

Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno

PARTE QUARTA OLTRE LA RESILIENZA: LE POLITICHE PER LA TRASFORMAZIONE DEL PAESE

Cap. 16. Mezzogiorno e coesione territoriale nel PNRR

Cap. 17. Le politiche di coesione europee: il contributo alla ripresa

Cap. 18. La politica industriale post-pandemia nei Piani del Next Generation EU

Cap. 19. La politica industriale e i territori

Cap. 20. Il sistema di garanzia pubblico e privato a sostegno del credito

Cap. 21. Quale Pubblica Amministrazione nell'Italia del PNRR?



SVIMEZ

Cap. 16. Mezzogiorno e coesione territoriale nel PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e approvato dalla stessa il 13 luglio scorso, è articolato intorno a 3 Assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale) e strutturato in 6 Missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute. Il valore complessivo delle risorse del Piano italiano, da utilizzare tra il 2021 e il 2026, è pari a 235,6 miliardi di euro, di cui 191,5 miliardi sono costituiti dalle risorse del Dispositivo di ripresa e resilienza, che fanno dell'Italia il primo beneficiario a livello europeo, 30,6 miliardi sono le risorse nazionali stanziare dal Fondo complementare al PNRR e 13,5 miliardi rappresentano le disponibilità del REACT-EU, programma ponte tra l'attuale politica di coesione e il nuovo ciclo 2021-2027. Il 13 agosto scorso il nostro Paese ha ricevuto dall'Europa una prima *tranche* di risorse pari a circa 25 miliardi di euro.

Il PNRR ha previsto di riservare alle otto regioni del Mezzogiorno il 40% delle risorse "territorializzabili" per un valore di circa 82 miliardi. All'interno della «quota Sud» vengono considerati anche i progetti finanziati con l'anticipazione di 15,5 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione, risorse che dovrebbero mantenere la loro destinazione territoriale di legge (per l'80% al Mezzogiorno).

Il PNRR persegue l'obiettivo di riequilibrio territoriale e di rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le Missioni. Nella Missione 1 molti interventi sono volti a incidere sulla produttività delle PMI del Mezzogiorno e sul miglioramento della connettività nelle zone rurali e nelle aree interne. Nella Missione 2 sono previsti investimenti e riforme destinati a migliorare, in particolare, la gestione dei rifiuti al Sud, a contribuire a ridurre la dispersione delle risorse idriche, al potenziamento dell'industria nazionale in settori strategici per la produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile, a incentivare l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici. Nella Missione 3 gli investimenti sono volti a rafforzare l'alta velocità ferroviaria, potendo contribuire anche a migliorare l'occupazione in tutta la catena logistica del Mezzogiorno. Nella Missione 4 si prevede che i progetti relativi ad asili e scuole per l'infanzia, alla lotta all'abbandono scolastico, all'edilizia scolastica e al contrasto alla povertà educativa, avranno un forte impatto al Sud nell'ambito di una definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) da garantire a tutti i cittadini per la quale ad oggi, tuttavia, non è stato definito un percorso attuativo. Nella Missione 6 la prevista riorganizzazione delle politiche della salute attraverso riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali potrà contribuire a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali. La Missione 5 è descritta nel Piano come missione di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi,

trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all’*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Le risorse stanziare per le tre componenti della Missione: Politiche per il lavoro; Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; Interventi speciali per la coesione territoriale, ammontano a 19,85 miliardi. Tra le riforme abilitanti previste dal PNRR, di particolare rilievo per il Mezzogiorno è quella per la semplificazione e il riordino degli incentivi alle imprese, con particolare riferimento al Sud, per effettuare la quale è stata costituita nel giugno scorso una Commissione interministeriale. Importante per il Sud è anche la riforma settoriale sul rafforzamento della *governance* delle Zone Economiche Speciali, volta a riformulare le attività e i poteri dei Commissari straordinari delle ZES.

La stima del Governo dell’impatto macroeconomico del PNRR nel Mezzogiorno è che le regioni meridionali contribuiranno a circa un terzo (4,9 punti percentuali) dei 15 punti percentuali di PIL nazionale aggiuntivi legati all’implementazione del Piano.

Impatto del PNRR sul PIL nazionale attribuibile al Mezzogiorno (contributi allo scostamento percentuale dallo scenario di base attribuibili alle regioni del Mezzogiorno)

	2021	2022	2023	2024-2026
PIL	0,2	0,7	1,0	1,0
Consumi	0,3	0,8	1,1	1,1
Spesa pubblica	0,2	0,5	0,8	0,6
Investimenti	0,6	2,0	3,5	3,9
Occupazione	0,3	0,8	1,1	1,1

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 267; <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

Va ricordato che un contributo alla crescita del PIL attribuibile al PNRR che dovesse favorire il Mezzogiorno rispetto al resto del Paese non si tradurrà necessariamente in una riduzione del divario di crescita Nord-Sud, «aggiungendosi» al tasso di crescita dell’attività economica «tendenziale» delle due aree. Così come va ricordato che il Mezzogiorno è tradizionalmente interessato da un ritmo di crescita più debole nelle fasi di ripartenza.

