

Il Recovery parola per parola.
Oggi sei pagine speciali dedicate
al meglio del Pnrr, consegnato ai
ministri e pronto per l'Europa

L'Italia che sarà. Il Recovery di Draghi parola per parola

IL NOSTRO LIBRO DEI SOGNI

Quello che segue è un estratto del Piano nazionale di ripresa e resilienza costruito dal governo Draghi, le cui bozze, non ancora definitive, sono state consegnate ieri ai ministri dal presidente del Consiglio. Il termine ultimo per la presentazione del piano è il 30 aprile 2021.

La pandemia di Covid-19 è sopraggiunta in un momento storico in cui era già evidente e condivisa la necessità di adattare l'attuale modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale.

Nel dicembre 2019, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha presentato lo European Green Deal che intende rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. La pandemia, e la conseguente crisi economica, hanno spinto l'Ue a formulare una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturali, in particolare con il lancio a fine maggio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU).

Il NGEU segna un cambiamento epocale per l'Ue. La quantità di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. Le risorse destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), la componente più rilevante del programma, sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie. Queste emissioni si uniscono a quelle già in corso da settembre 2020 per finanziare il programma di "sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza" (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency - SURE). (...)

Il programma NGEU comprende due strumenti di sostegno agli Stati membri. Il REACT-EU è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutarli nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. Il RRF ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestati a tassi agevolati. (...)

Sebbene i due principali strumenti del NGEU siano relativamente generosi nei confronti di Stati membri con un reddito pro capite più basso, il raffronto in rapporto al PIL mette in luce l'effetto perequativo del programma e l'occasione che esso rappresenta, fra i maggiori Paesi dell'Unione, per la Spagna e l'Italia.

Il NGEU intende promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della **transizione** ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di ge-

nere. Il Regolamento RRF enuncia le sei grandi aree di intervento (pilastri) sui quali i PNRR si dovranno focalizzare:

- **Transizione** verde;
- Trasformazione digitale;
- Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- Coesione sociale e territoriale;
- Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
- Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il pilastro della **transizione** verde discende direttamente dallo European Green Deal e dal doppio obiettivo dell'Ue di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. Il regolamento del NGEU prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente. (...)

Il PNRR è un'occasione straordinaria per accelerare la **transizione** ecologica e superare barriere che si sono dimostrate critiche in passato. Il Piano introduce sistemi avanzati e integrati di monitoraggio e analisi per migliorare la capacità di prevenzione di fenomeni e impatti. Incrementa gli investimenti volti a rendere più robuste le infrastrutture critiche, le reti energetiche e tutte le altre infrastrutture esposte a rischi climatici e idrogeologici.

Il Piano rende inoltre il sistema italiano più sostenibile nel lungo termine, tramite la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori. Quest'obiettivo implica accelerare l'efficientamento energetico; incrementare la quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, sia con soluzioni decentralizzate che centralizzate (incluse quelle innovative ed offshore); sviluppare una mobilità più sostenibile; avviare la graduale decarbonizzazione dell'industria, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno, in linea con la Strategia europea.

Infine, si punta a una piena sostenibilità ambientale, che riguarda anche il miglioramento della gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, l'adozione di soluzioni di smart agriculture e bio-economia, la difesa della biodiversità e il rafforzamento della gestione delle risorse naturali, a partire da quelle idriche.

Il governo intende sviluppare una leadership tecnologica e industriale nelle principali filiere della **transizione** (sistemi fotovoltaici, turbine, idrolizzatori, celle a combustibile, batterie) che siano competitive a livello internazionale e consentano di ridurre la dipendenza da

importazioni di tecnologie e creare occupazione e crescita. Il Piano rafforza la ricerca e lo sviluppo nelle aree più innovative, a partire dall'idrogeno.

Il Governo intende richiedere il massimo delle risorse RRF, pari a 191,5 miliardi di euro, divise in 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti. Il primo 70 per cento delle sovvenzioni è già fissato 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. L'ammontare dei prestiti RRF all'Italia è stato stimato in base al limite massimo del 6,8 per cento del reddito nazionale lordo d'accordo con la task force della Commissione. (...)

Il Piano prevede 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 riforme previste dal Piano puntano, in particolare, 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. Come tali, sono espressamente connesse agli obiettivi generali del PNRR, concorrendo, direttamente o indirettamente, alla loro realizzazione.

A questo fine, il Piano comprende tre diverse tipologie di riforma:

Riforme orizzontali o di contesto, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico (doing business) del Paese;

Riforme abilitanti, ovvero gli 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 (ad esempio, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno).

Infine, a queste due tipologie di riforma si aggiungono le misure che, sebbene non ricomprese nel perimetro del Piano, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR. Sono le riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, tra le quali devono includersi 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 RIFORMA DELLA PA

Nell'ultimo decennio l'evoluzione della spesa pubblica, con il blocco del turnover, ha generato una significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia.

La Pubblica Amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore alla media OCSE (13,4% dell'occupazione totale, contro il 17,7% della media OCSE, secondo i dati del 2017).

Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali.

Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3% del totale ha più di 60 anni, mentre

soltanto il 4,2% ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo).

La carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente, ovvero 1 giornata di formazione all'anno. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3% dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4% rispetto al 2015.

Questi problemi sono acuiti nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50%.

Nonostante questi crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, la PA italiana si trova a gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse che si sono progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata e spesso conflittuale su diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale). Un fenomeno che la riforma del Titolo V della Costituzione ha contribuito ad accentuare.

Se una PA con crescenti problemi strutturali al suo interno deve gestire un insieme di regole sempre più complicate, il risultato è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici sia privati da parte del sistema-Paese. Questa situazione impone costi economici elevati a cittadini e imprese e pregiudica la capacità di crescita nel lungo periodo. Non a caso, la riforma della Pubblica Amministrazione è da tempo una delle principali richieste della Commissione Europea nell'ambito delle Country Specific Recommendations, che rappresentano il punto di partenza per la scrittura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Alla luce di questo quadro, è evidente che una riforma strutturale della PA debba tener conto organicamente e sistematicamente sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure.

La Commissione Europea, in particolare, ha sottolineato la necessità di definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa; di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi; di creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone; e di eliminare i colli di bottiglia che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR.

Il Senato e la Camera hanno posto l'accento sulla necessità di rafforzare gli interventi di semplificazione, per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal PNRR. Il Parlamento ha anche chiesto di meglio articolare e, soprattutto, rafforzare le misure di carattere organizzativo (reclutamento, formazione, valutazione delle performance, governance) per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle PA. Questa deve consentire non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti di riforma e di investimento previsti dal Piano, ma di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese.

Sulla base di queste premesse, la realizzazione del

programma di riforme e investimenti si muove su quattro assi principali:

- Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure;
- Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;
- Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme.

(segue nello speciale 2)

(segue dallo speciale 1)

Non tutte le azioni previste implicano misure di carattere finanziario. Molte di queste sono oggetto di interventi di riordino di processi e procedure, e alcune richiedono provvedimenti normativi o regolamentari, diversamente articolati da un punto di vista temporale.

Accesso

Il turnover in atto può rappresentare una grande opportunità, se gestito consapevolmente, non solo per ringiovanire il volto della PA, ma anche per ridefinire le competenze (più profili tecnici e soft skills) e favorire l'ingresso di professioni del futuro (tra le altre, digitale e big data). L'urgenza di rafforzare la dotazione di nuovi profili, tuttavia, mal si concilia con le attuali procedure ordinarie di rilevazione dei fabbisogni professionali nella PA italiana, che tendono a riprodurre l'esistente con poca discontinuità rispetto al passato. Inoltre, le procedure concorsuali per gestire il ricambio all'interno della PA sono ancora molto lente: il tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando per un concorso pubblico e le procedure di assunzione può richiedere fino a 4 anni.

Obiettivi

L'obiettivo di questa misura è adottare un quadro di riforme delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici, volti a valorizzare nella selezione non soltanto le conoscenze, ma anche e soprattutto le competenze, oltre che a garantire a tutti parità di accesso, in primo luogo di genere. In particolare:

- Rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze
- Potenziare i sistemi di preselezione
- Costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza
- Progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone
- Disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica e sui suoi cambiamenti.

Modalità di attuazione

In primo luogo, viene realizzata una piattaforma unica per il reclutamento nelle Amministrazioni Centrali. La piattaforma, insieme alle linee guida per la selezione, viene messa a disposizione:

1. delle singole amministrazioni, che potranno così far leva sulle risorse digitali per pianificare e gestire le procedure dei concorsi pubblici;
2. dei dipendenti pubblici, che possono accedere al proprio profilo completo per aggiornare costantemente le informazioni sulle loro capacità e competenze, non-

ché conoscere le posizioni vacanti disponibili all'interno della PA per le quali eventualmente presentare la propria candidatura;

3. di tutti i potenziali candidati esterni per accedere alle informazioni relative ai concorsi e alle posizioni aperte e valutare in questo modo tutte le possibili opportunità di lavoro.

