Openpolis svela tutte le incertezze sul fondo complementare al Pnrr

Luglio 9, 2024



Negli ultimi mesi l'Osservatorio di Openpolis si è concentrato molto sull'evoluzione del Pnrr in virtù del suo processo di modifica che si è concluso solo nel maggio scorso. Tuttavia c'è un altro fronte critico che necessiterebbe di maggiore attenzione. Parliamo degli interventi legati al piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc).

Si tratta di 30 miliardi di risorse pubbliche che lo stato italiano ha messo in campo, da un lato per aumentare i fondi a disposizione di alcune misure del Pnrr, dall'altro per finanziare ulteriori investimenti, indipendenti dall'agenda europea.

Come noto, a seguito della revisione, molti progetti sono stati esclusi dai finanziamenti Pnrr. Tuttavia

il governo ha sempre dichiarato di voler portare ugualmente a compimento tali opere, attingendo ad altre fonti di finanziamento. Una è proprio il Pnc, che anche per questo motivo ha subìto una significativa trasformazione.

-1,1 miliardi € le risorse tagliate dal fondo complementare.
Tale riduzione potrebbe essere almeno in parte attribuibile alle significative difficoltà e ritardi registrati per il Pnc. La scelta sarebbe stata quindi quella di recuperare fondi da quei progetti che avrebbero rischiato di non vedere mai la luce.

Per individuare questi interventi particolarmente critici, il governo avrebbe dovuto produrre diversi documenti tra relazioni, decreti del presidente del consiglio dei ministri e decreti ministeriali. Nessun atto tuttavia risulta ancora emanato. Questo significa che il Pnc potrà essere oggetto di ulteriori modifiche in futuro. Ciò che è certo già adesso è che almeno una parte delle opere finanziate dal fondo complementare potrà concludersi oltre il 2026. Scadenza che invece rimane improrogabile (per ora) per la conclusione del Pnrr.

L'introduzione del decreto Pnrr quater
Come abbiamo appena visto, una parte dei fondi stanziati per il Pnc è stata destinata a finanziare la prosecuzione dei progetti usciti dal perimetro del Pnrr. Ma anche l'attuazione dei programmi previsti dallo stesso fondo complementare si è scontrata con difficoltà e ritardi. Per questo il governo Meloni ha deciso di intervenire in maniera massiccia su questo fronte. Lo ha fatto tramite il decreto legge 19/2024, cosiddetto decreto Pnrr quater.

Per quanto riguarda il Pnc, tale atto ha disposto uno spostamento degli stanziamenti di alcune misure in anni successivi. Nella sua impostazione iniziale infatti il fondo complementare, pur essendo alimentato da risorse nazionali, aveva l'ambizione di rispettare gli stessi obiettivi e criteri del Pnrr. Ciò sia in termini di trasparenza che per quanto riguarda la struttura legata a milestone e target da completare entro il 2026.

Alcune misure del Pnc sono state prorogate al 2027 e al 2028.Sul primo versante abbiamo riscontrato sin da subito delle significative lacune che rendevano di fatto molto difficile, se non impossibile, capire lo stato di avanzamento degli interventi finanziati dal Pnc. Lacune compensate solo in parte dalla pubblicazione di relazioni periodiche da parte della ragioneria generale dello stato. Sul secondo fronte invece, il governo e gli altri soggetti coinvolti hanno deciso di posticipare la conclusione dei programmi a dopo il 2026. Come vedremo infatti, per diverse misure la scadenza finale è stata disposta al 2027 o addirittura al 2028.

A ciò si aggiunge anche la già menzionata riorganizzazione dei fondi stanziati. Nel dettaglio, l'articolo 1 comma 6 del decreto Pnrr quater ha incrementato le autorizzazioni di spesa indicate per 2,6 miliardi di euro (50 milioni per il 2024, 120 milioni per 2025 e 2026, 1,4 miliardi per il 2027 e 975 milioni per il 2028). Sul fronte opposto, l'articolo 1 comma 8, ha invece ridotto le autorizzazioni di spesa per complessivi 3,7 miliardi di euro circa. Parliamo di un taglio di circa 1,9 miliardi per il 2024, di 1,4 miliardi per il 2025 e di 404 milioni per il 2026.

Questa riorganizzazione, come già detto, ha avuto una duplice finalità: da un lato riprogrammare alcuni interventi prevedendo la loro conclusione nel 2027 o nel 2028, dall'altro liberare risorse da destinare ad altro.

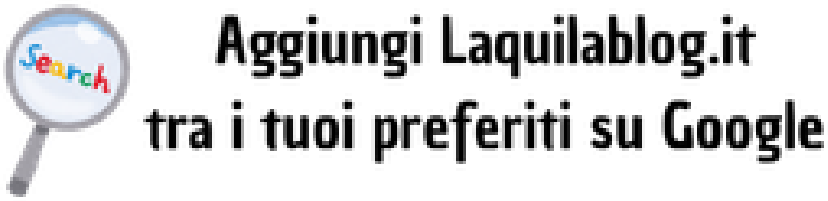
Com'è cambiato il Pnc, una panoramica

Passiamo adesso a vedere più nel dettaglio come si è evoluto il Pnc alla luce dei dati e delle informazioni disponibili. Prima del taglio di risorse, il Pnc aveva un valore complessivo di circa 30,6 miliardi di euro. Questo importo si distribuiva tra 10 diverse amministrazioni titolari: 9 ministeri e la struttura commissariale per la ricostruzione dei territori del centro Italia colpiti dai terremoti del 2009 e 2016. L'ente a cui erano state affidate più risorse era il ministero delle infrastrutture con circa 9,8 miliardi di euro. Seguivano il ministero delle imprese (6,9 miliardi), quello dell'ambiente (5,8 miliardi) e quello della salute (2,4 miliardi).

L'introduzione del decreto Pnrr quater, come vedremo, ha comportato la riduzione delle risorse a disposizione per diverse misure. Queste però possono essere sostanzialmente ricondotte a 3 strutture. Il ministero della salute (-677,3 milioni di euro), il ministero delle infrastrutture (-335,5 milioni) e il dipartimento per le politiche di coesione (-105,7 milioni). Il taglio più rilevante è quello al ministero guidato da Orazio Schillaci che ha perso quasi un terzo dei fondi (-28,4%). Nonostante la riduzione delle risorse invece il dicastero guidato da Matteo Salvini rimane quello con più fondi Pnc a disposizione.

Passando ad analizzare più nel dettaglio come sono cambiate le 30 misure del Pnc, possiamo osservare in primo luogo che nessuna di queste è stata definanziata in toto com'è invece accaduto per diversi investimenti del Pnrr. Da notare che il Dl aveva comunque disposto il vincolo sulle risorse relative alle aree terremotate nonché quelle riguardanti Transizione 4.0 e Superbonus al 110%. Tali misure quindi non potevano essere modificate.

In totale le misure interessate sono 8, per 7 di queste la rimodulazione ha visto una riduzione dell'importo assegnato. I tagli hanno interessato:



- Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi – Navi (-575,5 milioni);
- Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile (-510 milioni);
- Ecosistema innovativo della salute (-132,6 milioni);
- Ecosistemi per l'innovazione al sud in contesti urbani marginalizzati (-105,8 milioni);
- Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi – Bus (-60 milioni);
- Salute, ambiente, biodiversità e clima (-34,7 milioni);
- Efficientamento energetico (-30 milioni).

Dall'altro lato, l'investimento sullo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici ha visto un incremento delle autorizzazioni di spesa di 330 milioni.

La riprogrammazione di questa misura ha peraltro comportato lo slittamento di una parte delle erogazioni oltre il 2026, fino al 2028. Si tratta dell'unico investimento oggetto di questo tipo di modifica tra quelli per cui è cambiato l'importo. Ci sono poi altre misure per cui si prevede una riprogrammazione temporale ma a importo invariato.

11 le misure del Pnc posticipate al 2027-2028.

Logicamente, nessuna di queste è collegata direttamente al Pnrr.

Cosa manca ancora

Il quadro finora descritto non è definitivo. In base a quanto disposto dal decreto Pnrr quater infatti, il Pnc potrebbe ulteriormente cambiare in futuro. Abbiamo visto infatti che il Pnc ha subìto una contrazione dei fondi su determinate misure, ma non è ancora chiaro se e quali interventi verranno

stralciati. Su questo aspetto i commi 2 e 4 dell'articolo 1 hanno disposto la presentazione da parte del ministro dell'economia (Giancarlo Giorgetti) e di quello per il Pnrr (Raffaele Fitto) di un'informativa da sottoporre al Cipess (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) sui costi degli interventi e sulle iniziative intraprese per il reperimento di fondi diversi da quelli del bilancio nazionale.

L'informativa dovrebbe inoltre dare conto degli investimenti e degli interventi per i quali sono state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti. Dopo il primo invio poi tale documento dovrà essere aggiornato con cadenza semestrale. L'informativa avrebbe dovuto essere presentata entro il 31 marzo ma allo stato attuale non si trova nessuna indicazione circa l'effettivo invio al Cipess.Le scadenze previste per la ristrutturazione del Pnc sono state disattese. Il Dl inoltre ha disposto la pubblicazione di uno o più decreti del presidente del consiglio dei ministri (Dpcm) – da adottare entro 20 giorni dalla redazione delle informative – con cui individuare gli eventuali interventi del Pnc oggetto di definanziamento. Mancando l'informativa, logicamente nessun atto di questo tipo risulta pubblicato in gazzetta ufficiale, almeno alla data del 2 luglio.

L'articolo 1, comma 11, inoltre prevedeva la pubblicazione entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge in esame di un decreto del ministero dell'economia che provvedesse all'aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali, al fine di adeguarli alla nuova impostazione del Pnc. Anche questo atto tuttavia risulta ancora non pubblicato.

Da notare a questo proposito che il successivo comma 12 ha abrogato la disposizione che prevedeva la revoca del finanziamento nei casi di mancato rispetto dei tempi previsti e di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio. Ciò qualora non risultino assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti.