



Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: quel che spetta al Sud

di Gaetano Armao

Vicepresidente ed Assessore per l'economia della Regione Siciliana

Il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR-NextGenerationEU)* è l'ultima occasione per superare il divario Nord-Sud, lo sosteniamo da mesi. È l'impostazione dell'Europa, ma che non appare adeguatamente considerata nella proposta approvata dal Governo il 12 gennaio scorso e che, alla stregua di alcuni rilievi formulati dalle Regioni del Mezzogiorno, va rivista. Ed in questo senso si muovono le prime iniziative del Governo Draghi, ma anche le determinazioni assunte dall'ultimo ECOFIN, che tengono altresì conto delle nuove modalità di calcolo delle risorse da assegnare su base 2018 che dovrebbero condurre ad un significativo incremento delle disponibilità finanziarie in favore dell'Italia.

Il Consiglio europeo ha adottato il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, al centro del piano dell'UE per la ripresa e mette disposizione 672,5 miliardi € in sovvenzioni e prestiti per investimenti pubblici e riforme nei 27 Stati membri allo scopo di aiutarli ad affrontare l'impatto della pandemia di COVID-19, promuovere le transizioni verde e digitale e costruire società resilienti e inclusive¹.

¹ Giusta il regolamento del Consiglio gli Stati membri devono definire nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza da presentare entro il 30 aprile una serie di misure coerente con le riforme ed i progetti di investimento nell'ambito della strategia europea:

- transizione verde
- trasformazione digitale
- occupazione e crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
- coesione sociale e territoriale
- salute e resilienza
- politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani, comprese l'istruzione e le competenze.

I progetti dovranno rispettare le raccomandazioni relative ad ogni Stato membro per rafforzare la competitività e la coesione sociale ed economica e garantire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, con particolare riferimento agli obiettivi verdi e digitali dell'UE. In tal senso non meno del 37% della dotazione di ciascun piano è destinata alla transizione verde e non meno il 20% la trasformazione digitale, tutte le misure incluse nei piani degli Stati membri vanno adottate in ossequio al principio "non arrecare un danno significativo", nel rispetto degli obiettivi ambientali dell'UE.

Le considerazioni che seguono scaturiscono da un confronto col Vicepresidente della Regione Campania, Fulvio Bonavitacola a gennaio scorso sul *PNRR* e le proposte per il Sud, al quale sono debitore di alcune riflessioni che di seguito riporto, e risultano adesso aggiornate con i regolamenti UE nn. 240 e 241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021 sul *Recovery e Resilience Facility (RRF)*, appena pubblicati (18 febbraio), che indicano le misure ed il dispositivo che aiutano le autorità nazionali ad attuare riforme istituzionali, amministrative e strutturali che siano sostenibili, rafforzino la resilienza, potenzino la coesione economica, sociale e territoriale e sostengano la pubblica amministrazione nella preparazione di investimenti sostenibili e capaci di rafforzare la resilienza².

In particolare, la Commissione Ue indica quali principi chiave dei Piani nazionali: la transizione verde, nella prospettiva del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione significativa delle emissioni di gas entro il 2030. Ogni piano nazionale, dovrà contemplare un minimo di spesa per la transizione verde del 37%; la transizione digitale e produttività, a cui si propone di dedicare almeno il 20% delle spese in ogni Piano nazionale; l'equità, con interventi mirati ad assicurare pari opportunità, istruzione inclusiva, condizioni di lavoro eque e protezione sociale adeguata a giovani, donne e gruppi vulnerabili; la stabilità macroeconomica, garantendo sostegno fiscale temporaneo e finalizzato, in un contesto in cui è attivata la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e crescita ed è stato sospeso l'aggiustamento di bilancio.

1) Premessa.

I principali programmi contenuti nel *Next Generation EU (NGEU)* sono: il *Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF)* e il Programma *React EU*, le cui linee di finanziamento sono oggetto di utilizzo con il *Piano nazionale di ripresa e resilienza in esame (PNRR)* ed altre misure minori.

