

PARTE 2:

RIFORME E INVESTIMENTI



2A. LE RIFORME

I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono innanzitutto piani di riforma. Le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione.

In linea con le Raccomandazioni della Commissione, le riforme previste dal presente Piano affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale (CSR 2019), sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica (CSR 2020). Le azioni messe in campo mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell'economia.

Il Governo si impegna a realizzare la strategia di riforme del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti, anche ricorrendo a provvedimenti d'urgenza ove necessario a garantire il rispetto delle scadenze programmate e ferme restando le prerogative del Parlamento. L'impegno è ad accompagnare e monitorare strettamente anche la fase di attuazione delle misure, attraverso un efficace sistema di governance e monitoraggio dei processi (v. Capitolo 3).

A questo fine sono previste tre tipologie di azioni: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali.

Le riforme orizzontali, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

Sono invece contenute all'interno delle singole Missioni le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, senza pretesa di esaustività, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità).

Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR anche altre misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione. Si tratta delle riforme di accompagnamento, tra le quali devono includersi gli interventi

programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori.

LE RIFORME ORIZZONTALI: PA E GIUSTIZIA

La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni. Il PNRR affronta questa rigidità e promuove un'ambiziosa agenda di riforme per la Pubblica Amministrazione. Questa è a sua volta rafforzata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal rafforzamento della capacità gestionale e dalla fornitura dell'assistenza tecnica necessaria alle amministrazioni centrali e locali, che sono fondamentali per promuovere un utilizzo rapido ed efficiente delle risorse pubbliche. Uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale.

Gli ostacoli agli investimenti nel Paese risiedono anche nella complessità e nella lentezza della Giustizia. Quest'ultimo aspetto mina la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese: il suo superamento impone azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali. La lentezza dei processi, seppur ridottasi, è ancora eccessiva e deve essere maggiormente contenuta con interventi di riforma processuale e ordinamentale. A questi fini è necessario anche potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario.

LA RIFORMA DELLA PA

Nell'ultimo decennio l'evoluzione della spesa pubblica, con il blocco del turnover, ha generato una significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia. La Pubblica Amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore alla media OCSE (13,4 per cento dell'occupazione totale, contro il 17,7 per cento della media OCSE, secondo i dati del 2017).

Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo).

La carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015. Questi problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50 per cento.

A fronte di crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, la PA italiana si trova a gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse che si sono progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata e spesso conflittuale su diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale).

Se una PA con crescenti problemi strutturali deve gestire un insieme di regole sempre più complicate, il risultato è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici sia privati da parte del sistema-Paese. Questa situazione impone costi economici elevati a cittadini e imprese e pregiudica la capacità di crescita nel lungo periodo. Non a caso, la riforma della PA è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations* (v., da ultimo, CSR 2019, n. 3; CSR 2020, n. 4), che rappresentano il punto di partenza per la scrittura del Piano.

Alla luce di questo quadro, è evidente che una riforma strutturale della PA debba tener conto sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure. La Commissione, in particolare, ha sottolineato la necessità di definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa; di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi; di creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone; e di eliminare i colli di bottiglia che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR.

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

Sulla base di queste premesse, la realizzazione del programma di riforme e investimenti si muove su quattro assi principali:

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

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

A. Accesso

Il turnover in atto può rappresentare una grande opportunità, se gestito consapevolmente, non solo per ringiovanire il volto della PA, ma anche per ridefinire le competenze (più profili tecnici e *soft skills*) e

favorire l'ingresso di professioni del futuro (tra le altre, digitale e *big data*). Tuttavia, l'urgenza di rafforzare la dotazione di nuovi profili mal si concilia con le attuali procedure ordinarie di rilevazione dei fabbisogni professionali nella PA italiana, che tendono a riprodurre l'esistente con poca discontinuità rispetto al passato. Inoltre, le procedure concorsuali per gestire il ricambio all'interno della PA sono ancora molto lente: il tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando per un concorso pubblico e le procedure di assunzione può richiedere fino a quattro anni. Oltre alla lentezza, un sistema di prove concorsuali ancorato alla valutazione della conoscenza in chiave sovente nozionistica, invece che delle capacità tecniche e attitudini individuali, rischia di essere inefficace per assicurare il rinnovamento auspicato. Infine, la Pubblica Amministrazione deve tornare a essere attrattiva per i migliori giovani talenti perché è in grado di offrire non solo un posto fisso, ma la possibilità concreta di fare parte di un progetto ambizioso di cambiamento del Paese.

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

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

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

- Delle singole amministrazioni, che potranno così far leva sulle risorse digitali per pianificare e gestire le procedure dei concorsi pubblici
- Dei dipendenti pubblici, che possono accedere al proprio profilo completo per aggiornare costantemente le informazioni sulle loro capacità e competenze, nonché conoscere le posizioni vacanti disponibili all'interno della PA per le quali eventualmente presentare la propria candidatura
- Di tutti i potenziali candidati esterni per accedere alle informazioni relative ai concorsi e alle posizioni aperte e valutare in questo modo tutte le possibili opportunità di lavoro

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

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

- Ai percorsi ordinari di reclutamento sono affiancati programmi dedicati agli alti profili: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienza internazionale) da inserire nelle amministrazioni con percorsi rapidi, affiancati da una formazione ad hoc
- Ai fini della realizzazione dei progetti del PNRR possono essere conclusi accordi con Università, centri di alta formazione e ordini professionali per favorire la selezione e l'assunzione rapida dei migliori profili specialistici, come sta già avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla pandemia
- Tramite procedure analoghe viene selezionato un pool di esperti multidisciplinari per il supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione degli investimenti e delle riforme previste dal Piano. Il personale, così selezionato, è contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti del PNRR

Le competenze e conoscenze acquisite dal personale in tal modo reclutato possono essere consolidate attraverso percorsi *ad hoc* che consentano di costruire strutturalmente capacità tecnica e amministrativa. In particolare, le esperienze e competenze maturate nelle attività di supporto tecnico alle amministrazioni per l'attuazione del PNRR possono essere valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di *milestone* e *target* collegati ai singoli progetti, previa specifica procedura di selezione.

Il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del DL n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso che prevedono un ampio ricorso al digitale.

Tempi di attuazione - Si stima che le misure possano essere operative entro il 2021.

B. Buona amministrazione

Le riforme e gli investimenti programmati hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese.

Obiettivi - In primo luogo, l'azione mira a semplificare e accelerare attraverso interventi da realizzare in tempi rapidi le procedure direttamente collegate all'attuazione del PNRR. Alcune di queste procedure sono già state individuate con le associazioni imprenditoriali e condivise con le Regioni, l'UPI e l'ANCI, nell'ambito dell'agenda per la semplificazione. I colli di bottiglia già individuati riguardano in particolare la VIA statale e quella regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica) nonché le Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale.

Più in generale, l'investimento e l'azione di riforma perseguono i seguenti obiettivi specifici:

- Ridurre dei tempi per la gestione delle procedure, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa
- Liberalizzare, semplificare (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), reingegnerizzare, e uniformare le procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese
- Digitalizzazione delle procedure amministrative per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso per cittadini e imprese e l'operatività degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e

per l'Edilizia (SUAP e SUE) attraverso una gestione efficace ed efficiente del back-office, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale della PA

- Monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e loro comunicazione, al fine di assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi, e contemporaneamente la corretta informazione ai cittadini

Modalità di attuazione – La pianificazione di dettaglio e il coordinamento operativo delle attività e la verifica dell'attuazione sono assicurati da un tavolo tecnico istituito ai sensi dell'art. 2 della Intesa sancita in Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali (art. 15 DL n.76 del 2020) che ha adottato l'agenda per la Semplificazione. Il tavolo tecnico è composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni, tre designati da ANCI e UPI e quattro designati dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Le attività di coordinamento e segreteria tecnica sono assicurate dall'Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del DFP.

L' Agenda prevede:

- La mappatura dei procedimenti e delle attività e dei relativi regimi vigenti
- L'individuazione del catalogo dei nuovi regimi, l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie, l'estensione Scia, il silenzio assenso, la comunicazione e l'adozione di regimi uniformi condivisi con Regioni e Comuni
- La completa reingegnerizzazione in digitale e semplificazione di un set di 200 procedure critiche, selezionate sulla base della consultazione degli *stakeholder*

Il risultato atteso finale è quello di avere per la prima volta in Italia un catalogo completo uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale (almeno 600 procedimenti), La stessa attività di reingegnerizzazione verrà realizzata in modo sistematico su tutti i procedimenti. Completa il processo la modulistica standardizzata online e la digitalizzazione dei procedimenti per edilizia e attività produttive.

Per superare le difficoltà che cittadini e imprese devono affrontare nei rapporti con le amministrazioni centrali e locali, è in corso un lavoro di definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità (back-end), in collaborazione con il Ministero per l'Innovazione Digitale, per realizzare una piena ed effettiva attuazione del principio "once-only". L'esercizio prevede il pieno coinvolgimento delle amministrazioni centrali e locali nell'ambito di un comune accordo interistituzionale già in essere con la Conferenza unificata, nonché la messa a punto di meccanismi di monitoraggio e coinvolgimento dei cittadini, con l'obiettivo di rivedere le norme sulle banche dati di interesse nazionale, di assicurarne il costante aggiornamento delle informazioni e l'affidabilità delle funzioni e dell'esercizio.

Per supportare l'implementazione di queste attività a livello di amministrazioni locali è previsto il ricorso a uno strumento di assistenza tecnica (TA) equivalente alla creazione di un pool di 1.000 esperti. I pool opereranno con il coordinamento delle amministrazioni regionali, che provvederanno, anche sentita l'ANCI, ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (Uffici Regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui si concentrano i colli di bottiglia nello specifico contesto. L'azione del TA svolgerà i seguenti compiti:

- Supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (ad esempio VIA e altre valutazioni ambientali, infrastrutture, urbanistica, edilizia, paesaggio, ecc.) e a ogni altra attività utile alla velocizzazione degli iter procedurali

- Supporto al recupero dell'arretrato
- Assistenza tecnica ai soggetti proponenti per la presentazione dei progetti, la cui migliore qualità consentirà di accelerare i tempi di esame
- Supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure

Sono, infine, previste azioni specifiche per introdurre iniziative di *benchmarking* nelle amministrazioni centrali, regionali e nei grandi comuni, al fine di promuovere misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti (*outcome-based performance*), introducendo specifici incentivi alle performance a essi collegati e mettendo in pratica gli istituti contenuti nel D. Lgs. n. 150/2009 che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi, sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati. A questo scopo è altresì prevista una riforma degli Organismi Indipendenti di Valutazione.

Tempi di attuazione – Le misure fast track saranno approvate nel 2021 con l'approvazione di un decreto-legge a maggio 2021, contenente gli interventi urgenti di semplificazione, non solo a carattere trasversale, ma anche settoriale. Il lavoro di semplificazione e quello di riduzione degli oneri burocratici proseguirà, in modo progressivo e costante, fino al 2026, insieme all'azione sul miglioramento della performance amministrativa.

C. Competenze

Sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese. Il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento è un passo importante per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del capitale umano. La mancanza di una gestione "per competenze" riduce spesso la programmazione a una mera pianificazione di sostituzione del personale che cessa dal servizio. L'assenza di una comune tassonomia di descrittori delle professionalità presenti e necessarie non rende, inoltre, possibile una comparazione tra diverse amministrazioni, anche appartenenti alle medesime tipologie, né un agevole accesso alla mobilità. Il linguaggio comune si ferma, infatti, alle classificazioni giuridiche ed economiche definite, per ciascun comparto, all'interno dei contratti collettivi e diverse da un settore all'altro. Inoltre, risulta spesso carente nelle amministrazioni la capacità di proiettare nell'orizzonte di medio e lungo periodo la propria fisionomia, definendone i contorni in termini di competenze necessarie per rispondere efficacemente alle istanze dei cittadini e del mondo produttivo. In ultimo, si assiste spesso all'inadeguatezza dei sistemi di gestione delle risorse umane che, nei confronti dei dipendenti più capaci e motivati, difettano di strumenti in grado di tenerne alta la motivazione e valorizzarne efficacemente l'apporto.

Obiettivi – Da questo quadro nasce l'esigenza di allestire una nuova strumentazione che fornisca alle amministrazioni la capacità di pianificazione strategica delle risorse umane. Questo processo deve partire da un insieme di descrittori di competenze (incluse le *soft skills*) da utilizzare per comporre i diversi profili professionali, integrate nella piattaforma unica per il reclutamento. Occorre quindi creare aggregazioni di tali profili per famiglie e aree professionali e operare la corrispondenza con gli inquadramenti contrattuali.

In particolare, gli obiettivi sono:

- Definire dei profili professionali quale "parametro di riferimento" per le politiche di assunzione;
- Migliorare la coerenza tra competenze e percorsi di carriera

- Attivare dei percorsi formativi differenziati per target di riferimento, altamente qualificati e certificati all'interno di un sistema di accreditamento, e individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti, tra cui interventi formativi sui temi dell'etica pubblica
- Incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori, con misure che stimolino l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati, e facciano leva sull'etica e sullo spirito di missione dei *civil servant*

Modalità di attuazione – Per raggiungere tali obiettivi si intende investire su due direttrici di intervento. Da un lato, una revisione dei percorsi di carriera della PA, che introduca maggiori elementi di mobilità sia orizzontale tra Amministrazioni, che verticale, per favorire gli avanzamenti di carriere dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali. Importante sarà inoltre favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l'accesso da parte di persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in università straniere o presso soggetti pubblici e privati all'estero. Tema centrale di questa linea di azione è il miglioramento della capacità formativa della PA. A questo scopo l'intervento si articola su tre assi:

- Potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), anche attraverso la creazione di partnership strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali
- Riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line (MOOC) aperti al personale della PA sulle nuove competenze oggetto di intervento nel PNRR, con standard qualitativo certificato. Questi vanno integrati da una rigorosa misura dell'impatto formativo a breve e medio termine
- Creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche *Learning Communities* tematiche, per la condivisione di *best practices* e la risoluzione di concreti casi di amministrazione
- Sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve medio termine

È inoltre prevista una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (Province e Comuni da 25.000 a 250.000 abitanti), sulla base del modello sul futuro dell'ambiente di lavoro già definito dalla Commissione Europea (*behaviours, bricks and bytes*, COM(2019) 7450), con il finanziamento di specifici programmi volti a una revisione dei processi decisionali e organizzativi (*behaviours*), a una riorganizzazione degli spazi di lavoro (*bricks*), e a una crescente digitalizzazione delle procedure (*bytes*), con acquisizione delle competenze specifiche, tramite formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale. I fondi del PNRR finanzieranno i primi progetti pilota in questo senso, mentre l'azione sistematica a livello nazionale potrebbe avvalersi delle risorse della nuova programmazione comunitaria 2021-2027.

Tempi di attuazione – Le misure sulla riforma delle carriere saranno prese entro il 2021. Lo sviluppo della pianificazione strategica dei fabbisogni per le principali amministrazioni è previsto a fine 2023. La riforma dell'offerta formativa, e le azioni a supporto delle medie amministrazioni saranno implementati per tutta la durata del programma fino al 2026.

D. Digitalizzazione

La digitalizzazione è un abilitatore trasversale ad ampio spettro: dalla piattaforma per la selezione e il reclutamento delle persone, alla formazione, alla gestione delle procedure amministrative e al loro monitoraggio.

Obiettivi - Gli obiettivi perseguiti sono:

- Consolidare un nucleo di competenze di elevato spessore per la razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa
- Facilitare e accelerare la messa in opera degli investimenti per la digitalizzazione
- Assicurare quanto necessario per passare dalla fase progettuale alla concreta entrata in esercizio delle nuove infrastrutture e applicazioni
- Valorizzare le competenze digitali già presenti nell'amministrazione, ampliarle e rafforzarle

Modalità di attuazione - Gli obiettivi perseguiti sono raggiunti attraverso un insieme di progetti sistemici orientati alla realizzazione di nuove architetture delle basi dati e delle applicazioni. Inoltre, è realizzato un continuo e progressivo ampliamento delle risorse umane dedicate e degli strumenti per la selezione e il reclutamento delle nuove competenze. Queste ultime, in particolare, sono definite e implementate con il Ministero dell'Innovazione e della Transizione Digitale.

