



Nota incontro cabina di regia PNRR – 26 settembre 2023

Lo stato di attuazione del PNRR

La Terza Relazione presentata al Parlamento dello scorso 31 maggio – ultimo documento ufficiale con una panoramica complessiva sull’andamento del PNRR – ha fatto emergere **le diverse criticità che caratterizzano lo stato di attuazione del Piano**. Criticità che sono state alla base della richiesta di revisione complessiva presentata dal Governo italiano alle Istituzioni europee lo scorso 7 agosto, espressamente motivata dalle mutate condizioni di eventi e circostanze oggettive quali:

- aumento dei costi e/o scarsità dei materiali;
- squilibrio tra domanda e offerta;
- investimenti non attrattivi;
- impreparazione del tessuto produttivo.

La relazione ha messo in evidenza gli eventi e le circostanze sopravvenute dopo la stesura del Piano – in primis le conseguenze dello shock inflazionistico e le difficoltà normative, amministrative e gestionali in cui versano gli enti locali, soprattutto nel Mezzogiorno – che mettono a rischio il raggiungimento dei vari obiettivi concordati con la Commissione Europea.

Le misure che potrebbero non rispettare le tempistiche prefissate – e quindi a rischio fallimento – anche dopo la proposta di revisione, **risultano essere ancora 78, con una dimensione finanziaria di oltre 83 miliardi**, di cui 39 (il 47% circa) riguardanti interventi localizzati nelle regioni del Sud Italia. Da notare che – sul totale delle 78 misure tuttora “critiche” – ben 37 riguardano interventi infrastrutturali di competenza del MIT, per un valore complessivo di 38,5 miliardi, di cui circa 20 destinati al Mezzogiorno.

La proposta di revisione prevede un taglio complessivo di 15,9 miliardi che, come noto, colpisce principalmente progetti che riguardano gli **enti locali**, definanziando programmi per ben **12,7 miliardi di euro**, molti dei quali già in fase di realizzazione.

Una scelta, questa, che appare più dettata da logiche politiche che da valutazioni oggettive, sia sul piano quantitativo sia, ancor di più, su quello qualitativo: vengono infatti stralciati numerosi progetti riguardanti la **messa in sicurezza del territorio**, la **rigenerazione urbana**, le **aree verdi**, la **riconversione ecologica**, la **sanità territoriale** e **l'efficientamento energetico**. Anche in questo caso i territori più penalizzati sono quelli del Mezzogiorno.

Nel frattempo, **i ritardi nell'attuazione del Piano sono sempre più consistenti** e continuano a cumularsi.

I fondi della **terza rata** – che riguardano gli obiettivi dell'ultimo semestre del 2022 – dopo il nulla osta della Commissione (giunto al termine di un confronto molto complicato che si è trascinato per mesi) dovrebbero finalmente essere erogati a breve.

Parliamo di circa **18,5 miliardi**, tranche ridotta di 500 milioni a causa del mancato raggiungimento del target relativo alla costruzione di **nuovi alloggi universitari**, che per primi – insieme all'UDU – abbiamo denunciato e segnalato direttamente alla Presidente della Commissione europea, suscitando, peraltro, una reazione a dir poco scomposta da parte della stessa Presidente del Consiglio Meloni. Ma i fatti, anche in questo caso, ci hanno dato ragione.

Risulta invece molto più complesso fare una valutazione sullo stato di avanzamento delle **rate successive**.

Venerdì scorso il Governo italiano ha inviato alla Commissione europea la **richiesta ufficiale per ricevere la quarta rata**, passaggio preceduto dal via libera – arrivato a fine luglio – alla proposta di modifica di 10 scadenze relative al corrispondente **primo semestre 2023**.

Anche tenendo conto dell'approvazione di queste modifiche, risultano comunque **11 gli interventi ancora da completare** sui 27 previsti con scadenza al primo semestre di quest'anno.

Tra questi, ad esempio, gli investimenti sull'idrogeno come vettore di energia rinnovabile. Un settore indicato come problematico anche nella terza relazione del Governo al Parlamento e che rientra nella proposta di revisione complessiva del piano.

Altri adempimenti in ritardo riguardano invece l'entrata in vigore – quindi la pubblicazione in gazzetta ufficiale – di riforme e dei relativi strumenti attuativi. È il caso, ad esempio, della riforma del processo civile e penale.

