

**Memoria del Ministro Franco sulla
Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza
[Commissioni congiunte 5a, 6a e 14a Senato della Repubblica
V, VI e XIV Camera dei deputati]**

Ministro dell'Economia e delle Finanze
On. Daniele Franco

Commissioni congiunte
5a, 6a e 14a Senato della Repubblica
V, VI e XIV Camera dei deputati

Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco

Nell'ambito dell'esame del Doc. XXVII, n. 18

(Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza)

Aula legislativa, Palazzo Madama

Roma, 8 marzo 2021

1. *Introduzione*

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

innanzitutto vi ringrazio per l'opportunità di illustrare il lavoro compiuto nelle ultime settimane dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito alla predisposizione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) e i prossimi passi che ci attendono.

Prima di concentrarmi sull'operato del Ministero, vorrei partire da alcune considerazioni generali.

*Il progetto
Next
Generation
EU*

Il progetto *Next Generation EU* (NGEU), disegnato dalla Commissione europea per dare una risposta comune agli immensi danni economici e sociali causati dalla pandemia da Covid-19, costituisce un passaggio storico nel processo di integrazione europea. È il frutto di un tempestivo e determinato sforzo di coordinamento sovranazionale, assai più intenso di quanto era stato fatto nelle altre crisi recenti.

Il progetto disegna un fondamentale passo in avanti nella costruzione di un bilancio europeo comune. Inoltre, seppur nato in circostanze emergenziali, è un'iniziativa caratterizzata da un orizzonte di medio-lungo periodo, volta a gettare le basi di un'Europa più moderna, solidale e sostenibile.

Il *Next Generation EU* ha non solo l'obiettivo di riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia, ma anche di creare un'Europa più verde, digitale e capace di rispondere alle sfide presenti e future¹. Circa il 90 per

¹ Il 27 maggio 2020, in risposta alla crisi causata dal coronavirus, la Commissione europea ha proposto lo [strumento temporaneo per la ripresa Next Generation EU](#), dotato di 750 miliardi di euro, oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027. Il 21 luglio 2020 i [capi di Stato o di governo dell'UE hanno raggiunto un accordo politico sul pacchetto](#). Il 10 novembre 2020 [il Parlamento europeo e il Consiglio hanno a loro volta raggiunto un accordo sul pacchetto](#). A seguire, il 10 dicembre 2020 gli Stati membri dell'UE in sede di Consiglio europeo hanno convenuto di [completare l'adozione del regolamento sul quadro finanziario pluriennale e della decisione sulle risorse proprie](#) a livello di Consiglio. Il 17 dicembre 2020 [il Consiglio ha deciso di adottare il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE](#) per il periodo 2021-2027. Si è trattato dell'ultima tappa del processo di adozione in seguito alla votazione del

cento dei 750 miliardi di euro dei suoi fondi sono distribuiti attraverso il “Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza” (*Recovery and Resilience Facility*, RRF)². Una volta che, conformemente ai propri ordinamenti nazionali, tutti gli Stati membri avranno ratificato la decisione sulle risorse proprie del bilancio dell’Unione nel periodo 2021-27, la Commissione potrà emettere debito sul mercato per finanziare l’*NGEU* e il programma sarà effettivamente operativo³.

Il Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, nonché le linee guida della Commissione prevedono che, per accedere alle risorse, ciascun paese predisponga un Piano nazionale di ripresa e resilienza (il PNRR), che descriva i programmi nazionali di investimento e di riforma che intende attuare. Tali programmi devono essere coerenti con i criteri strategici dell’UE. In particolare, i piani devono definire un pacchetto coerente di progetti, riforme e investimenti in sei settori d’intervento: transizione verde; trasformazione digitale; occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, comprese istruzione e competenze.

Parlamento europeo del 16 dicembre, che ha approvato il regolamento sul quadro finanziario pluriennale con un’ampia maggioranza. Il 18 dicembre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un [accordo sul dispositivo per la ripresa e la resilienza](#), lo strumento chiave su cui poggia *Next Generation EU*. Il testo del regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’UE lo scorso 18 febbraio.

² *Next Generation EU* stanziava anche 47,5 miliardi di euro per REACT-EU, un’iniziativa di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa, e ulteriori risorse per altri programmi o fondi europei quali Orizzonte 2020, InvestEU, il Fondo per lo sviluppo rurale e il Fondo per una transizione giusta.

³ Il Parlamento italiano con la conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (cd. Mille-proroghe) ha già dato piena e diretta esecuzione alla decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea (decisione n. 2020/2053 del 14 dicembre 2020).

Almeno il 37 per cento della dotazione di ciascun piano dovrà sostenere la transizione verde e almeno il 20 per cento la trasformazione digitale⁴. Infine, i piani degli Stati Membri devono affrontare le sfide di politica economica indicate nelle raccomandazioni specifiche della UE per ciascun paese degli ultimi anni⁵.

Secondo quanto precisato anche nel Regolamento definitivo della RRF, approvato dal Parlamento europeo il 10 febbraio scorso, ciascun paese dovrà presentare il proprio Piano nazionale entro il 30 aprile 2021. La *roadmap* condivisa a livello europeo prevede poi che, dopo la scadenza del 30 aprile, la Commissione europea effettui le opportune valutazioni sui piani. Il necessario riscontro della Commissione dovrebbe arrivare entro le successive otto settimane; acquisita l'approvazione della Commissione, il Consiglio avrà quattro settimane per fornire la sua decisione finale. Ciò significa, pertanto, che i Paesi che consegneranno il piano a fine aprile potranno presumibilmente disporre delle risorse europee alla fine dell'estate. Successivamente alla sua approvazione, i Paesi potranno ottenere prefinanziamenti per un importo pari a circa il 13 per cento del valore complessivo del Piano.

