



Fondazione Bruno Visentini

NOTA TECNICA DEL 18 FEBBRAIO 2021

Stime risorse destinate dal PNRR varato dal CdM il 12 gennaio al Mezzogiorno e rimodulazione secondo indicazioni Regolamento sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza. Una programmazione delle risorse penalizzante per il Sud.

Nella bozza di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza varata dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio scorso (da ora “PNRR Conte”) alle otto regioni del Sud è riconosciuta una priorità orizzontale allo scopo di “Ridurre i divari territoriali e liberare il potenziale inespresso di sviluppo del Mezzogiorno, massimizzando, nelle Linee di intervento di ciascuna missione, i progetti volti al perseguimento dell’obiettivo, che vale anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli interventi”.

Nello specifico il documento fa riferimento al Piano Sud 2030 varato nel febbraio 2020 che invocava il riequilibrio delle risorse ordinarie per gli investimenti senza indicatore di attribuzione, con l’effettiva applicazione della clausola del 34%, rafforzata nella legge di bilancio 2020, ovvero con una distribuzione quantomeno proporzionata agli abitanti delle otto regioni del Sud¹ e l’emersione, nel periodo 2020-22 di maggiori risorse per investimenti al Sud per almeno 7,6 miliardi di euro addizionali.

Sempre nel “PNRR Conte” si legge che “nella definizione delle linee progettuali e di intervento del PNRR, pertanto, sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti” e saranno favorite sinergie e complementarietà fra le risorse provenienti dal Recovery Plan, quelle fornite da REACT-EU, e la quota anticipata del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2021-2027”.

Nelle tabelle finanziarie del piano, tuttavia, risultano chiaramente identificate soltanto le misure per il Sud finanziate con le risorse del REACT-EU, come si vede dalla colonna in giallo della Tabella 1, dove il criterio di concentrazione nelle regioni del Sud è coerente con gli indicatori della programmazione 2014-2020 e pari al 67,4% delle risorse complessive messe a disposizione dallo strumento. Nella stessa tabella sono indicati anche i riferimenti alle specifiche missioni del “PNRR Conte”.

¹ La norma stabilisce che «ogni ripartizione di fondi, comunque denominati, finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull’intero territorio nazionale che non abbiano criteri o indicatori di attribuzione», deve essere disposta ex ante in conformità all’obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle otto regioni meridionali un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale almeno proporzionale alla popolazione di riferimento.

Tabella 1 Risorse per il Sud finanziate da REACT-EU

Rif. Intervento PNRR	Nome Intervento	Totale NGEU	di cui Totale REACT-EU da tabelle interventi	di cui Totale REACT-EU da tabella misure	di cui Totale REACT-EU per il Mezzogiorno
M1C2.3	Finanziamento/Digitalizzazione PMI e fondo di garanzia	0,8	0,8	0,5	0,3
				0,3	0,18
M5C1.2	Fiscalità di vantaggio per il lavoro al sud e nuove assunzioni di giovani e donne	4,47	4,47	4	4
				0,34	0,04
				0,126	0,05
M5C1.1	Politiche attive del lavoro e formazione	3,5	0,5	1,5	1,1
M5C1.4	Piano nuove competenze	3	1		
M5C2.1.1	Infrastrutture sociali nei Comuni e coinvolgimento del Terzo Settore	2,6	0,1	0,1	0,04
M5C2.1.3	Housing temporaneo e Stazioni di Posta	0,73	0,28	0,28	0,1
M2C1.2.2	Progetto Economia Circolare	2,2	0,3	0,3	0,18
M2C3.1	Efficientamento edifici pubblici	11,04	0,32	0,32	0,16
M2C2.1.3	Infrastrutture di rete e smart grids	2,9	0,18	0,18	0,18
M2C2.1.4	Progetti dei Comuni in linea con PNIEC	1,41	0,51	0,715	0,315
M2C4.2	Forestazione urbana	0,53	0,2		
M4C2.2.4	Dottorati e ricercatori green e innovazione	1,08	0,48	0,18	0,035
				0,155	0,04
M4C2.2.5	Dottorati innovativi per le imprese e immissione di ricercatori nelle imprese		0	0,145	0,105
M2C1.2.3	Transizione ecologica nel Mezzogiorno-Progetti da individuare	0,8	0,8	0,8	0,8
M4C1.1.2	Borse di studio e accesso gratuito all'università	1,35	0,45	0,33	0,12
				0,075	0,075
				0,043	0,043
M4C1.2.3	Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuove aule didattiche e laboratori	3	0,9	0,446	0,163
				0,455	0,159
M6C2.2	Ricerca e trasferimento tecnologico e formazione	1,81	1,31	0,21	0,072
				1,1	0,374
M6C1.2	Salute ambiente e clima. Sanità pubblica ecologica	0,9	0,4	0,4	0,136

Fonte: Nostra elaborazione dati "PNRR Conte"



Fondazione Bruno Visentini

Assai più vaga la allocazione delle risorse per le regioni del Mezzogiorno da finanziare con il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRP), dove sono poche le misure specifiche che risultano interamente destinate alla Macroarea oppure con una riserva di impegno in tal senso (vedi colonna in giallo e note alla Tabella 2 dove sono riprese indicazioni testuali di “PNRR Conte”).

Tabella 2 Risorse per il Sud finanziate con risorse RRP previste in “PNRR Conte”

Rif. Intervento PNRR	Nome Intervento	Totale RRP per Sud
M3C1	Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	1,415
3.1.1.6	Upgrading, elettrificazione e resilienza al sud	2,40
3.1.1.7	Piani stazioni al sud	0,7
	Decreto rilancio per italiaveloce al Sud	0,04
3.2.1.1	Porti e intermodalità collegati alle grandi linee di comunicazione europee e nazionali e sviluppo dei porti del Sud	2,1
4.2.2.2	Potenziamento strutture di ricerca e creazione di “campioni nazionali di R&S” su alcune Key Enabling Technologies”	0,8
5.3.1	Strategia nazionale per le aree interne	0,6288
5.3.3	Ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati	0,60
5.3.4	Valorizzazione beni confiscati alle mafie	0,30

Fonte: Nostra elaborazione dati “PNRR Conte”

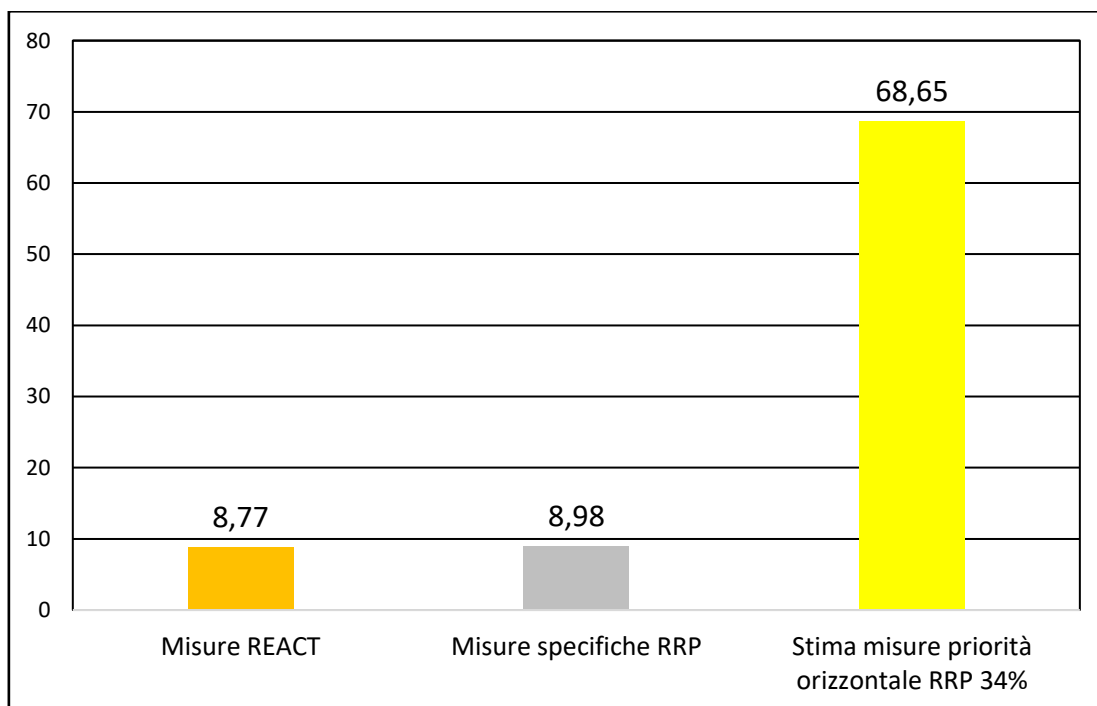


Fondazione Bruno Visentini

Benché il progetto di PNRR affermi che l'elevato impatto del Piano nel rilancio degli investimenti pubblici al Sud produrrebbe "conseguenze positive non solo per l'economia dell'area ma per l'intero Paese" non si comprende su quali stime sia stato effettuato l'esercizio di simulazione volto a stimare il potenziale effetto sulla crescita e sull'occupazione dell'insieme degli interventi che riguarderanno le Regioni del Mezzogiorno nel periodo 2021-2026, né su quali dati di partenza si sia basato il modello multiregionale utilizzato secondo il quale "il PIL delle Regioni del Mezzogiorno aumenterebbe in misura compresa fra quasi 4 punti percentuali e quasi 6 punti percentuali", con significativi "impatti occupazionali, che si situerebbero in un intervallo fra i 3 e i 4 punti percentuali".

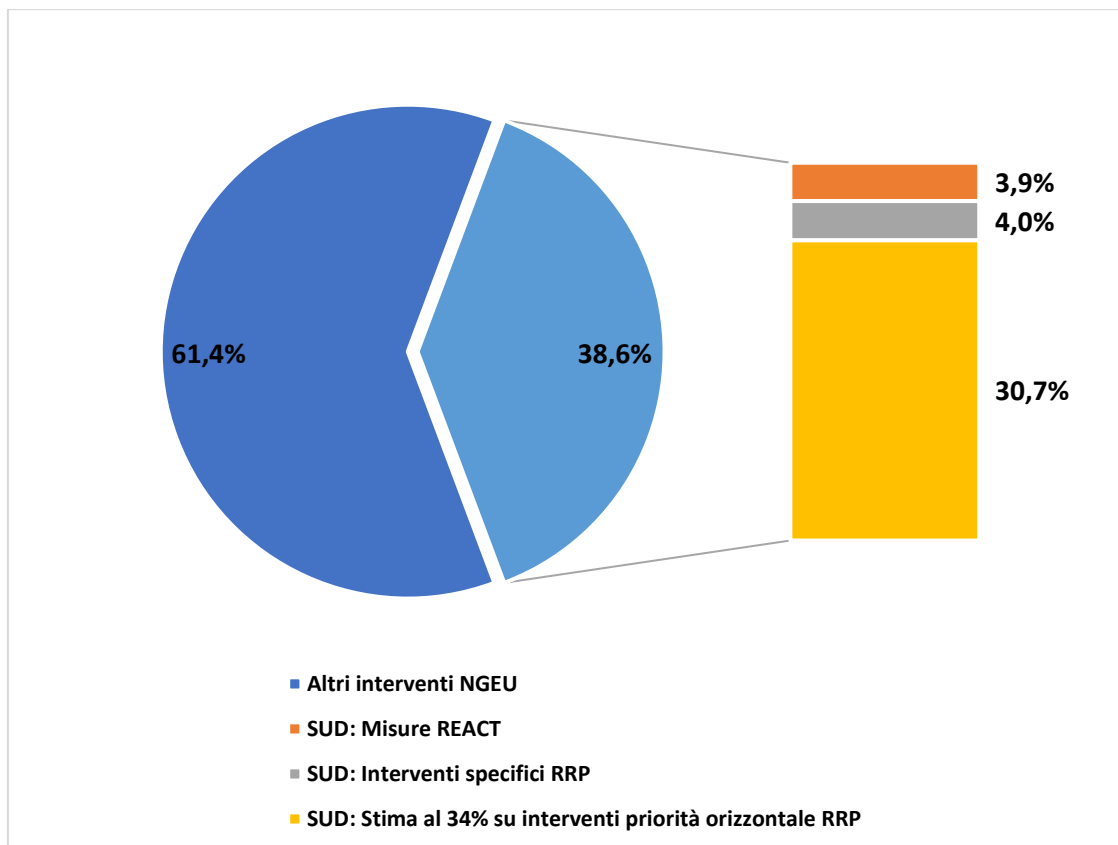
Volendo ora provare a stimare quante risorse risultano destinate o destinabili al Sud, seguendo le indicazioni del "PNRR Conte" e del Piano per il Sud al quale quest'ultimo fa riferimento, è possibile giungere alla conclusione che dell'intero pacchetto finanziario di NGEU, pari a 223,92 miliardi di euro allo stato attuale se non intervengono rimodulazioni o nuovi indicatori, soltanto 86,4 miliardi sarebbero destinati a iniziative nel Mezzogiorno (di cui le misure nel dettaglio nella figura 1) per una percentuale pari al 38%, come si vede dalla figura 2.

Figura 1. Stima Risorse NGEU destinate da "PNRR Conte" a Macro Area del Mezzogiorno (complessivi 86,4 miliardi di euro)



Fonte: Nostra elaborazione dati "PNRR Conte"

Figura 2. Stima Risorse NGEU destinate da “PNRR Conte” a Macro Area del Mezzogiorno in percentuale su totale NGEU



Fonte: Nostra elaborazione dati PNRR “Conte”

In vista della riscrittura del PNRR è dunque necessario poter predeterminare con maggiore precisione e rigore le risorse che dovranno essere destinate alle regioni del Mezzogiorno, individuando anche gli indicatori per monitorarne l’effettiva ricaduta.

La soluzione viene offerta dal REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (da ora Regolamento RRP) che all’art. 11 determina i criteri di ripartizione delle risorse a fondo perduto esplicitati nell’allegato II e l’allegato III, il primo dei quali relativo al calcolo per l’assegnazione della prima tranche del 70% e il secondo per l’assegnazione del saldo del 30%.

Limitandosi al metodo di calcolo della prima tranche, il riferimento è ai dati relativi al 2019, dunque ante pandemia, relativi a tre indicatori: a) il PIL medio pro capite b) il numero degli abitanti c) il tasso di disoccupazione medio del periodo 2015-2019 che



Fondazione Bruno Visentini

conducono alla formula riportata qui sotto che tendono quindi a concentrare le risorse nelle regioni maggiormente in difficoltà.

La formula indicata è la seguente:

$$\kappa_i = \frac{\sigma_{i,2019} * u_i}{\sum_{i=1}^{27} \sigma_{i,2019} * u_i},$$

$$\text{in cui } \sigma_{i,2019} = \frac{GDP_{EU,2019}^{PC}}{GDP_{i,2019}^{PC}} * \frac{pop_{i,2019}}{pop_{EU,2019}} \text{ e } u_i = \frac{U_{i,2015-2019}}{U_{EU,2015-2019}},$$

$$\text{con } \frac{GDP_{EU,2019}^{PC}}{GDP_{i,2019}^{PC}} \leq 1,5,$$

$$u_i \leq 0,75 \text{ per gli Stati membri con } GNI_{i,2019}^{PC} > GNI_{EU,2019}^{PC} \text{ e}$$

$$u_i \leq 1,5 \text{ per gli Stati membri con } GNI_{i,2019}^{PC} \leq GNI_{EU,2019}^{PC}.$$

Dove:

$GDP_{i,2019}^{PC}$ come il PIL nominale pro capite dello Stato membro i nel 2019;

$GDP_{EU,2019}^{PC}$ come la media ponderata del PIL pro capite dei 27 Stati membri UE nel 2019;

$pop_{i,2019}$ come la popolazione totale dello Stato membro i nel 2019;

$pop_{EU,2019}$ come la popolazione totale dei 27 Stati membri UE nel 2019;

$U_{i,2015-2019}$ come il tasso di disoccupazione medio dello Stato membro i nel periodo 2015-2019;

$U_{EU,2015-2019}$ come il tasso di disoccupazione medio dei 27 Stati membri dell'UE nel periodo 2015-2019 (per ogni anno la media ponderata dei 27 Stati membri dell'UE);

$GNI_{i,2019}^{PC}$ come il RNL pro capite dello Stato membro i nel 2019;

$GNI_{EU,2019}^{PC}$ come il RNL medio ponderato pro capite dei 27 Stati membri dell'UE nel 2019.



Fondazione Bruno Visentini

I motivi di ricorrere a un parametro di etero-compensazione sono numerosi e tra questi:

a) il RRP è stato inserito nella rubrica n. 2 del bilancio dell'UE che ha come obiettivo quello di promuovere la convergenza, sostenendo gli investimenti, la creazione di posti di lavoro e la crescita, contribuendo a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali all'interno degli Stati membri e in tutta Europa. Gli investimenti di questa rubrica sono dunque destinati allo sviluppo regionale, alla coesione e alla resilienza, nonché alle persone, alla coesione sociale e ai valori. e prende quindi le mosse dai principi della etero-compensazione, propri della politica di coesione europea. Obiettivo generale del dispositivo di ripresa e resilienza, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento RRP è proprio quello di "promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione" La particolare destinazione alla politica di coesione la si evince anche dalla linee guida approvate dalla Commissione il 22 gennaio scorso che prevedono che "i piani di ripresa e resilienza dovrebbero identificare indicatori pertinenti per monitorare il contributo dello strumento alla riduzione delle disparità, anche a livello territoriale". Le stesse linee guida, su questo punto, indicano tra gli indicatori da monitorare, il PIL pro capite rispetto alla media UE, se possibile a livello subnazionale. Il quattordicesimo considerando del regolamento rimarca inoltre che "le riforme e gli investimenti nella coesione sociale e territoriale dovrebbero inoltre contribuire a combattere la povertà e ad affrontare la disoccupazione, affinché le economie degli Stati membri si riprendano, senza lasciare nessuno indietro. Dette riforme e investimenti dovrebbero condurre alla creazione di posti di lavoro stabili e di qualità e all'inclusione e integrazione dei gruppi svantaggiati e consentire di rafforzare il dialogo sociale, le infrastrutture e i servizi e i sistemi di protezione sociale e di welfare".

b) le risorse devono essere spese in sinergia con quelle inserite nella programmazione 2021-2027 e quindi è opportuno concentrarle maggiormente dove anche questa programmazione insiste. Aiuta in questo il fatto che le otto regioni del Sud sono interamente ricomprese nelle due macroaree Sud (ITF) e Isole (ITG) classificate a livello di NUTS1 (Nomenclatura Unità statistica) facilitando quindi il monitoraggio europeo per l'attuazione del PNRR.

c) nella programmazione 2021-2027, ora tutte le otto regioni del Sud rientrano nella tipologia delle regioni in ritardo di sviluppo, beneficiarie quindi del maggiore tasso di concentrazione delle risorse del rispettivo quadro finanziario pluriennale². Principio che

