



**Audizione informale
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'esame della proposta
di Piano nazionale di ripresa e resilienza
(Doc. XXVII, n. 18)**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Chiara Goretti**

**Commissioni riunite V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e
5ª del Senato della Repubblica (Bilancio) e
14ª del Senato della Repubblica
(Politiche dell'Unione europea)**

8 febbraio 2021

1. Il quadro finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Per far fronte alle ripercussioni economiche e sociali della pandemia da COVID-19, la Commissione europea ha presentato lo scorso maggio “Il piano per la ripresa dell’Europa”¹ con la creazione di nuovi e incisivi strumenti di intervento e il potenziamento rispetto al Quadro finanziario pluriennale (QFP) precedente di alcuni programmi chiave.

In particolare, il Piano è formulato sulla base di due pilastri: i) il programma di rilancio *Next Generation EU* (NGEU), il nuovo strumento europeo per la ripresa, tramite il quale si prevede di incrementare le risorse a livello della UE su base temporanea (per 750 miliardi a prezzi 2018²); ii) il bilancio pluriennale della UE, ovvero il QFP 2021-27 per 1.085,3 miliardi (a prezzi 2018) complessivi per la UE, con 99,1 miliardi di stanziamenti stimati a favore dell’Italia, il 9,1 per cento del totale³.

L’accordo raggiunto dal Consiglio europeo del 17-21 luglio scorso ha confermato il lancio del Piano, con alcune modifiche rispetto a quello proposto dalla Commissione a maggio⁴. Dopo alcuni mesi di negoziati che hanno condotto a ulteriori modifiche, un accordo sul Piano è stato raggiunto a dicembre scorso tra Consiglio della UE e Parlamento europeo. I relativi Regolamenti attuativi sono prossimi a entrare in vigore dopo l’approvazione definitiva da parte del Parlamento europeo prevista nel corso di questo mese⁵.

NGEU è un pacchetto di varie iniziative che prevedono stanziamenti su diversi programmi in funzione delle differenti finalità da perseguire. L’iniziativa di gran lunga di maggior rilievo è la costituzione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF), con una dotazione di 672,5 miliardi, di cui 312,5 miliardi sotto forma di trasferimenti (sovvenzioni) e 360 miliardi di prestiti. La componente di prestiti verrà erogata interamente attraverso questo strumento.

Le allocazioni a favore dell’Italia erano state quantificate in 208,6 miliardi (il 27,8 per cento del totale). Si trattava di valutazioni iniziali, riportate nella tavola I.3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a cui sono state apportate modifiche successive, che hanno riguardato in parte anche le componenti per programma, come esposto in seguito.

¹ Per maggiori dettagli sulla proposta di maggio della Commissione europea, si veda UPB (2020), “Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020”, luglio, paragrafo 4.2.5 “Il programma di rilancio *Next Generation EU*”, pag. 239.

² Importo approvato anche dal Consiglio europeo lo scorso luglio; PNRR, pag. 6.

³ Si veda PNRR, pagg. 32 e 33.

⁴ Per maggiori dettagli su *Next Generation EU* dopo l’accordo del Consiglio europeo di luglio 2020, si veda UPB (2020), “Audizione informale del presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’attività conoscitiva preliminare all’esame del Programma Nazionale di Riforma per l’anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell’art. 6, c. 5, della L. 243/2012”, 28 luglio.

⁵ Il Regolamento che istituisce NGEU e determina la suddivisione delle risorse complessive nelle varie linee di intervento è stato adottato dal Consiglio della UE il 14 dicembre ed è già stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale della UE il 22 dicembre scorso. L’approvazione da parte del Parlamento europeo dei regolamenti attuativi delle varie linee di intervento è prevista nel corso di questo mese.

In particolare, gli stanziamenti del Dispositivo RRF a favore dell'Italia, in forma di prestiti e di sovvenzioni, erano stimati in 193,033 miliardi (ora portati a 196,5 miliardi), una quota pari al 28,7 per cento delle risorse europee allocate su tale dispositivo (672,5 miliardi).

Le dotazioni degli altri strumenti sono invece costituite interamente da sovvenzioni. Il più rilevante dal punto di vista quantitativo è *ReactEU* con stanziamenti complessivi pari a 47,5 miliardi, di cui a favore dell'Italia per 13,496 miliardi (importo cambiato in più occasioni, come evidenziato più avanti, nella nota 11), il 28,4 per cento del totale. Vi sono inoltre dispositivi di dimensioni minori: *Just Transition Fund* (10 miliardi complessivi, con stanziamenti a favore dell'Italia per 0,535 miliardi, il 5,4 per cento del totale); il Fondo per lo sviluppo rurale (EAFRD, 7,5 miliardi complessivi, con stanziamenti a favore dell'Italia per 0,846 miliardi, l'11,3 per cento); il Fondo *InvestEU* (5,6 miliardi complessivi, da utilizzare per garanzie a progetti che verranno presentati dagli Stati membri); il programma Orizzonte Europa (5 miliardi complessivi, con stanziamenti a favore dell'Italia per 0,497 miliardi, il 9,9 per cento del totale); il programma *RescEU* (1,9 miliardi complessivi, con stanziamenti a favore dell'Italia per 0,236 miliardi, il 12,4 per cento del totale).

Per finanziare il programma NGEU la Commissione prenderà a prestito 750 miliardi di euro sui mercati finanziari grazie a un innalzamento temporaneo del massimale delle risorse proprie al 2 per cento del reddito nazionale lordo della UE. Le sovvenzioni assegnate agli Stati membri dovranno essere rimborsate attraverso i futuri bilanci dell'Unione entro il 2058. Nel caso dei prestiti girati agli Stati membri, i rimborsi saranno a carico dei paesi beneficiari. La restituzione dei prestiti raccolti dalla UE e utilizzati per finanziare le sovvenzioni avverrà attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie (per esempio una tassazione sul digitale).

1.1 Le risorse NGEU a disposizione dell'Italia nel PNRR

Nella proposta di PNRR, inviata alle Camere il 15 gennaio 2021, vengono individuate le risorse destinate alle finalità NGEU in un approccio che integra tale nuovo strumento con una parte del QFP e con la programmazione nazionale.

Nell'insieme, le risorse complessive dedicate alle missioni del PNRR nel periodo 2021-26 ammontano a 311,9 miliardi e sono distribuite secondo la classificazione riportata nella tabella 1.1.

Il PNRR propone di accedere a tutti i fondi europei a disposizione dell'Italia relativi all'RRF pari a 196,5 miliardi (distinti in 68,9 miliardi di sovvenzioni e 127,6 miliardi di prestiti, di cui 87,5 miliardi sostitutivi e 40,1 miliardi aggiuntivi), accanto ai quali vengono considerati ulteriori 14,4 miliardi (di cui si tratterà in seguito) raggiungendo 210,9 miliardi (tab. 1.1, col. (c)). A ciò si aggiungono i 13 miliardi di sovvenzioni relativi al programma *ReactEU* (tab. 1.1, col. (d))⁶. In tal modo, le risorse individuate per NGEU nel complesso ammontano a 223,9 miliardi (tab. 1.1, col. (e)). Quelle aggiuntive rispetto al quadro tendenziale di finanza pubblica risultano pari a 122 miliardi, derivanti dalla

⁶ All'interno delle risorse del programma *ReactEU* sono compresi anche 0,5 miliardi non indirizzati a finanziare interventi di *policy* ma relativi a spese per assistenza tecnica e, per tale motivo, non inclusi nei calcoli del PNRR.

somma di 68,9 miliardi di sovvenzioni RRF, 13 miliardi di sovvenzioni *ReactEU* e 40,1 miliardi di prestiti RRF aggiuntivi⁷.

Secondo il PNRR le risorse NGEU dovrebbero essere destinate⁸ per il 70 per cento a investimenti pubblici e per il 21 per cento a incentivi per investimenti privati. Le restanti risorse (9 per cento) riguarderanno spesa corrente o minori entrate (come nel caso, ad esempio, della decontribuzione per le aree svantaggiate). Si noti fin d'ora che gli interventi disposti nella legge di bilancio per il 2021 per i quali è stato deciso di usufruire del finanziamento europeo non comprendono voci relative agli investimenti pubblici (si vedano il paragrafo 1.2 e la tabella 1.3).

Nel Piano sono inoltre previste ulteriori risorse per interventi coerenti con le missioni del Piano stesso relative ai fondi strutturali delle politiche di coesione – per 7,9 miliardi (tab. 1.1, coll. (f) e (g), 6,9 miliardi a valere sui fondi SIE/PON e 1 miliardo sul FEASR, fondi cofinanziati da risorse UE) – e alla programmazione di bilancio nazionale, per 80,1 miliardi circa (tab. 1.1, col. (h)). Viene così raggiunto il totale complessivo di 311,9 miliardi (tab. 1.1, col. (i)).

Guardando più in dettaglio al quadro di previsione del PNRR relativo all'assorbimento delle risorse messe a disposizione dell'Italia dalla UE, si notano alcune differenze rispetto a quanto riportato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2020 e nella legge di bilancio⁹ (i cui contenuti sono riepilogati nella tabella 1.2). In particolare, confrontando la tabella 1.1 relativa al PNRR con la tabella 1.2 riferita alla legge di bilancio, si può constatare che nel PNRR:

- i) viene confermata la tipologia di classificazione di interventi finanziati tramite sovvenzioni, prestiti aggiuntivi e prestiti sostitutivi;
- ii) viene operato l'aggiornamento di alcune quantificazioni;
- iii) viene apparentemente tralasciato il riferimento ai programmi di entità minore di NGEU;
- iv) viene introdotta un'ulteriore classificazione degli interventi, distinguendo tra "progetti in essere" e "progetti nuovi";
- v) viene inserita la definizione di utilizzi superiori rispetto alle risorse individuati a livello europeo, giustificando questa operazione – come viene

⁷ Si ricorda che, in realtà, una parte di questi 122 miliardi aggiuntivi è già stata utilizzata nella legge di bilancio per il 2021 e, quindi, risulta già compresa nella legislazione vigente.

⁸ PNRR, pag. 36.

⁹ Per quanto contenuto nella NADEF 2020 e nel disegno di legge di bilancio per il 2021, si vedano UPB (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021 e della Relazione al Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012", 24 novembre e UPB (2020), "Rapporto sulla politica di bilancio 2021", dicembre, in particolare il Riquadro 2.1, pag. 63, "*Next Generation* EU dopo l'accordo del Consiglio europeo di luglio 2020 e l'ipotesi di utilizzo delle risorse a disposizione dell'Italia secondo la documentazione relativa al DDL di bilancio per il 2021".

esposto in seguito – con riferimento a un “effetto leva” e a un “margine di sicurezza”;

- vi) vengono prese in considerazione risorse relative al Fondo sviluppo e coesione (FSC) per quanto riguarda il bilancio dello Stato;
- vii) al quadro NGEU viene affiancata anche la programmazione di alcuni fondi strutturali per quanto riguarda il QFP nonché la programmazione di bilancio 2021-26 con le medesime finalità del Piano.

In particolare, riguardo al *punto i)*, il finanziamento degli interventi è affidato agli stessi strumenti già individuati nei precedenti documenti ufficiali, ovvero sovvenzioni e prestiti. Si ricorda che le sovvenzioni non hanno impatto sui saldi di finanza pubblica, non contribuiscono all’accumulazione di debito mentre possono avere un impatto favorevole sul PIL. In effetti, poiché le spese finanziate grazie a questi fondi trovano copertura nei trasferimenti in entrata provenienti dalla UE, l’impatto sul deficit risulta nullo¹⁰.

I prestiti messi a disposizione dalla RRF per determinati ambiti rappresentano, invece, una diversa fonte di finanziamento rispetto alle modalità normali di copertura del fabbisogno e possono avere natura sostitutiva o aggiuntiva. I prestiti usati come “sostitutivi” di altre forme di finanziamento, vale a dire come forma di finanziamento di misure già previste dalla legislazione vigente, non danno luogo a effetti sui saldi di finanza pubblica e sul debito, se non per la componente di risparmio sul costo del debito (che tuttavia è stato ritenuto prudenzialmente di non voler considerare nei conti), né a ulteriori stimoli espansivi sul sistema economico rispetto allo scenario tendenziale. I prestiti utilizzati come “aggiuntivi”, vale a dire come forma di finanziamento di misure attualmente non incluse nella legislazione vigente, impatteranno comunque sui saldi di finanza pubblica con conseguente effetto espansivo rispetto allo scenario tendenziale. La NADEF specificava che nel triennio 2021-23 una parte dei prestiti sarebbe stata utilizzata in modo aggiuntivo per finanziare misure all’interno della manovra.

Secondo il PNRR, la scelta delle quote di interventi da finanziare con risorse aggiuntive (sovvenzioni e prestiti aggiuntivi) o con prestiti sostitutivi è strettamente collegata alla compatibilità con gli obiettivi di sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo riportati nella NADEF 2020.

