

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2021. Doc. LVII n. 4- <i>bis</i> e Allegati (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	177
DL 121/2021: Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali. C. 3278 Governo (Parere alle Commissioni VIII e IX) (<i>Esame e rinvio</i>)	183

SEDE CONSULTIVA

Martedì 5 ottobre 2021. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 14.

Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2021.

Doc. LVII n. 4-*bis* e Allegati.

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giulia GRILLO (M5S), *relatrice*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esaminare, ai fini del parere da rendere alla V Commissione Bilancio, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021 (NADEF 2021).

Evidenzia preliminarmente che quest'anno, per la prima volta dopo diversi anni, il Governo non presenta contestualmente alla NADEF una Relazione al Parlamento per l'autorizzazione a un maggior

ricorso all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, dal momento che gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Documento di economia e finanza 2021 (DEF 2021) vengono ora rivisti in senso migliorativo e non peggiorativo come in altre occasioni.

Il quadro macroeconomico tendenziale presentato nella NADEF 2021, già validato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, è infatti sensibilmente migliore delle precedenti attese, pur perdurando le accresciute incertezze connesse alla circolazione del Coronavirus a livello mondiale. La previsione di aumento del PIL per l'anno in corso sale al 6,0 per cento, dal 4,5 per cento ipotizzato in aprile. La crescita del 2022 è invece rivista al ribasso, al 4,2, dal precedente 4,8, principalmente per via del più elevato punto di partenza, consentendo comunque il raggiungimento in tale anno di un livello del PIL reale lievemente superiore a quello del 2019. Per i due anni seguenti si confermano sostanzialmente le previsioni del DEF con una crescita che, pur rallentando rispetto al 2021-2022, sarebbe nettamente superiore alla tendenza pre-crisi.

Il miglioramento del quadro macroeconomico si riflette in un marcato miglioramento delle previsioni tendenziali di finanza pubblica, con un *deficit* di bilancio (indebitamento netto) previsto per l'anno in corso che si riduce di 2,4 punti, passando dal -11,8 per cento del PIL, previsto dal DEF 2021, all'attuale -9,4 per cento. Anche per gli anni successivi le previsioni tendenziali vedono una marcata riduzione del deficit, che consentirebbe di anticipare già dal 2023 il suo rientro al di sotto della soglia del 3 per cento, mentre il DEF 2021 differiva tale obiettivo oltre l'orizzonte di previsione, limitato al 2024.

Peraltro il Governo, con il documento in esame, sceglie di destinare solo parzialmente al miglioramento del *deficit* le maggiori risorse di bilancio rinvenienti dal miglioramento del quadro economico e presenta pertanto un quadro programmatico di finanza pubblica che, pur mantenendo un margine di miglioramento rispetto a quello presentato nel DEF 2021, risulta espansivo rispetto al quadro tendenziale sopra descritto. Parte delle risorse finanziarie, originate dalla maggiore crescita del PIL rispetto alle attese, vengono infatti destinate a finanziare una manovra di bilancio espansiva, composta sia da maggiori spese che da minori entrate, al fine di sostenere in tal modo, ulteriormente, la ripresa in atto. La dimensione complessiva della manovra, desumibile dal documento in esame come differenza tra indebitamento netto tendenziale e programmatico, ammonta a circa 1,2 punti di PIL nel 2022, 1,5 punti nel 2023 e 1,2 punti nel 2024, per un corrispondente ordine di grandezza in valore assoluto pari a circa 22 miliardi nel 2022, 29 miliardi nel 2023 e 24 nel 2024.

Il rafforzamento della crescita derivante da tale impulso espansivo si traduce in un quadro macroeconomico programmatico migliore di quello tendenziale sopra illustrato, con un obiettivo di crescita reale del PIL previsto al 4,7 per cento nel 2022, al 2,8 per cento nel 2023 e all'1,9 per cento nel 2024. Tale rafforzamento della crescita si riflette anche in una riduzione del tasso di disoccupazione, previsto in discesa dal 9,6 per cento nel 2021 al 7,7 per cento nel 2024, e

in un moderato rafforzamento della dinamica inflazionistica che permane comunque contenuta con un deflatore del PIL che passa dall'1,5 per cento per l'anno in corso all'1,7 per cento nel 2024.

Osserva quindi che il quadro programmatico di finanza pubblica – che, come accennato, nonostante l'orientamento espansivo della manovra si presenta comunque migliore per tutto l'arco di previsione rispetto agli obiettivi prefissati nel DEF 2021 – vede un sentiero di graduale ma significativa riduzione dell'indebitamento netto dal 9,4 per cento previsto per quest'anno al 3,3 per cento del PIL nel 2024. Viene quindi confermata la scelta già operata nel DEF 2021 di rinviare il rientro al di sotto della soglia del 3 per cento oltre l'orizzonte previsivo considerato. Anche il saldo strutturale è previsto in miglioramento, dal -7,6 per cento del 2021 al -3,9 per cento del 2024, come pure il rapporto tra debito pubblico e PIL che passerebbe dal 153,5 per cento dell'anno in corso al 146,1 per cento del 2024.

Sottolinea poi come nel documento sia specificato che l'obiettivo di indebitamento netto per il 2022 è in linea con gli orientamenti europei in tema di intonazione fiscale e utilizzo della flessibilità nell'ambito del Patto di stabilità e crescita (PSC). Ricorda in proposito che, all'indomani dello scoppio dell'emergenza pandemica, la Commissione e il Consiglio hanno concordato sulla necessità di attivare la clausola di salvaguardia generale (CSG) contenuta nel Trattato per affrontare la situazione senza precedenti causata dal COVID-19. L'attivazione di tale clausola ha permesso agli Stati membri di deviare temporaneamente dal loro percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), a condizione che la sostenibilità di bilancio nel medio termine non fosse compromessa. In diverse occasioni la Commissione ha legato la prospettiva della disattivazione della clausola al venire meno della situazione emergenziale ed al ritorno dell'attività economica dell'area euro e dell'Unione europea ai livelli di fine 2019.

A tale proposito nella NADEF 2021 viene sottolineato che l'intonazione della politica

di bilancio italiana resterà espansiva fino a quando il PIL e l'occupazione avranno recuperato non solo la caduta, ma anche la mancata crescita rispetto al livello del 2019. Calcolando che solo nel 2023 si raggiungerà un livello del PIL superiore a quello desumibile dal *trend* programmatico di crescita pre-crisi, previsto nella Nadev 2019, il Governo prevede che solo a partire dal 2024 la politica di bilancio sarà orientata a ridurre il *deficit* strutturale, al fine di ricondurre il rapporto debito/PIL intorno al livello pre-crisi entro il 2030, anche tramite il conseguimento di congrui *surplus* di bilancio primario. A tal fine, si punterà a moderare la dinamica della spesa pubblica corrente e ad accrescere le entrate fiscali attraverso il contrasto all'evasione.

Segnala in proposito che, come illustrato poc'anzi, la manovra delineata nella Nadev 2021 mantiene attualmente un orientamento espansivo anche per il 2024: in tale anno, infatti, l'indebitamento netto programmatico, pur riducendosi sensibilmente rispetto all'anno precedente, è più elevato di 1,2 punti rispetto al suo valore tendenziale, in modo da finanziare interventi di politica economica espansivi.

Osserva inoltre che andrebbe acquisita conferma che l'intonazione di politica economica annunciata nel documento in esame – che contempla la possibilità di adottare manovre espansive finché non sia recuperato, non solo il livello di reddito antecedente la crisi pandemica, ma anche la crescita prevista dagli andamenti programmatici allora formulati – sia conforme all'interpretazione adottata in sede comunitaria in merito alle condizioni previste per l'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

Andrà inoltre assicurata, a suo avviso, la conformità della politica di bilancio prefigurata nel documento in esame rispetto alle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea, da ultimo formulate nel giugno 2021, le quali, nell'invitare tutti i Paesi a mantenere nel 2022 di un orientamento di bilancio favorevole, raccomandano altresì a quelli ad alto debito il perseguimento di politiche di bilancio di medio termine prudenti. Per l'Italia, in parti-

colare, le raccomandazioni specifiche si concentrano sulla composizione della spesa pubblica, che deve mirare, da un lato a preservare gli investimenti – utilizzando pienamente le risorse del Piano nazionale di riforma e resilienza (PNRR) ed evitando effetti di spiazzamento dei programmi di investimento esistenti – e, dall'altro, limitare l'aumento delle spese correnti. Il nostro Paese viene inoltre invitato a adottare una politica di bilancio « prudente » non appena le condizioni economiche lo consentiranno, in modo tale da assicurare una piena sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine. Infine, in merito alla qualità della finanza pubblica, viene ribadita l'esigenza che essa affianchi allo scopo di dare un maggior impulso alla crescita quello di migliorare la sostenibilità ambientale e sociale, anche attraverso il miglioramento della copertura, adeguatezza e sostenibilità del sistema di protezione sociale e sanitaria.

Tali raccomandazioni si aggiungono a quelle settoriali formulate nel biennio 2019-2020, cui l'Italia intende dare attuazione nell'ambito del *set* di riforme che accompagnano il PNRR che ha inglobato in Piano Nazionale di Riforma (PNR).

Per quel che riguarda la composizione della manovra, ricorda che la NADEF 2021 evidenzia in primo luogo che essa si prefigge l'obiettivo macroeconomico di trasformare il rimbalzo del PIL successivo alla crisi in una crescita strutturale dell'economia e superare la stagnazione degli anni antecedenti la pandemia. Concorreranno a tal fine gli ingenti investimenti pubblici derivanti dal PNRR, i quali, unitamente alla maggiore fiducia e a livelli di domanda più elevati, incentiveranno gli investimenti privati, e traineranno la ripresa.

