



Regione Umbria
Assemblea legislativa

Servizio Commissioni, Legislazione e Affari europei

**Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
Linee guida e posizione delle Regioni**

Settembre 2020

NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 7/2020

Indice

1. Le premesse: *Next Generation EU*, *Piano Colao* e Raccomandazioni del Consiglio Europeo all'Italia
 2. Obiettivi del PNRR e selezione dei progetti
 3. Riforme di supporto al Piano e politica di bilancio
 4. La posizione delle Regioni
- Allegato – Lettera di trasmissione del Presidente del Consiglio Conte

1. Le premesse: *Next Generation EU*, *Piano Colao* e Raccomandazioni del Consiglio Europeo all'Italia

1.1. *Next Generation EU* e struttura delle Linee Guida

Le [Linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#) (PNRR), trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alle Camere il 15 settembre, **rispondono all'iniziativa *Next Generation EU*** (NGEU – *vedi Note 3 e 5/2020*) che, al pari del Bilancio 2021-2027 dell'UE, è attualmente al vaglio del Parlamento Europeo e dovrà poi essere ratificato dai Parlamenti nazionali.

I regolamenti attuativi di NGEU non entreranno in vigore **prima dell'inizio del 2021**. Solo da quel momento sarà possibile presentare ufficialmente i PNRR alla Commissione europea. Tuttavia, il Governo, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre, ha elaborato una proposta di Linee guida per la definizione del PNRR, da sottoporre all'esame del Parlamento nazionale.

All'esito di questo primo vaglio parlamentare e in considerazione delle valutazioni di indirizzo che il Parlamento vorrà formulare al Governo, sarà elaborato lo schema del Piano di ripresa e resilienza. Lo schema sarà quindi **presentato al Parlamento**, in vista della sua approvazione definitiva. Il Parlamento avrà pertanto un ruolo fondamentale nel valutare, indirizzare e contribuire a definire le scelte del Governo.

Le Linee guida prevedono una sequenza logica per la costruzione del PNRR:

- Le **sfide** che il Paese intende affrontare;
- Le **missioni** del programma a loro volta suddivise in **cluster (o insiemi) di progetti** omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse;
- I singoli **progetti** di investimento, che saranno raggruppati nei *clusters*;
- Le iniziative di **riforma** che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento.

Le **sfide** incluse nel PNRR possono essere così sintetizzate:

- (1) Migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia;
- (2) Ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica;
- (3) Sostenere la transizione verde e digitale;
- (4) Innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Le sei **missioni** riguardano:

- (1) Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
- (2) Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- (3) Infrastrutture per la mobilità;
- (4) Istruzione, formazione, ricerca e cultura;
- (5) Equità sociale, di genere e territoriale;
- (6) Salute.

Il contesto economico e sociale italiano

L'Italia è un'economia avanzata a spiccata vocazione manifatturiera ed uno dei principali Paesi esportatori europei. Nel 2019 il valore delle esportazioni di merci ha raggiunto 476 miliardi di euro; la spesa dei visitatori esteri in Italia è stata pari a 44 miliardi. Il *surplus* della bilancia delle partite correnti ha raggiunto 53,4 miliardi, equivalenti al 3,0 per cento del PIL. I prodotti del *Made in Italy* sono apprezzati in tutto il mondo, al pari della cultura e del patrimonio paesaggistico, artistico e archeologico del nostro Paese.

A fronte di questi indubbi punti di forza, vi sono punti di debolezza:

- Il Paese soffre di un'insufficiente crescita economica, acuita dalla crisi finanziaria globale del 2008 ed ancor più dalla crisi del debito sovrano dell'area euro nel 2011. Questo ha avuto notevoli ripercussioni negative sul benessere dei cittadini e sulle disuguaglianze sociali, territoriali e di genere, oltre a causare un deflusso netto di giovani altamente qualificati. Dai primi anni duemila, la crescita del PIL è risultata nettamente inferiore alla media dei Paesi avanzati, in corrispondenza di un basso incremento della produttività.

