



Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata

DAL 2005

27 Aprile 2022

Nono PNRR WATCH Close Door Meeting: “PNRR e Mezzogiorno”

*Promosso da **CiMET** – Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata*

<http://www.cmet05.it/>

Intervento introduttivo

Prof. Carmelo Petraglia (Università degli Studi della Basilicata)

Prof. Gaetano Vecchione (Università di Napoli Federico II e CiMET)

La coesione economica sociale e territoriale «promossa» a obiettivo esplicito delle politiche pubbliche

- NGEU ha riportato l'**obiettivo della riduzione dei divari territoriali nella politica nazionale**
- La base giuridica del RRF è la stessa della politica di coesione (il Regolamento 241/2021 che istituisce la RRF richiama esplicitamente gli art. 174 e 175 del Trattato)
- Un cambiamento che rende più sfumata la distinzione tra **politica ordinaria** (che vuol dire garantire su tutto il territorio nazionale gli stessi diritti di cittadinanza) e **politica aggiuntiva** (destinata a sanare le differenze territoriali nell'offerta dei servizi pubblici e a stimolare lo sviluppo economico e sociale nei territori in ritardo)
- La **coesione economica, sociale e territoriale** non è un obiettivo marginale del PNRR, è il suo «**terzo pilastro**» insieme alle transizioni verde digitale
- L'obiettivo del superamento dei divari territoriali è stato integrato nel PNRR prevedendo il vincolo normativo della destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse territorializzabili

Il Sud e la coesione nel PNRR

1. Riequilibrio territoriale e rilancio del Sud **priorità trasversale** alle 6 missioni (l'asse strategico dell'inclusione economica, sociale e territoriale punta in particolare a ridurre i divari di cittadinanza)

2. M5C3 «Interventi speciali di coesione territoriale»

- 830 milioni alla SNAI (230 mln per interventi infrastrutture sociali già finanziati durante l'emergenza; bando da 500 mln per potenziare i servizi e le infrastrutture sociali; bando da 100 mln per rafforzare l'offerta di servizi sanitari delle farmacie rurali)
- 630 milioni in favore delle ZES (allocate risorse tra ZES per opere di urbanizzazione e di connessione alla rete stradale e ferroviaria + riforma *governance*)
- 300 milioni per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (bando emanato)
- 220 milioni ad interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del terzo settore (bandi annuali, emanato il primo da 50 mln.)

3. La coesione nel Fondo Complementare

- 1,7 miliardi per interventi nelle aree del terremoto 2009 e 2016
- 300 milioni per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade delle Aree Interne (risorse assegnate)
- 350 milioni in favore degli ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati (selezione in corso)

4. REACT-EU

Carmelo Petraglia e Gaetano Vecchione : preparato per *PNRR Watch - Osservatorio universitario per l'analisi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.*

Promosso da CiMET - Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata

REACT-EU, esempio «virtuoso» di integrazione coesione-PNRR

- Risorse 2021-2022 che si sono aggiunte ai programmi della politica di coesione 2014-2020 per promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi pandemica sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali delle regioni colpite dal COVID-19 e favorire la transizione – Quota Sud 64,3%

Misura	Tema	Risorse totali (mln euro)	Risorse Sud (mln euro)	Fondo / Programmi
Spese per personale sanitario; acquisto vaccini; contratti di formazione per specializzandi	Salute	1.710	582	FSE e FESR GOVERNANCE; FSE RICERCA
Fiscalità di vantaggio per il Sud; Bonus assunzioni giovani e donne; Fondo nuove competenze	Occupazione	5.966	4.840	FSE SPAO
Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione; Rafforzamento sociale e occupazionale nelle città Metropolitane	Inclusione sociale	380	160	FEAD-FSE INCLUSIONE; METRO
Cablaggio edifici scolastici; trasformazione digitale della didattica; laboratori sostenibilità	Scuola	1.003	411	FSE e FESR SCUOLA
Fondo di garanzia PMI; digitalizzazione delle PMI; sostenibilità dei processi produttivi; Fondo Nazionale Innovazione per investimenti in “green venture capital”	Competitività per la transizione	1.300	860	FESR IMPRESE
Sostegno pagamento delle tasse universitarie; Borse di studio; Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell’innovazione e green	Ricerca e istruzione	928	418	FSE RICERCA
Efficientamento energetico degli edifici pubblici; Iniziative per transizione verde e digitale nelle città metropolitane; Interventi per la riduzione delle perdite - rete idrica del Mezzogiorno	Energia, ambiente e clima	1.713	1.088	FESR IMPRESE; FESR METRO; FESR INFRASTRUTTURE E RETI
Totali		13.000	8.359	

