

ABSTRACT

Pnrr e Terzo settore, cosa cambia e perché

**Primi dati e analisi sul Pnrr a seguito della
revisione approvata nel 2023. Una panoramica
complessiva di cosa cambia per il Terzo settore.**



I numeri

3

richieste di modifica del Pnrr presentate dal governo Meloni in pochi mesi

L'approfondimento nel capitolo 2

-11,5 mld €

per lavori pubblici a fronte di un aumento di 11,1 miliardi per incentivi e sgravi fiscali

Ne parliamo a pagina 21

18

misure di interesse per il mondo del Terzo settore modificate

Ne parliamo a pagina 26

2

misure di interesse per il mondo del Terzo settore eliminate (Beni confiscati alla mafia, infrastrutture sociali di comunità)

L'approfondimento nel capitolo 4.4

1

misura di interesse per il mondo del Terzo settore commissariata (Abbattimento degli insediamenti abusivi per contrastare il caporalato)

L'approfondimento a pagina 50

9

obiettivi delle misure di interesse per il Terzo settore rivisti al ribasso (4 rivisti al rialzo).

Ne parliamo a pagina 63

I numeri

7

scadenze legate a misure e sottomisure di interesse per il Terzo settore che sono state posticipate al 2025 o al 2026.

L'approfondimento nel capitolo 4.4

24 mld €

circa territorializzabili tra le varie regioni (3 miliardi in Lombardia, 2,8 in Campania, 2,3 in Sicilia)

L'approfondimento a pagina 50

43,7%

i fondi Pnrr territorializzabili nelle regioni del mezzogiorno, ma la situazione varia molto da misura a misura

Ne parliamo a pagina 63

10

le misure e sottomisure di interesse per il mondo del Terzo settore in cui la quota di risorse destinata al mezzogiorno risulta inferiore al 40%.

L'approfondimento nel capitolo 4.4

Com'è cambiato il Pnrr

Fin dal suo insediamento, il governo Meloni ha manifestato l'intenzione di provvedere a una revisione del Pnrr. Tale percorso è avvenuto in diversi passaggi.

Innanzitutto va segnalata una **prima più limitata proposta di modifica del piano** che è stata sottoposta alle istituzioni europee nel luglio del 2023. Questa richiesta riguardava il rinvio di 10 adempimenti che il nostro paese avrebbe dovuto conseguire inizialmente entro il giugno dello stesso anno.

La seconda e più sistematica revisione ha invece riguardato il Pnrr nella sua interezza. Tale proposta è stata approvata dal parlamento italiano l'1 agosto 2023 e successivamente inviata a Bruxelles. Da quel momento, sulla base di una roadmap concordata con i servizi della Commissione europea, si sono tenute **oltre 150 riunioni che hanno portato a diverse modifiche della proposta iniziale**. Al termine di questo percorso il nuovo Pnrr italiano è stato definitivamente approvato dal Consiglio dell'Unione europea l'8 dicembre 2023.

In generale possiamo osservare che, anche in seguito alla revisione dei rispettivi Pnrr da parte degli altri stati Ue, l'Italia rimane il principale beneficiario dei fondi con un totale di **194,4 miliardi di euro**, di cui 71,8 di sovvenzioni e 122,6 di prestiti. Seguono **Spagna** (163 miliardi di euro), **Francia** (41,9 miliardi di euro) e **Polonia** (59 miliardi di euro).

Il nuovo piano italiano si compone in totale di **265 misure**, di cui **199 investimenti** e **66 riforme**. Sono 145 gli interventi modificati o aggiunti. In 78 casi la revisione ha interessato anche gli stanziamenti di risorse destinati agli investimenti. Più nello specifico, **sono state eliminate in totale 10 misure per un valore complessivo di circa 11,3 miliardi**. **In 26 casi invece c'è stata una riduzione dell'importo per 10,9 miliardi**. Questi fondi, insieme a quelli aggiuntivi assegnati all'Italia con l'approvazione del RepowerEu (pari a circa 2,7 miliardi), andranno a finanziare nuovi interventi o a potenziare quelli già in corso.