La piattaforma verrà progressivamente integrata con una banca dati con informazioni dettagliate su competenze e capacità del personale in essere, utile a definire in ottica di pianificazione strategica le politiche del personale e dell'organizzazione amministrativa. Il quadro di informazioni e di dati così raccolti, nonché la definizione di modelli di pianificazione strategica delle risorse umane, vengono messe a punto e valorizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica anche grazie a sistemi di intelligenza artificiale e di business intelligence.

In secondo luogo, pur rimanendo il concorso la modalità ordinaria per l'accesso al pubblico impiego, sono definiti altri percorsi di reclutamento. 52 In particolare:

- ai percorsi ordinari di reclutamento sono affiancati programmi "High Flyers" dedicati agli alti profili: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) da inserire nelle amministrazioni con percorsi rapidi, affiancati da una formazione ad hoc.

- ai fini della realizzazione dei progetti del PNRR possono essere conclusi accordi con Università, centri di alta formazione e ordini professionali per favorire l'assunzione rapida dei migliori profili specialistici, come sta già avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla pandemia.

- tramite procedure analoghe viene selezionato un pool di esperti multidisciplinari per il supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano.

Il personale, così selezionato, è contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti del PNRR. Le competenze e conoscenze acquisite dal personale in tal modo reclutato possono essere consolidate attraverso percorsi ad hoc che consentano di costruire strutturalmente capacità tecnica e amministrativa.

In particolare, le esperienze e competenze maturate nelle attività di supporto tecnico alle amministrazioni per l'attuazione del PNRR possono essere valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di milestone e target collegati ai singoli progetti. Il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del DL n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso che prevedono un ampio ricorso al digitale.

Tempi di attuazione

Si stima che le misure possano essere operative entro il 2021.

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Il sistema della giustizia italiana, caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza e da un alto profilo di professionalità dei magistrati, soffre di un fondamentale problema: quello dei tempi della celebrazione dei processi.

La durata dei processi incide negativamente sulla percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie e ne offusca indebitamente il valore, secondo la nota massima per cui "giustizia ritardata è giustizia denegata".

I problemi legati al fattore "tempo" sono al centro della attenzione nel dibattito interno e sono stati ripetutamente rimarcati nelle competenti sedi europee. Nelle

Country Specific Recommendations indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020, la Commissione europea, pur dando atto dei progressi compiuti negli ultimi anni, invita l'Italia ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile; a favorire la repressione della corruzione, anche attraverso una minore durata dei procedimenti penali; e a velocizzare i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie.

La relazione dell'anno 2020 della Commissione Europea sottolinea la particolare rilevanza di questi fattori di criticità nel contesto dell'emergenza pandemica.

Gli obiettivi della riforma: il fattore tempo al centro

Obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell'ambito del settore giustizia è la riduzione del tempo del giudizio, che oggi continua a registrare medie del tutto inadeguate. Tutti gli interventi in materia di giustizia convergono, dunque, al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività.

L'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare "rimedi giurisdizionali effettivi" per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli.

Inoltre, il sistema giudiziario sostiene il funzionamento dell'intera economia. L'efficienza del settore giustizia è condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato. Studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia, poiché accelera l'uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti.

Si stima che una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50 per cento possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento. A livello aggregato, uno studio recente ha valutato che una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6 per cento. Una giustizia inefficiente peggiora le condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese: il confronto tra province mostra che un aumento dei procedimenti pendenti di 10 casi per 1000 abitanti genera una riduzione del rapporto tra prestiti e PIL dell'1,5 per cento.

Inoltre, alla durata dei processi più elevata si associa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali del valore e una minore dimensione media delle imprese, quest'ultima una delle principali debolezze strutturali del nostro sistema.

I dati evidenziano una naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un'economia tutelata, e non rallentata, da un eventuale procedimento giudiziario, così come deve essere posto al riparo da possibili infiltrazioni criminali. Le prospettive di rilancio del nostro Paese sono, insomma, fortemente condizionate dall'approvazione di riforme e investimenti efficaci nel settore della giustizia, per assicurarne una ragionevole durata.

Interventi sul processo civile

Un processo civile lento e disfunzionale difficilmente può affiancarsi a sistemi alternativi validi ed efficaci, poiché questo creerebbe distorsioni ed effetti negativi. E' necessaria quindi una riforma del processo che rie-

sea a contrastare le più evidenti disfunzioni registrate nella prassi applicativa.

Il Piano esclude una modifica radicale dell'impianto del processo civile che provocherebbe, soprattutto nei primi anni, negative conseguenze per il necessario tempo di adattamento da parte degli operatori. Il Piano segue invece un metodo di intervento "selettivo", volto ad introdurre specifiche disposizioni, per ovviare alle aree più disfunzionali e per estendere modelli già sperimentati con profitto e già valutati dalle agenzie internazionali di monitoraggio (per es., CEPEJ).

Obiettivi

Gli obiettivi perseguiti sono:

- una maggiore concentrazione, per quanto possibile, delle attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva,
- la soppressione delle udienze potenzialmente superflue e la riduzione dei casi nei quali il tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale
- una migliore ridefinizione della fase decisoria, con riferimento a tutti i gradi di giudizio.

Modalità di attuazione

In primo luogo, gli interventi previsti sono rivolti a una più efficace gestione della fase istruttoria attraverso un più rispettoso utilizzo del calendario del processo e, ad esempio, l'assunzione di testimoni fuori dalla circoscrizione del giudice adito attraverso forme di collegamento telematico. Dal punto di vista generale si rendono effettivi il principio di sinteticità degli atti e il principio di leale collaborazione tra il giudice e le parti (e i loro difensori) mediante strumenti premiali e l'individuazione di apposite sanzioni per l'ipotesi di non osservanza.

Una particolare attenzione viene riservata alla digitalizzazione del processo: tra gli interventi innovativi della legislazione emergenziale sono consolidati e stabilizzati i modelli della udienza da remoto e della udienza mediante trattazione scritta. Ulteriori interventi riguarderanno il sistema delle impugnazioni, che rappresentano attualmente settori in affanno per la mole di cause pendenti. Con riferimento al procedimento di appello, il Piano potenzia il filtro di ammissibilità, per una più efficace selezione delle impugnazioni manifestamente infondate e semplifica, la fase di trattazione e istruttoria del procedimento, per delegare la gestione delle udienze e l'eventuale assunzione di nuove prove a un solo consigliere.

Con riferimento al giudizio di Cassazione, poi, il Piano valorizza i principi di sinteticità e autosufficienza che devono contraddistinguere il contenuto degli atti; uniforma le concrete modalità di svolgimento del procedimento; e semplifica la definizione mediante pronuncia in camera di consiglio.

Un'importante innovazione è quella del rinvio pregiudiziale in Cassazione. Questa prevede il potere del giudice di merito di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione per sottoporle la risoluzione di una questione nuova (non ancora affrontata dalla Corte), di puro diritto e di particolare importanza, che presenti gravi difficoltà interpretative e sia suscettibile di porsi in numerose

controversie. In questo modo è favorito il raccordo e il dialogo tra gli organi di merito e la

Cassazione e valorizzato il suo fondamentale ruolo nomofilattico. Tempi di attuazione Si stima che le leggi delega possano essere adottate entro settembre 2021 e i decreti attuativi possano essere approvati entro settembre 2022. L'impatto sulla durata dei procedimenti potrebbe verosimilmente stimarsi alla fine del 2024. (...)

Riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale

Anche i tempi di definizione dei giudizi penali sono oggetto delle preoccupazioni delle istituzioni europee le quali hanno a più riprese osservato che le statistiche giudiziarie evidenziano una durata del procedimento penale in Italia di molto superiore alla media europea (cfr. il Rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia - CEPEJ, istituita presso il Consiglio d'Europa). Del resto, anche un ampio e vivace dibattito interno si è sviluppato intorno ai tempi della giustizia penale, mostrando come una eccessiva durata del processo rechi pregiudizio, ad un tempo, sia alle garanzie delle persone coinvolte - indagato, imputato e vittima/persona offesa - sia all'interesse dell'ordinamento all'accertamento e alla persecuzione dei reati. Occorre procedere con puntuali interventi di riforma volti ad offrire ulteriori, necessari contributi per razionalizzare e accelerare il procedimento penale.

Obiettivi

L'obiettivo generale è quello di rendere più efficiente il processo penale e ad accelerarne i tempi di definizione.

Tenuto conto di quanto contenuto nei disegni di legge già presentati all'esame del Parlamento, il Governo punta a:

- semplificare e razionalizzare il sistema degli atti processuali e delle notificazioni;
- elaborare interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare finalizzati ad assicurare scansioni temporali più certe e stringenti, con riferimento in particolare alla raccolta degli elementi di prova e alle conseguenti determinazioni concernenti l'azione penale;
- ampliare la possibilità di ricorso ai riti alternativi e l'incentivazione dei benefici ad essi connessi con interventi che riguardano il patteggiamento, il giudizio abbreviato, il giudizio immediato e il decreto penale di condanna;
- predisporre regimi volti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, tanto in primo grado quanto in fase di gravame;
- garantire al dibattimento di primo grado maggiore scorrevolezza;
- assicurare che al giudizio di appello, individuato dalle analisi sul campo come una fase particolarmente critica in specie per la prescrizione del reato, si giunga mediante un accesso ragionevolmente selettivo;
- definire i termini di durata dei processi, con previsione degli opportuni meccanismi di adattamento alle eventuali specificità dei singoli uffici giudiziari.

