

MEMORIA PREDISPOSTA PER L'AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE BILANCIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SULL'A.C. 1752 CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 2 MARZO 2024, N. 19, RECANTE ULTERIORI DISPOSIZIONI URGENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

11.3.2024

PROF. GIANFRANCO VIESTI (UNIVERSITA' DI BARI)

Premessa

L'A.C. 1752 prevede un vasto insieme di norme relative tanto conseguenti al processo di revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) quanto ad altre materie. In questa memoria ci si concentrerà esclusivamente sulle prime.

La revisione del PNRR

L'A.C. 1752 è conseguente alla revisione del PNRR operata dal Governo¹. Il PNRR è un provvedimento epocale per il paese. La revisione è stata ampia ed incisiva. Il tema merita ogni considerazione non solo da parte delle rappresentanze parlamentari ma anche da parte dell'intero paese.

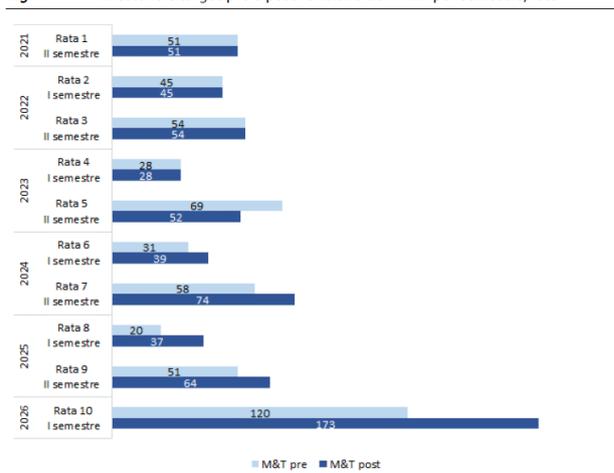
Come illustrato nella Quarta relazione sullo stato di attuazione, molti paesi europei hanno provveduto a modificare i propri Piani in seguito ai cambiamenti molto rilevanti nello scenario economico interno e internazionale maturati successivamente alla loro approvazione.

Le modifiche operate in Italia, sia per la complessiva dimensione del Piano sia per la loro incisività appaiono decisamente rilevanti. Come si apprende dalla Quarta Relazione, le modifiche approvate dalla Commissione riguardano ben 145 misure nuove o modificate: si tratta di una sostanziale riscrittura del provvedimento.

¹ Si veda Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU, 27 luglio 2023, documento preceduto dalla Terza relazione sullo stato di attuazione del Piano (Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 31 maggio 2023). Le proposte sono state approvate, con modifiche, da parte della Commissione Europea (Commissione Europea, Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy, COM (2023) 765 final, 24.11.2023). Successivamente, il Governo ha reso disponibile la quarta relazione (Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 22 febbraio 2024).

Va preliminarmente ricordato che le “Proposte per la revisione del PNRR”, contengono diverse revisioni testuali di misure, obiettivi o degli “Operational Agreements” (cioè le modalità tecniche definite dalla Commissione per la loro valutazione), e che per un gran numero di misure del PNRR portano evidenza di ritardi e difficoltà tali da giustificare uno slittamento temporale degli obiettivi concordati con la Commissione. Questi slittamenti (in larga misura poi accettati dalla Commissione) possono consentire di ottenere in maniera relativamente più semplice le successive tranches di pagamento; esse però determinano una riduzione dell’ammontare delle prossime tranches e, soprattutto, un collo di bottiglia finale, fra fine 2025 e inizio 2026 ancora più problematico di quello già previsto dal PNRR originario. La figura che segue mostra la nuova articolazione di obiettivi e traguardi (fonte: UPB).

Fig. 9 – Milestone e target pre e post revisione del PNRR per semestre/rata



Fonte: elaborazioni su dati ReGIS e del documento della Commissione europea COM(2023) 765 final.

Le Proposte hanno significativamente modificato il Piano sia eliminando o depotenziando alcuni interventi sia inserendo il nuovo capitolo RePowerEU: il finanziamento di quest’ultimo (attualmente la missione 7 del Piano) è ottenuto in misura nettamente prevalente attraverso l’utilizzo di risorse prima indirizzate ad altri interventi piuttosto che da nuove risorse comunitarie, che ammontano solo a 2,76 miliardi a fondi perduto.