Con la revisione del piano inoltre si assiste a un aumento significativo del **peso degli interventi operanti nella forma della concessione di incentivi a unità produttive**. Questi sono infatti passati dal 16,8% al 22,2% del totale degli investimenti previsti per un incremento di 11,1 miliardi di euro. All'aumento degli incentivi e degli sgravi fiscali si è contrapposta una **riduzione dei lavori pubblici** (-11,5 miliardi), passati ad occupare il 41,4% rispetto al 48,1% pre-revisione.

Ulteriori informazioni che è possibile estrapolare dalla documentazione disponibile ci dicono che **11,2 miliardi serviranno per realizzare i progetti della nuova missione 7** del piano, quella dedicata agli interventi del RepowerEu. Altri 7,1 miliardi saranno utilizzati per potenziare misure già esistenti, mentre 6,8 miliardi serviranno per interventi nuovi che però non rientrano nella missione 7.

Per quanto riguarda i **progetti fuoriusciti dall'ambito del Pnrr**, il governo Meloni ha dichiarato che **saranno realizzati ugualmente** attin-

gendo ad altre fonti di finanziamento. Occorre precisare tuttavia che su questo aspetto persistono elementi di scarsa chiarezza.

Un ultimo riferimento da fare riguarda il **nuovo quadro dei traguardi e degli obiettivi**, le cosiddette scadenze, che il nostro paese deve realizzare con cadenza trimestrale fino al giugno del 2026. Alla luce della revisione, gli adempimenti del Pnrr sono diventati **617 rispetto ai 527 della prima versione** (+90). La variazione più significativa si concentra nella parte finale dell'attuazione del piano. **A giugno 2026 infatti è previsto il completamento di ben 144 scadenze**, con un incremento di 47 obiettivi rispetto alla prima versione. Da questa variazione risulta abbastanza evidente l'intenzione dell'esecutivo di **posticipare il più possibile gli impegni per guadagnare tempo** e cercare così di rispettare il cronoprogramma per non perdere i fondi assegnati.

La misure di interesse per il Terzo settore

Le misure e sottomisure del Pnrr individuate come di interesse per il Terzo settore sono **54 in totale**. Tra questi interventi possiamo osservare che 18 sono stati modificati nell'ambito del processo di revisione del piano. **Due misure sono state totalmente eliminate** (si tratta della valorizzazione dei beni confiscati alle mafie e della realizzazione delle infrastrutture sociali di comunità) mentre **un'altra è stata commissariata** (superamento degli insediamenti abusivi in agricoltura al fine di combattere il caporalato).

Alcuni investimenti poi hanno visto una significativa revisione delle risorse assegnate. Tra quelli che hanno subito una decurtazione ci

sono gli interventi in tema di **rigenerazione urbana** (-1,3 miliardi circa) e per la **costruzione o l'ammodernamento di asili nido e scuole dell'infanzia** (-1,4 miliardi circa). D'altra parte ci sono anche alcune misure che hanno visto un incremento dei fondi stanziati. Tra queste, le **politiche attive del lavoro** (+1 miliardo) e **l'assistenza domiciliare** (+250 milioni).

Grazie ai dataset pubblicati sul portale **Italia domani**, possiamo inoltre valutare il numero e il valore economico dei progetti finanziati con i fondi del Pnrr e come questi si distribuiscono tra le varie regioni.

Tenendo presente che alcuni interventi sono classificati come di "ambito nazionale" e non fanno quindi riferimento a un territorio preciso, possiamo osservare che **le opere localizzate in singole regioni sono in totale 35.266** e appartengono a 29 diverse misure e sottomisure di interesse per il Terzo settore.

Spesso per la realizzazione di un progetto, i soggetti attuatori hanno attinto anche ad **altre fonti di finanziamento**. Per questo è utile in prima battuta valutare il valore complessivo degli interventi che, anche grazie ai fondi Pnrr, è stato possibile avviare. Da questo punto di vista, i progetti attualmente in corso hanno un importo totale di circa **30 miliardi di euro**. La regione che riporta il dato più alto è la **Lombardia** (circa 4 miliardi per 4.305 progetti). Seguono la **Campania** (3,3 miliardi per 3.849 progetti), il **Lazio** (3,3 miliardi per 2.716 progetti) e la **Sicilia** (2,5 miliardi per 2.849 progetti). In generale possiamo osservare che il **43,7%** delle risorse è andato al mezzogiorno.

