



# Documento di Economia e Finanza

# 2023

Sezione III  
Programma Nazionale di Riforma



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



# Documento di Economia e Finanza 2023

## Sezione III

Programma Nazionale di Riforma

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

**Giorgia Meloni**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

**Giancarlo Giorgetti**





---

## PREMESSA

*Il Documento di Economia e Finanza (DEF) vede la luce in un quadro economico che resta incerto e non privo di rischi. Negli ultimi tempi la morsa della pandemia e del caro energia si è allentata, ma la guerra in Ucraina non conosce tregua, le tensioni geopolitiche restano elevate e il rialzo dei tassi di interesse e il drenaggio di liquidità operato dalle banche centrali hanno fatto affiorare sacche di crisi nel sistema bancario internazionale.*

*Malgrado una situazione così incerta, l'economia italiana continua tuttavia a mostrare notevole resilienza e vitalità. Nel 2022 il PIL è cresciuto del 3,7 per cento e gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 9,4 per cento in termini reali, salendo al 21,8 per cento del PIL, un livello che non si registrava da oltre venti anni. Sebbene la crescita congiunturale del PIL sia rallentata nella seconda metà dell'anno scorso, con una lieve contrazione nel quarto trimestre, i più recenti indicatori suggeriscono che già nei primi tre mesi dell'anno sia ripresa la crescita economica. Le indagini presso le imprese, inoltre, segnalano un miglioramento delle attese su ordinativi e produzione e un incremento degli investimenti rispetto allo scorso anno.*

*Anche per quanto riguarda la finanza pubblica, il 2022 è stato positivo in termini di andamento del fabbisogno del settore pubblico, sceso al 3,3 per cento del PIL, e del debito lordo della PA, che si è ridotto arrivando al 144,4 per cento del PIL dal 149,9 per cento di fine 2021. Dei risultati assai rimarchevoli se si tengono in considerazione i ripetuti interventi di politica fiscale adottati per sostenere le famiglie e le imprese esposte, in particolare, al caro energia, che secondo le valutazioni più aggiornate sono stati pari al 2,8 per cento del PIL in termini lordi.*

*La recente riclassificazione dei crediti fiscali legati ai bonus edilizi da parte di ISTAT, in accordo con Eurostat, ha comportato il passaggio dal criterio di cassa a quello di competenza, determinando un notevole peggioramento dell'indebitamento netto (deficit) del 2022, il quale si è attestato all'8,0 per cento del PIL anziché a un valore prossimo all'obiettivo programmatico del 5,6 per cento. Per effetto di tale cambiamento contabile e delle recenti modifiche alla disciplina dei bonus edilizi, l'andamento del deficit della PA tenderà peraltro a migliorare nei prossimi anni.*

*I crediti fiscali detenuti dal settore privato inizieranno ad avere un impatto significativo sul fabbisogno di cassa e renderanno comunque più complesso, quantomeno fino al 2026, il proseguimento della rapida riduzione del rapporto debito/PIL che ha caratterizzato gli ultimi due anni. Alla luce di tale quadro, la politica di bilancio è chiamata ad assicurare la piena sostenibilità della finanza pubblica, pur restando pronta a rispondere a nuove emergenze che dovessero manifestarsi.*

*Date queste premesse, il primo obiettivo del Governo è superare gradualmente alcune delle misure straordinarie di politica fiscale attuate negli ultimi tre anni, e individuare nuovi interventi sia per il sostegno ai soggetti più vulnerabili che per il rilancio dell'economia.*

*La scelta, operata con la legge di bilancio per il 2023, di porre termine ad alcune misure emergenziali quali i tagli delle accise sui carburanti, mantenendo al contempo un elevato grado di supporto alle famiglie e alle imprese per contrastare il caro energia per tutto il primo trimestre, si è rivelata vincente. Il costo delle misure di contrasto al caro energia, in particolare, a favore delle imprese è risultato inferiore alle stime della legge di bilancio per circa cinque miliardi.*

*Tali risorse hanno consentito di finanziare nuove misure a sostegno delle famiglie, delle imprese, nonché del sistema sanitario nazionale e dei suoi operatori. Gli interventi contenuti nel decreto-legge n. 34 del 30 marzo 2023 hanno prorogato per il secondo trimestre, rimodulandole, le misure di contrasto al caro energia. È stato inoltre previsto uno stanziamento di un miliardo per finanziare, nel quarto trimestre dell'anno, un ulteriore intervento di mitigazione del costo dell'energia per le famiglie, che si attiverà qualora il prezzo del gas naturale sia superiore a 45 euro/MWh. Restano inoltre in vigore e sono stati potenziati per i nuclei con almeno quattro figli i cosiddetti bonus sociali energetici a favore delle famiglie a rischio di povertà. Sempre con lo stesso decreto-legge vengono coperte esigenze aggiuntive del sistema sanitario.*

*Includendo le nuove misure, l'entità degli interventi di contrasto al caro energia per il 2023 risulta pari all'1,2 per cento del PIL. Oltre metà di tale importo è indirizzato a favore delle fasce più deboli della popolazione e delle imprese più esposte agli alti prezzi dell'energia, in linea con la raccomandazione del Consiglio europeo di privilegiare misure 'targeted'.*

*La normalizzazione della politica di bilancio passa anche attraverso la revisione degli incentivi edilizi, in particolare il cosiddetto 'superbonus 110 per cento' per l'efficientamento energetico e antisismico e il 'bonus facciate'. Il tiraggio di queste due misure è stato nettamente superiore alle stime originarie. In considerazione della loro onerosità, il Governo è intervenuto dapprima riducendo al 90 per cento, salvo alcune specifiche fattispecie, l'aliquota del superbonus relativamente alle spese sostenute nel 2023.*

*Successivamente, con il decreto-legge n. 11 del 16 febbraio 2023 è stata abolita la possibilità di optare per la cessione del credito o lo sconto in fattura in luogo della fruizione diretta della detrazione, con l'esclusione di alcune fattispecie. Peraltro, la progressiva saturazione della capacità di acquisto del sistema bancario aveva di per sé rallentato, de facto, la cessione dei crediti, comportando in molti casi una carenza di liquidità per le imprese della filiera delle costruzioni. Per far ripartire il mercato dei crediti, il Governo ha elaborato una serie di misure che sono state inserite nella legge di conversione del suddetto decreto-legge.*

*Superata questa fase, il Governo intende rivedere l'intera materia degli incentivi edilizi in modo tale da combinare la spinta all'efficientamento*

*energetico e antisismico degli immobili con la sostenibilità dei relativi oneri di finanza pubblica e l'equità distributiva.*

*Il secondo obiettivo della programmazione economico-finanziaria è ridurre gradualmente, ma in misura sostenuta nel tempo, il deficit e il debito della PA in rapporto al PIL. Con immutata coerenza, il Governo, quindi, conferma gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL già dichiarati a novembre nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB), ossia 4,5 per cento quest'anno, 3,7 per cento nel 2024 e 3,0 per cento nel 2025. L'obiettivo per il 2026 viene posto al 2,5 per cento.*

*Il corrispondente andamento del saldo primario (ovvero l'indebitamento netto esclusi i pagamenti per interessi) evidenzia un lieve surplus (0,3 per cento del PIL) già nel 2024 e poi valori nettamente positivi nel biennio successivo, l'1,2 per cento del PIL nel 2025 e il 2,0 per cento del PIL nel 2026.*

*In termini di saldo strutturale (ossia aggiustato per l'output gap e le misure una tantum e le altre misure temporanee), il sentiero di riduzione del deficit è coerente con le attuali regole del Patto di stabilità e crescita (PSC) relativamente sia al cosiddetto braccio correttivo (fino al raggiungimento del 3 per cento di deficit in rapporto al PIL) sia a quello preventivo (una volta che il deficit scenda al disotto del 3 per cento).*

*Dopo diversi anni, la Commissione europea ha deciso di riattivare il PSC già a partire dal 2024. Al contempo, lo scorso novembre ha presentato una proposta di revisione delle regole di bilancio e degli altri aspetti della governance economica, ivi compresa la procedura sugli squilibri macroeconomici (MIP). Lo scorso 14 marzo, il Consiglio Ecofin ha approvato una risoluzione che invita la Commissione a presentare in tempi rapidi le relative proposte legislative in modo tale da poterle approvare entro la fine dell'anno.*

*La proposta di riforma del PSC della Commissione è incentrata su una regola di spesa i cui obiettivi sono modulati in base alla sostenibilità del debito pubblico di ciascun Stato membro. Coerentemente con la risoluzione parlamentare dello scorso 9 marzo, nel dibattito in seno all'Ecofin e ai suoi sottocomitati, il Governo ha sostenuto le linee principali della proposta dalla Commissione pur evidenziandone alcuni punti critici (ad esempio la categorizzazione degli Stati membri in base alla severità delle 'sfide' di finanza pubblica) e proponendo l'adozione di un trattamento preferenziale per gli investimenti pubblici per contrastare i cambiamenti climatici e promuovere la transizione digitale (i due pillar del PNRR), nonché la spesa per la difesa derivante da impegni assunti nelle sedi internazionali. Il Governo sostiene, inoltre, la necessità di una maggiore simmetria della MIP e continuerà ad attenersi a tali posizioni nel negoziato che seguirà la presentazione delle proposte legislative della Commissione.*

*Il terzo obiettivo prioritario che ispira la politica economica del Governo è continuare a sostenere la ripresa dell'economia italiana e il conseguimento di tassi di crescita del PIL e del benessere economico dei cittadini più elevati di quelli registrati nei due decenni scorsi.*

*Le previsioni di crescita del PIL del presente Documento sono di natura estremamente prudenziale, essendo finalizzate all'elaborazione di proiezioni di*

*bilancio ispirate a cautela e affidabilità, il che ne è valsa la validazione da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Nello scenario tendenziale a legislazione vigente, il PIL è previsto crescere in termini reali dello 0,9 per cento nel 2023 – dato rivisto al rialzo in confronto al Documento programmatico di bilancio (DPB) di novembre, in cui la crescita del 2023 era fissata allo 0,6 per cento – e quindi all'1,4 per cento nel 2024, all'1,3 per cento nel 2025 e all'1,1 per cento nel 2026.*

*La previsione tendenziale per il 2024 viene rivista al ribasso (dall'1,9 per cento) a causa di una configurazione delle variabili esogene meno favorevole in confronto allo scorso novembre. La proiezione per il 2025, invece, è in linea con il DPB, mentre l'ulteriore decelerazione prevista per il 2026 è dovuta alla prassi secondo cui via via che la proiezione si spinge più in là nel futuro il tasso di crescita previsto converge verso la stima di crescita del PIL potenziale, stimata pari a poco più dell'1 per cento secondo la metodologia definita a livello di Unione europea.*

*Sebbene tali previsioni siano prudenti, rimane confermata la volontà e l'ambizione di questo Governo riguardo alla crescita dell'economia italiana. Nel breve termine si opererà per sostenere la ripartenza della crescita segnalata dagli ultimi dati, nonché per il contenimento dell'inflazione. A fronte di una stima di deficit tendenziale per l'anno in corso pari al 4,35 per cento del PIL, il mantenimento dell'obiettivo di deficit esistente (4,5 per cento) permetterà di introdurre, con un provvedimento normativo di prossima adozione, un taglio dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi di oltre 3 miliardi per quest'anno. Ciò sosterrà il potere d'acquisto delle famiglie e contribuirà alla moderazione della crescita salariale. Unitamente ad analoghe misure contenute nella legge di bilancio, questa decisione testimonia l'attenzione del Governo alla tutela del potere d'acquisto dei lavoratori e, al contempo, alla moderazione salariale per prevenire una pericolosa spirale salari-prezzi.*

*Anche per il 2024, le proiezioni di finanza pubblica indicano che, dato un deficit tendenziale del 3,5 per cento, il mantenimento dell'obiettivo del 3,7 per cento del PIL crei uno spazio di bilancio di circa 0,2 punti di PIL, che verrà destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Al finanziamento delle cosiddette politiche invariate a partire dal 2024, nonché alla continuazione del taglio della pressione fiscale nel 2025-2026, concorreranno un rafforzamento della revisione della spesa pubblica e una maggiore collaborazione tra fisco e contribuente.*

*Grazie alle nuove misure fiscali per il 2023 e 2024 qui tratteggiate, la crescita del PIL nello scenario programmatico è prevista pari all'1,0 per cento quest'anno e all'1,5 per cento nel 2024. Poiché le attuali proiezioni di deficit indicano la necessità di una postura più neutrale della politica di bilancio nel biennio 2025-2026, le relative previsioni di crescita programmatica del PIL sono pari a quelle tendenziali. Questo punto sarà riconsiderato se future revisioni delle proiezioni di deficit indicheranno l'esistenza di margini di manovra senza che ciò pregiudichi i già citati obiettivi di indebitamento netto.*

*Un contributo assai più rilevante all'innalzamento della crescita nel periodo coperto dal presente Documento proverrà dagli investimenti e dalle riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Governo è al lavoro*

*per ottenere la terza rata del PNRR entro il mese di aprile e per rivedere o rimodulare alcuni progetti del Piano per poterne poi accelerare l'attuazione. È inoltre in fase di elaborazione il programma previsto dall'iniziativa europea REPowerEU, che comprenderà, tra l'altro, nuovi investimenti nelle reti di trasmissione dell'energia e nelle filiere produttive legate alle fonti energetiche rinnovabili.*

*L'avvio del PNRR ha risentito della complessità e dell'innovatività di alcuni progetti, dei rincari e della scarsità di componenti e materiali, nonché di lentezze burocratiche. Tuttavia, nuovi interventi sono stati recentemente attuati per riorganizzare la gestione del PNRR e adeguare le procedure sulla base dei primi elementi emersi in sede di attuazione. Una volta perfezionata la revisione di alcune linee progettuali, vi sono tutte le condizioni per accelerare l'attuazione di riforme e investimenti che produrranno non solo favorevoli impatti socioeconomici, ma innalzeranno anche il potenziale di crescita dell'economia, unitamente all'espletamento degli effetti della riforma del Codice degli appalti e ad altre riforme in programma, quali quella del fisco e della finanza per la crescita.*

*Per rendere il nostro Paese più dinamico, innovativo e inclusivo non basta soltanto il PNRR. È necessario, infatti, investire anche per rafforzare la capacità produttiva nazionale e lavorare su un orizzonte temporale più esteso di quello del Piano tale da consentire la creazione di condizioni adeguate a evitare nuove fiammate inflazionistiche. È questo un tema che deve essere affrontato non solo in Italia, ma anche in Europa.*

*In questo quadro, è pertanto del tutto realistico puntare per i prossimi anni a un aumento del tasso di crescita del PIL e dell'occupazione che vada ben oltre le previsioni del presente Documento, lungo un sentiero di innovazione e investimento all'insegna della transizione ecologica e digitale e dello sviluppo delle infrastrutture per la trasmissione dell'energia pulita e la mobilità sostenibile.*

*La riduzione dell'inflazione e il recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni è il quarto obiettivo chiave della politica economica del Governo. Le misure di contenimento del caro energia hanno fornito un contributo determinante ad arginare la salita dell'inflazione da metà 2021 in poi. La caduta del prezzo del gas naturale che si è registrata dalla fine della scorsa estate ha trainato al ribasso anche il prezzo dell'energia elettrica. Il prezzo del petrolio ha subito notevoli oscillazioni, ma sebbene a gennaio le accise siano state riportate ai livelli precrisi, i prezzi dei carburanti sono rientrati su livelli solo lievemente superiori al secondo semestre del 2021.*

*Il tasso di inflazione secondo l'indice nazionale NIC ha toccato un massimo dell'11,8 per cento a ottobre e novembre ed è poi sceso fino al 7,7 per cento a marzo. Malgrado la crescita dei prezzi alimentari resti molto elevata (13,2 per cento), il ribasso dei prezzi energetici porta a prevedere un ulteriore calo dell'inflazione nel prosieguo dell'anno. L'inflazione di fondo (al netto dell'energia e degli alimentari freschi) ha continuato a salire, fino al 6,4 per cento a marzo, ma è prevista anch'essa decelerare nei prossimi mesi.*

*Relativamente al deflatore dei consumi, la previsione del presente Documento è che l'inflazione scenda da una media del 7,4 per cento nel 2022, al 5,7 per cento quest'anno e quindi al 2,7 per cento nel 2024 e all'2,0 per cento nel biennio 2025-2026. Alla discesa dell'inflazione si accompagnerà il graduale recupero delle retribuzioni in termini reali, recupero che dovrà avvenire progressivamente e non in modo meccanico, ma di pari passo con l'aumento della produttività del lavoro.*

*Gli obiettivi qui riassunti e illustrati più compiutamente nel Programma di Stabilità e nel Programma Nazionale di Riforma sono finalizzati al miglioramento del benessere dei cittadini e dell'equità della nostra società, i cui indicatori sono analizzati e proiettati fino al 2026 nell'apposito Allegato al DEF. Abbiamo di fronte a noi grandi sfide, dai cambiamenti climatici alla crisi demografica della popolazione italiana, ma anche notevoli opportunità di aprire una fase di sviluppo del nostro Paese all'insegna dell'innovazione e della sostenibilità ambientale e che investa non solo la sfera economica, ma anche l'inclusione per ridurre i divari siano essi generazionali, territoriali o di genere.*

*Le riforme avviate, a cominciare da quella fiscale, intendono riaccendere la fiducia degli italiani nel futuro, tutelando le famiglie e la natalità e, riconoscendo lo spirito imprenditoriale quale motore di sviluppo economico, promuovendo il lavoro quale espressione essenziale dell'essere persona. La prudenza di questo Documento è, quindi, ambizione responsabile.*

*Giancarlo Giorgetti  
Ministro dell'Economia e delle Finanze*

---

## INDICE

<b>I. IL PERCORSO DI RIFORMA IN ATTO: UNO SGUARDO DI INSIEME .....</b>	<b>1</b>
I.1 INTRODUZIONE.....	1
I.2 LE RISPOSTE DI POLICY ALLE SFIDE DA AFFRONTARE .....	2
<b>II. SCENARIO MACROECONOMICO .....</b>	<b>9</b>
II.1. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO .....	9
II.2 IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR E DELLE RIFORME.....	10
<b>III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE .....</b>	<b>17</b>
<b>IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE .....</b>	<b>79</b>
IV.1 CONTESTO DI RIFERIMENTO .....	79
<b>V. FONDI EUROPEI .....</b>	<b>89</b>
V.I COMPLEMENTARITÀ TRA LE PRIORITÀ SOSTENUTE DAI FONDI DI COESIONE E IL PIANO NAZIONALE DI RIFORMA E RESILIENZA (PNRR) .....	89
<b>VI. PROCESSI ISTITUZIONALI E COINVOLGIMENTO DEI PORTATORI DI INTERESSI.....</b>	<b>95</b>
VI.1 IL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDERS NELLA DEFINIZIONE E ATTUAZIONE DEL PNRR.....	95



---

# I. IL PERCORSO DI RIFORMA IN ATTO: UNO SGUARDO DI INSIEME

## I.1 INTRODUZIONE

Nell'introdurre i temi e le priorità di questo Programma nazionale di riforma, è inevitabile prendere ancora una volta le mosse dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che continuerà a rappresentare per i prossimi tre anni e mezzo la principale iniziativa di riforme e investimenti del Paese e la più grande sfida a livello tecnico, organizzativo e di coordinamento fra amministrazioni e livelli di governo.

Il 2023 rappresenta un anno di svolta: il nuovo Regolamento della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) - che, tra l'altro, disciplina le modalità di redazione e inserimento del capitolo REPowerEU nel PNRR, costituisce infatti un'altra importante sfida, poiché consente ai singoli Governi, sempre con riferimento all'orizzonte temporale del 2026, da un lato di ricevere nuove risorse e, dall'altro, di costruire, in linea con gli obiettivi di transizione energetica dei rispettivi Piani, politiche energetiche ancora più ambiziose, in grado di assicurare una maggiore diversificazione e sicurezza energetica, per rendersi completamente indipendenti dalle forniture di gas naturale provenienti dalla Russia.

Contestualmente alla definizione del capitolo REPowerEU, il Governo intende, come previsto dal Regolamento RRF e dalle linee guida della Commissione europea, rivedere alcuni degli investimenti del PNRR che, in fase attuativa, anche alla luce delle profondamente mutate condizioni economiche e geopolitiche si sono rivelati meno strategici o comunque più difficoltosi da realizzare nei tempi previsti.

Il Governo è al lavoro, in un costante e costruttivo dialogo con la Commissione europea, affinché entro il 30 aprile il PNRR sia aggiornato alla luce del mutato contesto e sia rafforzato, con un intero capitolo dedicato alla transizione energetica, sempre in linea con l'ambizione finale che è quella di costruire un Paese più moderno, competitivo e che punti sui giovani, sulla conoscenza e sull'innovazione.

La revisione del PNRR, che non coinvolgerà naturalmente solo l'Italia, ma anche altri Paesi membri, si colloca in un contesto di profonda riforma della politica economica europea che coinvolge da un lato la *governance* economica, con la revisione del Patto di stabilità e crescita e del sistema di monitoraggio degli squilibri macroeconomici e delle politiche strutturali, e dall'altro la politica industriale europea (*Green New Deal*), inclusa la disciplina degli aiuti di stato.

Il Governo è impegnato affinché tutti questi processi di riforma avanzino in completa sinergia e coerenza, consentendo al nostro Paese di poter preservare l'equilibrio della finanza pubblica e proseguire una politica di rilancio degli investimenti e di crescita sostenibile e inclusiva, evitando frammentazioni del mercato interno. È anche in questa ottica che la *governance* nazionale del PNRR è

stata profondamente rivista, in una chiave di maggiore accentramento e più stretta sinergia con la gestione degli altri fondi europei.

Nel capitolo III di questo PNR verranno illustrati i risultati raggiunti e alcune delle misure in preparazione nei vari settori, al fine di gettare lo sguardo verso un orizzonte di più ampio periodo. La redazione dei singoli paragrafi è il frutto del dialogo e del confronto tra le varie amministrazioni coinvolte dai processi di riforma e dai progetti di investimento.

## **I.2 LE RISPOSTE DI POLICY ALLE SFIDE DA AFFRONTARE**

Nel 2022, l'economia italiana ha dato prova di una notevole resilienza e di intraprendenza. Realizzando un tasso di crescita del 3,7 per cento si è collocata al primo posto in ambito UE e ha superato Stati Uniti e Cina. Come si vedrà più nel dettaglio nel capitolo successivo, le prospettive per il 2023 scontano le incertezze date dall'instabilità del quadro geopolitico, con il conflitto in Ucraina ancora in corso, dall'inflazione ancora sostenuta e da una politica monetaria in fase restrittiva che sta determinando incertezza sulla resilienza del mercato bancario e finanziario.

Alla luce di tale contesto, la politica economica del Governo continuerà a fondarsi sui quattro assi della competitività sostenibile delineati dalla Commissione nell'*Annual Sustainable Growth Survey* (ASGS): l'attenzione alla stabilità macroeconomica, continuando a vigilare sulla riduzione di deficit e debito; il sostegno delle famiglie più vulnerabili; il rilancio della produttività, degli investimenti e delle politiche dell'innovazione per promuovere la crescita, nonché il sostegno alle imprese, senza dimenticare la sostenibilità ambientale.

Da questo punto di vista, la legge delega per la **riforma fiscale**, svolgerà un ruolo chiave. L'obiettivo è di consegnare al Paese un sistema snello, comprensibile e favorevole all'impresa, alla crescita e che incoraggi la produzione di reddito anche attraverso il sistema fiscale. Come si vedrà più diffusamente nel Capitolo III, si tratta di un provvedimento di ampio respiro, che partendo dalla revisione dello statuto del contribuente alla luce dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, ha l'ambizione di intervenire su tutti i tributi (Irpef, Irap, Ires, Iva, tributi doganali) e accise. Un aspetto qualificante della riforma è la riduzione della tassazione sulla classe media attraverso la ridefinizione delle principali deduzioni e detrazioni IRPEF, al fine di promuovere l'equità verticale e orizzontale e migliorare la trasparenza del sistema fiscale. Ma il riordino delle *tax expenditures* è anche finalizzato alla riallocazione di una parte del gettito utilizzabile per l'ulteriore razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario. La riforma toccherà poi i meccanismi dei procedimenti accertativi e di riscossione e i meccanismi sanzionatori, in armonia con la riforma della giustizia tributaria.

La filosofia di fondo consiste nel premiare chi, con fiducia, investe nel futuro. La tassazione sarà quindi favorevole per quelle imprese che investono, assumono, creano occupazione.

Se un sistema fiscale opportunamente disegnato e implementato può favorire la crescita, un ruolo analogo può e deve essere svolto dalle regole relative ai lavori pubblici. La riforma del **codice dei contratti pubblici**, che è entrata di recente in

vigore e che dispiegherà i suoi effetti gradualmente, mira a rendere più efficaci gli investimenti, attraverso uno svolgimento delle gare più semplice e veloce, riducendo le stazioni appaltanti e ampliando al contempo la possibilità di un ricorso al subappalto, per consentire anche alle PMI di partecipare e avere un ruolo nella realizzazione delle infrastrutture. Tale semplificazione è anche funzionale all'assorbimento dei fondi PNRR nei tempi previsti.

L'idea di fondo è che la **Pubblica Amministrazione**, nelle sue varie declinazioni, debba diventare la principale alleata dei cittadini e delle imprese attraverso la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure. La formazione del personale rappresenta una leva strategica per la gestione delle risorse umane, nell'ottica di un impegno pluriennale da considerare come un investimento a lungo termine per aumentare produttività e creazione di valore pubblico.

La riforma della **giustizia** e quella della PA hanno obiettivi ambiziosi, ma concreti: basti citare da un lato la riduzione del 40 per cento della durata dei processi civili e del 90 per cento dell'arretrato e del 25 per cento di quelli penali; dall'altro, la formazione di 750.000 dipendenti della PA, di cui 350.000 delle PA centrali, con la certificazione dei risultati formativi per almeno il 70 per cento dei dipendenti. Tutti i *target* intermedi sono stati raggiunti nei tempi e l'intenzione del Governo è quella di continuare con lo stesso impegno e rigore.

Con particolare riguardo al tema della giustizia, gli interventi normativi e gli investimenti recentemente adottati si fondano sulla chiara certezza che per accrescere l'efficienza e l'effettività della giustizia occorrono interventi riformatori in grado di incidere su tre aspetti inscindibili e complementari: il piano organizzativo, la dimensione extraprocessuale e quella endoprocessuale.

**Una giustizia più rapida e un'amministrazione più capace ed efficiente** saranno fondamentali per la crescita del Paese, ma è al contempo essenziale che le imprese possano competere in condizioni di parità e **che il mercato sia libero e accessibile**. Il Governo ha messo in campo una gamma diversificata di riforme, che vanno dalla revisione e razionalizzazione del sistema di incentivi, alla revisione del Codice della proprietà industriale e alla semplificazione procedurale in materia di investimenti e a misure volte a favorire lo sviluppo dei **mercati dei capitali**.

Con particolare riferimento alla modifica del **sistema degli incentivi**, il Governo è consapevole della necessità di rivedere il sistema esistente al fine di promuovere una nuova politica industriale, da realizzare in sintonia con quella dell'Unione europea e nella piena consapevolezza della concorrenza internazionale, e di cui è emblema l'ampio supporto che l'amministrazione statunitense ha recentemente dato ai suoi settori produttivi, varando ampi programmi di sostegno all'economia. Al fine di consentire al sistema degli incentivi di dispiegare compiutamente i propri effetti è, quindi, necessaria un'opera che - abbandonando la logica "emergenziale" - operi un riordino e una razionalizzazione delle misure esistenti, privilegiando - anche con un approccio più selettivo - la riduzione dei tempi e dei costi legati alla richiesta delle agevolazioni, ma soprattutto una compiuta sinergia tra le fonti di finanziamento, nonché un coordinamento delle risorse nazionali con quelle dei fondi europei, anche a titolarità regionale.

Per quanto concerne il **mercato dei capitali**, il Governo grazie al confronto con le autorità del settore e i risultati emersi dal Libro Verde su "*La competitività dei*

*mercati finanziari italiani a supporto della crescita*” (2022), ha introdotto modifiche al quadro normativo e regolamentare, al fine di rendere più efficiente non solo l’accesso, ma anche la permanenza delle imprese su tali mercati, nonché per incentivare il rimpatrio delle società italiane quotate su mercati esteri. Tali modifiche in alcun modo ridurranno i presidi a tutela degli investitori e dell’integrità dei mercati stessi. Sono stati, inoltre, introdotti meccanismi di incentivazione per “canalizzare” i risparmi privati verso le imprese stesse.

È inoltre recente l’esame da parte del Governo del disegno di legge annuale per la concorrenza, per assicurare una piena e perdurante apertura dell’intero sistema economico nazionale. L’approccio scelto è pragmatico e settoriale, teso a rimuovere singoli e specifici ostacoli al pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali e della libertà di iniziativa economica degli operatori interessati, in una prospettiva di riduzione dei controlli e dei vincoli amministrativi, nei limiti di quanto strettamente indispensabile alla salvaguardia di interessi. Come si vedrà più diffusamente nel Capitolo III, diversi e strategici sono gli ambiti interessati: dallo sviluppo delle reti nazionali dell’energia elettrica, al risparmio energetico, al settore farmaceutico.

Per quanto riguarda l’**ambito digitale e ambientale**, la creazione del Polo strategico nazionale, un’infrastruttura ibrida nazionale all’avanguardia basata su un *cloud* operativo già dalla fine del 2022 è un esempio emblematico di cambiamento che proseguirà rapidamente nei prossimi anni: il prossimo, decisivo passo è atteso per settembre 2024, quando almeno 100 amministrazioni centrali ed Enti sanitari nazionali saranno migrate nel Polo.

Con riferimento alla transizione digitale non possono trascurarsi gli sforzi che il Governo sta compiendo per la realizzazione di una **rete capillare ed efficace dalle alte prestazioni** e, in particolare, in merito alla realizzazione della banda larga, al fine di garantire migliori prestazioni al servizio dei cittadini e delle imprese.

La “**rivoluzione verde**” procede di pari passo e in stretta sinergia con la transizione energetica: se il PNRR rappresenta il primo, decisivo, impulso all’avvio di un processo di transizione ecologica di grande portata, che si chiuderà nel 2026, ulteriori e importanti contributi alle attività intraprese dal Governo per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione arriveranno dall’integrazione del Piano con l’attuazione delle altre strategie di interesse nazionale, quali il Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC), in corso di revisione alla luce dei nuovi obiettivi europei del pacchetto “*Fit for 55*”, il Programma di controllo dell’inquinamento atmosferico (PNCIA), la Strategia nazionale per l’economia circolare (SEC), il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR), la Strategia nazionale per la biodiversità e la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Gli obiettivi chiave di questa strategia complessa e articolata sono: decarbonizzazione, sviluppo delle energie rinnovabili, potenziamento delle risorse nazionali, sviluppo dell’economia circolare.

Le politiche di sviluppo sostenibile sono anche e soprattutto **un impegno di responsabilità intergenerazionale** e questo ci riporta ad un’altra delle intenzioni del PNRR: rimettere **la scuola e l’università** al centro delle politiche per la crescita.

In coerenza con il PNRR e le CSR degli ultimi anni, sono state varate sei riforme del sistema scolastico che contribuiscono a rafforzarlo, integrandolo pienamente nella dimensione europea. Si tratta della riorganizzazione del sistema scolastico, della formazione del personale, delle procedure di reclutamento e di progressione di carriera, del nuovo sistema di orientamento, del riordino degli istituti tecnici e professionali, dello sviluppo della formazione professionale terziaria con il potenziamento degli Istituti Tecnologici Superiori.

Contestualmente alle riforme, sono in corso di realizzazione linee di investimento per circa 18 miliardi, che investono le infrastrutture per l'edilizia scolastica e l'allestimento di ambienti di apprendimento innovativi, con strumenti per la didattica digitale e laboratori formativi per le professioni digitali del futuro e lo sviluppo delle competenze di docenti e studenti.

Scuola e università sono due *asset* essenziali e complementari della stessa idea, che è quella di riportare la conoscenza e il merito al centro della crescita del Paese. È fondamentale migliorare i percorsi di orientamento universitario, coinvolgere maggiormente le imprese e stimolare la ricerca applicata, al fine di introdurre un grado maggiore di flessibilità nei percorsi curriculari, per rispondere all'evoluzione della domanda di competenze del mercato del lavoro e semplificare e velocizzare l'accesso all'esercizio delle professioni.

Se la missione principale del sistema universitario è quello di sviluppare il talento e la capacità degli studenti, un altro compito fondamentale è quello di lavorare in sinergia con le imprese per **contribuire all'innovazione**, elemento fondamentale del processo di crescita del Paese, perché senza innovazione non può esserci progresso. Numerosi sono i progetti da realizzarsi entro la fine dell'anno, come si vedrà nel Capitolo III, tra cui i 3.150 progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) e i 15.000 dottorati innovativi in collaborazione con le imprese. Il sostegno alla ricerca e all'innovazione non può prescindere dalla cooperazione internazionale e dalle alleanze universitarie europee. Il Governo sta quindi rafforzando la cooperazione con le istituzioni europee, anche attraverso specifici accordi con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) da realizzarsi nel 2023. Particolare rilievo rivestono, a questo proposito, le attività nell'ambito dello *European Innovation Council* per identificare e accompagnare le *startup* italiane in grado di partecipare ai programmi europei, soprattutto per le realtà attive nelle catene del valore della transizione verde e digitale.

E sempre nell'ottica dell'innovazione e della sostenibilità dello sviluppo che si colloca il contributo del Governo di 292,5 milioni al nuovo investimento di 730 milioni che STMicroelectronics realizzerà nel sito di Catania. Il progetto, che rientra nel PNRR, sarà ultimato nel 2026 e darà vita alla prima linea di produzione integrata di *wafers* epitassiali di carburo di silicio su scala industriale in Europa. Riunirà nello stesso impianto di produzione l'intera catena del valore del substrato di carburo di silicio, dalla produzione della materia prima alla fabbricazione dei *wafers* stessi. L'idea è di rafforzare la **catena di approvvigionamento dei semiconduttori in Europa** e al contempo, contribuire alla transizione verde e digitale. Il progetto consentirà l'attivazione di circa 700 posti di lavoro ad alta scolarizzazione, cui si aggiungono effetti positivi significativi sulla filiera dell'indotto. L'investimento è stato riconosciuto come "*first-of-a-kind*" dalla Commissione UE, che ne ha

sottolineato il contributo alla sovranità europea nella microelettronica, in linea con l'ambizione della Comunicazione sullo *European Chips Act*.

Sviluppo delle conoscenze e del talento, sostegno alla ricerca e innovazione, rappresentano elementi fondamentali, ma non sufficienti per sviluppo del Paese. Per valorizzare le competenze sono infatti necessarie adeguate strategie di **facilitazione dell'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro**. I dati del 2022 e del primo trimestre del 2023 sono incoraggianti e registrano il 60,8 per cento di occupati e un aumento delle posizioni a tempo indeterminato. Il tasso di disoccupazione è sceso, per l'ottavo anno consecutivo, all'8,1 per cento. Anche la disoccupazione giovanile, pur restando decisamente superiore alla media europea, è in netto calo (24 per cento nel 2022, contro il 29,7 dell'anno precedente). Segnali che siamo sulla buona strada. Gli strumenti chiave continueranno a essere rappresentati dal programma "Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori" (GOL) rivolto ai soggetti privi di occupazione e sostenuto da un piano di investimenti per il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, dal Programma di investimento nel Sistema duale e dal Fondo nuove competenze, volto a promuovere la formazione dei lavoratori, in particolare in quei contesti maggiormente esposti alla transizione ecologica e digitale.

GOL si pone l'obiettivo di coinvolgere nei percorsi di sostegno alle persone in cerca di lavoro almeno 3 milioni di individui entro il 2025 e di fornire ad almeno 800 mila di essi percorsi di formazione mirati (con una quota di almeno 300 mila beneficiari destinati alla formazione nel digitale). Gli obiettivi intermedi sinora raggiunti dal programma sono anche superiori a quanto concordato con la Commissione europea: a dicembre 2022, GOL aveva già raggiunto oltre 700 mila individui (a fronte dei 300mila programmati) con la relativa sottoscrizione di un patto individualizzato, a seguito di un servizio di *assessment* e di profilazione. Il Governo è inoltre al lavoro sulla riforma del Reddito di cittadinanza, con una prospettiva di inclusione attiva, rafforzando il sistema di verifiche e controlli, anche per evitare il riprodursi dei fenomeni distorsivi. Sarà prevista una piena integrazione della rete dei servizi per il lavoro, pubblici o privati, con il sistema dei servizi sociali presenti sul territorio, anche attraverso il potenziamento dei servizi erogati e della capacità di presa in carico del beneficiario.

Non deve poi tralasciarsi il ruolo trainante - sia in termini di posti di lavoro, sia per il contributo alla crescita del nostro prodotto interno lordo - connesso al **patrimonio storico e artistico** del nostro Paese. L'Italia, infatti, si distingue nel mondo per la vasta e importante ricchezza culturale e per le elevate professionalità presenti in tali settori.

