

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

DL 183/2020: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. C. 2845 Governo (Parere alle Commissioni I e V) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	39
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	49
Piano nazionale di ripresa e resilienza. Doc. XXVII, n. 18 (Parere alla V Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	39
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	48

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 18 febbraio 2021. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.*

#### La seduta comincia alle 12.45.

**DL 183/2020: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea.**

**C. 2845 Governo.**

(Parere alle Commissioni I e V).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 20 gennaio 2021.

Piero DE LUCA (PD), *relatore*, illustra la propria proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

La Commissione, nessuno chiedendo di intervenire, approva la proposta di parere favorevole del relatore.

#### Piano nazionale di ripresa e resilienza.

**Doc. XXVII, n. 18.**

(Parere alla V Commissione).

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Piero DE LUCA (PD), *relatore*, ricorda che la Commissione è oggi chiamata ad avviare l'esame del documento presentato dal Governo al Parlamento per illustrare le proposte inerenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia (PNRR). Il documento in oggetto si inserisce nel quadro di un percorso di collaborazione tra Parlamento e Governo già avviato lo scorso autunno, a seguito della trasmissione alle Camere, il 15 settembre 2020, della propo-

sta di Linee guida per la definizione del Piano.

Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza.

Anticipa che diversi rilievi espressi da questa Commissione su punti qualificanti del piano trovano una corrispondenza, almeno parziale, nel documento in esame, come più avanti illustrerà.

Ricorda che l'attività parlamentare di indirizzo si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato.

In linea con gli atti di indirizzo già formulati dal Parlamento, il Governo ha adottato la bozza di PNRR in esame.

Come affermato dal neo Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi nelle sue dichiarazioni programmatiche, la grande mole di lavoro già svolta sul Programma di ripresa e resilienza sarà approfondita e completata dal nuovo Esecutivo, includendo le necessarie interlocuzioni con la Commissione Europea, e in tale quadro gli orientamenti che il Parlamento esprimerà nei prossimi giorni saranno di importanza fondamentale nella preparazione della versione finale del Piano. Il Presidente Draghi, nel riassumere l'orientamento del nuovo Governo, ha annunciato infatti che la bozza del Piano potrà essere modificata alla luce degli ulteriori indirizzi che le Camere decideranno di formulare, nonché del confronto con le istituzioni locali e le parti sociali. In uno spirito di massima collaborazione tra Parlamento e Governo, il testo finale verrà poi nuovamente sottoposto al passaggio parlamentare, prima della sua presentazione formale alla Commissione europea, che dovrà avvenire entro il 30 aprile 2021.

Nelle medesime dichiarazioni programmatiche è stato altresì precisato che le attuali Missioni del Piano potranno essere rimodulate e riaccorpate, ma resteranno quelle enunciate nei precedenti documenti del Governo uscente, ovvero l'innovazione, la digitalizzazione, la competitività e la cultura; la transizione ecologica; le infrastrutture per la mobilità sostenibile; la formazione e la ricerca; l'equità sociale, di genere, generazionale e territoriale; la salute e la relativa filiera produttiva. L'impegno del nuovo Esecutivo sarà quello di rafforzare il Piano, anzitutto per quanto riguarda gli obiettivi strategici e le riforme che li accompagnano.

Ciò premesso, segnala con riferimento al modello di *governance* del PNRR, come il documento in esame non fornisca indicazioni puntuali, mentre le citate dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi evidenziano come tale *governance* sia incardinata nel Ministero dell'Economia e delle Finanze con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti chiamati a definire le politiche e i progetti di settore. Si precisa altresì che il Parlamento verrà costantemente informato sia sull'impianto complessivo, sia sulle politiche di settore.

Passando quindi a descrivere il PNRR, ricorda che esso intende affrontare, insieme alle conseguenze immediate – sanitarie, sociali ed economiche – della crisi pandemica, anche i nodi strutturali dell'economia e della società che frenano le potenzialità di crescita del nostro Paese, attraverso la parallela adozione di riforme in linea con le Raccomandazioni specifiche della Commissione europea per il nostro Paese (*Country Specific Recommendations – CSRs*) e con i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo negli ultimi anni.

Il PNRR, che si articola lungo le tre direttrici di intervento definite a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Il documento sottolinea che tali direttrici non sono affidate a singole missioni o a specifici interventi, ma sono perseguite in tutte le missioni del PNRR.

Per quanto riguarda la digitalizzazione e l'innovazione, si intende attuare un investimento capillare nel digitale, infrastrutture, competenze e cultura per affrontare una trasformazione digitale sempre più rapida e al centro della competizione geopolitica.

