

Briefing Note – 59 – Generale – Nota sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

A luglio 2020 è stato lanciato il programma NGEU (Next Generation EU) dalla Commissione Europea. Esso prevede investimenti per circa 750 miliardi di euro allo scopo di sostenere la crisi post COVID, che ha colpito l'Italia più di qualsiasi altro Stato dell'UE. Il NGEU (385 miliardi in prestiti e 338 miliardi in fondi sotto forma di sovvenzioni) è composto da due strumenti principali: REACT EU (per gli anni 2021-2022) e, soprattutto, il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza 2021-2026 (RRF).

Con una procedura simile a quella relativa alla programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), l'Italia ha avviato consultazioni con le parti sociali e con la Commissione Europea per la proposta di investimenti da attuare con queste risorse: a marzo 2021 le negoziazioni sono terminate ed è stato approvato il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**.



L'Italia è il primo beneficiario dei due principali strumenti del NGEU. Circa il 40% delle risorse è dedicato ad azioni di sviluppo nel Sud Italia, al fine di affrontare adeguatamente le disuguaglianze geografiche. La crisi in corso ha colpito fortemente un paese con molte fragilità in ambito economico, sociale e ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il PIL italiano ha registrato una crescita del 7,9%. Negli stessi anni, Germania, Francia e Spagna hanno avuto rispettivamente una crescita del 30,2%, 32,4% e 43,6%. Il numero di persone in condizioni di povertà assoluta è cresciuto dal 3,3% al 7,7%, raggiungendo il 9,4% della popolazione totale nel 2020. Le principali vittime sono state donne e giovani. L'Italia è anche il paese dell'UE con il maggior numero di NEET tra i 15 e i 29 anni. Il tasso di partecipazione femminile all'occupazione è del 53,8%, mentre gli standard europei si attestano intorno al 67,3%, e tutti questi problemi sono ancora più rilevanti nelle regioni del Sud, dove il processo di convergenza con le aree più sviluppate è in stallo.



L'Italia è anche particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici, con particolare riguardo a ondate di calore e siccità; le aree costiere e le pianure sono a rischio per l'aumento delle precipitazioni stagionali e per l'innalzamento del livello del mare; secondo l'ISPRA (Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale), il 12,6% della popolazione italiana vive in aree classificate ad alto rischio di frane e inondazioni, mentre le emissioni di CO2 sono rimaste sostanzialmente invariate fino al 2019.

Altri elementi che frenano lo sviluppo italiano sono i livelli di produttività, che sono diminuiti del 6,2% tra il 2011 e il 2019. Una delle ragioni di questo divario è l'incapacità di utilizzare in modo appropriato ed efficiente gli strumenti digitali. Questo arretramento deve essere attribuito al sistema produttivo e alla presenza predominante di piccole e medie imprese che spesso sono state troppo lente nell'adozione delle necessarie migliorie in questo campo. La stessa assenza caratterizza il settore pubblico: prima della pandemia da COVID, il 98,9% dei lavoratori della PA non aveva mai avuto accesso al lavoro agile, e anche durante l'emergenza pandemica, l'uso effettivo di questo strumento ha raggiunto un totale del 30%, con livelli inferiori nelle regioni del Sud (20%).

Tutti i fattori sopraelencati sono stati considerati per la ripartizione dei fondi PNRR tra macro-ambiti tematici. I principali assi strategici sono tre: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Il Piano è ulteriormente sviluppato in 16 componenti, raggruppate sotto 6 missioni principali, per un importo totale di **191,5 miliardi di euro**. Le missioni sono le seguenti:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, 40,29 miliardi di euro;
- Rivoluzione verde e transizione ecologica, 59,46 miliardi di euro;
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile, 25,40 miliardi di euro;
- Istruzione e ricerca, 30,88 miliardi di euro;
- Coesione e inclusione, 19,85 miliardi di euro;
- Salute, 15,63 miliardi di euro.

Gli investimenti sono subordinati all'attuazione di una serie di riforme nel campo della pubblica amministrazione, della giustizia, della semplificazione e della promozione della competitività, imponendo così importanti condizionalità per l'accesso alle risorse, prevedendo anche procedure d'emergenza per la loro approvazione.

La riforma della PA migliorerà la capacità amministrativa a livello locale e centrale, rafforzando la formazione, la selezione e la promozione degli amministratori pubblici e sostenendo la piena digitalizzazione dei servizi al fine di de-burocratizzare la PA e ridurre i costi e la durata dei processi che gravano attualmente sui cittadini. La riforma della giustizia ha l'obiettivo di affrontare i nodi strutturali dei procedimenti penali e civili e di rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia civile, i procedimenti dovrebbero essere semplificati (primo grado e appello) attraverso la diffusione dei procedimenti telematici. Il piano di riforma prevede anche interventi dedicati alla riduzione dei procedimenti tributari e al tempo necessario per la loro definizione. Per quanto riguarda i procedimenti penali, l'obiettivo è quello di riformare le fasi di indagine e preliminare, aumentare l'uso di metodologie alternative e definire con maggiore precisione la durata dei procedimenti. Infine, la riforma dedicata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione modifica leggi e regolamenti che ostacolano la vita quotidiana di cittadini, imprese e PA intervenendo su appalti pubblici, contratti e normative che in qualche modo hanno favorito fenomeni di frode o corruzione.



Come accedere ai fondi?

Per partecipare è necessario essere registrati sul sito della Pubblica Amministrazione IPA e registrarsi con un'identità elettronica o attraverso il sistema SPID, dopo averlo fatto si può scegliere tra le diverse amministrazioni, selezionare quella di interesse e completare la registrazione. L'accesso ai fondi avviene sostanzialmente attraverso due diverse procedure di selezione: o attraverso appalti pubblici o tramite procedure di assegnazione diretta per la partecipazione a gare pubbliche o la presentazione di singoli progetti specifici.

Le risorse sono gestite direttamente dal servizio statale di contabilità generale, che ha istituito due tesorerie diverse, una dedicata a sovvenzioni e l'altra a prestiti. Altre risorse funzionano con il sistema non rimborsabile, attraverso la partecipazione a gare e bandi specifici in cui è necessario raccogliere tutti i documenti necessari e produrre un piano aziendale dettagliato in cui viene spiegato e descritto dettagliatamente il progetto che necessita di finanziamento. Il principale vantaggio rappresentato da quest'ultimo strumento è che non richiede alcuna forma di garanzia e non prevede né interessi né l'obbligo di restituzione delle risorse dedicate.

Qual è la connessione tra PNRR e politica di coesione?

Gli ambiti in cui la politica coesione entra in relazione con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono:

- la "clausola del 40%", che prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR assicurino che almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento per le politiche di coesione deve verificare periodicamente il rispetto di tale obiettivo;
- investimenti di cui è titolare il Ministro con la delega alla coesione, che fanno riferimento alla Missione numero 5 componente 3 (M5C3) del PNRR, "Inclusione e coesione", il cui obiettivo è promuovere l'innovazione del mercato del lavoro, facilitando la partecipazione, migliorando la formazione e le politiche attive, eliminando le disuguaglianze sociali, economiche e territoriali, sostenendo l'imprenditorialità femminile.

Inoltre, per dare copertura a iniziative progettuali inserite nel PNRR, 15,5 miliardi delle disponibilità del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il ciclo di programmazione 2021-2027 sono stati destinati al Piano.