Le Valutazioni della SVIMEZ – Le politiche di accompagnamento dell’economia e della società al post-Covid potrebbero segnare una svolta dopo decenni di separazione, e per molti versi di «conflitto», tra politiche generali e politica di coesione. Portando a sistema il rilancio degli investimenti pubblici e privati che si prevede di sostenere con il PNRR con una politica ordinaria che troppo a lungo si è disimpegnata dal suo compito di perseguire l’obiettivo del riequilibrio territoriale, e con una politica di coesione europea e nazionale che nel nuovo ciclo di programmazione molto dovrà apprendere dai suoi limiti. In merito alla grande enfasi data alla quota del 40% del totale delle

risorse destinata al Mezzogiorno, va rilevato che le «quote Sud» per ciascuna delle 6 Missioni del Piano sono il risultato di un esercizio di «territorializzazione» poco trasparente in mancanza di una definizione chiara di spesa territorializzabile. Più che soffermarsi sulla valutazione dell'adeguatezza dell'impegno programmatico di risorse stanziato per il Sud, la SVIMEZ ritiene opportuno richiamare le criticità legate alla stessa adozione della logica delle quote di spesa. Una logica debole per tre motivi. Primo, perché si perpetua nell'errore di guardare alla quantità della spesa da certificare come un «fine» in sé. Secondo, per la complessità del sistema di monitoraggio da predisporre per la verifica del rispetto dei vincoli di destinazione territoriale della spesa fissati con una norma. Terzo, per la mancanza di una ricognizione puntuale dei fabbisogni di investimento sulla quale basare un'allocazione territoriale delle risorse coerente con l'obiettivo di ridurre il divario di cittadinanza di chi vive e fa impresa al Sud.

A parere della SVIMEZ, poiché Regioni ed Enti locali saranno responsabili della realizzazione di una quota significativa degli investimenti che si prevede di distribuire attraverso procedure selettive tra Amministrazioni beneficiarie (circa 87 miliardi), la minore capacità progettuale delle Amministrazioni meridionali le espone ad un elevato rischio di mancato assorbimento. E propone, proprio al fine di rafforzare queste capacità, la costituzione di centri di competenza territoriale, formati da specialisti nella progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo, anche in raccordo con le Università presenti nel territorio, in grado di supportare le Amministrazioni locali, e in particolare i Comuni. Infine, il più importante e meno discusso tema rimasto inevaso è che obiettivi e strumenti definiti dal PNRR sono in larga parte sovrapponibili a quelli del nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-2027. Ulteriori ingenti risorse stanziato per il Sud su programmi di spesa delle Amministrazioni centrali e regionali dai contenuti non ancora definiti. Programmare queste risorse secondo una logica di complementarità e aggiuntività rispetto a quelle del PNRR è una condizione essenziale. Il rischio maggiore da scongiurare è che il PNRR subisca la stessa sorte della politica di coesione, affidando unicamente a questo “nuovo” intervento straordinario l'obiettivo della riduzione dei divari territoriali.

In definitiva, secondo la SVIMEZ, per non lasciare “solo” il PNRR, è necessario programmare unitariamente le risorse disponibili (europee e nazionali, ordinarie e aggiuntive) con la finalità di ridurre i divari territoriali e riattivare in questo modo il potenziale di crescita del Paese. Solo da una «visione» d'insieme, centrata sulle due questioni dell'interdipendenza tra territori e della connotazione nazionale che ormai ha assunto la coesione territoriale nel nostro Paese, potrà seguire un'effettiva valorizzazione del contributo alla ripartenza del potenziale presente nelle regioni del Sud.

Cap. 17. Le politiche di coesione europee: il contributo alla ripresa

I principali avvenimenti che nell'ultimo anno e mezzo hanno caratterizzato la politica di coesione in Italia ed in Europa descrivono un periodo concitato, complesso e laborioso, che apre scenari e prospettive inediti per i prossimi anni. Le politiche di coesione hanno fornito un notevole contributo al contrasto degli effetti economici e sociali della crisi pandemica. L'eccezionalità del contesto ha determinato modifiche alle regole di funzionamento delle risorse del ciclo di programmazione 2014-2020 e lo stanziamento di ingenti risorse aggiuntive, per valorizzare il potenziale contributo alla resilienza ed alla ripresa economica con il Programma *Next generation EU*. Contemporaneamente si è chiuso il negoziato per le risorse e le regole di utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei per il periodo di programmazione 2021-2027, un nuovo ciclo di politiche di investimento che fino al 2026 procede in parallelo con i "Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza".