La natura trasversale degli interventi previsti richiede la costruzione di una *governance* chiara ed efficiente tra tutte le amministrazioni coinvolte. In particolare, per quel che riguarda più specificamente gli ambiti di azione della PA, al Dipartimento della Funzione Pubblica è affidata la supervisione strategica del processo di reingegnerizzazione delle procedure secondo standard comuni; la loro implementazione anche a livello di amministrazioni periferiche; e la gestione di tutti gli aspetti afferenti la selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione. Al Ministero per la Transizione Digitale sono attribuite le competenze in materia di definizione e costruzione delle tecnologie necessarie e delle infrastrutture digitali interoperabili, sulla base delle quali sono implementate le procedure reingegnerizzate.

Tempi di attuazione - Per i tempi di attuazione delle misure in materia di digitalizzazione si rinvia al cronoprogramma degli interventi di cui alla componente M1C1.

La riforma della Giustizia

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

La durata dei processi incide negativamente sulla percezione della qualità della giustizia resa nelle aule giudiziarie e ne offusca indebitamente il valore, secondo la nota massima per cui "giustizia ritardata è giustizia denegata". I problemi legati al fattore "tempo" sono al centro dell'attenzione nel dibattito interno e sono stati ripetutamente rimarcati nelle competenti sedi europee.

Nelle *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020, la Commissione Europea, pur dando atto dei progressi compiuti negli ultimi anni, invita l'Italia ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile; a favorire la repressione della corruzione, anche attraverso una minore durata dei procedimenti penali; e a velocizzare i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie. La relazione dell'anno 2020 della Commissione Europea sottolinea la particolare rilevanza di questi fattori di criticità nel contesto dell'emergenza pandemica.

Gli obiettivi della riforma: il fattore tempo al centro

Obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell'ambito del settore giustizia è la riduzione del tempo del giudizio, che oggi continua a registrare medie del tutto inadeguate. Tutti gli interventi in

materia di giustizia convergono, dunque, al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività.

L'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenta un valore in sé, radicato nella cultura costituzionale europea che richiede di assicurare "rimedi giurisdizionali effettivi" per la tutela dei diritti, specie dei soggetti più deboli. Inoltre, il sistema giudiziario sostiene il funzionamento dell'intera economia. L'efficienza del settore giustizia è condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato.

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

Si stima che una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50 per cento possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento. A livello aggregato, uno studio recente ha valutato che una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6 per cento.

Una giustizia inefficiente peggiora le condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese: il confronto tra province mostra che un aumento dei procedimenti pendenti di 10 casi per 1000 abitanti corrisponde a una riduzione del rapporto tra prestiti e Pil dell'1,5 per cento. Inoltre, alla durata dei processi più elevata si associa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali del valore e una minore dimensione media delle imprese, quest'ultima una delle principali debolezze strutturali del nostro sistema.

I dati evidenziano una naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un'economia tutelata, e non rallentata, da un eventuale procedimento giudiziario, così come deve essere posto al riparo da possibili infiltrazioni criminali.

Le prospettive di rilancio del nostro Paese sono, insomma, fortemente condizionate dall'approvazione di riforme e investimenti efficaci nel settore della giustizia.

Provvedimenti già attuati

Il piano di riforme organizzative e normative del Piano deve essere inquadrato nell'ambito di un processo di rinnovamento già da tempo avviato. L'Italia vanta una legislazione per il contrasto alla criminalità organizzata e una legislazione anticorruzione che hanno mostrato elementi di forza riconosciuti da osservatori internazionali. Negli anni più recenti, ci si è concentrati sul rafforzamento delle dotazioni di personale e sullo sviluppo della digitalizzazione processuale, un ambito che vede l'Italia tra le esperienze di avanguardia.

Un incremento del numero dei magistrati e degli operatori del settore giustizia costituisce un fattore indispensabile, ancorché non sufficiente, per il conseguimento degli obiettivi. Nel 2018 è stato deliberato e finanziato con risorse interne un piano di assunzioni di personale amministrativo per circa 13.000

unità (aumentato con le ultime leggi di bilancio a circa 17.000 unità). In attuazione di tale piano, sono state già assunte 7.000 unità mentre è in corso il reclutamento, entro il prossimo triennio, di ulteriori 8.287 unità.

Sulla stessa linea si muove l'incremento della dotazione organica dei magistrati, pari a 600 unità. È un intervento necessario, ma non ancora sufficiente per portare il numero di magistrati in Italia in linea con la media dei paesi europei. Grazie alla rimodulazione delle procedure effettuata con il d.l. n. 44 del 2021, vengono espletate, con modalità compatibili con la situazione sanitaria e nel rispetto di tutti i protocolli di sicurezza, le prove del concorso per l'accesso alla magistratura bandito nell'ottobre 2019 e rinviato a causa dell'emergenza, a cui seguiranno tempestivamente altri concorsi.

Inoltre, per risolvere il problema dell'arretrato, è stata istituita una "pianta organica flessibile", un contingente di magistrati (circa 170 unità) destinato ad ovviare alle "criticità di rendimento" rilevate in determinati uffici giudiziari. Questi sono stati individuati sulla base di indicatori come l'accumulo delle pendenze e le assenze provvisorie determinate da aspettative per malattia o per maternità.

Sotto un altro profilo, notevoli sviluppi sono già stati realizzati nell'ambito della digitalizzazione degli uffici giudiziari e dello stesso processo, anche sotto la spinta determinata dalle esigenze della pandemia. In Italia, il processo civile telematico è una realtà già da tempo funzionante nei tribunali e nelle corti, e da ultimo (mediante il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, nonché il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176) ha iniziato anche ad essere applicato anche nei giudizi davanti alla Corte suprema di cassazione. Più recente è la sperimentazione del processo penale telematico, avviata con le attività relative alle intercettazioni, cresciuta per far fronte ai problemi causati dalla pandemia e in attesa di essere messa compiutamente a regime. Importanti finanziamenti sono già stati stanziati per il completamento di questo progetto e per la rimodulazione dei relativi sistemi di supporto.

La strategia per il futuro: organizzazione, interventi processuali, valorizzazione delle *best practice*

Il Ministero della Giustizia intende affrontare i problemi più urgenti, con l'obiettivo di rispondere alle sempre più pressanti domande di tempestività delle decisioni giudiziarie, in particolare in materia civile, che provengono da cittadini, imprese, investitori e osservatori internazionali. Per raggiungere questi obiettivi in tempi definiti si ritiene indispensabile un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale, ma aggredisca anche i nodi organizzativi irrisolti, per abbattere l'enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari.

Al contempo sono individuate misure di possibile adozione immediata per arrestare sin d'ora il trend in crescita della domanda di giustizia e avviare il percorso riformatore da completare nei tempi segnati dal Piano al fine di soddisfare le raccomandazioni della Commissione UE sulla giustizia civile italiana per il 2019 e il 2020. Le misure sono finalizzate anche a stabilizzare alcune positive esperienze maturate nel corso della fase emergenziale pandemica, legate all'esigenza di una maggiore digitalizzazione e velocizzazione dei processi.

Il Piano Straordinario per la Giustizia è stato costruito secondo un approccio organico che intende coniugare gli interventi normativi con gli investimenti adeguati a sostenerli nel tempo. La strategia prescelta si basa sulla stretta correlazione tra le misure messe in campo volte a migliorare la risposta di giustizia avviando un reale processo di innovazione organizzativa destinato a stabilizzarsi in futuro. Si ritiene, infatti, che l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, non possa

essere raggiunto solo attraverso interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. Occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili e complementari: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e nella dimensione endoprocessuale.

Lo strumento normativo al quale si intende fare ricorso è quello della delega legislativa, che coinvolge il Parlamento sin dalla elaborazione degli interventi normativi secondo la seguente scansione:

- Definizione del perimetro delle riforme (l'oggetto) e dei suoi orientamenti di fondo (principi e criteri direttivi) attraverso il contributo di Commissioni tecniche dedicate, istituite presso il Ministero
- Confronto con il Parlamento
- Approvazione dei disegni di legge delega
- Attuazione delle deleghe attraverso i decreti delegati

I progetti presentati nell'ambito del PNRR ci consentono di declinare sotto diversi aspetti l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa con il fine principale di:

- Portare a piena attuazione l'Ufficio del processo
- Rafforzare la capacità amministrativa del sistema, per valorizzare le risorse umane, integrare il personale delle cancellerie, e sopperire alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa
- Potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti

Sulla base di quanto sopra descritto, la Riforma della giustizia si snoda in alcuni ambiti di intervento prioritari:

- Interventi sull'organizzazione: Ufficio del processo
- Riforma del processo civile e *Alternative Dispute Resolution* (ADR)
- Riforma della giustizia tributaria
- Riforma del processo penale
- Riforma dell'Ordinamento giudiziario

Interventi sull'organizzazione: l'Ufficio del processo

I progetti presentati nell'ambito del Recovery Plan consentono di declinare sotto diversi aspetti l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa: il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema, che valorizzi le risorse umane, integri il personale delle cancellerie, e sopperisca alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa; il potenziamento delle infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti. L'innovazione fondamentale sul piano organizzativo si incentra nella diffusione dell'Ufficio del processo, introdotto nel sistema con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ma solo in via sperimentale.

L'ufficio per il processo mira ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio.

Obiettivi - L'obiettivo principale di questo intervento è offrire un concreto ausilio alla giurisdizione così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali.

Modalità di attuazione - L'obiettivo verrà realizzato, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti).

Le risorse, reclutate a tempo determinato con i fondi del PNRR, sono impiegate dai Capi degli Uffici giudiziari secondo un mirato programma di gestione idoneo a misurare e controllare gli obiettivi di smaltimento individuati.

Nel lungo periodo, al fine di non disperdere lo sforzo e i risultati conseguiti con lo straordinario reclutamento temporaneo di personale, laddove sia possibile, si intende stabilizzare la struttura organizzativa così costituita per mantenere inalterata la sua composizione e funzione. Inoltre, è costruito un sistema di incentivi e corsie preferenziali volto al reclutamento e alla stabilizzazione delle risorse assunte in via temporanea. A tal fine si prevede che:

- Sia possibile il rilascio di un'attestazione di lodevole servizio al termine del rapporto di lavoro a tempo determinato, qualora la prestazione lavorativa sia stata svolta per l'intero triennio sempre presso la sede di prima assegnazione e che tale attestazione costituisca: titolo di preferenza a parità di merito nei concorsi indetti dal Ministero della giustizia o da altre amministrazioni dello Stato; titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario
- L'amministrazione giudiziaria, nelle successive procedure di selezione per il personale a tempo indeterminato, possa prevedere l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo in favore dei candidati in possesso dell'attestazione di lodevole servizio

Al fine di rafforzare le linee di progetto appena evidenziate, si intende procedere, con norme semplificate, alle assunzioni degli addetti all'ufficio del processo. In particolare, per garantire la necessaria speditezza del reclutamento, l'Amministrazione procede alle assunzioni mediante concorsi pubblici per soli titoli, da svolgere su basi distrettuali.

Tempi di attuazione - Si prevede di completare le procedure relative alle assunzioni entro i primi mesi del 2022. Dal 2022 l'Ufficio del Processo diventa pienamente operativo negli Uffici giudiziari, secondo la distribuzione di risorse prevista, che tiene conto del carico di lavoro (arretrato patologico e pendenza) e della dotazione organica dei magistrati togati.

La riforma del processo civile

La riforma del processo civile si articola lungo tre dorsali, complementari fra loro: da un lato si intende accentuare il ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, ADR (*Alternative dispute resolution*); dall'altro occorre apportare le necessarie migliorie al processo civile, anche in considerazione del fatto che solo a fronte di un processo efficace davanti all'autorità giudiziaria le misure alternative possono essere in grado di funzionare proficuamente; infine occorre intervenire sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali.

Alternative Dispute Resolution (ADR)

Uno degli elementi essenziali per garantire una maggiore efficienza della giustizia civile è legato alla definizione di strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie. Tali strumenti sono già previsti con il disegno di legge AS 1662. Occorre tuttavia promuoverne l'utilizzo e in particolare

garantire un maggior utilizzo dell'arbitrato, della negoziazione assistita e della mediazione. Tali strumenti consentono l'esercizio di una giustizia preventiva e consensuale, necessaria per il contenimento di una possibile esplosione del contenzioso presso gli uffici giudiziari.

Obiettivi – L'obiettivo principale di tale riforma è sostenere una più ampia diffusione degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie. In particolare, si intende rafforzare le garanzie di imparzialità, per quello che concerne l'arbitrato; estendere l'ambito di applicazione della negoziazione assistita; garantire una migliore e più estesa applicabilità dell'istituto della mediazione.

Modalità di attuazione – Per quanto riguarda l'arbitrato, il rafforzamento delle garanzie di imparzialità dell'arbitro viene attuato attraverso la previsione di uno specifico dovere di *disclosure*, nonché attraverso la possibilità di attribuire agli arbitri il potere di emanare provvedimenti di natura cautelare. Ciò consente di portare a compimento la natura di equivalente giurisdizionale oramai attribuita all'istituto e garantire un maggior grado di effettività della tutela arbitrale, in linea con gli altri ordinamenti a noi più vicini.

In tema di negoziazione assistita, vengono colmate alcune evidenti lacune, come quella che in materia di famiglia consente il ricorso all'istituto esclusivamente nell'ambito della separazione e del divorzio, ma non per la regolamentazione della crisi della famiglia non matrimoniale. Ciò produce un'illegittima disparità di trattamento per i figli nati fuori dal matrimonio, malgrado la chiara portata precettiva dell'art. 315 c.c., che attribuisce a tutti i figli il medesimo stato giuridico, indipendentemente dalle vicende relative alla nascita.

Infine, una particolare attenzione è dedicata all'area della mediazione attraverso interventi che si collocano su più piani. Si introducono incentivi economici e fiscali, oltre a misure di favore per le parti sulle spese giudiziali per la mediazione. Si amplia l'ambito di applicazione della mediazione, e si verifica, in particolare, se sia possibile estenderne la portata in ulteriori settori non precedentemente ricompresi nell'ambito di operatività. Si rafforza il rapporto tra mediazione e giudizio, per valorizzare, ad esempio, una più compiuta interrelazione grazie a uno sviluppo della mediazione delegata dal giudice (o endoprocedurale).

Tempi di attuazione – Si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine dell'anno 2022. Si stima, inoltre, che entro la fine dell'anno 2023 possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti).

[Interventi sul processo civile](#)

Un processo civile lento e disfunzionale difficilmente può affiancarsi a sistemi alternativi validi ed efficaci, poiché questo creerebbe distorsioni ed effetti negativi. È necessaria quindi una riforma del processo che riesca a contrastare le più evidenti disfunzioni registrate nella prassi applicativa. Il Piano esclude una modifica radicale dell'impianto del processo civile che provocherebbe, soprattutto nei primi anni, negative conseguenze per il necessario tempo di adattamento da parte degli operatori. Il Piano segue invece un metodo di intervento "selettivo", volto ad introdurre specifiche disposizioni, per ovviare alle aree più disfunzionali e per estendere modelli già sperimentati con profitto e già valutati dalle agenzie internazionali di monitoraggio (per es., CEPEJ).

Obiettivi - Gli obiettivi perseguiti sono:

- Concentrare maggiormente, per quanto possibile, delle attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva

- Sopprimere le udienze potenzialmente superflue e la riduzione dei casi nei quali il tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale
- Ridefinire meglio la fase decisoria, con riferimento a tutti i gradi di giudizio

Modalità di attuazione – In primo luogo, gli interventi previsti sono rivolti ad una più efficace gestione della fase istruttoria attraverso un più rispettoso utilizzo del calendario del processo e, ad esempio, l'assunzione di testimoni fuori dalla circoscrizione del giudice adito attraverso forme di collegamento telematico.

Dal punto di vista generale si rendono effettivi il principio di sinteticità degli atti e il principio di leale collaborazione tra il giudice e le parti (e i loro difensori) mediante strumenti premiali e l'individuazione di apposite sanzioni per l'ipotesi di non osservanza.

Una particolare attenzione viene riservata alla digitalizzazione del processo: tra gli interventi innovativi della legislazione emergenziale sono consolidati e stabilizzati i modelli della udienza da remoto e della udienza mediante trattazione scritta. Ulteriori interventi riguarderanno il sistema delle impugnazioni, che rappresentano attualmente settori in affanno per la mole di cause pendenti.