Vengono inoltre preannunciati alcuni interventi, tra cui segnala in particolare: *a)* la riforma degli ammortizzatori sociali; *b)* un primo stadio della riforma fiscale, su cui mi soffermerò oltre; *c)* la messa a regime dell'assegno unico universale per i figli; *d)* la revisione delle imposte ambientali e dei sussidi ambientalmente dannosi con destinazione delle relative maggiori entrate, o minori spese, alla riduzione degli oneri a

carico dei settori produttivi gravati dalla revisione stessa; e) investimenti crescenti in ricerca, innovazione e istruzione; f) il rafforzamento del sistema sanitario nazionale, al fine di migliorare l'accesso alle cure e incoraggiare la prevenzione; g) i rinnovi dei contratti pubblici e rifinanziamento delle politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente, tra cui missioni di pace, taluni fondi di investimento e il rinnovo di alcune politiche in scadenza; h) il rifinanziamento del Fondo di Garanzia per le PMI; i) la proroga degli incentivi all'efficientamento energetico degli edifici; l) il prolungamento degli incentivi agli investimenti innovativi; m) il rafforzamento dei servizi asili nido, con l'obiettivo di assicurare la copertura di almeno il 33 per cento dei potenziali utenti entro il 2026; n) il potenziamento dei servizi sociali, mediante orientamento graduale nell'utilizzo del Fondo di solidarietà comunale verso l'obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti; o) il potenziamento del trasporto scolastico di studenti disabili.

Più in dettaglio, per quanto riguarda il tema delle risorse utilizzabili per la riforma fiscale, il Governo conferma l'intenzione di ridurre la pressione fiscale utilizzando prioritariamente le risorse derivanti dal contrasto all'evasione nell'ambito della sessione di bilancio. Ricorda preliminarmente che la pressione fiscale tendenziale è comunque prevista in riduzione di mezzo punto percentuale nell'arco del periodo di previsione 2022-2024, passando dall'attuale livello di circa il 42 per cento del PIL al 41,5 per cento del 2024 (valori che si riducono rispettivamente al 41,3 e al 40,9 per cento ove si computi a riduzione delle entrate il costo del sussidio dei 100 euro per i percettori di reddito meno abbienti). La NADEF 2021 fornisce una stima delle maggiori entrate strutturali derivanti dal miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo degli obblighi tributari (cosiddetta *tax compliance*) destinabili, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della Legge di bilancio 2021, al Fondo speciale per la riforma del sistema fiscale istituito dalla medesima legge. Si tratta delle entrate indotte dalla riduzione dell'e-

vasione fiscale (*tax gap*) conseguente alle misure introdotte negli anni trascorsi, tra cui, in particolare l'avvio della fattura elettronica, il *reverse charge* e lo *split payment*, nonché gli incentivi all'utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento. La NADEF 2021, adottando la metodologia innovativa prevista dalla citata legge di bilancio, stima il maggior gettito potenzialmente destinabile al citato Fondo in circa 4,4 miliardi di euro (al netto di 2 miliardi già utilizzati dalle manovre precedenti).

Osserva in proposito che tale informazione appare rilevante anche ai fini della conformità dello scenario programmatico di finanza pubblica rispetto alle raccomandazioni comunitarie per il nostro Paese. Appare infatti rilevante poter dimostrare, in un contesto in cui il nostro Paese beneficia dei finanziamenti comunitari del PNRR volti al rafforzamento degli investimenti, che l'intervento di riduzione della pressione fiscale che il Governo si prefigge di attuare sia finanziato, prioritariamente, da risorse di bilancio nazionali, dovute a interventi di rafforzamento strutturale della *tax compliance*, e non da risorse comunitarie. Sottolinea che andrebbe comunque confermato se l'ammontare di risorse sopra indicato (che corrisponderebbe a poco più di 2 decimi di punto di PIL di riduzione della pressione fiscale) sia da considerarsi una quota parte della manovra indicata dalla NADEF 2021, compresa nei vari anni tra 1,2 e 1,5 punti di PIL, o se invece debba eventualmente intendersi come aggiuntivo. Ricorda infine che nella NADEF 2021 è affermato che, a partire dal 2024, le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione dovranno concorrere, non più alla riduzione della pressione fiscale, bensì al conseguimento di avanzi primari finalizzati alla riduzione del deficit strutturale e al rientro del rapporto debito pubblico/PIL al di sotto dei livelli pre-pandemici.

A completamento della manovra di bilancio 2022-2024, ricorda che il documento indica una serie di provvedimenti collegati alla decisione di bilancio, in parte finalizzati a dare attuazione ad alcune delle riforme previste nel PNRR. A tale proposito segnala come sia opportuno che la Com-

missione valuti se l'elenco dei provvedimenti collegati indicato nella NADEF 2021 sia esaustivo rispetto alle riforme ritenute prioritarie e indifferibili in quanto collegate a iniziative di interesse comunitario. Osserva, ad esempio, che l'elenco sopra riportato non include l'introduzione del salario minimo, quale intervento a tutela per del corretto funzionamento del mercato del lavoro.

In merito alle risorse del PNRR, evidenzia come la NADEF 2021 fornisca informazioni limitate con riferimento all'aggiornamento delle previsioni di spesa finalizzate ad adeguare gli andamenti tendenziali di finanza pubblica alla versione del Piano effettivamente approvata in sede europea. In particolare viene affermato che tale versione comporta uno spostamento di flussi di spesa dal primo triennio del Piano verso il secondo. L'anno più interessato dalla revisione al ribasso è il 2021 – anno per il quale la crescita prevista del PIL è largamente acquisita –, e una flessione si registra anche nel 2022 e 2023, mentre la spesa nel 2024 risulta nettamente superiore rispetto alle precedenti previsioni. Di ciò si è tenuto conto nel rimodulare la previsione della spesa per investimenti. Il documento fornisce, in apposite tabelle, lo sviluppo temporale, fino al 2024, degli utilizzi a valere sulle sovvenzioni e sui prestiti del PNRR, distinti tra spesa corrente, spesa in conto capitale (quest'ultima distinta nelle componenti investimenti fissi lordi e trasferimenti in conto capitale), e riduzione delle entrate fiscali.