Con riferimento al *punto ii)*, nel PNRR l’ammontare complessivo dei fondi associati al principale strumento di NGEU (la RRF) viene rivisto al rialzo (dai precedenti 193 miliardi a 196,5 miliardi), con un incremento della componente di sovvenzioni da circa 65,4 a 68,9 miliardi. Tale incremento sarebbe giustificato da due fattori (si veda pag. 28 del PNRR):

¹⁰ Si veda Eurostat (2020), “Draft guidance note on the statistical recording of the Recovery and resilience facility”, 17 November.

- l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche della Commissione europea, che comporta una revisione della chiave di allocazione delle sovvenzioni RRF (il cui calcolo si basa, per il 30 per cento dell'ammontare complessivo, sulla perdita di PIL osservata nel 2020 e, cumulativamente, nel biennio 2020-21). Si noti che anche la ripartizione delle sovvenzioni erogate da *ReactEU* si basa sull'andamento del PIL e della disoccupazione nel biennio 2020-21, ma nel testo del PNRR non si fa riferimento a revisioni della quota italiana relativa a tale strumento¹¹;
- un cambiamento dell'anno base (dal 2018 al 2019) per il calcolo degli importi a prezzi costanti. A questo proposito, si noti che nel PNRR non viene riportato il motivo per cui le rivalutazioni monetarie non riguardino anche i prestiti.

Relativamente al *punto iii*), le quantificazioni del PNRR sembrano non considerare le risorse riferibili ai programmi di entità minore di NGEU, che invece erano individuati nella NADEF e citati nella Relazione tecnica della legge di bilancio. In particolare, inizialmente nel PNRR si fa riferimento al programma *Just Transition Fund* con una dotazione di 0,5 miliardi ma successivamente non viene più citato; mentre apparentemente non si fa riferimento nelle quantificazioni delle risorse al Fondo per lo sviluppo rurale, a Orizzonte Europa e a *RescEU*. Nell'insieme, sembrerebbe quindi che il PNRR non tenga conto di 2,114 miliardi di risorse da utilizzare¹².

Quanto al *punto iv*), relativo alla classificazione dei progetti introdotta nel PNRR tra progetti "in essere" e progetti "nuovi", il Piano non riporta una definizione degli stessi, non indica il contenuto proprio dei due gruppi individuati né una chiave di lettura dei criteri sottostanti alla suddivisione. Per "progetti in essere" (per un ammontare di risorse pari a 65,7 miliardi, tab. 1.1, col. (a)) sembrerebbe che il PNRR intenda interventi – rientranti nelle finalità del programma RRF – presenti nel quadro a legislazione vigente antecedente alla legge di bilancio per il 2021 (primo strumento di individuazione di interventi aggiuntivi finanziabili con le risorse europee di NGEU); quindi interventi finanziabili solo tramite prestiti sostitutivi, per come in precedenza definiti. I "progetti nuovi" costituiscono invece una categoria che appare più ambigua, in quanto riferibili sia a interventi puramente aggiuntivi (e quindi finanziabili con sovvenzioni e/o prestiti aggiuntivi, per un totale di 68,9 + 40,1 = 109 miliardi nella tab. 1.1, col. (b)), sia a

¹¹ La valutazione preliminare contenuta nella NADEF 2020 ammontava a 10 miliardi (tavola I.2, pag. 12). Successivamente, in occasione della presentazione in Parlamento del disegno di legge di bilancio, venivano quantificate in 14,7 miliardi le risorse riferibili a *ReactEU*. Con l'approvazione della legge di bilancio la quantificazione veniva portata a 13,7 miliardi, come indicato nella tabella 1.2. Infine, l'ammontare di risorse relative a tale strumento contenuta nel PNRR (13,5 miliardi, di cui circa 0,5 per spese di assistenza tecnica) sembra invece essere definita a partire dall'allocazione già pubblicata dalla Commissione europea per la prima *tranche* di risorse (37,5 miliardi, su un totale di 47,5), che ha quantificato in 10,7 miliardi la quota destinata all'Italia. Pertanto, ipotizzando una chiave allocativa analoga per i 10 miliardi rimanenti, all'Italia spetterebbero ulteriori 2,85 miliardi, per un totale di 13,5 miliardi.

¹² Guardando ai dati riportati nella tavola I.3 a pag. 30 del PNRR, che indicano in particolare: 0,535 miliardi per *Just Transition Fund*, 0,846 miliardi per il Fondo per lo sviluppo rurale, 0,497 miliardi per il programma Orizzonte Europa e 0,236 miliardi per il programma *RescEU*.

interventi la cui caratteristica di novità è riferita esclusivamente al fatto di rappresentare nuovi progetti sotto il profilo della *policy*¹³, definizione che peraltro dovrebbe essere a sua volta chiarita. Tali ultimi interventi dovrebbero essere già presenti quantitativamente nel quadro tendenziale di finanza pubblica e quindi finanziabili con prestiti sostitutivi (per 21,8 miliardi nella tabella 1.1, col. (b)), in particolare in riferimento al FSC (per 21,2 miliardi) in misura “addizionale” (come riportato nel PNRR senza chiarire a cosa debba intendersi riferita tale addizionalità) e vincolata solo nella destinazione territoriale, su cui si tornerà più avanti.

Nei “progetti in essere”, ad esempio, la linea di intervento più consistente finanziata con prestiti sostitutivi (per 11,2 miliardi) è quella relativa a “Opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese”. Si tratta di interventi disposti da norme, anche riferite a vari anni precedenti, con effetti finanziari ancora presenti nel periodo 2021-26, di cui si trovano indicazioni nell’Allegato al Documento di economia e finanza 2020 “#italiaveloce”.

Come ulteriore esempio, tra i “progetti nuovi” finanziati con sovvenzioni aggiuntive del programma RRF rientrano gli 0,75 miliardi riportati nella tavola 2.1 del PNRR con riferimento alla linea di intervento “Innovazione e tecnologia dei microprocessori” della missione 1, che derivano da quanto indicato nella legge di bilancio per il 2021, all’art. 1, c. 1068 (relativi al Sostegno agli investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico), ricordati per memoria nella legge stessa in quanto rientranti tra quelli per cui si provvede con le risorse del Fondo di rotazione per l’attuazione del *Next Generation EU*.

In relazione al *punto v)*, cioè alla definizione di ulteriori risorse rispetto a quelle individuate a livello europeo, si tratta di 14,4 miliardi (indicati nella tab. 1.1, col. (b)) che porterebbero il totale delle risorse di RRF a 210,9 miliardi (cioè 196,5 assegnati all’Italia +14,4 miliardi) e il totale delle risorse da NGEU a 223,9 miliardi (cioè 209,5 attribuiti all’Italia più 14,4 miliardi, dove i 209,5 miliardi derivano dalla somma dei 196,5 miliardi riferiti a RRF e dei 13 miliardi relativi a *ReactEU*). Questi 14,4 miliardi, in eccesso rispetto agli importi massimi assegnati all’Italia, sono evidenziati in relazione a “questa proposta di PNRR” e sarebbero giustificati da due fattori¹⁴:

- dalla possibilità che una parte degli oneri associati ai progetti contenuti nel PNRR sia finanziata attivando meccanismi di garanzia o, comunque, attraendo risorse private, quindi generando un effetto leva che ridurrebbe l’impatto sui saldi delle Amministrazioni pubbliche;
- dalla volontà di sottoporre alla Commissione europea un portafoglio di progetti volutamente più ampio – in termini di risorse assorbite – dell’ammontare massimo a disposizione dell’Italia, per costituire un “margine di sicurezza” nell’eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati; per garantire quindi il pieno utilizzo delle risorse europee.

¹³ PNRR, pag. 37.

¹⁴ PNRR, pag. 37, “Avvertenza sui saldi”.

Sembra potersi ritenere che questi prestiti, pur determinando – nell’esposizione attuale del PNRR – un aumento delle risorse complessive del programma NGEU, non dovrebbero essere considerati come aggiuntivi in quanto destinati a riassorbirsi nella versione finale del PNRR. Né sembra verosimile che si tratti di un aumento della quota di prestiti aggiuntivi con conseguente impatto sul deficit, dato il costante riferimento nel PNRR alla compatibilità di ciò che è contenuto nel Piano stesso con gli obiettivi di sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo indicati nella NADEF. Sarebbe, tuttavia, stato forse più appropriato evidenziare in modo separato questi “interventi di riserva”¹⁵.

Sul *punto vi*) nel testo del Piano¹⁶ si sottolinea che la programmazione di impiego delle risorse relative al FSC nel periodo 2021-27 (per 21,2 miliardi di risorse nazionali) è stata anticipata (cioè si è programmato prima di quanto precedentemente previsto) e integrata nel PNRR. Tali risorse, sebbene già scontate nei tendenziali, sarebbero comunque state incluse tra le nuove spese, andando a coprire interventi da coordinarsi con la gestione del QFP e dei fondi di coesione 2021-27.

Il paragrafo del PNRR in cui si tratta dell’anticipazione del FSC appare ambiguo e necessita di ulteriori spiegazioni¹⁷. Sembrerebbe di poter riscontrare la volontà di accelerare sulla realizzazione della spesa relativa al FSC a valere su progetti che rientrano nell’ambito delle finalità del Fondo stesso e in uno stato più avanzato di definizione.

L’anticipo di 21,2 miliardi del FSC dovrebbe essere operato (verosimilmente a partire dalla prossima legge di bilancio in base a quanto sarà programmato nel DEF 2021) a valere sulle risorse già previste nei tendenziali di finanza pubblica e, in tal senso, può essere finanziato tramite prestiti sostitutivi di NGEU, non implicando un aumento in valore assoluto del debito pubblico ma una sua diversa distribuzione temporale, che riflette l’anticipo di deficit. Tali evoluzioni, i loro impatti sul quadro macroeconomico e gli eventuali effetti di retroazione fiscale – aggiuntivi rispetto a quelli attualmente scontati nei conti pubblici – come anche i profili temporali di reintegro delle risorse del FSC anticipate secondo quanto ipotizzato nel PNRR saranno illustrati verosimilmente nel DEF 2021 in cui, si ricorda, deve trovare la sua configurazione definitiva il PNRR per ora presentato al Parlamento in termini di proposta.

Relativamente al *punto vii*), il PNRR considera che alcuni programmi di spesa saranno finanziati attraverso ulteriori risorse rispetto a quelle derivanti da NGEU. In particolare, si ricorda che nel Piano vi è una parte di programmi relativa ad altri fondi (fondi SIE/PON per 6,9 miliardi e FEASR per 1 miliardo). Tale circostanza rende ragionevole un approccio integrato nella pianificazione e nell’attuazione dei vari progetti, al fine di sfruttare le sinergie possibili ed evitare sovrapposizioni e duplicazioni nell’allocazione delle risorse. Il

¹⁵ Potrebbe trattarsi anche di risorse private, attivate tramite “effetto leva”, che potrebbero quindi avere un impatto sul quadro macroeconomico ma non attraverso il canale pubblico.

¹⁶ PNRR, pag. 35, paragrafo “L’anticipazione del Fondo sviluppo e coesione per il 2021-27”.

¹⁷ PNRR, pag. 35.

bilancio nazionale dovrebbe fornire inoltre ulteriori 80 miliardi circa nell'intero orizzonte di attuazione del Piano (2021-26) (tab. 1.1, col. (h), esposti in dettaglio nella tavola 2.1 del PNRR).

Sembrerebbe che le risorse in questione possano risultare superiori agli 80,5 miliardi indicati nelle varie tavole del PNRR, per due ordini di motivi. In primo luogo, da quanto riportato nella Relazione tecnica della legge di bilancio, gli importi relativi alla linea di intervento "Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud e nuove assunzioni di giovani e donne", inclusa nella missione 5 "Inclusione e coesione" risulterebbero più elevati di quanto riportato nella tavola 2.1 del PNRR (25,01 miliardi a fronte di 24,65). Inoltre, nella stessa tavola del Piano, non sembrano ricompresi nel totale delle risorse gli effetti finanziari previsti nella legge di bilancio (pari a 2,95 miliardi) relativi alla linea di intervento "Interventi per le Aree del Terremoto" sempre della missione 5 "Inclusione e coesione".

Si tratta di risorse relative a interventi previsti dalla legge di bilancio per il 2021 compatibili con le finalità del Piano, finanziati tramite le modalità normali di copertura, cioè senza ricorso ai fondi europei.

Nel caso del cosiddetto *Family Act*, gli interventi, pur rientrando nell'ambito delle tematiche ammissibili al finanziamento europeo, acquisiscono risorse unicamente attingendo alla programmazione nazionale. Le misure – peraltro le più rilevanti dal punto di vista quantitativo – riguardano interventi di spesa di carattere permanente.

