

Monitoraggio PNRR - impatto SUD

Scheda Cisl

La CISL rivolge particolare attenzione all'attuazione del PNRR nelle regioni del Mezzogiorno.

Il Piano infatti si configura come un intervento strutturale complessivo per risollevare il Paese portandolo a superare le criticità economiche sociali e produttive, attraverso diverse fonti di finanziamento che si collocano pienamente nel capitolo della Coesione economica sociale e territoriale.

In tal senso abbiamo pienamente apprezzato la decisione del Governo, anche sulla base di una nostra sollecitazione, di destinare al Mezzogiorno almeno il 40 % delle risorse del Piano Nazionale di ripresa e resilienza e del Fondo complementare collegato.

Ancor di più abbiamo apprezzato l'aver introdotto, attraverso il dl 77/2021 sulla governance del PNRR, l'obbligo per le Amministrazioni centrali di destinare al Sud il 40% dei finanziamenti allocabili a livello territoriale, nonché prevedere il relativo monitoraggio per verificarne in corso d'opera l'effettiva attuazione. Ciò consente, in caso di incoerenze e differenti visioni rispetto agli obiettivi nazionali di sviluppo, di intervenire tempestivamente e di correggere gli esiti.

È dimostrato infatti che l'incoerenza attuativa distorce a volte le scelte politiche, portando inopportuno le risorse verso i territori e i soggetti produttivi più forti, e quindi più attrattivi, e soprattutto che agevolano le operazioni di finanziamento da parte delle Amministrazioni.

Malgrado i miglioramenti dello scorso anno, relativamente agli indicatori da noi maggiormente monitorati permangono nel Sud divari tuttora critici. In particolare, il tasso di occupazione, sebbene leggermente migliorato, permane al 46%, e per le donne al 34,6%, mentre il tasso di inattività è al 45,4 % a fronte di una media italiana del 34,5% e la disoccupazione, che pur diminuita, resta al 15,6 %, quasi 3 volte superiore a quella del Nord, e di 6 punti più elevata della media italiana. Tra i non attivi è molto alta la non partecipazione al lavoro per scoraggiamento o impegni familiari, che riguardano per oltre il 90% le donne.

Inoltre nel Mezzogiorno continua a crescere la povertà assoluta: le persone povere sono 195mila in più rispetto al 2020, con una percentuale del 12,1%, un punto percentuale in più rispetto all'anno precedente, per quanto concerne gli individui, fattore che si traduce in una quota del 10,0% delle famiglie in profonda difficoltà, mentre per converso al Nord si registra un miglioramento sia a livello sia familiare che individuale.

L'incremento, peraltro contenuto, della sola occupazione dipendente a tempo determinato, non ha inciso sulla povertà.

In ottemperanza alla normativa citata, è stato effettuato il primo monitoraggio, per singoli Ministeri, della programmazione e dell'impiego del 40 % delle risorse del PNRR territorializzabili nel Mezzogiorno. Questa analisi è un utile strumento che conferma la necessità di promuovere attenzione specifica e strumenti in supporto alla attuazione del PNRR nel Sud, come la CISL ha da richiesto.

Anzitutto si è verificato che, al di là di quanto esplicitato nelle singole Missioni del PNRR, il 91 % delle risorse è terrorizzabile. Nei fatti, tuttavia, sono stati già programmati su base territoriale soltanto 18 miliardi di euro circa, mentre, complessivamente, le risorse impiegabili si stima ammonterebbero a 74,7 mld di euro, ovvero circa il 40,6 %.

Da questo calcolo rimangono escluse alcune misure per le quali i Ministeri di riferimento ritengono che, per quanto in potenza "territorializzabili", non si possa attuare tale meccanismo di distribuzione.

L'analisi evidenzia che la maggior parte delle Amministrazioni ha espresso stime che rispettano la quota prevista, tuttavia, in alcuni casi, si tratta di un'"adesione di principio" a quanto richiesto per legge, che in precedenti occasioni di finanziamento si è dimostrata insufficiente.

Si pongono quindi, secondo la Cisl, diverse questioni di rilievo, peraltro condivise da più interlocutori.

La prima consiste nell'esplicitare, nei meccanismi di allocazione, bandi, sportelli o altri strumenti, l'obbligo del 40% di destinazione delle risorse al Sud, condizione, come noto, necessaria, ma non sufficiente

E' necessario presidiare l'attuazione delle misure e portare avanti diverse azioni correttive:

- operare immediatamente perché tutti gli interventi territorializzabili e non ancora a bando o attivati con altri mezzi, vengano attuati nel rispetto della legge (40 % al Sud) e valutando, nei singoli casi specifici, le possibili difficoltà di attuazione, in modo da prevenirle;
- recuperare meccanismi appropriati per ogni singolo intervento, nei molti casi in cui si sono attivati avvisi senza un esplicito vincolo;
- assicurare maggiore attivazione specifica da parte delle Amministrazioni per garantire l'effettivo impiego nel Mezzogiorno delle risorse che, per quanto esplicitamente destinate al Sud, attraverso bandi o altri strumenti, di fatto non sono state richieste, a causa incapacità amministrative e programmatoria degli enti o delle imprese potenziali beneficiari.

