



SVIMEZ

Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Audizione dinanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite 4[^] e 5[^] del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame dell'atto "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1)"

SVIMEZ

Roma, 19 settembre 2023

Premessa

La Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata al Parlamento¹ ha affrontato, per la prima volta, i temi dell'effettivo grado di implementazione degli interventi previsti nel Piano e della concreta possibilità che essi possano essere realizzati in coerenza con le modalità, le dimensioni e le tempistiche concordate con la Commissione europea.

La Relazione ha fornito le informazioni sulla base delle quali il Governo ha elaborato le successive proposte di revisione del Piano esposte nel documento “Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU”².

Nell'insieme, la numerosità degli interventi evidenziati come problematici, l'ammontare delle risorse a rischio di utilizzo, e il rilievo delle proposte di revisione, suggeriscono di concentrare la riflessione sull'impatto delle criticità e delle conseguenti rimodulazioni sulle finalità di riduzione dei divari territoriali del PNRR.

Coerentemente alle evidenze della continuativa attività di monitoraggio svolta dall'Associazione sin dalle prime fasi di attuazione del PNRR, la SVIMEZ ha ritenuto opportuno riportare di fronte a questa Commissione valutazioni basate sulla lettura congiunta dei due Documenti governativi.

In particolare, la SVIMEZ intende portare l'attenzione sulle criticità emerse nelle fasi di avanzamento degli interventi finanziati dal Piano nel rispettare gli obiettivi di coesione territoriale. Al tal fine, alla luce delle risultanze della Relazione e delle possibili ricadute delle proposte di rimodulazione e del nuovo capitolo REPowerEU, l'Associazione fornisce un aggiornamento delle proprie valutazioni sulla capacità del Piano di perseguire efficacemente gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali nelle condizioni di accesso ai diritti di cittadinanza e tra i sistemi produttivi regionali.

¹ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

² Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU. Bozza per la diramazione, 27 luglio 2023.

Gli interventi critici del PNRR

La Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR illustra le cause che hanno reso problematico, per numerosi interventi, il raggiungimento degli obiettivi del Piano. In particolare, vengono individuati i seguenti fattori di rischio:

- a) eventi e circostanze oggettive: aumento dei costi e/o scarsità dei materiali;
- b) eventi e circostanze oggettive: squilibrio tra offerta e domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo;
- c) difficoltà normative, amministrative e gestionali;
- d) ridefinizione degli impegni nel *Council Implementing Decision* e negli *Operational Arrangements*.

In altri termini, la Relazione mette in evidenza gli eventi e le circostanze sopravvenute dopo la stesura del Piano, soprattutto le conseguenze dello *shock* inflazionistico, nonché le difficoltà normative, amministrative e gestionali verificatesi nella fase attuativa iniziale, che mettono a rischio l'effettivo raggiungimento dei *target* concordati con la Commissione europea.

Dalla Relazione risultano 83 interventi con maggiori criticità e quindi a più elevato rischio di fallimento rispetto agli obiettivi del PNRR, per un importo complessivo di 95,5 miliardi euro distribuiti nelle 6 Missioni del Piano³ (Tab. 1). Al considerevole ammontare di risorse coinvolte, si aggiunge l'ulteriore criticità della concentrazione delle misure a rischio (46 interventi per un valore complessivo di circa 54,4 miliardi di euro) in opere di carattere infrastrutturale, a loro volta localizzate per il 50% del valore (oltre 27 miliardi) nel Mezzogiorno. Interventi, questi ultimi, caratterizzati da un forte potenziale di crescita, non solo per i maggiori effetti moltiplicativi sul reddito esercitati nel breve-medio periodo, ma per il contributo che offrono nel lungo periodo al miglioramento della qualità dei servizi e al rafforzamento della competitività delle imprese.

Alla luce della successiva operazione di revisione del PNRR che ha previsto il definanziamento di alcune misure, gli interventi critici risultano ancora 78, per un importo complessivo di oltre 83 miliardi, di cui oltre 39 (oltre il 47%) finanziano misure localizzate nel Mezzogiorno. I definanziamenti hanno ridotto il numero di interventi infrastrutturali critici a 37, ma permane l'urgenza di sciogliere i nodi attuativi che rallentano la realizzazione delle opere. Soprattutto perché la loro dimensione finanziaria (38,5 miliardi; di cui circa 20 nel Mezzogiorno) potrebbe rendere

³ Interventi che presentavano almeno uno degli elementi di debolezza a) e b) e/o entrambe le criticità c) e d).

complessa, negli scenari di finanza pubblica che presumibilmente caratterizzeranno i prossimi anni, una sostituzione della fonte di finanziamento attraverso risorse nazionali.