Nessuna informazione è invece fornita nella NADEF 2021 in merito al riparto territoriale delle risorse del PNRR, nonché in merito al riparto tra la quota di risorse destinata a finanziare progetti aggiuntivi e quella volta a finanziare progetti «in essere» ovvero interventi già inclusi negli andamenti tendenziali, che sarebbero stati comunque adottati anche in assenza delle risorse comunitarie, fungendo queste ultime, per gli interventi in questione, da mera fonte sostitutiva di finanziamenti che sarebbero stati altrimenti attinti dal mercato.

Tale riparto assume rilievo in quanto corrisponde alla necessità di contemperare due opposte esigenze: da un lato quella di minimizzare l'impatto sull'indebitamento netto degli investimenti aggiuntivi finanziati da prestiti comunitari, i quali, secondo le regole di finanza pubblica, producono un effetto peggiorativo sul *deficit*; dall'altro l'esigenza di minimizzare, in ossequio a una specifica raccomandazione europea, l'effetto di spiazzamento, da parte degli interventi finanziati dal PNRR, dei progetti di investimento esistenti.

Nel ricordare i tratti essenziali della *governance* multilivello del PNRR, definita con il decreto-legge n. 77/2021, la NADEF 2021 ricorda altresì che in agosto, in seguito all'approvazione del PNRR da parte del Consiglio, l'Italia ha ricevuto il pagamento dell'anticipo di sovvenzioni e prestiti del RRF per un importo pari a complessivi 24,8 miliardi. Viene inoltre ricordato che, nel Consiglio dei ministri del 23 settembre 2021, è stato presentato il primo Rapporto di monitoraggio, avente ad oggetto tutte le misure del PNRR che prevedono una *milestone* o un *target* (M&T), distinte tra riforme e investimenti, da conseguire entro il 31 dicembre 2021, al fine di ottenere la prima *tranche* di finanziamenti (sovvenzioni e prestiti). Nel caso degli investimenti l'oggetto del monitoraggio è costituito dall'adozione di atti di normativa primaria e secondaria o di atti amministrativi da cui dipende l'utilizzabilità delle risorse. Nel dettaglio, è prevista l'adozione di 51 misure, di cui 24 sono riferite a investimenti e 27 a riforme da adottare. Il Governo punta ad inviare la prima rendicontazione relativa al PNRR entro il mese di gennaio 2022.

Segnala in fine il tema dell'eventuale ripristino del sistema europeo di sorveglianza fiscale a partire dal 2023 e della connessa necessità che il Governo si adoperi in sede europea affinché siano introdotti i necessari correttivi alle vigenti regole, sia al fine di tenere conto delle specificità nella dinamica dei saldi e della spesa pubblica dei prossimi anni indotta dall'utilizzo dei fondi europei del PNRR, sia, più in generale, al fine di evitare che,

come accaduto in passato, il sistema di regole europee finisca per configurare un freno allo sviluppo senza peraltro riuscire ad assicurare un miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche. In proposito la stessa NADEF 2021 evidenzia che, nel contesto attuale, le regole previgenti risultano almeno in parte inadeguate.

Ad esempio il criterio del miglioramento dei saldi strutturali appare scarsamente affidabile in quanto strettamente dipendente dal criterio di classificazione delle spese straordinarie legate all'emergenza pandemica all'interno o all'esterno del perimetro delle misure *una tantum* (*one-off*). Si tratta infatti, in molti casi, di spese che, seppure sostenute a causa della situazione emergenziale, sono volte a rafforzare strutturalmente i presidi di tutela sanitaria. Inoltre occorre tenere conto dei riflessi sulla crescita dei programmi straordinari di spesa finanziati dalle risorse europee i quali, incidendo sulla stima del prodotto potenziale, alterano anche la stima dell'*output gap*, che diviene rapidamente positivo, comportando una correzione della componente ciclica del bilancio eccessiva e distorta. Inoltre anche ai fini della regola della spesa, la prevista accelerazione della spesa per investimenti interferirebbe con i criteri di valutazione della correzione per tenere conto degli investimenti, la quale viene operata tenendo conto della media quadriennale di questi ultimi: in un contesto di una dinamica fortemente crescente su un arco di tempo limitato dell'aggregato degli investimenti la correzione basata sulla media quadriennale risulterebbe alterata, in quanto troppo flebile in un primo tempo e troppo severa in un secondo tempo.

Conclusivamente, ritiene che lo scenario delineato dalla NADEF 2021, pur nel permanere dei profili di rischio legati al perdurare della pandemia e a fattori esogeni internazionali, trovi il giusto equilibrio tra la necessità di cogliere pienamente l'opportunità di imprimere un perdurante sostegno alla ripresa, attraverso un adeguato *mix* di interventi, principalmente basati su investimenti e riforme, e quella di assicurare, nel medio termine, la sostenibilità della finanza pubblica. Si riserva infine di

presentare una proposta di parere alla luce del dibattito in Commissione.