Nel ciclo 2014-2020 gli appuntamenti per la certificazione delle spese sostenute sono fissati al 31 luglio ed al 31 dicembre di ciascun anno. A fronte di una dotazione complessiva dei Programmi pari a 50,5 miliardi di euro, il totale delle spese sostenute e certificate al 31 dicembre 2020 relativamente ai 51 Programmi Operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE ammonta a circa 21,3 miliardi di euro, con un incremento di 6,1 miliardi di euro rispetto all'importo di 15,2 miliardi conseguito al 31 dicembre 2019, raggiungendo il 42,1% del totale delle risorse programmate (oltre 13 punti rispetto ai valori percentuali conseguiti l'anno precedente). Il raggiungimento dei *target* di spesa da parte di tutti i Programmi ha impedito, analogamente a quanto accaduto nel 2019, il disimpegno automatico che avrebbe comportato la perdita di risorse.

L'avanzamento finanziario dei Programmi delle politiche di coesione è rilevabile, come di consueto, dall'esame dei dati di monitoraggio dell'IGRUE, aggiornati al 30 aprile 2021. In base a tali dati, le risorse complessivamente disponibili in Italia per la politica di coesione europea a valere sui Fondi strutturali (FESR e FSE) ammontano a circa 51,5 miliardi di euro (rispetto ai circa 54,2 miliardi di euro del giugno 2020), di cui 34,5 miliardi di risorse comunitarie e 16,9 miliardi di cofinanziamento nazionale, con una riduzione del contributo nazionale pari a circa 2,8 miliardi, determinata dall'utilizzo della possibilità di certificare il contributo comunitario al 100% e dalle collegate riprogrammazioni.

A fronte dei circa 51,5 miliardi di euro complessivamente programmati, risulta un avanzamento al 30 aprile 2021 del 79,7% in termini di impegni e del 48,9 % in termini di pagamenti, con un volume complessivo di risorse ancora da impegnare e da spendere fino a 31 dicembre 2023 pari a circa 10,5 e 26,3 miliardi. Se si guarda all'andamento degli impegni e della spesa nei diversi territori, in relazione alle tre categorie di regioni cui sono destinate le risorse in questo ciclo di

programmazione (regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate), si confermano nel complesso andamenti differenziati con qualche elemento di novità rispetto al passato. Si conferma un avanzamento complessivo più rapido per le regioni più sviluppate (con impegni e pagamenti pari rispettivamente all'82% ed al 53,6% del contributo assegnato), mentre si osserva un miglioramento relativo a paragone degli scorsi anni delle *performance* di attuazione per le regioni meno sviluppate (79,7% e 47,3%) rispetto a quelle in transizione (73,2% e 42,9%).

Fondi strutturali 2014-2020: stato di attuazione al 30 aprile 2021 per categoria di regione e tipologia di Programma (milioni di euro, s.d.i.)

Categoria di regione	Tipologia Programma	Risorse programmate (a)	Attuazione finanziaria			
			Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
In transizione	PON	960,2	787,7	476,2	82,0	49,6
	POR	1.918,8	1.319,5	759,8	68,8	39,6
Totale		2.879,1	2.107,2	1.236,0	73,2	42,9
Meno sviluppate	PON	13.156,0	11.040,2	6.551,5	83,9	49,8
	POR	17.595,3	13.457,5	7.986,0	76,5	45,4
Totale		30.751,3	24.497,7	14.537,4	79,7	47,3
Più sviluppate	PON	2.765,1	2.020,4	1.388,0	73,1	50,2
	POR	13.194,9	11.063,0	7.160,9	83,8	54,3
Totale		15.960,0	13.083,5	8.548,9	82,0	53,6
PON Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile		940,1	614,0	536,2	65,3	57,0
PON Cooperazione territoriale		991,5	753,9	320,7	76,0	32,3
Totale		51.522,0	41.056,2	25.179,2	79,7	48,9

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Se si considera il livello di governo dei Programmi sia in relazione agli impegni che ai pagamenti, lo stato di attuazione è più avanzato per i Programmi Operativi Nazionali (PON), rispetto ai Programmi Operativi Regionali (POR) sia nelle regioni in transizione sia in quelle meno sviluppate, mentre nelle regioni più sviluppate l'attuazione dei POR risulta più avanzata, soprattutto con riferimento agli impegni che presentano un differenziale di circa dieci punti percentuali rispetto ai PON.

