



CONFINDUSTRIA



Newsletter N.1 - PNRR Cabina di regia

Approfondimento

5 ottobre 2023

1. Premessa

Cabina di Regia PNRR

Il 26 settembre scorso, Confindustria ha partecipato alla riunione (la terza, da quando è stata istituita) della Cabina di Regia PNRR.

I punti all'ordine del giorno sono stati i seguenti:

- aggiornamenti relativi alla III e IV rata di pagamento del PNRR;
- aggiornamento sulla proposta di revisione del Piano, inclusiva del capitolo REPowerEU.

Di seguito, i temi affrontati durante l'incontro e i principali esiti del confronto avuto col Ministro Fitto.

AGGIORNAMENTI RELATIVI ALLA III E IV RATA DI PAGAMENTO DEL PNRR

Stato dell'arte

- Terza rata: si attende il pagamento, per 18,5 miliardi, che dovrebbe arrivare entro ottobre.
- Quarta rata:
 - la Commissione europea, il 28 luglio scorso, ha approvato la proposta di modifica di 10 obiettivi, nonché l'aggiunta nella quarta rata della *milestone* relativa ai posti letto per gli studenti universitari (operazione che ha incrementato gli obiettivi da 27 a 28);
 - il 19 settembre scorso, il consiglio Affari generali dell'Unione Europea ha dato il "via libera" alle modifiche della quarta rata del PNRR;
 - terminato il processo di valutazione sulla proposta di modifica, il 22 settembre 2023 l'Italia ha formalmente presentato richiesta di pagamento dei 16,5 miliardi relativi alla quarta rata;
 - si apre ora un nuovo *iter* di valutazione (stavolta quello ordinario) condotto dalla Commissione europea e finalizzato ad autorizzare l'erogazione dei fondi. Verrà, cioè, valutato il conseguimento di tutti i 28 obiettivi (così come modificati);
 - per la conclusione del procedimento, la Commissione dovrebbe impiegare 2/3 mesi.

La presentazione della richiesta di pagamento ha ridotto i margini di incertezza in merito alla quarta rata, sulla quale c'era stata, fino a questo momento, solo una previsione di pagamento entro la fine del 2023. Tuttavia, l'esperienza della terza ha mostrato come la Commissione potrebbe riservarsi più tempo per valutare il raggiungimento degli obiettivi e conseguentemente per procedere al pagamento. Occorre sottolineare, in proposito, che il via libera della Commissione è circoscritto a quegli obiettivi (10) della quarta rata oggetto di richiesta di modifica. Al contrario, non risultano ancora riscontri formali, da parte della Commissione, sugli obiettivi che non sono stati coinvolti nella rettifica (su 28, 18 sono quelli non modificati): **l'approvazione della richiesta di pagamento, pertanto, è ancora *sub iudice*.**

Esiti del confronto in Cabina di regia

In relazione alla terza rata, il Ministro ha dato ulteriore conferma del fatto che sarà effettivamente corrisposta entro i primi giorni di ottobre.

In Cabina di regia sono stati confermati, altresì, i nostri dubbi sulle tempistiche relative al pagamento effettivo della quarta rata entro le prossime settimane. Il Ministro condivide un atteggiamento prudente, riconoscendo che la Commissione possa impiegare concretamente più tempo per valutare i restanti 18 obiettivi (sui 28 totali), ma ribadendo la fiducia sul fatto che il processo possa concludersi entro fine anno.

AGGIORNAMENTO SULLA PROPOSTA DI REVISIONE DEL PIANO INCLUSIVA DI REPOWEREU

Stato dell'arte

- Ad agosto l'Italia ha presentato una richiesta di revisione complessiva del PNRR, chiedendo:
 - la modifica di 144 (su circa 350) tra progetti e riforme;
 - l'eliminazione di 9 misure, per un totale di 15,89 miliardi, che vengono così "liberati";
 - l'inserimento nel PNRR del capitolo relativo a REPowerEU, che vale 19,2 miliardi.
- A oggi, la Commissione Europea sta esaminando la proposta di revisione.