Tab. 1. *Le misure del PNRR con elementi di debolezza*

Missione PNRR	Numero interventi	Risorse complessive (mln euro)	Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)
M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	20	11.811	4.903	41,5
M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica	33	48.444	19.253	39,7
M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11	16.466	11.418	69,3
M4. Istruzione e ricerca	5	7.150	3.612	50,5
M5. Inclusione e coesione	11	7.057	3.812	54,0
M6. Salute	3	4.639	1.956	42,2
Totale	83	95.566	44.952	47,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU e Seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Fondo complementare (FoC).

Tra gli 83 interventi con elementi di debolezza, spicca, altresì, la presenza di ben 21 interventi che riguardavano, in tutto o in parte, “progetti in essere”, cioè investimenti che erano già stati finanziati e parzialmente attuati ancor prima della stesura del PNRR, per complessivi 33,5 miliardi. Proprio sui progetti in essere si sono concentrate le proposte di definanziamento delle quali si dirà più avanti: oltre 10 dei 15,9 miliardi che il Governo propone di distogliere dal finanziamento delle misure originariamente inserite nel PNRR ricadono in tale tipologia di progetti. Si tratta, in prevalenza, di interventi che riguardano, a vario titolo, la valorizzazione e la riqualificazione urbana dei Comuni e dai quali ci si attende rilevanti ricadute sociali.

La Relazione esplicita con chiarezza che gli interventi in ritardo sul cronoprogramma e/o che non rispettano altre condizionalità previste dal PNRR, d’intesa con le singole amministrazioni responsabili, troveranno copertura principalmente attraverso i Fondi della coesione nazionale ed europea: “L’obiettivo comune, come più volte ribadito, è quello di assicurare la piena realizzazione del Piano e soprattutto assicurare il raggiungimento di tutti gli obiettivi qualitativi e quantitativi previsti⁴”.

In linea generale, va sottolineato che, nell’ottica della complementarità fra le diverse fonti di finanziamento europee, l’utilizzo dei Fondi europei della coesione a copertura delle misure escluse

⁴ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 144.

dal PNRR e di quelle introdotte in REPowerEU presenterebbe potenziali vantaggi, consentendo la loro realizzazione in un orizzonte temporale più ampio e evitando, almeno in parte, il ricorso a risorse nazionali.

Una riprogrammazione dunque necessaria, soprattutto in considerazione delle difficoltà attuative illustrate nella Relazione, ma che non può prescindere dalla necessità di interventi correttivi, *in primis* sulla capacità progettuale e amministrativa degli enti locali. Una condizione, questa, necessaria, per restituire al Piano la capacità di raggiungere l'obiettivo di una significativa riduzione dei divari territoriali.

Proposte di rimodulazione del PNRR e coesione territoriale

Il 7 agosto il Governo ha presentato alla Commissione europea la proposta di revisione del PNRR, che prevede, tra i vari punti, l'esclusione dal Piano di 9 misure, per un valore complessivo di 15,9 miliardi, e il nuovo capitolo relativo a REPowerEU.

Il numero e il valore complessivo delle misure definanziate appaiono relativamente contenuti rispetto alla quantità e all'entità finanziaria degli interventi per i quali la Terza Relazione evidenziava significativi elementi di debolezza e criticità. Questa circostanza porterebbe a ritenere che le rimodulazioni interne al Ministero per le infrastrutture e i trasporti e, soprattutto, le 144 proposte di modifiche fra investimenti e riforme presentate nel Rapporto in relazione all'allungamento dei tempi e alla revisione al ribasso degli obiettivi attualmente previsti nel PNRR, rendano possibile la realizzazione entro il 2026 degli altri interventi ritenuti a rischio nella Relazione.

Le proposte di revisione, tuttavia, non sono neutrali rispetto agli impegni di allocazione territoriale delle risorse e richiedono una chiara identificazione delle fonti alternative di finanziamento.

