

Sintesi del PNRR¹ approvato in Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: LA STRUTTURA

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia (PNRR) agisce in un orizzonte temporale che si concluderà nel 2026, inserendosi però in una strategia di sviluppo più ampia che si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di policy:

- Next Generation EU;
- i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027;
- risorse ordinarie del bilancio dello Stato;
- apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita con il Piano.

LE NOVITA' DEL PIANO "DRAGHI"

Il Piano, presentato al Consiglio dei Ministri e precedentemente discusso alla Camera e al Senato rispettivamente il 26 e il 27 aprile 2021 presenta un **ammontare complessivo di risorse pari a oltre 235 miliardi di euro** provenienti dal PNRR, da REACT-EU e dal nuovo Fondo Nazionale complementare. Le risorse PNRR garantite dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza RRF, sono pari a **191,5 miliardi di euro (cifra inferiore di oltre 19 miliardi di euro rispetto a quanto indicato nel PNRR di gennaio 2021)**, che aveva un valore di circa 211 miliardi di euro), da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi di euro sono sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di euro sono prestiti².

A queste risorse si aggiungono i **13,5 miliardi previsti dal Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU)**.

Mentre con riferimento alle risorse nazionali aggiuntive al PNRR, il Governo ha deciso di **costituire un apposito Fondo di bilancio, con una dotazione complessiva di circa 30,6 miliardi** di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano. Attraverso questo Fondo aggiuntivo o **Piano nazionale per gli investimenti complementari** lo Stato integra il plafond di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR, e tiene conto delle recenti risoluzioni parlamentari.

¹ https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf

² Il primo 70 per cento delle sovvenzioni è già stanziato dalla versione ufficiale del Regolamento RRF, mentre la rimanente parte verrà definitivamente determinata entro il 30 giugno 2022 in base all'andamento del PIL degli Stati membri registrato nel 2020-2021 secondo le statistiche ufficiali.

LA STRUTTURA DEL PIANO

Il Piano prevede tre assi strategici condivisi a livello europeo:

- digitalizzazione e innovazione,
- transizione ecologica
- inclusione sociale.

Agli assi strategici si affiancano le priorità trasversali, che sono relative alle pari opportunità generazionali, di genere e al superamento dei divari territoriali. A queste non sono univocamente affidati singoli interventi, ma il loro raggiungimento è perseguito quale obiettivo trasversale in tutte le componenti del PNRR. All'asse digitalizzazione e innovazione è allocato circa il 27% delle risorse RRF e circa il 40% è allocato per la Transizione ecologica; mentre il 40% circa delle risorse sono destinate al Mezzogiorno; pertanto l'allocazione soddisfa largamente i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti "verdi" e digitali, rispettivamente il 37% e il 20 per cento della spesa complessiva per investimenti e riforme.

Il Piano è strutturato in 6 missioni: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo – Rivoluzione verde e transizione ecologica - Infrastrutture per una mobilità sostenibile - Istruzione e ricerca - Inclusione e coesione – Salute, in piena coerenza con i sei pilastri del NGEU enunciati dal Regolamento RRF.

Inoltre, contribuisce a tutti i sette progetti di punta della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE (European flagship): 1) Power up (Accendere); 2) Renovate (Ristrutturare); 3) Recharge and refuel (Ricaricare e Ridare energia); 4) Connect (Connettere); 5) Modernise (Ammodernare); 6) Scale-up (Crescere); e 7) Reskill and upskill (Dare nuove e più elevate competenze).

Come previsto dalle Linee guida elaborate dalla Commissione Europea all'interno delle missioni sono identificate delle Componenti, ovvero ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma. Il Piano prevede dunque un insieme integrato di investimenti e riforme orientato a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, a favorire l'attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la fiducia di cittadini e imprese. Le quattro riforme, espressamente connesse agli obiettivi generali del PNRR, e che concorrono, direttamente o indirettamente, alla loro realizzazione puntano a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno fino ad oggi rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività. In particolare esse riguardano: la pubblica amministrazione, la giustizia, la semplificazione della legislazione e la promozione della concorrenza.

Le riforme sono di tre tipologie:

- Riforme orizzontali o di contesto, d'interesse traversale a tutte le Missioni, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese;
- Riforme abilitanti, ovvero interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati;
- Riforme settoriali, contenute all'interno delle singole Missioni. Si tratta di innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali.