Considerazioni e principali temi aperti

Le linee di intervento annunciate dal Governo nella proposta di rimodulazione del PNRR sono largamente apprezzabili.

Si tratta, infatti, di un vero e proprio "**scatto in avanti**" e il punto qualificante della rimodulazione è rappresentato dal nuovo capitolo del PNRR dedicato a **REPowerEU**.

In particolare, valutiamo molto **positivamente la seconda Missione** del nuovo capitolo, dedicata a Transizione verde ed efficientamento energetico, **sia per la dotazione finanziaria** (14,7 miliardi), **sia per l'attenzione dedicata alle imprese**: 6,2 miliardi - dei 14,7 - sono specificamente destinati al settore produttivo (e a questi vanno aggiunti i 2 miliardi del capitolo *Net zero Technologies* della Missione "filiera", la terza del REPowerEU).

Apprezziamo, inoltre, che nel Piano siano confluite diverse **proposte di Confindustria**, come quella riguardante **Transizione 5.0 Green** (cui sono destinati 4 miliardi) e, più in generale, che queste misure dovrebbero in larga parte essere attuate attraverso strumenti automatici (*in primis*, crediti di imposta).

Se da un lato, quindi, la proposta presenta molti aspetti positivi, dall'altro lato, vi sono **alcune questioni ancora poco chiare**, tra cui:

- a) La copertura dei progetti definanziati. Le risorse della coesione e il Mezzogiorno

Riteniamo che sarebbe utile ricevere indicazioni più specifiche sulla modalità con cui i progetti esclusi dal PNRR saranno garantiti dalle programmazioni finanziarie prese in considerazione, come quella dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e del Fondo Sviluppo e Coesione.

L'utilizzo dei fondi SIE è possibile, ma **non di facile attuazione**.

Se da un lato, la scadenza al 2029 di questi fondi lascerebbe margini di attuazione più ampi di quella del PNRR (2026), dall'altro lato, per far rientrare i progetti defianziati nei programmi nazionali e regionali, andranno rispettate le **regole della programmazione comunitaria**, che prevedono vincoli precisi di concentrazione tematica e territoriale.

In molti casi - così come ha sottolineato la SVIMEZ in una sua recente audizione - potrebbe essere necessario rinegoziare Piani Regionali o addirittura l'intero Accordo di Partenariato.

L'eventuale processo di negoziazione sposterà in avanti l'attuazione dei progetti e, pertanto, è importante **iniziare quanto prima il dialogo** con Regioni e Ministeri titolari delle risorse, e con la Commissione Europea.

In questo contesto, si inserisce la possibilità - implicitamente confermata dal recente DL Sud - di utilizzo del **Fondo Sviluppo e Coesione** a copertura dei progetti usciti dal PNRR. Queste risorse, infatti, a differenza di quelle dei fondi SIE, sono nazionali e non hanno una scadenza temporale: pertanto, potrebbero essere utilizzate con più flessibilità.

Tuttavia, il **vincolo di destinazione territoriale** delle risorse del FSC, che prevede un utilizzo destinato per l'80% al Sud e per il 20% al Centro-Nord, implicherà la necessità di un ragionamento bilanciato per armonizzare questa chiave di riparto con la distribuzione nel Paese dei progetti PNRR a rischio stralcio.

b) I nuovi target (su questo punto v. anche *infra* a proposito delle riforme)

Un altro tema delicato è rappresentato dalla definizione dei nuovi target indicati dalla proposta di revisione per il conseguimento di una riforma o un investimento. **Non è noto se siano stati concordati nuovi e diversi target quantitativi con la Commissione ...** Nel testo si legge una duplice richiesta: una mera rideterminazione quantitativa, alla luce delle circostanze emerse nel primo periodo di attuazione, oppure la previsione di target differenziati, che tengano conto di parametri oggettivi.

c) L'iter negoziale

Alle considerazioni di merito sul contenuto delle proposte di modifica al Piano e a quelle sulle risorse, se ne aggiungono altre relative all'**andamento - e soprattutto ai tempi - del negoziato** che dovrà portare all'approvazione del nuovo PNRR.