Esse riguardano prioritariamente due ambiti: (i) l'esclusione di alcune misure dal Piano; (ii) il rafforzamento di investimenti e incentivi già esistenti, inclusi nel nuovo capitolo REPowerEU.

Per ciascun ambito, la SVIMEZ sottopone a questa Commissione un esercizio di territorializzazione delle risorse interessate dalle proposte del Governo. Oltre che servire alla verifica "formale" del rispetto della quota Sud del 40%, l'esercizio fornisce indicazioni utili sulla tenuta degli obiettivi di coesione territoriale del Piano, potenzialmente condizionati dalla riallocazione delle risorse da investimenti pubblici a incentivi determinatasi a seguito delle rimodulazioni. Ciò soprattutto alla luce dell'esperienza del basso tiraggio nelle regioni del Mezzogiorno degli incentivi

automatici alle imprese (crediti d'imposta 4.0). In questo contesto va evidenziata, come prima inversione di tendenza, la nuova proposta di indirizzare circa un miliardo di euro al finanziamento di strumenti selettivi di incentivazione alle imprese che localizzano nuovi investimenti nel Mezzogiorno nell'ambito della nuova misura "Zes unica nel Mezzogiorno".

Le proposte di definanziamento

Le misure definanziate ammontano complessivamente a 15,9 miliardi. Per ciascuna misura che il Governo propone di escludere dal Piano, la Tabella 2 riporta informazioni su: ripartizione territoriale delle risorse definanziate, tipologia di criticità attuativa, possibile ricorso ai Fondi della coesione europea come fonte alternativa di finanziamento.

Le risorse che la SVIMEZ stima interessino interventi localizzati nelle regioni meridionali ammontano a 7,6 miliardi, ossia quasi il 48% dei complessivi 15,9 miliardi (risorse, come noto, destinate a finanziare il nuovo capitolo REPowerEU). Le risorse liberate dal definanziamento delle misure "Aree interne – Potenziamento servizi e infrastrutture di comunità" e "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" vengono destinate al finanziamento degli incentivi alle imprese previsti nell'ambito della nuova "Zes unica nel Mezzogiorno". Ciò considerato, la quota Sud degli interventi definanziari scende a circa il 46%.

Quanto alle criticità attuative si osserva che non tutti gli interventi soggetti a definanziamento erano identificati come critici nella Relazione del maggio scorso. Questa circostanza riguarda in particolare le misure relative alla "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano", le due misure incluse tra gli "interventi speciali per la coesione territoriale" e i "Piani urbani integrati – progetti generali" (dalla più consistente dotazione finanziaria: 2,5 miliardi). Nel caso dei progetti in essere rientranti nelle misure a titolarità dei Comuni, in base alle valutazioni generali del Governo, la ragione del definanziamento potrebbe derivare dal rischio di mancata ottemperanza alla condizionalità che gli interventi del PNRR non arrechino nessun danno significativo all'ambiente (*Do No Significant Harm*).

Tab. 2. Le misure escluse dal PNRR

Misura	Descrizione Misura	Amministrazione Titolare	Risorse complessive (mln euro)	Criticità Terza Relazione				Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)	Eventuale finanziamento con fondi europei della coesione
				a) Costi-Scarsità Materiali	b) Domanda-Offerta	c) difficoltà normative, amministrative e gestionali	d) Target			
M2C2I1.3	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	MASE	675		x	x	x	-	-	Finanziabile a seguito di modifica AdP
M2C2I3.2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	MASE	1.000		x	x		700	70,0	Finanziabile a seguito di revisione dei PR
M2C4I2.1	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	MASE	1.287	x	x	x	x	695	54,0	Finanziabile a seguito di modifica dei PR
M2C4I3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	MASE	110					50	45,5	Finanziabile con attuali PR
M2C4I2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	MINT	6.000		x	x	x	2.406	40,1	Finanziabile a seguito di modifica dei PR; criticità: dimensione finanziaria
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	MINT	3.300	x				1.802	54,6	Finanziabile a seguito di revisione dei PR; criticità: dimensione finanziaria
M5C2I2.2	Piani urbani integrati - progetti generali	MINT	2.494					1.152	46,2	Finanziabile a seguito di revisione dei PR; criticità: dimensione finanziaria
M5C3I1.1	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	PCM - DIPCOE	725					475	65,5	Finanziabile a seguito di modifica dei PR
M5C3I1.2	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	PCM - DIPCOE	300					300	100,0	Finanziabile con attuali PR
Totale			15.891					7.580	47,7	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU e seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Fondo complementare (FoC).