Per il nostro Paese il progetto *Next Generation EU* è una occasione molto importante. Rende possibile affrontare alcuni problemi strutturali che affliggono la nostra economia da tempo in modo coordinato e con rilevanti mezzi.

⁴ Il contenuto “verde” e “digitale” delle misure proposte è determinato applicando la metodologia per il monitoraggio climatico e ambientale già in uso nel contesto dei fondi della politica di coesione.

⁵ In particolare si richiede di far riferimento alle raccomandazioni specifiche per l'Italia [per il 2019](#) e [per il 2020](#).

*L'Italia:
problemi di
crescita e ...*

L'Italia ha un cronico problema di crescita: da più di due decenni l'economia italiana cresce sistematicamente meno di quelle degli altri paesi sviluppati, frenata dalla stagnazione della produttività.

Dal 1995 il prodotto per ora lavorata è cresciuto in Italia di appena il 7 per cento contro il 26 per cento dell'area dell'euro nel suo complesso. Il PIL pro capite italiano, che a parità di potere di acquisto nel 1995 era di 9 punti superiore a quello medio dell'area dell'euro, nel 2019 era inferiore di 10 punti.

Inoltre, la pandemia ha colpito un'economia ancora fortemente indebolita dalle due recessioni che si sono susseguite nell'arco di pochi anni: nel 2019 il PIL italiano era ancora di quasi 4 punti percentuali inferiore al livello del 2007.

*... ampi divari
territoriali,
generazionali
e di genere.*

Oltre al nodo strutturale della crescita a livello aggregato, il nostro Paese soffre di forti eterogeneità lungo diverse dimensioni: territoriali, generazionali e di genere.

Nelle regioni del Sud vive un terzo della popolazione ma vi si produce solo un quarto del PIL. Il tasso di occupazione è di oltre 20 punti inferiore a quello delle regioni del Centro-Nord. Il PIL per abitante è pari a circa il 55 per cento di quello medio relativo alle regioni del Centro-Nord; da circa 40 anni il processo di convergenza si è arrestato. Il divario si è ampliato nel corso degli ultimi anni: l'effetto negativo delle recessioni a cavallo del primo decennio del secolo è stato più accentuato al Sud, anche per effetto di un massiccio crollo degli investimenti.

La seconda dimensione delle disparità del Paese riguarda i giovani. In Italia il tasso di disoccupazione di chi ha meno di trent'anni è quasi tre volte maggiore rispetto a quello dei lavoratori più anziani. La quota dei giovani che non studiano e non lavorano è la più elevata dell'Unione.

Le generazioni più giovani sono state particolarmente penalizzate dalla pandemia. Il loro accesso al mondo del lavoro è ulteriormente ostacolato; lo studio e l'accumulazione di capitale umano sono stati più difficoltosi. Come ha sottolineato il presidente Draghi nelle sue dichiarazioni programmatiche, dobbiamo chiederci se stiamo facendo "il necessario per promuovere al meglio il capitale umano, la formazione, la scuola, l'università e la cultura" per il benessere delle generazioni future.

La terza dimensione di grave disparità nell'economia e, più in generale, nella società italiana è quella di genere. Il tasso di occupazione femminile in Italia nella fascia 20-64 è di poco superiore al 50 per cento: quasi 20 punti meno di quello degli uomini e oltre 10 punti meno della media dell'Unione europea. I differenziali salariali sono considerevoli.

Seppur mitigato dalle massicce misure di supporto, l'impatto della pandemia sul mercato del lavoro ha colpito più fortemente giovani e donne, acuendo i divari generazionali e di genere.

Un'opportunità importante

Non è questa la sede per una disamina delle cause storiche di questi ritardi e di queste disparità: vi sono molteplici analisi che ne illustrano le radici. Preme, piuttosto, sottolineare che abbiamo adesso l'opportunità di avviare una risposta concreta a questi problemi.

I progetti finanziati con il PNRR – che si aggiungono agli altri strumenti di politica economica a nostra disposizione – possono contribuire ad accrescere il potenziale di sviluppo del Paese e a garantire che questa crescita sia inclusiva, ovvero che benefici tutti, inclusi coloro che sono penalizzati da fattori geografici, generazionali o di genere. Ciò va fatto muovendo lungo le direttrici strategiche della digitalizzazione, della transizione ecologica e dell'inclusione sociale, così come condiviso con gli altri paesi membri dell'Unione.

Il successo nell'attuazione del PNRR italiano e di quelli degli altri paesi farà compiere alle politiche dell'Unione un salto di qualità. Contribuirà infatti al radicarsi di una nuova modalità strutturale di intervento dell'Unione europea da affiancare alle misure tradizionali con cui il bilancio europeo concorre a realizzare gli obiettivi comuni degli Stati Membri.

Si richiede un grande sforzo organizzativo

La predisposizione del Piano e la sua realizzazione sono tuttavia un'opera complessa. Condizione fondamentale per il successo del Piano è predisporre un documento dai contenuti ambiziosi, ma credibili e dettagliati, che definisca anche le specifiche modalità operative. Per l'Italia ciò implica un cambio di passo nel modo di impiegare le risorse che anche in passato l'Unione europea ha messo a disposizione attraverso i Fondi Strutturali.

Con riferimento all'ultimo ciclo di programmazione, ad esempio, i fondi UE hanno consentito di attivare nel nostro Paese interventi per oltre 73 miliardi di euro. Tale ciclo si concluderà alla fine del 2023; a quasi due anni dalla fine sono state impegnate risorse per soli circa 50 miliardi e, di questi, ne sono stati spesi poco più di 34. Si tratta di un tasso di utilizzo molto contenuto, che riflette una scarsa capacità del nostro Paese di assorbire efficacemente i fondi europei nei tempi previsti.