I provvedimenti previsti dal *Family Act* sono inclusi nella missione 5 "Inclusione e coesione", le cui risorse (30,5 miliardi) sono quelle appostate nella legge di bilancio (art. 1, cc. 2 e 7) relative all'assegno universale e i servizi alla famiglia.

Un'altra linea di intervento, le cui risorse sono reperite in maniera consistente (24,65 miliardi) nell'ambito della legge di bilancio (art.1, cc. 10, 16 e 167) ma che attingono anche ai fondi europei del programma *ReactEU* (per 4,47 miliardi), è quella della "Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud e nuove assunzioni di giovani e donne", sempre inclusa nella missione 5 "Inclusione e coesione".

Una linea di intervento, che assorbe risorse in quantità rilevante (nel complesso 25,95 miliardi) e che risulta finanziata sia nella legge di bilancio (per 7,44 miliardi) sia tramite il programma RRF con progetti in "essere" (10,26 miliardi) e "nuovi" (8,26 miliardi), è quella relativa a "Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica" della missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Nei progetti "in essere" sono ricompresi gli effetti finanziari del cosiddetto "Ecobonus 110 per cento" derivanti dalle norme dell'art. 119 del DL 34 del 2020 (finanziati tramite prestiti sostitutivi), la cui proroga ed estensione operata nell'ambito della legge di bilancio giustifica l'inserimento di risorse anche tra i progetti "nuovi", finanziati sempre con risorse RRF ma di tipo aggiuntivo.

1.2 L'utilizzo delle risorse NGEU nella legge di bilancio per il 2021

Come sottolineato nel precedente paragrafo, nel PNRR si sostiene di volere utilizzare tutti i fondi NGEU messi a disposizione per l'Italia, stimati – al momento della presentazione della legge di bilancio – pari a 208,7 miliardi (tab. 1.2), un importo che come già evidenziato è stato innalzato nel PNRR. In particolare, nella legge di bilancio è

stato ipotizzato di usufruire di 121,2 miliardi di fondi per misure aggiuntive (ovvero quelle finanziate dal complesso delle sovvenzioni, per 81,1 miliardi, e quelle finanziate dai prestiti “aggiuntivi”, per 40,1 miliardi) e di utilizzare la rimanente parte di 87,5 miliardi come prestiti “sostitutivi”, ovvero per finanziare misure già presenti nella legislazione vigente.

Sebbene non abbiano impatto sul fabbisogno e sull’indebitamento netto, la Relazione tecnica della legge di bilancio consente di ricostruire gli utilizzi dei fondi di NGEU sinora assegnati per specifici interventi (tab. 1.3)¹⁸.

Si tratta di risorse pari a circa 37,9 miliardi e costituiscono il 31,3 per cento del totale di 121,2 di risorse aggiuntive valutate al tempo dell’approvazione della legge di bilancio, poi aumentate a 122 miliardi nel PNRR, come in precedenza evidenziato. Tali risorse costituiscono quindi una componente degli importi indicati nelle varie tavole del PNRR, nelle sezioni relative ai “progetti nuovi” del dispositivo RRF e al programma *ReactEU*, come in parte descritto negli esempi riportati in precedenza.

Per quanto attiene agli interventi specifici, si evidenzia che le componenti di bilancio interessate non riguardano gli investimenti pubblici: la maggior parte delle misure è volta infatti a incentivare quelli privati (oltre 30 miliardi, pari all’80,2 per cento del valore complessivo), seguita dai provvedimenti di decontribuzione (circa 4,5 miliardi, pari all’11,8 per cento).

Con riferimento all’anno in corso, nel PNRR si ricorda che la manovra di finanza pubblica attua una significativa espansione di bilancio valutabile in circa 39 miliardi¹⁹, di cui 24,6 miliardi attraverso il maggior deficit delle Amministrazioni pubbliche autorizzato dal Parlamento in occasione della presentazione della NADEF nell’ottobre del 2020. La differenza tra le due grandezze, pari a circa 14,4 miliardi, è quindi attribuibile a sovvenzioni dalla UE, che come abbiamo ricordato precedentemente non hanno impatti sui saldi delle Amministrazioni pubbliche²⁰. Da quanto riportato nella legge di bilancio si evince che sinora sono stati assegnati per il 2021 solo 9,5 miliardi di sovvenzioni (tab. 1.3, riga (d)). Quindi dovranno essere individuati – con nuovi provvedimenti legislativi – ulteriori 5 miliardi circa di misure finanziate da sovvenzioni al fine di individuare l’impatto completo sull’economia attribuibile all’utilizzo delle risorse NGEU.

¹⁸ Essendo riportato sia nella NADEF 2020 sia nel PNRR che le sovvenzioni saranno utilizzate nel periodo 2021-25, le risorse della tabella 1.3 relative all’anno 2026 dovrebbero riguardare la sola componente dei prestiti aggiuntivi, che potrebbero peraltro essere presenti per il finanziamento di alcuni interventi già a partire dal 2024.

¹⁹ PNRR, pag. 39.

²⁰ Nel testo del PNRR (pag. 39) si fa riferimento a 17,1 miliardi: si tratta probabilmente di un importo che fa ancora riferimento a quanto riportato nella NADEF dove si evidenziava (contrariamente a quanto poi è stato effettivamente definito con la legge di bilancio) una ipotesi di parziale ricorso ai prestiti della RRF in deficit, in misura collegata agli obiettivi di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche indicati nello stesso documento (NADEF 2020, pag. 11).

Per gli anni successivi al 2021, dovrebbero trovare ancora una finalizzazione specifica – nei documenti di programmazione e nelle manovre di attuazione (con impegni da definire nel triennio 2022-23 e pagamenti da effettuare nel periodo 2022-26) – risorse dell’ordine di 80 miliardi.

1.3 *Qualche prima osservazione sul quadro finanziario*

La proposta di PNRR recentemente inviata al Parlamento fornisce indicazioni sul quadro finanziario del Piano che necessitano di essere completate in vari aspetti. Infatti, al di là di quelli che appaiono come meri errori materiali, alcune parti rilevanti del quadro finanziario sono da definire più compiutamente e, in particolare, deve essere ancora composta una dettagliata e circoscritta esposizione degli interventi che consenta una valutazione complessiva, di visione, dell’utilizzo delle risorse e dei suoi effetti sul sistema economico (si veda il paragrafo 3).

In primo luogo, si riscontrano in più parti incongruenze numeriche sia interne al Piano presentato sia nei confronti di quanto esposto in documenti precedenti. Ciò verosimilmente potrà essere agevolmente superato e sembra dipendere dal fatto che la costruzione della proposta è stata basata su un processo in divenire di quantificazione dei fondi NGEU, che ha condotto a cambiamenti successivi, dalla NADEF alla legge di bilancio, all’attuale versione del Piano. Peraltro le valutazioni sono state definite come preliminari nei vari documenti passati e le variazioni sono riconducibili, almeno in parte, a cause intrinseche alle quantificazioni stesse, quali il cambiamento delle previsioni macroeconomiche della Commissione sulle quali è basata la determinazione dei fondi da assegnare ai Paesi oppure il cambiamento della base di riferimento dei prezzi con cui esprimere l’importo dei fondi. Tuttavia, è da sottolineare che mancano indicazioni circa i programmi di entità minore del progetto NGEU, quelli diversi dal dispositivo RRF e dal programma *ReactEU*.

Più rilevante appare invece un certo grado di indeterminatezza o di ambiguità, che concerne, in particolare, tanto gli utilizzi aggiuntivi (per 14,4 miliardi) inseriti all’interno del Piano sia in riferimento a un possibile “effetto leva” che per costituire “margin di sicurezza” al fine del pieno utilizzo delle risorse europee, quanto le risorse (per 21,2 miliardi) che riguardano l’anticipazione del FSC per il periodo 2021-27. In particolare, andrebbe fornita una distinzione quantitativa tra risorse PNRR europee, risorse private attratte, risorse costituite come margine di sicurezza nonché andrebbero chiariti gli aspetti relativi all’anticipo e reintegro del FSC. Con le informazioni disponibili, infatti, non è possibile comprendere le implicazioni che le annunciate decisioni contenute nel PNRR, e in particolare quella relativa al FSC, abbiano per le grandezze di finanza pubblica.

Dati questi elementi di indeterminatezza, sembra di poter desumere che nel DEF 2021 – a cui peraltro andrà associata la versione definitiva del PNRR – saranno possibili ulteriori

decisioni di politica di bilancio, che – secondo quanto riportato nel PNRR – potrebbero tuttavia lasciare sostanzialmente inalterato il percorso di medio-lungo termine relativo agli elementi di sostenibilità della finanza pubblica già indicati nella NADEF 2020.

Infine, ci si aspetta che nel PNRR definitivo venga presentata una specificazione del profilo temporale delle risorse che sono esposte in modo concentrato come somma delle disponibilità, da un lato, e degli utilizzi dall'altro. Sarebbe quindi opportuno fornire lo sviluppo temporale dell'utilizzo delle risorse PNRR nei singoli anni del periodo 2021-26, con informazioni più dettagliate rispetto a quanto già contenuto nel documento attuale, in cui relativamente alle sovvenzioni si afferma che per il 70 per cento, le risorse saranno impegnate entro fine 2022 e spese entro fine 2023 e per il restante 30 per cento, le risorse saranno spese tra il 2023 e il 2025. Relativamente ai prestiti RRF si asserisce, in modo vago, che aumenteranno in linea con l'obiettivo di mantenere un livello elevato di investimenti e altre spese relative al PNRR in confronto all'andamento tendenziale. Si tratta di affermazioni molto generiche, peraltro rimaste allo stesso livello informativo di quanto indicato nella NADEF presentata ai primi di ottobre dello scorso anno. Tali informazioni sono determinanti per la valutazione degli impatti macroeconomici e di retroazione fiscale e quindi della sostenibilità della finanza pubblica.

Anche se molto è stato costruito riguardo all'individuazione di missioni, componenti e linee di intervento, ancora non viene comunicata l'allocatione nel tempo degli impatti finanziari dei provvedimenti previsti. Ciò appare di particolare rilievo per la componente relativa agli investimenti pubblici (che, secondo il PNRR, dovrebbe peraltro impegnare il 70 per cento delle risorse). All'interno della legge di bilancio per il 2021, quindi in una fase di attuazione del progetto NGEU, le misure hanno riguardato incentivi e decontribuzioni nonché spesa per personale sanitario e vaccini, senza alcun riferimento alla spesa per la costituzione di capitale fisso.

2. Una prima valutazione sull'impatto macroeconomico del PNRR

La valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR è oggi estremamente incerta, come osservato anche nel documento (paragrafo 1.7 del PNRR). Analisi approfondite e robuste potranno essere svolte solo *ex post*, o comunque dopo che il Piano sarà configurato con maggiore precisione. Al momento non sono disponibili informazioni dettagliate sui progetti sottostanti e sull'eventuale interazione con le riforme che li accompagneranno; occorre inoltre basarsi su ipotesi, di non secondaria importanza, riguardo all'articolazione temporale degli interventi nei diversi anni e sulla qualità ed efficienza della spesa. Le principali indicazioni fornite nel documento sono limitate all'ammontare delle risorse per interventi aggiuntivi rispetto alla legislazione vigente nel complesso dei sei anni 2021-26 e la quota parte che andrebbe a finanziare l'accumulazione di capitale.

Nel seguito si dà conto di una simulazione svolta dall'UPB per individuare un ordine di grandezza dell'impatto del PNRR sull'economia italiana, da ritenersi preliminare in quanto, come si è detto, basata su informazioni sommarie. Si considerano le risorse addizionali del dispositivo RRF, quindi le sovvenzioni per circa 70 miliardi di euro e i prestiti per 40 miliardi, oltre ai fondi del programma *React-EU* che ammontano a 13 miliardi di euro. Nel complesso lo stimolo all'economia è pari a 122 miliardi di euro, allocati tra l'anno in corso e il 2026. La scansione temporale per l'utilizzo dei fondi non è al momento nota, per cui si è considerata l'articolazione annuale indicata nella NADEF 2020 in ottobre insieme alle ipotesi esplicitate nel PNRR in gennaio (circa il 70 per cento delle sovvenzioni saranno destinate al finanziamento di progetti di investimento nel primo triennio di programmazione, mentre la restante parte sarà utilizzata entro il 2025; la quota maggiore di finanziamenti per progetti aggiuntivi nel periodo 2024-26 sarà sostenuta attraverso i prestiti del RRF)²¹. Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse tra le voci del bilancio pubblico, si recepiscono le indicazioni del Piano, per cui l'incidenza degli investimenti sul totale dei progetti eccede il 70 per cento e per la restante parte le risorse finanziano contributi agli investimenti e sull'attività d'impresa, spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie²².

La valutazione è condotta attraverso il modello macroeconomico MeMo-It, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con l'Istat, modificato dall'UPB per essere adattato alle sue specifiche esigenze istituzionali²³. Il MeMo-It è costruito seguendo un approccio di tipo neo-keynesiano; nel breve periodo l'economia è attivata principalmente dalle condizioni della domanda aggregata. Le grandezze nominali del modello (prezzi e salari) reagiscono agli scostamenti tra prodotto effettivo e potenziale, consentendo il riequilibrio fra domanda e offerta aggregata; nel medio termine si realizza un aggiustamento delle componenti interne di spesa, interna ed estera, con il risultato che nel lungo termine il prodotto effettivo rientra verso il livello di equilibrio precedente allo *shock*. Nel modello, quindi, le riforme e gli investimenti del PNRR non hanno un impatto rilevante sul PIL nel lungo periodo.

Sulla base delle ipotesi sopra delineate l'effetto espansivo del programma NGEU sul livello del PIL sarebbe pressoché uniformemente distribuito nel periodo di attuazione del Piano, raggiungendo oltre un punto percentuale di PIL entro i primi tre anni (2021-23) e un incremento di simile entità nel successivo triennio. Nel complesso, al termine del periodo di programmazione, nel 2026, l'utilizzo delle risorse NGEU innalzerebbe il PIL dell'Italia di circa 2,5 punti percentuali. Il moltiplicatore fiscale medio sarebbe superiore all'unità in quanto lo stimolo esogeno si concentra sugli investimenti pubblici, che nei modelli macroeconomici hanno tipicamente un elevato potere di attivazione della crescita economica.

²¹ PNRR, pag. 29.

²² PNRR, pag. 42.

²³ Si veda il documento [Gli strumenti di previsione macroeconomiche dell'UPB](#).

Nel confronto con le stime, anch'esse preliminari, presentate nel PNRR si osserva che nei primi tre anni dell'orizzonte di simulazione non vi sarebbero rilevanti disallineamenti, mentre nel successivo triennio gli effetti espansivi presentati nel PNRR tendono ad essere più elevati; al termine dell'orizzonte di simulazione il PIL sarebbe al di sopra di quello dello scenario di base di tre punti percentuali nelle stime del Piano e di quasi 2,5 punti nell'esercizio dell'UPB.

Le ragioni di tale scostamento possono essere molteplici. Per quanto attiene allo stimolo di bilancio, nel PNRR si considerano prestiti del dispositivo RRF destinati a interventi addizionali per oltre 50 miliardi di euro, mentre nelle nostre valutazioni si considerano circa 40 miliardi, come dettagliato nel paragrafo 1. Un altro aspetto, quantitativamente molto più rilevante, riguarda il diverso strumento adottato per l'analisi. Come spiegato in precedenza, il modello MeMo-It si caratterizza per una risposta relativamente rapida agli *shock* di spesa, ma in maniera simile agli altri modelli macroeconomici trainati dalla domanda non coglie gli eventuali benefici sulla produttività strutturale che si possono realizzare su orizzonti più ampi. Nel medio termine gli impulsi espansivi attivati dal bilancio pubblico gradualmente si attenuano e MeMo-It si riporta su un sentiero di crescita di equilibrio analogo a quello precedente lo *shock* di finanza pubblica. L'effetto a regime delle misure stimate da tali modelli tende quindi a essere inferiore a quello che si otterrebbe utilizzando uno strumento che permetta di includere, oltre all'impulso sulla spesa, quello sulle condizioni strutturali di produzione. È questo il caso del modello stocastico di equilibrio economico generale (DSGE) utilizzato nell'ambito del PNRR e dalla Commissione europea per condurre la valutazione di impatto (QUEST III). Va al riguardo sottolineato che la valutazione macroeconomica del PNRR poggia su due ipotesi cruciali: a) che gli investimenti pubblici siano caratterizzati da un elevato livello di efficienza; b) che l'efficacia delle Amministrazioni pubbliche nell'attuazione dei progetti presenti un progressivo miglioramento, rispetto agli *standard* storici, nel periodo di programmazione. Nella costruzione dell'esercizio del PNRR si è quindi ipotizzata una elevata complementarità fra capitale pubblico e privato nella funzione di produzione delle imprese, con il risultato che il capitale pubblico genera un miglioramento persistente del potenziale di crescita dell'economia.

In definitiva, la stima ufficiale degli impatti del PNRR sull'economia italiana appare condivisibile negli orizzonti di breve periodo. Nel medio periodo essa si basa sull'ipotesi che la spesa sia di qualità ed efficienza elevate, in modo da innalzare strutturalmente la produttività e quindi il potenziale di crescita. Caratteristiche qualitative della spesa non valutabili allo stadio attuale di definizione del Piano.

3. La struttura del PNRR per missioni, componenti funzionali e linee di intervento

La bozza di regolamento istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) definisce in modo dettagliato i criteri di utilizzazione delle risorse gestite attraverso tale strumento,

che accoglie la quasi totalità (circa il 90 per cento) dei fondi messi a disposizione dal programma NGEU. In particolare, stabilisce che esse siano destinate ai seguenti 6 pilastri²⁴: a) Transizione ecologica; b) Trasformazione digitale; c) Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresa la coesione economica, l'occupazione, la produttività, la competitività, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione e un buon funzionamento del mercato unico con PMI competitive; d) Coesione sociale e territoriale; e) Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche nell'ottica di aumentare la capacità di reazione alle crisi; f) Politiche per la prossima generazione, bambini e giovani, compresa l'istruzione e le competenze.

In particolare, l'importanza della transizione ecologica e digitale è testimoniata dalla previsione di vincolare a interventi *green* e *digital* una quota non inferiore, rispettivamente, al 37 e al 20 per cento del totale degli stanziamenti del Dispositivo.

Inoltre, nella nuova bozza sono stati aggiunti alcuni principi orizzontali. In particolare, il Dispositivo non può sostituire spesa nazionale ricorrente di bilancio se non in casi debitamente giustificati. Inoltre, possono essere finanziate solo misure che rispettino il principio di non apportare danno significativo agli obiettivi ambientali della UE ("*do not significant harm*") in termini di cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento, nonché protezione e ripristino di biodiversità ed eco-sistemi.

In aggiunta, le linee guida della Commissione europea per la predisposizione dei Piani di ripresa e resilienza invitano gli Stati membri a fornire nei Piani stessi informazioni su quali componenti contribuiranno alle sette "iniziative faro" della UE (*EU flagship initiatives*).

Le iniziative faro sono priorità individuate dalla Commissione per affrontare questioni comuni a tutti gli Stati membri, che necessitano di investimenti significativi, creano posti di lavoro e crescita e sono necessarie per la transizione verde e quella digitale. Esse sono individuate nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 pubblicata dalla Commissione nel settembre 2020²⁵: 1) *power up* (ovvero anticipare la diffusione delle tecnologie pulite); 2) *renovate* (ovvero migliorare l'efficienza energetica e delle risorse degli edifici pubblici e privati); 3) *recharge and refuel* (ovvero promuovere tecnologie pulite nel sistema dei trasporti); 4) *connect* (ovvero diffondere l'accesso a servizi a banda larga rapidi); 5) *modernise* (ovvero promuovere la digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici); 6) *scale-up* (ovvero aumentare le capacità industriali europee di *cloud* di dati e di sviluppare processori più potenti); 7) *reskill and upskill* (ovvero riqualificare e aggiornare le competenze).

Coerentemente con gli obiettivi del Dispositivo, la bozza del Piano di ripresa presentata alle Camere è incentrata su tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Il PNRR indica inoltre tre priorità trasversali: parità di

²⁴ Parlamento europeo (2020), "PROVISIONAL AGREEMENT RESULTING FROM INTER-INSTITUTIONAL NEGOTIATIONS". Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM(2020)0408 – C9-0150/2020 – 2020/0104(COD))".

²⁵ Commissione europea (2020), "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021", Bruxelles, 17 settembre, COM(2020) 575 *final*.

genere; accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani; riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno. Esse non sono oggetto di interventi circoscritti, ma vengono perseguite in tutte le componenti in cui si articola il Piano.

Il PNRR si articola poi in 6 Missioni, che rappresentano aree “tematiche” strutturali di intervento, che a loro volta raggruppano 16 Componenti funzionali. Le componenti a loro volta si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei (tab. 3.1).

Secondo quanto riportato nel Piano, i singoli progetti di investimento sono stati selezionati secondo criteri volti a privilegiare gli interventi con maggiore impatto sull’economia e sul lavoro.

Nel Piano presentato alle Camere, per ogni Missione sono indicate le riforme ritenute necessarie per una più efficace realizzazione, collegate all’attuazione di una o più componenti. In particolare, vengono indicate riforme di contesto (della giustizia, del sistema tributario, compresa la revisione del sistema della fiscalità ambientale, del mercato del lavoro, della concorrenza) e riforme di settore.

Secondo le linee guida elaborate dalla Commissione europea per la redazione dei Piani nazionali²⁶, ogni componente dovrebbe essere volta ad affrontare una specifica Raccomandazione diretta allo Stato membro dalla UE nell’ambito del Semestre europeo. Tutte le Raccomandazioni rivolte agli Stati membri nel corso degli anni, non attuate o parzialmente attuate, restano valide, con particolare riferimento a quelle del 2019 e del 2020. La mancata conformità dei Piani nazionali alle Raccomandazioni può portare al rifiuto dei Piani stessi da parte della Commissione e del Consiglio dell’Unione.

La bozza del regolamento sul Dispositivo richiede come elementi essenziali, l’indicazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi che si vogliono raggiungere attraverso ciascun investimento, con il cronoprogramma e gli indicatori sullo stato di avanzamento, ai fini della valutazione dei Piani da parte della Commissione. Questo dettaglio deve riguardare non solo gli investimenti, ma anche le riforme. L’esborso delle *tranche* semestrali delle risorse europee dipende dall’esito del monitoraggio dell’attuazione degli stati di avanzamento.

Nella nuova bozza di regolamento, infine, il principio di corretta gestione ed efficace controllo delle risorse europee erogate nell’ambito del Dispositivo è stato rafforzato, per venire incontro alle richieste di alcuni partner europei. Ciascuno Stato membro deve adottare misure adeguate a garantire che le frodi, la corruzione e il conflitto di interessi vengano prevenuti, individuati e corretti.

²⁶ Commissione europea (2021), “Commission staff working document guidance to Member States recovery and resilience plans”, SWD(2021) 12 final, PART 1/2 and 2/2.

3.1 Alcune considerazioni sul testo presentato alle Camere

Il PNRR è un testo preliminare finalizzato al confronto parlamentare, come del resto appare dalla descrizione generica e parziale di numerose sezioni del documento. Nel testo, infatti, si afferma che “la presentazione del PNRR necessiterà, anche alla luce della scelta di un pieno coinvolgimento del Parlamento, di una più precisa definizione delle riforme e delle strategie di settore connesse al Piano e di ulteriori passaggi politico-amministrativi che consentano di concludere i progetti e le riforme nei tempi richiesti e previsti, attraverso l’individuazione dei soggetti responsabili, delle attività da compiere e delle modalità operative di lavoro e di coordinamento delle amministrazioni e degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti”.

La possibilità di esprimere valutazioni di merito risulta anche limitata dal fatto che la scelta delle priorità tra le linee di intervento all’interno dei 6 pilastri definiti dalla bozza di regolamento, è una questione eminentemente politica. Alcuni criteri europei costituiscono una guida e un inquadramento delle priorità nazionali (ad esempio, le quote vincolate alla transizione verde e digitale), ma il peso da assegnare agli obiettivi finali, siano essi il riequilibrio dei divari o il rafforzamento della resilienza del sistema economico e del potenziale di crescita, è il riflesso di scelte che sono e devono rimanere politiche.

Pur con queste cautele, è possibile tuttavia, sottolineare che la frammentazione delle iniziative che emerge dal PNRR rischia di diluire la potenzialità del piano di incidere in modo strutturale sulla realtà del paese, con una dispersione di risorse che potrebbe non consentire di realizzare gli obiettivi di *policy* dichiarati (tab. 3.2). Ragioni di efficacia richiederebbero verosimilmente di rinunciare a qualche linea di intervento, e concentrare le risorse su un numero minore di priorità, per avere un impatto maggiormente visibile su quelle prescelte.

Nella missione “Istruzione e ricerca”, ad esempio, entrambe le componenti (“Potenziamento delle competenze e diritto allo studio” e “Dalla Ricerca all’Impresa”) prevedono complessivamente 5 linee di intervento delle 48 previste nel Piano. In particolare, la seconda componente, a cui sono destinate poco più del 40 per cento delle risorse della missione, si articola in 12 investimenti determinando, così, una consistente frammentazione – con un *range* compreso tra 500 milioni e 1,61 miliardi – delle somme appostate.

Queste considerazioni risultano confermate da alcuni esempi in cui gli obiettivi dichiarati non sembrano compatibili con le allocazioni finanziarie e con i pochissimi obiettivi quantitativi indicati.