Complessivamente, pur essendo parzialmente basata su argomentazioni tecniche e operative, la proposta italiana di revisione, nella scelta delle misure da definanziare totalmente o parzialmente, e di quelle da inserire e potenziare, pare guidata

principalmente da motivazioni di carattere politico². Sinteticamente, la revisione ha portato ad un incremento dei sussidi a favore delle imprese per oltre 11 miliardi di euro e a uno corrispondente riduzione degli investimenti pubblici in infrastrutture.

Ora, contributi pubblici agli investimenti delle imprese non sono certamente negativi in sé: molto dipende da un lato dalle finalità e dalle modalità con cui sono erogate e dall'altro dagli interventi a cui bisogna rinunciare per farvi fronte. Questo, ancor più oggi, alla luce delle grandi, e largamente benvenute, trasformazioni dell'approccio comunitario alle politiche industriali. Il tema merita senz'altro riflessioni più approfondite, impossibili in questa sede. Di particolare rilevanza è l'inserimento nel Piano della misura Transizione 5.0, finanziata con 6.3 miliardi, che eroga crediti di imposta per investimenti di efficientamento energetico (e a cui si riferiscono gli articoli XX dell'A.C. 1752); si tratta di un intervento estremamente ampio di politica industriale su cui è lecito nutrire qualche dubbio: essa certamente può favorire l'efficientamento energetico dell'attuale tessuto produttivo; e tuttavia non interviene a modificarlo: né a favorire processi di crescita dimensionale delle imprese, né tantomeno a sviluppare quelle nuove filiere produttive legate alla transizione verde (dalle batterie alla componentistica e alle apparecchiature per le energie rinnovabili) fortemente auspiccate dalla Commissione Europea e che costituiscono il contenuto privilegiato del grande programma di politica industriale messo in atto negli Stati Uniti (Inflation Reduction Act). Può determinare, come si sottolineerà più avanti, una significativa, maggiore, concentrazione territoriale dell'industria italiana.

Le motivazioni alla base delle scelte per il definanziamento parziale o totale di misure già incluse nel Piano non appaiono del tutto chiare. Non appaiono evidenti, infatti, le circostanze che hanno portato al definanziamento di quelle specifiche misure e non di altre; tenendo conto che la ricognizione effettuata dal Governo nella Terza relazione segnalava la presenza nel Piano di ben 83 interventi caratterizzati da elevate criticità, legate all'aumento dei costi e/o alla scarsità dei materiali e a ritardi nelle procedure amministrative, che non consentivano il rispetto dei *target*, di cui esse rappresentano solo una parte. Alla base dell'intervento di revisione sembrano mancare chiari criteri per la scelta degli interventi.

Prova ne sia che nel riepilogo delle misure oggetto di revisione nella Quarta Relazione, alle tabelle 6 e seguenti, di pagina 27 e seguenti, si fa riferimento sistematicamente alla dizione "circostanza oggettive" per motivare le modifiche. In particolare, per le 103 misure già esistenti, le modifiche sono motivate con "circostanza oggettive" 74 volte, con "errori materiali" 18 volte, con "migliori alternative" 7 volte e con combinazioni delle precedenti per le residue 4 volte. Perplexità ha destato il ripetuto riferimento alle tempistiche di realizzazione degli interventi facenti capo ai Comuni; come emerge

² Per una più articolata argomentazione: G. Viesti, "La revisione del PNRR del governo Meloni", Rivista Il Mulino, 9.8.2023

dall'analisi presentata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio al Senato il 5.12.2023, in base ad una attenta ricognizione effettuata con la collaborazione dell'IRPET-Toscana, e da cui è tratta la tabella seguente i Comuni hanno procedure di gara avviate e aggiudicate maggiori della media del Piano³.