Modalità di attuazione

La proposta del Governo prevede un ampio ventaglio di strumenti, misure e interventi volti a realizzare gli obiettivi previsti. In primo luogo si prevede l'adozione e diffusione di uno strumento telematico per il deposito di atti e documenti, nonché per talune comunicazioni e notificazioni. Inoltre, vengono adottate specifiche cautele per assicurare l'effettiva conoscenza dell'atto introduttivo da parte dell'imputato. Si stabilisce che la prima notificazione avvenga per il tramite di un contatto personale o ravvicinato con l'accusato, mentre tutte le notificazioni successive alla prima saranno eseguite presso il difensore, di fiducia o d'ufficio, anche con modalità telematiche.

In relazione agli interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare, il Piano prevede la rimodulazione dei termini di durata e della scansione termini, il controllo giurisdizionale sulla data di iscrizione della notizia di reato e l'adozione di misure per promuovere organizzazione, trasparenza e responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nell'attività di indagine.

Per garantire al dibattimento in primo grado una maggiore scorrevolezza, vengono messe in campo diverse misure, anche organizzative tra cui:

- la previsione di adempimenti concernenti la calendarizzazione delle udienze dedicate all'istruzione dibattimentale e alla discussione finale e la reintroduzione della relazione illustrativa delle parti sulla richiesta di prove;
- la definizione di un termine congruo, precedente all'udienza, per il deposito degli elaborati dei periti e dei consulenti tecnici;
- la semplificazione di alcune regole della istruzione dibattimentale, in particolare in tema di rinuncia alla prova.

Infine, per assicurare tempi certi e un accesso ragionevolmente selettivo al giudizio di appello, si intende agire attraverso la previsione dell'ammissibilità dell'appello solo se il difensore è munito di specifico mandato a impugnare; l'ampliamento dei casi di inappellabilità delle sentenze; e lo snellimento delle forme del giudizio di appello.

Sono inoltre definiti interventi tesi a garantire una più accentuata deflazione sostanziale, in particolare intervenendo: sulla procedibilità dei reati; sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie a tutela delle vittime; sull'ampliamento dell'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto.

In tal senso vengono prese in considerazione eventuali iniziative concernenti la prescrizione del reato, inserite in una cornice razionalizzata e resa più efficiente, dove la prescrizione non rappresenti più l'unico rimedio di cui si munisce l'ordinamento nel caso in cui i tempi del processo si protraggano irragionevolmente.

Tempi di attuazione

Con DM del 18 marzo 2021, il Ministero ha istituito una Commissione per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale nonché in materia di prescrizione del reato. La Ministra ha disposto con il medesimo decreto che i lavori della Commissione debbano essere ultimati il 23 aprile 2021, termine ultimo per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno. Per quanto riguarda la Commissione relativa al processo penale e al sistema sanzionatorio, i lavori sono stati organizzati attraverso la costituzione di sottocommissioni a specifiche aree di competenza:

- Prima sottocommissione: atti, notificazioni; termini di durata del processo; impugnazioni; criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343, con riferimento al processo in assenza
- Seconda sottocommissione: indagini preliminari e udienza preliminare; procedimenti speciali; giudizio; criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343, in ordine al rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza.

• Terza Sottocommissione: sistema sanzionatorio; condizioni di procedibilità; prescrizione del reato; valutazione di ulteriori strumenti deflattivi; valorizzazione di percorsi di giustizia riparativa. Si stima quindi che le leggi delega possano essere adottate entro settembre 2021 e che i decreti attuativi possano essere approvati entro settembre 2022. L'impatto sulla durata dei procedimenti potrebbe verosimilmente stimarsi alla fine del 2024.

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Nell'ambito dell'intervento integrato volto a consentire un recupero di efficienza dell'intero comparto della giustizia, assumono rilievo, accanto alle riforme propriamente processuali, gli interventi di riforma dell'Ordinamento giudiziario. Per questo motivo, è stato approntato un disegno di legge (attualmente all'esame della competente commissione parlamentare), di ampia riforma dell'ordinamento giudiziario, che non è diretto ad esplicare i suoi effetti solo sul profilo ordinamentale dell'organizzazione della magistratura, ma anche a produrre conseguenze dirette sull'efficienza dell'amministrazione della giustizia. L'articolato si pone gli obiettivi di:

- Ottenere un generale miglioramento sull'efficienza e sulla complessiva gestione delle risorse umane, attraverso una serie di innovazioni dell'organizzazione dell'attività giudiziaria;

- Garantire un esercizio del governo autonomo della magistratura libero da condizionamenti esterni o da logiche non improntate al solo interesse del buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

Modalità di attuazione

Con riferimento al tema dell'organizzazione dell'attività degli uffici con diretta incidenza sulla gestione efficiente del comparto giustizia, gli interventi di riforma prevedono:

- l'estensione, anche al settore penale, dei programmi di gestione volti a ridurre la durata dei procedimenti e definire gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, e che impongono il rispetto dei criteri di priorità, stabiliti secondo specifiche linee guida definite dal Consiglio superiore della magistratura;
- l'attribuzione al dirigente dell'ufficio del compito di verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca obiettivi di funzionalità e di efficienza dell'ufficio e assicuri costantemente l'equità del carico di lavoro tra tutti i magistrati dell'ufficio, delle sezioni e dei collegi;

- l'onere per il dirigente (sia dell'ufficio che della singola sezione) di monitorare il sopravvenire di ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, allo scopo di accertarne tempestivamente le cause e di adottare ogni iniziativa idonea ad eliminarli, attraverso la predisposizione di piani mirati di smaltimento, anche con il coinvolgimento degli organi di prossimità dell'autogoverno (il Consiglio giudiziario o, nel caso i ritardi riguardino magistrati in servizio presso la Corte di cassazione, il relativo Consiglio direttivo);

- l'onere per il dirigente (sia dell'ufficio che della singola sezione) di monitorare costantemente l'andamento delle pendenze, con l'obbligo di intervenire per accertare le cause di eventuali crescite anomale (superiori al 10% rispetto all'anno precedente) e per adottare ogni intervento idoneo a consentirne l'eliminazione. Anche in questo caso è previsto il coinvolgimento degli organi di prossimità dell'autogoverno (il Consiglio giudiziario o, nel caso l'aumento delle pendenze riguardi una sezione della Corte di cassazione, il relativo Consiglio direttivo);

- la complessiva riorganizzazione delle Procure della Repubblica, con obbligo per tutti gli uffici di dotarsi di un modulo organizzativo improntato anche a criteri di efficienza e di valorizzazione delle competenze dei singoli, attraverso: la costituzione dei gruppi di lavoro, che sfruttino le specifiche attitudini dei magistrati; la previsione di criteri di assegnazione e di co-assegnazione dei

procedimenti; l'adozione di criteri di priorità nella trattazione degli affari.

In relazione alle norme di ordinamento giudiziario che possono produrre effetti di efficienza nella complessiva gestione delle risorse umane, si devono, invece, segnalare:

- la riduzione dei tempi di accesso alla carriera di magistrati, che consente ai laureati di partecipare direttamente al concorso per magistrato ordinario. In questo modo si riduce l'età media di accesso alla magistratura e si rende appetibile la carriera anche per chi, a causa dei tempi lunghi attuali, sceglie di intraprendere carriere diverse;

- l'estensione anche ai magistrati che ricoprono funzioni apicali dell'obbligo di permanenza negli uffici per almeno quattro anni, che è un orizzonte temporale minimo necessario per consentire un'adeguata programmazione e organizzazione dell'ufficio che dirigono;

- la preclusione alla partecipazione al concorso per la copertura di tutti i posti apicali (diversi da quelli di Primo presidente e di Procuratore generale presso la Corte di cassazione) ai magistrati che in ragione dell'età non possano garantire la permanenza per almeno quattro anni (e, in ogni caso, imponendo che anche per le funzioni di Primo presidente e di Procuratore generale presso la Corte di cassazione sia garantita una permanenza di almeno due anni);

- la riduzione dei possibili passaggi di funzioni da incarichi giudicanti a quelli requirenti, che risponde anche allo scopo di valorizzare le esperienze e le professionalità acquisite e contenendo la mobilità;

- la maggiore facilità prevista per la collocazione in aspettativa dei magistrati affetti da infermità che incidono negativamente sull'esercizio delle funzioni;

- la semplificazione delle procedure di approvazione delle tabelle e dei progetti di organizzazione degli uffici, che evita il dispendio di tempo connesso al completamento di queste complesse procedure;

- l'estensione della validità nel tempo, per quattro anni, dei medesimi progetti tabellari, al fine di tararli sul tempo minimo di programmazione di un ufficio;

- la semplificazione dell'attività dei Consigli giudiziari, che parimenti riduce il dispendio di tempo connesso allo svolgimento delle procedure di valutazione periodica dei magistrati.

