

PROVVEDIMENTO Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

26 gennaio 2021

La proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio, rappresenta un ulteriore passo verso la compiuta definizione del Piano che dovrà essere predisposto dal nostro Paese, entro il 30 aprile, per accedere ai fondi di Next Generation EU (NGEU), il nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Per approfondimenti sulla proposta di PNRR si vedano i dossier dei servizi di documentazione:

- schede di lettura ([Parte prima](#))
- profili di finanza pubblica ([Parte seconda](#))

Per un quadro di sintesi delle audizioni svolte dalla Commissione Bilancio della Camera nel corso dell'esame parlamentare si rinvia al [dossier](#) curato dal Servizio studi.

Il quadro europeo

Al fine di accedere ai fondi di **Next Generation EU (NGEU)**, il nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, ciascuno Stato membro dovrà predisporre un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza** (PNRR - *Recovery and Resilience Plan*) per definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il **periodo 2021-2026**.

Il piano dovrà dettagliare i progetti, le misure e le riforme previste nelle aree di intervento riconducibili a **sei pilastri fondamentali**: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

Il Piano nazionale dovrà, inoltre: essere coerente con le sfide e le priorità specifiche per Paese individuate nel contesto del Semestre europeo e con le informazioni contenute nei Programmi nazionali di riforma, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani nazionali per l'attuazione della Garanzia Giovani e negli Accordi di partenariato; destinare **almeno il 37% della dotazione al sostegno della transizione verde**, compresa la biodiversità; destinare almeno il **20% alla trasformazione digitale**; fornire una dettagliata spiegazione delle modalità con le quali il Piano intende contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità, rafforzare il potenziale di crescita e attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali; definire i **target intermedi e finali** e un **calendario indicativo dell'attuazione delle riforme e degli investimenti**, da completare al più tardi entro la fine di agosto 2026; indicare le modalità per il **monitoraggio** e l'attuazione del Piano, tappe, obiettivi e indicatori inclusi; dare conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere corruzione, frodi e conflitti di interesse.

Il Piano dovrà essere presentato in via ufficiale **entro il 30 aprile 2021**.

Una volta presentato, il Piano sarà **valutato dalla Commissione europea entro due mesi** e successivamente approvato dal Consiglio dell'UE, a maggioranza qualificata, entro quattro settimane dalla proposta della Commissione. La valutazione positiva da parte della Commissione delle richieste di pagamento (che possono essere presentate dagli Stati membri su base semestrale) sarà subordinata al raggiungimento di pertinenti traguardi intermedi e finali. Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri

ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, può essere attivata la procedura che è stata definita "**freno d'emergenza**", chiedendo che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la questione al successivo Consiglio europeo.

Le risorse per l'Italia

Per quanto riguarda le risorse a disposizione dell'Italia, ai fini dell'attuazione del Piano la previsione complessiva di spesa ammonta a **223,91 miliardi di euro**.

Ai fini della più ampia programmazione di interventi comunque riconducibili alle finalità del Piano, in sinergia con l'utilizzo di altre risorse europee, la previsione di spesa aumenta a **311,9 miliardi**. Concorrono a determinare la differenza tra quest'ultimo importo e quello di 223,9 miliardi specificamente indicato in relazione al PNRR, la sinergia con **risorse dei fondi strutturali per 7,9 miliardi** (di cui 6,9 a valere sui fondi SIE/PON e 1 miliardo a carico del Fondo FEASR), nonché **80 miliardi** a valere sulla **programmazione di bilancio per il periodo 2021-2026**, ossia fino al termine di utilizzo delle risorse NGEU.

Per quanto attiene, specificamente, alle componenti della spesa per il PNRR, pari complessivamente a 223,9 miliardi, dal documento si ricava che le fonti europee considerate sono unicamente i due fondi di *Next Generation EU* (NGEU) maggiori, ossia la **Recovery and Resilience Facility (RRF)**, per **210,91 miliardi**, e **REACT-EU**, per **13 miliardi**.

Il PNRR sottolinea che l'importo degli interventi riconducibili al *Recovery and Resilience Facility (RRF)*, pari a 210,91 miliardi, eccede di 14,45 miliardi l'ammontare complessivo delle risorse europee spettanti all'Italia nell'ambito di tale dispositivo, pari a 196,6 miliardi, di cui 127,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni. Tale eccedenza viene motivata con l'opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costituire un **margin di sicurezza** che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell'eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati.

Nell'ambito degli interventi riconducibili al programma RRF, il documento fa poi una distinzione tra interventi "nuovi" ed interventi "in essere".