Il ripetersi di tale situazione può essere evitato soltanto attraverso un deciso rafforzamento delle strutture tecniche e operative deputate all'attuazione degli interventi.

Il punto di partenza di quest'ultima fase di completamento del PNRR è rappresentato dal testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio, successivamente all'atto di indirizzo del Parlamento dell'ottobre 2020 e alle prime interlocuzioni con la *task-force* della Commissione europea.

Le principali tappe della definizione del Piano

Ripercorro brevemente le tappe istituzionali che hanno portato alla stesura di questa versione del Piano.

Le prime proposte per un Piano di Rilancio del Paese sono state elaborate dal Comitato di esperti guidati da Vittorio Colao nella primavera dello scorso anno; a questo ha fatto seguito una fitta serie di incontri da parte del Governo sulle prospettive della ripartenza del Paese con i rappresentanti delle Istituzioni e delle Parti sociali.

In agosto sono stati avviati i lavori per la stesura del PNRR, coordinati dal Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), che ha a sua volta incaricato il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) delle attività operative. L'attività del mese di agosto ha portato a raccogliere progetti coerenti con gli obiettivi del Piano e a definire una proposta di linee guida per il PNRR poi presentata al Parlamento in settembre.

Con l'approvazione delle due risoluzioni del 13 ottobre, le Camere hanno commentato e integrato tali linee guida e invitato il Governo a dare rapida attuazione del loro contenuto per la definizione del PNRR secondo le indicazioni contenute nelle Relazioni deliberate dalle commissioni competenti⁶.

Una prima bozza di Piano, redatta come già rilevato anche alla luce del dialogo informale con la Commissione europea intrapreso da ottobre, è stata presentata al Consiglio dei Ministri il 7 dicembre del 2020 per un'illustrazione preliminare. Il testo è stato rivisto nelle settimane successive. Lo schema di Piano approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021 costituisce la base di discussione per il confronto con le Istituzioni coinvolte, in primis il Parlamento, ai fini dell'adozione definitiva del Piano.

Il Parlamento in questi mesi ha svolto un prezioso lavoro di interlocuzione con Istituzioni e Parti sociali, i cui esiti, attraverso le risoluzioni che le due Camere voteranno nelle prossime settimane, potranno essere tenuti in debita

⁶ Al riguardo, vanno ricordati: il rispetto della tempistica prevista dal dispositivo per la ripresa e la resilienza; la concentrazione delle risorse su progetti strategici; la necessità di colmare i divari strutturali del Paese orientando le risorse alla realizzazione di un programma di riforme e investimenti; la centralità degli investimenti nel capitale umano; l'importanza di impiegare efficientemente le risorse e massimizzarne l'impatto sulla al fine di contribuire a rilanciare le prospettive di crescita dell'economia e, in questo modo, a ridurre il peso del debito sul prodotto e il rischio di tensione sui titoli di Stato; la definizione di strumenti in grado di attivare le risorse in modo rapido ed efficace; la promozione degli investimenti privati; la riduzione dei divari territoriali; il completamento delle reti di comunicazione e lo sviluppo dei sistemi infrastrutturali a rete; il sostegno all'occupazione femminile dando priorità alle politiche di genere; il rafforzamento, la professionalizzazione e la specializzazione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni; l'importanza della trasparenza e del controllo delle decisioni di spesa; la necessità di radicare nelle istituzioni una cultura della valutazione delle politiche pubbliche.

considerazione nella fase finale di redazione del Piano, guidandone le scelte fondamentali. La piena e trasversale condivisione strategica del Piano è infatti necessaria per assicurare stabilità e *ownership* in questa e nella prossima legislatura.

Prima di affrontare temi specifici, vorrei rammentare la natura del Piano.

Il PNRR è un progetto del Paese, che richiede uno sforzo corale delle diverse istituzioni coinvolte e un dialogo aperto e costruttivo, con un orizzonte che va oltre il breve periodo e che produrrà auspicabilmente effetti duraturi per la crescita del Paese.

Nel seguito della presentazione mi soffermerò su tre punti. In primo luogo, ricorderò l'articolazione del Piano. In secondo luogo, metterò in luce quanto si sta facendo e quanto occorre ancora fare in vista della scadenza del 30 aprile, sia dal punto di vista organizzativo sia dal punto di vista tecnico. Infine, farò cenno all'azione riformatrice complementare alla buona riuscita dei singoli progetti che compongono il piano.

2. L'articolazione del Piano

Secondo quanto indicato nella bozza di Piano trasmessa al Parlamento, la stima delle sovvenzioni del Dispositivo disponibili per l'Italia, per gli anni 2021-2026, ammontano a 196,5 miliardi a prezzi correnti 2019, di cui 68,9 miliardi sotto forma di trasferimenti e 127,6 come prestiti.

A seguito della precisazione, contenuta nel regolamento europeo emanato nel febbraio scorso, nella quale si chiarisce che il riferimento per la determinazione della componente dei prestiti è il reddito nazionale lordo del

***Le risorse
disponibili***

2019, la stima dell'entità delle risorse è stata rivista; è dell'ordine di 191,5 miliardi⁷.

Occorre precisare che queste cifre sono soggette a un ulteriore margine di variabilità. In primo luogo, l'ammontare di prestiti disponibili potrebbe variare in funzione dell'effettivo ricorso a questa forma di finanziamento da parte degli altri Stati membri. In secondo luogo, mentre il 70 per cento dei trasferimenti è allocato tra paesi sulla base di dati già noti, la distribuzione del restante 30 per cento sarà definita nel giugno 2022, sulla base dell'andamento del PIL dei paesi dell'Unione nel biennio 2020-21.

