

Sintesi

RAPPORTO SVIMEZ 2023

CITTADINANZA, LAVORO, IMPRESE: L'INCLUSIONE FA CRESCERE

PARTE TERZA

LE POLITICHE PUBBLICHE: LE SCELTE
PER RAFFORZARE EQUITÀ E CRESCITA



XII. I rischi dell'autonomia differenziata | XIII. PNRR e coesione territoriale |
XIV. La politica industriale per il rilancio del Sud | XV. La politica di coesione:
un cantiere in corso | XVI. Infrastrutture e servizi di trasporto per la mobilità
dei cittadini | XVII. Misurare la corruzione: gli indicatori ANAC



SVIMEZ

PARTE TERZA

XII. I rischi dell'autonomia differenziata

Il cantiere dell'autonomia differenziata ha subito una forte accelerazione con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge Calderoli di attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione.

Con l'approvazione del disegno di legge Calderoli si andrebbe verso un'attuazione «integrale» delle proposte di **autonomia**: la possibilità di chiedere il decentramento di tutte le materie previste, compresa l'istruzione; l'inemendabilità da parte del Parlamento delle intese Stato-Regione; il finanziamento delle nuove competenze regionali extra-LEP sulla base della spesa storica; la previsione di una definizione dei LEP entro 12 mesi, ma a invarianza di spesa. Si tornerebbe, in sintesi, alle prime bozze di intesa, rimuovendo quanto avvenuto sino ad oggi, sia nel contesto economico e sociale del Paese (pandemia, PNRR, gli effetti della guerra in Ucraina e quelli attesi dal nuovo conflitto in Medio Oriente), sia negli approfondimenti tecnici sulle precedenti versioni dell'autonomia. Un'intenzione che sembra riportare la discussione al punto di partenza delle pre-intese firmate da Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia con il Governo Gentiloni, peraltro richiamate come base di partenza all'art. 10 del disegno di legge Calderoli. Riproponendo aspetti respinti, ben prima della recente accelerazione, da puntuali osservazioni di organismi tecnici nazionali, quali il Dipartimento Affari Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) e l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) che hanno evidenziato, insieme a un lungo elenco di criticità, **il conflitto tra le richieste di autonomia e il rispetto dei principi di eguaglianza, perequazione e solidarietà nazionale sanciti dal Titolo V della Costituzione.**

Il progetto attuativo di un'autonomia differenziata a federalismo fiscale inattuato, è **anacronistico se si considerano gli shock che hanno colpito l'economia e la società italiana negli ultimi tre anni.** Shock globali che hanno fatto emergere i limiti di risposte frammentate a livello territoriale. Prima di tutto la pandemia che ha fatto vacillare il mito dell'efficienza dei sistemi sanitari delle regioni del Nord ed emergere l'esigenza, soprattutto nella campagna vaccinale, di strategie di programmazione degli acquisti e della logistica a scala nazionale. Se poi consideriamo le diverse materie oggetto di *devolution*, dall'energia ai trasporti, dalla politica industriale alla ricerca, appare assai difficile rendere tali devoluzioni compatibili con il piano di ammodernamento del Paese del PNRR. Ancora più anacronistica appare questa prospettiva se la confrontiamo con l'esigenza di un piano energetico nazionale volto a migliorare il *mix* energetico e a ridurre la nostra dipendenza da pochi paesi esportatori.

L'autonomia differenziata delineata dal Governo espone l'intero Paese ai rischi di un **indebolimento della capacità competitiva per effetto di una frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche**, delineando in sostanza uno scenario di crescente «specialità» delle regioni a statuto ordinario con la conseguente impossibilità di definire politiche coordinate per la crescita e il rafforzamento del sistema delle imprese.

A questo quadro di frammentazione si aggiungono i rischi di un **«congelamento» dei divari territoriali di spesa pro capite già presenti e di un indebolimento delle politiche nazionali redistributive (tra individui) e di riequilibrio territoriale.**

Ulteriori elementi critici del disegno di legge riguardano l'assenza di riferimenti espliciti a due aspetti «sostanziali» tra loro connessi. Il primo è l'individuazione puntuale di **criteri di accesso** al regionalismo differenziato «da verificare sulla base di analisi e valutazioni accurate e adeguatamente documentate». Il secondo riguarda la previsione esplicita che le concessioni di autonomia rafforzata su singole funzioni siano motivate dall'**interesse nazionale**, non da quello particolare delle singole Regioni richiedenti.

Rimanendo invariati questi aspetti, la decisione su quali funzioni decentrare è demandata alla mediazione politica. Governo e Regione, a seguito di una negoziazione, trovano un accordo sulle materie oggetto di devoluzione senza che il Parlamento possa intervenire nel merito, lasciando ad esso solo la possibilità di accettare o rifiutare la proposta. Ma, soprattutto, il disegno di legge non introduce alcun criterio per circoscrivere gli ambiti all'interno delle materie che possono essere delegate. Si tratta di un elemento dirimente, dal momento che si prevede la possibilità del **trasferimento immediato delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non LEP** nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, quindi sulla base della spesa storica.

Questo criterio si applicherebbe a materie e funzioni aventi a oggetto grandi reti di trasporto e comunicazione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, porti, autostrade, aeroporti, commercio con l'estero e così via fino all'ambiente e la protezione civile. È evidente come alcune materie abbiano diretto impatto sul mondo delle imprese, con conseguenze rilevanti in termini di diversificazione delle politiche di intervento e sul sistema di regolazione dei mercati, con conseguente incremento della complessità istituzionale e burocratica. Il rischio è quello di una **babele regolamentare che inciderebbe ancor più pesantemente della burocrazia «centrale» sul rapporto tra pubblico e privato.**

Andrebbero perciò introdotti criteri oggettivi sulla base dei quali valutare *ex ante* la superiorità di una regione rispetto allo Stato centrale nell'esercizio legislativo e amministrativo di una competenza che si vuole avocare alla sfera regionale e/o le **specificità della regione richiedente** che motivino il decentramento in determinati ambiti.

È sicuramente un passo avanti il fatto che il disegno di legge Calderoli (ri)afferma il principio che i LEP siano la «soglia costituzionalmente necessaria per rendere effettivi i diritti». Ma **per rendere effettivi i LEP non basta definirli, occorre garantirne il finanziamento.** I divari nell'offerta di servizi nel nostro Paese, sino ad ora cristallizzati dalla spesa storica, si superano solo con un percorso graduale di riequilibrio della spesa con risorse aggiuntive.

Sul piano delle risorse, il rischio è che negli anni successivi alla stipula delle intese il meccanismo di finanziamento basato su quote di compartecipazione dei tributi riscossi sul territorio possa determinare un extra-finanziamento per le regioni «forti» creando spazi per politiche aggiuntive, tese ad aumentarne la competitività rispetto a quelle che operano in territori a minore capacità fiscale.

Al riguardo, la SVIMEZ ha condotto un esercizio di quantificazione dell'impatto sulle finanze pubbliche del sistema di finanziamento delle nuove forme di autonomia, con particolare riferimento alle potenziali **ricadute sulla dimensione dello spazio fiscale del bilancio pubblico** a garanzia degli obiettivi di uniformità delle prestazioni su base nazionale e, più in generale, sulla **tenuta dei conti pubblici e dell'azione redistributiva dello Stato**.

In primo luogo, è stato quantificato il valore finanziario delle funzioni delegabili sulla base dei testi delle pre-intese. Sono state poi stimate le quote di compartecipazione ai gettiti nazionali necessarie al finanziamento delle competenze decentrate, ipotizzando la concessione delle ulteriori forme di autonomia nel 2017 a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Le funzioni delegate assorbirebbero larga parte dell'IRPEF regionale: il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna. Nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'IVA in tutte e tre le regioni esso non coprirebbe il fabbisogno finanziario ma occorrerebbe una integrazione del gettito IRPEF. Di fatto emergerebbe un sistema di finanziamento molto simile a quello attualmente in uso per le regioni a statuto speciale.

Rilevanti sarebbero gli effetti in termini di contrazione del bilancio nazionale con una conseguente riduzione degli spazi di azione della finanza pubblica centrale. **Il gettito IRPEF trattenuto dalle tre regioni risulterebbe pari a circa il 30% del gettito nazionale.**

Si è poi proceduto a effettuare un esercizio su cosa sarebbe accaduto nel caso di accesso all'autonomia differenziata delle tre regioni nel 2017 e di utilizzo di compartecipazioni al gettito di tributi statali in misura tale da garantire al momento di avvio di applicazione dell'intesa risorse corrispondenti al fabbisogno di spesa del territorio regionale. Le compartecipazioni mostrano dinamiche di crescita superiori rispetto al fabbisogno di spesa per le funzioni delegate.