Nonostante questi ritardi, come già detto il Governo ha già inviato la richiesta per ricevere la quarta rata di fondi (16,5 miliardi di euro).

Nel complesso – alla luce dei dati a disposizione – **i ritardi nell'attuazione del piano sono aumentati**: lo stato dell'implementazione delle **riforme** risulta al 74% rispetto a una previsione dell'81%; mentre la percentuale di completamento degli **investimenti** – che alla fine del terzo trimestre di quest'anno avrebbe dovuto essere del 50% – è ferma al 34%. In termini numerici parliamo di circa 28,7 miliardi di investimenti non realizzati.

Evidentemente il Governo – che ostenta ottimismo circa un rapido invio delle risorse anche di questa rata – scommette su una maggiore disponibilità politica delle istituzioni europee in grado di superare le oggettive criticità che, sul piano tecnico, permangono.

D'altra parte, le questioni che sono attualmente oggetto di trattativa tra Roma e Bruxelles – e che possono pesare indirettamente sulla partita del PNRR – sono diverse: dalla ratifica del meccanismo europeo di stabilità (Mes) alla procedura d'infrazione sulle concessioni ai balneari, tanto per fare due esempi.

Senza dimenticare che, sullo sfondo, pesa sempre più la fase politica e, in particolare, la prossima scadenza delle elezioni del Parlamento europeo, con i conseguenti equilibri e alleanze da costruire per il prossimo mandato della Commissione europea.

Bisogna, inoltre, ricordare che l'Italia è il paese membro a cui sono state destinate le risorse più ingenti per il PNRR, ne consegue che il fallimento del piano italiano rappresenterebbe un duro colpo per l'intero progetto a livello europeo.

Si può quindi ipotizzare che l'insieme di questi elementi di contesto possa spingere l'attuale Commissione ad applicare una maggiore flessibilità politica nella valutazione dell'operato italiano.

Le valutazioni della CGIL

Ribadiamo – ancora una volta – **le valutazioni critiche sul metodo di confronto adottato**, che abbiamo avuto modo di manifestare in più occasioni nei precedenti incontri della cabina di regia, oltre che nei confronti con i rappresentanti della Commissione Europea.

Si confermano, infatti, **tutti i limiti che caratterizzano l'esercizio e il ruolo del partenariato economico e sociale in sede di monitoraggio e attuazione del PNRR**, e che – di fatto – negano quella governance partecipata prevista dall'ordinamento europeo e italiano.

Nella prassi si è affermata una **proceduralizzazione burocratica del confronto con il partenariato**, inteso più come passaggio meramente rituale per dimostrare (formalmente) di adempiere alle norme contenute nei regolamenti europei, che come occasione sostanziale per costruire partecipazione e condivisione intorno agli obiettivi del Piano e alle soluzioni necessarie per superarne le difficoltà nella messa in opera.

Episodicità, scarsità delle informazioni di dettaglio, assenza di qualunque confronto preventivo e di merito sono diventati elementi costanti nel rapporto con il partenariato economico e sociale.

Una modalità di rapporto con le parti sociali del tutto insufficiente, che risulta ancor più grave alla luce delle rilevanti modifiche generali al Piano e di quelle che, via via, si stanno compiendo sulle diverse scadenze semestrali: si tratta di **decisioni totalmente unilaterali** e comunicate solo successivamente, "a fatto compiuto".

Riguardo il **merito delle scelte effettuate**, risultano poco chiare le stesse motivazioni delle modifiche operate, al punto che nemmeno all'interno degli atti e della documentazione concernente la proposta di rimodulazione del Piano sono indicati ed esplicitati i **criteri in base ai quali quasi metà del PNRR è stato oggetto di profonda revisione**.

Nel richiamare le considerazioni già espresse nel nostro documento di valutazione della proposta di modifica complessiva inviata alla Commissione europea il mese scorso, ribadiamo il **nostro giudizio critico circa i tagli effettuati** e la **forte preoccupazione per la mancata individuazione** – ad oggi – **delle coperture alternative** necessarie per dare continuità ai progetti che sono stati oggetto di definanziamento.

Il Governo ha più volte annunciato la volontà di garantire il loro finanziamento all'interno dei **Programmi finanziati con i Fondi europei della coesione**.

È evidente che un'eventualità di questo tipo imporrebbe non solo una revisione delle priorità di investimento dei Fondi europei per la coesione, ma anche un nuovo ruolo per quest'ultimi, teso a rafforzarne la complementarità funzionale con gli obiettivi del PNRR, dal momento che dovrebbero puntare direttamente al raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano.

Inoltre, considerata la natura di questi fondi, il tutto dovrebbe essere concordato con il sistema delle Regioni e con la Commissione europea, dal momento che si renderebbe necessaria una riscrittura e revisione finanziaria dei Programmi regionali e dell'Accordo di Partenariato. Riteniamo tutto ciò estremamente complesso.

Rispetto, invece, al possibile ricorso alle risorse della coesione nazionale, il vincolo della concentrazione territoriale delle stesse rende oggettivamente complicato un eventuale utilizzo del **Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione (FSC)** per finanziare gli interventi esclusi dal PNRR, dal momento che, per questo fondo, sussistono previsioni normative che riservano l'80% delle risorse a favore delle regioni del Mezzogiorno.

In estrema sintesi, riteniamo indispensabile garantire – per evitare un saldo finale negativo per il **Mezzogiorno** – sia il vincolo di destinazione di almeno il 40% delle risorse del PNRR, sia il carattere addizionale degli investimenti e degli interventi finanziati diversamente.

Confermiamo la nostra valutazione critica rispetto alla proposta del **capitolo RepowerEU**: le risorse stanziare sono concentrate sugli **incentivi automatici**, strumento che riteniamo non funzionale agli obiettivi che si vogliono raggiungere.

Questa impostazione – basata sulla **sostituzione di investimenti pubblici diretti con incentivi fiscali alle imprese** – rischia di compromettere il ruolo trasformativo che il PNRR dovrebbe avere, a partire dalla transizione energetica, e di ridurre l’impatto finale sul PIL.

Tenuto conto che l’obiettivo fondamentale è quello di superare la vulnerabilità strutturale nel comparto energetico e rafforzare l’autonomia strategica europea nel lungo periodo, il piano dovrebbe assumere un approccio di **politica industriale** maggiormente concentrato su strumenti di intervento diretto e di indirizzo della trasformazione strutturale dell’apparato produttivo, al fine di espandere la capacità produttiva in particolare nella componentistica funzionale ai nuovi settori strategici della transizione verde (fotovoltaico, eolico, idrogeno) e rimuovere, per questa via, i fattori di dipendenza strutturale. Il **rischio**, altrimenti, è quello di limitarsi a sostituire la dipendenza energetica dell’Europa da un’area all’altra del mondo.

Serve un piano complessivo per programmare un processo di transizione verso una vera autonomia, con una molteplicità di strumenti che proteggano, riqualifichino e creino capacità industriale e lavoro di qualità.

In questo senso, anche la scelta di indirizzare circa un miliardo di euro al finanziamento di incentivi alle imprese che localizzano nuovi investimenti nel Mezzogiorno, nell’ambito della nuova misura “**Zes unica**”, rappresenta – in mancanza di una chiara strategia di investimenti pubblici diretti e di una coerente politica industriale e di sviluppo – uno **strumento poco efficace e non sufficiente** a migliorare e riqualificare la specializzazione e la capacità produttiva del Sud Italia e, quindi, a perseguire gli obiettivi di riduzione degli attuali divari territoriali.

Infine, è doveroso ribadire come tutti i passaggi, le interlocuzioni e le verifiche che scandiscono la gestione e l’evoluzione del PNRR, sono portati avanti dal Governo in un quadro di **totale mancanza di trasparenza**.

Le uniche informazioni a disposizione delle parti sociali, dei soggetti istituzionali e della stessa opinione pubblica su modifiche, richieste e risorse del PNRR, sono ricavabili esclusivamente da comunicati stampa e dichiarazioni.

Non sono disponibili documenti né dati ufficiali, e questo rende difficile, se non impossibile, monitorare la reale attuazione del piano.

Riteniamo che – per l'importanza strategica che il Piano ha per il nostro Paese – tutto ciò sia inaccettabile.