

Osservatorio PNRR 2023

di

The European House - Ambrosetti

03 Settembre 2023



Osservatorio PNRR

Indice

Premessa

Ambrosetti Club	4
Il PNRR	5
I protagonisti della ricerca: i membri del Comitato Guida	
The European House - Ambrosetti	7
I dieci punti del rapporto	11

Cap. 1 Monitoraggio e avanzamento del PNRR 19

1.1	L'avanzamento del PNRR	20
1.2	Le questioni aperte	25
1.3	I punti di attenzione del PNRR	35
1.4	Risultati della survey ai business leader in merito alle difficoltà nella partecipazione ai bandi del PNRR	46
1.5	Le sfide e le opportunità di Repower EU	53
1.6	L'avanzamento di Next GenEu in un confronto europeo	61

Cap. 2 Il PNRR e le disuguaglianze 67

2.1	Un quadro sulle disuguaglianze che caratterizzano il Paese	69
2.2	L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze	78

Cap. 3 Le riflessioni e le proposte di Ambrosetti Club 103

Premessa

1

Ambrosetti Club

Ambrosetti Club è una piattaforma permanente attraverso cui il top management può offrire spunti e promuovere cambiamenti concreti nel Paese e nelle sue Istituzioni all'insegna di una cultura pro-business, pro-industry e pro-innovazione.

Il Club vuole essere un facilitatore indipendente nell'ambito di un dialogo informale, aperto, e continuo tra top executive, policymaker e leader di pensiero, che possono incontrarsi e discutere di questioni prioritarie per le imprese e il sistema economico.

Il Club offre contenuti di alto livello, partecipazione a gruppi di lavoro ristretti nei quali condividere stimoli, idee e proposte per approfondire tematiche di settore o per rafforzare la competitività e l'attrattività dei territori; produzione e condivisione di contenuti ad hoc per la classe dirigente e opportunità di networking di altissimo profilo.

II PNRR

2

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – la declinazione italiana del piano Next Generation EU promosso a livello comunitario – è un intervento di politica fiscale e industriale senza precedenti a livello nazionale.

Per analizzarlo, discuterne criticità e punti di forza e stimarne gli impatti, The European House – Ambrosetti ha promosso, fin dai primi mesi del 2021, un Osservatorio PNRR, un tavolo di lavoro di carattere permanente.

L'Osservatorio ha da allora rilasciato, su base semestrale, un Rapporto di analisi dell'avanzamento del piano: tutti i documenti sono liberamente consultabili al sito ambrosetti.eu.

L'obiettivo del percorso di ricerca 2023 è duplice: da un lato intende monitorare l'avanzamento del Piano, giunto agli esordi della fase attuativa, dall'altro mira ad analizzare le potenziali ricadute del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sulle disuguaglianze di reddito, di genere, di generazione e territoriali.

In particolare, l'obiettivo è quello di rispondere a sei domande fondamentali:

1. Alla luce del mutato contesto scenariale, quali sono le **principali criticità** e i punti di attenzione che rischiano di pregiudicare l'efficacia del PNRR, e come possono essere risolte?
2. Il sistema di governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è **efficiente e risponde alle necessità sociali del Paese**?
3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un'opportunità per **sanare le differenze di reddito e ricchezza**?
4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza fornisce **soluzioni per appianare le differenze tra le generazioni**?
5. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza crea opportunità per diminuire le **differenze territoriali**?
6. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza apre delle finestre di opportunità per affrontare le **disuguaglianze di genere**?

I protagonisti della ricerca: i membri del Comitato Guida

3

Il lavoro è stato indirizzato da un Comitato Guida composto dai membri di Ambrosetti Club, la community che riunisce Amministratori Delegati e vertici delle principali imprese italiane e multinazionali operanti in Italia.

Sono membri del Club i Vertici delle seguenti società¹:

3M ITALIA	ALPERIA BARTUCCI	AXITEA
AGRATI GROUP	ALSTOM FERROVIARIA	AXPO ITALIA
A2A	AMA	BANCA DI CIVIDALE - CIVIBANK
ABB	AMAZON WEB SERVICES EMEA	BANCA FINANZIARIA INTERNAZIONALE
ACEA	AMUNDI SGR	BANCA GENERALI
ACONE ASSOCIATI	AON	BANCA POPOLARE DI PUGLIA E BASILICATA
ACQUEDOTTO PUGLIESE	ARA - AUTOVEICOLI RICAMBI AFFINI	BANCA POPOLARE DI SONDRIO
AEREA	ARRIVA UDINE	BANCA SELLA HOLDING
AGSM AIM	ARVAL SERVICE LEASE ITALIA	BANCA SISTEMA
AIRBUS	ASI CASERTA	BANK OF AMERICA SECURITIES
ALCE NERO	ASJA AMBIENTE ITALIA	BANQUE PICTET & CIE
ALESSI	ASTRAZENECA	BARCLAYS BANK
ALFA ACCIAI	AUDITEL	BASF ITALIA
ALGEBRIS	AUTOSTRADE PER L'ITALIA	BAYER
ALLIANZ	AVM ASSOCIATI	BELVEDERE
ALLIANZ BANK FINANCIAL ADVISORS	AVVALE	BKN301
ALMAVIVA	AXA ASSICURAZIONI	

¹ Nota: nell'elenco di questa pagina e delle seguenti sono evidenziate le aziende di Ambrosetti Club i cui Vertici hanno preso parte alle riunioni del Comitato Guida e hanno contribuito alle riflessioni della ricerca.

BLACKROCK INVESTMENT
MANAGEMENT

BONFIGLIOLI

BORA

BREMBO

**BRITISH AMERICAN TOBACCO
ITALIA**

BS BUSINESS STRATEGIES

BTICINO

C.L.N.

C.O.I.M.

C.V.A. - COMPAGNIA
VALDOSTANA DELLE ACQUE

CATTOLICA SERVICES

CBRE

CEFRIEL

C.A.R. - CENTRO
AGRO-ALIMENTARE ROMA

CHARGEURS PCC ITALY

CHEBANCA!

CHERRY

CINVEN

CISCO SYSTEMS ITALY

CLEARLY GOTTLIEB STEEN &
HAMILTON

CNPADC - CASSA NAZIONALE
DI PREVIDENZA E
ASSISTENZA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI

COCA COLA HBC ITALIA

COLDIRETTI

COMPAGNIA DI SAN PAOLO

COMPASS BANCA

CONAD

CONFAGRICOLTURA

CONSIGLIO PER LE RELAZIONI TRA
ITALIA E STATI UNITI

CONSORZIO ASI NAPOLI

CONSORZIO IDRICO TERRA DI
LAVORO

CONVERGENZE

COOPERATIVA SERVIZI SANITARI

COSTIM

CRÉDIT AGRICOLE CIB

CRÉDIT AGRICOLE ITALIA

DANONE NUTRICIA

DATRIX

DEDALUS ITALIA

DELL TECHNOLOGIES

DEUTSCHE BANK

**DNV BUSINESS ASSURANCE
ITALY**

DOS DESIGN

DXC TECHNOLOGY ITALY

E-NOVIA

E.P.M. SERVIZI

EDENRED ITALIA

EDISON

EFFORT CUBE

EGEA - ENTE GESTIONE
ENERGIA E AMBIENTE

ELIOR RISTORAZIONE

ELT GROUP

EMA

ENEL

ENGINEERING INGEGNERIA
INFORMATIVA

ENI

EOLO

EUROITALIA

EUSTEMA

EVEREL GROUP

F.LLI DE CECCO

FACEBOOK ITALY

FAINPLAST

FEDERCHIMICA

FEDERFARMA LOMBARDIA

FEDRIGONI

FELTRINELLI

FERROVIE DELLO STATO ITALIANE

FERSOVERE

FERVO

FIELDFISHER ITALY

FIERA MILANO

FINCANTIERI

FINIX TECHNOLOGY SOLUTIONS

FNM

FONDAZIONE CARIPLO

FONDAZIONE UMBERTO VERONESI

FONTANA FINANZIARIA

FORUM

FOX PETROLI

FRATELLI COSULICH

GALBUSERA

GARDANT

GEFIN

GESCO – GRUPPO AMADORI

GETEC ITALIA

GHELFI ONDULATI

GILEAD SCIENCES

GIOCHI PREZIOSI

GLAXOSMITHKLINE

GOOGLE ITALY

GPI

GRANAROLO

GRASTIM

GROUPM

GRUPPO DE NIGRIS

GRUPPO FLORENCE

GRUPPO LACTALIS ITALIA

GRUPPO MUTUIONLINE

GSN – GRUPPO BATTISTOLLI

HEWLETT PACKARD
ENTERPRISE
HSBC
I.C.O. - INDUSTRIA CARTONE
ONDULATO
IBM ITALIA
IF65
INDUSTRIA ITALIANA AUTOBUS
INFN - ISTITUTO NAZIONALE DI
FISICA NUCLEARE
ING BANK
INTESA SANPAOLO
INTRUM ITALY
INVIMIT SGR
IREN
ISTITUTO PER IL CREDITO
SPORTIVO
ISTITUTO POLIGRAFICO E
ZECCA DELLO STATO
ITALCANDITI
ITALFLUID GEOENERGY
ITALIANA COKE
KFC ITALY
KIKO
KME ITALY
KOMETA 99
LABLAW
LEASEPLAN ITALIA
LEGA ITALIANA CALCIO
PROFESSIONISTICO
LEM INDUSTRIES
LEONARDO
LILLO
LOTTOMATICA GROUP
LUCART
LUIGI LAVAZZA
LUTECH ADVANCED SOLUTIONS
M.E.P. – MACCHINE
ELETTRONICHE PIEGATRICI
MAGAZZINI GABRIELLI
MANNI GROUP
MARCEGAGLIA
MARCHESI ANTINORI
MARTINI & ROSSI
MASTERCARD EUROPE
MATTEL SOUTH EUROPE
MAX STREICHER
MEDIOCREDITO CENTRALE -
BANCA DEL MEZZOGIORNO
MEDSPA
MICROSOFT
MILANOSESTO
MODIANO
MOLITORIA UMBRA
MONDADORI MEDIA
MOONEY
MP FILTRI
NESTLÉ ITALIANA
NET INSURANCE
NETWORK CONTACTS
NEXI
NHOA
NICOLOSI TRASPORTI
NOKIA SOLUTIONS & NETWORKS
ITALIA
NTT DATA ITALIA
NUTANIX ITALIA
OCS
OCTO TELEMATICS
OLIMPIA MGA
OPENJOBMETIS
OPNET
ORRICK, HERRINGTON &
SUTCLIFFE
P.A.C.
PANDORA ITALIA
PARMACOTTO
PELLICONI & C.
PFIZER ITALIA
PHASE MOTION CONTROL
PHILIP MORRIS ITALIA
PIRELLI & C.
POLIMATICA
PRIMA INDUSTRIE
RADICI GROUP
RAILWAY WINDOWS
RANDSTAD ITALIA
RED BULL
RENANTIS
RENERGIA
RETE FERROVIARIA ITALIANA
RIGAMONTI SALUMIFICIO
RINA
SAES GETTERS
SAIPEM
SAN POLO LAMIERE
SANLORENZO
SANOFI
SANTANDER CORPORATE &
INVESTMENT BANKING
SCHNEIDER ELECTRIC SYSTEMS
ITALIA
SEGESTA
SERENITY
SERVICENOW ITALY
SIELTE
SIEMENS
SIMEST
SIPAL
SIRAM VEOLIA
SISAL
SNAM
SO.GE.MI

SOCIETÀ PER L'AEROPORTO CIVILE DI BERGAMO - ORIO AL SERIO	STUDIO TORTA	TRILANTIC EUROPE
SOGEI	SUEZ INTERNATIONAL	UNICREDIT
SOSTENYA GROUP	TECHNOPROBE	UNIPOL GRUPPO
SPAL AUTOMOTIVE	TELEPASS	UNISALUTE
SPARKASSE - CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO	TERNA	UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
SPICA	TETRA PAK ITALIA	VALAGRO
SPS ITALY	TIKTOK ITALY	VITALE & Co.
STACK EMEA - ITALY	TIM	VITTORIA
STUDIO LEGALE DELFINO E ASSOCIATI WILLKIE FARR & GALLAGHER	TOYOTA MATERIAL HANDLING ITALIA	WPP HOLDING ITALY
	TRAENT	YGA INVESTMENTS
	TRANSCOM WORLDWIDE	YLDA
	TRATOS CAVI	

Il presente rapporto è curato dal gruppo di Lavoro The European House – Ambrosetti, composto da Sara Lelli, Diego Begnozzi, Alessandra Bracchi, Beatrice Tarabelli e Chiara Piloni. Nel corso del progetto il Gruppo di Lavoro ha potuto intervistare Tommaso Miele, Presidente aggiunto della Corte dei Conti da gennaio 2022 e Presidente della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, a cui vanno i nostri ringraziamenti.

I dieci punti del Rapporto

4

1. Il 31 dicembre 2022 il Governo ha dichiarato il **raggiungimento delle 55 condizioni previste a fine 2022** e, conseguentemente, la richiesta di pagamento della terza rata, pari a 21,8 miliardi di Euro, è stata inviata alla Commissione. Tuttavia, è ancora in corso la valutazione della Commissione Europea sull'assegnazione della terza rata e, quindi, sull'effettivo raggiungimento di tutti obiettivi previsti per dicembre: durante il primo semestre 2023, il Governo ha avuto diverse occasioni di incontro con la Commissione, al fine di avviare una "trattativa" sul conseguimento degli obiettivi. L'ostacolo principale dovrebbe essere l'effettivo raggiungimento della milestone «Almeno 7.500 posti letto negli alloggi per studenti»: i posti letto sarebbero stati assegnati a febbraio 2023 e la Commissione sta valutando l'effettivo raggiungimento del numero degli alloggi previsti. Inoltre, in linea con il cronoprogramma previsto, entro il 30 giugno 2023 l'Italia avrebbe dovuto raggiungere ulteriori 27 obiettivi e traguardi. Sulla base dei dati pubblici, **a giugno 16 progetti non erano stati interamente raggiunti, ossia il 41% sul totale delle scadenze**. Questi progetti risultano incompleti a vario grado e vario titolo: per alcuni (11) mancano solo gli ultimi passaggi formali e amministrativi (come la promulgazione di decreti attuativi), in 3 casi è stata chiesta alla Commissione Europea una rimodulazione del target per sopravvenute circostanze oggettive, e per 2 casi si evidenziano criticità con tempi di attuazione più lunghi.
2. Il Governo ha tempo fino al 31 agosto 2023 per presentare una revisione del piano, in linea con l'articolo 21 del regolamento UE 2021/241: le modifiche dovranno essere giustificate da circostanze oggettive, per le quali non è più possibile realizzare i traguardi e gli obiettivi inizialmente previsti. Nella Relazione al Parlamento sono stati menzionati i **cri-**

teri per la riprogrammazione delle misure: 1) slittamento di alcune milestone per misure con notevole ritardo nella fase di avvio, senza modificare il target finale; 2) rimodulazione dei progetti per affrontare l'aumento dei costi a causa dell'inflazione e della mancanza di materie prime, con aggiornamenti dei quadri economici e degli obiettivi; 3) riprogrammazione di interventi con difficoltà normative, attuative e autorizzative, utilizzando altre fonti di finanziamento nazionali disponibili e a legislazione vigente; 4) aggregazione di microinterventi locali verso filoni più ampi. Inoltre, l'11 luglio è stata convocata una Cabina di Regia del PNRR a seguito di un incontro al tavolo tecnico con la Commissione europea in cui sono state concordate **10 modifiche** sugli obiettivi della quarta rata.

3. La Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR evidenzia le principali criticità segnalate dalle Amministrazioni titolari delle Riforme e degli Investimenti del PNRR, a seguito dell'attività di monitoraggio svolta sullo stato di attuazione delle relative misure e sullo stato di avanzamento della spesa connessa alla loro realizzazione. Si tratta di **118 misure** (su 285, 41,4% del totale) tra Riforme e Investimenti del Piano al 2026, rispetto alle quali sono stati rilevati **184 elementi di difficoltà** nella loro realizzazione. Alcune misure, infatti, presentano più di un elemento di debolezza. Dei 184 elementi di difficoltà, il 13% è imputabile all'aumento dei costi e/o alla scarsità di materiali; il 22% allo squilibrio fra domanda e offerta e all'assenza di filiere adeguate all'interno del tessuto produttivo nazionale; il 40% a difficoltà normative, amministrative e gestionali; il 25% alla ridefinizione dei requisiti europei per errori o rimodulazione dei target. La relazione dettaglia solo 65 misure delle 118 menzionate: il valore complessivo degli interventi con elementi di debolezza è **97,45 miliardi di Euro, il 51% delle risorse complessive del Piano.**
4. Tra i fattori di rallentamento dell'avvio degli investimenti, quello più significativo è stato rappresentato dalla dinamica inflazionistica a partire dal 2021 e intensificatasi con

lo scoppio della guerra in Ucraina: in particolare, l'incremento dei prezzi alla produzione delle costruzioni di edifici non residenziali ha registrato a maggio 2022 un +12% vs. maggio 2021, e nel corso dei primi mesi del 2023 si sono mantenuti su simili valori (significativamente più elevati rispetto a quanto preventivato nel momento della stesura del Piano). Le diverse misure varate per far fronte all'aumento dei prezzi, tenendo conto delle previsioni di inflazione di Banca d'Italia, coprono circa il **24% del fabbisogno finanziario aggiuntivo**. Anche a causa di questo motivo, il profilo programmatico dell'utilizzo delle risorse del PNRR ha subito diverse revisioni da parte del Governo nei documenti di programmazione successivi. Il tasso di avanzamento della spesa, a giugno 2023, è pari al 13,4% del totale, significativamente eterogeneo fra missioni. Escludendo le spese relative agli incentivi fiscali (Ecobonus-Sismabonus, Transizione 4.0 e tax credit per il miglioramento delle infrastrutture di ricettività), che configurandosi come crediti d'imposta non richiedono un intervento attivo della P.A., la spesa sostenuta a inizio 2023 ammonta 10,5 miliardi, con **un tasso di progresso nell'attuazione finanziaria del Piano pari a 6,4%**.

5. L'accesso ai fondi del PNRR rappresenta un'opportunità significativa anche per le aziende italiane: per valutarne meglio sfide, punti di forza e criticità è stata somministrata una survey ai Presidenti e agli Amministratori Delegati dell'Ambrosetti Club. Oltre la metà delle aziende intervistate (52,2%) ha dichiarato di **non aver partecipato a nessuno dei bandi**, ma tra le aziende che non hanno ancora partecipato a nessun bando del PNRR, il 58,3% ha dichiarato l'intenzione di farlo. All'interno del campione di aziende che ha partecipato a bandi PNRR, il 20% dei progetti è stato concluso, ma più della metà non ha rispettato i tempi a causa di ritardi nell'esecuzione o nell'aggiudicazione. Proprio per questi ritardi accumulati nelle diverse fasi progettuali non stupisce che il 64% delle aziende che ha partecipato a dei bandi, abbia riscontrato problemi. Le principali criticità citate sono state legate ai **criteri tecnici inclusi nei**

bandi (45%), alla complessità nell'interpretazione del bando (30%) e alle tempistiche per la candidatura al bando (18%).

6. In risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione Europea ha presentato il **piano REPowerEU**. Il piano stabilisce una serie di misure per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde, aumentando nel contempo la resilienza del sistema energetico dell'Unione Europea. Sono state messe a disposizione ulteriori sovvenzioni pari a 20 miliardi di Euro finanziati dal Fondo per l'innovazione (60%) e dall'anticipazione delle quote ETS (40%). Il criterio di ripartizione è una formula che tiene conto della politica di coesione, della dipendenza degli Stati membri dai combustibili fossili e dell'aumento dei prezzi degli investimenti. L'Italia potrebbe richiedere fino a **2,76 miliardi di Euro** (14% del totale). REPowerEU si configura come un addendum ai vari Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza: è ipotizzabile che la revisione proposta dal Governo entro il 31 agosto 2023 (successiva alla pubblicazione di questo rapporto) preveda anche un capitolo dedicato a questo progetto.

7. La situazione attuale dello stato di avanzamento dei Piani europei di Ripresa e Resilienza rivela diffusi ritardi. A luglio 2023, **solo la Spagna ha ricevuto la terza rata di finanziamenti**, poiché ha completato il 29% degli obiettivi stabiliti nel proprio piano nazionale. L'Italia, insieme ad altri quattro Paesi (Portogallo, Slovacchia, Croazia e Grecia), ha ricevuto la seconda rata di finanziamenti: la percentuale di milestone e target (M&T) validata per l'Italia dalla Commissione è del 18%. Si ricorda, inoltre, che l'Italia ha avviato una trattativa con la Commissione sia per la terza che la quarta rata. Dodici paesi europei hanno ricevuto la prima rata di finanziamenti e quattro sono ancora fermi al prefinanziamento. Polonia, Ungheria, Paesi Bassi, Svezia e Irlanda non hanno ancora presentato una richiesta di pagamento. Ad oggi, **12 Paesi hanno già presentato una**

richiesta di revisione del Piano, 11 delle quali con l'addendum legato a RepowerEU (la Germania ha presentato una revisione prima dell'entrata in vigore della nuova iniziativa). Di queste, 6 sono già state validate dalla Commissione Europea.

8. L'Italia presenta un indice legato alle **disuguaglianze di reddito** (indice di Gini) **superiore** rispetto ai principali Paesi europei (Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna), espressione di una maggiore disuguaglianza. Non solo: nell'ultimo quarantennio l'indice è cresciuto di 10 punti (su scala 1-100), la crescita maggiore fra i paesi peers. La presenza e la persistenza di differenze reddituali strutturali e radicate sul territorio si manifesta anche osservando la persistenza dei redditi, che si tramandano tra generazioni: **soltanto 10 bambini su 100 nati nel quintile più povero** (il 20% più povero della popolazione) **riusciranno a raggiungere il quintile più ricco della popolazione**. Al contrario, il 36% dei bambini nati nel quintile più ricco manterrà tale posizione. Il 30% della popolazione presenta con un reddito familiare inferiore a 25.000 Euro: il valore mediano è pari a 37.195 Euro mentre la media di 57.882 Euro. Come dichiarato nel PNRR *“la persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica. Per questo motivo le 6 Missioni del PNRR condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali”*.
9. Alla luce di questo scenario, il focus specifico della ricerca 2023 dell'Osservatorio PNRR di Ambrosetti Club è legato all'analisi degli **impatti del Piano sulle disuguaglianze**. Gli investimenti previsti dal Piano con impatti diretti sulle disuguaglianze ammontano a 24 miliardi di Euro (il 12,5% del totale). Considerando anche gli investimenti che potrebbero, indirettamente, incidere sulle disuguaglianze (ad esempio l'Alta Velocità al Sud, che potrebbe incidere

sulle disuguaglianze territoriali), il totale sale a 39 miliardi di Euro (20,3%). Con riferimento alle disuguaglianze di reddito, la proposta revisione dell'IRPEF (riforma di accompagnamento al PNRR) **danneggia i lavoratori con reddito fra 15.000 e 30.000 Euro**, aumentando marginalmente (da 32,00 a 32,58) l'indice di Gini dei redditi post-tassazione; l'estensione della flat tax amplia ulteriormente il divario fiscale fra lavoratori dipendenti e autonomi agendo su una fascia molto ristretta della popolazione (il 4,9% delle partite IVA); il potenziamento dei centri per l'impiego consentirebbe l'attivazione di >240.000 posti di lavoro. Sul fronte delle disuguaglianze di genere, la maggiore disponibilità di posti negli asili nido potrebbe favorire una **crescita dell'occupazione femminile** tra 0,4 e 1,5 p.p., riducendo inoltre il divario fra domanda e offerta (2,05 bambini ogni posto disponibile vs. ora 3,45) e allineando il numero di posti negli asili nido nel Sud e nelle Isole alla media nazionale. Inoltre, il sostegno alle persone vulnerabili e disabili potrebbe consentire un incremento del tasso di partecipazione femminile tra 1 e 1,5 p.p. Dal punto di vista delle disuguaglianze territoriali, un importante intervento è legato all'inserimento di 1.350 sanitarie nei comuni più distanti (considerando la distanza minima) dalle infrastrutture esistenti, che consentirebbe di passare da 18km di distanza minima a 13km e permetterebbe di **ridurre il numero di persone che non possono raggiungere un'infrastruttura sanitaria entro un'ora dall'attuale 93.000 a sole 3.000 persone**. Infine, analizzando gli interventi con impatti sulle disuguaglianze territoriali, l'investimento per il rafforzamento delle infrastrutture scolastiche nel Sud del Paese potrebbe di ridurre il gap con il tasso di abbandono scolastico rispetto alle altre aree del Paese e di favorire una positiva attivazione economica. Tuttavia, **gli strumenti a disposizione per la creazione dei posti letto per gli universitari non rappresentano una vera soluzione al problema**, con un contributo del 10-15% al costo attuale, evidenziando quindi la necessità di ulteriori interventi a supporto della residenzialità universitaria.

10. La prima necessità per garantire l'efficace implementazione del PNRR e risolvere le lentezze amministrative è combattere la cosiddetta “**paura della firma**”, un fenomeno particolarmente diffuso nella pubblica amministrazione italiana, in particolare tra i piccoli enti locali. Il timore di azioni di responsabilità, legato alla gestione di progetti strategici di grande rilevanza economica, può paralizzare l'azione amministrativa e rallentare l'attuazione del PNRR. Per contrastare questo fenomeno, Ambrosetti Club auspica **un ruolo della Corte dei Conti come organo consultivo e di controllo preventivo**, con l'idea di creare un ambiente di certezza giuridica in cui gli enti locali possano chiedere un parere preventivo alla Corte dei Conti, per permettere una maggiore sicurezza e tempestività nell'adozione delle decisioni. In secondo luogo, Ambrosetti Club vuole evidenziare il tema della trasparenza e della comunicazione da parte del Governo, riguardo ad aspetti sia positivi che negativi del PNRR. Si auspica per il futuro una **comunicazione continua, chiara, corretta ed efficace con il pubblico**, al fine di garantire una maggiore comprensione dello stato di avanzamento del piano, favorendo così l'adesione anche da parte dei cittadini e delle imprese.

01

Monitoraggio e avanzamento del PNRR

1.1

L'avanzamento del PNRR

Il 31 dicembre 2022, ad un giorno dalla data di scadenza, il Governo ha dichiarato il raggiungimento delle **55 condizioni previste a fine 2022**. La richiesta di pagamento della terza rata, pari a 21,8 miliardi di Euro, è stata inviata alla Commissione. Da questa cifra va detratta, in proporzione, la quota di prefinanziamento (13%) già ricevuta dall'Italia nel mese di luglio 2021, di conseguenza l'importo effettivo è pari a circa 19 miliardi di Euro.

Tuttavia, è **ancora in corso la valutazione della Commissione Europea** sull'assegnazione della terza rata e, quindi, sull'effettivo raggiungimento di tutti obiettivi previsti per dicembre. Durante il primo semestre 2023, il Governo ha avuto diverse occasioni di incontro con la Commissione, al fine di avviare una "trattativa" sul conseguimento degli obiettivi. L'ostacolo principale dovrebbe essere l'effettivo raggiungimento della milestone «Almeno 7.500 posti letto negli alloggi per studenti»: i posti letto sarebbero stati assegnati a febbraio 2023 e la Commissione sta valutando l'effettivo raggiungimento del numero degli alloggi previsti.

Il 31 maggio 2023, inoltre, è stata pubblicata la Terza Relazione semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (attesa per gennaio 2023), in cui il Governo ha garantito nuovamente il raggiungimento di tutti gli obiettivi di dicembre.

In linea con il cronoprogramma previsto, entro il **30 giugno 2023** l'Italia avrebbe dovuto raggiungere **ulteriori 27 obiettivi e traguardi**. Sulla base dei dati pubblici, a giugno **16 progetti non erano stati interamente raggiunti**, ossia il 41% sul totale delle scadenze.