Nella missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, ad esempio, è previsto l’investimento “Programma di risanamento strutturale degli edifici scolastici” mediante sostituzione edilizia, con particolare attenzione per il patrimonio vetusto presente nelle aree a maggiore rischio sismico. L’obiettivo è di intervenire sul 20 per cento del patrimonio esistente. Attualmente, sulla base delle informazioni presenti nell’Anagrafe dell’edilizia scolastica, la presenza di edifici scolastici, classificati come vetusti (edifici con più di 50 anni), nelle zone con un rischio di sismicità elevato o medio-alto è pari al 15 per cento in ognuna di esse. Le somme stanziare permetterebbero di

raggiungere il *target* fissato solo qualora gli interventi si concentrassero sulla zona ad elevata sismicità. Includendo anche le zone con un rischio di sismicità medio-alto, criterio che ricorre nei recenti interventi normativi in materia, la cifra appostata risulterebbe verosimilmente non adeguata.

Se nel merito le possibilità di valutazione a questo stadio sono limitate, possono invece essere evidenziate alcune considerazioni di metodo.

3.1.1 Criteri di scelta dei progetti

Il PNRR, come già detto, è strutturato in missioni, componenti, linee di intervento e investimenti. Nel documento trasmesso al Parlamento le risorse sono allocate fino a quest'ultimo livello (tab. 3.2). Il documento presenta un'ampia disomogeneità nell'identificazione dei criteri per l'allocatione delle risorse ai singoli progetti, aspetto ovviamente comprensibile alla luce della diversissima natura e varietà di settori toccati (sussidi a privati, investimenti delle concessionarie pubbliche, investimenti pubblici in senso stretto, politiche di settore, ecc.).

Per gli investimenti che costituiscono sussidi a privati (ad esempio il *Bonus* 110 per cento e Industria 4.0), la legislazione vigente definisce i soggetti che gestiscono le risorse e con quali criteri le ripartiscono: si tratta, infatti, soprattutto di misure regolate da normative approvate dal Parlamento che indicano i criteri di eleggibilità e i limiti finanziari (tetto e *click day*, oppure senza limiti).

Per alcuni investimenti quantitativamente importanti, ad esempio nel settore delle infrastrutture, il PNRR identifica le tratte ferroviarie e autostradali da finanziare, richiamandone l'inclusione in precedenti documenti programmatici approvati dal Parlamento.

Nella prima componente della missione "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" per la linea di intervento "Opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese" vengono, ad esempio, di fatto elencate le opere tratte dal documento "#italiaveloce", allegato al DEF 2020²⁷.

Per altri investimenti, invece si rinvia a fasi successive per la selezione dei singoli progetti, spesso non fornendo indicazioni sui criteri di selezione che saranno applicati. In molti casi dal PNRR emerge indirettamente che vi è una lista su cui i soggetti competenti stanno lavorando, che però non è stata resa nota al Parlamento, anche se sembra essere già oggetto di un confronto informale con le istituzioni europee.

Nella descrizione della prima componente della missione "Istruzione e ricerca" per l'investimento "Piano asili nido e servizi integrati", ad esempio, è prevista, ai fini della sua implementazione, l'emanazione di successivi atti necessari a definire: le modalità per la presentazione delle

²⁷ DEF 2020, Allegato "[#italiaveloce](#). L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture".

richieste, i criteri di riparto, le modalità di utilizzo delle risorse e il monitoraggio, i criteri di ammissibilità e valutazione dei progetti ricevuti da parte dei Comuni. Successivamente, solo dopo la pubblicazione della graduatoria i beneficiari potranno attivare le procedure per la sottoscrizione delle convenzioni e l'avvio dei lavori. L'unico obiettivo previsto dell'investimento è il superamento, entro il 2026, dell'offerta minima del 33 per cento per i servizi per la prima infanzia. Non sono indicati, invece, quali saranno i canoni utilizzati, ad esempio nei criteri di riparto o nell'ammissibilità dei progetti, per l'allocazione delle risorse.

Un altro esempio è riscontrabile, nell'ambito della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", nella descrizione dell'investimento "Efficientamento cittadelle giudiziarie". In essa si afferma che il *target* è stimato in 40 edifici da riqualificare, senza fornire ulteriori indicazioni sul numero totale di strutture giudiziarie su cui sarebbe potenzialmente necessario intervenire, né come sono state, o come saranno, selezionate le 40 unità. In particolare, non viene esplicitato se gli interventi previsti esauriscono i fabbisogni relativi agli immobili giudiziari.

Ancora, sempre nella stessa missione, con riferimento alla componente "Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica", viene annunciato l'ammodernamento ed efficientamento di 45 reti di distribuzione idrica per circa 25.000 km con una riduzione delle perdite del 15 per cento, partendo dalle aree con maggiori perdite già note. Al riguardo non vengono fornite indicazioni sulla collocazione geografica delle reti interessate, né su quante reti di distribuzione rimarranno escluse da interventi. In particolare, in base a dati che risalgono al 2009, da cui risulta che gli acquedotti a livello nazionale avevano una lunghezza di circa 337.400 km²⁸, l'intervento annunciato nel PNRR riguarderebbe poco oltre il 7 per cento dell'intera lunghezza senza indicazione di criteri di scelta.

Nell'ambito della linea di intervento "Ammodernamento tecnologico e digitale" della missione "Salute", sono indicati come necessari con riguardo agli ospedali 675 interventi antisismici, oltre all'acquisto e al collaudo di 2.648 grandi apparecchiature sanitarie e alla digitalizzazione di 184 strutture sanitarie sede di DEA (dipartimento di emergenza urgenza e accettazione); inoltre si prevede la realizzazione di 2.564 case della comunità e 753 ospedali di comunità. Per gli ospedali il PNRR fa riferimento a un lavoro di ricognizione dei fabbisogni in parte già realizzato, in parte in corso di realizzazione, ma non sono fornite informazioni sulla collocazione geografica delle opere e acquisizioni. Un simile lavoro sembra mancare con riguardo alle attrezzature informatiche. Per quanto concerne le nuove strutture territoriali, queste dovranno probabilmente integrarsi con quelle analoghe già disponibili, collocate soprattutto in alcune regioni, ma non viene esplicitato dove siano le principali carenze, né se sia stata compiuta una capillare ricognizione delle strutture già esistenti.

In altri casi ancora si menziona una procedura di assegnazione di risorse a bando o con evidenza pubblica, in alcuni casi chiarendo il criterio di assegnazione delle risorse, in altri casi senza adeguata evidenza dei criteri che saranno utilizzati. Per alcuni investimenti, in particolare, viene esclusivamente espressa una dichiarazione generale dell'obiettivo della linea di intervento.

Con riferimento alla linea di intervento "Produzione e distribuzione di rinnovabili e sostegno alla filiera" della seconda componente della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", ad esempio, si afferma che i progetti inviati dall'ANCI, nonché quelli raccolti da Utilitalia²⁹, verranno

²⁸ ISPRA (2009), "Il sistema degli acquedotti in Italia. Rete nazionale e focus su regione Sicilia e provincia di Catania", basato su dati Utilitatis (2009), "Blue Book - I dati del Servizio Idrico Integrato in Italia".

²⁹ Utilitalia è la Federazione che riunisce le aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas. Nasce dalla fusione di Federutility (servizi energetici e idrici) e di

selezionati in base alla coerenza e contributo agli obiettivi del Piano nazionale italiano energia e clima (PNIEC), nonché per impatto locale, mediante procedura di evidenza pubblica e intensità di aiuto, in linea con le norme comunitarie in vigore al momento dell'avvio della selezione.

Sempre nell'ambito della seconda componente della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica", è prevista la linea di intervento "Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile" per la quale si prevede di realizzare interventi integrati (piste ciclabili, scuola bus, *sharing mobility*, *mobility management*, ecc.) in Comuni con oltre 50.000 abitanti, da individuare tramite pubblicazione di una manifestazione di interesse, a beneficio delle aree urbane più affette dagli impatti negativi della qualità dell'aria, incidentalità e congestione del traffico. Il PNRR indica che verranno individuati 40 Comuni, ma non chiarisce con quali criteri.

Con riferimento alla quarta componente della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" ("Tutela del territorio e delle risorse idrica"), nell'ambito degli investimenti nelle reti di fognatura e negli impianti di depurazione, le risorse sono allocate con il fine prioritario di contribuire al superamento delle procedure di infrazione UE in materia nonché per il miglioramento atteso della qualità dei corpi idrici riceventi.

È importante comprendere le implicazioni dei criteri di scelta dei singoli progetti. In linea generale, i criteri potrebbero fare riferimento alla qualità del progetto, o alla collocazione territoriale, o all'urgenza dell'intervento sulla base di parametri tecnici o anche all'ordine cronologico di arrivo dei progetti, con esiti diversissimi dal punto di vista della distribuzione delle risorse e dell'efficacia dell'intervento.

Il quadro regolamentare europeo pone alcune condizionalità piuttosto stringenti, da soddisfare simultaneamente. Si prevede che siano esplicitati gli obiettivi finali di ciascun investimento, con dimostrazione finale della loro realizzazione. Ma anche serrate scadenze temporali nell'impegno delle somme e nell'esecuzione dei lavori. Ne deriva l'importanza della qualità progettuale della singola iniziativa, ma anche un'adeguata capacità di dare, nella assegnazione delle risorse, la corretta priorità ai diversi progetti nell'ambito della medesima linea di intervento.

Nel dibattito pubblico sul Piano, è stata affermata la necessità di assegnare priorità ai progetti cantierabili, cioè in stadio avanzato di definizione. La cantierabilità risulta essere sicuramente una preconditione per un efficace completamento del PNRR nei tempi previsti dalla normativa europea (2026). Se però venissero selezionati i progetti "già pronti" (provenienti da soggetti che hanno una buona capacità progettuale) si rischierebbe di pregiudicare un altro degli obiettivi strategici del Piano, di essere un'occasione per favorire un riequilibrio dei divari territoriali del Paese. E probabilmente anche quello di non perseguire in modo ottimale l'obiettivo finale della linea di intervento (se dovessero essere pronti gli interventi meno urgenti).

Nella terza componente della missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" per l'investimento "Programma di risanamento strutturale degli edifici scolastici", ad esempio, poco più del 90 per cento delle somme stanziare sono destinate a progetti già in essere, di cui non si

Federambiente (servizi ambientali). Offre servizi di assistenza, di aggiornamento e di formazione, oltre ad attività di consulenza su aspetti contrattuali, normativi, gestionali, tributari e legali.

conosce la natura. Considerando l'ampio spettro degli ambiti di intervento previsti (efficientamento energetico, digitalizzazione degli ambienti di apprendimento mediante il cablaggio delle scuole, incremento della sicurezza sismica degli edifici) non è chiaro se le somme stanziare siano destinate a interventi più urgenti o a quelli cantierabili.

Anche sul fronte della digitalizzazione delle Amministrazioni pubbliche resta eluso il problema del *digital divide* che esiste tra macroaree (Nord, Centro, Mezzogiorno) e soprattutto tra comparti della PA.

La rilevanza della questione dipende dalla consapevolezza che sussiste una debolezza nella capacità di programmazione pluriennale e attuazione della spesa di investimento nelle amministrazioni pubbliche, soprattutto in alcune aree del paese. Carenze che, a partire dalle insufficienti procedure di valutazione economico-finanziaria delle opere, producono tempi di esecuzione estremamente dilatati³⁰.

Il criterio della cantierabilità potrebbe coniugarsi alla equità nella sua realizzazione, a condizione che sia affiancato da un adeguato supporto progettuale ai soggetti attuatori, tale da consentire di accedere ai finanziamenti anche ai soggetti storicamente in ritardo nella programmazione e nell'utilizzo delle risorse. Ma questa non sembra essere una iniziativa presente nel PNRR trasmesso al Parlamento. Una criticità della bozza di Piano, infatti, è la mancata indicazione di interventi di rafforzamento della qualità del personale nelle strutture tecniche di progettazione e monitoraggio dei lavori pubblici, necessario sia a livello centrale, sia a livello periferico delle Amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle del Mezzogiorno. Storicamente, la *performance* di spesa delle risorse dei Fondi strutturali della UE testimonia una minore capacità amministrativa degli enti decentrati meridionali³¹. In un quadro in cui molti soggetti attuatori degli investimenti previsti dal Piano saranno Amministrazioni locali, apparirebbe fortemente opportuno inserire, all'interno del Piano, progetti di rafforzamento delle capacità tecniche del personale.

3.1.2 Le riforme nel PNRR

La bozza di regolamento del Dispositivo richiede una accurata esplicitazione di investimenti e riforme: le risorse vengono messe a disposizione degli Stati membri, a condizione che al loro utilizzo siano affiancate le riforme di cui il Paese ha bisogno, identificate in sintonia con le Raccomandazioni specifiche al Paese da parte della Commissione europea.