Con riferimento alla transizione ecologica, attraverso il Piano si vuole rendere l'Italia protagonista del *Green Deal* europeo, secondo gli obiettivi indicati dalla Presidente Ursula Von der Leyen nel suo Discorso sullo Stato dell'Unione: ridurre le emissioni inquinanti; aumentare i posti di lavoro nell'economia verde; migliorare l'efficienza energetica degli immobili; innescare e sostenere i processi industriali della transizione verde.

Lo sforzo in tema di inclusione sociale mira infine a ridurre le disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali, che sono, secondo il Governo, i principali fattori di esclusione sociale nel nostro Paese.

Il Piano individua inoltre tre priorità trasversali, « Parità di genere », « Giovani » e « Sud e riequilibrio territoriale », perseguite – attraverso un approccio integrato ed orizzontale – in tutte le missioni che compongono il Piano.

In questo quadro, il PNRR si articola in 6 Missioni, che raggruppano 16 Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti, a loro volta, si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti. Per ogni Missione sono indicate le riforme necessarie a una più efficace realizzazione, collegate all'attuazione di una o più Componenti, nonché i profili più rilevanti ai fini del perseguimento delle tre priorità trasversali del Piano precedentemente ricordate.

La missione 1, denominata « Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura » ha come obiettivo generale « l'innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale », ed investe alcuni ampi settori di intervento, quali: la digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione; la riforma della giustizia; l'innovazione del sistema produttivo;

la realizzazione della banda larga; l'investimento sul patrimonio turistico e culturale.

Le linee di intervento della missione si sviluppano attorno a tre componenti progettuali: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; Turismo e cultura 4.0.

Inoltre, la missione comprende alcuni interventi ordinamentali, in particolare per quanto riguarda la riforma della giustizia.

La missione 2, denominata « Rivoluzione verde e transizione ecologica », è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiane.

La missione comprende tre dei programmi *flagship* del NGEU, identificati dalla Commissione europea nella Strategia annuale di Crescita Sostenibile 2021, ossia *Power up* (rinnovabili e produzione e trasporto di idrogeno verde), *Renovate* (efficienza energetica degli edifici), e *Recharge and Refuel* (sviluppo della mobilità sostenibile tramite reti di distribuzione di elettricità e idrogeno).

Le linee di intervento della missione si sviluppano attorno a quattro componenti progettuali: Impresa verde ed economia circolare; Energia rinnovabile, Idrogeno e mobilità sostenibile; Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; Tutela del territorio e della riserva idrica.

La missione 3, denominata « Infrastrutture per una mobilità sostenibile » punta a realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale. Tra gli obiettivi generali della missione vi sono l'introduzione di sistemi digitali di monitoraggio da remoto per la sicurezza delle arterie stradali e conseguenti urgenti opere per la messa in sicurezza di arterie stradali, ponti e viadotti ammalorati; investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale, al fine di sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei Porti del Sud Italia nei trasporti infra-mediterranei e per il turismo.

Le linee di intervento della missione si sviluppano attorno a due componenti progettuali: Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale e Intermodalità e logistica integrata.

Per la realizzazione degli interventi si applicherà il quadro di riforme procedurali definito del decreto-legge Semplificazioni.

La missione 4, denominata « Istruzione e ricerca », è particolarmente focalizzata sulle generazioni future ed affronta le questioni strutturali più importanti per il rilancio della crescita, ossia la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali.

Gli obiettivi generali consistono in colmare il *deficit* di competenze che limita il potenziale di crescita del Paese; migliorare i percorsi scolastici e universitari (anche attraverso l'internazionalizzazione della formazione superiore e la promozione della mobilità di docenti e ricercatori) e agevolare le condizioni di accesso degli studenti; rafforzare i sistemi di ricerca (attraverso il potenziamento della ricerca di base e delle grandi infrastrutture di ricerca, nonché il supporto alla ricerca condotta dai giovani talenti) e la loro interazione con le imprese e le istituzioni.

Le linee di intervento della missione si sviluppano attorno a due componenti progettuali, costituite dal « Potenziamento delle competenze e diritto allo studio » e « Dalla ricerca all'impresa ».

La missione 5, denominata « Inclusione e coesione » riveste un ruolo rilevante nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, di potenziamento delle infrastrutture sociali, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno.