Numerose sono, inoltre, le risorse stanziare e gli investimenti del PNRR destinate alle imprese del **settore turistico** e a tutti i soggetti coinvolti nell'industria dei servizi a tale settore correlati (come i *tour operator* e le agenzie di viaggio) per innovare e connettere digitalmente l'offerta e la promozione turistica del Paese, nonché per rafforzare la competitività delle imprese turistiche anche attraverso investimenti finalizzati alla riqualificazione eco-sostenibile e al miglioramento degli standard dei servizi di ospitalità.

Le priorità trasversali del PNRR, **la valorizzazione dei giovani e delle donne e la riduzione del divario di cittadinanza**, si incrociano con uno degli assi della

“**competitività sostenibile**” dell’ASGS: l’equità. Se molti traguardi sono già stati raggiunti come l’adozione della certificazione di genere per le imprese e l’avvio del “Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza”, altre sfide ci attendono. La Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, la prima per l’Italia, è stata concepita con l’obiettivo di un approccio trasversale, volto alla promozione delle pari opportunità e della parità di genere, ponendosi l’obiettivo di far guadagnare all’Italia 5 punti nella classifica del *Gender Equality Index* dell’EIGE. La Strategia prevede, inoltre, di ridurre il divario occupazionale di genere anche attraverso misure volte a incentivare la creazione di aziende femminili. Le politiche per le pari opportunità si uniscono, integrandoli, ai numerosi interventi a sostegno della famiglia che il Governo sta mettendo in campo per rispondere a una delle sfide più impegnative che l’Italia sarà chiamata ad affrontare negli anni a venire, la **sfida demografica**. Come si vedrà più nel dettaglio nel Capitolo III, in Italia, nel 2021, i nuovi nati sono stati 400.249, in calo dell’1,1 per cento rispetto al 2020 e del 30,6 per cento rispetto al 2008 (oltre -176.000 unità). Nel 2022, si è verificato un ulteriore calo di circa 8.000 unità rispetto al 2021 (-1,9 per cento), per un valore complessivo, nella stima provvisoria, di 392.598 nuovi nati. Il numero medio di figli per donna in età feconda nel 2021 è 1,25, contro 1,44 del 2010.

L’attenzione ai **temi demografici** si declina su varie azioni e riforme, finalizzate a creare un contesto socioeconomico e culturale favorevole alla famiglia e alla maternità. Tra i principali interventi della legge di bilancio per il 2023 si segnalano: l’aumento dell’importo dell’assegno unico in proporzione alla gravosità del carico familiare; la stabilizzazione dei sostegni ai nuclei familiari con figli disabili; l’incremento dei congedi parentali per le madri e i padri; la riduzione dell’IVA sui prodotti per la prima infanzia; la decontribuzione lavorativa per i giovani e le donne; i mutui agevolati per l’acquisto della prima casa; la carta risparmio e il reddito alimentare.

Guardare al futuro della famiglia significa anche puntare sulle nuove generazioni. Le misure per i **giovani**, che sono comprese, più o meno direttamente, in tutte le Missioni del PNRR, come si vedrà nelle pagine del Capitolo III, si pongono in totale sintonia con NGEU che mira a rendere l’Europa uno spazio più sano, più verde e più digitale, in grado di assecondare le esigenze dei giovani e favorirne la crescita. Tante sono le sfide da affrontare: dalla disoccupazione, alle difficoltà scolastiche - sia in termini di risultati, sia di abbandono -, all’inattività (i NEET - nonostante il calo registrato nel 2021 rimangono al di sopra della media europea). Con la legge di bilancio per il 2023 il Governo ha inteso rafforzare le misure già previste nel PNRR con una serie di interventi finalizzati a supportare i giovani nei momenti chiave del loro sviluppo: l’ingresso nel mondo lavoro, l’acquisto di un immobile, le attività sportive e culturali.

Oltre a colmare i divari di genere e intergenerazionali, con il PNRR il Governo si è impegnato a colmare i divari che separano il Nord dal Sud del Paese: almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili sono infatti dedicate alle Regioni del Mezzogiorno (a oggi risultano già territorializzati circa 75 miliardi). Non si tratta di un mero adempimento contabile o finanziario, ma dell’idea, che sottintende l’intero piano di ridurre, fino ad azzerare, il divario tra il Nord e il Sud del Paese consentendo a quest’ultimo di liberare le enormi risorse umane naturali e imprenditoriali ancora inespresse. Le riforme per migliorare la pubblica

amministrazione e accelerare negli investimenti avranno un impatto rilevante sul Sud e contribuiranno a una migliore efficacia nell'impiego dei fondi esistenti e a favorire un maggiore assorbimento nelle regioni meridionali degli incentivi e delle risorse assegnate su base competitiva. Al tempo stesso sono previsti interventi mirati a collegare meglio il Paese, a partire dal settore dell'alta velocità ferroviaria e da altri investimenti nei trasporti.

Infine, come si vedrà nel dettaglio nel Capitolo II e nell'Appendice I, in base alle simulazioni condotte con il modello econometrico QUEST presso il Dipartimento del Tesoro, **le numerose riforme in atto avranno impatti rilevanti sul PIL:** si prevedono, a titolo di esempio incrementi percentuali del PIL rispetto allo scenario base indotti dall'attuazione delle politiche attive del lavoro (che aumenteranno l'efficienza nell'incontro tra domanda e offerta del lavoro) di 1,5 pp già al 2026 e di 3,5 pp nel lungo periodo, e variazioni positive di 0,9 pp al 2026 e di 2,3 pp nel lungo periodo grazie agli interventi nella PA (che ridurranno, tra l'altro, i costi di entrata e i costi di burocrazia delle imprese).

Si tratta di simulazioni che beneficiano del rigore dell'analisi econometrica, seppur scontando l'incertezza insita nelle previsioni, e che offrono un importante risvolto quantitativo dello sforzo riformatore in atto, le cui enormi potenzialità saranno espresse e valorizzate con intensità e impegno progressivo nell'azione di Governo.

---

## II. SCENARIO MACROECONOMICO

### II.1. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

A più di un anno dall'inizio della guerra in Ucraina, il quadro economico internazionale rimane fortemente condizionato dal conflitto. Nonostante il processo di graduale ritorno alla normalità dalla pandemia, nel 2022 la crescita dell'economia globale ha rallentato (al 3,2 per cento, dal 6 per cento del 2021) a causa dell'elevata incertezza, della crisi energetica, delle conseguenti pressioni inflazionistiche e del rallentamento del commercio mondiale (in crescita al 3,3 per cento, dal 10,5 per cento del 2021).

Tuttavia, rispetto alle previsioni formulate immediatamente dopo lo scoppio del conflitto, l'andamento degli scambi commerciali è stato più robusto delle attese grazie a molteplici fattori, tra cui la resilienza del mercato del lavoro nelle economie avanzate e l'avvio di una fase di sostituzione della Russia come fornitore di alcune categorie di beni con altri produttori, soprattutto nel settore energetico.

In risposta all'esigenza di contrastare l'incremento dell'inflazione, l'orientamento delle Banche centrali ha assunto un'intonazione via via più restrittiva. Dopo un lungo ciclo al rialzo, iniziato con le prime riaperture dopo la pandemia e intensificatosi con l'avvio del conflitto, i prezzi delle materie prime energetiche hanno tuttavia intrapreso un percorso discendente, in corrispondenza dell'allentamento delle restrizioni sulle catene di approvvigionamento globali.

Il 2022 è stato un anno di espansione anche per l'economia italiana, che ha registrato un tasso di crescita del prodotto interno lordo del 3,7 per cento in termini reali (dal 6,0 per cento del 2021), in linea con quanto prospettato nella NADEF rivista e integrata. Nella parte finale dell'anno, la propagazione della spinta inflazionistica alla generalità delle voci di spesa ha interrotto la fase di crescita del PIL in corso da sette trimestri, incidendo in particolare sui consumi delle famiglie. Tuttavia, tra fine 2022 e inizio 2023 l'economia è risultata più resiliente di quanto atteso lo scorso autunno.

In merito alle prospettive immediate, i dati congiunturali prefigurano un ritorno del PIL su un sentiero positivo già nel primo trimestre. Nonostante il calo della produzione industriale registrato in gennaio, infatti, le indicazioni derivanti dal clima di fiducia manifatturiero, unitamente alla fase di discesa dei prezzi alla produzione, prospettano un recupero dell'attività produttiva. In base alle evidenze disponibili, i modelli di *nowcasting* delineano un quadro di una moderata espansione dell'attività nella prima metà dell'anno, sostenuta dal settore manifatturiero e delle costruzioni, seguita da una lieve accelerazione nel secondo semestre.

Nell'insieme, dunque, il quadro di crescita per il 2023 appare più favorevole rispetto a quanto prospettato nelle previsioni ufficiali effettuate lo scorso novembre. Nello scenario tendenziale si stima che l'economia registrerà nel 2023 un aumento del PIL reale dello 0,9 per cento. Nel 2024, anche grazie all'impulso

addotto dagli investimenti del PNRR, la crescita del PIL reale è vista in accelerazione, all'1,4 per cento. Nel biennio 2025-26 il PIL aumenterebbe, rispettivamente dell'1,3 e dell'1,1 per cento.

Il Governo prende atto dell'esistenza di alcuni margini di bilancio emersi nelle proiezioni tendenziali per il 2023 e 2024 e destina tali risorse ad interventi di sostegno all'economia. Per contribuire alla ripartenza della crescita e per contenere l'inflazione, il governo introdurrà un taglio dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi di circa 3,5 miliardi a valere sul periodo maggio-dicembre di quest'anno. Ciò sosterrà il potere d'acquisto delle famiglie e contribuirà alla moderazione della crescita salariale. Per il 2024, a fronte della costituzione di un fondo per la riduzione delle imposte dirette pari a 0,2 punti di PIL, si provvederà a ridurre la pressione fiscale incentivando la domanda interna. Grazie alle nuove misure fiscali per il 2023 e 2024 qui tratteggiate, la crescita del PIL nello scenario programmatico è prevista pari all'1,0 per cento quest'anno e all'1,5 per cento nel 2024. Per il biennio 2025-2026, stante l'impegno di effettuare ulteriori tagli della pressione fiscale, le attuali proiezioni di finanza pubblica indicano la necessità di individuare opportune coperture per preservare il sentiero di rientro del deficit. Pertanto, le relative previsioni di crescita programmatica del PIL sono poste pari a quelle tendenziali.

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

	2022	2023	2024	2025
PIL	3.7	1.0	1.5	1.3
Deflatore PIL	3.0	4.8	2.7	2.0
Deflatore consumi	7.4	5.7	2.7	2.0
PIL nominale	6.8	5.8	4.3	3.4
Occupazione (ULA) (2)	3.5	1.0	1.1	0.9
Occupazione (FL) (3)	2.4	1.1	1.1	0.7
Tasso di disoccupazione	8.1	7.7	7.5	7.4
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	-0.7	0.8	1.2	1.6

(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).

## 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, che tiene conto delle informazioni al momento disponibili sulle spese effettuate nel triennio 2020-2022 e di ipotesi di natura tecnica in merito alla ripartizione delle spese sui

rimanenti anni, nelle more della ridefinizione del Piano in corso<sup>1</sup>. Tale valutazione è effettuata nell'ipotesi di realizzazione integrale di tutti i progetti del Piano così come attualmente previsti; nell'Appendice 1 si riportano i risultati preliminari di un'analisi diretta a verificare gli effetti dei recenti aumenti dei prezzi sui costi dei progetti del PNRR. Si illustrano, inoltre, alcuni elementi di dettaglio in merito agli effetti a livello settoriale e per singola componente del Piano. Infine, 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 riforme<sup>2</sup>. 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, e poiché si tratta di riforme i cui effetti sono attesi realizzarsi pienamente in un orizzonte di medio-lungo periodo, i quadri macroeconomici a legislazione vigente e programmatico del Programma di Stabilità (PdS) non tengono conto di tali stime di impatto strutturale. Queste sono invece considerate in uno scenario apposito di *Debt Sustainability Analysis*<sup>3</sup>, dove si mostra come una dinamica favorevole del rapporto Debito/PIL sia conseguibile tramite la piena realizzazione del programma di riforma, al di là del pur necessario consolidamento fiscale.

La valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR è stata effettuata considerando solo le risorse che finanziano progetti aggiuntivi<sup>4</sup>, 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)<sup>5</sup>, le risorse anticipate del Fondo Sviluppo e Coesione (15,6 miliardi) e quelle stanziato attraverso il Fondo complementare (30,6 miliardi), per un totale di circa 184,7 miliardi. Come già detto, la valutazione di impatto è effettuata nell'ipotesi di realizzazione integrale di tutti i progetti del Piano così come attualmente previsti.

I risultati delle simulazioni sono descritti nella Tavola II.2, che riporta l'impatto del Piano sulle principali variabili macroeconomiche.

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIL	0,1	0,2	1,0	1,8	2,7	3,4
Consumi privati	-0,3	-0,6	-0,8	-0,6	0,0	1,0
Investimenti totali	1,2	3,3	8,0	11,0	13,0	12,4
Importazioni	0,0	0,2	0,9	1,8	2,8	3,7
Esportazioni	-0,1	-0,4	-0,6	-0,3	0,6	1,8

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

<sup>1</sup> La precedente valutazione dell'impatto macroeconomico complessivo del PNRR è stata effettuata per la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) 2022 (si veda anche la Tabella II.1-2 del Documento Programmatico di Bilancio 2023 - Versione Aggiornata).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Cfr. par. IV.2 e IV.3 del Programma di Stabilità.

<sup>4</sup> Oppure progetti che, in assenza del Piano, si sarebbero realizzati in tempi o settori diversi.

<sup>5</sup> L'importo non include la quota di circa 400 milioni per l'assistenza tecnica.

In base alle ipotesi adottate, nel 2026, anno finale del Piano, per effetto delle spese ivi previste il PIL risulterebbe più alto del 3,4 per cento rispetto allo scenario di base (che non considera tali spese).

Per quanto riguarda gli impatti a livello settoriale, il settore delle Costruzioni, l'Industria manifatturiera, i Servizi immobiliari e le Attività professionali, scientifiche e tecniche sono le attività che maggiormente contribuiscono alla crescita del PIL (rispettivamente per 2,4, 1,4, 1,0 e 1,0 punti percentuali) (cfr. Tavola II.3).

**TAVOLA II.3: IMPATTO DISAGGREGATO DEL PNRR PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA NEL PERIODO 2021-2026**

	Peso sul Valore Aggiunto complessivo (punti percentuali)	Variazione cumulata del Valore Aggiunto (punti percentuali)	Contributi alla crescita del Valore Aggiunto complessivo (punti percentuali)
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,1	7,4	0,2
Attività estrattiva	0,2	11,0	0,0
Industria manifatturiera	16,5	8,8	1,4
Fornitura di energia elettrica, gas ed acqua.	2,6	9,4	0,2
Costruzioni	4,3	58,5	2,4
Commercio	11,7	8,1	0,9
Trasporto e magazzinaggio	5,6	8,3	0,4
Servizi di alloggio e ristorazione	3,8	7,8	0,3
Servizi di informazione e comunicazione	3,8	16,9	0,6
Servizi finanziari ed assicurativi	5,3	9,8	0,5
Attività immobiliari	13,6	8,0	1,0
Attività professionali, scientifiche e tecniche	6,4	16,9	1,0
Attività amministrative e servizi di supporto	3,2	23,7	0,7
Pubblica Amministrazione	6,7	4,3	0,3
Istruzione	4,1	12,4	0,5
Sanità ed assistenza sociale	6,0	4,8	0,3
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, riparazione di beni per la casa, altri servizi.	4,1	7,0	0,3
<b>Totale economia</b>	<b>100,0</b>	<b>11,0</b>	<b>11,0</b>

Fonte: Elaborazione MEF- DT su modello MACGEM-IT.

Gli interventi di informatizzazione e digitalizzazione concorrono alla crescita dell'Industria manifatturiera e dei Servizi di informazione e comunicazione (+0,6 punti).

In termini di Missioni, l'apporto più rilevante alla crescita del PIL viene dalla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", con un contributo all'incremento del PIL di 3,3 punti percentuali (Cfr. Tavola II. 4), dovuto in gran

parte alle Componenti 3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici” e 2 “Energia rinnovabile, idrogeno, reti e mobilità sostenibile”<sup>6</sup>.

**TAVOLA II.4: IMPATTO SUL PIL DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2021 - 2023	2024 - 2026
<b>M1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo</b>	<b>0,6</b>	<b>1,5</b>
M1C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	0,1	0,7
M1C2: digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	0,4	0,5
M1C3: turismo e cultura 4.0	0,1	0,4
<b>M2: rivoluzione verde e transizione ecologica</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>
M2C1: agricoltura sostenibile ed economia circolare	0,0	0,4
M2C2: energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	0,1	1,0
M2C3: efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	1,2	0,2
M2C4: tutela del territorio e della risorsa idrica	0,0	0,4
<b>M3: infrastrutture per una mobilità sostenibile</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>
M3C1: investimenti sulla rete ferroviaria	0,1	0,9
M3C2: intermodalità e logistica integrata	0,0	0,1
<b>M4: istruzione e ricerca</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>
M4C1: potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili-nido alle università	0,2	0,9
M4C2: dalla ricerca all’impresa	0,1	0,6
<b>M5: inclusione e coesione</b>	<b>0,4</b>	<b>1,3</b>
M5C1: politiche per il lavoro	0,2	0,5
M5C2: infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	0,1	0,6
M5C3: interventi speciali per la coesione territoriale	0,0	0,2
<b>M6: salute</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>
M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza	0,2	0,5
M6-C2: Innovazione, ricerca e digitalizzazione del S.S.N.	0,1	0,3
<b>Totale</b>	<b>2,9</b>	<b>8,1</b>

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Fonte: Elaborazione MEF- DT su modello MACGEM-IT.

Anche la Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” offre un contributo rilevante alla crescita del PIL, pari a 2,1 punti percentuali in termini cumulati nel periodo 2021-2026, in particolare per l’apporto delle Componenti 1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” e 2 “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo” (rispettivamente 0,8 e 0,9 punti).

Per quanto riguarda le riforme, la valutazione di impatto macroeconomico è stata effettuata per i seguenti ambiti: istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica Amministrazione (PA), giustizia, concorrenza ed appalti. Essi costituiscono solo una parte delle riforme strutturali descritte in dettaglio nel capitolo successivo, ovvero quelle per cui è possibile individuare

<sup>6</sup> Con variazioni, rispettivamente di 1,4 e 1,0 punti percentuali nel periodo 2021-2026.

obiettivi quantitativi e per le quali le ipotesi necessarie per le simulazioni sono meno arbitrarie e più robuste<sup>7</sup>.

Gli effetti macroeconomici sono stati valutati con il modello QUEST. Gli impatti sul PIL reale di breve, medio e lungo periodo sono esposti nella Tavola II.5, mentre per approfondimenti si rinvia all'Appendice 1<sup>8</sup>.

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, quando il livello del PIL risulta più alto del 3 per cento rispetto allo scenario di base.

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 (+1,5 per cento) e si rafforza nel lungo periodo, determinando un aumento del PIL del 3,5 per cento rispetto allo scenario di base.

**TAVOLA II.5: 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	1,5	2,4	3,5
Pubblica Amministrazione	0,9	1,6	2,3
Giustizia	0,4	0,6	0,7
Concorrenza e Appalti	0,1	0,2	0,6

Fonte: 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 del 2,3 per cento 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 dello 0,7 per cento 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

<sup>7</sup> Per dettagli si veda l'Appendice 1.

<sup>8</sup> Si veda anche D'Andrea S., S. D'Andrea, G. Di Bartolomeo, P. D'imperio, G. Infantino, M. Meacci (2023), "Structural reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: A macroeconomic assessment of their potential effects", Working Paper n. 2, 2023, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro.

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 pari allo 0,6 per cento nel lungo periodo.



---

### III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE DEL PAESE

#### La riforma del sistema giudiziario: traguardi e prospettive

Come sottolineato dalla Commissione nel *Country Report 2022*, la riforma del sistema giudiziario rappresenta una delle sfide più impegnative e di più ampio orizzonte che l'Italia si è impegnata ad affrontare nell'ambito del PNRR.

Al fine di migliorare la celerità e l'efficienza del sistema, il PNRR ha stanziato circa 3 miliardi per diversi interventi, che spaziano dal rafforzamento del capitale umano al funzionamento dell'Ufficio per il processo e alla transizione digitale del sistema giudiziario, fino all'efficientamento del patrimonio immobiliare<sup>9</sup>. Come previsto dal PNRR, agli investimenti devono affiancarsi le riforme strutturali, e nel 2022 il Governo ha approvato le riforme del processo civile<sup>10</sup> e del processo penale<sup>11</sup> oltre a quelle in materia di insolvenza<sup>12</sup> e di giustizia tributaria<sup>13</sup>.

Gli interventi realizzati negli ultimi anni hanno iniziato a produrre effetti importanti e gli ultimi dati<sup>14</sup> mostrano miglioramenti significativi. Guardando al *disposition time*, emerge infatti che la durata dei processi civili nel periodo compreso tra il primo ottobre 2021 e il 30 settembre 2022 si è ridotta di circa il 6 per cento presso i Tribunali e le Corti d'Appello, e del 26 per cento presso la Corte di Cassazione<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Il PNRR prevede che entro il 2026 vengano realizzati interventi di efficientamento per almeno 289.000 mq e che i lavori per tali interventi siano aggiudicati entro il 2023. Sono state già bandite le procedure di gara per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori per il 50 per cento degli interventi.

<sup>10</sup> D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, recante "Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata".

<sup>11</sup> D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, recante "Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

<sup>12</sup> D.lgs. 17 giugno 2022, n. 83, recante "Modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)".

<sup>13</sup> L. 31 agosto 2022, n. 130, recante "Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari".

<sup>14</sup> Cfr la Relazione sull'amministrazione della giustizia del 2022. 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.

<sup>15</sup> In questo ambito un contributo rilevante è derivato dall'aumento delle definizioni.

Quanto al settore penale, nello stesso periodo, la riduzione è stata pari a circa il 7,5 per cento presso i Tribunali e la Corte di Cassazione e del 12,7 per cento presso le Corti d'Appello.

Anche con riferimento all'elevato arretrato di lavoro, i dati più recenti mostrano un graduale progresso: il numero dei procedimenti pendenti nel terzo trimestre del 2022 è diminuito di oltre il 5 per cento, sia nel civile sia nel penale.

### **L'efficientamento dei processi e delle procedure**

**La riforma del processo civile** mira all'efficientamento del sistema entro giugno 2026, con l'obiettivo di ridurre, rispetto al 2019, del 40 per cento la durata dei processi e del 90 per cento l'arretrato in primo e secondo grado. Gli interventi normativi sul Codice di procedura civile, sul Codice civile e su numerose leggi speciali realizzano infatti una riforma organica e un riassetto strutturale idonei ad accelerare il processo civile di cognizione (nei differenti gradi), il processo di esecuzione e i procedimenti speciali, nonché a rafforzare e incentivare il ricorso agli strumenti alternativi di composizione delle controversie (forme di giustizia complementare). La parte più consistente della riforma è entrata in vigore il 28 febbraio 2023<sup>16</sup>. Nel corso del 2023 il Governo prevede di adottare alcuni correttivi e di completare gli atti attuativi previsti dalla riforma.

**La riforma del processo penale** mira all'efficientamento dei procedimenti, con l'obiettivo di ridurre, rispetto al 2019, del 25 per cento i tempi di trattazione. L'intervento è principalmente volto alla razionalizzazione, alla deflazione e all'accelerazione dei procedimenti, attraverso misure che incidono su diversi profili: indagini; notificazioni e comunicazioni, depositi, verbalizzazione e celebrazione udienze; procedibilità, estinzione e non punibilità reati; procedimenti speciali; primo grado; esercizio dell'azione penale e accesso al dibattimento; riduzione e semplificazione dei tempi di accesso al giudizio e di svolgimento dello stesso. La riforma è entrata in vigore il 30 dicembre 2022<sup>17</sup>. Come per la riforma civile, il Governo prevede di adottare nel corso del 2023 alcuni correttivi e di completare l'adozione degli atti attuativi.

**La riforma del quadro in materia di insolvenza** è finalizzata a offrire nuovi e più efficaci strumenti agli imprenditori per sanare le situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che appaiono reversibili, grazie ad esempio al ricorso alla "composizione negoziata della crisi", a meccanismi di allerta precoce pre-insolvenza e alla specializzazione di organi giudiziari e pre-giudiziari. L'intervento normativo recepisce inoltre la Direttiva europea sulla ristrutturazione preventiva, sull'insolvenza, sull'esdebitazione e sulle interdizioni<sup>18</sup>. Anche in questo caso, il Governo prevede di adottare alcuni correttivi e gli atti attuativi previsti.

**La riforma della giustizia tributaria** ha l'obiettivo di rendere più efficiente il processo e ridurre l'elevato numero di ricorsi in Cassazione. Si prevede

<sup>16</sup> Si veda la legge di bilancio per il 2023.

<sup>17</sup> D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, su "*Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia nonché in materia di entrata in vigore del D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali*", convertito con modificazioni dalla L. 30 dicembre 2022 n. 199.

<sup>18</sup> Direttiva (UE) 2019/1023.

l'introduzione di interventi ordinamentali e processuali con finalità deflattive e accelerazione dei giudizi, attraverso la professionalizzazione del giudice, il potenziamento delle strutture amministrative e il rafforzamento dell'autonomia dell'organo di autogoverno.

#### **Obblighi internazionali e riforme ordinamentali**

In adempimento degli obblighi internazionali<sup>19</sup>, il Consiglio dei ministri del 16 marzo 2023, ha approvato il disegno di legge che introduce il **Codice dei crimini internazionali**. Nel 2023 vedranno inoltre la luce numerosi atti attuativi di obblighi euro-unitari su operazioni societarie transfrontaliere<sup>20</sup>, *whistleblowing*<sup>21</sup>, *class action*<sup>22</sup>, riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento, confisca e contrasto alla diffusione di materiale terroristico *on line*.

Sono in corso di elaborazione disegni di legge di riforma della disciplina dei reati contro la PA, della criminalità minorile, nonché la revisione della disciplina processuale in ambiti di forte interesse anche nell'opinione pubblica, quali ad esempio le intercettazioni. In ambito civile si studierà un possibile intervento di efficientamento del recupero crediti. Saranno, inoltre, adottati i decreti attuativi relativi alla disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza.

Infine, sono allo studio i decreti attuativi e corretti della legge delega sull'ordinamento giudiziario e misure relative all'edilizia carceraria.

#### **L'Ufficio per il processo e gli strumenti di digitalizzazione**

In materia organizzativa, per quanto riguarda l'**Ufficio per il processo** (istituito in via permanente) il Ministero della giustizia ha già proceduto al reclutamento straordinario di 7.830 funzionari (al 31 gennaio 2023) sui 16.500 complessivi previsti<sup>23</sup>. L'intervento prevede anche il reclutamento di ulteriori figure professionali con diversi profili giuridico-amministrativi e tecnici che saranno impegnati nelle attività di supporto alle cancellerie e negli interventi di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria. In tal senso il Ministero ha già proceduto al reclutamento straordinario di 3.406 dipendenti (al 31 gennaio 2023) dei 5.410 complessivi previsti<sup>24</sup>. Le attività di reclutamento proseguiranno nel corso del 2023.

Il Governo intende inoltre adottare diversi strumenti per incentivare la **digitalizzazione del sistema giudiziario**, atteso che tra gli impegni previsti dal

---

<sup>19</sup> Derivanti dall'adesione dell'Italia allo Statuto di Roma istitutivo della Corte Penale Internazionale.

<sup>20</sup> D. lgs 2 marzo 2023, n. 19 in attuazione della direttiva (UE) 2019/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, in materia di trasformazioni, fusioni e scissioni transfrontaliere.

<sup>21</sup> Il decreto legislativo adottato in attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione è stato approvato in via definitiva nel Consiglio dei ministri n. 24 del 9 marzo 2023

<sup>22</sup> Il decreto legislativo adottato in attuazione della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori è stato approvato in via definitiva nel Consiglio dei ministri n. 24 del 9 marzo 2023

<sup>23</sup> Cfr. art. 11 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80, recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia*", convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113.

<sup>24</sup> Cfr. art. 13 del D.L. n. 80/2021.

PNRR per il 2023 vi sono: la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti; il processo civile interamente telematico; la digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado (esclusa l'udienza preliminare); la creazione di una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile. Il PNRR prevede inoltre che nel 2023 siano digitalizzati 3,5 milioni di fascicoli giudiziari relativi agli ultimi 10 anni e l'inizio della realizzazione di un *data lake* che consenta di accedere ai dati per la ricostruzione della giurisprudenza e per finalità statistiche<sup>25</sup>.

## La riforma fiscale, per un sistema più equo ed efficace

Il *Country Report 2022*, pur sottolineando l'importanza dell'introduzione dell'assegno unico universale e l'abolizione dell'IRAP per i lavoratori autonomi, segnalava la necessità di un cambiamento strutturale del sistema fiscale, in grado di risolvere problemi ormai radicati, quali la complessità e la frammentarietà del sistema, l'elevata tassazione sui redditi da lavoro, la perdurante evasione.

Il Governo condivide l'analisi della Commissione ed è convinto che **la riforma fiscale rappresenti un'azione chiave da intraprendere per rispondere alle debolezze strutturali del Paese**. Pur non rientrando nell'ambito operativo del PNRR, la predisposizione di un contesto normativo certo, la razionalizzazione del sistema tributario attraverso una maggiore qualità della legislazione tributaria, l'interscambio tra banche dati, la semplificazione degli adempimenti dichiarativi e il contrasto all'evasione fiscale e all'elusione **possono concorrere a realizzare gli obiettivi generali di equità sociale e di miglioramento della competitività del sistema produttivo già indicati nelle Raccomandazioni all'Italia**. Il PNRR esprime infatti la necessità di definire un sistema fiscale certo ed equo anche mediante l'attuazione di riforme abilitanti in tema di miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, di attuazione del federalismo fiscale e di riduzione del *tax gap*.

Con il disegno di legge delega, approvato il 16 marzo 2023 (Atto Camera 1038) dal Consiglio dei ministri, il Governo ha avviato un percorso di riforma complessiva del sistema fiscale che dovrà accompagnare l'attuazione del PNRR. La riforma si articola in quattro parti: definizione delle tempistiche e dei principi generali, inclusa la revisione dello Statuto dei diritti del Contribuente; interventi in materia di tributi diretti e indiretti, nonché in materia di giochi; riforma dei procedimenti dichiarativi, accertativi, di riscossione e del contenzioso, inclusa la ridefinizione delle sanzioni amministrative e penali; adozione di testi unici e codificazione.

### La riforma dell'Irpef

L'asse portante del disegno di riforma fiscale è la **progressiva riduzione del numero di aliquote IRPEF attualmente vigenti, accompagnata da una diminuzione del carico fiscale in particolare per i redditi medi**. Il primo intervento è principalmente indirizzato a **migliorare l'efficienza della struttura dell'imposta**

<sup>25</sup> Tale impegno si colloca nell'ambito del più ambizioso intervento di digitalizzazione previsto entro il 2026.

personale sui redditi, riducendo gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro associati alla presenza di diverse aliquote, e a semplificare il sistema tributario. Il secondo intervento è principalmente finalizzato a ridurre la pressione fiscale per un'ampia platea di contribuenti e a concentrare i benefici sui redditi medi, con l'obiettivo ulteriore di allineare il cuneo fiscale italiano a quello dei Paesi più avanzati<sup>26</sup>. La riforma dell'IRPEF contenuta nel disegno di legge prevede, inoltre, l'applicazione di una tassazione proporzionale sostitutiva sugli incrementi di reddito calcolati come differenza tra il reddito del periodo d'imposta e il reddito più elevato tra quelli relativi ai tre periodi d'imposta precedenti. La finalità di questo intervento è incrementare l'efficienza della tassazione personale sostenendo l'incremento dell'offerta di lavoro, in termini sia di ore lavorate (margine intensivo) sia di nuove posizioni lavorative (margine estensivo). È prevista anche la ridefinizione delle principali deduzioni e detrazioni IRPEF al fine di promuovere l'equità verticale e orizzontale e migliorare la trasparenza del sistema fiscale. Più in generale, il riordino delle *tax expenditures* è altresì finalizzato al recupero di una parte del gettito utilizzabile per l'ulteriore razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario.

Al riguardo, si segnala che la legge di bilancio per il 2023 è già parzialmente intervenuta sul sistema impositivo, modificando il regime forfettario attraverso l'innalzamento da 65.000 a 85.000 euro della soglia di ricavi e dei compensi che consente l'applicazione dell'imposta forfettaria del 15 per cento sostitutiva di quelle ordinarie<sup>27</sup> e prevedendo, per i contribuenti che non possono beneficiare della misura appena descritta e solo per il 2023, l'introduzione di una *flat tax incrementale*<sup>28</sup> per i redditi individuali derivanti dall'esercizio di attività d'impresa, arti o professioni.

#### La riforma dell'imposizione societaria

Un'altra componente del disegno di riforma fiscale è la creazione di un contesto favorevole alla crescita e agli investimenti mediante una riforma complessiva dell'imposizione societaria. La direttiva sulla *global minimum tax*<sup>29</sup>, che dovrà essere recepita entro il 2023, prevede che dal 1° gennaio 2024 entri in vigore l'imposta globale minima per le multinazionali con aliquota effettiva al 15 per cento, che richiede un adeguamento dell'IRES al mutato contesto internazionale al fine di rendere il sistema fiscale italiano maggiormente attrattivo su scala globale. Con il disegno di legge, al fine di sostenere gli investimenti, di favorire la capitalizzazione delle imprese stabilite in Italia, di incrementare la

---

<sup>26</sup> I dati sul cuneo fiscale o *tax wedge* per diversi Paesi sono di fonte OCSE e disponibili al sito <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm>

<sup>27</sup> Tale agevolazione non si applica per coloro che avranno maturato compensi o ricavi superiori ai 100 mila. Il comma 54 innalza infatti a 85 mila euro la soglia di ricavi e compensi che consente di applicare un'imposta forfettaria del 15 per cento sostitutiva di quelle ordinariamente previste. La disposizione prevede inoltre che tale agevolazione cessa immediatamente di avere applicazione per coloro che avranno maturato compensi o ricavi superiori ai 100 mila euro, senza aspettare l'anno fiscale seguente.

<sup>28</sup> Calcolata con un'aliquota del 15 per cento su una base imponibile, comunque non superiore a 40.000 euro, pari alla differenza tra il reddito d'impresa e di lavoro autonomo determinato nel 2023 e il più alto dei corrispondenti redditi dichiarati nei tre anni precedenti, decurtata di un importo pari al 5 per cento di quest'ultimo ammontare.

<sup>29</sup> Direttiva n. 2022/2523.

produttività, di promuovere l'occupazione e di favorire l'attrattività del sistema economico italiano, il Governo intende ridurre l'aliquota IRES sugli utili non distribuiti impiegati in investimenti qualificati in beni strumentali e nuove assunzioni. Nei limiti previsti dal quadro normativo unionale, potranno essere modificate la disciplina di deducibilità degli interessi passivi e quella dei regimi di compensazione delle perdite fiscali. La riforma dell'imposizione societaria sarà finalizzata anche a garantire un'attuazione equa, efficace e coerente delle nuove regole condivise a livello internazionale (G20 e Unione europea) in materia di tassazione dei profitti delle multinazionali e di economia digitale, anche in coerenza con le regole stabilite con il progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). È prevista, inoltre, l'introduzione di un regime opzionale di tassazione per le imprese in contabilità ordinaria assoggettate a Irpef, basato su un'imposta ad aliquota proporzionale allineata a quella ordinaria dell'IRES, al fine di promuovere la neutralità dei diversi sistemi di tassazione del reddito di impresa rispetto alla scelta della forma giuridica dell'impresa.

### **La riforma dell'IRAP**

Il disegno di riforma fiscale, inoltre, dispone una revisione organica dell'IRAP volta all'abrogazione del tributo e alla contestuale istituzione di una sovrainposta IRES tale da assicurare un equivalente gettito fiscale, per garantire il finanziamento del fabbisogno sanitario, nonché il finanziamento delle Regioni che presentano squilibri di bilancio sanitario ovvero che sono sottoposte a piani di rientro.

### **La riforma dell'IVA**

Un punto centrale attiene poi alla riforma dell'IVA, in base a criteri di semplificazione, di riordino della normativa in un Testo Unico e di razionalizzazione del numero e del valore delle aliquote, per favorire una maggiore omogeneizzazione del trattamento IVA per i beni e i servizi appartenenti al medesimo paniere. Si prevede inoltre l'introduzione, attualmente consentita per alcune categorie di beni dall'ordinamento unionale, di un'aliquota pari a zero con diritto alla detrazione sugli acquisti, il miglioramento dell'efficienza e la riduzione degli oneri amministrativi, anche al fine di implementare il contrasto all'erosione e all'evasione.

Si segnala che la legge di bilancio per il 2023 è già intervenuta sulla disciplina dell'IVA prevedendo una aliquota del 5 per cento per alcune categorie di beni per l'igiene femminile e per l'infanzia. Per contrastare frodi ed evasione in materia di imposta sul valore aggiunto, inoltre, sono stati introdotti **nuovi obblighi comunicativi per le piattaforme di e-commerce**<sup>30</sup> relativi ai dati dei fornitori e delle operazioni effettuate.