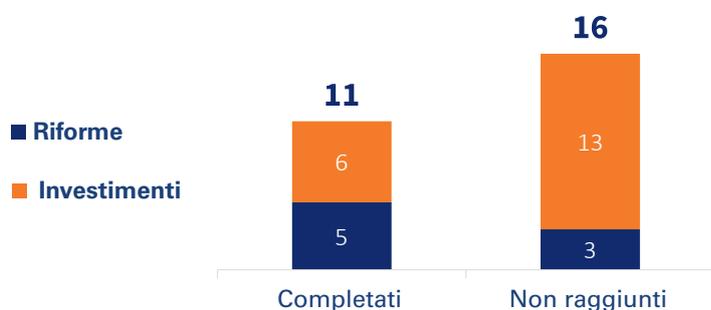


Figura 1. | Raggiungimento degli obiettivi e traguardi previsti al 30 giugno 2023.
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Terza Relazione semestrale al Parlamento sullo Stato di attuazione del PNRR e dati pubblici del Governo.

I target e i traguardi non raggiunti sono risultati, tuttavia, in fasi differenti:

1. in **11 casi** manca la **fase autorizzativa finale**, pertanto potranno essere conclusi nei mesi successivi. Ad esempio, nel caso del traguardo “Entrata in vigore della riforma del processo civile e penale”, al 30 giugno i decreti attuativi risultavano pronti ma non ancora adottati.
2. in **3 casi** è stata chiesta alla Commissione Europea una **rimodulazione del target** per sopravvenute circostanze oggettive. Ad esempio, nel caso del target “Aggiudicazione di (tutti gli) appalti pubblici per lo sviluppo di stazioni di rifornimento a base di idrogeno” sono stati aggiudicati 35 progetti su 40 previsti, tuttavia, il Governo ha richiesto alla Commissione una rimodulazione della scadenza.
3. in **2 casi** si evidenziano criticità con tempi di attuazione più lunghi:
 - Aggiudicazione di (tutti gli) appalti pubblici per l’installazione di **infrastrutture di ricarica elettrica** M1 (2.500 in autostrada e 4.000 in zone urbane): ha avuto **esito positivo solo il bando** relativo alle **zone urbane** (nonostante siano state escluse dal bando Sardegna, Calabria e parte della Sicilia), mentre tutte le istanze pervenute al **bando relativo alle autostrade** sono state considerate non ammissibili;

- Aggiudicazione dei contratti per la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di **asili nido, scuole dell'infanzia, servizi di educazione** e cura della prima infanzia: entro fine giugno i contratti dovevano essere aggiudicati, ma i soggetti attuatori sono risultati ancora in fase di stipula e alcuni fermi alla progettazione. Inoltre, circa 100mila dei 264.480 nuovi posti previsti non sono risultati idonei alla Commissione in quanto soggetti ad «ampliamento» e non di nuova costruzione.

Successivamente, l'11 luglio è stata convocata una Cabina di Regia del PNRR a seguito di un incontro al tavolo tecnico con la Commissione europea in cui sono state concordate **10 modifiche** sugli obiettivi della quarta rata. Dalle informazioni trasmesse alla conferenza stampa tenutasi a seguito della Cabina di Regia le modifiche riguardano:

- Asili Nido: verrà previsto un ulteriore bando per selezionare gli interventi mancanti;
- Colonnine elettriche: saranno pubblicati nuovi bandi per provare a raggiungere l'obiettivo;
- Ecobonus: la richiesta punta a rendicontare l'installazione di caldaie a condensazione a gas in sostituzione di quelle a minore efficienza energetica;
- Tecnologie satellitari: cambiano i progetti SatCom e Osservazione della Terra, che riguardano le tecnologie satellitari e l'economia dello spazio;
- Treni green: si prevede l'entrata in servizio di almeno 53 treni passeggeri a emissioni zero e di altre 100 carrozze per il servizio universale;
- Treni a idrogeno: il target prevedeva la costruzione di 10 stazioni di rifornimento per treni a idrogeno, lungo 6 linee ferroviarie. La modifica prevede che le stazioni devono essere realizzate in prossimità dei siti locali di produzione di idrogeno verde e/o delle stazioni autostradali di rifornimento di idrogeno;
- Industria a idrogeno: si chiarisce che nessun gas naturale dovrà essere utilizzato per la produzione di idrogeno da utilizzare nella riduzione diretta del ferro;

- Progetto Cinecittà: cambia soltanto nome del soggetto attuatore, da Istituto Luce Studios a Cinecittà;
- Imprese rosa: eliminato il riferimento a specifici strumenti finanziari per il supporto alle imprese femminili, per garantire la scelta dello strumento di sostegno che ritengono più adeguato;
- Terzo settore: è stato chiesto di alzare l'importo degli avvisi per il potenziamento dei servizi socio-educativi a favore dei minori.

Per l'erogazione delle risorse servirà il via libera formale, a valle quindi di un'ulteriore verifica, una volta che l'Italia avrà inviato la richiesta di pagamento, a cui saranno agganciati gli obiettivi rivisti e, possibilmente, raggiunti.

Il Collegio del Controllo Concomitante della Corte dei Conti aveva già anticipato le criticità riguardanti il raggiungimento dei relativi traguardi a due delle misure in esame, in particolare nelle Delibere n. 17/2023/CCC e n. 3/2023/CCC. Riguardo all'investimento Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica, il Collegio *«ha motivo di ritenere che i ritardi, che hanno caratterizzato la gestione del progetto in vista della Milestone ITA (emissione avviso pubblico), ancora non raggiunta, siano sintomatici di una difettosa programmazione dei tempi di attuazione della misura di riferimento, che pone in serio dubbio il raggiungimento della Milestone UE, prevista per il Q2 2023, al 30 giugno 2023»*. Riguardo l'investimento Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, invece: *«Secondo il Collegio l'esercizio di attività di vigilanza e supporto da parte del Ministero titolare del piano richiede un supplemento di sollecitudine ed un'azione straordinaria per accelerare l'attuazione completa delle suddette fasi per tutti gli interventi autorizzati così da potere rispettare in pieno il traguardo (milestone) eurounitario M4C1-9, in scadenza a giugno 2023»*.

L'obiettivo del Collegio del Controllo Concomitante è quello di **intervenire in itinere** durante l'attuazione di un piano, programma o progetto, esercitando **un'azione accelerato-**

ria e propulsiva dell'azione amministrativa e assicurando, al contempo, il corretto impiego delle risorse rimesse alla gestione pubblica. Nonostante l'esercizio del Collegio avesse anticipato alcune criticità, successivamente avverate, a fine maggio 2023 un decreto del Governo ha previsto la limitazione dell'attività del controllo concomitante, escludendone i progetti del PNRR e PNC.

I fondi sono a rischio ma non tutto è perduto: come per la terza rata del PNRR, il Governo italiano potrà avviare una **trattativa** con la Commissione europea per sbloccare anche la quarta. Ad esempio, in relazione al progetto delle colonnine di ricarica per auto elettriche, il Governo ha già chiesto di rimodulare il target di giugno garantendo che il ritardo sarà colmato nel 2024. L'accordo per una proroga dovrà essere chiuso in tempi brevi, in modo tale da garantire i 16 miliardi della quarta rata per la fine dell'anno. Nel frattempo, il Governo deve presentare entro il 31 agosto 2023 una **revisione del piano**, in linea con l'articolo 21 del regolamento UE 2021/241: le modifiche dovranno essere **giustificate da circostanze oggettive**, per le quali non è più possibile realizzare i traguardi e gli obiettivi inizialmente previsti.

Figura 2. |
Cronoprogramma del
PNRR: rate semestrali e
relative milestone previste.
Fonte: elaborazione
The European House –
Ambrosetti su dati
del PNRR.

Entro fine anno, inoltre, l'Italia dovrà continuare con l'attuazione del piano secondo il cronoprogramma previsto e, quindi, con il raggiungimento di **ulteriori 69 scadenze**.



1.2 Le questioni aperte

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è ancora in fase di discussione e ci sono diverse questioni aperte che richiedono attenzione.

La Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR presentata al Parlamento indica le principali **criticità** segnalate dalle **Amministrazioni titolari** delle Riforme e degli Investimenti del PNRR, a seguito dell'**attività di monitoraggio** svolta sullo stato di attuazione delle relative misure e sullo stato di avanzamento della spesa connessa alla loro realizzazione.

Si tratta di **118 misure** (su 285, **41,4%** del totale) **tra Riforme e Investimenti del Piano al 2026**, rispetto alle quali sono stati rilevati **184 elementi di difficoltà** nella loro realizzazione. Alcune misure, infatti, presentano **più di un elemento di debolezza**.

Nella Relazione, queste aree di debolezza e criticità sono suddivise in quattro categorie:

1. **Aumento dei costi e/o scarsità di materiali:** questa categoria include le situazioni oggettive sopravvenute all'inizio della fase attuativa del Piano, che hanno avuto un impatto diretto e negativo sul raggiungimento di specifici target e milestone. Include l'aumento dei prezzi, l'interruzione delle catene di fornitura e la scarsità di materiali, iniziati nella seconda metà del 2021 e intensificati a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina.
2. **Squilibrio tra offerta e domanda, investimenti non attrattivi e impreparazione del settore produttivo:** questa categoria include tutti quei fenomeni che non possono essere direttamente attribuiti alla responsabilità dell'amministrazione pubblica, ma che possono comunque avere un impatto negativo sul cronoprogramma e sulla capacità di attuazione delle misure. Include squilibri tra domanda e offerta, carenza di manodopera e ritardo nello sviluppo di alcune attività pro-

duttive a livello nazionale. La Relazione vi ricomprende anche il ritardo nello sviluppo, a livello nazionale, di alcuni comparti e attività produttive (ad es. digitalizzazione delle filiere, impianti di ricarica elettrica, idrogeno off-shore, stazioni di rifornimento a idrogeno per il trasporto stradale e ferroviario, ecc.).

3. **Difficoltà normative, amministrative e gestionali:** questa categoria comprende una serie di problemi legati ad esempio alla gestione inefficiente delle risorse e dei processi da parte delle Amministrazioni responsabili degli interventi, alla complessità dell'accesso ai fondi PNRR, ai ritardi nel rilascio di autorizzazioni da parte delle autorità pubbliche nonostante le semplificazioni legislative, alla mancanza di coordinamento tra diversi attori e all'insufficienza dei sistemi di monitoraggio.
4. **Ridefinizione dei requisiti europei per errori, rimodulazione target, indicatori di rendicontazione:** questa categoria include le difficoltà causate da errori di traduzione della Council Implementing Decision (CID) e degli Operational Arrangements (OA), nonché problemi legati ai criteri di rendicontazione e di verifica delle misure. Il Governo sottolinea che questi problemi, oltre a creare discrepanze tra l'attuazione delle misure e i requisiti specificati, causano anche un considerevole aggravio procedurale nella realizzazione degli interventi PNRR.

Il Governo ritiene che le Riforme e gli Investimenti per i quali sono state riscontrate le prime due tipologie di debolezza, in linea con l'art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241, potrebbero essere sottoposti a revisione o modifica da parte della Commissione europea, in quanto riconducibili a **circostanze oggettive**. Lo Stato Membro può, infatti, presentare alla Commissione una richiesta motivata di modifica del proprio Piano se quest'ultimo non può più essere realizzato, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive.



Sulla base delle informazioni della Relazione, dei 184 elementi di debolezza, riconducibili a 118 misure del PNRR, il **40%** fanno riferimento a difficoltà normative, amministrative e gestionali. Pertanto, sono attribuibili a criticità di responsabilità delle Amministrazioni Titolari.

La Relazione, tuttavia, presenta una **grave lacuna metodologica**: pur indicando il numero complessivo di 118 misure, quando ne fornisce l'elenco completo ne esplicita solo 65 (2 Riforme e 63 Investimenti). Mancano all'appello 53 misure, in particolare quelle con criticità normative/amministrative o per le quali è necessaria una rimodulazione dei target europei a causa di errori e refusi di traduzione. Tale lacuna è stata validata anche dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel Dossier alla Relazione. Inoltre, dall'analisi effettuata dal Governo, pur potendosi desumere indicazioni qualitative generali sul tipo di criticità, non è possibile ricavare dati e informazioni sul grado di gravità e severità con cui ciascun elemento di debolezza si presenta. Dal Dossier Servizio Studi della Camera dei Deputati sulla Relazione *«Si osserva come in più di un caso si registri una **discrepanza** tra l'indicazione, nella prima Sezione della Relazione, degli **elementi di debolezza** che caratterizzerebbero il processo di attuazione di una Riforma o di un Investimento del Piano, e le corrispondenti **schede sull'attuazione** contenute nella seconda Sezione della Relazione, curate dalle singole Amministrazioni titolari, dall'analisi delle quali non sempre possibile desumere la sussistenza di questi elementi di difficoltà, o la loro concreta declinazione con riguardo al singolo Investimento o Riforma.»*

Figura 3. |
Elementi di debolezza per tipologia (% sul totale).
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Terza Relazione semestrale al Parlamento sullo Stato di attuazione del PNRR.

Tenuto conto del dettaglio di sole **65 misure**, ne abbiamo calcolato l'importo complessivo associato. L'importo complessivo associato alle misure validate con elementi di debolezza è pari a Euro **97,45 mld**: il **51% delle risorse** del Piano è, pertanto, associato a investimenti con evidenti criticità di attuazione.

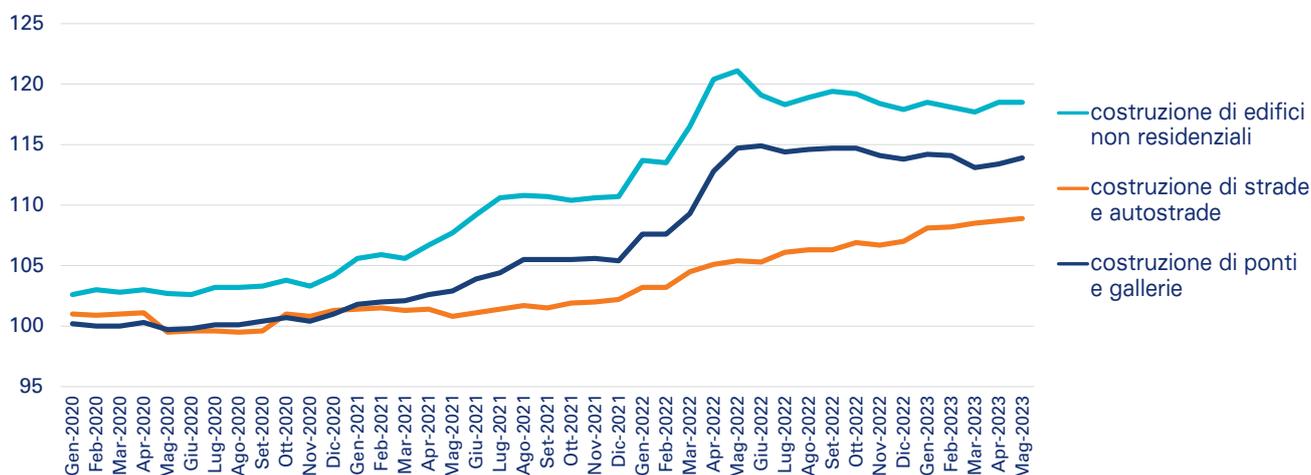
Le principali questioni aperte del PNRR fanno riferimento a: 1) gli adeguamenti di prezzo; 2) l'avanzamento finanziario del PNRR; 3) la governance del PNRR.

Adeguamenti di prezzo

Tra i fattori di rallentamento dell'avvio degli investimenti, quello più significativo è stato rappresentato dalla dinamica inflazionistica a partire dal 2021 e intensificatasi con lo scoppio della guerra in Ucraina.

L'incremento dei prezzi della produzione delle costruzioni di edifici non residenziali ha registrato a maggio 2022 un +12% vs. maggio 2021. Di simile entità l'incremento dei prezzi per ponti e gallerie (+11% vs. 2021) mentre è leggermente più basso quello relativo a strade e autostrade (+5% vs. 2021). Nei primi mesi del 2023 i prezzi delle costruzioni non residenziali e di ponti e gallerie si sono stabilizzati (a maggio 2023 -1% vs. maggio 2022), mentre i prezzi per le costruzioni di strade e autostrade ha mantenuto il trend in aumento (+3% vs. maggio 2022).

Figura 4. |
Indici dei prezzi di produzione delle costruzioni (base 2015=100), gennaio 2020-maggio 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati ISTAT.



Il Governo Draghi ha previsto misure per far fronte all'aumento dei prezzi, misure confermate dall'attuale Governo. Tra le misure adottate dal Governo (Decreto Sostegni-ter e dal Decreto Aiuti) per far fronte all'aumento dei prezzi troviamo:

1. previsione di clausole di revisione dei prezzi nei documenti di gara riferiti alle nuove procedure di affidamento di contratti pubblici. In deroga al Codice dei Contratti Pubblici, le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione sono valutate dalla stazione appaltante se superiori al 5% (vs 10% precedente) e soggette a compensazione in misura pari all'80% di detta eccedenza (vs. 50% nel quadro ordinario);
2. fondo per l'adeguamento dei prezzi presso l'allora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, disponendo un rifinanziamento di 150 milioni di euro, incrementato di ulteriori 500 milioni per l'anno 2022 e di 550 milioni per l'anno 2023;
3. fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, la cui dotazione è stata incrementata di 1 miliardo di euro per l'anno 2022 e 500 milioni per l'anno 2023;
4. fondo per l'avvio di opere indifferibili, di nuova istituzione, con una dotazione iniziale pari complessivamente a 7,5 miliardi di euro (1,5 miliardi per l'anno 2022, 1,7 miliardi per l'anno 2023, 1,5 miliardi per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 1,3 miliardi per l'anno 2026).

Tenuto conto delle previsioni di inflazione di Banca d'Italia (IPCA) al 2025, l'adeguamento per i progetti finanziati del PNRR dovrebbe essere di circa 41,7 miliardi di Euro. I fondi stanziati finora per l'aumento dei prezzi (€10,2 mld) coprono circa il 24%. Le prime due misure si focalizzano nel biennio 2022-2023, pertanto potrebbero esserne previste altre in futuro.

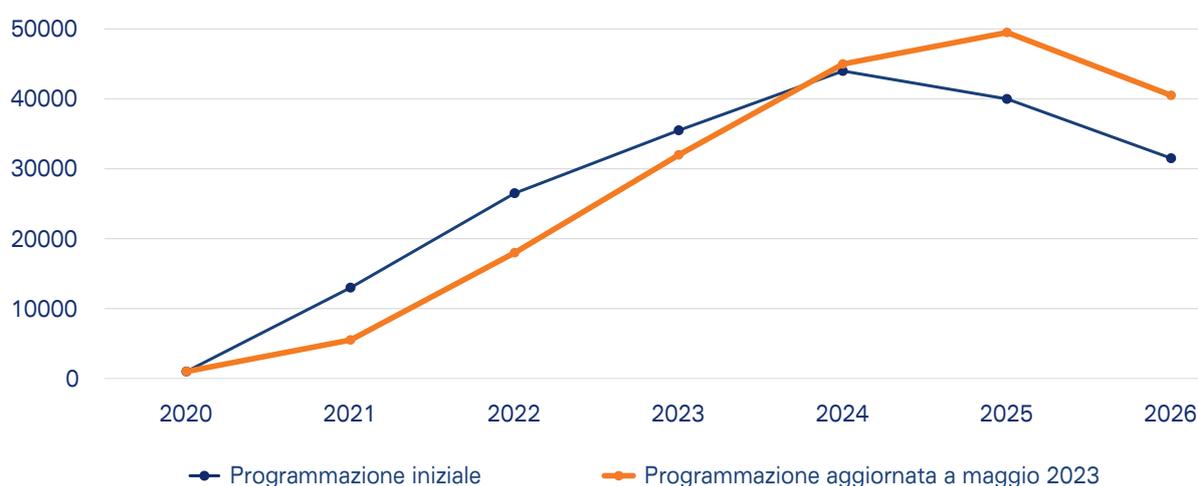
La logica dei meccanismi introdotta dai Decreto Sostegni-ter e dal Decreto Aiuti, dell'allora Ministro dell'economia e delle finanze, è quella di far ricadere l'onere della compensazione sulle

stazioni appaltanti che dovranno successivamente rivalersi sul Ministero. Da un lato, questo garantisce una più rapida liquidazione delle somme relative ai rincari, in modo da non interrompere le lavorazioni e da non disincentivare la loro partecipazione ai nuovi bandi. Dall'altro, gli enti dovranno far fronte all'aumento dei prezzi, in primo luogo attraverso i propri bilanci, rivalendosi solo successivamente sull'amministrazione centrale finanziatrice ed assumendosi quindi il rischio della copertura delle risorse.

Avanzamento finanziario del PNRR

Il profilo programmatico dell'utilizzo delle risorse del PNRR ha subito diverse revisioni da parte del Governo nei documenti di programmazione successivi. Il Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti ha sottolineato che, rispetto alla programmazione iniziale, è stata prevista una traslazione in avanti delle spese originalmente assegnate al triennio 2021-2023 per oltre 20 miliardi in totale. Si prevede, di conseguenza, un picco di spesa nel triennio 2024-2026, con valori annuali che supereranno i 40 miliardi.

Figura 5. |
Confronto fra le
pianificazioni finanziarie
del PNRR (mio €).
Fonte: elaborazione
The European House
– Ambrosetti su dati
Regis e Rapporto 2023
sul coordinamento della
finanza pubblica della Corte
dei Conti.



Il confronto tra l'andamento della spesa sostenuta e il plafond di risorse a disposizione (191,5 miliardi) restituisce una misura del progresso finanziario del Piano. A fine 2022, i 24,5 miliardi di spesa sostenuta rappresentavano un avanzamento del 12,8%. Considerando anche i primi mesi del 2023, il tasso di avanzamento sale al 13,4%. Tuttavia, questo progresso è ete-

rogeneo tra le diverse missioni e componenti. Le prime tre missioni (digitalizzazione, transizione energetica e infrastrutture), che hanno dimensioni finanziarie maggiori, mostrano progressi più ampi, tutti superiori al 16%. Al contrario, le missioni 4 e 5 (legate all'istruzione e all'inclusione) presentano tassi di avanzamento vicini al 5%, mentre la missione 6 in tema di salute non raggiunge la soglia dell'1%. Questi diversi gradi di progresso riflettono prevalentemente la diversa distribuzione temporale nella programmazione delle risorse all'interno dell'arco di vita del Piano.



Figura 6. | Avanzamento della spesa sostenuta a maggio 2023 rispetto alle risorse del PNRR per missione (mio €).
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Regis e Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti.

Nel triennio 2020-2022, la spesa sostenuta è stata fortemente influenzata dall'elevato utilizzo delle misure Ecobonus-Sismabonus nella missione M2C3 e dei crediti d'imposta per beni strumentali 4.0 e per attività di formazione 4.0 nella missione M1C2. Queste misure, che dipendono prevalentemente dalla domanda dei soggetti privati, operano sostanzialmente in automatico, senza richiedere particolari adempimenti da parte delle amministrazioni responsabili. Escludendo le spese relative a queste misure (e al tax credit per il miglioramento delle infrastrutture di ricettività), la spesa sostenuta residua era di 9,4 miliardi a fine 2022 e di 10,5 miliardi considerando anche i primi mesi del 2023. Di conseguenza, il tasso di progresso nell'attuazione finanziaria del Piano scende al 6,4%. Le prime due missioni sono particolarmente influenzate da questa operazione di "nettizzazione", con una percentuale di avanzamento che scende intorno al 5% rispetto al 19,2% e 18,7% del dato complessivo.

Figura 7. | Avanzamento della spesa sostenuta a maggio 2023 rispetto alle risorse del PNRR per missione, al netto dei crediti di imposta (mio €).
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Regis e Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti.



Governance del PNRR

Il Decreto-legge 13 del 24 febbraio 2023 ha ridisegnato diversi aspetti legati alla governance del PNRR.

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata creata una struttura di missione denominata “Struttura di missione PNRR”, organizzata in quattro uffici di livello dirigenziale generale e che assorbe i compiti e le funzioni precedentemente attribuiti alla soppressa Segreteria tecnica.

Al Ministero dell’Economia e delle Finanze, è stato istituito l’Ispettorato generale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo, gestione finanziaria, monitoraggio, controllo e rendicontazione all’Unione europea.

Si rafforzano i poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni degli impegni finalizzati all’attuazione del PNRR. In caso di progetti infrastrutturali, si estendono al commissario i poteri propri del commissario straordinario delle grandi opere. In caso di dissenso, diniego, opposizione proveniente da un organo idoneo a precludere la realizzazione di un intervento PNRR, si attribuisce il potere di impulso per rimettere la decisione al Consiglio dei ministri anche al Ministro competente, oltre che alla Struttura di missione Piano Nazionale.

La revisione della governance rappresenta un passo significativo per l’attuazione del PNRR, ma presenta diversi punti di attenzione:

1. **Turnover del Personale:** l'alta rotazione del personale non dirigenziale nelle unità dedicate al PNRR è un problema significativo. Questo turnover è dovuto principalmente all'assunzione di personale a tempo determinato e all'elevato numero di concorsi che si sono sovrapposti nello stesso periodo. Questa situazione ha causato difficoltà nel garantire la continuità operativa delle strutture del PNRR, che richiedono invece una stabilità del personale;
2. **Riorganizzazione delle Amministrazioni Centrali:** il decreto fornisce alle amministrazioni centrali il potere di riorganizzare le strutture dirigenziali senza nuovi oneri per la finanza pubblica. Tuttavia, questa riorganizzazione deve essere eseguita in modo tale da garantire la neutralità finanziaria, che potrebbe rappresentare una sfida in termini di implementazione pratica;
3. **Semplificazione delle Procedure Amministrative:** il decreto introduce misure per semplificare le procedure amministrative, ma queste devono essere attuate in modo efficace per garantire un progresso senza intoppi del PNRR. Ad esempio, la semplificazione delle procedure di controllo richiede la completa affidabilità e l'aggiornamento costante dei dati, che non è sempre garantito;
4. **Poteri Sostitutivi:** il decreto rafforza i poteri sostitutivi che possono essere attivati in caso di inadempimento da parte di un soggetto attuatore del PNRR. Tuttavia, l'applicazione efficace di questi poteri richiede una valutazione accurata delle cause dell'inadempimento, evitando un uso indiscriminato che potrebbe minare la fiducia degli attori coinvolti;
5. **Capacità amministrativa degli Enti Locali:** sono previste misure per rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali nell'ambito del PNRR. L'efficacia di tali misure sarà determinata dalla loro capacità di attuazione pratica, la cui gestione risulta fondamentale per evitare un ulteriore rallentamento nella realizzazione dei progetti previsti.

In conclusione, il Decreto Legislativo n. 13/2023 rappresenta un'opportunità per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione del PNRR. Tuttavia, le sfide legate alla rotazione e stabilizzazione del personale, alla riorganizzazione delle amministrazioni centrali, alla semplificazione delle procedure amministrative e all'attivazione dei poteri sostitutivi in caso di inadempimento, rappresentano criticità che richiedono un'attuazione pratica e gestionale efficace per garantire il successo del PNRR.

1.3 Punti di attenzione del PNRR

La revisione del Piano di Ripresa e Resilienza

In base all'articolo 21 del regolamento che ha creato il fondo comune europeo con cui è finanziato il PNRR, l'Italia può presentare all'Ue una modifica del proprio piano, o addirittura un nuovo piano, a una determinata condizione. L'articolo stabilisce, infatti, che una revisione è possibile se il piano «non può più essere realizzato, in tutto o in parte» a causa di «circostanze oggettive».

La Commissione europea, nei propri Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU, ha chiarito che l'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali conseguenti alla guerra in Ucraina possono essere invocati come circostanze oggettive a sostegno di una richiesta ai sensi dell'articolo 21. È necessario fornire una motivazione adeguata, con informazioni specifiche sull'impatto che gli eventi adottati hanno avuto sulle misure del piano. Le modifiche proposte non dovrebbero ridurre l'ambizione complessiva del PNRR, dovrebbero garantire che i Piani continuino a rispondere alle raccomandazioni specifiche per Paese e non dovrebbero comportare un rinvio dell'attuazione agli ultimi anni del Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Figura 8. | L'iter per la riscrittura dei Piani Nazionali.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati della Commissione Europea.