Per quanto riguarda i POR, diversamente da quanto osservato in passato, nelle regioni in transizione, la situazione appare più critica rispetto al dato medio nazionale e l'avanzamento più lento di quello registrato nelle regioni meno sviluppate. I POR di Abruzzo, Molise e Sardegna presentano percentuali di avanzamento caratterizzate da impegni che si attestano rispettivamente al 61,2%, 74,8% e 70,5% e da pagamenti pari al 31,2%, 33,7% e 42,7% del contributo assegnato.

Un miglioramento generalizzato, invece, caratterizza i POR delle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), il cui dato medio di attuazione, con impegni e

pagamenti rispettivamente pari al 76,3% ed al 45,4% delle dotazioni finanziarie, si avvicina alla media di attuazione dei POR registrata a livello nazionale. Tale miglioramento è spinto dall'ottimo risultato del POR Puglia, in cui la riprogrammazione ha determinato una forte accelerazione dell'avanzamento, con percentuali di impegno e pagamento pari al 109,4% ed al 63,7% della dotazione assegnata, allineando il Programma alle percentuali di avanzamento registrate per il POR della regione più virtuosa, l'Emilia-Romagna. Si conferma, inoltre, il positivo livello di attuazione finanziaria del POR Basilicata che nel complesso registra, rispettivamente, impegni e pagamenti pari al 76,3% e 47,2% della dotazione. Gli altri due Programmi con un'ingente dotazione finanziaria, i POR della Sicilia e della Campania, sperimentano un avanzamento inferiore al dato medio delle regioni meno sviluppate, con percentuali di impegno, pari rispettivamente al 67,2% e 63,8%, e di pagamento del 36,9% e 41,2% del contributo assegnato. Permane lento l'avanzamento del Programma Plurifondo della Calabria, che raggiunge livelli di impegni e di pagamenti del 60,5% e 37% delle risorse assegnate.

Per rafforzare la capacità di resilienza e contrastare gli effetti dell'emergenza sanitaria nel ciclo di programmazione 2014-2020, la Commissione europea ha varato l'iniziativa REACT-EU, che funge da "ponte" verso il ciclo 2021-2027. Le dotazioni aggiuntive a livello UE messe a disposizione per le regioni e per i settori più colpiti dalla crisi sono pari a 47,5 miliardi di euro a prezzi 2018 (50,6 miliardi a prezzi correnti), che sono assegnati agli Stati membri in due *tranche* (2021 e 2022). Si tratta di risorse del *Next generation EU*, definite come "entrate esterne con destinazione specifica", gestite, però, nell'ambito del ciclo 2014-2020 e con le medesime regole di questo periodo di programmazione. La prima *tranche* relativa all'annualità 2021 assegnata all'Italia ammonta, a prezzi correnti, a 11,3 miliardi di euro, mentre l'importo complessivo della seconda *tranche*, e quindi la dotazione complessiva definitiva, sarà calcolata una volta noti i valori degli indicatori sui cui si basa il riparto. In via prudenziale, il valore della programmazione complessiva di REACT-EU in Italia è assestato su un importo complessivo, a prezzi correnti, pari a 13,5 miliardi di euro. Per le assegnazioni di risorse REACT-EU non è previsto il cofinanziamento nazionale, e quindi la spesa certificata sarà rimborsata al 100% dalle risorse comunitarie.

Le risorse assegnate all'Italia rappresentano un'ingente integrazione del ciclo 2014-2020, pari a più di ¼ (26,7%) della dotazione finanziaria iniziale del periodo. Tali risorse sono programmate all'interno dei Programmi Operativi già esistenti (FESR, FSE e FEAD) appositamente modificati, nell'ambito di un Asse dedicato non articolato per categorie di regioni (e quindi non territorializzato), gestite dalle attuali Autorità di gestione dei PO e devono essere spese in poco più di due anni (entro dicembre 2023), in coerenza con il termine per la chiusura finanziaria del ciclo 2014-2020. Sebbene ai sensi del Regolamento REACT-EU le risorse non siano territorializzate, la proposta italiana

esplicita *ex ante* la quota di risorse destinata al Mezzogiorno, stimata pari al 64,3% della dotazione complessiva e corrispondente a circa 8,36 miliardi di euro.

La maggior parte delle risorse, circa 4,5 miliardi corrispondenti al 40% della dotazione totale del REACT-EU, è destinata al PON «Sistemi e Politiche Attive del Lavoro» per iniziative a supporto, diretto e indiretto, della ripresa occupazionale attraverso incentivi, anche fiscali, all'assunzione ed al finanziamento del nuovo Fondo nazionale per le competenze.

Se si guarda, poi, al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, il lungo negoziato per le risorse e le regole del periodo si è concluso con l'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE, a dicembre 2020, e con la pubblicazione dei Regolamenti che stabiliscono norme e modalità di attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, a giugno 2021. Le risorse comunitarie complessivamente assegnate all'Italia per il ciclo 2021-2027 ammontano a 43,128 miliardi di euro, di cui 41,150 miliardi destinate all'obiettivo «Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita», articolate tra le diverse categorie di regioni, cui si aggiungono 0,948 miliardi destinati all'obiettivo di Cooperazione territoriale, e 1,030 miliardi al Just Transition Fund (JFT). Rispetto al ciclo di programmazione 2014-2020, a prezzi correnti è evidente un significativo incremento degli stanziamenti comunitari per il nostro Paese, pari a circa 6,6 miliardi di euro, di cui in termini relativi beneficiano in misura maggiore le regioni più sviluppate e le regioni in transizione, con incremento pari rispettivamente al 25,7% e 20,5% rispetto alla precedente assegnazione, a fronte del 18% per le regioni meno sviluppate.

Confronto tra i cicli 2014-2020 e 2021-2027: risorse UE (milioni di euro a prezzi correnti)

Categorie di regioni (*)	Risorse UE	Risorse UE	Differenza	Differenza %
	2014-2020 (a)	2021-2027 (b)	(b)-(a)	(b)-(a)
	(ricostruzione)	(lettera CE nov. 2020)		
Regioni più sviluppate	7.587	9.534	1.947	25,7
Regioni in transizione	1.268	1.528	260	20,5
Regioni meno sviluppate	25.490	30.088	4.598	18,0
Totale	34.345	41.150	6.805	19,8
Cooperazione territoriale	1.137	948	-189	16,6
Totale	35.482	42.098	6.616	18,6
Just Transition Fund	-	1.030	-	-
Totale	35.482	43.128	-	-

(*) La composizione interna delle categorie di regione è riportata anche per il 2014-2020 a quella del 2021- 2027. Le regioni più sviluppate includono tutte le regioni e province autonome del Centro-Nord, ad eccezione di Umbria e Marche, che sono insieme all'Abruzzo nella categoria delle regioni in transizione. Le regioni meno sviluppate includono tutte le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione dell'Abruzzo.

Fonte: Dipartimento per le Politiche di coesione, Verso l'Accordo di Partenariato 2021-2027. Incontro partenariale, 20 luglio 2021.

Il quadro di norme approvato conferma le “classificazioni territoriali” in uso (regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate), con la sola modifica rispetto al ciclo 2014-2020 riguardante le regioni in transizione. Nel 2021-2027 sono considerate “in transizione” le regioni con un PIL pro capite compreso tra il 75% ed il 100%, non più il 90%, della media del PIL della UE a 27. In Italia, per effetto di tale cambiamento e in considerazione degli andamenti registrati negli indicatori di convergenza economica, la mappa territoriale è mutata rispetto a quella dell’attuale ciclo 2014-2020: 7 sono le regioni meno sviluppate, le attuali 5 (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata e Sicilia), cui si aggiungono Molise e Sardegna (che da regioni in transizione diventano regioni meno sviluppate) e 3 le regioni in transizione, l’Abruzzo (già presente nel ciclo 2014-2020), l’Umbria e le Marche, in precedenza considerate regioni più sviluppate. Le regioni più sviluppate includono le restanti del Centro-Nord.

Nell’ultima bozza dell’Accordo di Partenariato del 27 settembre 2021, ancora non approvato in via definitiva, le risorse indicate per il nostro Paese, comprensive del cofinanziamento nazionale, ammontano complessivamente a 83,19 miliardi di euro. Per l’obiettivo «Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita» (FESR e FSE+), si tratta di 80,99 miliardi di euro di contributi, di cui 41,15 miliardi di contributo comunitario e 39,84 di contributo nazionale. I circa 81 miliardi sono allocati per un ammontare più esiguo ai PON (24,7 miliardi) ed uno ampiamente maggioritario ai POR (56,3 miliardi), rispettivamente pari a circa il 30% ed il 70% del totale delle dotazioni.

Con riferimento ai POR delle regioni meno sviluppate, le dotazioni finanziarie della Sicilia, Campania e Puglia, pari complessivamente a 25,7 miliardi di euro, rappresentano il 75% delle dotazioni totali di questa tipologia di regioni. Per la Sicilia e la Campania le assegnazioni, rispettivamente pari a 9,3 ed 8,8 miliardi, costituiscono un incremento rispettivamente di 3,8 e 4,2 miliardi rispetto alle risorse attualmente assegnate per il ciclo 2014-2020, ossia quasi un Programma doppio.

