

PNRR: conformità ai riferimenti europei e suggerimenti per la selezione degli investimenti

Mauro Cappello

Audizione Commissioni V[^] e XIV[^] Senato

9 marzo 2021 – ore 11:40

Mauro CAPPELLO



Docente Master AIGEP – Università degli Studi della Tuscia

E' membro esperto del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici

E' stato Internal Auditor (Controllore di II° livello) di vari Programmi Operativi Nazionali per i periodi di programmazione: 2000-2006; 2007-2013 e 2014-2020.

E' autore dei volumi «*Guida ai fondi strutturali europei 2014-2020*» «*Guida alla progettazione europea: come accedere ai programmi a gestione diretta 2014-2020*» editi da Maggioli.

Nel 2016 è stato invitato dalla DG Budget Nadia Calvino a partecipare all'iniziativa europea «*EU Budget: focused on results*».

Nel biennio 2018-2020 è stato consulente della Commissione europea – Rappresentanza in Italia.

E' intervenuto come esperto in varie trasmissioni: «Porta a Porta» Rai1, «FuoriTG» Rai3, GR1 Economia, Caffè Europa.

Riferimenti:

Cell: 347 5936728

email: mauro.cappello70@gmail.com

I vincoli

tematica:

37% economia «green» – 20% transizione digitale

temporale:

I fondi dovrebbero essere resi disponibili entro il 31 dicembre 2023.

A tal fine dovrebbe essere possibile impegnare giuridicamente entro il 31 dicembre 2022 il 70 % dell'importo disponibile per il sostegno finanziario non rimborsabile e il 30 % tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2023.

Tutti i pagamenti dei contributi finanziari agli Stati membri dovrebbero essere effettuati entro il 31 dicembre 2026.

Riferimenti a livello europeo

- Regolamento per l'istituzione di Recovery and Resilience Facility del 28 maggio 2020 – 408 final;
- *“Guidance to member States – Recovery and Resilience Plans – part 1 - part 2”*

Suggerimenti: aree da integrare

La Guida europea di riferimento, nella parte 1 sottosezione 1.1 richiede che i PNRR evidenzino, nella loro descrizione introduttiva, come essi intendono raggiungere i quattro obiettivi generali e ne forniscano le giustificazioni facendo riferimento a specifici fatti e dati.

Per esempio per la **Coesione sociale**: esempi di dati sollecitati dalla Commissione europea sono – statistiche nazionali e per singola regione sul livello di retribuzione (livello e distribuzione) – popolazione – livello di istruzione – istruzione professionale e livello di impiego – compresi i livelli tendenziali di tali indicatori negli ultimi anni e di come essi si sono modificati a seguito della pandemia e il confronto con la media UE. Il Piano deve anche spiegare come esso intende mitigare le disparità e sostenere la coesione.

Suggerimenti: aree da integrare (dati statistici)

Si suggerisce di integrare il par. 1.3 con tutti i dati relativi alla particolare situazione italiana relativamente ai quattro obiettivi generali dell'UE aggiungendo le seguenti informazioni a livello di singola regione:

livello di retribuzione (livello e distribuzione) – popolazione – livello di istruzione – istruzione professionale e livello di impiego – compresi i livelli tendenziali di tali indicatori negli ultimi anni e di come essi si sono modificati a seguito della pandemia e il confronto con la media UE.

Il Piano deve anche spiegare come esso intende mitigare le disparità e sostenere la coesione.

Suggerimenti: aree da integrare (prossima generazione)

Sebbene più volte nel documento PNRR appaia la parola “generazione” non è spiegato in modo chiaro come i fondi europei del RRF garantiranno la prossima generazione di italiani rispetto alle sfide richiamate dal documento europeo.

Si suggerisce di integrare il PNRR nella parte relativa alla prossima generazione con un capitolo che descriva in modo dettagliato la strategia ed i provvedimenti specificamente rivolti alla prossima generazione di italiani.

Suggerimenti: aree da integrare (Semestre europeo)

La Guida europea dedica il capitolo 2 al “Collegamento con il semestre europeo” in particolare all’importanza delle Raccomandazioni specifiche inviate agli Stati membri nel 2019 e nel 2020, affermando che gli Stati membri *“dovrebbero fornire una dettagliata spiegazione di come tutte o una parte di esse, sono efficacemente affrontate nelle proposte del PNRR e di come esse potranno risolvere i relativi problemi”*.

Il collegamento nel PNRR appare evanescente e soprattutto sono assenti illustrazioni sulle misure di prevenzione antiriciclaggio, antifrode e anticorruzione, tanto più necessarie in presenza di un cospicuo flusso di denaro europeo.

Suggerimenti: aree da integrare (Indicatori, target, milestones, baselines,)

- Un **indicatore** è un parametro scelto per verificare l'avanzamento di un investimento, per esempio *imprese che hanno ricevuto sostegno* oppure *giovani inseriti nel mondo del lavoro* mentre il **target** è un valore quantitativo per ogni singolo indicatore.
- Per esempio per l'indicatore *imprese che hanno ricevuto sostegno* si potrebbe pensare ad un target di 30.000 imprese ovvero alla fine del sostegno offerto dal PNRR si dovrà verificare l'effettivo numero di imprese che hanno beneficiato del sostegno e confrontarlo con tale numero.
- Una **milestone** non è un valore quantitativo ma rappresenta un risultato qualitativo, per esempio l'implementazione di una riforma.
- Infine la **baseline** può essere sia di tipo qualitativo che quantitativo e riflette lo stato di una variabile, che un dato indicatore intende misurare, considerato immediatamente prima dell'avvio del PNRR.

Suggerimenti: aree da integrare (Destinazione geografica delle risorse)

Al paragrafo 1.3 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: strategia, priorità e missioni” nella sezione di testo dedicata al Sud si legge:

“Nella definizione delle linee progettuali e di intervento del PNRR, pertanto, sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti.”

Si suggerisce di aggiornare la tavola 1.1 con l’inserimento di tre colonne intestate rispettivamente “Nord”, “Centro” e “Sud” nella quale siano esplicitate per singola missione e componente le risorse finanziarie, distinte per categoria, destinate alle tre aree del paese.

Suggerimenti: aree da integrare (Infrastrutture)

Nella componente 3.1 “Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0” a pagina 100 si legge che *“Le proposte di interventi infrastrutturali e tecnologici consistono nel: colmare il gap infrastrutturale Nord-Sud per le regioni del Sud”*.

- **Si suggerisce di esplicitare con tabelle dotazione infrastrutturale Nord-Sud**

Il Documento deve essere integrato con i dati circa la dotazione infrastrutturale del Nord e del Sud che quantifichino il gap infrastrutturale sulla base del quale devono essere allocate le risorse.

- **Si suggerisce di fornire gli elenchi dei progetti che beneficeranno dei fondi del RRF**

Il Documento deve essere integrato con l'elenco dettagliato degli investimenti infrastrutturali previsti, corredato con il costo individuale e la stima dei tempi di attuazione.

Riflessioni su alcune tipologie di investimenti: infrastrutture – Alta Velocità ferroviaria

Nel 2020 la Corte dei Conti europea (European Court of Auditors) ha emanato la Relazione speciale *“Infrastrutture di trasporto dell’UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”*.

I controllori europei hanno determinato il costo di realizzazione di una tratta ferroviaria AV pari a 28 M€/km in Italia (14 M€/km in Spagna mentre è pari a 15 M€/km in Francia e Germania).

Realizzare un lotto funzionale di 20 km costerebbe circa 560 M€.

Riflessioni su alcune tipologie di investimenti: infrastrutture – Alta Velocità ferroviaria

Previsione Confronto Verifica

Caratteristiche dell'opera

Importo: 560.000.000 ,00 € ↓ ↑

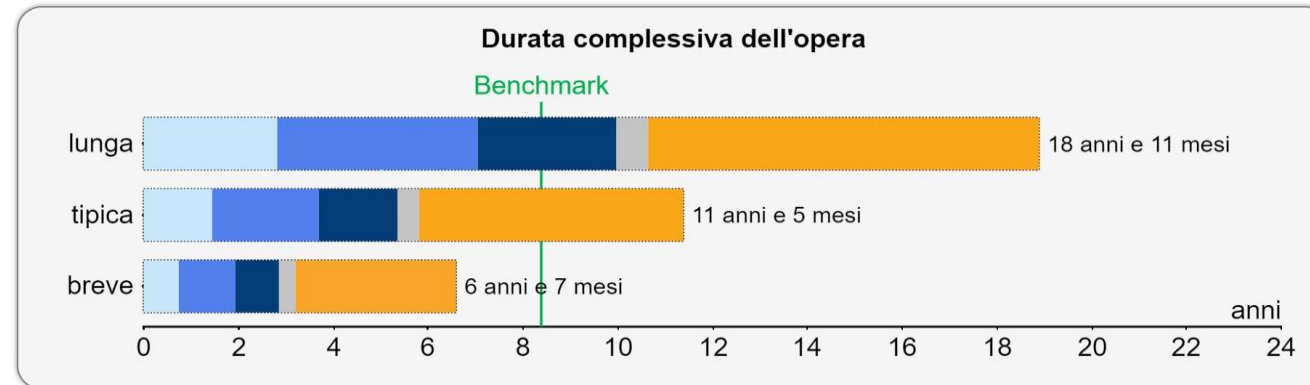
Settore: Viabilità

Tipologia: Nuova realizzazione

Ente: Gestore di rete

Procedura: Negoziata

Territorio: Italia



Riflessioni su alcune tipologie di investimenti: infrastrutture – Alta Velocità ferroviaria

L'esperienza maturata nel settore delle opere pubbliche insegna che le maggiori difficoltà riguardano le seguenti situazioni:

- espropri per pubblica utilità;
- tempi lunghi per verifiche antimafia;
- ricorsi amministrativi contro provvedimenti di aggiudicazione;
- riserve e contenziosi vari.

Si suggerisce di dettagliare meglio la parte sulle riforme in merito alla disciplina sugli appalti pubblici

Valutazione dei progressi (Art. 24)

6. Se, a seguito della valutazione di cui al paragrafo 5, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso.

Riflessioni su alcune tipologie di investimenti: Edilizia Scolastica

Per avere un quadro dettagliato della situazione dell'edilizia scolastica si deve fare riferimento alla Relazione Task Force Edilizia Scolastica data 31 dicembre 2019, aggiornata ai dati del 31 maggio 2020. Al paragrafo 1.1 "Consistenza e stato del patrimonio scolastico nazionale" si legge che il patrimonio edifici scolastici ammonta a 43.000 edifici ed ospita ogni giorno 7,5 milioni di studenti.

- circa il 43% degli edifici (18.490 edifici) sono collocati in zone ad alto rischio sismico 1 e 2 e solo il 12% (5.160 edifici) è progettato o adeguato alla normativa tecnica di costruzione antisismica.
- ad oggi solo il 12% degli edifici può dirsi sicuro.

Riflessioni su alcune tipologie di investimenti: Edilizia Scolastica

Questo dato, già di per sé allarmante, unitamente al fatto che il 25% dei 18.489 edifici nelle zone sismiche 1 e 2 ricadono nel Mezzogiorno, in particolare in Sicilia, Campania e Calabria, rende necessaria una attenta analisi delle risorse dedicate all'edilizia scolastica.

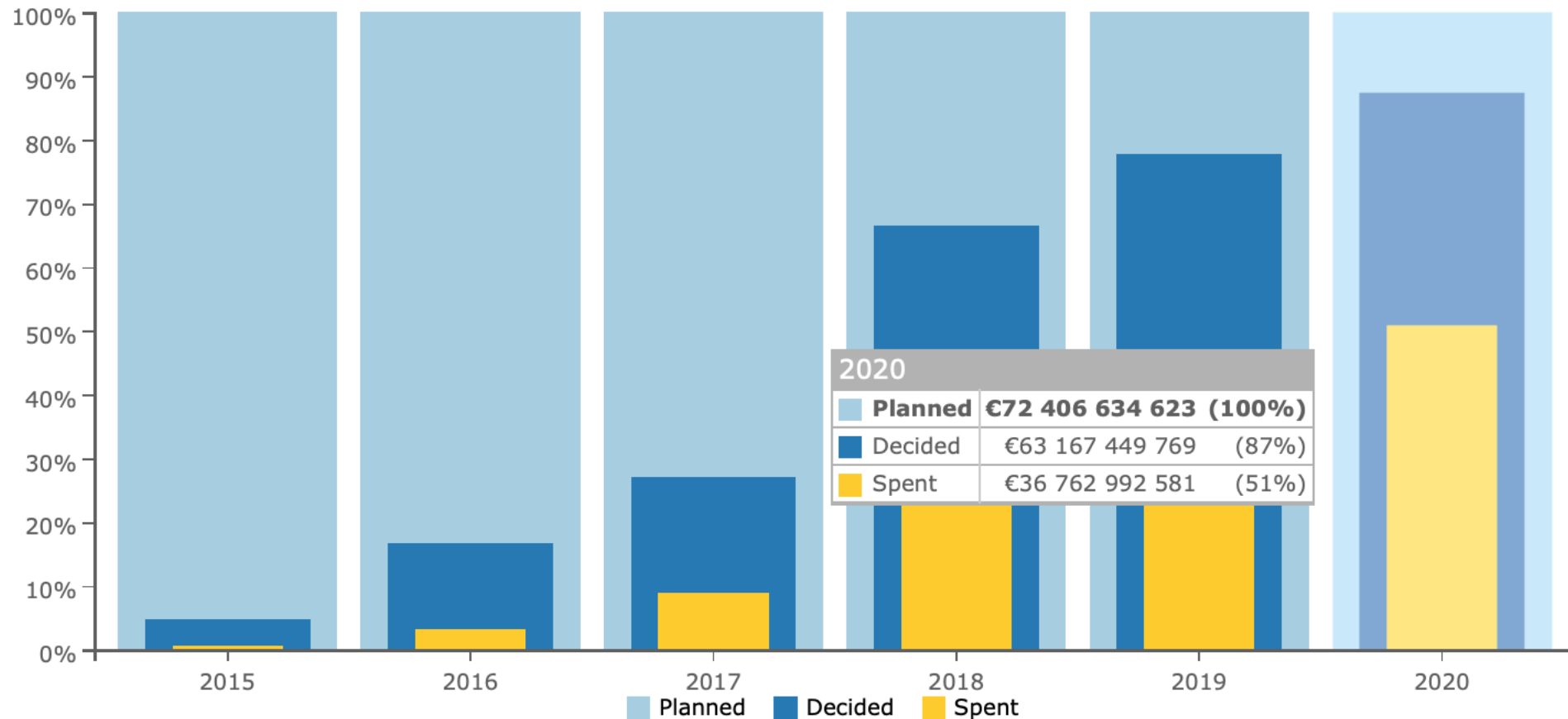
Si ritiene fondamentale dare la precedenza agli interventi di adeguamento sismico degli edifici scolastici finalizzato a mettere in sicurezza almeno il 70% degli edifici esposti a maggior rischio sismico ovvero almeno 12.943 edifici.

Programmazione 2014-2020

ESIF 2014-2020: Implementation Progress (total cost) for Italy

[Explore this Data](#)

[Export Image](#) [Share to twitter](#) [Embed Chart](#)



Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

Ripartizione risorse FSC 2014-2020 per Aree tematiche
(Delibera CIPE 26/2018)

Aree tematiche	Importi (in milioni di euro)
1. Infrastrutture	30.810,22
2. Ambiente	8806,38
3.a sviluppo economico e produttivo	9.622,18
3.b Agricoltura	538,91
4. Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse	3.327,69
5. Occupazione, inclusione sociale, lotta alla povertà, istruzione e formazione	727,36
6. Rafforzamento PA	120,14
7. Risorse non tematizzate	725,22
Totale	54.678,10

Tipologia Programma	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
Patti per lo Sviluppo	14.441,69	2.916,54	1.051,65	20,20%	7,28%
Piani Operativi Territoriali - Piani Stralcio - Contratto Istituzionale di Sviluppo	26.085,18	3.228,49	840,36	12,38%	3,22%
Piano Stralcio Difesa Suolo Aree Metropolitane ⁶	800,66	569,06	148,09	71,07%	18,50%
Contributo ai Comuni ex articolo 30 DL crescita n.34/2019	500,00	284,55	159,85	56,91%	31,97%
Altri interventi FSC	5.516,71	1.550,11	721,12	28,10%	13,07%
Totale complessivo	47.344,24	8.548,75	2.921,07	18,06%	6,17%

Spesa poco superiore al 6%

Sovrapposizione di tre regimi di spesa

- Chiusura programmazione 2014-2020 (31 dicembre 2023)
- avvio programmazione 2021-2027
- Next Generation EU (IGV entro il 31 dicembre 2023)