Pnrr e Terzo settore, cosa cambia e perché

13 Settembre 2024



Pnrr e Terzo settore, cosa cambia e perché – Presentato nella Sala del cenacolo presso la Camera dei deputati il report dal titolo "Pnrr e Terzo settore, cosa cambia e perché". Frutto della collaborazione tra Openpolis e Forum Nazionale del Terzo Settore, il report di quest'anno passa in rassegna tutte le misure del piano nazionale di ripresa e resilienza di interesse per il Terzo settore alla luce delle modifiche apportate dal governo Meloni.

Detto che ogni singola riforma e investimento presenta le proprie specificità, in generale possiamo osservare che diverse misure hanno subito un definanziamento (in particolare gli investimenti in rigenerazione urbana e negli asili e scuole dell'infanzia) e in alcuni casi gli obiettivi finali sono stati rivisti al ribasso, anche in virtù dell'aumento dei costi dovuto all'inflazione. C'è anche da dire però che in altri casi gli obiettivi sono stati incrementati, come per le politiche attive del lavoro.

In questo contesto si conferma una generale linea di scarsa trasparenza che ha caratterizzato l'azione dell'esecutivo durante tutto il percorso di revisione. Un percorso da cui le realtà operanti in questo ambito sono state in gran parte escluse.

A fine 2023 è entrata in vigore la **revisione del Pnrr italiano.** Per oltre 5 mesi le informazioni disponibili sono state pochissime.
Anche in seguito alle pressioni della campagna **#DatiBeneComune** sono stati pubblicati diversi dataset e documenti.
Sono **4** i tipi di modifica che ogni stato può proporre per il proprio Pnrr.
Il governo italiano ha presentato **3 diverse richieste di modifica** del piano nell'arco di pochi mesi. L'ultima a marzo 2024.

Fin dal 2021 il **Forum Nazionale del Terzo Settore**, Openpolis e le oltre 300 realtà che aderiscono alla campagna #DatiBeneComune hanno seguito con grande attenzione l'attuazione del **piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr). Questa attività di monitoraggio civico tuttavia si è scontrata con le **gravi lacune in termini di trasparenza e disponibilità di dati** che hanno caratterizzato il piano italiano sin dalle prime fasi.

Nel tempo, anche grazie alla costante azione di pressione e denuncia di queste organizzazioni, la situazione era andata via via migliorando. Salvo poi fare **alcuni decisi passi indietro con l'avvio della rinegoziazione del Pnrr** voluta dal **governo Meloni**.

Sul Pnrr si riscontrano problemi di trasparenza, ancora non risolti del tutto.

A seguito dell'approvazione definitiva della modifica del piano, **per oltre 5 mesi le informazioni disponibili sul cosiddetto "nuovo Pnrr" sono state pochissime**. Tra le principali lacune, si segnalava l'assenza di un elenco aggiornato e dettagliato delle misure (riforme e investimenti) che sarebbero andate a comporre il piano rivisto, con particolare riferimento al **quadro finanziario**, e di quelle che invece erano state depotenziate o eliminate del tutto.

Inoltre, in continuità con il passato, persisteva la mancanza di **dati aggiornati sul livello di spesa delle risorse assegnate al nostro paese e ulteriori dettagli circa lo stato di avanzamento dei singoli progetti**. Senza contare che non erano disponibili nemmeno indicazioni chiare su quello che sarebbe stato il destino dei progetti che invece a quelle fonti non avrebbero più avuto accesso.

Questo quadro così complesso ci ha portato alla decisione di inviare al governo e a tutti gli altri soggetti coinvolti una nuova **richiesta di accesso generalizzato agli atti (Foia)**. La quarta dall'avvio del Pnrr.

Anche in virtù delle sollecitazioni arrivate dalla società civile, il governo Meloni ha via via rilasciato una serie di informazioni. In primo luogo, con la pubblicazione del decreto legge

19/2024 (cosiddetto Dl Pnrr quater) sono state rese note, in particolare, alcune indicazioni circa le fonti di finanziamento individuate per portare ugualmente a compimento i progetti eliminati dal piano.

Come saranno finanziate le misure stralciate dal Pnrr.

Successivamente, la pubblicazione della quarta relazione per il parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr ha fornito indicazioni ulteriori. In questo documento in particolare si potevano trovare informazioni circa il processo di revisione del piano, la spesa sostenuta e il nuovo quadro finanziario anche se parziale.

Nonostante i passi avanti, le informazioni disponibili sul Pnrr non sono ancora sufficienti.

Infine, lo scorso 24 aprile il governo ha condiviso una corposa serie di dataset che forniscono informazioni su vari aspetti del piano. Nei mesi successivi sono poi intervenuti ulteriori aggiornamenti. Queste innovazioni rappresentano certamente un positivo passo in avanti e consentono di diradare almeno in parte le nubi che si erano addensate intorno al Pnrr durante il processo di revisione. Tuttavia, occorre rilevare che **il quadro non è ancora completo e permangono delle lacune**.