Programmi Operativi Regionali e dotazioni finanziarie pe l'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" nell'Accordo di Partenariato (milioni di euro)

Programmi Operativi Regionali	Dotazioni	Contributo Ue	Contributo nazionale
Regioni più sviluppate	18.900,5	7.560,2	11.340,3
POR Piemonte	2.812,4	1.125,0	1.687,5
POR Valle d'Aosta	174,1	69,6	104,4
POR Lombardia	3.507,4	1.402,9	2.104,4
POR P.A. Bolzano	396,6	158,6	237,9
POR P.A. Trento	340,7	136,3	204,4
POR Veneto	2.062,6	825,0	1.237,5
POR Friuli Venezia Giulia	738,6	295,5	443,2
POR Liguria	1.087,5	435,0	652,5
POR Emilia-Romagna	2.048,4	819,4	1.229,1
POR Toscana	2.312,5	925,0	1.387,5
POR Lazio	3.419,8	1.367,9	2.051,9
Regioni in transizione	3.003,3	1.201,3	1.801,9
POR Marche	1.102,3	440,9	661,4
POR Umbria	813,4	325,4	488,0
POR Abruzzo	1.087,6	435,1	652,6
POR Centro-Nord	20.816,1	8.326,5	12.489,7
Regioni meno sviluppate	34.373,0	18.654,5	15.718,5
POR Molise	507,8	281,7	226,1
POR Campania	8.798,1	4.881,2	3.916,9
POR Puglia	7.585,1	3.792,6	3.792,5
POR Basilicata	1.240,3	688,1	552,2
POR Calabria	4.003,5	2.221,2	1.782,4
POR Sicilia	9.304,6	5.162,2	4.142,4
POR Sardegna	2.933,6	1.627,5	1.306,0
POR Mezzogiorno	35.460,6	19.089,5	16.371,1
Totale	56.276,8	27.416,0	28.860,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Dipartimento per le politiche di coesione. Programmazione della politica di coesione 2021-2027. *Accordo di Partenariato*. Bozza, 27 settembre 2021.

Le valutazioni della SVIMEZ – Siamo nella fase di passaggio tra due cicli di programmazione. Per il completamento del ciclo 2014-2020, reso ancora più sfidante dalle assegnazioni di REACT-EU, dovranno essere attuati e spesi, in base agli obiettivi di spesa fissati al 2023, oltre 37 miliardi di euro in poco più di 2 anni. La fase conclusiva del ciclo 2014-2020, inoltre, si sovrappone con l'avvio del periodo di programmazione 2021-2027, che assegna all'Italia complessivamente 83 miliardi di euro da utilizzare entro il 2030: una dotazione di molto superiore – e per alcuni territori quasi doppia –, rispetto a quella disponibile per le politiche di coesione del passato. Il bacino di risorse complessivamente messe a disposizione dalla politica di coesione è dunque di considerevole entità.

Ulteriori risorse saranno poi disponibili, provenienti dal “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” (PNRR) con un orizzonte temporale di completamento fissato al 2026.

La gran parte di questa ingente dotazione finanziaria dovrà essere impiegata nel Mezzogiorno, sia in virtù dei vincoli di destinazione propri delle politiche di coesione, sia perché il PNRR riserva a questa macro-area almeno il 40% dell’allocazione complessiva. Con questa ampia disponibilità finanziaria vincolata alle regioni del Sud, sarà necessario monitorare che le risorse non siano distratte dalle loro destinazioni, e, ancor più, garantire che possano essere assorbite, e in maniera efficace, dai territori cui sono prioritariamente indirizzate.

Alla soddisfazione per la disponibilità di una mole così ingente di risorse a sostegno della ripresa del Sud, si accompagnano vari ordini di problemi: il primo attiene alla necessità di assicurare la specificità (aggiuntività) dei Programmi della politica di coesione rispetto al PNRR, evitando sovrapposizioni, e il secondo, strettamente collegato al primo, attiene ai meccanismi di *governance* del PNRR e delle politiche di coesione.

In relazione alla specificità dei Programmi della coesione in rapporto al PNRR, nella bozza dell’Accordo di Partenariato si forniscono solo indicazioni generiche sulla loro possibile complementarietà, rimandando il coordinamento delle linee di intervento ai contenuti dei singoli PON. Anche le sedi a tal fine previste, i Comitati tecnici di coordinamento che, con una partecipazione attiva dei territori e del Partenariato, sono deputati ad operare il raccordo tra PON e POR e nel cui ambito si affronterà, ove opportuno, anche il tema del raccordo con il PNRR, hanno una valenza operativa, di natura burocratica nell’ambito dei meccanismi gestionali dei Programmi. Manca una riflessione strategica su come le risorse della coesione possano comporre un quadro programmatico coerente con il bacino finanziario del PNRR e, soprattutto, abilitare alla sfida le regioni più deboli.