Un percorso europeo per la modifica del PNRR è stato delineato con il nuovo Regolamento che ha disciplinato **il piano REPowerEU** (Regolamento (UE) 2023/435), entrato in vigore il 1° marzo 2023. Esso introduce un quadro regolatorio che consente agli Stati membri di proporre modifiche ai propri Piani nazionali di ripresa e resilienza, per inserirvi un capitolo dedicato al conseguimento degli obiettivi del piano REPowerEU, allo scopo di finanziare investimenti e riforme chiave in materia energetica, volti ad aumentare la resilienza del sistema energetico dell'Unione mediante la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico, anche attraverso il potenziamento della diffusione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e della capacità di stoccaggio dell'energia. Gli Stati membri sono stati invitati a presentare i capitoli del PNRR dedicati al piano REPowerEU preferibilmente entro il 30 aprile 2023, tuttavia, il termine ultimo è fissato al 31 agosto 2023.

All'interno del presente rapporto è presente un capitolo ad hoc relativo a REPowerEU.

Tenuto conto degli elementi di debolezza precedentemente menzionati, in particolare quelli inerenti a circostanze oggettive, **entro il 31 agosto 2023**, l'Italia dovrà presentare alla Commissione una proposta formalizzata di revisione del Piano, a cui si aggiunge il capitolo su REPowerEU.

Il Governo italiano non ha ancora presentato la proposta di revisione, tuttavia, nella Relazione al Parlamento vengono menzionati i criteri che verranno utilizzati per la riprogrammazione delle misure:

- a. **notevole ritardo nella fase di avvio:** la proposta di revisione potrebbe prevedere lo slittamento di alcune milestone intermedie, corrispondenti a fasi amministrative dell'investimento, senza modificare il target finale della relativa misura;
- b. **rilevante incremento dei costi a causa dell'inflazione e della mancanza di materie prime:** rimodulazione dei progetti che potrà comportare l'aggiorna-

mento dei quadri economici nonché la revisione degli obiettivi intermedi e finali;

- c. **difficoltà di natura normativa, attuativa e autorizzativa che non consentono di realizzare gli interventi nei tempi e nelle modalità previste:** il Governo intende riprogrammarli, d'intesa con le singole amministrazioni responsabili, nell'ambito di altre fonti di finanziamento nazionali disponibili, a legislazione vigente a partire da una riprogrammazione del Piano nazionale complementare;
- d. **estrema parcellizzazione degli interventi:** spostare su filoni più grandi alcune delle risorse parcellizzate nei microinterventi locali.

In relazione all'ultimo criterio, è intervenuta l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) affermando che gli investimenti dei Comuni non presentano ritardi e criticità tali da giustificare l'ipotesi di una loro riprogrammazione.

Nel Dossier presentato ai tecnici della Commissione Europea il 14 giugno 2023, l'ANCI dichiara che i Comuni hanno rispettato tutte le scadenze e centrato tutti gli obiettivi ad essi assegnati: *«L'analisi dello stato di attuazione del Piano nella prospettiva di una sua parziale revisione mostra dunque come gli investimenti di Comuni e Città Metropolitane non presentano ritardi e criticità tali da giustificare l'ipotesi di una loro riprogrammazione»*.

Lo stato dell'arte dei progetti pubblici del PNRR

Figura 9. |
Tempi di attuazione degli investimenti infrastrutturali per classi d'importo (anni), 2020.
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Regis e Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti.

I dati storici sulla celerità degli appalti pubblici non sono particolarmente positivi. In media sono necessari più di 4 anni per completare un appalto pubblico: maggiore è la classe d'importo, maggiori sono i tempi di attuazione.

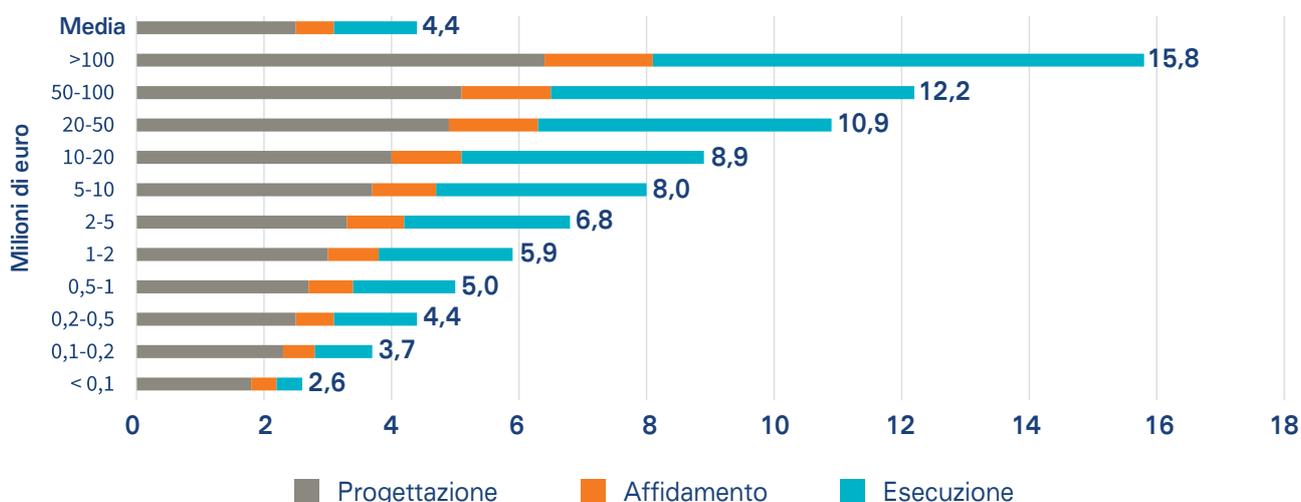


Figura 10. |
Fasi di attuazione degli investimenti infrastrutturali.
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Conti Pubblici Territoriali, 2023.

Ciò è dovuto, in parte, anche a causa dei lunghi tempi di attraversamento fra fasi: complessivamente, i tempi di attraversamento tra le diverse fasi procedurali, prima ancora di arrivare alla fase di esecuzione dei lavori, **fanno perdere oltre 20 mesi**, il 54,3% della durata complessiva.



Per risolvere queste criticità, il Governo ha varato nuove semplificazioni per gli appalti pubblici. È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 febbraio 2023 il Decreto “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC)” che fa seguito ai decreti “semplificazioni” adottati nel 2021 e nel 2020. Le principali disposizioni per l’accelerazione e lo snellimento di procedure in materia di appalti pubblici e grandi opere sono:

- estensione a tutti gli appalti PNRR e PNC, comprese le infrastrutture connesse, delle procedure “supersemplificate” già previste per l’edilizia penitenziaria, ferroviaria e giudiziaria, attraverso l’uso della conferenza dei servizi in modalità semplificata e, quindi, in via telematica per l’invio di documenti, comunicazioni, pareri, istanze;
- dimezzamento dei tempi, da 60 a 30 giorni, per le determinazioni degli enti in conferenza di servizi eccetto quelle paesaggistico territoriali, ambientali, culturali e a tutela della salute i cui tempi sono fissati in 45 giorni;
- semplificazione dell’affidamento dei contratti pubblici che potrà avvenire anche soltanto sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- possibilità di procedere all’appalto dei lavori previo espletamento della sola conferenza di servizi preliminare, svolta dalla stazione appaltante in forma semplificata;
- rafforzamento dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza: Province, Comuni e Ambiti territoriali che non adotteranno i provvedimenti necessari all’avvio dei progetti del PNRR avranno 15 giorni e non più 30 per provvedere a mettersi in regola dopo il richiamo del ministro competente. Se il termine non viene rispettato, il ministro nomina un commissario che adotterà gli atti necessari;
- possibilità di rinviare i controlli di legalità e quelli amministrativo contabili a seguito della conclusione del contratto.

Al fine di analizzare lo stato dell’arte degli investimenti pub-

blici del PNRR, sono state realizzate alcune analisi sulla base dei dati pubblici. Si riporta di seguito una premessa metodologica.

Metodologia:

- L'unica **fonte univoca** in merito agli investimenti pubblici finanziati dal PNRR è OpenCup (di competenza del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica) che viene alimentata direttamente dai Soggetti titolari degli interventi.
- Tutti gli investimenti vengono registrati tramite **Codice Unico di Progetto (CUP)**. Il CUP è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico e accompagna ciascun progetto dal momento in cui il soggetto responsabile decide la sua realizzazione fino al completamento dello stesso.
- Il CUP viene assegnato al **momento dell'approvazione del progetto** da parte dell'ente finanziatore, pertanto, non sempre corrisponde a progetti che siano stati ammessi o che siano oggetto di un bando pubblico (purtroppo, non è presente nessuna informazione a riguardo).
- Si sottolinea, tuttavia, che i dati analizzati rappresentano gli interventi **candidati** nell'ambito del PNRR, così come segnalati dai soggetti titolari, ma che **potrebbero non essere ammessi ai finanziamenti del Piano** e successivamente finanziati da altre misure di spesa (PNC, React EU, Contratto di programma, Programma triennale opere pubbliche, risorse comunali o regionali ecc.).
- In genere, i progetti identificati da un CUP sono già stati approvati e finanziati dalle istituzioni pubbliche competenti. Tuttavia, in molti casi, **il CUP viene assegnato anche a progetti in fase di elaborazione**, ad esempio per favorire la tracciabilità delle attività e l'effettiva realizzazione degli obiettivi previsti.
- Tenuto conto del fatto che si tratta di dati aperti, è necessario considerare **alcune limitazioni del dataset e possibili fonti di errore**, ad esempio dovuti a errori di trascrizione, mancanza di aggiornamenti o difficoltà nel reperimento dei dati. È stato comunque apportato dal Gruppo di Lavoro un processo di revisione e pulizia del dataset finalizzato alla rimozione di eventuali dati erranei o duplicati.

Al fine di monitorare lo stato avanzamento dei progetti pubblici candidati nell'ambito del PNRR, riportiamo l'evoluzione dei progetti tra gennaio e maggio 2023.

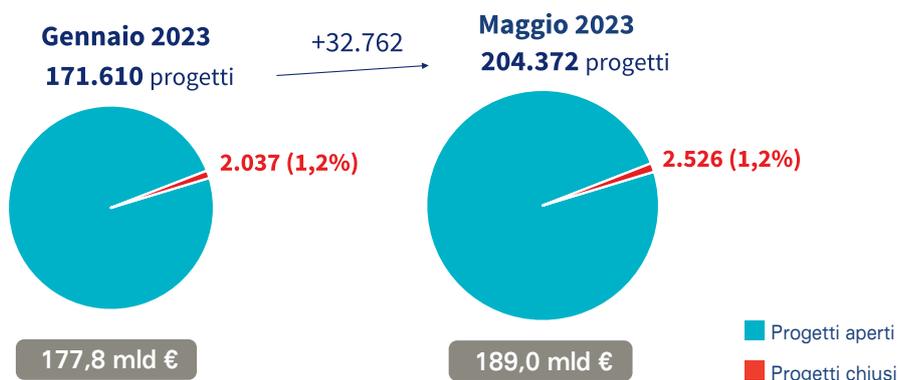


Figura 11. | Numero e importo cumulato dei progetti identificati dal CUP candidati nell’ambito del PNRR, gennaio-maggio 2023. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, 2023.

A gennaio 2023, è stato identificato un **totale di 171.610 progetti candidati** nell’ambito del PNRR corrispondenti ad un importo cumulato di 177,8 miliardi di Euro. Di questi circa l’1,2% risultava come “progetto chiuso”, pertanto concluso.

Nel corso dei cinque mesi successivi, il **numero di progetti è cresciuto a 204.372**, con un incremento di 32.762 unità, arrivando a raggiungere i 189 miliardi di Euro. Nonostante l’incremento sostanziale, la percentuale di progetti chiusi è rimasta costante al 1,2% arrivando a raggiungere i 189 miliardi di Euro. Il notevole aumento del numero di progetti totali identificati dal CUP nell’arco di cinque mesi evidenzia un alto livello di attività e impegno nel contesto del PNRR. Tuttavia, il fatto che la percentuale di progetti chiusi sia rimasta stabile al 1,2% solleva interrogativi sulla velocità di implementazione e sulla capacità di gestione di tali progetti.

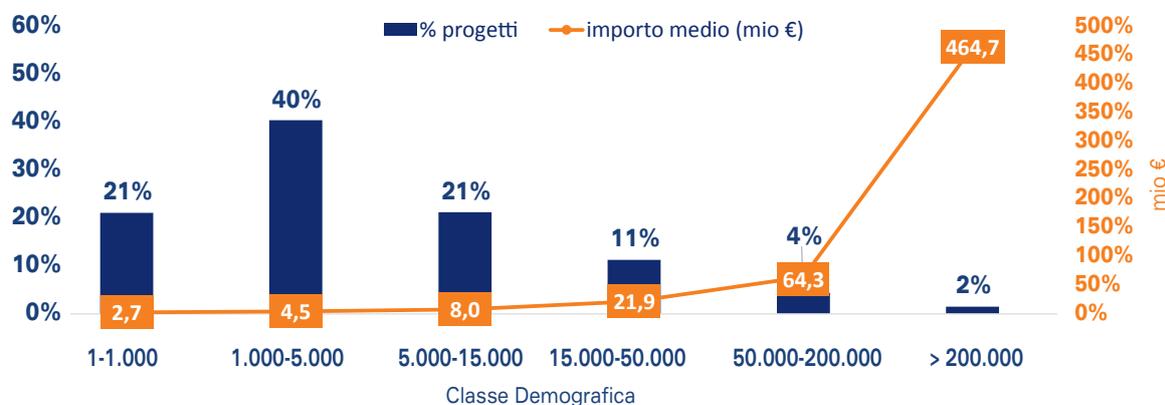
Figura 12. | Numero progetti identificati dal CUP candidati nell’ambito del PNRR gennaio-aggio 2023, per categoria di soggetti e relativo importo medio (mio €). Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, 2023.



Il **60% di questi progetti**, pari a circa 121.400, sono **gestiti da Comuni**, sottolineando il ruolo centrale delle amministrazioni locali nel processo di investimento del PNRR. A gennaio, i progetti gestiti dai Comuni erano circa 112.000. Si osserva, inoltre, un aumento significativo dei progetti relativi a scuole e università nel periodo tra gennaio e marzo 2023, con numeri che passano da 26,5 mila a 42,3 mila (+8%). Le amministrazioni ferroviarie, infine, gestiscono un numero ridotto di progetti (circa 200), ma con importi medi molto elevati, arrivando a 264,4 milioni di euro. Questo dato riflette la natura strategica e l'alta priorità di questi progetti, che richiedono investimenti considerevoli.

Figura 13. | Progetti PNRR Comunali per fascia di abitanti per Comune (% sul totale dei progetti) e valore medio del progetto (mio €).
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati OpenCup, 2023.

Il ruolo predominante dei Comuni nella gestione dei progetti è un segnale positivo, poiché dimostra un forte coinvolgimento delle amministrazioni locali, che sono più vicine alle esigenze specifiche dei cittadini. Tuttavia, questo potrebbe anche sottolineare la necessità di un maggiore sostegno, sia in termini di risorse che di competenze, per garantire una gestione efficace dei progetti.



N. Medio progetti x comune	12		13		14		21		38		115	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
N. comuni con PNRR	1	47	1	79	1	53	5	97	14	86	32	502
	2.003		3.521		1.643		588		126		14	

Un'analisi dettagliata sui progetti candidati dai **Comuni** all'interno del PNRR mostra come essi rappresentino un **elemento chiave del piano**. Circa il 100% dei Comuni in Italia ha avviato progetti del PNRR. Considerando che il 70% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitan-

ti, nonostante le loro dimensioni ridotte, questi gestiscono più del 60% dei progetti PNRR affidati alle amministrazioni locali. I Comuni con meno di 5.000 abitanti, in media, hanno circa 12-13 progetti ciascuno nell'ambito del PNRR, con un massimo di quasi 80 progetti per alcuni.

In considerazione della mole di risorse assegnate ai Comuni come enti attuatori nel PNRR, è necessario analizzare attentamente la loro capacità di spesa e gestione dei progetti. Il successo del PNRR non è garantito solo dall'allocazione di fondi, ma anche dalla **capacità di questi enti locali di spendere in modo efficace le risorse e gestire i progetti in modo efficiente**. La gestione dei progetti, in particolare, richiede una combinazione di competenze tecniche e amministrative che potrebbe rappresentare una sfida per alcuni Comuni, soprattutto per quelli più piccoli o con meno risorse. Oltre al problema inflazionistico, che può aumentare i costi dei progetti e quindi ridurre la portata delle risorse disponibili, emergono diverse criticità affrontate dagli Enti Locali, in particolare dai Comuni, nella loro operatività.

Una di queste criticità riguarda le **risorse umane**. L'efficienza nell'attuazione del PNRR dipende in gran parte dalla disponibilità di personale competente e sufficiente. Emerge una differenza notevole tra le regioni del Nord e del Sud del paese. Gli Enti locali del Sud, infatti, registrano una media di 1,4 ad-



Figura 14. | Numero di dipendenti comunali in servizio ogni 1.000 abitanti, 2021.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Servizio Orientamento Comuni PNRR, Fondazione IFEL e ISTAT.

detti in meno ogni 1.000 abitanti rispetto al Nord (5,53 contro 6,94). Questo divario nelle risorse umane può portare a ritardi nell'attuazione dei progetti, creando un ulteriore ostacolo al raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Pertanto, mentre è importante riconoscere il ruolo cruciale dei Comuni nell'attuazione del PNRR, è altrettanto importante riflettere su come **potenziare la loro capacità di spesa e gestione dei progetti**. Ciò potrebbe includere misure come la formazione del personale, l'allocazione di risorse per l'assunzione di personale aggiuntivo, o la ricerca di collaborazioni con altre istituzioni per superare le sfide operative. Solo con una gestione efficace dei progetti e una spesa efficiente delle risorse, il PNRR potrà realizzare appieno il suo potenziale per stimolare la ripresa economica e la crescita sostenibile in Italia.

Come anticipato, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) sostiene che, nonostante alcune sfide, gli investimenti dei Comuni nell'ambito del PNRR non presentano ritardi o criticità tali da giustificare una riprogrammazione. Questo è in parte grazie al sostegno fornito da Invitalia, che ha messo in atto un supporto per i Comuni e le Città Metropolitane nell'aggiudicazione dei lavori, tramite la stipula di accordi quadro a livello nazionale. Questo supporto centralizzato per le gare ha facilitato e accelerato l'attuazione di numerosi investimenti.

Sono state identificate, tuttavia, alcune aree di criticità. Primo, vi è una difficoltà nelle anticipazioni dei pagamenti, con problemi di fluidità per richieste superiori al 10% del finanziamento. In secondo luogo, ci sono ritardi nei pagamenti dei contributi, principalmente a causa della lentezza delle erogazioni intermedie da parte delle Amministrazioni Titolari. Infine, la fase di attivazione della piattaforma Regis presenta complessità: spesso le Amministrazioni Titolari non inseriscono i dati necessari per la rendicontazione da parte dei Comuni, o inseriscono dati errati.

Pur in un quadro positivo, l'ANCI sottolinea come permangono alcune criticità trasversali:

- Difficoltà nelle anticipazioni dei pagamenti: persistono problemi nelle anticipazioni dei pagamenti, soprattutto quando il soggetto attuatore richiede più del 10% del finanziamento. Nonostante la circolare n.19/2023 della Ragioneria Territoriale dello Stato abbia stabilito procedure per richiedere anticipazioni superiori al 10%, queste si rivelano complesse e non hanno ancora portato all'effettiva

erogazione di anticipazioni superiori a tale percentuale;

- Ritardi nei pagamenti dei contributi: l'erogazione dei contributi subisce ritardi che derivano dalla lentezza nelle erogazioni intermedie da parte delle Amministrazioni Titolari. La procedura attuale non garantisce una tempistica accettabile e si ritiene che i tempi e le fasi di questa procedura debbano essere più circoscritti;
- Complessità nella fase di attivazione della piattaforma Regis: in molte occasioni, le Amministrazioni Titolari non hanno fornito i dati necessari per la rendicontazione da parte dei Comuni, o hanno fornito dati errati. L'assistenza da parte delle Amministrazioni Titolari è stata ritenuta lenta e inefficace. Nonostante l'assistenza recentemente attivata dalle Ragionerie Territoriali dello Stato sia un passo positivo, si ritiene che debba essere ulteriormente rafforzata.

Per affrontare queste sfide, l'ANCI ha proposto una serie di soluzioni alla Commissione. In primo luogo, suggerisce di estendere le semplificazioni introdotte dal Decreto Legislativo 13/2023, relative all'edilizia scolastica, a tutti gli investimenti PNRR in cui i Comuni sono soggetti attuatori. Queste semplificazioni includono il silenzio assenso nei procedimenti autorizzativi, l'autorizzazione all'uso delle risorse derivanti dai ribassi d'asta nei progetti e la concessione di poteri commissariali ai Sindaci. In secondo luogo, si propone una maggiore semplicità nella procedura di richiesta di anticipazioni superiori al 10%, al fine di evitare la duplicazione di autorizzazioni ministeriali. Inoltre, si suggerisce il rafforzamento e l'estensione del supporto di Invitalia per l'affidamento dei lavori, che ha dimostrato di essere un modello efficace. Infine, si propone l'implementazione e il rafforzamento del supporto centralizzato alla rendicontazione delle spese tramite la piattaforma Regis, al fine di semplificare e agevolare il processo. Queste misure, se attuate, possono ulteriormente migliorare l'efficienza dell'attuazione del PNRR da parte dei Comuni e garantire che le risorse siano spese nel modo più efficace ed efficiente possibile.

1.4

Risultati della survey ai business leader in merito alle difficoltà nella partecipazione ai bandi del PNRR

L'accesso ai fondi del PNRR rappresenta **un'opportunità significativa anche per le aziende italiane**. Tuttavia, il processo di gestione dei bandi può presentare delle sfide che limitano la partecipazione stessa delle imprese. Per comprendere meglio queste sfide, è stata condotta un'indagine ai Presidenti e agli Amministratori Delegati dell'Ambrosetti Club, con l'obiettivo di indagare le **reali criticità percepite** dalle imprese riguardanti l'accesso ai fondi del PNRR in particolare per quanto riguarda i bandi. La survey è stata veicolata nel mese di gennaio 2023.

Il sondaggio rappresenta uno **strumento di analisi fondamentale per acquisire una panoramica autentica e completa** delle problematiche percepite dalle imprese, il cui contributo può essere determinante per lo sviluppo di politiche più efficaci e misure di supporto che facilitino l'accesso ai fondi del PNRR.

Figura 15. | Risultati della survey – Domanda 1 “Come azienda, avete partecipato ad uno o più bandi indetti nel contesto del PNRR?”, (val. % sul totale), 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.

Risposte alla domanda: “Come azienda, avete partecipato ad uno o più bandi indetti nel contesto del PNRR?” (val. % sul totale), 2023



Oltre la metà delle aziende intervistate (52,2%) ha dichiarato di **non aver partecipato a nessuno dei bandi**. Questo potrebbe suggerire che le opportunità offerte dal PNRR non stanno raggiungendo una quota considerevole di imprese. Allo stesso tempo, il 39,1% ha partecipato a più di un bando e un 8,7% ha partecipato a un solo bando, indicando un certo grado di partecipazione attiva da parte di alcune imprese.

In prospettiva, si prevede un incremento della partecipazione: tra le aziende che non hanno ancora partecipato a nessun bando del PNRR, il **58,3%** ha dichiarato l'intenzione di farlo. Ciò indica che, nonostante le difficoltà, **vi è un interesse sostenuto nei confronti** delle opportunità previste nel PNRR.

Risposte alla domanda:
"Avete intenzione di partecipare ai bandi del PNRR?"
(val. % sul totale), 2023



Figura 16. | Risultati della survey – Domanda 2 "Avete intenzione di partecipare ai bandi del PNRR?" (val. % sul totale), 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.

Le motivazioni di coloro che hanno scelto di non partecipare ai bandi sono molto varie: molti ritengono che **i bandi non siano allineati alle necessità reali** del Paese e siano orientati soltanto a spendere rapidamente i fondi disponibili. Altri ritengono che **i bandi siano troppo complessi** per le dimensioni della loro azienda e che l'accesso sia difficile. La mancanza di informazioni e la percezione che i bandi a disposizione non siano attinenti al loro business rappresentano **ulteriori ostacoli**.

Risposte alla domanda:
"A che tipo di intervento faceva riferimento il bando?"
(val. % sul totale), 2023

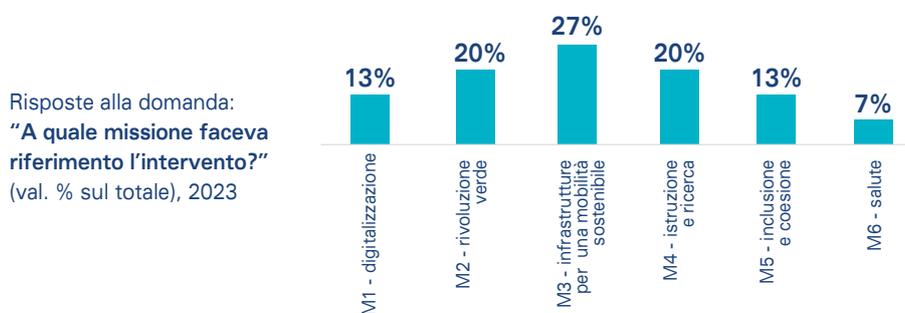


Figura 17. | Risultati della survey – Domanda 3 "A che tipo di intervento faceva riferimento il bando?" (val. % sul totale), 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.

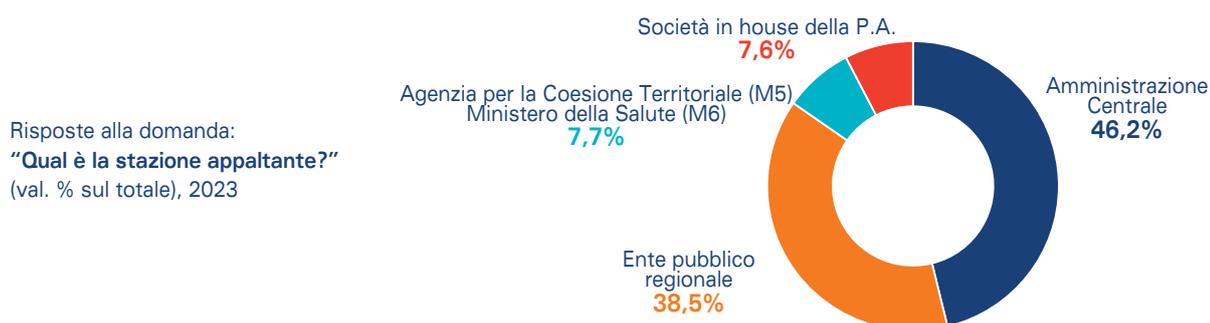
Per quanto riguarda il tipo di intervento a cui le aziende hanno partecipato, è interessante notare che il **46,7%** è relativo a concessioni di incentivi ad unità produttive, riflettendo l'importanza di tali incentivi per le imprese italiane. Inoltre, il **33,3%** ha partecipato a bandi per l'acquisto o la realizzazione di servizi, segnalando l'importanza della collaborazione tra pubblico e privato per la realizzazione e l'erogazione di servizi. Meno diffusi tra le imprese intervistate i bandi per la realizzazione di opere pubbliche, probabilmente anche legate a criteri di assegnazione diretta, e per l'acquisto di beni.

Le missioni di riferimento dei bandi sono state altrettanto varie, riflettendo la diversità degli obiettivi del PNRR. La missione 3 - infrastrutture per una mobilità sostenibile – è quella in cui si registra il maggior numero di adesioni da parte delle imprese, **27%** del totale, probabilmente anche per la grande quantità di investimenti attivati sui diversi territori e lungo diverse fasi della filiera, attivando molte imprese operanti in ambiti e settori differenti. La missione 2 - rivoluzione verde - e la missione 4 - istruzione e ricerca - registrano una partecipazione del **20%** delle imprese (in entrambi i casi), mentre solo il **13%** ha partecipato a bandi legati alla digitalizzazione (missione 1) e all'inclusione e coesione (missione 5). La missione meno partecipata dalle imprese dell'Ambrosetti Club è la missione 6 - salute - che per natura stessa del tipo di intervento prevede un approccio più centralizzato e meno delegato alle imprese.

Figura 18. | Risultati della survey – Domanda 4” A quale missione faceva riferimento l'intervento?” (val. % sul totale), 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.



Infine, abbiamo osservato che la **stazione appaltante** è stata principalmente l'amministrazione centrale (46,2%), seguita da enti pubblici regionali (38,5%). Questo dato ben riflette la struttura organizzativa del PNRR in cui le istituzioni pubbliche sono attive sia a livello centrale che regionale nel processo di assegnazione dei fondi del PNRR.



Abbiamo poi indagato a che stato di avanzamento fossero i bandi a cui le imprese hanno aderito. Circa **un terzo dei bandi** risulta ancora in **fase di aggiudicazione**, meno del **20%** dei bandi è stato aggiudicato ma non risultano ancora essere stati avviati. Persistono poi significative difficoltà nel rispetto dei tempi, basti pensare che **11,2%** dei rispondenti dichiara che la fase esecutiva è aperta ma sono previsti ritardi e altrettanti **11,8%** che, se hanno concluso la fase esecutiva, l'hanno fatto in ritardo per problemi di esecuzione. Circa il **20%** dei bandi è stato concluso, ma più della metà non ha rispettato i tempi a causa di ritardi nell'esecuzione o nell'aggiudicazione. Questi ritardi possono rappresentare **un ostacolo significativo per le imprese**, spesso legate a pianificazioni precise e a necessità di tempistiche certe.

Figura 19. | Risultati della survey – Domanda 5 “Qual è la stazione appaltante?”, (val. % sul totale), 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.



Figura 20. | Risultati della survey – Domanda 6 “Qual è lo stato attuale del progetto?” (val. % sul totale), 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.

Proprio per questi ritardi accumulati nelle diverse fasi progettuali non stupisce che il **64%** delle aziende che ha partecipato a dei bandi abbia **riscontrato problemi**. Le principali criticità citate sono legate ai **criteri tecnici inclusi nei bandi** (45%), alla **complessità nell’interpretazione del bando** (30%) e alle **tempistiche per la candidatura al bando** (18%). Questi dati evidenziano la necessità di una maggiore chiarezza e semplicità nei bandi.

Figura 21. | Risultati della survey – Domanda 7 “Avete riscontrato difficoltà?”, (val. % sul totale), 2023.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.

Risposte alla domanda: “Avete riscontrato difficoltà?” (val. % sul totale), 2023



È stato poi chiesto ai rispondenti di giudicare la qualità di diversi elementi legati ai bandi (interlocuzione con la stazione appaltante, criteri di aggiudicazione, adeguatezza dei tempi proposti, chiarezza delle specifiche tecniche) in una scala da 1 (molto negativo) a 6 (molto positivo). È stato mostrato **un apprezzamento del dialogo con la stazione appaltante** (positivo per il 63% dei rispondenti) e per la **chiarezza delle specifiche tecniche** (anch’esso positivo per 6 rispondenti su 10, anche se con una maggiore propensione a punteggi centra-

li). Più critica la visione sui **criteri di aggiudicazione** (che vede il 54% dei rispondenti con un parere positivo) che spesso appaiono essere **strettamente legati agli aspetti economici**, senza tener conto di standard di altro tipo, limitando potenzialmente la portata e l'efficacia dei progetti finanziati. L'aspetto giudicato più negativo in merito ai bandi è quello dell'adeguatezza dei tempi proposti, che registra un giudizio negativo del **72%** dei rispondenti. Infatti spesso, nonostante i ritardi nell'elaborazione dei bandi, vengono mantenute fisse le scadenze finali per presentare le proposte rendendo alle imprese molto complessa l'eventuale partecipazione.



Infine, chiedendo alle imprese **quali strumenti** potrebbero facilitare il processo di aggiudicazione dei bandi, le risposte hanno evidenziato la **necessità di una semplificazione amministrativa**, con accesso ai bandi più chiaro e univoco e uno **snellimento delle procedure di aggiudicazione**. Inoltre, è stato suggerito di applicare la metodologia del confronto competitivo dalla fase di sviluppo dei requisiti progettuali a quella di definizione dei contenuti tecnici consentendo una migliore individuazione delle soluzioni in base alle necessità presentate dalle amministrazioni. È stato sottolineata **l'importanza di lavorare** sullo sviluppo di competenze interne adeguate, a testimonianza del fatto che non solo i processi, ma anche le capacità delle persone, svolgono un ruolo chiave nel successo dell'attuazione dei bandi.

Figura 22. |
Risultati della survey – Domanda 8 “Come giudica la qualità del bando in merito a: interlocuzione con la stazione appaltante, criteri di aggiudicazione, adeguatezza dei tempi proposti, chiarezza delle specifiche tecniche”, (val% delle risposte da 1=val. minimo molto negativo a 6= val. massimo, molto positivo).
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ambrosetti Club.

In conclusione, i risultati della survey mettono in evidenza **una serie di sfide che le imprese italiane devono affrontare per accedere ai fondi del PNRR**. Il quadro che emerge suggerisce la necessità di un miglioramento sostanziale nel processo di stesura e gestione dei bandi, con particolare attenzione alla chiarezza dei criteri tecnici, alla semplicità di interpretazione e al rispetto delle tempistiche.

1.5 Le sfide e le opportunità di REPowerEU

Nel contesto attuale, l'Europa si trova di fronte a una **serie di sfide e opportunità senza precedenti** nel settore energetico e ambientale. La crescente consapevolezza dell'impatto del cambiamento climatico ha spinto l'Unione Europea a intraprendere una strategia ambiziosa per affrontare questa sfida, il "Patto Verde Europeo" o European Green Deal. Questo piano di azione ambizioso si propone di trasformare l'Europa in un **continente neutrale** dal punto di vista climatico entro il 2050.

REPowerEU è uno dei programmi chiave all'interno del quadro del Green Deal e mira a realizzare **un'energia europea economica, sicura e sostenibile**. Uno dei fattori che ha reso urgente l'adozione di un'iniziativa come REPowerEU è l'inflazione dei prezzi energetici. Negli ultimi anni, abbiamo assistito a un costante aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, che ha un impatto significativo sulla competitività delle imprese europee e sul bilancio delle famiglie. In Italia, a dicembre 2022 (momento della proposta di introduzione di REPowerEU) l'inflazione è aumentata dell'11,6% su base annua, posizionandosi sui livelli del 1985.

Figura 23. | Indice dei prezzi al consumo in Italia (variazioni percentuali tendenziali, anno base 2015=100), gennaio 2017 - gennaio 2023.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Istat, 2023

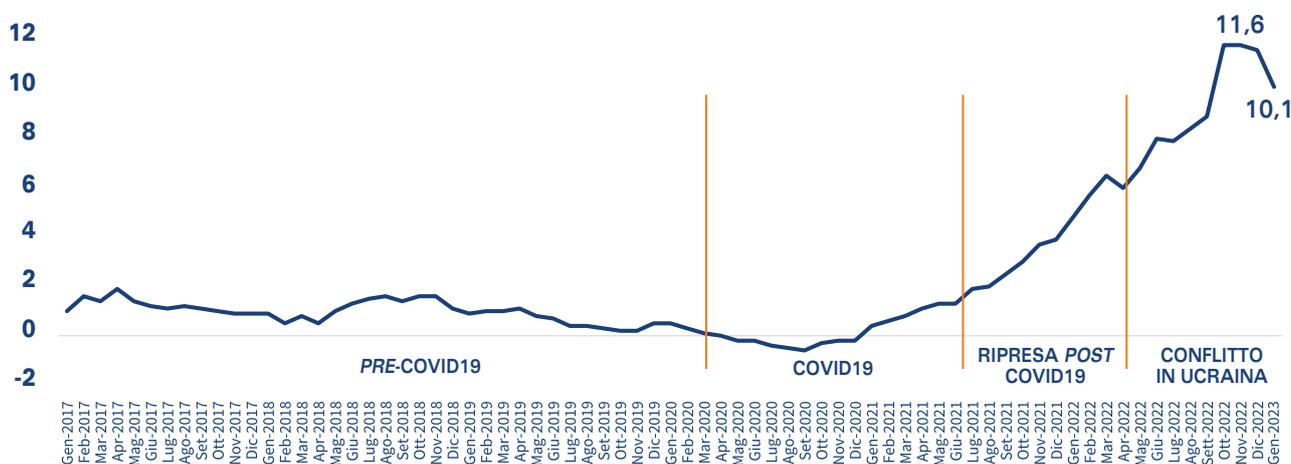
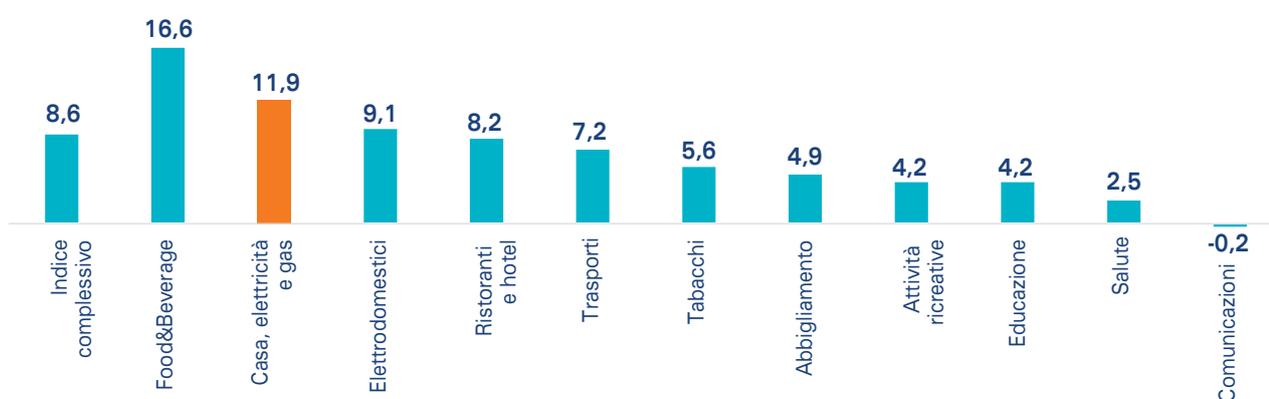


Figura 24. |
Indice armonizzato dei prezzi
al consumo nell'Eurozona
per tipologia di spesa
(variazioni percentuali
tendenziali), gennaio 2023.
Fonte: elaborazione
The European House –
Ambrosetti su dati
BCE, 2023.



All'interno dell'indice inflazionistico complessivo è importante sottolineare che la **componente “Casa, elettricità e gas”**, si attesta come la seconda voce di spesa più alta, a dicembre 2022 pari a **10,9%** su base annua e seconda solo all'alimentare, 16,6%, anch'essa fortemente legata al conflitto russo-ucraino ma anche agli stress produttivi legati al cambiamento climatico.

Figura 25. |
Prezzo del TTF di import
wholesale del gas in
Unione Europea (dollari per
Mwh), 1° gennaio 2020 –
1° gennaio 2023.
Fonte: elaborazione
The European House –
Ambrosetti su dati
BCE, 2023



La situazione è stata complicata ulteriormente **dall'aumento dei prezzi del gas naturale**, che nel 2022 ha raggiunto livelli record. La guerra tra Russia e Ucraina ha avuto un impatto significativo sui prezzi energetici, poiché il sistema energetico europeo dipende in larga misura dalle forniture di gas russo. La crisi ha evidenziato la **vulnerabilità dell'Europa alle interruzioni delle forniture e la dipendenza da una singola fonte di approvvigionamento**.

Il contesto politico ha evidenziato la necessità di ridurre la dipendenza dal gas russo e di diversificare le fonti energetiche, al fine di garantire una fornitura energetica stabile e sicura per l'intera Europa. Nel corso del 2022 una serie di misure, promosse a livello nazionale e internazionale, hanno agito in questa direzione, riducendo la dipendenza dalla Russia e dalle sue materie prime energetiche.

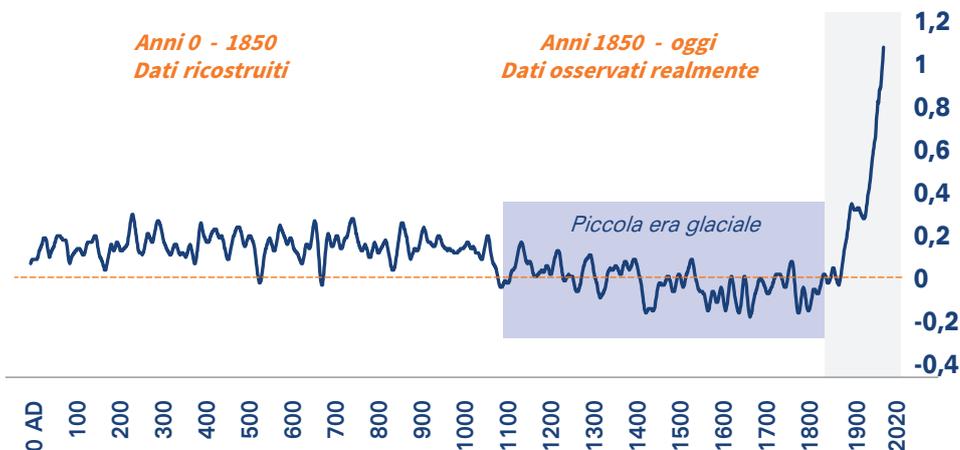


Il **cambiamento climatico** è un'altra sfida critica che il programma REPowerEU intende affrontare. Gli effetti negativi del cambiamento climatico sono sempre più evidenti, con eventi meteorologici estremi, siccità, innalzamento del livello del mare e perdita di biodiversità. Gli effetti del cambiamento climatico si manifestano in diverse modalità:

- il **riscaldamento globale** osservato negli ultimi 170 anni è senza precedenti su scala umana: l'attuale livello di temperatura è superiore a quello del periodo più caldo degli ultimi 100.000 anni;
- i cambiamenti nella **temperatura della superficie marina** (SST) alterano gli ecosistemi marini, impattando la presenza e la migrazione di specie animali, piante e microbi che mettono a rischio le forme di vita marittime. L'SST può allungare la stagione di crescita di alcuni batteri che possono contaminare i frutti di mare e causare malattie di origine alimentare, aumentando così i rischi alla salute;
- la presenza di **maggiori quantità di vapore acqueo** nell'atmosfera influisce sulle precipitazioni e sui cambiamenti di direzione delle tempeste.

Figura 26. | Andamento delle importazioni di gas per Paese di origine, Russia vs. Altri Paesi (valori percentuali), gennaio 2022 – novembre 2022.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Eurostat, 2023.

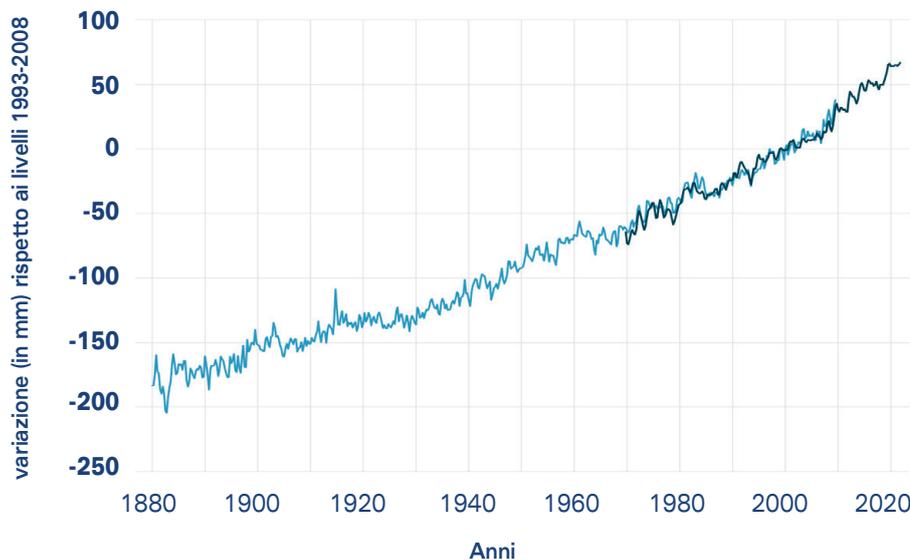
Figura 27. | Crescita annuale della temperatura globale (gradi Celsius), 0 – 2020.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati IPCC, 2023.



Nel 2021, il **livello medio globale del mare** è stato di 97 millimetri al di sopra dei livelli del 1993, facendo registrare la media annuale più alta da quando è disponibile la documentazione satellitare (1993-oggi). L’innalzamento del livello dell’acqua è dovuto principalmente allo scioglimento dei ghiacciai e delle calotte glaciali e all’espansione termica dell’acqua di mare che si riscalda.

Alla luce di queste premesse, e coerentemente con il ruolo di guida e pioniere che l’Unione Europea ha ricoperto negli ultimi anni in relazione al tema della sostenibilità, l’Unione si è

Figura 28. | Aumento del livello medio del mare a livello globale (in millimetri), 1880-2021.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Climate.gov, 2023.



posta l'obiettivo di diventare **il primo continente neutrale** dal punto di vista climatico entro il 2050 e di ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Per raggiungere questi obiettivi ambiziosi, è necessaria una **trasformazione radicale del sistema economico**, partendo *in primis* da quello energetico, con una transizione verso fonti di energia rinnovabile e sostenibile.

In risposta alle difficoltà e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione Europea ha presentato il piano **REPowerEU**. Il piano stabilisce una serie di misure per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde, aumentando nel contempo la resilienza del sistema energetico dell'Unione Europea.

REPowerEU è un piano per:

- risparmiare energia attraverso cambiamenti nei comportamenti da parte di cittadini, imprese e organizzazioni;
- produrre energia pulita attraverso una maggiore diffusione delle rinnovabili nell'industria e nei trasporti;
- diversificare l'approvvigionamento energetico attraverso la collaborazione con partner internazionali per trovare forniture energetiche alternative;

Il piano prevede misure finanziarie e legislative per costruire in Europa le infrastrutture e il sistema necessari.

A fine novembre 2022 gli Eurodeputati hanno manifestato l'interesse a **includere le misure di REPowerEU nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza** per accelerare la transizione verso un sistema energetico più sostenibile e resiliente: dal 1 febbraio 2023, i Paesi UE che presentano una revisione del Piano sono obbligati a includere il capitolo in merito a REPowerEU. Tale capitolo deve contenere una spiegazione su come le misure contenute siano coerenti con gli sforzi del rispettivo Stato membro per raggiungere gli obiettivi di lungo termine del piano RePowerEU:

- rafforzamento della decarbonizzazione industriale;

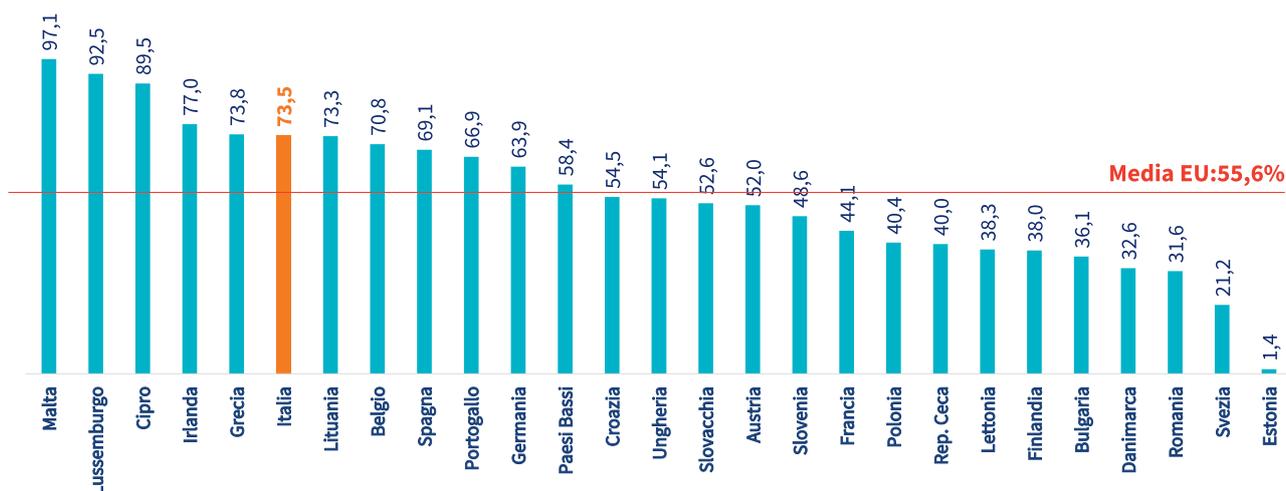
- ripensamento di un quadro normativo per l'utilizzo di idrogeno come fonte di energia.

Sono state messe a disposizione ulteriori sovvenzioni pari a **20 miliardi di Euro** per finanziare gli investimenti e le riforme. Le fonti di tale finanziamento saranno il Fondo per l'innovazione (60%) e l'anticipazione delle quote ETS (40%). Il criterio di ripartizione è una formula che tiene conto della politica di coesione, della **dipendenza degli Stati membri dai combustibili fossili** e dell'aumento dei prezzi degli investimenti.

Gli Stati membri avranno ulteriori occasioni di richiedere un sostegno sotto forma di prestito, anche nel caso di richieste superiori al 6,8% del Reddito Nazionale Lordo, laddove si applichino le condizioni pertinenti. Gli Stati membri avranno la possibilità di trasferimenti volontari dalla riserva di adeguamento alla Brexit (BAR).

Le risorse aggiuntive previste nel contesto del REPowerEU saranno assegnate a seconda del livello di dipendenza energetica che caratterizza i diversi Stati Membri. L'Italia si caratterizza per una dipendenza energetica molto elevata: il 73,5% del fabbisogno energetico nazionale viene importato, ben 17,9 p.p. in

Figura 29. |
Figura 29. Indice di dipendenza energetica (val. % della domanda interna di energia soddisfatta da importazioni sul totale), 2023.
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Eurostat, 2023.



più rispetto alla media europea. Alla luce di questo, secondo i dati condivisi dalla Commissione Europea, l'Italia risulta essere tra i Paesi con il maggiore potenziale di risorse a cui avere accesso: potrebbe richiedere fino a **2,76 miliardi di Euro**, quasi il 14% della totale dotazione di 20 miliardi di Euro.

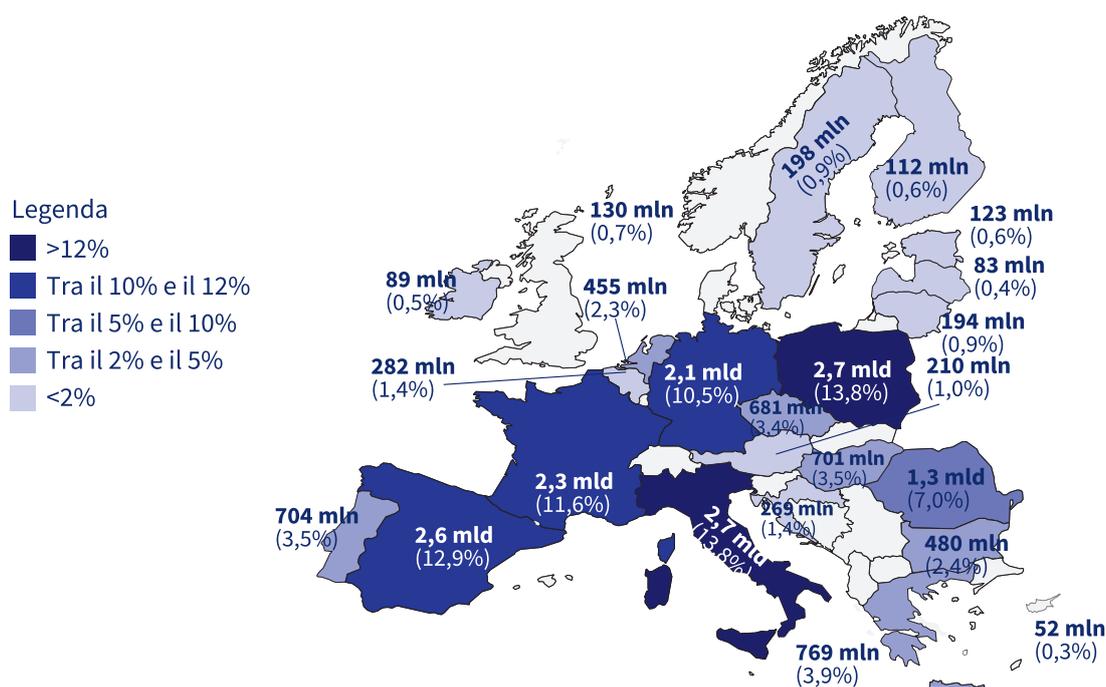


Figura 30. |
Stime allocazione fondi
REPower EU per Paese
(milioni di Euro e val. %
sul totale), 2023.

Fonte: elaborazione
 The European House
 – Ambrosetti su dati
 Commissione Europea, 2023.

Il programma REPowerEU prevede interventi che possono consistere in **nuovi investimenti e riforme**, basati su progetti già in corso a partire dal 1 febbraio 2022 e inclusi nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) come parte integrante del programma. In alternativa, tali interventi possono costituire sezioni aggiuntive di misure già pianificate, che verranno quindi potenziate sia dal punto di vista economico che in termini di scadenze. Queste nuove sezioni di intervento devono essere più ambiziose di quelle già in corso, al fine di contribuire concretamente al raggiungimento degli obiettivi stabiliti da REPowerEU. Considerando gli obiettivi che REPowerEU intende raggiungere nel breve termine, **gli Stati sono invitati a dare priorità all'ampliamento delle riforme e degli investimenti già previsti nei PNRR, piuttosto che introdurne di nuovi.**

La Commissione Europea ha fornito una guida che esplicita alcuni esempi di interventi da includere nel capitolo dedicato. Tra questi, ad esempio, vi è il miglioramento delle infrastrutture energetiche per soddisfare le esigenze immediate di approvvigionamento di gas, al fine di aumentare l'indipendenza dalle forniture russe. Altri esempi di interventi includono misure volte a contrastare la povertà energetica, a ridurre il consumo

energetico e molto altro. Riguardo ai criteri, è importante sottolineare che il capitolo su REPowerEU deve rispettare gli **stessi principi applicati a tutte le riforme e agli investimenti dei PNRR**, ad esempio, che tali interventi non devono causare danni significativi all'ambiente o al clima.

All'interno del Piano italiano sono al momento presenti 16 misure (12 investimenti e 4 riforme) che fanno riferimento al tema energia. Di queste, 8 sono collegate al tema idrogeno e 8 sono legate alla maggiore diffusione delle rinnovabili e dal rafforzamento della loro produzione. Le principali sono: utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate, sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale e ferroviario, ricerca e sviluppo sull'idrogeno, produzione di idrogeno in aree industriali dismesse, promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo, sviluppo bio-metano, semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuova normativa per promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabile.

Ciò che manca rispetto alle richieste di REPowerEU è **l'adeguamento delle forniture di gas alle ambizioni del programma**. Infatti, l'Italia dovrebbe concentrarsi su come **allineare le proprie politiche energetiche e le strategie di approvvigionamento di gas con gli obiettivi di REPowerEU**. Questo potrebbe includere misure volte a diversificare le fonti di approvvigionamento, ridurre la dipendenza dal gas russo e migliorare la sicurezza energetica nazionale.

Il Paese è chiamato a rispondere a queste sfide entro l'importante scadenza del **31 agosto 2023** entro cui dovrà inviare il proprio capitolo su REPowerEU alla Commissione Europea².