Le linee di intervento della missione si sviluppano attorno a tre componenti progettuali, ciascuna delle quali sarà accompagnata da una serie di riforme di sostegno. La prima componente, « Politiche per il lavoro », si concretizza principalmente nella revisione strutturale delle politiche attive del lavoro. La seconda componente,

« Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore », mira a supportare situazioni di fragilità sociale ed economica, a sostenere le famiglie e la genitorialità, con l'obiettivo del potenziamento della quantità e qualità delle infrastrutture sociali. La terza componente, « Interventi speciali di coesione territoriale », prevede il rafforzamento di interventi speciali in specifici ambiti territoriali: le aree interne del Paese, i territori colpiti dai terremoti, i contesti urbani da rigenerare mediante l'innovazione tecnologica e sociale nelle regioni del Mezzogiorno.

La missione 6, « Salute », è caratterizzata da linee di azione volte a rafforzare e rendere più sinergica la risposta territoriale e ospedaliera, nonché l'attività di ricerca del SSN. Le linee di intervento della missione si sviluppano attorno a due componenti progettuali.

La prima componente, « Assistenza di prossimità e telemedicina », mira a potenziare e riorientare il SSN verso un modello incentrato sui territori e sulle reti di assistenza socio-sanitaria; a superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali garantendo omogeneità nell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza – « LEA »; a potenziare la prevenzione e l'assistenza territoriale, migliorando la capacità di integrare servizi ospedalieri, servizi sanitari locali e servizi sociali. Si intende anche sviluppare un modello di sanità pubblica ecologica, in grado di preservare la salute dei cittadini a partire dalla salute dell'ambiente, mitigando l'impatto dei fattori inquinanti.

La seconda componente, « Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria », è finalizzata a promuovere la diffusione di strumenti e attività di telemedicina, a rafforzare i sistemi informativi sanitari e gli strumenti digitali a tutti i livelli del SSN, a partire dalla diffusione ancora limitata e disomogenea della cartella clinica elettronica. Rilevanti investimenti sono quindi destinati all'ammodernamento delle apparecchiature e alla realizzazione di ospedali sicuri, tecnologici e sostenibili.

Passando a esaminare il quadro delle risorse e degli impieghi, premette che il quadro finanziario del PNRR, che costituisce l'oggetto all'esame della Commissione, è presentato nel documento alla tavola 1.1, a pag. 22. In tale tabella sono considerati gli impieghi previsti dal PNRR, per un importo complessivo di 223,9 miliardi, che l'Italia intende presentare alla Commissione europea al fine del relativo vaglio di ammissibilità ai fini del loro finanziamento a valere sui due fondi NGEU maggiori, ovvero il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e il *React EU*, nei limiti degli importi di tali due dispositivi europei attribuiti all'Italia.

Ricorda che la presentazione del Piano nazionale di riforma e resilienza, in linea teorica, è richiesta dalle regole comunitarie esclusivamente al fine di ottenere i finanziamenti del dispositivo RRF. L'Italia ha però ritenuto opportuno considerare in un'ottica più ampia anche gli interventi finanziabili dal *React EU*, dato che le relative finalizzazioni appaiono riconducibili, in chiave sinergica, alle sei missioni strategiche del PNRR.

Le altre tabelle di carattere finanziario contenute nel documento (*tavole 1.6 a pag. 41 e, in maggior dettaglio, nella tavola 2.1 a pag. 164*), che recano impieghi per un importo complessivo maggiore, pari a 311,9 miliardi, sono fornite nel documento solo al fine di collocare il quadro finanziario del PNRR in un contesto più ampio. In tali tabelle si mostra infatti che anche nei fondi strutturali europei SIE/PON e FEASR (*colonne f e g delle citate tabelle*), sono reperibili risorse, per complessivi 7,9 miliardi, destinate a finalizzazioni sostanzialmente riconducibili alle sei missioni del PNRR. Parimenti, anche nella programmazione pluriennale del bilancio dello Stato relativa agli anni 2021-26, ovvero all'arco temporale di spendibilità del PNRR, sono stanziare risorse nazionali anch'esse riconducibili a finalizzazioni sovrapponibili con le sei missioni del PNRR, per complessivi 80 miliardi (*colonna h*). Viene mostrato in tal modo che, oltre alle risorse del PNRR, tali finalizzazioni saranno oggetto di un più ampio intervento finanziario, cifrato com-

pletivamente in 311,9 miliardi, fermo restando che la parte afferente al PNRR, oggetto dell'esame della Commissione, resta limitata alla cifra di 223,9 miliardi e al suo riparto mostrato nella tabella 1.1.