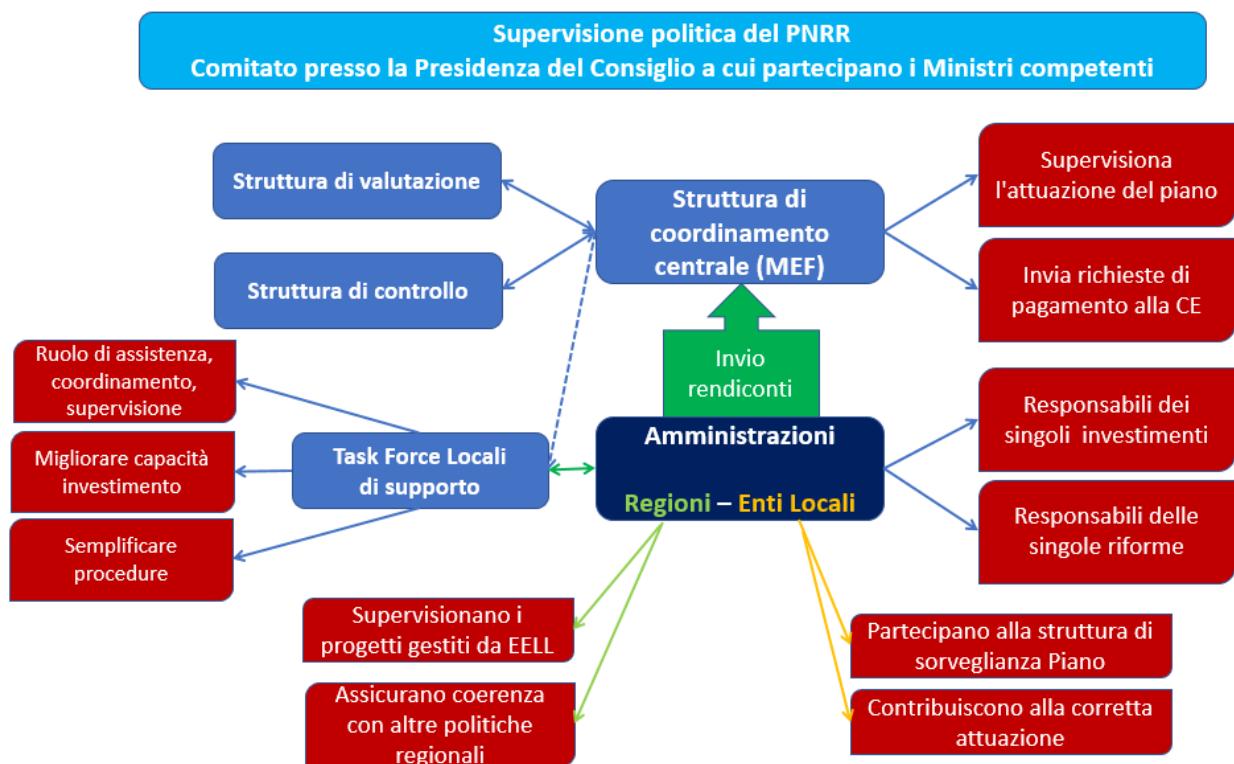
Infine, a queste tipologie si aggiungono le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, tra le quali devono essere considerati gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali.

LA GOVERNANCE: IL MODELLO ORGANIZZATIVO PER LA GESTIONE DEL PNRR

Il modello organizzativo proposto mira a favorire la sinergia e la complementarietà tra le azioni e gli interventi previsti e gli obiettivi e le priorità che caratterizzeranno la programmazione nazionale degli interventi di sviluppo e coesione territoriale. Esso richiama i principi fondamentali delle politiche dell'UE, così come enunciati nella "Carta della Governance Multilivello in Europa" (Charter for Multilevel Governance in Europe), adottata dal Comitato europeo delle Regioni nel 2014: il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità, il partenariato, la partecipazione, la coerenza delle politiche, le sinergie di bilancio, con l'obiettivo di potenziare la capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche tra tutti i livelli di governo.

