



Coesione e PNRR: qualche riflessione...

Alessandra Faggian

Gran Sasso Science Institute, L'Aquila, Italy

alessandra.faggian@gssi.it

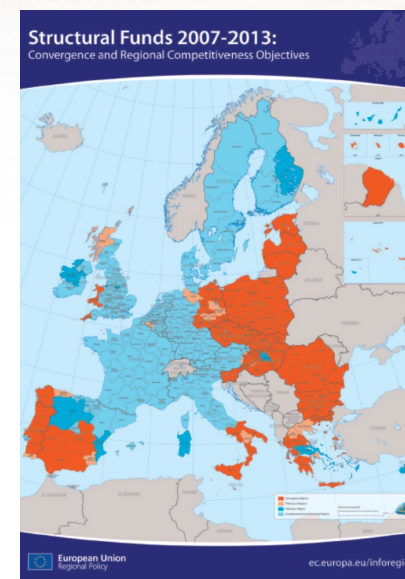
Ancona, 25 maggio 2023

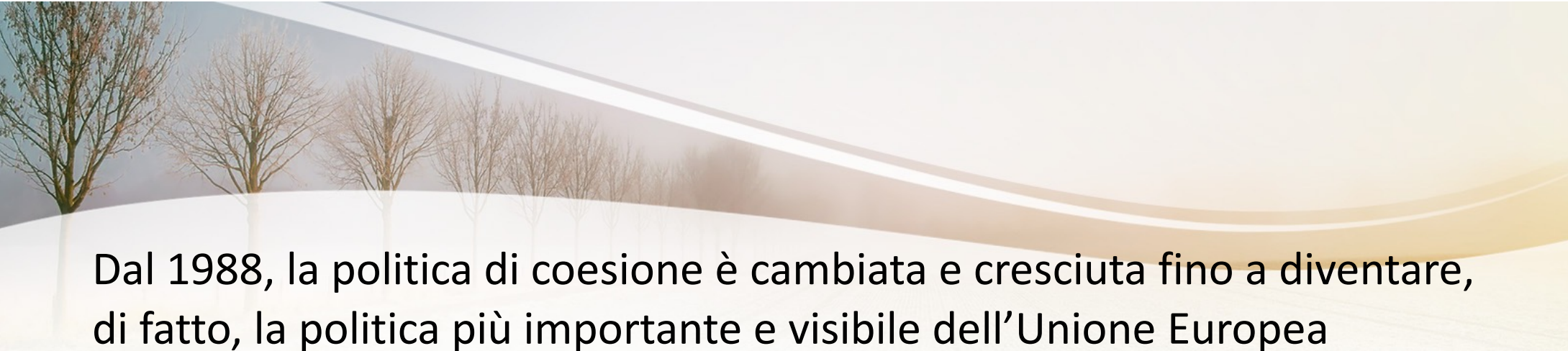
«Coesione»

Nel **1988** con la riforma dei fondi strutturali - pacchetto «**Delors I**» (aumentato nel 1992 «Delors II») si è cominciato a parlare di “**politica di coesione**” in Europa.

Sebbene l'attenzione per le disparità regionali già ci fosse (1968, Directorate-General for Regional Policy; 1975, European Regional Development Fund) divenne più centrale la «**riduzione delle disuguaglianze sociali ed economiche fra aree ricche e povere**» (divise in gruppi, gli «obiettivi»)

SOLIDARIETÀ TERRITORIALE





Dal 1988, la politica di coesione è cambiata e cresciuta fino a diventare, di fatto, la politica più importante e visibile dell'Unione Europea

- 1992 Fondo di Coesione
- 1994-1999 fondi raddoppiati (1/3 budget UE)
- 2000-2006 aggiunta di 10 nuovi Paesi
- 2007 altri 2 nuovi Paesi (Bulgaria & Romania)
- 2013 Croazia

Il budget è andato via via aumentando da €235 miliardi (2000-2006) a €347 (2007-2013) e €351 (2014-2020) poi...è arrivato il Covid!!!

«Coesione» ed emergenza Covid

Il ruolo della politica di coesione cambia

Uno strumento di «emergenza»:

- 2020: due iniziative di “**Coronavirus Response Investment**” (*spese sanità, supporto alle imprese, fasce popolazione vulnerabile*)
- Poi “**Next Generation EU Recovery Plan**” con la “**Recovery and Resilience Facility**” (fino a €750 miliardi, con un mix di prestiti e sovvenzioni)
- Paesi preparano i “**Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza**” (PNRR)

NextGenerationEU breakdown

Recovery and Resilience Facility (RRF)	€723.8 billion
<i>of which, loans</i>	€385.8 billion
<i>of which, grants</i>	€338.0 billion

ReactEU	€50.6 billion
----------------	---------------

Horizon Europe	€5.4 billion
-----------------------	--------------

InvestEU	€6.1 billion
-----------------	--------------

Rural Development	€8.1 billion
--------------------------	--------------

Just Transition Funds (JTF)	€10.9 billion
------------------------------------	---------------

RescEU	€2 billion
---------------	------------

TOTAL	€806.9 billion
--------------	-----------------------

All amounts in €, in current prices. Source: European Commission

Il 4 aprile 2020 Ursula Von Der Leyen scrive in un articolo sul *Welt am Sonntag* che l'Europa ha bisogno di un **nuovo Piano Marshall...**

„Wir brauchen einen Marshall-Plan für Europa“

Veröffentlicht am 04.04.2020



Ursula von der Leyen in Brüssel

Quelle: AFP/KENZO TRIBOUILLARD

Il nostro Piano Marshall?

L'Italia sembra il paese che, più di tutti, ha preso le parole di Von der Leyen alla lettera...almeno per **l'ammontare di risorse** richieste

PIANO MARSHALL (European Recovery Fund) ITALIA

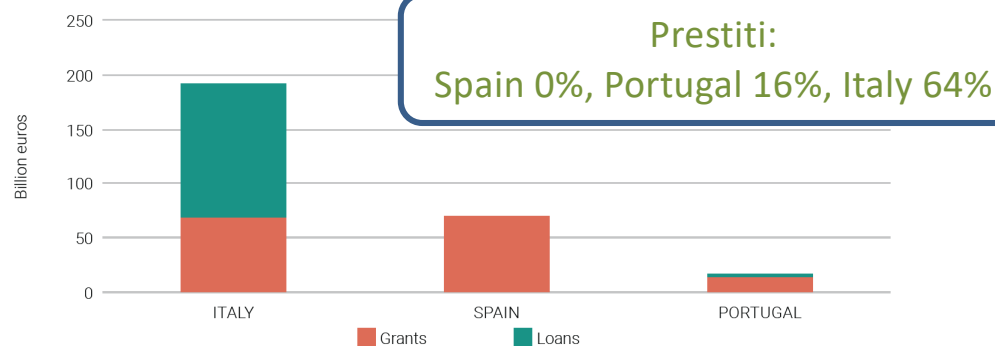
- Circa **11.5%** del PIL italiano del 1948 (Giorcelli & Bianchi, 2021)
- Italia fu il terzo paese per aiuti ricevuti (dopo Gran Bretagna e Francia)

PNRR

- Circa **10.8%** del PIL italiano del 2020 (European Commission, 2022)
- Italia è fra i paesi che ha chiesto più fondi, esauendo la sua quota di prestiti

ITALY
• RRP allocation: €191.48 billion
• RRP allocation as share of GDP: 10.67%
PORTUGAL
• RRP allocation: €16.61 billion
• RRP allocation as share of GDP: 7.75%
SPAIN
• RRP allocation: €69.51 billion
• RRP allocation as share of GDP: 5.59%

Figure 1. RRF grants and loans allocation.