In Italia la politica di coesione dovrà assicurare, infatti, nei territori più deboli, e segnatamente, nelle regioni meridionali, che le imprese, i cittadini e le Pubbliche amministrazioni locali siano messe nelle condizioni di partecipare a pieno titolo a questa fase di rilancio del Paese. L’esperienza degli anni passati potrebbe far pensare che, in presenza di obiettivi e *target* di utilizzo ambiziosi e nella difficoltà di trovare progetti compatibili con le regole e le tempistiche dei bacini finanziari, la complementarità possa essere utilmente interpretata come possibilità di trasferire i progetti da un bacino finanziario all’altro, attraverso meccanismi di “attestazione di compatibilità” o sponda. Quest’ultima soluzione rappresenta un meccanismo operativo, auspicato da coloro che gestiscono le risorse, funzionale a non restituire i contributi alla Commissione europea. Tuttavia, la sua adozione rischia di depotenziare il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di trasformazione dei territori

definiti per il prossimo decennio, rendendo molto complicato osservare e valutare i risultati e gli effetti delle politiche di investimento.

Un secondo ordine di problemi rimanda all'utilità di ripensare a meccanismi di stretto coordinamento tra la *governance* del PNNR e quella delle politiche di coesione, conservando ed enfatizzando la specificità di intervento di queste ultime. In buona sostanza, sarebbe necessario uniformare per quanto possibile le modalità di gestione e rendicontazione dei progetti che oggi sono disciplinati da norme diverse.

Un'ultima riflessione attiene alla necessità di assicurare un'adeguata capacità amministrativa, nel programmare, gestire ed attuare i programmi quale prerequisito per utilizzare un volume triplicato di risorse. La debolezza della Pubblica amministrazione italiana è elemento di analisi e dibattito da molto tempo e, negli ultimi mesi, oggetto di specifici programmi di intervento che, non senza palesare criticità, sono volti all'assunzione di personale specializzato a livello centrale e locale. Ma oltre all'immissione di personale nuovo e competente, che dovrà essere necessariamente associata al cambiamento dei modelli organizzativi, si dovrà trovare sui territori un terreno fertile per poter effettivamente realizzare progetti funzionali ad una transizione dell'economia e della società verso un nuovo paradigma. Pertanto, gli sforzi di miglioramento della capacità di gestire i programmi di sviluppo potrebbero riguardare le imprese concessionarie di Stato cui l'amministrazione delega alcuni servizi pubblici. Si pensi al ruolo che possono e devono svolgere ANAS, Ferrovie dello Stato, ENEL, Terna, le altre imprese di Stato operanti nei settori energetici o innovativi, solo per citarne alcuni. Questi Enti o imprese, che spesso non dialogano se non direttamente e singolarmente con i Ministeri, dovrebbero essere richiamati al loro ruolo di motore di sviluppo, anche con atti di indirizzo governativo e dialogare con le componenti tecniche delle Amministrazioni, anche allo scopo di fornire indicazioni e suggerimenti per lo snellimento dei processi (si pensi, ad esempio, alle procedure autorizzative). Analogamente tutto il mondo delle partecipate interamente dallo Stato, e in particolare quelle che operano a supporto della P.A. (come, ad esempio, CONSIP, INVITALIA, SOGEI), dovrebbe essere richiamato ad un ruolo "servente" rispetto alla fase di ricostruzione che ci attende in una cornice organica che possibilmente eviti partite singole.

Cap. 18. La politica industriale post-pandemia nei Piani del *Next Generation EU*