Come ha illustrato il Presidente Draghi in Aula, è già stata svolta una grande mole di lavoro sul Piano di ripresa e resilienza. L'orientamento del Governo è di confermare le sei missioni enunciate nella bozza: innovazione, digitalizzazione, competitività e cultura; transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Su di esse mi soffermerò più avanti.

È necessario rafforzare alcune parti del Piano esistente. Va predisposto un capitolo che contenga una puntuale descrizione della *governance* del Piano. Occorrerà tarare il valore finanziario delle misure del Piano alla luce di quanto sarà effettivamente disponibile per l'Italia. Infine, alcuni progetti, ancora non pienamente delineati, vanno completati con precisione e concretezza.

***I progetti
nella
legislazione
vigente***

Il Piano contiene importanti progetti già introdotti nella legislazione vigente. Ne cito alcuni: la misura “transizione 4.0”, le connessioni veloci, gli investimenti nel trasporto pubblico locale, il programma di risanamento degli

⁷ Le altre risorse messe a disposizione dal *Next Generation EU* per il nostro Paese, attraverso programmi comunitari quali il *React-EU* e il Fondo per una transizione giusta, ammontano a circa 14 miliardi (rispettivamente 13,5 miliardi e 0,5 miliardi). Sommando queste risorse a quelle previste dal Dispositivo si ottiene l'importo dei finanziamenti complessivi *Next Generation EU* per l'Italia pari a circa 206 miliardi.

edifici scolastici, gli interventi di efficientamento energetico e di messa in sicurezza sismica degli edifici, gli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e di gestione delle risorse idriche, l'alta velocità, il Piano asili nido, le scuole 4.0, i programmi per la ricerca e le relative infrastrutture, la rigenerazione urbana e l'*housing* sociale, gli ospedali e l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero. Queste iniziative costituiscono una solida base di partenza. La fase attuativa di questi progetti andrà rendicontata secondo i canoni del PNRR.

Complessivamente, nella bozza del Piano, i progetti in essere ammontano a circa 65 miliardi di euro.

È utile chiarire che l'espressione "in essere", riferita alle risorse dedicate ad alcuni progetti, indica che le risorse del PNRR copriranno interventi già finanziati con risorse nazionali e inclusi nei tendenziali di finanza pubblica; il beneficio in questo caso consiste in un minor onere di finanziamento nazionale. Laddove ci si riferisce a "progetti nuovi" si intendono gli interventi non ancora definiti che, in larga parte, non trovano una copertura specifica in un corrispondente stanziamento di bilancio nazionale.

Al riguardo segnalo che all'interno delle risorse del Piano che finanziano spese già previste nel tendenziale è stata inserita anche una quota relativa a risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), per circa 20 miliardi, per progetti non ancora definiti; a questa si aggiunge un ulteriore miliardo riferito a disponibilità finanziarie del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui alla legge n. 183/1987.

Le risorse del FSC sono quindi da considerare risorse di tendenziale, in quanto già disponibili a legislazione vigente; sono dedicate però a progetti nuovi, complementari e coerenti con gli obiettivi propri della politica di coesione nazionale di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Sud che, grazie alla sinergia con le altre risorse e al quadro unitario di procedure e meccanismi attuativi propri del PNRR, potranno godere di una significativa accelerazione in termini di capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti.

**Linee
strategiche**

Se coperti con la componente di trasferimenti i progetti del Piano non avranno un impatto sul deficit e sul debito pubblico.

Il Governo si sta impegnando nel rafforzamento del Piano per quanto riguarda gli obiettivi strategici e le riforme che li accompagnano. Come indicato dal Presidente Draghi, gli elementi strategici su cui puntare saranno la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'abbattimento dell'inquinamento dell'aria e delle acque, la rete ferroviaria veloce, le reti di distribuzione dell'energia per i veicoli a propulsione elettrica, la produzione e distribuzione di idrogeno, la digitalizzazione, la banda larga e le reti di comunicazione 5G.

Lo sforzo di rilancio del Paese delineato dal Piano raggruppa i progetti intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Non si tratta di indicazioni astratte, ma di vincoli concreti che si traducono nell'individuazione di precisi criteri di ammissibilità dei progetti di investimento e di riforma.

La digitalizzazione

La digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano, dalla giustizia alla pubblica amministrazione, al sistema sanitario.

Come già detto, alla transizione digitale va destinato almeno il 20 per cento delle risorse. L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit, promuovendo gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, ci consentirà di potenziare la competitività, italiana ed europea, favorendo l'emergere di strategie di diversificazione della produzione e la capacità di adattamento ai cambiamenti dei mercati.

La questione ambientale

La transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030⁸, sarà alla base del nuovo modello di sviluppo. Intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l'impatto sull'ambiente delle attività produttive è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale di ampie aree, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future. La transizione ecologica può peraltro costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile.

L'Unione europea ha stabilito che al contrasto del cambiamento climatico debba essere destinato almeno il 37 per cento delle risorse del Dispositivo. Inoltre, l'Unione impone che il Piano rispetti il cosiddetto principio del “*Do no significant harm*”: nessun progetto può determinare ricadute particolarmente dannose per l'ambiente.

Il perseguimento di questi obiettivi va declinato nelle singole iniziative: per ogni progetto occorre precisare il contributo alla transizione verde e digitale secondo una rigida griglia definita a livello comunitario.

L'inclusione sociale

Il terzo asse strategico è l'inclusione sociale.