- Quest'ultima è almeno in parte spiegata da *gap* tecnologici ed educativi. Ad esempio, la spesa per ricerca e sviluppo (1,35 per cento del PIL nel 2017) è inferiore alla media UE (2,06 per cento del PIL); i risultati scolastici misurati da test internazionali sono inferiori alla media dei Paesi OCSE e UE, così come lo è la quota di popolazione in possesso di un titolo di studio terziario (27,6 per cento contro 41,3 per cento nell'UE), mentre l'incidenza dell'abbandono scolastico si attesta a 13,5% contro il 10,6% della media europea.

- Un forte impatto negativo è stato dato anche dal calo degli investimenti fissi lordi (IFL), specie di quelli pubblici scesi di quasi un punto percentuale in rapporto al PIL dal 3 per cento nei primi anni 2000 a poco sopra il 2 nell'ultimo triennio.

- Inoltre, il tasso di partecipazione al lavoro e il tasso di occupazione dell'Italia sono i più bassi dell'UE ad eccezione della Grecia, con un *gap* particolarmente sensibile per l'occupazione giovanile e femminile. Sono assai elevati il tasso di disoccupazione giovanile (31,1 per cento nella rilevazione di luglio 2020) e la percentuale di giovani che non studiano né lavorano (22,2 per cento nel 2019).

- Queste tendenze economiche hanno acuito anche le dinamiche demografiche. Il tasso di fecondità è sceso fortemente dagli anni settanta in poi e negli ultimi anni è stato pari a 1,29 figli per donna, uno dei valori più bassi dell'UE. Pur in presenza di un aumento della vita media e dell'immigrazione netta, la discesa delle nascite ha contribuito negli ultimi anni ad un lieve calo della popolazione residente.

- L'Italia ha la popolazione più anziana dell'UE e il rapporto più elevato fra spesa pensionistica e PIL. L'incidenza sul PIL della spesa pubblica collegata all'invecchiamento (pensioni e sanità) salirà di circa 2 punti percentuali di PIL nel 2030 in confronto al 2019 secondo le proiezioni della Commissione Europea nello scenario a legislazione vigente in materia di pensionamento anticipato.

- Il debito pubblico dell'Italia è il secondo più elevato dell'UE in rapporto al PIL dopo la Grecia. Secondo le previsioni, a fine 2020, subirà un incremento di oltre 20 punti percentuali, a causa della pandemia e delle ingenti misure di sostegno ai redditi, alla liquidità e all'occupazione attuate, nel corso dell'anno con i provvedimenti di urgenza del Governo, il cui impatto stimato sull'indebitamento netto della Pubblica amministrazione è pari a 100 miliardi di euro, il 6 per cento del PIL.

1.2. Il Piano di Rilancio del Governo (cd. *Piano Colao*)

Le Linee guida del PNRR sono **coerenti con il Piano di Rilancio (cd. *Piano Colao*)** presentato dal Presidente del Consiglio e discusso nel corso della consultazione nazionale *Progettiamo il rilancio* (13-21 giugno 2020). Il Piano di rilancio è stato elaborato a

conclusione di un'intensa fase preliminare di analisi e studio, durante la quale il Governo si è avvalso del contributo del Comitato di Esperti in materia economica e sociale coordinato da Vittorio Colao.

Lo scorso 12 giugno il Comitato ha consegnato al Presidente del Consiglio il Rapporto [Iniziative per il Rilancio - Italia 2020-2022](#), accompagnato da [102 schede di approfondimento](#). Il Piano di Rilancio del Governo è costruito intorno a **tre linee strategiche**: modernizzazione del Paese; transizione ecologica; inclusione sociale e territoriale, parità di genere.

Il PNRR **si inquadra in questa più generale strategia del Governo** e fa leva sulle risorse messe a disposizione dalla UE per contribuire alla ripresa economica del Paese. Gli investimenti e le riforme previste dal PNRR perciò:

- sono coerenti con la strategia di rilancio del Governo;
- contribuiscono a perseguire gli obiettivi economici e sociali concordati in sede europea e a rispondere alle Raccomandazioni specifiche rivolte al nostro Paese.

1.3. Le raccomandazioni del Consiglio Europeo all'Italia

Alle priorità comuni indicate dalla CE, si dovranno affiancare quelle derivanti dalle **Raccomandazioni specifiche al Paese** pubblicate a maggio con il Pacchetto di Primavera e successivamente approvate dal Consiglio Europeo, che all'Italia richiedono di adottare, nel 2020 e nel 2021, provvedimenti volti a:

▪ Pandemia ed economia

Attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, incrementando nel contempo gli investimenti; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali.