In via preliminare ritiene utile evidenziare che l'ammontare complessivo degli impieghi, pari a 223,9 miliardi, eccede di circa 14 miliardi l'ammontare delle risorse finanziabili dall'Europa a valere sui dispositivi RRF e *React EU*, pari a complessivi 210 miliardi circa (di cui 196,5 miliardi per il RRF e 13,5 miliardi per il *React EU*), al cui ottenimento il PNRR è finalizzato.

Tale eccedenza viene motivata nel documento da due considerazioni: *a)* la possibilità che una parte degli interventi sia finanziato da risorse private, generando un effetto leva che ridurrebbe l'impatto sui saldi della PA; *b)* l'opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costituire un « margine di sicurezza » che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell'eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati.

Ricorda in proposito che l'opportunità di includere nel PNRR anche progetti in sovrannumero, al fine di minimizzare il rischio di perdere le risorse europee in caso di ritardi nella fase operativa, costituiva uno dei rilievi formulati da questa Commissione in occasione dell'esame delle Linee guida del PNRR. Ritiene pertanto apprezzabile che tale orientamento trovi riscontro nella proposta di PNRR presentata dal Governo. Osserva peraltro che, in tale rilievo, la Commissione prospettava l'esigenza di finanziare comunque con risorse a carico del bilancio nazionale i progetti in sovrannumero, mentre nel PNRR non vengono al momento indicate risorse a fronte del « margine » di 14 miliardi di eccedenza tra gli impieghi e le risorse.

La ripartizione per missioni dell'ammontare complessivo degli impieghi, pari a 223,9 miliardi vede una prevalenza di risorse assegnate alla « Rivoluzione verde e transizione ecologica » per un ammontare di 69,8 miliardi, pari al 31,2 per cento del totale, seguita da « Digitalizzazione, inno-

vazione, competitività e cultura », che assorbe 46,3 miliardi, pari al 20,7 per cento delle risorse. Seguono nell'ordine « Infrastrutture per una mobilità sostenibile », « Istruzione e ricerca » e « Inclusione e coesione », rispettivamente con 32, 28,5 e 27,6 miliardi, corrispondenti a percentuali del 14,3, 12,7 e 12,3 per cento, mentre chiude la classifica la missione « Salute » con 19,7 miliardi, corrispondenti all'8,8 per cento del totale PNRR.

Ritiene altresì utile evidenziare come una quota significativa di tali impieghi, pari a circa 103,6 miliardi, risulti, di fatto, già attuata nella normativa attualmente vigente.

Infatti, in primo luogo, la stessa tabella 1.1 evidenzia che un ammontare di impieghi pari a 65,7 miliardi corrisponde a interventi « in essere », ovvero a provvedimenti riconducibili alle finalità del programma RRF già emanati nel corso del 2020, a partire da febbraio (ad esclusione degli interventi adottati dalla Legge di bilancio 2021 che sono invece inclusi tra gli interventi « nuovi »). Ricorda infatti in proposito che le Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 hanno previsto che, considerate le eccezionali circostanze, gli interventi rilevanti assunti a partire dal primo febbraio 2020 sono da considerare eleggibili per il finanziamento a valere sui dispositivi *React EU* e RRF, nel presupposto che essi perseguano obiettivi inclusi nei rispettivi programmi. Segnala tuttavia che non viene precisato nel dettaglio quali siano gli interventi in essere adottati prima della legge di bilancio 2021, a cui l'importo di 65,7 miliardi è riconducibile. Rileva inoltre che tali interventi, già inclusi negli andamenti tendenziali di finanza pubblica, sono finanziati a valere sulla componente « prestiti » del RRF in funzione sostitutiva (*re-placement*): i prestiti europei sono dunque utilizzati quali forma alternativa e più economica di indebitamento, rispetto ai titoli del debito pubblico scontati nei tendenziali per la copertura del fabbisogno finanziario associato agli interventi in questione.

In secondo luogo, fa rilevare che una ulteriore quota di interventi finanziati a valere sui fondi europei è già stata appro-

vata dalla Legge di bilancio per il 2021, per un importo complessivo che, secondo le valutazioni degli uffici, ammonta a circa 37,9 miliardi.

Conseguentemente, l'ammontare degli impieghi considerati nel PNRR ancora da allocare e impegnare, secondo le finalità indicate nel Piano, entro il 2023, il cui pagamento non può andare oltre il 2026, può essere indicato in circa 120 miliardi (pari al totale di 223,9 miliardi – comprensivo dei 14 miliardi in eccedenza rispetto ai finanziamenti europei – decurtato della quota in essere, pari a 65,7 miliardi, e di quella già approvata nella legge di bilancio per il 2021, pari a 37,9 miliardi). Osserva che tale importo costituisce un ammontare significativo di risorse che potrà dare un notevole impulso alla ripresa economica del Paese, cui potranno concorrere in aggiunta le restanti risorse del QFP 2021-2026 destinate all'Italia.