In relazione agli interventi diretti a garantire un esercizio dell'autogoverno della magistratura libero da condizionamenti esterni e, quindi, improntato a scelte fondate solo sul buon andamento dell'amministrazione si prevede:

- una riforma del procedimento di selezione e di conferma dei dirigenti degli uffici e delle sezioni, per consentire che questi siano effettivamente diretti da magistrati dotati delle migliori capacità e delle professionalità necessarie;
- una riforma del procedimento di selezione dei magistrati addetti alle funzioni di legittimità, per consentire un recupero di qualità allo svolgimento della funzione nomofilattica, ed evitare l'effetto di moltiplicazione del contenzioso che una scarsa funzione nomofilattica produce;

- una riforma del meccanismo di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura e una rimodulazione dell'organizzazione interna di quell'organo, allo scopo di garantire un autogoverno improntato ai soli valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della giurisdizione (...).

SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

L'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche. La semplificazione della legislazione è intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supporta trasversalmente tutte e sei le missioni del

PNRR. Le riforme di semplificazione normativa sono orientate a contribuire alla migliore attuazione del PNRR e a innovare l'ordinamento a regime.

Semplificazione in materia di contratti pubblici

La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19.

Modalità di attuazione: a) Misure urgenti. In via di urgenza è introdotta una normativa speciale sui contratti pubblici che rafforzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76/2020, come quelle che prevedono un termine massimo per l'aggiudicazione dei contratti. E da introdurre, inoltre, una semplificazione dei controlli della Corte dei conti sui contratti, anche in considerazione del fatto che si tratta di contratti relativi a progetti finanziati con risorse dell'Unione europea e sottoposti – quanto alla loro attuazione – a rigorosi controlli del Ministero dell'economia e delle finanze e della Commissione europea. Va poi prorogata l'efficacia temporale della norma del decreto-legge n. 76/2020 che prevede la limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia.

b) Misure a regime. La complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative. La riforma prevista si concreta nel recepire le norme delle direttive UE, integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di

una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Da tenere in particolare considerazione – per la loro rilevanza sul piano della semplificazione – le discipline adottate in Germania e nel Regno Unito. Inoltre, sono da porre in campo misure per l'accorpamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Tempi di attuazione. a) Le misure urgenti vengono varate con decreto-legge da approvare dopo la trasmissione del Piano. b) Le misure a regime, per quel che riguarda la riforma del codice dei contratti pubblici, saranno varate utilizzando in particolare lo strumento della legge delega. Il disegno di legge delega è da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 e si prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega. Uffici appositi per la contrattualistica vanno istituiti presso i Ministeri, le Regioni e le Città metropolitane, rispettivamente con decreti ministeriali e con provvedimenti delle Giunte regionali e metropolitane. L'iniziativa viene avviata immediatamente dopo il 30 aprile 2021; le tempistiche della concreta istituzione degli Uffici per la contrattualistica variano in funzione dell'effettiva disponibilità di personale con competenze specifiche nelle varie amministrazioni.

Semplificazione e razionalizzazione delle normative in

materia ambientale

E' necessaria una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale ("VIA"). Le norme vigenti prevedono procedure di durata troppo lunga e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. Questa disfunzione spesso si somma alla complicazione normativa e procedurale in materia di contratti di appalto pubblico.

Modalità di attuazione: a) Misure urgenti. Si prevede di sottoporre le opere previste dal PNRR ad una speciale VIA statale che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030). Inoltre, quanto al rapporto tra la VIA e gli altri strumenti autorizzatori ambientali, va ulteriormente ampliata l'operatività del Provvedimento Unico in materia Ambientale ("PUA"), il quale, venendo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio, deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale; proprio in questa prospettiva, va altresì previsto che tale provvedimento unico possa sempre assorbire anche gli atti autorizzatori necessari per l'approvazione dei progetti di bonifica (come già previsto a livello regionale). Si intende, inoltre, rafforzare la capacità operativa del nuovo Ministero della **transizione** ecologica, anche consentendo allo stesso di razionalizzare il ricorso all'apporto di società in house, Enti pubblici di ricerca ed altri Enti pubblici operanti nel settore della **transizione** ecologica. b) Misure a regime. L'attribuzione delle competenze in materia di energia in capo al Ministero della **transizione** ecologica ("MITE") dovrà condurre a una più netta integrazione tra i molti strumenti, già esistenti, di programmazione e pianificazione in materia ambientale e gli strumenti generali operanti nel settore energetico (a partire dal PNIEC). In prospettiva, occorre naturalmente considerare anche l'impatto dei Piani da adottare in attuazione dell'European Climate Law di prossima approvazione. Il passaggio al MITE delle competenze in materia di energia consentirà una disciplina unitaria dei relativi procedimenti autorizzatori. Una simile integrazione – non solo organizzativa ma anche funzionale – tra le competenze in materia di ambiente e quelle in materia di energia appare idonea ad assicurare una significativa semplificazione dell'ordinamento e, con essa, una crescita sostenibile del Paese in armonia con la realizzazione della **transizione** ecologica.

Tempi di attuazione:

a) Misure urgenti. La semplificazione delle norme sui procedimenti di valutazione di impatto ambientale – almeno quanto alle opere strategiche previste dal PNRR e dal PNIEC – va disposta con decreto-legge da approvarsi dopo la trasmissione del PNRR.

b) Misure a regime. Il coordinamento tra PNRR e piani nazionali in materia di energia e cambiamento climatico potrà essere assicurato dal Comitato interministeriale per la **transizione** ecologica, già istituito dal decreto-legge n. 22/2021, al quale partecipano, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri della **transizione** ecologica, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali.

(segue nello speciale 4)

(segue dallo speciale 3)

Semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la ri-

generazione urbana

L'attuazione del superbonus ha incontrato molti ostacoli connessi alla necessità di attestare la conformità edilizia particolarmente complessa per gli edifici risalenti, come segnalato dall'ANCI, dalla rete delle professioni tecniche e dalle associazioni imprenditoriali (con attese fino a 6 mesi per l'accesso agli archivi edilizi). Obiettivo delle 78 misure è accelerare l'efficientamento energetico e la rigenerazione urbana, rimuovendo gli ostacoli burocratici all'utilizzo del Superbonus.

Modalità di attuazione: sono necessari interventi mirati per rimuovere gli ostacoli burocratici sia attraverso la semplificazione documentale e altre misure come ad es. la doppia conformità, ecc. Tempi di attuazione: le misure in esame vanno disposte con decreto-legge da approvarsi dopo la trasmissione del PNRR.

Le misure trasversali**e le misure settoriali per la concorrenza**

Nel merito, le misure proposte per la promozione e la tutela della concorrenza sono di due tipologie: quelle che hanno un impatto trasversale e di sistema rispetto al tema della concorrenza e quelle settoriali riguardanti specifici ambiti di mercato.

Le misure trasversali e di sistema:

a) L'attuale norma sul divieto di operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza ha una formulazione più aperta rispetto a quanto richiesto dalla normativa europea. Si propone una revisione dell'articolo maggiormente in linea con la legislazione europea, come già suggerito dall'Autorità garante.

b) Si propone l'introduzione di una disciplina di maggiore competitività per l'affidamento dei servizi pubblici locali e la limitazione del ricorso all'affidamento a società in house e partecipate. Attualmente, l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato può aversi nel caso in cui le stazioni appaltanti effettuino una valutazione preventiva di congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, dando conto delle 86 ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici della forma dell'in house. Dalla prassi applicativa emerge la sostanziale autoreferenzialità della motivazione. Una riforma che anticipi la motivazione dal provvedimento di affidamento del servizio potrebbe riportarla al suo obiettivo iniziale e consentire altresì a terzi interessati di contestarla. Un ulteriore maggior rigore in merito alla scelta dell'affidamento diretto/in house può essere introdotto attraverso un simile obbligo motivazionale all'atto di acquisto di partecipazioni in società pubbliche finalizzate a successivi affidamenti diretti/in house (possibile collocazione dell'onere all'art. 5 del Testo unico sulle società a partecipazione pubblica)

c) La riforma di cui al punto precedente sarà estesa anche al trasporto pubblico locale, che attualmente è oggetto di una disciplina speciale (alternativamente, si può modificare tale disciplina, sempre secondo il principio espresso al punto precedente, intervenendo sull'art. 34, c. 20, d.l. 18 ottobre 2021, n. 179).

d) Completamento degli obblighi di gara per i regimi concessori, almeno per quelli più importanti. A questo fine si propone:

- la revisione della disciplina delle procedure di assegnazione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica nel senso di passare da discipline regionali a un'unica disciplina nazionale (sotto la competenza esclusiva della tutela della concorrenza)

- l'accelerazione delle gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale.