Piano Marshall, crescita e coesione

Solo in anni recenti è stato possibile stimare il contributo del Piano Marshall alla crescita e coesione territoriale in Italia

- Bianchi e Giorcelli (2021) stimano che
 - Circa **1.3%** della **crescita media annua** del PIL italiano negli **anni 50** (5.9%) è dovuto agli interventi del Piano Marshall
 - **Per ogni \$1** ricevuto da ogni provincia, il suo **PIL** è cresciuto di circa **\$1.9-2.0**
 - **Coesione:** tuttavia scrivono anche *“However, the expansion of the industrial sector tends to be more concentrated in the north. In this sense, the Marshall Plan might have **reinforced the differences between northern and southern Italy.**”* (pag. 26)

Il PNRR in breve...

Budget totale: €248 miliardi (€191.5 RRF; €30.6 Fondo Complementare; €26 per reintegrare il Development and Cohesion Fund entro 2032) + **€13 REACT-EU**

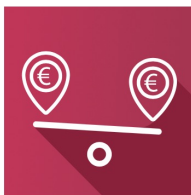
Tre assi strategici, priorità for UE: **digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale**

Sei missioni:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo € 49.2 miliardi
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica € 68.6 miliardi
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile € 31.4 miliardi
4. Istruzione e ricerca € 31.9 miliardi
5. **Inclusione e coesione € 22.4 miliardi**
6. Salute € 18.5 miliardi

Tre priorità trasversali:

1. Giovani
2. Parità di genere
3. **Riduzione del divario di cittadinanza**



Colmare il divario di cittadinanza valorizzando il potenziale del Sud e rafforzando i servizi sociali territoriali per il sostegno alle persone disabili e anziane.

Il contesto di partenza

44,8%

tasso di occupazione del Sud, contro il 67,9% del Nord

1 milione di persone

emigrate dal Sud negli ultimi 20 anni

51%

dispersione in media delle risorse idriche al Sud, rispetto al 41% nazionale

<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/priorita-del-piano/riduzione-del-divario-di-cittadinanza.html>



Green transition



Digital transformation



Smart, sustainable and inclusive growth, including economic cohesion, jobs, productivity, competitiveness, research, development and innovation, and a well-functioning internal market with strong SMEs



Social & territorial cohesion

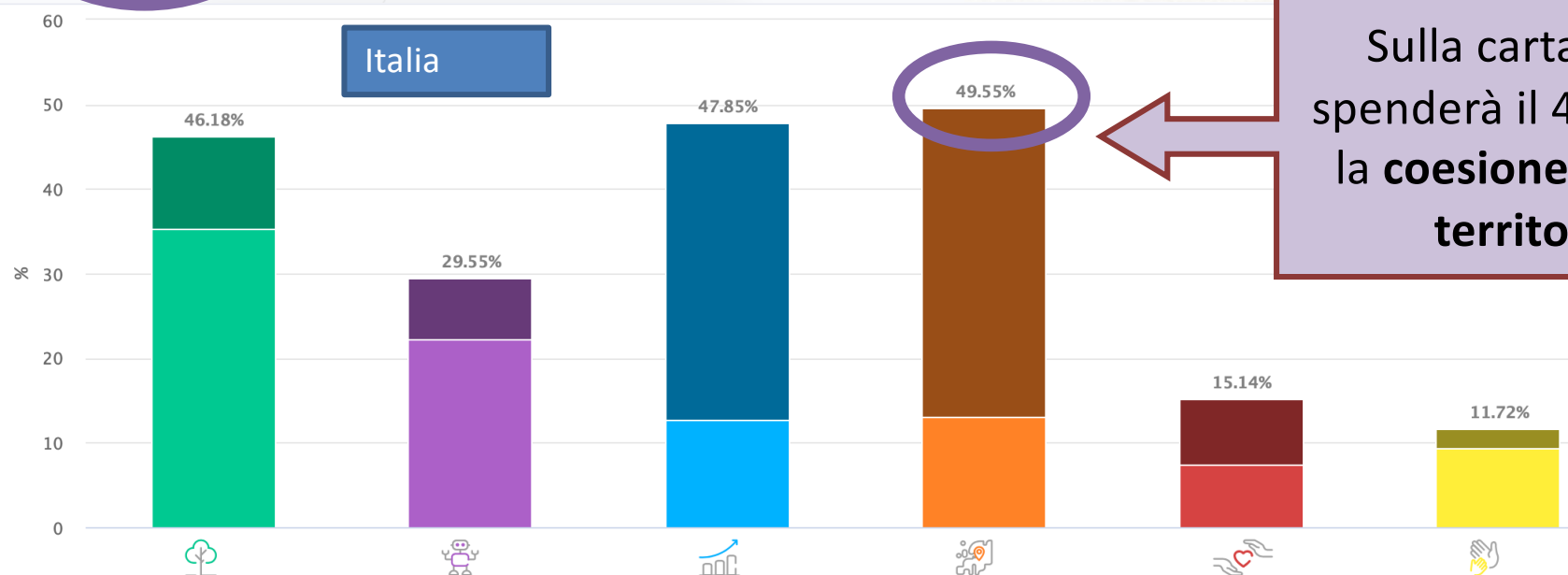


Health, and economic, social and institutional resilience with the aim of, inter alia, increasing crisis preparedness and crisis response capacity



Policies for the next generation, children and the youth, such as education and skills

I «six pillars» della Commissione Europea



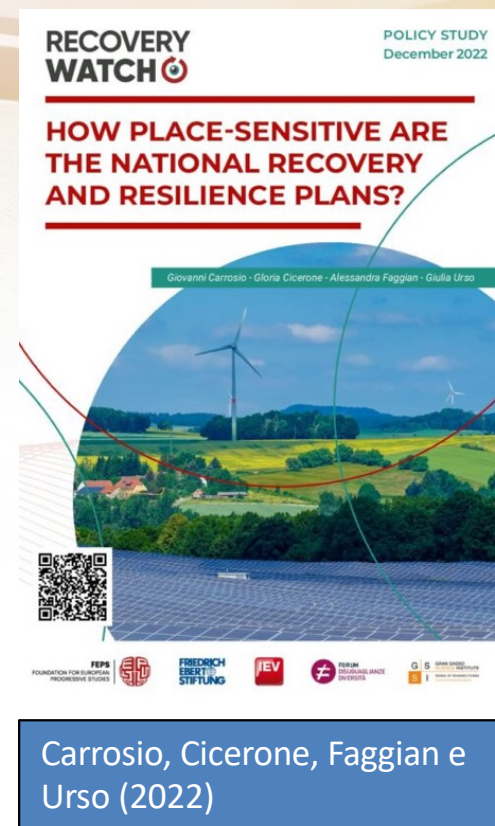
Sulla carta, l'Italia spenderà il 49,55% per la **coesione sociale e territoriale**

«Cohesion» e PNRR: tutto bene?