Il modello organizzativo per la gestione prevede la semplificazione delle attività e la standardizzazione dei processi e degli strumenti, fino a rendere omogenee le interpretazioni in fase di controllo. Prevede quindi l'introduzione di un sistema definito di standard di processi, strumenti, dati e informazioni, al fine di aumentare il livello di efficacia delle iniziative e, contestualmente, prevenire, rilevare e correggere irregolarità gravi e rafforzare la capacità di recupero delle risorse indebitamente erogate.

Schema 1: Il modello di Governance del PNRR



FONTE: Nostra elaborazione sulla base del documento approvato

Il modello organizzativo del PNRR prevede due livelli, strettamente legati tra di loro. Al centro è prevista una struttura di coordinamento, con il ruolo di regia affidato al Mef; le amministrazioni sono responsabili dell'attuazione dei progetti sul territorio e saranno affiancate da task force locali. Infine, la supervisione politica del piano è affidata a un comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio a cui partecipano i ministri competenti.

La struttura di coordinamento centrale supervisiona l'attuazione del piano ed è l'interlocutore della Commissione Europea per le verifiche sullo stato di avanzamento dei lavori. Ha inoltre la funzione e la responsabilità dell'invio delle richieste di pagamento, a seguito del raggiungimento

degli obiettivi previsti. Accanto a questa struttura di coordinamento, agiscono una struttura di valutazione e una struttura di controllo.

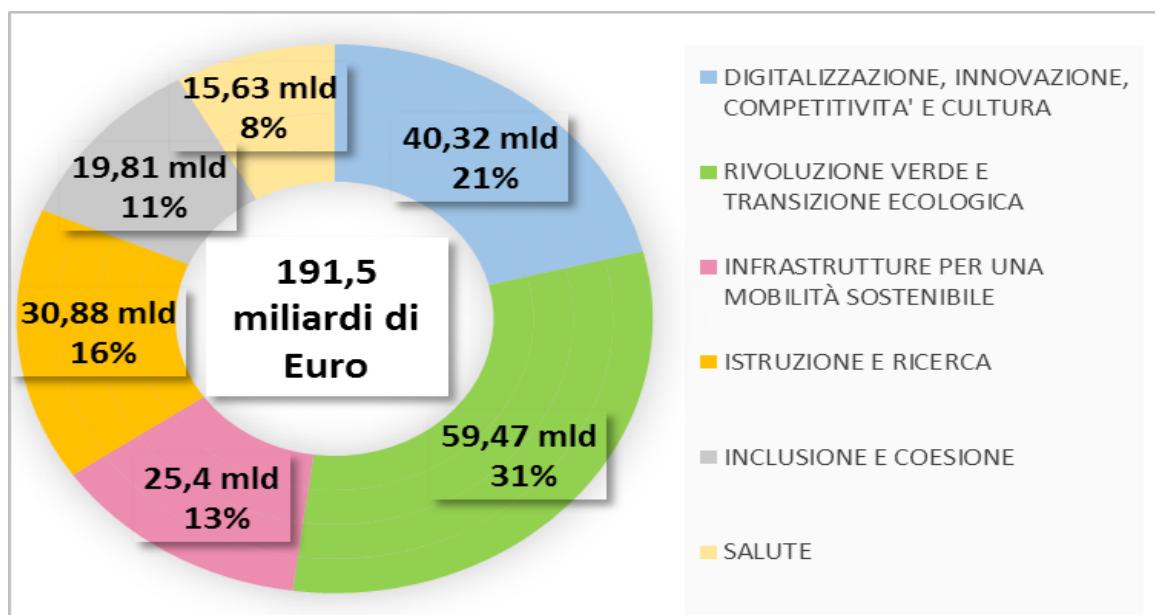
Le amministrazioni sono invece responsabili dei singoli investimenti e delle singole riforme. Inviano i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale, per garantire le successive richieste di pagamento alla Commissione Europea. Vengono affiancate da task force locali che saranno appositamente istituite per migliorare la capacità di investimento delle amministrazioni locali e per semplificare le procedure.