Tab. 13 – Valore dei progetti, delle procedure di gara avviate e di quelle aggiudicate per tipologia di soggetto titolare/beneficiario (milioni di euro e valori percentuali)

	Progetti	Procedure avviate		Aggiudicazioni	
	Valore (a)	Valore (b)	Quota su valore progetti (b/a)	Valore (c)	Quota su valore progetti (c/a)
Comuni	41.309	14.164	34,3	6.280	15,2
Nord	15.129	5.967	39,4	3.443	22,8
Centro	9.293	2.985	32,1	1.026	11
Mezzogiorno	16.885	5.211	30,9	1.811	10,7
Non classificati	2,2	0,7	31,2	0,3	15,1
Enti/Istituti per l'edilizia sociale	255	12	4,9	9	3,5
Imprese e altri privati	81.520	6.294	7,7	2.730	3,3
Ministeri	3.911	707	18,1	232	5,9
Province	2.718	981	36,1	492	18,1
Regioni (esclusa la Sanità)	12.312	1.022	8,3	531	4,3
Sanità (SSN, SSR, Agenzie)	921	414	45	260	28,3
Scuole	3.409	1.912	56,1	1.029	30,2
Università	3.267	3	0,1	1	0
Più soggetti ⁽¹⁾	26.922	19.291	71,7	11.045	41
Non classificati		13		9	
Totale	176.543	44.813	25,4	22.617	12,8

Fonte: elaborazioni su dati ReGiS e Open data ANAC.

(1) La categoria "Più soggetti" comprende i casi in cui l'attuazione è responsabilità di un gruppo di soggetti in cui spesso compaiono in posizione di preminenza (come capofila) una grande impresa (privata o inclusa nella lista S13 delle Amministrazioni pubbliche) o un Ente territoriale.

Nella sezione opendata del sito ufficiale del PNRR "Italia domani" non è ancora disponibile un quadro finanziario aggiornato del Piano che dia conto delle modificazioni intervenute. Apparirebbe indispensabile, tanto per le rappresentanze parlamentari, quanto per quelle economico-sociali e territoriali, quanto ancora per tutti i cittadini, poter disporre con urgenza di un documento ufficiale che fornisca una sistematica comparazione del Piano originario e di quello risultante dal processo di revisione, con misure, importi, target e scadenze.

³ Si veda: Ufficio Parlamentare di Bilancio, Memoria della presidente dell'UPB, Commissioni 4a e 5° del Senato, 5.12.2023

L'A.C. 1752

L'A.C. 1752 opera a valle dell'approvazione comunitaria, con modifiche, della proposta italiana di revisione del Piano, con il precipuo scopo di garantire finanziamenti alternativi ai progetti esclusi dal PNRR (parte dei quali sono in rilevante stato di attuazione), facendo fronte agli impegni contenuti nel documento di Proposte del luglio 2023 e più volte richiamati dal Ministro competente⁴. Si tratta di un intervento di grandissima rilevanza, per complessivi 12.862,8 milioni (quasi 13 miliardi).

L'A.C. presenta una notevolissima complessità e articolazione; prevede altresì, come si dirà immeditamente più avanti, ulteriori interventi di rimodulazione. Appare pertanto particolarmente difficile formulare compiute valutazioni⁵. Ci si limiterà pertanto solo ad alcune osservazioni.

L'elemento centrale di riflessione è la circostanza che al momento vengono attribuiti 3,4 dei 12,8 miliardi e che sono operati nuovi tagli al Piano nazionale Complementare (PNC) e a fondi ordinari dei Ministeri, nonché un prelievo dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Sembra pertanto confermarsi che l'intera operazione di revisione comporterà una riduzione della complessiva ambizione dal Piano in termini di investimenti pubblici.

In particolare, aspetto positivo del provvedimento è l'aver garantito totale copertura ai Piani Urbani Integrati (in realizzazione nelle 14 città metropolitane⁶), ai progetti sull'idrogeno nei settori "hard-to-abate" (principalmente riferibili a Taranto), ad alcuni dei progetti minori dei Comuni. Dubbi vi sono invece sugli interventi per la rigenerazione urbana.

Un primo fondamentale ambito di intervento è il Piano Nazionale Complementare (PNC) al PNRR. L'A.C. 1752 interessa ben 23 dei 30 interventi previsti dal Piano, e investe risorse per 3,8 miliardi. Complessivamente opera una riduzione degli importi del PNC per quasi 1,2 miliardi. Ma tale operazione non è completa perché sono previsti ulteriori interventi di definanziamento entro l'8 aprile 2024, anche a seguito di un

⁴ Nel dibattito parlamentare del 1.8.2023 Il Ministro ha precisato "che gli interventi di cui si proponeva l'espunzione dal PNRR perché non compatibili con le condizionalità e tempistiche del Piano sarebbero stati rifinanziati con fondi nazionali al fine di garantirne la realizzazione" (Quarta relazione, pag. 43)

