Il riparto delle risorse del PNRR fra circoscrizioni, regioni e componenti del PNRR: prime evidenze

Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini - 27/02/2023 [papers]

Introduzione

A fine 2022 i processi attuativi del PNRR sono ormai in uno stadio molto avanzato. In particolare, sono praticamente compiuti tutti i processi miranti ad allocare le risorse disponibili a specifici progetti, e quindi a distribuirli sul territorio nazionale. Questo processo è avvenuto attraverso una pluralità di meccanismi allocativi: alcuni progetti, per una quota relativamente piccola sul totale, erano già individuati nel testo del Piano e del Fondo Complementare; in altri casi – ad esempio per la Missione 6 relativa alla sanità – si è proceduto con riparti territoriali su base regionale, largamente basati sul peso demografico delle singole regioni, e a valle con l'individuazione degli specifici interventi. In altri casi ancora, particolarmente significativi (ad esempio nel campo dell'istruzione) si è proceduto attraverso bandi competitivi riservati alle pubbliche amministrazioni territoriali, accompagnati o meno da meccanismi di riparto su base territoriale. Non va infine dimenticato che una parte delle risorse disponibili viene allocata a domanda, con meccanismi a sportello, come nei rilevantissimi casi dei crediti di imposta di Transizione 4.0 o dei superbonus edilizi.

Sull'allocazione territoriale il Governo è tenuto a presentare semestralmente al Parlamento una relazione, che viene realizzata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio, sul rispetto del vincolo di allocazione nel Mezzogiorno del 40% del totale degli investimenti. Come si apprende dalla più recente [Relazione](#), con dati al 30.6.2022, tale vincolo di destinazione è al momento rispettato, anche se non mancano preoccupazioni circa l'esito finale relativo all'insieme delle risorse; così come non mancano casi – fra i più rilevanti quello dell'ex Ministero dello Sviluppo Economico – in cui la “quota Sud” è largamente inferiore al 40%. Questi dati, tuttavia, come da obbligo normativo, riguardano esclusivamente le macro-circoscrizioni territoriali Centro-Nord e Mezzogiorno e non gli specifici territori al loro interno. Essendo, come ricordato, molte risorse del PNRR allocate su base competitiva, non possono escludersi differenze di intensità di investimento fra regioni e fra aree al loro interno.

Purtroppo, la disponibilità di dati territoriali relativi alle allocazioni del PNRR sconta ancora significative carenze e ritardi nell'alimentazione delle relative basi-dati pubbliche. Per questo motivo può essere utile analizzare le risultanze di una apposita analisi recentemente realizzata dai Nuclei regionali di Ricerca della Banca d'Italia.

Gli uffici della Banca d'Italia hanno infatti lavorato direttamente sui decreti di assegnazione delle risorse PNRR agli Enti Territoriali. Sono stati presi in esame i dati relativi alle risorse territorializzabili, alla data del 17 ottobre 2022 e rivenienti sia dal PNRR sia da risorse nazionali aggiuntive sulle stesse misure. Si riferiscono ad interventi che saranno gestiti da Regioni (lavoro, sanità), Comuni (in molti ambiti), gestori dei servizi idrici e ambientali, università.

L'analisi territorializza, su base regionale, un importo totale poco inferiore ai 68 miliardi, cioè poco meno di un terzo dell'intero PNRR. Più in particolare sono disponibili per 15 regioni italiane (ad esclusione di Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna, Liguria, Veneto e Sardegna) e per le quattro macro-ripartizioni territoriali dati relativi al totale delle assegnazioni e alla loro ripartizione nelle seguenti Missioni e Componenti del PNRR. Esse sono: M1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), ripartite a loro volta fra M1C1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA) e M1C3 (Turismo e cultura); M2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), ripartite a loro volta fra M2C1 (Agricoltura sostenibile e economia circolare), M2C2 (Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile), M2C3 (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici), M2C4 (tutela del territorio e risorsa idrica); M3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), ripartite fra M3C1 (Reti ferroviarie) e M3C2 (Intermodalità e logistica integrata); M4 (Istruzione e ricerca), suddivise fra M4C1 (Servizi di istruzione dagli asili nido alle

università) e M4C2 (Dalla ricerca all'impresa); M5 (Inclusione e coesione), suddivisi fra M5C1 (Politiche per il lavoro), M5C2 (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore), M5C3 (interventi per la coesione territoriale); infine, M6 (Salute), suddivisi fra M6C1 (reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale) e M6C2 (Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale)[1]. Si ricordi che mancano molte importanti misure, fra cui le incentivazioni alle imprese, la cui geografia potrebbe essere significativamente diversa.

Poco meno di un terzo di tali fondi è indirizzato alla M2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (in particolare alla M2C2 Energia rinnovabile e alla M2C4 Risorsa idrica); oltre il 20 per cento alla M5 "Inclusione e coesione" (principalmente alla rigenerazione urbana, al miglioramento delle periferie e al rafforzamento dei servizi di tipo sociale, inclusi nella M5C2). Gli interventi in materia di M4 Istruzione assorbono circa il 17 per cento dei finanziamenti (destinati in particolare alla M4C1, e cioè al rafforzamento dei servizi educativi fino ai sei anni e alla scuola primaria e secondaria). I provvedimenti relativi alla sanità, sia per le strutture M6C1 sia per l'Innovazione sanitaria M6C2, in larga parte volti all'ammodernamento e al rafforzamento della rete ospedaliera e allo sviluppo dell'assistenza territoriale, ammontano al 16 per cento. Per la componente Lavoro è allocata solo la prima annualità.

Tutte le tabelle che seguono sono realizzate attraverso i dati contenuti nei Rapporti delle sedi regionali della Banca d'Italia e dalla relativa [sintesi](#).

I dati sulle risorse territorializzate elaborati dalla Banca d'Italia completano e integrano quelli resi disponibili dal monitoraggio ufficiale del Dipartimento per la Coesione: da un punto di vista territoriale, suddividono in Centro-Nord fra Nord-Ovest, Nord-Est e Centro; da un punto di vista tipologico, seguono la distinzione fra le componenti del Piano.

Essi confermano un'allocazione nel Mezzogiorno di circa 29 miliardi, pari al 43% del totale considerato. Si ricordi che per rispettare l'indicazione di legge sull'allocazione nel Mezzogiorno del 40% del totale, tale cifra deve essere pari a 86 miliardi. I dati qui presentati si riferiscono quindi ad una quota significativa ma parziale del totale. In termini pro-capite gli importi destinati al Sud sono sempre, seppur in alcuni casi molto lievemente, superiori al dato nazionale, ad eccezione della importante componente M4C2 Dalla ricerca all'impresa.

Le allocazioni nel Mezzogiorno, in valore assoluto, sono particolarmente significative nelle componenti M5C2 Infrastrutture sociali (5 miliardi), M2C4 Risorsa idrica (4,2 miliardi), M4C1 Istruzione (3,8 miliardi), M2C2 Energia rinnovabile (3,2 miliardi) e M6C2 Innovazione sanitaria (3 miliardi). Quanto al peso sul totale nazionale, esso appare particolarmente alto soprattutto nelle componenti M3C1 Ferrovie (72%), M5C3 Coesione territoriale (69%). Più contenuto, invece, nelle componenti M4C2 Dalla ricerca all'impresa (33%) e M1C3 Turismo (37%). Quest'ultima considerazione conferma la rilevante criticità già notata dal Dipartimento per la Coesione: le risorse del PNRR al Sud paiono più significative negli interventi infrastrutturali che in quelli dedicati al potenziamento delle strutture produttive, come quelli relative all'incentivazione degli investimenti delle imprese (come già detto non inclusi in questo ambito di analisi) ma anche agli interventi per il turismo e per le relazione ricerca-impresa come appena notato.

Risorse territorializzate all'ottobre 2022				
Peso della circoscrizione sul totale				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno
Missione 1	21	21	22	36
C1	27	17	15	40
C3	20	16	27	37
Missione 2	23	19	16	41
C1	8	8	19	65
C2	19	18	18	45
C3	20	17	21	43
C4	27	22	12	38
Missione 3	16	17	11	56
C1	9	5	14	72
C2	21	27	9	43
Missione 4	23	18	17	42
C1	20	16	18	46
C2	31	23	13	33
Missione 5	20	13	21	45
C1	23	16	18	43
C2	23	14	21	42
C3	3	3	26	69
Missione 6	24	17	18	40
C1	23	17	17	43
C2	25	18	18	39
totale	22	17	17	43

La disponibilità di dati disaggregati territorialmente per il Centro-Nord consente di vedere come le allocazioni in pro-capite siano maggiori nel Nord-Est e nel Centro rispetto al Nord-Ovest. Se si guardano i dati sulle singole componenti, sembrano emergere anche alcune peculiarità: le allocazioni nel Nord-Ovest sono particolarmente significative nelle componenti M1C1 Digitalizzazione PA, M2C4 Risorsa idrica e M2C2 Dalla ricerca all'impresa. In questa componente il dato pro-capite è superiore sia nel Nord-Ovest che nel Nord-Est rispetto al Mezzogiorno. Gli investimenti nel Nord-Est appaiono piuttosto equilibrati per componente, con un picco relativo solo nella componente M3C2 Intermodalità. Infine, nell'Italia Centrale sono relativamente alte le allocazioni nella M1C3 Turismo e nella M5C3 Coesione territoriale.

Risorse territorializzate all'ottobre 2022, totali e procapite, per circoscrizione e componente										
	Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	min*	procapite	min*	procapite	min*	procapite	min*	procapite	min*	procapite
Missione 1	825	52	817	71	836	71	1401	71	3879	66
C1	332	21	210	18	178	15	488	25	1208	20
C3	492	31	407	35	658	56	913	46	2470	42
Missione 2	5.003	316	4.160	360	3.353	286	8.865	447	21381	362
C1	27	2	25	2	62	5	212	11	326	6
C2	1.387	88	1.266	109	1.314	112	3.220	162	7187	122
C3	547	35	466	40	597	51	1.191	60	2801	47
C4	3.042	192	2.404	208	1.381	118	4.242	214	11069	188
Missione 3	792	50	885	77	581	49	2.836	143	5094	86
C1	200	13	121	10	316	27	1.623	82	2260	38
C2	593	37	764	66	265	23	1.213	61	2835	48
Missione 4	2.611	165	2.024	175	1.902	162	4.791	242	11328	192
C1	1.655	104	1.304	113	1.503	128	3.756	189	8218	139
C2	956	60	719	62	400	34	1034	52	3109	53
Missione 5	3.114	196	2.022	175	3.171	270	6.917	349	15224	258
C1	426	27	291	25	341	29	812	41	1870	32
C2	2.633	166	1.690	146	2.405	205	4.969	251	11697	198
C3	55	3	42	4	424	36	1.136	57	1657	28
Missione 6	2.711	171	1.932	167	1.997	170	4.426	223	11066	188
C1	745	47	540	47	551	47	1.370	69	3206	54
C2	1.966	124	1.393	120	1.446	123	3.057	154	7862	133
totale	15.057	950	11.640	1007	11.840	1008	29.235	1474	67772	1149

Come già ricordato, le elaborazioni della Banca d'Italia consentono di disporre di dati affidabili relativi alle allocazioni in 15 regioni italiane, di cui 7 su 8 nel Mezzogiorno.

Guardando ai dati totali, le maggiori allocazioni sono in Lombardia (6,6 miliardi), seguita immediatamente dalla Campania (6,7) e poi dalla Sicilia (5,7) e da Lazio e Puglia, intorno ai 4,7 miliardi (ma si ricordi che mancano Emilia-Romagna e Veneto). Più significativi sono naturalmente in dati rapportati alla popolazione, cioè espressi in pro-capite. In questo caso emerge, come era logico aspettarsi, un favore verso le regioni di minore dimensione, a partire dal Molise (1948 euro per abitante contro una media nazionale di 964), e poi da Basilicata, Valle d'Aosta ma anche da Abruzzo e Calabria.

Risorse territorializzate all'ottobre 2022, totali e procapite, per regione e componente: Centro-Nord																			
	Piemonte		Valle d'Aosta		Lombardia		Friuli VG		Toscana		Umbria		Marche		Lazio		Italia		
	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	
Missione 1	303	71	32	258	311	81	98	81	252	68	59	68	89	60	421	73	3.606	61	
C1	101	24	7	59	196	20	16	14	65	18	15	17	29	20	68	12	1.207	20	
C3	203	47	25	198	115	12	81	68	187	51	45	51	60	40	353	62	2.399	40	
Missione 2	1.311	307	63	504	2.201	220	326	271	1.000	271	276	319	372	248	1.420	248	17.798	300	
C1	15	3	2	16	8	1	4	3	22	6	4	5	4	2	32	6	326	6	
C2	264	62	10	81	777	78	100	83	516	140	124	143	28	18	644	112	7.165	121	
C3	129	30	17	135	339	34	90	75	137	37	64	75	98	65	297	52	2.800	47	
C4	904	211	34	272	1.077	108	132	110	324	88	84	97	243	162	447	78	7.507	127	
Missione 3	141	33			59	6	48	40			163	188			153	27	2.289	39	
C1	141	33			59	6	41	34			163	188					2.259	38	
C2							7	6										30	1
Missione 4	464	109	10	78	955	96	152	127	407	110	144	167	289	193	624	109	8.048	136	
C1	464	109	10	78	955	96	152	127	407	110	144	167	289	193	624	109	8.048	136	
C2																			
Missione 5	811	190	40	322	1.435	144	171	143	789	214	240	277	641	428	1.164	203	13.226	223	
C1	123	29	4	35	256	26	30	25	104	28	22	25	36	24	180	31	1.870	32	
C2	674	158	27	220	1.165	117	134	111	669	181	159	184	385	257	901	157	10.469	177	
C3	14	3	8	67	14	1	8	6	15	4	59	68	220	147	83	14	887	15	
Missione 6	753	176	21	173	1.674	168	206	172	626	170	154	178	263	176	953	166	11.066	187	
C1	203	47	6	46	463	46	57	47	174	47	41	47	71	47	265	46	3.205	54	
C2	550	129	16	127	1.211	121	149	124	453	123	113	131	192	128	688	120	7.862	133	
totale	3.783	885	166	1.336	6.634	665	1.001	833	3.073	832	1.037	1.198	1.654	1.104	4.735	826	56.034	964	

Risorse territorializzate all'ottobre 2022, totali e procapite, per regione e componente: Mezzogiorno																	
	Abruzzo		Molise		Campania		Puglia		Basilicata		Calabria		Sicilia		Italia		
	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	mln	p.c.	
Missione 1	69	54	26	87	356	63	272	69	65	119	190	102	301	62	3.606	61	
C1	36	28	17	58	112	20	74	19	24	45	59	31	112	23	1.207	20	
C3	33	26	9	29	244	43	197	50	40	74	131	71	189	39	2.399	40	
Missione 2	508	396	244	829	1.949	346	1.208	307	235	430	632	340	2.250	466	17.798	300	
C1	8	6	3	9	6	1	11	3	4	8	7	4	161	33	326	6	
C2	94	73	55	186	708	126	686	174	46	85	140	75	1.288	267	7.165	121	
C3	76	59	33	111	372	66	162	41	47	87	133	72	299	62	2.800	47	
C4	331	258	154	523	862	153	348	89	137	251	352	189	502	104	7.507	127	
Missione 3	36	28			655	116	466	119	45	83	280	150	20	4	2.289	39	
C1	36	28			655	116	466	119							2.259	38	
C2																30	1
Missione 4	341	266	106	362	994	177	659	168	173	318	468	251	673	139	8.048	136	
C1	341	266	106	362	994	177	659	168	173	318	468	251	673	139	8.048	136	
C2																	
Missione 5	559	436	131	444	1.295	230	1.307	332	90	166	603	324	1.444	299	13.226	223	
C1	43	34	12	40	260	46	165	42	18	33	85	46	176	36	1.870	32	
C2	223	174	104	355	1.013	180	1.123	285	59	108	500	269	1.241	257	10.469	177	
C3	293	229	14	49	23	4	20	5	13	24	17	9	27	6	887	15	
Missione 6	284	222	67	226	1.243	221	866	220	123	225	419	225	1.063	220	11.066	187	
C1	90	70	21	71	380	68	270	69	38	70	129	69	330	68	3.205	54	
C2	194	152	46	155	863	153	596	152	85	155	291	156	733	152	7.862	133	
totale	1.796	1.402	573	1.948	6.492	1.154	4.778	1.215	731	1.341	2.591	1.393	5.751	1.190	56.034	964	

Un'intensità intorno ai 1.200 per abitante si riscontra nelle tre principali regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Sicilia), nelle Marche, in Umbria. Inferiori sono invece i dati in pro-capite per Piemonte, Lombardia e Toscana. La disaggregazione per principali componenti consente anche di apprezzare la composizione degli stanziamenti nelle regioni del Mezzogiorno.

Che cosa emerge dall'analisi per componenti delle allocazioni regionali? Va premesso che le allocazioni per le componenti M5C1 Strutture sanitarie e M5C2 Innovazione sanitaria sono molto simili per tutte le regioni, lievemente superiori alle medie nazionali. E che purtroppo non sono disponibili i dati regionali relativi alla M4C2 Dalla ricerca all'impresa che, come già detto, mostrano una allocazione nel Mezzogiorno relativamente modesta, e alla M3C2 Intermodalità.

In Sicilia è molto significativa l'allocazione di risorse per le componenti M2C2 Energie rinnovabili (1,3 miliardi, con un'intensità

doppia relativa alla media nazionale) e M5C2 Infrastrutture sociali (1,2 miliardi, anche in questo caso con una intensità decisamente superiore alla media nazionale. Al contrario appaiono relativamente modesti – rispetto alle altre regioni – gli investimenti previsti nella componente M1C3 Turismo e soprattutto nelle M2C4 Risorsa idrica e M4C1 Istruzione. Il caso siciliano merita particolare attenzione. Un censimento sui progetti presentati dai comuni effettuato dal Servizio Centrale del PNRR e riportato da “Il Sole 24 Ore” indica una numerosità di progetti presentati in Sicilia significativamente inferiore a quella delle altre regioni del Mezzogiorno. L’indicazione sembra coerente con quanto emerso dai bandi per gli asili nido, che hanno trovato una buona risposta sia in Campania sia in Calabria e che invece in Sicilia si sono scontrati con una richiesta relativamente limitata da parte delle Amministrazioni Comunali, tanto che una parte significativa del plafond finanziario destinato a quella regione è stato alla fine dirottato su progetti aggiuntivi presentati dai Comuni pugliesi.

In Calabria, particolarmente intensi gli investimenti previsti per le componenti M4C1 Istruzione (468 milioni), M5C2 Infrastrutture Sociali (500) e M2C4 Risorsa idrica. Al contrario appaiono modesti gli stanziamenti per la componente M2C2 Energia rinnovabile (solo 140 milioni). È evidente una forte differenziazione rispetto alla Sicilia. Molto simile a quello calabrese, il quadro in Basilicata, con allocazioni particolarmente rilevanti per M2C4 Risorsa idrica e M4C1 Istruzione; più modesti, invece per M2C2 Energia rinnovabile (come in Calabria) e M5C2 Infrastrutture sociali.

Articolato il quadro pugliese. In quel caso ingenti risorse sono disponibili per la M5C2 Infrastrutture sociali (1,1 miliardi), per la M2C2 Energie rinnovabili (686 milioni), per la M4C1 Istruzione (659 milioni) e per la M3C1 Ferrovie (466 milioni): in tutti i casi con una intensità decisamente superiore alla media italiana. Relativamente più scarse invece le allocazioni per la M1C3 Turismo e soprattutto per la M2C4 Risorsa idrica, le più basse in intensità nel Mezzogiorno e inferiori alla media italiana.

Molto rilevanti in Campania le cifre disponibili per la M5C2 Infrastrutture sociali (1 miliardo), per la M4C1 Istruzione (1 miliardo), per la M2C4 Risorsa idrica (862 milioni) e la M3C1 ferrovie, con 655 milioni. Appena superiori invece all’intensità media italiana le risorse pro-capite per le Energie rinnovabili, modeste quelle per la M1C3 Turismo.

Infine, nel caso molisano tutte le allocazioni sono molto più intense che nella media nazionale ad eccezione delle componenti M1C3 Turismo e M3C1 Ferrovie (senza investimenti). In Abruzzo, spiccano in positivo i dati relativi alle componenti M2C4 Risorsa idrica, M4C1 Istruzione e M5C3 Coesione territoriale (per la presenza dell’area del terremoto); in negativo le allocazioni relativamente modeste per la M2C2 Energia rinnovabile, M3C1 Ferrovie e M5C2 Infrastrutture sociali.

Quanto alle regioni del Centro-Nord merita segnalare le allocazioni particolarmente significative in Toscana per la M2C2 Energia rinnovabile e nelle Marche per Risorse Idriche, Istruzione e Infrastrutture sociali.

Dal quadro emergono quindi alcune informazioni interessanti per il Mezzogiorno, come la forte concentrazione, al momento, in Puglia e Sicilia degli stanziamenti per le energie rinnovabili, e in Campania e Puglia di quelli per le ferrovie. Le carenze nelle stesse due regioni Puglia e Sicilia delle allocazioni per le risorse idriche, e la grave debolezza siciliana nel campo degli investimenti per l’Istruzione.

[1] Per esigenze di sintesi, di seguito si farà riferimento alle Componenti con le seguenti denominazioni:

M1C1 (Digitalizzazione PA); M1C3 (Turismo); M2C1 (Agricoltura sostenibile); M2C2 (Energia rinnovabile);

M2C3 (Riqualficazione edifici); M2C4 (Risorsa idrica); M3C1 (Ferrovie); M3C2 (Intermodalità); M4C1 (Istruzione); M4C2 (Dalla ricerca all’impresa); M5C1 (Lavoro); M5C2 (Infrastrutture sociali); M5C3 (Coesione territoriale); M5C1 (Strutture sanitarie); M6C2 (Innovazione sanitaria).