Perseguire l'inclusione sociale significa colmare i divari, di natura sociale ed economica, fra le aree geografiche e fra le persone: si tratta di disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali. La loro riduzione risponde al perseguimento di obiettivi di equità e coesione territoriale, ma è

⁸ Nell'ambito del Green Deal europeo, nel settembre 2020 la Commissione ha proposto di elevare l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra per il 2030, compresi emissioni e assorbimenti, ad almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990. Gli obiettivi chiave per il 2030 sono: una riduzione almeno del 40 per cento delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990), una quota almeno del 32 per cento di energia rinnovabile e un miglioramento almeno del 32,5 per cento dell'efficienza energetica.

fondamentale anche per consentire alla nostra economia di tornare a crescere.

Come ci ha ricordato la Commissione europea nelle raccomandazioni all'Italia del maggio scorso, le disparità all'interno del Paese sono ampie e frammentano il potenziale di competitività della nostra economia; rischiano inoltre di accentuarsi per effetto della pandemia. La Commissione ha posto l'attenzione sul rafforzamento dei servizi essenziali e della protezione sociale e sull'integrazione nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani inattivi.

Le sei missioni

Sullo sfondo di questi tre assi strategici, il Piano si articola in sei missioni, che rappresentano aree tematiche strutturali di intervento:

La prima riguarda “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”; è dedicata all'innovazione in chiave digitale, anche nell'ottica di potenziare l'attrattività del nostro Paese per gli investimenti privati.

I principali interventi di questa missione includono: la digitalizzazione e la modernizzazione della pubblica amministrazione e del settore produttivo, la riforma della giustizia, la realizzazione della banda larga e l'investimento sul patrimonio turistico e culturale.

La seconda, denominata “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, si occupa dei grandi temi della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento.

Essa comprende tre delle sette “Iniziative faro” del NGEU identificate dalla Commissione Europea nella Strategia Annuale di Crescita Sostenibile 2021 e riaffermate nelle Linee Guida per i Piani di Ripresa e Resilienza: Power up (energie rinnovabili e produzione e trasporto di idrogeno verde), Renovate (efficienza energetica degli edifici), Recharge and Refuel (sviluppo della mobilità sostenibile tramite reti di distribuzione di elettricità e idrogeno).

La terza, “Infrastrutture e mobilità sostenibile”, punta ad attivare investimenti e riforme da completare entro il 2026, per avviare la costruzione di un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale, compatibile con le specificità geografiche del territorio italiano.

Attraverso risorse aggiuntive per progetti già esistenti e la definizione di nuovi progetti, gli interventi inseriti nel Piano puntano a realizzare e finalizzare le grandi opere infrastrutturali, ad esempio nel settore ferroviario con il completamento dell’Alta velocità.

La quarta missione riguarda “Istruzione e ricerca” e raccoglie progetti destinati a investimenti e riforme per l’ampliamento delle competenze scolastiche e universitarie, per il potenziamento della ricerca di base e delle grandi infrastrutture di ricerca, per l’internazionalizzazione della formazione superiore.

I destinatari sono giovani, lavoratori e ampie fasce di popolazione attiva, a cui vengono dedicati progetti che mirano a garantire loro, da Nord a Sud, l’accesso all’istruzione, il potenziamento delle competenze soprattutto in campo scientifico e tecnologico, la costruzione di efficaci percorsi di formazione professionale.

La quinta missione, “Inclusione e coesione”, è destinata alle politiche attive del lavoro e della formazione, all’inclusione sociale e alla coesione territoriale. Sono particolarmente rilevanti gli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne.

Oltre alle politiche di sostegno alla transizione da un impiego a un altro, questa missione include, infatti, progetti rivolti alla formazione dei giovani (come il servizio civile e l’apprendistato duale) e al sostegno all’imprenditoria femminile. Inoltre, la missione è dedicata a costruire percorsi di inclusione della popolazione più vulnerabile, ad esempio con il rafforzamento di servizi sociali integrati e con i piani di rigenerazione urbana.

La sesta missione, dedicata al tema centrale della “Salute”, punta a realizzare investimenti e riforme che rafforzino il sistema sanitario nazionale sia dal punto di vista tecnologico sia attraverso una efficace rete di assistenza territoriale.

La missione include interventi di varia natura: dal potenziamento delle infrastrutture socio-sanitarie territoriali, all’ammodernamento di quelle ospedaliere, a progetti di rafforzamento della ricerca scientifica biomedica e sanitaria, o ancora, progetti di digitalizzazione del settore sanitario.

Ciascuna missione si articola in componenti (in totale 16, nella bozza presentata al Parlamento lo scorso gennaio), funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Piano. Le componenti sono a loro volta articolate in linee di intervento che raggruppano progetti omogenei e coerenti. Per ogni missione, inoltre, sono indicate le riforme necessarie a una pronta ed efficace realizzazione delle misure previste nelle sue componenti.

3. *Le attività in corso*

Due priorità Il PNRR è una straordinaria opportunità per una ripresa sostenibile e inclusiva del nostro Paese. Per coglierla abbiamo due compiti essenziali davanti a noi.

Primo, la redazione del Piano va portata a termine in tempi molto rapidi: in meno di due mesi dobbiamo consegnare alla Commissione europea un Piano coerente e ben disegnato che permetta di sfruttare al meglio le risorse europee con riforme e progetti di investimento che – con il concorso degli altri strumenti di politica economica - modernizzino e rafforzino il nostro Paese e il suo tessuto socioeconomico.

Il secondo compito è assicurarsi che i progetti di riforma e investimento siano effettivamente completati nei tempi e con gli impatti previsti dal Piano; per questa finalità è essenziale predisporre un sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento dei progetti contenuti nel Piano nella sua fase di attuazione.

In queste settimane occorre attivare un processo coordinato e ben governato per rispettare le scadenze, che sono molto ravvicinate, e per definire un insieme di progetti organico, concreto e coerente con i vincoli e con gli obiettivi concordati in sede europea.