<sup>30</sup> La misura riguarda le piattaforme digitali che vendono on line determinati beni come telefoni cellulari, tablet e PC, oltre a quelli che verranno espressamente previsti con decreto del MEF.

#### **Le accise e le aliquote sui carburanti**

Per quanto riguarda le **accise**, si prevede di intervenire per ridefinire le aliquote attualmente vigenti sui prodotti energetici (carburanti e combustibili) e sull'energia elettrica, tenendo conto dell'impatto ambientale di ciascun prodotto, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti **attraverso l'utilizzo della leva fiscale** e di promuovere la transizione energetica e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili, in linea con gli impegni internazionali G20 e G7 e unionali<sup>31</sup>. In particolare, nel rispetto delle disposizioni unionali in materia di esenzioni o riduzioni di accisa e al fine di contribuire con misure fiscali nazionali all'obiettivo di rendere l'Unione europea a neutrale impatto climatico entro il 2050, il disegno di legge fissa gli obiettivi per il **sostegno alla transizione energetica - incremento della produzione di energia elettrica, di gas metano o gas naturale ottenuti da biomassa o altre risorse rinnovabili - anche attraverso l'introduzione di meccanismi di rilascio di titoli per la cessione di energia elettrica, di gas metano o gas naturale a consumatori finali ai fini del riconoscimento dell'accisa agevolata o esente.**

#### **La tassazione dei redditi da capitale**

Per quanto riguarda la tassazione dei redditi da capitale, è prevista la creazione di un'unica categoria reddituale con riferimento ai redditi di natura finanziaria e l'introduzione della compensazione eterogenea - tra minusvalenze e dividendi o interessi - nell'ambito delle diverse fonti di redditi da capitale. Il primo intervento è principalmente finalizzato a **promuovere l'efficiente allocazione del capitale**. Il secondo intervento è invece volto a **favorire la semplificazione del sistema tributario e la neutralità tra i diversi impieghi di capitale**. Sono previste, inoltre, misure relative alla residenza fiscale delle persone fisiche e giuridiche e interventi per favorire nuovi investimenti in Italia con capitali esteri **al fine di creare un contesto maggiormente attrattivo e favorevole per gli investitori esteri**.

Sono anche previste disposizioni sul riordino in materia di giochi e, in particolare, **misure finalizzate a tutelare i soggetti più vulnerabili, interventi per il riordino delle reti di raccolta del gioco e nuove regole sulla trasparenza dei soggetti che controllano le società concessionarie**.

#### **La razionalizzazione degli obblighi dichiarativi e interventi per la semplificazione**

Numerosi sono gli altri ambiti sui quali il disegno di riforma fiscale intende agire. All'interno del percorso di riforma complessiva del sistema fiscale si collocano nuove misure per la razionalizzazione degli obblighi dichiarativi e interventi per la semplificazione degli adempimenti per i contribuenti. Questi interventi sono finalizzati a **perseguire una riduzione dei costi di adempimento per i contribuenti e il recupero di evasione fiscale dovuta a omissioni o errori dei contribuenti ascrivibili alla complessità del sistema fiscale**.

---

<sup>31</sup> Giova ricordare che il pacchetto *Fit for 55* e la conseguente proposta di revisione della direttiva europea sull'energia "*Energy Taxation Directive*" intendono perseguire il conseguimento dell'obiettivo climatico di ridurre le emissioni dell'Unione Europea di almeno il 55 per cento entro il 2030.

Un elemento fondamentale nell'attuazione di tale approccio, strettamente connesso al pieno sviluppo della digitalizzazione, è l'ottimizzazione e l'ampliamento dei canali messi a disposizione dall'amministrazione finanziaria, **attraverso strumenti che offrano ai contribuenti e agli utenti una chiara definizione dei propri obblighi fiscali, anche in un'ottica di maggiore trasparenza dei rapporti con il fisco.** In questo senso, in attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR, la progressiva estensione del metodo della dichiarazione precompilata anche per gli adempimenti IVA (registri IVA, comunicazioni delle liquidazioni periodiche, dichiarazione annuale), resa possibile dall'estensione della fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, costituirà un'azione strategica per il prossimo triennio. Sempre nell'ambito dell'avanzamento digitale si colloca la completa interoperabilità delle banche dati e l'evoluzione nell'attività di gestione delle informazioni. In particolare, si prevede la piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, il potenziamento dell'analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale, nel rispetto della disciplina unionale sulla tutela dei dati personali. Sul piano europeo e internazionale, sarà assicurato il potenziamento della cooperazione amministrativa attraverso lo scambio di informazioni tra giurisdizioni fiscali per contrastare efficacemente e tempestivamente l'evasione, l'elusione e le frodi fiscali, migliorare la coerenza delle norme fiscali internazionali e garantire un ambiente fiscale più trasparente.

La riforma fiscale prevede **l'impegno a consolidare il rapporto di fiducia tra contribuenti e fisco, favorendo l'incremento del livello di *compliance* volontaria e la semplificazione delle procedure di accertamento.** In particolare, la delega introduce misure che sono finalizzate a modificare consistentemente l'accertamento incentrandolo sulla *tax compliance* volontaria, anche istituendo un concordato preventivo biennale e rafforzando la *cooperative compliance*. Si prevede, inoltre, la realizzazione di una piena digitalizzazione dei rapporti con i contribuenti e con gli *stakeholders*, con l'obiettivo di facilitare gli adempimenti, minimizzare i costi ed eliminare eccessivi oneri e formalità. L'idea di principio è quella di integrare l'assolvimento degli obblighi fiscali nel normale svolgimento delle attività economiche.

### **Il recupero di efficienza nei procedimenti di riscossione e nel contenzioso**

Infine, la delega contiene interventi finalizzati al miglioramento dei procedimenti di riscossione e di rimborso, attualmente caratterizzati da significative inefficienze<sup>32</sup>. Al riguardo, la riforma fiscale prevede **il progressivo superamento del ruolo, l'accesso semplificato a una rateizzazione stabile e l'estensione del termine di efficacia degli atti di riscossione per una maggiore rapidità dell'azione di recupero.** Sempre nell'ambito della riscossione, il DDL prevede l'incremento dell'utilizzo delle più evolute tecnologie e l'interoperabilità dei sistemi, e persegue inoltre l'obiettivo di eliminare duplicazioni organizzative,

<sup>32</sup> Secondo i dati dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione, aggiornati al 31 Dicembre 2022, il magazzino delle entrate comprende più di 170 milioni di cartelle, di cui il 60 per cento notificate prima del 2015. Inoltre, il 10 per cento circa delle attività di riscossione servono a finanziare i costi delle attività di riscossione a carico della Pubblica Amministrazione.

logistiche e funzionali, con conseguenti riduzioni dei costi e miglioramento dell'efficienza.

La delega fiscale prevede infine i criteri direttivi che devono guidare il Governo nella riforma **in materia di contenzioso e di sanzioni**. In particolare, saranno previsti ulteriori meccanismi di deflazione del contenzioso nei vari gradi di giudizio e sarà migliorato il processo tributario telematico. Per quanto riguarda le sanzioni, gli obiettivi principali sono: l'integrazione delle sanzioni amministrative e penali, la revisione dei rapporti tra processo penale e tributario e la loro riduzione in presenza di un efficace sistema di controllo dei rischi fiscali. Questi interventi sono finalizzati alla semplificazione e alla razionalizzazione del sistema sanzionatorio in ambito fiscale, anche al fine di creare **un contesto giuridico certo, di promuovere la trasparenza e di consolidare il rapporto di fiducia tra contribuenti e fisco**.

Allo stesso modo, diverse misure introdotte dalla legge di bilancio per il 2023 vanno nella direzione di rafforzare la fiducia e la trasparenza nei rapporti tra contribuenti e fisco e intendono ridurre quella quota di evasione imputabile alla complessità del sistema fiscale. Sono previsti, infatti, lo stralcio dei debiti tributari fino a mille euro affidati all'Agente della riscossione dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015 e la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022. La legge di bilancio disciplina, inoltre, la possibilità di definire con modalità agevolate le somme dovute a seguito del controllo automatizzato (cd. avvisi bonari), la definizione agevolata delle somme derivanti da controlli automatizzati le cui rateazioni sono in corso al 1° gennaio 2023 e la possibilità di sanare le irregolarità formali. Alcune innovazioni riguardano infine il contenzioso pendente, con l'obiettivo di velocizzarne la definizione, e la regolarizzazione degli omessi pagamenti di rate. Da ultimo, è stato adottato un decreto-legge che proroga i termini previsti dalle disposizioni di legge di bilancio per l'accesso alle predette misure agevolative. Inoltre, il decreto-legge ha disposto che la corretta definizione delle violazioni tributarie e l'integrale e tempestivo pagamento delle somme dovute, comporta la non punibilità per alcuni reati tributari a particolari condizioni.

## **La riforma della PA, per un'amministrazione più moderna, capace ed efficiente**

Modernizzare la Pubblica Amministrazione (PA), rafforzarne la capacità amministrativa, snellire le procedure, digitalizzare i processi e potenziare le competenze digitali sono esigenze indifferibili per indirizzare l'economia italiana verso una crescita sostenibile. La Commissione europea e le Istituzioni internazionali (OCSE e Fondo Monetario) hanno spesso imputato alla debole capacità amministrativa e progettuale della PA la scarsa dinamicità degli investimenti pubblici in Italia e ne sottolineano l'impatto negativo sulla produttività totale dei fattori e sul *business sentiment*. La Commissione ha inoltre incluso il miglioramento dell'efficienza della PA nelle Raccomandazioni specifiche per Paese (CSR) sia nel 2019 (3.2: *"migliorare l'efficienza della PA, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e*

la qualità dei servizi pubblici locali”), sia nel 2020 (4.2: “migliorare l’efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione”).

Tenuto conto di tali premesse, il PNRR ha previsto la strategia di modernizzazione della PA quale riforma orizzontale e abilitante. La stessa è suddivisa in tre ambiti (**accesso e pubblico impiego; buona amministrazione e semplificazione; competenze e capacità amministrativa**), articolati in 15 *milestone* e *target* concordati a livello europeo, 10 misure articolate in 9 investimenti e una sub-riforma (mercato del lavoro della PA: supporto per l’attuazione dei nuovi strumenti di gestione delle risorse umane), per un totale di 1.268,9 milioni, che rappresenta la maggiore assegnazione attribuita dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza per la modernizzazione della PA in un Paese europeo.

L’Italia ha pienamente e puntualmente raggiunto e rendicontato tutti i *target* e le *milestone* assegnate alla riforma della pubblica amministrazione. Si delineano qui di seguito i principali risultati finora raggiunti e quelli attesi nel corso del 2023 per ciascuna delle tre linee di intervento.

### **Accesso al pubblico impiego**

Sono state semplificate, velocizzate e digitalizzate le procedure di reclutamento per la copertura dei fabbisogni strutturali e le esigenze connesse all’attuazione del PNRR, con l’obiettivo di attrarre le migliori competenze e favorire un rapido ricambio generazionale per riportare la PA italiana in linea con gli *standard* europei. In tale ottica, nel biennio 2022/23 - fra sostituzione del *turnover* e nuove assunzioni - sono previsti circa 350.000 ingressi, pari al 10,9 per cento dell’attuale forza lavoro (3,2 milioni di dipendenti pubblici).

L’accelerazione nelle procedure di reclutamento è stata resa possibile da un imponente investimento nelle infrastrutture digitali necessarie all’organizzazione delle procedure selettive. Il **Portale unico del Reclutamento InPA** (finanziato con fondi PNRR per 20,5 milioni) oggi riunisce oltre 6 milioni di profili professionali, anche in virtù delle intese firmate con il mondo delle professioni, ed estende il suo perimetro di ricerca alla platea dei 16 milioni di iscritti a LinkedIn Italia: se ne prevede lo sviluppo anche come App per incrementarne la diffusione. Dal 1° novembre 2022 le amministrazioni centrali e le autorità indipendenti sono obbligate a pubblicare i propri bandi di concorso per assunzioni a tempo determinato e indeterminato sul portale del reclutamento e tramite la stessa piattaforma acquisire le domande di partecipazione alle procedure selettive (per gli enti locali, il ricorso è già obbligatorio per la pubblicazione dei bandi, e, a partire dal 31 maggio 2023, lo sarà anche per la raccolta delle candidature). Inoltre, a partire dal gennaio 2023, la pubblicazione delle procedure di reclutamento nei siti istituzionali e sul portale InPA esonera le amministrazioni, inclusi gli enti locali, dall’obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Coerentemente con quanto previsto dalla normativa, attraverso il portale è possibile svolgere una serie di attività in modo rapido e semplificato. Le amministrazioni possono pubblicare bandi per il reclutamento di personale a tempo determinato e indeterminato, avvisi di mobilità e avvisi di selezioni per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo per la realizzazione di interventi sul PNRR, pubblicare graduatorie di merito ed esiti delle procedure, effettuare comunicazioni dirette ai candidati e assistere le attività delle

commissioni d'esame. La modernizzazione delle procedure selettive ha consentito una riduzione significativa della durata media dei concorsi, passando da 786 giorni delle procedure bandite nel 2019 a 189 giorni nel 2021, fino ai 169 giorni registrati nel 2022; gli ulteriori interventi programmati mirano a contenere la durata dei concorsi al di sotto dei sei mesi.

La riforma del reclutamento incrocia la **riforma delle competenze e delle carriere**: le nuove modalità di selezione si saldano alla riprogettazione del sistema dei profili professionali, di sviluppo delle carriere e di formazione professionale in una logica di gestione integrata delle risorse umane *competency based*. Il percorso di riforma è stato completato con l'adozione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che ha portato alla completa definizione del quadro normativo di rango primario, che sarà attuato entro il 30 giugno 2023. Il disegno riformatore restituisce al sistema delle competenze una assoluta centralità come motore di cambiamento della PA e su di esso convergono tutte le leve di gestione delle risorse umane, dal reclutamento alle carriere, dalla formazione alla valutazione delle *performance*. Entro il 30 giugno 2023 sarà completato con l'adozione degli **atti di fonte secondaria, delle linee guida e degli indirizzi** per l'attuazione e con il *setting* definitivo del **modello di governance della riforma**.

#### **Buona amministrazione e semplificazione**

Il decreto-legge per l'attuazione del PNRR<sup>33</sup> avvia, in anticipo rispetto alle scadenze e ai *target* fissati dallo stesso Piano, una prima *tranche* di circa cinquanta semplificazioni. Sul totale di 600 procedure amministrative da semplificare entro il 2026 ne sono già state definite 50, anticipando parzialmente la scadenza fissata dal PNRR per giugno 2024 (200 procedure). L'obiettivo finale è la creazione di un catalogo unico delle procedure, giuridicamente valido per tutto il territorio nazionale, in ambiti rilevanti come l'energia, il lavoro, il fisco, ma anche le disabilità e il sociale. Il suddetto decreto prevede interventi in materia di: a) **appalti e contratti**; b) **telecomunicazioni**; c) **edilizia scolastica**; d) **ambiente ed energia**; e) **trasporti**; f) **beni culturali**.

#### **Capitale umano e capacità amministrativa**

Le azioni intraprese mirano ad allineare l'Italia rispetto alla CSR del 2019 (*investire nelle competenze dei dipendenti pubblici*) nonché all'obiettivo PNRR di formare, entro il 2026, 750.000 dipendenti della PA, di cui 350.000 delle PA centrali, con la certificazione dei risultati formativi per almeno il 70 per cento dei dipendenti.

Per armonizzare le politiche formative di ciascuna PA attorno a un corpo comune di principi fondanti, il Ministro per la Pubblica Amministrazione ha emanato lo scorso 21 marzo un atto di indirizzo che fissa per la prima volta obiettivi quantitativi e qualitativi minimi per la formazione del personale (con la garanzia di

---

<sup>33</sup> Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13.

un monte ore minimo di 24 ore di formazione l'anno per ogni dipendente) e riporta la formazione al centro dei processi di programmazione strategica, in coordinamento con il ciclo della *performance*. La **formazione** del personale torna così a rappresentare una leva strategica per la gestione delle risorse umane, nell'ottica di un impegno pluriennale da considerare non come una spesa corrente, ma **come un investimento a lungo termine per aumentare produttività e creazione di valore pubblico**.

Il conseguimento degli obiettivi PNRR in materia di formazione diviene una responsabilità collettiva di tutte le PA, con l'individuazione di priorità comuni in materia di sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa, di strutturazione di percorsi di formazione iniziale per l'inserimento del personale neoassunto e di sviluppo delle competenze trasversali (*soft skills*), con l'obiettivo di estendere il tradizionale ambito formativo dalle tradizionali discipline giuridiche e tecnico-specialistiche (su cui si concentrava nel 2019 oltre il 75 per cento dell'offerta formativa della PA) verso competenze manageriali e di organizzazione e di gestione delle risorse umane (nel 2019, pari al 7,7 per cento dell'offerta formativa). Viene introdotto un "ciclo di gestione" della formazione nelle amministrazioni pubbliche, con percorsi formativi differenziati per *target* di riferimento, certificati all'interno di un sistema di accreditamento e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei *gap* di competenze.

In tale cornice, è stato ridefinito il portale "*Syllabus - Nuove competenze per le PA*", che già nella precedente versione (*Competenze digitali per la PA*) poteva contare su un bacino di circa 2.500 PA aderenti, con oltre 100.000 dipendenti che hanno svolto l'*assessment* delle competenze, e sono stati avviati oltre 350.000 corsi di formazione. La nuova piattaforma *Syllabus*, *on line* dal 16 marzo, si pone l'obiettivo di un'adesione da parte di tutte le PA entro il 30 giugno 2023, la formazione di almeno il 30 per cento dei dipendenti sulle competenze digitali entro il 31 dicembre 2023, con attestazione del livello finale di competenza, e obiettivi crescenti per gli anni successivi (fino al 55 per cento dei dipendenti nel 2024 e fino al 75 per cento nel 2025). Analoghi *target* quantitativi saranno previsti per la formazione delle competenze per la transizione digitale e amministrativa. Il portale *Syllabus* costituirà inoltre la base per la creazione del "fascicolo formativo del dipendente", che confluirà nel fascicolo digitale del dipendente (che sarà reso operativo entro l'estate 2023), grazie alla costituzione dell'Anagrafe nazionale dei dipendenti pubblici, e che consentirà di avere un unico ambiente digitale in cui saranno rintracciabili i dati principali relativi a carriera, formazione e titoli di ogni lavoratore della PA.

### **La spending review**

Tra le riforme previste nel PNRR rientra anche la *spending review*, che impegna il Governo a effettuare una revisione annuale della spesa nel periodo 2023-2025 per realizzare risparmi di bilancio da destinare al miglioramento delle finanze pubbliche, alla riforma fiscale o a misure favorevoli alla crescita. Lo scorso novembre è stato approvato il decreto che ripartisce i risparmi di spesa tra i Ministeri per il triennio 2023-2025 e definisce le aree di intervento in base a quanto previsto nel DEF 2022. Il provvedimento dispone un risparmio di 800 milioni nel 2023, di 1,2 miliardi nel 2024 e di 1,5 miliardi nel 2025 (per un totale di 3,5 miliardi).

La riduzione di spesa sarà attuata da ogni ministero secondo criteri basati su analisi e valutazione oggettive sulla qualità e sull'efficacia dei singoli provvedimenti. Inoltre, per la prima volta al fine di aiutare i ministeri a razionalizzare e valutare la qualità della spesa, le singole amministrazioni centrali potranno procedere, a domanda, ad assunzione di personale a tali scopi dedicato, nel limite di euro 1,25 milioni per l'anno 2023, 1,56 milioni per l'anno 2024 e di 1,87 milioni a decorrere dal 2025<sup>34</sup>.

Infine, nel medesimo quadro di revisione annuale della spesa nel periodo 2023-2025, a fine 2022 è stato conseguito il traguardo relativo all'adozione di una Relazione sull'efficacia degli strumenti messi in atto dalle Amministrazioni per valutare i piani di risparmio. Sempre al fine di dare attuazione all'obiettivo del PNRR di riforma del quadro di revisione della spesa, è stato previsto anche un potenziamento delle strutture destinate allo svolgimento di tali funzioni. A tale riguardo, nel corso del 2022, con questa finalità sono state istituite presso il Ministero dell'economia e delle finanze specifiche strutture; quali il Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa che fornisce indirizzi metodologici e criteri per la definizione dei processi e delle attività di revisione della spesa.

Un ulteriore intervento a favore del rafforzamento delle competenze in materia di analisi, valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa, è stato disposto con la recente legge di bilancio per il 2023<sup>35</sup> attraverso lo stanziamento di apposite risorse da assegnare, su richiesta, a ciascun Ministero. Nel 2023 sono stanziati complessivamente 20 milioni, 25 milioni per l'anno 2024 e 30 milioni a decorrere dal 2025, da destinare ad assunzioni di personale specializzato, al conferimento di incarichi a esperti in materia di analisi, valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa, nonché a convenzioni con università e a formazione specialistica<sup>36</sup>.

#### **Semplificazione e riassetto del quadro normativo**

L'azione di semplificazione del Governo si muoverà lungo due direttrici principali volte, da una parte, alla riduzione della normativa esistente e, dall'altra, alla razionalizzazione del sistema di fonti del diritto, caratterizzato dalla stratificazione di disposizioni normative, spesso non coordinate fra loro.

Secondo i dati forniti dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, dal 1861 al 21 settembre 2021, sono stati adottati 203.893 atti aventi valore normativo nell'ordinamento italiano e di questi solo 93.979 sono stati espressamente abrogati.

Il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa sta svolgendo un'attività di censimento e analisi, volta a identificare, insieme alle Amministrazioni di settore, i provvedimenti che hanno esaurito la loro funzione, che sono rimasti privi di effettivo contenuto precettivo o che risultano obsoleti. A tal fine è stata avviata l'analisi dei Regi Decreti adottati a partire dal 1861, che saranno oggetto di abrogazioni periodiche nel corso dell'anno.

---

<sup>34</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 novembre 2022.

<sup>35</sup> Articolo 1, commi da 891 a 893, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

<sup>36</sup> Sul punto si rinvia alla Sezione I, capitolo VI (par.VI.1).

Con riferimento all'**azione di riordino dell'assetto normativo**, il Governo procederà con la riforma, prevista nel PNRR, di semplificazione dei controlli sulle attività economiche e di eliminazione degli adempimenti non necessari, per accrescere gli spazi di libertà di cittadini e imprese. Allo stesso scopo, sono programmati la semplificazione della disciplina concernente le energie rinnovabili nonché il riordino del Testo unico degli enti locali e della disciplina in materia ambientale, anche mediante la revisione del Codice dell'ambiente.

## La transizione digitale

Secondo i dati dell'edizione 2022 del *Digital Economy and Society Index*<sup>37</sup> (DESI), l'Italia negli ultimi 5 anni ha compiuto significativi progressi nel processo di transizione digitale. Tuttavia, il nostro Paese si colloca ancora sotto alla media UE in termini di digitalizzazione dell'economia e della società (diciottesimo posto nella classifica dei 27 Paesi europei) e il Governo intende quindi proseguire con decisione nel percorso di rinnovamento.

Tra gli ambiti a cui fa riferimento il DESI, la *performance* migliore del nostro Paese riguarda il tema della **connettività**: l'Italia si colloca infatti al settimo posto nella classifica dei 27 paesi UE totalizzando un punteggio superiore alla media per molte voci, come la copertura della banda larga veloce (NGA) - che nel 2021 ha interessato il 97 per cento delle famiglie (contro il 90 per cento nella UE) - e la copertura 5G che ha riguardato il 99,7 per cento delle zone abitate a fronte di una media UE del 66 per cento. È necessario invece incrementare la copertura delle reti ad altissima capacità. La *performance* dell'Italia è positiva anche per quanto riguarda la classifica dell'**integrazione delle tecnologie digitali** dove il Paese ricopre l'ottavo posto. Anche in questo caso, il risultato per alcuni indicatori è al di sopra della media UE - come, ad esempio, in termini di PMI con almeno un livello base di intensità digitale (60 per cento contro il 55 della UE), percentuale di imprese che utilizzano il Cloud (52 per cento contro il 34 nella UE) e di quelle che utilizzano la fatturazione elettronica (95 per cento contro il 32 della UE) - mentre è più contenuto il ricorso ad altre tecnologie come i *big data* (li usa il 9 per cento delle imprese italiane rispetto a una media UE del 14 per cento).

Se si guarda alla classifica relativa ai **servizi pubblici digitali**, l'Italia ricopre il diciannovesimo posto, soprattutto a causa della bassa percentuale di utenti di *e-government* (pari al 40 per cento a fronte di una media europea del 65 per cento), nonostante il significativo incremento registrato negli ultimi 2 anni. Decisamente migliore il punteggio relativo ai dati aperti, che mostra una posizione di *leadership*, con un punteggio di 92 contro una media UE di 81. Anche in termini di **capitale umano**, l'Italia si colloca al venticinquesimo posto tra i 27 partner europei: mentre il nostro paese è quasi in linea con la media UE in termini di competenze digitali superiori a quelle di base (23 per cento rispetto al 26 per cento nell'UE), solo il 46 per cento degli individui possiede competenze digitali di base, a fronte di una quota europea del 54 per cento.

<sup>37</sup> *Digital Economy and Society Index*, pubblicato il 28 luglio 2022.

#### **Il potenziamento delle infrastrutture digitali- la strategia nazionale per la Banda Ultra Larga – “Verso la Gigabit Society”.**

Il Governo sta agendo su vari fronti per recuperare i vari *gap* e, in particolare, sta investendo sugli aspetti di infrastrutturazione, attraverso la **Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga - “Verso la Gigabit Society”**. Tale strategia ha l’obiettivo di portare la connettività a 1 Gbps su tutto il territorio nazionale entro il 2026 e favorire lo sviluppo di infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili, così come indicato dal PNRR. La disponibilità di connessione ultraveloce per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni è essenziale per i tanti servizi ormai divenuti parte della quotidianità, quali lo *smart working*, la teledidattica, la telemedicina, l’accesso a contenuti in *streaming* e *on-demand*, lo sviluppo delle attività di impresa. La Banda Ultra Larga è ormai considerabile come un bene primario. La Strategia, oltre a completare il Piano di copertura delle cosiddette aree bianche e il Piano *Voucher* con le misure di sostegno alla domanda di connettività, prevede cinque nuovi Piani di intervento pubblico per coprire le aree geografiche in cui l’offerta di infrastrutture e servizi digitali ad altissima velocità da parte degli operatori di mercato è assente o insufficiente. I Piani sono dedicati alla popolazione nel suo insieme (come, ad esempio, il Piano Italia a 1 Giga e Italia 5G) ma anche a specifici settori, quali le scuole, con il Piano “Scuole Connesse”, le strutture sanitarie, con il Piano “Sanità Connessa” ed il collegamento alle cd. isole minori al fine di fornire a queste una connettività adeguata attraverso il “Piano Isole Minori”.

Al 30 giugno 2022 è stata raggiunta la *milestone* del PNRR che prevedeva l’aggiudicazione di tutti i contratti. In particolare, con riguardo al Piano Italia a 1Giga, sono stati assegnati i contratti a vari operatori economici per portare Internet veloce a circa 7 milioni di civici distribuiti su tutto il territorio italiano. L’intervento è organizzato su 14 aree geografiche ed ha assegnato contributi per circa 3,4 miliardi. Il Piano Italia 5G prevede invece da una parte incentivi sugli investimenti per la realizzazione di rilegamenti in fibra ottica di siti radiomobili esistenti fino al 90 per cento del costo degli stessi, ad oggi sono stati assegnati 725 milioni; dall’altra la realizzazione di nuove infrastrutture di rete mobili (fibra, infrastrutture e componenti elettroniche) con velocità di trasmissione di almeno 150 Mbit/s in *downlink* e 30 Mbit/s in *uplink*, anch’esse finanziate fino al 90 per cento del costo complessivo.

I contratti relativi al Piano Scuola per connettere entro il 2026 quasi 10 mila sedi scolastiche di tutto il territorio italiano, suddiviso in otto aree geografiche, sono stati assegnati a vari operatori economici per circa 166 milioni. Per quanto riguarda il Piano Sanità connessa questo interessa oltre 12 mila strutture del servizio sanitario pubblico, anch’esso suddiviso in otto aree geografiche, che sono oggetto di intervento da parte degli operatori aggiudicatari della gara ai quali sono stati assegnati circa 314 milioni. Infine, per quanto riguarda il Piano Isole Minori sono state identificate le isole alle quali fornire la connettività mediante la progettazione, fornitura e posa in opera dei cavi sottomarini in fibra ottica e relativa manutenzione; all’operatore economico aggiudicatario è stato assegnato un contratto di circa 45 milioni, per la realizzazione dell’intervento. L’Italia intende intervenire ulteriormente attraverso il rafforzamento delle infrastrutture di connettività sui corridoi urbani ed extraurbani che interessano anche le linee ferroviarie.

## **Il Fondo per la Repubblica digitale**

Già nel PNR 2022 è stata segnalata l'innovativa *partnership* tra pubblico e privato sociale (Associazione di Fondazioni e di Casse di risparmio - Acri) avviata con il "Fondo per la Repubblica Digitale" che ha stanziato in via sperimentale, per cinque anni - fino al 2026 - circa 350 milioni di euro, alimentati dai versamenti effettuati dalle Fondazioni di origine bancaria, a cui è riconosciuto un credito d'imposta, per sostenere progetti rivolti alla formazione e all'inclusione digitale.

Recentemente 23 progetti sono stati selezionati dai due bandi "Futura" e "Onlife", che consentiranno a poco meno di 5 mila persone di partecipare gratuitamente ai corsi di formazione. Le attività, che partiranno nei prossimi mesi, saranno dedicate ad accrescere le competenze digitali di base e avanzate delle donne e dei NEET. Molti progetti prevedono un percorso formativo su due livelli: uno di base, con corsi di alfabetizzazione informatica e digitale; e uno avanzato, dedicato a competenze specifiche nell'ambito del *web design*, robotica, *blockchain*, realtà aumentata e virtuale, intelligenza artificiale e a particolari figure professionali come RAM (*Reputation Audit Manager*) e RATER (*Reputation And Trust Expertise Representative*), *Data Engineer*, *Data Analyst*, *IT Support* e *Cyber Security Specialist*, *Digital Marketing Analyst* e *UX Designer*, *Web Front End Developer*, *Full Stack Developer*.

Questi primi interventi saranno sostenuti, complessivamente, con circa 13 milioni. Nel complesso sono 193 gli attori coinvolti tra enti del terzo settore, soggetti pubblici, università, imprese, enti di formazione, ITS, agenzie per il lavoro e soggetti che hanno un forte radicamento sul territorio di intervento. Per sottolineare l'importanza di questo obiettivo, una percentuale del contributo (il 20 per cento per *Onlife* e il 15 per cento per *Futura*) verrà erogata secondo il principio *pay for performance*; quindi, in base ai risultati raggiunti in termini di nuova occupazione o miglioramento della posizione lavorativa.

## **Il rafforzamento della cyber-security**

La digitalizzazione nel suo complesso aumenta il livello di vulnerabilità della società da minacce *cyber* su tutti i fronti: ad esempio frodi, ricatti informatici o attacchi terroristici.

Il PNRR e la strategia "Italia digitale 2026" contengono importanti **misure di rafforzamento delle difese cyber dell'Italia**, a partire dalla piena attuazione della disciplina in materia di "Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica". In particolare, gli investimenti sono organizzati su quattro aree di intervento principali. In primo luogo, sono rafforzati i presidi di *front-line* per la gestione degli *alert* e degli eventi a rischio intercettati verso la PA e le imprese di interesse nazionale. In secondo luogo, sono costruite o rese più solide le capacità tecniche di valutazione e *audit* continuo della sicurezza di apparati elettronici e applicazioni utilizzati per l'erogazione di servizi critici da parte di soggetti che esercitano una funzione essenziale. Inoltre, si intende investire nell'immissione di nuovo personale sia nelle aree di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria, dedicate alla prevenzione e investigazione del crimine informatico diretto contro singoli cittadini, sia in quelle dei comparti preposti a difendere il Paese da minacce cibernetiche. Infine, è previsto il rafforzamento degli *asset* e delle unità incaricate della protezione della

sicurezza nazionale e della risposta alle minacce *cyber*. Nel corso del 2022 sono state raggiunte tutte le milestone previste dal PNRR. Nello specifico è stata istituita la nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale; è stato operato il dispiego iniziale dei servizi nazionali di *cybersecurity*; è stata avviata la rete dei laboratori di *screening* e certificazione della *cybersecurity*; si è provveduto all'attivazione di un'unità centrale di audit per misure di sicurezza PSNC e NIS ed è stato avviato il sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza. Entro il 2024 si prevede la realizzazione di almeno 50 interventi di potenziamento effettuati nei settori del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica (PSNC) e delle reti e sistemi informativi (NIS), con l'attivazione di interventi che riguardano, ad esempio, i centri operativi per la sicurezza (SOC), il miglioramento della difesa dei confini informatici e le capacità interne di monitoraggio in particolare nei settori dell'assistenza sanitaria, dell'energia e dell'ambiente. Si prevede inoltre che vengano attivate le squadre di pronto intervento informatico (CERT), l'integrazione di almeno 5 centri operativi di sicurezza (SOC) con l'HyperSOC nazionale e l'attivazione di almeno 10 laboratori di *screening* e certificazione, dei due centri di valutazione (CV), e del laboratorio di certificazione UE. Da segnalare che la legge di bilancio per il 2023 ha disposto la creazione di due fondi - il fondo per l'attuazione della Strategia nazionale di cybersicurezza e il fondo per la gestione della cybersicurezza - incrementando inoltre le risorse per il funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

#### **La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione**

Il PNRR prevede importanti riforme e investimenti che mirano a supportare la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la semplificazione delle procedure e l'incremento della disponibilità, qualità e utilizzo di servizi pubblici digitali per cittadini e imprese. Uno dei passaggi fondamentali di questa evoluzione è dare piena attuazione al principio europeo del *"once-only"*, secondo il quale le pubbliche amministrazioni non devono chiedere più a cittadini e imprese dati di cui sono già in possesso ma si attivano per scambiare tra loro dati e fornire servizi in maniera più rapida ed efficace. Nell'ambito del PNRR è stata a tal fine sviluppata la **Piattaforma digitale nazionale dati** (PDND) che crea l'ecosistema dell'interoperabilità delle banche dati e abilita lo scambio semplice e sicuro delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni attraverso servizi *software* (API - *Application Programming Interface*). La PDND, prevista dal Codice dell'Amministrazione digitale, è stata realizzata da PagoPA ed è operativa dall'ottobre 2022, in anticipo rispetto alle scadenze europee fissate dal PNRR. Tramite accordo con Istat è stato inoltre realizzato il Catalogo nazionale della semantica dei dati, che permette la ricerca e l'utilizzo di *asset* semantici a supporto dello sviluppo di API semanticamente e sintatticamente interoperabili. Conseguentemente, sono stati pubblicati gli avvisi rivolti a tutti i comuni e alle regioni e province autonome per l'adesione alla piattaforma e la sua alimentazione. Sono stati inoltre sottoscritti accordi di collaborazione con pubbliche amministrazioni centrali per l'erogazione di servizi innovativi basati sulla condivisione e l'interoperabilità delle banche dati, sempre attraverso la pubblicazione di nuove API. Nuovi accordi saranno sottoscritti nel corso dell'attuazione dell'investimento. Si prevede di alimentare la Piattaforma con 90

API entro il 2023, 400 API entro il 2024, 850 API entro il 2025 e almeno 1.000 API entro il giugno 2026. La crescita di tale catalogo fornirà un importante contributo all'incremento dell'efficienza amministrativa, alla riduzione della richiesta di dati al cittadino e alla creazione di nuove opportunità di sviluppo per le imprese.

## Il nuovo codice dei contratti pubblici

Il *Country Report 2022* ha rilevato le lungaggini delle procedure di affidamento dei contratti pubblici in Italia e il collocamento del Paese tra le ultime posizioni nel quadro di valutazione del mercato unico relativamente all'indice dei contratti pubblici<sup>38</sup>. Coerentemente, le CSR rivolte all'Italia nel 2022 hanno rinnovato l'invito a migliorare la *performance* in termini di realizzazione degli investimenti pubblici.

Per dare seguito a queste indicazioni e per rispettare gli impegni assunti nel PNRR, il Governo ha approvato in esame definitivo nel mese di marzo la riforma del Codice dei contratti pubblici<sup>39</sup> che mira ad assicurare la trasparenza e la semplificazione delle procedure, sempre in un'ottica di apertura alla concorrenza e al mercato, attraverso regole certe, che siano in grado di ridurre la complessità amministrativo-burocratica, spesso causa di interruzioni e ritardi nella realizzazione degli interventi.

### La digitalizzazione degli appalti

Tra le principali novità, vi sono le disposizioni di attuazione degli impegni presi nella Missione 1 del PNRR, volte a digitalizzare le procedure degli appalti pubblici e delle concessioni<sup>40</sup>.

La digitalizzazione dei contratti pubblici troverà concreta realizzazione nella predisposizione di una *e-platform* come requisito per partecipare alla valutazione nazionale della *procurement capacity* per ogni stazione appaltante, nella semplificazione e digitalizzazione delle procedure delle centrali di committenza, nella definizione delle modalità per assicurare l'interoperabilità e l'interconnettività dei dati.