Con riferimento al procedimento di appello, il Piano potenzia il filtro di ammissibilità, per una più efficace selezione delle impugnazioni manifestamente infondate e semplifica, la fase di trattazione e istruttoria del procedimento, per delegare la gestione delle udienze e l'eventuale assunzione di nuove prove a un solo consigliere.

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

Un'importante innovazione è quella del rinvio pregiudiziale in cassazione. Questa prevede il potere del giudice di merito di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione per sottoporle la risoluzione di una questione nuova (non ancora affrontata dalla Corte), di puro diritto e di particolare importanza, che presenti gravi difficoltà interpretative e sia suscettibile di porsi in numerose controversie. In questo modo è favorito il raccordo e il dialogo tra gli organi di merito e la Cassazione e valorizzato il suo fondamentale ruolo nomofilattico.

Tempi di attuazione – Si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine dell'anno 2022. Si stima, inoltre, che entro la fine dell'anno 2023 possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti).

[Interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali](#)

Il settore dell'esecuzione forzata merita un'attenzione particolare in ragione della centralità della realizzazione coattiva del credito ai fini della competitività del sistema paese. Le linee di intervento che si propongono hanno lo scopo di rendere più celere e spediti i procedimenti esecutivi, intervenendo sotto diversi profili:

- Si abrogano le disposizioni del codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva e alla spedizione in forma esecutiva, per rendere più semplice l'avvio dell'esecuzione mediante una semplice copia attestata conforme all'originale

- Nel settore dell'esecuzione immobiliare, si prevede una generale riduzione dei termini per il deposito della certificazione ipocatastale, per guadagnare nella fase introduttiva almeno 60 giorni
- Sempre con riferimento alle esecuzioni immobiliari, viene potenziato lo strumento della delega; lo si estende anche ai settori finora rimasti appannaggio del giudice dell'esecuzione (ad es. la fase distributiva); e si prevede un rigido meccanismo di controllo sul delegato, con precise scadenze temporali, onde velocizzare la fase liquidatoria
- Si propongono altresì interventi in punto di custodia, che prevedono che il giudice dell'esecuzione provveda alla sostituzione del debitore nella custodia nominando il custode giudiziario entro quindici giorni dal deposito della documentazione ipocatastale); e di liberazione dell'immobile, che la rendano ove lo stesso non sia abitato dall'esecutato e dal suo nucleo familiare ovvero sia occupato da soggetto privo di titolo opponibile alla procedura al più tardi nel momento in cui pronuncia l'ordinanza con cui è autorizzata la vendita o sono delegate le relative operazioni
- Si introduce il meccanismo della cosiddetta *vente privée* (vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore) che, con i necessari accorgimenti, può favorire una liquidazione "virtuosa" e rapida attraverso la collaborazione del debitore
- Si introducono semplificazioni procedurali nell'espropriazione presso terzi
- Si interviene sulle misure di coercizione indiretta (c.d. *astreinte*), attribuendo tra l'altro anche al giudice dell'esecuzione il potere di imporre l'*astreinte*, misura particolarmente utile ove vengano in rilievo titoli esecutivi diversi da un provvedimento di condanna o nel caso in cui la misura di coercizione indiretta non sia stata richiesta al giudice della cognizione

Obiettivi – L'obiettivo principale della riforma è definire una serie di interventi che garantiscano la semplificazione delle forme e dei tempi del processo esecutivo.

Modalità di attuazione – Il Piano rafforza la tutela del creditore o dell'avente diritto munito di un titolo esecutivo, mediante l'alleggerimento delle forme, la semplificazione dei modelli processuali, l'accelerazione dei tempi (l'eliminazione di termini superflui e la più sollecita cadenza delle fasi della vendita) e la maggiore effettività.

Infine, si propongono ulteriori interventi nel settore del contenzioso della famiglia. Il Piano intende sciogliere alcuni problemi legati alla compresenza di organi giudiziari diversi e individuare un rito unitario per i procedimenti di separazione, divorzio e per quelli relativi all'affidamento e al mantenimento dei figli nati al di fuori del matrimonio.

Tempi di attuazione – Si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine dell'anno 2022. Si stima, inoltre, che entro la fine dell'anno 2023 possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti).

La riforma della giustizia tributaria

Il contenzioso tributario, settore cruciale per l'impatto che può avere sulla fiducia degli operatori economici, risente fortemente delle criticità legate ai tempi della amministrazione della giustizia. In particolare:

- Sotto il profilo quantitativo, il contenzioso tributario è una componente molto importante dell'arretrato che si è accumulato dinanzi alla Corte di Cassazione. Secondo stime recenti,

nonostante gli sforzi profusi sia dalla Sezione specializzata, sia dal personale ausiliario, alla fine del 2020 vi sono più di 50.000 ricorsi

- Sotto il profilo qualitativo, le decisioni adottate dalla Corte di Cassazione comportano molto spesso l'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle commissioni tributarie regionali: si è passati dal 52 per cento nel 2016 al 47 per cento nel 2020, con variazioni non particolarmente significative negli ultimi cinque anni
- Sotto il profilo temporale, i tempi di giacenza dei ricorsi in Cassazione sono in alcuni casi lunghi, aggiungendosi alla durata dei giudizi svolti nei due precedenti gradi di giudizio

Obiettivi – Gli interventi sono rivolti a ridurre il numero di ricorsi alla Cassazione, a farli decidere più speditamente, oltre che in modo adeguato.

Modalità di attuazione – Il Piano assicura un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico. Si tratta di un ambito sul quale il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria ha prospettato interventi concreti. Allo stesso scopo il Piano ipotizza di introdurre il rinvio pregiudiziale per risolvere dubbi interpretativi, per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione. Per quanto riguarda lo smaltimento dell'ingente arretrato presso la Corte di Cassazione, il Piano agisce mediante strumenti già analizzati, come il rafforzamento delle dotazioni di personale. e un intervento, mediante adeguati incentivi economici, segnatamente per il personale ausiliario.

Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, hanno costituito una commissione di studio chiamata a elaborare proposte di interventi organizzativi e normativi per deflazionare e ridurre i tempi di definizione del contenzioso tributario. La commissione si avvale del contributo di qualificati esperti, provenienti da diverse categorie professionali: studiosi, giudici tributari del merito e della Corte di cassazione, componenti dell'organo di autogoverno della magistratura tributaria (Consiglio di presidenza della giustizia tributaria).

Tempi di attuazione - Si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine dell'anno 2022. Si stima, inoltre, che entro la fine dell'anno 2023 possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti)

Riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale

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

Obiettivi – L'obiettivo generale è quello di rendere più efficiente il processo penale e ad accelerarne i tempi di definizione. Tenuto conto di quanto contenuto nei disegni di legge già presentati all'esame del Parlamento, il Governo punta a:

- Semplificare e razionalizzare il sistema degli atti processuali e delle notificazioni

- Elaborare interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare finalizzati ad assicurare scansioni temporali più certe e stringenti, con riferimento in particolare alla raccolta degli elementi di prova e alle conseguenti determinazioni concernenti l'azione penale
- Ampliare la possibilità di ricorso ai riti alternativi e l'incentivazione dei benefici ad essi connessi con interventi che riguardano il patteggiamento, il giudizio abbreviato e il decreto penale di condanna
- Predisporre regimi volti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, tanto in primo grado quanto in fase di gravame
- Garantire al dibattimento di primo grado maggiore scorrevolezza
- Migliorare l'accesso, snellire le forme e ridurre la durata del giudizio di appello, che rappresenta una fase particolarmente critica, in specie per la prescrizione del reato.
- Definire i termini di durata dei processi, con previsione degli opportuni meccanismi di adattamento alle eventuali specificità dei singoli uffici giudiziari

Modalità di attuazione - La proposta del Governo prevede un ampio ventaglio di strumenti, misure e interventi volti a realizzare gli obiettivi previsti.

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

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

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

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

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

Sono inoltre definiti interventi tesi a garantire una più accentuata riduzione dei procedimenti, in particolare intervenendo: sulla procedibilità dei reati; sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie a tutela delle vittime; sull'ampliamento dell'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto. In tal senso vengono prese in considerazione eventuali iniziative concernenti la prescrizione del reato, inserite in una cornice razionalizzata e resa più efficiente, dove la

prescrizione non rappresenti più l'unico rimedio di cui si munisce l'ordinamento nel caso in cui i tempi del processo si protraggano irragionevolmente.

Tempi di attuazione – Con DM del 18 marzo 2021, il Ministero ha istituito una Commissione per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale nonché in materia di prescrizione del reato. La Ministra ha disposto che i lavori della Commissione di studio istituita dal Ministero si concludano alla data del 8 maggio 2021.

Per quanto riguarda la Commissione relativa al processo penale e al sistema sanzionatorio, i lavori sono stati organizzati attraverso la costituzione di sottocommissioni a specifiche aree di competenza:

- Prima sottocommissione: atti; notificazioni; termini di durata del processo; impugnazioni; criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343, con riferimento al processo in assenza
- Seconda sottocommissione: indagini preliminari e udienza preliminare; procedimenti speciali; giudizio; criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343, in ordine al rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza
- Terza Sottocommissione: sistema sanzionatorio; condizioni di procedibilità; prescrizione del reato; valutazione di ulteriori strumenti deflattivi; eventuale ampliamento degli istituti di cui agli artt. 131-bis, 162-ter c.p.; valorizzazione di percorsi di giustizia riparativa

Si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine dell'anno 2021 e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine dell'anno 2022. Si stima, inoltre, che entro la fine dell'anno 2023 possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti).

La riforma dell'Ordinamento giudiziario

Nell'ambito dell'intervento integrato volto a consentire un recupero di efficienza dell'intero comparto della giustizia, assumono rilievo, accanto alle riforme propriamente processuali, gli interventi di riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Per questo motivo, è stato approntato un disegno di legge (attualmente all'esame della competente commissione parlamentare - Atto Camera n. 2681), di ampia riforma dell'ordinamento giudiziario, che non è diretto ad esplicare i suoi effetti solo sul profilo ordinamentale dell'organizzazione della magistratura, ma anche a produrre conseguenze dirette sull'efficienza dell'amministrazione della giustizia.

Obiettivi - L'articolato si pone gli obiettivi di:

- Ottenere un generale miglioramento sull'efficienza e sulla complessiva gestione delle risorse umane, attraverso una serie di innovazioni dell'organizzazione dell'attività giudiziaria
- Garantire un esercizio del governo autonomo della magistratura libero da condizionamenti esterni o da logiche non improntate al solo interesse del buon andamento dell'amministrazione della giustizia

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

- L'estensione, anche al settore penale, dei programmi di gestione volti a ridurre la durata dei procedimenti e definire gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, e che impongono il rispetto dei

criteri di priorità, stabiliti secondo specifiche linee guida definite dal Consiglio superiore della magistratura

- L'attribuzione al dirigente dell'ufficio del compito di verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca obiettivi di funzionalità e di efficienza dell'ufficio e assicuri costantemente l'equità del carico di lavoro tra tutti i magistrati dell'ufficio, delle sezioni e dei collegi
- L'onere per il dirigente (sia dell'ufficio che della singola sezione) di monitorare il sopravvenire di ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, allo scopo di accertarne tempestivamente le cause e di adottare ogni iniziativa idonea ad eliminarli, attraverso la predisposizione di piani mirati di smaltimento, anche con il coinvolgimento degli organi di prossimità dell'autogoverno (il Consiglio giudiziario o, nel caso i ritardi riguardino magistrati in servizio presso la Corte di cassazione, il relativo Consiglio direttivo)
- L'onere per il dirigente (sia dell'ufficio che della singola sezione) di monitorare costantemente l'andamento delle pendenze, con l'obbligo di intervenire per accertare le cause di eventuali crescite anomale (superiori al 10 per cento rispetto all'anno precedente) e per adottare ogni intervento idoneo a consentirne l'eliminazione. Anche in questo caso è previsto il coinvolgimento degli organi di prossimità dell'autogoverno (il Consiglio giudiziario o, nel caso l'aumento delle pendenze riguardi una sezione della Corte di cassazione, il relativo Consiglio direttivo)
- La complessiva riorganizzazione delle Procure della Repubblica, con obbligo per tutti gli uffici di dotarsi di un modulo organizzativo improntato anche a criteri di efficienza e di valorizzazione delle competenze dei singoli, attraverso: la costituzione dei gruppi di lavoro, che sfruttino le specifiche attitudini dei magistrati; la previsione di criteri di assegnazione e di co-assegnazione dei procedimenti; l'adozione di criteri di priorità nella trattazione degli affari

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

- La riduzione dei tempi di accesso alla carriera di magistrati, che consente ai laureati di partecipare direttamente al concorso per magistrato ordinario. In questo modo si riduce l'età media di accesso alla magistratura e si rende appetibile la carriera anche per chi, a causa dei tempi lunghi attuali, sceglie di intraprendere carriere diverse
- L'estensione anche ai magistrati che ricoprono funzioni apicali dell'obbligo di permanenza negli uffici per almeno quattro anni, che è un orizzonte temporale minimo necessario per consentire un'adeguata programmazione e organizzazione dell'ufficio che dirigono
- La preclusione alla partecipazione al concorso per la copertura di tutti i posti apicali (diversi da quelli di Primo presidente e di Procuratore generale presso la Corte di cassazione) ai magistrati che in ragione dell'età non possano garantire la permanenza per almeno quattro anni (e, in ogni caso, imponendo che anche per le funzioni di Primo presidente e di Procuratore generale presso la Corte di cassazione sia garantita una permanenza di almeno due anni)
- La riduzione dei possibili passaggi di funzioni da incarichi giudicanti a quelli requirenti, che risponde anche allo scopo di valorizzare le esperienze e le professionalità acquisite e contenendo la mobilità
- La maggiore facilità prevista per la collocazione in aspettativa dei magistrati affetti da infermità che incidono negativamente sull'esercizio delle funzioni

- La semplificazione delle procedure di approvazione delle tabelle e dei progetti di organizzazione degli uffici, che evita il dispendio di tempo connesso al completamento di queste complesse procedure
- L'estensione della validità nel tempo, per quattro anni, dei medesimi progetti tabellari, al fine di tararli sul tempo minimo di programmazione di un ufficio
- La semplificazione dell'attività dei Consigli giudiziari, che parimenti riduce il dispendio di tempo connesso allo svolgimento delle procedure di valutazione periodica dei magistrati

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

- Una riforma del procedimento di selezione e di conferma dei dirigenti degli uffici e delle sezioni, per consentire che questi siano effettivamente diretti da magistrati dotati delle migliori capacità e delle professionalità necessarie
- Una riforma del procedimento di selezione dei magistrati addetti alle funzioni di legittimità, per consentire un recupero di qualità allo svolgimento della funzione nomofilattica, ed evitare l'effetto di moltiplicazione del contenzioso che una scarsa funzione nomofilattica produce
- Una riforma del meccanismo di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura e una rimodulazione dell'organizzazione interna di quell'organo, allo scopo di garantire un autogoverno improntato ai soli valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della giurisdizione

Tempi di attuazione – Con DM 26 marzo 2021 la Ministra ha istituito una Commissione di studio delle iniziative di riforma del sistema elettorale e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e di alcuni profili dell'ordinamento giudiziario, a partire dal disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Camera n. 2681) attualmente all'esame della competente commissione parlamentare. Il 15 maggio è indicato come fine lavori della commissione. I lavori di questa Commissione sono articolati in tre sottocommissioni:

- La prima ha per oggetto le valutazioni di professionalità dei magistrati, il funzionamento dei consigli giudiziari, la selezione per gli incarichi direttivi e semidirettivi e per l'accesso a funzioni di legittimità, la disciplina dell'accesso alla magistratura, gli illeciti disciplinari
- La seconda sottocommissione si concentrerà sul tema dell'organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti, dell'organizzazione degli uffici del Massimario, sulla disciplina dei rapporti tra magistrati ed attività politica
- La terza sottocommissione si occuperà delle norme in tema di costituzione e funzionamento del Csm e del giudizio disciplinare (funzionamento e composizione commissioni disciplinari)

Non risulta ancora fissato un termine per gli emendamenti all'A.C. 2681 in tema di riforma del Consiglio superiore della magistratura e dell'ordinamento giudiziario. La Commissione si appresta a individuare un testo base sul quale proseguire l'esame, nell'alternativa tra il menzionato disegno di legge governativo e alcune proposte di iniziativa parlamentare aventi oggetto in tutto o in parte coincidente. Per i tre progetti di riforma menzionati il Governo ha richiesto la trattazione prioritaria che ne comporterà la calendarizzazione per l'esame dell'Aula entro giugno 2021.