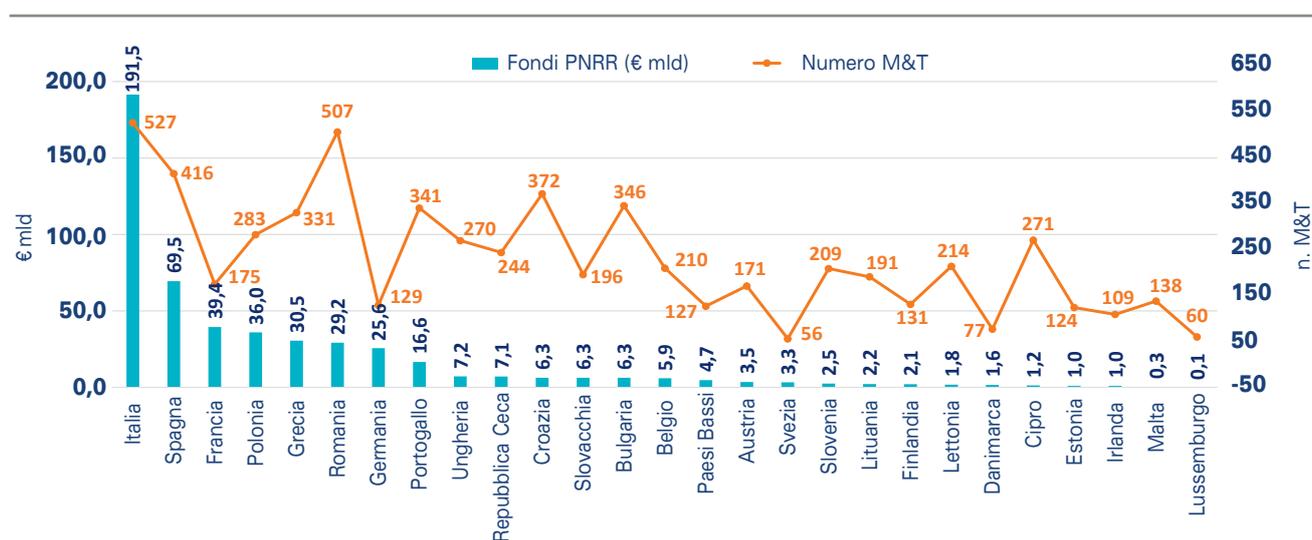
È cruciale che l'Italia utilizzi il capitolo di REPowerEU per delineare piani e azioni concrete che dimostrino l'impegno del paese nella transizione verso un sistema energetico sostenibile, in linea con gli obiettivi stabiliti dal programma.

² Nota: Il presente rapporto è stato redatto e stampato nel corso del mese di luglio 2023.

1.6 L'avanzamento di Next Generation Eu in un confronto europeo

È stata condotta un'analisi di confronto sullo stato di avanzamento dei Piani europei di ripresa e resilienza, evidenziando alcune interessanti tendenze.

Figura 31. | Allocations fondi PNRR per Paese (miliardi di Euro) e numero di milestone e target assegnati.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2023.

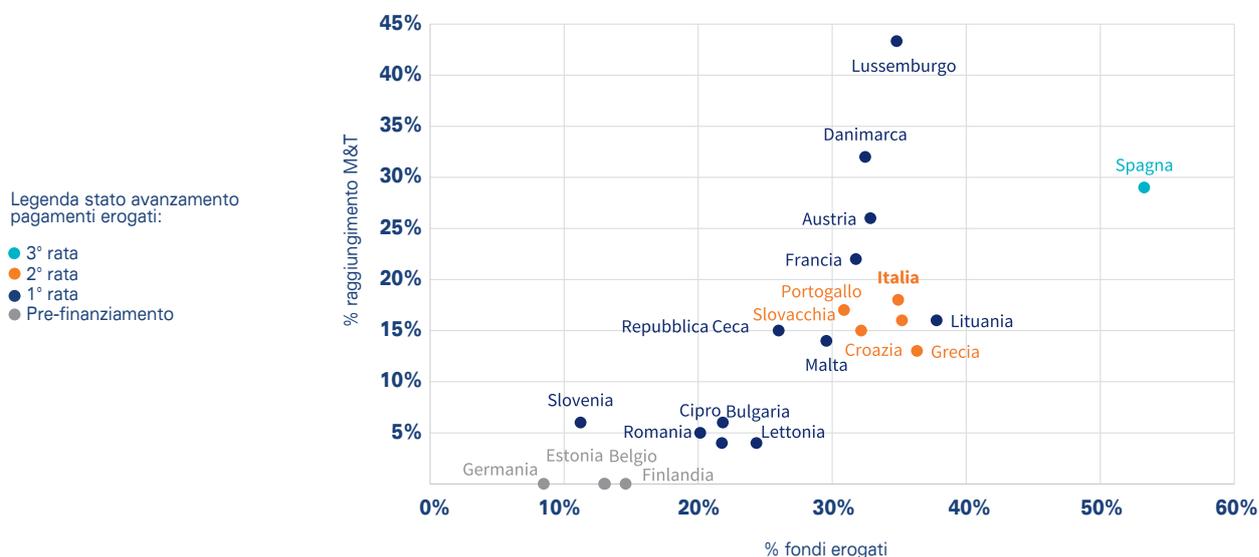


L'Italia, avendo il maggior numero di fondi stanziati, ossia un valore pari a 191,5 miliardi di Euro, si posiziona al **primo posto anche per il numero di milestone e target** da raggiungere, **527 scadenze** entro il 2026.

Al secondo posto, a livello di finanziamenti, si trova la **Spagna**. È interessante notare che la Spagna, all'inizio del periodo, aveva richiesto **solo sovvenzioni e non prestiti**, pari a circa 70 miliardi di Euro. Il numero delle milestone è pari a 416, un centinaio in meno rispetto all'Italia. Per numero di scadenze da raggiungere, la Romania supera la Spagna pur avendo a disposizione fondi per circa 30 miliardi di euro, con un totale di 507 milestone da raggiungere. Questo indica che la Romania ha un programma di investimenti ambizioso, nonostante l'importo dei finanziamenti sia inferiore rispetto a quello di altri paesi.

Figura 32. |
Stime allocazione fondi
REPower EU per Paese
(milioni di Euro e val. %
sul totale), 2023.
 Fonte: elaborazione
 The European House –
 Ambrosetti su dati
 Commissione Europea, 2023.

In contrasto, la **Francia** e la **Germania**, nonostante abbiano rispettivamente a disposizione circa 40 e 25 miliardi di Euro, presentano un numero di milestone inferiore rispetto alla media. La Francia ha 175 milestone da raggiungere, mentre la Germania ne ha 125. Questo potrebbe indicare una focalizzazione maggiore su progetti di ampio respiro o su investimenti di maggiore portata economica, piuttosto che su un numero elevato di obiettivi specifici.



La situazione attuale dello stato di avanzamento dei Piani europei di ripresa e resilienza rivela una leadership da parte della Spagna, mentre alcuni Stati stanno ancora affrontando le prime fasi del processo di attuazione. È interessante notare, infatti, che **solo la Spagna ha ricevuto la terza rata di finanziamenti**, poiché ha completato il 29% degli obiettivi stabiliti nel proprio piano nazionale. L'Italia, insieme ad altri quattro Paesi, ha ricevuto la **seconda rata di finanziamenti**: la percentuale di milestone e target (M&T) validata per l'Italia dalla Commissione è del 18%. Si ricorda, inoltre, che l'Italia ha avviato una trattativa con la Commissione sia per la terza che la quarta rata. Dodici paesi europei hanno ricevuto la prima rata di finanziamenti e quattro sono ancora fermi al prefinanziamento. Polonia, Ungheria, Paesi Bassi, Svezia e Irlanda non sono menzionati nel grafico poiché non hanno ancora presen-

tato una richiesta di pagamento. Questi paesi potrebbero aver affrontato ritardi o difficoltà nella pianificazione e nella preparazione dei propri piani nazionali, in aggiunta alle note difficoltà politiche nel dialogo con la Commissione Europea vissute da Polonia e Ungheria.

I Paesi che sono ancora alla fase di prefinanziamento o che non hanno presentato una richiesta di pagamento hanno dovuto rivedere i propri piani, tenendo conto di una revisione al ribasso della dotazione finanziaria o risolvendo problemi legati al mancato rispetto dello Stato di diritto. Questi processi di revisione e adeguamento potrebbero richiedere più tempo per garantire la conformità ai requisiti stabiliti dall'Unione Europea.

Focus sul caso della Spagna

Nonostante un quadro politico «instabile», la Spagna si posiziona in prima linea sullo stato avanzamento del PNRR. Ciò è dovuto, in primis, al fatto che il Piano spagnolo ha previsto l'impiego totale dei fondi (nella forma di sovvenzioni) per 69 mld di euro nel triennio 2021-2023, rinviando al 2023 la decisione circa l'effettivo utilizzo di ulteriori 70 mld in forma di prestiti nel triennio successivo.

La Spagna, inoltre, ha introdotto il caso di successo dei Progetti PERTE. Questi progetti si concentrano sulla crescita economica sostenibile, l'occupazione e la competitività, e si distinguono per la forte collaborazione pubblico-privato e per una governance trasversale che coinvolge diverse amministrazioni. Ciò favorisce un'efficace e rapida attuazione del Piano.



Come anticipato, l'Unione Europea ha previsto la possibilità per gli Stati Membri di apportare delle modifiche ai rispettivi piani nazionali, specificando che le modifiche devono essere giustificate da circostanze oggettive. Inoltre, dal 1 febbraio 2023, i Paesi UE che presentano una revisione del Piano sono obbligati a includere il capitolo in merito a REPowerEU.

Ad oggi*, sono 12 i Paesi che hanno presentato una revisione del Piano:

- 11 dei quali hanno introdotto anche il capitolo su REPowerEU: Spagna, Francia, Portogallo, Slovacchia, Danimarca, Estonia, Malta, Irlanda, Lituania, Repubblica Ceca e Olanda.
- la Germania ha presentato una revisione del piano a dicembre 2022, pertanto tale versione non teneva conto del capitolo REPowerEU ma solo di modifiche sulla base di circostanze oggettive.

Le circostanze oggettive che accomunano, finora, le revisioni dei Piani sono state: i) inflazione elevata registrata rispetto a quanto stimato nel piano originale (2021), in particolare in merito ai prezzi delle costruzioni; ii) interruzioni della catena di approvvigionamento a causa della guerra in Ucraina, con conseguenti costi più alti e ritardi, in particolare nelle procedure di appalto pubblico.

* Il presente rapporto è stato stampato il 28 luglio 2023

Paese	Revisione dei fondi	Revisione delle misure	Validazione Commissione
 Spagna	+ 95 mld € (137% vs. 69 mld previsti) di cui 8 mld per REpower EU	+ 18 riforme + 25 investimenti	
 Francia	+ 2,9 mld € (7% vs. 37 mld previsti) di cui 2,3 mld per REpower EU	+ 3 riforme + 3 investimenti 13 investimenti rivisti	Sì
 Germania	- 160 mio € (revisione adottata prima della delibera REpowerEU)	2 investimenti ridimensionati	Sì
 Portogallo	+ 3,2 mld € (19% vs. 16 mld previsti) di cui 704 mio per REpower EU	+ 11 riforme + 49 investimenti	
 Slovacchia	+ 400 mio € (7% vs. 6 mld previsti) interamente per REpower EU	+ 6 riforme + 4 investimenti	Sì
 Danimarca	+ 131 mio € (8% vs. 1,6 mld previsti) interamente per REpower EU	+ 1 riforma + 1 investimento	
 Estonia	+ 83,4 mio € (10% vs. 863 mio previsti) interamente per REpower EU	+ 1 riforma + 5 investimenti 4 investimenti rivisti	Sì
 Malta	+ 11,6 mio € (4% vs. 320 mio previsti) interamente per REpower EU	+ 1 riforma + 1 investimento 2 investimenti rivisti	Sì
 Irlanda	Nessun fondo aggiuntivo o rivisto	2 investimenti rivisti	Sì
 Lituania	+ 1,8 mld € (82% vs. 2,2 mld previsti) di cui 194 mio per REpower EU	Informazioni non disponibili	
 Rep. Ceca	+ 7,4 mld € (105% vs. 7 mld previsti) di cui 682 mio per REpower EU	Informazioni non disponibili	
 Olanda	+ 735 mio € (15% vs. 4,7 mld previsti) interamente per REpower EU	+ 1 riforma + 1 investimento 3 investimenti rivisti	

In conclusione, **l'Italia si posiziona tra i Paesi che stanno progressivamente portando avanti l'attuazione del proprio piano di ripresa e resilienza**. Tuttavia, è importante rilevare che sono iniziati ad accumularsi ritardi nel raggiungimento delle milestone stabilite. Alla luce di ciò, è fondamentale che l'Italia intensifichi gli sforzi per risolvere questi ritardi e accelerare l'implementazione del piano, in vista dell'obiettivo del 2026.

Sotto il punto di vista della revisione dei piani, **12 Stati Membri** hanno già presentato le loro proposte di modifiche e integrazioni al programma REPowerEU. Considerando l'entità delle risorse finanziarie e degli investimenti previsti dal piano italiano rispetto ad altri paesi, è giustificabile che l'Italia richieda un tempo maggiore per questa fase di revisione. Tuttavia, è essenziale sottolineare che il 31 agosto 2023 rappresenta l'ultima data disponibile entro la quale presentare le proposte di modifica. Pertanto, l'Italia deve presentare tempestivamente la sua proposta di modifica al fine di garantire l'opportunità di affrontare almeno in parte le criticità che sono emerse. È fondamentale che il processo di revisione sia gestito con celerità ed efficienza, consentendo di apportare le necessarie correzioni e ottimizzazioni al piano nazionale per massimizzare l'impatto positivo delle risorse assegnate e favorire una solida ripresa economica e sociale nel paese.

02

II PNRR e le disuguaglianze

In un contesto sociale ed economico complesso come quello italiano, lo studio sulle disuguaglianze riveste un'importanza fondamentale. L'Italia è un Paese caratterizzato da una **ricca storia, una cultura diversificata** e una **posizione significativa** nell'economia mondiale. Nonostante ciò, persistono **profonde disuguaglianze** che influenzano la vita di milioni di individui. Le disuguaglianze possono manifestarsi in molteplici forme, comprese quelle **economiche, sociali e di opportunità**. È dunque interessante approfondire come il PNRR, un Piano che ha l'ambizione di indirizzare la politica economica del Paese nei prossimi anni e successivamente, agisca anche sul tema delle disuguaglianze.

Come dichiarato all'interno del PNRR stesso *“la persistenza di disuguaglianze di genere, così come l'assenza di pari opportunità a prescindere da provenienza, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, non è infatti solo un problema individuale, ma è un **ostacolo significativo alla crescita economica**. Per questo motivo le 6 Missioni del PNRR **condividono priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali**. Le Riforme e le Missioni sono valutate sulla base dell'impatto che avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nelle opportunità fornite a tutti, senza alcuna discriminazione. Questa attenzione trasversale, articolata puntualmente in tutte le missioni del PNRR, corrisponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia del 2019 e del 2020.”*

Coerentemente con questo il presente capitolo presenta un approfondimento **sulle disuguaglianze** secondo le dimensioni riportate nella figura sottostante.

Figura 33. |
Le dimensioni di analisi
sulle disuguaglianze.
Fonte: elaborazione
The European House –
Ambrosetti, 2023.

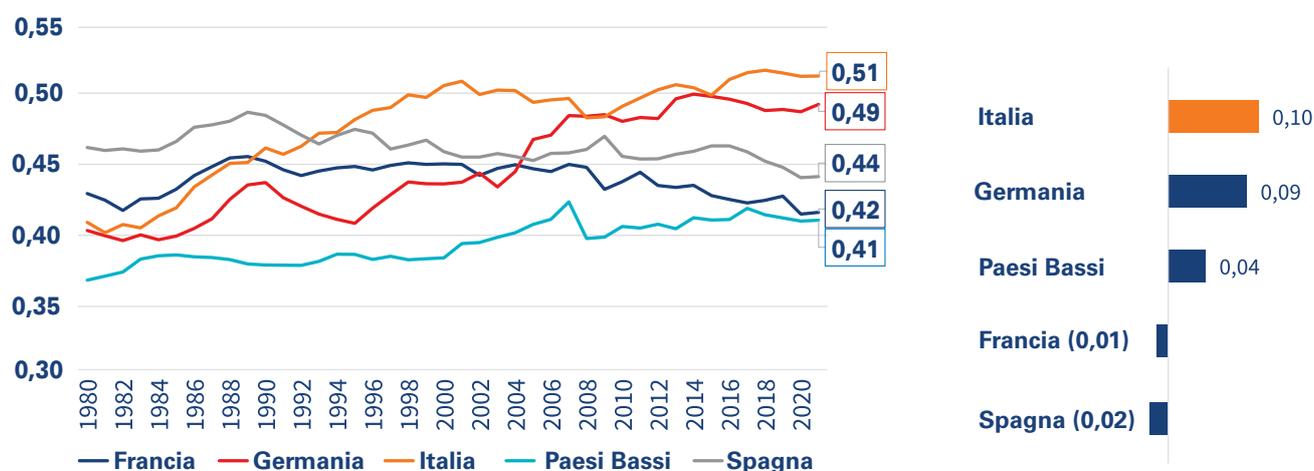


2.1 Un quadro sulle disuguaglianze che caratterizzano il Paese

Di seguito vengono dunque presentati alcuni dati di inquadramento scenariale che descrivono l'attuale situazione delle disuguaglianze in Italia lungo le dimensioni presentate e successivamente vengono analizzati gli investimenti che possono avere un impatto diretto sulle disuguaglianze e viene presentato in che modo contribuiscono.

Partendo da alcune considerazioni sulla **disuguaglianza di reddito**, in Italia l'indice di Gini³ si attesta a **0,51** indicando che sussistono differenze di reddito significative, maggiori rispetto ai principali Paesi europei Germania (0,49), Spagna (0,44), Francia (0,42) e Paesi Bassi (0,41). Inoltre, si mette in evidenza che questo indice ha registrato **un peggioramento negli ultimi 40 anni** di 10 p.p., maggiore rispetto agli altri Paesi mettendo in evidenza un incremento delle disuguaglianze.

Figura 34. | Indice di Gini per reddito in Italia e nei Paesi competitor competitor (numero indice: 0 = nessuna disuguaglianza, 1 = massima disuguaglianza – grafico a sinistra. Variazione- grafico a destra), 1980 - 2021
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati World Inequality Database, 2023



³ Indice di Gini che è utilizzato come usato come indice di concentrazione per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito o anche della ricchezza. L'indice assume un valore tra 0 e 1, dove 0 indica una situazione in cui nessuna disuguaglianza è presente mentre 1 una situazione di massima disuguaglianza.

L'indice di Gini non è l'unica dimensione che è importante osservare: infatti, un ulteriore aspetto che rimarca la presenza e la persistenza di differenze reddituali strutturali e radicate sul territorio, è il fatto che nelle famiglie italiane vi è una **significativa persistenza dei redditi**, che si tramandano tra generazioni. Soltanto 10 bambini su 100 nati nel quintile più povero riusciranno a raggiungere il quintile più ricco della popolazione, al contrario, il **36%** dei bambini nati nel quintile più ricco manterrà tale posizione. La viscosità maggiore risulta nei quintili estremi della distribuzione, mentre si registra una mobilità maggiore, seppur limitata, nei quintili centrali.

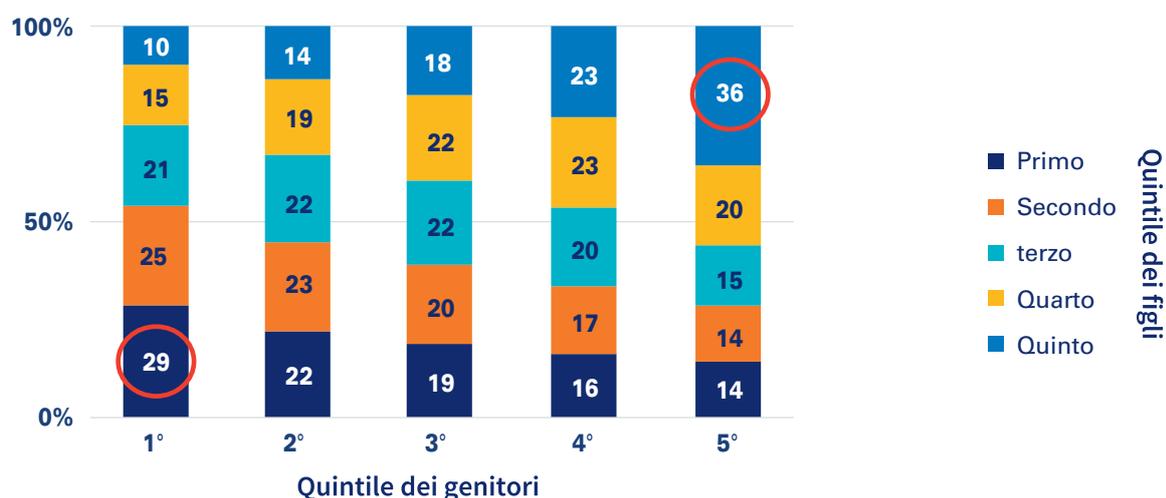


Figura 35. | Probabilità di passare da quintile di reddito della distribuzione della ricchezza netta dato il quintile di partenza (genitori), valori %, 2019.
 Fonte: rielaborazione The European House – Ambrosetti su dati Oxfam, 2019 e Acciari, Polo e Violante, 2023.

Oltre alla generazione anche la Regione e la Provincia di nascita influiscono sulle **possibilità di salto di classe sociale e reddituale** di una persona. Nelle provincie del nord Italia la **mobilità sociale** supera addirittura i valori misurati nel nord Europa. Una persona nata a Milano ha il **22%** di possibilità di passare **dall'ultimo al primo quintile**, contro il **6%** di una persona nata a Palermo.

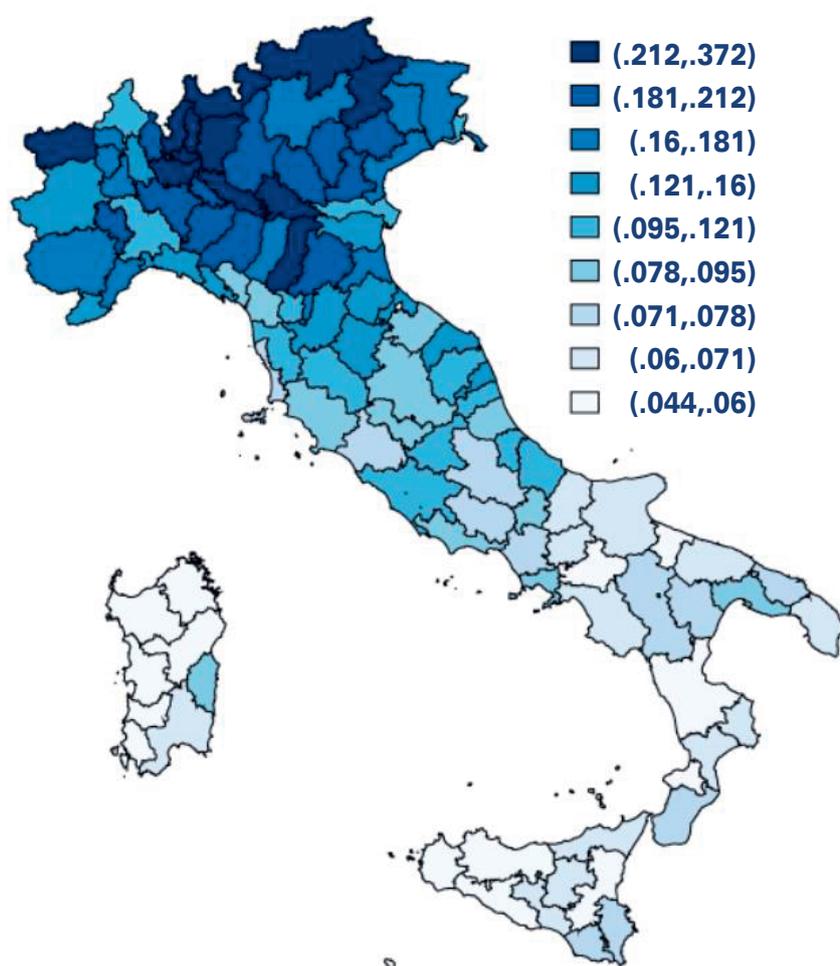


Figura 36. | Probabilità di passaggio dal bottom al top 20% per reddito nelle provincie italiane (%), 2019.

Fonte: rielaborazione The European House – Ambrosetti su dati Oxfam, 2019 e Acciari, Polo e Violante, 2023.

La dettagliata indagine di Banca d'Italia⁴ evidenzia una notevole **disuguaglianza nella distribuzione dei redditi** con oltre **il 30%** della popolazione con un reddito familiare **fino a 25.000 Euro**, una mediana del reddito familiare di 37.195 Euro mentre la media di 57.882 Euro.

4 Indagine sui bilanci delle famiglie italiane.

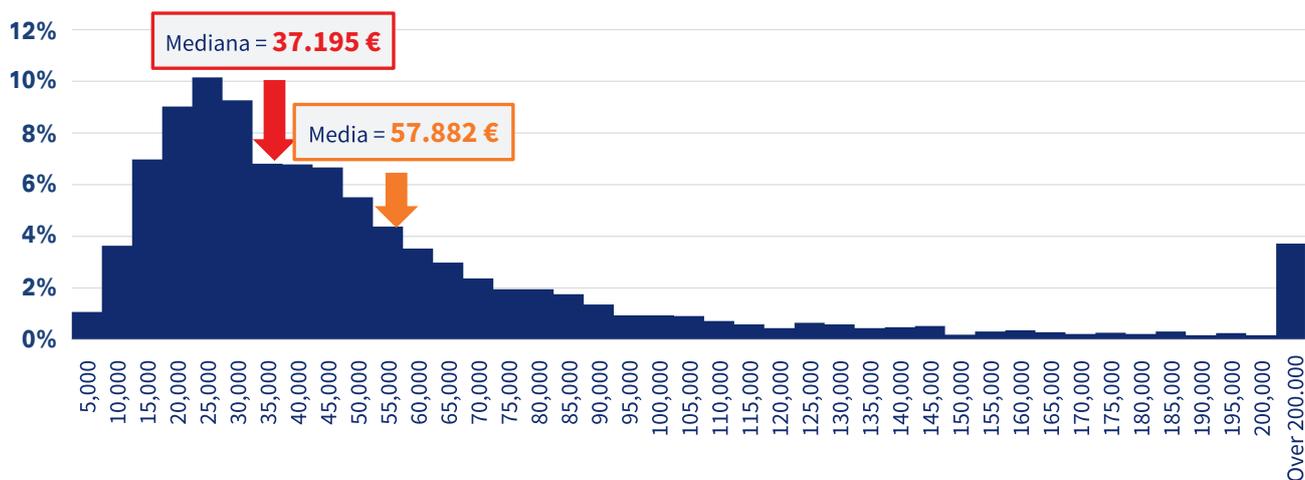


Figura 37. | Distribuzione delle famiglie per reddito (% sul totale), 2020.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Banca d'Italia, 2023.

Questa differenza emerge altrettanto evidentemente guardando ai **redditi medi** per quintile con un incremento del reddito di **12 volte** dal I al V quintile. La stessa tendenza si osserva anche in relazione alla **ricchezza complessiva** e alla **ricchezza finanziaria**, ancora più marcata in termini di divari rispettivamente 30 volte e 85 volte la distanza tra il primo e il quinto quintile. È inoltre interessante notare che per tutte le variabili dal primo al quarto quintile la crescita del reddito è quasi lineare, mentre poi cresce in modo esponenziale nel quinto quintile.

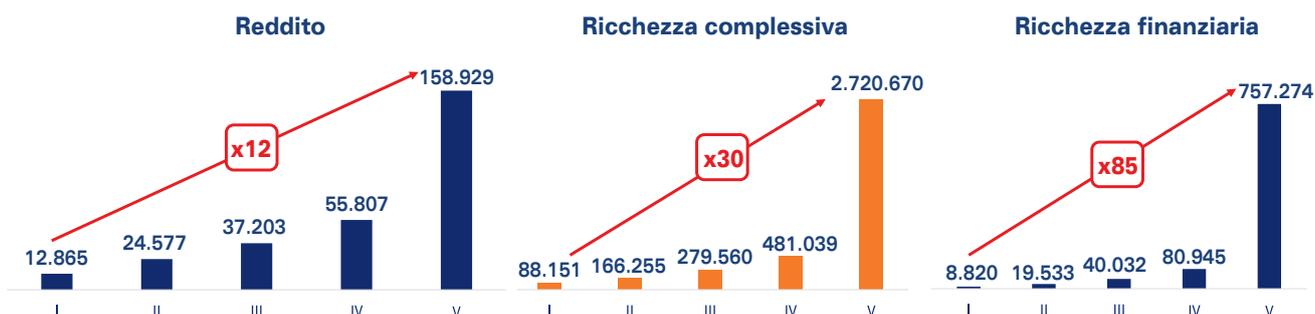
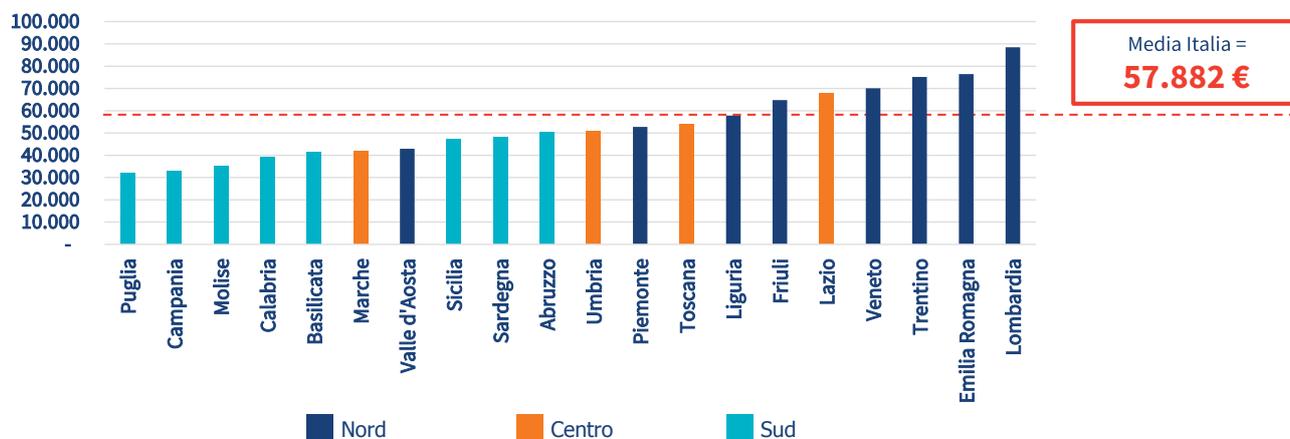


Figura 38. | Reddito medio, ricchezza complessiva e di cui ricchezza finanziaria media, per quintile (€), 2020.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Banca d'Italia, 2023.

Guardando alle **disuguaglianze territoriali**, l'analisi per Regioni restituisce uno spaccato (purtroppo) già noto: il **reddito medio** in Lombardia (88mila Euro) è quasi **tre volte** quello in Puglia (32mila Euro), con praticamente tutte le Regioni del Nord Italia in testa alla classifica per ricchezza media e quelle del Sud Italia nella parte bassa della classifica.



Esemplificativo è anche che, guardando alla suddivisione in quintili, **oltre un terzo** delle famiglie delle Regioni meridionali è nel primo quintile di distribuzione del reddito su scala nazionale. Ad esempio, il **44%** delle famiglie lucane è nel **I quintile di distribuzione** di reddito nazionale vs l'8% delle famiglie emiliane.

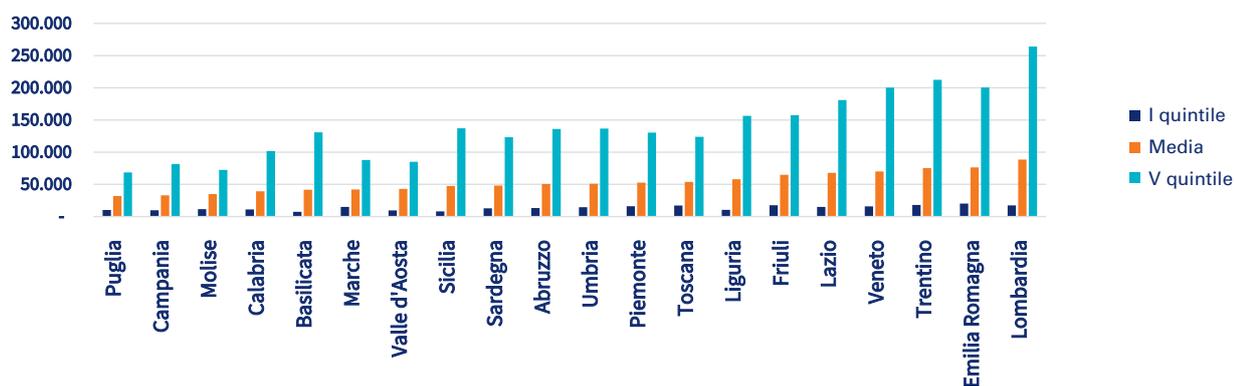
Figura 39. | Reddito medio, per Regione (€), 2020.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Banca d'Italia, 2023.

All'interno delle Regioni stesse si osservano dinamiche di **disuguaglianza molto eterogenee con grandi differenze** tra il I e il V quintile, ad esempio il rapporto tra il V quintile e il I in Basilicata è il più alto ed è pari a **18**, con il I quintile con un reddito medio di 7.314 Euro e il V quintile 130.848 Euro. Il reddito del quintile più abbiente lucano è comunque molto inferiore rispetto a quello Lombardo (263.999 Euro), ben 15 volte maggiore rispetto al reddito del I quintile nella stessa Regione.

Figura 40. | Reddito medio per quintile e per Regione (€), 2020.

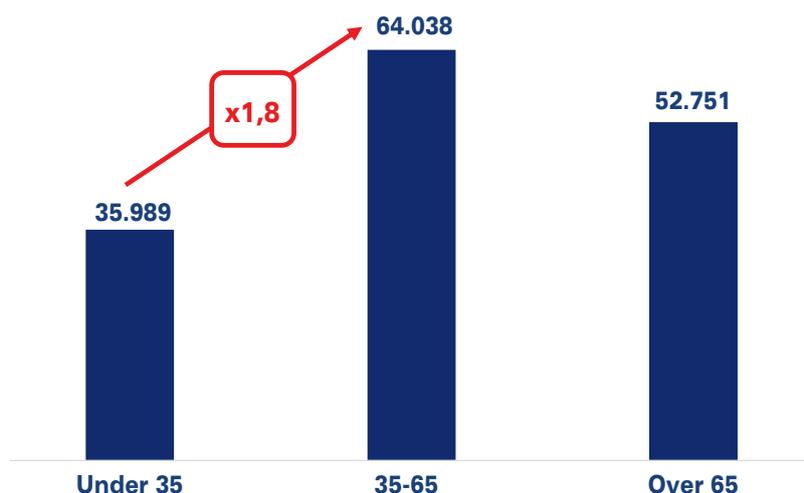
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Banca d'Italia, 2023.



La disuguaglianza reddituale è fortemente correlata alla **disuguaglianza nell'accesso al mercato del lavoro**, con una differenza tra la regione con il più alto tasso di occupazione (Trentino-Alto Adige, 78,2%) e quella con il tasso più basso (Sicilia, 46,1%) di oltre **30 punti percentuali**.

Guardando alle **disuguaglianze di generazione**, l'analisi reddituale per fascia d'età evidenzia un moderato livello di disuguaglianza, in parte spiegato da fattori anagrafici: nella fascia under 35 ci sono anche persone che si sono appena affacciate al mondo del lavoro e che dunque percepiscono un reddito minore rispetto a chi lavora da tempo (fascia 35-65). Un altro elemento di forte discontinuità fra la popolazione under 65 e quella over 65 è rappresentato dall'incidenza dei redditi da pensione (tipicamente inferiori ai redditi da lavoro) sul totale, che nella fascia under-35 è pari al 3%, nella fascia 35-65 è 6% mentre nella fascia over-65 è pari al 49%. Nonostante ciò, si mette in evidenza che il **reddito nella fascia 35-65** (media 64.038 Euro è **1,8 volte superiore** rispetto alla fascia under-35 (35.989) e che anche quello over-65 (52.751 Euro) è **1,5 volte superiore rispetto** alla fascia più giovane.

Figura 41. |
 Reddito medio, per fascia
 d'età (€), 2020.
 Fonte: elaborazione
 The European House –
 Ambrosetti su dati
 Banca d'Italia, 2023.

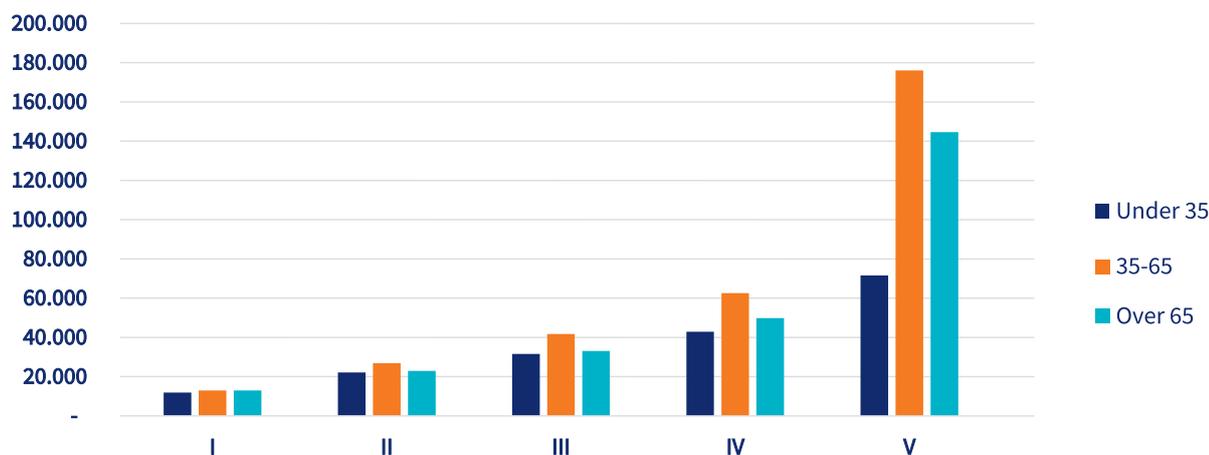


L'analisi intra-generazionale evidenzia come, nelle fasce più giovani, **anche i nuclei familiari che appartengono al quinto quintile** (dunque le famiglie più abbienti) **sono più**

“poveri” rispetto ai nuclei familiari di altre fasce d’età

(71.598 Euro degli under-35 vs. 176.869 Euro della fascia 35-65). I diversi rapporti V/I quintile evidenziano i diversi pattern di disuguaglianza intra-generazionale: nella fascia under-35 è pari a **6,0**, nella fascia 35-65 è pari a **13,6** mentre nella fascia over 65 è pari a **11,1**.

Figura 42. |
Reddito medio, per quintile e fascia d’età (€), 2020
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Istat, 2023.



Logicamente anche in questo caso la disponibilità economica è fortemente legata all’occupazione e la fascia 25-34 anni presenta un **tasso di occupazione** di 8,5 punti percentuale inferiore alle fasce 35-44 (74,5%) e 45-54 anni (75%).

In ultimo, guardando alle **differenze di genere**, il tasso di occupazione femminile è quasi **20 p.p.** inferiore a quello maschile, delta costante in tutte le fasce anagrafiche.

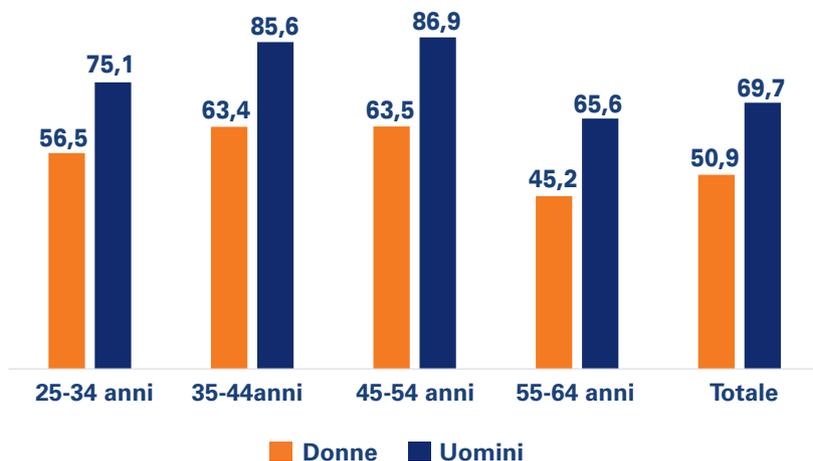
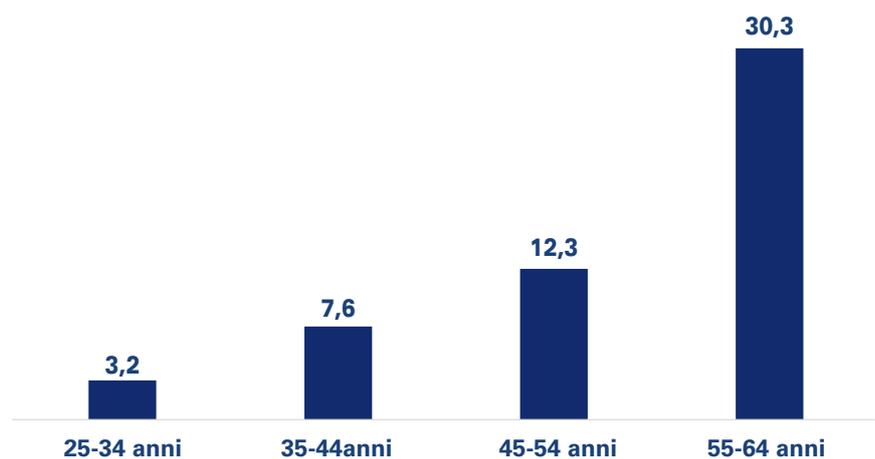


Figura 43. |
Tasso di occupazione (%), 2022.
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Istat, 2023.

È particolarmente rilevante sottolineare questo aspetto perché le donne che vorrebbero lavorare in Italia sono il 90% ma solo il 57% lo fa, ben **43 p.p.** in meno, il più grande divario tra i Big-5 europei. Il secondo Paese con il più grande divario è la Spagna che registra un divario tra queste due dimensioni di 21 p.p., seguita da Francia (17 p.p.) Germania e Regno Unito (9 p.p.).

Un altro aspetto che vale la pena sottolineare in relazione alle disuguaglianze di genere è quello delle differenze di reddito. Infatti, il **Gender Pay Gap** è una costante in tutte le fasce d'età, e presenta **una progressiva crescita dal 3,2 %** nella

Figura 44. |
Gender pay gap (pay gap femminile in % sul salario maschile), 2022.
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Osservatorio Job Pricing, 2023.



fascia 25-34 anni a 30,3% nella fascia 55-64 anni.

Seppur ampiamente utilizzato in riferimento alla retribuzione lorda oraria, il Gender Pay Gap non misura tutta la differenza di genere: il **valore del gap salariale** infatti triplica quando si passa dalla retribuzione oraria a quella mensile e tocca il massimo in quella annua.

L'indicatore più completo, il **General Overall Earning Gap**, misura l'impatto dei tre fattori combinati (1) la retribuzione oraria media, (2) la media mensile del numero di ore retribuite (prima di qualsiasi aggiustamento per il lavoro part-time) e (3) il tasso di occupazione, sulla retribuzione media di tutte le donne in età lavorativa - occupate o non occupate - rispetto agli uomini, che per l'Italia è pari a **43%**.

2.2

L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze

Alla luce delle evidenze presentate, è importante valutare i **potenziali impatti** del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sulle **disuguaglianze (territoriali, generazionali e di ricchezza)**, per misurarne la potenziale efficacia e individuare gli elementi su cui è necessario uno sforzo ulteriore.

Al fine di analizzare l'impatto potenziale del PNRR sulla riduzione delle disuguaglianze, sono stati considerati **gli investimenti con impatto (diretto o indiretto) su questo tema**. Nella selezione degli investimenti con impatti sulle disuguaglianze sono stati utilizzati i seguenti criteri di scelta:

- sono stati considerati gli investimenti diretti (delle missioni 4 – istruzione e ricerca, 5 – inclusione e coesione e 6 – salute) con impatti sulle disuguaglianze analizzate, di cui è stata realizzata un'analisi puntuale nelle pagine che seguono;
- sono stati considerati gli investimenti indiretti anche delle rimanenti missioni che più in generale hanno un impatto sulle disuguaglianze in senso lato ma il cui scopo non è agire sulle stesse (es. infrastrutture ferroviarie al Sud, formazione professionale terziaria, attrattiva dei borghi).

Prima di entrare nel merito degli investimenti selezionati e dell'analisi è necessario fare una premessa metodologica importante. Gli impatti calcolati rappresentano il **potenziale massimo**, vincolati al rispetto dei tempi e al pieno raggiungimento degli obiettivi dichiarati nel PNRR, sulla base del rationale che le disuguaglianze sono spesso causate da fattori concorrenti e agire su un'unica dimensione sociale può avere ricadute esclusivamente parziali per il contrasto del fenomeno.

Guardando ora agli investimenti, gli investimenti con im-

patti sulle dimensioni della disuguaglianza sono tra i **24 e i 39 miliardi di Euro** (ossia tra il 12,5% e il 20,3% del totale a di-

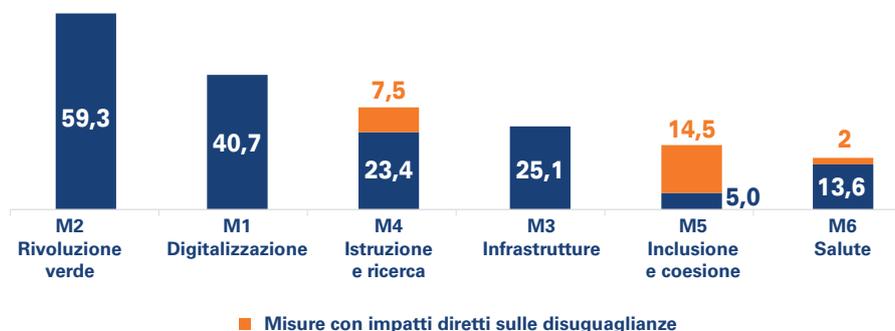


Figura 45. | Composizione del PNRR per Missione, in ordine di dotazione (miliardi di Euro e percentuale), 2021. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti, 2023.

sposizione).

I **principali investimenti** considerati sono associati alle seguenti missioni:

- missione 4 – istruzione e ricerca: potenziamento infrastrutture e competenze del **sistema scolastico** dagli Asili Nido alle Università;
- missione 5 – inclusione e coesione: **politiche per il lavoro, infrastrutture sociali**, famiglie, comunità e terzo settore e interventi per la coesione territoriale
- missione 6 – salute: **case della Comunità** e presa in carico della persona a garanzia dell’assistenza di prossimità.

Impatti sulle disuguaglianze di reddito

Con riferimento agli impatti sulle **disuguaglianze di reddito** vengono considerati le seguenti misure:

1. **riforma fiscale;**
2. rafforzamento dei **centri per l’impiego;**
3. ampliamento dei posti disponibili per il **Servizi Civile Universale;**
4. **attività di mentoring e coaching** per una transizione più efficace al mondo del lavoro;
5. rafforzamento dell’infrastruttura di accoglienza per le

persone senza fissa dimora.

L'analisi degli impatti sulla disuguaglianza non può non partire dalla revisione dell'IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche): la **riforma fiscale** rappresenta una delle **ri-forme di accompagnamento** al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ed è sicuramente uno degli elementi legislativi a maggiore incidenza sulla questione delle disuguaglianze. Tra gli ambiti di interesse della riforma fiscale, oltre alla raccolta e razionalizzazione della legislazione fiscale, alla garanzia di nuove regole stabili nel tempo per una maggiore trasparenza ed efficacia nella gestione del processo, è presente anche l'attuazione di una revisione dell'IRPEF.

In linea con la tendenza in atto da anni di sottrarre sempre di più redditi dalla tassazione progressiva dell'IRPEF per sottoporli a più vantaggiose aliquote cedolari, una delle riforme contenute nella manovra finanziaria per il 2023 riguarda **l'allargamento del regime forfettario** alle partite IVA con fatturato fino a 85.000 Euro.

La Riforma dell'IRPEF prevede:

- una **rimodulazione degli scaglioni**, che passerebbero da 4 a 3 mediante l'unificazione delle due fasce intermedie, entro il 2027;
- il primo scaglione per i contribuenti con reddito è compreso tra 0 e 15.000 Euro e l'aliquota IRPEF resterebbe al 23%;
- il secondo scaglione (unendo due fasce del 25% e del 35%) corrisponderà ad un'unica aliquota del 27% e riguarderebbe i redditi da 15.001 fino a 50.000 Euro;
- il terzo scaglione comprende le persone con redditi >50.000 Euro e l'aliquota resta al 43%.
- un **allargamento del regime forfettario** con un'aliquota fissa al 15% alle partite Iva con redditi e compensi fino a 85.000 Euro e al 5% per le nuove attività per i primi 5 anni.

La revisione degli scaglioni prevede una pressione fiscale per i dipendenti più contenuta rispetto alla proposta Draghi con impatti crescenti sui risparmi dei dipendenti a medio-alto reddito, come si osserva nella figura che segue. Fino a 15.000 Euro non ci sono variazioni, tra i 15.000 e i 30.000 Euro c'è un



Figura 46. | Differenza di risparmio per dipendenti secondo la riforma Meloni rispetto alla Riforma Draghi (a sinistra: val. assoluti; a destra: in % al reddito), 2023.
 Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su MEF e fonti varie, 2023. Si considera esclusivamente l’impatto del IRPEF, al netto di deduzioni e detrazioni.

incremento della pressione fiscale, mentre dai 30.000 Euro si registra un crescente vantaggio nella crescita del reddito.

La rimodulazione della tassazione contenuta nella riforma ha impatti sulla **distribuzione della ricchezza**. Trattandosi di un sistema fiscale progressivo, con impatti redistributivi è logico che l’indice di Gini migliori guardando al reddito netto rispetto al lordo. Osserviamo però che, considerando il reddito lordo, l’indice di Gini si attesta attorno 34,96, mentre guardando al netto secondo gli scaglioni della riforma Draghi si assesta attorno a 32 peggiorando, seppur lievemente, fino a 32,58 secondo le nuove regole introdotte dalla riforma fiscale del governo Meloni.

Inoltre, l’estensione della flat tax amplia ulteriormente il **divario fiscale fra lavoratori dipendenti e autonomi**: a parità di reddito, considerando 83.000 Euro di reddito annuale, infatti, la pressione fiscale per i primi è quasi **4 volte superiore** rispetto ad un lavoratore autonomo (35.000 Euro rispetto a 9.000 Euro). L’estensione della flat tax comporta altre due conseguenze da sottolineare con particolare riferimento

alle disuguaglianze:

- da un lato l'uscita dal regime agevolato comporta per i lavoratori autonomi un incremento della pressione fiscale dal 15% al 37%³ ;
- dall'altro l'uscita dal regime agevolato va ad agire su una fascia molto ristretta della popolazione: solo il 4,9% delle persone fisiche titolari di partita IVA (ossia 120.000 persone) ricade, nel 2022, nella fascia di reddito lordo tra i 65mila e gli 85mila Euro.

Le altre due misure con impatti sul reddito agiscono sul mercato del lavoro, non sulla tassazione. In particolare, analizziamo l'investimento per il **rafforzamento dei Centri per l'Impiego e per l'ampliamento dei posti a disposizione per il Servizio Civile Universale**.

Nello specifico, per la prima misura l'investimento mira a rafforzare i **Centri per l'Impiego** per garantire l'effettivo servizio a favore di disoccupati e imprese. La misura include investimenti infrastrutturali, lo sviluppo di osservatori regionali del mercato del lavoro e dell'interoperabilità tra i sistemi informativi regionali e nazionali, l'attività di formazione per gli operatori dei centri. Nell'investimento è anche compreso lo sviluppo di canali di comunicazione sui contenuti offerti.

L'obiettivo del secondo investimento è di rafforzare il **Servizio Civile Universale** per incrementare il numero di giovani impegnati in attività di formazione non formale e accrescere le loro conoscenze e competenze. La misura include azioni per aumentare la consapevolezza sull'importanza di una cittadinanza attiva, per promuovere l'occupabilità dei più giovani e la coesione sociale con particolare attenzione alla transizione ecologica e digitale. In generale, infatti, si registra un numero di domande per aderire al Servizio Civile Universale ben superiore rispetto alle attivazioni avvenute. In particolare, nel decennio 2010-2020, le domande sono state **4 volte superiori** rispetto ai volontari avviati. Nel 2021 questo rapporto si è leggermente

³ Per il solo esercizio 2023 è stata prevista una «flat tax incrementale» che mira a ridurre questo scaglione.

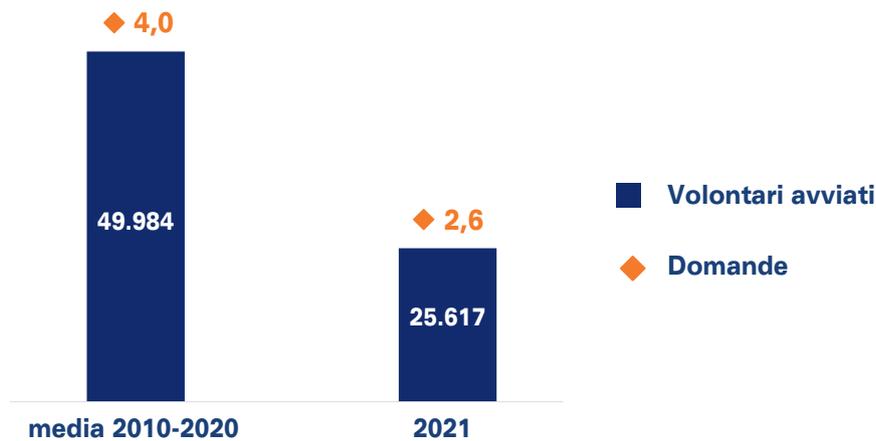


Figura 47. | Numero volontari avviati e rapporto domande posti attivati, 2010-2021-2023.
 Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Presidenza de Consiglio dei Ministri, 2023.

ridotto, con **2,6 volte** domande rispetto ai volontari avviati.

L'obiettivo dell'analisi su questi due investimenti è quello di **misurare l'impatto sulla creazione** di posti di lavoro derivante dal rafforzamento dei centri per l'impiego (ma anche di misure complementari come le attività di mentoring e il potenziamento del servizio civile universale). Si sottolinea che il PNRR non dichiara un obiettivo in termini di aumento del tasso di occupazione e/o di riduzione del tasso di disoccupazione.

L'analisi prevede i seguenti passaggi logici:

- le misure previste coinvolgono una platea potenziale di **3 milioni di disoccupati** e lavoratori a rischio, ad una parte dei quali verrà fornita formazione;
- il mercato del lavoro, ad oggi, potrebbe assorbire **~400.000 lavoratori**;
- nel decennio 2007-2017 solo il **24,2%** dei disoccupati ha fatto ricorso a un Centro per l'impiego (solo il 19,1% dei disoccupati al Sud) e il tasso di successo è del **2,4%**;
- la riorganizzazione dei Centri per l'Impiego, unita ai programmi formativi, potrebbe aumentare il tasso di successo degli stessi, allineandola ai tassi dei Paesi *benchmark*. Attualmente il tasso di conversione al mondo del lavoro dei corrispettivi centri per l'impiego tedeschi è l'**8%**⁴.

Considerando le politiche presentate nel PNRR per il supporto al lavoro, sarebbe possibile attivare quasi **400.000 posti di lavoro**. Da un lato, se il rafforzamento dei Centri per l'Impiego permettesse di raggiungere il tasso di attivazione

⁴ Si fa qui riferimento a Christian Merkl, Timo Sauerbier "The reorganisation of the Federal Employment Agency mattered for the German labour market upswing, but in an unexpected way", 2023.

della Germania, sarebbe possibile favorire **oltre 240.000 posti di lavoro** (la metà di quelli che sono attualmente vacanti). Dall'altro, considerando che negli ultimi 11 anni quasi 800mila persone sono rimaste escluse del Servizio Civile Universale, di cui 80.000 solo nell'ultimo anno, l'aumento di **120.000** dei posti disponibili per il servizio civile universale consentirebbe di diminuire il *gap* rispetto alle richieste pervenute.

Oltre alle misure più rilevanti, il PNRR stabilisce anche **1,5 miliardi di Euro** a sostegno di attività di mentoring. Il coaching e il mentoring hanno un impatto positivo sia sullo sviluppo individuale e sulle performance lavorativa. Il **94%** dei lavoratori resterebbe più a lungo se il proprio datore di lavoro offrisse maggiori opportunità di apprendimento e di sviluppo della carriera. Il **91%** dei mentee sperimenta un miglioramento delle competenze in una o più aree su cui ha lavorato durante il rapporto di mentoring.

