

## FOCUS

### Il sud nel PNRR

Come evidenziato nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza del 23 dicembre 2021, la **coesione territoriale** è uno degli obiettivi strategici del Regolamento Europeo che istituisce il Dispositivo per la ripresa e resilienza. In Italia, questo obiettivo si concretizza nel tentativo di **riduzione dei divari territoriali tra Nord e Sud del Paese**, posto al fulcro delle politiche di rilancio del nostro Paese. Per attuare questo obiettivo, il Governo ha deciso, ponendosi un obiettivo molto ambizioso, di destinare al Mezzogiorno almeno il **40 per cento** degli investimenti del PNRR, ovvero circa **82 miliardi di euro**; se poi si considera anche il Fondo Complementare, le risorse destinate al Mezzogiorno raggiungono la quota di **86 miliardi di euro**.

Il **Ministro per il Sud e la Coesione territoriale**, attraverso la circolare del 15 ottobre 2021, ha fornito indicazioni operative alle amministrazioni centrali titolari delle risorse del PNRR, specificando che il rispetto del vincolo del 40% sarà soggetto a verifiche periodiche da parte del Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

#### PRIMA RELAZIONE ISTRUTTORIA SUL RISPETTO DEL VINCOLO TERRITORIALE

Nella prima relazione istruttoria del 9 marzo 2022, pubblicata dal Dipartimento per le politiche di coesione e aggiornata al 31 gennaio 2021, si prende in esame la **“quota Mezzogiorno”** distinguendo, da un lato, le misure già attivate da quelle che non sono state ancora formalmente attivate; le prime si attestano al 72% delle risorse con destinazione territoriale. L’analisi mostra che il vincolo del 40% è stato sostanzialmente rispettato, attestandosi al 40,8%. Il dato potrebbe però essere condizionato da due fattori:

1. il valore è in gran parte frutto di stime operate dalle amministrazioni di riferimento;
2. nei casi in cui il riparto delle risorse avvenga ex post, esso è influenzato dall’effettiva adesione dei soggetti privati e pubblici potenzialmente beneficiari e dalla capacità progettuale e amministrativa delle amministrazioni regionali e locali.

Potrebbe verificarsi, quindi, che per raggiungere target e milestone previste nel PNRR venga “sacrificata” la clausola territoriale. Si vedono di conseguenza necessari interventi governativi volti, da un lato, ad **assistenza tecnica** alle amministrazioni territoriali e, dall’altro, a prevedere interventi di **rafforzamento di meccanismi di coordinamento e di governance** nei casi in cui le risorse siano distribuite **ex post** di procedure competitive.

Nel caso di procedure competitive è stata disposta una salvaguardia della quota Mezzogiorno sulle risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili attraverso tre canali:

- assegnazione delle risorse non utilizzate da una regione del Mezzogiorno a progetti ammissibili ma non finanziabili per un’altra regione del Mezzogiorno
- avvio di una nuova procedura alimentata dalle risorse non assegnate, ma con vincolo di destinazione al Mezzogiorno.

- scorrimento delle graduatorie indipendentemente dalla localizzazione territoriale degli interventi; ciò è avvenuto, ad oggi, per interventi del valore di 3,2 miliardi di euro, corrispondenti a 15 procedure (relative a misure a titolarità MIC, MISE, MiTE, MUR, MiTUR).

## **IL RISPETTO DEL VINCOLO TERRITORIALE DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

Dall'analisi degli interventi posti in essere dalle amministrazioni centrali, **emergono situazioni estremamente diverse tra loro.**

Per quanto concerne i **Ministeri della Pubblica Amministrazione, il Ministero della Giustizia, il Ministero per la Transizione Digitale, il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Interno, Ministero per il Sud e per la Coesione territoriale e Ministero della Salute,** il vincolo di destinazione del 40% delle risorse alle regioni del Sud è **raggiunto e in alcuni casi superato**, come nel caso del MIMS o del Ministero per il Sud.

Il **Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Cultura, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali non raggiungono o non prevedono di raggiungere**, invece, il vincolo del 40% delle risorse territorializzabili destinate al Mezzogiorno. In questo contesto, il MiC e il MUR arrivano molto vicini alla "quota sud"; per Mite e Mitur, invece, il traguardo è ancora lontano.

Alla luce di questo quadro, occorre però fare una precisazione: la riserva del 40% riservata al Mezzogiorno non riguarda tutti gli investimenti del PNRR ma solo alcune linee di investimento, per cui le notevoli differenze tra le amministrazioni possono dipendere anche dal tipo di intervento di cui sono titolari. Di seguito riportiamo alcuni interventi per i quali il vincolo del 40% non è stato rispettato o è più difficile da rispettare.