Marco MAGGIONI (LEGA) osserva che il documento in esame presenta un quadro caratterizzato da una crescita solida in atto, confermata anche per le previsioni future, che riflette il *sentiment* del Paese. Si avverte, infatti, una ripresa della fiducia nel futuro di cittadini, che si riflette in un aumento dei consumi privati, e, di conseguenza, in un aumento della produzione industriale trainato da un aumento della domanda.

Un miglioramento sensibile e duraturo della dinamica di crescita del PIL non può che riflettersi in un parallelo miglioramento strutturale degli indicatori di finanza pubblica, in particolare del rapporto fra deficit e PIL e tra debito pubblico e PIL.

In tale contesto positivo è peraltro necessario evidenziare alcune criticità, la prima delle quali consiste nella difficoltà da parte delle imprese di reperire manodopera occupabile, in quanto il tasso di partecipazione attiva al lavoro risulta insufficiente. Il secondo aspetto riguarda la dinamica dei prezzi: qualora l'inflazione riprenda la sua crescita a livello europeo, si determinerà inevitabilmente un aumento dei tassi di interesse che avrebbe effetti depressivi sull'accesso al credito e sugli investimenti e, di conseguenza, sulla crescita del PIL. Tali profili di rischio vanno presi in considerazione al fine di evitare che gli sforzi fatti, che hanno consentito di intraprendere un cammino di ripresa economica, vengano dissipati dalla difficoltà delle imprese di reperire forza lavoro e da una dinamica inflazionistica accentuata.

Emanuela ROSSINI (MISTO-MIN.LING.) osserva che il documento in esame persegue un obiettivo di equilibrio tra la necessità di modulare la spesa pubblica al fine di utilizzare al massimo i fondi del PNRR e l'esigenza di non rendere il nostro Paese dipendente dai predetti fondi. Tale punto di equilibrio corrisponde alla sfida contenuta nelle Raccomandazioni del Consiglio per il nostro Paese, che invitano a massimizzare gli investimenti pubblici utilizzando i fondi

del PNRR per progetti aggiuntivi, senza spiazzare i programmi di investimento preesistenti. Inoltre, secondo le medesime Raccomandazioni, l'aumento degli investimenti non deve riflettersi in un parallelo aumento della spesa corrente.

Facendo riferimento a quanto riportato dalla relatrice nella parte finale della sua relazione, in merito all'attuazione del PNRR, osserva che la NADEF 2021 riporta solo parzialmente le informazioni relative alle novità contenute dalla versione aggiornata del PNRR, ovvero la versione approvata in sede europea, rispetto alla precedente versione considerata nel Documento di economia e finanza 2021 (DEF 2021).

La prima di tali novità si riferisce allo slittamento di parte della spesa dal primo al secondo triennio di attuazione del piano. Ricorda in proposito che l'intero ammontare dei progetti inclusi nel PNRR andrà incardinato nel primo triennio e ciò comporterà un grande lavoro sui territori, al fine di chiudere i contratti nei tempi previsti. L'effettiva erogazione della spesa avverrà però, in parte, nel secondo triennio e il documento in esame rimodula il profilo della spesa aumentando, appunto, la quota riferibile alla parte finale di attuazione del piano. Non è chiaro peraltro in proposito in che misura tale rimodulazione si rifletta sulle previsioni di spesa pubblica fino al 2024 contenute nella NADEF 2021, e su quelle successive a tale orizzonte di previsione.

Il secondo aspetto innovativo della versione finale del PNRR, illustrato a suo avviso con grande chiarezza nel dossier predisposto dagli uffici, riguarda la ricomposizione della componente prestiti del *Recovery and resilience facility* (RRF) tra progetti in essere e progetti aggiuntivi, con una riduzione dei primi e un aumento dei secondi. Occorre quindi che sia chiarito quali sono i nuovi progetti non inclusi nella precedente versione e in che misura tale ricomposizione della componente prestiti incida sulle previsioni di *deficit* di finanza pubblica.

Infine, con riferimento al riparto territoriale delle risorse del PNRR, segnala come si avverta, in particolare sui territori, l'esi-

genza di avere un quadro completo degli interventi di competenza di ciascuna amministrazione, anche al fine di valutare gli eventuali riflessi in termini di aumento della spesa corrente conseguenti all'attuazione dei progetti del PNRR.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

DL 121/2021: Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali.

C. 3278 Governo.

(Parere alle Commissioni VIII e IX).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alessandro GIGLIO VIGNA (LEGA), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata a esaminare, ai fini del parere da rendere alle Commissioni VIII, Ambiente, e IX, Trasporti, il decreto-legge n. 121/2021, recante disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali.

