

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Francesca Quadri ()*

Il tema della distribuzione territoriale delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza costituisce oggetto del c.d. “quarto pilastro” del Piano.

In base al piano d’azione, la quarta area di intervento include la coesione sociale e territoriale. È proprio per dare attuazione alle misure del quarto pilastro e dimostrare tutta l’attenzione possibile al tema del riequilibrio territoriale che il Governo si è impegnato a destinare almeno il 40% delle risorse territorializzabili del Piano alle regioni del Mezzogiorno.

Il Piano è fortemente orientato all’inclusione di genere, al sostegno all’istruzione, alla formazione e all’occupazione dei giovani, misure necessarie per fronteggiare la particolare situazione del Mezzogiorno, caratterizzata da un basso livello di Pil *pro capite*. Nel 2019, il Pil *pro capite* in rapporto a quello del Centro-Nord, in calo da un decennio, era pari al 55%. Il divario riflette tassi di occupazione tra i più bassi in Europa e livelli di produttività nettamente inferiori a quelli medi nazionali. Quanto agli investimenti, il Pnrr dovrebbe consentire di invertire il trend che, tra il 2008 e il 2018, ha visto diminuire la spesa pubblica per investimenti nel Mezzogiorno da 21 miliardi a poco più di 10.

Il Piano di rilancio presentato alla Commissione europea prevede quindi per il Sud la destinazione circa 82 miliardi, pari al 40% del totale delle risorse territorializzabili (206 miliardi).

Il Mezzogiorno potrà dunque beneficiare di un’elevata quota di risorse, utilizzando il Pnrr come strumento di riduzione del divario territoriale con un obiettivo trasversale, da raggiungere mediante investimenti relativi a tutte le missioni previste:

- 1) digitalizzazione, innovazione, competitività;
- 2) rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) infrastrutture per la mobilità sostenibile;
- 4) istruzione e ricerca;
- 5) inclusione e coesione;
- 6) salute;
- 7) riforme strutturali.

In tutti i settori si è sentita forte la necessità di rispondere all’indicazione pervenuta dall’Europa di destinare una quota consistente – superiore rispetto a quella ordinaria di investimenti del 34% – alle regioni del Mezzogiorno, mediante più iniziative ricomprese nella finalità del Pnrr e con particolare attenzione agli investimenti in scuole, servizi dell’infanzia, asili nido.

Aumentare gli investimenti infrastrutturali non può prescindere dalla contemporanea ridefinizione dell’offerta di servizi. Questa presuppone l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il primo ambito entro il quale si è pervenuti alla fissazione dei Lep attiene all’offerta degli asili nido, estesa ad un contemporaneo piano di infrastrutturazione sociale. I progetti relativi ad asili e scuole per l’infanzia e all’edilizia scolastica, nel quadro della lotta all’abbandono scolastico e del contrasto alla povertà educativa, hanno un forte impatto al Sud, favorendo un percorso che permetterà di raggiungere livelli essenziali delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini. Inoltre, l’intervento sulla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado contribuirà a migliorare il livello delle competenze di base e a ridurre in modo strutturale l’abbandono scolastico.

Di fondamentale rilievo sono poi gli interventi contro il lavoro sommerso, basati su di un piano d’azione nazionale comprensivo di rafforzate sanzioni, di campagne di informazione e di progetti specifici, con l’intento di contrastare il caporalato, così rispondendo alle raccomandazioni della Commissione europea.

Anche gli interventi sulla transizione ecologica – in particolare per la gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche – sono dettati per contribuire al superamento dei divari territoriali. Le raccomandazioni della Commissione europea dirette dall’Italia invitano ad investire al Sud su infrastrutture per la gestione dei rifiuti e infrastrutture idriche, queste ultime oggi di particolare attualità, vista la drammaticità che sta acquisendo il problema della siccità nelle nostre regioni. Gli investimenti e le riforme di cui si compone il Piano sono diretti ad una gestione più efficiente, sono volti a migliorare la capacità industriale dei soggetti coinvolti e a ridurre l’elevato livello di dispersione delle risorse idriche, che presenta dati allarmanti nella distribuzione per usi civili, solo che si pensi che la dispersione media è del 41% a livello nazionale e del 51% al Sud.

(*) Presidente di sezione del Consiglio di Stato, Capo di gabinetto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Gli investimenti destinati al Mezzogiorno non possono prescindere da misure di contrasto alla criminalità e dal coinvolgimento della cittadinanza attiva contro ogni penetrazione mafiosa. Ogni anno in Italia lo Stato confisca migliaia di beni alla mafia e nel Piano è previsto un programma straordinario di interventi per valorizzare una parte di questi beni, al fine di potenziare l'edilizia residenziale pubblica, rigenerare le aree urbane, migliorare i servizi socio-culturali e quelli di prossimità.