A tal fine siamo impegnati su due fronti: uno di metodo, relativo all'organizzazione del lavoro, e uno di merito, relativo alla qualità dei progetti.

L'organizzazione del lavoro

Dal punto di vista organizzativo, per garantire il consolidamento e la finalizzazione del lavoro entro la scadenza stabilita, il Governo ha incardinato la *governance* del PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che si coordina con le Amministrazioni di settore cui competono le scelte sui singoli progetti e il compito di indirizzo sulle proposte di riforme. È altresì prevista un'interlocuzione con ulteriori attori, in particolare con le autonomie territoriali. Questa complessità e articolazione di soggetti, competenze e vincoli richiede, pertanto, un'efficace organizzazione del lavoro e una chiara definizione dei ruoli. Questi sono stati definiti nelle scorse due settimane.

La responsabilità primaria sui progetti (investimenti e riforme) rimane dei singoli Ministeri, che lavorano congiuntamente laddove la trasversalità degli obiettivi e degli interventi previsti lo richieda.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze svolge il ruolo di coordinamento e dà pieno supporto a tutti i Ministeri nella stesura dei progetti, per assicurare

che la definizione delle misure del Piano avvenga nel rispetto dei requisiti e delle linee guida europee e ci sia una garanzia di effettiva realizzabilità entro la scadenza tassativa del 2026.

Insieme al Mef sono coinvolti, secondo una logica di competenza orizzontale, altri tre Ministeri, chiamati a supportare la definizione delle misure proposte secondo i tre assi strategici di digitalizzazione, transizione ecologica e divari territoriali. Si tratta del Ministero per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale per i progetti che riguardano la digitalizzazione; del Ministero della Transizione ecologica per quelli relativi alla politica energetica e per quelli con un impatto sull'ambiente e il clima; infine del Ministero per il Sud e la coesione territoriale, per assicurare la coerenza complessiva del Piano con l'obiettivo di riduzione dei divari territoriali.

A questo proposito, vorrei aggiungere una riflessione sul rapporto col territorio. Solo con il coinvolgimento dei territori è possibile selezionare progetti in grado di soddisfare i bisogni di cittadini e imprese e sfruttare le complementarità tra i diversi soggetti responsabili. Ciò è particolarmente vero per i progetti nel campo dell'istruzione, della sanità, del ciclo dei rifiuti, della ricerca e del trasferimento tecnologico.

Finalizzare in tempi brevi un piano di questa portata che, come previsto dalle linee guida della Commissione, deve “riflettere uno sforzo sostanziale di riforma e investimento” è chiaramente una sfida molto complessa di per sé. In quanto segue mi soffermerò sui nodi principali.

La definizione di ogni singolo progetto richiede una riflessione attenta e coordinata del modello di sviluppo che si ha in mente per il tipo di servizio o attività economica sulla quale si incide. A titolo di esempio: iniziative relative alla scuola o ai trasporti devono essere coerenti e integrate

nell'ambito di una visione organica del modello, rispettivamente, di istruzione e di mobilità che vogliamo costruire per i prossimi anni.

Dobbiamo essere consapevoli dei problemi che hanno afflitto il nostro Paese nel passato in fase di progettazione e realizzazione di investimenti e riforme, aggravati talvolta da un approccio a tratti formalistico e non orientato ai risultati, e da una scarsa abitudine a effettuare in modo sistematico valutazioni *ex ante*, monitoraggio *in itinere* e valutazioni *ex post* delle politiche. In conseguenza di ciò, c'è un gap di competenze e capacità da colmare in breve tempo.

***Il Piano
richiede il
rafforzamento
delle strutture
tecniche
pubbliche***

La sfida deve essere affrontata rafforzando le strutture tecniche preposte alla predisposizione e attuazione dei progetti, nei Ministeri e negli altri Enti. Tali figure professionali potranno rivelarsi essenziali anche in futuro, dopo l'attuazione del Piano.

Come già menzionato, alcuni progetti sono chiaramente orizzontali tra le competenze di diversi dicasteri; questo richiede un'interlocuzione serrata, un attento coordinamento, una visione condivisa da parte delle diverse strutture competenti. L'obiettivo del conseguimento di un risultato comune costituisce anche lo stimolo per le forze di Governo a lavorare in squadra.

***Realizzabilità,
accountability e
monitorabilità***

I progetti devono infine essere contraddistinti da tre caratteristiche: realizzabilità, *accountability* e monitorabilità.

Il criterio della realizzabilità comporta che nella loro selezione sia prestata grande attenzione alla fattibilità nell'arco dei sei anni del programma. Inoltre, di ogni intervento, il Piano deve delineare la struttura di governo, individuando gli organi responsabili della loro realizzazione e le modalità di coordinamento delle diverse autorità coinvolte.

I paesi dovranno impegnare i fondi ricevuti attraverso il Dispositivo entro il 2023; il 70 per cento delle risorse va impegnato già entro il 2022. Gli interventi dovranno essere conclusi entro il 2026. L'effettiva erogazione

delle risorse relative a ciascuna linea di intervento sarà subordinata al conseguimento di obiettivi intermedi e finali; questi devono essere definiti in modo chiaro, realistico e verificabile nella versione finale e completa del Piano⁹.

Su questi aspetti, il Mef sta fornendo la sua assistenza tecnica.

Il tema della verificabilità conduce al secondo compito di natura organizzativa che ci vede impegnati per delineare la fase di implementazione del Programma sull'arco dei sei anni: predisporre da subito un sistema di controllo, monitoraggio e rendicontazione analitici, a partire dai singoli progetti.