³⁰ Le principali criticità della *governance* sugli investimenti in Italia riguardano il quadro insoddisfacente della valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, la mancanza di un parco progetti ("*pipeline*") di investimenti continuamente aggiornato e rinnovato, e la necessità di sviluppare strutture che forniscano assistenza tecnica alle amministrazioni per la preparazione dei progetti. Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "Il piano di investimento europeo. Una opportunità per una migliore governance delle infrastrutture pubbliche in Italia?", Focus tematico n. 5.

³¹ Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Rapporto sulla politica di bilancio 2020".

Il binomio tra utilizzo delle risorse e attuazione delle riforme è centrale nella corretta definizione del piano ed è inscindibile. Le riforme sono spesso una condizione per la realizzazione degli investimenti, finalizzate a massimizzare il loro effetto espansivo o a rendere possibile la loro realizzazione (come nel caso della riforma della pubblica amministrazione). Gli investimenti sono spesso necessari per consentire l'implementazione di una riforma che può risultare costosa in una fase iniziale. Entrambi, riforme e investimenti, costituiscono la base di una evoluzione più resiliente, equa e sostenibile del sistema economico e della società del futuro.

Il Piano si presenta, nello svolgimento di questo binomio, debole. La maggior parte delle riforme sono spesso appena accennate, con la sola formulazione delle finalità generali che si intendono raggiungere, senza indicazione di dettagli sufficienti a definire l'indirizzo che si intende intraprendere nella nuova regolazione del settore di riferimento. Riorganizzazioni che di solito prevedono opzioni alternative, spesso oggetto di confronto tra posizioni diverse di non sempre agevole composizione.

Le indicazioni fornite nella bozza del Piano appaiono generiche anche in relazione agli eventuali costi associati alla realizzazione delle riforme stesse, come invece previsto dalla bozza di regolamento europeo (articolo 15(3)) e al raccordo con le Raccomandazioni della Commissione europea.

Raggiungere posizioni condivise sugli indirizzi di riforma, ai fini della definizione della versione finale del Piano, richiederà un impegnativo confronto con il Parlamento, con la società civile e le parti sociali.

In campo sanitario, si intende rivedere il regime giuridico degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), ma non viene esplicitato in quale direzione. Quanto all'integrazione del Sistema Nazionale Prevenzione Salute-Ambiente-Clima (SNPS) con il Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA), sembra si miri a superare la drasticità della separazione tra ambiente e salute, conseguenza di un'interpretazione restrittiva dell'esito del referendum del 1993, obiettivo che richiederà di affrontare numerose resistenze.

Per quanto riguarda le Amministrazioni pubbliche, il PNRR annuncia due percorsi di riforma: il ringiovanimento degli organici, sia nell'età che nelle specializzazioni professionali, e una vasta campagna di digitalizzazione a tutti i livelli per velocizzare ed efficientare i rapporti interni tra gli uffici e tra questi e cittadini e imprese. Per il rinnovamento degli organici si prevede una nuova stagione concorsuale, un piano straordinario per assunzioni a tempo determinato a carattere di urgenza, percorsi di aggiornamento e specializzazione per i già occupati, maggiore responsabilizzazione manageriale dei dirigenti facendo leva anche sulla componente premiale della retribuzione, sviluppo del lavoro agile. I punti sono tutti importanti, ma nel documento vi sono limitate indicazioni sugli strumenti che si intendono adottare per introdurre efficacemente modifiche di comportamento amministrativo, tenuto conto che si tratta di ambiti (quelli del pubblico impiego e dei servizi professionali per la PA) sui quali i cambiamenti sono stati storicamente lenti e controversi sul piano giuridico (con accumulazione di ricorsi in Corte Costituzionale).

Nonostante il rilievo del problema occupazionale, poco spazio è dedicato alle politiche del lavoro (solo quattro pagine, contenenti diverse ripetizioni delle medesime informazioni). Le misure sono descritte in termini generali, senza affrontare alcuni snodi problematici noti, come ad esempio la

“balcanizzazione” territoriale (regionale e addirittura comunale) dei programmi, dei sistemi informativi e delle banche dati, degli incentivi all’occupazione. La misura centrale è il rafforzamento delle politiche attive e dei Centri per l’impiego, con l’intenzione di dare più spazio alla regia nazionale, con l’avvio del programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), attorno a cui dovrebbe essere messa in piedi e rodato l’interoperabilità tra i Centri per l’impiego, a cui dovrebbe essere collegato anche il nuovo Assegno di ricollocazione (AdR).

Relativamente alla riforma fiscale, vengono fornite solo alcune linee generali e non si fa accenno a un quadro finanziario di riferimento, ossia alle risorse che si intende destinare a tale scopo, anche tenuto conto che l’entità delle risorse a oggi destinate alla riforma appaiono insufficienti a finanziare gli obiettivi indicati. Solo dopo aver fissato tale quadro sarà possibile discutere e decidere la direzione di riforma che si vuole intraprendere: se rimettere in discussione gli elementi fondanti dell’attuale Irpef (modello di tassazione omnicomprensivo o duale, tassazione individuale o familiare, grado di progressività dell’imposta) oppure partire dal sistema attuale e correggerne le principali criticità (effetti distorsivi delle elevate aliquote marginali effettive, iniquità dell’imposta in termini sia verticali sia orizzontali, complessità del sistema, pluralità di obiettivi e mix di detrazioni d’imposta e di strumenti di spesa). Tali scelte, insieme a quella sulle finalità che l’imposta deve perseguire, andranno effettuate alla luce dell’equità e dell’efficienza dell’intero sistema tributario e del ruolo che oggi ricopre l’Irpef come principale fonte di finanziamento della spesa³².

Nel Piano vi sono ampi collegamenti con alcune Raccomandazioni della Commissione europea, come ad esempio la riforma per il superamento della lentezza nella giustizia italiana e il perseguimento di una amministrazione più efficiente, ma mancano altri riferimenti a raccomandazioni ripetutamente avanzate negli anni scorsi, come la riforma dei valori catastali o la stabilizzazione del sistema pensionistico, al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita³³.

Per quanto riguarda la questione cruciale della normativa sugli appalti pubblici, non si fa menzione di un intervento complessivo e coerente di revisione della normativa vigente, richiamando esclusivamente l’applicazione delle procedure semplificate per le autorizzazioni introdotte dal DL 76/2020 “Semplificazione”. Come noto, la normativa sugli appalti ha subito nel corso degli ultimi anni numerosi interventi legislativi, dall’introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici nel 2016, al cosiddetto “Correttivo” del 2017, al DL 32/2019 (cosiddetto “Sblocca Cantieri”), fino al DL “Semplificazione” e presenta numerosi profili di criticità, che vanno dalla mancata entrata in vigore del regolamento unico di attuazione del Codice, all’introduzione di norme derogatorie temporanee, valide fino al 31 luglio 2021 o al 31 dicembre 2021, alla mancata attuazione di componenti essenziali della riforma complessiva del 2016, quali la riqualificazione e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e l’introduzione del *rating* di impresa.

³² Per una disamina delle principali caratteristiche dell’Irpef e delle sue criticità, si veda l’Audizione del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario presso le Commissioni riunite VI della Camera dei deputati (Finanze) e 6ª del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) del 29 gennaio 2021.

³³ Consiglio dell’Unione (2019), “RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell’Italia”, (2019/C 301/12).

3.1.3 Il controllo per contrastare frodi, corruzione e infiltrazioni criminali

Tenuto conto dell'esigenza di accelerare le procedure di appalto ed esecuzione delle opere, anche in deroga alle ordinarie procedure, comprese quelle destinate a limitare pratiche illecite, il PNRR non sembra dedicare adeguata attenzione a quali nuovi strumenti possano essere adottati per contrastare efficacemente infiltrazioni criminali, frodi ed episodi corruttivi nella gestione dei progetti finanziati dal Piano. In particolare, come richiesto dalla bozza di regolamento, è necessario introdurre un sistema di raccolta, organizzazione e analisi di categorie standardizzate di dati e informazioni al fine di prevenire, rilevare e correggere irregolarità gravi, come anche rafforzare la capacità di recupero delle risorse indebitamente erogate da parte delle Autorità di gestione dei fondi europei.

3.1.4 Cronoprogramma, indicatori di stato di avanzamento e obiettivi qualitativi e quantitativi da raggiungere con gli interventi programmati

Nel PNRR trasmesso al Parlamento non sono indicate le informazioni di dettaglio dei singoli Investimenti, in particolare il cronoprogramma, gli indicatori sullo stato di avanzamento³⁴, nonché gli obiettivi qualitativi e quantitativi che si vogliono raggiungere attraverso gli interventi. Come già sottolineato, è comprensibile che, allo stadio attuale del Piano, alcune di queste informazioni siano tuttora in fase di elaborazione. Occorre però sottolineare che la loro disponibilità è un indicatore del grado di avanzamento del progetto e quindi della potenzialità che si realizzi un rapido ed efficace completamento, nei tempi previsti e con i risultati programmati.

L'attuazione degli investimenti pubblici rappresenta uno dei punti di debolezza della politica di bilancio nazionale, che richiede la capacità di implementazione dei cosiddetti cronoprogrammi di spesa, richiesti ormai da tempo dalla normativa italiana ma che per le già citate difficoltà di programmazione (dalla progettazione, agli affidamenti, alla realizzazione dei progetti insieme agli aspetti di coordinamento tra i diversi livelli di governo) non sono stati ancora compiutamente adottati. Si tratta di passare dalle usuali appostazioni di fondi nelle leggi di bilancio (con stanziamenti che finiscono in accumuli di residui) alla individuazione di percorsi realistici, e documentabili, di esecuzione e realizzazione della spesa in conto capitale.

La fissazione degli obiettivi qualitativi e quantitativi dovrebbe poi essere strettamente coordinata con i soggetti attuatori, collegata alle fonti informative disponibili o la cui

³⁴ Per "milestone" si intendono indicatori qualitativi di progresso verso gli obiettivi, per "target" si intendono indicatori quantitativi. Per *baseline* si intende lo stato, qualitativo/quantitativo, della variabile indicatore prima dell'inizio dell'intervento previsto dal Piano (investimento o riforma).

raccolta ed elaborazione è rapidamente attivabile. In assenza di elementi informativi microsettoriali, il monitoraggio in fase di esecuzione potrebbe risultare compromesso.

È opportuno infine ricordare che la completezza e la trasparenza della attività di monitoraggio e di controllo è una precondizione per informare il Parlamento nella fase di attuazione del PNRR, consentendo in tal modo l'esercizio della *accountability* del potere esecutivo nei confronti del potere legislativo. Come anche evidenziato nelle Relazioni parlamentari sulle Linee guida dello scorso ottobre³⁵, la valutazione *ex ante* ed *ex post* di ogni intervento non ne rappresenta una semplice appendice, ma un prerequisito del suo successo. È pertanto necessario investire risorse finanziarie e stabilire che ogni metodologia e ogni banca dati usata per qualsivoglia valutazione di impatto sia resa disponibile al mondo della ricerca per replicarla in maniera indipendente.

3.1.5 Piano straordinario o programmazione ordinaria?

Per quasi tutte le linee di intervento elencate nel PNRR vi sono politiche di bilancio ordinarie, regolate da leggi, con propri finanziamenti e procedure di assegnazione delle risorse sulla base di parametri predeterminati, spesso basate su una programmazione pluriennale di settore e strutture amministrative dedicate. Nella gestione ordinaria dei fondi, soprattutto quando i soggetti attuatori sono le Amministrazioni territoriali, la ripartizione delle risorse richiede il coinvolgimento di vari soggetti (Conferenza unificata Stato-Regioni, CIPE, ecc.).

Il PNRR non esplicita quali strumenti di attuazione verranno adottati per le linee di intervento che hanno anche programmi vigenti in bilancio.

Per l'ammodernamento e la ristrutturazione degli ospedali, ad esempio, il PNRR considera, oltre alle risorse NGEU, 680 milioni della legge di bilancio per il 2021, riferiti al programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico. In generale, non è chiaro se il complesso delle risorse assegnate a questa finalità sarà gestita nell'ambito dei programmi di investimento già esistenti, che hanno spesso mostrato, soprattutto in determinate regioni, difficoltà e lentezze di attuazione.

I tempi ristretti per il completamento delle procedure di spesa spingerebbero a privilegiare l'adozione di strumenti straordinari, ma la velocità di attuazione non dovrebbe compromettere un'altra finalità importante del Piano, l'internalizzazione e valorizzazione di un nuovo modo di disegnare le politiche pubbliche, basata sulla identificazione delle priorità, la selezione dei progetti che meglio soddisfano quelle priorità, la misurazione e il controllo dei risultati attesi. Obiettivo prioritario è

³⁵ Relazione della Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera e Relazione delle Commissioni riunite 5^a (Programmazione economica, bilancio) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) del Senato.

certamente quello di spendere bene ogni euro di risorsa assegnata, ma il contributo di NGEU sarà ancora maggiore se avrà portato a una diversa prospettiva amministrativa, a una migliore capacità di attuazione delle politiche pubbliche.