Fa inoltre osservare che la quasi totalità delle misure già introdotte dalla Legge di bilancio per il 2021 a valere sui fondi europei riguarda interventi configurati sotto forma di minori entrate, mediante il riconoscimento di crediti d'imposta, detrazioni o esoneri contributivi. Ricorda in proposito che, tra i rilievi formulati da questa Commissione in occasione dell'esame delle Linee guida, era stata segnalata l'opportunità di utilizzare i fondi europei mediante il ricorso, soprattutto nella prima fase, allo strumento della leva fiscale, per introdurre meccanismi agevolativi automatici di carattere temporaneo che potessero innescare un balzo degli investimenti privati in grado di avviare un pervasivo processo di riconversione produttiva, superando così nella prima fase le ataviche lentezze connesse alle ordinarie procedure di spesa. Tale rilievo è stato quindi recepito dal PNRR e, almeno in parte, già attuato con la Legge di bilancio per il 2021.

Parimenti, rileva che molte altre indicazioni della Commissione sembrano aver trovato riscontro nel Piano in esame, che mostra una particolare attenzione ai temi della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, dell'occupazione giovanile, dell'istruzione e della ricerca, la cui cen-

tralità per lo sviluppo del nostro Paese era stata oggetto di particolare enfasi nelle valutazioni formulate da questa Commissione.

Osserva peraltro che non mancano aspetti sui quali sarà possibile e opportuno imprimere un miglioramento a seguito dell'esame parlamentare del PNRR a cui anche questa Commissione darà il suo contributo in esito al ciclo di audizioni che ci apprestiamo a svolgere congiuntamente alla Commissione Bilancio e al conseguente dibattito.

Ritiene in proposito opportuno anticipare alcuni temi sui quali sembrano emergere alcune criticità o comunque profili che necessitano un adeguato approfondimento e che intende già ora sottoporre alla valutazione della Commissione.

Un primo aspetto riguarda l'assenza nel PNRR dell'indicazione relativa all'ammontare complessivo delle risorse che vengono destinate al Mezzogiorno, essendo tale informazione disponibile solo limitatamente alle risorse minoritarie del fondo *React EU*, che ammonta complessivamente a 13 miliardi e viene destinato al mezzogiorno per circa i due terzi del suo importo. Analoga informazione non è disponibile con riferimento all'ammontare complessivo degli impieghi del PNRR (223,9 miliardi). Il PNRR non reca infatti una ripartizione territoriale delle risorse, per cui non è possibile – allo stato attuale di dettaglio del Piano – definire la quota parte della spesa complessiva che verrà destinata al Mezzogiorno. Nel Piano viene tuttavia precisato che nella definizione delle linee progettuali e di intervento di ciascuna missione sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti. Anche l'impatto dell'insieme del PNRR sulle priorità trasversali sarà evidenziato, monitorato e valutato per tutte le sue Missioni. Nel PNRR si evidenzia, inoltre, che nella programmazione degli interventi destinati al Sud e al riequilibrio territoriale si è proceduto in un'ottica di sinergia e complementarietà con le risorse europee e na-

zionali della politica di coesione 2021-2027, in linea con il Piano Sud 2030.

Ciò premesso, evidenzia che, a fronte di una parte degli impieghi del Piano per la coesione territoriale, pari a 21,2 miliardi, sono già stanziati in bilancio i fondi necessari al relativo finanziamento, a valere sul Fondo sviluppo e coesione (FSC). Rispetto a tali interventi il PNRR opera un'anticipazione della relativa fase di programmazione, consentendo presumibilmente anche un'accelerazione della spesa. Sottolinea che si tratta in ogni caso di risorse già disponibili a legislazione vigente e non addizionali e che pertanto il ripristino delle dotazioni del FSC assorbite dal PNRR (per il citato importo di 21,2 miliardi) appare condizione imprescindibile al fine di garantire l'effettiva addizionalità delle risorse destinate dal Piano in esame alla coesione territoriale. In mancanza di tale reintegro, infatti, i prestiti del RRF destinati agli interventi finanziati a valere sul FSC produrrebbero un mero beneficio sulla spesa per interessi, mentre la finalità di coesione territoriale, che costituisce uno dei tre assi fondamentali del dispositivo di NGEU, riceverebbe finanziamenti meramente sostitutivi di quelli già disponibili a legislazione vigente.