In primo luogo osserva come il provvedimento in esame presenti un contenuto vario e composito in materia di infrastrutture e trasporti e rechi diverse disposizioni che presentano profili di interesse comunitario in materia di esercizio dell'attività di autotrasporto, gestione del traffico ferroviario, normativa comunitaria sulla sicurezza delle navi, compensazione della riduzione dei ricavi tariffari dovuti al COVID-19, strutture di supporto alla realizzazione degli interventi finanziati con le risorse del PNRR. A queste si aggiungono alcune mi-

sure relative alla sicurezza nelle gallerie della rete stradale transeuropea, agli effetti della *Brexit* per i collegamenti tra Milano-Linate e il Regno Unito e all'amministrazione straordinaria di Alitalia, cui è subentrata ITA.

Avverte preliminarmente che nella sua relazione si soffermerà in particolare sulle accennate disposizioni di interesse per la Commissione, limitandosi per il resto a ricordare che il provvedimento contiene altri interventi di rilievo, tra cui: modifiche al codice della strada, finalizzate a introdurre i « parcheggi rosa » e forme di sostegno alla mobilità delle persone con disabilità; misure per la sicurezza nel settore ferroviario; il potenziamento del controllo della sicurezza sanitaria sui mezzi di trasporto pubblico locale; l'estensione ad alcuni comuni delle Isole minori del Centro-Nord dei finanziamenti concessi tramite l'istituto « Resto al Sud »; la semplificazione delle procedure per la perequazione infrastrutturale; la modifica della composizione della Cabina di regia per la realizzazione degli asili nido; la proroga dell'incarico del Commissario straordinario previsto per la ricostruzione del « ponte Morandi ».

Rinviando alla documentazione predisposta dagli uffici per una descrizione dettagliata del contenuto del provvedimento, passa quindi a descrivere brevemente le misure di interesse comunitario. Ricorda quindi che l'articolo 1, comma 5, in materia di esercizio dell'attività di autotrasporto, reca alcune modifiche al decreto legislativo n. 286 del 2005 finalizzate a rendere la disciplina della Carta di qualificazione del conducente (CQC) prevista dal nostro ordinamento più aderente alla direttiva 2018/645/UE.

L'articolo 3, ai commi da 1 a 4, contempla disposizioni volte ad accelerare l'attuazione del Piano nazionale di implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) che costituisce un sistema di gestione, controllo e protezione del traffico ferroviario e relativo segnalamento di bordo, progettato allo scopo di sostituire i molteplici, e tra loro incompatibili, sistemi di circolazione e sicurezza

delle varie ferrovie europee allo scopo di garantire l'interoperabilità dei treni soprattutto sulle nuove reti ferroviarie ad alta velocità. È a tal fine prevista l'istituzione di un fondo con una dotazione pari a 60 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026.

I commi da 6 a 8 dello stesso articolo 3 introducono disposizioni finalizzate ad assicurare la continuità del servizio di trasporto ferroviario lungo la linea Tirano (Italia) – Campocologno (Svizzera), autorizzando la circolazione nel territorio italiano dei rotabili ferroviari a tal fine impiegati per l'intera durata della concessione rilasciata al gestore di detto servizio di trasporto dall'ufficio governativo della Confederazione elvetica. Viene in proposito specificato che l'esercizio del suddetto servizio di trasporto ferroviario avviene in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50, recante « Attuazione della direttiva 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie » relative alle reti ferroviarie funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario.

L'articolo 4 interviene nel settore del trasporto marittimo, prevedendo al comma 1 la modifica di diverse disposizioni del decreto legislativo n. 53 del 2011, attuativo della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, al fine di aggiornare talune disposizioni armonizzando il contenuto alla citata direttiva 2009/16/CE. Le modifiche apportate riguardano in particolare le segnalazioni di apparenti anomalie a bordo delle navi (lettera a), la sospensione delle ispezioni in casi eccezionali (lettera b), le linee guida per le procedure di sicurezza (lettera c).

Il comma 4 dello stesso articolo 4 modifica l'articolo 89 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 per rendere tale disposizione maggiormente coerente con la normativa europea. Si tratta della norma istitutiva del Fondo per la compensazione della riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri trasportati nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 a favore

delle imprese armatoriali nei trasporti di passeggeri. La modifica introdotta supera il limite posto nella stessa norma di ammettere al godimento del beneficio le sole navi battenti bandiera italiana ed è volta ad includere quelle iscritte nei registri degli Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo ovvero battenti bandiera di altri Stati dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Ciò al fine di evitare un contrasto con le norme europee in tema di aiuti di Stato e di regolazione del mercato interno, con conseguente possibile non approvazione della misura in sede di notifica alla Commissione europea.

L'articolo 5, ai commi da 1 a 5, istituisce presso il MIMS una struttura di missione denominata Centro per l'innovazione e la sostenibilità in materia di infrastrutture e mobilità (CISMI) di supporto alla realizzazione degli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, sotto il profilo delle attività di studio, ricerca e sviluppo. Il CISMI opera alle dirette dipendenze del Ministro ed ha un contingente di venti unità di personale, potendo comunque stipulare convenzioni con enti ed istituti di ricerca specializzati, pubblici e privati.