Se l'autonomia fosse stata concessa nel 2017, si sarebbe generato un **surplus a favore delle tre regioni pari a circa 5,7 miliardi nell'ipotesi di compartecipazione IRPEF e di oltre 9 miliardi nel caso di compartecipazione IVA e IRPEF**. In definitiva, il rischio è che negli anni successivi alla stipula delle intese, il sistema di compartecipazioni fisse nel tempo possa determinare un extra-finanziamento per le regioni ad autonomia differenziata svincolato da meccanismi di responsabilizzazione della spesa per le funzioni delegate.

PARTE TERZA

XIII. PNRR e coesione territoriale

La **Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR) ha affrontato, per la prima volta dalla sua approvazione, i temi dell'effettivo grado di implementazione degli interventi del Piano e della concreta possibilità che essi possano essere realizzati in coerenza con le modalità, le dimensioni e le tempistiche concordate in sede europea.

La *Relazione* ha individuato **83 interventi con maggiori criticità per un importo complessivo di 95,5 miliardi di euro**. Al considerevole ammontare di risorse coinvolte, si aggiunge l'ulteriore criticità della concentrazione delle misure a rischio in **opere di carattere infrastrutturale localizzate per il 50% del valore nel Mezzogiorno (oltre 27 miliardi)**.

Alla luce della successiva operazione di revisione del PNRR che ha previsto il definanziamento di alcune misure, **gli interventi critici risultano ancora 78, per un importo complessivo di oltre 83 miliardi, di cui oltre 39 (circa il 47%) finanziano misure localizzate nel Mezzogiorno**. I definanziamenti hanno ridotto il numero di interventi infrastrutturali critici a 37, ma permane l'urgenza di sciogliere i nodi attuativi che rallentano la realizzazione delle opere.

Tab. 1 Le misure del PNRR con elementi di debolezza

➔ Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e Seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Fondo complementare (FoC).

Missione PNRR	Numero interventi	Risorse complessive (milioni di euro)	Risorse Sud (milioni di euro)	Quota Sud (%)
M1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	20	11.811	4.903	41,5
M2) Rivoluzione verde e transizione ecologica	33	48.444	19.253	39,7
M3) Infrastrutture per una mobilità Sostenibile	11	16.466	11.418	69,3
M4) Istruzione e ricerca	5	7.150	3.612	50,5
M5) Inclusione e coesione	11	7.057	3.812	54,0
M6) Salute	3	4.639	1.956	42,2
Totale	83	95.566	44.952	47,0

Il 7 agosto il Governo ha presentato alla Commissione europea la **proposta di revisione del PNRR** che prevede, tra i vari punti, l'esclusione dal Piano di nove misure e il nuovo capitolo *REPowerEU*.

Il numero e il valore complessivo delle misure definanziate appaiono relativamente contenuti rispetto alla quantità e all'entità finanziaria degli interventi per i quali la *Relazione* ha evidenziato significativi elementi di debolezza e criticità. Questa circostanza porterebbe a ritenere che le rimodulazioni rendano possibile la realizzazione entro il 2026 degli altri interventi ritenuti a rischio nella *Relazione*.

Le proposte di revisione non sono neutrali rispetto agli impegni di allocazione territoriale delle risorse in due ambiti: i) l'esclusione di alcune misure dal Piano; ii) il rafforzamento di investimenti e incentivi già esistenti, inclusi nel nuovo capitolo *REPowerEU*.

Per i due ambiti, nel *Rapporto SVIMEZ* viene presentato un esercizio di territorializzazione delle risorse interessate dalle proposte del Governo. Oltre che servire alla verifica formale del rispetto della quota Sud del 40%, l'esercizio fornisce indicazioni utili sulla **tenuta degli obiettivi di coesione territoriale del PNRR**, potenzialmente condizionati dalla riallocazione delle risorse da investimenti pubblici a incentivi determinatisi a seguito delle rimodulazioni.

Le misure definanziate ammontano complessivamente a 15,9 miliardi: 7,6 interessano interventi localizzati nelle regioni meridionali.

La *Relazione* ha esplicitato con chiarezza che gli interventi in questione troveranno **coperture alternative**.

La possibilità/necessità di trasferire alcuni interventi del PNRR sui Programmi finanziati con i **Fondi europei della coesione**, imporrebbe, nella maggioranza dei casi, non solo una revisione delle priorità di investimento dei Programmi, ma anche un loro nuovo ruolo di complementarità funzionale con gli obiettivi del PNRR. La principale criticità, oltre al rischio di mancata ottemperanza alla condizionalità che gli interventi del PNRR non arrechino nessun danno significativo all'ambiente (*Do No Significant Harm*), riguarda i **vincoli di concentrazione tematica sugli Obiettivi strategici 1 e 2 della programmazione europea 2021-2027** che rendono difficile trovare adeguata copertura finanziaria per gli interventi del PNRR di carattere sociale di responsabilità dei Comuni. Complessa, anche se per molti versi auspicabile, considerando la profonda modifica del contesto economico rispetto al periodo in cui era stata definita la programmazione 2021-2027, è la procedura di modifica dei Programmi nazionali e regionali necessaria a garantire la copertura degli interventi definanziati.

D'altra parte resta centrale l'obiettivo di **valorizzare il coordinamento degli interventi del PNRR con le programmazioni europee**. L'utilizzo delle risorse della programmazione 2021-2027 dei Fondi europei per la coesione può infatti rappresentare uno strumento utile a "mettere in sicurezza" gli interventi del PNRR che presentano criticità in ordine al raggiungimento, entro il 2026, dei *target* previsti, consentendone la realizzazione con un orizzonte temporale più ampio rispetto al PNRR. Tale operazione potrebbe prevedere l'utilizzo del **Fondo di rotazione nazionale come copertura temporanea** degli interventi aventi

Tab. 2 Le misure escluse dal PNRR

➔ Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU e Seconda Relazione sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Fondo complementare (FoC).

Descrizione Misura	Risorse complessive (milioni di euro)	Criticità Terza Relazione				Risorse Sud (milioni di euro)	Quota Sud (%)	Eventuale finanziamento con fondi europei della coesione
		a) Costi-Scarsità Materiali	b) Domanda Offerta	c) difficoltà normative, amministrative e gestionali	d) Target			
Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	675		x	x	x	-	-	Finanziabile a seguito di modifica AdP
Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	1.000		x	x		700	70,0	Finanziabile a seguito di modifica dei PR
Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.287	x	x	x	x	695	54,0	Finanziabile a seguito di modifica dei PR
Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	110					50	45,5	Finanziabile con attuali PR
Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000		x	x	x	2.406	40,1	Finanziabile a seguito di modifica dei PR; criticità: dimensione finanziaria
Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300	x				1.802	54,6	Finanziabile a seguito di modifica dei PR; criticità: dimensione finanziaria
Piani urbani integrati - progetti generali	2.494					1.152	46,2	Finanziabile a seguito di modifica dei PR; criticità: dimensione finanziaria
Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	725					475	65,5	Finanziabile a seguito di modifica dei PR
Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300					300	100,0	Finanziabile con attuali PR
Totale	15.891					7.580	47,7	

particolare valenza sociale (come nel caso della riqualificazione delle periferie delle Città metropolitane) e con più avanzato stato di attuazione.

Quanto al possibile ricorso a risorse della coesione nazionale, il tema della concentrazione territoriale delle stesse rende complicato un eventuale utilizzo del **Fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione** (FSC) per finanziare gli interventi esclusi dal PNRR, dal momento che per questo fondo sussistono previsioni normative che riservano l'80% delle risorse a favore delle regioni del Mezzogiorno. Si tratta di un tema che investe, più in generale, le proposte di modifica degli interventi contenuti nel

PNRR, che devono comunque sempre **preservare il vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno del 40% del totale delle risorse** territorializzate e territorializzabili. Conseguentemente, l'eventuale finanziamento attraverso i Fondi europei per la coesione e l'FSF di interventi del PNRR, soprattutto se localizzati esclusivamente o prevalentemente nel Mezzogiorno, non può prescindere dall'**individuazione di nuovi interventi che preservino l'ammontare di risorse attualmente destinato alle regioni meridionali**.

Soprattutto, è necessario che si apra una **riflessione più ampia sull'impostazione del PNRR**, in ragione delle difficoltà delle amministrazioni meridionali, ma non solo, a intercettare le risorse per carenze progettuali e attuative. Mettere in competizione le amministrazioni locali ha significato perdere di vista i beneficiari finali degli investimenti: cittadini e imprese. Il **sistema dei bandi** ha interessato molti degli interventi sulle infrastrutture sociali; emblematico in tal senso è il caso degli investimenti nelle infrastrutture scolastiche approfondito nel *focus* di questo Capitolo. Un difetto di impostazione che si è tradotto in un processo di attuazione incerto che richiederà **interventi più decisi volti a rafforzare la governance territoriale negli enti territoriali a minore capacità amministrativa**.

Per quanto riguarda il capitolo italiano del **REPowerEU**, le risorse complessive ammontano a **18,7 miliardi** e sono suddivise in tre ambiti di intervento: reti; transizione verde e efficientamento energetico; sostegno delle filiere.