Osserva pertanto che, in sede di quantificazione e monitoraggio delle risorse destinate dal PNRR alle aree svantaggiate, occorrerà tenere conto dell'ammontare di risorse già previsto a legislazione vigente e non reintegrato. Ricorda in proposito che tale reintegro viene rinviato dal PNRR al prossimo Documento di economia e finanza, a valere sul ritorno di entrate di bilancio generato dall'effetto macroeconomico positivo suscitato dall'effettivo utilizzo dell'anticipazione del FSC. Sottolinea che tale modalità di reintegro appare caratterizzata da un elevato profilo di incertezza, anche considerando che potrebbe utilizzarsi a tal fine solo il ritorno macroeconomico eccedente quello, comunque significativo, già utilizzato a copertura dell'ultima manovra di bilancio.

Osserva che un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento riguarda la questione, sopra accennata, relativa alla man-

cata indicazione nel Piano delle fonti di finanziamento per far fronte al « margine » di 14,4 miliardi di maggiori impieghi rispetto all'ammontare complessivo finanziabile dai due dispositivi europei del RRF e del React EU. Senza più puntuali indicazioni al riguardo, il Piano oggetto dell'esame parlamentare, sovradimensionato rispetto alle risorse disponibili, presenterebbe un margine di indeterminazione, in quanto includerebbe una parte di interventi che non verrebbero realizzati ovvero la cui realizzazione potrebbe essere rinviata a una fase successiva subordinata all'individuazione dei necessari mezzi di copertura. Qualora infatti, nell'ipotesi, da tutti peraltro auspicata, che il complesso degli interventi inclusi nel PNRR sia approvato dalla Commissione europea il Governo sarebbe chiamato a valutare se rinunciare « spontaneamente » alla realizzazione di alcuni degli interventi inclusi nel Piano o a scegliere come finanziare, in *deficit* o con misure di finanza pubblica compensative, il margine di maggiori impieghi eccedente le risorse messe a disposizione dai programmi europei.

Osserva infine che un altro profilo rilevante e dirimente ai fini della definitiva approvazione del Piano riguarda la necessità di una integrazione delle informazioni recate dallo stesso con riferimento agli aspetti legati alla tempistica di realizzazione degli interventi programmati, essendo la fase attuativa un aspetto essenziale, sia al fine dell'effettivo conseguimento delle risorse europee – le cui *tranches* di erogazione saranno collegate all'effettivo raggiungimento di tappe intermedie (*milestones*) e di obiettivi finali (*targets*) – sia al fine della valutazione dell'effettivo ritorno macroeconomico del Piano, specie in termini di crescita del prodotto e dell'occupazione.

Conclude richiamando l'esigenza di acquisire maggiori informazioni relative alla *governance* del PNRR, senza le quali appare difficile formulare le necessarie valutazioni in merito all'efficacia delle procedure previste per l'effettiva realizzazione degli interventi prospettati e la conseguente tempistica di « messa a terra ».

Si dichiara convinto che i profili testé evidenziati, come gli altri che emergeranno nel prosieguo dell'esame, potranno costituire preziosi spunti per il miglioramento del PNRR il quale, in ogni caso, rappresenta una svolta storica per le prospettive di sviluppo del nostro Paese che richiama tutti a un supplemento di visione, di impegno e di responsabilità.

Sottolinea che le sfide e le difficoltà che abbiamo dinanzi sono pari alle opportunità e che l'occasione, che non va sprecata, è in fin dei conti quella di utilizzare questo salto di qualità delle politiche europee per realizzare finalmente quelle riforme strutturali di cui il Paese ha davvero bisogno, a partire da quelle del mercato del lavoro, della PA, della giustizia e del Fisco; riforme che sappiamo essere complesse, difficili, non prive talvolta di un « costo politico », ma che non sono però solo il presupposto giuridico per attingere alle risorse europee bensì la condizione necessaria per generare davvero una crescita sostenibile, inclusiva e duratura.

Augusta MONTARULI (FDI) evidenzia che appare inutile, a suo avviso, aprire un dibattito sulla bozza di PNRR presentata dal precedente Governo al Parlamento, dal momento che il Presidente Draghi, nel suo discorso di ieri al Senato, ha evidenziato che sostanziali modifiche potranno essere apportate al documento, sebbene esso non verrà integralmente riscritto. In particolare è stato sottolineato come non vi sia certezza che tutte le risorse messe a disposizione dall'Europa potranno essere utilizzate per interventi aggiuntivi, evidenziando inoltre che le missioni verranno significativamente rimodulate. Chiede pertanto di rinviare il dibattito al momento in cui sarà disponibile la nuova versione del PNRR, modificata dal nuovo Esecutivo.