⁵ In quel che segue, oltre che al testo dell'A.C., si trarranno spunti anche da Perrone M., Trovati G., "Sanità, treni, strade: tagli e rinvii sul 70% del PNRR-bis", Il Sole 24 Ore, 5.3.2024, da Santilli G., "Dei 12,8 miliardi di rifinanziamento agli ex progetti PNRR, solo 3,4 sono assegnati. Il PNC per ora perde 1 miliardo, ma la stretta parte adesso. L'elenco dei tagli ai Ministeri", Diario Nuovi Appalti, 5.3.2024, da Santilli G., "Il PNC da 30,6 miliardi vittima sacrificale del recupero dei progetti ex-PNRR. Cose ne resterà? Molto poco", Diario Nuovi Appalti, 8.3.2024 e Openpolis, "Come saranno finanziate le misure stralciate dal PNRR", 11.3.2024.

⁶ La Quarta Relazione, a pag. 104 indica una spesa realizzata a fine 2023 di 98 milioni su 900 per i "PUI-progetti generali" e (pag. 106) ben 2,6 miliardi su 6 per gli Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni.

monitoraggio di avanzamenti da effettuare da parte delle competenti amministrazioni a brevissimo e poi ancora dopo la ridefinizione dei cronoprogrammi degli interventi. Molte e articolate sono le misure contenute nel PNC, specie in capo ai Ministeri delle Infrastrutture, delle Imprese e del Made in Italy, della Salute.

Particolarmente significativi (come mostrato dalla tabella seguente di fonte Il Sole 24 Ore) paiono già gli interventi operati sul sistema sanitario: è ridotta per 510 milioni la misura relativa agli interventi strutturali sugli ospedali (originariamente 1.450 milioni), nonché le misure relative agli ecosistemi innovativi per la salute e a "salute, ambiente, biodiversità e clima". L'A.C. dispone (1.13) che per una quota di tali interventi si provvederà con il Fondo Ordinario per l'edilizia sanitaria (art. 20 L.67/88). Tuttavia, talune Amministrazioni Regionali (ad esempio quella della Puglia) fanno presente di avere già impegnati per la costruzione di nuovi ospedali, le residue risorse ex art. 20, e di avere appalti in corso per 150 milioni finanziati con le risorse ora non più disponibili del PNC; nonché la circostanza che lo spostamento verso la nuova fonte finanziaria determinerebbe un notevole aggravio procedurale, chiedendo quindi di mantenere per questi interventi le modalità semplificate previste dal DL 19/24. Le modifiche per la sanità destano complessivamente preoccupazione sia per la certezza delle risorse disponibili sia per la tempistica delle realizzazioni, specie ricordando che l'intera operazione del Next Generation EU nasce anche come reazione alla pandemia covid. Molto significative sono le riduzioni di risorse per l'ammodernamento delle navi (409 su 490 milioni; oltre a 23 milioni su 80 destinati all'acquisto da parte di RFI di navi per l'attraversamento dello Stretto); anch'esse determinano motivi di preoccupazione sia per la grandissima rilevanza del trasporto marittimo (merci e passeggeri) sia per il suo impatto positivo sulle emissioni climalteranti. L'A.C. 1752 dispone anche lo slittamento al biennio 2027-28 di importanti e in molti casi urgenti interventi di manutenzione (viadotti A24-A25, monitoraggio da remoto) e potenziamento e ammodernamento (linee ferroviarie regionali, resilienza dei porti, aree terremoti 2009 e 2016) delle infrastrutture nazionali, per complessivi 2.165 milioni).



Andrà attentamente monitorato quindi lo sviluppo del PNC, perché esso dovrà “restituire al FSC” le risorse ora prelevate. Se i dati disponibili mostrano un complessivo avanzamento del PNC preoccupante, con un conseguimento molto parziale degli obiettivi, è anche vero che esso co-finanzia (per 11 dei suoi 30 miliardi) interventi PNRR e determina importanti programmi di investimenti pubblici. La scelta degli interventi PNC che saranno defianziati sarà quindi cruciale; e la conseguente riduzione degli investimenti pubblici previsti – di per sé negativa sia per l’impatto macroeconomico sia per il miglioramento delle condizioni del paese per imprese e cittadini – andrà accuratamente monitorato.