La quota Sud è condizionata dalla **concentrazione delle risorse sugli incentivi automatici per la transizione verde e l'efficientamento energetico**. Al netto delle azioni di sistema, per loro natura non territorializzabili, si stima, infatti, che **le regioni del Mezzogiorno dovrebbero assorbire meno del 30% delle risorse**.

Gli investimenti pubblici sono riconosciuti da una vasta letteratura economica come lo strumento più efficace per stimolare la crescita, in virtù di un moltiplicatore più elevato rispetto ad altre componenti della spesa pubblica. In tale contesto, gli investimenti pubblici al Sud dovrebbero dunque avere la priorità tra le misure previste dal **REpowerEU** per valorizzare, coerentemente con le finalità di coesione del Piano, il contributo del sistema produttivo meridionale alla crescita nazionale.

Le risorse del **REpowerEU** italiano, invece, sono concentrate sugli incentivi fiscali. In particolare, ponendo il *focus* sul capitolo più corposo (quasi 15 miliardi) relativo alla transizione verde e all'efficientamento energetico, emerge che tale strumento assorbe una quota rilevante delle risorse, specialmente attraverso le misure «Transizione *Green 5.0*» e «Credito di imposta per l'autoconsumo di energia da rinnovabili», per le quali la quota Sud è stimata al 22%.

Questa impostazione rischia di ridurre ulteriormente il potenziale trasformativo del PNRR. Se le finalità sono infatti quelle di ridurre la vulnerabilità strutturale nel comparto energetico e rinforzare l'autonomia strategica europea nel lungo periodo, il Piano dovrebbe assumere un **approccio di politica industriale maggiormente focalizzato su strumenti di accompagnamento alla trasformazione strutturale dell'apparato produttivo**. Un approccio utile a espandere la capacità produttiva nella componentistica funzionale ai nuovi settori strategici della transizione verde (fotovoltaico, eolico, idrogeno, batterie per l'*automotive*).

La SVIMEZ, più in generale, ha rimarcato l'**assenza all'interno del PNRR sin dalla sua impostazione originaria di un chiaro disegno di politica industriale**. Nel complesso, il Piano italiano antepone l'obiettivo del consolidamento dell'esistente a quello della coesione, dando continuità agli strumenti nazionali già operativi a sostegno degli obiettivi orizzontali dello sviluppo tecnologico e digitale dei processi produttivi. Un difetto di impostazione che rischia di rafforzare il processo di divergenza regionale quanti-qualitativa tra strutture produttive.

PARTE TERZA

XIV. La politica industriale per il rilancio del Sud

Nello **scenario di complessità e incertezza** che continua a investire l'economia a livello globale, si è inserita nella fase più recente una corsa mondiale alle tecnologie pulite, che sta portando le principali economie all'adozione di **massicci piani di investimento per lo sviluppo dell'economia verde**. Un forte segnale in questa direzione è venuto dal Governo americano, che ad agosto 2022 ha messo in campo un imponente piano industriale con il varo del **«Chips and Science Act»** e dell'**«Inflation Reduction Act»** (IRA). La dimensione finanziaria di questi provvedimenti è notevole: il primo, che prevede generosi incentivi per favorire la produzione di semiconduttori e la formazione STEM dei lavoratori, stanziava per i prossimi dieci anni circa 270 miliardi di dollari di crediti di imposta. L'IRA, che introduce una serie di misure per favorire investimenti in settori strategici per lo sviluppo delle rinnovabili, ha una disponibilità finanziaria vicina ai 380 miliardi di dollari.

La risposta dell'Europa – preoccupata da una fuga di investimenti negli USA e dal possibile scatenarsi di una «guerra dei sussidi» – si colloca nel solco del cambio di passo impresso negli anni più recenti alla propria politica industriale verso un approccio più verticale di sostegno ad alcuni settori strategici. A febbraio 2023 è stato presentato il **«Green Deal Industrial Plan»**, il piano industriale europeo volto ad **accrescere la competitività dell'industria verde e a sostenere una più rapida transizione verso la neutralità climatica**. Con l'obiettivo di raggiungere il 40% del fabbisogno annuale di tecnologie pulite prodotto nella UE entro il 2030, il piano si basa su diverse linee di azione. A livello finanziario, la Commissione europea, adottando a marzo 2023 il «Temporary Crisis and Transition Framework», ha varato una maggiore flessibilità degli aiuti di Stato per consentire l'introduzione di misure di sostegno, in settori chiave per la transizione ecologica. Ma **l'unica risposta che possa risultare veramente efficace è la creazione di un nuovo strumento comune, un «Fondo sovrano», per finanziare il piano industriale**. La sua istituzione non si prevede immediata e, nel frattempo, la Commissione europea ha proposto una «soluzione ponte», con la creazione della **«Strategic Technologies for Europe Platform»** (STEP), strumento alimentato da diverse fonti del bilancio dell'Unione, che si stima potrebbe mobilitare 160 miliardi di investimenti, di cui però **solo 10 aggiuntivi**.

In base agli ultimi dati della Commissione europea, nel 2021, l'ammontare degli aiuti di Stato alle imprese, in rapporto al PIL, ha registrato un lieve calo sia in Italia che nella maggior parte dei paesi europei dopo la forte impennata registrata nel 2020, per il varo delle misure volte a contrastare gli effetti della pandemia. Nella media UE a 27 paesi, il peso degli aiuti sul PIL nel 2020 e 2021 si è attestato al 2,3 e al 2,2%; per confronto si consideri che nei precedenti venti anni il suddetto rapporto non era mai andato oltre l'1%. In Italia, gli aiuti di Stato sono scesi dall'1,9 all'1,7% del PIL. Si tratta comunque di valori eccezionali rispetto ai due precedenti decenni, quando non si era quasi mai raggiunta la soglia dell'1%.

Secondo i dati dell'ultima *Relazione* annuale del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, **in Italia nel 2021 le agevolazioni concesse sono cresciute sensibilmente: +165% rispetto al 2020 (da 9,5 a 25,1 miliardi). Ma l'aumento è stato asim-**

metrico a livello territoriale: il Centro-Nord ha registrato una crescita del +265% (da 5,9 a 21,7 miliardi), nel Sud, viceversa, il sostegno pubblico è diminuito del -10,5% (da 3,4 a 3 miliardi).

In realtà, una parte molto consistente delle agevolazioni concesse nel 2021 ha riguardato le misure relative al «Mercato della capacità del sistema elettrico». Si tratta di interventi a favore delle imprese produttrici di energia elettrica, la maggioranza delle quali con sede legale nel Centro-Nord, ma i cui benefici sono diffusi in tutto il territorio nazionale. Anche escludendo questa tipologia di interventi – che a ben vedere non sono strettamente attinenti agli strumenti di politica industriale – le agevolazioni concesse risultano comunque in crescita nel 2021, seppure molto più contenuta: l'incremento è stato pari al +37,4% (da 9,5 a 13 miliardi). Si conferma anche lo sbilanciamento delle stesse a favore del Centro-Nord, cresciuto del +63% (da 5,9 a 9,7 miliardi), contro un calo del -14% per il Mezzogiorno (da 3,4 a 2,9 miliardi). Di conseguenza, **il peso percentuale del Sud sul totale delle agevolazioni concesse è diminuito, dal 36,3 al 23,1% nell'arco di un solo anno, si è pressoché dimezzato rispetto al 45% del 2018.**

Le agevolazioni erogate, che tendono a seguire con ritardi di qualche anno gli andamenti di quelle concesse, sono rimaste pressoché invariate nel 2021 (+0,3%, circa 5,8 miliardi). Ma anche tale dinamica riassume andamenti territoriali differenziati, con un aumento del +37% nel Centro-Nord (da 2,8, a 3,8 miliardi) e una diminuzione del 32,5% nel Mezzogiorno (da 2,4, a 1,6 miliardi). **Anche per l'erogato il peso percentuale del Sud è fortemente diminuito, dal 46,5 al 30% tra il 2020 e il 2021.**

L'analisi a livello territoriale dell'accesso del Sud ai principali interventi di agevolazione, raggruppati per obiettivi di politica industriale (ricerca, innovazione, soprattutto tecnologica e digitale, e trasferimento tecnologico, accesso al credito, accrescimento dimensioni medie delle imprese, internazionalizzazione, consolidamento apparato produttivo) fa emergere un quadro, che ancorché lacunoso e approssimativo, offre alcuni spunti di interesse. Non si può, infatti, affermare che gli interventi attualmente disponibili incontrino le specifiche esigenze delle imprese meridionali e sarebbe il caso di interrogarsi su quali modifiche apportare per renderli più calibrati alle caratteristiche dell'apparato produttivo del Sud. Ad eccezione di quegli interventi che, per disposizioni normative sono destinati pressoché esclusivamente alla macro-area (Fondo Cresci al Sud, le ZES, i crediti di imposta per gli investimenti e Resto al Sud), l'accesso del Mezzogiorno a tutti gli altri non può infatti ritenersi adeguato ai bisogni dell'area.

I casi più eclatanti riguardano i **crediti di imposta di «Transizione 4.0»**, ai quali il PNRR assegna le più cospicue risorse (18 miliardi di euro), soprattutto quelli per i beni materiali 4.0, vero pilastro del Piano e di cui **il Sud beneficia per una quota di appena il 22%**. O ancora gli interventi IPCEI, finora assorbiti interamente dal Centro-Nord, o della "Nuova Sabatini" cui il Sud accede per il solo 8,2%. Con riferimento, in particolar modo, agli interventi di «Transizione 4.0», la mancanza di una disposizione normativa che ne declini la portata a livello territoriale risulta penalizzante per le imprese meridionali, senza possibilità alcuna, in assenza di correttivi, di conseguire un assorbimento del 40% delle risorse, quota obiettivo del PNRR. Un'altra evidente criticità per il Mezzogiorno riguarda il suo scarso accesso a tutti quegli interventi volti a favorire l'accrescimento delle dimensioni di impresa, cui sono vocati in particolar modo i Fondi di *private equity e venture capital*. **La maggiore presenza al Sud di imprese di piccola dimensione rispetto al resto del Paese costituisce un elemento strutturale particolarmente**

problematico perché legato a una insufficiente capacità di innovare e di esportare e a un debole inserimento nelle catene globali del valore. Sul fronte degli strumenti, si ritiene positiva l'introduzione del "Fondo cresci al Sud", un intervento, specifico per le imprese dell'area, che può offrire un positivo supporto all'accrescimento delle dimensioni di impresa, ma che ad oggi ha avuto un raggio di azione molto limitato e forti criticità di attuazione.

In generale, **la quota di accesso del Mezzogiorno si innalza e raggiunge quote prossime al 40% solo nel caso di quegli strumenti finanziati anche dalla politica di coesione** che, come noto, essendo specificamente rivolta al riequilibrio territoriale è destinata in prevalenza al Mezzogiorno. Ma tale circostanza sta ad indicare che **le risorse ordinarie della politica industriale nazionale non raggiungono, come dovrebbero, la clausola del 34%**. Casi positivi sono rappresentati da Formazione 4.0 e dalle agevolazioni del Fondo 394/1981, che grazie all'introduzione della riserva a favore del Mezzogiorno ha registrato una quota di accesso delle regioni meridionali vicina al 40% (36,7%) e superiore a quella del passato (10%).

Nel complesso, il quadro di politica industriale che emerge dall'analisi condotta sull'accesso del Mezzogiorno ai principali interventi di politica industriale resta non favorevole alla macro-area specialmente con riferimento alla necessità di ampliare le dimensioni del suo sistema produttivo ancora largamente sottodimensionato. **La politica industriale va orientata maggiormente verso le specifiche esigenze del Sud.**

In generale, in Italia **l'impostazione della politica industriale è debole**; manca una visione di medio-lungo periodo che identifichi, cioè, che Paese intendiamo diventare nel prossimo futuro e che ruolo intendiamo occupare nello scenario globale. Il che non può prescindere dall'individuazione di obiettivi e aree tecnologico-produttive prioritarie, dall'identificazione di misure di politica industriale più selettive, da un'azione per rendere strutturale gli interventi, assicurando ad essi un orizzonte di medio periodo e risorse costanti.

Un quadro di *policy* sistemico, organico e prospettico rappresenterebbe, invece, una importante condizione per attuare modalità di declinazione degli interventi a livello territoriale a favore del Sud, come ad esempio quella di includere nei bandi di attuazione degli interventi agevolativi le attività volte ad ampliare e **integrare filiere produttive strategiche a elevato contenuto di innovazione nelle quali il Mezzogiorno ricopre un ruolo primario**. Basti pensare alle attività riconducibili alle energie rinnovabili, all'aerospazio e all'agroalimentare.

A tal fine, sarebbe importante mettere in campo alcune linee di intervento, volte a rafforzare strumenti selettivi, come i **Contratti di sviluppo**, particolarmente attrattivi nel Mezzogiorno; i fondi per l'internazionalizzazione della legge 394/1981; i canali di finanziamento non bancari, nazionali e specifici per il Sud, anche valutando di aumentare i capitali di sostegno nelle fasi di avvio delle *startup* che in Italia sono troppo ridotti e in grado di gestire operazioni limitate. Particolare attenzione andrebbe, inoltre, riservata ai profili attuativi della nascente **ZES unica per il Mezzogiorno**, fondamentale per le sue potenzialità di attrazione degli investimenti indispensabili allo sviluppo dell'apparato produttivo meridionale. Inserita in un quadro di politica industriale e infrastrutturale, andrebbe assicurata anche ad essa una maggiore selettività, in connessione con le specializzazioni produttive territoriali. Saranno, a questo proposito, decisive le scelte da compiere nel Piano Strategico, dove

Tab. 1 Quote % di accesso del Mezzogiorno ai principali interventi di politica industriale

➔ Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su fonti varie.

Obiettivi/Interventi	Periodo di riferimento	Agevolazioni (milioni di euro)	Quota % Mezzogiorno
Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico			
IPCEI	2019-2021	710,0	0,0
FCS	2015-2022	3.245,0	36,3
Transizione 4.0	2021-2022	4.023,7 (a)	
• Beni materiali 4.0	2021-2022	2.823,6	22,0
• Beni immateriali 4.0	2021-2022	64,4	15,0
• Beni immateriali ordinari	2021-2022	57,8	9,0
• R&S	2021-2022	232,4	17,0
• Formazione 4.0	2021-2022	845,5	46,0
Nuova Sabatini	2014-2022	3.744,2	8,2
Smart&Start	2015-2022	478,8	40,4
Accesso al credito			
Fondo di garanzia per le PMI	2007-2022	309,9 (b)	24,5
Dimensioni di impresa			
Fondi di private equity e venture capital	2022	848 (c)	8,0
Fondo italiano di investimenti	2010-2022	304,3 (d)	2,0
Fondo cresci Sud	2021-30 giugno 2023	250,0 (e)	100,0
Fondo nazionale innovazione	2019-2022	281,3 (d)	26,1
Internazionalizzazione			
Fondo legge 394/1981	2021-2022	1.200,0	37,6
ZES	2017-2022	632,1	100,0
Investimenti e occupazione			
Crediti di imposta investimenti Sud	2016-2022	7.517,0 (f)	100,0
Contratti di sviluppo	2012-30 giugno 2023	4.529,3	75,8
Resto al Sud	2018-2022	947,5	99,0
Misure difensive			
Legge 181/1989	2017-2022	321,9	51,2

(a) Compensazioni F24 2021 e 2022.

(b) Garanzie concesse.

(c) Numero operazioni.

(d) Investimenti diretti.

(e) Risorse disponibili.

(f) Comprensivi dei crediti di imposta per gli investimenti nelle ZES.

andrebbe recuperata l'intuizione iniziale delle ZES, che le collegava allo sviluppo dei porti del Sud, definendo una **strategia di politica infrastrutturale e industriale che si affianchi alle misure orizzontali, quali sono le agevolazioni fiscali e semplificazioni burocratiche**. Con due priorità: sostenere lo sviluppo e l'integrazione del sistema produttivo meridionale nelle filiere strategiche europee e valorizzare gli snodi logistici, portuali e retroportuali del Sud.

Gioverebbe, inoltre, inserire nel Piano «**Transizione 4.0**» alcuni correttivi territoriali a favore del Sud come, ad esempio, potrebbe essere la previsione di maggiori aliquote di agevolazione, riserve di risorse, eliminazione di clausole di salvaguardia a livello nazionale. Nessuno di questi correttivi da solo può offrire la garanzia del conseguimento della quota obiettivo ma l'adozione sistemica degli stessi può portare a risultati di certo più aderenti a un'ottica di riequilibrio territoriale.

Infine, si dovrebbero rafforzare le **politiche per innalzare le competenze**, indispensabili per la riorganizzazione delle attività produttive, ma difficilmente disponibili. A tal fine, va segnalata l'esperienza degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy), strutture di istruzione terziaria alternative alla formazione universitaria oggetto di una recente riforma ad opera della legge n. 99/2022. Gli ITS, ispirandosi a modelli consolidati in altri paesi europei, sono destinati alla formazione di figure tecnico-professionali nelle aree tecnologiche più richieste dalle imprese. Queste strutture, potenziate anche grazie alle risorse del PNRR che vi destina 1,5 miliardi di euro con l'obiettivo di raddoppiare le iscrizioni entro il 2025 e alla riforma del 2022, potrebbero costituire una delle strade per rafforzare le competenze avanzate al servizio delle imprese anche del Mezzogiorno.

PARTE TERZA

XV. La politica di coesione: un cantiere in corso

Tra il 2022 e il 2023, il quadro normativo di attuazione della politica di coesione europea e nazionale è stato caratterizzato da profondi cambiamenti che hanno determinato modifiche sostanziali nei contenuti e nelle assegnazioni dei Programmi e degli interventi da essa finanziati.

Sul fronte europeo, le istituzioni comunitarie hanno lanciato, nel 2022, le iniziative **CARE** e **FAST CARE** per fronteggiare le conseguenze economiche dell'invasione russa dell'Ucraina, mettere a disposizione liquidità aggiuntiva e introdurre nuove misure di flessibilità. Nel 2023, è stata varata l'iniziativa **SAFE**, per far sì che le risorse ancora non spese del ciclo 2014-2020 potessero finanziare le PMI e le famiglie vulnerabili colpite dall'aumento del prezzo dell'energia, ed è stato predisposto il Piano **REPowerEU**, volto a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde, consentendo riprogrammazioni dei cicli 2014-2020, 2021-2027 e del PNRR. Le necessità di rafforzare la politica industriale comune di fronte ai cambiamenti nella situazione geopolitica hanno spinto, inoltre, la Commissione europea a proporre la Piattaforma per le Tecnologie Strategiche per l'Europa (**STEP**). L'obiettivo è stimolare gli investimenti nelle tecnologie critiche per la sicurezza dell'UE e promuovere la competitività europea, rafforzando le relative catene del valore e le competenze in tali settori.

A livello nazionale, con il decreto-legge 13/2023 sono intervenuti cambiamenti della **governance della politica di coesione**, che hanno rafforzato la funzione politica del Ministro delegato alla politica di coesione e il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Coesione, che oltre alle funzioni di programmazione acquisisce anche quelle gestionali della soppressa Agenzia della Coesione Territoriale.

In relazione al ciclo 2014-2020 al 31 dicembre 2022 il totale delle spese certificate ha consentito il conseguimento dei **target da parte di tutti di Programmi**. Il loro avanzamento finanziario, rilevabile dall'ultimo monitoraggio dell'IGRUE al 30 giugno 2023, indica che le risorse complessivamente disponibili in Italia per la politica di coesione europea a valere sui Fondi strutturali (FESR e FSE) ammontano a circa 65,8 miliardi di euro, il 90,3% dei quali è stato impegnato e il 64,9% speso (Tab. 1). Per effetto dell'incremento delle risorse programmate per REACT-EU, – iniziativa con la quale, come si ricorda, la UE ha conferito risorse aggiuntive ai Programmi 2014-2020 per contrastare gli effetti della pandemia – la progressione degli impegni e dei pagamenti risulta a un livello più basso rispetto a quanto solitamente si registra nella fase finale del ciclo di programmazione. Se si considerano solo le assegnazioni originarie, al netto del contributo REACT-EU, l'avanzamento dei Programmi fa registrare infatti percentuali di impegni e di pagamenti pari al 99,3 e al 74,7% del contributo assegnato. Invece, dei 14,4 miliardi provenienti da REACT-EU le risorse impegnate e spese sono pari rispettivamente a più della metà (58%) e a poco meno di un terzo (29,8%) del contributo assegnato. L'ammontare di risorse ancora da impegnare e spendere entro dicembre 2023 risulta pari a 6,3 e 23,1 miliardi di euro.

Tab. 1 Fondi strutturali 2014-2020: stato di attuazione al 30 giugno 2023
per categoria di regione e tipologia di Programmi Operativi (milioni di euro, s.d.i.)

→ Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Obiettivi/Interventi	Risorse programmate	Attuazione finanziaria			
	a)	Impegni b)	Pagamenti c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
Regioni più sviluppate					
PON	2.760,50	2.485,86	1.999,14	90,05	72,42
POR	13.194,93	13.476,04	11.494,14	102,13	87,11
Totale PON e POR	15.955,43	15.961,90	13.493,28	100,04	84,57
Regioni in transizione					
PON	951	874,84	665,59	91,99	69,99
POR	1.918,82	1.754,40	1.323,46	91,43	68,97
POR Abruzzo	414,01	346,83	256,76	83,77	62,02
POR Molise	129,03	130,41	82,73	101,07	64,12
POR Sardegna	1.375,78	1.277,16	983,97	92,83	71,52
Totale PON e POR	2.869,82	2.629,24	1.989,05	91,62	69,31
Regioni meno sviluppate					
PON	13.130,67	12.274,54	9.186,38	93,48	69,96
POR	17.595,30	18.641,31	12.416,87	105,94	70,57
POR Campania	4.950,72	4.518,12	3.409,16	91,26	68,86
POR Puglia	4.450,60	6.664,35	4.207,76	149,74	94,54
POR Basilicata	840,31	818,4	592,86	97,39	70,55
POR Calabria	2.260,53	1.675,55	1.163,43	74,12	51,47
POR Sicilia	5.093,14	4.964,89	3.043,66	97,48	59,76
Totale PON e POR	30.725,97	30.915,85	21.603,25	100,62	70,31
PON Iniziativa occupazione giovani	940,1	746,79	638,86	79,44	67,96
PON Cooperazione territoriale	991,14	870,74	714,73	87,85	72,11
Totale al netto delle risorse REACT-EU (a)	51.482,46	51.124,52	38.439,17	99,3	74,66
REACT-EU	14.374,78	8.338,99	4.283,74	58,01	29,8
Totale	65.857,24	59.463,51	42.722,91	90,29	64,87

(a) Le risorse programmate REACT-EU sono indicate separatamente perché non sono territorializzate, sebbene in sede di programmazione nazionale vi sia l'impegno di destinare al Mezzogiorno una quota pari al 67,6% della dotazione complessiva nazionale.

Guardando all'andamento dei POR, nelle aree più sviluppate l'andamento di impegni, e soprattutto di spesa, appare più avanzato rispetto al dato medio nazionale, pari all'87,1% del contributo assegnato, a fronte del 77,2%. Nelle regioni in transizione l'avanzamento dei POR appare più lento rispetto al dato medio nazionale, con impegni e pagamenti pari al 91,4 e al 68,9% del contributo assegnato e più critico, almeno in relazione agli impegni, di quello delle regioni meno sviluppate. Sono infatti la Sardegna e l'Abruzzo, con i POR più elevati dal punto di vista finanziario, a registrare percentuali di avanzamento piuttosto basse sia in relazione agli impegni, che si attestano rispettivamente al 92,8 e all'83,7% delle risorse programmate, che in relazione ai pagamenti rispettivamente al 71,5 e al 62% delle stesse.

Le performance dei Programmi delle regioni meno sviluppate si confermano molto differenziate. Il livello di avanzamento dei POR della Puglia rialza la media dell'area, evidenziando impegno delle risorse in *overbooking* e livelli di spesa da fine ciclo di programmazione, con percentuali che hanno raggiunto rispettivamente il 149,7 e il 94,5% della dotazione finanziaria. Si conferma, inoltre, un discreto livello di attuazione finanziaria in Basilicata che nel complesso registra impegni e pagamenti pari al 97,4 e al 70,5% della dotazione.

L'avanzamento finanziario dei POR di Campania e Calabria, invece, si colloca sotto la media d'area, lontano dagli obiettivi finanziari da raggiungere a chiusura, con livelli di impegno, pari rispettivamente al 91,2 e al 74,1% e di pagamento del 68,9 e 51,5% del contributo assegnato. Il POR Sicilia, invece, registra una situazione differenziata tra livelli di impegno e di pagamento (97,5 e 59,8% delle risorse assegnate). Fatta eccezione per Puglia e Basilicata, dai dati a giugno 2023 **si conferma la preoccupazione per il volume di risorse elevato dei POR delle altre regioni meno sviluppate che complessivamente resta da impegnare, ma soprattutto da spendere**, entro il 31 dicembre 2023, in valore assoluto pari rispettivamente a 1,1 e 4,7 miliardi di euro.

Con riferimento al **nuovo ciclo di programmazione**, il nostro Paese avrà a disposizione circa 74 miliardi di euro di Fondi strutturali (FESR, FSE+ e JTF) di cui circa 42,2 miliardi di risorse UE e 31,9 miliardi di cofinanziamento nazionale. Le risorse sono prevalentemente destinate all'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" (tab. 2): 72,9 miliardi di euro di contributi (di cui 41,1 miliardi di contributo comunitario e 31,7 di contributo nazionale), distribuiti tra nove Programmi Nazionali (PN) – escluso il PN «JFT» – e 38 Programmi Regionali (PR) (mono o plurifondo). La ripartizione delle risorse tra i diversi livelli di governo assegna una quota più esigua ai PN e una quota maggioritaria ai PR, rispettivamente pari a circa il 33,4 e 66,6% delle risorse FESR e FSE+.

Con riferimento ai **Programmi Nazionali**, rispetto al ciclo 2014-2020, l'unica novità riguarda il PN «Equità nella Salute», dedicato al rafforzamento delle strutture sanitarie, frutto di un crescente fabbisogno territoriale dei presidi sanitari, acuito dalla pandemia. Non viene confermato il Programma Infrastrutture e sistemi di trasporto.

Riguardo alle risorse, il PN «Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale», in considerazione dell'ampiezza dei temi da affrontare e delle numerose Amministrazioni coinvolte, risulta il PN con la dotazione finanziaria più ingente, pari a 5,6 miliardi di euro, destinata alle sole regioni meno sviluppate, corrispondente a circa il 23% delle risorse

complessivamente destinate ai PN. Molto consistente è anche la dotazione finanziaria dei PN che intervengono sui problemi dell'occupazione, sui divari di istruzione e sulla inclusione e coesione sociale. Una dotazione ingente, corrispondente a 5,1 miliardi di FSE+ (pari al 21% delle risorse PN) da impiegare su tutto il territorio nazionale, è il contributo assegnato al PN «Giovani, Donne e Lavoro». Analogamente ai PN «Inclusione e Lotta alla povertà» e PN «Scuola e Competenze» sono assegnati rispettivamente 4,1 e 3,8 miliardi corrispondenti al 16,7 e al 15,5% della dotazione dei PN. Risulta rafforzata la dotazione del PN «Metro Plus e Città Medie Sud», che arriva a circa 3 miliardi (il 12,3% delle risorse PN) a fronte dei 635 milioni della dotazione nel ciclo 2014-2020, per potenziare l'esperienza precedente di miglioramento della qualità dei servizi e della vita nelle città, in particolare in periferie e aree marginali, ed estenderla alle città medie del Sud.

Riguardo ai **Programmi Regionali**, alcuni Programmi del Centro-Nord incrementano significativamente le loro dotazioni, fin quasi a raddoppiarle. Si tratta dei PR della Lombardia e del Lazio cui sono assegnate risorse pari rispettivamente a 3,5 e 3,4 miliardi di euro, corrispondenti al 18,6 e al 18,1% della dotazione di area, ma anche dei PR del Piemonte e della Toscana che disporranno di oltre 2 miliardi. Con riferimento al Sud, il 74,3% delle dotazioni delle regioni meno sviluppate è destinato ai PR di Sicilia, Campania e Puglia, complessivamente pari a quasi 20 miliardi. Per la Sicilia e la Campania le assegnazioni, rispettivamente pari a 7,4 e 6,9 miliardi, rappresentano un incremento notevole (+44 e +40%) rispetto alle risorse assegnate per il ciclo 2014-2020.

Con riferimento al **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)**, il decreto-legge n. 50/2022 (c.d. decreto "Aiuti") nell'introdurre misure per fronteggiare le conseguenze sui costi degli interventi del PNRR del conflitto in Ucraina ha utilizzato a copertura degli oneri finanziari previsti anche le risorse del FSC 2014-2020, per 6 miliardi di euro. Poiché il Fondo risultava interamente assegnato, tali riduzioni sono state imputate in via prioritaria a valere sugli interventi defianziati per il mancato rispetto dei termini per l'assunzione delle Obbligazioni giuridicamente vincolanti la cui scadenza è stata prevista al 31 dicembre 2022 o al 30 giugno 2023. Qualora, tuttavia, le risorse recuperate della programmazione 2014-2020 dovessero risultare insufficienti, la norma prevede la corrispondente riduzione delle risorse del FSC 2021-2027, le quali nelle more della procedura di defianziamento, vengono rese indisponibili sino a concorrenza delle riduzioni operate sulle risorse del FSC 2014-2020.

Il valore complessivo al 30 giugno 2023 di tutti i 43 **Piani Sviluppo e Coesione (PSC)** – predisposti a seguito della riclassificazione di tutti i documenti di programmazione delle risorse ancora disponibili dei precedenti cicli di programmazione – ammonta in base al monitoraggio dell'IGRUE al 30 giugno 2023, a 81,2 miliardi di euro, di cui 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome (48,3 miliardi), 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali (30,5 miliardi), 12 a titolarità delle Città metropolitane (2,4 miliardi).

Le risorse consolidate nei PSC delle Regioni e Province autonome (il 59,5% del totale) costituiscono, dunque, l'importo maggiore e significativamente superiore a quello delle Amministrazioni centrali (il 37,5%). Più contenuto risulta il valore delle risorse nei PSC delle Città metropolitane (il 3%), che detengono risorse afferenti alla sola programmazione 2014-2020.

Nel complesso, gli indicatori di avanzamento finanziario al 30 giugno 2023 evidenziano come le risorse impegnate ed

Tab. 2 Programmi e dotazioni finanziarie per l'Obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita» nell'Accordo di Partenariato 2021-2027 (milioni di euro)

► Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027. Accordo di Partenariato.

Programmi Operativi	Dotazioni	Contributo UE (FESR e FSE)	Contributo nazionale
Totale PN	24.364,1	13.733,9	10.630,1
• PN «Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale»	5.636,0	3.723,0	1.913,0
• PN «Sicurezza per la Legalità»	235,3	200,0	35,3
• PN «Equità nella Salute»	625,0	375,0	250,0
• PN «Inclusione e Lotta alla Povertà»	4.079,9	2.143,6	1.936,3
• PN «Giovani, Donne e Lavoro»	5.088,7	2.682,5	2.406,1
• PN «Scuola e Competenze»	3.781,0	2.013,6	1.767,4
• PN «Metro Plus e Città Medie Sud»	3.002,5	1.590,0	1.412,5
• PN «Cultura»	648,3	389,0	259,3
• PN «Capacità per la Coesione AT»	1.267,4	617,2	650,2
Totale PR	48.492,0	27.416,0	21.076,0
Regioni più sviluppate	18.900,5	7.560,2	11.340,3
Regioni in transizione	2.782,8	1.201,3	1.581,5
• Abruzzo	1.087,6	435,1	652,6
• Marche	881,8	440,9	440,9
• Umbria	813,4	325,3	488,0
Regioni meno sviluppate	26.808,6	18.654,5	8.154,1
• Basilicata	983,0	688,1	294,9
• Calabria	3.173,1	2.221,2	951,9
• Campania	6.973,1	4.881,2	2.091,9
• Molise	402,5	281,7	120,7
• Puglia	5.577,3	3.792,5	1.784,7
• Sardegna	2.325,1	1.627,5	697,5
• Sicilia	7.374,5	5.162,2	2.212,4
Totale PN e PR	72.856,0	41.149,9	31.706,1

erogate rispetto a quelle assegnate si attestino rispettivamente al 53,2 e al 28,4%.

Tra le Amministrazioni centrali, livelli di avanzamento preoccupanti e indice di una capacità realizzativa particolarmente bassa si riscontrano per le risorse impegnate e spese dai Ministeri della Università e Ricerca ma soprattutto delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili; quest'ultimo rappresenta l'Amministrazione centrale con le più cospicue dotazioni finanziarie pari a 16,9 miliardi di euro, la gran parte destinate a interventi decisamente cruciali soprattutto per lo sviluppo del Mezzogiorno e nelle cui competenze rientrano buona parte delle risorse dei Contratti istituzionali di sviluppo. Le risorse complessivamente impegnate e spese dal Ministero delle Infrastrutture risultano al 30 giugno 2023 pari ad appena il 39 e 10% di quelle assegnate.

Con riferimento alle Regioni, le maggiori criticità sono riscontrabili nell'attuazione finanziaria dei PSC di quelle del Sud, che hanno impegnato e speso il 47 e il 29,2% delle dotazioni, rispetto a un avanzamento più veloce delle Regioni del Centro-Nord, che hanno impegnato il 76,6% e speso il 65% delle risorse assegnate. È il caso delle grandi Regioni del Sud, Campania, Sicilia e Puglia, che presentano le dotazioni più cospicue, ma anche della Calabria.

Difficoltà analoghe con livelli di attuazione finanziaria più bassi si riscontrano anche per le Città metropolitane del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord. Per le prime si registrano quote di impegni e pagamenti pari ad appena il 47,9 e 19,6% delle risorse, a fronte del 72,8 e 49,3% per le seconde. I casi più preoccupanti riguardano le Città metropolitane della Sicilia, Palermo e Catania, cui sono state assegnate le maggiori risorse FSC (335 milioni di euro, ad entrambe) mentre Napoli, con un livello analogo di risorse, e Reggio Calabria registrano livelli di attuazione finanziaria superiori a quelli medi meridionali.

Nei prossimi anni, è necessario **salvaguardare la finalità e il ruolo della politica di coesione** per il Mezzogiorno, assumendo una visione strategica del contributo che ci si attende per quest'area del Paese. L'attenzione all'avanzamento della spesa, infatti, non può essere disgiunta dalla realizzazione di progetti di impatto e dal raggiungimento dei risultati sistemici ad essi collegati, su cui la valutazione e la sorveglianza strategica e operativa devono essere esercitate costantemente.

Riguardo alla *governance*, **la regia unitaria che caratterizza la scelta del nuovo modello di programmazione e gestione della politica di coesione rappresenta una positiva novità e può rafforzare la visione strategica.**

PARTE TERZA

XVI. Infrastrutture e servizi di trasporto per la mobilità dei cittadini

In continuità con le più recenti edizioni del *Rapporto SVIMEZ*, il Capitolo si concentra sul tema della mobilità dei cittadini. Le analisi del Capitolo coprono i seguenti ambiti: la dimensione della domanda (qual è il modello di mobilità dei cittadini del Sud, quali dinamiche lo stanno attraversando, quali criticità emergono rispetto al resto del Paese); l'offerta infrastrutturale per la mobilità delle persone in termini di dotazione di reti sia per la lunga distanza, sia per la mobilità urbana sostenibile, con un'analisi di posizionamento europeo delle regioni del Sud in termini di accessibilità territoriale; un approfondimento sulle Città metropolitane del Sud, attraverso la comparazione di una serie di indicatori significativi di domanda e offerta; il monitoraggio degli investimenti infrastrutturali per il trasporto passeggeri.

Dal punto di vista dei trasporti e della mobilità delle persone si può senz'altro affermare che la polvere sollevata dalla grande turbolenza pandemica si è ormai depositata e si può iniziare a tracciare un bilancio. A livello nazionale, **i nuovi equilibri post-Covid nel modello di mobilità dei cittadini**, come intravisto nelle dinamiche del 2021 e come ampiamente confermato in quelle del 2022, **peggiorano i già precari assetti di sostenibilità del sistema**. Da un lato, l'attesa razionalizzazione dei volumi di domanda non ha prodotto effetti tangibili; dall'altro, e soprattutto, la preferenza per i mezzi individuali motorizzati, l'auto nello specifico, si è addirittura acuita. In questo quadro nazionale, il Mezzogiorno scende un ulteriore scalino nel ritardo strutturale dal Centro-Nord: i livelli di domanda sono ripartiti a un ritmo inferiore (e non certo per un miglioramento dell'organizzazione dei servizi di trasporto); l'uso dell'auto è arrivato a soddisfare oltre il 70% degli spostamenti; il trasporto pubblico non esce dalla nicchia di mercato nella quale la pandemia l'ha relegato; la mobilità dolce, pedonale o ciclistica, soffre pesantemente il ritorno delle «quattro ruote».

Spostando lo sguardo al lato delle **infrastrutture**, **i dati in serie storica degli ultimi anni non evidenziano progressi significativi nel Mezzogiorno, anzi in alcuni ambiti si assiste a piccole ma significative erosioni**. Né i fattori prestazionali delle reti (ad esempio, l'elettrificazione della rete ferroviaria) mostrano alcun recupero della distanza dalle regioni centro-settentrionali. Conferma queste difficoltà del Mezzogiorno la dinamica dell'Indice di competitività delle regioni europee per la componente di accessibilità infrastrutturale (Tab. 1). Infatti, non solo, come ci si poteva attendere, le regioni meridionali si collocano sistematicamente al di sotto della media nazionale ed europea, con la sola rilevante eccezione della Campania; ma **dal 2019 al 2022 tutte le regioni del Sud, con l'eccezione della Campania, vedono incrementare i divari di accessibilità infrastrutturale rispetto sia alle altre aree del Paese che all'Europa**.

Nell'infrastrutturazione per la **mobilità urbana e di corto raggio** un segno positivo, non marginale, si è registrato nel 2021 per la rete di piste ciclabili, ma il *gap* con le città del Centro-Nord resta così ampio che ci vorrebbe un piano complessivo di infrastrutturazione ben più robusto per colmare anche solo parte del divario. Quanto invece al **trasporto rapido di massa** (metropolitane, tram) non si apprezzano progressi e questo significa il consolidamento degli storici *deficit* strutturali

Tab. 1 Indice di competitività infrastrutturale delle regioni europee (a)

➔ Fonte: Elaborazioni SVIMEZ-Isfort su dati EU Regional Competitiveness Index.

	2022	Rank (b)	2019	Rank (b)	Var. rank
Abruzzo	68,1	149°	70,9	140°	-9
Molise	40,2	210°	40,8	207°	-3
Campania	104,1	76°	102,4	80°	+4
Puglia	85,1	115°	88,0	108°	-7
Basilicata	39,9	211°	40,4	208°	-3
Calabria	73,8	140°	75,7	134°	-6
Sicilia	85,8	113°	88,4	106°	-7
Sardegna	61,3	163°	63,4	161°	-2
Totale Italia	99,9	7°	97,4	11°	-4

(a) L'indice di competitività infrastrutturale sintetizza tre indicatori: 1) quota di popolazione raggiungibile entro 1h30 su strada in un raggio di 120 km, 2) quota di popolazione raggiungibile entro 1h30 su ferrovia in un raggio di 120 km, 3) numero giornaliero di passeggeri in aereo; (b) Il rank delle Regioni comprende complessivamente 233 aree, quello nazionale fa riferimento ai 27 Paesi dell'Unione Europea

delle medie e grandi città del Sud rispetto a quelle del Nord, sempre in attesa che gli ingenti investimenti nel settore previsti, e talora in avvio di cantiere, possano tradursi in binari funzionanti e, auspicabilmente, in incremento dei corrispondenti servizi ferroviari nelle aree urbane.

Il focus sulle Città metropolitane, proposto per la prima volta analizzando una batteria significativa di indicatori di mobilità sostenibile, mette a nudo la **debolezza delle grandi città del Sud**, in particolare quelle del sistema calabro siciliano, su tutti i versanti, dall'offerta di servizi di trasporto pubblico a quella di *sharing*, dalle reti ciclabili a quelle per il trasporto rapido di massa, dalle auto e moto circolanti (indici di motorizzazione elevatissimi) ai profili emissivi del parco veicolare pubblico e privato. Un primo riferimento utile di quadro riguarda la ripartizione modale della domanda di mobilità, alla scala dell'intero bacino metropolitano. Rispetto alla media nazionale delle Città metropolitane, solo Napoli e Palermo mostrano un peso dell'uso dell'auto più basso. Simmetricamente, il trasporto pubblico, come insieme di tutti i mezzi su gomma e su ferro inclusi i servizi di *sharing*, ha una marginale capacità di assorbimento della domanda: la quota di spostamenti serviti è costantemente inferiore al 5%, con l'eccezione rilevante di Napoli (10,6%) e quella di Cagliari (5,5%). Nella mobilità pedonale le aree metropolitane del Sud di maggior peso sono Bari e Palermo, entrambe con valori vicini alla soglia del 25% (significativamente più alti della media nazionale attestata al 18%), mentre all'opposto colpisce il dato molto basso di Catania (15%). Infine, è da sottolineare lo scarsissimo uso della bicicletta, punto decisamente debole del riparto modale delle Città metropolitane meridionali: nessun'area infatti supera l'1,5% (il dato, di nuovo, di Palermo) degli spostamenti in bici, contro una media nazionale del 4,1%. Dal lato dell'offerta, sussistono ugualmente divari importanti, ma i *gap* sono in proporzione più contenuti rispetto a quanto visto per la domanda (Tab. 2). L'indicatore di offerta varia dalla punta di Cagliari (5.701 posti*km per abitante) fino al valore minimo di Messina (1.167 posti*km per abitante), con una media nazionale dei capoluoghi metropolitani che sfiora la soglia dei 7 mila posti*km annui per abitante. È chiaro, quindi, che la sottodotazione di servizi

Tab. 2 Indicatori di domanda e offerta di trasporto pubblico (2021)

➔ Fonte: Elaborazioni SVIMEZ-Isfort su dati ISTAT.

	Passeggeri trasportati TPL (per abitante)	Offerta TPL (posti*km per abitante)	% autobus a basse emissioni(b)	Licenze taxi attive (per 10.000 abitanti)
Napoli	46,6	2.438	19,9	25,7
Bari	34,9	3.225	65,2	4,7
Reggio Calabria	18,0	1.459	-	2,6
Palermo	10,1	1.571	27,4	5,0
Messina	10,3	1.167	15,1	4,6
Catania	33,6	2.534	62,1	6,3
Cagliari	150,5	5.701	1,2	7,0
Media Capoluoghi metropolitani Italia	154,2	6.986	28,6	21,5
Media Mezzogiorno	27,4	1.961	25,2	7,3
Media Italia	104,3	4.748	32,9	12,9

nelle grandi città meridionali incide, e in modo rilevante, sulla scarsa capacità attrattiva della domanda.

Il consueto monitoraggio di settore sui fondi disponibili e le sue destinazioni conferma che, almeno per i trasporti e le infrastrutture, **per il Mezzogiorno sono state programmate e finanziate opere in misura proporzionalmente superiore al Centro-Nord**. Al Sud compete il 40% del valore delle opere infrastrutturali prioritarie programmate (con finanziamento acquisito per oltre l'85%), quota al netto del valore delle opere non localizzabili territorialmente (22% del totale). Rispetto al PNRR i fondi infrastrutture e trasporti per il Sud, includendo quelli del PNC, salgono al 58,5% del totale, anche se nella recente rimodulazione del Piano sono stati penalizzati alcuni investimenti ferroviari al Sud (tra cui la Roma-Pescara).

Restano però alcuni nodi legati alla spesa. Nelle opere prioritarie, solo il 13,3% del valore di quelle del Sud sono in corso di realizzazione (contro il 33,5% del Centro-Nord); è quindi evidente la minore maturità dei percorsi realizzativi delle infrastrutture nel Mezzogiorno (Tab. 3).

È poi da segnalare che, pur in un quadro complessivamente positivo, **un certo numero di interventi del PNRR nel settore risentono di alcune difficoltà attuative**, in parte rilevante connesse all'aumento dei costi dei materiali e alla più difficile reperibilità delle materie prime. Il monitoraggio del MIT mostra che sotto questo profilo le criticità sono aumentate nell'ultimo anno e, senza per questo dover lanciare particolari allarmi, esse potrebbero frapponersi alla finalizzazione degli investimenti nei tempi stringenti previsti dalle regole del Piano.

Infine, un paio di ulteriori considerazioni sugli **investimenti programmati**.

Tab. 3 Costi delle infrastrutture prioritarie per stato di avanzamento

➔ Elaborazioni SVIMEZ-Isfort su dati Relazione sullo stato di attuazione delle infrastrutture prioritarie (Camera dei Deputati, 31 dicembre 2022).

	Valori assoluti (mld euro)				Distribuzione percentuale			
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Non territorializzabile	Totale	Centro-Nord	Mezzogiorno	Non territorializzabile	Totale
In progettazione	18,1	29,6	20,1	67,8	36,0	56,3	67,6	51,2
In gara	6,0	9,9	-	15,9	11,9	18,7	32,4	19,2
Aggiudicati	0,5	2,2	-	2,7	1,0	4,1	0,0	2,0
Con contratto	5,7	0,8	-	6,5	11,3	1,4	0,0	4,8
In corso	16,8	7,0	-	23,8	33,5	13,3	0,0	18,0
Stato di avanzamento misto	3,1	3,2	9,6	15,9	6,2	6,1	0,0	4,8
Totale	50,1	52,6	29,7	132,5	100,0	100,0	100	100

La prima attiene alle **spese di gestione delle opere e dei servizi di trasporto**, soprattutto nei profili manutentivi e nel finanziamento dei servizi a contribuzione pubblica (ad esempio per il trasporto pubblico locale). Si tratta di spese in quota maggioritaria in capo ai grandi soggetti di gestione, ma che in parte incidono sui bilanci delle Amministrazioni statali, regionali e locali, e quindi vanno correttamente pianificate e coperte in regime di continuità.

L'altra considerazione riguarda lo **sbilanciamento delle risorse destinate alle infrastrutture per le «reti lunghe» del Mezzogiorno, in particolare ferroviarie, rispetto a interventi di minore cabotaggio** utili per rafforzare il funzionamento della mobilità nel corto raggio e nella scala urbana (nodi di scambio, raccordi, piste ciclabili, aree pedonali, infomobilità, ecc.). Al Sud servono senza dubbio interventi per le reti lunghe ma non vanno assolutamente tralasciati quelli per le reti corte, come si è visto nei ritardi enormi accumulati dalle Città metropolitane negli indicatori di mobilità sostenibile; è un punto da tenere bene in evidenza ogni volta che si programmano le grandi opere che altrimenti rischiano di assicurare connessioni di lunga distanza senza rispondere concretamente alle esigenze diffuse della mobilità locale.

PARTE TERZA

XVII. Misurare la corruzione: gli indicatori ANAC

La corruzione è un fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale è difficile individuare una definizione universalmente condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una pratica influenzata da mutevoli assetti regolativi e diversi sistemi di valori. La corruzione causa distorsioni sistematiche e tra i suoi costi indotti, che sono sicuramente ingenti anche se difficili da quantificare, si deve considerare la perdita di fiducia che essa ingenera nei cittadini. Anche per questo motivo la corruzione mina il tessuto stesso del vivere civile. È importante rafforzare la coscienza collettiva del grave danno sociale che deriva dalla corruzione, che deve necessariamente fondarsi su una conoscenza il più possibile precisa del fenomeno, che del resto è indispensabile per progettare e attuare azioni di contrasto efficaci. Tale esigenza si scontra con enormi difficoltà di misurazione.

Un utile contributo per la misurazione della corruzione è la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita da ANAC** che rappresenta nel Paese la principale fonte informativa sugli appalti pubblici. La Banca Dati mette a disposizione della collettività 70 indicatori in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio. I 70 indicatori sono divisi in tre cruscotti: contesto, appalti, dati comunali.

Nel *Rapporto SVIMEZ* sono descritti gli indicatori della sezione «appalti» in grado di offrire **indicatori provinciali relativamente a 17 indicatori al fine di misurare il rischio di corruzione della Pubblica amministrazione italiana**. Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti forniscono informazioni legate agli acquisti delle amministrazioni localizzate nella provincia a cui si riferiscono e assumono particolare rilievo sia in ragione del peculiare peso del fenomeno corruttivo nel mercato degli appalti che delle finalità istituzionali di ANAC e della composizione della BDNCP.

La corruzione è un fenomeno multidimensionale influenzato da numerose variabili, come confermato dalle analisi dei dati sugli appalti pubblici. Si evidenziano pertanto dinamiche complesse, legate presumibilmente alle diverse modalità con le quali si può concretizzare il fenomeno corruttivo. Il cruscotto permette di calcolare degli indicatori di sintesi secondo diverse soglie di rischio, ottenuti condensando le informazioni provenienti da tutti o parte dei 17 indicatori di rischio corruttivo. Per i dettagli relativi ai singoli indicatori si rimanda al Capitolo del Rapporto.

I fatti più rilevanti intervenuti nel mercato degli appalti pubblici nell'ultimo anno sono senza dubbio il **nuovo codice dei contratti pubblici** (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), che ha acquisito efficacia a partire dal 1° luglio 2023, e l'inizio dell'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ha incrementato in maniera assai significativa il volume degli appalti pubblici dell'ultimo anno. Il nuovo codice dei contratti pubblici ha introdotto numerose innovazioni rispetto al precedente codice (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). Al fine della misurazione della corruzione, sono rilevanti soprattutto tre aspetti che rappresentano un cambio di paradigma rispetto al passato e che impattano, direttamente e/o

indirettamente, anche sul sistema di indicatori sopra esposto.

Il primo aspetto è quello dell'inedita introduzione in un codice degli appalti di alcuni principi generali, di cui i più importanti sono i primi tre declinati nel testo, dei veri e propri *super-principi*, ossia quelli del **risultato**, della **fiducia** e dell'**accesso al mercato**. Il nuovo codice enuncia inoltre il valore funzionale della concorrenza e della trasparenza, che sono tutelate però non come mero fine, ma appunto come mezzo per il raggiungimento del risultato. Ed inoltre che le Pubbliche Amministrazioni devono sì svolgere le gare rispettando la legalità formale, ma tenendo sempre presente che ogni gara è funzionale a realizzare un'opera pubblica.

Il secondo aspetto è il **significativo innalzamento delle soglie sotto le quali è previsto l'affidamento diretto** che, congiuntamente a numerose altre previsioni del nuovo codice, va nella direzione della maggiore discrezionalità delle stazioni appaltanti, anche in relazione alla necessità di ridurre i tempi degli affidamenti in funzione degli obiettivi del PNRR.

Il terzo aspetto rilevante, che peraltro coinvolge direttamente le competenze di ANAC è il ruolo della **digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti**, ivi inclusa la BDNCP, prevista dalla parte II del nuovo codice dei contratti. Con la digitalizzazione tutte le attività dovranno svolgersi su piattaforme telematiche «certificate» che assicurino l'interoperabilità dei servizi svolti e la confluenza delle informazioni su un'unica banca dati (la Banca dati nazionale dei contratti pubblici) che diventa, così, il collettore nazionale per gli appalti, anche ai fini dello svolgimento di una serie di adempimenti e servizi nevralgici per la legittimità delle procedure di gara, quale ad esempio la pubblicità legale. Le basi informative detenute da ANAC potrebbero pertanto avere in futuro un ruolo di grande importanza e maggiore centralità anche nella prevenzione e contrasto della corruzione e di altri fenomeni patologici (come le frodi, la collusione, il conflitto di interessi) fortemente lesivi del corretto funzionamento del mercato e dell'efficace ed efficiente allocazione delle risorse nell'ambito degli appalti pubblici, ivi inclusi quelli finanziati con fondi comunitari. Infine, l'utilizzo di big data insieme alle nuove tecniche del machine learning, offrono importanti opportunità per accrescere sensibilmente la capacità di misurazione del fenomeno corruttivo.