LE RIFORME ABILITANTI: SEMPLIFICAZIONE E CONCORRENZA

SEMPLIFICAZIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

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

Negli ultimi decenni in Italia sono state sperimentate politiche di semplificazione normativa, che hanno avuto effetti solo parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri, per due ordini di ragioni:

- Il progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della PA
- L'adozione di misure di semplificazione legislativa non accompagnate dai necessari interventi di carattere organizzativo

Il PNRR offre l'opportunità di superare i limiti fino ad oggi incontrati nell'azione di semplificazione normativa, agendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della PA con il necessario sforzo di investimento.

Le riforme di semplificazione e razionalizzazione della legislazione previste dal PNRR potranno contribuire alla realizzazione degli investimenti e delle riforme, entro i tempi e con le modalità previsti dal Piano, e a innovare l'ordinamento a regime.

Gli interventi di semplificazione più urgenti, a partire da quelli strumentali alla realizzazione dei progetti finanziati nell'ambito del PNRR, saranno adottati attraverso un decreto-legge che sarà approvato dal Consiglio dei ministri entro maggio e convertito in Legge entro metà luglio. Gli altri interventi saranno realizzati attraverso leggi ordinarie, leggi di delegazione legislativa e relativi decreti delegati, da approvare entro il 2021.

Rafforzamento delle strutture per la semplificazione amministrativa e normativa

Obiettivo – La semplificazione amministrativa e normativa richiede un impegno sistematico, che va ben al di là dei tempi e dei contenuti del PNRR. In passato si sono avute semplificazioni sporadiche, legate a esigenze contingenti. È necessario ora dedicare attenzione continuativa all'obiettivo di semplificazione, potenziando le strutture del Dipartimento della funzione pubblica con il reclutamento delle professionalità necessarie.

Modalità e tempi di attuazione - Al potenziamento delle strutture coinvolte si procederà con l'adozione dei provvedimenti attuativi della riforma della pubblica amministrazione.

Miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione

Al fine di migliorare l'efficacia e la qualità della regolazione, assumono rilievo prioritario misure relative:

- Alla programmazione delle iniziative normative del Governo al fine di consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione
- All'analisi e alla verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale
- Ad assicurare maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione
- Alla riduzione del *gold plating*

- Al monitoraggio e alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. “*regulatory sandbox*”), nonché all’applicazione del principio “*digital by default*” nelle proposte normative
- Ad applicare, in via sperimentale e progressiva, i risultati provenienti dalle scienze cognitive e dalla economia comportamentale applicata alla regolazione
- Al monitoraggio costante dei processi di adozione da parte del Governo dei provvedimenti attuativi delle disposizioni normative e alla sperimentazione di nuovi indicatori di valutazione dell’azione/programma di Governo, anche mediante l’implementazione della piattaforma *Monitor* e del relativo applicativo web della Presidenza del Consiglio dei ministri

Nell’ambito dell’attività di coordinamento normativo svolta dal DAGL, verrà istituita in tale prospettiva, un’apposita Unità con il reclutamento delle professionalità necessarie.

Tempi di attuazione - Al potenziamento delle strutture coinvolte si procederà con l’adozione dei provvedimenti attuativi della riforma della Pubblica Amministrazione.

Semplificazione in materia di contratti pubblici

Obiettivo - La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l’efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell’attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione.

Modalità di attuazione - Misure urgenti: in via di urgenza è introdotta una normativa speciale sui contratti pubblici che rafforzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76/2020 e ne proroghi l’efficacia fino al 2023, con particolare riguardo alle seguenti misure:

- Verifiche antimafia e protocolli di legalità
- Conferenza di Servizi veloce
- Limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia
- Istituzione del collegio consultivo tecnico, che ha funzioni di assistenza e di risoluzione delle controversie con finalità di definire celermente le controversie in via stragiudiziale e ridurre il contenzioso davanti al giudice
- Individuazione di un termine massimo per l’aggiudicazione dei contratti, con riduzione dei tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione
- Individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione del contratto, in relazione alle tipologie dei contratti

Non richiedono un provvedimento legislativo le seguenti misure urgenti:

- Avvio dei lavori della Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica già istituita presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell’art. 212 del codice dei contratti pubblici
- Riduzione del numero e qualificazione delle stazioni appaltanti
- Potenziamento del database di tutti i contratti tenuto dall’Autorità nazionale anticorruzione (atti organizzativi dell’Autorità)

- Semplificazione e digitalizzazione delle procedure dei centri di committenza ed interoperabilità dei relativi dati

Misure a regime: La complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative. La riforma prevista si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano *self executing* e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Da tenere in particolare considerazione – per la loro rilevanza sul piano della semplificazione – le discipline adottate in Germania e nel Regno Unito.

In particolare, si interverrà con legge delega, il cui disegno di legge sarà sottoposto al Parlamento entro il 2021. I decreti legislativi saranno adottati nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega. Questi i più importanti principi e criteri direttivi della delega legislativa:

- Riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni
- Recepimento delle direttive europee, integrate in particolare là dove non immediatamente esecutive
- Previsione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza
- Piena apertura e contendibilità dei mercati
- Previsione di specifiche tecniche relative alle gare da espletare, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici e componenti tecnologici, che garantiscano parità di accesso agli operatori e non costituiscano ostacolo alla piena attuazione del principio di concorrenza
- Riduzione degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica
- Individuazione espressa dei casi nei quali è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza precedente pubblicazione di un bando di gara
- Precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza e specificazione delle relative modalità attuative
- Individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi e di discipline specifiche per particolari tipologie di contratti pubblici in ragione della peculiarità del loro contenuto
- Previsione di misure volte a garantire la sostenibilità energetica e ambientale e la tutela della salute e del lavoro nell'affidamento dei contratti
- Regolazione espressa dei casi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta
- Realizzazione di una *e-platform* ai fini della valutazione della *procurement capacity*
- Revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione dei divieti
- Revisione della disciplina del subappalto
- Tendenziale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione
- Rafforzamento delle strutture pubbliche per il controllo sulle opere stradali e ferroviarie, fermi restando gli obblighi di controllo tramite strutture indipendenti e quello di manutenzione a carico del concessionario, con le relative conseguenti sanzioni in caso di inadempimento

- Rafforzamento degli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alle azioni dinanzi al giudice.

Tempi di attuazione – Le misure urgenti sono adottate con decreto-legge da approvare entro maggio 2021. Le misure a regime saranno varate utilizzando lo strumento della legge delega. Il disegno di legge delega è da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 e si prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge delega.

Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale

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

La VIA e le valutazioni ambientali sono indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche, che per gli investimenti privati, a partire dagli impianti per le energie rinnovabili.

Da un'analisi della durata media delle procedure relative ai progetti di competenza del MIMS elaborata in base ai dati degli anni 2019, 2020 e 2021, si riscontrano tempi medi per la conclusione dei procedimenti di VIA di oltre due anni, con punte di quasi sei anni, mentre per la verifica di assoggettabilità a VIA sono necessari circa 11 mesi (da un minimo di 84 giorni a un massimo di 634). Tale dato risulta sostanzialmente identico a quello del 2017 riportato nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 104/2017 di recepimento della direttiva VIA n. 2014/52/UE. Secondo alcune stime, considerando l'attuale tasso di rilascio dei titoli autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti rinnovabili, sarebbero necessari 24 anni per raggiungere i target Paese - con riferimento alla produzione di energia da fonte eolica - e ben 100 anni per il raggiungimento dei target di fotovoltaico.

Modalità di attuazione – Misure urgenti: Si prevede di sottoporre le opere previste dal PNRR ad una speciale VIA statale che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030).

Inoltre, quanto al rapporto tra la VIA e gli altri strumenti autorizzatori ambientali, va ulteriormente ampliata l'operatività del Provvedimento Unico in materia Ambientale ("PUA"), il quale, venendo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio, deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale; proprio in questa prospettiva, va altresì previsto che tale provvedimento unico possa sempre assorbire anche gli atti autorizzatori necessari per l'approvazione dei progetti di bonifica (come già previsto a livello regionale).

Si intende, inoltre, rafforzare la capacità operativa del nuovo Ministero della transizione ecologica, anche consentendo allo stesso di razionalizzare il ricorso all'apporto di società *in house*, Enti pubblici di ricerca ed altri Enti pubblici operanti nel settore della transizione ecologica.

Misure a regime: L'attribuzione delle competenze in materia di energia in capo al Ministero della transizione ecologica ("MITE") dovrà condurre a una più netta integrazione tra i molti strumenti, già esistenti, di programmazione e pianificazione in materia ambientale e gli strumenti generali operanti nel

settore energetico (a partire dal PNIEC). In prospettiva, occorre naturalmente considerare anche l'impatto dei piani da adottare in attuazione dell'*European Climate Law* di prossima approvazione. Il passaggio al MITE delle competenze in materia di energia consentirà una disciplina unitaria dei relativi procedimenti autorizzatori. Una simile integrazione, non solo organizzativa ma anche funzionale, tra le competenze in materia di ambiente e quelle in materia di energia appare idonea ad assicurare una significativa semplificazione dell'ordinamento e, con essa, una crescita sostenibile del Paese in armonia con la realizzazione della transizione ecologica.

Tempi di attuazione - Le misure urgenti sono adottate con decreto-legge da approvare entro maggio 2021. Le misure a regime sono varate utilizzando lo strumento della legge delega. Il disegno di legge delega è da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 e si prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega.

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

Semplificazioni in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana

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

Modalità di attuazione - Le misure necessarie saranno adottate con un provvedimento d'urgenza.

Tempi di attuazione - Il decreto-legge che conterrà le misure sarà approvato entro maggio 2021.

Semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno

Obiettivo - La revisione delle norme sugli investimenti e gli interventi nel Mezzogiorno è indispensabile per supportare la ripresa e la crescita del Paese e contribuisce, in maniera significativa, alla realizzazione della coesione sociale e territoriale.

Modalità di attuazione - La razionalizzazione delle norme e delle procedure sul credito d'imposta e su altre agevolazioni alle imprese per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive o di beni immobili situati nelle Zone economiche speciali (ZES) ubicate nel Mezzogiorno d'Italia è già prevista da un progetto del PNRR con apposito investimento, cui si rinvia.

Più in generale, le norme sulle incentivazioni alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, attualmente assai minuziose quanto ai requisiti e ai presupposti, vanno semplificate anche tenuto conto del negoziato in corso sulla Carta degli aiuti a finalità regionale e devono limitarsi alle previsioni generali rinviando a decreti del Ministro per il Sud e la coesione territoriale per la definizione degli aspetti di dettaglio. La loro semplificazione - e la conseguente velocizzazione delle procedure di agevolazione - potrà assicurare vantaggi notevoli soprattutto alle piccole e medie imprese insediate nelle aree meno sviluppate o depresse. L'intervento riformatore va collegato con la riforma di riordino normativo di tutte le incentivazioni alle imprese, che richiede un apposito provvedimento legislativo.

Tempi di attuazione – Una commissione interministeriale per la predisposizione di uno schema di disegno di legge in materia di incentivazione alle imprese, con particolare riferimento alle attività economiche ubicate nel Mezzogiorno d'Italia, sarà insediata presso la Presidenza del Consiglio entro il 30 giugno 2021. La presentazione del disegno di legge alle Camere è prevista entro il 30 settembre 2021.

Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione

Obiettivo – La corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi. La semplificazione normativa, dunque, è in via generale un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi.

Vi sono, in particolare, alcune norme di legge che possono favorire più di altre la corruzione. Si rende, dunque, necessario individuare prioritariamente alcune di queste norme e procedere alla loro abrogazione o revisione.

Ad esempio, vanno riviste e razionalizzate le norme sui controlli pubblici di attività private, come le ispezioni, che da antidoti alla corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione. È necessario eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni.

Occorre semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; e le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori. È il caso, inoltre, delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative. Un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa alleggerirà gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche è idoneo ad avere evidenti effetti di semplificazione.

Modalità di attuazione – Le semplificazioni della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 39/2013, nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche, richiedono un intervento legislativo. La piattaforma unica per la trasparenza può essere realizzata in via amministrativa dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Tempi di attuazione – Un disegno di legge delega sarà presentato in Parlamento entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dall'approvazione per l'adozione dei decreti delegati. Proposte di riforma rispondenti agli obiettivi sopra delineati sono già state elaborate a opera di una Commissione Ministeriale presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Riforma "*Recovery Procurement Platform*" - Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici

La riforma mira alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo, attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici.

Consiste in tre diverse azioni. In primo luogo, si definiscono azioni di formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto, in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di acquisto e negoziazione. In particolare, le attività previste sono, fra le altre:

- Sessioni di formazione a diversi livelli (base, intermedio e avanzato) sia su temi trasversali (es. uso del modulo Gare Digitalizzate o del Sistema Dinamico di Acquisto) sia su temi specifici per area di prodotto (es. uso di Accordi Quadro per l'acquisizione di servizi di sviluppo applicativo) o per area funzionale (es. uso di formule di aggiudicazione)
- Tutoraggio specializzato per accompagnare le PA nell'acquisizione delle competenze tecnico/funzionali necessarie all'utilizzo della Piattaforma di e-Procurement e alla digitalizzazione delle procedure di acquisto
- Produzione di guide operative, video dimostrativi e altri materiali di supporto sulle principali attività da svolgere sulla piattaforma

La seconda linea di azione riguarda la definizione di strumenti di acquisto avanzati: mettendo a disposizione delle Amministrazioni specifici "contratti" (es. contratti-quadro/accordi quadro, contratti ad hoc) funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti, nonché servizi di formazione e supporto necessari per il loro ottimale utilizzo. Consip utilizzerà le proprie competenze tecniche per svolgere tutte le attività necessarie alla realizzazione, gestione e supporto nell'utilizzo dei contratti, tra cui la valutazione dei bisogni, la pianificazione delle procedure, la preparazione della documentazione di gara, la gestione dei contratti.

Infine, si procederà all'evoluzione del sistema nazionale di *eProcurement*, attraverso la digitalizzazione end-to-end dei processi di approvvigionamento pubblico. Comprende diversi progetti per l'evoluzione del Sistema Nazionale di eProcurement, tra cui:

- *Smart Procurement* - digitalizzazione completa delle procedure di acquisto, dalla valutazione delle esigenze fino all'esecuzione del contratto
- Interoperabilità del Sistema *eProc* con i sistemi gestionali delle PA, degli Operatori Economici e degli altri soggetti coinvolti nei processi di approvvigionamento pubblico (organismi di controllo e monitoraggio, aggregatori di appalti e CPB regionali, ecc.)
- Abilitazione digitale delle PO - digitalizzazione dei processi di dichiarazione e verifica dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici
- Sessioni d'asta" digitali - ottimizzazione dell'incontro tra domanda di PA e offerta di PO con particolare riferimento a Micro e PMI
- CRM evoluto con funzioni di *chatbot*, *digital engagement*, *knowledge management*, *e-learning* e *social collaboration* per i servizi di informazione, formazione e supporto agli utenti (PA e OE)
- Intelligenza Artificiale/Machine learning per l'osservazione e l'analisi delle tendenze nell'uso degli strumenti di acquisto, delle dinamiche di mercato e di spesa e dei comportamenti di PA e OE

- "Status chain" per le attività di verifica e audit dei processi di *e-Procurement* attraverso l'uso della tecnologia *blockchain*

Modalità e tempi di attuazione - La riforma verrà completata entro il secondo quadrimestre del 2026.

Rafforzare le misure di revisione e valutazione della spesa

In ambito di revisione e valutazione della spesa, si prevede di rafforzare ulteriormente quanto già previsto dalla legislazione nazionale - all'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - che dispone un processo integrato organicamente nella programmazione economico-finanziaria e nel processo di predisposizione del bilancio annuale e pluriennale. Esso già prevede il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle amministrazioni la cui spesa è oggetto di analisi, in una logica di tipo top-down, in cui gli obiettivi di spesa per ogni soggetto sono definiti sotto il vincolo delle compatibilità macroeconomiche e in coerenza con le priorità strategiche indicate nel Documento di economia e finanza, approvato dal Parlamento.

In questo ambito si prevede un ulteriore rafforzamento del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, anche attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e l'implementazione di nuove strutture appositamente dedicate, nelle varie fasi di questo processo: (i) nella valutazione ex-ante delle proposte; (ii) nel monitoraggio della loro effettiva implementazione; (iii) nella valutazione ex-post dei risultati effettivamente conseguiti.

