



Memoria SVIMEZ

5^a Commissione (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica

sul 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).

Roma, 25 maggio 2021

1. Il Fondo Complementare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Fondo complementare approvato dall'art. 1 del d.l. 59/2021 integra, con risorse nazionali per complessivi 30,6 miliardi di euro per gli anni 2021-2026, gli interventi del PNRR. Il PNRR inviato a Bruxelles lo scorso 30 aprile già conteneva una proposta di investimenti da finanziare con il Fondo complementare articolata per missioni, interventi all'interno di ciascuna missione, amministrazione proponente, importi proposti per il finanziamento, e metteva in evidenza sinergie e complementarietà rispetto al PNRR dei singoli interventi finanziati dal Fondo.

Il d.l. 59/2021 ripartisce le risorse del Fondo tra amministrazioni centrali competenti individuando programmi e interventi da finanziare con il relativo profilo finanziario annuale (art. 1, comma 2); e disciplina le modalità di attuazione degli interventi finanziati dal Fondo, prevedendo l'emanazione di un decreto del MEF entro trenta giorni per disciplinarne il monitoraggio (art. 1, commi 6-7).

Con riferimento ai programmi e agli interventi da finanziare a valere sul Fondo complementare, risultano alcune differenze rispetto al prospetto inviato al Parlamento¹. In particolare, vengono ridotti gli importi dei due interventi "Tecnologie satellitari ed economia spaziale" (-200 milioni) e "Ecobonus e Sismabonus" (-156 milioni), incrementati gli importi per "Polis – Case dei servizi di cittadinanza digitale" (+200 milioni) e "Transizione 4.0" (+600 milioni), viene incluso tra gli interventi da finanziare l'intervento "Piani urbani integrati" precedentemente non previsto (per 210 milioni), e rimossi i due interventi precedentemente "Sostenibilità ambientale dei porti" (precedentemente finanziato per 270 milioni) e "Connessioni veloci (ultra-broadband - 5G) - strade extraurbane" (precedentemente finanziato per 400 milioni).

Un aspetto cruciale da rimarcare sono le implicazioni del finanziamento di programmi e interventi a valere sul Fondo complementare e non utilizzando le risorse del Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza. Ciò con particolare riferimento a programmi e interventi che maggiormente interessano il Mezzogiorno e più in generale la coesione sociale e territoriale che precedenti versioni del PNRR prevedevano di finanziare con il Dispositivo, come nel caso degli Ecosistemi dell'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati (tra l'altro con un importo superiore agli attuali 350 milioni), il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade, e gli interventi per le aree del terremoto del 2009 e del 2016. Va infatti rimarcato che per gli interventi del Piano complementare non risulta necessaria la rendicontazione a livello europeo. Così come dal ricorso a

¹ https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_InvestimentiProgrammazioneComplementare.pdf.

risorse nazionali – con la possibile gestione di impegni contabili e di pagamenti, in base alle ordinarie regole di bilancio, anche in anni successivi al 2026 – rende possibile l’attuazione degli interventi finanziati dal Fondo complementare entro un orizzonte temporale più ampio rispetto a quelli previsti dalle regole europee sui Piani Nazionali di Ripresa e resilienza. Entrambi gli aspetti implicano una “condizionalità” meno stringente.

D’altra parte vanno anche rimarcati i possibili effetti di accelerazione degli interventi rispetto al canale ordinario. Con riferimento all’attuazione degli investimenti previsti, infatti, si stabilisce si applicare, in quanto compatibili, le medesime procedure di semplificazione e accelerazione, nonché le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento, stabilite per il PNRR e quelle per la eventuale revoca delle risorse in caso di mancato utilizzo. La previsione di strumenti attuativi comuni tra PNRR e Fondo complementare rappresenta un indubbio vantaggio per gli previsti a rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree interne caratterizzata da notevoli ritardi attuativi.

Ai fini del monitoraggio degli investimenti previsti dal Piano complementare, il comma 7 del d.l. demanda ad un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze (da adottare entro trenta giorni dall’entrata in vigore dello stesso d.l., il compito di individuare per ciascun intervento o programma gli obiettivi iniziali, intermedi (*milestone*) e finali (*target*), in relazione al cronoprogramma finanziario, in coerenza con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione. Si rimarca, a tal proposito, in linea con le considerazioni contenute nella Relazione tecnica al d.l. l’estrema urgenza di definire tali aspetti procedurali “tenuto conto che la Commissione europea nell’ambito della riforma della PA contenuta nel PNRR, ha posto come obiettivo il raggiungimento di un elevato livello di spesa in relazione al Piano complementare”.

2. Il rifinanziamento del Fondo Sviluppo e Coesione

L’articolo 2 incrementa le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) relative al ciclo di programmazione 2021-2027 di un importo complessivo di 15,5 miliardi per le annualità dal 2022 al 2031, ricostituendo integralmente l’anticipazione prevista dal PNRR.

Il rifinanziamento è così ripartito nelle singole annualità: 850 milioni per il 2022, 1.000 milioni per il 2023, 1.250 milioni per il 2024, 2.850 milioni per il 2025, 3.600 milioni per il 2026, 2.280 milioni per il 2027, 2.200 milioni per il 2028, 600 milioni per il 2029, 500 milioni per il 2030 e 370 milioni per il 2031. Va quindi segnalato che il reintegro delle risorse FSC viene previsto con un forte dilazionamento nel tempo: circa 6 miliardi vengono restituite al Fondo nel periodo 2027-31.

Sulla scelta di anticipare una quota di 15,5 miliardi del FSC per finanziare interventi previsti all'interno del PNRR si ribadisce quanto sostenuto in una precedente audizione SVIMEZ: *“Una scelta da condividere se finalizzata ad una accelerazione della spesa del FSC rispetto a quanto previsto dai tendenziali e soprattutto dall’esperienza dell’ultimo decennio. La SVIMEZ ha più volte sottolineato i forti ritardi che caratterizzano la programmazione e la messa a terra degli interventi del FSC. In base all’ultimo monitoraggio del 31/8/2020 su un totale di 76,2 miliardi programmati risultano pagamenti per 19,3 miliardi, pari ad appena il 25,3%. In sintesi, appare decisivo per la coerenza del Piano esplicitare chiaramente l’impegno del Governo a garantire l’utilizzo del FSC, pur con le regole e i tempi del Piano europeo, secondo i criteri di allocazione di legge e come componente aggiuntiva per le regioni in ritardo di sviluppo rispetto alle risorse europee”*.

3. Il Mezzogiorno nel “nuovo” Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il dl 59/2021 istituisce all’art.1 come illustrato un fondo complementare al PNRR di durata decennale per l’attivazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari, all’interno del quale rientrano progetti ritenuti comunque strategici dal Governo, sebbene non perfettamente in linea con i criteri qualitativi o quantitativi stabiliti dal Regolamento RRF. Appare dunque opportuno riportare alcune considerazioni generali su tale Piano, che comprende anche le azioni finanziate dal Fondo complementare oggetto del decreto 59/2021.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato all’UE dal Governo Draghi lo scorso 30 aprile presenta miglioramenti rispetto alla precedente versione del gennaio 2021 che riguardano, come si dirà più avanti, da un lato una definizione compiuta della governance e il rafforzamento finanziario per alcune aree di interesse per il Sud. Tra queste ultime, le principali riguardano l’incremento di risorse per la banda larga (+3 mld, con l’esplicitazione della quota del 45% al Sud), i trasporti verdi (+2 mld), lo sviluppo energie rinnovabili (+5 mld), gli interventi dedicati alle competenze STEM (Science, Technology, Engineering, Math) e per la ricerca (+4 mld).

D’altra parte, il “nuovo” PNRR presenta ancora delle lacune informative su aspetti cruciali quali il dettaglio dell’allocazione territoriale delle risorse per gli investimenti e l’individuazione di target e milestone territoriali basata sui fabbisogni. Solo da una attenta analisi dei contenuti degli allegati al PNRR potrà seguire una valutazione accurata dell’effettivo impegno del Piano per il Mezzogiorno e più in generale per la coesione sociale e territoriale.

Era stato annunciato un “Capitolo Sud” che avrebbe dovuto dettagliare gli interventi esplicitamente orientati al Mezzogiorno per marcare un cambio di passo rispetto alle versioni precedenti del PNRR andando al di là di una presenza del Mezzogiorno solo “trasversale” alle sei missioni del Piano, esplicitando il ruolo del Sud nella ripartenza in un Capitolo dedicato. Su questo punto, non sembrano essere intervenute modifiche di rilievo. Il nuovo paragrafo “Ridurre il divario di cittadinanza”, in effetti, sintetizza i principali interventi che interessano il Mezzogiorno ma, come per la verità già avveniva nelle versioni precedenti del Piano, non fa altro che fornire un quadro d’insieme di come il Mezzogiorno venga interessato dai diversi interventi per missione.

Nel PNRR si esplicita una quota di risorse destinate al Sud del 40%, ovvero circa 82 dei 206 “territorializzabili” dei complessivi 222 miliardi complessivi (di cui 191,5 da RRF e 30,6 dal fondo complementare al PNRR). Si tratta di un’incidenza superiore al peso della popolazione delle regioni meridionali. Tuttavia, come risulta dalle simulazioni della SVIMEZ basate sul modello econometrico NMODS dell’Associazione già presentate al Parlamento, una distribuzione territoriale delle risorse più favorevole al Mezzogiorno, e più coerente con l’obiettivo europeo della coesione territoriale (pari al 50%), non solo avrebbe l’effetto di incrementare significativamente la crescita del PIL meridionale e di attivare un ulteriore incremento di posti di lavoro, ma determinerebbe anche una maggiore crescita complessiva dell’economia nazionale di circa un punto percentuale².

Restano inoltre alcuni elementi da chiarire.

In primo luogo, come si raggiunga la quota del 40%, aspetto non trattato nel PNRR. Solo dalle comunicazioni del Ministro per il Sud e la coesione territoriale e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze è possibile desumere che gli 82 miliardi circa allocati al Sud sono così ripartiti per Missione:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: 14,58 mld (36,1%)
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica: 23,00 mld (34,3%)
3. Infrastrutture per la mobilità sostenibile: 14,53 mld (53,2%)
4. Istruzione e ricerca: 14,63 mld (45,7%)
5. Inclusione e Coesione: 8,81 mld (39,4%)
6. Salute: circa 6 mld (35/37%)

Di tale distribuzione territoriale distinta per missione non è possibile rinvenire nel testo disponibile elementi quantitativi che consentano di verificare l’effettiva allocazione degli interventi di ciascuna missione. In secondo luogo, alla quota del 40% sembrerebbero contribuire anche i progetti finanziati con l’anticipazione di 15,5 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione, risorse che mantengono la loro destinazione territoriale di legge (80-20). Al netto di queste risorse la quota del Sud scenderebbe al 36,6%.

² Audizione SVIMEZ presso Commissioni Bilancio e Politiche dell’Unione europea sulla Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Doc.XXVII, n. 18), 22 febbraio 2021.

Non è chiaramente identificato a quali missioni e a quali interventi vengano dedicate queste risorse del FSC che comunque saranno “restituite” al fondo con tempistiche molto dilazionate nel tempo come si dirà più avanti: circa 6 miliardi dopo il 2026.

Il PNRR prevede che circa 182 miliardi finanziano nuovi progetti e circa 53 miliardi invece riguardano progetti già finanziati. Non è nota la ripartizione territoriale di queste due voci, elemento che potrebbe fortemente modificare la quota del Sud e soprattutto l’impatto sulla crescita aggiuntiva rispetto al tendenziale.

È nota inoltre la strutturale minore capacità di assorbimento di risorse per incentivi e di quelle per le quali si prevede un’assegnazione su base competitiva, anche con riferimento agli interventi per investimenti pubblici, da parte delle realtà meridionali. Rimane non chiarito come si possa garantire la destinazione territoriale delle risorse nel momento in cui la gran parte delle risorse saranno erogate a bando. L’impatto infatti dipenderà necessariamente dai criteri con i quali saranno redatti i bandi, non essendo previste quote territoriali garantite di riparto. Più in generale, nel caso in cui vengono previste procedure competitive tra amministrazioni locali, come si intende garantire che le amministrazioni con meno capacità progettuale (spesso coincidenti con aree più in ritardo) partecipino effettivamente agli investimenti?

Si rileva, più in generale, l’assenza di target territoriali in termini di disponibilità di infrastrutture e di servizi per cittadini e imprese. Soprattutto nei servizi per la prima infanzia (asili nido), tempo pieno, assistenza a non autosufficiente il gap del Sud è molto ampio e andrebbero declinati target territoriali che orientino la distribuzione territoriale per ridurre il divario di cittadinanza. Accanto all’investimento in infrastrutture, che dovrebbe essere localizzato in via prevalente nelle aree caratterizzate da minori dotazioni, permane poi l’esigenza di garantire, almeno per i primi anni, un incremento della spesa corrente così da garantire il funzionamento di tali nuove infrastrutture sociali che è possibile costruire con gli investimenti del PNRR.

Il tema della capacità di garantire l’effettiva offerta dei servizi rimanda all’esigenza più ampia di definire un percorso sostenibile di perequazione che consenta di superare la pratica della “spesa storica” e di ristabilire le regole del diritto: una procedura che in gergo si chiama il *livellamento del campo di gioco*. Senza il ripristino anche prospettico di un realistico processo di riduzione delle disuguaglianze, la prosecuzione dell’allocazione (via spesa storica) delle risorse pubbliche rappresenterebbe un formidabile ostacolo a implementare gli interventi indispensabili per una sana e robusta ripresa dell’economia. Si ripropone dunque l’esigenza di definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la definizione dei fabbisogni finanziari standard (FFS) in regime di costi standard (CS). Senza entrare nel merito delle motivazioni che da oltre dieci anni hanno visto prevalere

l'inerzia, alla luce della mole impressionante di dati disponibili (CPT, ISTAT, EUROSTAT, ecc.) sull'evidenza "storica", è tempo di individuare un'immediata procedura "di transizione" non confliggente ma anzi incentivante a raggiungere l'obiettivo finale della riduzione delle disuguaglianze nei "diritti di cittadinanza" che anche il PNRR si prefigge.

Sul piano della governance resta da chiarire se oltre alla cabina di regia nazionale siano previste strutture territoriali per l'accompagnamento e il rafforzamento delle capacità progettuali e amministrative così da evitare una penalizzazione dei cittadini delle aree più deboli e marginali. Va infatti considerato che, sulla base di stime Mef, le amministrazioni locali sono responsabili della realizzazione di una quota significativa degli investimenti previsti, pari a circa 87 miliardi di euro.

Vanno inoltre, ad avviso della SVIMEZ; esplicitati più chiaramente i meccanismi che consentano un coordinamento degli interventi finanziati dal PNRR con le politiche finanziate con le politiche regionali di coesione europea che soprattutto nelle regioni meridionali rappresentano una quota assai rilevante delle risorse per investimenti che ricadono sul territorio. Fermo restando l'esigenza di una corretta e puntuale attuazione della clausola che prevede la destinazione del 34% della spesa ordinaria in conto capitale dell'intero settore pubblico allargato.

È necessaria infine la previsione di un monitoraggio da parte del Parlamento della capacità del Piano "in itinere" di contribuire al raggiungimento degli obiettivi trasversali di riduzione delle disparità di genere, generazionali e territoriali.

Quanto, infine, alle stime di impatto riportate nel Piano, per valutare correttamente l'impatto delle misure previste dal PNRR è opportuno ricordare il punto di partenza, identificabile nel saggio di crescita dell'attività economica che si avrebbe in assenza di queste, il c.d. "tendenziale." Dal 2014 al 2019 il Pil del Mezzogiorno, con la sola eccezione del 2015, è cresciuto meno di quello del Centro-Nord accusando un gap, dal solo 2016, vicino ai quattro punti percentuali. Le cause di ciò sono molteplici, qui si vogliono ricordare le principali. L'economia del Sud è uscita dalla "lunga crisi" (2008-2014) nettamente più indebolita di quanto avvenuto nel resto del Paese. Di conseguenza, è strutturalmente diminuita l'elasticità dell'offerta meridionale alle fasi ascendenti del ciclo. In altre parole, quando il ciclo economico entra in una fase espansiva, il Sud ne approfitta in misura assai minore di quanto avviene nel resto del Paese, e il divario tra le due macro-aree si allarga. La manifestazione più evidente di ciò è data dai modesti livelli di partecipazione al commercio mondiale che tuttora caratterizza l'economia meridionale in confronto alle regioni più sviluppate. In un'economia come la nostra, fortemente vincolata, almeno fino alla pandemia, dal rispetto di vincoli di finanza pubblica molto stretti, la domanda estera ha assunto il ruolo di variabile chiave nel fornire

impulsi alla crescita, che però tendono a interessare di più l'area che è organicamente inserita negli interscambi mondiali, ovvero il Centro-Nord.

Alla luce di queste considerazioni, non appare azzardato ipotizzare che il saggio di crescita tendenziale tra le due macro-aree nel periodo 2020-2026 non si sarebbe discostato da quanto osservato negli anni immediatamente precedenti. La crescita più sostenuta che dovrebbe interessare il Sud in seguito alle misure del PNRR, che verrebbe a commisurarsi in circa sette punti percentuali in 6 anni, potrebbe limitarsi ad allineare sostanzialmente il saggio di crescita del Pil tra le due macro-aree, evitando che il divario si allarghi ulteriormente, non raggiungendo un significativo risultato sulla riduzione del divario. Per ridurre il differenziale in termini di Pil, però, è necessario uno sforzo suppletivo.