Queste mancanze derivano dal fatto che **ogni amministrazione titolare di misure del Pnrr è stata incaricata dal già citato Dl 19/2024, di riprogrammare gli importi degli interventi di propria competenza**. In alcuni casi la programmazione economica è rimasta invariata rispetto al piano originario. In altri invece è cambiata oppure dovrà cambiare ma i soggetti competenti non hanno ancora provveduto a questa ridefinizione. Al 22 febbraio 2024, ad esempio, risultavano ancora da assegnare **circa 1,4 miliardi di euro**. Per questo il quadro non può definirsi tuttora esaustivo.

La piattaforma Regis non è ancora accessibile per la società civile.

A ciò si deve aggiungere il fatto che tuttora la piattaforma Regis è **accessibile soltanto agli addetti ai lavori**. La società civile quindi può ottenere informazioni solo grazie a documenti e relazioni pubblicate da soggetti che hanno accesso alla piattaforma. Tra questi, la Corte dei conti o l'ufficio parlamentare di bilancio. Questo rappresenta un **grave vulnus in termini di trasparenza** e accessibilità delle informazioni.

Fatte queste doverose premesse, i dati e le relazioni di recente pubblicazione consentono comunque di ricostruire un quadro sufficientemente chiaro di come il Pnrr sia cambiato. In

questo report quindi, dopo aver ricostruito il percorso che ha portato alla revisione del piano, passeremo in rassegna tutte le riforme e gli investimenti di interesse per il Terzo settore. Vedremo come sono cambiate le misure, a che punto sono, quali sono i progetti attualmente in corso e dove sono localizzati.

18 le misure di interesse per il mondo del Terzo settore modificate a seguito della revisione del Pnrr.

Le regole per modificare il Pnrr

Sommario
1. Le regole per modificare il Pnrr
2. Il percorso di modifica del Pnrr

Prima di andare a vedere più nello specifico quanto e come è cambiato il Pnrr italiano, può essere utile riepilogare il **quadro normativo di riferimento**. L'Unione europea infatti ha previsto la possibilità per gli stati membri di apportare modifiche ai rispettivi piani. Tale processo può avvenire in qualsiasi momento e può portare anche alla stesura di un Pnrr completamente nuovo.

Il riferimento giuridico da questo punto di vista è l'articolo 21 del regolamento Ue 2021/241. Tale norma specifica che **le modifiche proposte devono essere giustificate da circostanze oggettive, a causa delle quali non è più possibile realizzare i traguardi e gli obiettivi inizialmente previsti**.

Il Pnrr può essere modificato ma solo per motivazioni oggettive.

È la **commissione europea** poi a dover valutare le proposte di modifica entro un tempo massimo di due mesi dalla data di invio della richiesta. Per questa valutazione l'organo esecutivo dell'Ue considera numerosi elementi e criteri. Conclusa la valutazione, la commissione esprime un voto a maggioranza semplice laddove non sia stato possibile raggiungere un consenso unanime, che rimane l'opzione preferibile. In caso di parere positivo, spetta poi al **consiglio europeo** l'approvazione in via definitiva entro quattro settimane. Per decisioni di questo tipo, cioè di esecuzione, il consiglio vota a maggioranza qualificata.

Se la commissione ritiene che le motivazioni presentate da uno stato non siano sufficienti a giustificare la modifica del Pnrr, può respingere la richiesta. Il paese in questione avrà poi un

mese di tempo per presentare eventuali osservazioni in merito.

A seguito dell'invasione della Ucraina da parte della Russia la comunità europea ha deciso di **rivedere i propri piani di approvvigionamento energetico**. Ciò con un doppio fine: da un lato emanciparsi dalla dipendenza dal gas di provenienza russa, dall'altro imprimere un'ulteriore spinta all'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili. Per questi motivi la Commissione europea ha varato il cosiddetto piano **RepowerEu**, entrato definitivamente in vigore con l'approvazione del regolamento Ue 435/2023. Questo passaggio ha comportato una modifica del quadro regolatorio anche per quanto riguarda il Pnrr, di cui il capitolo dedicato al RepowerEu diventa parte integrante.

Successivamente a questa innovazione quindi diventano **4 i tipi di modifica che ogni Stato può proporre** riguardo al proprio piano nazionale:

revisione delle misure in virtù della richiesta di una quantità maggiore di prestiti (un'eventualità esclusa per il nostro paese che ha scelto fin dall'inizio di attingere a tutti i fondi in prestito che poteva richiedere);
revisione delle misure a seguito dell'aggiornamento del contributo finanziario massimo a fondo perduto;
sopravvenute circostanze oggettive, adeguatamente documentate;
inserimento delle misure rientranti nell'ambito del RepoweEu.

La definizione di "sopravvenute circostanze oggettive" è molto vaga e lascia **ampi margini interpretativi** nell'ambito delle contrattazioni dei diversi Pnrr.

Le valutazioni su eventuali modifiche dei Pnrr hanno una significativa componente politica.