Il documento approvato dal Governo aggiunge alle risorse disponibili per le finalità *NGEU* nel bilancio nazionale quelle del nuovo *Quadro finanziario pluriennale (QFP 21-27)* il che fa salire circa 310 miliardi € l'importo delle risorse europee messe a disposizione dell'Italia, di cui

² L'ammontare totale di 750 miliardi € del *Next Generation EU* è così suddiviso per programma:

- il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*): 672,5 miliardi € (di cui 360 miliardi € in prestiti e 312,5 miliardi € in sussidi);
- *REACT-EU*: il meccanismo ponte tra l'attuale Politica di Coesione ed i programmi 2021-27, con una dotazione di 47,5 miliardi €;
- *Horizon Europe*: il programma per la ricerca e l'innovazione cui vengono assegnati 5 miliardi €;
- *InvestEU*: che raccoglie gli strumenti finanziari UE in continuità con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), cui sono destinati 5,6 miliardi €;
- *Sviluppo rurale*: i *Programmi di Sviluppo Rurale (PSR)*, nell'ambito della Politica agricola comune, cui vanno 7,5 miliardi €;
- *Fondo per una transizione giusta (JTF)*: che sostiene l'uscita dai combustibili fossili nelle Regioni europee che più vi dipendono, con 10 miliardi €;
- *RescEU*: il meccanismo di protezione civile dell'Unione, con risorse per 1,9 miliardi €.

210,5 miliardi € (che riguardano quote del pacchetto *NGEU* per circa 1 miliardo €, non considerate nel *PNRR*) derivanti dai dispositivi riconducibili al *Next generation UE (NGEU)* e circa 99 miliardi € derivanti dal *Quadro finanziario pluriennale 2021-27 (QFP 21-27)*.

Si tratta di risorse ben più ingenti di quelle che ricevette l'Italia con il *Piano Marshall (European Recovery Program)* nel quadriennio 1948-1952) e che fu alla base della ripresa e del c.d. *boom economico* degli anni '60. Appare quindi un'occasione irripetibile e sulla quale non ci possono essere né incertezze, come quelle registrate sinora, né - peggio ancora - ingiustificati pregiudizi verso il Sud e le sue potenzialità di crescita e di spinta per la ripresa del Paese.

Nell'ambito del processo di costruzione del *PNRR*, il Governo italiano - come noto - ha dapprima elaborato una proposta di *Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre, e poi una proposta di Piano sottoposta all'esame del Parlamento nazionale. Le Linee guida hanno stabilito che il *PNRR* avrebbe dovuto esser costruito raccogliendo le proposte formulate dalle Amministrazioni, dagli enti territoriali e da potenziali co-investitori e selezionandole secondo criteri oggettivi tali da consentire il conseguimento delle missioni fondamentali e da assicurare un equo trattamento a tutte le proposte presentate.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha raccolto i contributi delle diverse Regioni, ma tali proposte sono di rimaste, purtroppo, prive di un adeguato riscontro. Sino ad oggi, infatti, nessuna forma di confronto si è sviluppato, al netto di alcune interlocuzioni preliminari con la Cabina di Regia istituita dalle Regioni, mentre il documento approvato dal Governo è passato direttamente all'esame del Parlamento.

In tutti i provvedimenti dell'UE sul programma *Next GenerationEU*, la priorità è la coesione sociale e territoriale, con costante e rafforzato richiamo all'art. 174 TFUE. Da ultimo, tali obiettivi prioritari sono indicati nelle linee-guida ai *Piani di Ripresa e Resilienza* degli Stati membri, della Commissione UE elaborate ai sensi dell'art. 175, terzo comma, TFUE.

Di tali prioritari obiettivi non vi è traccia nel documento del Governo italiano, se non nei termini di una generica trasversalità del Sud nelle diverse missioni di cui si compone il programma. E ciò nella completa obliterazione delle Regioni, soprattutto quelle del Sud, che non hanno avuto modo di produrre alcun apporto in termini di elaborazione al testo del Governo.

Sul piano costituzionale tale metodo appare non solo in contrasto con le chiare indicazioni della Commissione UE, e degli stessi Trattati, che individuano nella programmazione multilivello l'approccio corretto all'elaborazione dei Piani nazionali, ma anche con il diritto

interno nel semplice presupposto che la pianificazione dello sviluppo economico non è competenza esclusiva statale (e men che meno governativa), ma postula il coordinamento, anche per le immanenti competenze amministrative, delle Regioni e dei comuni, il che gioverà certamente all'implementazione delle decisioni allocative³.

In questa prospettiva, come precisato dalla Corte costituzionale, vi è la necessità di una lettura sistematica del testo costituzionale, tale da saldare il riparto di competenze legislative definito dall'art. 117 Cost., terzo comma⁴, con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., nel più generale contesto della leale collaborazione che deve ispirare i rapporti tra i diversi livelli di Governo⁵.

Come precisato il 12 ottobre scorso al Comitato europeo delle Regioni dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel corso dell'intervento all'apertura della settimana delle Regioni Ue: *"le Regioni e le città "saranno al centro" del Next Generation Eu, di cui il Recovery Fund è il principale pilastro. Questa strategia potrà avere successo solo se le autorità locali "saranno pienamente coinvolte" e saranno capaci di "cogliere queste opportunità", poiché è "in gioco il futuro dei nostri territori" e per avere successo "dobbiamo agire tutti insieme" ed in quanto l'individuazione e la realizzazione degli interventi necessari per la digitalizzazione e la svolta verde "rientrano in gran parte nelle competenze e nelle responsabilità degli enti locali"*.