La complessità derivante dalla molteplicità ed eterogeneità dei soggetti coinvolti e dalla trasversalità delle politiche di investimento non può essere risolta solo attraverso un buon lavoro in fase di predisposizione del Piano, ma richiama la necessità di una *governance* robusta e articolata nelle fasi di gestione e attuazione degli interventi.

Due livelli di governance

Il modello organizzativo che stiamo definendo per la gestione delle attività connesse con la realizzazione del Piano individua compiti e responsabilità basati su due livelli di *governance* strettamente interconnessi tra loro, all'interno di un quadro strutturato e omogeneo, pienamente rispondente ai requisiti richiesti dalla normativa europea.

Da un lato, viene prevista la costituzione di una struttura centrale di monitoraggio del PNRR, presso il Mef, a presidio e supervisione dell'efficace attuazione del Piano. Tale struttura si articolerà in cinque

⁹ La valutazione sul conseguimento in misura soddisfacente degli obiettivi sarà formulata dalla Commissione, dopo aver sentito il parere del Comitato economico e finanziario. Qualora uno o più Stati membri, in via eccezionale, dovessero ritenere che gli obiettivi di un Piano non siano stati conseguiti in maniera soddisfacente, potranno chiedere al Consiglio europeo di discutere la questione; durante la discussione, che di norma non dovrà richiedere più di tre mesi, l'erogazione dei fondi sarà sospesa.

distinte unità, responsabili, rispettivamente, del supporto alla gestione e monitoraggio degli interventi, della gestione dei flussi finanziari con l'Unione europea, della rendicontazione degli avanzamenti del PNRR alla Commissione europea, del controllo della regolarità della spesa, della valutazione di risultati e impatti. Questo organismo centrale sarà affiancato da un'unità di audit, funzionalmente indipendente dall'unità di gestione, responsabile delle verifiche sistemiche, a tutela degli interessi finanziari dell'UE e della sana gestione del Piano.

Dall'altro lato, a livello di ciascuna Amministrazione di settore (Ministeri) è previsto un presidio di monitoraggio e controllo sull'attuazione delle misure di rispettiva competenza. Tali strutture avranno il compito di interagire con i soggetti attuatori pubblici (ad esempio Regioni e Comuni) o privati, raccogliendo le informazioni necessarie per il monitoraggio e la rendicontazione periodica.

Queste strutture, a loro volta, si interfacciano con la struttura centrale del Mef che avrà il compito di aggregare i dati e le informazioni sullo stato di avanzamento dei lavori e delle riforme, ai fini della rendicontazione all'Unione europea e all'Autorità di governo, anche per le eventuali azioni correttive da assumere nel caso di ostacoli e/o difficoltà attuative che rischiano di compromettere il raggiungimento degli obiettivi del Piano.

È infine prevista la possibilità di assicurare un supporto tecnico specialistico alle Amministrazioni che dovranno realizzare gli interventi, anche a livello locale, mediante la creazione di strutture dedicate, all'interno dei Ministeri. Queste seguiranno sia una logica top-down (competenze, modelli, strumenti informativi e strutture di supporto tecnico-operativo di sostegno e affiancamento delle Amministrazioni) sia una logica bottom-up (esperienze, buone pratiche, semplificazioni amministrative in tema di sovvenzioni e procedure, competenze sui temi di riforma messi in campo dalle Amministrazioni responsabili delle misure e utili all'efficace funzionamento dei processi di gestione). Tale supporto si affiancherà al rafforzamento strutturale delle competenze delle diverse amministrazioni.

*Il Piano va
completato in
meno di due
mesi*

Complessivamente, la sfida è ambiziosa: garantire un progetto metodologicamente unitario e coerente con i diversi vincoli e obiettivi e farlo nei tempi stretti dettati dalle scadenze europee. Abbiamo meno di due mesi per finalizzare il PNRR.

Per questo motivo, la definizione del Piano non può subire battute d'arresto.

Partendo dalla bozza di Piano disponibile, insieme alle diverse Amministrazioni responsabili degli interventi settoriali, l'attività che ci impegna è continuare l'analisi dei contenuti, verificando strategie, linee di intervento, specifici progetti, oltre che l'opportuno disegno delle riforme più urgenti segnalate dall'Unione europea nelle sue raccomandazioni specifiche. Una parte essenziale di questa attività è verificare che i progetti esistenti abbiano i requisiti previsti dalla normativa europea e siano effettivamente realizzabili entro le scadenze previste.

Tale attività sarà costantemente accompagnata da un confronto con le Istituzioni, in particolare con il Parlamento. Quest'ultimo in questi mesi ha svolto un'importante attività di dialogo con tutti gli interlocutori, preziosa sia per evitare inutili duplicazioni nelle interlocuzioni con l'esterno, sia per l'opera di sintesi che il Parlamento è tradizionalmente abituato a fare. Il concetto di sintesi non è casuale, perché il poco tempo a disposizione ci impone di concentrare gli sforzi e di compiere scelte.

Il contributo di tutte le forze istituzionali è fondamentale. Una piena condivisione trasversale del Piano conferisce stabilità a questo progetto, nella legislatura corrente e nel futuro. Sono convinto che le risoluzioni che le due Camere voteranno nelle prossime settimane ci aiuteranno a guidare le scelte e ad affinare il testo su cui tutto il Governo sta lavorando.

*Il PNRR non è
l'unico
strumento di
politica
economica*

Prima di fare qualche osservazione sulle riforme, vorrei condividere una precisazione importante. Oggi stiamo discutendo di PNRR, ma occorre rammentare che questo non è l'unico strumento di politica economica.

Il PNRR si affianca alla normale programmazione comunitaria. Rientra nell'ambito dell'iniziativa *Next Generation EU* che rende disponibili per gli Stati membri risorse pari a 750 miliardi di euro, che si aggiungono ai 1.074 miliardi di euro stanziati dal Bilancio UE con il Quadro finanziario pluriennale europeo (QFP) 2021-27.