Fatta questa breve disamina, possiamo affermare che la destinazione di una quota consistente di risorse al Mezzogiorno contribuisce sotto ogni profilo a colmare i divari territoriali, esattamente nel senso indicato dalle finalità del piano nazionale.

L'impegno di destinazione del 40% delle risorse Pnrr al Mezzogiorno ha trovato esatto riscontro a livello legislativo.

Infatti, l'art. 2 del d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto *Governance Pnrr*) contiene la "clausola del 40%", introdotta in sede di conversione, secondo cui le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del Pnrr devono assicurare che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, e ha affidato al Dipartimento per le politiche di coesione, guidato dal Ministro del Sud della coesione territoriale, il monitoraggio costante della applicazione di tale vincolo ed un'azione di verifica di rilevazione di eventuali scostamenti, i cui risultati confluiscono in una relazione alla Cabina di regia istituita a Palazzo Chigi, affinché vengano adottate misure correttive o compensative.

Quanto al monitoraggio, questo presuppone l'iniziale individuazione delle "azioni di sistema" sottratte all'applicazione della clausola del 40%. Si tratta di azioni che non sono, di per sé, suscettibili di una localizzazione territoriale e, per questo, da trattare in maniera separata rispetto alle azioni e agli interventi localizzabili.

Vengono poi esclusi quegli interventi già territorializzati e per i quali sono stati già individuati espressamente dei costi. Fatte queste esclusioni, gli interventi territorializzabili sottoposti alla clausola del 40% ammontano ad oltre il 90% del totale delle risorse, pari a 82 miliardi, cui si aggiungono 4 miliardi derivanti dal Fondo complementare.

Bisogna subito osservare che, pur prevedendo la normativa esclusivamente un monitoraggio *ex post*, è stata sentita la necessità di accompagnare l'azione delle amministrazioni titolari degli interventi Pnrr anche da un monitoraggio costante ed *ex ante*, allo scopo di aumentarne l'efficacia. È, infatti, di tutta evidenza come l'adozione di correttivi o di misure compensative sia molto più efficace quando i bandi non siano stati ancora portati ad attuazione o quando le misure siano ancora *in itinere*.

Questa azione di accompagnamento si è svolta nei confronti delle 23 amministrazioni centrali titolari degli interventi di Pnrr anzitutto attraverso una "assistenza" rivolta tanto alle amministrazioni centrali, quanto agli enti territoriali cui è affidata la realizzazione degli interventi. Nel quadro di tale "assistenza", sono state indicate delle metodologie che potessero facilitare il raggiungimento della soglia minima del 40% e, in alcuni casi di prevedibile rischio di scostamento dal raggiungimento di questa soglia, sono state adottate, in anticipo, delle misure correttive.

La situazione al 31 dicembre del 2021 è tuttavia confortante.

Il rapporto del Dipartimento della coesione, presentato a marzo 2022, fotografa la situazione al 31 dicembre 2021 e si basa, da una parte, sull'esame delle misure già attivate attraverso la pubblicazione di bandi e, dall'altra, su una previsione rispetto alle misure da attivare fondate sugli elementi a disposizione.

Le metodologie suggerite alle amministrazioni per facilitare il raggiungimento dell'obiettivo della allocazione di almeno il 40% delle risorse sono variamente articolate.

Una prima indicazione consiste nel distinguere due *plafond* di risorse, allocando *ex ante*, ovvero a monte, una quantità di risorse sufficienti a rispettare la clausola per le regioni del Mezzogiorno. Questo metodo presenta degli indubbi vantaggi, nel senso che garantisce il rispetto della clausola, ma, nello stesso tempo, può creare delle barriere. Non possiamo trascurare, infatti, che la destinazione del 40% costituisce un obiettivo minimo, superabile in meglio, per cui imporre il limite del 40% potrebbe rivelarsi addirittura controproducente. Va quindi scelto con molta cautela, rispetto alle sole azioni dove più rischioso appaia il raggiungimento della soglia del 40%.

In altri casi, invece, si è scelto di procedere con dei bandi e, quindi, delle graduatorie uniche, per tutto il territorio nazionale, con una riserva per le regioni del Mezzogiorno e lo scorrimento della graduatoria laddove il posizionamento dei comuni meridionali non fosse tale da garantire il raggiungimento della soglia.

Infine, solo se consentito dalla legge, è stata indicata la possibilità di ricorso alle procedure negoziate.

Il risultato è stato soddisfacente perché al 31 dicembre 2021, il 40,7% delle risorse potevano considerarsi allocate nelle regioni del Mezzogiorno, con un lieve superamento del *target* indicato dalla legge e dal Piano.

Tuttavia, non si può trascurare che nell'ambito in questa indagine siano state rilevate anche delle criticità. In alcuni settori vi è stata una scarsa risposta da parte dei comuni del Mezzogiorno, in particolare con riferimento ai bandi sullo sviluppo del digitale, come la creazione dei *cloud* o l'anagrafe digitale. In questi casi, sono state individuate ulteriori iniziative per pervenire ad un miglioramento delle prestazioni e delle *performance* dei comuni riluttanti a partecipare alle gare mediante l'introduzione di correttivi che scongiurassero il rischio del mancato raggiungimento del vincolo del 40%.

Ricordo, a questo proposito, l'organizzazione, con grande spirito di collaborazione da parte dell'Anci, di manifestazioni ed eventi, volti a fornire indicazioni sulla formazione e diffondere informazioni volte ad aumentare la capacità amministrativa e di assorbimento delle opportunità offerte da parte dei comuni in maggiore difficoltà.

Non può tacersi che per aumentare la capacità dei comuni di assorbire le risorse messe a disposizione è fondamentale dotarli di adeguata assistenza tecnica.

L’Agenzia per la coesione territoriale, soggetto attuatore delle misure di competenza del Ministero del Sud, ha messo a disposizione le proprie forze e le proprie strutture per costituire delle *task force*, ricorrendo anche alla possibilità, attraverso il Pon *governance*, di reclutamenti *ad hoc* come supporto alle amministrazioni. Cito, ad esempio, la *task force* costituita presso il Ministero dell’istruzione per favorire la progettazione, particolarmente impegnativa vista la quantità di interventi in capo al ministero stesso. In questa scia si inserisce una serie di iniziative volte a potenziare le capacità degli enti: il rafforzamento della capacità amministrativa attraverso la creazione di mille posti per incarichi di consulenti e professionisti esperti previsto dall’art. 9 del d.l. n. 80/2021; le assunzioni specifiche per i progetti Pnrr previste dal d.l. n. 152/2021, con la possibilità per i comuni con più di 25.000 abitanti di conferire incarichi, consulenze e collaborazioni fino ad un importo massimo di 30.000 euro e con un tetto di 300.000 euro annui di spesa; la possibilità per i comuni di assumere personale a tempo determinato fino al 2026, anche nel caso in cui fossero sottoposti a procedura di pre-dissesto o procedura di dissesto; la previsione recata dall’art. 31-*bis* del d.l. n. 152/2021, per assunzione di esperti al Sud; il concorso per il reclutamento di 2.800 funzionari amministrativi e tecnici.

Infine, è stato costituito, su proposta dal Ministro per il Sud, un fondo di progettazione (d.l. n. 21/2021) con una disponibilità di 160 milioni a disposizione dei comuni per acquisire progetti anche in relazione ad opere di contenuta entità, con la creazione di nuovi canali di accesso al lavoro, specie per i giovani.

In ipotesi isolate e ove non in contrasto con i termini recati dal Pnrr per il conseguimento degli obiettivi, si è fatto infine ricorso alla proroga dei termini dei bandi, per consentire il rispetto della clausola del 40%. Si tratta di casi estremi in cui si è registrata nel Mezzogiorno una scarsa adesione dei comuni ai bandi, per il fatto di non disporre di progetti pronti e, quindi, di avere necessità di tempi più lunghi per poter presentare le proprie proposte, come nel caso degli asili nido. Giova ricordare che per la realizzazione di asili nido sono state messe in campo straordinarie risorse, pari a 2 miliardi e 400 milioni, oltre a quelle messe a disposizione dalla legge di bilancio, in cui, su proposta del Ministro del Sud, sono stati inseriti livelli essenziali delle prestazioni, con previsione del raggiungimento del *target* del 33% entro il 2026.

In questo caso, la proroga di soli 30 giorni del termine previsto dal bando ha consentito, unitamente ad un’opera di *moral suasion*, di ottenere domande da parte dei comuni del Sud per oltre 81 milioni. Sono obiettivi questi veramente sfidanti perché permettono al Sud di raggiungere la quota del 55,29% di assorbimento delle risorse per asili nido, del 57,68% per le mense e del 54,29% per le palestre.

Questo contribuirà a colmare il marcato divario territoriale dell’offerta di “tempo pieno”, strumento fondamentale per combattere la dispersione scolastica, con benefici di breve, medio e lungo termine per gli alunni e per i loro genitori.

Possiamo quindi affermare che il primo impatto della clausola del 40% è molto soddisfacente. Naturalmente, grande attenzione andrà dedicata alla fase realizzativa degli interventi, che ci auguriamo confermi l’adeguata risposta del Sud alle opportunità offerte dal Pnrr.

* * *