Domanda: nonostante quello che c'è sulla carta, il PNRR aiuterà la coesione territoriale?

Per rispondere abbiamo analizzato il PNRR guardando a tre dimensioni:

1. La dimensione territoriale
2. Il rinnovamento della PA (e la governance multilivello)
3. La partecipazione e il dibattito pubblico



Carrosio, Cicerone, Faggian e Urso (2022)

1. Dimensione territoriale

**A livello MACRO TERRITORIALE: divario fra Nord e Sud
€ 82 miliardi al Sud (40%)**

Come osserva Viesti (2021) sembra un «*totale in cerca di addendi*»...

La maggior parte dei fondi saranno allocati con bandi:

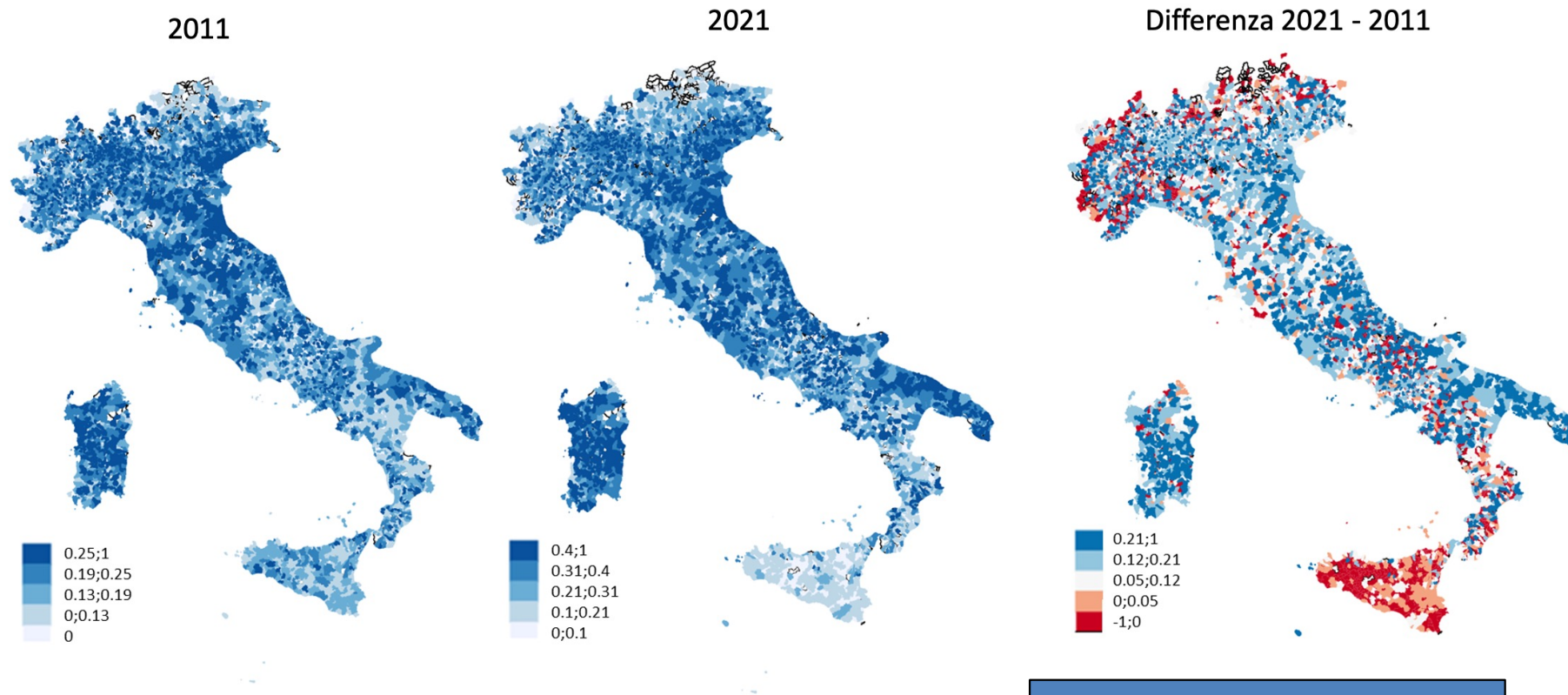
- Problema di **qualità istituzionale**
- **Capacità di assorbimento...**



Qualità istituzionale 1. Capitale umano nella PA

Percentuale di dipendenti comunali laureati
(divisione in quintili)

(Fonte: Elaborazione su dati MEF Conto Annuale)



Zampollo, Faggian e Ascani (2023)

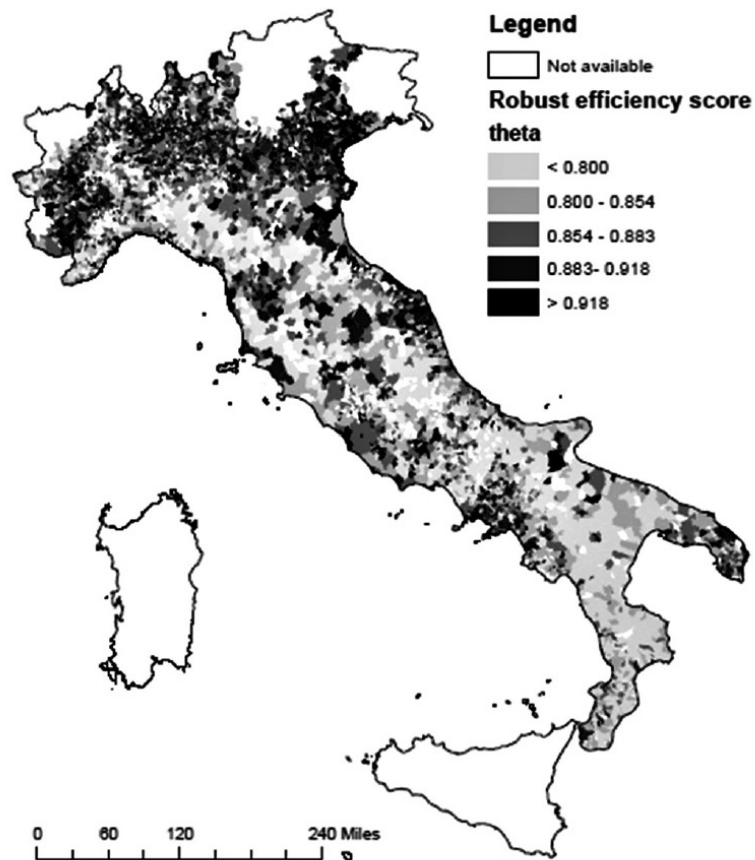


FIGURE 4 Spending efficiency scores for Italian Municipalities. *Source:* Own elaboration

Qualità istituzionale

2. Efficienza nella spesa

Luca e Modrego (2020)

Capacità assorbimento

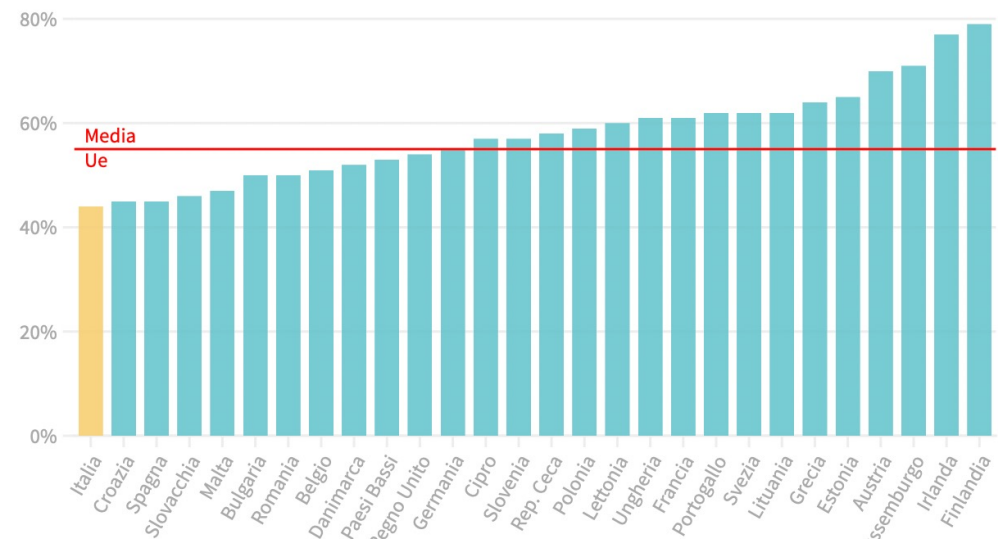
- Ancora presto per trarre conclusioni definitive sul PNRR (qualche segnale c'è, ma ancora dati molto incompleti)
- Possiamo però estrapolare dal passato...
 - Chimenti (2021)



Ora dobbiamo spendere 4,5 volte tanto!!!

L'Italia è il paese che ha assorbito meno i fondi europei

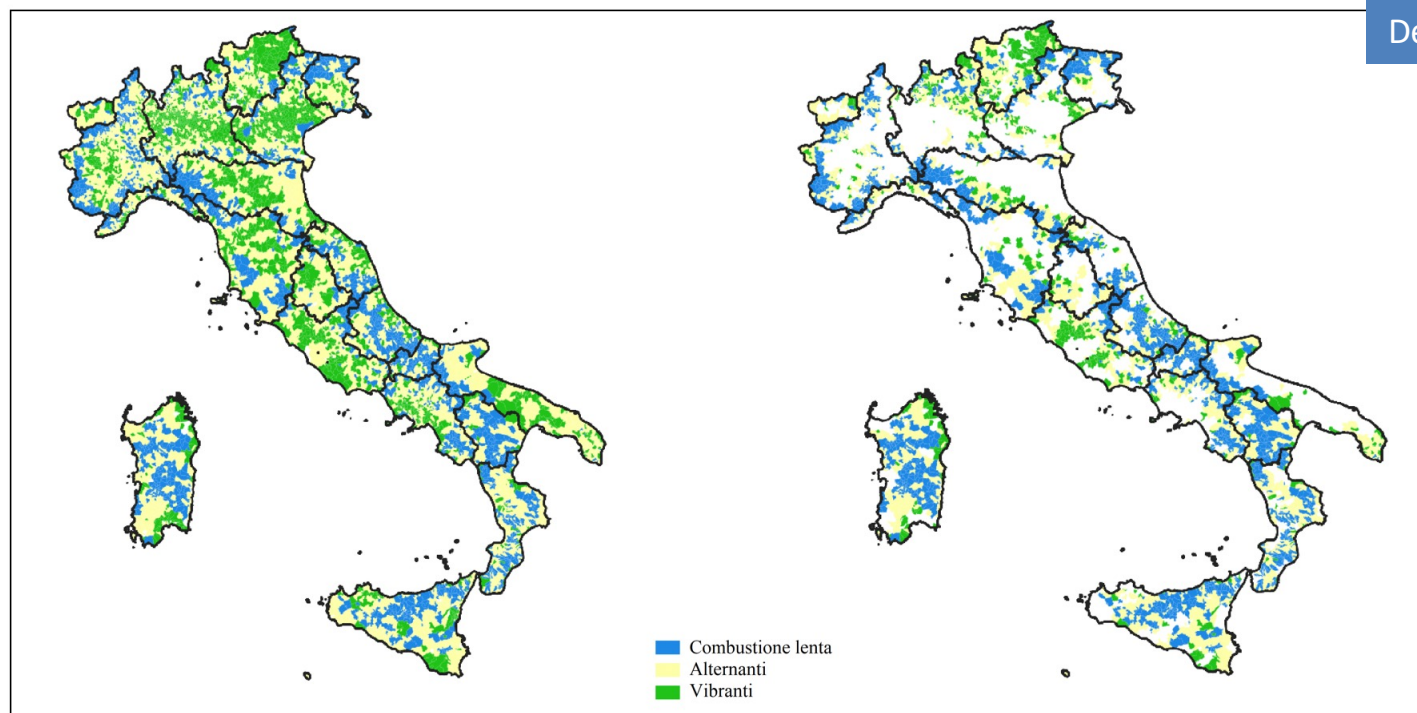
Percentuale di assorbimento dei fondi strutturali e d'investimento europei (2014-2020)



<https://lavoce.info/archives/90839/le-inefficienze-nella-spesa-dei-fondi-europei-in-quattro-grafici/#:~:text=L%27Italia%20è%20il%20paese,pari%20al%2044%20per%20cento.>

A livello più MICRO TERRITORIALE: situazione molto più complessa...

De Renzis, Faggian e Urso (2022)



Le aree interne
hanno perso
popolazione senza
soluzione di
continuità ogni
decennio dal 1971,
con pochissime
eccezioni...sia a Nord
che a Sud!

Figura 2 – Distribuzione delle classi di variazione demografica (sinistra: tutto il territorio; destra: solo aree interne)

Fonte: Propria elaborazione su dati ISTAT.

Sebbene da anni esista una Strategia Nazionale per le Aree Interne (**SNAI**) i vari interventi solo parzialmente la citano.

Invece c'è una grande **frammentazione** degli interventi e della definizione stessa di “aree marginali”

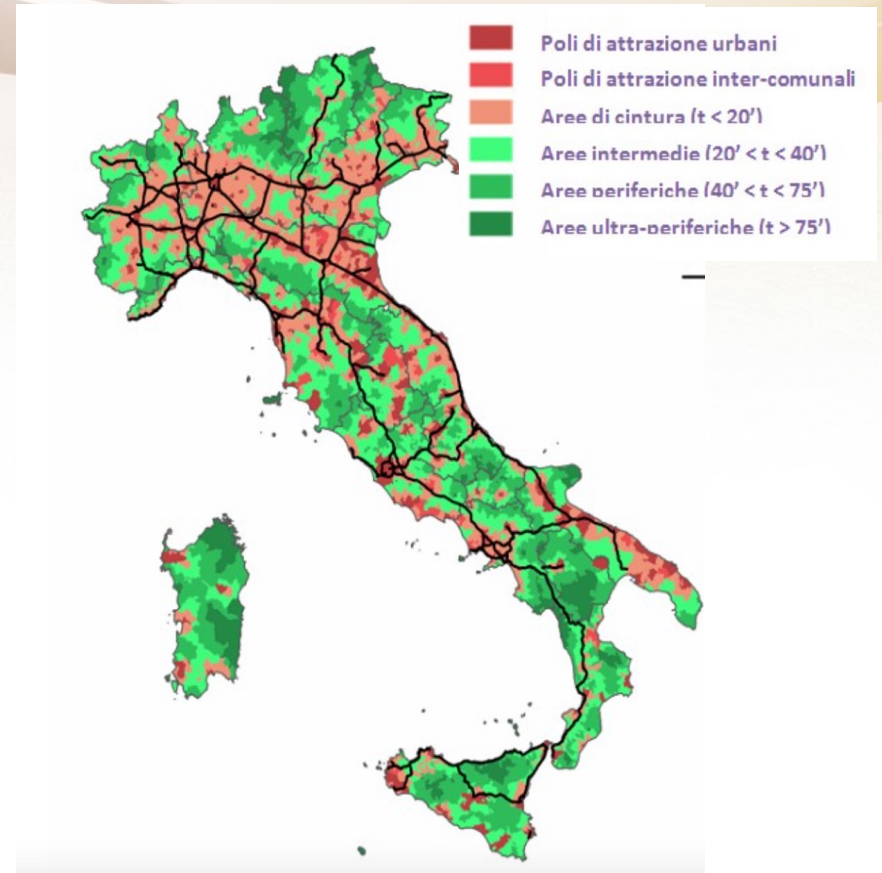


TABLE 2. Place-based measures in the Italian NRRP

MISSION	COMPONENT	INTERVENTIONS WITH EXPLICIT REFERENCE TO MARGINALISED AREAS	TYPE OF MARGINALISED AREA
1. Digitisation, innovation, competitiveness and culture	Digitisation, innovation and security in the public administration		
	Digitisation, innovation and competitiveness in the production system		
	Tourism and culture 4.0	Investment 2.1: Attractiveness of the villages	Municipalities under 3,000 inhabitants
		Investment 2.2: Protection and enhancement of architecture and the rural landscape	Rural municipalities
2. Green revolution and ecological transition	Circular economy and sustainable agriculture	Investment 3.1: Green islands	Islands
		Investment 3.2: Green communities	
	Renewable energy, hydrogen, grid and sustainable mobility	Investment 1.1: Promotion for communities consumption	
		Investment 2.1: Interventions for resilience of rural areas	
	Energy efficiency and building renovation		
3. Infrastructure for sustainable mobility	Protection of the territory and water resource	Investment 3.3: Renaturation of the Po river area	Municipalities along the Po river course
	Investments in the railway network	Investment 1.6: Strengthening of regional lines	Southern Italy
	Intermodality and integrated logistics		

MISSION	COMPONENT	INTERVENTIONS WITH EXPLICIT REFERENCE TO MARGINALISED AREAS	TYPE OF MARGINALISED AREA
4. Education and research	Strengthening the offer of educational services: from nurseries to universities	Reform 1.3: Reform of the organisation of the school system	Rural, mountain, inner areas
	From research to enterprises		
5. Inclusion and cohesion	Employment policies		
	Social infrastructures, families, communities and the third sector	Investment 2.1: Urban regeneration projects	Southern urban suburbs
		Investment 2.2: Integrated urban plans	Southern urban suburbs
		Investment 2.3: Innovative programme of the quality of living	Urban suburbs
6. Health	Proximity networks, structures and telemedicine for territorial healthcare		
	Innovation, research and digitalisation of the national health service		

FRAMMENTAZIONE: aree montane, sud Italia, aree rurali, comuni sotto i 3000 abitanti, comuni sotto i 5000 abitanti, ecc...
Ruolo dei diversi **gruppi di interesse?**

Tourism and culture 4.0

Investment 2.1: attractiveness of
the villages

Municipalities under 3
thousand inhabitants

**PNRR
BORGHI**

21 straordinari territori tornano a vivere

Ministero della Cultura

Fondi per 250 borghi attraverso due linee:

- A) € 420 milioni per **21 borghi** scelti dalle Regioni (19) e dalle province autonome (2)
- B) € 580 milioni for **229 borghi** selezionati attraverso bandi



- Logica diversa dalla SNAI, focus su meno luoghi ma con investimenti più ingenti (20 milioni Euro a borgo, più 20% col TF Ucraina)
- Sviluppo a base culturale, ma non si parla di servizi essenziali per i cittadini
- L'idea è quella di *“creare una crescita sostenibile e di qualità e di distribuirla su tutto il territorio nazionale”* (<https://cultura.gov.it/pnrr-borghi>)



2. Rinnovo della PA

Un punto fondamentale per la coesione territoriale è la **qualità istituzionale**, che passa attraverso il **personale della PA**.

Un recente rapporto della Banca d'Italia (2023) riporta che:

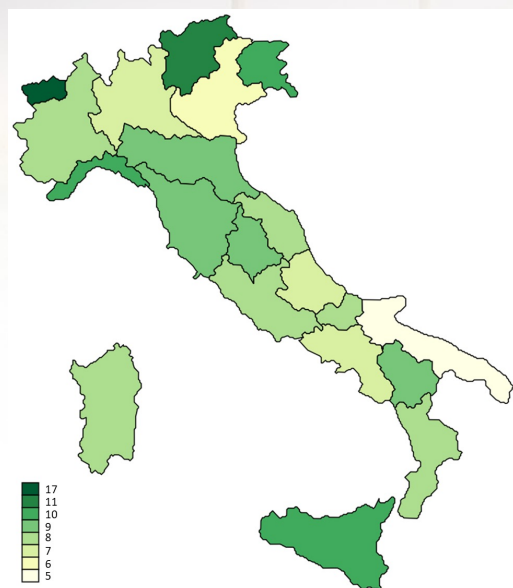
*“...considerando le caratteristiche dei dipendenti pubblici emerge un **quadro generalmente sfavorevole al Mezzogiorno**. I **dipendenti pubblici** nelle regioni meridionali risultano mediamente **più anziani, meno istruiti e maggiormente concentrati in professioni a basso contenuto tecnico-specialistico**, con un sotto-dimensionamento delle qualifiche professionali più specializzate...I limiti “**quantitativi**”...hanno ostacolato il **ricambio generazionale delle competenze**” (pag. 77)*



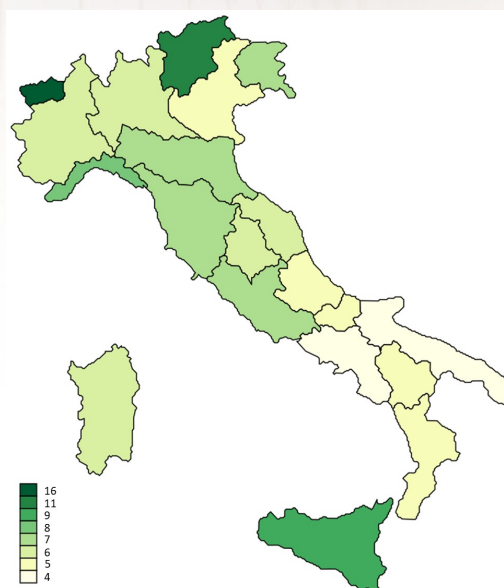
Limiti quantitativi...

N. Di dipendenti enti locali per 1000 abitanti

(Fonte: Elaborazione su dati MEF Conto Annuale)

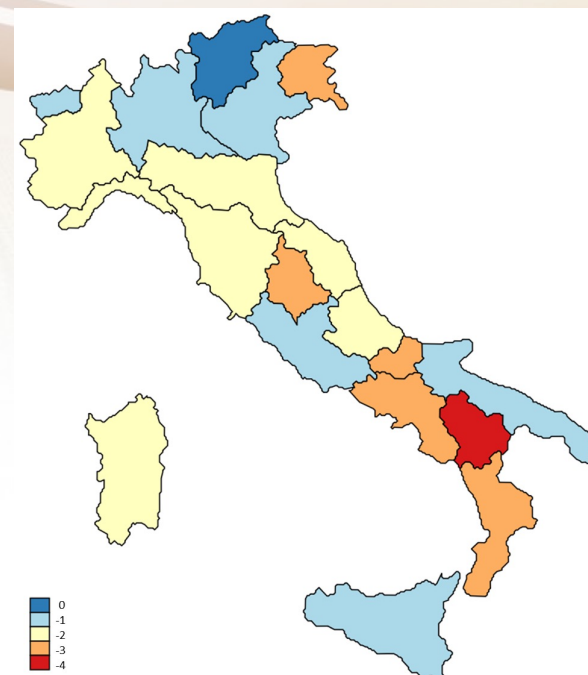


2010



2020

Differenza 2020 -2010

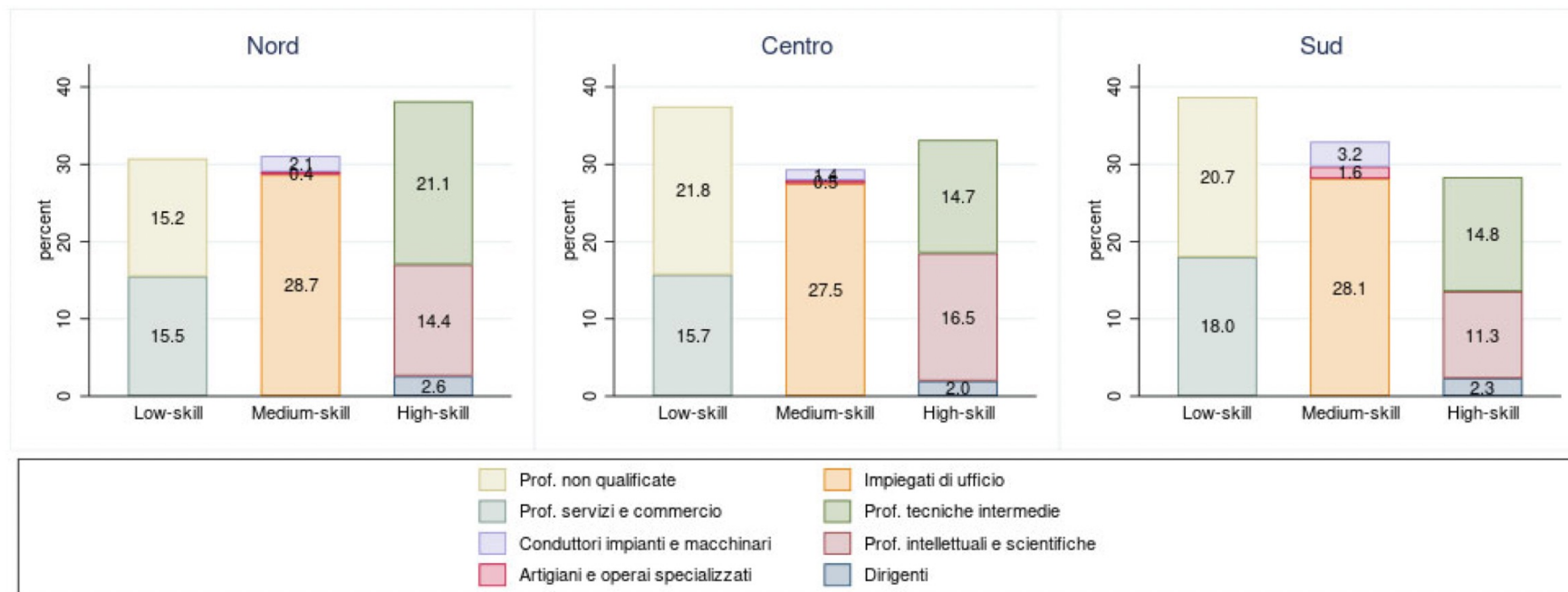


Notiamo un decremento generalizzato, ma soffrono di più alcune regioni del sud

Ricambio competenze...

Rizzica (2021)

Figura 5: Distribuzione dei lavoratori per tipo di professione nella PA in senso stretto.



Note: I dati si riferiscono alla PA in senso stretto ed escludono il Settore "Istruzione, Sanità e altri servizi sociali". Elaborazioni su dati RFL 2019.



Questo è vero soprattutto per i comparti decentrati, infatti mentre il numero di dipendenti nei comparti statali è più favorevole nel Mezzogiorno, mentre nei comparti decentrati emerge l'opposto.

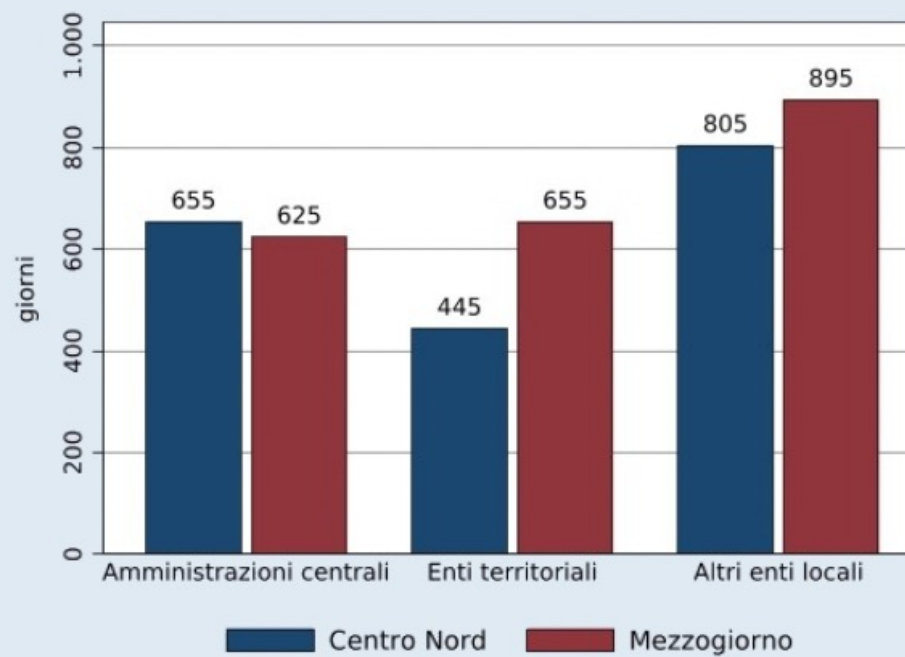
Sempre lo stesso rapporto sottolinea che:

“le differenze territoriali nella dotazione di personale (della PA) presentano un elevato grado di eterogeneità tra i diversi comparti del settore pubblico; quelle di maggiore rilievo emergono tra quelli di competenza statale e di competenza decentrata” (pag. 75)

*“Il PNRR si propone di incidere su entrambi i fronti (**accrescere le competenze del personale** e rafforzare i processi di digitalizzazione)” (pag. 95)*

Figura 5.11

I tempi di realizzazione delle opere pubbliche per tipologia di stazione appaltante



Fonte: Baltrunaite et al. (2021).

PNRR e assunzioni nella PA...

Il PNRR prevede l'assunzione di circa 24.000 dipendenti della PA, ma tre problemi:

1. La maggior parte di questi **posti sono a tempo determinato**;
2. Procedure di selezione **molto rapide** (una sola prova scritta da espletare in modalità digitale, da concludere in 100 giorni);
3. **Solo 1.000 sono in supporto alle amministrazioni locali**, ben 16.500 sono per l'Ufficio per il processo (questo a fronte di 66.40 miliardi, 34.67% risorse gestate direttamente da amministrazioni locali.)

Le assunzioni previste per il PNRR

Queste le assunzioni previste per l'attuazione del PNRR:

- 500 unità di personale non dirigenziale per la rendicontazione finanziaria e *governance*, elevabili a 800;
- 1.000 unità di personale in supporto alle amministrazioni, da assumere con contratti di collaborazione;
- 67 unità per l'AgID, l'Agenzia per l'Italia Digitale;
- 268 unità per la digitalizzazione;
- 16.500 unità di addetti all'Ufficio per il processo;
- 5.410 unità a supporto del Ministero della Giustizia per il PNRR.

**Il “Decreto reclutamento PA”,
convertito in legge il 6 agosto 2021**

<https://www.forumpa.it/riforma-pa/decreto-reclutamento-pa-terzo-pilastro-del-pnrr-ecco-cosa-prevede/>

Purtroppo col PNRR era difficile fare di più...

- È difficile investire sulle persone quando i fondi hanno una scadenza ravvicinata e **l'orizzonte temporale** è così **limitato**
(stesso problema nelle Università...espansione assunzioni a tempo limitato...)
- C'erano ovvie **carenze nel sistema** che si è cercato di **"colmare"** temporaneamente con queste **assunzioni ad hoc**
- Ricordiamoci che quando parliamo di sviluppare le **competenze**: questo richiede **tempo** e bisogna poi **sostenerle nel lungo periodo!** Spesso sembra si pensi di poterlo fare nell'immediato...o ci si dimentica del futuro...

"rafforzamento e riqualificazione degli organici richiedono tempi non compatibili con le tempistiche del PNRR" (Petraglia e Prezioso, 2023, p. 129)

Questo rende ancora più fondamentale:

1. il **coordinamento con le altre risorse** "non vincolate"
2. Il processo di **affiancamento dell'amministrazione centrale**

3. Partecipazione

La partecipazione può essere intesa in molti modi andando (per grado di «intensità») da:

1. Informazione
2. Consultazione
3. Coinvolgimento
4. Co-pianificazione
5. Empowerment

Italia: poca,
consultazione e portali
online per dati...

Table 6. Dimension “participation”: interpretative grid.

	TYPE OF PARTICIPATION	ACTORS INVOLVED	PARTICIPATION TOOLS
ITALY			
Programme construction	Formal and bureaucratic consultation of the social and territorial partners	The classic social and territorial stakeholders	Consultation table, set up at the Presidency of the Council
Implementation	None – the beneficiaries of the economic resources are passive actors	Beneficiaries as applicants to public tenders	The programming and information is entrusted to the public call
Monitoring	Participation as mere information, moreover not very usable by active citizenship	No civic actors are involved in monitoring	Unidirectional information through an online portal

Carrosio, Cicerone, Faggian e Urso (2022)



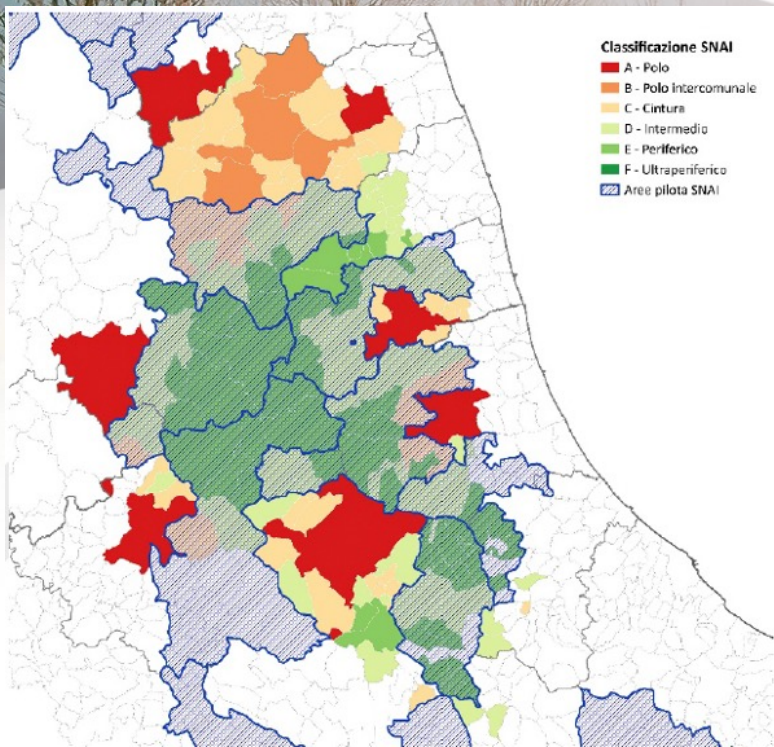
Tutto è stato molto centralizzato...top-down. Per le politiche territoriali questo è particolarmente un problema perchè tanta della **conoscenza** è **diffusa** e non è stata raccolta (ed eventualmente coordinata)...

Per la partecipazione ci vuole tempo che, in una logica emergenziale, non c'è stato. Tuttavia, questo rende il **MONITORAGGIO** ancora più importante!!!

Il Fondo Complementare per le Aree Sisma

Un “pezzo” interessante dei fondi PNRR è il Fondo complementare per le aree del sisma 2009 and 2016. Perché?

1. Ha un **target territoriale specifico** e ci ricorda altre politiche placed-based in altre parti del mondo (e.g. Appalachian Regional Commission negli USA).
2. Si basa su un **Programma Unitario di intervento** nelle quali le macromisure (A e B), divise in sottomisure, sono state pensate come complementari e sinergiche



A - Polo	7	3.83
B - Polo intercomunale	5	2.73
C - Cintura	51	27.87
D - Intermedio	71	38.80
E - Periferico	49	26.78
Total	183	100.00

183 comuni, 4 regioni

Sovrapposizione importante con **aree SNAI**, due elementi che si combinano

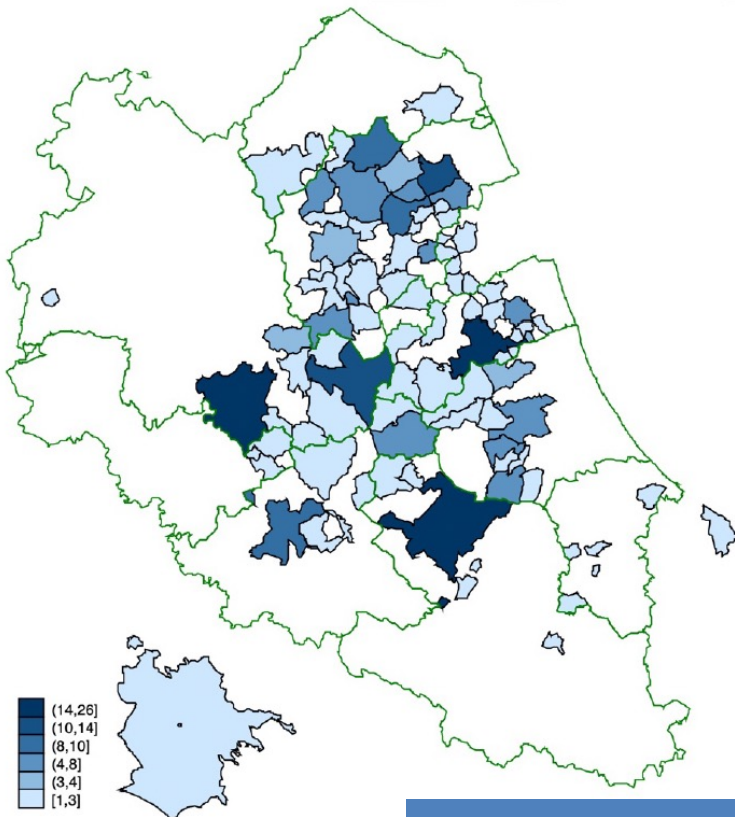
- **Emergenze** (terremoto, pandemia PNRR)
- **Combustione lenta** (aree periferiche SNAI)

Due linee di intervento (macromisure)

- A: Città e paesi sicuri (1 miliardo)
 1. Sostegno investimenti (*378mln*)
 - 1.1 Grandi (*80 mln*)
 - 1.2 Medi (*100 mln*)
 - 1.3 Piccoli (a. microimprese *100 mln*; b. progetti innovativi *58 mln*; c. PMI *40 mln*)
 2. Turismo, cultura, sport, inclusione (*180 mln*)
 3. Valorizzazione ambientale, economia circolare (*60 mln*)
 4. Centri ricerca (*82 mln*)

B 1.3a: avvio e sviluppo microimprese

Figura 4.1: Numero totale progetti presentati per la misura B1.3a per comune



Sonzogno e Faggian (2023)

- **1.591** progetti presentati (687 avvio e 904 sviluppo)
- totale domande: €193.050.000 (per investimento totale di €293.435.000)
- Settori: *manifatturiero (22,88%), alloggio e ristorazione (21,18%), attività professionali (9,81%), costruzioni (8,17%), informazione e comunicazione (7,73%), commercio (7,23%)*

Stephens, Partridge e Faggian (2013)

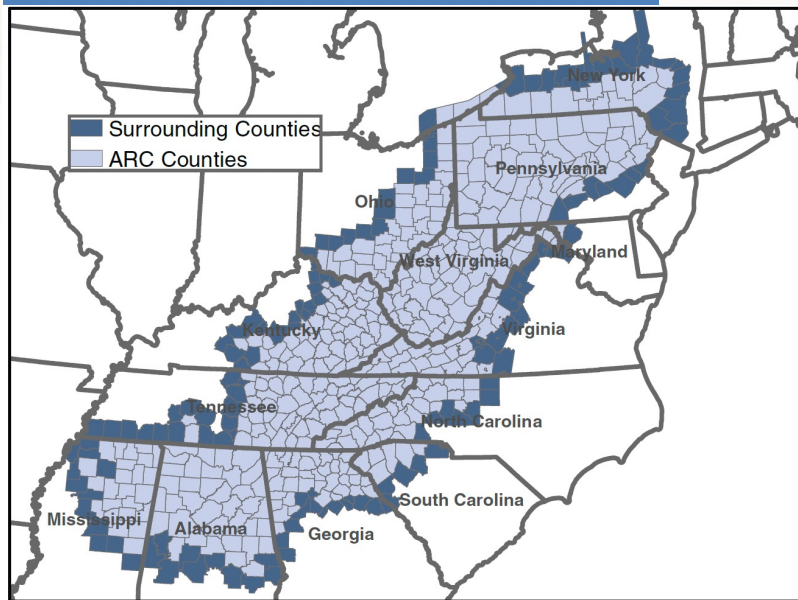


FIGURE 1: The Appalachian Region of the United States.

420 contee, 13 stati

Formata nel 1965 *“to address the persistent poverty and growing economic despair of the Appalachian Region.”*

Stephens et al. (2013) valutando **l’efficacia degli incentivi** della ARC per l’**imprenditorialità**, trovano che, rispetto a contee con simili caratteristiche (matching), questa sia aumentata portando nel periodo 1990-2007 ad un **aumento dell’occupazione** di circa il **12%**

Sebbene i due casi siano diversi, è chiara la necessità di fare **monitoraggio** in corso e **valutazione** futura degli effetti del **PNC**

Qualche riflessione finale...

- Quando si parla di «**coesione territoriale**» è importante capire di **che «livello territoriale»**
- Il **capitale umano** è davvero **fondamentale** (vedi rinnovamento della PA)
- Trade-off fra «**tempo**» e «**partecipazione**»: meno tempo si impiega, più l'approccio diventa top-down e non si apre un **dibattito** pubblico (strumento necessario per efficacia delle politiche territoriali)
 - La Commissione Europea dovrebbe assicurare che ci sia **partecipazione** pubblica almeno nelle fasi di **implementazione** (anche a compensazione della mancanza di dibattito nella fase di costruzione dei programmi)

Pessimisti? No, determinati e reattivi!

- Dobbiamo disperare? **NO!** Ci sono molti soldi...forse troppi..., ma è sempre meglio avere risorse che non averne
- Ci sono problemi? **SÌ!** Ricordiamoci che il 64% dei soldi è in prestito e non vogliamo che le generazioni future paghino per i nostri errori
- Cosa possiamo (anzi dobbiamo) fare? Identificare i problemi e cercare di risolverli, anche «in corsa». Come?
 - Oltre che col buon senso (alcune cose si potevano prevedere)...**monitorando** quello che sta succedendo e mettendoci nella condizione di chi è **reattivo**, non passivo, utilizzando un vero e proprio approccio «*learning by failing*» se necessario...
- E poi...**valutare, valutare, valutare**...per capire cosa funziona (e cosa no) e non ripetere sempre gli stessi errori, imparare per il presente e anche (e soprattutto) per il futuro. La valutazione non può sempre essere lasciata come residuale.



Grazie!

Alessandra Faggian
alessandra.faggian@gssi.it