L'obiettivo è di rendere maggiormente efficaci le proposte di revisione/riprogrammazione della spesa nella direzione di conseguire maggiore efficienza della spesa ed efficacia delle politiche pubbliche, anche al fine trovare spazi fiscali che consentano di rendere maggiormente sostenibili le dinamiche della finanza pubblica e di destinare risorse al finanziamento di riforme della tassazione e della spesa pubblica. Si tratta inoltre di implementare il "bilancio di genere" e potenziare ulteriormente il "green budgeting", così da poter avere un più ampio e significativo set informativo circa le dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni.

Riforma "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*"

L'obiettivo della riforma è quello di implementare un sistema di contabilità basato sul principio *accrual* unico per il settore pubblico, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS) e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio: un assetto contabile *accrual* costituisce, infatti, un supporto essenziale per gli interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico, grazie ad un sistema di imputazione, omogeneo e completo, del valore contabile dei beni delle pubbliche amministrazioni.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha realizzato, in accordo con la Commissione Europea, tre diversi progetti finalizzati ad analizzare l'*accounting maturity* del nostro Paese e ad individuare le iniziative più idonee per l'adozione di un sistema unico di contabilità *accrual* nelle amministrazioni pubbliche italiane. Si tratta di:

- "Design of the *accrual* IPSAS/EPAS based accounting reform in the Italian public administration"
- "Support for the implementation of the *accrual* IPSAS/EPAS based accounting in the Italian public administration"
- "Design a chart of accounts for the EPAS/IPSAS based *accrual* accounting"

Tali progetti risultano essenziali per avviare un percorso di implementazione di un *framework* contabile incardinato sul principio *accrual*: dopo aver valutato il divario esistente fra l'attuale assetto contabile delle pubbliche amministrazioni italiane e un sistema contabile basato sugli standard europei e dopo aver evidenziato le diverse criticità da affrontare, sono stati identificate le azioni da intraprendere per colmare il divario rispetto agli obiettivi in termini di *accounting maturity*.

L'*action plan* propone alcune iniziative fondamentali, tra le quali:

- Il coordinamento delle attività di riforma contabile con l'istituzione di un nuovo modello di governance
- La riduzione delle discordanze tra i diversi sistemi contabili mediante un'azione di convergenza verso un unico insieme di standard contabili
- L'elaborazione di un quadro concettuale unico per l'intera pubblica amministrazione italiana;
- La definizione di un nuovo piano dei conti unico per le pubbliche amministrazioni, in linea con le migliori pratiche internazionali
- La consapevolezza dei requisiti fondamentali in materia di informatica, risorse umane e sistemi di gestione finanziaria necessari per implementare con successo la riforma contabile

A supporto di tale disegno, si prevede inoltre la realizzazione di un nuovo sistema informativo a supporto dei processi di contabilità pubblica, basato su un'architettura del tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) e strutturato in moduli, tra loro collegati e integrati, in grado di cogliere, con una unica rilevazione, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico di uno stesso fatto gestionale.

Il nuovo sistema, chiamato InIt, sarà messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), come un unico sistema informatico integrato a supporto dei processi contabili e sostituirà le numerose applicazioni attualmente in uso presso le amministrazioni centrali. Tale sistema sarà inoltre in grado di gestire tutti i processi di una organizzazione - siano essi di tipo amministrativo, produttivo e finanziario - consentendo di integrare tutta l'organizzazione e le sue funzioni e rendendo le informazioni simultaneamente disponibili a tutti i processi e gli attori coinvolti.

Inoltre, la costruzione delle funzionalità e dell'architettura del nuovo sistema InIt sosterrà e si accompagnerà con innovazioni di processo, come, ad esempio, l'aggiornamento del piano dei conti integrato o l'estensione dell'ambito della sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale.

Modalità e tempi di attuazione - Il percorso di costruzione del framework contabile basato sul principio *accrual*, unico per il settore pubblico, è già stato avviato, attraverso la realizzazione dei tre progetti sopra menzionati, e terminerà entro il quarto trimestre 2026, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS) e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio.

Il sistema InIt necessario per tale riforma sarà inizialmente in uso presso i Ministeri, per poi essere esteso alle Amministrazioni Autonome che attualmente utilizzano i sistemi informatici messi a disposizione dalla RGS. Successivamente sarà messo a disposizione delle altre amministrazioni pubbliche. Il sistema verrà reso disponibile, con progressivi rilasci, a partire dal primo semestre del 2021.

LA PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

La tutela e la promozione della concorrenza - principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea - sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica e per garantire la ripresa dopo la

pandemia. Possono anche contribuire a una maggiore giustizia sociale. La concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi: quando interviene in mercati come quelli dei farmaci o dei trasporti pubblici, i suoi effetti sono idonei a favorire una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale. Protagonisti della tutela e della promozione della concorrenza sono la Commissione europea e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ma la concorrenza si tutela e si promuove anche con la revisione di norme di legge o di regolamento che ostacolano il gioco competitivo. Sotto quest'ultimo profilo, si rende necessaria una continuativa e sistematica opera di abrogazione e/o modifica di norme anticoncorrenziali. Questo è il fine della legge annuale per il mercato e la concorrenza.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza

Obiettivo – Prevista nell'ordinamento nazionale dal 2009 (con legge n. 99/2009), la legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata in concreto adottata solo nel 2017 (legge n. 124/2017). La sua cadenza annuale va assicurata, essendo essenziale per rivedere in via continuativa lo stato della legislazione al fine di verificare se permangano vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, tenendo conto del quadro socioeconomico.

Una prima serie di misure in materia concorrenziale sarà prevista dalla legge per il mercato e la concorrenza per il 2021, mentre altre verranno considerate nelle leggi annuali per gli anni successivi, quando lo consentirà il superamento delle attuali e critiche condizioni socio-economiche, dovute anche alla pandemia.

Modalità di attuazione – Le riforme previste dal disegno di legge annuale per il 2021, che verrà presentato in Parlamento entro il mese di luglio 2021, tengono conto della Segnalazione adottata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel marzo 2021.

Le principali norme che verranno inserite nell'ordinamento riguarderanno i seguenti ambiti:

A. Realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche

Al fine di fornire la realizzazione e la migliore gestione di infrastrutture strategiche nel settore delle telecomunicazioni, nel settore portuale e delle reti elettriche si renderà necessario adottare:

- Norme finalizzate a garantire, in coerenza con una logica competitiva, il più rapido e capillare sviluppo delle reti di telecomunicazione nelle aree ancora prive di copertura, sia attraverso la riduzione degli oneri amministrativi per la loro installazione, sia stimolando la domanda di connessione alla banda ultra-larga (legge annuale 2021)
- Norme finalizzate ad introdurre criteri trasparenti e certi per il rilascio di concessioni per la gestione di porti e dirette a favorire un esercizio più efficiente degli stessi (legge annuale 2021)
- Norme finalizzate ad assicurare la tempestiva attuazione dei piani di sviluppo della rete per l'energia elettrica (legge annuale 2022)

B. Rimozione di barriere all'entrata nei mercati

Al fine di favorire la rimozione di molte barriere all'entrata dei mercati, si renderà necessario adottare una serie di norme dirette a modificare in senso pro-concorrenziale alcuni regimi concessori, nonché a superare alcuni ostacoli regolatori al libero svolgimento di attività economiche, con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

- In materia di concessioni di grande derivazione idroelettrica, occorre modificare la relativa disciplina al fine di favorire, secondo criteri omogenei, l'assegnazione trasparente e competitiva

delle concessioni medesime, anche eliminando o riducendo le previsioni di proroga o di rinnovo automatico, soprattutto nella prospettiva di stimolare nuovi investimenti (legge annuale 2022)

- In materia di concessioni di distribuzione del gas naturale, occorre modificare la relativa disciplina normativa al fine di favorire il rapido ed efficace svolgimento delle gare da parte degli Ambiti territoriali minimi (legge annuale 2022)
- In materia di concessioni autostradali, prevedere gare competitive per gli affidamenti, fatti salvi i presupposti europei per l'*in house*; rafforzare i divieti di proroga e di rinnovo automatico e potenziare i controlli pubblici sull'esecuzione delle opere realizzate dai concessionari, in connessione con le previsioni introdotte nel nuovo codice dei contratti pubblici e sopra evidenziate (legge annuale 2024)
- In materia di vendita di energia elettrica, occorre completare il processo di piena liberalizzazione nel settore previsto per il 2023, attraverso l'adozione di regole finalizzate ad assicurare un passaggio consapevole e trasparente al mercato libero da parte della clientela domestica e delle micro-imprese, anche seguendo il modello già adottato per il servizio a tutele gradualì, fissando tetti alla quota di mercato, e potenziando la trasparenza delle bollette per garantire maggiore certezza ai consumatori (legge annuale concorrenza o altro provvedimento normativo)

C. Concorrenza e valori sociali

Una parte importante del disegno di legge sarà diretta a promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente. In particolare, si rendono opportuni i seguenti interventi:

- In materia di servizi pubblici, soprattutto locali, occorre promuovere un intervento di razionalizzazione della normativa, anche prevedendo l'approvazione di un testo unico, che in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico e che assicuri – anche nel settore del trasporto pubblico locale – un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house providing*. In questa prospettiva, pur preservandosi la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento di auto-produzione, andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'*in house* dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica. Sarà inoltre previsto un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico, compresi quelli affidati con la modalità dell'*in house* (legge annuale 2022)
- In ambito sanitario, con riguardo all'erogazione dei servizi a livello regionale, occorre introdurre modalità e criteri più trasparenti nel sistema di accreditamento, anche al fine di favorire una verifica e una revisione periodica dello stesso, sulla base dei risultati qualitativi ed effettivamente conseguiti dagli operatori. È inoltre necessario intervenire sulla legislazione in materia sanitaria per ridurre i poteri discrezionali eccessivamente ampi nella nomina dei dirigenti ospedalieri
- In relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, andranno innanzitutto introdotte norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche; inoltre andrà rafforzata, anche attraverso l'adozione di misure pro-competitive, la diffusione delle energie rinnovabili e,

più in generale, di attività economiche e servizi sostenibili: ad esempio, occorrerà prevedere criteri trasparenti e non discriminatori per l'assegnazione di spazi e/o la selezione degli operatori per l'installazione delle colonnine di ricarica delle auto elettriche (valorizzando adeguatamente la componente di prezzo offerto dalle imprese nei confronti dei consumatori) e andranno altresì superati gli ostacoli regolatori che, soprattutto dal punto di vista tariffario, ancora si frappongono al libero svolgimento dell'attività di fornitura dell'energia elettrica per la ricarica dei veicoli (art. 57, c. 6, d.l. 16 luglio 2020, n. 76).

D. Rafforzamento dei poteri di antitrust enforcement e dei poteri di regolazione settoriale

Si rendono opportune le seguenti modifiche all'attuale normativa antitrust:

- Con riguardo ai poteri di valutazione di operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza (art. 6, l. 10 ottobre 1990, n. 287), vanno introdotte alcune modifiche normative finalizzate ad assicurare una maggiore coerenza del quadro normativo nazionale con quello adottato dalla Commissione e dalla prevalenza dei Paesi dell'Unione Europea (ad esempio, riguardo al test di valutazione sostanziale e al trattamento dei vantaggi di efficienza)
- Sono anche da valutare strumenti di potenziamento dell'antitrust enforcement ai fini di un più efficace contrasto al potere economico di imprese operanti in più mercati, valorizzando un equilibrato raccordo tra Commissione europea e autorità nazionale di concorrenza
- Quanto alla regolazione settoriale, andranno consolidati i poteri delle varie autorità nazionali di regolazione (tra le altre: CONSOB, ARERA, AGCOM, ART), preservando la loro indipendenza strutturale e funzionale

E. Vigilanza del mercato e conformità dei prodotti

Il regolamento 2019/1020 ha modificato le regole sul sistema di vigilanza e sulla conformità dei prodotti.

Verranno introdotte le norme necessarie all'attuazione del regolamento, nell'ottica di consolidare, semplificare e digitalizzare il sistema di sorveglianza.

Tempi di attuazione – Si prevede la presentazione in Parlamento del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza entro luglio 2021.

LE ALTRE RIFORME DI ACCOMPAGNAMENTO AL PIANO

Nell'orizzonte temporale di attuazione del PNRR si colloca un altro insieme di riforme orientato a mitigare le conseguenze economiche e sociali della crisi e a rafforzare la coesione economica e sociale del Paese.

Se pure non ricomprese nel perimetro delle azioni previste dal Piano, queste riforme sono destinate ad accompagnare l'attuazione, concorrendo a realizzare gli obiettivi di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo già indicati nelle *Country Specific Recommendations* rivolte al nostro paese dall'Unione Europea.

La riforma fiscale è tra le azioni chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso è parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee.

In questo ambito pesano i numerosi interventi operati negli anni e dettati dall'urgenza del momento che non hanno tenuto pienamente conto della complessità dei meccanismi che compongono il sistema tributario. Si è, anzi, prodotta una sempre più marcata frammentazione della legislazione tributaria, da cui è derivato un sistema fiscale articolato e complesso che ha rappresentato, nel tempo, un freno per gli investimenti, anche dall'estero. Va quindi operato un intervento complessivo – come specificato anche nelle CSR del 2019 – che parta da una analisi operata da esperti in materia fiscale e che abbia come obiettivo principale la definizione di un sistema fiscale certo ed equo.

È auspicabile, a questo proposito, un'opera di raccolta e razionalizzazione della legislazione fiscale in un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario. Così si realizzerebbero misure volte a favorire la semplificazione del sistema e l'attuazione della certezza del diritto.

Inoltre, è necessario che le nuove regole abbiano stabilità nel tempo, per evitare che gli operatori del settore (ivi compresa l'Amministrazione finanziaria) debbano continuamente adattarsi a mutate cornici normative.

In questa prospettiva si inserisce la possibile revisione dell'Irpef, con il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici. Sarebbe in tal modo incentivata la *tax compliance* e potrebbe essere sostenuta la partecipazione al lavoro delle donne e dei giovani. Il Governo presenterà al Parlamento, entro il 31 luglio 2021, una legge di delega da attuarsi per il tramite di uno o più decreti legislativi delegati. Il disegno di Legge delega terrà adeguatamente conto del documento conclusivo della "indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario" avviata dalla Commissioni parlamentari e tuttora in corso di svolgimento. Per realizzare in tempi certi la riforma definendone i decreti attuativi il Governo, dopo l'approvazione della legge di delega, istituirà una Commissione di esperti.

Il perseguimento di questo ambizioso obiettivo richiede di proseguire con determinazione l'azione di contrasto all'evasione fiscale.

In questa prospettiva, l'Italia ha intenzione di intensificare l'attività di analisi dei dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate che consenta di individuare preventivamente o tempestivamente posizioni da sottoporre ad accertamento fiscale.

Pertanto, verranno realizzati e potenziati progetti di analisi avanzata dei dati per poter aggredire il tax gap attraverso applicazione di tecniche sempre più avanzate come intelligenza artificiale, machine learning, text mining, analisi delle relazioni.

Inoltre, si prevede di potenziare l'operatività dell'Agenzia delle Entrate nella parte relativa all'azione di contrasto all'evasione fiscale, attraverso nuove risorse umane, anche per colmare il divario causato dalla drastica riduzione di personale subita negli anni, principalmente a causa del prolungato blocco del turnover. La riduzione del personale è stata particolarmente marcata negli ultimi tre anni, in cui alle normali dinamiche si sono anche sommati gli effetti delle disposizioni normative in materia di pensionamento, che hanno condotto a un innalzamento dell'età media del personale a 55 anni.

Oltre al dato quantitativo, si realizzerà anche un ricambio di professionalità per consentire all'Agenzia delle entrate di affrontare in modo adeguato i compiti di una moderna amministrazione finanziaria, anche attraverso l'assunzione di personale dotato di professionalità adeguate nell'analisi avanzata di dati (*data scientist*), nell'informatica, nel controllo fiscale sia dei fenomeni interni sia transnazionali, di esperti in fiscalità internazionale, di informatici, di ingegneri, e di esperti in diritto ed economia.

Pertanto, al fine di potenziare le proprie attività e rafforzare il contrasto all'evasione fiscale, permettendo un incremento delle entrate tributarie, l'agenzia delle entrate ha bandito nell'ambito del concorso pubblico per 4.113 unità, nell'ambito del quale si recluteranno risorse altamente specializzate che consentiranno di affinare e migliorare i sistemi di contrasto all'evasione, anche attraverso la raccolta e l'analisi di grandi quantità di dati, l'utilizzo di software progettati ad hoc, al fine di supportare le decisioni strategiche dell'Agenzia nelle attività di "prevenzione, controllo e repressione" in campo fiscale.

È previsto a questo fine un rafforzamento della capacità operativa dell'Agenzia attraverso la selezione di ulteriori 2.000 unità. Inoltre, per quanto riguarda la ridefinizione della disciplina normativa che regola la riscossione coattiva dei tributi, si procederà ad un efficientamento del sistema della riscossione, con la previsione di nuove regole in materia di crediti di difficile esazione. In particolare, il decreto-legge n. 41 del 2021 (decreto "sostegni"), all'articolo 4, comma 10, ha previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta alle Camere, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, una Relazione in cui siano indicati i criteri per una revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi.

Completa il quadro delle riforme fiscali quanto recato, con i necessari adeguamenti, dalla legge 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime.

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale è graduale sia nell'ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio.

Per quanto riguarda i comuni, il processo è già in corso dal 2015 ai fini della distribuzione del fondo di solidarietà comunale tramite la differenza tra i fabbisogni standard e capacità fiscali in un'ottica di superamento della spesa storica (che cristallizza inefficienza).

Analogamente al processo per i comuni, la distribuzione delle risorse per le province e le città metropolitane avverrà sulla base dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, come definite dal decreto-legislativo n. 68/2011 (articolo 1-15), come da ultimo modificato dalla legge 178/2020 (articolo 1, comma 783), processo che è attualmente all'esame della Commissione tecnica dei fabbisogni standard.

Il federalismo fiscale per le regioni, definito dal decreto-legislativi n. 68/2011 (articoli 1-15), come da ultimo modificato dalla legge n°176/2020 (articolo 31-sexies), è in corso di approfondimenti da parte del Tavolo tecnico istituito presso il MEF. Il processo sarà definito entro il primo quadrimestre dell'anno 2026.

L'obiettivo del governo nel contrastare la denatalità trova una sua precisa definizione nel progetto di riforma contenuto nel Family Act, un disegno di legge organico recante "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia" attualmente in discussione presso la Camera dei deputati (C. 2561). Esso contiene misure per il sostegno alle famiglie con figli, per la promozione della partecipazione al lavoro delle donne, per il sostegno ai giovani. Si tratta del primo progetto organico di riforma delle politiche per la famiglia, che fa leva su un potenziamento del sistema del welfare, tramite l'introduzione dell'assegno unico e universale, la revisione dei congedi parentali e il sostegno ai percorsi educativi dei figli, la sicurezza lavorativa, attraverso le misure di sostegno al lavoro femminile e, di nuovo, una revisione moderna dei meccanismi che consentono una conciliazione dei tempi di lavoro e di cura dei figli a carico di entrambi i genitori. Infine, affronta anche il tema della formazione e della emancipazione giovanile.

La prima delle misure previste dal Family Act è l'Assegno Unico Universale. È già in fase di elaborazione avanzata, con l'attuazione della legge delega approvata in via definitiva dal Parlamento (legge 1° aprile 2021, n. 46), e si innesta armonicamente nel contesto delle politiche per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale nonché in quelle per la promozione della partecipazione al lavoro delle donne e dei giovani.

L'istituzione dell'assegno unico universale segna un cambio di paradigma nelle politiche per la famiglia e a sostegno della natalità. Le risorse destinate alle famiglie con figli a carico - oggi disperse su una pluralità di misure, con criteri e platee anche molto diversificati - saranno gradualmente potenziate e concentrate su un'unica misura nazionale di sostegno (come richiesto dalla Commissione nelle Raccomandazioni specifiche del 2019 e 2020), che assegna ai nuclei familiari un beneficio economico omogeneo, secondo criteri di universalità e progressività. L'assegno è un contributo economico riconosciuto alle famiglie con figli a carico, condizionato alla prova dei mezzi e quindi calibrato rispetto all'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) del nucleo familiare, in modo da rafforzare il sostegno economico per le famiglie maggiormente in difficoltà, con l'obiettivo di contrastare la povertà minorile.

In termini di risorse già stanziare, il Governo ha previsto uno stanziamento a favore dell'intervento, non inferiore a € 5 miliardi e non superiore a € 6 miliardi a decorrere dall'anno 2022, con la legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, commi da 2 a 7, legge n. 178 del 2020). Inoltre, è stato incrementato il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, già istituito dalla legge di bilancio per il 2020 con una dotazione di € 3.012,1 milioni per l'anno 2021 (articolo 1, comma 339, della legge n. 160 del 2020), con una dotazione aggiuntiva pari a € 1.044 milioni per il 2021 e a € 1.244 milioni annui a decorrere dal 2022.

A queste risorse si uniscono anche tutte quelle rivenienti dalla riorganizzazione o abrogazione di numerosi interventi tra loro eterogenei, sia di natura fiscale sia di spesa, che ammontano complessivamente a circa 15 miliardi di euro.

Oltre alla misura dell'Assegno unico universale il Family act prevede inoltre il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli a carico e per l'introduzione di nuove provvidenze. Si tratta in particolare della concessione di contributi che possono coprire anche l'intero importo delle rette degli asili nido, dei micro-nidi, delle sezioni primavera e delle scuole dell'infanzia, nonché l'attivazione di servizi di

supporto a domicilio per le famiglie con figli di età inferiore a 6 anni. Sono altresì previste misure di sostegno per le famiglie, in relazione sia alle spese sostenute per i figli affetti da patologie fisiche e no, compresi i disturbi specifici dell'apprendimento, sia alle spese documentabili per l'acquisto dei libri di testo della scuola secondaria di primo e di secondo grado, sia alle spese sostenute per viaggi di istruzione, per l'iscrizione o l'abbonamento ad associazioni sportive e per la frequenza di corsi di lingua straniera, arte e musica. Nel Family act è contenuta anche una serie di previsioni volte al riordino della disciplina dei congedi parentali e del congedo di paternità recependo, in anticipo, quanto previsto dalla direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, e tenendo conto della necessità di conciliare i tempi di vita e di lavoro sulla base degli sviluppi della società. In stretta connessione con queste misure, il Family Act mira anche al rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile, anche tramite l'introduzione di agevolazioni fiscali per le spese sostenute per gli addetti ai servizi domestici o di assistenza di familiari con deficit di autonomia, assunti con contratto di lavoro subordinato, tenendo conto dell'ISEE delle famiglie. Sono altresì previste misure volte alla modulazione graduale della retribuzione del lavoratore, nei giorni di astensione per malattia dei figli, nonché misure premiali per i datori di lavoro che realizzino politiche atte a promuovere una piena armonizzazione tra vita privata e lavoro, quali, ad esempio, il lavoro flessibile, il lavoro agile e il telelavoro. È previsto, inoltre, che una quota della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sia riservata all'avvio delle nuove imprese femminili e al sostegno della loro attività per i primi due anni, nonché la previsione di ulteriori forme di rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile nelle regioni del Mezzogiorno.

Infine, il Family Act si colloca anche nell'ottica dell'introduzione di misure di sostegno ai giovani, affinché acquisiscano autonomia sul piano finanziario, tramite detrazioni fiscali per le spese sostenute per acquistare libri universitari per i figli maggiorenni a carico, qualora non usufruiscano di altre forme di sostegno per l'acquisto dei libri di testo, ovvero tramite agevolazioni fiscali per le sostenute dalle famiglie relativamente a contratti di locazione di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti a corsi universitari. Accanto al dato educativo, viene inoltre prevista l'introduzione di agevolazioni fiscali per la locazione dell'abitazione principale per le giovani coppie composte da soggetti aventi ambedue età non superiore a trentacinque anni alla data di presentazione della domanda.

L'altro fronte di riforma riguarda il sostegno al reddito dei lavoratori. Perché il PNRR possa produrre benefici durevoli in termini di produttività e di qualità e quantità dell'occupazione prodotta, occorrono interventi per migliorare strutturalmente la performance del Paese in termini di funzionamento del mercato del lavoro. In tal senso, un ruolo fondamentale può rivestirlo una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che miri a semplificare le procedure di erogazione e ad ampliare l'ambito dei destinatari degli interventi di sostegno al reddito. Una tale riforma mira a definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi.

In questo contesto, quale misura di protezione e sviluppo del mercato del lavoro, risulta fondamentale la valorizzazione ed il rafforzamento dell'integrazione con le politiche attive. Il potenziamento e la razionalizzazione del sistema delle politiche attive diviene un passaggio fondamentale in particolare alla luce degli attesi mutamenti strutturali (con imprese e settori destinati ad essere ridimensionati ed altri che, al contrario, tenderanno a crescere e ad esprimere una crescente domanda di lavoro) e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni. In

particolare, si segnala la necessità di favorire la complementarità tra la riforma e il potenziamento delle politiche attive, da un lato, e l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettiva basate su investimenti pubblici, dall'altro. Secondo le raccomandazioni della Commissione Europea, la riforma degli ammortizzatori sociali programmata dal Governo punta ad allargare la platea delle aziende e dei lavoratori ammessi ai trattamenti di Cassa integrazione guadagni, in modo da costruire una rete di protezione più estesa, inclusiva e resistente alle crisi congiunturali.

In tale ottica l'obiettivo è mettere a sistema l'ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni assicurative in costanza di rapporto, garantendo a tutti i lavoratori specifici trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno al reddito sulla base delle soglie dimensionali dell'impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali, con un rafforzamento della rete di sicurezza sociale contro la disoccupazione e inoccupazione, implementando le protezioni dei lavoratori discontinui e precari. Per quanto riguarda i lavoratori autonomi l'obiettivo è quello di elaborare un sistema di tutele dedicate, idoneo a rispondere alle esigenze di protezione emergenti dalle specifiche caratteristiche professionali. Il sostegno al reddito verrà accompagnato con un forte ed efficace legame con le politiche attive e di formazione al fine di massimizzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro rapida ricollocazione nel mercato del lavoro.

Da ultimo, in conformità agli obiettivi europei, il Governo si impegna ad approvare una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola.

MISSIONE 1:

**DIGITALIZZAZIONE,
INNOVAZIONE,
COMPETITIVITÀ E
CULTURA**



MISSIONE 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA



La Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si pone l'obiettivo di dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Sistema Paese.

Per una sfida di questa entità è necessario un intervento profondo, che agisca su più elementi chiave del nostro sistema economico: la connettività per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, una PA moderna e alleata dei cittadini e del sistema produttivo e la valorizzazione del patrimonio culturale e turistico, anche in funzione di promozione dell'immagine e del *brand* del Paese.

Lo sforzo di digitalizzazione e innovazione è centrale in questa Missione, ma riguarda trasversalmente anche tutte le altre. La digitalizzazione è infatti una necessità trasversale, in quanto riguarda il continuo e necessario aggiornamento tecnologico nei processi produttivi; le infrastrutture nel loro complesso, da quelle energetiche a quelle dei trasporti, dove i sistemi di monitoraggio con sensori e piattaforme dati rappresentano un archetipo innovativo di gestione in qualità e sicurezza degli asset (Missioni 2 e 3); la scuola, nei programmi didattici, nelle competenze di docenti e studenti, nelle funzioni amministrative, della qualità degli edifici (Missione 4); la sanità, nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale, al fine di garantire il miglior livello di assistenza sanitaria a tutti i cittadini (Missioni 5 e 6).

Gli investimenti previsti dalla Missione sono idonei a garantire un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione del Paese.

L'Italia si posiziona oggi al 25esimo posto in Europa come livello di digitalizzazione (DESI 2020), a causa di vari fattori che includono sia la limitata diffusione di competenze digitali, sia la bassa adozione di tecnologie avanzate, ad esempio le tecnologie *cloud*. Al tempo stesso, l'Italia ha visto un calo della produttività nell'ultimo ventennio, a fronte della crescita registrata nel resto d'Europa. Uno dei fattori che limitano la crescita di produttività è il basso livello di investimenti in digitalizzazione e innovazione, soprattutto da parte delle piccole e medie imprese che costituiscono la maggior parte del nostro tessuto produttivo (*EC Country Report Italy*). Questi problemi riguardano anche il settore della cultura e del turismo: nonostante l'Italia sia il paese con il maggior numero di siti UNESCO, non riesce a posizionarsi

al vertice in Europa come numero di visitatori. E le aziende del settore sono tra quelle colpite in modo più significativo dalla pandemia.

La Missione 1 mira complessivamente a ridurre i divari strutturali di competitività, produttività e digitalizzazione. Questo approccio unitario – motivo per cui è delineata un'unica missione – ambisce a produrre un impatto rilevante sugli investimenti privati e sull'attrattività del Paese, attraverso un insieme articolato di interventi incidenti su Pubblica Amministrazione, sistema produttivo, turismo e cultura. Le linee di intervento si sviluppano sia nelle tre componenti progettuali, sia in una strategia di interventi ordinamentali, con particolare riguardo all'innovazione strutturale della Pubblica Amministrazione e alla velocizzazione dei tempi della giustizia.

La Componente 1 della Missione ha l'obiettivo di trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione.

L'obiettivo è rendere la Pubblica Amministrazione la migliore "alleata" di cittadini e imprese, con un'offerta di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili. Per fare ciò, da un lato si agisce sugli aspetti di "infrastruttura digitale" (relativamente poco visibili ai cittadini ma non per questo meno importanti per un ecosistema tecnologico efficace e sicuro), spingendo la migrazione al *cloud* delle amministrazioni, accelerando l'interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio "*once only*" (secondo il quale le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza) e rafforzando le difese di *cybersecurity*. Dall'altro lato vengono estesi i servizi ai cittadini, migliorandone l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle Amministrazioni Centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati Membri della UE.

Questo sforzo sul lato dell'offerta, da parte della PA, di un servizio digitale performante è accompagnato da interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali (in particolare quelle di base), realizzati in coordinamento con le altre Missioni (in primo luogo la Missione 4 che include ad esempio interventi dedicati alle competenze STEM e interventi di rafforzamento degli ITS). Infine, a complemento degli interventi di digitalizzazione e concorrendo ai medesimi obiettivi di produttività, competitività ed equità del sistema economico-sociale, la Componente 1 si prefigge il rafforzamento delle competenze del capitale umano nella PA e una drastica semplificazione burocratica.

La Componente 2 della Missione ha l'obiettivo di promuovere l'innovazione e la digitalizzazione del sistema produttivo. Prevede significativi interventi trasversali ai settori economici come l'incentivo degli investimenti in tecnologia (Transizione 4.0 – con meccanismi che includono l'utilizzo della leva finanziaria per massimizzare le risorse disponibili e l'ampliamento degli investimenti ammissibili), ricerca e sviluppo e l'avvio della riforma del sistema di proprietà industriale. La Componente supporta, con interventi mirati, i settori ad alto contenuto tecnologico e sinergici con iniziative strategiche Europee (ad es. tecnologie satellitari) che possono contribuire allo sviluppo di competenze distintive. Introduce misure dedicate alla trasformazione delle piccole e medie imprese, un elemento caratterizzante del sistema produttivo italiano, tramite misure a supporto dei processi di internazionalizzazione (posizionamento del *Made in Italy*) e della competitività delle filiere industriali, con focus specifico su quelle più innovative e strategiche. Infine, include importanti investimenti per garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga (fibra FTTH, FWA e 5G), condizione necessaria per consentire alle imprese di catturare i benefici della digitalizzazione e più in generale per realizzare pienamente l'obiettivo di *gigabit society*.

La Componente 3 ha l'obiettivo di rilanciare i settori economici della cultura e del turismo, che all'interno del sistema produttivo giocano un ruolo particolare, sia in quanto espressione dell'immagine e "brand" del Paese, sia per il peso che hanno nell'economia nazionale (il solo turismo rappresenta circa il 12 per cento del Pil). Una prima linea di azione riguarda interventi di valorizzazione di siti storici e culturali, volti a migliorare capacità attrattiva, sicurezza e accessibilità dei luoghi. Gli interventi sono dedicati non solo ai "grandi attrattori", ma anche alla tutela e alla valorizzazione dei siti minori (ad esempio i "borghi"), nonché alla rigenerazione delle periferie urbane, valorizzando luoghi identitari e rafforzando al tempo stesso il tessuto sociale del territorio. Gli interventi sono abbinati a sforzi di miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, al fine di migliorare gli standard di offerta e aumentare l'attrattività complessiva. Questi interventi di riqualificazione/rinnovamento dell'offerta sono improntati a una filosofia di sostenibilità ambientale e pieno sfruttamento delle potenzialità del digitale, facendo leva sulle nuove tecnologie per offrire nuovi servizi e migliorare l'accesso alle risorse turistiche/culturali.