Un ulteriore profilo problematico segnalato nelle proposte di revisione riguarda la parcellizzazione degli interventi che ricadono nella competenza di moltissimi soggetti attuatori (i Comuni). Si tratta, a nostro avviso, di una caratteristica connaturata alla tipologia di interventi diffusi sul territorio finalizzati a riqualificare specifiche aree a elevato disagio sociale. Per questi interventi, che includevano progetti per i quali, secondo ANCI, le procedure per la loro realizzazione erano in significativo stato di avanzamento, occorre garantire in tempi brevi adeguate coperture finanziarie. Al tal proposito, si ricorda che la stessa Relazione evidenziava come le spese sostenute al 28 febbraio 2023 per le misure per “la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei Comuni” ammontassero già a 1,7 miliardi.

In merito all’individuazione delle coperture alternative, è all’ordine del giorno la possibilità/necessità di trasferire alcuni interventi del PNRR che presentano criticità sui Programmi finanziati con i Fondi europei della coesione. È evidente che un’eventualità di questo tipo, nella maggioranza dei casi, 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 partecipare direttamente con le loro risorse al raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano.

Analizzando gli interventi classificati come critici dalla terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, la SVIMEZ ha completato un’analisi ricognitiva per verificare, se, in che misura e con quali modalità, l’opzione di complementarità funzionale tra PNRR e Fondi europei della coesione sia effettivamente percorribile. L’analisi è stata effettuata tenendo conto: (i) della dimensione finanziaria degli interventi del PNRR; (ii) della loro coerenza e compatibilità con le concentrazioni tematiche e gli obiettivi previsti dai regolamenti europei e dall’Accordo di Partenariato in ordine all’utilizzo delle risorse del FESR e del FSEplus; (iii) delle priorità e delle allocazioni attualmente definite dall’Accordo di Partenariato e dai singoli Programmi nazionali e regionali; (iv) della circostanza che la quota principale delle risorse del FESR è comunque destinata a favore delle Regioni meno sviluppate (che, con eccezione dell’Abruzzo, coincidono con le regioni meridionali).

In via generale, va sottolineato che le finalità di tutte le misure definanziate rientrano nell’ambito degli Obiettivi strategici del FESR. In particolare, le misure escluse dalle Missioni 2 e 5 del PNRR appaiono coerenti, rispettivamente, con gli Obiettivi 2 e 4 del FESR. Una considerazione analoga vale per le misure di REPowerEU, collocabili nell’ambito degli Obiettivi 1 (Innovazione) e, soprattutto, 2 (Transizione Verde).

Tuttavia, tale operazione presenta alcuni elementi di complessità che andrebbero affrontati tempestivamente in accordo con gli uffici della Commissione e le diverse Amministrazioni titolari dei Programmi di spesa.

La principale criticità riguarda i vincoli di concentrazione tematica sugli Obiettivi strategici 1 e 2 previsti dalla programmazione europea 2021-2027 che rendono difficile trovare adeguata copertura finanziaria per gli interventi del PNRR di carattere sociale di responsabilità dei Comuni.

Complessa, anche se per molti versi auspicabile considerando la profonda modifica del contesto economico rispetto al periodo in cui era stata definita la programmazione 2021-2027, è la procedura di modifica dei Programmi nazionali e regionali necessaria a garantire la copertura degli interventi definanziati.

Nella Tab. 2 vengono indicate, per ciascuna misura definanziata dal PNRR, le azioni da porre in essere (modifica dell'Accordo di partenariato, revisione dei Programmi regionali) ai fini dell'inclusione nei programmi della Coesione.

Il capitolo REPowerEU

Il REPowerEU rappresenta la risposta dell'Unione europea alla vulnerabilità strutturale del continente in termini di approvvigionamento energetico, resa esplicita dallo scoppio della guerra in Ucraina. Il piano si basa sull'agenda Fit for 55 e la sviluppa focalizzandosi su: i) riduzione della domanda di energia – attraverso l'efficientamento energetico; ii) diversificazione dei fornitori di combustibili fossili; iii) accelerazione della transizione verso le rinnovabili.

La riduzione della domanda di gas e petrolio è perseguita dal REPowerEU aumentando l'obiettivo di efficienza energetica e proponendo di aggiornare di conseguenza i Piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri.