Come accennato, la proposta di revisione incide sia sugli investimenti che sulle riforme.

Data l'importanza che l'attuazione delle riforme riveste per la Commissione Europea, immaginiamo che l'esame sulle proposte di modifica a queste ultime potrebbe comportare molte richieste di chiarimento e approfondimenti.

Il rischio, pertanto, è di **un'estensione dei tempi dell'iter di approvazione** della proposta di modifica, che avrà quindi conseguenze sulla **tempistica di avvio anche delle misure di incentivazione previste**.

Si tratta di un aspetto qualificante, poiché nel capitolo REPowerEU sono incluse molte e importanti misure volte a sostenere gli investimenti delle imprese, come Transizione 5.0, che rischiano di partire in ritardo se i tempi per la revisione del Piano dovessero allungarsi.

Esiti del confronto in Cabina di regia

Uno dei punti più critici e delicati rimane il possibile definanziamento (dall'alveo PNRR, con la conseguente necessità di reperire fonti differenti) di alcuni progetti, in particolare quelli riservati all'ambito territoriale e locale. Il Ministro ha ribadito che, sul piano formale, non vi è stato finora alcun definanziamento, poiché, fino a quando non sarà intervenuto l'accordo finale con la Commissione sulla rimodulazione del Piano, le risorse stanziare continueranno a essere erogate sulla base degli stati di avanzamento dei singoli progetti.

Al contempo, il Ministro ha ribadito i due criteri (principali) seguiti dal Governo per selezionare i progetti da definanziare:

- l'effettiva coerenza con i macro-obiettivi del PNRR, che ha suggerito di accantonare iniziative risalenti nel tempo, alcune addirittura ai primi anni '10;
- la frammentazione, anche finanziaria, visto che molti dei progetti inclusi nei capitoli oggetto del definanziamento avrebbero un valore inferiore ai 100 mila euro.

Relativamente al rischio di indebolire le linee di intervento per il Mezzogiorno, il Ministro si è limitato a ribadire che il vincolo di destinazione territoriale del 40% non è - e non sarà - in discussione.

Con riferimento alla *governance* della politica di coesione, invece, anche in relazione al PNRR, l'incontro è servito a confermare l'intenzione del Governo di centralizzare la gestione dei fondi già dalla fase di selezione dei progetti, avendo come linea guida l'accelerazione e l'efficientamento della spesa, visti i risultati ritenuti, a oggi, insoddisfacenti.

FOCUS SULLE RIFORME

Stato dell'arte

I motivi che hanno indotto il Governo a richiedere la revisione di 144 misure sono diversi:

1. eventi e circostanze oggettive come aumento dei costi o scarsità di materiali;
2. squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, inadeguatezza delle imprese;
3. **difficoltà normative, amministrative e gestionali;**
4. ridefinizione degli impegni nel *Council implementing decision* con la Commissione.

Riguardano direttamente le riforme le motivazioni che rientrano nel punto n. 3.

In molti casi, è stato proposto uno slittamento dei tempi di attuazione o una riduzione dei target, ma senza perdere un certo grado di ambizione della singola riforma.

Tra le modifiche più rilevanti:

- quella relativa alla creazione di nuovi alloggi per studenti universitari; si elimina il vincolo legato alla realizzazione di sole camere singole e, mentre il target finale della misura prevedeva inizialmente l'assegnazione di 60mila nuovi posti letto, con la proposta di modifica ci si limiterà al requisito della creazione fisica degli alloggi;
- per la **riduzione dei tempi di pagamento delle PA** e delle autorità sanitarie, si propone di rinviare di 15 mesi tutte le scadenze previste originariamente per fine 2023 e fine 2024 (16 target in totale);
- relativamente alla **riforma del codice degli appalti**, sono rivisti al ribasso (ma nel documento di descrizione delle proposte non si esplicita di quanto) gli obiettivi per il 2023 e il 2024 riguardanti la riduzione dei tempi per l'aggiudicazione dei lavori;
- un ridimensionamento anche per **la riforma della giustizia**; in particolare, rispetto alla riduzione degli arretrati nei tribunali (finora l'andamento della riduzione si è rivelato inferiore alle attese), ma anche in questo caso non è ancora noto a quanto ammonterebbe il ridimensionamento;
- riguardo alla lotta **all'evasione fiscale**, si allentano gli obiettivi che originariamente prevedevano una riduzione della propensione all'evasione del 5% entro il 2025 e del 15% entro il 2026 (ma i nuovi obiettivi quantitativi non sono noti).