M1C1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA**OBIETTIVI GENERALI:****M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA**

- Digitalizzare la Pubblica Amministrazione italiana con interventi tecnologici ad ampio spettro accompagnati da riforme strutturali
 - Supportare la migrazione al cloud delle amministrazioni centrali e locali, creando un'infrastruttura nazionale e supportando le amministrazioni nel percorso di trasformazione
 - Garantire la piena interoperabilità tra i dati delle amministrazioni
 - Digitalizzare le procedure/interfacce utente (di cittadini e imprese) chiave e i processi interni più critici delle amministrazioni
 - Offrire servizi digitali allo stato dell'arte per i cittadini (identità, domicilio digitale, notifiche, pagamenti)
 - Rafforzare il perimetro di sicurezza informatica del paese
 - Rafforzare le competenze digitali di base dei cittadini
 - Innovare l'impianto normativo per velocizzare gli appalti ICT e incentivare l'interoperabilità da parte delle amministrazioni
- Abilitare gli interventi di riforma della PA investendo in competenze e innovazione e semplificando in modo sistematico i procedimenti amministrativi (riduzione di tempi e costi)
- Sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso investimenti nella digitalizzazione e nella gestione del carico pregresso di cause civili e penali

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

 **M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA**

9,75

Mld

Totale

Ambiti di intervento/Misure	Totale
1. Digitalizzazione PA	6,14
Investimento 1.1: Infrastrutture digitali	0,90
Investimento 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud	1,00
Investimento 1.3: Dati e interoperabilità	0,65
Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale	2,01
Investimento 1.5: <i>Cybersecurity</i>	0,62
Investimento 1.6: Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	0,6
1 Investimento 1.7: Competenze digitali di base	0,2
0	
Riforma 1.1: Processo di acquisto ICT	-
Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione della PA locale	0,16
Riforma 1.3: Introduzione linee guida "cloud first" e interoperabilità	-
2: Innovazione PA	1,27
Investimento 2.1: Portale unico del reclutamento	0,0
2 Investimenti 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance	0,7
3 Investimento 2.3: Competenze e capacità amministrativa	0,4
9	
Riforma 2.1: Accesso e reclutamento	-
Riforma 2.2: Buona Amministrazione e semplificazione	-
Riforma 2.3: Competenze e carriere	0,02
3. Innovazione organizzativa del sistema giudiziario	2,34

Investimento 3.1: Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali	2,30
Investimento 3.2: Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa	0,04

La realizzazione degli obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della PA costituisce una priorità per il rilancio del sistema paese. Questa componente si sostanzia in:

- Un programma di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che include ogni tassello/abilitatore tecnologico necessario ad offrire a cittadini e imprese servizi efficaci, in sicurezza e pienamente accessibili: infrastrutture, interoperabilità, piattaforme e servizi, e *cybersecurity*
- Misure propedeutiche alla piena realizzazione delle riforme chiave delle Amministrazioni Centrali, quali lo sviluppo e l'acquisizione di (nuove) competenze per il personale della PA (anche con il miglioramento dei processi di *upskilling* e di aggiornamento delle competenze stesse) e una semplificazione/sburocrazia delle procedure chiave, incluso un intervento dedicato al Ministero della Giustizia per lo smaltimento dell'arretrato di pratiche

Questa componente riguarda dunque la Pubblica Amministrazione in modo capillare, con riflessi sulle dotazioni tecnologiche, sul capitale umano e infrastrutturale, sulla sua organizzazione, sui suoi procedimenti e sulle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini.

M1C1.1 DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

Una PA efficace deve saper supportare cittadini, residenti e imprese con servizi sempre più performanti e universalmente accessibili, di cui il digitale è un presupposto essenziale. La digitalizzazione delle infrastrutture tecnologiche e dei servizi della PA è un impegno non più rimandabile per far diventare la PA un vero "alleato" del cittadino e dell'impresa, in quanto unica soluzione in grado di accorciare drasticamente le "distanze" tra enti e individui e ridurre radicalmente i tempi di attraversamento della burocrazia. Questo è ancora più vero alla luce della transizione "forzata" al distanziamento sociale imposto dalla pandemia, che ha fortemente accelerato la digitalizzazione di numerose sfere della vita economica e sociale del paese, di fatto mettendo in evidenza i ritardi accumulati su questo fronte dalla nostra PA e facendo alzare le aspettative di cittadini, residenti e imprese nei confronti di essa. Il percorso di digitalizzazione della PA qui descritto sarà accompagnato da importanti sforzi di riforma: di seguito sono descritti i sette investimenti e le tre riforme in cui si articola.

Investimento 1.1: Infrastrutture digitali

La trasformazione digitale della PA segue un approccio "*cloud first*", orientato alla migrazione dei dati e degli applicativi informatici delle singole amministrazioni verso un ambiente *cloud*. Questo processo consentirà di razionalizzare e consolidare molti dei *data center* oggi distribuiti sul territorio, a partire da quelli meno efficienti e sicuri (il 95 per cento dei circa 11mila data center/centri di elaborazione dati distribuiti utilizzati dagli enti pubblici italiani presenta oggi carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza)¹⁹. La trasformazione è attuata secondo due modelli complementari. In funzione dei requisiti di performance e scalabilità e della sensibilità dei dati coinvolti, le amministrazioni centrali potranno migrare sul Polo Strategico Nazionale – PSN, una nuova infrastruttura dedicata cloud (completamente "*privata*" o "*ibrida*"), localizzata sul territorio nazionale e all'avanguardia in prestazioni e sicurezza, oppure migrare sul cloud "*public*" di uno tra gli operatori di mercato precedentemente certificati.

¹⁹ Analisi AGID

Investimento 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud

Per accompagnare la migrazione della PA al cloud è previsto un programma di supporto e incentivo per trasferire basi dati e applicazioni, in particolare rivolto alle amministrazioni locali. Le amministrazioni potranno scegliere all'interno di una lista predefinita di *provider* certificati secondo criteri di adeguatezza rispetto sia a requisiti di sicurezza e protezione, sia a standard di performance. Il supporto alle amministrazioni che aderiranno al programma di trasformazione sarà realizzato con "pacchetti" completi che includeranno competenze tecniche e risorse finanziarie. In una logica di vera e propria "*migration as a service*" si aiuteranno le amministrazioni nella fase di analisi tecnica e di definizione delle priorità, con risorse specializzate nella gestione amministrativa, nella contrattazione del supporto tecnico esterno necessario all'attuazione e nell'attività complessiva di project management per tutta la durata della trasformazione. Per facilitare l'orchestrazione di questa significativa mole di lavoro è creato un team dedicato a guida MITD, incaricato di censire e certificare i fornitori idonei per ogni attività della trasformazione e, successivamente, di predisporre "pacchetti"/moduli standard di supporto (che ogni PA combinerà a seconda dei propri bisogni specifici). Per le PA locali minori, che non hanno la massa critica per una gestione individuale, verrà resa obbligatoria l'aggregazione in raggruppamenti ad hoc per l'esecuzione dell'attività di trasformazione/migrazione (secondo criteri specifici e predefiniti). La transizione al *cloud* favorita da questi primi due investimenti è funzionale anche lo sviluppo di un ecosistema di imprese e *startup* in grado di integrare e migliorare l'offerta e la qualità di prodotti *software* per la PA.

Investimento 1.3: Dati e interoperabilità

Il gap digitale della PA italiana si traduce oggi in ridotta produttività e spesso in un peso non sopportabile per cittadini, residenti e imprese, che debbono accedere alle diverse amministrazioni come silos verticali, non interconnessi tra loro. La trasformazione digitale della PA si prefigge quindi di cambiare l'architettura e le modalità di interconnessione tra le basi dati delle amministrazioni affinché l'accesso ai servizi sia trasversalmente e universalmente basato sul principio "*once only*", facendo sì che le informazioni sui cittadini siano a disposizione "una volta per tutte" per le amministrazioni in modo immediato, semplice ed efficace, alleggerendo tempi e costi legati alle richieste di informazioni oggi frammentate tra molteplici enti. Investire sulla piena interoperabilità dei dataset della PA significa introdurre un esteso utilizzo del domicilio digitale (scelto liberamente dai cittadini) e garantire un'esposizione automatica dei dati/attributi di cittadini/residenti e imprese da parte dei database sorgente (dati/attributi costantemente aggiornati nel tempo) a beneficio di ogni processo/servizio "richiedente". Si verrà a creare una "Piattaforma Nazionale Dati" che offrirà alle amministrazioni un catalogo centrale di "connettori automatici" (le cosiddette "API" - *Application Programming Interface*) consultabili e accessibili tramite un servizio dedicato, in un contesto integralmente conforme alle leggi europee sulla privacy, evitando così al cittadino di dover fornire più volte la stessa informazione a diverse amministrazioni. La realizzazione della Piattaforma Nazionale Dati sarà accompagnata da un progetto finalizzato a garantire la piena partecipazione dell'Italia all'iniziativa Europea del *Single Digital Gateway*, che consentirà l'armonizzazione tra tutti gli Stati Membri e la completa digitalizzazione di un insieme di procedure/servizi di particolare rilevanza (ad es. richiesta del certificato di nascita, ecc.).

Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale

Lo sforzo di trasformazione sugli elementi “di base” dell’architettura digitale della PA, come infrastrutture (cloud) e interoperabilità dei dati è accompagnato da investimenti mirati a migliorare i servizi digitali offerti ai cittadini. In primo luogo, è rafforzata l’adozione delle piattaforme nazionali di servizio digitale, lanciate con successo negli ultimi anni, incrementando la diffusione di PagoPA (piattaforma di pagamenti tra la PA e cittadini e imprese) e della app “IO” (un front-end/canale versatile che mira a diventare il punto di accesso unico per i servizi digitali della PA). In secondo luogo, sono introdotti nuovi servizi, come ad esempio la piattaforma unica di notifiche digitali (che permetterà di inviare notifiche con valore legale in modo interamente digitale, rendendo le notifiche più sicure e meno costose), per fare in modo che venga spostato sui canali digitali il maggior volume possibile di interazioni, pur senza eliminare la possibilità della interazione fisica per chi voglia o non possa altrimenti. Sono anche sviluppate sperimentazioni in ambito mobilità (*Mobility as a Service*) per migliorare l’efficienza dei sistemi di trasporto urbano. Inoltre, per permettere un’orchestrazione fluida di tutti i servizi sopra descritti, è rafforzato il sistema di identità digitale, partendo da quelle esistenti (SPID e CIE), ma convergendo verso una soluzione integrata e sempre più semplice per gli utenti. Infine, si prevede anche un intervento organico per migliorare la *user experience* dei servizi digitali e la loro l’accessibilità “per tutti”, armonizzando le pratiche di tutte le pubbliche amministrazioni verso standard comuni di qualità (ad es. funzionalità e navigabilità dei siti *web* e di altri canali digitali).

Investimento 1.5: Cybersecurity

La digitalizzazione aumenta nel suo complesso il livello di vulnerabilità della società da minacce *cyber*, su tutti i fronti (ad es. frodi, ricatti informatici, attacchi terroristici, ecc.). Inoltre, la crescente dipendenza da servizi “software” (e la conseguente esposizione alle intenzioni degli sviluppatori/proprietari degli stessi) e l’aumento di interdipendenza delle “catene del valore digitali” (PA, aziende controllate dallo Stato, privati) pongono ulteriore enfasi sulla significatività del rischio in gioco e sull’esigenza, quindi, di una risposta forte. La trasformazione digitale della PA contiene importanti misure di rafforzamento delle nostre difese *cyber*, a partire dalla piena attuazione della disciplina in materia di “Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica”. Gli investimenti sono organizzati su quattro aree di intervento principali. In primo luogo, sono rafforzati i presidi di *front-line* per la gestione degli *alert* e degli eventi a rischio intercettati verso la PA e le imprese di interesse nazionale. In secondo luogo, sono costruite o rese più solide le capacità tecniche di valutazione e audit continuo della sicurezza degli apparati elettronici e delle applicazioni utilizzate per l’erogazione di servizi critici da parte di soggetti che esercitano una funzione essenziale. Inoltre, si investe nell’immissione di nuovo personale sia nelle aree di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria dedicate alla prevenzione e investigazione del crimine informatico diretto contro singoli cittadini, sia in quelle dei comparti preposti a difendere il paese da minacce cibernetiche. Infine, sono irrobustiti gli asset e le unità *cyber* incaricate della protezione della sicurezza nazionale e della risposta alle minacce *cyber*. Tutto ciò è svolto in pieno raccordo con le iniziative Europee e alleate, per assicurare la protezione degli interessi comuni dei cittadini e delle imprese.

Investimento 1.6: Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali

Le grandi amministrazioni centrali giocano un ruolo fondamentale nell’offerta di servizi pubblici, ma spesso i processi sottostanti questi servizi sono ancora inefficienti e non digitali. La trasformazione

digitale della pubblica amministrazione passa anche attraverso una serie di interventi “verticali” mirati a ridisegnare e digitalizzare un insieme di *use-case* chiave nelle grandi amministrazioni centrali, ordinati in virtù della criticità degli snodi che rappresentano nell'erogazione di servizi al cittadino e dell'impatto in termini di efficienza complessiva dell'apparato pubblico. Questi interventi investono vari ambiti della PA, dalla Giustizia (es. digitalizzazione del cartaceo residuo per completare il fascicolo telematico, progettualità di *data lake* per migliorare i processi operativi di Giustizia Ordinaria e Consiglio di Stato) al Lavoro (es. digitalizzazione di sistemi e applicazioni di INPS e INAIL); dalla Difesa (e.g. revisione dei processi interni e degli applicativi del Ministero) agli Interni (es. digitalizzazione di selezionati servizi offerti ai cittadini) e alla Guardia di Finanza.

Investimento 1.7: Competenze digitali di base

Gli sforzi di trasformazione digitale di infrastrutture e servizi sopra descritti sono accompagnati da interventi di supporto alle competenze digitali dei cittadini, per garantire un sostegno robusto e pervasivo al compimento del percorso di alfabetizzazione digitale del paese. In questo ambito il PNRR nel suo complesso prevede diverse linee di azione, tra loro sinergiche, che coprono tutti gli snodi del percorso educativo. Molte di queste iniziative sono descritte in altre componenti e, in particolare, nella Missione 4. Gli interventi descritti in questa sezione mirano a supportare le fasce della popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del *digital divide*, in qualche modo “l'ultimo miglio” delle conoscenze digitali. Oltre alle misure (più) tradizionali fornite dalle piattaforme educative, di istruzione e di supporto all'inserimento nel mondo del lavoro, con il PNRR si vuole rafforzare il network territoriale di supporto digitale (facendo leva su esperienze regionali di successo) e il Servizio Civile Digitale, attraverso il reclutamento di diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base.

Per rendere efficace l'implementazione di questi interventi di digitalizzazione nei tempi previsti, sono previste tre riforme chiave che li accompagnino.

Riforma 1.1: Processo di acquisto ICT

La riforma è mirata a rinnovare le procedure di acquisto di servizi ICT per la PA. Attualmente, l'acquisto di servizi ICT comporta dispendio di tempo e risorse per gli attori soggetti al “codice degli appalti”. Per semplificare e velocizzare questo processo saranno effettuate tre azioni. Primo, sarà creata una “*white list*” di fornitori certificati. Secondo, sarà creato un percorso di “*fast track*” per gli acquisti ICT, adottando un approccio semplificato per gli acquisti in ambito PNRR. In ultimo, queste azioni normative saranno accompagnate dalla creazione di un servizio che includa la lista dei fornitori certificati e consenta una selezione/comparazione veloce e intuitiva.

Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione della PA locale

È prevista la creazione di una struttura di supporto alla trasformazione composta da un team centrale (con competenze di PMO, amministrazione/gestione delle forniture e competenze tecniche sui principali “domini” interessati) affiancato da unità di realizzazione che si interfacciano con i fornitori locali delle PA. Il supporto esterno alle amministrazioni locali è preconfigurato in “pacchetti di migrazione”, definiti su aggregazioni di comuni per garantire una massa critica sufficiente. In secondo luogo, sarà creata una

nuova società (“NewCo”) dedicata a *Software development & operations* management, focalizzata sul supporto alle amministrazioni centrali. La migrazione al cloud, infatti, creerà un’opportunità storica di miglioramento delle applicazioni che supportano i processi delle PA. Consolidare in questa NewCo le competenze tecnologiche oggi frammentate su più attori consentirà di supportare al meglio le amministrazioni in questo percorso.