Gli enti territoriali hanno dunque queste funzioni: regioni ed enti locali hanno la responsabilità attuativa delle misure loro assegnate, le regioni supervisionano i progetti gestiti dagli enti locali e si assicurano che siano coerenti con le altre politiche regionali di sviluppo, gli enti territoriali partecipano alle strutture di sorveglianza del piano e contribuiscono alla sua corretta attuazione.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: LE RISORSE

In totale sono 191,5 i miliardi di euro previsti dal PNRR presentato ad aprile 2021, come si vede graficamente la Missione cui sono allocate più risorse è "Rivoluzione Verde e Transizione ecologica" con il 31% del totale, seguita da "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" con il 21%, rispettivamente esse assorbono 59 e 40 miliardi di euro.

Grafico 1: Risorse finanziarie PNRR per Missione (in miliardi di euro) e quota Missione sul totale PNRR

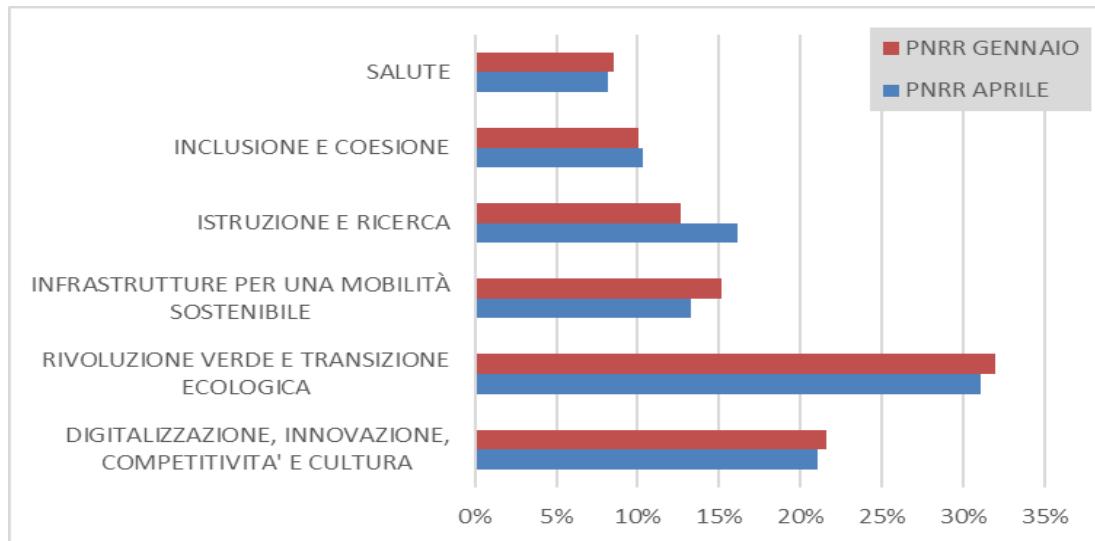


FONTE: PNRR di aprile 2021

Confrontando le allocazioni per missioni del piano presentato, rispetto alla versione del piano del 12 gennaio (vedi il seguente grafico), si nota come le Missioni "Istruzione e Ricerca" e Inclusione Sociale abbiano visto aumentare il proprio peso relativo in termini di quota di risorse allocate con

un aumento rispettivamente del 3,5% (pari ad oltre 4 miliardi per l'Istruzione e Ricerca) e dello 0,3%.

Grafico 2: La variazione del peso finanziario delle Missioni nelle diverse versioni del PNRR



FONTE: Nostra elaborazione su confronto tra PNRR versione di gennaio e versione di aprile 2021

Nella seguente tabella è riportata l'assegnazione delle risorse alle missioni del PNRR, alle quali si sommano quelle rese disponibili dal REACT-EU che, come previsto dalla normativa UE, vengono spese negli anni 2021-2023, nonché quelle derivanti dalla programmazione nazionale aggiuntiva attraverso il Fondo Complementare.

