anche interventi di architettura penitenziaria finanziati con le risorse del fondo complementare.

²⁹ In particolare, gli interventi si riferiscono ad operazioni ubicate nelle città di Napoli, Benevento, Perugia, Trani e Bergamo per un finanziamento complessivo di circa 30 milioni. Inoltre, sono già in corso altre due significative operazioni finanziate con fondi dello stesso Ministero della Giustizia e Agenzia del Demanio in qualità di soggetto attuatore: il 'Parco della Giustizia di Bari'; il 'Parco della Giustizia di Bologna'.

³⁰ A.C. 2681.

³¹ Di cui al D.Lgs. n. 116/2017.

³² L'Ocse, nell'*Economic Survey* del 2021 sull'Italia ha dedicato un capitolo specifico al tema della PA.