La seconda componente chiave – la diversificazione dei fornitori – è probabilmente la più controversa in termini di politica energetica. Questa parte del piano si concentra sull'aumento delle importazioni di combustibili fossili da vari fornitori esterni, che comporta la costruzione di nuove infrastrutture per i combustibili fossili, come, ad esempio, terminali di importazione di GNL, unità di stoccaggio e rigassificazione e interconnessioni.

Il grande aumento delle importazioni di GNL previsto dal piano – associato di per sé a maggiori emissioni di metano – dovrebbe provenire da un gruppo di paesi geograficamente distanti, come Stati

Uniti e Qatar. Il trasporto risulta dunque particolarmente costoso, a detrimento della competitività del sistema produttivo europeo, e ancora più impattante dal punto di vista ambientale. Le importazioni aggiuntive tramite gasdotto dall'Algeria e dall'Azerbaijan sono infine limitate dalla disponibilità di gas – con un impatto potenzialmente paradossale sull'origine effettiva degli acquisti – e comportano il rischio di ulteriori forme di dipendenza.

La terza componente riguarda la sostituzione dei combustibili fossili con fonti energetiche rinnovabili e l'accelerazione della transizione energetica. Il piano propone di aumentare il *target* di energia rinnovabile per il 2030 dal 40 al 45% del consumo energetico finale, fissa più ambiziosi obiettivi per l'installazione di nuova capacità solare fotovoltaica e introduce un'iniziativa europea per i pannelli solari sui tetti. Si propone infine di raddoppiare la diffusione delle pompe di calore, di semplificare le procedure per gli impianti di energia rinnovabile e di aumentare la produzione di idrogeno verde biometano entro il 2030.

In merito alle risorse stanziare, è bene ricordare che i 300 miliardi di euro del REPowerEU non sono addizionali, ma provengono in gran parte da altri programmi europei. In particolare, 225 miliardi provengono dalle risorse stanziare nell'ambito del Next Generation EU, mentre il resto da altri Fondi europei per l'agricoltura e dai Fondi della coesione. Le uniche risorse aggiuntive (20 miliardi) dovrebbero essere stanziare grazie alla vendita all'asta di maggiori quote di emissione del sistema ETS.

Per quanto riguarda il capitolo italiano del REPowerEU, le risorse complessive ammontano a 18,7 miliardi e sono suddivise nei tre ambiti di intervento: reti, transizione e efficientamento e il sostegno delle filiere. Per ciascuna misura dei tre ambiti si propone un esercizio di territorializzazione delle risorse coinvolte a partire dalle informazioni desumibili dai documenti ufficiali sulla loro localizzazione territoriale (Tab. 3).

La quota di risorse REPowerEU destinate alle regioni del Mezzogiorno è condizionata dalla concentrazione delle stesse sugli incentivi automatici per la transizione verde e l'efficientamento energetico. Al netto delle azioni di sistema, per loro natura non territorializzabili, si stima, infatti, che le regioni del Mezzogiorno dovrebbero assorbire meno del 30% delle risorse. A determinare questo risultato concorrono, in particolare, i crediti di imposta *green* (22%).

Tab. 3 Le misure del capitolo REPowerEU

Reti	Amministrazione Titolare	Risorse complessive (mln euro)	Territorializzato/Territorializzabile/Azione di sistema	Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)
Smart grids	MASE	900	Territorializzabile	405	45
Interventi su resilienza climatica	MASE	92	Territorializzabile	36,8	40,0
Tyrrhenian Link - est	MASE	500	Territorializzato	500	100,0
Collegamento HVDC Sardegna-Corsica-Italia	MASE	200	Territorializzato	200	100,0
Progetti di digitalizzazione e sviluppo competenze per la transizione energetica	MASE	140	Azione di sistema	-	-
Sviluppo progetti di interconnessione elettrica transfrontaliera per la transizione energetica	MASE	60	Territorializzato	0	0,0
Linea Adriatica Fase 1 (Centrale di Sulmona e gasdotto Sestino- Minerbio)	MASE	375	Azione di sistema	-	-
Potenziamento Export Fase 1 (potenziamento Centrale di Poggio Renatico e reverse flow sulla Centrale di Malborghetto)	MASE	45	Territorializzato	0	0,0
Risorse al netto delle Azioni di sistema		1797		1141,8	63,5
Transizione verde e all'efficientamento energetico	Amministrazione Titolare	Risorse complessive (mln euro)	Territorializzato/Territorializzabile/Azione di sistema	Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)
Hydrogen Valleys	MASE	90	Territorializzabile	45	50
Ricerca e sviluppo sull'idrogeno	MASE	140	Territorializzabile	16,52	11,8
Ecosistema di dati statistici dell'energia	MASE	3	Azione di sistema	-	-
Produzione di biocarburanti: riconversione raffinerie tradizionali in bioraffinerie o aumento capacità lavorazione bio-raffinerie	MASE	300	Territorializzabile	120	40
Transizione 5.0 green	MIMIT	4040	Territorializzabile	888,8	22
Credito di imposta per l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili	MIMIT	1500	Territorializzabile	330	22