Regione	Progetti	Importo Pnrr	Importo totale
Abruzzo	1210	702.860.535,13 €	784.550.542,36 €
Basilicata	663	270.699.735,34 €	311.060.053,36 €
Calabria	2107	1.167.345.512,00 €	1.326.314.288,79 €
Campania	3849	2.819.757.488,90 €	3.302.580.781,01 €
Emilia Romagna	2006	1.373.133.197,62 €	1.870.224.206,18 €
Friuli Venezia Giulia	644	380.707.383,80 €	542.107.076,67 €
Lazio	2716	2.163.034.791,43 €	3.259.992.968,12 €
Liguria	804	798.428.084,52 €	983.627.654,42 €
Lombardia	4305	3.011.795.546,77 €	3.988.010.866,15 €
Marche	1041	776.496.191,18 €	955.398.655,18 €
Molise	477	257.824.064,57 €	294.925.698,30 €
Piemonte	2788	1.574.142.899,31 €	1.934.475.687,79 €
Puglia	2523	2.079.834.249,90 €	2.381.811.692,22 €
Sardegna	1342	838.799.700,53 €	980.559.080,92 €
Sicilia	2849	2.327.506.166,16 €	2.474.705.467,96 €
Toscana	2085	1.290.432.351,35 €	1.797.907.775,20 €
Trentino Alto Adige	822	351.702.989,72 €	525.190.255,12 €
Umbria	588	380.646.423,09 €	459.700.489,28 €
Valle d'Aosta	151	79.503.141,58 €	96.146.578,61 €
Veneto	2296	1.299.936.291,83 €	1.822.743.850,06 €

Per quanto riguarda le **scadenze** legate alle misure di interesse per il Terzo settore, sono **17** **quelle da completare entro la fine dell'anno**. Da notare che tra queste, 6 sono state aggiunte in seguito alla revisione del Pnrr. Di questi adempimenti **5 risultano già completati**.

Osservando più in generale tutte le scadenze legate alle misure del Pnrr di interesse per il Terzo settore possiamo notare che **7 sono state posticipate**. Inoltre in **9 casi c'è stata una revisione al ribasso degli obiettivi** da raggiungere mentre in 4 la revisione è stata al rialzo.

I progetti eliminati dal Pnrr

A seguito della revisione del Pnrr alcune misure sono state eliminate del tutto e in molti altri casi c'è stato un significativo ridimensionamento. Una dinamica che ha toccato anche le misure di interesse per il Terzo settore. Per questo è interessante capire qualcosa in più sui progetti fuoriusciti dal perimetro del Pnrr. In base ai dati disponibili, i progetti che al 4 dicembre del 2023 ricevevano finanziamenti Pnrr e che al 18 aprile 2024 invece sono usciti dal piano sono in totale **1.334 per un importo complessivo di circa 1,3 miliardi di euro**.

Sono 3 le motivazioni principali che hanno portato allo stralcio degli interventi. La prima, come già anticipato, è la decisione del governo di **definanziare in toto la misura di riferimento**. Il secondo motivo sono le **eventuali rinunce dei soggetti attuatori** che avevano vinto i bandi pubblicati dai ministeri. Il terzo è la presenza di **errori talmente rilevanti da richiedere la chiusura di un progetto** e l'apertura di un nuovo fascicolo.

Dato questo contesto, possiamo osservare che le misure e sottomisure del Pnrr di interesse per il Terzo settore per cui risultano progetti stralciati sono 22. Il maggior numero di interventi eliminati rientra in una delle due misure definanziate totalmente, ovvero la **realizzazione delle infrastrutture sociali di comunità** nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne. Parliamo in questo caso di **803 progetti stralciati per un valore complessivo di circa 500 milioni di euro.** Al secondo posto troviamo invece la **valorizzazione dei beni confiscati.** In questo caso i progetti che non rientrano più nell'ambito del Pnrr sono **254 per un importo totale di circa 300 milioni di euro.** Ci sono poi 5 opere eliminate nell'ambito dei **Piani urbani integrati** per un valore totale di circa 260 milioni mentre per quanto riguarda **asili nido e scuole dell'infanzia** gli interventi stralciati sono in totale 114 per un valore complessivo di circa 128 milioni di euro.

Conclusioni

L'analisi condotta consente di sviluppare alcune **riflessioni generali e complessive**, attraverso le "lenti" del Terzo settore, sull'attuale stato di attuazione del piano e sull'impatto che la nuova distribuzione delle risorse tra le misure previste genera soprattutto sugli investimenti di interesse per il Terzo settore. Si richiama qui l'attenzione, in particolare, su **tre aspetti** concernenti gli **effetti della rilevante rimodulazione del piano**, le **conseguenze soprattutto in merito ai temi cari al mondo del Terzo settore** e la **perdurante mancanza di trasparenza a chiarezza sull'attuazione in concreto del piano.**

La revisione – definitivamente approvata dalle istituzioni europee nel dicembre 2023 e successivamente formalizzata a livello nazionale

con il DI 19/2024 – è intervenuta pesantemente sul disegno originario.

Il riferimento è anzitutto alle **modifiche quantitative degli interventi programmati**: 265 le misure oggi previste (tra queste 199 investimenti e 66 riforme), **rispetto alle 214 del “vecchio” Pnrr** (tra i 153 investimenti e le 61 riforme originariamente fissati). Circa 22 miliardi di euro sono stati oggetto di rimodulazione, molti dei quali destinati a finanziare la nuova misura RepowerEU: peraltro circa 5 miliardi di euro provengono da riduzioni delle misure sociali. Molte scadenze sono poi state procrastinate, in molti casi sono state concentrate nell’ultimo anno del piano. L’investimento più importante è oggi rappresentato dalle risorse stanziare (14 miliardi di euro) per il c.d. ecobonus, seguono il credito d’imposta per i beni strumentali 4.0 (con 8,9 miliardi di euro) e la transizione 5.0 (6,3 miliardi di euro).

Sebbene l’importo totale del “nuovo” Pnrr sia salito (da 191,5 miliardi di euro) a 194,4 miliardi di euro, **sono davvero poche le misure di specifico interesse del Terzo settore per le quali si attesta un importante incremento di finanziamento** (tra queste, gli investimenti in materia di **politiche attive del lavoro** e di **assistenza domiciliare**), **mentre sono numerosi i settori defianziati del tutto o in parte e, di conseguenza, i progetti – soprattutto sociali – che hanno perso l’accesso alle risorse del Pnrr. Si tratta di un ricco patrimonio di interventi per i quali è stato più volte assicurato il ricorso ad altre tipologie di risorse: il più recente DI 60/2024 (c.d. Decreto Coesione) convertito con modificazioni dalla legge 95/2024 avrebbe dovuto sostanziare lo strumento volto, almeno in parte, a individuare le risorse idonee alla prosecuzione dei progetti in essere, ma**

l'impressione che si ha è che ciò potrà avvenire soltanto definanziando altri interventi già previsti.

Sono **18 le misure di interesse per il mondo del Terzo settore modificate**. Per alcune di esse è intervenuta una riduzione parziale della dotazione finanziaria: il riferimento è alla misura relativa ai **Piani Urbani Integrati** (la cui riduzione è pari a 1,6 miliardi di euro), a quella concernente interventi di **rigenerazione urbana** (per circa 1,3 miliardi di euro) e all'investimento relativo alla costruzione o l'ammodernamento di **asili nido e scuole dell'infanzia** (riduzione di circa 1,4 miliardi di euro). Due misure sono state totalmente **definanziate e, quindi, eliminate dal piano** (quella concernente la **valorizzazione dei beni confiscati alla mafia** e quella relativa alle **infrastrutture sociali di comunità**) e una misura risulta **commissariata** (il riferimento è all'investimento volto all'abbattimento degli insediamenti abusivi per contrastare il **caporalato**).

Importanti investimenti cardine del piano – per le quali il “vecchio” Pnrr aveva evocato la partecipazione degli enti del Terzo settore, pur non garantendo allora un loro effettivo coinvolgimento nella fase attuativa – sono stati quindi oggetto di una **revisione in pejus** e di un'**inopportuna riduzione dei relativi finanziamenti, pur interessando temi di estrema rilevanza per la vita quotidiana dei cittadini e per la cui attuazione il coinvolgimento diretto degli Ets, quali forze sociali radicate nella società italiana e rilevanti per la progettazione, la pianificazione e l'implementazione delle politiche pubbliche, avrebbe potuto essere decisivo.**

Peraltro, ci si sarebbe aspettati che nel **DI 60/2024** – ove è stato formalizzato il quadro ordinamentale per la programmazione della politica di coesione 2021-2027 e promosse la complementarità e la sinergia tra gli interventi della politica di coesione europea e gli investimenti previsti dal Pnrr – alle sopra citate misure fosse debitamente attribuito un adeguato ed espresso finanziamento suppletivo rispetto al succitato definanziamento. Ma pare che non sia stato così. Ciò detto, se è indubbio che gli strumenti dell'**amministrazione condivisa**, ove effettivamente praticati, possono essere garanzia di maggior successo nell'attuazione del Pnrr (sia "vecchio" che "nuovo"), essi lo sono ancor più adesso che il **piano risulta depauperato di risorse specificamente funzionali all'attuazione di misure di rilevanza sociale** e le **fragilità delle macchine amministrative locali** risultano sempre più evidenti a fronte di un **progressivo accentramento statale nella gestione delle misure**, rendendo ancor più difficile e rallentata la loro attuazione. Soltanto un'azione congiunta, in termini di competenze, visione ed esperienza, può infatti offrire una risposta efficace e valida ai bisogni delle comunità e permettere al Pnrr di centrare i suoi obiettivi di sviluppo sociale ed economico sui territori.

Sinora le rendicontazioni trasmesse alle istituzioni europee in merito alle attività nazionali poste in essere sono state approvate e hanno di fatto consentito le diverse erogazioni semestrali di finanziamento da parte dell'Ue. Ciò non toglie che ai cittadini continua a non essere fornita una chiara e dettagliata informazione sull'attuazione del Piano. **L'attuazione del Pnrr oltre a tutto prevede circa 120 miliardi di euro a prestito**: è dunque sicuramente forte e indubbia la responsabilità pubblica nel fornire in modo costante informazioni chiare e

precise. A questo proposito, **la richiesta di maggiore trasparenza rilevata già nello scorso rapporto non ha ancora trovato un esito adeguato** e oggi la situazione risulta ancor più evidente, soprattutto considerato che le modifiche di recente intervenute al piano – di cui si è dato ampiamente conto in questo volume – non sono state rese subito note o facilmente individuabili.

Per lungo tempo i dati accessibili sono stati infatti pochi e non aggiornati sia sul portale governativo “Italia domani” che sui siti web dei ministeri di riferimento e su altre fonti ufficiali: dalla data di approvazione europea delle modifiche (dicembre 2023), si è atteso quattro mesi (aprile 2024) per la pubblicazione da parte del governo della descrizione e degli importi delle misure del “nuovo” Pnrr, oltre che dei dati sullo stato di avanzamento finanziario e dei lavori per i singoli progetti e opere finanziate. **Solo da allora è stato possibile cominciare a conoscere e (iniziare a) monitorare concretamente il piano revisionato.** Nondimeno, la cabina di regia per il Pnrr ha approvato la quarta e ultima **relazione del governo al parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr** il 22 febbraio 2024, ma la tipologia e l’organizzazione dei dati lì riportati, non permettendo allora una “ricostruzione” esatta e organica del piano, hanno accresciuto la **confusione e l’incertezza delle istituzioni, degli enti e dei soggetti** che vi si avvicinavano.

Oggi, pur constatata la positività di una (seppur tardiva) pubblicità degli *open data* relativi alla nuova organizzazione delle misure e allo stato di avanzamento procedurale dei progetti in essere rispetto al nostro precedente report, **continuano a persistere criticità** dato che un esatto e quotidiano monitoraggio sull’andamento dei progetti in essere (che consenta di seguire l’inizio, l’avanzamento e la conclu-

sione dei lavori) è e sarà possibile soltanto se – come ci si augura – i dati in questione risulteranno **aggiornati con regolarità, chiarezza e completezza contenutistica** a beneficio dei cittadini, degli analisti e degli stessi decisori politici.

www.pnrr.forumterzosettore.it

www.openpnrr.it



Per la versione completa del Rapporto
PNRR E TERZO SETTORE,
COSA CAMBIA E PERCHÈ
Inquadra il QRCode