La quota Sud del 40%

- Il PNRR eredita un deficit “storico”. La misurazione dei fabbisogni di investimento dovrebbe venire prima della definizione dei vincoli di spesa
- È un limite che viene da lontano: nodo irrisolto del rispetto dei principi di equità (politica ordinaria e diritti di cittadinanza) e di riequilibrio territoriale (politica aggiuntiva e perequazione infrastrutturale) dopo la riforma del Titolo V Cost.
- Quale è la quota “giusta”?
- L’esperienza deludente della «clausola del 34%» per la spesa in conto capitale ordinaria (problemi di monitoraggio e, in caso di scostamento, problemi di adozione di misure compensative)
- La localizzazione territoriale degli interventi determina solo in parte ricadute economiche locali (spillover regionali domanda-offerta)
- Le **lacune informative del PNRR** sulla quota Sud (lacunosa la definizione di spesa “territorializzabile”; Dossier Servizio Studi di Camera e Senato: «Il PNRR non reca una ripartizione territoriale delle risorse, per cui non è possibile definire la quota parte della spesa complessiva che verrà destinata alle singole Regioni del Mezzogiorno», maggio 2021)
- **Prima Relazione istruttoria del DPCoe** sul «rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente», 9 marzo 2022:
 - **2 ambiti principali di criticità**: 1. gli interventi che vedono come soggetti attuatori gli **enti decentrati** beneficiari di risorse distribuite dalle Amministrazioni centrali su base competitiva; 2. gli interventi a favore delle **imprese** (previsto riordino del sistema degli incentivi).

1. La Prima Relazione istruttoria del DPCCoe: la quota Sud è al 40,8% (86 di 211 miliardi territorializzabili di PNRR e FC)

Rispetto alla soglia minima del 40% (pari a 84,4 miliardi di euro), il “margine di sicurezza” è di 1,6 miliardi

Quota Mezzogiorno per modalità di quantificazione delle risorse utilizzata dalle Amministrazioni centrali

Miliardi di euro	Modalità di quantificazione	in % per modalità di quantificazione	Note/Criticità:
24,8	“ progetti identificati ”: misure con localizzazione territoriale identificata e costi definiti	28,8	Risorse «certe»; per oltre la metà di titolarità del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, e in buona parte finanziano “progetti in essere”
28,2	“ Stima ”: procedure competitive non ancora attivate o procedure attivate senza specifici vincoli di destinazione territoriale	32,8	In molti casi il 40% è ancora solo una «dichiarazione di principio». Risorse «stimate» incidono molto nel caso di Min. Agricoltura, Istruzione, Lavoro.
23,4	“ Riparto ”: misure attivate con procedure che hanno previsto la quota Sud ma non sono ancora arrivate alla selezione dei progetti	27,2	I ministeri usano diverse modalità per integrare la clausola del 40% nei bandi; molti requisiti formali che non favoriscono l’accesso ai piccoli comuni (anche del Nord); 15 su 28 bandi non prevedono modalità di salvaguardia della quota Sud sulle risorse non assegnate per carenza di domande (3,2 miliardi)
9,6	“ Proiezione ”: misure nazionali già attivate che prevedono l’accesso attraverso strumenti automatici o procedure a sportello. La proiezione si basa sui dati di tiraggio disponibili su base territoriale	11,2	Il rispetto della quota dipende dalla presenza al Sud di imprese beneficiarie e dal loro grado di partecipazione (crediti di imposta Transizione 4.0: 19,4% Sud)
86,0		100	