Le disposizioni del nuovo codice, in linea con il PNRR e con i principi e criteri direttivi della legge delega<sup>41</sup>, consentiranno la **digitalizzazione dell'intera procedura dei contratti pubblici**, fondandola sull'acquisizione di dati e sulla creazione di documenti nativi digitali, da realizzarsi tramite piattaforme che rendano possibile l'interazione con le banche dati esistenti e consentano, al contempo, un arricchimento delle stesse con i nuovi dati prodotti dalle singole procedure. Un ruolo decisivo per il raggiungimento di tali obiettivi sarà svolto, da un lato, dalla **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici**, che opererà in

<sup>38</sup> La Commissione imputa questo risultato negativo all'insufficienza delle misure per monitorare trasparenza, concorrenza e qualità delle informazioni negli appalti. Per maggiori dettagli si veda il Grafico A11.2 nel *Country Report 2022*.

<sup>39</sup> Il testo tiene conto dei pareri espressi dalla Conferenza unificata e dalle competenti Commissioni parlamentari.

<sup>40</sup> M1C1 - 75 del PNRR

<sup>41</sup> Legge 21 giugno 2022, n. 78,

connessione con le piattaforme digitali di *e-procurement* utilizzate dalle stazioni appaltanti (anche mediante l'attuazione delle disposizioni contenute nel regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780) e, dall'altro, **dal Fascicolo virtuale dell'operatore economico** nel quale saranno presenti, per ciascun operatore economico, i dati e le informazioni per la verifica da parte delle stazioni appaltanti dei requisiti generali e speciali necessari per partecipare alla gara. La configurazione digitale di procedure e adempimenti burocratici avrà anche un ruolo importante per la prevenzione della corruzione e per il recupero della trasparenza, della tracciabilità, della partecipazione e del rispetto della legalità.

Per la fase di attuazione delle misure è stato appositamente istituito, presso la PCM-Dipartimento per la trasformazione digitale, un tavolo tecnico interistituzionale a cui partecipano tutti i soggetti coinvolti direttamente nel processo di digitalizzazione con particolare riguardo alla concreta realizzazione della interoperabilità delle banche dati esistenti<sup>42</sup>.

#### **La riforma dal lato della domanda**

Al fine di assicurare la realizzabilità di opere pubbliche di qualità nel rispetto dei tempi e dei costi preventivati è stato necessario procedere anche a una riforma dal lato della domanda (PA/stazioni appaltanti). Per tale ragione, si è reso operativo, come avviene per gli operatori economici, un nuovo **meccanismo di qualificazione per le amministrazioni aggiudicatrici**, in grado di attestarne l'idoneità allo svolgimento delle procedure di affidamento<sup>43</sup>. Tale riforma consentirà una maggiore professionalizzazione delle stazioni appaltanti, che saranno per ciò stesso incentivate ad aggregarsi, ovviando all'attuale frammentazione degli enti aggiudicatori. La qualificazione delle stazioni appaltanti sarà necessaria per realizzare le procedure di appalti di lavori superiore alla soglia di 500 mila euro e le procedure riferite a servizi e forniture al di sopra della relativa soglia di rilevanza comunitaria. L'elenco dei soggetti qualificati sarà gestito dall'ANAC.

Tra le misure rilevanti anche in ambito PNRR, deve menzionarsi altresì la **"liberalizzazione" del sub-appalto**, il ricorso al quale sarà affidato, caso per caso, alla valutazione della stazione appaltante che non soggiacerà più a alcun vincolo qualitativo e quantitativo prestabilito. Questo rappresenterà una importante semplificazione a sostegno dello sviluppo produttivo del Paese, permettendo una maggiore valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese nell'esecuzione diffusa dei contratti di appalto<sup>44</sup>.

Oltre a quanto strettamente connesso all'attuazione del PNRR, nell'ottica di semplificare e di snellire gli oneri amministrativi relativi alle procedure di appalto,

---

<sup>42</sup> Contestualmente a tale attività si sta realizzando anche il transito delle amministrazioni pubbliche sulla Piattaforma Digitale nazionale dati (cfr. articolo 50-ter del d. lgs. 82/2005), che consentirà di avere contezza di tutti i dati a disposizione delle stesse che potranno essere condivisi per semplificare e accelerare tutta l'attività amministrativa.

<sup>43</sup> Cfr. articolo 63 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 ("Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza").

<sup>44</sup> La disposizione consentirà l'immediata risoluzione della procedura di infrazione n. 2018/2273, aperta dalla Commissione europea nei confronti del Governo italiano il 24 gennaio 2019.

il nuovo Codice interviene anche in altri ambiti e fasi di realizzazione degli appalti, tra cui la **progettazione** (riducendone i livelli da tre a due<sup>45</sup> e garantendo al contempo il mantenimento dei medesimi *standard* tecnico-qualitativi) e il ricorso all'appalto congiunto di progettazione ed esecuzione<sup>46</sup> (cd. appalto integrato).

Per il raggiungimento delle medesime finalità di semplificazione e, al contempo, di rilancio del tessuto produttivo nazionale, si è intervenuti anche in materia di appalti cd. “sotto soglia”, optando per il principio della libertà nella scelta delle procedure di affidamento, coerentemente con quanto già previsto nel cosiddetto decreto “semplificazioni COVID-19”<sup>47</sup>. Inoltre, si è introdotto un generale *favor* per la **suddivisione in lotti** degli appalti<sup>48</sup>, che diviene così la regola ordinaria nell’esecuzione degli stessi, con l’obiettivo di favorire la **partecipazione alle gare delle micro, piccole e medie imprese, anche di prossimità**.

Merita infine di essere evidenziato come il nuovo Codice consentirà di delineare una corsia preferenziale per la programmazione e la progettazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, in stretta sinergia con le Regioni<sup>49</sup>, nonché di favorire la continuità dei cantieri attraverso la formulazione di offerte concretamente sostenibili dal punto di vista finanziario e l’introduzione un regime obbligatorio di revisione prezzi sulla base di indici determinati dall’ISTAT.

## **Sostenere l’accesso al credito delle imprese**

### **Ampliare e diversificare i canali di finanziamento**

L’ampliamento e la diversificazione delle fonti di finanziamento delle imprese rappresentano importanti leve su cui agire al fine di renderle maggiormente competitive e dinamiche. A livello internazionale si evidenzia, infatti, un’accentuata concorrenza tra gli ordinamenti: il mercato dei capitali italiano soffre di un evidente ritardo rispetto ai mercati finanziari più evoluti, in parte dovuto a problemi comuni agli altri Paesi UE, in parte legati a problemi strutturali interni. Già l’OCSE nel suo Rapporto “*OECD Capital Market Review of Italy for 2020: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*” ha evidenziato alcune debolezze dell’attuale sistema dei mercati di capitali italiano invitando i *policy maker* a farvi fronte. Anche la Commissione europea nel *Country Report 2022* ha sottolineato come il settore finanziario italiano sia ancora prevalentemente “*bank-based*” con uno sviluppo ancora lento dei canali non bancari.

Alcune delle condizioni per favorire una maggiore disponibilità di capitali a lungo termine e, contestualmente, ridurre la dipendenza dal tradizionale capitale bancario possono essere realizzate con riforme incentrate sulla semplificazione di oneri informativi, procedurali e di vigilanza a carico di imprese e investitori.

---

<sup>45</sup> Articolo 41.

<sup>46</sup> Articolo 44.

<sup>47</sup> Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

<sup>48</sup> Articolo 58.

<sup>49</sup> Articolo 39.

Tenuto conto dell'analisi dei mercati contenuta nel Libro Verde pubblicato nel 2022 ("La competitività dei mercati finanziari italiani a supporto della crescita"), il Governo è intervenuto al fine di introdurre misure per sviluppare il mercato dei capitali alla luce del ruolo fondamentale che lo stesso ha nell'accompagnare la crescita della nostra economia.

È, infatti, necessario adottare iniziative che, da un lato, rimuovano gli ostacoli normativi e operativi all'accesso al mercato da parte delle imprese e dall'altro stimolino, attraverso il mercato, la canalizzazione degli investimenti verso le imprese, ciò al fine di incrementare il tasso di potenziale crescita dell'economia e anche dell'occupazione.

A tal fine, il Governo ha adottato il decreto-legge n. 25/2023 con il quale sono state introdotte misure in materia di emissioni e circolazione di determinati strumenti finanziari in forma digitale e di semplificazione della sperimentazione FinTech, garantendo la piena operatività, in Italia, del regolamento europeo 2022/858.

È stato recentemente approvato dal Consiglio dei ministri<sup>50</sup> un disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, che contiene misure volte a semplificare talune disposizioni dell'ordinamento che hanno l'effetto di ritardare o di ridurre lo spazio per l'accesso ai mercati di capitali, nonché la permanenza negli stessi.

#### La finanza verde

Lo sviluppo di un mercato di capitali efficiente è funzionale al perseguimento da parte dell'Italia degli **obiettivi di sostenibilità ambientale previsti a livello europeo e internazionale**. Il fabbisogno di investimenti per raggiungere gli obiettivi climatici ed energetici della UE è stato stimato in circa 330 miliardi ogni anno fino al 2030. Il ruolo della finanza privata sarà fondamentale per poter indirizzare anche nel nostro Paese le risorse verso attività a sostegno della transizione ecologica.

Al riguardo, è da segnalare che in continuità con l'iniziativa MEF "*Sustainable finance and investments for the transition to a green economy*", avviata nel 2021, lo scorso febbraio è stato approvato, sempre nel quadro del *Technical Support Instrument* della Commissione europea, un progetto relativo all'attuazione del "Piano d'azione per la finanza sostenibile." Tale progetto aveva già portato alla definizione di un quadro regolamentare per le emissioni verdi sovrane e alla mappatura del fabbisogno in termini di investimenti per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione entro il 2050 in Italia. Il "Piano d'azione nazionale per la finanza sostenibile" avrà l'obiettivo di mobilitare capitali privati verso gli obiettivi di neutralità climatica entro il 2050. Si punta in particolare ad azioni mirate a rimuovere gli ostacoli che riguardano: l'assenza di dati climatici coerenti e di qualità, nonché la limitata disponibilità degli stessi; la difficoltà di diffusione dell'informativa e della reportistica di sostenibilità, soprattutto nelle imprese piccole e medie. Il progetto, approvato a febbraio 2023, verrà avviato nei prossimi mesi.

---

<sup>50</sup> Ad aprile 2023.

La definizione di un quadro regolamentare per le obbligazioni verdi sovrane ha permesso allo Stato italiano nel 2021 di entrare per la prima volta sul mercato dei titoli verdi con il “BTP *Green* 2045”, di cui sono state emesse due *tranche* per un valore nominale complessivo di 13,5 miliardi. La prima emissione ha visto una partecipazione di circa 530 investitori, per una domanda complessiva di 80 miliardi<sup>51</sup>. Nel settembre 2022 il MEF ha emesso un nuovo “BTP *Green* Aprile 2035”, tramite collocamento sindacato, per un totale di 36 miliardi.

Il MEF ha inoltre avviato, a fine 2022, il **Tavolo permanente per il sostegno alla finanza sostenibile**, con l’obiettivo di coordinare le iniziative e di offrire soluzioni concrete relative ai problemi di mancata mobilitazione delle risorse private a supporto della transizione ambientale. Per il 2023, il Tavolo ha individuato come tematiche prioritarie di lavoro l’individuazione dei dati relativi ai rischi climatici e naturali (anche per i profili relativi al patrimonio immobiliare di famiglie e imprese), la reportistica di sostenibilità predisposta dalle imprese (inclusa l’educazione finanziaria alla sostenibilità), con un’attenzione particolare alle imprese e agli investitori, e la protezione assicurativa per rischi ambientali e climatici.

### **Razionalizzare gli schemi di garanzia pubblica**

Parallelamente agli interventi volti all’ampliamento e alla diversificazione delle fonti di finanziamento per le imprese, prosegue inoltre il percorso già avviato durante la pandemia, di **razionalizzazione del regime delle garanzie pubbliche come strumento di incentivo all’erogazione di finanziamenti bancari**.

Per effetto della ricalibrazione recentemente introdotta<sup>52</sup>, nell’ultimo biennio sono state mobilitate risorse per circa 38 miliardi, in aggiunta alle quali, per l’anno 2023, ci si aspettano potenziali ulteriori 44 miliardi autorizzati con legge di bilancio, entro il limite massimo di esposizione cumulata fissato, per l’esercizio finanziario in corso, in 150 miliardi. Per le successive annualità, ci si attende un ulteriore rafforzamento e potenziamento della capacità di intervento.

Per quanto riguarda invece il **sostegno alle piccole e medie imprese**, lo strumento delle garanzie rilasciate dal Fondo di Garanzia per le PMI gestito da MCC, continua a registrare il forte interesse degli operatori di settore. Gli interventi che si sono succeduti nel periodo emergenziale, prima per fronteggiare la crisi di liquidità conseguente alla pandemia da Covid-19 e, a seguire, quella derivante dall’incremento dei costi dell’energia e legata alle pressioni inflazionistiche, hanno modificato il regime, le condizioni di accesso e le percentuali di copertura della garanzia concessa dal Fondo, passando da percentuali di copertura in media tra il 50 e il 70 per cento ante 2020, a percentuali di copertura tra il 90 per cento e il 100 per cento durante il picco dell’emergenza pandemica.

<sup>51</sup> L’allocazione dei proventi è rendicontata nel “Rapporto di Allocazione e Impatto BTP Green 2022”, disponibile sul sito del MEF.

<sup>52</sup> Con la recente riforma del sistema all’internazionalizzazione e all’export si è passati da uno schema di riassicurazione del portafoglio SACE S.p.A. a un sistema di coassicurazione per i rischi definiti non di mercato, in base al quale, gli impegni derivanti dall’attività assicurativa sono assunti dallo Stato e da SACE rispettivamente, al 90 e al 10 per cento.

L'esigenza di assicurare la **sostenibilità finanziaria** degli impegni assunti dal Fondo, in un'ottica di medio-lungo periodo, ha guidato gli interventi normativi dell'ultimo biennio, funzionali alla progressiva riconduzione dello schema all'operatività ordinaria. La legge di bilancio per il 2022, mutuando la *governance* dal sistema di coassicurazione pubblica all'esportazione, ha definito i limiti massimi cumulati di impegni assumibili dallo Stato, rimettendo al CIPESS l'approvazione annuale di un piano di attività e di un sistema dei limiti di rischio entro cui il Fondo è autorizzato ad operare.

La prospettiva di rientro è quindi volta ad implementare un approccio selettivo e proporzionato, funzionale ad amplificare la leva finanziaria dello strumento di garanzia, con la previsione di percentuali di copertura modulate sulla base della finalità dell'accesso al credito, liquidità o investimenti.

Rimane centrale l'attenzione per il supporto alle esigenze di liquidità delle imprese, in una prospettiva che gradualmente sposti l'asse dell'intervento dal sostegno del fabbisogno finanziario per circolante a quello per investimenti in beni e processi strategici, in particolare quelli strumentali alla transizione verde della produzione industriale, in linea con gli obiettivi europei di progressivo avvicinamento alla *carbon neutrality* e di efficiente allocazione delle risorse di *REPowerEU*, secondo gli indirizzi forniti dal *Temporary Crisis and Transition Framework* .

## **La promozione della competitività delle imprese e della concorrenza per un'economia più dinamica**

Nel *Country Report 2022* la Commissione europea, nell'esaminare le cause della debole crescita della produttività italiana, fa riferimento, tra l'altro, alla presenza di ostacoli alla concorrenza e ricorda come una profonda azione riformatrice in questo ambito possa contribuire anche alla riduzione delle disparità regionali e all'accelerazione del processo di transizione verde e digitale.

Il Governo condivide la necessità di affrontare in maniera strutturale i nodi della concorrenza e, nella consapevolezza della trasversalità di questo tema, ha previsto un'ampia gamma di riforme e azioni, da attuare entro il 2026, che mirano ad affrontare le sfide economiche e sociali individuate nelle CSR 2022.

Tra le misure a sostegno della competitività delle imprese e della concorrenza per un'economia più dinamica predisposte recentemente dal Governo, spiccano: a) la revisione e razionalizzazione del sistema di incentivi; b) la revisione del Codice della proprietà industriale; c) la semplificazione procedurale in materia di investimenti; d) le specifiche norme volte a favorire la concorrenza in molti settori.

### **Il Codice degli incentivi**

Il sistema agevolativo nazionale ha registrato nel 2021 un numero di interventi pari a 229 per le Amministrazioni centrali e 1.753 per quelle regionali (1.982 in totale). L'85 per cento è a livello di Amministrazione centrale (24,1 miliardi), a fronte del 15 per cento delle regioni (3,7 miliardi). Inoltre, secondo l'ultima relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività produttive, nel 2021 le

misure anti-Covid e gli aiuti per l'energia hanno gonfiato il *plafond* degli incentivi, arrivato a 25 miliardi di euro concessi, con un incremento del 165 per cento rispetto al 2020.

Al fine di razionalizzare le attuali politiche di incentivazione e raggiungere la piena efficienza degli interventi agevolativi, inclusi quelli fiscali, il Governo ha recentemente approvato il disegno di legge delega di revisione del sistema degli incentivi alle imprese<sup>53</sup>. Una volta che il disegno di legge delega sarà approvato dal Parlamento, entro 24 mesi dovranno essere adottati i decreti delegati.

La revisione degli incentivi costituisce un passaggio necessario per la promozione della politica industriale italiana, che richiede un maggiore efficientamento degli interventi per le imprese, nonché di orientamento verso sfide globali, quali la doppia transizione verde e digitale.

Il provvedimento in argomento opera su tre fronti: i) riordino e razionalizzazione delle misure di incentivo, alla luce delle valutazioni d'impatto che si effettueranno; ii) coordinamento tra le amministrazioni centrali e regionali in modo da prevenire sovrapposizioni e sprechi; iii) semplificazione, chiarezza e conoscibilità attraverso il codice dell'incentivazione, che contiene le regole generali che dovranno essere uniformemente osservate.

Gli interventi del disegno di legge delega si baseranno su quattro principi guida: i) Programmazione degli interventi e indicazione della loro estensione temporale, anche pluriennale, in modo da assicurare un sostegno tendenzialmente continuativo ed adeguato alle finalità stabilite. ii) Misurabilità dell'impatto *“nell'ambito economico oggetto degli incentivi, sulla base della valutazione in itinere ed ex post degli effetti ottenuti”*. iii) Riduzione del divario territoriale, rafforzando la coesione sociale, economica e territoriale *“per uno sviluppo economico armonico ed equilibrato della Nazione, con particolare riferimento alle politiche d'incentivazione della base produttiva del Mezzogiorno”*, nonché promozione della riduzione del *gender gap*, mediante la *“valorizzazione del contributo delle donne alla crescita economica e sociale della Nazione”*; iv) Incremento della digitalizzazione, maggiore semplicità delle procedure di incentivazione e più efficace coordinamento di strumenti già esistenti, come il Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA) e la piattaforma telematica *“incentivi.gov.it”*.

### **La tutela della proprietà industriale**

Il disegno di legge di revisione del Codice della proprietà industriale<sup>54</sup>, approvato nel Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2022, si inserisce all'interno del Piano strategico di riforma del sistema della proprietà industriale (Piano di azione sulla proprietà intellettuale per il triennio 2021-2023, adottato dalla Commissione europea il 25 novembre 2020).

L'intervento, a valere sul PNRR, ma per cui non sono stati stanziati fondi, è funzionale per la tutela della proprietà industriale, ed è finalizzato al rafforzamento della competitività tecnologica e digitale delle imprese e dei centri di ricerca

<sup>53</sup> Cdm n. 22 del 23 febbraio 2023.

<sup>54</sup> Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30.

nazionali, con l'obiettivo di facilitare e valorizzare la conoscenza, l'uso e la diffusione del sistema di protezione dei brevetti, allo scopo altresì di incentivare gli investimenti ed il trasferimento tecnologico delle invenzioni, dal mondo della ricerca a quello produttivo.

Tra le novità introdotte si evidenziano, in particolare, la maggiore semplificazione amministrativa e la digitalizzazione delle procedure, la protezione temporanea di disegni e modelli nell'ambito delle fiere, la possibilità di posticipare il pagamento delle tasse brevettuali, riconoscendo la protezione fin dalla data di presentazione della domanda, il rafforzamento del controllo preventivo sulle domande di brevetto utili per la difesa dello Stato, nonché il rafforzamento della tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e dei design dei prodotti rispetto a fenomeni imitativi.

L'obiettivo è la promozione della cultura dell'innovazione e degli strumenti a difesa dei diritti di proprietà industriale, i quali, attraverso la protezione delle idee e delle invenzioni, assicurano alle imprese nazionali un importante vantaggio competitivo sui mercati.

#### **Le semplificazioni procedurali in materia di investimenti**

Per l'incentivazione degli investimenti e dell'attività d'impresa, si è ritenuto opportuno puntare sulla semplificazione procedurale. In particolare, si prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi in capo al Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* *“nei procedimenti aventi ad oggetto investimenti per il sistema produttivo nazionale di valore superiore a 25 milioni di euro e con significative ricadute occupazionali”*, *“avviato su istanza dell'impresa, dell'ente o della pubblica amministrazione interessati”*<sup>55</sup>.

Per la effettiva ed efficace realizzazione di tale semplificazione è prevista l'istituzione presso il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* di una struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese. La struttura avrà il compito di ricevere le segnalazioni da parte delle imprese, provvedendo, al contempo: all'istruttoria delle richieste; al sostegno alle imprese al fine di individuare iniziative idonee a superare eventuali ritardi, ovvero a rimuovere eventuali ostacoli alla conclusione del procedimento; in caso di inerzia dell'amministrazione competente, assegnazione di un termine entro cui provvedere; in caso di ulteriore inerzia, trasmissione della proposta di provvedimento al dirigente responsabile per l'esercizio del potere sostitutivo.

Inoltre, la costituenda struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese avrà l'ulteriore compito di monitorare *“il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, anche avvalendosi delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”*, e dovrà garantire *“la pubblicità e la trasparenza dei propri lavori, anche attraverso idonee misure informatiche”*.

Infine, si prevede, in caso di inerzia o di ritardi nell'adozione degli atti da parte del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, un potere sostitutivo in capo al

---

<sup>55</sup> L'art. 30, D.L. 50/2022 (cd. decreto “Aiuti”), convertito, con modificazioni, dalla legge 91 del 15 luglio 2022, così come modificato dall'art. 10 del D.L. 173/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 204 del 16 dicembre 2022.

Consiglio dei ministri. Quest'ultimo, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, dovrà individuare “*l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio*” idoneo, ovvero, in alternativa, provvederà a nominare uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari.

### **La legge annuale per il mercato e la concorrenza**

Il Governo ha esaminato, da ultimo, nel Consiglio dei ministri del 6 aprile 2023, su proposta del Ministro delle imprese e del *Made in Italy*, il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022.

L'esame del provvedimento, insieme all'approvazione, avvenuta lo scorso 2 agosto 2022, della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, è significativa di una prassi virtuosa che questo Governo intende adottare volta all'approvazione delle leggi per il mercato e la concorrenza con cadenza annuale, così come previsto dalla relativa disciplina normativa (art. 47 della legge n. 99/2009).

Il disegno di legge si inserisce pertanto a pieno titolo nel quadro delle misure e degli interventi di attuazione del PNRR, sotto un duplice profilo. In primo luogo, l'approvazione annuale di una “legge sulla concorrenza” rientra tra gli impegni assunti dallo Stato italiano e monitorati dalla Commissione, al cui rispetto risulta subordinato lo stanziamento dei fondi previsti nell'ambito dello stesso PNRR; in secondo luogo, il disegno di legge in questione contiene, in apertura, previsioni specifiche volte ad assicurare il raggiungimento di una *milestone*, sempre fissata nel quadro del PNRR, relativa al potenziamento ed alla pianificazione dello sviluppo della rete elettrica nazionale ed alla promozione dell'utilizzo dei cd. “contatori intelligenti” (*smart meters*), allo scopo di favorire il risparmio energetico ed il contenimento del prezzo dell'energia elettrica. Le necessità da ultimo enunciate appaiono ancor più impellenti nell'attuale quadro macroeconomico interno e internazionale, caratterizzato da un notevole incremento del costo dell'energia e dei prodotti energetici in genere, che ostacola e rallenta la crescita economica. Sempre in una prospettiva di adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, che assicuri al contempo la giusta considerazione degli interessi e delle peculiarità nazionali, si è deciso di affrontare anche l'annoso tema delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio al dettaglio. In particolare, si sancisce l'assegnazione tramite procedure di evidenza pubblica, ispirate a principi di *par condicio* e trasparenza, delle concessioni in discorso, salvaguardando, tuttavia, gli interessi degli attuali concessionari e dei lavoratori da questi impiegati. Il disegno di legge prevede, inoltre, norme di dettaglio volte a favorire la diffusione della concorrenza in ulteriori settori. Si interviene, in primo luogo, con misure di semplificazione e pro-concorrenziali in materia di commercio. Si provvede, poi, a promuovere una maggiore concorrenza e capacità di scelta in ambito farmaceutico, senza diminuire la qualità dei servizi e dei prodotti offerti all'utenza, anche al fine di avviare un processo di riduzione dei prezzi praticati. Si prevede, inoltre, l'estensione dei poteri di determinazione tariffaria dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) nel settore del teleriscaldamento, al fine di agevolare la diffusione ulteriore di tale tecnologia ed il contenimento dei relativi prezzi. Si introduce una disciplina del cd. servizio di

*cold ironing*, la cui valorizzazione costituisce autonomo obiettivo previsto nel PNRR. Infine, si introducono disposizioni di rafforzamento e di razionalizzazione dei poteri di accertamento e sanzionatori attribuiti all’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), potenziando al contempo le fondamentali garanzie di difesa dei soggetti interessati dai relativi procedimenti<sup>56</sup>.

Un aspetto molto rilevante e innovativo riguarda il fatto che le disposizioni contenute nel disegno di legge “Concorrenza” non prevedono l’emanazione a valle di atti normativi, di rango primario o secondario, o di atti di carattere amministrativo generale ai fini della loro concreta efficacia. Questo aspetto è fondamentale per una pronta attuazione: i destinatari potranno infatti dare immediata attuazione alle disposizioni senza la necessità di attendere atti intermedi di regolazione di dettaglio.

## Promuovere l’occupazione con le nuove politiche attive del lavoro

### Il contesto nel quadro del Pilastro europeo per i diritti sociali

Nonostante una robusta crescita nel corso del 2022 e all’inizio del 2023, il tasso di occupazione italiano appare ancora insufficiente a garantire la sostenibilità di un sistema di protezione e sicurezza sociale che deve far fronte al costante invecchiamento della popolazione. Nella classe di età 15-64 anni, il tasso di occupazione ha registrato il suo massimo storico al 60,8 per cento a gennaio 2023 - ultimo dato disponibile - a fronte di un livello del 59,1 per cento fatto registrare a gennaio 2020, prima della crisi connessa all’esplosione della pandemia da COVID-19. Nel contesto europeo, l’Italia rimane tuttavia ampiamente in ritardo rispetto alle altre economie del continente, con un divario del tasso di occupazione di oltre dieci punti percentuali rispetto alla media UE e ancora lontano dall’obiettivo nazionale del 73 per cento per la classe 20-64 anni fissato nell’ambito del piano di implementazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali<sup>57</sup>. Oltre al tasso di occupazione, sono ancora diverse le sfide evidenziate per l’Italia dallo *scoreboard*

---

<sup>56</sup> Si evidenzia che le disposizioni in argomento sono state in parte ricavate da documenti delle citate Autorità amministrative indipendenti, e, in particolare, dalle segnalazioni di AGCM del 19 marzo 2021, “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*” (AS1730), e del 31 marzo 2022, “*Proposte di riforma concorrenziale relative ai settori dell’energia elettrica e del servizio idrico integrato ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2022*” (AS1824). In particolare, si sono recepite le indicazioni non inserite nella “legge sulla concorrenza” approvata lo scorso anno, previa verifica della loro perdurante attualità.

<sup>57</sup> Il Piano di Azione per l’implementazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali ha fissato a livello dell’Unione Europea tre obiettivi principali per il 2030: un tasso di occupazione nella fascia di età 20-64 anni pari almeno al 78%, una quota di partecipazione degli adulti alla formazione pari almeno al 60 per cento ogni anno, una riduzione di almeno 15 milioni nel numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale di cui almeno 5 milioni di minori. Ciascun paese ha fissato i propri obiettivi nazionali per contribuire al raggiungimento dei *target* europei. Per l’Italia gli obiettivi sono i seguenti: un tasso di occupazione nella fascia di età 20-64 anni pari almeno al 73 per cento, una quota di partecipazione degli adulti alla formazione pari almeno al 60 per cento ogni anno, una riduzione di almeno 3,2 milioni nel numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale.

sociale<sup>58</sup> del Pilastro. Nell'ambito delle politiche del lavoro e della formazione, queste attengono in particolare all'elevato tasso di disoccupazione giovanile, al pronunciato divario nei tassi di occupazione tra uomini e donne, alla elevata quota di giovani che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in attività formative (i cd. *Neet*), all'alto tasso di abbandono prematuro degli studi e alla bassa quota di laureati tra i giovani in età tra 25 e 34 anni.

Il basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro - in particolare in alcune aree del Paese e tra alcuni gruppi sociodemografici - e la ancora insufficiente inclusività del sistema educativo e formativo rendono quantomai necessario un potenziamento del sistema delle politiche attive del mercato del lavoro, la cui capacità di attivazione, intermediazione e sviluppo delle competenze appare ancora inadeguata alla luce delle transizioni in atto nell'economia e nella società.

Le politiche attive del lavoro rivestono infatti un ruolo cruciale nel contesto dei rapidi cambiamenti legati al progresso tecnologico, alla digitalizzazione e agli obiettivi climatici fissati a livello nazionale, europeo e internazionale, nonché, come accennato al progressivo invecchiamento della popolazione. Agli operatori pubblici e privati dell'intermediazione e del mercato della formazione - così come alle Parti Sociali attraverso i Fondi Interprofessionali e alle aziende nei loro piani di formazione - è affidato il processo di qualificazione, riqualificazione e continuo aggiornamento delle competenze di una popolazione in età di lavoro come quella italiana che ancora sconta importanti *gaps* sia rispetto ai livelli di qualificazione della forza lavoro dei nostri principali *partner* europei che alle sempre più specifiche esigenze del tessuto imprenditoriale italiano. D'altronde, in aggiunta alla ancora inadeguata diffusione delle competenze tra la popolazione in età da lavoro, va ricordato come l'ultimo rapporto ANPAL-Unioncamere evidenzi una crescente difficoltà da parte degli imprenditori italiani nel reperire le figure professionali richieste per espandere le aziende e competere sul mercato interno e internazionale.

Anche nella prospettiva di una piena implementazione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e per raggiungere gli obiettivi nazionali sull'occupazione e la formazione degli adulti per il 2030, una più efficace e capillare diffusione delle nuove competenze nella società italiana rappresenta la migliore garanzia per una transizione verde e digitale equa, sostenibile e inclusiva. In tale prospettiva, occorre prestare una particolare attenzione ai gruppi attualmente sottorappresentati nel mercato del lavoro - giovani e donne, *in primis* - ma anche a quei gruppi più fragili e vulnerabili che rischiano di essere ulteriormente penalizzati dai processi di aggiustamento del tessuto economico e del mercato del lavoro ai nuovi modelli produttivi. In tale prospettiva, sarà sempre più necessario attivare tutte le risorse disponibili nel nostro paese, anche attraverso un maggiore coinvolgimento degli attori privati nella progettazione ed erogazione dei servizi per il lavoro.

---

<sup>58</sup> Lo *scoreboard* sociale misura i progressi compiuti dai paesi membri della UE nel perseguimento dei principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Viene aggiornato annualmente e pubblicato nel Rapporto Congiunto sull'Occupazione adottato dal Consiglio Europeo dei Ministri del Lavoro a marzo.

#### **Filling the skill mismatch: il Piano nazionale nuove competenze**

Molte delle risposte di *policy* alle già menzionate sfide hanno trovato una loro naturale sede nel PNRR, come catalizzatore e moltiplicatore di interventi trasversali a tutti i settori interessati dalla transizione ecologica e digitale. Nell'ambito delle politiche del lavoro e della formazione inquadrato nel contesto del *Next Generation EU*, il Piano Nazionale Nuove Competenze costituisce la cornice di coordinamento strategico dei diversi programmi di intervento e delle fonti di finanziamento per gli interventi di qualificazione e riqualificazione di giovani e adulti, occupati e disoccupati, volti ad incrementare il livello e la qualità delle competenze della forza lavoro, contrastare il fenomeno del *cd. skill mismatch* e favorire l'inserimento o il reinserimento degli inattivi e degli inoccupati nel mercato del lavoro in maniera sostenibile.

Il Piano individua i Programmi Nazionali guida per orientare le politiche future in relazione a specifici *target*: i) il Programma di riforma Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori (GOL) rivolto ai soggetti privi di occupazione e sostenuto da un piano di investimenti per il rafforzamento dei Servizi Pubblici per l'Impiego; ii) il Programma di investimento nel Sistema Duale; iii) il Fondo Nuove Competenze, volto a promuovere la formazione dei lavoratori, in particolare in quei contesti maggiormente esposti alla transizione ecologica e digitale.

Sempre nell'ambito del PNRR, a queste riforme si aggiunge il Piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso che mira, tra l'altro, a favorire l'emersione di lavoratori altrimenti esclusi dai percorsi di qualificazione e riqualificazione necessari all'aggiornamento delle loro competenze ed evitarne una rapida obsolescenza.

La riforma delle politiche attive attuata attraverso il programma GOL si pone l'obiettivo di coinvolgere nei percorsi di sostegno almeno 3 milioni di persone in cerca di lavoro entro il 2025 e di fornire ad almeno 800 mila di essi percorsi di formazione mirati (con una quota di almeno 300 mila beneficiari destinati alla formazione nel digitale). Gli obiettivi intermedi sinora raggiunti dal programma sono superiori a quanto concordato con la Commissione europea: a dicembre 2022, GOL ha già raggiunto 709.127 individui (a fronte dei 300mila programmati) con la relativa sottoscrizione di un patto individualizzato, a seguito di un servizio di *assessment* e di profilazione<sup>59</sup>.

L'85 per cento dei soggetti raggiunti ricadono nelle *cd.* categorie vulnerabili. Delle persone raggiunte, 363.532 sono state inserite in un percorso di immediato inserimento nel mondo del lavoro e 320.122 in percorsi con formazione, 25.473 in percorsi di lavoro e inclusione sociale<sup>60</sup>. Anche gli interventi complementari previsti dal piano risultano pienamente attuati: sono 327 i Centri per l'Impiego che, a dicembre 2022, hanno attivato programmi di formazione degli operatori, di infrastrutturazione informatica, di comunicazione e di implementazione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro. Va ricordato, inoltre, che tutte le regioni hanno provveduto a adottare il proprio Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego.

---

<sup>59</sup> Al 31 gennaio 2023 il numero di beneficiari raggiunti dal programma pari è cresciuto fino a 827.453.

<sup>60</sup> Rispettivamente 173.522 di aggiornamento e 128.244 di riqualificazione.

## Le altre iniziative

Tra gli interventi complementari al PNRR, va ricordata l'adozione del rapporto italiano di referenziazione dei titoli e delle qualifiche al Quadro Europeo - EQF. Con questa misura viene ad essere completato un ulteriore passaggio per una piena implementazione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, anche a sostegno del diritto dell'individuo all'apprendimento permanente. Un sistema di certificazione delle competenze che si rende necessario sia per rendere i sistemi formativi più aderenti alle necessità del mercato del lavoro sia per favorire la mobilità dei lavoratori anche nel contesto nazionale. Nel quadro delle politiche attive, infine, si devono ricordare gli sgravi contributivi per le nuove assunzioni o forme di sostegno all'autoimprenditorialità. Con la legge di bilancio per il 2023 sono stati rafforzati gli incentivi economici per le assunzioni di soggetti fino a 36 anni di età o di donne in particolari condizioni ed è stata istituita una nuova agevolazione per i datori di lavoro privati che assumono i percettori del reddito di cittadinanza.

## Le politiche per lo sviluppo demografico e la famiglia

### Il quadro demografico e le sue sfide

Il *Country Report 2022* considera il calo demografico come una delle sfide più impegnative che l'Italia è chiamata ad affrontare negli anni a venire. Il nostro Paese si contraddistingue infatti non solo per un basso tasso di natalità e un crescente innalzamento dell'età media della popolazione, ma anche per l'elevata tendenza all'emigrazione e le marcate disparità regionali.

I più recenti dati Istat sulla demografia italiana confermano un quadro preoccupante, che impone un potenziamento e una rivisitazione delle politiche a supporto della famiglia, che siano in grado di adattarsi all'evolversi delle necessità familiari e al contesto socioeconomico di riferimento.

In Italia, nel 2021, i nuovi nati sono stati 400.249, in calo dell'1,1 per cento rispetto al 2020 e del 30,6 per cento rispetto al 2008 (oltre -176.000 unità)<sup>61</sup>. Nel 2022, si è verificato un ulteriore calo di circa 8.000 unità rispetto al 2021 (-1,9 per cento), per un valore complessivo, nella stima provvisoria, di 392.598 nuovi nati<sup>62</sup>. Il numero medio di figli per donna in età feconda nel 2021 è 1,25, contro 1,44 del 2010.