Sostegno per gli investimenti green e l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI - Sabatini green	MIMIT	320	Territorializzabile	128,96	40,3
Miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità nei settori agroalimentare....	MASAF	400	Territorializzabile	160	40
Interventi per l'efficientamento energetico sugli immobili pubblici	PCM	3600	Territorializzabile	1440	40
Cold ironing	MIT	400	Territorializzabile	160	40
Ecobonus - edifici privati	MASE	4000	Territorializzabile	1060	26,5
Risorse al netto delle Azioni di sistema		14790		4349,3	29,4
Sostegno alle filiere	Amministrazione Titolare	Risorse complessive (mln euro)	Territorializzato/Territorializzabile/Azione di sistema	Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)
Approvvigionamento sostenibile, circolare e sicuro delle Materie Prime Critiche	MASE	50	Azione di sistema	-	-
Supporto alla transizione ecologica del sistema produttivo e alle filiere strategiche per le net zero technologies	MIMIT	2000	Territorializzabile	800	40
Totale Sostegno alle filiere		2000		800	40
Riforme		100,75			
Totale		19255,75		6291,1	32,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU, Seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Fondo complementare (FoC), Ufficio parlamentare di Bilancio.

Le risorse destinate agli interventi per le reti, viceversa, si orientano per il 63,5% alle regioni del Mezzogiorno per effetto sia del rafforzamento di misure già contenute nel PNRR (*smart grids*), sia per la realizzazione di nuove linee di trasmissione ad alta tensione localizzate in Sardegna, Sicilia e Campania.

Gli investimenti pubblici sono riconosciuti da una vasta letteratura economica come lo strumento più efficace per stimolare la crescita, in virtù di un moltiplicatore più elevato rispetto ad altre componenti della spesa pubblica. Questa prospettiva è ormai condivisa da numerose istituzioni finanziarie internazionali tra cui l’FMI, secondo cui un piano di investimenti pubblici, in grado di combinare gli effetti di breve periodo di sostegno alla domanda con gli effetti di trasformazione strutturale di lungo periodo, costituisce la via maestra per stimolare la crescita nelle aree a ritardo di sviluppo⁵.

In tale contesto, gli investimenti pubblici al Sud dovrebbero dunque avere la priorità tra le misure previste dal REpowerEU per valorizzare, coerentemente con le finalità di coesione del Piano, il contributo del sistema produttivo meridionale alla crescita nazionale. Tale riflessione risulta ancora più rilevante in considerazione della concentrazione nel Mezzogiorno delle misure di carattere infrastrutturale del PNRR “a rischio”.

Le risorse del REpowerEU italiano sono concentrate sugli incentivi fiscali. In particolare, ponendo il *focus* sul capitolo più corposo (quasi 15 miliardi) relativo alla Transizione verde e all’efficientamento energetico, emerge che tale strumento assorbe una quota rilevante delle risorse, specialmente attraverso le misure “Transizione Green 5.0” (4.040 milioni) e “Autoconsumo di energia da rinnovabili” (1.500 milioni).