Il PNRR, pur nella sua natura di piano straordinario dai tempi ristretti di attuazione, dovrebbe indurre a una rafforzata prospettiva di medio periodo rivolta ai bilanci delle Amministrazioni pubbliche. Molte linee di intervento richiederanno infatti un ripensamento delle politiche ordinarie correnti e in conto capitale, con una ricomposizione di risorse nell'ambito del bilancio pubblico verso le nuove priorità.

Ad esempio raggiungere gli obiettivi dichiarati di garanzia del servizio di asilo-nido per il 33 per cento dei bambini non si esaurisce con l'individuazione, il rinnovamento o la costruzione di immobili dedicati, ma richiede anche personale e risorse correnti.

O ancora, il completamento dei primi lotti funzionali della linea ferroviaria ad alta velocità Salerno-Reggio Calabria è solo un primo passo per realizzare l'obiettivo di connessione territoriale delle aree del Sud del Paese a oggi non servite.

Tab. 1.1 – Risorse complessive del PNRR per il periodo 2021-26 (1)
(miliardi di euro)

	RRF Progetti in essere (a)	RRF Progetti nuovi (b)	RRF Progetti totali (c)=(a)+(b)	ReactEU (d)	Totale NGEU (e)=(c)+(d)	Fondi SIE/PON (f)	FEASR (g)	Programmaz. di bilancio 2021-26 (h)	Totale complessivo PNRR (i)=(e)+(f)+(g)+(h)
Sovvenzioni		68,9	68,9	13,0	81,9				81,9
Prestiti sostitutivi (di cui: FSC)	65,7	21,8 (21,2)	87,5 (21,2)		87,5 (21,2)				87,5 (21,2)
Prestiti aggiuntivi		40,1	40,1		40,1				40,1
Differenza tra eventuali utilizzi e fonti di finanziamento		14,4	14,4		14,4				
Fondi non NGEU						6,9	1,0	80,05	87,95
Totale	65,7	145,22	210,91	13,0	223,91	6,9	1,0	80,05	311,86

Fonte: elaborazioni su dati del PNRR.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 1.2 – Legge di bilancio per il 2021: risorse complessive NGEU per il periodo 2021-26
(miliardi di euro)

	RRF	ReactEU	Altri programmi	Totale programmi
Sovvenzioni	65,4	13,7	2,0	81,1
Prestiti sostitutivi	87,5			87,5
Prestiti aggiuntivi	40,1			40,1
Totale risorse	193,0	13,7	2,0	208,7

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2020 e della Relazione tecnica della legge di bilancio per il 2021.

Tab. 1.3 – Legge di bilancio per il 2021: risorse NGEU finalizzate per il periodo 2021-26
(milioni di euro a prezzi 2018)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
Fondo di rotazione (art.1, cc. vari) (a)	7.020,2	9.423,0	8.864,1	5.610,0	2.171,6	1.274,0	34.362,9
Incentivi efficientamento edilizia residenziale: quota minori entrate (art.1, cc. 66, 68 e 73) ⁽¹⁾	0,0	0,0	967,3	780,8	688,1	395,7	2.831,9
Incentivi efficientamento edilizia residenziale: crediti d'imposta (art.1, cc. 66, 68 e 73) ⁽¹⁾	0,0	0,0	688,1	688,05	688,05	878,3	2.942,5
Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (art. 1, c. 167, <i>ReactEU</i>)	1.491,6	2.508,4	0,0	0,0	0,0	0,0	4.000,0
Credito di imposta investimenti in beni strumentali nuovi (ex superammortamento) (art. 1, c. 1037 per memoria)	3.271,6	2.214,1	1.745,3	1.092,9	125,7	0,0	8.449,6
Credito di imposta investimenti in beni strumentali nuovi (ex iperammortamento) (art. 1, c. 1037 per memoria)	1.715,8	3.392,4	3.704,3	1.897,5	198,1	0,0	10.908,1
Crediti di imposta investimenti in <i>software</i> (art. 1, c. 1037 per memoria)	185,5	411,7	456,6	271,2	45,0	0,0	1.370,0
Crediti di imposta investimenti beni immateriali non 4.0 (art. 1, c. 1037 per memoria)	105,7	76,4	62,5	39,5	6,7	0,0	290,8
Crediti di imposta Ricerca e sviluppo (art. 1, c. 1037 per memoria)	0,0	420,0	840,0	840,0	420,0	0,0	2.520,0
Crediti di imposta formazione industria 4.0 (art. 1, c. 1037 per memoria)	0,0	150,0	150,0	0,0	0,0	0,0	300,0
Sostegno agli investimenti produttivi ad alto contenuto tecnologico (art. 1, c. 1037 per memoria)	250,0	250,0	250,0	0,0	0,0	0,0	750,0
Anticipazioni da <i>ReactEU</i> (art. 1, cc. vari) (b)	2.008,4	997,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3.006,0
Esonero contributivo totale a carico dei datori da lavoro di giovani <i>under 36</i> (art. 1, c. 10)	200,9	139,1	0,0	0,0	0,0	0,0	340,0
Esonero contributivo totale a carico dei datori di lavori per assunzioni di donne (art. 1, c. 16)	37,5	88,5	0,0	0,0	0,0	0,0	126,0
Incremento Fondo garanzia PMI di cui all'art. 2, c. 100, lett. a) della L. 662/1996	0,0	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0
Borse di studio per contratti di formazione specialistica dei medici	105,0	105,0	0,0	0,0	0,0	0,0	210,0
Proroga impiego di personale sanitario presso gli Enti del Servizio sanitario nazionale	1.100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.100,0
Fondo sanità vaccini	400,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	400,0
Esonero per studenti universitari del contributo onnicomprensivo annuale	165,0	165,0	0,0	0,0	0,0	0,0	330,0
Anticipazioni da <i>ReactEU</i> (art. 1, c. 324) (c)	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0
Istituzione Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive e ammortizzatori sociali	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0
Totale risorse (d) = (a)+(b)+(c)	9.528,6	10.420,6	8.864,1	5.610,0	2.171,6	1.274,0	37.868,9

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica e del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della legge di bilancio per il 2021.

(1) Per il 2026, nella Relazione tecnica relativa all'art. 1, c. 73, è indicato come finanziato dai fondi europei un importo di 1.274 milioni (inferiore all'impatto complessivo della misura in tale anno), che in tabella è stato suddiviso mantenendo la cifra relativa al credito di imposta e diminuendo quella riferita alle minori entrate.

Tab. 3.1 – Impieghi delle risorse NGEU per missione e componente (1)
(miliardi di euro)

Impieghi	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	Totale NGEU (e) = (c)+(d)
M1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	10,11	35,40	45,51	0,80	46,31
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,15	11,76	0,00	11,76
C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55
C3 - Turismo e cultura 4.0	0,30	7,70	8,00	0,00	8,00
M2 - RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	30,16	37,33	67,48	2,31	69,79
C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare	0,00	5,90	5,90	1,10	7,00
C2 - Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	16,36	12,88	29,23	0,32	29,55
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	10,85	3,97	14,82	0,20	15,02
M3 - INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	11,68	20,30	31,98	0,00	31,98
C1 - Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	11,20	17,10	28,30	0,00	28,30
C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	0,00	3,68
M4 - ISTRUZIONE E RICERCA	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49
C1 - Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72
C2 - Dalla ricerca all'impresa	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77
M5 - INCLUSIONE E COESIONE	4,10	17,18	21,28	6,35	27,63
C1 - Politiche del lavoro	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3,30	7,15	10,45	0,38	10,83
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	0,00	4,18	4,18	0,00	4,18
M6 - SALUTE	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
C1 - Assistenza di prossimità e telemedicina	0,00	7,50	7,50	0,40	7,90
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82
TOTALE	65,70	145,23	210,92	13,00	223,92

Fonte: elaborazioni su dati del PNRR.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 3.2 – Impieghi delle risorse NGEU per missione, componente, linea e sotto-linea di intervento (1)
(miliardi di euro)

Impieghi	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	Totale NGEU (e) = (c)+(d)
M1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	10,11	35,40	45,51	0,80	46,31
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,61	6,15	11,76	0,00	11,76
L1 - Digitalizzazione della PA	5,61	2,34	7,95	0,00	7,95
S1 - Infrastrutture digitali e cyber security	0,05	1,20	1,25	0,00	1,25
S2 - Dati e interoperabilità	0,79	0,34	1,13	0,00	1,13
S3 - Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme abilitanti	4,77	0,80	5,57	0,00	5,57
L2 - Modernizzazione della PA	0,00	1,51	1,51	0,00	1,51
S1 - PA capace: reclutamento di capitale umano	0,00	0,21	0,21	0,00	0,21
S2 - PA competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano	0,00	0,72	0,72	0,00	0,72
S3 - PA semplice e connessa: semplificazione delle procedure amministrative, digitalizzazione dei processi	0,00	0,48	0,48	0,00	0,48
S4 - PA smart: creazione di Poli territoriali per il reclutamento, la formazione, il co-working e lo smart-working	0,00	0,10	0,10	0,00	0,10
L3 - Innovazione organizzativa della Giustizia	0,00	2,30	2,30	0,00	2,30
S1 - Risorse umane per il rafforzamento dell'ufficio del processo nuove posizioni organizzative	0,00	2,30	2,30	0,00	2,30
C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55
L1 - Transizione 4.0	3,10	15,70	18,80	0,00	18,80
S1 - Unica	3,10	15,70	18,80	0,00	18,80
L2 - Innovazione e tecnologia dei microprocessori	0,00	0,75	0,75	0,00	0,75
S1 - Unica	0,00	0,75	0,75	0,00	0,75
L3 - Digitalizzazione PMI e Fondo di garanzia	0,00	0,00	0,00	0,80	0,80
S1 - Unica	0,00	0,00	0,00	0,80	0,80
L4 - Banda larga, 5G e monitoraggio satellitare	1,10	3,10	4,20	0,00	4,20
S1 - Connessioni veloci	1,10	2,20	3,30	0,00	3,30
S2 - Costellazione satellitare e Istituto nazionale di osservazione della Terra	0,00	0,90	0,90	0,00	0,90
L5 - Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione	0,00	2,00	2,00	0,00	2,00
S1 - Unica	0,00	2,00	2,00	0,00	2,00
C3 - Turismo e cultura 4.0	0,30	7,70	8,00	0,00	8,00
L1 - Patrimonio culturale Next Generation	0,00	2,70	2,70	0,00	2,70
S1 - Potenziamento del piano strategico grandi attrattori turistico-culturali	0,00	1,10	1,10	0,00	1,10
S2 - Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S3 - Miglioramento dell'accessibilità fisica	0,00	0,30	0,30	0,00	0,30
S4 - Caput Mundi – Interventi sul patrimonio artistico-culturale di Roma	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S5 - Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)	0,00	0,30	0,30	0,00	0,30
L2 - Siti minori, aree rurali e periferie	0,00	2,40	2,40	0,00	2,40
S1 - Piano nazionale borghi	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
S2 - Patrimonio storico rurale	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S3 - Programma luoghi identitari, periferie, parchi e giardini storici	0,00	0,40	0,40	0,00	0,40
S4 - Sicurezza antisismica dei luoghi di culto e restauro patrimonio FEC	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
L3 - Turismo e Cultura 4.0	0,30	2,60	2,90	0,00	2,90
S1 - Cultura 4.0: formazione turistica e iniziative per la diffusione culturale nelle scuole	0,00	0,40	0,40	0,00	0,40
S2 - Supporto agli operatori culturali nella transizione green e digitale	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S3 - "Percorsi nella storia Turismo lento"	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S4 - Miglioramento delle infrastrutture turistico-ricettive e dei servizi turistici	0,30	1,20	1,50	0,00	1,50
M2 - RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	30,16	37,33	67,48	2,31	69,79
C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare	0,00	5,90	5,90	1,10	7,00
L1 - Agricoltura sostenibile	0,00	2,50	2,50	0,00	2,50
S1 - Unica	0,00	2,50	2,50	0,00	2,50
L2 - Economia circolare e valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti	0,00	3,40	3,40	1,10	4,50
S1 - Realizzazione di nuovi impianti e ammodernamento degli impianti esistenti per il riciclo	0,00	1,50	1,50	0,00	1,50
S2 - Progetto economia circolare	0,00	1,90	1,90	0,30	2,20
S3 - Transizione ecologica nel Mezzogiorno - Progetti da individuare	0,00	0,00	0,00	0,80	0,80
C2 - Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22
L1 - Produzione e distribuzione di rinnovabili e sostegno alla filiera	0,00	7,98	7,98	0,69	8,67
S1 - Fonti di energia rinnovabile (FER)	0,00	4,00	4,00	0,00	4,00
S2 - Sostegno alla filiera rinnovabili	0,00	0,36	0,36	0,00	0,36
S3 - Infrastrutture di rete e smart grids	0,00	2,72	2,72	0,18	2,90
S4 - Progetti dei Comuni in linea con PNIEC	0,00	0,90	0,90	0,51	1,41
L2 - Investimenti nella filiera dell'idrogeno e transizione con DRI verso acciaio verde	0,00	2,00	2,00	0,00	2,00
S1 - Unica	0,00	2,00	2,00	0,00	2,00
L3 - Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile	2,95	4,60	7,55	0,00	7,55
S1 - Unica	2,95	4,60	7,55	0,00	7,55
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	16,36	12,88	29,23	0,32	29,55
L1 - Efficiamento edifici pubblici	6,10	4,62	10,72	0,32	11,04
S1 - Programma di risanamento strutturale degli edifici scolastici	5,87	0,50	6,37	0,05	6,42
S2 - Efficiamento edifici demanio statale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
S3 - Programma di realizzazione di nuove scuole	0,00	0,80	0,80	0,00	0,80
S4 - Programma "Safe, green and social" per l'edilizia residenziale pubblica	0,00	2,00	2,00	0,00	2,00
S5 - Efficiamento energetico e riqualificazione edifici pubblici delle aree metropolitane	0,23	0,87	1,10	0,25	1,35
S6 - Efficiamento cittadelle giudiziarie	0,00	0,45	0,45	0,02	0,47
L2 - Efficiamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica	10,26	8,26	18,51	0,00	18,51
S1 - Unica	10,26	8,26	18,51	0,00	18,51
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	10,85	3,97	14,82	0,20	15,02
L1 - Interventi sul dissesto idrogeologico	3,36	0,25	3,61	0,00	3,61
S1 - Unica	3,36	0,25	3,61	0,00	3,61
L2 - Forestazione urbana	0,03	0,30	0,33	0,20	0,53
S1 - Unica	0,03	0,30	0,33	0,20	0,53
L3 - Rimboschimento e tutela dei boschi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
S1 - Unica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L4 - Invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche	1,46	2,92	4,38	0,00	4,38
S1 - Infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento	1,46	0,90	2,36	0,00	2,36
S2 - Resilienza dell'agrosistema irriguo (compresa digitalizzazione e monitoraggio delle reti)	0,00	0,52	0,52	0,00	0,52
S3 - Reti di distribuzione idrica e digitalizzazione reti di monitoraggio	0,00	0,90	0,90	0,00	0,90
S4 - Fognature e depurazione	0,00	0,60	0,60	0,00	0,60
L5 - Interventi per resilienza, valorizzazione del territorio ed efficientamento energetico Comuni	6,00	0,00	6,00	0,00	6,00
S1 - Unica	6,00	0,00	6,00	0,00	6,00
L6 - Sistemi di gestione rifiuti raccolti a mare nelle aree portuali	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S1 - Unica	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50