Tutto ciò conferma che la scelta operata è stata quella di finanziare i maggiori sussidi alle imprese con una significativa riduzione degli investimenti pubblici.

Un secondo importante bacino da cui vengono tratte risorse per coprire i progetti è rappresentato dal fondo ordinario per gli investimenti dei ministeri (art. 1.8.f), per 1.361 milioni. In questo caso è evidente una riduzione complessiva dello sforzo di investimento pubblico per l’ammodernamento del paese. Oltre a tagli per 470 milioni su fondi speciali ministeriali.

Un terzo intervento viene operato sul Fondo Sviluppo e Coesione, (FSC) da cui sono tratti 6.682 milioni. È previsto tuttavia, come detto, che questi fondi dovrebbero progressivamente rientrare nel FSC a seguito di successivi defianziamenti del FNC, circostanza che meriterà una attenta verifica.

Il rispetto della clausola del 40%

Uno dei principali obiettivi del PNRR è la riduzione delle disuguaglianze territoriali. Ma il raggiungimento di questo obiettivo è tuttora assai incerto, a causa sia dei criteri di riparto delle risorse utilizzati dal governo Draghi, sia della revisione del Piano.

Va ricordato che la riduzione delle disuguaglianze territoriali è un elemento essenziale del Next Generation EU (NGEU) e quindi dei piani nazionali⁷. Insieme alla riduzione delle disuguaglianze generazionali e di genere, la riduzione delle disuguaglianze territoriali è uno dei grandi obiettivi trasversali del PNRR italiano. Tuttavia, il PNRR non ha una esplicita dimensione territoriale: in esso mancano sistematicamente i criteri che dovrebbero ispirare l'allocazione geografica delle risorse di ciascuna delle sue misure. Mancano, cioè, indicatori relativi ai livelli di sviluppo delle diverse aree, alla gravità dei problemi occupazionali o di dotazione territoriale di infrastrutture e servizi pubblici rispetto ai quali modulare gli interventi. Gli stessi obiettivi da raggiungere sono quasi sempre declinati come medie nazionali. Il Piano procede per linee settoriali, a «canne d'organo». L'unica chiave territoriale del Piano italiano è la norma generale che prevede che almeno il 40% delle risorse territorializzabili siano allocate nelle regioni del Sud. Il DL 77/21 ha poi stabilito che tale norma si applica a tutte le misure del Piano⁸. L'effettiva allocazione territoriale delle risorse è stata frutto dei criteri, assai differenti da caso a caso, adoperati dai Ministeri, a partire dal giugno 2021, per la scelta dei progetti da finanziare, e quindi la loro localizzazione⁹.

⁷ Il NGEU ha l'obiettivo di sostenere la ripresa di tutti gli stati membri ma anche di contrastare le disparità fra di essi: per questo alloca le sue risorse non in proporzione alla popolazione, ma in relazione alle loro difficoltà strutturali (disoccupazione) e alle loro necessità di ripresa dopo la pandemia covid. Questo perché le disparità tra i territori rappresentano una sfida fondamentale per la coesione sociale ed economica dell'Unione Europea. Le disparità nelle condizioni dei luoghi in cui si vive sono una fondamentale componente delle crescenti disuguaglianze fra i cittadini in Europa. Se l'Europa non riesce a garantire benefici tangibili a tutti i suoi cittadini, ovunque essi vivano, è l'intero progetto comune europeo a perdere solidità. È conseguentemente molto importante che gli stati membri facciano lo stesso al loro interno, allocando le risorse del NGEU in misura più intensa nei territori in maggiore difficoltà.