Un altro investimento importante per contrastare le disuguaglianze di reddito è quello che intende rafforzare le **infrastrutture di accoglienza per le persone senza fissa dimora**. In particolare, l'investimento (di 450 milioni di Euro) ha lo scopo di aiutare le persone senza dimora ad accedere facilmente all'alloggio temporaneo, in appartamenti o in case di accoglienza, e offrire loro servizi completi sia con il fine di promuoverne l'autonomia che per favorire una piena integrazione sociale.

Secondo l'ultimo censimento dell'Istat, rilasciato nel 2021, le persone senza fissa dimora in Italia sono **circa 96.000** di cui 38% di nazionalità straniera. Di queste:

- 16.000 risiedono nei campi spontanei;
- l'età media è di 41,6 anni (di cui 45,5 per gli italiani e 35,2 anni per gli stranieri);
- gli uomini sono circa il doppio delle donne, 212:100, questo rapporto scende a 188:100 per gli italiani e sale a 262:100 per gli stranieri.

L'obiettivo ha lo scopo di misurare gli impatti degli investimenti per il **rafforzamento delle strutture di accoglienza per i senza tetto**.

L'analisi si articola secondo seguenti passaggi logici:

- è stato considerato il **numero di persone senza fissa dimora** in Italia;
- è stato tenuto in considerazione il **costo medio** di una struttura di accoglienza e costo del singolo posto letto;
- è stata quantificato il numero di **infrastrutture realizzabili** tenuto conto l'investimento a disposizione.

Considerando l'attuale investimento necessario per la costruzione di queste strutture, i fondi a disposizione consentiranno **l'accoglienza di circa 16.000 persone** ossia il 20% rispetto alle persone che ne hanno bisogno. Nonostante sia dunque un passo importante per le persone senza fissa dimora, ancora molto lavoro è da fare per contrastare le difficoltà legate all'accesso alle strutture di accoglienza.

Impatti sulle disuguaglianze di genere

Con riferimento agli impatti sulle **disuguaglianze di genere** vengono considerate le seguenti misure:

1. ampliamento dei posti disponibili negli asili nido;
2. investimenti per affrontare la differenza di offerta formativa tra le diverse aree del Paese;
3. supporto alle famiglie con persone vulnerabili e disabili;
4. attività per il contrasto al gender pay gap.

L'Italia vanta il triste record della più bassa occupazione femminile in Europa. Il PNRR affronta la criticità tramite degli investimenti che possono contribuire, nel lungo periodo, ad una maggiore occupazione femminile, quali la creazione di più posti negli asili nido e nei servizi dedicati alla prima infanzia e la creazione di imprese femminili.

Per quanto riguarda l'investimento per la creazione di **nuovi posti negli asili** e la ristrutturazione degli edifici il PNRR prevede un investimento dal valore di 4,6 miliardi di Euro. L'o-

biiettivo è la creazione di 264.480 posti nuovi nelle strutture dedicate alla prima infanzia, con un incremento del 73% se si considera come riferimento quello degli asili nido e del 14% se si considerano anche le scuole dell'infanzia.

Con l'**obiettivo** di analizzare l'impatto della creazione di nuovi posti dedicati all'educazione della prima infanzia sull'occupazione femminile e dunque sul PIL, è stata portata avanti un'analisi della letteratura sul tema ed è stato costruito un modello di analisi valutando l'impatto della maggior disponibilità di posti in strutture per l'infanzia sul tasso di occupazione femminile.

Il grafico seguente riporta la correlazione fra queste due variabili che, anche ad una semplice ispezione grafica, appare significativo.

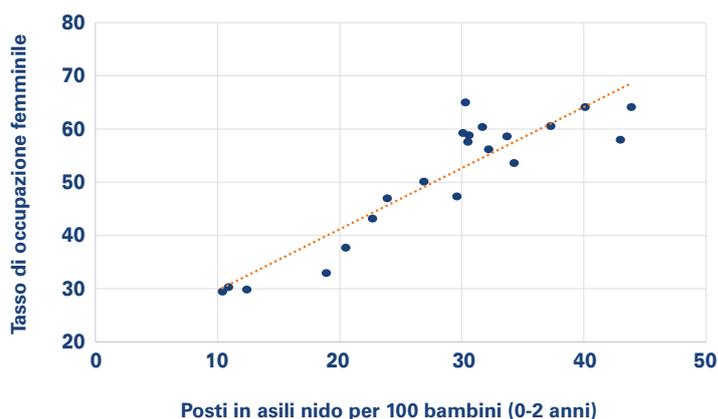


Figura 48. | Correlazione fra tasso di occupazione femminile e posti in asili nido nelle Regioni italiane.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati ISTAT.

L'analisi ha l'**obiettivo** di analizzare l'impatto della creazione di nuovi posti dedicati all'educazione della prima infanzia sull'occupazione femminile.

L'analisi prevede i seguenti passaggi logici:

- si considera l'**incremento dei posti disponibili** per l'educazione della prima infanzia (0-6 anni);
- si considera la **correlazione tra percentuale di donne occupate e la quota di posti di asili nido** ogni 100 bambini;
- si considera la **variazione percentuale** tra le donne occupate attualmente e le donne occupabili (considerando le donne nella fascia d'età 15-64 anni) grazie ad una maggiore diffusione dei servizi per la prima infanzia.

Il PNRR stanZIA 4,6 miliardi di Euro per favorire una maggiore disponibilità di posti per l'educazione della prima infanzia che **potrebbero favorire una crescita dell'occupazione femminile tra 0,4 e 1,5 punti percentuali** (tra le 80mila e le 300mila donne in più).

Nella stessa direzione agisce anche un altro investimento: quello per il **rafforzamento delle infrastrutture scolastiche nel Sud Italia**. In particolare, l'investimento vuole dare un sostegno a partire dall'infanzia alla scuola superiore. Mantenendo il *focus* sulle strutture per l'infanzia, attualmente si registra un maggiore *gap* di strutture nel Sud e nelle Isole rispetto alle altre zone del Paese.

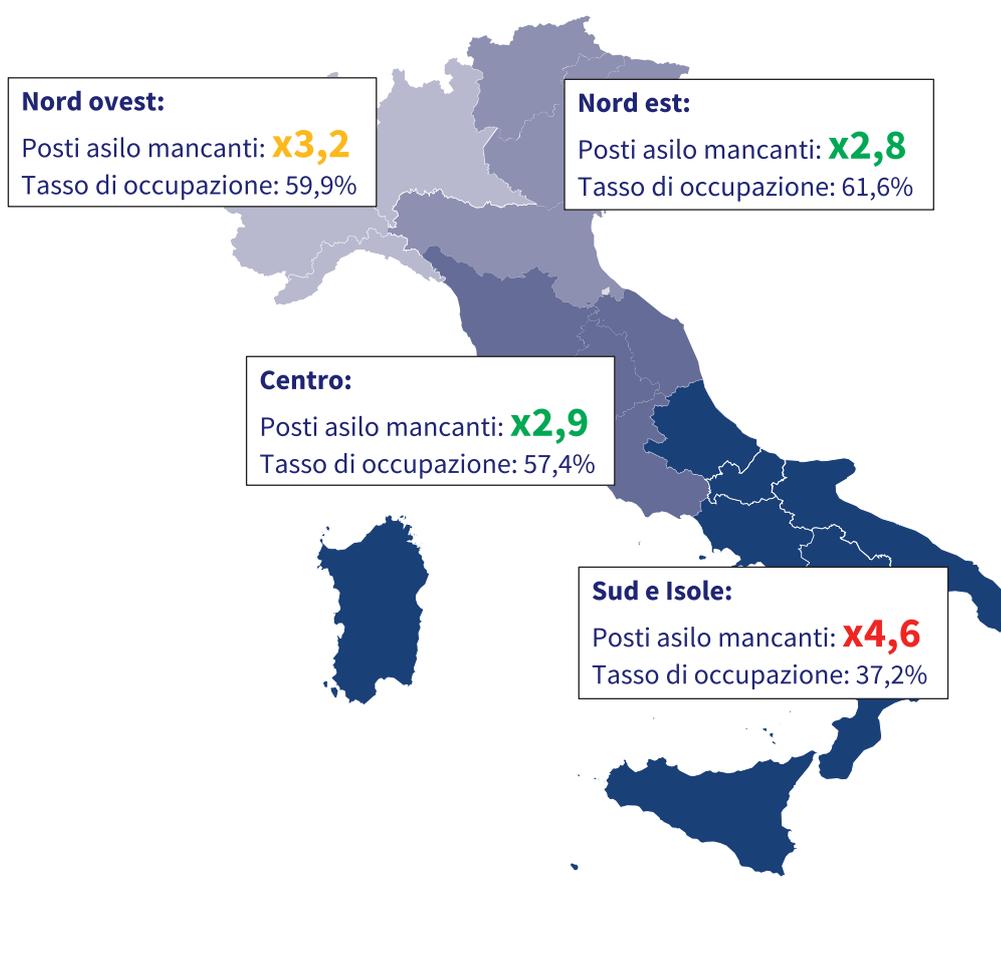


Figura 49. | Tasso di occupazione femminile e posti asilo mancanti per macro area (valori % e ratio dei posti negli asili nido e dei bambini nell'area), 2022.

L'**obiettivo** dell'analisi è quello di misurare gli impatti sulla differenza nelle infrastrutture educative e dunque sulla conseguente possibilità di ricevere un'educazione adeguata e dunque sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro.

L'analisi si articola secondo i seguenti passaggi metodologici:

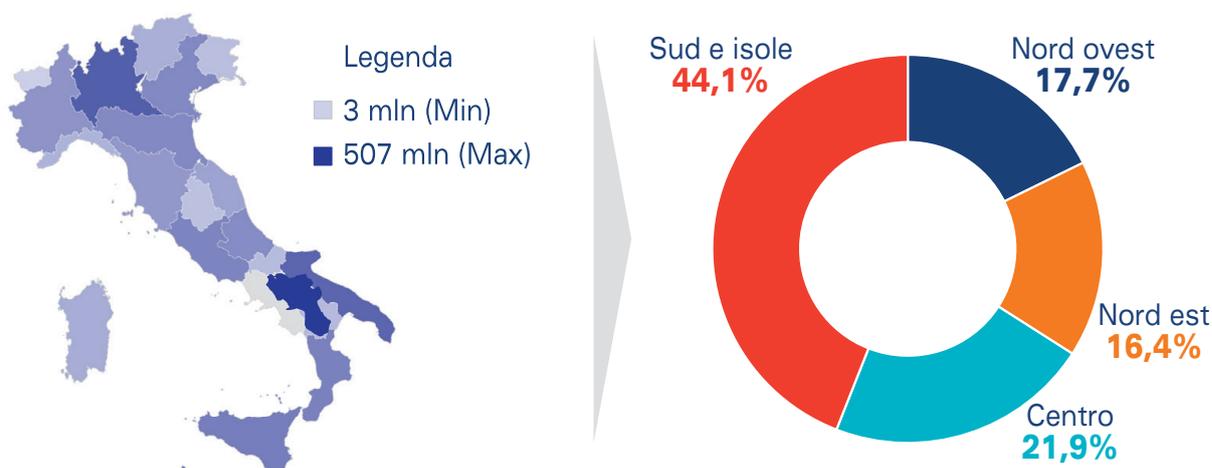
- è stata considerata la **popolazione <2 anni** nelle diverse regioni italiane;
- sono stati valutati i **posti disponibili** nelle strutture scolastiche (nella fascia 0-2) nelle diverse regioni italiane;
- è stato misurato il gap **di infrastrutture** nelle diverse zone del Paese ed è stato relazionato al tasso di occupazione femminile nelle diverse zone del Paese;
- è stato valutato il **numero di posti asilo** aggiuntivi creati considerando i fondi a disposizione nelle diverse aree del Paese e considerato il costo medio per la realizzazione di un nuovo posto.

Figura 50. |

Figura 50. Distribuzione delle risorse del fondo «Asili Nido» per Regione (milioni di Euro), 2021-2026 – grafico a sinistra e distribuzione delle risorse del fondo «Asili Nido» per Regione (Val. %), 2021-2026 – grafico a destra.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Italia Domani, 2023.

La **distribuzione dei fondi** per gli asili nido è **maggiormente concentrata nel Sud e nelle Isole** che ricevono il **44,1%** del totale dei fondi a disposizione relativi all'investimento. La regione che maggiormente beneficia dei fondi è la Campania (507 milioni di Euro).



L'allocazione efficiente dei fondi tra i diversi territori **consentirebbe di ridurre il divario** (2,05 bambini ogni posto disponibile, rispetto alla situazione attuale di 3,45) e di **allineare il numero di posti negli asili nido nel Sud e nelle Isole**, favorendo dunque anche una maggiore attivazione lavorativa femminile.

Con l'intenzione di analizzare le misure a sostegno dell'occupazione femminile è imprescindibile osservare anche quelle a **sostegno delle persone vulnerabili e disabili**. Infatti, le donne sono solitamente le persone all'interno dei nuclei familiari che si occupano delle attività di cura (siano esse per seguire bambini, anziani o persone vulnerabili/disabili).

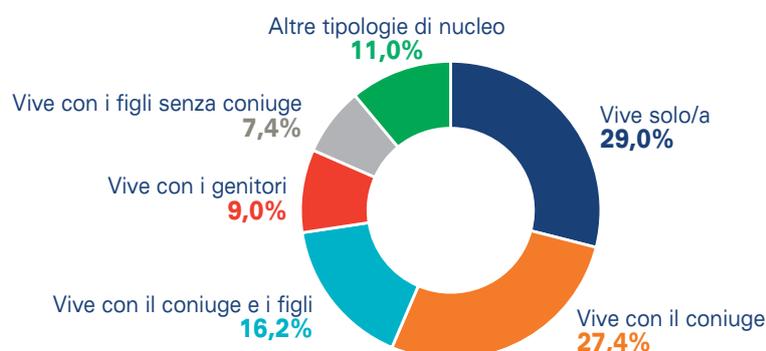
IL PNRR ha previsto due investimenti, entrambi di 500 milioni di Euro, a sostegno delle persone **vulnerabili e disabili**. Per quanto riguarda le persone disabili l'investimento intende fornire i servizi socio-sanitari comunitari e domiciliari alle persone con disabilità per garantirne l'autonomia, al fine di superare qualsiasi barriera nell'accesso all'alloggio e al mercato del lavoro. In particolare, si fornirà assistenza, soprattutto, alle persone con disabilità anche gravi che non possono contare sull'assistenza genitoriale o familiare.

La misura per le persone vulnerabili intende creare una sinergia tra i servizi sociali e l'assistenza sanitaria per tutelare anziani, bambini vulnerabili e famiglie svantaggiate. Il fine ultimo è quello di prevenire condizioni di vulnerabilità all'interno dei nuclei familiari, garantire l'autonomia delle persone anziane, potenziare i servizi socio-assistenziali domiciliari e offrire agli assistenti sociali gli strumenti contro il burn out, la sindrome derivante da stress cronico associato al contesto lavorativo.

In Italia le persone con disabilità sono **oltre 3 milioni** (ossia il 5,2% della popolazione): di questi 1,5 milioni sono persone sopra i 65 anni, con una maggiore concentrazione nelle Isole (6,5%). La composizione familiare delle persone con disabilità è molto varia: circa il 30% delle persone disabili vive sola e altrettante vivono con un coniuge.

Figura 51. |
Composizione dei nuclei familiari con persone disabili (val. % sul totale), 2019.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat e fonti varie, 2023.



L'**obiettivo** delle analisi su queste misure è quello di simulare l'impatto a sostegno delle famiglie con persone vulnerabili e disabili sull'occupazione femminile.

L'analisi si articola secondo i seguenti passaggi logici:

- si considera che la presenza di un membro con disabilità nel nucleo familiare è associata a un **divario in termini di partecipazione femminile al mercato del lavoro di quasi 20 punti percentuali**⁷ al netto dei possibili effetti di composizione o ad **una riduzione del 4%** della partecipazione al mercato del lavoro delle donne conviventi nel medesimo nucleo familiare⁸;
- si considera che la spesa media per cittadino italiano per sostenere le persone con disabilità è **12,3 Euro** l'anno (tramite la fiscalità);
- si considera l'investimento previsto a sostegno delle persone vulnerabili o disabili (**1 miliardo di Euro**, pari a 170 milioni di Euro all'anno per i prossimi 6 anni).

Le misure per il rafforzamento del sostegno alle persone vulnerabili e disabili potrebbero consentire un incremento del tasso di occupazione femminile tra **1 p.p.** e **1,5 p.p.** (ossia 170mila e 300mila occupati donne).

⁵ G. Parodi e D. Sciulli, in *Applied Economics*, 2008.

⁶ C. Mussida e D. Sciulli (in *Journal of Family and Economic Issues*, 2019).

In ultimo, non per importanza assoluta ma per il peso che ricopre nel PNRR, l'investimento per la certificazione di genere. L'investimento (con una dotazione di 10 milioni di Euro) ha lo scopo di assicurare una **maggiore partecipazione delle donne al mercato** del lavoro e ridurre il gender pay gap attraverso la creazione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere, che dovrà migliorare le condizioni di lavoro delle donne anche in termini qualitativi, di remunerazione e di ruolo e promuovere la trasparenza sui processi lavorativi nelle imprese.

L'analisi si articola secondo i seguenti passaggi logici:

- è stato considerato il **gender pay gap**, pari al 5% in Italia ma che raggiunge il **43% considerando il gender earning gap** che tiene in considerazione anche la retribuzione media oraria e il tasso di occupazione.;
- è stato analizzato il **reddito disponibile medio**;
- è stata considerata la differenza nel **tasso di occupazione** di uomini e donne;
- è stato calcolato il differenziale di **reddito disponibile** per uomini e donne.

Se l'attuale investimento riuscirà ad **essere una leva** per chiudere il **gender pay gap**, sarà possibile abilitare un guadagno medio aggiuntivo di circa **2.800 Euro** all'anno per ogni donna lavoratrice in Italia. Ovviamente si tratta in questo caso di uno stimolo: pensare che la sola istituzione di una certificazione sia sufficiente a chiudere un divario così grande, così sfaccettato e così intrinsecamente legato ad elementi socio-culturali è probabilmente ingenuo.

Riprendendo però le analisi svolte dall'Osservatorio Women Empowerment di The European House – Ambrosetti, se il Paese si attivasse seriamente per contrastare il gender employment gap le ricadute sarebbero significative. Per rendere possibile questo sarebbero necessari due passaggi:

1. **chiudere il gender wage gap**, che comporterebbe un'attivazione di 16,3 miliardi di Euro;

2. supportare il raggiungimento di un tasso di occupazione femminile in Italia al pari di quello maschile⁷, per un ulteriore impatto di 127,1 miliardi di Euro.

Complessivamente dunque chiudere il gender employment gap abiliterebbe un incremento di 143,4 miliardi di Euro, pari circa all'8% del PIL nazionale.



⁷ L'incremento di donne che dovrebbero essere impiegate per raggiungere l'obiettivo del tasso di occupazione è di 3,6 milioni.

Impatti sulle disuguaglianze territoriali

Le misure analizzate sulle disuguaglianze territoriali sono:

1. **rafforzamento delle infrastrutture sanitarie** soprattutto nelle aree interne;
2. potenziamento delle **infrastrutture scolastiche dotate di palestra**;
3. potenziamento del sistema educativo nel Sud del Paese per **contrastare l'abbandono scolastico**.

Con riferimento al **potenziamento delle infrastrutture sanitarie** sono stati considerati congiuntamente due investimenti: la creazione di case della comunità e presa in carico della persona e la Strategia Nazionale per le Aree Interne.

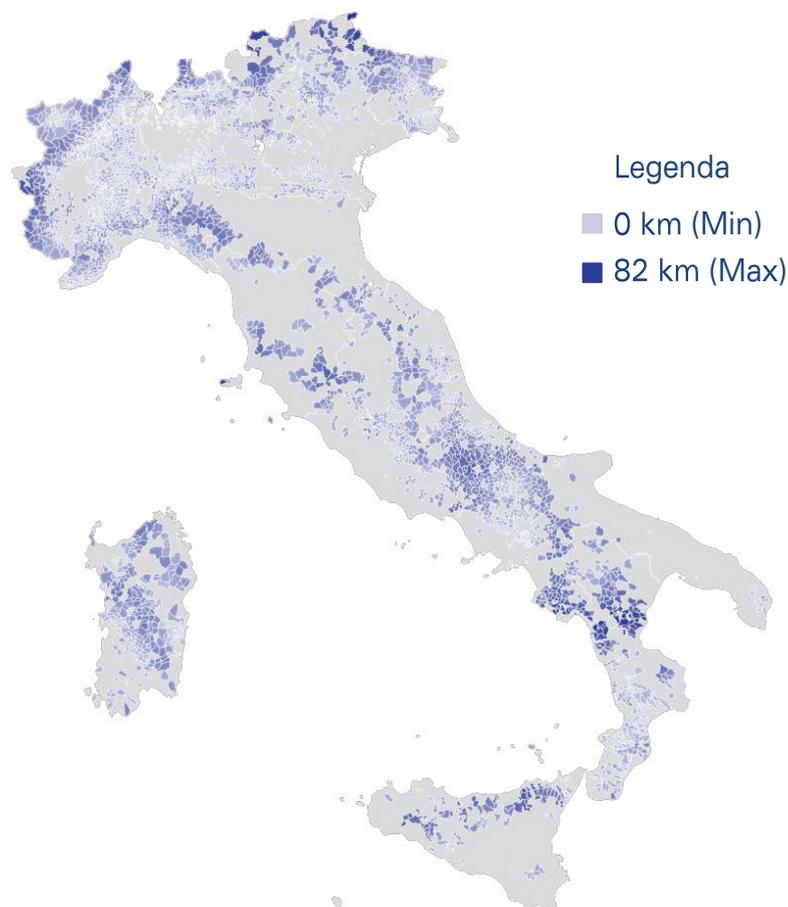
La costruzione di case della Comunità e presa in carico della persona (con un investimento di 2 miliardi di Euro) prevede di offrire **assistenza sanitaria di prossimità ai residenti**, assicurando il servizio principalmente alla popolazione più anziana, riducendo così il numero delle ospedalizzazioni anche non urgenti. In questo modo le cure sanitarie sul territorio saranno coordinate in modo efficiente e rapido per rispondere ai bisogni dei cittadini. La Strategia Nazionale per le Aree Interne prevede un potenziamento delle infrastrutture, dei servizi sociali e dell'accessibilità ai servizi sanitari, soprattutto nelle zone rurali con meno di 3.000 abitanti.

L'**obiettivo** dell'analisi è stato dunque quello di comprendere gli effetti degli investimenti per il rafforzamento delle infrastrutture sanitarie sopra citati sull'accesso alla sanità.

L'analisi si articola secondo i seguenti passaggi logici:

- è stata realizzata la **mappatura di tutti i comuni italiani con <3.000 abitanti** (e la loro posizione in base a longitudine e latitudine);
- sono state censite tutte **infrastrutture sanitarie** (ASL – aziende sanitarie locali) presenti in Italia (e la loro posizione in base a longitudine e latitudine);
- è stata **misurata la distanza** (in km) tra i comuni di piccole dimensioni e le infrastrutture sanitarie presente sul territorio;
- è stata realizzata una simulazione dell'impatto che avrebbe la costruzione di infrastrutture **nei 1.350 comuni più lontani** (si considera la distanza minima) dalle infrastrutture sanitarie.

Figura 53. |
Distanza minima
dei comuni dalla
infrastruttura sanitaria
più vicina (km), 2023.
Fonte: elaborazione
The European House -
Ambrosetti su Ministero
della Sanità e
dell'Interno, 2022.

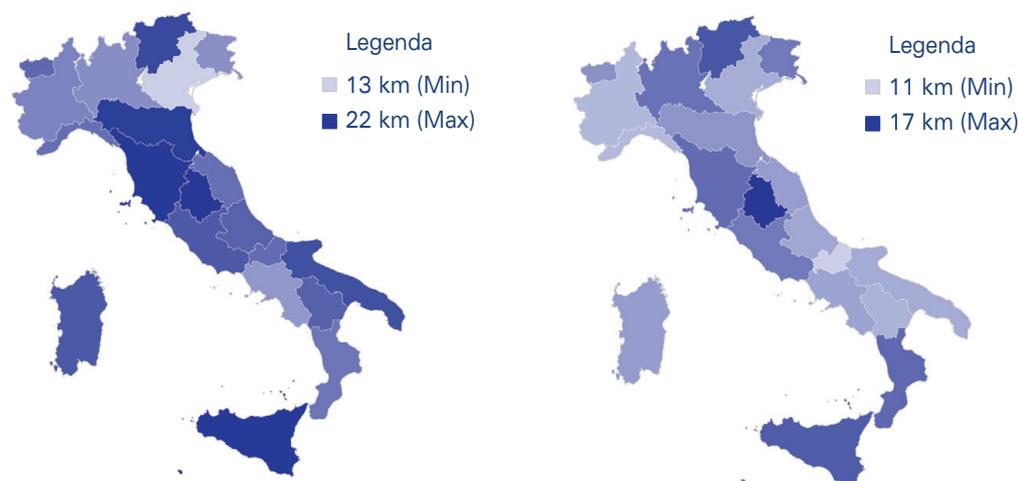


L'attuale situazione mostra con chiarezza che i Comuni con <3.000 abitanti si articolano principalmente **nelle zone montuose dell'arco alpino** e lungo la **dorsale appenninica** con una distanza minima dalle strutture ospedaliere che varia dai 0 km, nel caso in cui il Comune ospiti una struttura sanitaria, a 82 km.

L'inserimento di **1.350 strutture sanitarie** nei comuni più distanti (considerando la distanza minima) dalle infrastrutture esistenti consentirebbe di **passare da 18km di distanza media minima a 13km** (considerando la distanza in linea d'aria, non l'effettiva strada percorribile per arrivare). È interessante notare anche che prima del potenziamento delle infrastrutture sanitarie **93mila persone** non possono raggiungere le infrastrutture sanitarie entro la golden hour⁸, mentre grazie all'incremento questo numero scende a **3mila persone**.

Come illustrato nella figura che segue, la situazione varia molto tra i diversi territori, ma la simulazione mette in luce **un miglioramento importante** (con una riduzione di 5 km per il limite superiore da 22 km a 18km) in termini di distanza dalle infrastrutture. La Regione in cui la distanza dalle infrastrutture sanitarie nei comuni di piccole dimensioni è maggiore è l'Umbria. Quest'ultima si conferma la più lontana anche a seguito dell'inserimento (simulato) delle strutture sanitarie.

Figura 54. | Distanza* media prima per regione (km), 2023 – grafico sinistro e distanza* media dopo l'inserimento di infrastrutture nelle aree rurali per regione (km), 2023 – grafico a destra (*) Si considera la distanza in linea d'aria, non considerando l'effettiva strada percorribile.
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su Ministero della Sanità e dell'Interno, 2022.



⁸ Per golden hour si intende l'ora cruciale immediatamente successiva all'insorgenza della crisi.

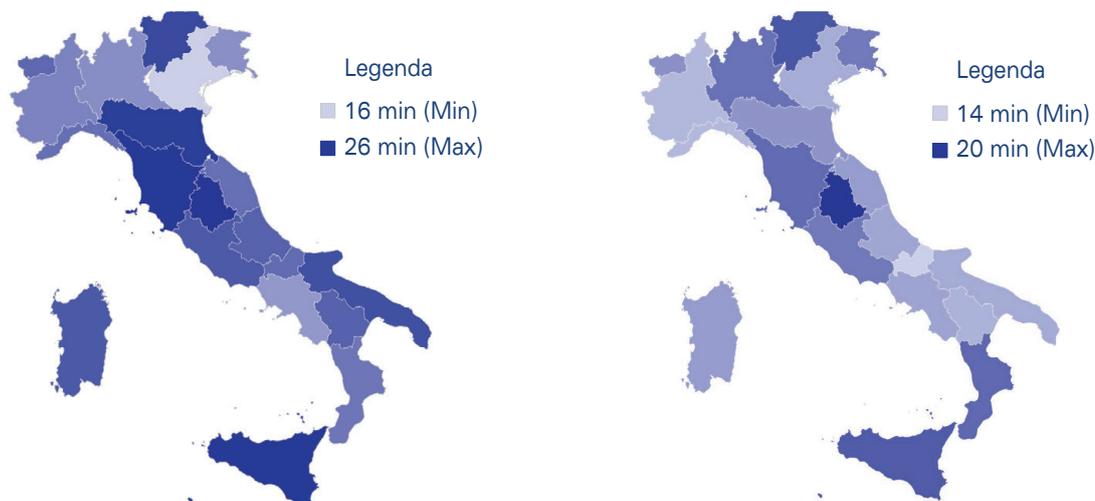
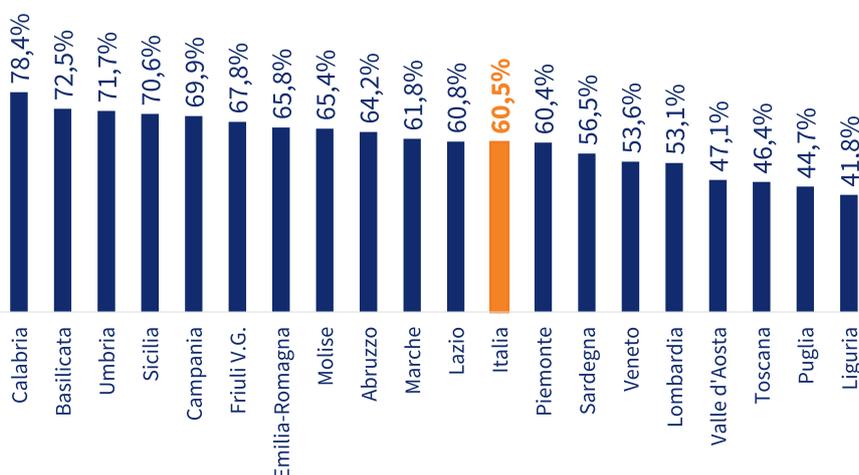


Figura 55. | Tempo medio prima per regione (minuti), 2023 - grafico a sinistra e tempo medio dopo l'inserimento di infrastrutture nelle aree rurali per regione (minuti), 2023 – grafico a destra. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su Ministero della Sanità e dell'Interno, 2022.

Il miglioramento in termini di distanza comporta ovviamente anche una riduzione del **tempo necessario** per il raggiungimento delle infrastrutture riducendo da 26 minuti a 20 minuti il tempo massimo necessario.

Analizzando l'investimento per il rafforzamento delle **infrastrutture scolastiche dotate di palestra** il PNRR stabilisce 300 milioni di Euro per il potenziamento delle attività e le infrastrutture sportive, così da combattere l'abbandono scolastico, incentivare l'inclusione sociale e rinforzare le attitudini personali. L'investimento mira a ingrandire le strutture legate allo sport e le palestre in ambito scolastico così da aumentare il tempo trascorso a scuola e l'offerta formativa.

Figura 56. | Edifici scolastici italiani senza impianti sportivi per Regione (% sul totale), 2022. Fonte: elaborazione Osservatorio Sport di The European House – Ambrosetti su dati Openpolis, 2023.



Attualmente in Italia il **60,5%** degli edifici scolastici sono **privi di impianti sportivi**. La situazione è molto eterogenea, con Regioni come la Calabria in cui si tocca il record negativo con quasi 8 scuole su 10 senza impianti sportivi, ben 36,6 punti percentuali in più rispetto alla Regione meglio dotata (la Liguria).

L'obiettivo della seguente simulazione è dunque **misurare la relazione tra presenza di infrastrutture scolastiche** nelle scuole nelle diverse regioni e l'accesso all'attività sportiva.

L'analisi segue i seguenti passaggi logici:

- è stata considerata la **presenza di infrastrutture scolastiche** con palestra nelle regioni italiane;
- è stata valutata l'**allocazione dei fondi del PNRR** per regione per il rafforzamento degli impianti sportivi nelle scuole;
- sono state valutate le regioni che hanno una **buona allocazione** dei fondi rispetto alle esigenze.

I 300 milioni di Euro di risorse sono **allocati principalmente nelle Regioni del Sud**, sia in termini di risorse assolute sia in termini di risorse pro-capite e numero di progetti approvati. Infatti, il **58%** delle risorse per il potenziamento dello sport a scuola sono allocate nelle Regioni del Sud Italia e per il restante 42% nelle Regioni del Centro-Nord. La Regione che riceve maggiori risorse in valore assoluto risulta essere la Campania (45 milioni di Euro).

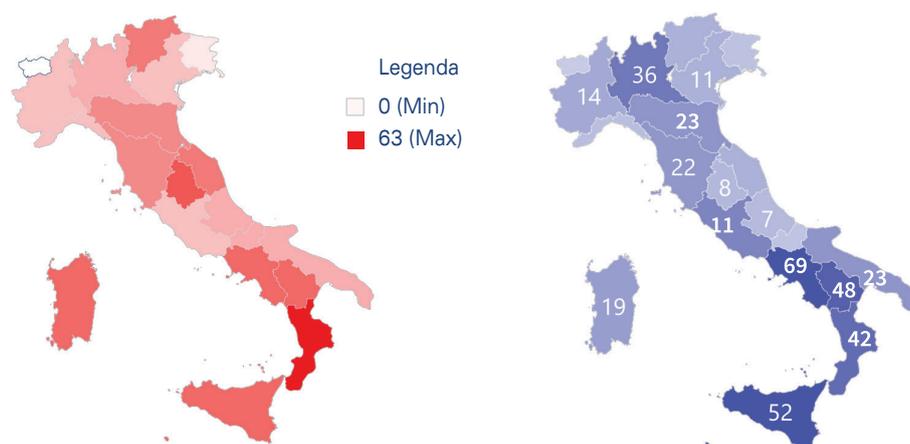
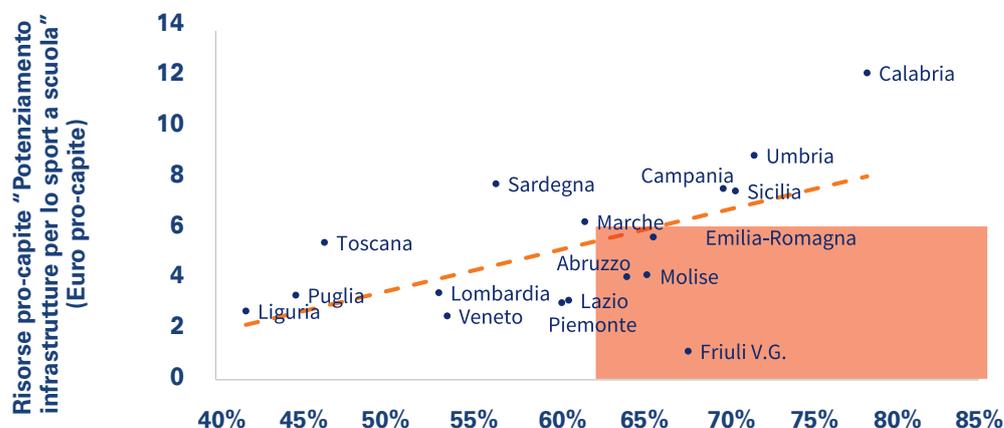


Figura 57. | Distribuzione pro-capite delle risorse del fondo «Infr. sportive scolastiche» per Regione (Euro per abitante), 2021-2026 – grafico di sinistra e distribuzione dei progetti approvati all'interno del fondo «Infr. sportive scolastiche» per Regione (val. assoluto), 2021-2026 – grafico di destra.
Fonte: elaborazione Osservatorio Sport di The European House – Ambrosetti su dati Italia Domani, 2023.

In termini di allocazione delle risorse procapite, la media italiana è di **8,2 Euro ad abitante** e mentre guardando alle allocazioni per progetto la media è di **700.000 Euro**; la Regione con il maggior numero di progetti assegnati è appunto la Campania con 69.

Guardando dunque all’allocazione dei fondi emerge che i fondi specifici del PNRR **sono stati assegnati alle regioni con le maggiori carenze** infrastrutturali nella maggior parte dei casi. Emerge infatti una **correlazione positiva** tra la percentuale di scuole senza infrastrutture sportive e le risorse pro-capite del fondo «Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola». Emilia-Romagna, Molise, Abruzzo e Friuli Venezia Giulia sono in una condizione critica: registrano una bassa percentuale di infrastrutture scolastiche e pochi fondi allocati per costruirne nuove.

Figura 58. | Correlazione tra la carenza di infrastrutture sportive scolastiche e i fondi dell’investimento «Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola» del PNRR (Euro per abitante e valori %), 2022.
Fonte: elaborazione Osservatorio Sport di The European House – Ambrosetti su dati Italia Domani, 2023.



Un’ultima considerazione sugli impatti territoriali è la presenza di moltissimi investimenti per agire sul degrado urbano, la rigenerazione urbana e per migliorare e migliorare i servizi nei contesti periferici. Questo tipo di intervento è molto complesso da valutare ex ante per una serie di fattori concorrenziali. Pertanto, in questo caso, invece di una simulazione viene presentato un caso, quello dell’Abruzzo in cui parte dei fondi sono stati allocati.

Oltre 290 milioni di Euro potrebbero arrivare in Abruzzo attraverso il piano nazionale di ripresa e resilienza e il relativo fondo complementare, **per investimenti sulla rigenerazione urbana**. La maggior parte sono destinati ai territori della provincia dell'Aquila (80 progetti per 90 milioni di Euro complessivi), seguita da Pescara (40 per 42,9 milioni), Teramo (38 per 56,1 milioni) e Chieti (34 interventi per 58,4 milioni). Gli interventi più numerosi sono legati alla **riqualificazione di spazi pubblici** (interventi su piazze, monumenti, parchi e altri spazi collettivi) e assorbono il **56,4%** del totale dei fondi.

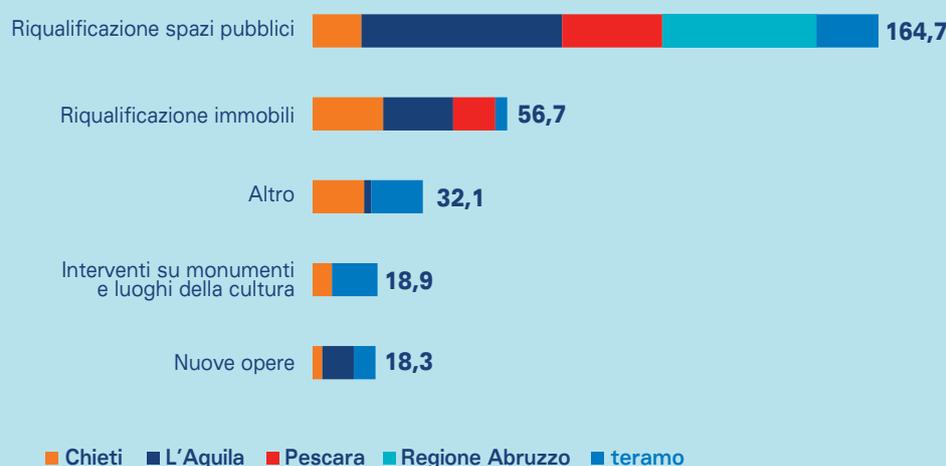


Figura 59. | Risorse per la rigenerazione urbana per tipologia di intervento e provincia (milioni di Euro), 2021.
Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Openpolis e Italia Domani, 2023.

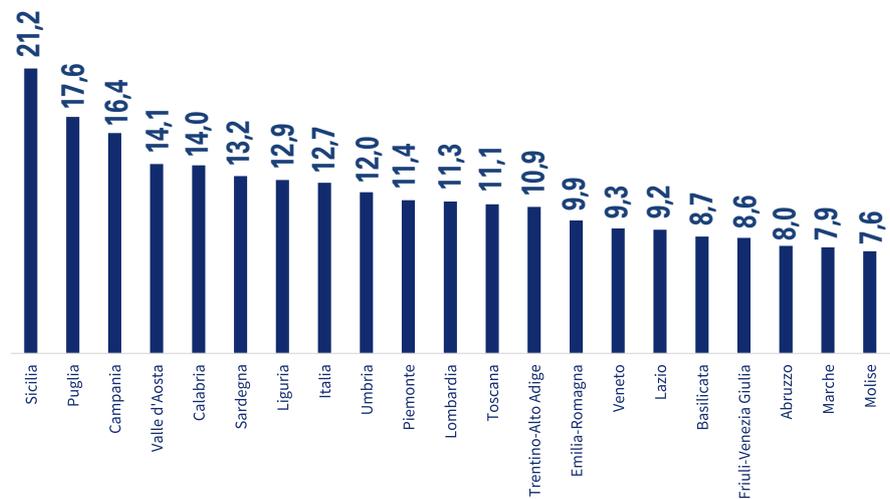
Impatti sulle disuguaglianze di generazione

Per quanto riguarda gli investimenti con impatti sulle generazioni, gli investimenti considerati sono:

1. il potenziamento dell'infrastruttura scolastica per **contrastare l'abbandono scolastico**;
2. l'ampliamento **dell'offerta di housing** per gli studenti universitari.

Attualmente il tasso di abbandono scolastico in Italia si caratterizza per una grande eterogeneità tra i diversi territori raggiungendo il **21,2%** in Sicilia, **13,6 punti percentuali in più rispetto alla Regione** con il più basso tasso di abbandono, il Molise.

Figura 60. |
**Tasso di abbandono
 scolastico per regione
 (valori % sul totale), 2021.**
 Fonte: elaborazione
 The European House –
 Ambrosetti su dati
 Istat, 2023.



In questa direzione va dunque l'investimento stabilito dal PNRR, di 220 milioni di Euro, che mira a sostenere progetti e iniziative degli operatori del Terzo Settore nelle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), migliorando l'offerta pubblica di servizi socioeducativi rivolti ai minori (0-6 anni e 5-10 anni, ai giovani (11-17 anni) svantaggiati e alle loro famiglie per contrastare la dispersione e l'abbandono scolastico, portando avanti i valori di coesione e inclusione sociale.

L'analisi ha avuto dunque lo scopo di simulare l'impatto del potenziamento dell'**infrastruttura scolastica** nel Sud e nelle Isole.

L'analisi segue i seguenti passaggi logici:

- è stato considerato il **tasso di abbandono** scolastico nelle diverse regioni italiane e nelle macro aree;
- è stato considerato il **target di 50.000 giovani** da coinvolgere in percorsi di sostegno per contrastare l'abbandono scolastico;
- sono stati **considerati il reddito e il tasso di occupazione** per regione.

Se l'investimento riuscisse ad affrontare la sfida educativa, sarebbe possibile **ridurre il numero di studenti che abbandonano la scuola**, portando il tasso di abbandono scolastico al 9% nel Sud del Paese (vs. attuale 13,3%) in linea anche con la media delle altre aree. Considerando poi la correlazione positiva tra **l'educazione e l'occupabilità**, questo aspetto nel lungo periodo potrebbe avere impatti sull'occupazione nel Sud e nelle Isole. Oltre alle misure più rilevanti, il PNRR prevede 600 milioni di Euro per la formazione dei profili STEM, di cui sono al momento vacanti al momento 63mila posti. I profili più ricercati nel mondo del lavoro sono infatti: e-commerce; User experience designer Web developer; Affiliate marketing manager, SEO specialist, Growth hacker, Web analytics manager, Programmatore JAVA.

Gli investimenti che mirano al potenziamento delle infrastrutture scolastiche sono fondamentali considerando che ogni anno l'**8%** dei neolaureati italiani sceglie di lavorare all'estero: è una perdita netta per il sistema-Paese pari a **3,5 miliardi di Euro all'anno**⁹.

In ultimo una considerazione sulla riforma per il rafforzamento degli studentati scolastici. In Italia nel 2022 risultavano esserci ~**600mila studenti** che studiano in una provincia diversa da quella di residenza, con a disposizione 47.500 posti letto. Il PNRR nell'ambito della riforma 1.7 ha previsto due milestone e due target su questo tema: il target da raggiungere entro dicembre 2026 è la realizzazione di 60mila posti letto aggiuntivi (+125% vs attuali presenti).

Si è verificata **un'incomprensione tra la Commissione Europea**, che prevedeva che a dicembre 2022 i posti letto fossero disponibili per gli studenti, **e il Ministero dell'Università e della Ricerca** che pensava che fossero sufficienti l'e-

⁹ Questa simulazione tiene in considerazione il costo per la formazione per i diversi livelli di formazione: primaria (55.5000 Euro per studente), secondaria (40.800 Euro per studente) e terziaria (42.900 Euro per studente). Si tratta di circa 138.800 Euro per studente che considerando 24.889 laureati (2021) in Italia che emigrano, comportano una perdita di 3,5 miliardi di Euro l'anno.

spletamento delle attività amministrative.

Nell'estate 2022, **300 milioni di Euro** sono stati destinati a finanziare interventi per ottenere la disponibilità di posti letto per studenti universitari, mediante l'acquisizione del diritto di proprietà o, comunque, l'instaurazione di un rapporto di locazione a lungo termine. Tuttavia, gli strumenti messi in campo potrebbero consentire una **riduzione delle tariffe** per posto letto nell'ordine del **10-15%**, che, per la realtà di molti mercati immobiliari locali delle città universitarie (Milano), **non è sufficiente a soddisfare la domanda** proveniente dagli studenti delle graduatorie del diritto allo studio che dovrebbero essere i primi destinatari dei posti letto aggiuntivi.

Una visione d'insieme

Emerge complessivamente che il **PNRR agisce sulle disuguaglianze**, anche se **in modo marginale e non impattando strutturalmente sui fenomeni** che caratterizzano il Paese.

Affrontare le disuguaglianze in Italia non solo rappresenta un **imperativo**, ma anche una **condizione essenziale per la stabilità sociale**, la coesione e la prosperità a lungo termine del Paese e in questo il PNRR può essere una leva, non risolutiva ma uno stimolo per affrontare queste sfide. Promuovere un'equa distribuzione delle risorse e delle opportunità non solo beneficia gli individui e le comunità svantaggiate, ma può anche favorire la crescita economica, l'innovazione e la solidità sociale complessiva.

In conclusione, lo studio sulle disuguaglianze in Italia è di **fondamentale importanza per comprendere, affrontare e superare gli squilibri** che impediscono una società equa e inclusiva. Solo attraverso un'analisi approfondita e l'attuazione di politiche appropriate è possibile costruire un futuro migliore per tutti gli italiani, promuovendo la giustizia sociale e il benessere collettivo.

DISUGUAGLIANZE DI REDDITO

- L'estensione della flat tax amplia ulteriormente il **divario fiscale** fra lavoratori dipendenti e autonomi agendo su una fascia molto ristretta della popolazione
- Il potenziamento dei centri per l'impiego consentirebbe l'attivazione di **>240.000 posti di lavoro**
- I fondi per i senza dimora **consentiranno l'accoglienza di ~16mila persone**
- Chiudere il gender pay gap possibile consentire un guadagno medio di circa **2.800 Euro** annuo per lavoratrice

DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI

- L'inserimento di 1.350 sanitarie nei comuni più distanti (considerando la distanza minima) dalle infrastrutture esistenti consentirebbe di passare da **18km di distanza minima a 13km***
- La correlazione tra la percentuale di scuole senza infrastrutture sportive e le risorse pro-capite del fondo dedicate al potenziamento di tali strutture è positiva, significa che **le risorse sono ben allocate**

DISUGUAGLIANZE GENERAZIONALI

- L'investimento per il rafforzamento delle infrastrutture scolastiche nel Sud del Paese **consentirebbe di ridurre il gap con il tasso di abbandono scolastico rispetto alle altre aree del Paese** e di favorire una positiva attivazione economica
- Gli strumenti a disposizione per la creazione dei posti letto per gli universitari non rappresentano una vera soluzione al problema, **con un contributo del 10-15%** al costo attuale

DISUGUAGLIANZE DI GENERE

- La maggiore disponibilità di posti negli asili nido potrebbe favorire una crescita dell'**occupazione femminile** tra **0,4 e 1,5 p.p.** Inoltre l'**allocazione efficiente dei fondi** tra i diversi territori consentirebbe di **ridurre il divario** (2,05 bambini ogni posto disponibile vs. ora 3,45) e di allineare il numero di posti negli asili nido nel Sud e nelle Isole
- Il sostegno alle persone vulnerabili e disabili potrebbe consentire un incremento del tasso di partecipazione femminile tra **1 e 1,5 p.p.**

Una considerazione importante è anche queste analisi sono state realizzate come simulazioni, considerando dunque il **massimo dispiegamento dei fondi nei tempi e nei modi previsti**, cosa che non si sta verificando al momento, come emerge dalla prima parte del presente rapporto. Pertanto, è probabile che gli effetti sulle disuguaglianze, già di per sé marginali, saranno ulteriormente attenuati.

03

**Le riflessioni
e le proposte
di Ambrosetti Club**

Il PNRR si propone come **strumento cardine per la ripresa economica e sociale** dell'Italia che, seppur in maniera marginale, interviene sulle disuguaglianze sociali presenti nel nostro territorio. L'attuazione del Piano sta procedendo ma non senza problemi e ritardi. Prossima è la revisione del piano che dovrà sanare alcune delle criticità sollevate in questo primo triennio.

Nel corso dell'anno i membri del **Comitato Guida di Ambrosetti Club** hanno avanzato alcune **proposte** al fine di rendere più efficace ed efficiente l'attuazione del PNRR.

Prima fra tutte, la necessità di combattere la cosiddetta **“paura della firma”**, un fenomeno particolarmente diffuso nella pubblica amministrazione italiana, in particolare tra i piccoli enti locali. Il timore di azioni di responsabilità, legato alla gestione di progetti strategici di grande rilevanza economica, può paralizzare l'azione amministrativa e rallentare l'attuazione del PNRR. Per contrastare questo fenomeno, si deve sottolineare il ruolo della **Corte dei Conti come organo consultivo e di controllo preventivo**. L'idea è di creare un ambiente di certezza giuridica in cui gli enti locali possano chiedere un parere preventivo alla Corte dei Conti, presente nella sede regionale di ogni capoluogo italiano, permettendo così maggiore sicurezza e tempestività nell'adozione delle decisioni.

La **formazione e la consulenza del personale della Pubblica Amministrazione** impegnato nei progetti del PNRR è un elemento cruciale che non può essere sottovalutato. La competenza dei soggetti attuatori è essenziale per garantire un'implementazione efficace e tempestiva del PNRR. Si raccomanda l'implementazione di programmi di formazione specifici e un supporto consulenziale continuo. Per quanto riguarda l'attrazione di nuove risorse nella pubblica amministrazione, i **contratti a tempo determinato offerti nell'ambito dei lavori del PNRR** si sono rivelati poco allettanti per giovani talenti. È necessario ripensare le modalità di assunzione e proporre soluzioni più attrattive, per incentivare l'ingresso di nuove competenze e favorire un rinnovamento generazionale della PA.

Altro punto critico è la parcellizzazione degli interventi: un approccio frammentato può rallentare la realizzazione dei progetti e limitare l'efficienza del PNRR. Si condivide la proposta del governo di **spostare alcuni micro-progetti in filoni più ampi**, accelerando così l'attuazione e ottimizzando l'uso delle risorse. Inoltre, nell'ottica di una maggiore efficacia del PNRR, si ritiene fondamentale un più incisivo **coinvolgimento delle imprese** attraverso **strumenti di collaborazione pubblico-privato**. L'esempio dei progetti PERTE in Spagna dimostra come tale sinergia possa portare a risultati notevoli.

Infine, è necessario **affrontare il tema della trasparenza e della comunicazione** da parte del Governo, riguardo ad aspetti sia positivi che negativi del PNRR. Si auspica per il futuro una comunicazione continua, chiara, corretta ed efficace con il pubblico, al fine di garantire una maggiore comprensione dello stato di avanzamento del piano, favorendo così l'adesione anche da parte dei cittadini e delle imprese.

In conclusione, il PNRR rappresenta un'opportunità unica per il nostro Paese, ma per sfruttare pienamente il suo potenziale è fondamentale affrontare e superare le criticità emerse, coinvolgendo tutte le parti interessate in un processo di miglioramento continuo.

Italia

Milano

The European House - Ambrosetti

Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. +39 02 46753.1
ambrosetti@ambrosetti.eu

Bologna

The European House - Ambrosetti

Via Persicetana Vecchia, 26
40132 Bologna
Tel. +39 051 268078

Roma

The European House - Ambrosetti

Via Po, 22
00198 Roma

Europa

Amburgo

GLC Glücksburg Consulting AG

Bülowsstraße 9
22763 Hamburg
Tel. +49 40 8540 060
Mr. Martin Weigel
amburgo@ambrosetti.eu

Berlino

GLC Glücksburg Consulting AG

Albrechtstraße 14 b
10117 Berlin
Tel. +49 30 8803 320
Mr. Martin Weigel
berlino@ambrosetti.eu

Bruxelles

Ambrosetti Brussels Office

Tel. +32 476 79 10 89
Laura Basagni
laura.basagni@ambrosetti.eu

Istanbul

Consulta

Kore Şehitleri Caddesi Üsteğmen
Mehmet Gönenc Sorak No. 3
34394 Zincirlikuyu-Şişli-Istanbul
Tel. +90 212 3473400
Mr. Tolga Acarli
istanbul@ambrosetti.eu

Londra

Ambrosetti Group Ltd.

5 Merchant Square, Paddington
London W2 1AY
london@ambrosetti.eu

Madrid

Ambrosetti Consultores

Castelló nº 19
Madrid, 28001
Tel. +34 91 575 1954
Ms. Marta Ortiz
madrid@ambrosetti.eu

Asia

Bangkok

Mahanakorn Partners Group Co., Ltd.

Kian Gwan House III, 9th Floor, 152
Wireless Rd., Lumpini,
Pathumwan, Bangkok, 10330, Thailand
Tel. +66 (0) 2651 5107
Mr. Luca Bernardinetti
bangkok@ambrosetti.eu

Pechino

Ambrosetti (Beijing) Consulting Ltd.

No.762, 6th Floor, Block 15
Xinzhaoyuan, Chaoyang District
Beijing, 100024
Tel. +86 10 5757 2521
Mr. Mattia Marino
beijing@ambrosetti.eu

Seoul

HebronStar Strategy Consultants

4F, ilsin bldg., 27,Teheranro37-gil,
Gangnam-gu, Seoul
Tel. +82 2 417 9322
Mr. Hyungjin Kim
seoul@ambrosetti.eu

Shanghai

Ambrosetti (Beijing) Consulting Ltd.

No. 1102 Suhe Mansion,
No.638 Hengfeng Road, Zhabei District
Shanghai, 200070
Tel. +86 21 5237 7151
Mr. Mattia Marino
shanghai@ambrosetti.eu

Bai Shi Barbatelli & Partners

Commercial Consulting Shanghai Company Ltd. (Shanghai)

No. 517 Suhe Mansion,
No.638 Hengfeng Road, Zhabei District

Shanghai, 200070

Tel. +86 21 62719197
Ms. Cristiana Barbatelli
shanghai-partner@ambrosetti.eu

Singapore

The European House - Ambrosetti (Singapore) Consulting Pte. Ltd.

1 Kay Siang Road #12-02
Singapore 248922
Tel. +65 90998391
Mr. Marco Bardelli
singapore@ambrosetti.eu

Tokyo

Corporate Directions, Inc. (CDI)

Tennoz First Tower 23F
2-2-4 Higashi Shinagawa, Shinagawa-ku
Tokyo, 140-0002
Tel. +81 3 5783 4640
Mr. Nobuo Takubo
tokyo@ambrosetti.eu

Medio Oriente

Dubai

The European House - Ambrosetti Middle East

Business Center Dubai World Central
P.O. Box: 390667 - Dubai - UAE
Mob. (UAE)+971.54.55.10003
Mob. (IT)+39.340.592.1349
Mr. Luca Miraglia
luca.miraglia@ambrosetti.eu

Africa

Midrand

Grow to the Power of n Consulting

Suite F9, Building 27
Thornhill Office Park - Bekker Road
Vorna Valley, Midrand
South Africa 1685
Tel. 0861 102 182 (local)
Tel. +27(0)11 805 0491 (international)
Mr. Nico De Kock
johannesburg@ambrosetti.eu