Va inoltre evidenziato che alcune criticità si sono manifestate in finanziamenti cospicui di competenza di diversi Ministeri. In particolare, risultano al di sotto del 40% previsto il Ministero per lo sviluppo economico, il Ministero per il turismo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Ministero sviluppo economico

L'azione del MISE è strategica, in quanto la più bassa percentuale di addetti ai settori industriali nel Mezzogiorno è una delle cause principali della minore occupazione complessiva dell'Area. Il Ministero è titolare di ben 13 misure, per un ammontare complessivo, tra PNRR e FoC, di circa 25,04 miliardi di euro.

Il fatto che il Ministero valuti la quota complessiva assorbita al Sud pari al solo 21,2 % è una gravissima criticità, che va risolta con mezzi e strumenti più efficaci di quelli individuati.

- In particolare, la misura Transizione 4.0 risulta avere la quota più bassa di destinazione, ovvero soltanto il 19,4 %.

Soprattutto, si prevede critico l'assorbimento relativo ai crediti d'imposta, in quanto per tale misura non è stata formulata alcuna riserva del 40 % ed a 14 mesi dalla attivazione si registra un assorbimento particolarmente basso.

- Le misure già a bando saranno attive fino a dicembre 2022, è quindi necessario intervenire immediatamente con correttivi, ma il Ministero non appare orientato in tal senso, temendo il non rispetto delle tempistiche del PNRR, eppure le criticità di assorbimento, come più volte segnalato dalla Cisl, si erano già manifestate con Industria 4.0

In rapporto alla misura relativa alla creazione di imprenditoria femminile, il Ministero intervenendo a integrazione delle disposizioni di riparto del fondo, ha preservato la quota del 40 %, ma non entrano nel riparto le misure di assistenza tecnica, come peraltro in tutti i calcoli del monitoraggio. Ma proprio su tali misure sarebbe necessario una programmazione "rafforzata" in quanto alcune delle imprese presenti nel Mezzogiorno sono meno propense all'innovazione, e si trovano in una situazione di svantaggio infrastrutturale.

La CISL quindi ribadisce la necessità di intervenire per integrare le modalità di erogazione di Transizione 4.0 con un vincolo specifico, come è avvenuto per misure di minore rilievo finanziario.

Inoltre è essenziale, come già avvenuto per il credito d'imposta per ricerca e innovazione (vedi legge bilancio 2021), intensificare la quota di credito per le imprese e gli stabilimenti collocati nel Sud, al fine di coinvolgere maggiormente le imprese presenti. In assenza di correttivi sulla misura Transizione 4.0., che ricordiamo essere la più ingente malgrado gli annunciati interventi sulle altre misure che comunque dovranno essere resi effettivi, soltanto il 24,5% delle risorse del Mise andrà al Sud, determinando un perpetuarsi di disparità proprio in uno dei settori di grande rilievo strategico per lo sviluppo e l'occupazione. Rimane incomprensibile tale dissonanza di strategia che si continua a perpetrare, richiediamo quindi che sia oggetto di specifico confronto.

Ministero del turismo

E' nota la crisi del settore al Sud, come peraltro nel resto del Paese, che invece negli anni pre-covid si stava espandendo sensibilmente.

Per il settore turismo sono già stati attivati 2,29 miliardi (la gran parte) su 2,4 miliardi disponibili attraverso 12 procedure a bando o a sportello.

Le misure finora attivate non prevedono vincoli territoriali, sia per il meccanismo del credito d'imposta, che per gli accordi con soggetti gestori, in particolare con la Cassa Depositi e Prestiti (in questo caso il Ministero non assicura la quota del 40%). Mentre in alcuni bandi, pur essendo prevista la riserva del 40%, le risorse vengono attribuite sulla base del momento di presentazione delle domande, procedura che potrebbe non garantire le quote indicate. In ordine a queste misure si prevede di arrivare nel Mezzogiorno ad un assorbimento massimo del 28,6 %, e non sono stati previsti meccanismi correttivi per incrementare tale percentuale.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

La quota di risorse PNRR in capo al MLPS è di circa 7 miliardi euro, nell'ambito della Missione 5 - Inclusione.

Delle sette misure previste ne sono state attivate sei. La stima data del Ministero è di un assorbimento pari al 37 % circa, ma rischia di non essere effettivamente realizzata.