⁸ Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, all'articolo 2, comma 6-bis, introdotto in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto un obbligo per le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di destinare almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente alle regioni del Mezzogiorno

⁹ Come altrove dettagliatamente documentato (G. Viesti, Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia? Donzelli 2023) una parte delle risorse è andata ai pochi progetti già individuati nel PNRR, come nel caso delle risorse per le reti ferroviarie; una piccola parte è stata direttamente gestita dalle Amministrazioni Centrali titolari dei fondi (gli interventi per la digitalizzazione della PA o quelli per la giustizia); una parte viene assegnata direttamente a sportello a privati, imprese o cittadini (come per le grandi misure Transizione 4.0 per le imprese e per i bonus per le ristrutturazioni edilizie); una parte significativa è stata allocata a soggetti attuatori pubblici (Regioni, Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali) sulla base di provvedimento di riparto (come per gli interventi in materia sanitaria e del lavoro). Infine, una parte importante delle risorse

Il Dipartimento per le politiche di coesione deve verificare il rispetto dell'obiettivo di allocazione del 40% nel Mezzogiorno attraverso apposite relazioni periodiche¹⁰. Nonostante le previsioni di legge, tuttavia, l'ultima relazione disponibile risale al settembre 2022 con dati al giugno dello stesso anno. Da quei dati, l'obiettivo della quota Sud (86,9 miliardi di spesa) risulta raggiungibile, ma nient'affatto garantito¹¹. Quello che emerge con chiarezza dai dati a fine 2022 è che la percentuale di allocazione delle risorse nel Mezzogiorno è molto diversa fra Ministeri, ed è particolarmente bassa per il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT: 24,6%), oltre che per il turismo¹². La grande rilevanza quantitativa della Misura Transizione 4.0, per quale non sono stati previsti dall'allora MISE vincoli di destinazione territoriale, amplifica il rischio che lo sviluppo industriale italiano si polarizzi ancora di più. Inoltre, se non si rafforza la molta capacità produttiva al Sud, l'impatto di lungo termine del PNRR sarà molto minore, perché la domanda aggiuntiva si indirizzerà principalmente ad importazioni e non stimolerà la produzione locale¹³.

è stata allocata attraverso bandi competitivi emanati dalle Amministrazioni Centrali, per Enti Locali o altri soggetti pubblici (o partenariati pubblico-privati) territoriali (scuole e asili nido, rigenerazione urbana, infrastrutture idriche, promozione della ricerca e dell'innovazione). I bandi in alcuni casi sono accompagnati da modalità di pre-riparto (come accade per gli interventi sulle scuole), in altri no.

¹⁰ Il comma 6bis del citato DL 77/21 prevede che "il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR di cui all'articolo 6, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, ove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative". Con la Circolare del 15 ottobre 2021, il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale ha fornito indicazioni operative alle amministrazioni centrali titolari delle risorse del PNRR ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di destinazione del 40% delle risorse al Mezzogiorno e della successiva verifica, ai sensi del comma 6-bis, da parte del Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹¹ La terza relazione sulla complessiva attuazione del Piano (giugno 2023) contiene qualche piccolo aggiornamento a fine 2022: conferma che il totale è raggiungibile ma non dà ulteriori informazioni. Per i due terzi delle risorse erano stati già chiaramente individuati i progetti da realizzare al Sud; per il resto vi erano «proiezioni» basate sulle scelte dei Ministeri, dati di «riparto» e più labili «stime» da parte delle Amministrazioni responsabili. La quarta relazione non contiene alcuna informazione in merito.

¹² Le misure di incentivazione per le imprese erano già molto consistenti nel PNRR originale (circa 38 miliardi). Per metà erano destinate a Transizione 4.0, che finanzia crediti di imposta per investimenti digitali, e che non ha alcun vincolo di destinazione territoriale. Conseguentemente, la grande maggioranza dei crediti di imposta sono e saranno riconosciuti nelle regioni più forti (a cominciare da Lombardia, Veneto, Emilia).

¹³ Si veda in merito: Capriati M., Deleidi M., Viesti G., "Che impatto macroeconomico può avere il PNRR nel Mezzogiorno?", Menabò di Etica ed Economia, 14.6.2022

Tab. 4 Misure parzialmente defanziate o escluse

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Annex to the Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION, COM(2023) 765 final; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Analysis of the recovery and resilience plan of Italy, SWD(2023) 392 final e Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (PCM-DPCOE), giugno 2022.