Tab. 3.3 – (segue) Impieghi delle risorse NGEU per missione, componente, linea e sotto-linea di intervento (1)
(miliardi di euro)

Impieghi	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	Totale NGEU (e) = (c)+(d)
M3 - INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITA' SOSTENIBILE	11,68	20,30	31,98	0,00	31,98
C1 - Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	11,20	17,10	28,30	0,00	28,30
L1 - Opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese	11,20	15,50	26,70	0,00	26,70
S1 - Interventi alta velocità e miglioramento della velocità, frequenza e capacità di collegamenti ferroviari esistenti	8,66	6,13	14,79	0,00	14,79
S2 - Programmi European Rail Transport Management Systems (ERTMS)	0,27	2,70	2,97	0,00	2,97
S3 - Programma nodi e programma direttrici - Sviluppo e upgrading infrastrutturale e tecnologico. Resilienza tratte appenniniche di collegamento con i principali nodi	2,27	0,70	2,97	0,00	2,97
S4 - Rinnovo locomotori rotabili e infrastrutture trasporto merci	0,00	0,20	0,20	0,00	0,20
S5 - Linee Regionali - integrazione AV con il trasporto regionale (ferrovie interconnesse) e adeguamento ferrovie regionali urbane	0,00	2,67	2,67	0,00	2,67
S6 - Upgrading, elettrificazione e resilienza al Sud	0,00	2,40	2,40	0,00	2,40
S7 - Piano stazioni al Sud	0,00	0,70	0,70	0,00	0,70
L2 - Messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti	0,00	1,60	1,60	0,00	1,60
S1 - Autostrade A24-A25 - Sistema di monitoraggio dinamico per controlli da remoto e interventi di messa in sicurezza sulle opere d'arte (ponti, viadotti, cavalcavia e gallerie)	0,00	1,15	1,15	0,00	1,15
S2 - Sistema di monitoraggio dinamico rete per controlli da remoto sulle opere d'arte (ponti, viadotti, cavalcavia e gallerie) e attuazione interventi e digitalizzazione delle infrastrutture stradali	0,00	0,45	0,45	0,00	0,45
C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	0,00	3,68
L1 - Progetto integrato porti d'Italia	0,48	2,84	3,32	0,00	3,32
S1 - Porti e intermodalità collegati alle grandi linee di comunicazione europee e nazionali e sviluppo dei porti del Sud	0,48	1,62	2,10	0,00	2,10
S2 - Green Ports e Cold ironing	0,00	1,22	1,22	0,00	1,22
L2 - Digitalizzazione aeroporti e sistemi logistici	0,00	0,36	0,36	0,00	0,36
S1 - Unica	0,00	0,36	0,36	0,00	0,36
M4 - ISTRUZIONE E RICERCA	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49
C1 - Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72
L1 - Accesso all'istruzione e riduzione dei divari territoriali	1,60	7,40	9,00	0,45	9,45
S1 - Alloggi per studenti	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
S2 - Borse di studio e accesso gratuito all'Università	0,00	0,90	0,90	0,45	1,35
S3 - Fondo tempo pieno Scuola	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
S4 - Riduzione dei divari territoriali nelle competenze e contrasto all'abbandono scolastico	0,00	1,50	1,50	0,00	1,50
S5 - Piano asili nido e servizi integrati	1,60	2,00	3,60	0,00	3,60
S6 - Potenziamento scuole dell'infanzia (3-6 anni) e sezioni "primavera"	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
L2 - Competenze STEM e multilinguismo	1,39	2,73	4,12	0,90	5,02
S1 - Didattica digitale integrata e formazione continua del personale scolastico	0,39	0,03	0,42	0,00	0,42
S2 - Competenze STEM e multilinguismo per professori e studenti	0,00	1,10	1,10	0,00	1,10
S3 - Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori	1,00	1,10	2,10	0,90	3,00
S4 - Didattica e competenze universitarie avanzate	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
L3 - Istruzione professionalizzante e ITS	0,00	2,25	2,25	0,00	2,25
S1 - Sviluppo e riforma degli ITS	0,00	1,50	1,50	0,00	1,50
S2 - Formazione professionalizzante e collaborazione Università-territori	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S3 - Orientamento attivo nella transizione Scuola-Università	0,00	0,25	0,25	0,00	0,25
C2 - Dalla ricerca all'impresa	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77
L1 - Rafforzamento di ricerca e sviluppo e delle iniziative IPCEI	1,38	5,91	7,29	0,00	7,29
S1 - Partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base	0,00	1,61	1,61	0,00	1,61
S2 - Finanziamento giovani ricercatori	0,00	0,60	0,60	0,00	0,60
S3 - Accordi per l'Innovazione	0,00	0,70	0,70	0,00	0,70
S4 - IPCEI, partenariati in ricerca e innovazione	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
S5 - Fondo programma nazionale della ricerca	0,45	0,40	0,85	0,00	0,85
S6 - Nuovi PRIN - Ricerche su temi di rilevante interesse nazionale	0,35	0,60	0,95	0,00	0,95
S7 - Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca	0,58	1,00	1,58	0,00	1,58
L2 - Trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione	0,00	4,00	4,00	0,48	4,48
S1 - Ecosistemi dell'innovazione e campioni territoriali di R&S	0,00	1,30	1,30	0,00	1,30
S2 - Potenziamento strutture di ricerca e creazione di campioni nazionali di R&S su Key Enabling Technologies (Agritech, Fintech, IA, Idrogeno, Biomedics)	0,00	1,60	1,60	0,00	1,60
S3 - Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S4 - Dottorati innovativi per le imprese e immissione di ricercatori nelle imprese	0,00	0,60	0,60	0,00	0,60
S5 - Dottorati e ricercatori green e innovazione	0,00	0,00	0,00	0,48	0,48

Tab. 3.4 – (segue) Impieghi delle risorse NGEU per missione, componente, linea e sotto-linea di intervento (1)
(miliardi di euro)

Impieghi	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	Totale NGEU (e) = (c)+(d)
M5 - INCLUSIONE E COESIONE	4,10	17,18	21,28	6,35	27,63
C1 - Politiche del lavoro	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62
L1 - Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	0,40	5,60	6,00	1,50	7,50
S1 - Politiche attive del lavoro e formazione	0,40	2,60	3,00	0,50	3,50
S2 - Sostegno all'imprenditoria femminile	0,00	0,40	0,40	0,00	0,40
S3 - Apprendistato duale	0,00	0,60	0,60	0,00	0,60
S4 - Piano nuove competenze	0,00	2,00	2,00	1,00	3,00
L2 - Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud e nuove assunzioni di giovani e donne	0,00	0,00	0,00	4,47	4,47
S1 - Unica	0,00	0,00	0,00	4,47	4,47
L3 - Servizio civile universale	0,40	0,25	0,65	0,00	0,65
S1 - Unica	0,40	0,25	0,65	0,00	0,65
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	3,30	7,15	10,45	0,38	10,83
L1 - Servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità	0,00	3,45	3,45	0,38	3,83
S1 - Infrastrutture sociali nei Comuni e coinvolgimento del terzo settore	0,00	2,50	2,50	0,10	2,60
S2 - Percorsi di autonomia per i disabili	0,00	0,50	0,50	0,00	0,50
S3 - Housing temporaneo e stazioni di posta	0,00	0,45	0,45	0,28	0,73
L2 - Interventi previsti dal Family Act	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
S1 - Unica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L3 - Rigenerazione urbana e Housing sociale	3,30	3,00	6,30	0,00	6,30
S1 - Rigenerazione urbana	2,80	0,70	3,50	0,00	3,50
S2 - Housing sociale	0,50	2,30	2,80	0,00	2,80
L4 - Sport e periferie	0,00	0,70	0,70	0,00	0,70
S1 - Unica	0,00	0,70	0,70	0,00	0,70
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	0,00	4,18	4,18	0,00	4,18
L1 - Strategia nazionale per le aree interne	0,00	1,50	1,50	0,00	1,50
S1 - Unica	0,00	1,50	1,50	0,00	1,50
L2 - Interventi per le aree del terremoto	0,00	1,78	1,78	0,00	1,78
S1 - Unica	0,00	1,78	1,78	0,00	1,78
L3 - Ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati	0,00	0,60	0,60	0,00	0,60
S1 - Unica	0,00	0,60	0,60	0,00	0,60
L4 - Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	0,00	0,30	0,30	0,00	0,30
S1 - Unica	0,00	0,30	0,30	0,00	0,30
M6 - SALUTE	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72
C1 - Assistenza di prossimità e telemedicina	0,00	7,50	7,50	0,40	7,90
L1 - Potenziamento assistenza sanitaria e rete territoriale	0,00	7,00	7,00	0,00	7,00
S1 - Casa della comunità e presa in carico della persona	0,00	4,00	4,00	0,00	4,00
S2 - Casa come primo luogo di cura - Assistenza domiciliare	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
S3 - Sviluppo delle cure intermedie	0,00	2,00	2,00	0,00	2,00
L2 - Salute, ambiente e clima - Sanità pubblica ecologica	0,00	0,50	0,50	0,40	0,90
S1 - Unica	0,00	0,50	0,50	0,40	0,90
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	5,28	5,23	10,51	1,31	11,82
L1 - Ammodernamento tecnologico e digitale	5,28	4,73	10,01	0,00	10,01
S1 - Ammodernamento parco tecnologico e digitale ospedaliero	1,41	2,00	3,41	0,00	3,41
S2 - Ospedali	3,30	2,30	5,60	0,00	5,60
S3 - Fascicolo sanitario elettronico e raccolta, elaborazione e analisi dei dati a livello centrale	0,57	0,43	1,00	0,00	1,00
L2 - Ricerca e trasferimento tecnologico e formazione	0,00	0,50	0,50	1,31	1,81
S1 - Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN	0,00	0,20	0,20	0,00	0,20
S2 - Ecosistema innovativo della salute	0,00	0,10	0,10	0,00	0,10
S3 - Sviluppo delle competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali dei professionisti in sanità	0,00	0,20	0,20	1,31	1,51
TOTALE	65,70	145,23	210,92	13,00	223,92

Fonte: elaborazioni su dati del PNRR.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.