Le misure relative a specifici ambiti di mercato**1. Reti digitali/infrastrutture strategiche**

L'Unione europea ha avviato una procedura di infrazione per il mancato recepimento della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche. In sede di recepimento della direttiva saranno allineate le previsioni interne ai principi europei in tema di diritti d'uso delle risorse scarse (rinnovi e definizione del canone) al fine di favorire la prevedibilità regolamentare. Ancora più importante, la nuova disciplina conterrà le misure in materia di co-investimento e reti wholesale only che sono fondamentali per garantire il contesto normativo favorevole agli investimenti nel potenziamento della banda ultra-larga.

Inoltre, è prevista l'introduzione di poteri sostitutivi per procedimenti relativi all'installazione di reti di telecomunicazione che, ai sensi degli art. 87 ss. del Codice delle comunicazioni elettroniche, non sono soggetti a meccanismi di silenzio assenso o in caso di inerzia delle amministrazioni competenti.

2. Energia elettrica

Si completerà entro il 2023 la liberalizzazione del mercato elettrico attraverso le misure attuative per l'allocatione su diversi fornitori della clientela domestica e di microimprese seguendo il modello già adottato per il servizio a tutele gradualmente per le piccole e medie imprese. L'Unione europea ha avviato una procedura di infrazione per il mancato recepimento della direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019 sulle norme comuni in materia di energia elettrica. Con il suo recepimento, si garantisce l'attuazione del piano di sviluppo della rete elettrica (Piano Terza).

E' prevista l'introduzione di criteri trasparenti e non discriminatorie per l'assegnazione di spazi pubblici e/o la selezione degli operatori per le colonnine di ricarica delle auto elettriche, attraverso la modifica dell'art. 57 c. del d.l. 16 luglio 2020 n. 76. E' proposta l'abrogazione della regolazione tariffaria per la fornitura dell'energia elettrica per la ricarica dei veicoli, secondo cui: L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (Arera), entro centottanta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, definisce le tariffe per la fornitura dell'energia elettrica destinata alla ricarica dei veicoli, applicabili ai punti di prelievo in ambito privato e agli operatori del servizio di ricarica in ambito pubblico (...) in modo da favorire l'uso di veicoli alimentati ad energia elettrica e da assicurare un costo dell'energia elettrica non superiore a quello previsto per i clienti domestici residenti).

Tale forma di regolazione tariffaria si pone in contrasto col diritto dell'Unione, che qualifica la vendita di servizi di ricarica come attività libera, ed è stata più volte contestata dalla stessa Arera.

3. Porti

In materia di porti, le riforme proposte sono orientate

- introdurre criteri più certi, chiari e trasparenti per il rilascio, la durata e le modalità di revoca delle concessioni demaniali portuali (modifica dell'art. 18 l. 28 gennaio 1994, n. 84)

- superamento per i porti di medie e grandi dimensioni del divieto di cumulo di concessioni per la medesima attività in area portuale. Al momento, in ciascun porto l'impresa concessionaria non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto per la medesima attività, generando quindi un ostacolo in termini di efficienza

- superamento del vincolo di autoproduzione: al momento, le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo,

deposito, movimento merci) devono essere svolte da imprese 88 autorizzate. Solo laddove non sia possibile ricorrere a tali imprese, la nave è autorizzata a svolgere in proprio tali operazioni. Eliminare tale vincolo rafforza le dinamiche concorrenziali. 4. Impianti di gestione e trattamento dei rifiuti

E' proposta la semplificazione dell'iter autorizzativo per la realizzazione e l'ammodernamento degli impianti di gestione e trattamento dei rifiuti attraverso un maggior ricorso alle autocertificazioni e alla certezza dei termini di conclusione dei procedimenti anche attraverso il ricorso ai poteri sostitutivi (intervento sull'art. 237 quinquies e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152). Contestualmente è prevista l'introduzione in via normativa di adeguate incentivazioni e/o compensazioni per le popolazioni e gli enti locali interessati. (...)

POLITICHE PER IL LAVORO

La componente "Politiche per il lavoro" mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali, a migliorare l'occupabilità dei lavoratori, a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione.

L'obiettivo strategico di questa componente è: aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata; ridurre il mismatch di competenze; aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione continua degli occupati e dei disoccupati.

A tal fine si rivedono le politiche attive del lavoro a partire dall'assegno di ricollocazione, per arrivare all'istituzione di un programma nazionale ("Garanzia di occupabilità dei lavoratori" - GOL), che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in **transizione** occupazionale (percettori di RdC, NASPI, CIGS). Si ridefiniscono gli strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro. Contestualmente sarà adottato il "Piano Nazionale Nuove Competenze", mediante la fissazione di standard di formazione per i disoccupati censiti dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati (Riforma "Politiche attive del lavoro e formazione").

Per i lavoratori occupati è previsto il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. Si rafforzano, inoltre, i centri per l'impiego e si integrano con il sistema di istruzione e formazione anche attraverso la rete degli operatori privati (Investimento "Potenziamento Centri per l'Impiego").

In materia di parità di genere, è previsto un progetto di sostegno all'imprenditoria femminile e un intervento specifico di definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere (Investimento "Sostegno all'imprenditoria femminile" - Investimento "Sistema di certificazione della parità di genere").

Per promuovere l'occupazione dei giovani e l'acquisizione di nuove competenze tecniche e trasversali, saranno potenziati il sistema duale e l'istituto dell'apprendistato, in un'ottica di matching tra istruzione e formazione e lavoro (Investimento "Sistema Duale").

Infine, si potenzia il Servizio Civile Universale con l'obiettivo di disporre di un numero più elevato di giovani che, attraverso il Servizio Civile, compiano un percorso di apprendimento non formale per accrescere le proprie conoscenze e competenze e meglio orientarle verso lo sviluppo della propria vita professionale (Investimento "Servizio Civile Universale").

Queste azioni sono volte a promuovere nuove competenze e a favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e si affiancano agli incentivi per le assunzioni attraverso misure di decontribuzione per i datori di lavoro (finanziate in legge di bilancio).

Nel complesso, questi interventi beneficiano di risorse complementari per 1,65 miliardi dai progetti PON e 24,65 miliardi dagli stanziamenti della Legge di Bilancio. L'intervento ha l'obiettivo di introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in **transizione** e disoccupati (percettori del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili.

Nello specifico, la riforma, che dispone di un ammontare di 4,4 miliardi di euro per il triennio 2021-2023, si struttura in due linee di intervento specifiche:

- Adozione, d'intesa con le Regioni, del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), quale programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata. Il nuovo Programma GOL intende imparare dall'esperienza di questi anni, cercando di superare - con un approccio basato sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni - l'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale. Altri elementi su cui sarà necessario intervenire sono la prossimità degli interventi e l'integrazione in rete dei servizi territoriali. Il Programma sarà adottato con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

- Adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'ANPAL e d'intesa con le Regioni, con l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in **transizione** e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa).

Per i lavoratori occupati è istituito il Fondo nuove competenze per consentire alle aziende di rimodulare

l'orario di lavoro, al fine di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. In tal modo, individuato il fabbisogno formativo per la specifica azienda, il settore o il territorio, si assicura l'aggiornamento professionale richiesto mettendo in capo alle risorse del Fondo il costo delle ore trascorse in formazione.

Restano a carico delle imprese i costi della formazione (docenti e aule), per i quali è possibile il ricorso ai Fondi interprofessionali. Il Fondo può essere attivato anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione e, quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, le attività di formazione promosse sono cruciali per accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro ovvero aiutare la **transizione** verso nuova occupazione. Questo intervento è finanziato da

REACT-EU per 1 miliardo.

Le milestone previste sono:

- entro il Q4 2021, adozione del Piano per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori
- entro il Q4 2021, adozione del Piano di Competenze.

Potenziamento Centri per l'Impiego

La riforma integrata in materia di lavoro e formazione è accompagnata da specifici di rafforzamento del sistema dell'Impiego, al fine di favorire processi dell'offerta di servizi di qualità – analisi di competenze, definizione di piani formativi, servizi efficaci di accoglienza, orientamento.

Interventi avviati: le risorse sono già in gironi per 400 milioni di euro sulla base delle giuntive di personale previste nel Piano. Potenziamento dei Centri per l'Impiego sulle risorse nazionali. Gli interventi degli operatori sono previsti dalle Regioni e dai Piani regionali di potenziamento dell'Impiego, in linea con gli indirizzi contenuti nel Piano nazionale.

Interventi “addizionali”: le risorse (400 milioni di euro) sono funzionali alla realizzazione di rafforzamento dei Centri per l'Impiego:

- investimenti strutturali;
- sviluppo di Osservatori regionali;
- lavoro per facilitare incontro tra domanda e offerta;
- interoperabilità dei sistemi informativi;
- progettazione e realizzazione (a distanza – FAD) di interventi di aggiornamento delle competenze degli operatori;
- analisi dei fabbisogni (ad esempio standard di servizio, consultazione del Piano Unificato, allineamento delle competenze delle imprese);
- promozione dei servizi di identificazione e certificazione delle competenze degli operatori del Sistema Nazionale di Certificazione;
- Progettazione e realizzazione di canali di comunicazione dei servizi offerti.