Misure	PNRR originario (milioni di euro)	Definanziamenti (milioni di euro)	Quota Sud (%)	Definanziamenti Sud (milioni di euro)	
MIC2	Piano Italia a 1 Gbps	3.863,5	344,1	49,3	169,6
MIC2	Italia 5G - Corridoi 5G, Strade extraurbane (+ 5G Aree bianche)	2.020,0	904,2	49,3	445,8
MIC2	Sanità Connessa	501,5	166,3	49,3	82,0
MIC3	Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)	300,0	70,0	-	-
M2C2	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	675,0	675,0	Non territorializzabile	-
M2C2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	2.000,0	1.600,0	70,0	1.120,0
M2C2	Riduzione piano nazionale ciclovie	600,0	133,4	45,8	61,1
M2C4	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.287,1	1.287,1	54,0	695,0
M2C4	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000,0	6.000,0	40,1	2.406,0
M2C4	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	330,0	120,0	45,5	54,6
M2C4	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2.970,0	504,0	45,0	226,8
M3C1	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Napoli - Bari)	1.400,0	146,0	100,0	146,0
M3C1	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Palermo-Catania)	1.440,0	641,0	100,0	641,0
M3C1	Collegamenti diagonali (Roma-Pescara)	620,2	620,2	100,0	620,2
M3C1	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Verona-Brennero - opere di adduzione)	930,0	930,0	-	-
M3C1	Collegamenti diagonali (Orte-Falconara)	510,0	36,0	-	-
M3C1	Collegamenti diagonali (Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia)	450,0	36,0	100,0	36,0
M3C1	Miglioramento delle stazioni ferroviarie (gestite da RFI nel Sud)	700,0	355,0	100,0	355,0
M3C2	Digitalizzazione della manutenzione e gestione dei dati aeronautici	110,0	76,0	Non territorializzabile	-
M3C2	Ottimizzazione delle procedure di avvicinamento APT	80,0	80,0	Non territorializzabile	-
M4C1	Potenziamento dell'offerta di asili nido e tempo pieno nelle scuole Mancato riconoscimento spese per l'avvio del servizio	972,0	972,0	45,9	446,1
M4C2	Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S"	1.300,0	57,2	42,8	24,5
M4C2	Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1.580,0	1,9	44,1	0,8
M4C2	Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori	600,0	390,0	40,0	156,0
M4C2	Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese	600,0	90,0	40,0	36,0
M5C2	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300,0	1.300,0	54,6	709,8
M5C2	Piani urbani integrati - progetti generali-	2.493,8	1.593,8	46,2	736,3
M5C3	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	725,0	725,0	100,0	725,0
M5C3	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300,0	300,0	100,0	300,0
M5C3	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali Soggetto attuatore Regioni	301,1	66,5	100,0	66,5
M6C2	Riduzione non scomponibile	Misura non individuabile	750,0	-	-
TOTALE	38.959,2	20.970,7			
TOTALE TERRITORIALIZZABILE	38.094,2	19.389,7	52,9	10.260,2	

La garanzia dell'allocazione del 40% è divenuta più incerta e preoccupante alla luce della revisione del PNRR, e poi di quanto previsto dall'A.C. 1752. Le analisi disponibili¹⁴ mostrano che senza dubbio la revisione renderà più difficile raggiungere l'obiettivo del 40%. La quota nel Mezzogiorno degli investimenti esclusi dal Piano era significativa e maggiore della media (intorno al 52%), come appare dalla tabella di fonte Svimez.

¹⁴ Bianchi L., Ferrara F., Petraglia C., "La coesione nel nuovo PNRR", Informazioni Svimez n.2, febbraio 2024; Viesti G., Chiapperini C., "Il PNRR e i divari territoriali", Menabò di Etica ed Economia, 29.2.2024

Come già detto risorse aggiuntive assai ingenti (oltre 6 miliardi) sono state allocate ad un ulteriore credito d'imposta, il cui impatto non potrà che andare nello stesso senso di Transizione 4.0.

Il tutto andrà poi riesaminato alla luce di quanto previsto da questo A.C. tanto per la eliminazione di progetti del FNC e dei Fondi ministeriali, quanto soprattutto per il definanziamento di progetti del PNC. Esso potrebbe determinare significative variazioni dell'allocazione territoriale delle risorse.

Si segnala agli Onorevoli componenti di codesta Commissione l'opportunità e l'urgenza di una iniziativa parlamentare per richiedere la pubblicazione della Terza relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse territorialmente allocabili, con un successivo dibattito parlamentare al fine di mantenere l'ambizione di (parziale) riequilibrio territoriale del PNRR.