### **Ministero della Giustizia**

Il vincolo non risulta rispettato in due investimenti:

1. L'investimento per l'**efficientamento energetico degli uffici giudiziari** (M2C3I1.2) per il quale la quota Mezzogiorno si attesta al 22,5% (pari a 93 milioni di euro). In questo caso, i tribunali e le sedi giudiziarie su cui intervenire sono stati individuati sulla base di tre criteri: la cantierabilità dell'intervento, i tempi di esecuzione e la rilevanza funzionale della sede sulla base del numero di visitatori e impiegati. La selezione, quindi, prescindeva dal vincolo di destinazione territoriale delle risorse.
2. L'investimento per la **costruzione e il miglioramento delle strutture penitenziarie per adulti e minori** (M5C2), finanziato con il Fondo Complementare. In questo caso la porzione di risorse riservate al Mezzogiorno è pari al 25,3% (pari a 34 milioni di euro). Anche in questo caso l'Amministrazione ha giustificato il non rispetto della quota in base al criterio della rapida cantierabilità degli interventi.

### **Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale**

Pur raggiungendo il vincolo del 40% sul totale complessivo degli interventi, alcuni investimenti prevedono un'allocazione delle risorse inferiore. Ad esempio:

1. Investimento 1.3 Dati e interoperabilità, sub-Investimento 1.3.2: **Single Digital Gateway** (M1C1), per cui la quota di fondi riservata al Mezzogiorno è pari al 30%.

- Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale, Sub-investimento 1.4.6: **Mobility as a service for Italy** (M1C1), che è un investimento che riguarda tre città metropolitane, di cui una al Sud.

Una quota di risorse inferiore è destinata in generale a molti investimenti indirizzati alla diffusione della digitalizzazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche locali, la cui giustificazione è data dal criterio utilizzato per distribuire questo tipo di risorse, ovvero la popolazione residente.

### **Ministero dello Sviluppo Economico**

Le allocazioni per le regioni del Sud previste dal Ministero sono di gran lunga inferiori al 40% previsto, attestandosi al 24,8%.

In questo quadro, colpisce particolarmente la misura **Transizione 4.0** (M1C2), che raccoglie il 74% delle risorse destinate al MISE e per cui non è stata fissata una quota a priori e che si basa su incentivi automatici; la misura, infatti, era già attiva precedentemente alla costituzione del PNRR ed è stata rifinanziata dallo stesso. Le risorse sono assegnate a partire da una stima che si basa sull'andamento dell'incentivo negli ultimi 14 mesi in cui le domande presentate dal Mezzogiorno sono state scarse e quindi, di default, alle imprese del Sud va appena il 19,4%.

### **Ministero della Cultura**

Anche in questo caso, la soglia del 40% risulta non rispettata in due casi, relativi a misure con progetti già territorializzati nel PNRR con localizzazione al Centro-Nord o individuati attraverso appositi atti di riparto a valere sul Fondo Complementare. Si tratta dell'investimento 2.3 (M1C3) **Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici** e lo stesso investimento del Fondo Complementare, ovvero dell'investimento 2.3 **Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici** (M1C3).

### **Ministero del Turismo**

La quota delle risorse destinate al Mezzogiorno è anche in questo caso molto distante dal 40%, per diverse ragioni. Due investimenti del Mitur, in particolare, prevedono di non destinare alcuna risorsa al Sud. Si tratta dell'investimento 4.3 (M1C3) **Caput Mundi. Next Generation EU per grandi eventi turistici**, che, costruito attorno a Roma capitale in vista del prossimo Giubileo 2025, è territorializzato al centro-nord e del Sub-investimento 4.2.6 **Valorizzazione, competitività e tutela del patrimonio ricettivo attraverso la partecipazione del Ministero del Turismo nel Fondo Nazionale Turismo** (M1C3), per cui non è stata prevista alcuna territorializzazione. Le motivazioni principali sono tre:

- trattandosi di un fondo partecipato, ed essendo il Ministero solo uno dei quotisti, non è possibile stabilire in autonomia un vincolo territoriale;
- gli investimenti del Fondo seguiranno i criteri di mercato e quindi saranno valutati sulla base della sostenibilità economico-finanziaria degli stessi;
- essendo basato su un meccanismo della open call, è possibile localizzare territorialmente le risorse solo successivamente alla identificazione delle istanze pervenute eleggibili per il finanziamento.

È tuttavia importante rimarcare che quest'ultimo investimento, che ha l'obiettivo di acquistare, rinnovare e riqualificare strutture alberghiere italiane, **assegna priorità** alle aree turisticamente meno sviluppate, come le **regioni del meridione d'Italia**, le zone costiere, le isole minori, regioni ultraperiferiche e zone rurali e montane: la misura dunque non pone un vincolo ex ante, ma assegna una priorità per cui, nonostante le risorse non siano direttamente destinate al Sud, alle regioni meridionali viene comunque riconosciuta la precedenza.