Questa impostazione rischia di ridurre ulteriormente il potenziale trasformativo del PNRR, complessivamente inteso. Se le finalità sono infatti quelle di ridurre la vulnerabilità strutturale nel comparto energetico e rinforzare l’autonomia strategica europea nel lungo periodo, il piano avrebbe dovuto piuttosto assumere un approccio di politica industriale maggiormente focalizzato su strumenti di accompagnamento alla trasformazione strutturale dell’apparato produttivo. Un approccio indispensabile per espandere la capacità produttiva europea nella componentistica funzionale ai nuovi settori strategici della transizione verde (fotovoltaico, eolico, idrogeno, batterie per l’automotive) e rimuovere, per questa via, i fattori di dipendenza strutturale. Più che un *hub* energetico o mero luogo di localizzazione degli impianti finali per la produzione di rinnovabili, l’Italia dovrebbe tornare a

⁵ International Monetary Fund, Public investment for the recovery. In Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, 2020 pp. 33–54.

essere un polo produttivo, il Mezzogiorno *in primis*. Il rischio altrimenti è quello di sostituire la dipendenza energetica dalla Russia con altre dipendenze.

La SVIMEZ, più in generale, ha rimarcato l'assenza all'interno del PNRR sin dalla sua impostazione originaria di un disegno chiaro di politica industriale. Nel complesso, il Piano italiano antepone l'obiettivo del consolidamento dell'esistente a quello della coesione, dando continuità agli strumenti nazionali già operativi a sostegno degli obiettivi orizzontali dello sviluppo tecnologico e digitale dei processi produttivi. Un difetto di impostazione che rischia di rafforzare il processo di divergenza quanti-qualitativa tra strutture produttive. Le risorse a supporto della trasformazione digitale e verde delle imprese sono infatti allocate in base alla dinamica "spontanea" delle richieste giudicate ammissibili, che a sua volta riflette la distribuzione delle imprese attive e dei relativi investimenti nelle diverse macroaree. I territori a imprenditorialità meno diffusa accedono in misura molto limitata agli incentivi, beneficiando di una parte molto esigua di risorse. La proposta di indirizzare circa un miliardo di euro al finanziamento di strumenti selettivi di incentivazione alle imprese che localizzano nuovi investimenti nel Mezzogiorno nell'ambito della nuova misura "Zes unica nel Mezzogiorno" segnala una prima inversione di tendenza a questa impostazione.

Considerazioni conclusive

La Relazione e le successive riprogrammazioni proposte dal Governo, preso atto dei ritardi accumulati, avviano un percorso di ridefinizione del Piano. In questo percorso un ruolo centrale ricopre la pronta individuazione di fonti alternative di finanziamento per le misure stralciate dal Piano.

Al riguardo può essere importante valorizzare al massimo il coordinamento degli interventi del PNRR con le programmazioni europee. L'utilizzo delle risorse della Programmazione 2021-2027 dei Fondi europei per la coesione può infatti rappresentare uno strumento utile a "mettere in sicurezza" gli interventi del PNRR che presentano criticità in ordine al raggiungimento, entro il 2026, dei *target* previsti, consentendo di realizzare questi interventi con un orizzonte temporale più ampio rispetto al PNRR. L'operazione andrebbe pianificata il prima possibile soprattutto in considerazione del fatto che dovrà essere concordata non solo con il sistema delle Regioni ma anche con la Commissione europea, dal momento che comunque si renderà necessaria una riscrittura e revisione finanziaria dei Programmi regionali, se non dell'Accordo di Partenariato.

Tuttavia, tale operazione non può prescindere dalla necessità di prevedere il possibile utilizzo del Fondo di rotazione nazionale come copertura temporanea degli interventi da rifinanziare con i fondi europei, aventi particolare valenza sociale (come gli interventi di riqualificazione delle periferie delle Città metropolitane) e con avanzato stato di attuazione.

Quanto al possibile ricorso a risorse della coesione nazionale, infine, il tema della concentrazione territoriale delle stesse rende 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 proprie risorse a favore delle regioni del Mezzogiorno. Si tratta di un tema che investe, più in generale, le proposte di modifica degli interventi contenuti nel PNRR, che devono comunque sempre preservare il vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno del 40% del totale delle risorse territorializzate e territorializzabili. Conseguentemente, l'eventuale finanziamento attraverso i Fondi europei per la coesione e l'FSC di interventi del PNRR, soprattutto se localizzati esclusivamente o prevalentemente nel Mezzogiorno, non può prescindere dall'individuazione di nuovi interventi che preservino l'ammontare di risorse attualmente destinato alle regioni meridionali.