▪ Redditi e lavoro

Fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione.

▪ Istruzione

Rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali.

▪ Investimenti e produttività

Garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; accelerare i progetti di investimento pubblici in fase

avanzata di progettazione e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla efficiente gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali.

▪ **Giustizia e Pubblica Amministrazione**

Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

La Commissione ha comunque evidenziato la perdurante necessità di mantenere alta l'attenzione sulla **correzione degli squilibri macroeconomici** e sulla **promozione della transizione verde e della trasformazione digitale**. A tal fine, la sfida che si pone ai Paesi membri è quella di affiancare le nuove priorità a quelle fissate dalle Raccomandazioni del 2019, che la Commissione considera ancora rilevanti ai fini della risposta di *policy* agli squilibri macroeconomici dell'Italia.

Rimane quindi essenziale che l'azione del Governo sia sempre orientata a **politiche di bilancio prudenti** e alla sostenibilità del debito.

2. Obiettivi del PNRR e selezione dei progetti

2.1. Gli obiettivi del PNRR

La strategia complessiva di riforma e politica economica del PNRR contribuirà al raggiungimento di **obiettivi quantitativi** di lungo termine.

Gli assi portanti e prioritari del PNRR saranno la **transizione verde e digitale** del Paese, ai quali saranno destinate la maggior parte delle risorse disponibili nello strumento di riprese e resilienza, in linea anche con le indicazioni della Commissione.

Si tratta di una graduale ma effettiva trasformazione dell'economia del nostro Paese che non potrà realizzarsi senza una forte spinta proveniente dagli **investimenti pubblici**, unitamente al rafforzamento degli incentivi agli investimenti privati, che dovrà produrre un salto di qualità nelle **dotazioni infrastrutturali** del Paese.

Una forte accelerazione nell'accumulazione di capitale materiale e immateriale è funzionale anche a superare rapidamente gli effetti negativi del blocco produttivo e della perdita di investimenti generati dalla crisi pandemica.

L'obiettivo di incrementare fortemente gli investimenti pubblici sarà accompagnato da **interventi e riforme** volti a rafforzare la competitività dell'economia, a migliorare l'equità e l'inclusione sociale – ponendo al centro dell'azione politica la persona – e ad assicurare il riequilibrio territoriale, ampliatisi notevolmente nell'ultimo decennio.

In parallelo si punterà ad incrementare la **spesa pubblica per la Ricerca e Sviluppo (R&S) e per l'istruzione**, in special modo terziaria. Un ruolo rilevante per accrescere la produttività è legato a politiche che consentano l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze e che rafforzino le sinergie tra mondo del lavoro, imprese e istruzione, riducendo il marcato disallineamento fra le qualifiche richieste e quelle disponibili.

Questi obiettivi non potranno essere raggiunti senza un netto miglioramento nella qualità ed efficienza dei servizi offerti dalla **Pubblica Amministrazione** e un profondo **cambiamento nel modo di concepire il suo ruolo e la sua missione**.

Gli obiettivi a lungo termine del PNRR

- Raddoppiare il tasso medio di crescita dell'economia italiana (0,8% nell'ultimo decennio), portandolo quantomeno in linea con la media UE (1,6%)
- Aumentare gli investimenti pubblici per portarli almeno al 3% del PIL
- Portare la spesa per Ricerca e Sviluppo (R&S) al di sopra della media UE (2,1%, rispetto al nostro attuale 1,3%)
- Conseguire un aumento del tasso di occupazione di 10 punti percentuali per arrivare all'attuale media UE (73,2% contro il 63,0% dell'Italia)
- Elevare gli indicatori di benessere, equità e sostenibilità ambientale
- Ridurre i divari territoriali di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale e livello dei servizi pubblici
- Aumento dell'aspettativa di vita in buona salute
- Promuovere una ripresa del tasso di natalità e della crescita demografica
- Abbattere l'incidenza dell'abbandono scolastico e dell'inattività dei giovani
- Migliorare la preparazione degli studenti e la quota di diplomati e laureati
- Rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte di calamità naturali, cambiamenti climatici, crisi epidemiche e rischi geopolitici
- Promuovere filiere agroalimentari sostenibili e combattere gli sprechi alimentari
- Garantire la sostenibilità e la resilienza della finanza pubblica

2.2. I criteri di selezione dei progetti

Il Piano sarà costruito **raccogliendo le proposte formulate** dalle Amministrazioni, dagli enti territoriali e da potenziali co-investitori e selezionandole secondo criteri oggettivi tali da consentire il conseguimento delle missioni fondamentali e da assicurare un equo trattamento a tutte le proposte presentate.