Appare quindi indispensabile che i numeri siano coerenti con gli obiettivi da raggiungere, cioè che le risorse destinate al Sud corrispondano ad un ammontare complessivo adeguato per avviare una stagione di sviluppo che riduca il divario con le aree del Paese con migliori condizioni di reddito-pro capite, di occupazione, di sviluppo.

2) La configurazione quantitativa del *Next Generation Italia*.

Il complessivo programma *Next Generation Italia* si compone, per quanto riferito alle risorse europee di tre contenitori specifici :

- Il *Pnrr* per 210 miliardi €;
- Il *React EU* per 12,5 miliardi €;
- Il *Just Transition Fund* per 1,5 miliardi €.

³ Vedi per tutti C. Desideri, *Introduzione. Lo sviluppo economico locale. Verso una nuova materia regionale?* in *Regioni e Attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa* 2003, Milano 2004; L. Cassetti-S. Ricci, *L'obiettivo dello sviluppo economico al cospetto delle autonomie territoriali: dimensioni attuali e trasformazioni delle funzioni amministrative esercitate da Regioni ed enti locali*, in B. Caravita (ed.), *L'attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione. I riflessi sull'ordinamento degli enti locali*, Napoli 2015, 117-152; G. Saputelli, *Lo Stato regionale italiano e il riparto di competenze in materia di attività produttive e sviluppo economico, tra devoluzione e accentramento*, in www.federalismi.it, 22/2017.

⁴ Giusta il quale spetta alla competenza c.d. residuale o esclusiva delle Regioni *"promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese"*.

⁵ In tal senso si vedano le pronunce della Corte costituzionale nn. 14 del 2004 e 165 del 2007).

Il totale raggiunge così i 224 miliardi €.

Passando ad esaminare il contenitore nettamente prevalente, ossia il *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, va subito precisato che i 210 miliardi €, secondo la proposta del governo, vanno suddivisi in tre parti:

1. - 68,9 miliardi € sono sovvenzioni UE a fondo perduto;
2. - 87,5 miliardi € sono prestiti UE che si prevede di utilizzare in chiave sostitutiva di risorse nazionali per finanziare interventi già in essere, cioè allo stato già finanziati con risorse nazionali;
3. - 53,5 miliardi € sono prestiti UE utilizzati come risorse aggiuntive per finanziare nuovi interventi che allo stato non sono finanziati con altre risorse nazionali o europee.

Ne discende che sottraendo ai complessivi 210 miliardi € del totale gli 87,5 miliardi € destinati a finanziare interventi già in essere ne deriva un primo ridimensionamento delle risorse effettivamente destinate a nuovi interventi. Il risultato di questa riduzione (210 - 87,5) rivela che ammontano a 122,5 miliardi € le risorse disponibili per nuovi interventi.

Dei 122,5 miliardi € per nuovi interventi, 68,9 miliardi € costituiscono l'ammontare delle risorse a titolo di sovvenzione (fondo perduto) utilizzabili per nuovi interventi; mentre i restanti 53,5 miliardi € ($122,5 - 68,9 = 53,6$) rappresentano risorse a titolo di prestito (da rimborsare all'UE) utilizzabili per nuovi interventi.

In assenza di informazioni più puntuali sugli interventi presi in considerazione, non è possibile al momento determinare, per quanto riferito alle risorse a titolo di prestito destinate a finanziare interventi già in essere, quale sia il riparto fra interventi previsti nel centro nord ed interventi previsti nel Mezzogiorno. Pertanto, allo stato, queste risorse (ben 87,5 miliardi €) non possono essere ancora considerata ai fini del complessivo bilancio di ripartizione delle risorse fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Anche se va precisato che tra i criteri individuati dalla Commissione europea negli orientamenti per la valutazione trasparente ed equa delle proposte relative ai piani per la ripresa e la resilienza presentate dagli Stati membri, richiamato dalla normativa citata al n. 2.4, prevede espressamente che: “ *Il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro, attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi e contribuire a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale*” (cfr. allegato II, al regolamento che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza).

3) Sul merito della ripartizione.

In questa sede, pertanto, saranno prese in esame esclusivamente le risorse da destinare a nuovi interventi :

- a) a titolo di sovvenzione;
- b) a titolo di prestito da rimborso;
- c) previste nei programmi minori *React UE* e *Just Transition Fund*.

Alla luce del diritto europeo giova ricordare che la metodologia per il calcolo del contributo finanziario massimo (ossia il sostegno finanziario non rimborsabile) per Stato membro nell'ambito del dispositivo deve tener conto dei seguenti elementi:

- 1) *popolazione;*
- 2) *inverso del PIL pro capite;*
- 3) *tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE (2015-2019).*

Per evitare un'eccessiva concentrazione di risorse si effettua una ponderazione:

- A) *l'inverso del PIL pro capite è limitato al 150% della media UE;*
- B) *la deviazione dalla media UE del tasso di disoccupazione del singolo paese è limitata al 150% della media UE.*
- C) *Per tenere conto della maggiore stabilità dei mercati del lavoro degli Stati membri più benestanti (il cui RNL pro capite supera la media UE), la deviazione dalla media UE del loro tasso di disoccupazione è limitata al 75%.*

Se si prendono prioritariamente in considerazione le risorse per nuovi interventi a titolo di sovvenzione (68,9 miliardi €) queste sono state attribuite dall'UE sulla base di criteri richiamati, ne discende che trasponendoli a livello nazionale si ottiene che il 66% delle risorse garantire a titolo di sovvenzione va destinata al Mezzogiorno mentre il 34% va destinata al Centro-Nord. Traducendo questa proporzione in cifre si verifica che: il 66% di 68,9 = 45,45, mentre il 34% di 68,9 = 23,45.

Quindi in diretta applicazione dei criteri delineati dalla Commissione UE, sulle risorse a titolo di sovvenzione, al Sud dovrebbero spettare 45,45 miliardi €. Tali criteri non sono automaticamente applicabili al resto delle risorse di cui si compone il programma, ossia:

- <i>React EU</i>	12,5
- <i>Just Transition Fund</i>	1,5
- prestito nuovi interv.ti.	53,5
- prestito sostitutivo	87,5
Totale	155,0

In assenza di criteri predeterminati (come invece accade per le risorse a fondo perduto, per le delineate motivazioni) si deve svolgere una corretta ponderazione che consenta un' appropriata selezione degli interventi da inserire nei *clouster* di cui si compongono le 6 Missioni

come descritte dalle linee-guida governative: digitalizzazione, innovazione competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Questi criteri se applicati correttamente hanno condotto all'assegnazione al nostro Paese di ingenti risorse finanziarie proprio per la presenza del Mezzogiorno e sarebbe paradossale che in sede statale tali criteri fossero disattesi.

4) Il ruolo delle Regioni del Mezzogiorno.

In termini generali e riassuntivi deve potersi ritenere equa una ripartizione generale che garantisca al Mezzogiorno almeno il 50% (come esito finale complessivo e non come quota riferita alle singole tipologie di finanziamento) del totale delle risorse di cui si compone il programma *Next Generation UE* (fondo perduto, prestito sostitutivo d'interventi già finanziati con fondi nazionali, prestito per finanziamento di nuovi interventi, *React UE*, *Just Transition Fund*), al netto dei finanziamenti nazionali aggiuntivi a valere sui fondi di FSC .

Tale misura se appare indispensabile per aprire una nuova fase nella politica italiana nei riguardi del Mezzogiorno in termini di coesione e di riequilibrio, fondamentale per cogliere una straordinaria ed irripetibile occasione di rilancio economico e di crescita per l'intero Paese, costituisce ancor più la soluzione necessaria a far corrispondere le scelte nazionali alle finalità dei programmi di finanziamento dell'Unione europea, mantenendo una lineare coerenza fra la destinazione delle risorse e le ragioni che ne hanno consentito l'assegnazione all'Italia di divenire la prima beneficiaria fra i Paesi membri dell'Unione.

Appare di tutta evidenza che l'assegnazione delle risorse costituisca solo il primo passo di un lungo cammino che deve portare al loro effettivo ed integrale utilizzo. Si tratta di una sfida impegnativa, che le Regioni del Mezzogiorno debbono poter raccogliere e vincere.

Il Governo appena insediato dovrà tener conto di tale approccio e porre mano ad una significativa revisione del lavoro sin qui svolto che non solo risulta insufficiente ed autocentrato al solo livello statale, ma in contrasto con il diritto europeo (primario e secondario) e con la Costituzione italiana.

Luigi Sturzo affermava, con non comune visione, che soltanto il Mezzogiorno potrà salvare il Mezzogiorno. E questo deve ispirare l'iniziativa delle Regioni del Sud di fronte ad un tornante storico per l'Italia unita nella quale il divario Nord-Sud continua ad essere il principale fallimento dalla sua origine, 160 anni orsono.

Palermo, 25 febbraio 2021