Tabella 1: Risorse finanziarie totali per Missione (PNRR + React EU + Fondo Nazionale) (miliardi di €)

MISSIONE	PNRR	React EU	Fondo Complementare	TOTALE	% missione sul totale
Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura	40,32	0,8	8,74	49,86	21,2%
Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica	59,47	1,31	9,16	69,94	29,7%
Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile	25,4	0	6,06	31,46	13,4%
Istruzione e Ricerca	30,88	1,93	1	33,81	14,4%
Inclusione e Coesione	19,81	7,25	2,77	29,83	12,7%
Salute	15,63	1,71	2,89	20,23	8,6%
TOTALE	191,51	13	30,62	235,13	

FONTE: PNRR di aprile 2021

La missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” sostiene la transizione digitale del Paese, agendo sulla modernizzazione della Pubblica Amministrazione, le infrastrutture di comunicazione ponendosi l’obiettivo di rilanciare la competitività e la produttività del Sistema Paese agendo su quei fattori che rallentano lo sviluppo e l’innovazione. L’obiettivo principale è quello di assicurare la connettività per cittadini, imprese e pubblica amministrazione attraverso la copertura con reti di Banda Ultra Larga, per migliorare la competitività delle filiere industriali e l’internazionalizzazione delle imprese, e assicurare la modernizzazione della PA, puntando anche al rilancio e all’innovazione di dure settori strategici per il sistema Paese: la cultura e il turismo, che sono visti come funzionali al rafforzamento dell’immagine dell’Italia.

Tabella 2: Le risorse allocate per fonte e per componente della missione 1 (miliardi di €)

M1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	PNRR	React EU	Fondo Complementare	TOTALE
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,75	0	1,4	11,15
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23,89	0,8	5,88	30,57
M1C2 - Turismo e Cultura 4.0	6,68	0	1,46	8,14
TOTALE MISSIONE 1	40,32	0,8	8,74	49,86

FONTE: PNRR di aprile 2021

La Missione 2 “rivoluzione verde e transizione ecologica” punta alla realizzazione della transizione verde della società e dell’economia del Paese per garantire la competitività attraverso la sostenibilità ambientale del sistema. Questo attraverso azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, assicurare la salute dei cittadini ed attrarre investimenti. Azioni quali lo sviluppo della filiera industriale delle energie rinnovabili, la gestione dei rifiuti per ridurre la dipendenza da materie prime naturali, lo sviluppo una filiera agricola e un sistema di logistica smart e sostenibile, l’efficientamento energetico degli edifici e la gestione oculata delle risorse idriche.

In particolare all’interno della componente M2C4 è presente la misura M2C4.3 “Salvaguardare la qualità dell’aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine” che al suo interno attua investimenti e riforme in linea con progetti regionali.

All’interno sono previsti l’Investimento 3.1 Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano che prevede una serie di azioni su larga scala per mitigare problemi legati all’inquinamento atmosferico, all’impatto dei cambiamenti climatici rivolti principalmente alle 14 città metropolitane. La misura include lo sviluppo di boschi urbani e periurbani, piantando almeno 6,6 milioni di alberi (per 6.600 ettari di foreste urbane). Invece, con l’Investimento 3.3: Rinaturazione dell’area Po invece intende avviare un’azione diffusa di ripristino ambientale lungo il corso del fiume Po, visto come una delle sei aree vaste prioritarie per la connessione ecologica e l’adattamento ai cambiamenti climatici.

Infine è prevista la Riforma 3.1: Adozione di programmi nazionali di controllo dell’inquinamento atmosferico; che mira ad allineare la legislazione nazionale e regionale, e ad introdurre le relative misure di accompagnamento per la riduzione delle emissioni degli inquinanti atmosferici (in conformità con gli obiettivi fissati dalla Direttiva 2016/2284 sui limiti nazionali di emissione).

Tabella 3: Le risorse allocate per fonte e per componente della missione 2 (miliardi di €)

M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR	React EU	Fondo Complementare	TOTALE
M2C1 - Economia circolare ed Agricoltura sostenibile	5,27	0,5	1,2	6,97
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23,78	0,18	1,4	25,36
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15,06	0,31	0	15,37
TOTALE MISSIONE 2	59,47	1,31	9,16	69,94

FONTE: PNRR di aprile 2021

La missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" mira a rendere, entro il 2026, il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall'Unione Europea con le strategie connesse allo European Green Deal (in particolare la "strategia per la mobilità intelligente e sostenibile", pubblicata il 9 Dicembre 2020) e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'agenda 2030 delle Nazioni Unite. La missione ha inoltre l'obiettivo di aumentare la connettività e la coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di viaggio e di trasporto, così da aumentare la competitività dei sistemi produttivi, in particolare migliorando i collegamenti ferroviari e digitalizzando la rete di trasporto.