Su questo aspetto, la quarta relazione del governo al parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr italiano, ha fornito alcuni elementi di valutazione. Facendo riferimento ai regolamenti Ue già citati e a una comunicazione della commissione riguardante "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" il documento redatto dal governo Meloni cita come esempi di circostanze oggettive l'**aumento dei prezzi** o le **difficoltà delle catene di approvvigionamento** che non erano prevedibili all'atto della presentazione del piano. Inoltre viene specificato che l'esecutivo poteva anche proporre una **misura alternativa qualora questa risultasse più efficiente** sotto il profilo dei costi o più efficace per il conseguimento degli obiettivi strategici della riforma o dell'investimento.

Il percorso di modifica del Pnrr

Fin dal suo insediamento, il governo Meloni ha manifestato la propria intenzione di provvedere a una revisione del Pnrr. Per questo motivo ha invitato tutte le amministrazioni titolari ad avviare una **ricognizione delle varie misure** di loro competenza. Ciò al fine di individuare eventuali criticità oggettive che potessero metterne a rischio la realizzazione entro il giugno del 2026.

Che cosa si intende per scadenze del Pnrr .

A fronte di tale ricognizione, l'esecutivo ha presentato una **prima domanda di revisione del piano italiano riguardante 10 scadenze**. Adempimenti che il nostro paese avrebbe dovuto conseguire inizialmente entro il primo semestre del 2023. La seconda e più sistematica revisione ha invece riguardato tutte le misure del Pnrr e ha tenuto conto delle proposte formulate dalle amministrazioni titolari.

Nella ricostruzione del governo, **il percorso per la revisione del Pnrr ha preso avvio nel gennaio del 2023 e ha visto il coinvolgimento dei soggetti interessati attraverso la cabina di regia**. Organo individuato, anche in seguito alla riorganizzazione della governance, come sede di confronto istituzionale privilegiato per il monitoraggio dello stato di attuazione del piano e per l'individuazione delle iniziative necessarie per agevolarne l'avanzamento.

Il processo di revisione del Pnrr ha visto il coinvolgimento dei ministeri, dei rappresentanti degli enti locali, dei sindacati e delle società partecipate.

Nel **febbraio del 2023** sono iniziate le interlocuzioni riguardanti l'inserimento del capitolo dedicato al **RepowerEu**. In questa fase c'è stato il coinvolgimento dell**e principali società energetiche partecipate dallo stato** (Eni, Enel, Snam e Terna). In successivi incontri tecnici si sono discusse le proposte di revisione del piano, alla presenza dei **rappresentanti delle amministrazioni titolari delle varie misure**. Contemporaneamente è stato istituito uno **specifico gruppo di lavoro dedicato al RepowerEu**. Questo era composto dai rappresentanti dei ministeri coinvolti (economia, ambiente, agricoltura, infrastrutture, istruzione, esteri e presidenza del consiglio) e aveva l'obiettivo di analizzare le proposte progettuali pervenute e svolgere gli approfondimenti necessari.

Durante questo percorso, è avvenuta anche una **visita ufficiale della delegazione della Commissione europea in Italia, svoltasi dal 12 al 16 giugno**. Si sono svolte 35 riunioni

tematiche che hanno coinvolto la struttura di missione del Pnrr, le amministrazioni titolari e anche le parti sociali.

La proposta di revisione complessiva è stata oggetto di numerose sedute della cabina di regia fino all'approvazione della proposta preliminare avvenuta il **27 luglio 2023**. Questa è stata poi inoltrata al parlamento che l'1 agosto ha approvato una risoluzione di maggioranza che impegnava il governo a trasmetterla a Bruxelles. Da quel momento, sulla base di una roadmap concordata con i servizi della commissione europea, si sono tenute una serie di riunioni**.** Queste hanno portato anche a **diverse revisioni della proposta preliminare**.

150 le riunioni tenute tra i rappresentanti italiani e della commissione Ue per la revisione del Pnrr.

Da notare che il processo di revisione del Pnrr è proseguito anche nel 2024. Elemento passato, colpevolmente, in sordina per diverse settimane. Il 3 marzo del 2024 infatti il governo italiano ha inviato alla commissione europea la **richiesta per una ulteriore modifica del piano**. Si tratta di variazioni disposte in base all'articolo 21 del regolamento Ue 2021/241 che trovano fondamento nelle "circostanze oggettive".

Le proposte di modifica hanno riguardato **24 misure**. Per 23 di queste l'intervento era dovuto all'esigenza di attuare **alternative migliori per conseguire l'obiettivo**. Per quanto riguarda invece i "**Partenariati per la ricerca e l'innovazione – Orizzonte Europa**" (M4C2-I2.2) l'investimento è stato escluso dal piano in quanto misura ritenuta ormai irrealizzabile a causa della **domanda insufficiente**. Le risorse liberate da questo investimento (200 milioni) saranno utilizzate in parte per finanziare un'altra misura già esistente e in parte per una nuova.

2 le riunioni della cabina di regia del Pnrr a cui è stato invitato il Forum Nazionale del Terzo Settore.

Questa proposta di revisione ha visto l'approvazione della commissione lo scorso 26 aprile e del consiglio europeo il 14 maggio.