Si segnala infine ai componenti della Commissione il tema delle possibili differenze fra le allocazioni delle risorse fra specifici territori all'interno del Sud e del Centro-Nord. Per l'assenza di analisi ufficiali e per le notevoli criticità della piattaforma Regis è assai difficile avere precise informazioni. La tabella che segue, realizzata su dati forniti dalla Banca d'Italia nel novembre 2023 parrebbe mostrare che, anche se non vi sono significative differenze nell'intensità regionale delle allocazioni, la composizione tematica dei fondi segnala differenze importanti, a cominciare dalla scarsità degli investimenti nel sistema dell'istruzione in Sicilia. Differenze che sono importanti da tener presenti sia a fini conoscitivi sia per le future programmazioni e allocazioni di risorse pubbliche. In una chiave territorialmente più disaggregata, le preoccupazioni si accrescono¹⁵.

Naturalmente per il verificarsi dell'impatto positivo del PNRR deve far seguito la capacità di realizzare gli interventi. In questo ambito le informazioni sono ancora più scarse. Le migliori ricostruzioni disponibili, dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio con la collaborazione dell'IRPET-Toscana¹⁶ forniscono un quadro ancora assai provvisorio; non necessariamente segnato da forti disparità macro-territoriali nelle complessive realizzazioni; ma comunque caratterizzato da una velocità di esecuzione minore nei comuni del Centro-Sud rispetto a quelli del Nord, nient'affatto sorprendente alla luce delle disparità esistenti nelle loro capacità tecniche¹⁷. I dati per regione mostrano

¹⁵ Basti ricordare le notevolissime differenze nelle allocazioni per gli interventi urbani; la circostanza che sono state allocate più risorse ai comuni con una presenza di asili nido già notevole rispetto a quelli sprovvisti; la mancanza di correlazione fra i deficit provinciali nelle infrastrutture scolastiche e le allocazioni del PNRR; le diffuse difficoltà, ad esempio per la partecipazione ai bandi, per i comuni più piccoli. Su questi temi e per queste analisi si rinvia a Viesti G., Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?, Donzelli, 2023

¹⁶ Si veda la già citata Audizione della Presidente UPB

¹⁷ Si rinvia a Viesti G., "I comuni e la sfida del PNRR", Menabò di Etica ed Economia, 14.11.2022

preoccupanti ritardi in Sicilia. Il tutto merita un attento monitoraggio: anche perché sono indispensabili chiarezza e tempismo informativo per attivare gli eventuali poteri sostitutivi nazionali, previsti dal Piano.

**STANZIAMENTI (ESCLUSI CONTRIBUTI ALLE IMPRESE) DELLE PRINCIPALI COMPONENTI DEL PNRR PER REGIONE
(EURO PROCAPITE, NOVEMBRE 2023)**

	ABRUZZO	MOLISE	CAMPANIA	PUGLIA	BASILICATA	CALABRIA	SICILIA	SARDEGNA	ITALIA
DIGITALIZZAZIONE PA	126	214	117	92	163	159	113	134	101
INFRASTRUTTURE DIGITALI	106	106	64	100	195	317	78	256	86
TURISMO	41	75	81	60	119	110	55	56	67
ECONOMIA CIRCOLARE	95	57	27	33	150	66	84	105	39
ENERGIE RINNOVABILI	112	273	140	201	161	290	371	191	159
EFFICIENZA ENERGETICA	59	112	70	45	88	78	69	50	54
RISORSE IDRICHE	370	792	193	136	628	329	154	379	200
FERROVIE	591	996	807	453	1187	394	592	337	432
INTERMODALITA'	2		64	66		15	81	113	50
ISTRUZIONE	425	623	310	320	439	406	257	367	260
DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	93	84	113	82	60	96	73	131	131
POLITICHE DEL LAVORO	50	55	77	73	58	77	69	75	56
INFRASTRUTTURE SOCIALI	184	366	187	289	119	279	255	214	182
COESIONE TERRITORIALE	490	340	72	75	193	122	72	17	54
STRUTTURE SANITARIE	128	117	123	133	127	139	120	137	100
INNOVAZIONE SANITARIA	162	181	168	164	163	167	166	171	150
TOTALE	2.334	4.392	2.612	2.320	3.848	3.044	2.608	2.736	2.120

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, Economie Regionali