Inoltre, la Legge di Bilancio per il 2021 assegna al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il periodo 2021-2027 una dotazione finanziaria di 50 miliardi, cui si aggiungeranno 23 miliardi con la Legge di bilancio per il 2022, come previsto nella NadeF. Nel Piano elaborato in gennaio si prevede che la dotazione del FSC sia utilizzata per circa 21 miliardi per interventi settoriali di investimenti pubblici e politiche di sviluppo in larga parte localizzate nel Mezzogiorno previsti nel PNRR, secondo un principio di complementarità e di addizionalità delle risorse.

Infine, rilevanti interventi infrastrutturali possono essere realizzati avvalendosi dei fondi di durata quindicennale introdotti per la prima volta con la Legge di Bilancio per il 2017. La Legge di Bilancio per il 2021 prevede, da ultimo, stanziamenti destinati alle amministrazioni centrali e a quelle locali per 50 miliardi per il periodo 2021-2036.

Nel complesso, si delinea quindi un quadro di politiche coerente e unitario in cui strumenti nazionali ed europei mirano al raggiungimento di obiettivi comuni, integrandosi a vicenda per sostenere una rapida ripresa verso una società più sostenibile e inclusiva.

4. *Le riforme*

Una piena realizzazione degli obiettivi strategici potrà concretizzarsi se gli investimenti e le riforme di natura settoriale previste dal Piano saranno accompagnate da una serie di riforme di rilevanza sistemica o trasversale, che rendano l'ambiente economico e istituzionale più favorevole alla crescita. Come precisato nelle linee guida della Commissione, si tratta di riforme che abbiano “un impatto significativo ed effetti durevoli” su obiettivi precisi: ad esempio il miglioramento delle istituzioni o la creazione di occupazione. È un impegno che richiede considerevoli sforzi di definizione, approfondimento e programmazione, per assicurarne la realizzazione nell'orizzonte temporale del Piano

Due riforme fondamentali riguardano la Pubblica Amministrazione e la giustizia civile.

La Pubblica Amministrazione

Come riconosciuto nella bozza del Piano “la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni”. Per potenziare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, si deve agire su più fronti, nell'ottica dell'orientamento ai risultati, a beneficio dei cittadini e delle imprese.

Occorre, in particolare: investire nella digitalizzazione; potenziare e soprattutto migliorare la selezione del personale, puntando sul reclutamento di risorse con competenze di tipo tecnico e manageriale; attuare interventi incisivi dal punto di vista organizzativo, che attribuiscono con chiarezza le responsabilità e prevedano un efficiente meccanismo di controllo e di incentivazione e motivazione delle risorse; creare un sistema integrato di banche-dati pubbliche.

La Giustizia

La riforma della giustizia civile è essenziale per rendere l'Italia un paese non solo più giusto ma anche più efficiente. Pur non mancando esempi di uffici giudiziari virtuosi, che attendono di emergere, di essere messi in rete e diventare modelli esportabili anche nei contesti di maggiore difficoltà, è fondamentale rivolgere un'attenzione particolare alla durata dei procedimenti giudiziari. Laddove i tempi della giustizia sono troppo lenti, l'attività di impresa viene svolta in un clima economico sfavorevole, caratterizzato da forti incertezze. Le leve per intervenire sono molteplici: la semplificazione delle norme procedurali, la riorganizzazione degli uffici, una gestione più attenta nella distribuzione dei carichi di lavoro, un forte impulso alla digitalizzazione. In quest'azione di riforma è opportuno anche includere misure che riescano a smaltire in tempi rapidi l'arretrato di lavoro che si sta accumulando nel corso di questi mesi nei tribunali e che rischia di congestionarli ulteriormente. Come ha illustrato il Presidente Draghi nelle sue dichiarazioni programmatiche, le azioni da svolgere nella giustizia sono principalmente quelle richiamate dalla Commissione Europea nelle sue raccomandazioni specifiche degli ultimi due anni.

La semplificazione

La riforma della Pubblica Amministrazione e quella della giustizia saranno efficaci soprattutto se accompagnate da interventi di semplificazione normativa trasversale. Un contributo in questa direzione sarà impresso, innanzitutto, dal Decreto Semplificazioni approvato lo scorso agosto e che ora va pienamente attuato. Il governo potrà proporre nelle prossime settimane ulteriori interventi volti a favorire l'attuazione del Piano.

Nel delineare i diversi progetti di riforma occorre tenere a mente la tensione tra l'obiettivo di ridisegnare in modo organico la cornice regolamentare delle aree di intervento e i tempi assai serrati richiesti dalle scadenze del PNRR. La scelta degli ambiti e delle modalità di azione dovrà anche riflettere l'esigenza di tradurre le diverse proposte e gli atti legislativi in obiettivi e

milestones del Piano sottoposto alla Commissione Europea. Sarà opportuno agire in modo mirato sulle misure funzionali a rendere l'ambiente economico più favorevole alla crescita e contemporaneamente implementabili in tempi rapidi.

5. *Considerazioni conclusive*

In conclusione, il PNRR costituisce un esercizio di apprendimento senza precedenti per le istituzioni italiane. Richiede un rafforzamento delle strutture tecniche delle Amministrazioni e della loro capacità strategica e progettuale.

Auspiciabilmente ci consegnerà un paese più prospero, più giusto e più sostenibile, con una Pubblica Amministrazione più efficiente e con un contesto regolamentare più favorevole alla crescita economica.

Se il progetto avrà successo, segnerà una tappa importante per il processo di integrazione europea e contribuirà a rafforzarlo.