Lo scenario mediano dell'Istat<sup>63</sup> prevede una perdita di 1,3 milioni di italiani al 2030 (contro i 59,2 milioni di inizio 2021); il numero di residenti si ridurrebbe progressivamente negli anni successivi, collocandosi nel 2070 a 47,7 milioni. Il calo demografico sarebbe inoltre accompagnato da un significativo cambiamento nella

<sup>61</sup>Natalità e fecondità della popolazione residente-anno 2021, Istat, 19 dicembre 2022 (<https://www.istat.it/it/files//2022/12/report-natalita-2021.pdf>).

<sup>62</sup> Dinamica demografica, anno 2022, Istat, 20 marzo 2023 - <https://www.istat.it/it/files//2023/03/Dinamica-demografica2022.pdf>

<sup>63</sup>Previsioni demografiche Istat, scenario mediano, base 2021, Istat, 22 agosto 2022, (<https://www.istat.it/it/files//2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf>).

distribuzione per classi di età, per effetto dell'ampio processo di invecchiamento demografico della popolazione. Infatti, la riduzione della popolazione residente (-11,5 milioni) è sostanzialmente concentrata nella classe di età compresa fra 20 e 64 anni (-10,8 milioni), cui si aggiunge la riduzione della popolazione con età compresa fra 0-14 anni (-2,1 milioni) e di quella con età compresa tra 15-19 anni (-0,9 milioni), a fronte di un incremento della popolazione con più di 65 anni (+2,3 milioni). Peraltro, la popolazione con più di 65 anni raggiunge il relativo picco al 2050 con un incremento, rispetto al 2021, di oltre 4,9 milioni di soggetti a fronte di una riduzione complessiva della popolazione residente al 2050 pari 5,1 milioni di soggetti. L'indice di dipendenza degli anziani dal 2050 si colloca attorno al 65 per cento, con un incremento di 28 punti percentuali rispetto al 2021.

#### **L'Assegno unico universale e le altre linee di intervento e di riforma**

L'attenzione ai temi demografici - della quale è indicativa anche la nuova denominazione del Ministro delegato (Ministro per la famiglia, le pari opportunità e la natalità) - si declina su varie linee di riforma finalizzate a creare un contesto socioeconomico e culturale favorevole alla famiglia e alla maternità.

Tra i principali interventi della legge di bilancio per il 2023 si segnalano: l'aumento dell'importo dell'assegno unico in proporzione alla gravosità del carico familiare; la stabilizzazione dei sostegni ai nuclei familiari con figli disabili; l'incremento dei congedi parentali per le madri e i padri; la riduzione dell'IVA sui prodotti per la prima infanzia; la decontribuzione lavorativa per i giovani e le donne; i mutui agevolati per l'acquisto della prima casa; la carta risparmio e il reddito alimentare.

L'**assegno unico e universale** è stato introdotto nell'ordinamento alla fine del 2021<sup>64</sup> con l'obiettivo di incentivare la natalità e sostenere la genitorialità e al tempo stesso razionalizzare, semplificare e potenziare il complesso sistema di sostegni alla famiglia precedentemente in vigore. Nei primi dieci mesi della sua applicazione (marzo-dicembre 2022) il beneficio economico ha coperto in media 5,65 milioni di richiedenti mensili, servendo mensilmente in media 9,06 milioni di figli con un importo medio mensile di 143 euro per figlio. L'importo complessivo erogato dallo Stato nel 2022 è stato di circa 12.900 milioni in dieci mesi.

Nella legge di bilancio per il 2023 il Governo è intervenuto apportando importanti modifiche all'assegno unico, oltre a introdurre la rivalutazione sia per gli importi sia per le soglie ISEE. Da gennaio 2023 è previsto un incremento del 50 per cento dell'assegno unico per le famiglie con figli di età inferiore a un anno e per i nuclei con tre o più figli per ciascun figlio di età compresa tra uno e tre anni, per livelli di ISEE fino a 40.000 euro. Inoltre, è previsto l'incremento del 50 per cento della maggiorazione mensile riconosciuta per le famiglie con 4 o più figli; sono state infine confermate e rese strutturali le maggiorazioni dell'assegno unico per ciascun figlio con disabilità a carico, senza limiti di età.

---

<sup>64</sup> Decreto legislativo 21 dicembre 2021, n. 230.

In correlazione con l'attenzione che nella delega fiscale verrà riservata alle famiglie, sono allo studio misure, nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e degli equilibri di bilancio, per aumentare gli importi base dell'assegno unico, aiutare le famiglie con figli neonati e le famiglie numerose, nonché per superare alcune criticità emerse dopo la prima annualità di applicazione dell'istituto.

Il Governo, al fine di supportare la maternità e la paternità, proporrà gli opportuni interventi per garantire un sistema adeguato di supporto alle molteplici esigenze lavorative, economiche e familiari correlate alla maternità e alla paternità.

Il Governo intende pertanto potenziare i servizi educativi per l'infanzia, promuovere iniziative di conciliazione dei tempi lavoro - famiglia e incrementare i congedi parentali, anche attuando la legge n. 32 del 2022 (*Family Act*). In questa direzione, nell'ultima legge di bilancio è stato previsto un aumento dell'importo dell'indennità di congedo parentale dal 30 all'80 per cento per un mese, da utilizzare entro il sesto anno di vita del figlio ovvero entro il sesto anno dall'ingresso nel nucleo familiare del minore in caso di adozione o affidamento, alternativamente tra i genitori. Sempre a sostegno della conciliazione famiglia-lavoro, il Governo intende favorire la diffusione di centri e servizi di supporto nelle diverse fasi della vita familiare e di sostegno alle scelte genitoriali. In tale quadro, si ritiene necessario lavorare sia in materia di conciliazione vita-lavoro sia per una maggiore partecipazione delle donne e in particolare delle madri al mercato del lavoro. L'obiettivo è favorire al contempo la diffusione di un approccio responsabile verso la maternità nelle relazioni di lavoro individuali e collettive, investendo sul *welfare* aziendale, dove già peraltro esistono *best practices* che devono essere diffuse, e implementando la destinazione di risorse al sostegno della maternità.

## **Il sistema scolastico e universitario come volano di sviluppo economico e sociale**

### **Il contesto italiano nel quadro OCSE**

L'accesso a un sistema educativo di qualità garantisce migliori opportunità di inserimento nel mondo del lavoro e una migliore qualità di vita e si riflette su tutta la società in termini di sviluppo economico e di creazione di valore.

Come sottolineato nell'ultimo Rapporto OCSE "*Education at a glance*"<sup>65</sup> l'Italia sconta ancora un ritardo nei livelli di istruzione, che negli ultimi 20 anni sono cresciuti più lentamente della media OCSE. L'Istat conferma questo quadro attestando che nel 2021 la quota di popolazione tra i 25 e i 64 anni che ha conseguito almeno un titolo di studio secondario superiore - il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese - è pari al 62,7 per cento a fronte di una media UE del 79,3 per cento<sup>66</sup>. Il fenomeno dell'abbandono scolastico resta inoltre un problema

<sup>65</sup> Pubblicato lo scorso ottobre.

<sup>66</sup> Report sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali- anno 2021 pubblicato il 25 ottobre 2022.

rilevante: nonostante i progressi registrati negli ultimi anni, infatti, nel 2021 la quota di giovani tra i 18 e i 24 anni con al più un titolo secondario inferiore e non più inseriti in un percorso di istruzione o formazione - cd. ELET (*Early Leavers from Education and Training*) - è stimata al 12,7 per cento. Nella fascia d'età 25-64 anche la percentuale di laureati è più bassa della media europea (20 per cento contro il 33,4 per cento della UE). Il possesso di un titolo di studio terziario è considerato un obiettivo fondamentale per una "società della conoscenza" e in questo ambito l'Italia resta ancora lontana dal *benchmark* del 40 per cento stabilito dalla Strategia Europa 2020. Restrungendo l'analisi ai giovani tra i 25 e i 34 anni, in base ai dati Eurostat<sup>67</sup>, nel 2021 in Italia solo il 28,3 per cento di essi è in possesso di un titolo di studio di livello terziario, contro una media europea del 41,2 per cento.

Si tratta di un *gap* che deve assolutamente essere colmato, così come lo *skill mismatch*, la cui incidenza in Italia è superiore alla media OCSE<sup>68</sup>. In base alle statistiche OCSE, nel 2019 in Italia il *mismatch* si è attestato al 37 per cento se si fa riferimento al *field-of-study mismatch* e al 38,5 per cento se si guarda al *qualification mismatch* a fronte di una media OCSE rispettivamente del 31,7 e del 34,4 per cento. Per ridurre entrambi i divari, occorre agire su due piani: accesso e diritto allo studio; orientamento e inserimento nel mondo del lavoro.

#### **Riformare il sistema per una scuola di tutti e per tutti.**

Nello scenario pandemico e post-pandemico, la **scuola italiana** è stata impegnata in uno sforzo straordinario di resilienza e di innovazione, grazie a una forte accelerazione del processo di digitalizzazione che ha consentito di garantire la continuità didattica in tutte le scuole e l'avvio di un importante programma di riforme nell'ambito del PNRR. In coerenza con le CSR degli ultimi anni, sono state varate sei riforme che contribuiscono a mettere il sistema scolastico al centro della crescita del Paese, integrandolo pienamente nella dimensione europea. Si tratta di misure che afferiscono agli aspetti strategici e organizzativi della scuola, oggetto di provvedimenti legislativi già varati, oggi entrati in fase di attuazione: la riorganizzazione del sistema scolastico, la formazione del personale, le procedure di reclutamento e di progressione di carriera, il nuovo sistema di orientamento, il riordino degli istituti tecnici e professionali, lo sviluppo della formazione professionale terziaria con il potenziamento degli Istituti Tecnologici Superiori (*ITS Academy*).

Contestualmente alle riforme sono in corso di realizzazione dieci linee di investimento, con un bilancio complessivo di risorse di oltre 18 miliardi, che riguardano le infrastrutture per l'edilizia scolastica (nuove scuole, asili e scuole dell'infanzia, mense per favorire il tempo pieno, strutture per lo sport, messa in sicurezza degli edifici), l'allestimento di ambienti di apprendimento innovativi con

---

<sup>67</sup> Education and training monitoring 2021.

<sup>68</sup> In base alle statistiche OCSE, nel 2019 in Italia il *mismatch* si è attestato al 37 per cento se si fa riferimento al *field-of-study mismatch* e al 38,5 per cento se si guarda al *qualification mismatch* a fronte di una media OCSE rispettivamente del 31,7 e del 34,4 per cento.

strumenti per la didattica digitale e laboratori formativi per le professioni digitali del futuro e lo sviluppo delle competenze di docenti e studenti<sup>69</sup>.

Gli interventi strutturali e organizzativi hanno l'obiettivo di creare "una scuola per tutti e di tutti", riducendo i divari territoriali negli esiti di apprendimento per favorire la piena inclusione scolastica degli studenti con maggiori fragilità, contrastando la dispersione scolastica, grazie anche all'attivazione di strumenti per l'estensione del tempo pieno ad un numero più ampio di scuole e a programmi ed iniziative di *mentoring*, tutoraggio, orientamento personalizzato. L'apertura delle scuole al pomeriggio permette, inoltre, di rafforzare la funzione della scuola rispetto ai territori, promuovendo equità, inclusione, coesione sociale, creatività e innovazione. A tale obiettivo concorrerà anche l'attuazione del nuovo Programma Nazionale FESR-FSE+ 2021-2027 "Scuola e competenze", approvato dalla Commissione europea a dicembre 2022, che ha fra le sue priorità la riduzione dei divari territoriali negli apprendimenti e della dispersione scolastica precoce.

Sempre in questo ambito sono previste efficaci azioni per il rilancio dell'attività motoria e sportiva scolastica<sup>70</sup>. La realizzazione di impianti sportivi e palestre è inoltre un investimento per le comunità, consentendo di aprire le scuole ai territori oltre l'orario scolastico. Si punta a implementare le misure di contrasto al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, garantendo agli studenti spazi sicuri e idonei agli apprendimenti.

Al fine di consentire una maggiore personalizzazione dei processi di apprendimento degli studenti, sono state implementate le attività laboratoriali mediante l'investimento in ambienti innovativi e la diffusione di nuove pratiche didattiche, anche attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e il sostegno allo sviluppo della didattica orientativa, nel quadro del Piano "Scuola 4.0". Trasformare gli spazi fisici delle scuole, i laboratori e le classi, fondendoli con gli spazi virtuali di apprendimento rappresenta un fattore chiave per favorire i cambiamenti delle metodologie di insegnamento e apprendimento, nonché per lo sviluppo di competenze digitali e STEM fondamentali per l'accesso al lavoro nel campo della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale.

Già con le risorse REACT-EU sono state create le condizioni per abilitare gli spazi scolastici ai nuovi apprendimenti con il cablaggio strutturato e l'allestimento di reti locali in tutti gli edifici scolastici, oggi raggiunti dalla banda ultra-larga grazie al piano "Scuole connesse", e la digitalizzazione della didattica e delle segreterie amministrative.

Il rafforzamento della dimensione laboratoriale e orientativa del servizio scolastico è fondamentale per la valorizzazione delle potenzialità degli studenti in

---

<sup>69</sup> Azioni di mentoring, orientamento, formazione per la riduzione della dispersione scolastica e dei divari territoriali nell'istruzione, potenziamento dei percorsi formativi per l'accesso alle carriere STEM e per la promozione del multilinguismo, rafforzamento della formazione professionale terziaria, programma di formazione alla transizione digitale per tutto il personale scolastico.

<sup>70</sup> Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola e dell'apprendimento delle discipline sportive già dalla scuola primaria.

ragione dei traguardi raggiunti e secondo le aspirazioni di ciascuno. L'orientamento è cruciale per ridurre il tasso della dispersione scolastica.

Infine, con l'adozione della riforma prevista dal PNRR sull'**orientamento** e con l'approvazione delle relative linee guida, diviene assolutamente necessario intraprendere azioni orientative sistematiche nelle scuole secondarie del primo e del secondo grado, anche attraverso la figura del docente *tutor*. Mettere in sinergia il sistema scolastico, quello universitario e il mondo del lavoro favorisce una scelta consapevole di prosecuzione del percorso di studi o di ulteriore formazione professionalizzante e contrasta la dispersione scolastica e la crescita dei *NEET*. In tale contesto è anche necessario potenziare le competenze nelle discipline STEM nelle scuole di ogni ordine e grado per far crescere nelle scuole la cultura scientifica e la *forma mentis* necessarie per un diverso approccio allo sviluppo del pensiero computazionale.

Un altro punto di forza della strategia in atto è l'attuazione della riforma dell'istruzione tecnica e professionale attraverso la costruzione di *curricula* flessibili, articolati in percorsi di apprendimento ed esperienze formative coerenti con le realtà produttive dei territori di appartenenza delle singole istituzioni scolastiche.

Infine, un obiettivo strategico del PNRR riguarda il sistema della formazione professionale terziaria con particolare riferimento alla riforma degli ITS. L'obiettivo è aumentare il numero degli iscritti e dei diplomati della formazione terziaria, rafforzando il raccordo tra la formazione in ambito scolastico e gli sbocchi professionali offerti dal mercato di riferimento secondo le scelte di ciascuno studente. In tale contesto si inserisce altresì la promozione della riforma del sistema di "alternanza" scuola lavoro, anche per l'introduzione di maggiori garanzie di sicurezza a tutela degli studenti coinvolti.

#### **Il rafforzamento del sistema universitario: inclusione, meritocrazia, inserimento nel mondo del lavoro**

**Scuola e università** sono due *asset* essenziali e complementari della stessa strategia, che è quella di riportare la conoscenza e il merito al centro della crescita del Paese.

Il PNRR contiene numerose linee progettuali finalizzate al miglioramento dell'offerta, al **rafforzamento dei dottorati e della ricerca universitaria** e mira a promuovere pari opportunità di istruzione, riducendo le disparità regionali, rafforzando le tecnologie digitali e contrastando il divario di genere. L'inclusione sociale, l'avvio al lavoro e il reinserimento sono infatti fra gli obiettivi prioritari del PNRR. È pertanto fondamentale, come già accennato, coinvolgere maggiormente le imprese e stimolare la ricerca applicata al fine di introdurre un grado maggiore di flessibilità nei percorsi curriculari, per rispondere all'evoluzione della domanda di competenze del mercato del lavoro, nonché di semplificare e velocizzare l'accesso all'esercizio delle professioni.

Inoltre, in linea con gli standard europei, è necessario accrescere il numero di giovani che accedono al sistema della formazione superiore e che conseguono il titolo di studio e il dottorato, al fine di assicurare concretamente il diritto allo studio. Sono stati recentemente stanziati circa 400 milioni per i dottorati innovativi<sup>71</sup>, di cui il 40 per cento è destinato alle università del Mezzogiorno.

La meritocrazia richiede risorse e progettualità: in attuazione del PNRR<sup>72</sup>, nella legge di bilancio per il 2023 si incrementa di 250 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025 il Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio per studenti universitari e AFAM<sup>73</sup>.

Nella prospettiva di inclusione, di garanzia del diritto allo studio e di pari opportunità, rientra anche la creazione di nuove strutture di **edilizia universitaria**, al fine di ridurre in modo significativo il divario del Paese rispetto alla media UE<sup>74</sup>. È stato istituito il **Fondo per l'housing universitario**<sup>75</sup> ed è prevista l'apertura della partecipazione al finanziamento anche a investitori privati, definendo gli standard minimi qualitativi degli alloggi o delle residenze e degli ulteriori servizi offerti e disciplinando il credito di imposta relativo agli interventi ad esso finalizzati. I primi bandi per 7500 posti sono stati pubblicati e conclusi per rispettare la scadenza con la Commissione europea di dicembre 2022. Con la legge di bilancio per il 2023 si è provveduto a stanziare ulteriori risorse per l'housing universitario.

Gli interventi sul sistema di istruzione universitaria includono, inoltre, politiche volte ad un rapido inserimento nel mondo del lavoro, come la riforma delle lauree abilitanti, delle classi di laurea e dei dottorati.

In tale contesto, particolare rilievo assume la **riforma del sistema di accesso programmato per l'accesso ai corsi di laurea di medicina e chirurgia**, volta a realizzare un sistema più efficace e soprattutto sostenibile di accesso, alla luce delle tendenze demografiche e del fabbisogno del personale sanitario.

## **La ricerca e l'innovazione per il progresso economico e sociale**

### **Il contesto e le sue sfide.**

L'edizione 2022 dello *European Innovation Scoreboard* classifica l'Italia tra gli "innovatori moderati", sottolineando che le prestazioni del Paese nel periodo 2015-2022 sono migliorate a un ritmo più sostenuto rispetto alla media UE (17,4 per cento a fronte di una media di 9,9). Nel 2022 infatti, l'Italia ha totalizzato un risultato

<sup>71</sup> Da ultimo, decreto ministeriale del MUR n. 117 del 2 marzo 2023.

<sup>72</sup> MAC1 - Investimento 1.7: Borse di studio per l'accesso all'università.

<sup>73</sup> Si segnala l'incremento di 1 milione di euro annui, dal 2023, dei fondi delle istituzioni AFAM, per iniziative e servizi a beneficio degli studenti con disabilità.

<sup>74</sup> Gli studenti serviti in Italia sono pari al 3 per cento del totale rispetto all'8 per cento registrato nella UE.

<sup>75</sup> Articolo 25 del decreto-legge n. 144 del 23 settembre 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 175 del 17 novembre 2022.

pari al 91,6 per cento, superiore a quello medio della categoria degli innovatori moderati (pari all'89,7 per cento).

Lo *Scoreboard* identifica tra i punti di forza dell'Italia la produttività delle risorse, la presenza di innovatori dei processi aziendali e il sostegno del Governo alle attività di R&S mentre la quota di popolazione con un'istruzione terziaria, il livello di spesa in R&S del settore privato e le spese in *venture capital* rappresentano alcune delle maggiori debolezze del Paese.

Il Governo intende utilizzare una parte rilevante delle risorse del PNRR e degli altri strumenti a disposizione per colmare questi divari, investendo sempre più risorse finanziarie e capitale umano per valorizzare il ruolo strategico della ricerca e dell'innovazione nel percorso di rilancio del Paese.

Come già sottolineato nel PNR 2022, la Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa" della Missione 4 "Istruzione e Ricerca" del PNRR si inserisce nel percorso tracciato dal Programma nazionale per la ricerca, stanziando circa 11,4 miliardi per una serie di investimenti da realizzarsi tra il 2022 e il 2026. Gli obiettivi sono il rafforzamento della ricerca, la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata, il supporto ai centri per l'innovazione, il trasferimento tecnologico, il potenziamento delle infrastrutture di ricerca del capitale e delle competenze di supporto all'innovazione.

La fase attuativa dei progetti avviati richiederà, nel corso del 2023, un'azione di **puntuale monitoraggio quantitativo e qualitativo**, nonché la definizione di criteri e di indicatori chiave di prestazione (KPI) per la loro sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo periodo, con un maggiore coinvolgimento delle imprese.

#### **I progetti in corso: infrastrutture per la ricerca e potenziamento dei dottorati**

Tra i progetti in corso di attuazione va segnalato l'investimento relativo al "Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione", che mira alla costruzione di infrastrutture che garantiscano il trasferimento nell'economia della conoscenza sviluppata in istituti di ricerca di alta qualità, stimolando l'innovazione. Dopo il completamento delle procedure di gara nel 2022, si prevede di assumere 30 *manager* di ricerca e di finanziare almeno 30 infrastrutture entro giugno 2023.

Anche l'investimento sugli IPCEI (Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo) merita un cenno sintetico. Si tratta di un progetto con un ambito temporale ampio (2021-2025), che ha l'obiettivo di aumentare la dotazione del relativo fondo per finanziare imprese e centri di ricerca per progetti su sviluppo, innovazione e produzione industriale, anche in collaborazione con centri e aziende europee. Dopo il conseguimento dei traguardi previsti nel 2021 e nel 2022, il Governo sta lavorando per pubblicare entro il prossimo giugno la lista dei soggetti che avranno accesso al fondo.

Un altro traguardo da raggiungere entro la fine dell'anno riguarda l'aggiudicazione di oltre 3000 progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) da finanziarsi con il Fondo del Programma Nazionale della Ricerca (PNR).

Tra le iniziative più dinamiche per il rafforzamento del legame tra il sistema della ricerca e il tessuto industriale vanno segnalati i **dottorati innovativi**, dottorati che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese, e **gli incentivi per l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese**<sup>76</sup>. Si prevede, in particolare, l'attivazione di 5.000 borse di dottorato per 3 anni con il cofinanziamento privato e l'incentivo all'assunzione di 20.000 assegnisti di ricerca o ricercatori da parte delle imprese. Dopo la prima fase di attuazione del 2022, con l'assegnazione di 1.709 borse (di cui 491 destinate al Mezzogiorno) in cofinanziamento, tra fondi PNRR e fondi universitari, per l'a.a. 2022/2023, il MUR ha recentemente<sup>77</sup> avviato la **seconda fase di attuazione**, tramite l'attribuzione, per l'a.a. 2023/2024, di 13.292 borse di dottorato.

Le **principali novità rispetto alla prima fase di attuazione riguardano**: l'allargamento della definizione di impresa, l'ampliamento della tipologia di corsi di dottorato attivabili e la piattaforma di *matching* tra imprese e università (in coerenza, altresì, con quanto previsto dall'Obiettivo specifico 1.I - Ricerca e Innovazione, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2021-2027). Attraverso queste innovazioni normative e di *policy*, una mirata azione di comunicazione, un focus specifico del trasferimento tecnologico e gli incentivi fiscali per le imprese, si punta ad aumentare la diffusione nel sistema imprenditoriale della conoscenza di questa importante opportunità.

### **Valorizzare i processi di internazionalizzazione e di valutazione**

La strategia del Governo per il rafforzamento della ricerca e dell'innovazione richiede, in linea con gli standard europei, che tutti gli investimenti in corso siano accompagnati da un'attenzione specifica ai **processi di internazionalizzazione e di valutazione**, anche in coerenza con quanto ribadito dal Consiglio della UE nella "Raccomandazione su un patto per la ricerca e l'innovazione in Europa" del 19 novembre 2021.

In questo disegno rientra il sostegno alle attività dei giovani ricercatori, sul modello dei bandi *European Research Council*, *Marie Skłodowska-Curie Individual Fellowship* e *Seal of Excellence*, con interventi per valorizzare il sistema della ricerca all'interno dei processi di sviluppo e di innovazione, che si legano anche all'ulteriore attuazione del Fondo Italiano per la Scienza e del Fondo Italiano per la Scienza Applicata.

L'impegno sull'internazionalizzazione riguarda, in particolare, le alleanze universitarie europee, la semplificazione del riconoscimento dei titoli di studio, l'investimento della diplomazia scientifica per **ampliare l'offerta formativa delle università italiane erogata all'estero**, il rafforzamento della cooperazione con le istituzioni europee, anche attraverso specifici accordi con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) da realizzare nel 2023. Particolare rilievo rivestono, a questo proposito, le attività nell'ambito dello

<sup>76</sup> M4C2-I.3.3-3 del PNRR

<sup>77</sup> D.M. 117/2023.

*European Innovation Council* per identificare e accompagnare le *start up* italiane in grado di partecipare ai programmi europei, soprattutto per le realtà attive nelle catene del valore della transizione verde e digitale.

Nella strategia della internazionalizzazione del sistema universitario rientrano inoltre le misure volte a rafforzare la partecipazione alle infrastrutture di ricerca internazionali, a partire dall'*Einstein Telescope*, l'osservatorio di nuova generazione sulle onde gravitazionali.

Prendendo lo sguardo anche alle iniziative che si pongono al di là dei confini del PNRR, è da segnalare che, in virtù del mutato contesto nazionale e internazionale, che vede un crescente rilievo delle tecnologie critiche nella competizione geopolitica e la riorganizzazione delle filiere produttive, è in corso di aggiornamento il **Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2021-2027**.

Per il 2023, il Piano si concentrerà sul tema della valutazione, con l'istituzione di un **Nucleo Dati permanente presso il Segretariato Generale del Ministero per l'università e la ricerca**, al fine di coordinare e potenziare le attività di analisi economica e statistica, studio e ricerca finalizzate alla valutazione dell'impatto delle politiche e degli investimenti pubblici. Il MUR è impegnato, inoltre, nell'**elaborazione delle Linee guida per l'esercizio "Valutazione della qualità della ricerca" VQR 2020-2024**, in stretta collaborazione con l'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della Ricerca (ANVUR) per rendere più efficaci e rapidi i processi di valutazione. Una capillare **ricognizione complessiva dell'utilizzo delle risorse pubbliche** destinate alla ricerca scientifica e tecnologica (di base e applicata, in linea con la politica industriale del Paese), con una stretta collaborazione interministeriale, può infatti consentire di valutare i settori in cui è necessaria l'**attrazione di finanziamenti** del settore privato, nonché contribuire a migliorare il posizionamento internazionale dell'Italia.

#### **Il supporto alla ricerca sulle tecnologie emergenti**

È infine da segnalare che per coniugare le competenze scientifiche delle università e degli enti di ricerca con le esigenze delle imprese, il Governo promuove sul territorio nazionale la realizzazione di progetti di ricerca, rivolti allo sviluppo di prodotti, processi, servizi o modelli di *business* e organizzativi relativi alle tecnologie emergenti, quali, ad esempio, *blockchain*, intelligenza artificiale (AI), *internet* delle cose (IoT), realtà aumentata e virtuale, grazie all'uso ed allo sviluppo delle reti mobili ultraveloci (5G).

In particolare, nell'alveo del "Programma di supporto alle tecnologie emergenti 5G", già dal 2019 sono stati istituite sul territorio nazionale le "Case delle tecnologie emergenti", centri di trasferimento tecnologico che hanno l'obiettivo di supportare progetti di ricerca e sperimentazione, sostenere la creazione di *startup* e favorire il trasferimento tecnologico verso le PMI<sup>78</sup>. Recentemente, il Ministro delle Imprese e del *Made in Italy* ha previsto il

---

<sup>78</sup> Per il 2022, con determina del 28 dicembre 2022, sono state ammesse a finanziamento delle case della tecnologia le proposte di: 1) Bologna; 2) Napoli; 3) Taranto; 4) Genova; 5) Pesaro; 6) Cagliari; 7) Campobasso. Negli anni passati, sono state finanziate: 1) Matera (progetto pilota), 2) Torino, 3) Roma, 4) Bari, 5) Prato e 6) l'Aquila.

rifinanziamento della misura con 350 milioni, al fine di potenziarne l'estensione tematica e territoriale, in modo da favorire l'erogazione alle imprese di servizi tecnologici avanzati ed innovativi, focalizzati su tecnologie e specializzazioni produttive di eccellenza.

## La transizione ecologica ed energetica

L'azione del Governo in ambito ambientale ed energetico per il 2023 e per il triennio 2023-2025 si inserisce in un contesto nazionale e internazionale che impone un'accelerazione del processo di decarbonizzazione, limitando, allo stesso tempo, l'impatto negativo del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili. In questa prospettiva, il Governo ha, approvato, nel Consiglio dei ministri del 28 marzo scorso, un decreto-legge che proroga molte delle misure previste in precedenza, confermando, in particolare, il *bonus* sociale elettricità e gas riconosciuto ai clienti domestici economicamente svantaggiati e a quelli in gravi condizioni di salute.

Si prevede inoltre una nuova misura innovativa che prevede, a decorrere dal 1° ottobre e fino al 31 dicembre 2023, un contributo mensile ai clienti domestici nel caso in cui il prezzo del gas superi specifiche soglie.

Al tempo stesso è necessario attuare azioni che garantiscano la competitività delle imprese italiane, sia a livello globale sia nel contesto europeo.

In questo ambito, il PNRR, che già definisce interventi e riforme atte a rafforzare la crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica, rappresenta il primo deciso impulso all'avvio di un processo di transizione ecologica di grande portata, garantendo un volume di investimenti di rilievo assoluto, vincolati a un serrato cronoprogramma che si chiuderà nel 2026.

Va segnalato che il Governo ha assegnato al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) la porzione più rilevante delle attività della Missione 2 del Piano "*Rivoluzione Verde e transizione ecologica*" e di un investimento della Missione 3 "*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*" per un importo pari a 34,7 miliardi, cui si aggiungono 4,6 miliardi del Programma Nazionale Complementare per un totale di oltre 39,3 miliardi articolati in 26 investimenti e 12 riforme. Inoltre, al MASE è assegnata la quota più importante di *milestones* e *target* europei del PNRR italiano, distribuiti in ogni semestre di rendicontazione a partire dal 2021 fino al 30 giugno 2026. Sono in corso di definizione alcune proposte per una parziale revisione del PNRR, prevalentemente concentrata sull'adeguamento di *milestones* e *target* alla mutata situazione socioeconomica e di mercato, in considerazione di livelli di inflazione molto più elevati di quelli attesi in fase di programmazione e della carenza delle materie prime. Le revisioni proposte mirano anche a migliorare il processo di rendicontazione attraverso una più chiara puntualizzazione delle descrizioni di traguardi ed obiettivi. Sarà, inoltre, necessario favorire la reale capacità attuativa dei progetti da parte di soggetti coinvolti, anche tramite un supporto tecnico dedicato, favorendo una più efficace e veloce attuazione dei progetti. Risulta indispensabile continuare a rafforzare l'impianto organizzativo e procedurale del MASE, anche in supporto ai soggetti attuatori interni ed esterni ed in aderenza agli adempimenti normativi e regolamentari vigenti in materia di

gestione e controllo del Piano, al fine di garantire che l'attuazione dei relativi investimenti avvenga sempre nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria senza danno al bilancio nazionale e unionale. È inoltre in corso di definizione il nuovo capitolo del PNRR previsto dal *REPowerEU*, che rafforzerà gli interventi necessari a ridurre la dipendenza dalle importazioni di gas naturale e ad accelerare la transizione energetica, come si vedrà più diffusamente nel Capitolo V.

Ulteriori, importanti contributi alle attività intraprese dal Governo per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione prefissati arriveranno dall'integrazione del PNRR con l'attuazione degli ulteriori piani e strategie di interesse nazionale, quali il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), in corso di revisione alla luce dei nuovi obiettivi europei del pacchetto "*Fit for 55*", il Programma di controllo dell'inquinamento atmosferico (PNCIA), la Strategia nazionale per l'economia circolare (SEC), il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR), la Strategia nazionale per la biodiversità e la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS).

#### **Le politiche energetiche**

La politica energetica nazionale è volta al raggiungimento dei *target* di decarbonizzazione al 2030 e di neutralità climatica al 2050, attraverso elevati livelli di indipendenza energetica, basati su un percorso di crescita esponenziale delle fonti rinnovabili e di forte promozione del risparmio e dell'efficienza energetica.

Il gas metano rappresenta, in questa fase di "transizione", il vettore energetico fossile più pulito. Nel corso del 2022, l'Italia ha perseguito la propria strategia di diversificazione delle fonti di approvvigionamento, resa ancora più impellente alla luce della guerra in Ucraina, e al contempo, ha potenziato le infrastrutture di trasporto e di stoccaggio. In particolare, è stato ottimizzato l'utilizzo delle infrastrutture di importazione esistenti (*Transmed, TAP, Greenstream e terminali di rigassificazione GNL*) ed è stata accelerata la realizzazione degli investimenti necessari per garantire il trasporto del gas dal Sud Italia al Nord e al resto degli Stati a cui siamo interconnessi (linea adriatica, raddoppio del TAP, rigassificatori). Inoltre, sono stati siglati accordi con diversi Paesi per garantire maggiori *import* sotto forma di GNL, nonché altre iniziative per raggiungere il livello di riempimento degli stoccaggi del 90 per cento. Tali nuovi accordi di approvvigionamento di GNL, per oltre 10 miliardi di metri cubi, hanno reso fondamentale l'installazione di 2 nuovi terminali, nei porti di Piombino e Ravenna, oltre i tre già operativi al massimo della capacità.

Nell'ottica di accrescere la sicurezza e di favorire la transizione energetica, l'Italia è impegnata nella realizzazione di importanti progetti infrastrutturali - a livello nazionale e transfrontaliero - sia in materia di trasporto di idrogeno (come l'*Hydrogen Backbone* con Germania e Austria), sia in materia di cattura, trasporto e stoccaggio di biossido di carbonio (Piano regionale della CCS nel bacino del Mediterraneo assieme alla Francia e alla Grecia).

Sul fronte degli approvvigionamenti nazionali, sono state adottate misure che potranno far aumentare, nell'immediato, la produzione nazionale di gas di 2 miliardi di metri cubi annui.

Con riferimento alle infrastrutture elettriche, l'Italia intende sviluppare nuovi elettrodotti e potenziare quelli esistenti per garantire l'eliminazione delle strozzature nella rete e l'integrazione delle rinnovabili nelle reti stesse.

Al fine di favorire la transizione verde, è indispensabile, in questo contesto, favorire la riconversione delle raffinerie petrolifere e dei relativi depositi in bioraffinerie.

Il processo di decarbonizzazione intrapreso si baserà su una doppia strategia. La prima prevede l'adozione di politiche attive di riduzione della domanda di energia, volte a incentivare l'efficienza energetica. Su questo versante, la semplificazione delle procedure di accesso ai "*Certificati bianchi*", l'ampliamento della platea dei beneficiari e degli interventi del "*Conto Termico*" e la possibilità di incentivare gli interventi di rifacimento e potenziamenti degli impianti di Cogenerazione ad alto rendimento esistenti rappresentano strumenti utili per il raggiungimento degli obiettivi finali di riduzione del consumo. Per affrontare le importanti sfide energetico-ambientali al 2030 e al 2050 connesse al settore civile, sarà avviata una riforma complessiva delle detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione degli edifici residenziali, nell'ottica della semplificazione e della sostenibilità per i conti pubblici. Congiuntamente, saranno potenziati gli incentivi in favore del settore terziario, sia pubblico che privato. Dette misure saranno, quindi, accompagnate da adeguati strumenti finanziari, compresi il Fondo Nazionale Efficienza Energetica e il Fondo Kyoto, che saranno potenziati per lo scopo.

La seconda strategia, invece, si basa sulla differenziazione delle fonti energetiche privilegiando, anche attraverso specifiche politiche di incentivazione, lo sviluppo delle rinnovabili, dei biocombustibili, del biometano e dell'idrogeno.

Riguardo alle **fonti rinnovabili**, in primo luogo, è intenzione del Governo dare rapida e compiuta attuazione al decreto legislativo<sup>79</sup> che ha recepito la Direttiva europea sull'uso dell'energia da fonti rinnovabili, attraverso la definizione dei criteri per l'individuazione da parte delle Regioni e delle Province Autonome delle aree idonee all'installazione di impianti. È necessario garantire un quadro autorizzativo omogeneo e rapido che consenta lo sviluppo dei progetti in un arco temporale ben definito.

A livello nazionale, è prioritario concludere il lavoro sul decreto-legge cd. FER2, che disciplina gli incentivi alle fonti e alle tecnologie non ancora pienamente mature o con costi elevati di esercizio, come la geotermia, il solare termodinamico e il biogas.