Tabella 4: Le risorse allocate per fonte e per componente della missione 3 (miliardi di €)

M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR	React EU	Fondo Complementare	TOTALE
M3C1 – Investimenti sulla rete ferroviaria	24,77	0	3,2	27,97
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,63	0	2,86	3,49
TOTALE MISSIONE 3	25,4	0	6,06	31,46

FONTE: PNRR di aprile 2021

La missione 4 "Istruzione e ricerca" mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, rimuovendo le criticità del sistema di istruzione, formazione e ricerca, colmando le carenze strutturali qualitative e quantitative lungo tutto il ciclo formativo, alleviando i divari territoriali.

In particolare, all'interno della componente M4C2 è presente l'ambito di intervento "M4C2.1 Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese" la cui misura "Investimento 1.4: Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali di R&S" su alcune Key Enabling Technologies" mira al finanziamento della creazione di centri di ricerca nazionale.

Ad oggi sono stati individuati/mappati un insieme di potenziali centri nazionali su alcune tematiche (simulazione avanzata e big data, ambiente ed energia, quantum computing, biopharma, agritech, fintech, tecnologie per la transizione digitale industriale, mobilità sostenibile, tecnologie applicate e patrimonio culturale, tecnologie per la biodiversità) ma la scelta effettiva avverrà sulla base di bandi competitivi. La struttura dei centri che verranno selezionati dovrà essere del tipo "hub and spoke", con le funzioni amministrative centralizzate e quelle di ricerca parzialmente decentralizzate, secondo le competenze delle istituzioni di ricerca parti del consorzio. Tra questi potrebbe rientrare il progetto Centro Marconi Hub già candidato dalla Presidenza. L'intervento prevede di creare un centro abilitante per il supercalcolo con la concentrazione a Bologna dell'offerta nazionale delle infrastrutture HPC top di gamma attraverso un progetto di riqualificazione urbana attraverso il recupero dell'area industriale dismessa.

Tabella 5: Le risorse allocate per fonte e per componente della missione 4(miliardi di €)

M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR	React EU	Fondo Complementare	TOTALE
M4C1 -Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili alle università	19,44	1,45	0	20,89
M4C2 -Dalla ricerca all'impresa	11,44	0,48	1	12,92
TOTALE MISSIONE 4	30,88	1,93	1	33,81

FONTE: PNRR di aprile 2021

La Missione 5 "inclusione e coesione" è di grande rilievo nel perseguitamento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR e per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale. All'interno della missione sono previsti il sostegno all'empowerment femminile e l'incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, e al contrasto alle discriminazioni di genere, la promozione dello sport come strumento di inclusione, ma anche interventi di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. In particolare, difatti è previsto il rafforzamento della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI), con interventi per il miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici e sanitari e delle infrastrutture sociali, e misure a supporto dell'imprenditoria giovanile, in particolare nel settore turistico e agroalimentare e finalizzate alla transizione ecologica.

Tabella 6: Le risorse allocate per fonte e per componente della missione 5(miliardi di €)

M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR	React EU	Fondo Complementare	TOTALE
M5C1 - Politiche per il lavoro	6,66	5,97	0	12,63
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1,98	0	2,43	4,41
TOTALE MISSIONE 5	19,81	7,25	2,77	29,83

FONTE: PNRR di aprile 2021

Attraverso la missione 6 "Salute" si intende promuovere lo sviluppo, la modernizzazione e la digitalizzazione del sistema sanitario nazionale questo per poter affrontare e superare alcuni aspetti critici di natura strutturale del sistema sanitario, aspetti che si sono resi ancora più evidenti nel corso della pandemia e che in futuro potrebbero essere aggravati dall'accresciuta domanda di cure derivante dalle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto.

Tra queste criticità si evidenziano: (i) significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio; (ii) un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; (iii) tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; (iv) una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari.

Tabella 7: Le risorse allocate per fonte e per componente della missione 6(miliardi di €)

M6. SALUTE	PNRR	React EU	Fondo Complementare	TOTALE
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e Telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7	1,5	0,5	9
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	8,63	0,21	2,39	11,23
TOTALE MISSIONE 6	15,63	1,71	2,89	20,23

FONTE: PNRR di aprile 2021