Emanuela ROSSINI (MISTO – MIN. LING.) si dichiara a sua volta in difficoltà nel comprendere su cosa la Commissione dovrebbe dare un parere, visto che l'integrazione del documento in esame è già stata preannunciata dal nuovo Governo. Ricorda che anche nel corso dell'esame

presso le Commissioni di merito sono emerse indicazioni che, se recepite, modificherebbero in modo sostanziale il documento, ad esempio rendendo trasversale il tema della digitalizzazione, cui è dedicata una missione specifica. Si chiede inoltre quale sia la modalità di lavoro più opportuna che consenta alla Commissione di interagire con le Commissioni di merito. Ritiene ad esempio che la Commissione debba affrontare in particolare il tema degli aiuti alle imprese, considerando anche il ruolo centrale che la Pubblica Amministrazione riveste nell'ambito del PNRR. Anche il tema delle infrastrutture digitali presenta aspetti di rilievo con riguardo alla normativa comunitaria, ad esempio con riferimento al tema dei limiti delle emissioni elettromagnetiche. Si tratta di questioni rilevanti sia per le Commissioni di merito che per la XIV Commissione che deve vigilare al fine di evitare l'apertura di nuove procedure di infrazione, oltre che sanare quelle in essere.

Guido Germano PETTARIN (FI), citando un brano tratto dalla memoria depositata nell'ambito dell'audizione della Banca d'Italia sul PNRR, ricorda che lo « scenario definito nella bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza è molto impegnativo in termini di capacità di progettazione e di esecuzione » e che, come afferma sempre tale memoria, le « maggiori risorse rese disponibili dal programma europeo a condizioni vantaggiose andranno comunque restituite; se non saranno impiegate in maniera produttiva i problemi del Paese non saranno alleviati ma accresciuti dal maggiore indebitamento ». Ritiene che tali osservazioni della Banca d'Italia siano sufficienti a far capire che il PNRR attualmente all'esame andrà significativamente modificato. Sottolinea poi l'esigenza che la Commissione svolga un ruolo più incisivo di quello che le è stato assegnato, data l'attribuzione in via primaria alla Commissione bilancio della competenza sull'esame del documento, nonostante la sua evidente valenza europea. Lamenta inoltre la mancanza nel nuovo Governo di un Ministro per le politiche europee, le cui competenze saranno as-

sunte dalla Presidenza del Consiglio, sottolineando che ciò non deve indebolire, bensì enfatizzare, la centralità delle medesime politiche, tra cui il necessario un richiamo ai principi solidaristici e alla indispensabile riforma del Patto di Stabilità e Crescita. A tale ultimo riguardo ricorda che il piano di ammortamento del debito previsto nel PNRR durerà trent'anni, dal 2028 al 2058, con una rata di rimborso a carico del nostro Paese che risulterà insostenibile in assenza di una riforma dei vincoli europei di bilancio.

Cristina ROSSELLO (FI), intervenendo da remoto, ricorda le istanze formulate a suo tempo dal suo gruppo in merito all'esigenza di approfondire l'esame sulla *governance* del PNRR, tema che è stato successivamente dibattuto da tutte le parti politiche senza esito. Ritiene che sarebbe quindi sterile esprimere ora un parere sul documento in esame senza attendere gli approfondimenti che dovranno essere svolti dal nuovo Governo sia sul tema della *governance* che su ulteriori aspetti di merito. Tra questi ricorda la questione della parità di genere, trattato, a suo avviso, in modo insoddisfacente dall'attuale Piano che destina circa 60 per cento delle risorse a interventi di sostegno ad attività *lato sensu* prevalentemente maschili, con un'insufficiente supporto al tema dell'occupazione femminile e alle esigenze di riequilibrio di genere.

Sergio BATTELLI, *presidente*, ricorda che nella seduta odierna non verrà espresso il parere sul PNRR, essendoci audizioni ancora da svolgere sul documento testé incardinato, su cui vi saranno ampi spazi di approfondimento e dibattito prima dell'espressione del parere.