In questo stesso ambito, è intenzione del Governo intervenire con un nuovo decreto FER per continuare l'incentivazione delle tecnologie più mature e con costi fissi bassi o comunque suscettibili di sensibile riduzione, come eolico e solare. A tal proposito, l'attuazione della delega conferita al Governo dall'ultima legge annuale per la concorrenza offre un'opportunità importante per il riordino e la semplificazione normativa in materia di rinnovabili.

<sup>79</sup> D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199.

Il Governo ha anche intenzione di sostenere la tecnologia dall'**agrivoltaico**, che, come gli impianti di produzione di biometano, può costituire una importante alternativa al gas naturale nel *mix* energetico nazionale. Con i progetti previsti dal PNRR dedicati allo sviluppo del Parco agrisolare (1,5 miliardi di euro), alla logistica agroalimentare (800 milioni) e alla meccanizzazione di sistema (500 milioni) si intende puntare al progressivo aumento dell'utilizzo dell'energie rinnovabili anche nel settore agricolo e alla contestuale riduzione dell'impatto emissivo, rafforzando gli investimenti in innovazione, nell'efficace gestione degli scambi e nell'utilizzo di macchinari di nuova generazione (e introduzione di tecniche di agricoltura di precisione).

Infine, per le comunità energetiche, il cui sviluppo a livello locale sarà favorito anche grazie a importanti risorse del PNRR (2,2 miliardi), si è conclusa la consultazione pubblica sul contenuto del decreto di incentivazione, che sarà presto emanato.

La politica di **decarbonizzazione** avrà un impulso importante a livello europeo e nazionale dallo sviluppo della mobilità sostenibile. Il settore dei trasporti dovrà contribuire in modo importante al raggiungimento dei target del "*Fit for 55*", attraverso l'uso di tutte le soluzioni tecnologiche che la ricerca e il mercato metteranno a disposizione, dall'elettrico, con le relative stazioni di ricarica da rendere capillari sul territorio nazionale, all'idrogeno, ai biocarburanti.

Rivestirà grande importanza la revisione dei principali documenti programmatici in materia di energia e clima, quali il PNIEC e la Strategia di Lungo Termine sulla riduzione dei gas ad effetto serra. Il nuovo PNIEC, che l'Italia dovrà presentare nella sua versione "*draft*" alla Commissione entro il 30 giugno 2023 (la versione finale dovrà essere presentata a giugno 2024), sarà predisposto alla luce dei nuovi obiettivi europei in materia di clima ed energia derivanti dal pacchetto "*Fit for 55*" e in linea con il REPowerEU e continuerà a svilupparsi sulle 5 dimensioni dell'Unione dell'energia: decarbonizzazione (riduzione delle emissioni e energie rinnovabili); efficienza energetica; sicurezza energetica; mercato interno dell'energia; ricerca, innovazione e competitività. Per quanto possibile, come sollecitato dalla stessa Commissione, nell'aggiornamento del PNIEC si dovrà preparare l'analisi di base necessaria per elaborare i piani sociali per il clima (che indicano come utilizzare le entrate del Fondo sociale per il clima).

Il Governo, inoltre, intende aumentare nei consumatori la consapevolezza delle possibilità e opportunità offerte dal mercato, rendendo disponibili nuovi strumenti informativi sui propri consumi e sulle opzioni disponibili, attraverso l'azione di supporto svolta da Acquirente Unico S.p.A. e in coordinamento con l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), e adottando i decreti per il mantenimento delle condizioni di concorrenza nella fase di superamento del regime di maggior tutela. Allo stesso modo, saranno promosse le possibilità di autoproduzione, singola o collettiva o sotto forma di comunità energetiche rinnovabili. Nel settore della vendita di energia, la realizzazione di elenchi venditori basati su nuovi requisiti consentirà di qualificare il settore e di fornire più fiducia ai consumatori nel mercato. Inoltre, sarà avviata la definizione della Strategia

nazionale per la Povertà Energetica, attraverso l'operatività dell'Osservatorio nazionale recentemente costituito.

Il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2050 necessita di forti investimenti nella ricerca e sviluppo, al fine di arricchire il già importante *know-how* a disposizione.

Sarà data priorità allo sviluppo di tecnologie per l'**elettificazione dei consumi**, per l'efficienza energetica dei processi e dei prodotti industriali, per la riqualificazione energetica degli edifici, anche grazie al supporto della ricerca svolta dalla società Ricerca Sistema energetico (RSE) e dall'ENEA.

Sempre nell'ottica di accrescere la sicurezza energetica del Paese, particolare attenzione sarà rivolta allo sviluppo dell'idrogeno verde e al biometano.

Per quanto riguarda l'**idrogeno**, è in fase di finalizzazione, in attuazione del PNRR, la creazione di una filiera industriale nazionale (elettrizzatori e componentistica di supporto), mentre è in fase di avvio la definizione di un meccanismo tariffario, oltre al decreto sullo sgravio degli oneri di sistema per gli impianti rinnovabili a servizio della produzione di idrogeno rinnovabile. Entro il 2023, inoltre, saranno concesse le prime agevolazioni nell'ambito delle misure PNRR destinate alla promozione di "*Hydrogen Valley*" e all'impiego dell'idrogeno a basso contenuto di carbonio nei settori industriali cosiddetti *hard to abate*.

Proseguirà, inoltre, la partecipazione dell'Italia nello sviluppo delle tecnologie per la fusione nucleare nell'ambito del Programma internazionale ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) e del Programma europeo Eurofusion, così come sarà rafforzato il presidio scientifico nel campo degli impianti nucleari di quarta generazione e dei reattori modulari SMR (*Small Modular Reactors*).

Continuerà naturalmente lo sforzo per dare soluzioni efficienti e sicure ai temi dei rifiuti radioattivi, una questione ancora aperta in Italia nonostante siano trascorsi decenni dalla cessazione della produzione elettronucleare. Per il raggiungimento di questo obiettivo, sarà fondamentale il contributo della Società Gestione Impianti Nucleari (SOGIN).

Allo stesso tempo, per quanto riguarda la ricerca, è necessario porre attenzione alle ricadute dei programmi di competenza del MASE quali il Piano della ricerca di sistema elettrico nazionale 2022-2024 e il programma *Mission Innovation*, in cui riveste un ruolo molto importante la ricerca pubblica.

Infine, maggiore impegno sarà dedicato a sostenere l'innovazione e il trasferimento tecnologico verso le imprese dei risultati della ricerca affinché si sviluppino e si rafforzino ulteriormente quelle filiere industriali nazionali del settore *green*, capaci di competere sui mercati internazionali.

### **Le politiche per l'economia circolare**

Le sfide di medio termine per la realizzazione di una competitività sostenibile passano attraverso l'attuazione della Strategia nazionale per l'economia circolare, presupposto indispensabile per l'approvvigionamento di materia e la decarbonizzazione del paese, per attuare gli obiettivi del *Green Deal* e raggiungere

quindi la neutralità climatica in Europa entro il 2050<sup>80</sup>. Gli obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050 (es. *Sustainable Development Goals*, obiettivi Accordo di Parigi, *European Green Deal*) sono infatti molto ambiziosi: puntano ad una progressiva e completa decarbonizzazione del sistema (“*Net-Zero*”) e a rafforzare l’adozione di soluzioni di economia circolare, per proteggere la natura e le biodiversità e garantire un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente. Al fine di dare forza di legge a questi obiettivi, inoltre, il 29 luglio 2021 è entrata in vigore la Legge europea sul clima<sup>81</sup> che “*stabilisce l’obiettivo vincolante della neutralità climatica nell’Unione entro il 2050*” e “*istituisce un quadro per progredire nel perseguimento dell’obiettivo globale di adattamento*”. Come sottolineato in precedenza è attualmente in discussione il cd. pacchetto “*Fit for 55*”, ovvero l’insieme delle proposte legislative necessarie per ottenere l’obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra del -55 per cento netto al 2030 e mettere l’Unione sulla giusta traiettoria per il raggiungimento della neutralità climatica al 2050.

Come noto, in linea con l’obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 previsto dal *Green Deal*, nel marzo 2020, la Commissione europea ha proposto il primo pacchetto di misure per accelerare la transizione verso un’economia circolare, in linea con quanto annunciato nel Piano d’azione per l’economia circolare. Le proposte includono il potenziamento dei prodotti sostenibili, la responsabilizzazione dei consumatori verso la transizione verde, la revisione del regolamento sui materiali da costruzione e una strategia sui tessili sostenibili.

In Italia, la **Strategia nazionale per l’economia circolare**, approvata lo scorso giugno, si propone di: i) creare le condizioni per un mercato delle materie prime seconde in sostituzione delle materie prime tradizionali; ii) rafforzare e consolidare il principio di Responsabilità Estesa del Produttore; iii) sviluppare una fiscalità favorevole alla transizione verso l’economia circolare; iv) rafforzare le azioni mirate all’*upstream* della circolarità (*ecodesign*, estensione della durata dei prodotti, riparabilità e riuso, etc.); v) sviluppare e diffondere metodi e modelli di valutazione del ciclo di vita dei prodotti e dei sistemi di gestione dei rifiuti e dei relativi effetti ambientali complessivi; vi) migliorare la tracciabilità dei flussi di rifiuti; vii) educare e creare competenze, nell’ambito pubblico e privato, in materia di economia circolare come volano di sviluppo dell’occupazione giovanile e femminile<sup>82</sup>.

#### **Il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti**

Un ruolo chiave della Strategia è svolto dal Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR)<sup>83</sup>, approvato nel secondo semestre 2022 con un orizzonte temporale che arriva al 2026. Il PNGR è inserito nel PNRR come una delle riforme principali della missione sull’economia circolare. L’obiettivo è colmare il *gap* impiantistico, aumentare il tasso di raccolta differenziata e di riciclaggio al fine di

---

<sup>80</sup> L’attuazione di questi obiettivi assorbe un terzo dei fondi del PNRR.

<sup>81</sup> Regolamento CEE/UE 30 giugno 2021, n. 1119.

<sup>82</sup> D.M. 259 del 24 giugno 2022.

<sup>83</sup> Il decreto n. 257 del 24 giugno 2022 ha approvato il Programma nazionale di gestione dei rifiuti, di cui all’art. 198-bis del d. lgs. 152/2006, con valenza per gli anni dal 2022 al 2028.

sviluppare nuove catene di approvvigionamento di materie prime seconde dal ciclo dei rifiuti, in sostituzione di quelle tradizionali, e contribuire alla transizione energetica. Si tratta di una riforma che deve accompagnare e sostenere i due investimenti del PNRR per l'economia circolare, uno da 1,5 miliardi e l'altro da 600 miliardi (le cui linee di attività sono quasi tutte già in fase di chiusura).

Le Regioni e le Province autonome saranno poi tenute ad approvare o adeguare i rispettivi piani regionali di gestione dei rifiuti entro 18 mesi dalla pubblicazione del PNRR definitivo. Il PNRR fissa i macro-obiettivi, le macro-azioni, i *target*, definisce i criteri e le linee strategiche a cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nella elaborazione dei Piani di gestione dei rifiuti. Offre poi una ricognizione nazionale dell'impiantistica e dà gli indirizzi per colmare i *gap* impiantistici fra le regioni. I *target* si concentrano sull'aumento del tasso di raccolta differenziata, sulla riduzione del numero delle discariche irregolari, sulla riduzione del tasso di smaltimento in discarica dei rifiuti urbani al di sotto del 10 per cento al 2035. Il Programma indica la necessità di adottare, a livello regionale, pianificazioni basate su una attenta quantificazione dei flussi dei rifiuti e individua nella metodologia LCA (*Life Cycle Assessment*) uno strumento fondamentale per la comparazione degli scenari di gestione, tenendo conto di tutti gli impatti ambientali. Risultato importante in questo contesto è il tema delle materie prime critiche al fine di ridurre la dipendenza dall'estero ed individuare catene di approvvigionamento alternative a livello nazionale.

L'ammodernamento e la realizzazione di nuovi **impianti di riciclaggio** avrà l'obiettivo principale di colmare il divario territoriale tra Nord e Centro-Sud, implementando e digitalizzando la raccolta differenziata e implementando il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti (RENTRI).

In particolare, si intendono incentivare le attività di riciclo e l'utilizzo delle materie prime secondarie, sostenendo economicamente i Comuni nel miglioramento dei processi di raccolta differenziata e la valorizzazione degli scarti, e per attuare la riforma del sistema di Responsabilità Estesa del Produttore. Verrà assicurato il pieno utilizzo degli strumenti dei Criteri Ambientali Minimi negli appalti pubblici e della regolamentazione *End of Waste* per lo sviluppo di un mercato circolare con particolare riferimento alle filiere dell'edilizia, del tessile, dei RAEE (Rifiuti apparecchiature elettriche ed elettroniche) e delle plastiche. Con riferimento al settore delle plastiche, nell'ambito della Strategia per l'Economia Circolare, si sta definendo una vera e propria strategia nazionale, per garantire il raggiungimento degli obiettivi europei di riciclo<sup>84</sup>. Verrà inoltre disincentivato il conferimento in discarica attraverso una idonea revisione del sistema di tassazione.

### **La mobilità sostenibile per la neutralità climatica e l'inclusione sociale**

Il *Country Report 2022* riconosce gli sviluppi positivi che l'Italia ha ottenuto nel settore dei trasporti sostenibili ed evidenzia gli ampi margini di miglioramento da realizzare ancora in questo ambito. Come si è accennato nel paragrafo precedente,

---

<sup>84</sup> Si ricorda il credito d'imposta per l'acquisto di materiali riciclati provenienti dalla raccolta differenziata o la previsione del rifinanziamento del Programma sperimentale Mangiaplastica.

rafforzare l'efficienza energetica dei trasporti può infatti contribuire in modo determinante al raggiungimento degli obiettivi per il 2030 nel contesto del *Green Deal* europeo. Il settore dei trasporti dovrà contribuire in modo sostanziale al raggiungimento dei *target* definiti nel pacchetto "*Fit for 55*", che consentirà all'Unione europea di ridurre le sue emissioni nette di gas serra di almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e di raggiungere la neutralità climatica nel 2050. Il potenziamento della mobilità sostenibile potrà inoltre fornire un prezioso contributo in termini di riduzione delle disparità sociali e regionali. In piena coerenza con questi assunti, le CSR 2022 ricordano ancora una volta l'importanza di promuovere gli investimenti nella mobilità sostenibile<sup>85</sup>.

Il Governo è in totale sintonia con gli orientamenti europei e intende considerare l'utilizzo di tutte le soluzioni tecnologiche che la ricerca e il mercato metteranno a disposizione, dall'elettrico, all'idrogeno, fino ai biocarburanti.

In Italia il settore dei trasporti contribuisce per oltre il 30 per cento del totale delle emissioni di CO<sub>2</sub> ed ha un peso ancora maggiore se si considerano gli altri inquinanti. In questo contesto, la principale sfida è rappresentata dalla mitigazione degli impatti nella mobilità stradale, in particolare quella extraurbana che rappresenta circa il 70 per cento del totale emissioni del settore (a fronte del 30 per cento del comparto urbano). Rilevante il contributo del trasporto merci, in particolare "merci pesanti" che complessivamente producono il 30 per cento del totale delle emissioni.

In questa prospettiva, il Paese è in primo luogo impegnato per favorire uno *shift* modale a favore del trasporto pubblico, sostenendo l'aumento dell'offerta sia in termini di nuove opportunità di connessione (in particolare con riferimento alle medie e lunghe percorrenze ferroviarie nella direttrice Nord-sud ed Est-ovest) sia in termini di parco veicolare, privilegiando le soluzioni tecnologiche a *zero emissioni*.

Come già segnato nel PNR 2022, nell'ambito della Componente 1 della Missione 3 "Infrastrutture per la mobilità sostenibile" del PNRR il Governo è impegnato nell'ulteriore sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria con investimenti che riguarderanno sia la realizzazione di nuove linee AV e alta capacità (in particolare nel Mezzogiorno) sia il potenziamento e l'elettrificazione delle linee esistenti. Tra i progetti previsti per la fine del 2022 e regolarmente avviati, rientra l'aggiudicazione degli appalti per lo sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario e di quelli per la costruzione della ferrovia ad alta velocità sulle linee Napoli-Bari e Palermo-Catania. Nello specifico, sono previsti interventi su oltre 6.500 km di rete, tra cui, 500 km di linee ad alta velocità/capacità, 700 km di linee regionali potenziate (di cui oltre il 60 per cento al Sud), implementazione del sistema tecnologico di sicurezza ERTMS su circa 3.400 km di rete, potenziamento dei nodi ferroviari e collegamenti nazionali strategici per circa 1.900 km.

---

<sup>85</sup>Le CSR 2020 facevano esplicito riferimento al trasporto pubblico sostenibile mentre quelle per il 2021 contenevano un richiamo più generico agli investimenti sostenibili e a favore della crescita per il sostegno alla transizione verde e digitale.

### **Investire sul trasporto locale per una mobilità sostenibile e intelligente**

Per il trasporto pubblico locale gli investimenti riguardano sia la realizzazione di nuove infrastrutture per il trasporto rapido di massa con l'obiettivo di realizzare oltre 230 km di rete di filobus, tram e metropolitane sia il *revamping* della flotta, tra cui l'acquisto di oltre 3.000 autobus a zero emissioni e di 150 nuovi treni completi passeggeri per il TPL. Oltre agli obiettivi già raggiunti<sup>86</sup>, alcune scadenze relative al trasporto pubblico locale sono fissate per i prossimi mesi. Entro giugno 2023 è prevista ad esempio l'aggiudicazione degli appalti per il rinnovo della flotta autobus con mezzi a basso impatto ambientale e della flotta treni con mezzi a propulsione alternativa.

In questo contesto, anche in linea con la Comunicazione "*Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente*", si evidenzia come il progressivo percorso di decarbonizzazione dei trasporti pubblici e soprattutto privati deve necessariamente essere accompagnato alla realizzazione di una rete globale di infrastrutture di ricarica e rifornimento geograficamente ben distribuita, in modo da consentire un'ampia diffusione di veicoli a basse emissioni e a zero emissioni in tutti i modi di trasporto.

Per quanto riguarda la diffusione d'infrastrutture di ricarica elettrica, il Governo è impegnato nella gestione della concessione di benefici a fondo perduto per incentivare la realizzazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici *fast e ultrafast*, anche dotate di sistemi di accumulo integrati, ristrutturando la rete di distribuzione dei carburanti. Ciò consente al settore una progressiva transizione verso una mobilità sostenibile e incentiva misure di efficientamento amministrativo, garantendo il necessario coordinamento del quadro incentivante complessivo per lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici<sup>87</sup>. Nell'investimento "Sviluppo Infrastrutture di ricarica elettrica" della Missione 2 del PNR è previsto pertanto lo sviluppo di 7.500 stazioni di ricarica rapida per veicoli elettrici in superstrade e di oltre 13.000 nelle città, a cui si aggiungeranno 100 punti di ricarica sperimentali volti allo stoccaggio dell'energia. La scadenza è prevista a dicembre 2025 ma entro giugno 2023 è fissato il primo traguardo con la definizione dei contratti per almeno 2.500 stazioni in superstrada e almeno 4.000 in città.

### **Un sistema sanitario più efficiente, resiliente e inclusivo**

L'attuale contesto sociale ed economico, che ancora risente dei postumi della crisi pandemica, ha determinato il disvelarsi di nuove e urgenti sfide che lo Stato è chiamato ad affrontare: il sistema sanitario, è tra quelli che più necessita di efficaci risposte di *policy* in grado di assicurarne nel tempo, in modo duraturo, caratteri di efficienza, resilienza e inclusività.

---

<sup>86</sup> Si ricorda che nel 2021 sono entrati in vigore il decreto-legge per la semplificazione delle procedure autorizzative dei progetti nel settore del trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel trasporto rapido di massa e un decreto ministeriale che ha fissato l'ammontare totale delle risorse disponibili per la trasformazione verde e digitale dell'industria degli autobus. Come ricordato nella NADEF 2022 inoltre, lo scorso luglio è stato attivato lo sportello per la richiesta di agevolazioni a programmi di investimento nella filiera degli autobus elettrici.

<sup>87</sup> Missione 2, Componente 2, Investimento 4.3 "Sviluppo Infrastrutture di ricarica elettrica", del PNRR.

La spesa sanitaria nazionale è stata per lungo tempo inferiore alla media dell'UE, ma gli interventi posti in essere durante la crisi pandemica hanno contribuito a un consistente incremento del livello del finanziamento del sistema sanitario nazionale. I dati Eurostat mostrano infatti che l'Italia è passata dal un rapporto spesa pubblica/Pil del 6,8 per cento per cento nel 2019 al 7,9 per cento del 2020, collocandosi quindi quasi in linea con la media UE (8 per cento) ma facendo registrare un incremento leggermente superiore (+1,1 per cento contro l'1 per cento medio europeo). Gli ultimi sviluppi confermano l'inversione di rotta: la legge di bilancio per il 2023 ha infatti previsto un importante incremento del FSN, con un incremento pari a 2,15 miliardi per l'anno 2023, 2,3 miliardi per l'anno 2024 e 2,6 miliardi a decorrere dall'anno 2025. Inoltre con la legge n. 34 del 30 marzo 2023, il FSN è stato ulteriormente integrato per un importo pari a 1,4 miliardi.

Il Governo è impegnato ad assicurare una gestione efficace delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni e, inoltre, il rafforzamento degli strumenti di programmazione e delle soluzioni per la misurazione e la valutazione dei rapporti tra fabbisogni, stanziamenti e servizi erogati. Una priorità è quella di rafforzare l'assistenza sanitaria, riducendo le asimmetrie territoriali e raggiungendo un assetto complessivo più omogeneo sul territorio nazionale, in termini di proporzioni tra i macro-livelli di assistenza (prevenzione, territoriale, ospedaliera). È inoltre in corso il completamente del percorso di razionalizzazione del Programma Nazionale degli Esiti, che risale al 2015, al fine di promuovere una più stretta integrazione tra ospedale e territorio alla luce dei nuovi modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale previsti dal DM 77/2022 e gli obiettivi, previsti dalla Missione 6 del PNRR.

In Italia, i settori della salute esprimono, inoltre, grande valore economico (occupazione, R&S, investimenti, produzione). Nel 2022 il primo settore per crescita dell'*export*, al netto degli energetici, è la farmaceutica (+43 per cento), con saldo estero di +9 miliardi. La salute è una filiera strategica con significative esternalità positive (ricerca pubblica, investimenti nei centri clinici, produttività di popolazione in migliore salute) e una valenza importante di sicurezza nazionale. In questo comparto, il perseguimento di un'elevata qualità della spesa pubblica richiede il coordinamento tra politiche sanitarie e industriali.

#### **La riorganizzazione e il potenziamento della medicina territoriale e gli interventi in materia di edilizia sanitaria**

Con l'obiettivo di garantire sull'intero territorio nazionale l'assistenza sanitaria e le cure, è stata avviato un percorso *di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale*<sup>88</sup>. In tale ambito, le Case della comunità e l'Ospedale di comunità rappresentano due strumenti strategici dell'assistenza territoriale di prossimità. Tali interventi mostrano l'importanza di assegnare un ruolo prioritario alla costruzione delle reti.

Le prime hanno la finalità di promuovere e realizzare progetti di salute, con particolare attenzione alle condizioni legate alla cronicità e alla fragilità del

---

<sup>88</sup>Regolamento 77 del 2022.

paziente, agevolando la assistenza domiciliare; i secondi si rivolgono ai pazienti che necessitano di interventi sanitari a media-bassa intensità clinica e degenze di breve durata. Il PNRR ha stanziato 3 miliardi per le Case di Comunità con l'obiettivo di realizzarne entro il 2026 almeno 1.350.

Per garantire l'**assistenza domiciliare**, il Governo sta investendo sulla diffusione della **telemedicina** durante tutto il percorso di cura, con particolare riguardo ai casi cronici; rilevante è anche la integrazione delle soluzioni di telemedicina con avanzati sistemi digitali sanitari, quali il fascicolo sanitario elettronico, ciò anche al fine di misurare le modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria, con particolare riferimento ai casi in cui la stessa richiede, per il medesimo soggetto, interventi in Regioni differenti. Il PNRR al riguardo prevede 4 miliardi ripartiti tra i sub-investimenti: assistenza domiciliare, oltre 2 miliardi e 700 milioni; Centrali Operative Territoriali (COT), 280 milioni; Telemedicina, 1 miliardo. I *target* finali sono: per il 2024, almeno 600 Centrali Operative Territoriali (COT); per il 2025, almeno 200mila persone assistite attraverso gli strumenti della telemedicina; per il 2026, almeno altre 800 mila persone over 65 trattate in assistenza domiciliare con un incremento di almeno il 10 per cento della popolazione over 65 e, nello stesso anno, completamento del progetto per l'implementazione degli strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell'assistenza Primaria e il "Potenziamento del Portale della Trasparenza". Il Governo si impegnerà, inoltre, a prevedere modifiche anche di carattere normativo per dare nuovo slancio agli investimenti nell'edilizia sanitaria tenuto conto del fatto che negli ultimi anni si è registrata una difficoltà da parte delle singole regioni di programmare i relativi investimenti e di avviare le procedure amministrative propedeutiche alla realizzazione delle opere e per l'ammodernamento tecnologico al fine di consentire un efficace utilizzo dei circa 34 miliardi previsti dal decreto legislativo n. 502/1992. Sempre sul tema della riorganizzazione della medicina territoriale e al fine di una compiuta e uniforme attuazione della stessa sul territorio nazionale, è previsto un potenziamento della funzione dei medici del Ruolo Unico di Assistenza Primaria a ciclo di scelta (MMG), convenzionati con il SSN, rafforzando il loro ruolo nei nuovi modelli di assistenza territoriale.

Altro aspetto qualificante della medicina territoriale riveste l'attività di assistenza sanitaria posta in essere dalle farmacie dei servizi, quali presidi di prossimità per i cittadini; in questa direzione va il finanziamento previsto dall'articolo 1, comma 532, della legge n. 197 del 2022, che proprio per salvaguardare la rete di prossimità rappresentata dalle farmacie, ha previsto a decorrere dal 1° marzo 2023, una remunerazione aggiuntiva in favore delle stesse, per il rimborso dei medicinali erogati in regime di Servizio sanitario nazionale, nel limite di 150 milioni annui.

### **La digitalizzazione dell'offerta sanitaria**

Assume una connotazione strategica la **digitalizzazione dei sistemi sanitari**, che come noto, integra una rilevante sfida per gli Stati dell'UE. Di qui la esigenza di implementare l'infrastruttura tecnologica e gli strumenti per la raccolta sistematica, l'elaborazione e l'analisi dei dati sanitari da parte del Ministero della salute. Rilevanti, pertanto, sono gli investimenti orientati a sviluppare una sanità

pubblica che valorizzi gli investimenti nel sistema salute in termini di risorse umane, digitali, strutturali, strumentali e tecnologici.

Nell'ambito del PNRR, l'investimento "*Ammodernamento tecnologico degli ospedali*" (4,05 miliardi) opera contemporaneamente su tre fronti per implementare le dotazioni tecnologiche del SSN: ammodernamento del parco tecnologico ospedaliero; potenziamento della digitalizzazione di 280 strutture sanitarie sedi di Dipartimenti di Emergenza e Accettazione (DEA) di I e II livello; rafforzamento strutturale degli ospedali del SSN, attraverso l'adozione di un piano specifico di potenziamento dell'offerta<sup>89</sup>.

L'investimento "*Ecosistema innovativo della salute*" (437 milioni) prevede invece due macro-azioni, una relativa alla creazione di una rete di centri di trasferimento tecnologico e l'altra relativa al rafforzamento e allo sviluppo qualitativo e quantitativo degli *Hub Life Science* per area geografica. Inoltre, questo intervento prevede la creazione di un *Hub* anti-pandemia, inteso come infrastruttura strategica per affrontare le future pandemie attraverso tre macroaree di intervento: i) ricerca, sviluppo e produzione pilota di vaccini; ii) sviluppo della ricerca e produzione pilota di anticorpi monoclonali; iii) progetti di ricerca sulla vaccinologia inversa e sulla lotta contro la AMR.

L'investimento "*Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione*" (1,67 miliardi) è finalizzato a potenziare il fascicolo sanitario elettronico (FSE) per garantirne la diffusione su tutto il territorio nazionale e rafforzare il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), l'infrastruttura e gli strumenti con cui il Ministero monitora i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) e programma i servizi sanitari. Attraverso il lavoro dei medici generici verrà uniformata la raccolta dei dati e le cartelle cliniche verranno aggiornate continuamente. Inoltre, verrà creato un archivio centrale e si provvederà al supporto finanziario alle Regioni che adotteranno la piattaforma FSE.

L'aggiornamento tecnologico digitale, la formazione e la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario, assumono invero pregnante rilevanza per la qualità e la tempestività delle cure, valorizzando altresì il ruolo del paziente come parte attiva del processo clinico-assistenziale.

Al fine di garantire che l'UE consegua i suoi obiettivi di trasformazione digitale, gli Stati membri hanno concordato già dal 2022 un mandato negoziale relativo al programma strategico per il 2030: tra gli indicatori di digitalizzazione da raggiungere, è previsto il 100 per cento di disponibilità *online* dei FSE per tutti i cittadini dell'Unione. In questo contesto si inserisce l'investimento PNRR per il potenziamento del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), definito come l'insieme di dati e documenti digitali di tipo sanitario e sociosanitario generati da eventi clinici,

---

<sup>89</sup> Il numero e le tipologie di apparecchiature da sostituire sono: 340 TC (tomografia computerizzata) con 128 sezioni, 190 NMR (risonanza magnetica nucleare) a 1,5 T, 81 Acceleratori lineari, 937 Sistemi a raggi X fissi, 193 Angiografia, 82 Gamma camere, 53 Gamma camere / TC (tomografia computerizzata), 34 PET (tomografia a emissione di positroni) TC (tomografia computerizzata) 295 Mammografia, 928 Ultrasuoni. Ogni ospedale digitalizzato dovrà disporre di un Centro Elaborazione Dati (DPC) necessario per realizzare l'informatizzazione dell'intera struttura ospedaliera e di sufficienti tecnologie informatiche hardware e/o software, tecnologie elettromedicali, nonché tecnologie aggiuntive necessarie per realizzare l'informatizzazione di ciascun reparto ospedaliero.

riguardanti l'assistito, riferiti a prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale (SSN) anche da strutture sanitarie private.

È in corso la riorganizzazione dei processi di gestione delle liste d'attesa dei ricoveri programmati mediante l'introduzione di modelli e standard per il monitoraggio sistemico e strutturato a livello nazionale del percorso del paziente, dal momento della presa in carico della domanda, all'inserimento in lista d'attesa, all'accesso al ricovero, fino alla sua dimissione. Infatti, il potenziamento degli strumenti di monitoraggio è finalizzato al miglioramento della *governance* aziendale e regionale delle liste d'attesa, consentendo di orientare i flussi di ricoveri in funzione della tipologia, della complessità, dell'intensità e delle soglie di volume gestite dai singoli centri ospedalieri, avvalendosi della programmazione regionale basata su standard tecnologici, organizzativi e strutturali della rete ospedaliera.

### **Il potenziamento del personale**

La pandemia ha reso maggiormente evidente la perdurante carenza dei medici e degli altri operatori sanitari. I professionisti del SSN si trovano oggi ad operare in un contesto sempre più difficile a causa dei vincoli assunzionali reiterati nel tempo e i limiti "all'ingresso". Le limitazioni al *turn-over* hanno, poi, ostacolato la trasmissione delle conoscenze tra generazioni, incrementando varie forme di precariato. Negli ultimi anni, si è registrata una vera e propria "fuga" da alcune specialità, rese sempre meno attrattive.

Al riguardo, l'obiettivo è quello di procedere ad una concreta ed effettiva rivalutazione del trattamento economico di tutto il personale del SSN, incentivando in modo adeguato le qualificate risorse professionali per realizzare un sistema sanitario che voglia davvero raccogliere, in modo efficiente e resiliente, le sfide del futuro. In tale direzione vanno le previsioni finalizzate a riconoscere - per le particolari condizioni di lavoro svolto dal personale della dirigenza medica e dal personale del comparto operante presso i servizi di pronto soccorso - un incremento dell'indennità, con un impegno di spesa di 200 milioni annui<sup>90</sup>. Per sopperire alla carenza di organico del sistema, il Governo è intervenuto anche recentemente con un decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri a fine marzo che contiene diverse disposizioni in materia di personale sanitario, con specifico riguardo al potenziamento dei servizi di emergenza-urgenza, nonché prevedendo incentivi per gratificare il lavoro in pronto soccorso.

Nell'ambito della prevenzione, infine, rilevano le iniziative per il Piano nazionale di prevenzione vaccinale<sup>91</sup>, approvato il 26 gennaio 2023 dalla Conferenza Stato-Regioni, e il Piano per le emergenze sanitarie, a cui si ricollegano anche i

<sup>90</sup> Cfr. art.1, comma 526, l.197/2022.

<sup>91</sup> Tra i principali obiettivi: mantenere lo status polio-free; raggiungere e mantenere l'eliminazione di morbillo e rosolia; rafforzare la prevenzione del cancro della cervice uterina e delle altre malattie HPV correlate; raggiungere e mantenere le coperture vaccinali target strutturando reti e implementando percorsi di prevenzione vaccinale; promuovere interventi vaccinali nei gruppi di popolazione ad alto rischio per patologia; ridurre le disuguaglianze e prevedere azioni per i gruppi di popolazione difficilmente raggiungibili e/o con bassa copertura vaccinale; completare l'informatizzazione delle anagrafi vaccinali regionali e mettere a regime l'anagrafe vaccinale nazionale; migliorare la sorveglianza delle malattie prevenibili da vaccino; rafforzare la comunicazione in campo vaccinale; promuovere nei professionisti sanitari la cultura delle vaccinazioni e la formazione in vaccinologia.

finanziamenti per il Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu). Merita, altresì, menzione il Piano Nazionale oncologico finanziato per l'intero periodo di vigenza (2022-2027).

## **Le politiche per l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà**

Il *Country Report 2022* evidenzia come in Italia il tasso di persone a rischio di povertà o esclusione sociale resti ancora superiore alla media dell'UE (24,9 per cento contro 21,6 per cento). Nel confronto europeo, inoltre, le risultanze dello *Scoreboard* sociale del Rapporto congiunto per l'occupazione del 2023 mostrano una particolare fragilità ed esposizione al rischio di povertà relativa dei bambini e dei ragazzi in età compresa tra 0 e 17 anni. Queste evidenze portano a considerare come area prioritaria di intervento non solo il sostegno economico alle famiglie più vulnerabili, ma anche e soprattutto un complessivo piano di interventi volto ad incrementare la componente di inclusione sociale ed economica delle misure di contrasto alla povertà.

In tale prospettiva, le misure inserite nel PNRR mirano a facilitare l'uscita dalla condizione di povertà anche attraverso l'eliminazione degli ostacoli che impediscono alle categorie più vulnerabili di partecipare a percorsi di inclusione e di attivazione. Tali sfide sono raccolte nel Piano operativo sociale e dalla Riforma attuata dal "disegno di legge recante deleghe in materia di politiche in favore delle persone anziane".

### **Il Piano operativo sociale e la riforma delle politiche in favore delle persone anziane.**

Nell'ambito del Piano operativo sociale gli investimenti sinora attivati sono stati destinati a tre linee principali di intervento: i) sostenere i genitori di figli minori, promuovere l'autonomia delle persone anziane, potenziare i servizi a domicilio per gli anziani; ii) finanziare progetti personalizzati di autonomia per le persone con disabilità attraverso una risistemazione degli spazi domestici e la fornitura di dispositivi tecnologici tramite appropriata formazione; iii) promuovere il cd. "*Housing First*" e le stazioni di posta per sostenere l'inclusione di 25.000 persone che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale. Al 31 dicembre 2022, la seconda linea di intervento ha permesso di avviare 868 progetti. Con il "disegno di legge recante deleghe in materia di politiche in favore delle persone anziane", approvato dal Parlamento il 23 marzo, si procede nel percorso di miglioramento della qualità del sistema di interventi per gli anziani e soprattutto per gli anziani non autosufficienti. Il Governo, in sede di adozione dei relativi decreti attuativi, definirà le modalità di reperimento delle opportune risorse, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica.

### **Le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale**

Per quanto attiene alle misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale non inserite nel PNRR, va sottolineato che lo strumento del Reddito di cittadinanza (RdC), nel corso dei suoi primi quattro anni di implementazione, ha mostrato alcuni limiti e fragilità che occorre risolvere. In particolare, nonostante una robusta

crescita del numero degli occupati dopo la fine della pandemia da COVID-19, il RdC si è mostrato inefficace nel favorire l'attivazione e l'inserimento nel mercato del lavoro dei percettori. Questa circostanza induce a rivedere la misura in modo da minimizzare da un lato il rischio di ridurre l'aliquota di tassazione marginale nel passaggio del percettore del RdC a una occupazione, dall'altro a potenziarne il ruolo di politica attiva. Sul piano dell'equità, vi è poi da sottolineare che il meccanismo ha finito per penalizzare le famiglie più numerose e verosimilmente maggiormente bisognose di supporto. Infine, non possono essere ignorati i pervasivi fenomeni di abuso nel ricorso allo strumento che richiedono un potenziamento dei controlli preventivi sui requisiti di accesso. Tali circostanze hanno trovato una prima risposta nella legge di bilancio 2023 che, nelle more di un'organica riforma del RdC, si muove nella prospettiva di fornire maggiore tutela ai nuclei familiari più fragili e vulnerabili e promuovere l'inclusione attiva nel mercato del lavoro, sia attraverso il potenziamento dei percorsi di politica attiva per i beneficiari, sia attraverso una riduzione della tassazione implicita connessa alla percezione di redditi da lavoro di natura occasionale o temporanea. La riforma su cui è al lavoro il Governo italiano si muove sulle medesime direttrici, recependo alcune delle istanze giunte anche dalla Commissione Europea.