Considerazioni di dettaglio su alcune proposte riguardanti le riforme

Lo slittamento dei tempi o la riduzione di alcuni target risponde, in parte, a ragioni di oggettiva "praticabilità" degli impegni assunti; circostanza che consentirebbe di ottenere in maniera presumibilmente più semplice le successive *tranche* di pagamento.

Emblematico di quanto appena rilevato è il **tema giustizia**. La riforma era stata, a suo tempo, fra le più delicate negoziate con la Commissione. La richiesta di un passo indietro rispetto agli attuali target relativi alla riduzione dell'arretrato civile nei tribunali (del 65% entro fine 2024 e del 90% entro giugno 2026) è certamente delicata.

Nel dettaglio, è prevista una riduzione del 65% delle cause pendenti nel 2019 (le quali hanno raggiunto un arretrato pari a 337.740) presso i Tribunali e una riduzione del 55% delle cause pendenti, sempre nel 2019 (in questo caso il dato dell'arretrato per l'annualità è di 98.371) presso le Corti d'appello.

Il target del 30 giugno 2026 prevede invece di **ridurre del 90%** le cause pendenti sia presso i Tribunali che in appello. Sul punto, è opportuno segnalare che il Ministero della Giustizia ha calcolato un indicatore interno¹, che prevede una riduzione ottimale dell'arretrato delle

¹ Il dato è riportato nella nota integrativa che il Ministero della Giustizia ha presentato a supporto del DDL Bilancio per l'anno 2023 e per il triennio 2023 – 2025 - [https://www.rgs.mef.gov.it/ Documenti/VERSIONE- /attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2023-2025/ni_dlb/DLBNOT1C_050.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE- /attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2023-2025/ni_dlb/DLBNOT1C_050.pdf)

cause pendenti nei prossimi tre anni. In base alle previsioni ministeriali, l'obiettivo dovrebbe essere quello di diminuire annualmente del 23% le cause pendenti già a partire dal 2023.

L'Italia giustifica la necessità di ridimensionare gli obiettivi - o, almeno, di prevedere target differenziati tra gli uffici giudiziari - con le criticità riscontrate sin qui relative alla capacità di aggressione dell'arretrato rispetto al triennio 2017-2019: il taglio medio dell'arretrato nel 2021 e nel 2022 è stato inferiore al 6% l'anno, peggiore della performance del 9,2% l'anno nel triennio 2017-2019. Stando ai dati prodotti dal Governo, 95 dei 140 tribunali hanno ridotto l'arretrato in media del 28% nel 2019-2022 mentre le restanti 45 sedi di tribunali lo hanno visto addirittura aumentare.

A rallentare il raggiungimento degli obiettivi di efficienza anche il risultato non brillante del progetto sui nuovi addetti all'Ufficio del processo, per il quale si registrano troppi addii precoci agli incarichi.

In relazione alla **riforma della PA**, la legislazione primaria è stata adottata nel 2022, mentre mancano ancora alcuni atti secondari.

Una delle richieste di modifica sulla riforma della PA attiene al chiarimento che l'obiettivo della semplificazione non deve, necessariamente, raggiungersi mediante la digitalizzazione, essendo quest'ultima solo una delle modalità possibili.

Si tratta di un chiarimento importante, che però assume una connotazione negativa, dal momento che potrebbe essere letto come una sorta di rinuncia a un principio cardine del PNRR come la digitalizzazione.

Qualche dubbio anche sulla riforma che attiene ai **tempi di pagamento della PA**: il rinvio di quindici mesi, a marzo 2025, degli obiettivi di fine 2023 e di fine 2024. Nel complesso, si tratta di 16 scadenze e la richiesta mira ad allentare la pressione sui target finali (metà dei quali scadrebbero a fine 2023). Tre mesi sono richiesti per attività di rendicontazione dei risultati di tutte le fatture emesse entro l'anno, mentre i restanti dodici sono giustificati dall'esigenza di consentire alla riforma sulla digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo di iniziare a conseguire i primi effetti. Occorre domandarsi se le tempistiche preventivate siano state elaborate in modo che il tempo sia effettivamente sufficiente per attuare la riforma: il dubbio è pertinente se si considera, da un lato, che finora non risultano essere state svolte analisi sui problemi che hanno prodotto il rallentamento: dall'altro, che l'abbattimento dei tempi di pagamento rappresenta un profilo di riforma qualificante per le imprese.

Per quanto riguarda **il fisco**, l'Italia chiede di rivedere al ribasso i target di riduzione della propensione all'evasione fiscale (che impongono, rispettivamente, una riduzione del 5% nel 2025 e del 15% nel 2026) per ragioni oggettive legate ai fattori esogeni, come le condizioni macroeconomiche, che impattano sul comportamento dei contribuenti. Inoltre, nel documento si giustifica - in modo discutibile - l'abbassamento del target sulla base del fatto che le imprese, trovandosi a corto di liquidità, sarebbero portate ad aumentare la propensione all'evasione.

Mediante la modifica, il Governo chiede di individuare nuovi target che siano, però, correlati alla sfera di controllabilità dell'amministrazione finanziaria. Tuttavia, anche in questo caso,

nel documento di descrizione delle proposte di revisione non v'è traccia dei nuovi target quantitativi.

Sul fronte **appalti** si prospetta il rinvio della digitalizzazione delle pratiche, nonché una modifica dell'obiettivo che tende alla riduzione dei tempi tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione delle infrastrutture in misura pari all'8%, per il 2023, e al 10% per il 2024. Il governo giustifica l'impossibilità di raggiungere tali risultati di efficienza procedurale in ragione delle criticità connesse all'approvvigionamento delle materie prime e alla scarsa disponibilità di manodopera, che influenzano i tempi di realizzazione dei lavori. Anche in questo caso, vi è il dubbio che siano stati già sottoposti alla Commissione UE nuovi target.

Esiti del confronto in Cabina di regia

Durante l'incontro sono emersi importanti conferme sui dubbi evidenziati da Confindustria in merito alle riforme. In particolare, il Ministro ha riconosciuto l'irrealizzabilità di alcuni *target* inizialmente previsti dal Piano, sui quali - ha evidenziato - non era stata svolta una seria analisi di *benchmarking* e neppure ulteriori e diverse analisi di tipo quali-quantitativa da parte del Governo all'epoca in carica.

Uno dei casi citati è proprio quello relativo all'abbattimento dell'arretrato civile del 90% (v. *supra*). L'ammissione, in ogni caso, sembra anche voler sollevare l'attuale Governo dalle responsabilità iniziali di fissazione di alcuni target.

In aggiunta a queste considerazioni, il Ministro ha confermato che nella proposta inviata alla Commissione non sono stati definiti - come da noi segnalato - i nuovi *target* e/o le nuove scadenze. Il Governo avrebbe intenzione di definirle sempre in accordo con la Commissione.

Ciò aumenta il rischio di un allungamento dei tempi per ottenere la conferma della rimodulazione.

ULTERIORI CONSIDERAZIONI

Sull'attuazione delle riforme e sul monitoraggio

Oggetto della revisione, come visto, sarebbero anche diverse riforme ancora non completate.