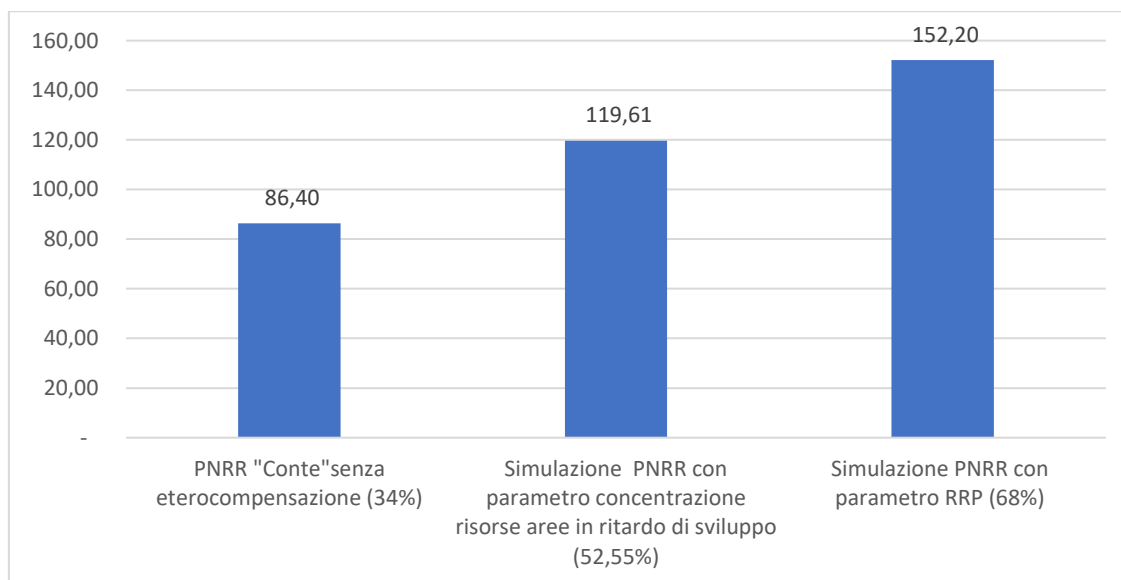
² Il 52,45% delle risorse destinate all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione ai sensi dell'art. 92 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

si ispira all'articolo 174 TFUE che stabilisce che, per promuovere il suo generale sviluppo armonioso, l'Unione sviluppa e prosegue l'azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. Inoltre, a norma del medesimo articolo e come espressamente richiamato dal terzo considerando, "l'Unione mira in particolare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Gli sforzi per la riduzione delle disparità dovrebbero andare a beneficio soprattutto delle regioni insulari e periferiche. Nell'attuazione delle politiche dell'Unione è opportuno tenere conto delle diverse posizioni di partenza e specificità delle regioni".

d) Tra i criteri di valutazione da parte della Commissione vi è anche l'accertamento dell'effettivo contributo del PNRR al miglioramento alla coesione territoriale e alla convergenza (Allegato V del Regolamento RRP).

Applicando la formula indicata nel regolamento RRP quindi la percentuale di risorse da destinare a Sud sarebbe pari al 68% per un totale di oltre 150 miliardi di euro. Anche a non trasporre direttamente la formula prevista nel RRP per i paesi membri la programmazione europea della politica di coesione offre alcuni spunti, come le riserve di impegno per le aree in ritardo di sviluppo tale somma risulterebbe di poco inferiore a 120 miliardi di euro (vedi Figura 3).

Figura 3. Risorse riservate per il sud: comparazione differenti parametri per RRP (fisse le risorse stanziare per il Sud da REACT-EU)



Fonte: Nostra elaborazione



Fondazione Bruno Visentini

In conclusione, la previsione (peraltro astratta e non monitorabile se non ex post) presente nel “PNRR Conte” appare riduttiva e penalizzante per le regioni del Mezzogiorno, escludendo, ad eccezione che per le misure finanziate da REACT-EU, ogni forma di etero-compensazione.