Le misure per loro natura sono territorializzabili, ma non sono state attivate rispettando il vincolo del 40%, inoltre per alcune misure e segnatamente agli interventi per il sistema duale, si fa riferimento alla spesa storica che penalizza fortemente il Mezzogiorno e rappresenta una esplicita rinuncia a migliorare la situazione. A ciò si aggiunge l'intenzione del Ministero di procedere, anche per i nuovi bandi, sulla base dei precedenti tiraggi.

Ciò rappresenta una criticità anche nel campo del sociale, in particolare nei percorsi di rafforzamento delle forme di assistenza agli anziani non autosufficienti, e dei percorsi di autonomia per persone con disabilità.

La CISL ribadisce quanto risultante dallo stesso monitoraggio, ovvero che è necessario da un lato rendere esplicita la clausola del 40 %, e dall'altro attivare modalità specifiche di supporto ad ogni singola misura affinché gli interventi vengano attuati anche tramite i poteri sostitutivi qualora le regioni o le amministrazioni locali destinatarie siano inadempienti.

E' necessario intervenire per risolvere i problemi nelle situazioni specifiche, in occasione dei singoli interventi programmati, formulando i bandi in modo da renderli efficaci nella fase attuativa, mantenendo la riserva, se si riscontrano risposte scarse, prevedendo meccanismi specifici di supporto alla progettazione e all'assistenza tecnica.

Queste istanze avanzate dalla Cisl, vanno articolate in modalità differenziate in base agli ambiti di intervento, attraverso confronti serrati sulle singole misure.

Ministero dell'Istruzione

Per il Ministero dell'Istruzione la distribuzione territoriale delle risorse supera il 40 %.

Tuttavia si sono evidenziate almeno 2 criticità.

La prima, come è noto, è relativa al bando sugli asili nido che è stato prorogato al 1 aprile per una scarsa adesione soprattutto dei comuni del Sud, nonostante la legge di bilancio abbia attivato risorse per la gestione degli stessi, e, anche in collaborazione con l'Agencia per la coesione, abbia messo a punto sistemi per la progettazione. Occorre da un lato prevedere tempi più lunghi, rendere più mirato il supporto intervenendo su casi specifici, favorendo l'aggregazione tra Comuni di piccole dimensioni, ove le condizioni geografiche e di collegamento lo rendono possibile, rafforzando gli interventi per la fascia 0-6 anni ove le situazioni locali rendono più appropriato questo tipo di intervento. Infine va rilevato un problema di personale, e le risorse già attribuite si stima non siano sufficienti per raggiungere il 33% di copertura previsto.

La seconda criticità è stata riscontrata riguardo alla misura che prevede il rafforzamento degli ITS. La CISL ha fortemente sostenuto una più diffusa presenza degli ITS sul territorio, ma il Ministero non sembra intenzionato a rendere vincolante la quota del 40% nell'avviso che intende avviare, pur volendo privilegiare le scuole più svantaggiate. E' una grave criticità, perché, come avviene per lo scarso impatto degli interventi del MLPS sul sistema duale, non si potenziano le attività formative maggiormente in collegamento con il sistema produttivo.

In tal senso è necessario che il Ministero dell'istruzione individui in anticipo, rispetto agli avvisi, percorsi specifici per garantire ITS di qualità attivati al Mezzogiorno, dove la formazione tecnica e professionale è più debole e la qualità della formazione degli istituti tecnici è scadente.

Conclusioni

Per completezza va evidenziato che altri Ministeri attribuiscono sempre le quote previste al Mezzogiorno, e in alcuni casi anche quote maggiori, ad esempio il Ministero per il Sud e la coesione territoriale, per il quale la distribuzione è già in gran parte territorializzata, e si sta operando correttamente con un'attribuzione di risorse nettamente superiore al 40%.

Sarà comunque necessario anche in tale caso presidiare alcune misure rivolte alle aree interne, come ad esempio l'intervento sulle farmacie.

Eguale già territorializzati e di forte rilievo sono gli interventi del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, che per la gran parte hanno riportato nel PNRR interventi precedentemente previsti, che dovrebbero subire una accelerazione, ancora non evidente.

In sintesi la CISL ritiene che i vincoli legislativi ed il monitoraggio siano già un buon presidio per l'attuazione, ma che i confronti con il partenariato debbano accrescere la loro diffusività ed essere, in ogni singolo intervento, esplicitamente orientati al recupero dei divari, assicurato dal PNRR, ricorrendo a tutti gli strumenti di presidio delle potenzialità attuative del 40 %.

E' urgente, quindi operare degli interventi correttivi (Mise, Turismo, MLPS, Istruzione) e di potenziamento del supporto, sia per la progettazione che per l'attuazione. Anche le risorse già previste sia per l'assistenza tecnica che per il rafforzamento delle Amministrazioni dovrebbero essere impiegate a tale scopo.

Infine, in tutti casi in cui la situazione lo richiede, per inattività o scarsa risposta delle Amministrazioni locali, sarà necessario ricorrere ai poteri sostitutivi previsti nel **Decreto Governance**.