L'implementazione delle riforme dipende molto dalla volontà politica di perseguire tale obiettivo. Si pone, in molti casi, il problema di verificare l'adozione dei relativi decreti attuativi (perlopiù norme di secondo livello). Al 22 giugno 2023, mancavano ancora **483 atti** di questo tipo² (legati a leggi entrate in vigore tra il 2018 e il 2023). Non tutti questi atti sono

² Questa la ripartizione in base ai governi: governo Draghi (780 di cui 199 ancora da pubblicare); Conte II (705 di cui 61 da pubblicare), Conte I (283, 19 da pubblicare) e Meloni (268, 204 da pubblicare). Fonte "elaborazione Openpolis su dati ufficio per il programma di governo".

riconducibili all'attuazione del PNRR, ma, quando i due "fattori" si incrociano, la mancata adozione dei decreti attuativi può bloccare³ l'erogazione di fondi già stanziati.

Per citare solo alcuni esempi, la misura con il maggior numero di atti mancanti è la legge di bilancio per il 2023 (75); a seguire il DL 31 maggio 2021, n. 77 sulla *governance* del PNRR (26) e la legge di bilancio per il 2022 (18).

Assume così rilevanza il monitoraggio sull'attuazione delle riforme. A tal fine, l'Ufficio per il programma di governo mette a disposizione alcuni dati sullo stato dei decreti attuativi, ma emergono diverse criticità:

- il database consultabile contiene i dati relativi alle ultime 2 legislature e gli aggiornamenti da parte del Governo sono sporadici (l'ultimo risale al 30 marzo 2023);
- il database sembra non contenere tutti i decreti attuativi richiesti dalle norme primarie;
- non mancano contraddizioni: ad esempio, dai dati dell'Ufficio per il programma di governo risulta che la legge 99/2022 che riforma il sistema degli istituti tecnici superiori (ITS) non richiede decreti attuativi per la sua messa in pratica, mentre, in base alla terza relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR ne sarebbero richiesti almeno tre⁴.

Alla luce delle descritte criticità sarebbe fondamentale, specie in una fase di transizione come questa, ottenere informazioni più precise e affidabili.

Sull'adempimento degli obblighi per il monitoraggio

Le attività di monitoraggio possono, anche nel breve periodo, fornire un riscontro sullo stato di avanzamento fisico, procedurale ed economico degli investimenti. Per questo, assume notevole importanza il **momento della rilevazione e della raccolta dei dati per il monitoraggio** del PNRR.

La raccolta dati, effettuata mediante il sistema ReGiS, dipende dalla continua alimentazione da parte di Amministrazioni, uffici e strutture coinvolte nell'attuazione e che sono chiamate ad adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. I dati rilevati e validati mensilmente in ReGiS vengono resi disponibili ai diversi attori coinvolti.

Anche dal corretto funzionamento del sistema ReGIS, quindi, può dipendere l'efficienza della, più ampia, attività di monitoraggio.

Oltre ai problemi informatici o ai numerosi aggiornamenti che hanno spesso disorientato gli addetti, sussistono ancora criticità che rendono complicato, in particolare per gli enti locali, il rispetto degli adempimenti legati all'inserimento dei dati nel sistema. Si pensi, ad esempio,

³ Ai decreti attuativi è riservato, infatti, il compito di individuare le modalità di selezione dei soggetti beneficiari delle risorse e anche le modalità di erogazione. In assenza, i fondi a disposizione rimangono non funzionali.

⁴Fonte: elaborazione *Openpolis* su dati ufficio per il programma di governo.

alla mancata indicazione di una figura o di un ufficio designato alle attività di monitoraggio e rendicontazione all'interno di ciascuna amministrazione. Spesso all'interno degli uffici manca il tempo e la dimestichezza necessari per rispondere a questo tipo di adempimenti, oppure l'organico che possa occuparsi di questa attività con la dovuta attenzione.

Altro tema attiene alla formazione su ReGiS, che i Ministeri titolari delle misure avrebbero erogato in tempi giudicati eccessivamente rapidi dagli enti locali. Inoltre, per molte misure mancherebbero ancora i manuali operativi, destinati ai soggetti attuatori, per l'inserimento dei dati su ReGiS.

Intervenire su questi aspetti non è secondario per rafforzare il monitoraggio complessivo del PNRR. Maggiore sarà la capacità di mettere a fattor comune aspetti positivi e criticità dell'attuazione, migliori potranno essere, anche indirettamente, i riscontri utili per indirizzare investimenti e riforme.