L'articolo 6, commi 8 e 9, modificano il decreto legislativo n. 264 del 2006, di recepimento della direttiva 2004/54/CEE sulla sicurezza nelle gallerie della rete stradale transeuropea. Viene in particolare previsto che presso l'Agenzia nazionale per sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali sia costituita un'apposita commissione che funga da autorità amministrativa prevista nella predetta direttiva, disciplinando la relativa composizione. In precedenza tale commissione era costituita presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

L'articolo 7 autorizza la prosecuzione dei collegamenti tra lo scalo di Milano Linate e gli aeroporti del Regno Unito, a condizione di reciprocità, sino al 30 ottobre 2022 (comma 1); prevede inoltre disposizioni relative all'amministrazione straordinaria di Alitalia ed alla cessione dei beni aziendali, al fine di velocizzare il comple-

tamento della procedura di cessione degli *asset* in linea con quanto previsto dalle decisioni della Commissione europea del 10 settembre 2021 in materia di aiuti di Stato (comma 2). Viene tra l'altro previsto che il programma della procedura di amministrazione straordinaria sia immediatamente adeguato alla decisione della Commissione europea dai commissari straordinari, i quali possono procedere all'adozione, per ciascun compendio di beni oggetto di cessione (anziché per ciascun ramo d'azienda), anche di distinti programmi nell'ambito di quelli previsti dall'articolo 27 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270. È autorizzata la cessione diretta alla società ITA S.p.a. di compendi aziendali del ramo *aviation* individuati dall'offerta vincolante. Si prevede che gli *slot* aeroportuali non trasferiti all'acquirente siano restituiti al responsabile dell'assegnazione delle bande orarie sugli aeroporti. È autorizzata l'autonoma cessione, anche antecedentemente alla modifica del programma, del marchio « Alitalia » tramite procedura di gara. Si dispone infine che a seguito della decisione della Commissione europea il Ministero dell'economia e delle finanze sottoscriva l'aumento di capitale previsto dalla normativa vigente.

L'articolo 10, ai commi da 1 a 6, definisce alcune procedure per l'attuazione del PNRR, prevedendo, tra l'altro, che i soggetti responsabili dell'attuazione possano utilizzare le « opzioni di costo semplificate » previste dagli articoli 52 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/1060 ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese e che le amministrazioni responsabili possano stabilire criteri di assegnazione delle risorse ulteriori, rispetto a quelli ordinari di settore, al fine di assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

In particolare, riguardo all'obiettivo della digitalizzazione, l'articolo 10, comma 7, dispone che le pubbliche amministrazioni utilizzino esclusivamente le identità digitali SPID, la carta di identità elettronica (CIE) e la carta nazionale dei servizi (CNS) ai fini

dell'identificazione dei cittadini che accedono ai propri servizi in rete (cosiddetto *switch-off* per l'accesso ai servizi *on-line* della PA). È inoltre demandata ad appositi DPCM la fissazione della data a decorrere dalla quale i medesimi strumenti siano utilizzati per consentire l'accesso delle imprese e dei professionisti ai servizi in rete erogati dalle amministrazioni pubbliche e delle società a controllo pubblico.

L'articolo 11 dispone il rifinanziamento del Fondo 394/81 in materia di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese. Si tratta di un fondo rotativo istituito dall'articolo 2 del decreto-legge n. 251/1981, gestito da SIMEST, società per azioni del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, che eroga sostegni finanziari alle imprese, in particolare PMI, per sostenerne appunto l'internazionalizzazione. Il rifinanziamento di tale fondo costituisce un intervento incluso nel PNRR (Missione 1, Componente 2, Investimento 5 « Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione »). In merito a tale intervento, l'Allegato della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia ha richiesto espressamente l'emanazione di una norma di rifinanziamento da adottare entro il 30 settembre 2021. L'articolo in esame tende a dare attuazione a quanto richiesto in sede europea, prevedendo l'istituzione di due distinte sezioni nell'ambito del Fondo rotativo gestito da Simest: la Sezione Prestiti per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato con una dotazione finanziaria pari a 800 milioni per il 2021 e la Sezione Contributi, per la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto con dotazione finanziaria pari a 400 milioni per il 2021. I commi da 2 a 5 ne disciplinano le modalità di erogazione e la copertura degli oneri, a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione del *Next Generation EU*-Italia di cui all'articolo 1, comma 1037, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

L'articolo 12, al fine di rilanciare e accelerare il processo di progettazione nei comuni del Mezzogiorno e delle aree interne del Paese, prevede l'istituzione del « Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale », con una dotazione di 12,4 milioni di euro per il 2021 e 111,2 milioni di

euro per il 2022, disciplinandone le modalità di accesso, riparto e utilizzo, in vista dell'ingente mole di risorse finanziarie messe a disposizione dal PNRR, dal Fondo Sviluppo e coesione e dai Fondi strutturali ciclo di programmazione 2021-2027.

