



CONFINDUSTRIA

Disegno di legge n. 2207 (Decreto-Legge 59/2021, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti)

Memoria presentata presso la 5^a Commissione
(Programmazione economica, bilancio)
Senato della Repubblica

Maggio 2021

Onorevoli Senatori,

Il decreto-legge n. 59/2021, in vigore dall'8 maggio, stabilisce la ripartizione del fondo da 30,6 miliardi finalizzato ad integrare con risorse nazionali il PNRR. Le risorse stanziare dal PNRR - cioè la sola Recovery and Resilience Facility, RRF, che vale il 90% delle risorse che arriveranno all'Italia nell'ambito del programma NGEU - ammontano a 191,5 miliardi, cui si sommano 13 miliardi del fondo React-EU e 30,6 miliardi derivanti dal Fondo complementare, a valere su risorse nazionali.

Di queste risorse, circa 69 miliardi di euro verranno da sovvenzioni e circa 122 miliardi di euro da prestiti. Nelle relazioni al Parlamento, il Presidente Draghi ha parlato di 248 miliardi perché prendeva in considerazione la RRF, il Fondo complementare e "ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche" entro il 2032. Aggiungendo anche il fondo React-EU, si arriverebbe a 261 miliardi.

Invero, come chiarisce l'art. 5, comma 2, del decreto (che reca la copertura finanziaria) solo in parte le risorse del Fondo complementare saranno individuate tramite lo scostamento di bilancio. In particolare, agli oneri si provvede: in primo luogo, mediante il ricorso all'indebitamento autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica il 22 aprile 2021 con le risoluzioni di approvazione della relazione presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243; in secondo luogo, mediante l'utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 1, comma 3; infine, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Complessivamente, il PNRR "allargato" (PNRR + React EU + Fondo complementare) si avvale di 235,1 miliardi, distribuiti sulle 6 Missioni (Tabella 1). L'ammontare maggiore di risorse è destinato alla Missione Rivoluzione verde e transizione ecologica (considerando anche il Fondo complementare, 68,7 miliardi, il 30% del totale) e alla Digitalizzazione (50,1 miliardi, il 21% del totale).

Col decreto-legge si approva, peraltro, il "Piano Nazionale per gli Investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza", finalizzato ad integrare con risorse nazionali per 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026 gli interventi del PNRR. Il decreto-legge provvede anche a coprire altri interventi connessi al PNRR e ad altre misure urgenti per investimenti.

Tabella 1: Stanziamento di risorse del PNRR, del React-EU e del Fondo Complementare

Missioni	PNRR		React-EU		Fondo Complementare		Totale NGEU	
	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%
1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40,73	21,3%	0,80	6,2%	8,54	27,9%	50,07	21,3%
2 Rivoluzione verde e transizione ecologica	59,33	31,0%	1,31	10,1%	9,32	30,4%	69,96	29,8%
3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,13	13,1%	0,00	0,0%	6,33	20,7%	31,46	13,4%
4 Istruzione e ricerca	30,88	16,1%	1,93	14,8%	1,00	3,3%	33,81	14,4%
5 Inclusione e coesione	19,81	10,3%	7,25	55,8%	2,56	8,4%	29,62	12,6%
6 Salute	15,63	8,2%	1,71	13,2%	2,89	9,4%	20,22	8,6%
Totale	191,51	100%	13,00	100%	30,64	100%	235,14	100%

Il Fondo complementare, in particolare, è destinato a finanziare progetti in linea con gli obiettivi del PNRR, ma che non possono essere finanziati con il Piano stesso perché non c'è sufficiente disponibilità di risorse, ovvero perché tali progetti non rispettano alcuni criteri stabiliti dalla Commissione UE (tra cui le tempistiche, legate alla complessità attuativa).

In ogni caso, tenuto conto che il raggiungimento di un elevato livello di spesa relativo al Fondo complementare costituisce uno degli obiettivi rilevanti ai fini della riforma della PA prevista dal PNRR, la puntuale attuazione del cronoprogramma delle misure inserite nel Fondo sarà valutata anche per l'erogazione dei fondi europei.

Dunque, anche le azioni previste e finanziate dal Fondo complementare dovranno seguire una tempistica stringente in fase realizzativa: pur non dovendo essere rendicontate in sede europea, la Commissione ne terrà conto ai fini del monitoraggio dei tempi di attuazione e della capacità di spesa degli interventi del Piano nazionale. Pertanto, anche per i progetti finanziati con il Fondo complementare verranno adottate le stesse procedure previste per i progetti finanziati con la RRF (target, milestone, monitoraggio) ma, al contrario di questi ultimi, non sarà necessario concluderli entro il 2026.

Tra le misure previste nel Fondo complementare e più rilevanti per lo sviluppo industriale, si recuperano quasi integralmente risorse tagliate nel PNRR per Industria 4.0. Stando al testo del Piano le agevolazioni previste dal Piano Transizione 4.0 saranno comunque finanziate per il 2021 e 2022. Sarebbe opportuna un'estensione al 2023 soprattutto alla componente abilitante del Piano (credito d'imposta beni industria 4.0, credito R&S&I e formazione 4.0), accompagnata dalla possibilità per i soggetti beneficiari dei crediti

d'imposta di cederli, anche in parte, a soggetti terzi, ivi inclusi istituti di credito e altri intermediari finanziari, con facoltà di successive cessioni.

Al riguardo, dopo il recente parere contrario della Ragioneria generale dello Stato, Confindustria ha già segnalato la necessità che, sul punto, si avvii un confronto con i gruppi parlamentari e il Governo volto a individuare una soluzione che risolva la compatibilità dello strumento della cessione con le regole di finanza pubblica e che, quindi, consenta di dare sostegno alla liquidità delle imprese e favorire la ripresa degli investimenti.

Il superbonus del 110% verrà prorogato fino alla fine del 2023. Le risorse allocate sono state aumentate, ma non appaiono ancora sufficienti a coprire la proroga. Presumibilmente le maggiori risorse necessarie saranno individuate in legge di bilancio 2022. Come segnalato da Confindustria nell'Audizione in Parlamento del 13 maggio, le stime del Centro Studi indicano che l'agevolazione attiverà in due anni 18,5 miliardi di spese, con un impatto positivo sul PIL pari a circa l'1%.

Il meccanismo dello sconto in fattura e della cessione del credito aiuta le famiglie e la liquidità delle imprese. Quest'ultimo è un aspetto particolarmente rilevante nella fase attuale in cui i fatturati non sono ancora ripartiti e, inoltre, i margini soffrono l'aumento dei costi delle materie prime che erode il cash flow delle imprese. Inoltre, la misura fornisce una forte spinta al rinnovamento e alla riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente e la conseguente riduzione del consumo del suolo. Già oggi la misura, secondo il Piano Nazionale di ripresa e resilienza, è in grado di alimentare investimenti per la ristrutturazione di oltre 100.000 edifici a regime, con un risparmio energetico atteso di circa 191 mila tonnellate equivalenti di petrolio all'anno.

Sono opportuni, secondo Confindustria, termini più realistici per ottenere significativi risultati per i due ambiti di intervento menzionati, Transizione 4.0 e Superbonus. In particolare, occorre rimuovere i diversi ostacoli burocratici e normativi che potrebbero compromettere il pieno raggiungimento degli obiettivi del Superbonus.

Il capitolo più rilevante del Fondo complementare riguarda gli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. In particolare, alle "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" (Missione 3 del PNRR che prevede investimenti per 25,4 miliardi a valere sulla RRF), il Fondo complementare aggiunge 6,1 miliardi di interventi, che riporterebbero l'entità complessiva degli investimenti (31,5 miliardi) vicina a quella prevista nella versione precedente del PNRR (32 miliardi).

Il provvedimento prevede anche il finanziamento di altri interventi complementari al PNRR in tema di mobilità: Strategia nazionale per le Aree Interne (accessibilità e sicurezza stradale) per 2,3 miliardi di euro (Missione 5); rinnovo delle flotte di mezzi di trasporto verdi (bus e navi), per 1,4 miliardi di euro (Missione 2).

Complessivamente, gli interventi complementari di competenza del Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili ammontano a quasi 9,8 miliardi di euro.

Sempre in tema di infrastrutture e mobilità, l'articolo 4 prevede il finanziamento di linee ferroviarie che integrano gli interventi previsti dal PNRR, al fine di assicurare la Commissione europea sul completamento degli interventi finanziati dalla RRF, in particolare: la realizzazione della linea ferroviaria AV/AC Verona-Padova, concernente «Attraversamento di Vicenza», per una spesa complessiva di 925 milioni di euro; la progettazione definitiva del terzo lotto funzionale della tratta AV/AC Verona-Vicenza-Padova, complessivi 25 milioni di euro; il completamento della linea ferroviaria AV/AC Salerno-Reggio Calabria, per una spesa complessiva di 9,4 miliardi di euro.

Inoltre, l'articolo 2 incrementa la dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), per il periodo di programmazione 2021-2027, per un importo complessivo di 15.500 milioni di euro. In realtà, si tratta di una ricostituzione di pari importo del FSC utilizzato a copertura degli interventi del PNRR.

Si segnala che le risorse di cui agli articoli 2 e 4 sono fuori dal Fondo complementare al PNRR e sono coperte, come quasi tutte le spese considerate nel provvedimento, dallo scostamento di bilancio autorizzato dalla Camera dei deputati e dal Senato il 22 aprile 2021.

Parimenti apprezzabili le significative risorse del Fondo complementare destinate ai servizi digitali e alla cittadinanza digitale (es. piattaforma PagoPA e App "IO"), che rappresentano dei tasselli fondamentali del processo riformatore alla base del PNRR.

Molto positiva, inoltre, la reintroduzione nella missione "Istruzione e ricerca" delle risorse, prima previste nel PNRR, dedicate agli accordi per l'innovazione, strumento importante per assicurare supporto a grandi progetti innovativi delle imprese basati su R&S (1 miliardo).

Allo stesso modo, è positivo lo stanziamento di 2,89 miliardi nella missione "Salute" che andranno a rafforzare i due assi previsti dal PNRR: 0,5 miliardi andranno all'asse dedicato alle Reti di prossimità e telemedicina per l'assistenza territoriale e i restanti 2,39 miliardi all'asse Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione del SSN.

Infine, al pari del PNRR, il Fondo complementare non interviene su alcuni temi centrali: la crescita dimensionale delle imprese (peraltro più volte sottolineato dalla Commissione europea nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese) e il riequilibrio della loro struttura finanziaria, appesantita, peraltro, dall'eccessivo indebitamento legato ai prestiti garantiti; nonché una strategia di medio e lungo periodo per il sostegno dell'export, la cui definizione rappresenterebbe, invece, un fattore centrale per la competitività del sistema industriale italiano.