2. La Prima Relazione istruttoria del DP Coe: la quota Sud per Componenti

Quota Mezzogiorno delle risorse del PNRR e del FC con destinazione territoriale

	Distanza dalla quota del 40% in punti percentuali	Risorse con destinazione territoriale in miliardi di euro	Risorse Sud in miliardi di euro
M1C1. Digitalizzazione, Innovazione e sicurezza nella PA	-1,0	6,8	2,6
M1C2. Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	-10,0	27,2	8,1
M1C3. Turismo e Cultura 4.0	-4,5	7,7	2,7
M2C1. Agricoltura sostenibile ed Economia circolare	1,2	6,4	2,6
M2C2. Transizione energetica e mobilità sostenibile	2,3	24,4	10,3
M2C3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	-7,1	21,9	7,2
M2C4. Tutela del territorio e della risorsa idrica	3,6	14,4	6,3
M3C1. Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure	10,7	27,8	14,1
M3C2. Intermodalità e logistica integrata	-0,9	3,4	1,3
M4C1. Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle università	3,9	19,4	8,5
M4C2. Dalla ricerca all'impresa	1,3	12,8	5,3
M5C1. Politiche per il lavoro	-1,4	6,7	2,6
M5C2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	4,6	11,6	5,1
M5C3. Interventi speciali per la coesione territoriale	20,6	4,0	2,4
M6C1. Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1,6	7,0	2,9
M6C2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN	-1,2	9,5	3,7
	0,8	211,1	86,0

3. La Prima Relazione istruttoria del DP Coe: la quota Sud per Amministrazioni centrali

Quota Mezzogiorno delle risorse del PNRR e del FC con destinazione territoriale (mln euro e %)

Amministrazioni	Risorse con destinazione territoriale	di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno (%)
Min PA	688	275	40,0
Min Giustizia	2.854	1.137	39,8
Min Transizione digitale	10.212	4.685	45,9
Min Sviluppo economico	24.237	6.004	24,8
Min Cultura	5.410	2.078	38,4
Min Turismo	2.286	654	28,6
Min Transizione ecologica	38.576	14.288	37,0
Min Agricoltura	4.883	1.953	40,0
Min Infrastrutture M.S.	48.462	23.374	48,2
Min Istruzione	17.560	7.771	44,3
Min Università Ricerca	12.232	4.847	39,6
Min Lavoro	7.250	2.683	37,0
Min Interno	12.700	5.963	46,9
Min Sud	1.695	1.345	79,4
Min Salute	16.078	6.430	40,0
.....
Totale	211.128	86.038	40,8

Min Sviluppo economico (24,8%) e il Min del Turismo (28,6%): effetto incentivi per imprese

Min Lavoro (37%): effetto spesa storica («sistema duale»: politiche di transizione tra il mondo della scuola e il mondo del lavoro; 13% Sud)

Min transizione ecologica (37%): effetto Ecobonus e Sismabonus 110% per efficienza energetica e sicurezza edifici (32% Sud)

MIMS (48,2%): effetto risorse «certe» infrastrutture

Min Tran Digitale (45,9%): effetto investimenti in Reti digitali ultraveloci

Min Interno (46,9%): effetto progetti esistenti per investimenti per progetti di rigenerazione urbana

Le criticità per le risorse a bando

Il trade-off segnalato dal DIPCoE tra efficienza allocativa e perequazione territoriale: si rischia che per rispettare target e milestone da rendicontare in Europa nei tempi previsti si debba sacrificare l'obiettivo del superamento dei divari territoriali

Il rischio investe due momenti:

1. **Assegnazione delle risorse:** la minore **capacità progettuale** delle Amministrazioni meridionali le espone al rischio di mancato assorbimento delle risorse
2. **Realizzazione degli interventi:** Le amministrazioni locali dovranno sostenere uno sforzo di spesa che si «aggiunge» alla spesa per la normale amministrazione e a quella della politica di coesione

Considerando le sole risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, la SVIMEZ ha stimato uno sforzo aggiuntivo di spesa per Regioni e Comuni del Mezzogiorno che raggiungerà un picco nel 2024-25 di circa 4,7 mld l'anno, pari ad un incremento del 51% della spesa media rispetto al triennio 2017-19.

I correttivi

Il PNRR deve superare in fase di attuazione il suo limite «strutturale» di non aver previsto ex ante una ricognizione puntuale dei fabbisogni di investimento a partire dalla quale prevedere un'allocazione delle risorse coerente con l'obiettivo di ridurre i divari di cittadinanza:

- Rafforzare il ruolo di **coordinamento della Cabina di Regia** (controlli ex ante sui requisiti, prima dell'emanazione dei bandi, e più omogeneità tra bandi emanati da diversi Ministeri)
- Sganciare i criteri di assegnazione delle risorse a bando da indicatori di capacità finanziaria locale (ad esempio, rimosso il criterio del cofinanziamento); previsione esplicita nei criteri di assegnazione delle risorse della distanza dai target di servizi da conseguire
- Estendere il monitoraggio del rispetto «contabile» delle quote territoriali di spesa al raggiungimento dei target
- Attivare tutti gli strumenti previsti dal PNRR per supportare capacità progettuale e realizzativa (**centri di competenza nazionali**), e quando necessario attivare i **poteri sostitutivi**.
- Garanzia del finanziamento ordinario del servizio coerente con l'investimento infrastrutturale per dare continuità alla prestazione

Il coordinamento necessario tra il PNRR e il resto delle politiche pubbliche

- **L'integrazione tra PNRR e politica di coesione europea e nazionale:**
 - PNRR e Coesione: sovrapposizioni e complementarità strategiche (5 OP AdP \approx 6 Missioni PNRR), sinergie finanziarie (anticipazione 15,5 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione), e attuative (amm. centrali e locali coinvolte nella programmazione e nell'attuazione)
 - Non abbiamo il tempo di formalizzare un coordinamento tra PNRR e coesione, che va ricercato in corsa (diversi sistemi di *governance* per PNRR e coesione; coordinamento operativo per singoli interventi complesso tra diverse amministrazioni responsabili di programmazione e attuazione)
 - Il **rischio di frammentazione**: l'attuazione del PNRR si sovrappone alla conclusione del ciclo della coesione europea 14-20, consistenti risorse FSC dei Ministeri non spese, e all'avvio del ciclo 21-27.
- L'occasione di risolvere il «conflitto» ventennale tra politica **ordinaria** e politica **aggiuntiva** per il riequilibrio territoriale
 - Risorse «senza precedenti», ma quale coordinamento tra i 5 fondi per la perequazione infrastrutturale: 1. Fondo per la perequazione infrastrutturale (Legge di Bilancio); 2. PNRR; 3. Fondo Complementare al PNRR; 3. Fondo di sviluppo e coesione; 4. Fondo europeo di sviluppo regionale?

Le «nuove» questioni

- Il PNRR nel nuovo scenario post invasione russa dell'Ucraina
- Cruciale monitorare il PNRR ma non dimenticare che succede «intorno» al PNRR, le politiche pubbliche vanno avanti, nuove emergenze da gestire
- La lezione appresa dal passato: la riduzione dei divari regionali di sviluppo dipende solo in parte dalle politiche «specifiche». Conta il contesto delle politiche generali nelle quali sono calate quelle esplicitamente dedicate alla coesione territoriale. Attenzione a non farsi «ipnotizzare» dal PNRR come è avvenuto per la politica di coesione