### **Ministero della Transizione Ecologica**

Il raggiungimento della “quota Sud” è difficilmente realizzabile dal MITE. Questo è legato principalmente alla misura **Ecobonus e Sismabonus al 110%** (M2C3), finanziati dal Fondo Complementare; questa misura era già attiva prima della definizione del Fondo Complementare ed è rifinanziata con lo stesso. Al Mezzogiorno sono destinate risorse pari al 32%, in quanto l’allocazione dei fondi si basa sul monitoraggio dell’utilizzo dello strumento agevolativo negli ultimi quattordici mesi dalla sua attivazione; detto monitoraggio indicava che il Mezzogiorno aveva ottenuto 5,92 miliardi di euro su un importo complessivo di 18,51 miliardi, pari ad una quota percentuale del 32% e quindi l’assorbimento futuro è stato costruito sulla base di questo valore.

L’investimento legato ai **Green Ports** (M3C2I1.1), invece, ripartisce tutte le risorse al centro-nord e lo sviluppo del **biometano** (M2C2I1.4) assegna al Sud il 18,6% dei fondi, in quanto riguarda la riconversione di impianti già esistenti, la maggior parte dei quali si trova al centro-nord. Lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento, inoltre, seppur rappresenti l’1% del totale degli investimenti del MITE, alloca al Sud appena il 5% delle risorse disponibili.

### **Ministero dell’Istruzione**

Il Ministero raggiunge nel complesso il vincolo del 40%: solo una misura, l’investimento 1.5 (M4C1), **Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria** (ITS), probabilmente destinerà risorse inferiori al Sud in virtù della distribuzione degli ITS sul territorio nazionale.

### **Ministero dell’Università e della Ricerca**

Sono due gli investimenti più problematici per il raggiungimento della quota Sud:

- investimento 1.1 (M4C2) - Fondo **per le assunzioni di ricercatori**, che distribuisce alle Università del Mezzogiorno il 31,7% delle risorse, secondo quanto stabilito precedentemente all’approvazione del PNRR.
- investimento 1.2 (M4C2) - **Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori**, per cui invece l’ammontare delle risorse da destinare al Mezzogiorno sarà stabilito solo al termine della procedura in quanto il programma ambisce a non far emigrare i giovani ricercatori italiani e la quota Sud ridurrebbe l’efficacia dell’investimento.

### **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**

A penalizzare notevolmente il raggiungimento del vincolo del 40% da parte del Ministero è l’investimento 1.4 **“Sistema duale”** (M5C2). Entrando più nel dettaglio, nonostante il decreto con le quote regionali non sia ancora stato pubblicato, in base ai criteri che saranno utilizzati e che sono basati sul numero degli studenti iscritti nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale degli anni precedenti, si può prevedere che le risorse destinate al Sud saranno pari al 13% in quanto il sistema duale è meno sviluppato nel Mezzogiorno. Anche per la Componente 2 della Missione 5 - **Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore** - vi è un mancato raggiungimento del 40%, giustificato con la volontà di garantire la massima capillarità e copertura territoriale dei progetti.

### **Ministero della Salute**

Nonostante il Ministero si avvicini moltissimo al target, con una territorializzazione al Sud del 39,8% delle risorse, ci sono alcune misure dove sono stati utilizzati criteri diversi da quello territoriale. Si tratta di tre azioni del sub-investimento relativo alle **Centrali Operative Territoriali** (COT) (M6C1I1.2.2), per le quali il riparto tra regioni è stato effettuato, prevedendo la realizzazione di una COT ogni 100.000 abitanti. Un altro investimento che rientra in questo gruppo riguarda **l’ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero** (M6C1I1.1) il cui riparto è avvenuto prima del PNRR e che quindi destina al Sud il 37,5% delle risorse. In ultimo, la **formazione**

**personale sanitario** (M6C2I2.2) che dispone che il 25% dei contratti finanziati dal PNRR siano destinati al Mezzogiorno, giustificato sulla base che l'accesso alle scuole di specializzazione avviene sulla base di una graduatoria unica nazionale e che la formazione può svolgersi sull'intera rete formativa accreditata che può essere composta da strutture dislocate in tutta Italia.

## CONCLUSIONI

Il Dipartimento per le politiche di coesione sottolinea con forza la necessità di elaborare contromisure atte a rendere il PNRR uno strumento che possa efficacemente colmare i divari territoriali. Nonostante i numerosi interventi messi in campo dal Governo **per rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni meridionali** – di cui si propone [una sintesi a cura di OReP](#) - , vi è il rischio concreto che questi da soli non siano sufficienti a colmare le lacune di alcune amministrazioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento propone quindi come unica soluzione quella di prevedere meccanismi in grado di rendere effettivamente disponibili le risorse ai territori del Sud, anche nel momento in cui le procedure classiche non dovessero funzionare e si ravvisasse la necessità di precedere con ulteriori procedure più efficaci. In altre parole, si invertirebbe il dato della salvaguardia della quota Sud in caso di risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili: per tutte le risorse non assegnate sarebbe necessaria, a detta del Dipartimento, la riassegnazione delle risorse alle regioni del Mezzogiorno, oppure la riapertura di nuove gare destinate esclusivamente alle Regioni del Mezzogiorno.