In ragione delle difficoltà delle amministrazioni meridionali, ma non solo, a intercettare le risorse per carenze progettuali e attuative, è necessario tuttavia che si apra una riflessione più ampia sull'impostazione del PNRR. Mettere in competizione le amministrazioni locali ha significato perdere di vista i beneficiari finali degli investimenti: cittadini e imprese. Il sistema dei bandi ha interessato molti degli interventi sulle infrastrutture sociali (scuole, assistenza sociale, rigenerazione urbana), ma anche altri ambiti fondamentali dei servizi territoriali, quali la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni o quelli, assolutamente strategici, volti a migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare. Difetti di impostazione che si sono tradotti in un processo di attuazione incerto che richiederà interventi più decisi volti a rafforzare la *governance* territoriale nelle regioni a minore capacità amministrativa.

GLI INTERVENTI DEL PNRR CON «ELEMENTI DI DEBOLEZZA»

Missione PNRR	Numero interventi	Risorse complessive (mln euro)	Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)
M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	20	11.811	4.903	41,5
M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica	33	48.444	19.253	39,7
M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11	16.466	11.418	69,3
M4. Istruzione e ricerca	5	7.150	3.612	50,5
M5. Inclusione e coesione	11	7.057	3.812	54,0
M6. Salute	3	4.639	1.956	42,2
Totale	83	95.566	44.952	47,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati «Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR» e «Seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del PNNR»

- ✓ Gli interventi « a rischio» nella Relazione del Governo (maggio 2023) sono 83, per un importo complessivo di oltre **95 miliardi**, di cui circa 45 (il 47%) finanziano misure localizzate nel Mezzogiorno



LE MISURE **ESCLUSE** DAL PNRR

Le misure escluse dal PNRR	Risorse totali (mln euro)	Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)	Criticità Terza Relazione	Eventuale finanziamento con fondi europei della coesione
Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	675	-	-	XXX	Modifica AdP
Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	1.000	700	70,0	XX	Revisione dei PR
Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.287	695	54,0	XXXX	Revisione dei PR
Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	110	50	45,5		Finanziabile con attuali PR
Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000	2.406	40,1	XXX	Revisione dei PR Criticità: dimensione finanziaria
Rigenerazione urbana per ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300	1.802	54,6	X	Revisione dei PR Criticità: dimensione finanziaria
Piani urbani integrati - progetti generali	2.494	1.152	46,2		Revisione dei PR Criticità: dimensione finanziaria
Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	725	475	65,5		Revisione dei PR
Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300	300	100,0		Finanziabile con attuali PR
Totale	15.891	7.580	47,7		

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati «Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU» e «Seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del PNRR»

IL NUOVO CAPITOLO REPOWER-EU

Componenti	Amm. Titolare	Risorse (mln euro)	Risorse Sud (mln euro)	Quota Sud (%)
1. Reti	(*)	1.797	1.142	63,5
2. Transizione verde e all'efficientamento energetico				
Hydrogen Valleys	MASE	90	45	50,0
Ricerca e sviluppo sull'idrogeno	MASE	140	17	11,8
Produzione di biocarburanti	MASE	300	120	40,0
Transizione 5.0 green	MIMIT	4.040	889	22,0
Credito di imposta per l'autoconsumo di rinnovabili	MIMIT	1.500	330	22,0
Sabatini green	MIMIT	320	129	40,3
Sostenibilità nei settori agroalimentare	MASAF	400	160	40,0
Efficientamento energetico sugli immobili pubblici	PCM	3.600	1.440	40,0
Cold ironing	MIT	400	160	40,0
Ecobonus - edifici privati	MASE	4.000	1.060	26,5
Totale		14.790	4.349	29,4
3. Supporto alla transizione ecologica del sistema produttivo e alle filiere strategiche per le net zero technologies	MIMIT	2.000	800	40,0
Totale Risorse di cui territorializzabili		19.256	6.291	33,7

- La quota di risorse REPowerEU destinate alle regioni del Mezzogiorno è condizionata dalla concentrazione delle stesse sugli incentivi automatici per la transizione verde e l'efficientamento energetico. Al netto delle azioni di sistema, per loro natura non territorializzabili, si stima, infatti, che le regioni del Mezzogiorno dovrebbero assorbire meno del 30% delle risorse.
- A determinare questo risultato concorrono, in particolare, i crediti di imposta green (22%).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati «Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU» e «Seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del PNRR; (*) interventi a competenza MASE; MIMIT; MASAF; MIT, PCM.