L'importo degli **interventi "in essere"** è indicato nel PNRR in **65,7 miliardi**. Tali interventi, benché già adottati e quindi inclusi negli andamenti tendenziali di finanza pubblica, sono finanziati a valere sulla componente "prestiti" del RRF in funzione sostitutiva (*replacement*), quali forma alternativa e più economica di indebitamento rispetto ai titoli del debito pubblico scontati nei tendenziali per la copertura del fabbisogno finanziario associato agli interventi adottati.

Gli **interventi "nuovi"** contenuti nel Piano ammonterebbero complessivamente a **158,22 miliardi**, di cui 145,22 ai fini del programma RRF e 13 a valere sul programma *React EU*. Concorrerebbero a formare tale aggregato, sia gli interventi individuati con la legge di bilancio 2021 a valere sulle risorse europee, il cui importo complessivo ammonta a circa 37,9 miliardi, sia ulteriori misure ancora da individuare, per un ammontare complessivo di circa 120 miliardi. Si ricorda che tale ammontare di interventi "nuovi", secondo i documenti europei, deve essere impegnato integralmente entro il 2023, pur potendo essere speso fino al 2026.

Per quanto riguarda le **sovvenzioni** a fondo perduto (*grants*), il documento afferma che tutte quelle del RRF sono destinate a finanziare interventi "nuovi", per un importo pari a **68,9 miliardi**. Pur se non specificato nel documento, si assume che il medesimo criterio di finalizzazione sia adottato anche con riferimento agli interventi finanziati con le sovvenzioni del React EU, pari a 13 miliardi.

Per quanto riguarda i **prestiti** (*loans*), pari complessivamente a **127,6 miliardi**, il documento afferma che essi sono destinati a finanziare, in chiave sostitutiva rispetto a titoli del debito pubblico nazionale, sia gli interventi "in essere", per 65,7 miliardi, che quelli "nuovi" già inclusi nel tendenziale, per 21,2 miliardi. Ne consegue che la quota residua dei prestiti RRF, destinata a finanziare interventi "nuovi", non inclusi negli andamenti tendenziali, ammonta a 40,7 miliardi.

Il PNRR evidenzia, poi, che concorrono a formare l'ammontare degli interventi "nuovi", pari a 145,22 miliardi, anche interventi per **21,2 miliardi** a fronte dei quali nella legislazione vigente sono già stanziati i fondi necessari al relativo finanziamento, a valere sul **Fondo sviluppo e coesione**. Rispetto a tali interventi il PNRR opera un'anticipazione della relativa fase di programmazione, facendo rientrare quest'ultima nell'ambito della procedura decisionale propria del PNRR.

Per approfondimenti sui **profili finanziari del Piano** si rinvia al [dossier](#) dei Servizi del bilancio.

Il ruolo del Parlamento

La [Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) trasmessa dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021 si inserisce nell'ambito di un [percorso di collaborazione tra Parlamento e Governo già avviato](#), nei mesi di settembre e ottobre 2020, a seguito dell'iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato, nonché della trasmissione alle Camere da parte del Governo, il 15 settembre 2020, della proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza](#). Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza. L'attività parlamentare di indirizzo in tale fase si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte [risoluzioni da parte delle Assemblee](#) di Camera e Senato.

Tenendo conto di tali atti di indirizzo formulati dal Parlamento, il Governo Conte II ha adottato la [Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) trasmessa al Parlamento il 15 gennaio 2021, che rappresenta un ulteriore passo verso la stesura definitiva del documento, che dovrà essere presentato formalmente alla Commissione europea entro il 30 aprile 2021.

A seguito dell'entrata in carica del nuovo governo Draghi l'esame parlamentare è proseguito sul testo già all'esame del Parlamento.

Su tale proposta di PNRR si è svolta, nelle Commissioni di merito, un'intensa **attività conoscitiva**, con numerose audizioni di soggetti istituzionali e rappresentanti del mondo produttivo e della società civile (per un quadro di **sintesi dell'audizioni** svolte dalla Commissione Bilancio della Camera si rinvia al [dossier](#) curato dal Servizio studi).

L'attività nella Commissioni in sede referente, ossia la V Commissione (Bilancio) alla Camera e le Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'UE) al Senato, si è conclusa con l'approvazione di **due distinte relazioni** ([relazione](#) Camera, [relazione](#) Senato), nelle quali vengono formulate - tenendo conto dei rilievi formulati dalle altre commissioni di merito per i profili di loro competenza - **proposte di integrazione e modifica della proposta di PNRR del Governo**.

Le relazioni adottate in sede referente sono state fatte proprie (rispettivamente il 31 marzo e il 1° aprile) dalle Assemblee di Camera e Senato, attraverso l'approvazione, a larga maggioranza, di due [risoluzioni](#) di analogo contenuto, nelle quali si impegna il Governo a rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR all'UE e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del PNRR.

I contenuti del PNRR

Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza il Governo intende affrontare, insieme alle conseguenze immediate - sanitarie, sociali ed economiche - della crisi pandemica anche i nodi strutturali dell'economia e della società italiana, che hanno contribuito a porre il paese su un sentiero declinante già a partire dall'inizio degli anni '90.