Riforma 1.3: Introduzione linee guida “cloud first” e interoperabilità

L’ultimo asse di riforma è mirato a facilitare gli interventi di digitalizzazione semplificando e innovando il contesto normativo. In particolare, sarà rivisto e integrato con l’anagrafe nazionale il domicilio digitale individuale per permettere corrispondenze digitali certe e sicure tra cittadini e PA. Inoltre, considerando che la migrazione al cloud ridurrà i costi ICT delle amministrazioni, saranno previsti disincentivi per le amministrazioni che non avranno effettuato la migrazione dopo un “periodo di grazia” predefinito. Saranno anche riviste le regole di contabilità che attualmente disincentivano la migrazione (al momento, infatti, la migrazione al cloud comporta di “tradurre” capex in opex). In ultimo, saranno semplificate le procedure per lo scambio di dati tra le amministrazioni, che attualmente richiedono documenti/autorizzazioni dedicati, per favorire una piena interoperabilità tra le PA.

M1C1.2 MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il PNRR prevede una strategia di intervento profonda e articolata per la modernizzazione della PA, che ne garantisca un deciso miglioramento in termini di efficienza e di efficacia dei processi tramite digitalizzazione, rafforzamento delle competenze (del capitale umano nelle amministrazioni) e una drastica semplificazione burocratica. Tale sforzo è orchestrato lungo quattro dimensioni: (i) riformare i meccanismi di selezione del personale della PA, anche tramite un nuovo portale digitale che faciliti la pianificazione strategica del capitale umano delle amministrazioni centrali e locali e permetta il monitoraggio delle performance di individui e organizzazioni (“Accesso”); (ii) garantire l’immediata modifica di alcune procedure specifiche, per semplificare e velocizzare l’avvio della fase implementativa del PNRR (“Buona Amministrazione”); (iii) sviluppare all’interno della PA un capitale umano di assoluta eccellenza, finanziando un forte piano di attrazione, selezione, assunzione, *retention* e valutazione del talento, rinnovando i meccanismi di carriera attuali (verticali e orizzontali), e riorganizzando i modelli di training attuali (“Competenze”); permettere la piena digitalizzazione dei processi interni della PA, tramite la re-ingegnerizzazione delle procedure amministrative oltre che – come descritto nel capitolo precedente – lo sviluppo di nuove infrastrutture tecnologiche e servizi digitali (“Digitalizzazione”).

L’azione su questi quattro assi è svolta principalmente attraverso un’azione di riforma della PA (descritta in dettaglio nella sezione 2A “Riforme di Contesto” del Piano), diretta a rafforzare la capacità amministrativa della PA a livello centrale e locale (sia in termini di capitale umano che di semplificazione/digitalizzazione delle procedure), che accompagnerà gli interventi di trasformazione digitali di seguito articolati.

Investimento 2.1: Portale unico del reclutamento

Il miglioramento delle modalità di accesso/ingresso nella PA si sostanzia nel lancio di una nuova piattaforma digitale (già in corso di realizzazione), che metterà a disposizione delle amministrazioni i profili e i curricula dei candidati, velocizzando l’attività di “preselezione” propedeutica alla selezione vera e propria. La piattaforma faciliterà anche l’attività di gestione e pianificazione delle risorse umane, raccogliendo in un unico punto le informazioni riguardanti le competenze dei dipendenti della PA in

servizio (obiettivo di avere – in forma standard – l'80 per cento dei dati di tutte le amministrazioni sulla piattaforma entro il 2023). La realizzazione dell'infrastruttura sarà accompagnata dalla stesura di nuove procedure di assunzione mirate a facilitare l'introduzione di profili tecnici/specializzati. Grazie a queste nuove procedure il personale, così selezionato, sarà contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta sarà chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti del PNRR. Il Dipartimento della funzione pubblica potrà assumere – con contratti a tempo determinato – i profili tecnici e ad alta specializzazione necessari a garantire un abbrivio adeguato e un'implementazione di qualità dei progetti del PNRR. Le esperienze e competenze maturate nelle attività di supporto tecnico alle amministrazioni per l'attuazione del PNRR potranno essere valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di milestone e target collegati ai singoli progetti, previa specifica procedura di selezione. Ciò potrà avvenire al di fuori delle risorse del PNRR nell'ambito del naturale turnover della PA previsto a spesa costante per i prossimi anni. A questo investimento si accompagnano le riforme mirate a rilanciare e migliorare le procedure di selezione per i dipendenti pubblici.

Investimento 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance

Le azioni di riforma relative alla semplificazione e alla velocizzazione di alcune specifiche procedure amministrative propedeutiche all'implementazione del PNRR necessiteranno di un'adeguata capacità e supporto tecnico ("*force de frappe*" amministrativa, per ridisegno/re-ingegnerizzazione delle attività in perimetro, set-up dei meccanismi di monitoraggio dei tempi di attraversamento e dell'impatto della digitalizzazione).

È creata una *task force* temporanea (3 anni) di circa 1.000 professionisti a supporto delle amministrazioni che, in particolare, si occuperà di: fare uno screening e produrre un catalogo completo delle procedure amministrative in perimetro/prioritizzate; identificarne i regimi di esercizio target; re-ingegnerizzare e semplificare le procedure, rivedendole in ottica digitale, estendendo i meccanismi di silenzio-assenso ove possibile, adottando gli strumenti Notifica Certificata (SCIA) e un approccio di semplificazione della comunicazione. Circa 200 procedure critiche saranno semplificate/ridefinite entro il 2023, e 600 entro la fine del PNRR. In questo contesto, particolare attenzione sarà dedicata alle procedure per l'edilizia e le attività produttive e all'operatività degli sportelli unici (SUAP, SUE), ridisegnando i relativi processi e assicurando l'interoperabilità delle informazioni tra amministrazioni. Tale azione verrà svolta in stretto coordinamento con Dipartimento per la Transizione Digitale/ AGID e in linea con Single Digital Gateway Europeo anche al fine di garantire la diffusione di punti unici di accesso sul territorio. Al fine di valutare l'efficacia di questi interventi di semplificazione e favorire il confronto con i cittadini, sarà sviluppato un nuovo, trasparente, sistema di monitoraggio dei tempi di attraversamento delle procedure per tutte le amministrazioni pubbliche. In ultimo, sarà introdotto un nuovo sistema di *performance management* per i dipendenti della PA, con chiari indicatori di performance e incentivi dedicati alle amministrazioni più efficaci.

Investimento 2.3: Competenze e capacità amministrativa

Il rafforzamento della capacità amministrativa è completato da investimenti dedicati al rafforzamento delle competenze del personale della PA, agendo su tre aree di azioni complementari e sinergiche.

In primo luogo, è messa a disposizione un'ampia offerta di corsi online per il *reskilling* e l'*upskilling* del capitale umano (MOOC, i.e. *Massive Open Online Courses*). L'impiego di MOOC rappresenta un approccio innovativo e scalabile che consentirà di raggiungere un'ampia platea di beneficiari. Questi corsi saranno incentrati sulle priorità del PNRR (trasformazione digitale, transizione *green*, innovazione sociale) e sulle competenze manageriali necessarie per una pubblica amministrazione moderna ed efficace. Ne saranno attivati non meno di 100. I corsi rappresenteranno un patrimonio di contenuti per il training utilizzabili per molti anni a venire a fronte di uno sforzo di manutenzione relativamente contenuto. Saranno ingaggiati i migliori partner per lo sviluppo di questi corsi (ad es. la SNA) con cui verranno sviluppati anche meccanismi ad hoc di valutazione dell'impatto dei programmi di apprendimento.

Inoltre, sono introdotte "comunità di competenze" (*Community of Practice*) per sviluppare e contaminare *best practice* all'interno della PA (ad esempio, manager della trasformazione digitale o della transizione *green*). L'ambizione è di attivare circa 20 di queste community tematiche (ad es. su *human capital*, *digital transformation*, *green transformation*, ecc.), trasversali alle amministrazioni. I manager coinvolti (circa 100-150 per ogni *community*) saranno supportati nell'implementare progetti innovativi all'interno delle proprie amministrazioni. A tali azioni si aggiunge inoltre la possibilità data alle principali amministrazioni di usufruire di voucher formativi per completare il *retraining* del personale alla luce delle nuove esigenze organizzative e funzionali.

Infine, anche grazie al co-finanziamento dei Fondi Strutturali 2021-2027, sono supportate una serie di amministrazioni di medie/piccole dimensioni (target di 480 amministrazioni locali) con progetti dedicati di *change management* volti al rafforzamento e/o alla trasformazione del loro modello operativo, per far fronte alle nuove sfide di *remote working*, semplificazione e digitalizzazione delle procedure e allo stesso tempo di formazione delle competenze innovative.

Riforma 2.1: Accesso e reclutamento

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione richiede una migliore e più efficiente selezione delle persone. Per questo saranno messi in campo interventi di carattere normativo volti a riformare le procedure e le regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici. Obiettivo è rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze delle Pubbliche Amministrazioni, migliorare i meccanismi di preselezione e le prove coerentemente con la necessità di valorizzare non soltanto le conoscenze ma anche le competenze, costruire modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza, progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento, differenziare le modalità di selezione coerentemente con i profili da assumere. In aggiunta, saranno previsti, accanto ai percorsi ordinari di reclutamento, programmi dedicati agli alti profili (giovani con elevato livello di qualifiche), e ai profili specialistici. Il percorso di riforma è stato avviato con l'art. 10 del DL n. 44/2021, che ha introdotto meccanismi semplificati per le procedure di concorso già bandite, con un ampio ricorso al digitale.

Riforma 2.2: Buona Amministrazione e semplificazione

Le riforme che saranno realizzate in questo ambito hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici e rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, riducendo tempi e costi per cittadini e imprese. In particolare, obiettivo delle riforme è adottare misure volte a ridurre i tempi per la gestione delle procedure, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per cittadini e

imprese, liberalizzare e semplificare, anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari, reingegnerizzare e uniformare le procedure.

Riforma 2.3: Competenze e carriere

Saranno adottate misure legislative puntuali volte a rimuovere alcuni impedimenti normativi all'apertura della mobilità dei dipendenti pubblici tra amministrazioni, nel rispetto delle esigenze delle amministrazioni, per favorire percorsi di carriera anche tra diverse amministrazioni. Questa misura è volta a rendere più attrattivi i ruoli non dirigenziali non solo per posizioni di ingresso, ma anche a metà carriera, nonché a offrire ai migliori funzionari prospettive di carriera alternative alla dirigenza. L'accesso dei funzionari nei ruoli dirigenziali avverrà con prove concorsuali capaci di tenere conto anche delle performance dimostrate e delle competenze maturate nei ruoli assunti. Infine, sarà rivisto il sistema degli incarichi dirigenziali, al fine di meglio ancorarlo ai fabbisogni organizzativi, assicurando flessibilità al sistema e una maggiore equità basata sui contributi effettivamente assicurati nei passati incarichi.

M1C1.3 INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO

L'obiettivo di rendere la PA un vero "alleato" di cittadini e imprese dipende fortemente da un programma di riforma di cui il capitolo Giustizia riveste un ruolo centrale (riforma strutturale del processo civile, penale e dell'organizzazione della giustizia).

L'azione di riforma sarà accompagnata da alcuni interventi di supporto. In primo luogo, gli investimenti di trasformazione digitale (descritti nella sezione di Digitalizzazione delle PA, Investimento 6), in particolare, la digitalizzazione dei fascicoli giudiziari e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dati (interventi inclusi). Inoltre, l'investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali, descritto di seguito.

Le azioni pianificate nel PNRR si tradurranno in un incremento della produttività degli uffici giudiziari con l'obiettivo di abbattere la durata media dei processi civili di più del 40 per cento e dei processi penali di circa il 10 per cento. Una tempestiva risposta giudiziaria che garantisca la certezza del diritto è fondamentale ai fini di una rapida ripresa del Paese.

Investimento 3.1: Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali

L'investimento consiste nel finanziare un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato per supportare i giudici nell'evasione delle pratiche procedurali pendenti e garantire le necessarie competenze tecniche richieste per affrontare la trasformazione tecnologica e digitale. In particolare, le risorse stanziare saranno destinate a:

- Assumere con contratto triennale circa 1.600 giovani laureati, 750 diplomati specializzati e 3.000 diplomati che andranno a costituire lo staff amministrativo e tecnico a supporto degli uffici giudiziari. Tali risorse specialistiche (ingegneri, tecnici IT, addetti all'inserimento dati) verranno suddivise in task force dedicate multifunzionali per seguire l'attuazione di tutti i progetti afferenti al Ministero della Giustizia, dalla digitalizzazione alle riforme procedurali e legali
- Assumere con contratti a tempo determinato circa 16.500 laureati in legge, economia e commercio e scienze politiche che formeranno lo staff dell'Ufficio del processo. Gli addetti all'ufficio del processo avranno il compito di collaborare allo studio della controversia e della

giurisprudenza pertinente, di predisporre le bozze di provvedimenti, di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile

- Creare circa 1.500 posizioni di coordinatori esperti tra il personale già in forza presso il Ministero della Giustizia con il compito di gestire e organizzare le nuove risorse assunte di cui sopra

Una quota parte dei neoassunti (400 addetti all'Ufficio del processo) verrà specificatamente assegnata al progetto di innovazione organizzativa della Corte di Cassazione che prevede la revisione delle sezioni civili, in particolare la sezione tributaria e le sezioni dedicate all'immigrazione e al diritto di asilo.

L'intero percorso di trasformazione verrà accompagnato da un piano di formazione e *change management* in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e la Scuola Superiore della Magistratura per favorire l'inserimento delle nuove risorse e garantire la tempestiva esecuzione dei progetti.

Investimento 3.2: Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa

L'investimento consiste nel finanziare un piano straordinario di assunzioni a tempo pieno e determinato di figure professionali per:

- Rafforzare temporaneamente l'Ufficio del processo al fine: 1) supportare i giudici nel programma di contenimento e riduzione delle cause pendenti (a partire da quelle in arretrato), migliorando al contempo la qualità dell'azione giudiziaria e il contesto lavorativo complessivo; 2) consentire al giudice di dedicare le proprie energie agli aspetti strettamente attinenti all'esercizio della giurisdizione, in specie al momento decisorio della propria attività, così da migliorare il prodotto giurisdizionale finale (la "sentenza") sotto i profili della coerenza sistematica, prevedibilità e razionalità della decisione
- Assicurare al sistema competenze tecniche a supporto dello sforzo di gestione del cambiamento e alla transizione tecnologica
- Rafforzare stabilmente la capacità amministrativa del sistema giudiziario attraverso la formazione del personale e il trasferimento delle conoscenze

L'investimento prevede complessivamente:

- L'assunzione con contratti a tempo determinato della durata di 30 mesi di numero 250 funzionari
- L'assunzione con contratti a tempo determinato della durata di 30 mesi di numero 90 assistenti informatici

Le unità di personale saranno distribuite presso le seguenti sedi di Uffici giudiziari ove maggiormente si addensa l'arretrato attuale, presso i quali saranno potenziati gli Uffici del processo: Consiglio di Stato, Tar per il Lazio (sede di Roma), Tar per la Lombardia (sede di Milano), Tar per il Veneto, Tar per la Campania (sede di Napoli e sezione staccata di Salerno), Tar per la Sicilia (sede di Palermo e sezione staccata di Catania).

Tali unità verranno impiegate:

- In massima parte, nell'ambito dell'Ufficio del processo (UPP), a rafforzamento degli uffici giudiziari per garantire il corretto assorbimento del maggior carico di lavoro e della maggiore produttività attesa
- In parte a supporto della transizione digitale

- In parte, per l'attività di monitoraggio e rendicontazione del PNRR a supporto dell'ufficio ma anche in contatto diretto con l'amministrazione centrale (statistici e contabili)

L'intero percorso di trasformazione verrà accompagnato da un piano di formazione e *change management* per garantire un'elevata qualità dei servizi interna ed esterna. Quest'ultimo sarà garantito fin dall'assunzione del personale al fine di sostenere la crescita e valorizzare la professionalità.