Creazione di imprese femminili

L'intervento si prefigge l'obiettivo di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, facendo leva sul loro potenziale creativo. In particolare, il progetto, attraverso una serie di investimenti di carattere finanziario, è volto a:

- promuovere l'imprenditoria femminile e ridisegnando gli attuali strumenti rispetto a una visione più aderente alle esigenze delle donne, in particolare le giovani qualificate, all'innovazione e ai ruoli chiave che ricoprono in azienda;

- sostenere la realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile già costituite e operanti (digitalizzazione delle linee di produzione, passaggio all'energia verde, ecc.);

- sostenere l'avvio di attività imprenditoriali femminili attraverso la definizione di una offerta che sia in grado di rispondere in maniera personalizzata ai fabbisogni delle donne (mentoring, supporto tecnico-gestionale,

mentoring, misure per la conciliazione vita-lavoro, ecc.);

- creare – attraverso mirate azioni di comunicazione – un clima culturale favorevole ed emulativo attraverso azioni di comunicazione mirate e di valorizzazione dell'imprenditorialità femminile, in particolare, presso scuole e università.

Il progetto intende sistematizzare e ridisegnare gli attuali strumenti di sostegno all'avvio e alla realizzazione di progetti aziendali per imprese a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile. Dal

punto di vista operativo sarà creato e messo a regime il “Fondo Impresa Donna” a sostegno dell'imprenditoria femminile che finanziariamente rafforzerà:

1. una serie di misure già esistenti lanciate per supportare l'imprenditoria, come NITO e Smart&Start (la prima misura supporta la creazione di piccole e medie imprese e auto imprenditoria, la seconda supporta start-up e PMI innovative) i cui schemi saranno modificati e calibrati per dedicare risorse specificatamente all'imprenditoria femminile;

2. il nuovo Fondo per l'imprenditoria femminile (previsto dalla Legge di Bilancio 2021) le cui modalità attuative sono in corso di definizione. Al Fondo saranno affiancate misure di accompagnamento (mentoring, supporto tecnico-gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro, ecc.), campagne di comunicazione multimediali ed eventi e azioni di monitoraggio e di valutazione.

Investimento 1.4: Sistema di certificazione della parità di genere. Obiettivo del progetto è la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente “critiche” (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità). L'intervento si articola in 3 componenti: 1. definizione del sistema per la certificazione sulla parità di genere e del meccanismo premiante a partire dall'istituzione di un Tavolo di lavoro sulla “Certificazione di genere delle imprese”, presso il Dipartimento Pari Opportunità; 2. creazione di un Sistema informativo presso il Dipartimento con funzione di piattaforma di raccolta di dati e informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati; 3. attivazione del sistema di certificazione sulla parità di genere a partire dal Q2 2022. Il sistema di certificazione sarà aperto a tutte le imprese (grandi, medie, piccole e microimprese). Nella fase sperimentale, ossia fino al Q2 2026, la certificazione sarà agevolata per le imprese di medie, piccole e micro dimensioni, e accompagnata da servizi di accompagnamento e assistenza.

SALUTE

La pandemia da Covid-19 ha confermato il valore universale della salute, la sua natura di bene pubblico fondamentale e la rilevanza macro-economica dei servizi sanitari pubblici. Nel complesso il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) presenta esiti sanitari adeguati e un'elevata speranza di vita alla nascita con costi relativamente contenuti per il bilancio pubblico (6,5 per cento del PIL circa). Tuttavia, la pandemia ha reso ancora più evidenti alcuni aspetti critici di natura strutturale, che in prospettiva potrebbero essere aggravati dall'accesa domanda di cure derivante dalle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto. Vi sono: (i) significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e

assistenza sul territorio; (ii) un'adeguata 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. L'esperienza della pandemia ha inoltre evidenziato l'importanza di poter contare su un adeguato sfruttamento delle tecnologie più avanzate, su elevate competenze digitali, professionali e manageriali, su nuovi processi per l'erogazione delle prestazioni e delle cure e su un più efficace collegamento fra la ricerca, l'analisi dei dati, le cure e la loro programmazione a livello di sistema. La strategia perseguita con il PNRR è volta ad affrontare in maniera sinergica tutti questi aspetti critici. Un significativo sforzo in termini di riforme e investimenti è finalizzato ad allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese. Una larga parte delle risorse è destinata a migliorare le dotazioni umane, infrastrutturali e tecnologiche, e a promuovere la ricerca e l'innovazione. La missione si articola in due componenti: 1. Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale: gli interventi di questa componente intendono rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari; 2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale: le misure incluse in questa componente consentiranno il rinnovamento e l'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi. Rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze e il capitale umano del SSN anche mediante il potenziamento della formazione del personale.

Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio

L'attuazione della riforma intende perseguire una nuova strategia, sostenuta dalla definizione di un assetto istituzionale e organizzativo condiviso, che consenta al Paese di conseguire standard qualitativi adeguati in linea con i migliori paesi europei. Essa prevede due attività principali: 1. L'identificazione del modello organizzativo condiviso della rete di assistenza territoriale tramite la definizione di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale e le strutture a essa deputate da adottarsi entro il 31 ottobre 2021 con l'approvazione di uno specifico decreto ministeriale; 2. La definizione entro la fine del 2022, a seguito della presentazione di un disegno di legge alle Camere entro il 31 ottobre 2021, di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio One-Health.

Case della Comunità e presa in carico della persona

L'emergenza pandemica ha evidenziato con chiarezza la necessità di rafforzare la capacità del SSN di fornire servizi adeguati sul territorio. Non solo il processo di invecchiamento della popolazione italiana prosegue, ma una quota significativa e crescente della popolazione è afflitta da malattie croniche. Le persone con disabilità sono il 5,2 per cento; tale quota sale al 20 per cento se si considerano gli individui con età superiore ai 75 anni. Il progetto di realizzare la Casa della Comunità consente di potenziare e riorganizzare i servizi offerti sul territorio migliorandone la qualità. La Casa della

Comunità diventerà la casa delle cure primarie e lo strumento attraverso cui coordinare tutti i servizi offerti, in particolare ai malati cronici. Nella Casa della Comunità sarà presente il punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie. La Casa della Comunità sarà una struttura fisica in cui opererà un team multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute e potrà ospitare anche assistenti sociali. È finalizzata a costituire il punto di riferimento continuativo per la popolazione, anche attraverso una infrastruttura informatica, un punto prelievi, la strumentazione polispecialistica, e ha il fine di garantire la presa in carico della comunità di riferimento. Tra i servizi inclusi è previsto, in particolare, il punto unico di accesso (PUA) per le valutazioni multidimensionali (servizi socio-sanitari) e i servizi consultoriali con particolare riferimento alla tutela del bambino, della donna e dei nuclei familiari secondo un approccio di medicina di genere. L'investimento prevede l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026, che potranno utilizzare sia strutture già esistenti sia nuove. Il costo complessivo dell'investimento è stimato in 2,00 miliardi di euro. Entro il primo trimestre del 2022 è prevista la definizione di un Contratto Istituzionale di Sviluppo che vedrà il Ministero della Salute (come autorità responsabile per l'implementazione) e il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e di tutti gli altri enti interessati.

Casa come primo luogo di cura. Assistenza domiciliare

Per rispondere efficacemente alle tendenze evidenziate nel paragrafo precedente e in linea con le raccomandazioni della Commissione Europea del 2019, il potenziamento dei servizi domiciliari è un obiettivo fondamentale. L'investimento mira ad aumentare il volume delle prestazioni rese in assistenza domiciliare fino a prendere in carico, entro la metà del 2026, il 10 per cento della popolazione di età superiore ai 65 anni (in linea con le migliori prassi europee). L'intervento si rivolge in particolare ai pazienti di età superiore ai 65 anni con una o più patologie croniche e/o non autosufficienti. L'obiettivo di raggiungere il 10 per cento riguarda ogni regione italiana, nella consapevolezza che la situazione di partenza è molto differenziata e attualmente tale standard è raggiunto solo in quattro 4 regioni.

La presa in carico del paziente si realizza attraverso la definizione di un piano/progetto assistenziale individuale che raccoglie e descrive in ottica multidisciplinare le informazioni relative ai soggetti in condizioni di bisogno per livello di complessità e, sulla base dei bisogni di cura dell'assistito, definisce i livelli di assistenza specifici, nonché i tempi e le modalità di erogazione per favorire la migliore condizione di salute e benessere raggiungibile per la persona malata.

La presa in carico presuppone una serie di fasi:

- a) valutazione multidimensionale;
- b) definizione di obiettivi che ragionevolmente potranno essere perseguiti;
- c) elaborazione del piano/progetto assistenziale individuale;
- d) affidamento a un case manager che rappresenta il punto di riferimento sia per il paziente che per tutti gli operatori che avranno un ruolo nell'episodio assistenziale;
- e) gestione (aggiornamenti e rivalutazioni);
- f) dimissioni (che non comportano la chiusura della presa in carico qualora la dimissione comporti l'affidamento a un altro servizio);
- g) controllo della gestione clinica.

L'investimento mira a:

1. Identificare un modello condiviso per l'erogazione delle cure domiciliari che sfrutti al meglio le possibilità

offerte dalle nuove tecnologie (come la telemedicina, la domotica, la digitalizzazione);

2. Realizzare presso ogni Azienda Sanitaria Locale (ASL) un sistema informativo in grado di rilevare dati clinici in tempo reale;

3. Attivare 602 Centrai Operative Territoriali (COT), una in ogni distretto, con la funzione di coordinare i servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari, assicurando l'interfaccia con gli ospedali e la rete di emergenza-urgenza.

Il fabbisogno di risorse per la realizzazione di questo investimento è stimato in 4,00 miliardi di euro, di cui 3,48 miliardi connessi ai costi derivanti dal servire un numero crescente di pazienti, 0,48 miliardi per l'istituzione delle COT e 0,04 miliardi per i sistemi informativi. Per la realizzazione di tali interventi si utilizzeranno gli strumenti della programmazione negoziata, necessari per garantire il coordinamento dei livelli istituzionali e degli enti coinvolti. (...)

Il Piano è una straordinaria opportunità per disegnare il futuro del Paese, ma agisce in un orizzonte temporale ben definito, che si concluderà nel 2026. Tuttavia, si iscrive nella strategia di sviluppo più ampia che il governo ha delineato e metterà in campo per i prossimi anni, che si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di policy, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea. Questa strategia costituisce un insieme unitario e si articolerà in priorità e in obiettivi generali e specifici, sulla base di un processo di programmazione articolato su vari livelli, da adottare e attivare progressivamente, coinvolgendo sia le risorse Next Generation EU, sia i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027, sia risorse ordinarie del bilancio dello Stato, sia apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita con il Piano. Con riferimento alle risorse nazionali aggiun-

tive al PNRR, l'Italia ha deciso di costituire un apposito Fondo di bilancio, con una dotazione complessiva di circa 31 miliardi di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per rafforzare l'impatto degli investimenti in una visione unitaria ed integrata dell'uso delle risorse europee e nazionali. Attraverso il Fondo Nazionale aggiuntivo, lo Stato integra il plafond di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR, tenuto anche conto delle recenti risoluzioni parlamentari sul Piano. Gli investimenti che saranno realizzati con il Fondo Nazionale Complementare sono corredati di Milestone e Target e saranno monitorati e controllati dalle Autorità nazionali con le stesse modalità previste per il PNRR, pur non essendo oggetto di rendicontazione alla Commissione europea. L'obiettivo dell'integrazione tra il PNRR e il Fondo Nazionale aggiuntivo si realizzerà anche con la messa in opera di strumenti attuativi comuni. In particolare, saranno applicate procedure di attuazione omogenee, valide sia per gli interventi del PNRR che per gli interventi finanziati con le risorse del Fondo Nazionale Complementare. Tali regole saranno adottate con apposite norme di semplificazione che accompagneranno la presentazione del PNRR alla CE e che riguarderanno anche la Governance degli interventi, il rafforzamento

della capacità amministrativa delle PA coinvolte e la semplificazione delle procedure.

ATTUAZIONE DEL PNRR

Il sistema previsto per la fase di attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR viene descritto nell'apposito allegato tecnico al presente documento. Sul piano generale, la fase di attuazione del PNRR si articola in modo da assicurare: a) la realizzazione di specifici interventi e delle necessarie riforme, cui provvedono, nelle rispettive competenze, le singole Amministrazioni centrali interessate (Ministeri), nonché le regioni e gli enti locali; b) il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano. A tal fine sarà istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un'apposita struttura, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR; c) l'istituzione della Cabina di regia per il PNRR, con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del presente Piano, il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR.

Realizzazione degli interventi

Per quanto riguarda l'attuazione dei singoli interventi, vi provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle competenze istituzionali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento. L'attuazione degli interventi avviene con le strutture e le procedure già esistenti, ferme restando le misure di semplificazione e rafforzamento organizzativo che saranno introdotte. Ciascuna Amministrazione responsabile dell'attuazione degli interventi effettua i controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse adottano tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi. Esse sono inoltre responsabili del recupero e della restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

(segue nello speciale 6)

(segue dallo speciale 5)

Le Amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit.

A tale fine, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento che ha la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della Missione/Componente. Tale struttura provvede anche a rendicontare le spese e l'avanzamento dei Target e Milestone al Ministero dell'economia e delle finanze. Le

amministrazioni centrali svolgono una supervisione generale sull'effettiva attuazione dell'investimento/ri-forma di riferimento e rendicontano le relative spese nonché i target e milestone conseguiti.

Per assicurare l'efficace attuazione del PNRR, le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali possono beneficiare di azioni di rafforzamento della capacità amministrativa attraverso due modalità principali:

- assunzione di personale esperto a tempo determinato specificamente destinato alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del PNRR, dalla progettazione alla concreta realizzazione;

- sostegno da parte di esperti esterni appositamente selezionati, al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissati. La selezione del personale a tempo determinato è facilitata attraverso l'attuazione dell'investimento 2.1 "Accesso" della Missione 1 del PNRR, che consente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica di reclutare profili tecnici e profili ad alta specializzazione con contratti temporanei per dare impulso all'implementazione dei progetti del PNRR.

La semplificazione delle norme sul reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e la velocizzazione delle relative procedure rappresenta, quindi, una delle modalità attraverso cui si assicura il miglioramento della capacità amministrativa e tecnica delle strutture responsabili dell'attuazione degli interventi. Tale semplificazione è adottata con decreto-legge da approvarsi immediatamente dopo la presentazione del Piano alla Commissione europea.

Inoltre, le Amministrazioni sia centrali sia locali possono ricorrere al supporto tecnico operativo di task-force attivate attraverso società pubbliche che istituzionalmente affiancano le PA nelle attività di definizione e attuazione delle politiche di investimento pubblico per lo sviluppo. Infine, un'ulteriore spinta per l'accelerazione dell'attuazione del PNRR viene assicurata attraverso le diverse norme di semplificazione che vengono adottate dal Parlamento, come analiticamente descritte nella Parte 2 - Riforme.

Coordinamento centrale PNRR

Come in precedenza indicato, al ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è attribuito il ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di contatto unico della Commissione europea. In par-

ticolare, il ministero dell'Economia gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale. Inoltre, predispone e presenta alla Commissione europea la richiesta di pagamento ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241. Il ministero dell'Economia e delle finanze provvede, altresì, alla verifica della coerenza dei dati relativi ai Target e Milestone rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili delle Misure. Effettua la valutazione dei risultati e l'impatto del PNRR.

Il ministero fornisce periodica rendicontazione degli esiti delle suddette verifiche al Comitato del PNRR, an-

che sulla base degli indirizzi dallo stesso. Infine, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, si prevede l'istituzione di un apposito Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

Al fine di assicurare l'efficace realizzazione degli adempimenti di monitoraggio, rendicontazione, controllo ed audit sull'attuazione del PNRR e delle relative riforme ed investimenti, si prevede il reclutamento di (...) unità di personale sulla base specialistico, nelle materie economiche, giuridiche, statistico-matematiche e ingegneria gestionale per le esigenze di rafforzamento delle strutture operative del ministero dell'Economia e delle finanze e degli altri ministeri responsabili di Missione e Componente del PNRR.

Cabina di regia per il PNRR

La Cabina, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

Con apposito provvedimento normativo adottato successivamente alla presentazione del presente Piano alla Commissione europea saranno definite struttura, composizione, nonché modalità di funzionamento e raccordo con le articolazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, che saranno a tal fine adeguatamente rafforzate.

Sarà assicurato il coinvolgimento di rappresentanti designati dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione e nel coordinamento del PNRR, di rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e di rappresentanti del partenariato economico e 292 sociale di riferimento.

La Cabina si riunirà periodicamente al fine di garantire il più tempestivo esercizio delle funzioni assegnate. Sarà altresì garantito, nelle opportune sedi istituzionali, il monitoraggio relativo alle priorità trasversali del Piano, quali: clima, digitale, impatto territoriale, parità di genere e giovani.

L'attività di monitoraggio sull'attuazione del PNRR è coadiuvata da un apposito sistema informatico sviluppato dal ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Il sistema di monitoraggio rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale.

Nel sistema sono anche registrati i dati di avanzamento dei Target e Milestone. Le informazioni sono rilevate, a livello di dettaglio, da parte dei titolari degli interventi (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) e rese disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di Misura che le validano e le inviano al ministero dell'Economia e delle finanze che cura l'aggregazione a livello di PNRR e la divulgazione. Il sistema di monitoraggio ha la caratteristica di sistema "unitario" per le politiche di investimento a sostegno della crescita in quanto rileverà anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR, nonché i dati dei programmi finan-

ziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale. Al sistema informatico di monitoraggio hanno accesso gli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, nonché la Commissione Europea, l'OLAF, Corte dei conti e, se del caso, l'EPPPO.

In considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione Europea, il PNRR prevede verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per il regolare utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e che resta interamente confermato.

L'intero "sistema" di verifica del PNRR è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento. Le attività di controllo sono di competenza del Servizio centrale del PNRR, ma anche delle amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). Esse sono in particolare concentrate sull'effettivo conseguimento di target e milestone, per fornire rassicurazioni nel processo di rendicontazione alla Commissione Europea, ma anche sulla regolarità delle procedure e delle spese basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati.

In aggiunta, si prevedono attività specifiche di Audit svolte dall'Organismo di Audit del PNRR in base agli standard internazionali di controllo e che sono finalizzate: alla verifica indipendente sull'efficacia del sistema di gestione (audit di sistema), sulla regolarità delle procedure e spese dichiarate (audit operazioni) e sulla correttezza dei milestone e target rendicontati (audit di performance). Inoltre, ai fini del rafforzamento delle attività di verifica descritte sono stipulati specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza e con le autorità

indipendenti competenti tra cui l'ANAC.

Al fine di garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, e, contestualmente, aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e nazionale, il PNRR utilizzerà il sistema Informativo "ReGiS" sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze per supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e trasparenza delle operazioni e l'efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella Governance del Piano. Con il Sistema unitario "ReGiS", si dispone di uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR. Questo strumento è utile a fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Ciascuna dimensione attuativa del PNRR è tracciata elettronicamente attraverso il corredo di tutte le informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le

Amministrazioni Responsabili e attrici gestiscono lungo l'intero ciclo di vita delle iniziative. Inoltre, il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR.

Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea. Il sistema "ReGiS" è disponibile per coadiuvare le unità per le relative attività comprese quelle di controllo. Attraverso la codificazione e tracciatura dei progetti finanziati nell'ambito dei diversi strumenti pubblici nazionali ed europei il sistema evita anche il rischio di doppio finanziamento.

Il sistema assicura, infine, la disponibilità di dati di supporto per le attività di audit. E inoltre garantisce, secondo le indicazioni formulate in sede parlamentare, la predisposizione di una piattaforma digitale per fornire un'adeguata informazione sullo stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR.

CONCLUSIONI

Il modello organizzativo proposto per l'attuazione del PNRR dell'Italia mira a favorire la sinergia e la complementarietà tra le azioni e gli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 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 delle attività connesse al PNRR recepisce, inoltre, le indicazioni provenienti dalle istituzioni europee circa la necessità di favorire la semplificazione delle attività e la standardizzazione dei processi e degli strumenti, fino a rendere omogenee le interpretazioni in fase di controllo. Questo nuovo approccio 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. L'impostazione multilivello, le strutture e le unità di presidio delle procedure e delle attività di gestione, la stratificazione di competenze maturate nella programmazione e gestione di strumenti di programmazione complementari al Dispositivo, la modellizzazione di standard di processo utili alla semplificazione dei processi e alla verifica omogenea ed efficace dei livelli di performance nonché l'utilizzo di strumenti informatici trasversali e altamente cooperativi, restituiscono un quadro organizzativo fortemente orientato al continuo Rafforzamento della capacità amministrativa di tutta la filiera amministrativa di gestione e attuazione



La Cabina di regia per il Pnrr
è istituita presso la presidenza
del Consiglio dei ministri
(foto LaPresse)

“Il Piano è una straordinaria opportunità per disegnare il futuro del paese, ma agisce in un orizzonte temporale definito, che si concluderà nel 2026. Tuttavia si iscrive in una strategia di sviluppo più ampia per i prossimi anni”

“La Cabina ha il compito di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione, di monitorare l'efficacia del potenziamento della capacità amministrativa”

“E' prevista l'introduzione di processi al fine di aumentare il livello di efficacia delle iniziative e prevenire irregolarità rafforzando la capacità di recupero di risorse indebitamente erogate”



Una recente manifestazione di lavoratori davanti alla sede del ministero dello Sviluppo economico (LaPresse)

“Si ridefiniscono gli strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze”

“Per il processo civile serve la soppressione delle udienze potenzialmente superflue e la riduzione dei casi nei quali il tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale”

“Le misure proposte per la promozione e la tutela della concorrenza sono di due tipologie: quelle che hanno un impatto trasversale e di sistema e quelle riguardanti specifici ambiti di mercato”



“Un processo civile lento e disfunzionale difficilmente può affiancarsi a sistemi alternativi validi ed efficaci, poiché questo creerebbe distorsioni ed effetti negativi” (foto LaPresse)

“L’efficienza dell’amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare rimedi effettivi per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli”

“L’età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni. Soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare crescenti disallineamenti tra le competenze disponibili e le richieste”

“Una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari potrebbe generare un incremento di produttività dell’economia italiana dell’1,6 per cento”

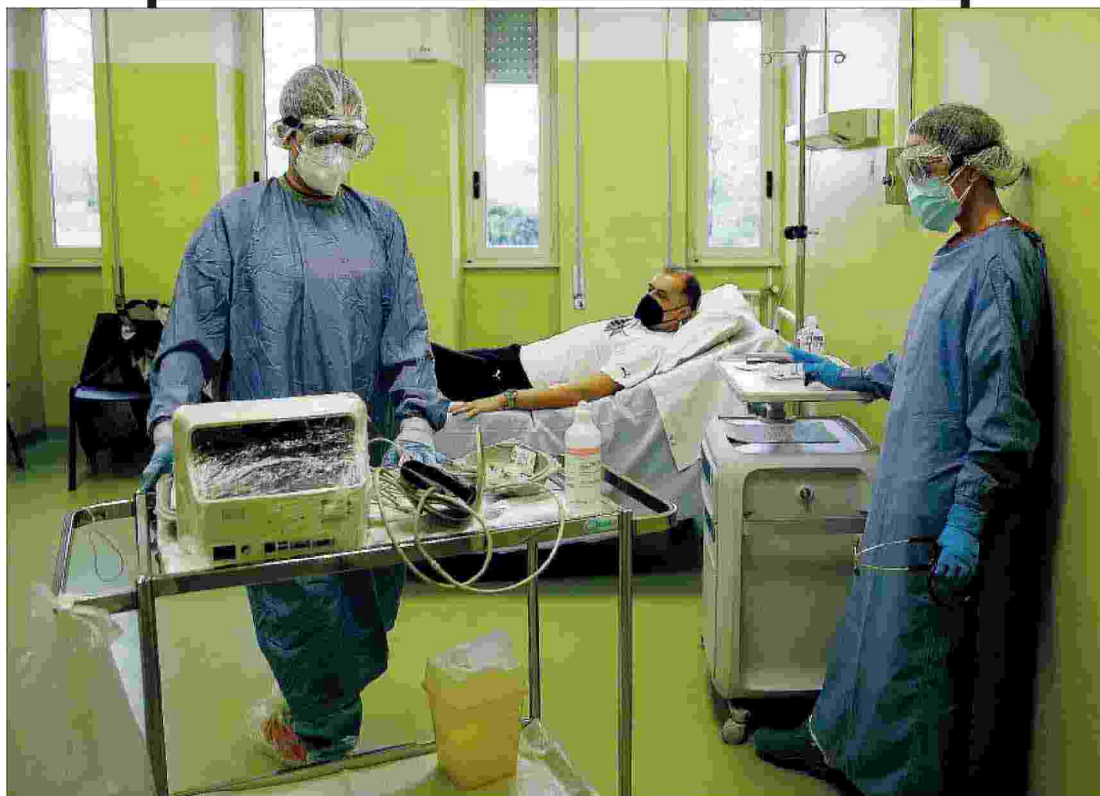


Il sistema della giustizia italiana soffre di un fondamentale problema: quello dei tempi della celebrazione dei processi (foto LaPresse)

“La giustizia? La durata dei processi incide negativamente sulla percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie e ne offusca il valore: una giustizia ritardata è una giustizia denegata”

“Le riforme orizzontali sono consistenti in innovazioni strutturali dell’ordinamento, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico”

“Il Piano prevede un insieme di riforme orientato a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività, a favorire l’attrazione degli investimenti e accrescere la fiducia di cittadini e imprese”



"La pandemia da Covid-19 ha confermato il valore universale della salute, la sua natura di bene pubblico fondamentale e la rilevanza macroeconomica dei servizi sanitari pubblici"
(foto LaPresse)

"L'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche. La semplificazione della legislazione è intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del paese"

"Nel complesso il Servizio sanitario nazionale presenta esiti sanitari adeguati. Tuttavia, la pandemia ha reso ancora più evidenti alcuni aspetti critici di natura strutturale"

"Dal punto di vista operativo sarà creato e messo a regime il "Fondo Impresa Donna" che rafforzerà una serie di misure per supportare l'imprenditoria femminile"



Due strumenti di sostegno agli stati membri. Il React-Eu è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutarli nella fase iniziale di rilancio. Il Rrf ha invece una durata di sei anni

Sviluppare una leadership tecnologica e industriale nelle principali filiere della **transizione** che siano competitive a livello internazionale e consentano di creare crescita e occupazione

“Il Next Generation segna un cambiamento epocale per l’Ue. La quantità di risorse messe in campo per rilanciare crescita, investimenti e riforme ammonta a 750 miliardi di euro”