Sottolinea che l'intervento mira a sopprimere, nell'immediato, al *deficit* di progettualità locale coinvolgendo professionisti nell'individuazione di idee e progetti. I soggetti interessati sono i comuni con popolazione complessiva inferiore a 30.000 abitanti ricompresi nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, nonché i comuni ricompresi nella mappatura aree interne del Paese. La ripartizione del fondo è demandata ad un DPCM da adottarsi entro il 30 novembre 2021, su proposta dell'Autorità politica delegata per il sud e la coesione territoriale, e le risorse sono impegnate dagli enti beneficiari entro 6 mesi dal decreto di riparto, salvo decadenza dal beneficio. Sono previsti meccanismi di monitoraggio e valutazione delle proposte progettuali alla luce degli obiettivi del PNRR e di criteri di fattibilità. Le proposte progettuali selezionate sono acquisite in proprietà dagli enti beneficiari e possono essere poste a base di successive procedure strumentali alla loro concreta realizzazione o utilizzate per la partecipazione degli enti beneficiari ad avvisi o altre procedure di evidenza pubblica attivate da altre amministrazioni nazionali o comunitarie. Per lo sviluppo delle progettazioni che hanno a oggetto i lavori, l'ente beneficiario, ove non si avvalga di procedure di appalto integrato, provvede all'affidamento al vincitore della realizzazione dei successivi livelli di progettazione, con procedura negoziata senza bando. La predisposizione di un bando tipo è rimessa, entro 30 giorni, all'Agenzia per la coesione territoriale, in collaborazione con l'ANAC. Le proposte progettuali acquisite dagli enti beneficiari sono considerate – a talune condizioni – direttamente candidabili ai fini dei programmi operativi regionali e nazionali di gestione dei Fondi strutturali e dai Piani di sviluppo e coesione finanziati dal FSC, nell'ambito del ciclo di programmazione 2021/2027. Nel portale istituzionale *Opencoesione* sono raccolte e rese accessibili

tutte le informazioni dell'iniziativa, anche ai fini del controllo e del monitoraggio sociale dei processi di ideazione, progettazione e realizzazione degli interventi.

In conclusione, nel sottolineare la rilevanza di molti degli interventi descritti allo scopo di dare rapida attuazione al PNRR, nonché la finalità di alcune disposizioni volte a migliorare l'armonizzazione della normativa interna con quella comunitaria o a dare attuazione a decisioni comunitarie, anticipa fin d'ora il suo orientamento favorevole, riservandosi di formulare una proposta di parere alla luce del dibattito in Commissione.

Emanuela ROSSINI (MISTO-MIN.LING.), con riferimento alle disposizioni in materia di aiuti di Stato, chiede se alla scadenza, peraltro prorogata, dei regimi transitori attualmente vigenti, possano determinarsi riflessi negativi sui benefici da erogare nel caso di interventi di respiro pluriennale.

In tema di « parcheggi rosa », benché tale questione esuli dalle competenze della Commissione, sottolinea l'opportunità di una riflessione più generale sul tema parcheggi, volta ad evidenziare l'esigenza strategica di limitare il consumo di terreno, dovendosi considerare soluzioni alternative, come i parcheggi organizzati in verticale, su piani sopraelevati o interrati. Occorre infatti mantenere anche nei criteri di progettazione dei parcheggi un profilo di coerenza con l'obiettivo di riconversione *green*, che, limitando l'accesso ai centri urbani da parte di auto private per finalità di decongestionamento del traffico, accresce l'esigenza di parcheggi di scambio, i quali non possono peraltro essere realizzati a discapito di un maggior consumo di suolo.

Francesca GALIZIA (M5S) sottolinea che il provvedimento in esame presenta un insieme composito di interventi che va oltre lo stretto perimetro degli interventi in materia di infrastrutture. Richiama in particolare l'articolo 12, relativo al fondo per il concorso di professionisti privati nell'attività di progettazione dei comuni, al fine di favorire la tempestiva realizzazione dei progetti del PNRR. Tali fondi, destinati attual-

mente esclusivamente comuni del mezzogiorno, potrebbero essere opportunamente estesi anche alle cosiddette « zone in transizione » del centro Italia, in coerenza con i recenti orientamenti comunitari volti a rivedere i criteri di individuazione delle aree territoriali meritevoli di aiuto, estendendone il perimetro. Tale eventuale estensione territoriale della destinazione del fondo in esame richiederebbe, naturalmente, l'integrazione del relativo importo.

Osserva poi che la destinazione territoriale del fondo per il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese, previsto dall'articolo 11, non essendo territorialmente vincolata, rischia di penalizzare il Mezzogiorno. Ricorda in proposito che i criteri di riparto del fondo in esame dovrebbero essere coerenti con il criterio generale di destinazione del 40 per cento delle risorse al Sud, al fine del conseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale.

Alessandro GIGLIO VIGNA (LEGA), *relatore*, in risposta alla deputata Rossini, osserva che, anche a seguito del termine di vigenza degli attuali regimi transitori in materia di aiuti di Stato, le successive erogazioni eventualmente connesse a interventi pluriennali, deliberati in vigenza di detti regimi transitori, non subirebbero limitazioni. In tema di parcheggi, osserva invece che le variabili ambientali, in ragione della specificità dei singoli territori, andranno sicuramente considerate dai comuni, cui compete la realizzazione dei parcheggi.

In risposta alla deputata Galizia, osserva infine che, per quanto riguarda gli stanziamenti dei fondi per la progettazione infrastrutturale, non vanno dimenticate le problematiche connesse alla transizione verde di alcune aree territoriali del Nord, tra cui in particolare la Val padana, che presentano problematiche ambientali che potrebbero migliorare con la realizzazione di adeguate infrastrutture.

Sergio BATTELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.