Il processo di selezione intende **evitare una frammentazione del PNRR in progetti isolati** e non coerenti fra di loro, non collocati all'interno di strategie inter-settoriali e che non sfruttino le economie di scala e di scopo.

Le Linee Guida individuano:

- (1) I criteri fissati **dalla proposta di Regolamento della Commissione**, che discendono dalla necessità che il PNRR e tutti i progetti che lo costituiscono siano coerenti con il *Recovery and Resilience Facility (RRF)*. La proposta della Commissione Europea per tale regolamento, attualmente in fase di negoziazione con il Consiglio e il Parlamento europeo, stabilisce i criteri di ammissibilità dei progetti che gli Stati membri potranno inserire nei rispettivi PNRR;

- (2) Gli **ulteriori criteri di valutazione positiva** dei progetti, finalizzati a rendere la selezione più precisa e granulare;
- (3) I **criteri di valutazione negativa** dei progetti, che determineranno la loro esclusione.

Criteri di selezione dei progetti

Criteri fissati dalla proposta di Regolamento della Commissione

- Piena coerenza con gli obiettivi strategici e macro-settoriali del PNRR;
- Coerenza con le Raccomandazioni specifiche al Paese;
- Significativo impatto positivo su crescita del PIL potenziale e dell'occupazione;
- Costi e impatti economici, ambientali e sociali quantificabili, motivati e ragionevoli;
- Esplicitazione dei legami e della coerenza con riforme e politiche di supporto;
- Indicazione della tempistica e modalità di attuazione, con target intermedi e finali;
- Chiara identificazione del soggetto attuatore;
- Se integrano progetti esistenti, devono rafforzarli credibilmente.

Ulteriori criteri di valutazione positiva dei progetti

- Progetti che riguardano principalmente la creazione di beni pubblici (infrastrutture, educazione e formazione, ricerca e innovazione, salute, ambiente, coesione sociale e territoriale);
- Rapida attuabilità/cantierabilità del progetto, soprattutto nella prima fase del PNRR;
- Monitorabilità del progetto in termini di specificazione delle realizzazioni attese, dei traguardi intermedi e finali, nonché collegamento tra tali realizzazioni e gli obiettivi strategici del PNRR;
- Progetti con effetti positivi rapidi su numerosi beneficiari, finora scartati per mancanza di fondi;
- Progetti che per l'implementazione e il finanziamento prevedono forme di partenariato pubblico-privato, ovvero progetti che prevedano capitali privati per la loro realizzazione;
- Patto occupazionale, oppure stima affidabile del beneficio occupazionale;
- Progetti che comportano basso consumo di suolo e favoriscono l'utilizzo efficiente e sostenibile di risorse naturali;
- Progetti che contribuiscono al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Criteri di valutazione negativa dei progetti

- Progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi UE e QFP 2021-27;
- Infrastrutture che non hanno un livello di preparazione progettuale sufficiente, dati i tempi medi di attuazione e la dimensione del progetto;
- Progetti "storici" che hanno noti problemi di attuazione di difficile soluzione nel medio termine, pur avendo già avuto disponibilità di fondi;
- Progetti o misure che non hanno impatti duraturi su PIL e occupazione;
- Progetti che non presentano stime attendibili sull'impatto economico atteso;
- Progetti per i quali non è individuato il modo di monitorarne la realizzazione;
- Progetti che non rispettino i criteri di sostenibilità.

3. Riforme di supporto al Piano e politica di bilancio

3.1. Le politiche e le riforme di supporto al Piano

Il Governo realizzerà **politiche e riforme di contesto** che rafforzino l'ambiente imprenditoriale, riducano gli oneri burocratici e scioglano i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività.

Si tratta di **politiche ad ampio raggio** che agiranno sulla capacità progettuale delle pubbliche amministrazioni per aumentare sensibilmente la quota di investimenti pubblici rispetto al PIL, riducendo nel contempo il divario di valore aggiunto e reddito *pro capite* tra il Sud e la parte più dinamica del Paese.

In questo processo, la **Pubblica Amministrazione** è un elemento chiave. Si lavorerà sulla valorizzazione della *performance* organizzativa e la regolazione dello *smart working*, la semplificazione amministrativa e normativa, la riforma delle società partecipate e la disciplina degli appalti pubblici.

Un altro tassello necessario per accompagnare le misure del PNRR è costituito dalla **riforma fiscale**, finalizzata a ridurre le disparità tra i cittadini e rendere più efficiente il sistema. Due delle principali linee di azione del Governo in tal senso sono la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e la revisione complessiva della tassazione verso una maggiore equità, oltre alla costante azione di lotta all'evasione.

Gli ostacoli agli investimenti nel Paese risiedono anche nella complessità e nella lentezza della **giustizia**, che impone azioni decise per aumentare la trasparenza e la prevedibilità dei procedimenti civili e penali in termini di durata.

Infine, il Piano andrà affiancato da un impegno costante per migliorare il **mercato del lavoro** in termini di maggiore equità, tutelando i lavoratori vulnerabili e garantendo salari dignitosi. Per ridurre le vulnerabilità del Paese in termini di produttività del lavoro, si dovrà agire su vari fronti, con una attenzione particolare al rafforzamento degli incentivi fiscali al *welfare* contrattuale e alla promozione della contrattazione decentrata.

Nello specifico, le politiche e le riforme di supporto al Piano riguarderanno:

- (1) Investimenti pubblici
- (2) Pubblica Amministrazione
- (3) Ricerca e Sviluppo
- (4) Riforma del fisco
- (5) Riforma della giustizia
- (6) Riforma del lavoro

3.2. Le risorse disponibili e la politica di bilancio

Le risorse della RRF che dovrebbero essere allocate all'Italia sono stimate pari a **191,4 miliardi**. Per quanto riguarda le **sovvenzioni**, l'Italia riceverebbe fino a **63,8 miliardi** complessivi. In base al livello del RNL nel 2018, l'ammontare dei **prestiti** dovrebbe arrivare invece a oltre **127 miliardi**.

Le risorse totali fornite al nostro Paese dal NGEU sono stimate in quasi **209 miliardi** complessivi, ovvero al 28% delle risorse complessivamente stanziati dal programma. Si tratta di una quota molto elevata in confronto all'incidenza dell'Italia sul RNL dell'UE, che nel 2018 era pari al 13,2 per cento.

Risorse disponibili attraverso il Next Generation EU (NGEU)

Decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020

	Risorse (miliardi di euro)	
	Complessive	Per l'Italia
Recovery and Resilience Facility	672,5	191,4
<i>di cui: sovvenzioni</i>	<i>312,5</i>	<i>63,8</i>
<i>prestiti</i>	<i>360,0</i>	<i>127,6</i>
ReactEU	47,5	15,2
Horizon Europe	5,0	0,5
InvestEU	5,6	-
Sviluppo rurale	7,5	0,8
Fondo per la Transizione Giusta	10,0	0,5
RescEU	1,9	0,2
Totale	750,0	208,6

La RRF verrà divisa in due fasi:

a) La prima, pari al 70 per cento dell'importo totale a disposizione, dovrà consistere in progetti da presentare al più tardi nel 2022; le relative risorse dovranno essere impegnate entro quell'anno. Dato che i PNRR definitivi verranno presentati ad aprile 2021 e i primi milestones si riferiranno a giugno 2021, la RRF di fatto diventerà operativa nella seconda metà del 2021. Tuttavia, la decisione del Consiglio prevede che sulla base dei programmi presentati, i Paesi membri possano richiedere un anticipo per il 2021 pari al 10 per cento stimato dell'importo complessivo di sovvenzioni e prestiti previsti per la prima fase della RRF.

b) Nella seconda fase del programma, il restante 30 per cento delle sovvenzioni verrà allocato secondo una formula che riflette la caduta registrata dal PIL dei Paesi membri nel 2020 e la variazione complessiva registrata nel 2020-2021. Il calcolo si baserà sui dati Eurostat che saranno disponibili a giugno 2022. I fondi relativi alla seconda fase dovranno essere impegnati entro il 2023. I programmi di spesa finanziati dalla RRF dovranno essere completati entro il 2026.

Interazione con la politica di bilancio

È ragionevole ritenere che le sovvenzioni che i Paesi membri riceveranno nel corso del programma non contribuiranno alla formazione dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione. La valutazione dell'impatto sullo *stock* di debito pubblico verrà chiarita da Eurostat a conclusione di opportune consultazioni.

Il Governo intende utilizzare le sovvenzioni previste della RRF per conseguire un incremento netto di pari entità degli investimenti pubblici nel periodo 2021-2026. Ciò per far sì che oltre agli obiettivi di inclusione, sostenibilità, digitalizzazione e incremento dell'efficienza e della produttività, si sia in grado di conseguire anche un rilevante stimolo alla crescita del PIL.

Per quanto riguarda i prestiti che si renderanno disponibili secondo il programma NGEU, il Governo è orientato a massimizzare l'utilizzo delle relative risorse. Va tuttavia considerato che i prestiti erogati all'Italia dalla Commissione Europea, se non compensati da riduzioni di altre spese o aumenti delle entrate, contribuiranno ad accrescere il *deficit* della PA e l'accumulazione di debito pubblico. Al PNRR dovrà pertanto affiancarsi una programmazione di bilancio volta a riequilibrare la finanza pubblica nel medio termine dopo la forte espansione del *deficit* prevista per quest'anno in conseguenza della pandemia e degli ingenti interventi di sostegno all'economia che sono stati realizzati con tre successivi decreti-legge.

Il Governo dettaglierà il sentiero di rientro del deficit per gli anni 2021-2023 nella Nota di Aggiornamento del DEF di prossima pubblicazione. Lo scenario programmatico includerà la previsione di utilizzo dei prestiti previsti da NGEU.

4. La posizione delle Regioni

Le Regioni hanno chiesto al Governo una specifica interlocuzione sul PNRR, esprimendo **diverse perplessità** sulla programmazione in atto, che riguardano:

- (1) L'impostazione "centralistica" del Governo e le modalità del loro coinvolgimento, vista la necessità di tener conto della dimensione territoriale nella predisposizione del Piano e nella valutazione dei progetti;
- (2) La conseguente rivendicazione di un loro ruolo politico e di "soggetto catalizzatore" per gli investimenti previsti;
- (3) La necessità di non sovrapporre il PNRR con la programmazione europea 2021-2027;
- (4) L'esigenza di rimuovere i divari infrastrutturali e sociali, soprattutto con riferimento al Mezzogiorno e alle aree interne.

Nel dettaglio e in maniera "ufficiale", queste criticità sono emerse [in una nota della Conferenza delle Regioni](#) del 14 settembre e nel corso dell'[audizione parlamentare](#) del 28 settembre di **Donatella Tesei**, Presidente della Regione Umbria nonché coordinatrice della Commissione Affari europei della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di fronte alle Commissioni riunite 5° e 14° del Senato.

4.1. La nota della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, "[ha condiviso](#) la preoccupazione e l'urgenza di definire **modalità e tempi di coinvolgimento delle Regioni**" nella preparazione del PNRR. Secondo la Conferenza, il Governo ha deciso di preparare il PNRR nel Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), coadiuvato, a livello tecnico, dal Comitato Tecnico di Valutazione (CTV). Le Regioni "hanno seguito le riunioni del CIAE, a partire dal 28 luglio, e le numerose riunioni del CTV, tenutesi durante i mesi di luglio, agosto e settembre"; tuttavia, "non avendo avuto conoscenza dei progetti che le amministrazioni centrali stavano discutendo, hanno più volte chiesto quali sarebbero state le modalità del loro coinvolgimento".

Nel frattempo, "la Conferenza ha costituito un apposito coordinamento politico ristretto, che ha incontrato due volte i rappresentanti del Governo, ricevendo l'assicurazione che entro il mese di agosto sarebbero state inviate le matrici delle schede progetto discusse tra amministrazioni centrali". Tale documentazione, però, "non è stata ancora resa disponibile" e "non è stata condivisa una modalità di coinvolgimento delle Regioni". Perciò, la Conferenza "**chiede al Governo un'interlocuzione specifica** sulle progettualità che si vogliono inserire nel PNRR". "I tempi di impegno (2023) e spesa (2026) delle risorse del Piano e la necessità di coordinarne gli interventi con quelli della programmazione 2021-2027 impongono l'urgenza di coinvolgere le Regioni per poter garantire la certezza, la celerità e l'efficacia della spesa delle risorse messe a disposizione dall'Europa".

In particolare, la Conferenza ribadisce la necessità di:

- Tenere conto della **dimensione territoriale**, in quanto anche i progetti "nazionali" hanno un'inevitabile ricaduta nei diversi territori;
- Coordinare e **non sovrapporre** le attività di elaborazione del PNRR e di individuazione dei relativi progetti con le attività della programmazione 2021-2027;
- Tener conto delle competenze istituzionali (concorrenti o esclusive) delle Regioni;
- Condividere con i Ministeri di spesa i diversi livelli decisionali, tenendo presente che si parla sempre di progetti di "pronta spesa" e con impatto significativo sulla ripresa;
- Evidenziare l'opportunità di un'azione complessiva di riforme e investimenti, affrontando come priorità il problema della **rimozione dei gap infrastrutturali e sociali**, destinando adeguate risorse allo sviluppo del Mezzogiorno, delle aree interne e dell'insularità.

In definitiva, la Conferenza "propone di considerare le Regioni e le Province autonome come **soggetto catalizzatore** per realizzare sul territorio gli investimenti nell'ambito delle priorità condivise fra i livelli istituzionali"; una "sorta di *hub* programmatico degli investimenti nell'ambito delle priorità definite a livello nazionale".

4.2. L'audizione della Presidente Tesei

Nell'[audizione in Senato](#), la Presidente Tesei ha sottolineato la necessità di definire "un **ruolo politico per le Regioni** nella elaborazione del Piano, da cui discenderebbero anche le modalità operative su cui impostare il confronto con il Governo e le tempistiche del percorso".

Tesei ha **ribadito la posizione della Conferenza delle Regioni**, sostenendo che occorre "tener conto della dimensione territoriale", vista l'inevitabile ricaduta a questo livello dei progetti previsti, sottolineando "l'opportunità di un'azione complessiva di riforme e investimenti" in grado di affrontare "il problema della rimozione dei gap infrastrutturali e sociali", proponendo "di considerare le Regioni e le Province autonome come soggetto catalizzatore per realizzare sul territorio gli investimenti nell'ambito delle priorità condivise fra i livelli istituzionali" e ribadendo la richiesta della Conferenza delle Regioni di un confronto anche con il Presidente del Consiglio, in uno spirito di leale collaborazione.

Inoltre, la Presidente ha denunciato "un'**impostazione centralistica** piuttosto evidente da parte del Governo" su temi che dovrebbero esser al centro del confronto Stato-Regioni (necessità di "fare presto" e varare "progetti credibili e cantierabili"; ruolo dei diversi livelli istituzionali, tenuto conto delle possibili sovrapposizioni tra progetti del PNRR e della Programmazione 2021-2027; "coinvolgimento reale e fattivo delle autonomie territoriali").

"Non si tratta di rivendicare in modo corporativo un ruolo per le Autonomie locali" – ha sostenuto Tesei – "e neppure di chiedere una 'fetta' di risorse da distribuire nei territori, ma di pensare al bene del Paese e alla grande opportunità da cogliere con l'intero pacchetto europeo che si renderà disponibile nei prossimi anni. L'Italia, e le sue Regioni e le sue autonomie locali, si salva tutta assieme o tutta assieme è destinata al declino. [...] Spendere bene queste risorse del *Recovery Fund* significa dare risposte alla nostra gente. Principi quali la transizione digitale e la transizione verso un *green deal* europeo, pensati prima della attuale situazione, dovranno trovare un fondamento più radicato e una accelerazione più spinta, necessaria per uscire velocemente dalla crisi. In conclusione, di fronte a questa opportunità, nei prossimi mesi l'Italia e le