Per quanto riguarda il sostegno alle famiglie di fronte alle difficoltà date dall'aumento dei prezzi dei beni energetici, va sottolineato che, sin dal suo insediamento il Governo è intervenuto più volte per contenerne la spinta inflazionistica. In particolare, sono stati prorogati e potenziati i bonus sociali per le utenze elettriche e il gas. Inoltre, sono stati ridotti gli oneri generali di sistema sino al primo trimestre dell'anno.

### **Le politiche in favore della disabilità**

Con riguardo alle politiche in favore delle persone con disabilità, il Governo è impegnato nel dare attuazione entro marzo 2024 alla legge delega per la disabilità<sup>92</sup>, che si propone di aggiornare la normativa vigente in materia di disabilità in coerenza con i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e con la "Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" della Commissione europea. La Riforma si prefigge di allineare i vigenti sistemi di valutazione della condizione di disabilità al modello biopsicosociale della Convenzione e di garantire, anche in un'ottica di deistituzionalizzazione, l'autodeterminazione e l'autonomia delle persone con disabilità, nonché di semplificare le procedure di accesso ai servizi sanitari e sociali, assicurandone il coordinamento e la personalizzazione per realizzare il progetto di vita della persona con disabilità.

I decreti legislativi (alcuni già al concerto interministeriale) prevedono l'istituzione del Garante dei diritti delle persone con disabilità; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) in favore delle persone con disabilità; la riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità; l'accertamento della condizione di disabilità e la revisione del processo valutativo

<sup>92</sup> Legge 22 dicembre 2021 n. 227, recante "Delega al Governo in materia di disabilità", pubblicata nella G.U. 30 dicembre 2021, n. 309.

di base; la valutazione multidimensionale della disabilità con la realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.

Sarà inoltre avviato un tavolo interistituzionale con l'obiettivo di confermare gli incentivi di tipo fiscale e prevedere anche servizi che favoriscano l'inserimento e l'accompagnamento professionale delle persone con disabilità.

Inoltre, al fine di garantire alle persone con disabilità il diritto a una vita indipendente sarà avviato un tavolo per la revisione della legge "Dopo di noi", volta a individuare preventivamente, ancora in costanza del sostegno familiare, soluzioni abitative per le persone con disabilità che dovessero perdere i familiari.

Un altro tavolo di riflessione sarà avviato per elaborare una normativa a sostegno dei **caregivers familiari**, a partire da una precisa definizione degli stessi e dal riconoscimento dell'attività svolta anche dai **caregivers familiari conviventi**.

Una volta data attuazione alla legge delega sarà messa allo studio l'adozione di una disciplina organica ("**Testo Unico**") in materia di disabilità, finalizzata a ridisegnare e semplificare il sistema di tutela e di inclusione sociale, lavorativa e educativa delle persone con disabilità, nonché a prevedere un efficientamento dei processi di erogazione dei benefici.

## Colmare il divario di genere

Il Governo è convinto che le politiche per le pari opportunità costituiscano un importante motore di crescita per il Paese, se realizzate tramite azioni integrate, concrete e in linea con le indicazioni europee. Anche nelle premesse delle CSR 2022, è richiamata l'opportunità di attuare politiche relative al mercato del lavoro per migliorare le prospettive occupazionali, in particolare delle donne. In questa prospettiva, è stata adottata la **Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026**, la prima per l'Italia. Essa è stata concepita con l'obiettivo di sistematizzare un approccio trasversale e integrato volto alla promozione delle pari opportunità e della parità di genere, ponendosi l'obiettivo di far guadagnare all'Italia 5 punti nella classifica del *Gender Equality Index* dell'EIGE.

Per l'attuazione della Strategia è stato delineato un sistema di *governance*, articolato in un livello di indirizzo politico (Cabina di regia interistituzionale) e in uno di approfondimento tecnico-scientifico (Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche di genere). Tale sistema di *governance* è stato reso strutturale dalle disposizioni della legge di bilancio per il 2022 con la previsione, altresì, dell'assegnazione di risorse, pari a 5 milioni annui, a regime dal 2022, a valere sul Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità. **Nel corso del 2023 si proseguirà nell'attuazione della Strategia, anche con l'obiettivo di promuovere il *mainstreaming* di genere nelle principali politiche di settore.**

La Strategia prevede, inoltre, tra gli obiettivi quello di ridurre il divario occupazionale di genere anche attraverso misure volte a incentivare la creazione di aziende femminili. **A tal fine nel 2022 sono stati stanziati 6,5 milioni nell'ambito del Fondo di garanzia per le PMI ed è in programma per il 2023 l'utilizzo delle risorse così messe a disposizione.** Va ricordato che, nella piena consapevolezza dell'importanza dell'uguaglianza di genere, il PNRR ha reso il tema delle pari opportunità a una delle tre priorità trasversali alle missioni che compongono il

Piano. Ai fini di dare attuazione al PNRR (Riforma 1.13), il decreto-legge n.13 del 2023 così come modificato durante l'esame parlamentare ha potenziato il ruolo del bilancio di genere prevedendo che il Governo - non solo come attualmente previsto in fase di rendicontazione - ma anche entro 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio, predisponga degli allegati conoscitivi nei quali dia conto delle spese relative alla promozione della parità di genere attraverso le politiche pubbliche.

### **La certificazione di genere**

Uno degli strumenti individuati dal Piano è il sistema di certificazione di genere per le imprese, (Missione 5 Coesione e Inclusione - Componente 1 "Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione" - Investimento 1.3), divenuto pienamente operativo nel corso del 2022. Non si tratta di un mero adempimento formale, come testimoniato dalla sua rapida e concreta attuazione: "Accredia", l'ente italiano di accreditamento, ha già abilitato 23 organismi di valutazione che a loro volta hanno certificato 240 imprese. Inoltre, nel corso del secondo semestre 2022 si è proceduto all'adozione di specifici KPI (*Key Performance Indicator* - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle politiche di parità di genere nelle organizzazioni, contenente i parametri minimi per il conseguimento della certificazione della parità di genere alle imprese<sup>93</sup>.

Sempre in vista di una maggiore diffusione della certificazione, sono stati introdotti meccanismi di incentivazione per le imprese certificate in termini di accesso ad un esonero dal versamento di una percentuale dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro e vantaggi introdotti nel codice per gli acquisti pubblici. Si segnala poi che l'attuazione della misura è accompagnata dal rilascio di un sistema informativo dedicato alla certificazione della parità di genere<sup>94</sup>. Per promuovere la certificazione delle sole PMI, sono stati stanziati a valere su risorse PNRR 2.500.000 euro per attività di accompagnamento alla certificazione e 5.500.000 euro per la copertura dei costi di certificazione. Nel 2023, tramite un **Accordo di collaborazione con Unioncamere**, si provvederà a promuovere e diffondere il sistema di certificazione.

### **Le altre iniziative per le pari opportunità nelle imprese**

È inoltre da segnalare che il Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri svolge un'attività di vigilanza e monitoraggio sull'applicazione delle norme riguardanti l'equilibrio di genere negli organismi di amministrazione delle società costituite in Italia, controllate in maniera diretta o indiretta dalle pubbliche amministrazioni e non quotate sui mercati regolamentati:

<sup>93</sup> Con il decreto ministeriale del 29 aprile 2022 - emanato ai sensi dell'art 1, comma 147 della legge 30 novembre 2021 n.234 (legge di bilancio 2022) - che ha recepito la prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022, "Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere".

<sup>94</sup> <https://certificazione.pariopportunita.gov.it/public/home>.

al riguardo, nel corso del 2023 si procederà alla revisione della legislazione alla luce delle recenti modifiche intervenute a livello legislativo<sup>95</sup>.

La Ministra per la famiglia, le pari opportunità e la natalità ha recentemente presentato un progetto di **Codice di Autodisciplina per le Imprese responsabili verso la maternità**, uno strumento di *moral suasion* che avrebbe l'obiettivo di ridurre il fenomeno delle dimissioni per maternità e di creare un clima di collaborazione sulla maternità tra aziende e dipendenti. Il progetto si articola su tre punti: la continuità di carriera delle madri, le iniziative di prevenzione, la cura dei bisogni di salute e l'adattamento dei tempi e modi di lavoro. Infatti, in Italia, secondo i dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro, l'85 per cento delle dimissioni femminili nel mercato del lavoro avviene in relazione alla maternità. Le imprese possono svolgere un ruolo decisivo in termini tanto di contesto favorevole alla maternità quanto di concrete prestazioni di *welfare* integrativo al suo sostegno.

Inoltre, il CdM ha recentemente approvato il **disegno di legge di revisione del sistema degli incentivi alle imprese**, che prevede la redazione di un codice degli incentivi che contenga disposizioni per riconoscimento di una premialità alle imprese che valorizzino la quantità e qualità del lavoro femminile, nonché il sostegno alla natalità<sup>96</sup>.

Sono inoltre da segnalare le azioni a tutela delle donne in condizione di maggiore vulnerabilità. Nel 2020 è stato introdotto nell'ordinamento italiano il **Reddito di libertà**, che favorisce, anche attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà. L'importo da corrispondere è di 400 euro mensili procapite per 12 mensilità, erogate dall'INPS alle donne vittime di violenza che ne fanno richiesta, seguite dai centri antiviolenza. Le risorse attribuite al "Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza" stanziato con legge di bilancio 2023, pari a 1.850.000 euro, saranno erogate nel corso del 2023.

Nell'ambito dell'iniziativa "Microcredito di libertà - Protocollo di microcredito per l'emancipazione economica delle donne che hanno subito violenza", sono stati trasferiti 3 milioni a favore dell'Ente nazionale per il microcredito per la costituzione del Fondo per il microcredito di libertà. Nel corso del 2023 tale strumento sarà reso pienamente operativo. Gli interventi del Reddito di libertà e del Microcredito di libertà si inquadrano nel più ampio quadro del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, reso strutturale dalla legge di bilancio per il 2022, delineando altresì un sistema di *governance* composto da una Cabina di regia interistituzionale e da un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica. A supporto dell'attuazione del Piano strategico, la legge di bilancio 2023 ha assegnato ulteriori risorse, elevandole da 5 a 15 milioni di euro annui<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> DPR n.251/2012.

<sup>96</sup> Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2023.

<sup>97</sup> Gli organi di governance del Piano strategico sono stati convocati nel corso del mese di febbraio 2023 e a seguito delle indicazioni ricevute, nel corso del 2023, sarà definito un Piano operativo.

## Colmare il divario generazionale

Le politiche per le nuove generazioni costituiscono, insieme alle politiche di genere e di coesione territoriale, una delle priorità trasversali del PNRR, in piena sintonia con *Next Generation EU* -che intende trasformare l'Europa in una realtà più sana, più verde e più digitale, in grado di assecondare le esigenze dei giovani e favorirne la crescita.

Tante sono le sfide da affrontare: dalla disoccupazione (a gennaio 2023 il tasso di disoccupazione dei giovani al di sotto dei 25 anni in Italia era pari al 22,9 per cento, a fronte di una media europea del 14,5 per cento) alle difficoltà scolastiche - sia in termini di risultati, sia di abbandono -, all'inattività (i *NEET* - nonostante il calo registrato nel 2021 rimangono al di sopra della media europea<sup>98</sup>).

### Le politiche per i giovani nel PNRR

Sono tre, in particolare, le Missioni del PNRR che coinvolgono più o meno direttamente i giovani, creando nuove opportunità per loro e affrontando alcuni problemi strutturali che ne ostacolano lo sviluppo psicofisico:

- la Missione “Istruzione e ricerca”, attraverso numerose linee di intervento come il potenziamento delle competenze, l'estensione del tempo pieno e il potenziamento delle strutture sportive scolastiche, il Piano asili nido, la promozione di nuovi centri di ricerca al Sud e l'efficientamento delle scuole per ridurre i divari territoriali;
- la Missione “Inclusione e coesione”, con gli interventi per il rafforzamento dell'apprendistato duale e il potenziamento del Servizio civile universale, che possono contribuire a ridurre il numero di *NEET*;
- la Missione “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, con gli investimenti per la connettività nelle scuole - che forniscono strumenti di studio migliori -, i programmi di diffusione culturale ma anche il nuovo Servizio civile digitale che intende rafforzare le competenze digitali delle nuove generazioni.

Anche le altre Missioni del PNRR possono contribuire a creare un ambiente più favorevole per i giovani di oggi e le generazioni future, a partire dalla Missione Salute con gli interventi per l'imprenditorialità giovanile e le borse di studio per corsi di formazione in medicina generale e la Missione Rivoluzione verde e transizione digitale, che può contribuire alla creazione di occupazione nei settori toccati dal *Green Deal*, come le rinnovabili e l'idrogeno. Infine, la Missione infrastrutture per una mobilità sostenibile, che mira al potenziamento delle opportunità di mobilità, persegue obiettivi fondamentali per la formazione e il corretto collocamento dei giovani nel mondo del lavoro.

<sup>98</sup> In base ai dati Istat, nel 2021, la percentuale di NEET sul totale dei 15-29enni in Italia è pari al 23,1 per cento a fronte del 13,1 per cento registrato nella UE.

Se molte delle misure previste nel PNRR a favore delle nuove generazioni daranno risultati negli anni a venire, alcune di esse presentano scadenze intermedie che in alcuni casi sono state già rispettate. Tra quelle più recenti rientrano le riforme degli ITS<sup>99</sup> e il dimensionamento della rete scolastica<sup>100</sup>.

#### **Le altre iniziative per le nuove generazioni**

L'impegno del Governo per le nuove generazioni si concretizza anche in una serie di disposizioni della legge di bilancio per il 2023, finalizzate a supportare i giovani nei momenti chiave del loro sviluppo: l'ingresso nel mondo lavoro, l'acquisto di un immobile, le attività sportive e culturali.

Si prevede un esonero contributivo al 100 per cento per l'assunzione di giovani sotto i 36 anni e una proroga per il 2023 delle agevolazioni per l'acquisto prima casa da parte dei giovani della stessa fascia di età, con un ISEE non superiore ai 40 mila euro. Le agevolazioni comprendono l'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale e, in caso di acquisti soggetti a Iva, anche il riconoscimento di un credito d'imposta di ammontare pari all'Iva corrisposta al venditore.

La legge prevede inoltre alcune forme di supporto all'imprenditoria giovanile in agricoltura e incrementa le risorse del Fondo per l'incentivazione e il sostegno della gioventù.

Sono istituiti due nuovi strumenti: la Carta della cultura giovani e la Carta del merito, che sostituiscono la Carta elettronica, legata al bonus cultura per i diciottenni. La prima è destinata a tutti i residenti nel territorio nazionale in possesso di permesso di soggiorno in corso di validità e appartenenti a nuclei familiari con ISEE non superiore a 35.000 euro ed è utilizzabile nell'anno successivo a quello del compimento del diciottesimo anno di età, mentre la seconda è destinata agli studenti che hanno conseguito il diploma con una votazione di almeno 100 centesimi ed è utilizzabile nell'anno successivo a quello del conseguimento del diploma.

Numerose disposizioni riguardano infine lo sport, come ad esempio l'incremento del Fondo unico a sostegno del movimento sportivo italiano, che prevede anche un sostegno alla maternità delle atlete non professioniste, e l'incremento delle risorse del Fondo sport e periferie.

---

<sup>99</sup> La riforma è stata adottata a settembre 2022.

<sup>100</sup> Disposto dalla legge di bilancio per il 2023.

## Ridurre il divario di cittadinanza

### La “quota Mezzogiorno”

La coesione territoriale è uno degli obiettivi identificati dal Regolamento RRF e rappresenta una delle “priorità trasversali” del PNRR italiano. Il perseguimento di questo obiettivo è particolarmente importante in Italia poiché consente di mettere la riduzione dei divari territoriali tra Nord e Sud del Paese al centro delle politiche di rilancio. La normativa nazionale relativa alla *governance* del PNRR disciplina i meccanismi di verifica del rispetto del vincolo di destinazione territoriale delle risorse. In particolare, successivamente all’approvazione del Piano, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77<sup>101</sup> ha previsto un obbligo per le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di destinare almeno il 40 per cento delle risorse “allocabili territorialmente” alle regioni del Mezzogiorno. Questa soglia rappresenta un obiettivo più ambizioso di quello per i fondi ordinari: a legislazione vigente - nell’ambito dei programmi di investimento nazionali - devono essere infatti assegnate alle regioni del Mezzogiorno risorse in misura almeno proporzionale alla popolazione residente (pari a circa il 34 per cento della popolazione italiana).

Il Dipartimento per le politiche di coesione, nella sua più recente verifica periodica sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno condotta su dati aggiornati a dicembre 2022<sup>102</sup>, ha calcolato le misure con destinazione territoriale del PNRR e del PNC, sia quelle “territorializzabili” che ne rappresentano la quota preponderante (193 miliardi di euro, pari al 91,3 per cento del totale così definito) sia quelle già “territorializzate”, queste ultime in larga misura (16,1 miliardi su un totale di 18,4 miliardi) a titolarità del Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili.

L’analisi ha tenuto conto delle misure in uno stadio avanzato, che hanno già portato alla definizione di progetti concreti, e di quelle ancora da avviare. Per queste ultime misure, la destinazione viene calcolata in base a stime e proiezioni. La quantificazione delle risorse destinate al Mezzogiorno, con riferimento al solo PNRR, risulta pari a 75,1 miliardi. Tale importo corrisponde al 41 per cento del complesso delle risorse PNRR con destinazione territoriale. Un peso lievemente inferiore, ma comunque in linea con la soglia normativa, si registra con riferimento alla sola componente di risorse “territorializzabili”, che è pari al 40,9 per cento. Considerando l’insieme delle risorse PNRR e PNC, la quantificazione delle risorse destinate al Mezzogiorno si attesta invece su 86,9 miliardi. Si conferma pertanto sostanzialmente, per il dato aggregato, quanto emerso dalle precedenti verifiche al 31 gennaio 2022 e al 30 giugno.

### Gli interventi specifici di coesione territoriale nel PNRR

Oltre a questo impegno trasversale per la “Quota mezzogiorno”, che rappresenta un *leit motiv* del Piano, con la Componente 3 “Interventi speciali per la coesione territoriale” della Missione 5 “Inclusione e coesione” del PNRR si

<sup>101</sup> Articolo 2, comma 6-bis, introdotto in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>102</sup> Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione e Nuvap attraverso la rilevazione delle procedure amministrative avviate dalle amministrazioni titolari. Per i progetti già avviati, cfr. ReGiS.

prevedono interventi diretti specifici sul territorio per ridurre le disuguaglianze e favorire lo sviluppo delle aree interne, per un importo complessivo di poco più di 1,3 miliardi. Nel PNR 2022 si è già riferito in merito alla riforma delle zone economiche speciali (ZES) che nel 2021 ha avviato la semplificazione del sistema di *governance*, favorendo in tal modo la realizzazione degli interventi e l'insediamento di nuove imprese nelle stesse<sup>103</sup>. A giugno scorso sono stati avviati cinque "Sportelli unici digitali" per le ZES Campania, Abruzzo, Sicilia Orientale e Sicilia Occidentale.

Da segnalare che la Componente 3 prevede anche una serie di investimenti finalizzati al potenziamento dei servizi di comunità e delle farmacie territoriali, al recupero dei beni confiscati alla mafia e al contrasto alla povertà educativa, che hanno realizzato importanti risultati nel 2022 e continueranno il loro percorso nei prossimi anni.

Per quanto concerne il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità, il *target* connesso a questa misura prevede il raggiungimento di almeno 2 milioni di destinatari nei Comuni delle aree interne entro dicembre 2025, dei quali almeno 900.000 nelle regioni del Sud. A dicembre 2022 è stata pubblicata la graduatoria finale del relativo avviso, che ha ammesso al finanziamento circa 800 progetti, con un potenziale di oltre 5,7 milioni di beneficiari, di cui quasi 3,8 milioni residenti nelle 8 regioni del Mezzogiorno. Risultano inoltre "idonei" ulteriori 1.400 progetti circa.

Sempre nell'ottica del potenziamento dei servizi sanitari di prossimità territoriale è stato disegnato l'investimento "Farmacie rurali", che fornisce alle farmacie rurali localizzate in comuni delle aree interne con meno di 3.000 abitanti un sostegno pari a 2/3 dei costi relativi a prestazioni di carattere sanitario e assistenziale di prossimità. A seguito dell'avviso emesso nel dicembre 2021 sono stati adottati 4 decreti di ammissione a finanziamento, che hanno portato alla selezione di circa 1.100 farmacie.

Un'altra linea di investimento riguarda il recupero, la rifunzionalizzazione e la valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, ubicati nelle regioni del Mezzogiorno, da destinare a finalità istituzionali, sociali o economiche. Il *target* connesso prevede la valorizzazione di almeno 100 beni confiscati entro giugno 2025 e di ulteriori 100 beni entro giugno 2026<sup>104</sup>. A dicembre 2022 è stata pubblicata la graduatoria finale della procedura selettiva. Complessivamente sono stati ammessi al finanziamento circa 250 progetti di valorizzazione di beni confiscati<sup>105</sup>.

Infine, sono in programma interventi che intendono contrastare la povertà educativa nel Mezzogiorno attraverso il sostegno al Terzo settore. L'investimento prevede il finanziamento di progetti della durata compresa tra i 12 e i 24 mesi, da realizzare nelle 8 Regioni del Mezzogiorno per il potenziamento di servizi dedicati ai minori in condizioni di disagio (servizi assistenziali, servizi di contrasto alla

---

<sup>103</sup> Tale riforma è stata attuata tramite l'adozione dell'art. 57 del D.L. n. 77/2021, che ha introdotto misure per rafforzare i poteri del Commissario. Successivamente, l'art. 11 del D.L. n. 152/2021 ha configurato lo Sportello unico digitale come unica interfaccia digitale del Commissario con le imprese ed assegnato un ruolo specifico al Ministro per il Sud e la coesione territoriale in materia di gestione dei dissensi in seno alla conferenza dei servizi.

<sup>104</sup> Missione 5, Componente 3, Investimento 2 - Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie.

<sup>105</sup> Nel 2021 è stato emanato l'avviso per la selezione dei progetti da finanziare (mediante una procedura selettiva ed una procedura "Concertativo-negoziale"). Hanno partecipato all'avviso gli Enti pubblici territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) destinatari di un bene confiscato.

dispersione scolastica e di miglioramento dell'offerta educativa)<sup>106</sup>. L'obiettivo è di coinvolgere almeno 20.000 minori entro giugno 2023 e ulteriori 24.000 minori entro giugno 2026. A dicembre 2022 è stato pubblicato un secondo avviso (il primo risale al 2021) per la selezione dei progetti, per un importo a valere sul PNRR di ulteriori 50 milioni. Complessivamente sono stati ammessi a finanziamento 260 progetti,

Per un quadro dettagliato dell'attuazione delle politiche di coesione, si rimanda infine alla "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale - Programmazione 2014 - 2020", allegata al DEF come previsto dall'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n.196, presentata in informativa al Consiglio dei ministri n. 21, in data 16 febbraio 2023, dal Ministro delegato per le politiche di coesione e successivamente trasmessa al Parlamento.

---

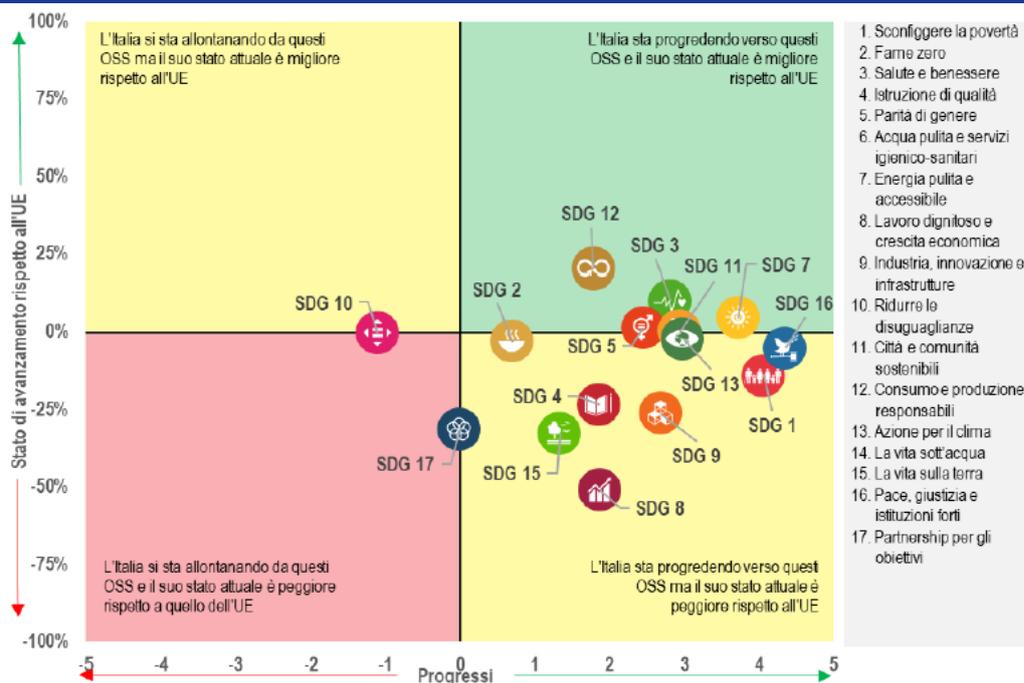
<sup>106</sup> Missione 5 -Componente 3, Investimento 3 interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore".

## IV. IL PERCORSO DELL'ITALIA VERSO L'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030 E IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

### IV.1 CONTESTO DI RIFERIMENTO

Anche per il 2023 l'*Annual Sustainable Growth Survey* (ASGS) conferma la necessità di integrare il processo relativo agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) con il semestre europeo. Le linee Guida della Commissione invitano pertanto gli Stati membri a descrivere nei rispettivi PNR i progressi compiuti nel raggiungimento degli SDGs, focalizzando l'attenzione sugli obiettivi che, in relazione a quanto evidenziato nel *Country Report* e nel Rapporto Eurostat 2002<sup>107</sup>, appaiono ancora difficili da realizzare.

**FIGURA IV.1: PROGRESSI DELL'ITALIA NEL RAGGIUNGIMENTO DEGLI SDGS\***



\*: I dati si riferiscono al periodo 2015–2020 o 2016–2021. I progressi sono infatti misurati sulla base degli andamenti degli ultimi 5 anni.

Fonte: 2022 European Semester, Country Report - Italy.

<sup>107</sup> "Sustainable development in the European Union".

Il presente Capitolo esamina gli obiettivi in base alla rilevanza di ciascuno di essi per le quattro dimensioni dell'ASGS - sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica - e si basa sul Rapporto SDGs 2022 pubblicato dall'Istat e sulla Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) 2023.

#### **DIMENSIONE 'SOSTENIBILITA' AMBIENTALE'**

Per questa dimensione rilevano gli obiettivi N. 2, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15. In base all'analisi del *Country Report*, l'Italia ha raggiunto risultati molto positivi per la maggior parte degli obiettivi collegati alla sostenibilità ambientale sebbene siano necessari ancora degli sforzi per raggiungere gli obiettivi N.9 (comune anche alla Dimensione "Produttività") e N.15.

### **Obiettivo 9 – Infrastrutture, innovazione e industrializzazione equa**

Secondo il *Country Report* i risultati conseguiti dall'Italia per la costruzione di infrastrutture resilienti, la promozione dell'innovazione, l'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile e per favorire la crescita economica, la creazione di posti di lavoro e il benessere degli individui sono ancora insufficienti: il quadro che ci restituisce l'Istat in questo settore così variegato è esso stesso non nitido. Nel 2020 il trasporto passeggeri è stato fortemente penalizzato dalle misure restrittive adottate per contrastare la pandemia e gli effetti negativi hanno interessato anche la logistica. Anche la spesa in ricerca e sviluppo, pur registrando un aumento della sua intensità<sup>108</sup>, è diminuita in valore assoluto nel 2020 rispetto all'anno precedente<sup>109</sup>. Nonostante ciò, nel 2020, la maggiore caduta del PIL rispetto a quella della spesa in R&S ha permesso all'Italia di avvicinarsi all'obiettivo dell'intensità di ricerca previsto da Europa2020. Gli investimenti maggiori sono stati sostenuti dalle imprese mentre gli altri settori hanno fatto registrare una riduzione<sup>110</sup>. Nel 2021 si è assistito alla ripresa della crescita dell'industria manifatturiera, ma anche al calo della quota di investimenti in ricerca e sviluppo, *software* e beni di proprietà intellettuale<sup>111</sup>. Nel 2019 inoltre, per il secondo anno consecutivo, si è registrata una contrazione della quota del valore aggiunto delle imprese a media e alta tecnologia a dimostrazione della difficoltà per la manifattura italiana di concentrarsi verso settori ad alta tecnologia.

Il Governo, nella consapevolezza della necessità di migliorare il posizionamento dell'Italia nel raggiungimento di questo obiettivo, ha assegnato nel PNRR notevoli risorse alla digitalizzazione, alla ricerca e innovazione e alla mobilità sostenibile. Si pensi ad esempio, al Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione che ha come obiettivo il sostegno

<sup>108</sup> 1,51 per cento del PIL comunque inferiore rispetto all'obiettivo previsto dalla Strategia Europa2020 pari all'1,53 per cento.

<sup>109</sup> 25 miliardi di euro nel 2020, rispetto ai 26,3 miliardi del 2019.

<sup>110</sup> Nel 2020, il 61,2 per cento della spesa in ricerca e sviluppo è stata sostenuta dalle imprese (nel 2012 era pari al 54 per cento), il 23 per cento dalle università (27,8 per cento nel 2012), il 13 per cento dal settore pubblico (15,1 per cento nel 2012) e il 2 per cento dal settore non profit (3,1 per cento nel 2012).

<sup>111</sup> La quota si è attestata rispettivamente al 7,8 per cento, 8,4 per cento e 16,7 per cento, con una diminuzione di 1,2, 1,1 e 2,4 punti percentuali rispetto al 2019.

all'innovazione, e al rifinanziamento delle case delle tecnologie emergenti che puntano a creare centri di trasferimento tecnologico verso le PMI su temi come *blockchain*, *internet of things*, intelligenza artificiale e tecnologie quantistiche<sup>112</sup>.

### **Obiettivo 15 – La vita sulla Terra**

Il *Country Report* sottolinea che l'Italia deve accelerare le azioni per il raggiungimento della protezione “della vita sulla Terra”, intesa come tutela di tutte le forme di vita sul pianeta.

I dati Istat mostrano infatti che nel 2021 il consumo di suolo e il conseguente degrado del territorio hanno ripreso ad accelerare e l'estensione complessiva del suolo reso impermeabile dalle coperture artificiali si è attestato al 7,2 per cento del territorio nazionale. Diverse regioni si sono avvicinate all'obiettivo del consumo zero mentre alcune presentano situazioni ancora critiche<sup>113</sup>.

L'impegno del Governo verso il raggiungimento di questo obiettivo si sostanzia nell'adozione di numerose misure sia nel campo della transizione verde, sia in quello dell'economia circolare e della lotta all'inquinamento atmosferico. Inoltre, la legge di bilancio per il 2023 ha istituito un apposito fondo per il contrasto al consumo di suolo con risorse per 160 milioni per gli anni 2023-2027. Per i dettagli degli interventi in questi ambiti si rimanda al paragrafo “La transizione ecologia ed energetica” del Capitolo III e alle tabelle dell'Appendice II.

#### **DIMENSIONE 'EQUITÀ'**

Alla dimensione equità sono collegati gli obiettivi N. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10. Nel *Country Report* la Commissione europea sottolinea che l'Italia ha compiuto progressi limitati nel raggiungimento degli obiettivi collegati a questa dimensione, deve recuperare il ritardo per l'obiettivo 10 e deve ottenere buoni risultati per il 3. In particolare, è necessario intervenire sugli obiettivi N.1, 2, 3, 4, 5, 8 e 10. Gli obiettivi 4 e 8 sono comuni alla dimensione “Produttività”.

### **Obiettivo 1 – Sconfiggere la povertà**

Il *Country Report* avverte che in Italia, nel 2020, la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale è ancora superiore alla media UE (24,9 per cento rispetto a 21,6 nella UE). I dati Istat documentano una sostanziale stabilità nel 2021 di tutti gli indicatori utilizzati per misurare i progressi dell'Italia verso il raggiungimento di questo obiettivo: l'incidenza della povertà assoluta (9,4 per cento dei residenti) è rimasta stabile, così come il costo dell'abitazione - che rimane un peso difficilmente sostenibile sebbene sia sui livelli minimi dal 2004 - e il rischio di povertà o esclusione sociale (pari al 20,1 per cento) che si conferma uno dei più elevati tra i Paesi UE. Il BES conferma questo quadro e pur prevedendo un

<sup>112</sup> Per una descrizione dettagliata delle azioni intraprese, si rimanda ai relativi paragrafi del Capitolo III (“La transizione digitale”, “La ricerca e l'innovazione per il progresso economico e sociale”, “La transizione ecologica ed energetica”) e alle tabelle dell'Appendice II.

<sup>113</sup> Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Lazio e Campania.

miglioramento per il 2022, sottolinea che esso non sarà sufficiente a compensare il dato negativo registrato nel 2020.

Il Governo intende perseguire con fermezza un percorso di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Un significativo impegno in questa direzione è rappresentato dalle numerose misure di sostegno al reddito adottate per far fronte al caro bollette che si sommano a quelle previste nella legge di bilancio per il 2023 che dispone, tra l'altro, il riordino di alcune misure di sostegno alla povertà e all'inclusione lavorativa come il Reddito di Cittadinanza e l'assegno unico e universale<sup>114</sup>.

## **Obiettivo 2 – Sconfiggere la fame**

Il *Country Report* evidenzia che l'Italia ha compiuto progressi limitati nel raggiungimento dell'obiettivo 2 e i dati Istat confermano che il percorso verso l'eliminazione di ogni forma di difficoltà alimentare e malnutrizione è ancora lungo. Nel 2020 è cresciuta per il secondo anno consecutivo la quota delle famiglie con segnali di insicurezza alimentare ed è peggiorato il dato riferito ai bambini sovrappeso o obesi che per la fascia dai 3 ai 5 anni ha raggiunto il 33,2 per cento. Inoltre, sebbene produzione e margine operativo lordo delle piccole aziende agricole<sup>115</sup> abbiano registrato un miglioramento nel 2020, l'allontanamento dai valori medi del settore segnalano un deterioramento della loro sostenibilità economica, in contrasto con l'obiettivo fissato dall'Agenda 2030. Nel 2021, a fronte di un aumento della quota di superficie agricola utilizzata (SAU) destinata a coltivazioni biologiche, sono aumentate le quantità distribuite di fertilizzanti e fitofarmaci. Si conferma infine l'ampio ricorso al lavoro irregolare in agricoltura (24,1 per cento nel 2019, a fronte di un valore medio nazionale del 12,6 per cento).

Il BES evidenzia un progressivo miglioramento e per quanto riguarda l'indicatore "eccesso di peso"<sup>116</sup> - che a differenza di quello già descritto in precedenza, riguarda la popolazione adulta - attesta una riduzione nel 2021 e prevede un progressivo miglioramento nel periodo 2022-2025.

Nel percorso di avvicinamento a questo obiettivo rientrano i numerosi interventi previsti nella legge di bilancio, con misure che spaziano dagli interventi fiscali a favore delle imprese del settore agricolo e a quelle di sostegno all'imprenditoria giovanile in agricoltura, fino ad alcuni interventi di supporto alle famiglie come la sperimentazione del reddito alimentare, le azioni a sostegno delle attività sportive e l'istituzione di un fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. A queste misure si aggiungono quelle previste nel

---

<sup>114</sup> Per una descrizione dettagliata degli interventi in corso e di quelli previsti per i prossimi anni, si rimanda ai paragrafi "Le politiche per l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà" e "Colmare il divario di genere" del Capitolo III oltre che alle tabelle dell'Appendice II.

<sup>115</sup> Sotto i 15 mila euro di fatturato annuo.

<sup>116</sup> Proporzioni standardizzate di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più.

PNRR per lo sviluppo dell'agrivoltaico, che rappresenta una rilevante alternativa al gas naturale<sup>117</sup>.

### Obiettivo 3 – Salute e benessere

Il *Country Report* rimarca che l'Italia deve ancora impegnarsi per garantire una vita sana a tutti i suoi cittadini e residenti, sebbene si tratti di uno degli indicatori nei quali il Paese mostra la *performance* migliore. Il grafico IV.1 mostra, infatti, che per l'obiettivo 3 l'Italia si colloca nel quadrante in alto a destra: questa posizione implica che il Paese presenta uno stato migliore rispetto alla media UE e sta realizzando dei progressi verso il raggiungimento di questo obiettivo. Nel 2021, l'eccesso di mortalità rispetto alla media 2015-2019 è rimasto elevato, risentendo soprattutto della bassa copertura vaccinale nel primo quadrimestre dell'anno, mentre il numero di persone che ha dovuto rinunciare a visite specialistiche<sup>118</sup> o esami diagnostici è stato pari all'11 per cento della popolazione. Nel secondo semestre del 2021 inoltre, il numero di incidenti e infortunati è tornato ai livelli precedenti la pandemia.

Questo quadro è confermato dal BES che considera la speranza di vita in buona salute alla nascita<sup>119</sup> come misura sintetica della qualità complessiva della salute degli individui. Nel 2021, l'indicatore è risultato solo lievemente inferiore rispetto al 2020 ma in aumento di 1,9 anni rispetto al 2019 e questo andamento positivo è confermato fino al 2025.

Assumono rilevanza centrale ai fini del raggiungimento di questo obiettivo le misure previste nel PNRR in ambito sanitario alle quali sono stati assegnati oltre 25 miliardi. Numerosi interventi sono stati disposti anche con la legge di bilancio per il 2023 come l'estensione dei contributi ai policlinici universitari e l'adeguamento del livello di finanziamento del SSN, oltre ad alcune disposizioni per il potenziamento del personale<sup>120</sup>.

### Obiettivo 5 – Parità di genere

In base al *Country Report* il divario di genere nei livelli occupazionali, pur essendosi leggermente ridotto, rimane tra i più elevati nella UE. Per il 2021, i dati Istat fotografano una situazione negativa per quanto riguarda gli episodi di violenza, come attestato dall'aumento delle chiamate al numero verde di riferimento, ma anche in relazione alla difficoltà di conciliare lavoro e vita familiare come testimonia la diminuzione rispetto al 2020 del rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e il tasso di occupazione di

---

<sup>117</sup> Per i dettagli di queste misure si vedano i paragrafi “Le politiche per lo sviluppo demografico e la famiglia” e “La transizione ecologica ed energetica” oltre alle tabelle pubblicate nell'Appendice II.

<sup>118</sup> Escluse le visite dentistiche.

<sup>119</sup> Numero medio di anni che un bambino nato nell'anno di riferimento può aspettarsi di vivere in buona salute, nell'ipotesi che i rischi di malattia e morte alle diverse età osservati in quello stesso anno rimangano costanti nel tempo.

<sup>120</sup> Per ulteriori dettagli si rimanda al Paragrafo “Un sistema sanitario più efficiente, resiliente e inclusivo” del Capitolo III del presente documento e alle tabelle riportate nell'Appendice II.

quelle senza figli<sup>121</sup>. Nello stesso anno, la percentuale di donne nella vita politica si è mantenuta su livelli contenuti mentre è aumentata la presenza femminile nei consigli di amministrazione di società quotate in borsa.

Anche il BES considera l'indicatore che mette in relazione il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e quello delle donne di 25-49 anni senza figli confermando per il 2021 un progressivo deterioramento dell'indicatore<sup>122</sup> nonostante il recupero, rispetto all'anno precedente, dei due tassi che compongono il rapporto.

L'attenzione del Governo verso il tema della parità di genere ha determinato l'adozione di una serie di misure nella legge di bilancio per il 2023 come il rafforzamento degli sgravi contributivi per le assunzioni di donne in particolari condizioni, l'incremento dei congedi parentali e alcune misure a favore delle donne vittime di violenza. Inoltre, bisogna ricordare che il PNRR dedica molte risorse alle iniziative di conciliazione dei tempi lavoro - famiglia con diversi interventi, tra i quali rientra il potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia. Per una descrizione dettagliata di tutte le misure adottate o programmate in questo ambito si rimanda ai paragrafi "Promuovere l'occupazione con le nuove politiche attive del lavoro", "Le politiche per lo sviluppo demografico e la famiglia", "Colmare il divario di genere" del Capitolo III e alle tabelle dell'Appendice II.

## **Obiettivo 10 – Ridurre le disuguaglianze**

Il *Country Report* sottolinea che l'aumento delle disuguaglianze in Italia è imputabile principalmente al peggioramento delle pari opportunità per i cittadini di Paesi terzi, soprattutto per quanto riguarda l'abbandono precoce dell'istruzione e della formazione. I dati Istat confermano l'aumento delle disuguaglianze nel 2020 e attestano una significativa riduzione del numero di permessi di soggiorno rilasciati ai cittadini extra-comunitari (-39,9 per cento rispetto al 2019). Questo quadro è ulteriormente confermato nel BES che considera l'indicatore disuguaglianza del reddito netto (S80/S20)<sup>123</sup>: oltre all'aumento registrato nel 2020, si stima un ulteriore peggioramento di 0,2 punti percentuali nel 2021. Al contrario, grazie ad alcune misure adottate dal Governo come l'introduzione dell'Assegno unico e la revisione dell'Irpef, nel 2022 si prevede una diminuzione delle disuguaglianze di oltre 3 punti percentuali.

Numerose misure introdotte con la legge di bilancio per il 2023 mirano alla riduzione delle disuguaglianze: si pensi ad esempio agli interventi contro il caro bollette e all'incremento delle borse di studio per gli studenti universitari e AFAM. Anche alcune delle disposizioni contenute nella legge delega per la riforma fiscale approvata dal Consiglio dei ministri a marzo assumono particolare rilevanza ai fini del raggiungimento di questo obiettivo essendo state pensate proprio per rendere

---

<sup>121</sup> Il rapporto assume valore 100 in caso di uguaglianza tra i due tassi. I valori al di sotto di 100 mostrano maggiori difficoltà delle donne (25-49 anni) con figli in età prescolare a lavorare rispetto alle donne della stessa età senza figli.

<sup>122</sup> In atto dal 2019.

<sup>123</sup> Rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20 per cento della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20 per cento della popolazione con il più basso reddito.

il sistema fiscale più equo e per favorire la diminuzione del carico fiscale sui redditi medi<sup>124</sup>.

#### DIMENSIONE 'PRODUTTIVITA'

Per questa dimensione rilevano gli obiettivi N. 4, 8, 9. La Commissione europea riconosce che l'Italia sta migliorando in tutti gli indicatori ma questo sta avvenendo in modo disomogeneo e quindi sono necessari sforzi per raggiungere gli obiettivi N. 4, 8 e 9, due dei quali (4 e 8) sono comuni alla Dimensione "Equità".

### Obiettivo 4 – Istruzione di qualità

Pur riconoscendo i progressi compiuti, il *Country Report* sottolinea che in relazione all'obiettivo 4 l'Italia registra ancora risultati insufficienti in termini di istruzione terziaria e di prevenzione dell'abbandono precoce dell'istruzione e della formazione. Dall'analisi dei dati Istat emergono alcune debolezze dell'Italia nel garantire un'istruzione di qualità: i posti nei servizi educativi per la fascia d'età 0-2 anni sono insufficienti, con forti divari tra le regioni del Centro - Nord e quelle del Mezzogiorno; la competenza alfabetica degli studenti della V classe della scuola secondaria di secondo grado rimane insufficiente<sup>125</sup> con conseguenze negative sia sul conseguimento del diploma - nel 2021 la quota di giovani che non ha conseguito un diploma è stimata al 12,7 per cento, in lieve riduzione rispetto al 2020 - sia sulla percentuale di laureati che nel 2021 è stata pari al 26,8 per cento a fronte di un obiettivo europeo del 40 per cento. In tutti questi casi permangono forti divergenze territoriali.

Nel BES l'abbandono scolastico viene misurato attraverso l'indicatore "uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione"<sup>126</sup>: nel 2021 si registra un recupero dell'indicatore rispetto al significativo peggioramento registrato nel 2020 e questa tendenza è confermata anche per il 2022.

L'attenzione del Governo nel perseguimento di questo obiettivo si sostanzia nell'impegno a garantire l'implementazione delle misure previste nel PNRR: gli interventi in questo ambito toccano numerosi ambiti dalle competenze di docenti e studenti all'edilizia scolastica e universitaria, passando per il potenziamento dei dottorati di ricerca. Anche la legge di bilancio contiene numerose disposizioni sia in tema di istruzione, come l'istituzione di un fondo per la valorizzazione del personale scolastico che riguarda tra l'altro, le attività di contrasto alla dispersione scolastica,

<sup>124</sup> Per una disamina dettagliata dei provvedimenti adottati o in corso di attuazione, si rimanda ai paragrafi del Capitolo III "La riforma fiscale, per un sistema più equo ed efficace", "Promuovere l'occupazione con le nuove politiche attive del lavoro", "Il sistema scolastico e universitario come volano di sviluppo economico e sociale" oltre alle tabelle dell'Appendice II

<sup>125</sup> Nell'a.s. 2021/2022, il 48,5 per cento degli studenti di V non ha raggiunto un livello di competenza alfabetica sufficiente. Inoltre il Paese non riesce ancora a recuperare la distanza rispetto al periodo pre-pandemia quando la quota si era attestata al 35,7 per cento (a.s. 2018/2019).

<sup>126</sup> Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado (licenza media), che non è in possesso di qualifiche professionali regionali ottenute in corsi con durata di almeno 2 anni e non frequenta né corsi di istruzione né altre attività formative.

sia in ambito universitario, come il rifinanziamento del fondo per la copertura dei fabbisogni alloggiativi degli studenti universitari fuori sede<sup>127</sup>.

## **Obiettivo 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica**

Il *Country Report 2022* mette in risalto la necessità di un miglioramento nelle azioni a supporto dei lavoratori e della crescita economica: sebbene il 2021 sia stato un anno positivo in termini di ripresa dell'attività economica e aumento dell'occupazione - che ha favorito soprattutto le categorie più colpite durante la pandemia come le donne e i giovani - la crescita del tasso di occupazione è stata inferiore a quella registrata in media nella UE, aumentando quindi la distanza tra l'Italia e gli altri Stati membri (-10,4 punti percentuali). La progressiva riduzione dell'inattività ha determinato un lieve rialzo del tasso di disoccupazione (9,5 per cento) che rimane al di sopra della media europea (7 per cento). Le numerose misure adottate nel 2020 per far fronte alla pandemia inoltre hanno determinato un aumento della spesa pubblica per la protezione sociale dei disoccupati che si è attestata intorno ai 46 miliardi rispetto ai 22,6 dell'anno precedente.

Questo quadro è confermato nel BES dove viene analizzato l'indicatore "Tasso di mancata partecipazione al lavoro"<sup>128</sup>: nonostante la riduzione registrata nel 2021, l'indicatore non è ancora riuscito a compensare il peggioramento registrato nel 2020. Nel 2022 tuttavia, si prevede che l'indicatore tornerà sui minimi dal 2018 e questa tendenza positiva è confermata per il periodo 2023-2025.

Nel percorso verso il raggiungimento di questo obiettivo entrano in gioco numerose variabili sulle quali il Governo sta intervenendo innanzitutto con il PNRR - che contempla numerose azioni relative al rafforzamento delle politiche attive del lavoro, al potenziamento delle competenze e alla lotta al lavoro sommerso. Anche con la legge di bilancio sono state introdotte diverse misure volte a rafforzare il mercato del lavoro come la proroga dell'esonero contributivo al 100 per cento per le assunzioni di alcune categorie. Per quanto riguarda la crescita economica invece, numerose misure contenute nel PNRR tra cui quelle relative alla riforma della PA e del sistema giudiziario contribuiranno al raggiungimento di questo obiettivo<sup>129</sup>.

### **DIMENSIONE 'STABILITA' MACROECONOMICA'**

Per questa dimensione rilevano gli obiettivi N. 8, 16, 17. In base al *Country Report* l'Italia, pur essendo migliorata per alcuni obiettivi, presenta risultati poco soddisfacenti in relazione all'obiettivo N.8 (comune alle dimensioni equità e produttività) ed è rimasta stabile in relazione all'obiettivo N. 17.

<sup>127</sup> Per una descrizione dettagliata delle misure si rimanda al paragrafo "Il sistema scolastico e universitario come volano di sviluppo economico e sociale" del Capitolo III e alle tabelle dell'Appendice II.

<sup>128</sup> Rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi "disponibili" (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime 4 settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi "disponibili", riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni.

<sup>129</sup> Per il dettaglio delle misure relative al raggiungimento dell'Obiettivo 8 si rimanda ai paragrafi "Promuovere l'occupazione con le nuove politiche attive del lavoro", "La riforma del sistema giudiziario: traguardi e prospettive" e "La riforma della PA, per un'amministrazione più moderna, capace ed efficiente" del Capitolo III e alle tabelle pubblicate nell'Appendice II.

## Obiettivo 17 – Partnership per gli obiettivi

In base al *Country Report*, l'Italia è rimasta stabile in relazioni al percorso di rilancio del partenariato globale per lo sviluppo sostenibile. I dati Istat mostrano una sostanziale stabilità o un lieve miglioramento di tutte le misure utilizzate per analizzare i progressi verso questo obiettivo. Nel 2021 ad esempio, sono aumentati le entrate delle Amministrazioni Pubbliche (+0,7 per cento rispetto al 2020) soprattutto grazie a un aumento di quelle derivanti dalle imposte indirette, il numero di utenti regolari di Internet (+ 3,8 per cento), con un aumento particolarmente rilevante di coloro che ricorrono al web per acquistare merci o servizi *on line* (8,4 per cento in più rispetto al 2020), e le rimesse verso l'estero (+14,3 per cento rispetto al 2020) che si sono attestate allo 0,44 per cento del PIL. Il PNRR potrà dare un contributo significativo per accelerare questo percorso, attraverso ad esempio, il rafforzamento delle infrastrutture digitali e le misure in campo dell'innovazione. Per la creazione di un sistema improntato all'equità è infatti necessario rafforzare la collaborazione internazionale nei settori della scienza, della tecnologia e dell'innovazione e negli scambi commerciali, L'obiettivo 17 mira anche alla promozione della stabilità macroeconomica quindi per il suo raggiungimento, rilevano anche la legge delega per la riforma fiscale e alcune delle riforme che accompagnano il Piano<sup>130</sup> che promuovono l'efficienza e la competitività del Paese<sup>131</sup>.

Nel concludere questa sintetica disamina, si rimanda anche alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), presentata dal Governo alle Nazioni Unite lo scorso luglio, che rappresenta il quadro programmatico per la trasposizione a livello nazionale degli SDGs e dei principi che li reggono -universalità, coerenza, trasversalità e impegno alla trasformazione<sup>132</sup>. La SNSvS collega le misure che la compongono agli SDGs e alle Missioni del PNRR, con l'ambizione di rendere sempre più diretta e immediata la valutazione circa il contributo di una misura al raggiungimento del SDGs di riferimento, anche attraverso la definizione di un sistema di monitoraggio integrato a livello territoriale.

---

<sup>130</sup> Si pensi ad esempio alle riforme della Giustizia e della PA.

<sup>131</sup> Per maggiori dettagli sulle misure si rimanda ai paragrafi “La transizione digitale”, “La ricerca e l'innovazione per il progresso economico e sociale”, “La riforma fiscale, per un sistema più equo ed efficace”, “La riforma del sistema giudiziario: traguardi e prospettive”, “La riforma della PA, per un'amministrazione più moderna, capace ed efficiente” del Capitolo III del presente documento e alle tabelle in Appendice II.

<sup>132</sup> Delibera CIPE 108/2017 ex art. 34 Dlgs 152/2006. Il ruolo della SNSvS è ribadito nella Direttiva del Presidente del Consiglio “Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile per l'anno 2022”, del 7 dicembre 2021. Il documento di proposta della SNSvS 2022 è in attesa di approvazione da parte del CITE, dopo avere ricevuto parere positivo da parte della Conferenza permanente Stato-Regioni nella seduta del 28 settembre 2022.



---

## **V. FONDI EUROPEI**

### **V.I COMPLEMENTARITÀ TRA LE PRIORITÀ SOSTENUTE DAI FONDI DI COESIONE E IL PIANO NAZIONALE DI RIFORMA E RESILIENZA (PNRR)**

#### **La programmazione 2021-2027 della politica di coesione e il PNRR: l'impostazione dell'Accordo di Partenariato**

Il 15 luglio 2022, con la Decisione di esecuzione della Commissione C (2022) 4787, è stato approvato l'Accordo di Partenariato dell'Italia, a seguito della prima notifica che ha dato avvio al negoziato formale con la Commissione europea, avvenuta il 17 gennaio 2022. La definizione dell'Accordo e il suo percorso di preparazione e confronto partenariale, avviato nel 2019, riflettono in realtà le esigenze di un contesto socioeconomico non più attuale, e anzi mutato radicalmente a seguito del conflitto in Ucraina e del conseguente nuovo scenario internazionale, da cui derivano le recenti criticità rispetto all'aumento dei costi energetici e all'approvvigionamento delle materie prime

La numerosità dei programmi regionali e nazionali dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 conferma l'approccio che il Paese aveva già adottato nei precedenti cicli di programmazione. Si tratta di complessivamente 10 programmi nazionali e 38 programmi regionali a valere sui fondi FESR, FSE Plus e sul Fondo per una transizione giusta. Nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea, l'Italia aderisce, inoltre, a 19 programmi, di cui 10 con Autorità di gestione italiana.

L'Accordo di Partenariato presenta quindi un'elevata frammentazione dei programmi e degli interventi che, in linea con il già evidenziato disallineamento rispetto all'attuale congiuntura economica, richiede una forte azione nazionale di coordinamento strategico e di indirizzo dell'attuazione ad ogni livello di governo, onde evitare il perpetuarsi delle criticità già riscontrate nei precedenti cicli di programmazione, sotto il profilo della qualità degli interventi programmati e dell'effettiva efficacia delle politiche di coesione rispetto alle loro finalità istituzionali.

Per apprezzare tale necessità, si consideri che l'Accordo di Partenariato indica gli indirizzi strategici e le modalità di impiego del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo Plus (FSE Plus), del Fondo per una transizione giusta (JTF), nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", e del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

Sono previsti interventi nell'ambito dei 5 Obiettivi Strategici (OS) indicati dal Regolamento di disposizioni comuni sui fondi a gestione concorrente (Reg. UE 1060/2021): OS1: "Un'Europa più intelligente"; OS2: "Un'Europa più verde"; OS3:

“Un’Europa più connessa”; OS4: “Un’Europa più sociale”; OS5: “Un’Europa più vicina ai cittadini”.

Inoltre, le risorse della programmazione 2021-2027, indirizzate attraverso l’Accordo di Partenariato e i programmi sono pari a 74 miliardi incluso il cofinanziamento nazionale, di cui 42,2 miliardi di risorse UE (FESR, FSE Plus, JTF). A tale quota si aggiungono i fondi destinati ai programmi dell’Obiettivo Cooperazione territoriale europea (1,2 miliardi di euro comprensivi del cofinanziamento nazionale).

Rispetto ai passati cicli di programmazione, le scelte strategiche e i contenuti operativi della programmazione 2021-2027 devono tener conto dell’esigenza di integrazione con altre politiche di sviluppo e riforma, e segnatamente con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Considerato l’eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell’Italia per la politica di coesione 2021-2027 e per l’attuazione del PNRR e il comune obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale di cui all’art. 174 del TFUE dei due strumenti d’intervento, è necessario che i relativi investimenti siano programmati ed attuati in modo tale che si integrino a vicenda anziché sovrapporsi.

Le 6 Missioni individuate dal PNRR dell’Italia intervengono su priorità di investimento comuni ai 5 Obiettivi Strategici della politica di coesione 2021-2027. Per entrambi gli strumenti d’intervento sono sfide cruciali quelle dell’innovazione, della digitalizzazione e della transizione verde dell’economia. Un efficace coordinamento è necessario anche per gli investimenti nell’ambito delle infrastrutture di trasporto e, tra gli altri, per gli interventi in materia di occupazione, inclusione sociale e salute.

L’Accordo di Partenariato ha indicato la necessità di coordinamento e sinergia con il PNRR e ha delineato primi indirizzi per lo sviluppo di complementarità per gli ambiti comuni, dando conto altresì, di alcuni meccanismi di coordinamento. Tuttavia, anche considerato il disallineamento temporale che ha caratterizzato la definizione dei rispettivi quadri programmatici, l’integrazione tra politica di coesione e PNRR richiede un ulteriore e sostanziale rafforzamento man mano che il quadro di programmazione e attuazione dei due strumenti andrà consolidandosi, dovendosi prevedere un sistema di *governance* nazionale dell’Accordo particolarmente rigoroso e stringente, che permetta la sinergia e la complementarità tra le due programmazioni.

Come sottolineato da una recente analisi comparativa della Corte dei Conti europea<sup>133</sup>, la concomitante attuazione del PNRR, con scadenza al 2026, e degli investimenti della politica di coesione 2021-2027, che invece si estendono su un orizzonte attuativo più ampio, consente un margine di flessibilità nell’impiego delle risorse disponibili nei due ambiti.

<sup>133</sup> “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”, Analisi 01, Corte dei Conti Europea, 2023  
[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23\\_01/RW\\_RFF\\_and\\_Cohesion\\_funds\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_IT.pdf)

## **L'integrazione tra PNRR e fondi di coesione nell'iniziativa REPowerEU**

Il tema dell'integrazione dei due strumenti d'intervento risponde anche alla necessità di una maggiore flessibilità e semplificazione nell'attuazione degli investimenti previsti. In tale prospettiva, il Governo è impegnato, in stretto coordinamento con gli attori istituzionali coinvolti, a far emergere i possibili collegamenti tra gli interventi finanziati nell'ambito della politica di coesione e del PNRR, evitando sovrapposizioni e tenendo conto delle differenti tempistiche di rendicontazione, nel pieno rispetto della visione strategica alla base della politica di coesione.

Una prima evidenza in questa prospettiva è emersa con il Regolamento REPowerEU 2023/435, entrato in vigore il 1° marzo 2023. Come si è detto, il Piano REPowerEU rappresenta la risposta dell'Unione europea per fronteggiare gli incrementi dei prezzi delle materie prime sul mercato globale causati dalla guerra in Ucraina e incentivare il contenimento dei consumi di energia. Nello specifico, il Piano prevede azioni mirate e coordinate per diversificare le fonti di approvvigionamento, assicurare una maggiore sicurezza energetica all'UE, accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e promuovere la transizione energetica attraverso investimenti in tecnologie e competenze funzionali alla transizione verde. Da segnalare che le risorse complessivamente previste in favore degli Stati membri ammontano a 20 miliardi, sotto forma di contributi a fondo perduto aggiuntivi e a 225 miliardi sotto forma di prestiti già disponibili attraverso il Dispositivo di ripresa e resilienza. La quota di risorse a fondo perduto che potranno essere destinate all'Italia ammonta a 2,76 miliardi (derivanti dal trasferimento delle risorse ETS). A tali risorse potrebbero aggiungersi le somme a titolo di prestito non ancora utilizzate dagli altri Paesi a valere sul PNRR, nonché le eventuali risorse che si renderanno disponibili all'esito della revisione del PNRR.

**Il Regolamento attua concretamente il principio dell'integrazione e della sinergia tra il PNRR e le politiche di coesione nel dare agli Stati membri la possibilità di allineare il nuovo capitolo REPowerEU del PNRR con i programmi della politica di coesione 2021-2027. I Paesi membri, su base volontaria, potranno infatti destinare per le finalità del Piano fino ad un massimo del 7,5 per cento delle risorse di coesione assegnate all'Italia.**

Il Regolamento consente di utilizzare anche le risorse della programmazione 2014-2020 della politica di coesione - unitamente ad un uso flessibile del FESR e del FSE (cd. "Iniziativa SAFE") - per finanziare misure eccezionali per supportare le PMI colpite dall'aumento del prezzo dell'energia e sostenere le famiglie bisognose nell'affrontare le spese energetiche.

In aggiunta, nell'ambito della stessa iniziativa, come previsto dal Regolamento stesso, il Governo intende utilizzare anche parte delle risorse delle politiche di coesione 2021-2027, già destinate a obiettivi assimilabili a quelli del REPowerEU.

A tale proposito, facendo seguito all'incontro del RRF *Expert Group* del 12 gennaio 2023, in data 6 febbraio 2023 è stata avviata in Italia la consultazione dei principali *stakeholder* per presentare alla Commissione europea la proposta di PNRR integrato con il capitolo dedicato, un primo passo per avviare il necessario allineamento dei quadri programmatori. In conformità alle linee di intervento indicate nel Regolamento e a quanto disposto dalla Comunicazione 2023/C80/01, il

capitolo REPowerEU, che sarà predisposto dal Governo e oggetto di esame in sede parlamentare ai fini del suo inserimento nel PNRR, potrà articolarsi su tre assi principali:

- contrasto alla povertà energetica, sia attraverso aiuti alle famiglie vulnerabili sia investimenti per la riqualificazione energetica dell'edilizia residenziale pubblica;
- sostegno agli investimenti produttivi nelle filiere verdi, per la produzione di energie rinnovabili, nonché per il miglioramento della prestazione energetica e la decarbonizzazione dei processi produttivi, anche in considerazione delle regole sugli aiuti di stato introdotte dal nuovo quadro temporaneo della Commissione;
- investimenti per il miglioramento delle infrastrutture e degli impianti energetici al fine di incrementare la sicurezza e la diversificazione dell'approvvigionamento, affrontando le strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e distribuzione dell'energia.

Gli interventi di investimento e di riforma dovranno essere conformi con il rispetto del principio del “non arrecare un danno significativo dal punto di vista ambientale” con deroghe specifiche per le infrastrutture energetiche necessarie ad assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti ed essere operativi entro il 30 dicembre 2026.

### **La riforma della *governance* e il rafforzamento della capacità amministrativa**

L'esigenza di rafforzare l'efficacia della politica di coesione e la sinergia con il PNRR è, peraltro, anche alla base della riforma della *governance* definita dal decreto-legge n.13 del 24 febbraio 2023, che ha l'obiettivo di definire una nuova *governance* per l'attuazione del PNRR e delle politiche di coesione, in linea con l'individuazione di una Autorità politica unica attraverso cui esprimere, con una visione di sistema, le scelte operate su entrambi gli strumenti di intervento.

Con particolare riferimento alla politica di coesione, l'art. 50 del predetto decreto-legge disegna un nuovo sistema di *governance*, diretto a rafforzare l'azione di impulso, coordinamento, governo strategico e attuativo dei fondi. Nello specifico, l'articolo citato individua nel Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri la struttura centrale di coordinamento, atta a garantire l'azione di presidio a livello centrale sulla programmazione e attuazione della politica di coesione e il coordinamento con il PNRR.

Inoltre, sempre nella logica volta ad evitare sovrapposizioni e scongiurare il rischio di doppio finanziamento, la medesima disposizione normativa promuove l'estensione del sistema di monitoraggio REGIS, operativo per la gestione e il monitoraggio del PNRR, per rafforzare e razionalizzare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle politiche di coesione 2021-2027.

Alla riforma della *governance* delle politiche di coesione, si affianca, inoltre, un'azione diretta al rafforzamento della capacità amministrativa. L'esperienza della programmazione 2014-2020, così come le analisi realizzate dalla Commissione europea nell'ambito del Semestre europeo (*Country Report* 2019, 2020),

individuano nella debolezza della capacità amministrativa una delle principali sfide per il Paese in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento dei Fondi UE.

Sfida tanto più complessa quanto più ampia e diversificata è divenuta l'offerta di risorse per le politiche di sviluppo per i prossimi anni, che comprendono quelle della politica di coesione 2014-2020, dell'Iniziativa REACT-EU e del ciclo 2021-2027, le dotazioni PNRR e, non ultime, quelle del Fondo sviluppo e coesione.

Il miglioramento dell'efficacia attuativa delle politiche di coesione è, infatti, al centro del disegno strategico del programma nazionale "Capacità per la coesione" 2021-2027. Il programma prevede la messa in campo di un'azione sistemica sul complesso degli attori delle politiche di coesione, con il ricorso a molteplici strumenti e leve per il cambiamento.

### **Complementarità e coerenza tra la programmazione 2021-2027 della politica di coesione e il Programma Nazionale di Riforma**

In linea con la priorità del Programma Nazionale di Riforma relativa al sostegno alla ricerca ed innovazione, gli interventi programmati nell'ambito dell'Obiettivo Strategico "Un'Europa più intelligente" mirano ad incidere sulle determinanti della competitività del sistema produttivo - la propensione alla ricerca industriale, la digitalizzazione, le competenze - e, per effetto di questi fattori, su produttività e capacità di innovare delle imprese.

Alle priorità del PNR di sostegno alla transizione ecologica e della mobilità sostenibile è, invece, collegato l'Obiettivo Strategico "Un'Europa più verde" della politica di coesione che, in coerenza con il *Green Deal* per l'Unione europea e in sinergia con il PNRR, prevede interventi per l'efficientamento energetico di edifici residenziali e di pubblica utilità e degli impianti produttivi, per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e l'efficientamento delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia. In questo ambito sono ricompresi anche gli interventi di adattamento ai cambiamenti climatici e di promozione della biodiversità, quelli di contrasto ai rischi naturali, incluso il contrasto al dissesto idrogeologico, gli investimenti sui servizi idrici, per l'aumento degli standard di fornitura del servizio, e sulle infrastrutture, per favorire la transizione verso l'economia circolare, oltre che gli interventi di rafforzamento della mobilità urbana in chiave di sostenibilità.

Con l'Obiettivo Strategico 3 "Un'Europa più connessa" si intende intervenire in quei territori in cui la scarsa qualità del sistema di trasporto incide maggiormente sulle disparità economiche e di qualità della vita, attraverso interventi di sostegno alla multi-modalità sulle dorsali ferroviarie e sulle connessioni di "ultimo miglio" dei nodi portuali, logistici e degli aeroporti di livello regionale, in connessione con gli interventi del PNRR, e attraverso il miglioramento della mobilità di area vasta e delle infrastrutture stradali verso e entro le aree interne.

In linea con il Piano di Azione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e le priorità indicate dal Programma Nazionale di Riforma, l'Obiettivo Strategico 4 "Un'Europa più sociale e inclusiva", mira a rafforzare e innovare l'azione delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e formazione, della cultura, dell'inclusione sociale e lotta alla povertà e della parità di genere. Tra le priorità più rilevanti dell'azione della politica di coesione, vi è l'aumento dell'occupazione e dell'occupabilità di giovani

e donne, anche attraverso il rafforzamento del sistema dei servizi del lavoro e la formazione permanente e continua. Gli interventi previsti mirano anche a rafforzare il sistema di protezione e inclusione sociale e sanitaria, per renderlo adeguato e accessibile in ogni territorio e per tutti i cittadini.

Anche in materia di turismo e cultura, la politica di coesione individua interventi principalmente rivolti alla prevenzione e gestione dei rischi naturali nei luoghi della cultura e al miglioramento dell'efficienza energetica.

È, inoltre, prevista la destinazione di risorse specifiche alla definizione di strategie territoriali (principalmente aree urbane e aree interne) nell'ambito dell'Obiettivo Strategico 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", in un'ottica di rigenerazione dei luoghi, rafforzamento della qualità dei servizi, creazione e rivitalizzazione delle attività economiche.

Come segnalato precedentemente, trasversale a tutti gli ambiti di intervento della politica di coesione è l'azione di rafforzamento della capacità amministrativa degli attori istituzionali coinvolti nella programmazione e gestione degli investimenti cofinanziati, con una particolare attenzione agli enti locali responsabili della realizzazione di rilevanti investimenti da attivare sui territori. Si tratta di interventi che vanno ad integrare l'ampio ventaglio di riforme ed azioni previste dal Programma Nazionale di Riforma per una pubblica amministrazione più moderna, competente ed efficiente.

---

## VI. PROCESSI ISTITUZIONALI E COINVOLGIMENTO DEI PORTATORI DI INTERESSI

### VI.1 IL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDERS NELLA DEFINIZIONE E ATTUAZIONE DEL PNRR

#### Ruolo degli enti territoriali e delle parti sociali

Nel *Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility* adottato nel luglio 2022, la Commissione europea ha sottolineato che il successo del dispositivo per la ripresa e la resilienza dipende anche dallo stretto coinvolgimento delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, degli enti locali e regionali, delle ONG e delle altre parti interessate che hanno contribuito all'elaborazione dei piani e stanno ora svolgendo un ruolo chiave nella loro attuazione. L'importanza del coinvolgimento degli *stakeholders* nel PNRR e nella formulazione del Capitolo *REPowerEU* è stata ribadita dalla Commissione europea anche nella recente Comunicazione al Parlamento e al Consiglio "*Recovery and Resilience Facility: Two years on a unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*", pubblicata lo scorso febbraio in occasione dei due anni dall'adozione della RRF.

Per il PNRR italiano, il coinvolgimento delle parti sociali, della società civile e degli enti territoriali è garantito da una serie di strutture concepite in armonia con i principi di sussidiarietà, proporzionalità, partenariato, partecipazione e coerenza delle politiche, così come enunciati nella "Carta della *Governance* Multilivello in Europa"<sup>134</sup>. A settembre scorso, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale ha depositato la prima relazione sulle attività svolte dal suo insediamento facendo riferimento alle proposte relative all'attuazione del PNRR emerse nel corso delle varie riunioni.

Dall'approvazione del PNRR e fino al 2026, sarà operativo anche il **Nucleo PNRR Stato-Regioni**<sup>135</sup> che intende garantire il coordinamento dei rapporti tra le Amministrazioni statali titolari di iniziative nell'ambito del Piano e gli enti territoriali. Il Nucleo cura l'istruttoria di tavoli tecnici di confronto settoriali con le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali; supporta gli enti locali nella elaborazione dei progetti aventi particolare rilevanza strategica per ciascuna Regione e Provincia Autonoma (progetto bandiera) e presta assistenza agli enti

---

<sup>134</sup> Adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014.

<sup>135</sup> Art. 33 del DL 152/2021.

territoriali, con particolare riferimento ai piccoli comuni e ai comuni insulari e delle zone montane.

A novembre 2021 è partita inoltre l'iniziativa **'Italiadomani - Dialoghi sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza'**, un ciclo di incontri promossi dalla Presidenza del Consiglio, per comunicare a cittadini, imprese e Amministrazioni territoriali i contenuti e le opportunità del PNRR. Si tratta di seminari e incontri in tutto il territorio italiano che vedranno, per tutta la durata del Piano, la partecipazione di rappresentanti del Governo e di esperti e tecnici coinvolti nell'attuazione del PNRR.

Per quanto riguarda le Amministrazioni territoriali, il loro coinvolgimento nell'implementazione del PNRR avviene a diversi livelli: esse sono infatti direttamente coinvolte nell'attuazione del Piano non solo in quanto titolari e attuatori diretti di specifici progetti, ma anche perché è al loro territorio che sono destinati alcuni investimenti gestiti a livello centrale oltre al fatto che in molti casi sono chiamate a concorrere alla realizzazione di iniziative finanziate dall'Amministrazione centrale. Si stima infatti che circa il 38 per cento delle risorse complessive del Piano siano affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali, mentre se si guarda alle risorse che sono state assegnate finora, poco più del 50 per cento è di competenza delle amministrazioni locali, di cui la metà dei Comuni.

Nella citata Comunicazione *"Recovery and Resilience Facility: Two years on a unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation"*, la Commissione ha sottolineato anche il ruolo strategico degli eventi annuali sul PNRR, incontri co-organizzati da Commissione e Stati membri per fare il punto sull'attuazione e sulle prospettive del Piano e per favorire il confronto tra le Amministrazioni centrali, i rappresentanti dei territori e gli *stakeholders* coinvolti. Per l'Italia, l'evento annuale si è tenuto a dicembre scorso e si è concentrato sul ruolo della transizione verde e inclusiva come strumento per affrontare la crisi energetica e sulla capacità amministrativa necessaria per un'attuazione efficace delle misure del Piano.

## **Ruolo del Parlamento**

Il Parlamento ha svolto un ruolo attivo sia nel percorso che ha portato all'adozione del PNRR, sia nella fase di implementazione del Piano. Questo ruolo si sostanzia nella presentazione alle Camere da parte del Governo di due relazioni semestrali sullo stato di attuazione. oltre che in una serie di obblighi nei confronti delle Commissioni parlamentari competenti, alle quali il Governo è tenuto a fornire le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano complementare e su tutti i documenti inviati alle istituzioni europee in attuazione del PNRR. L'attenzione delle Commissioni parlamentari si è concentrata, in particolare, sul rispetto delle priorità trasversali del Piano quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani. In base a quanto previsto dalla legge europea 2019-2020, le Commissioni parlamentari competenti possono svolgere anche audizioni dei soggetti attuatori delle misure e sopralluoghi nei luoghi in cui sono in corso di realizzazione i progetti del PNRR. Al termine dell'esame di ogni relazione semestrale, il Parlamento può

adottare atti di indirizzo al Governo per evidenziare eventuali criticità. Anche la Corte dei conti riferisce almeno semestralmente al Parlamento sulla sua attività di controllo sull'utilizzo delle risorse del PNRR da parte del Governo e degli enti territoriali. L'ultima Relazione<sup>136</sup> è stata presentata il 28 marzo scorso e ha riguardato tutte le iniziative già avviate e gli investimenti realizzati attraverso il Piano complementare.

---

<sup>136</sup> Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)", marzo 2023.



È possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA  
dai siti Internet

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

ISSN: 2239-0928