Piero DE LUCA (PD), *relatore*, ringraziando i colleghi per i loro contributi al dibattito, ricorda che quella oggi all'esame è solo la bozza di un documento che sarà poi elaborato nella sua versione finale sulla base delle indicazioni che verranno fornite dalle Commissioni parlamentari. Ricorda, inoltre, che l'Italia è l'unico Paese che ha

parlamentarizzato l'approvazione del PNRR, per cui alle Camere è pienamente riconosciuta la possibilità di far valere le loro indicazioni per orientare la struttura del Piano, di cui ricorda la straordinaria dotazione finanziaria. È vero che una parte dei 210 milioni di euro riconosciuti all'Italia dal pacchetto NGEU è costituita da prestiti che andranno restituiti, ma anche tale componente contribuirà a finanziare interventi che consentiranno di rafforzare la ripresa dell'economia e beneficerà comunque dell'applicazione di un tasso molto agevolato.

Ricorda poi che l'impianto di base del PNRR non verrà modificato, essendo peraltro fondato su specifiche direttive europee che prevedono la destinazione di quote prefissate di risorse agli investimenti per la transizione ecologica e digitale. Il testo finale potrà comunque beneficiare dei contributi forniti in sede di esame parlamentare, in particolare sul tema delle riforme, anche sulla base delle informazioni che emergeranno dalle importanti audizioni parlamentari che la Commissione si accinge a svolgere.

Rammenta inoltre che in tema di *governance* un chiarimento preliminare è stato già fornito dal Presidente Draghi, ma sottolinea che la grande sfida non risiede tanto nella scrittura del piano quanto nella sua effettiva attuazione, che dovrà necessariamente contare su un miglioramento degli *standard* tradizionali di spesa per colmare i ritardi che il nostro Paese mostra nell'utilizzo dei fondi strutturali europei, il cui importo per ogni ciclo di programmazione ammonta a circa 45 miliardi. Ben più elevato è l'ammontare complessivo delle risorse ora a disposizione, che, contando le

diverse fonti di finanziamento europee e nazionali, ammonta a circa 311 miliardi, una somma ingente sul cui efficiente utilizzo andrà posta la massima attenzione del Governo e del Parlamento.

Guido Germano PETTARIN (FI), nel condividere con il relatore la preoccupazione per i ritardi strutturalmente mostrati da alcune regioni del nostro Paese nell'utilizzo dei fondi europei, al punto di determinarne in alcuni casi la revoca, sottolinea altresì l'importanza di monitorare il processo di ratifica del regolamento del PNRR da parte degli Stati membri, solo al termine del quale diverranno effettivamente disponibili le risorse dei dispositivi europei del pacchetto NGEU.

Emanuela ROSSINI (MISTO – MIN. LING.) sottolinea l'importanza di un esame del PNRR nell'ambito di un quadro finanziario più ampio che includa il Quadro Finanziario Pluriennale e in particolare i Fondi per la coesione. Ritiene pertanto necessario che sia chiarita l'interrelazione tra tali diverse fonti finanziarie, in modo da valutare le risorse a disposizione di ciascuna missione, a valere sull'una o sull'altra fonte di finanziamento. Sottolinea in proposito l'opportunità di svolgere audizioni anche su un piano tecnico.

**La seduta termina alle 13.20.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.20 alle 13.30.

ALLEGATO

**DL 183/2020: Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea (C. 2845 Governo).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il disegno di legge C. 2845 Governo, di conversione in legge del DL 183/2020, recante: « Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea »;

preso atto che alle consuete esigenze di proroga, sospensione e differimento di termini, che si manifestano ordinariamente in prossimità della chiusura dell'esercizio, il provvedimento in esame reca quest'anno anche una serie di proroghe specificamente correlate allo stato di crisi sanitaria in essere, nonché alcune ulteriori disposizioni di interesse comunitario che mirano, da un lato, a dare esecuzione nell'ordinamento italiano alla decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che, all'interno del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, stabilisce il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea per il prossimo settennato al fine

di assicurare il finanziamento del bilancio annuale dell'Unione (articolo 21), e, dall'altro a consentire transitoriamente l'operatività degli intermediari bancari, finanziari e assicurativi in Italia a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea (articolo 22),

ricordato che l'effettiva operatività del programma Next Generation EU, in particolare delle disposizioni contenute nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, in corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, è subordinata all'entrata in vigore della richiamata decisione (UE, Euratom) 2020/2053 sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, a sua volta condizionata all'espletamento, da parte di tutti gli Stati membri, delle procedure di approvazione secondo le rispettive norme costituzionali, che nell'ordinamento nazionale trovano riscontro nel citato articolo 21 del decreto-legge,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**