Il Piano si concentra sui **tre assi di intervento** condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

I **nodi da affrontare** per rilanciare lo sviluppo nazionale sono individuati nell'insoddisfacente crescita italiana, dovuta non solo alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a una serie di fattori strutturali; nelle disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali; nell'esposizione ad eventi calamitosi naturali; nella debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano.

Per affrontare tali nodi il Piano, in sintonia con le Raccomandazioni specifiche rivolte al Paese dall'Unione europea, definisce una serie di **riforme strutturali di contesto** che dovranno accompagnarne l'attuazione, volte in particolare a rafforzare l'ambiente imprenditoriale, a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività: riforma della giustizia, riforma fiscale, riforma del mercato del lavoro e concorrenza.

Per quanto riguarda la struttura del Piano, esso si articola in **6 Missioni**, che raggruppano **16**

Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti, a loro volta, si articolano in **48 Linee di intervento** per progetti omogenei e coerenti.

Per ogni Missione sono indicate, inoltre, le riforme di settore necessarie a una più efficace realizzazione degli interventi, nonché i profili più rilevanti ai fini del perseguimento delle **tre priorità trasversali** del Piano, individuate nella **Parità di genere**, nei **Giovani** e nel **Riequilibrio territoriale**. Tali priorità trasversali non sono affidate a singoli interventi circoscritti a specifiche Missioni, ma sono perseguite in modo diffuso nell'ambito di tutte le Missioni del Piano.

La **Missione 1**, denominata "**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**", ha come obiettivo generale l'innovazione del Paese in chiave digitale. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **46,3 miliardi** di euro, pari al **21 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 2**, denominata "**Rivoluzione verde e transizione ecologica**" è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiane. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **69,8 miliardi** di euro, pari al **31 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 3**, denominata "**Infrastrutture per una mobilità sostenibile**" punta a realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **31,98 miliardi** di euro, pari al **14 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 4**, denominata "**Istruzione e ricerca**", è focalizzata sulle generazioni future ed affronta le questioni strutturali più importanti per il rilancio della crescita, ossia la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **28,49 miliardi** di euro, pari al **13 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 5**, denominata "**Inclusione e coesione**", riveste un ruolo rilevante nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **27,6 miliardi** di euro, pari al **12 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 6**, denominata "**Salute**", è caratterizzata da linee di azione volte a rafforzare e rendere più sinergica la risposta sanitaria territoriale e ospedaliera, nonché a promuovere e diffondere l'attività di ricerca del Servizio sanitario nazionale. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **19,72 miliardi** di euro, pari al **9 per cento** delle risorse totali del Piano.

In linea con le indicazioni formulate a livello europeo, il PNRR fornisce una **valutazione dell'impatto macroeconomico** degli investimenti e delle riforme strutturali previsti, pur riconoscendo che si tratta di un esercizio preliminare rispetto a quello che si potrà realizzare una volta che tutti i dettagli dei progetti e delle riforme saranno pienamente definiti.

La stima si limita a considerare soltanto l'effetto della spesa per investimenti e incentivi addizionale rispetto a quella già inclusa nello scenario tendenziale di finanza pubblica e si basa sull'ipotesi che oltre il 70% dei fondi addizionali sarà destinato al finanziamento di investimenti pubblici ad elevata efficienza, che la gran parte del restante 30% sarà destinato a incentivi agli investimenti delle imprese e a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, infine, che le amministrazioni pubbliche siano progressivamente più efficienti nell'attuazione dei progetti.

Rispetto allo scenario base (cioè in assenza degli investimenti e degli incentivi del Piano) il Governo stima un effetto positivo sul PIL con un andamento crescente quasi lineare nel tempo, a partire da circa **0,5 punti percentuali nell'anno 2021 e fino a circa 3 punti percentuali nel 2026** (anno in cui tutte le risorse del Piano dovranno essere state spese), per un effetto complessivo nel periodo di oltre 10 punti percentuali di PIL.

Ad integrazione della proposta di PNRR, l'11 marzo 2021 il Ministero dell'economia e delle finanze ha inviato al Parlamento le [Note tecniche analitiche del Piano](#) (in lingua inglese), che riportano informazioni aggiuntive sui progetti di cui si prevede la realizzazione e sulle relative spese e tempistiche.

Per un'illustrazione del **quadro europeo** e per un esame analitico delle **misure previste nel PNRR**, anche con riferimento alle indicazioni europee e agli atti di indirizzo parlamentare già espressi, si rinvia al [dossier](#) dei servizi Studi di Camera e Senato.

Per un'analisi delle Note tecniche analitiche del Piano si rinvia al [dossier](#) dei Servizi di documentazione.