sue Regioni dovranno essere all'altezza e saper utilizzare tali fondi, anche attraverso mutamenti radicali di gestione delle risorse. La sfida che ci attende è molto alta e ne risentirà la credibilità dell'intera Europa, quella del nostro Stato e delle nostre regioni. Le Regioni sono chiamate ad uno sforzo importante per superare il guado, e sono pronte a farlo, e il loro coinvolgimento sarà fondamentale. Dalla gestione dei sistemi sanitari, al tema dei trasporti, passando per una buona programmazione ed una efficace attuazione delle politiche regionali finanziate con i fondi europei, con un'attenzione particolare al tema delle politiche integrate territoriali di sviluppo ed alla coesione sociale e territoriale, si gioca la sfida per attraversare questo momento difficile, e far ripartire il Paese".

La Nota Informativa è stata redatta da Ugo Carlone.

Note Informative Politiche Europee già pubblicate

- 1/2020: *Emergenza Covid-19. La sospensione del Patto di stabilità e le iniziative a livello europeo*, aprile.
- 2/2020: *Emergenza Covid-19. Recovery fund, MES, SURE e altre iniziative a livello europeo*, maggio.
- 3/2020: *Emergenza Covid-19. Piano per la ripresa e condizioni socio-economiche*, giugno.
- 4/2020: *Il Programma di lavoro 2020 della Commissione europea adattato*, luglio.
- 5/2020: *Il piano per la ripresa: l'accordo in Consiglio europeo e le reazioni del Parlamento europeo*, agosto.
- 6/2020: *Lo strumento SURE dell'Unione Europea: 27,4 miliardi per l'Italia*, settembre.



*Al Presidente
del Consiglio dei Ministri*

U.F. 14
+ EP
Presidenza del Consiglio dei Ministri
3 PCM_CONTE_II 0020483 P-4.1.
del 15/09/2020



TRANSITO 15/09/2020

Cgentile Presidente,

Le trasmetto la proposta di *Linee guida* per la definizione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* approvate, nei suoi contenuti essenziali, dal Comitato interministeriale per gli affari europei, nella riunione del 9 settembre scorso, in coordinamento con tutti i dicasteri e con le rappresentanze delle autonomie locali.

Il documento definisce in via preliminare e sintetica gli obiettivi strategici di lungo termine, le aree tematiche di intervento e le azioni su cui si articolerà il *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, che l'Italia dovrà presentare alla Commissione europea nei prossimi mesi, una volta completato l'iter di approvazione dei regolamenti attuativi del *Recovery Plan* europeo.

Il documento è stato elaborato dal Governo all'esito di un ampio lavoro istruttorio, che si è giovato anche del contributo del Comitato di esperti in materia economica e sociale, istituito con decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 10 aprile 2020, nonché della consultazione nazionale "*Progettiamo il rilancio*", che si è svolta dal 13 al 21 giugno scorso, alla quale hanno partecipato sindacati, associazioni di categoria e rappresentanti della società civile.

Se le Camere lo riterranno opportuno, il Governo è disponibile a riferire sulle linee essenziali del documento, sia nella sede decentrata delle Commissioni sia nella sede plenaria dell'Assemblea.

L'attuale fase programmatica rappresenta uno snodo strategico, un'occasione storica irrinunciabile per il successo dell'azione economica e per le prospettive di crescita e di modernizzazione dell'Italia. Certamente la sfida che ci attende è estremamente complessa e necessita del dispiegamento delle migliori energie e competenze del Paese, nonché del costante dialogo e della massima collaborazione tra le Istituzioni.

A tale prima fase seguirà quella di elaborazione, presentazione e adozione definitiva del Piano nazionale di rilancio, che dovrà altresì attenersi alle indicazioni e ai parametri che saranno formulati a breve dalla Commissione europea.

Successivamente, sarà avviata la fase di elaborazione e approvazione dei singoli progetti di investimento e di riforma.

In ciascuno di tali passaggi, nello spirito della massima collaborazione e sinergia tra il Governo e il Parlamento, sarà assicurato il pieno coinvolgimento delle Camere al fine di recepirne indirizzi, valutazioni e proposte concrete di intervento.

Con vive cordialità,

Giuseppe Conte
Giuseppe Conte



On. Roberto FICO
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA