

FONDAZIONE MERITA - MERIDIONE ITALIA

AGENDA SUD 2030

GIOVANI LAVORO FUTURO

Napoli - 5-6 maggio 2023

Sessione

Il Mezzogiorno dei giovani nel PNRR

Position paper a cura di Claudio De Vincenti

Premessa

Il Paese, il suo Mezzogiorno e soprattutto le giovani generazioni di italiani di oggi e di domani hanno bisogno che l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia coronata da successo: non aiuta in questa direzione la polemica in corso tra le forze politiche, impegnate a rinfacciarsi da un lato le odierne difficoltà realizzative e dall'altro gli errori passati di costruzione del PNRR. La realtà è più semplicemente che la costruzione e l'attuazione del Piano richiedono uno sforzo senza precedenti alla direzione politica e alla pubblica amministrazione: la strategia europea di Next Generation EU è un'occasione straordinaria per ricostruire le basi dello sviluppo economico e civile del nostro Paese, ma implica che chiunque sia chiamato a coglierla – a sinistra come a destra - deve misurarsi con gli ostacoli che nei due decenni passati hanno portato alla progressiva contrazione degli investimenti pubblici nel nostro Paese, dalla carenza di capacità progettuale al ginepraio amministrativo, dai diritti di veto alla cultura del “no”.

Così, il precedente Governo ha dovuto costruire il PNRR a partire da una situazione di insufficienza programmatica delle amministrazioni centrali, regionali e locali: è già stato un risultato non da poco aver elaborato un disegno che, pur segnato da una eccessiva frammentazione degli interventi, ha nell'insieme fornito una direzione di marcia unitaria e ha avviato le prime necessarie riforme istituzionali e amministrative. E, altrettanto, l'attuale Governo sta misurandosi con le storiche lentezze e incapacità realizzative della nostra pubblica amministrazione, cercando la strada per snellire e dare

coerenza di direzione esecutiva al Piano: va sostanzialmente in questa direzione il decreto legge Fitto sull'attuazione del PNRR e del Piano complementare.

Dall'attuazione completa del Piano, pur con le sue insufficienze e le correzioni da apportare, dipende il futuro del nostro Paese e in particolare del Mezzogiorno, cui una parte assai significativa del PNRR è dedicata. Non solo, passa anche il futuro delle politiche europee, perché dal successo del PNRR italiano – il maggiore per ammontare di risorse assorbito – dipende la credibilità della scelta strategica comunitaria di un grande piano di sviluppo finanziato con risorse europee in risposta alla crisi pandemica e oggi anche al nuovo scenario internazionale determinato dall'invasione russa dell'Ucraina.

E il futuro significa le condizioni in cui i giovani italiani potranno vivere e lavorare, realizzare i loro progetti personali e familiari, far crescere le proprie comunità, riconoscersi in un quadro nazionale che assicuri loro una prospettiva di sviluppo civile, sociale, culturale, collocandoli nel quadro della cittadinanza europea e di un contesto internazionale in cui l'Italia e l'Europa siano promotori di pace e di relazioni costruttive tra tutte le aree del mondo.

Il futuro dei giovani nel disegno del PNRR

Diversi interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono direttamente rivolti a sostenere le politiche per le nuove generazioni, dalla cura dell'infanzia all'apertura di nuove opportunità per i giovani: alla Missione 4 "Istruzione e ricerca" sono dedicati oltre 30 miliardi di euro, di cui circa 20 sono destinati al potenziamento dei servizi di istruzione, dagli asili nido all'università, con un impatto potenzialmente significativo, stimato dalla Corte dei Conti nella sua recente Relazione, anche sulla promozione della parità di genere, tema di grande rilievo in primo luogo proprio per le giovani generazioni; alla Missione 5 "Inclusione e coesione" sono attribuiti circa 21 miliardi di euro, di cui oltre 6 alle politiche per il lavoro e 11 alle infrastrutture sociali e al terzo settore, anche queste con impatto rilevante sulla parità di genere. Dove i dati ora citati fanno riferimento agli stanziamenti derivanti sia dai fondi RRF (191,5 miliardi a valere sulla *Recovery and Resilience Facility*) sia dal Fondo nazionale complementare (30,6 miliardi).

Ma naturalmente il rilievo del PNRR per il futuro dei ragazzi e delle ragazze del nostro Paese va ben al di là di queste misure, coinvolgendo l'insieme delle Missioni che compongono il Piano e molti degli interventi che in esse sono previsti. Prima di tutto perché il destino lavorativo dei giovani italiani non dipende solo dal sistema scolastico e dalla strumentazione di politica attiva del lavoro, per quanto l'uno e l'altra siano di importanza decisiva per la formazione del capitale umano e per la sua occupabilità: altrettanto decisiva, perché agisce sul versante della domanda di lavoro, è la costruzione di un contesto complessivo di supporto alle capacità di innovazione e di crescita produttiva dell'economia italiana e quindi il complesso delle politiche di sviluppo che devono essere innescate dal PNRR. E' questo il compito affidato all'assegnazione di consistenti risorse alla transizione digitale della Missione 1 (circa 50 miliardi), a quella verde della Missione 2 (poco meno di 70 miliardi) e alla mobilità sostenibile (31 miliardi) della Missione 3 (tema peraltro presente anche nella Missione 2), accompagnate dal sostegno alla filiera della ricerca e al trasferimento tecnologico previsto nella Missione 4 (11 miliardi). Come anche, su un altro versante, un ruolo fondamentale per il destino dei giovani, dalla cura dell'infanzia alla possibilità di progettare il proprio piano di vita e la costruzione di una propria famiglia, sono chiamate a svolgere le risorse dedicate al sistema sanitario dalla Missione 6, in particolare alla costituzione di reti prossimità, strutture sanitarie intermedie, telemedicina, con un impatto potenzialmente significativo anche sulla condizione femminile.

Ai giovani meridionali, alle loro prospettive di formazione e di lavoro, si rivolge poi la ripartizione territoriale di queste risorse. Il Governo Draghi ha introdotto la clausola generale che destina almeno il 40% dei fondi PNRR a interventi sui territori del Mezzogiorno. L'analisi della Corte dei Conti riguardo alle misure contenute nel PNRR evidenzia come la clausola risulti nel complesso più che soddisfatta, con alcune aree in cui si va molto oltre il 40% dei fondi (è questo per esempio il caso degli interventi di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). La Corte stima una quota di finanziamenti con possibile impatto significativo sulla riduzione dei divari particolarmente rilevante per gli interventi sulla rete ferroviaria, sulle infrastrutture sociali, sui servizi di istruzione, sulla transizione energetica e la mobilità sostenibile, nonché per le politiche del lavoro e per la tutela del territorio e della risorsa idrica.

Il futuro dei giovani e l'attuazione del PNRR

Quello tratteggiato è il disegno complessivo del PNRR: il suo impatto reale sulla condizione dei giovani del nostro Paese e del Mezzogiorno dipende dalla sua effettiva attuazione.

E' ancora la Corte dei Conti che nella sua Relazione ci dice a che punto siamo: a fine 2022 il nostro Paese aveva speso 23,2 miliardi dei 191,5 della componente finanziata con i fondi RRF, ossia il 12,1%. A tirare maggiormente sono state le misure di Transizione 4.0 - ossia il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali tecnologicamente avanzati, ricerca, sviluppo e formazione – e quelle dei Sisma-bonus ed Eco-bonus edilizi. Al netto di questi la spesa si riduce a poco più di 10 miliardi. Nel complesso, scontiamo una minore spesa rispetto a quanto inizialmente programmato pari a circa 20 miliardi a fine 2022.

Questo risultato ha spinto già il precedente Governo, nella Nota di aggiornamento al DEF presentata a settembre 2022, a prevedere una riprogrammazione finanziaria, in modo da recuperare questi 20 miliardi nel corso del quadriennio 2023-26: ne deriva che sarà necessario uno sforzo più consistente delle amministrazioni da qui al termine del programma NGEU per riuscire a realizzarne gli obiettivi. Di qui l'intervento legislativo del nuovo Governo con il decreto legge sull'attuazione del PNRR e del programma complementare. E di qui anche la richiesta alla Commissione Europea di poter rivedere il PNRR in modo da orientare le risorse sui programmi che hanno maggiore probabilità di realizzazione entro il 2026.

Il decreto legge prevede nuove regole di governance del Piano, con la costituzione presso la Presidenza del Consiglio, in sostituzione della Segreteria tecnica, di una più corposa "Struttura di Missione PNRR" a supporto del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR, e con il riporto al Ministro stesso dell'azione di monitoraggio degli interventi da parte dell'Ispettorato Generale PNRR situato presso la Ragioneria Generale dello Stato. Importante anche il rafforzamento dei poteri sostitutivi in capo al Governo e dei meccanismi di superamento del dissenso. Vengono inoltre introdotte ulteriori semplificazioni e riduzioni di termini procedurali.

Nell'insieme il decreto rafforza correttamente il ruolo di direzione e coordinamento del Governo nazionale per la fase di esecuzione del Piano, anche recependo proposte che sono state avanzate da più parti nel corso degli ultimi due anni e mezzo (Astrid, Assonime, Merita). Non del tutto coerente con l'esigenza di accelerare la realizzazione del Piano potrebbe risultare invece la disposizione che prevede per ogni ministero la possibilità di riorganizzare l'unità di missione preposta alla realizzazione

del PNRR, anche trasferendone le funzioni ad altra struttura: il rischio è che la fase di riorganizzazione finisca in realtà per allungare ulteriormente i tempi di realizzazione degli interventi.

E' ancora presto invece per capire le operazioni di riprogrammazione che si potranno fare per concentrare le risorse sugli investimenti a maggiore probabilità di realizzazione.

In ogni caso, è chiaro che siamo in una fase cruciale per l'attuazione del PNRR: impegni di spesa molto rilevanti dal 2023 al 2026, riorganizzazione della governance, ridefinizione degli investimenti prioritari. Dalla soluzione di questo trilemma passa il successo della più grande operazione di rilancio dello sviluppo economico e civile del nostro Paese dai tempi della Cassa per il Mezzogiorno.

Che fare: qualche indicazione

A partire dalle disposizioni del decreto legge appena approvato, il tema fondamentale è quello del rafforzamento della fase di *execution* del Piano (si perdoni l'abbandono momentaneo dell'italiano, ma il termine inglese ha una sua particolare pregnanza) attraverso:

- un coordinamento effettivo tra le amministrazioni centrali sotto la direzione del Ministro per gli Affari europei supportato dalla Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio e dall'Ispettorato generale presso il Ministero dell'Economia, nonché un quadro coerente nell'utilizzo coordinato dei fondi PNRR e dei fondi di coesione attraverso il Dipartimento delle politiche di coesione (che ha inglobato l'Agenzia, cioè il braccio esecutivo);
- un'interazione forte tra Governo centrale, Regioni e Comuni che, sotto la guida del Ministro, per un verso valorizzi il lavoro svolto dalle amministrazioni decentrate che hanno avviato realmente i progetti (diversi Comuni, anche meridionali, secondo la Corte dei Conti), e per altro verso metta a disposizione competenze tecniche per le amministrazioni in difficoltà, anche mobilitando le Strutture di Missione centrali nonché soggetti imprenditoriali a partecipazione pubblica a cominciare da Cassa Depositi e Prestiti e Invitalia, tenga sotto controllo i tempi delle procedure che coinvolgono più amministrazioni, sostenga

il ricorso ai poteri sostitutivi ogni volta che si manifestino ritardi di uno o più livelli di governo;

- la concentrazione delle risorse su progetti che abbiano insieme due caratteristiche:
 - ⇒ essere realizzabili entro il 2026, e qui il tempo stringe e quindi i progetti su cui concentrare i fondi vanno individuati in tempi stretti come pure vanno attivati e sollecitati i soggetti - amministrazioni centrali, regionali e locali, CDP e Invitalia, grandi imprese a partecipazione pubblica – responsabili della loro attuazione o del relativo supporto tecnico e progettuale;
 - ⇒ avere particolare rilevanza strategica per i loro effetti positivi – nell’ambito delle transizioni verde e digitale - sul tasso di crescita potenziale dell’economia italiana in termini di formazione di capitale fisico e di capitale umano, di sostegno a ricerca e sviluppo, di infrastrutturazione del Paese e di coesione territoriale;
- il potenziamento, in termini di assegnazione di fondi e di sostegno agli investimenti delle imprese, dei meccanismi di incentivazione di tipo automatico che, come mostra l’esperienza di questi anni, meglio assicurano l’assorbimento rapido di risorse a favore dell’innalzamento della produttività e della capacità di innovazione dell’economia italiana:
 - ⇒ il rifinanziamento e il rafforzamento del Credito d’imposta per gli investimenti al Sud (al momento scade a fine 2023), che ha dimostrato di mobilitare risorse private con un forte effetto leva e che, sommandosi agli incentivi di Transizione 4.0, può orientarli in misura maggiore verso il Mezzogiorno; il suo potenziamento ulteriore per gli investimenti nelle Zone Economiche Speciali;
 - ⇒ il rifinanziamento di strumenti di successo nella promozione di imprenditorialità giovanile e femminile, come il Fondo Imprese Sud di CDP Venture Capital e “Smart and Start” e “Resto al Sud” presso Invitalia;
 - ⇒ i Contratti di sviluppo che, sotto la regia di Invitalia e l’interazione Governo-Regioni-Comuni, consentono di attrarre investimenti creando massa critica in alcune aree di sviluppo produttivo e innescando la ripresa di aree industriali dismesse.

Infine, non è possibile nascondersi che c’è un rischio che pende sopra la realizzazione del PNRR, e non solo per la sua attuazione al Sud ma in tutto il Paese: se il progetto di

autonomia differenziata dovesse andare avanti come al momento si sta configurando - in particolare attribuendo a livello regionale la competenza esclusiva in materie come le infrastrutture di interesse nazionale nei campi dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, come il sistema scolastico e la ricerca scientifica e tecnologica - il tentativo di costruire una governance efficace della *execution* del PNRR risulterebbe scosso alle radici. Perciò, crediamo che il disegno di legge sull'autonomia differenziata vada corretto:

- introducendo nella legge delega una norma che, in prima attuazione del comma 3 dell'art. 116 della Costituzione, delimiti le materie per le quali si possono sperimentare «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», escludendo quelle di rilievo diretto per il PNRR;
- disponendo che il trasferimento di funzioni non possa avvenire finché non risultino definiti i LEP per tutte le materie che coinvolgono diritti civili e sociali (Art. 117 c.2), non solo per le funzioni trasferibili, e le relative fonti di finanziamento per tutte le Regioni nel quadro delle compatibilità complessive di finanza pubblica;
- prevedendo che nel corso dell'attività di monitoraggio dell'attuazione di ogni intesa lo Stato disponga di poteri sostitutivi nelle materie che una Regione dimostri di non saper gestire.