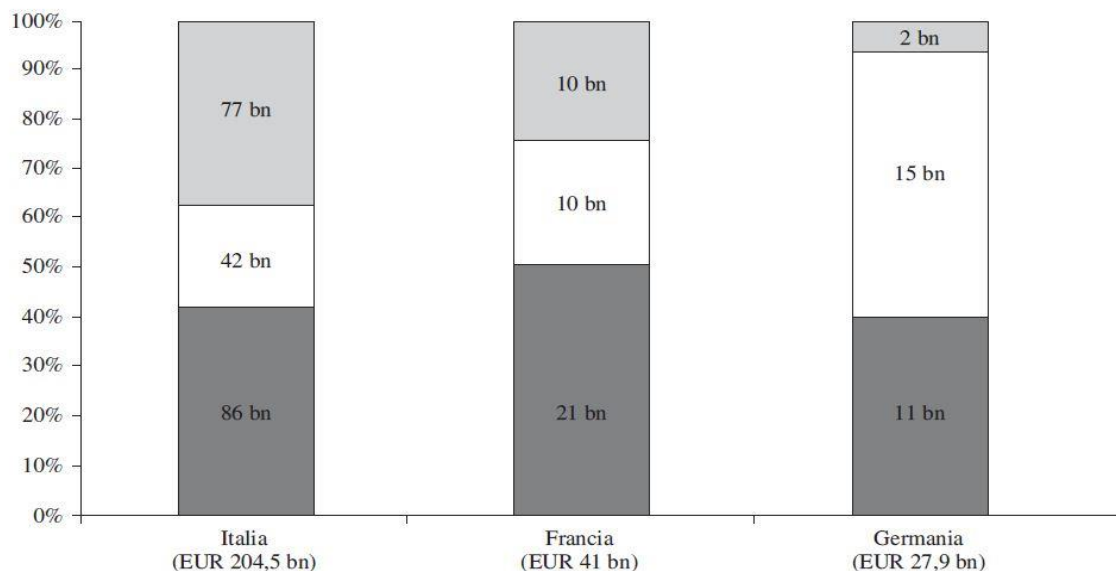
La pandemia da Covid-19 è intervenuta nel momento in cui parti importanti del sistema produttivo avevano avviato un processo di adozione delle moderne tecnologie digitali, provando, soprattutto in alcuni settori, una parziale accelerazione di questo percorso. Contestualmente ci sono state ripercussioni negative sulla produzione industriale, che in alcuni paesi stava già assistendo a un processo di declino, c.d. *deindustrializzazione* in alcuni specifici settori, segnatamente a basso contenuto tecnologico. Inoltre, la tutela dell'ambiente, all'attenzione da tempo, comporta la irrimandabile necessità di scorporare la produzione industriale dal degrado ambientale causato da massicce fonti di inquinanti. Infine, i dirompenti processi di natura demografica e sociale che precedono la pandemia, come l'invecchiamento della popolazione e della forza lavoro, nonché l'emergere di movimenti per dare voce alle istanze di inclusione, equo accesso ai diritti sociali e tutela delle persone con minori opportunità, rappresentano ulteriori tendenze che incedono sullo sfondo delle vicende pandemiche.

Sta emergendo una nuova politica industriale, da intendersi proprio come governo di questi processi di cambiamento strutturale al cuore dello sviluppo economico. Gli Stati che utilizzano la leva della politica industriale quale strumento di azione di politica economica utile a governare i processi di cambiamento strutturale dovrebbero, da un lato, avere ben chiaro il quadro delle interdipendenze degli interessi e dei comportamenti. Dall'altro lato, occorre anche che questi paesi si dedichino a far crescere una nuova domanda di politica industriale che sia sintesi collettiva delle istanze particolari e che sappia raccogliere consenso politico. Al centro di questa strategia ci sono: la definizione di meccanismi di *governance* partecipata, la capacità di implementazione dei governi che ricerca soluzioni manageriali robuste e innovative, le tecniche di valutazione *ex ante* ed *ex post*, funzionali alla gestione interna degli attori (Agenzie, Ministeri e Assessorati), alla sperimentazione e all'aggiustamento continuo degli interventi, nonché alla comunicazione con la società civile e i suoi *stakeholder*.

Va contestualizzato in questo dibattito il varo del programma *Next Generation EU*, lanciato in un contesto di sospensione delle principali politiche condivise e applicate da tutti i paesi membri nei decenni precedenti, tra cui il Patto di stabilità e il divieto di praticare "aiuti di Stato" alle imprese, consentendo ai paesi di intervenire prontamente con politiche espansive finanziate tramite indebitamento e di progettare spazi di manovra inediti per l'intervento pubblico. Uno sguardo ravvicinato ai PNRR redatti dalle tre maggiori economie europee, e segnatamente, Francia, Germania, e Italia, mostra come le aree prioritarie di intervento individuate da questi paesi siano in linea generale

variegate ed eterogenee tra di loro, con però un elemento comune che riguarda i massicci investimenti destinati alla transizione ecologica e alla digitalizzazione.

Ripartizione delle risorse complessive all'interno dei PNRR nazionali



Fonte: Bruegel (<https://www.bruegel.org/2021/04/setting-europes-economic-recovery-in-motion-a-first-look-at-national-plans/>).

Tra i PNRR di Germania, Francia e Italia ci sono alcune sostanziali differenze che contraddistinguono i volumi reali di investimento destinati a queste due principali aree di intervento e le specifiche linee di azione. In primo luogo, l'ammontare complessivo dei finanziamenti cui ciascun Paese può accedere, in Italia 200 miliardi, in Francia 41 e in Germania 28. La Francia prevede di spendere oltre la metà dei suoi fondi nella transizione ecologica, mentre gli altri due paesi si attestano su un 40% circa. La Germania è il Paese che prevede di utilizzare più della metà dei fondi per la digitalizzazione, a fronte di Francia e Italia che ne spenderanno un quarto o meno. Le differenze non si limitano ai finanziamenti, ma si estendono anche agli ambiti di intervento. Il *think tank* Bruegel ha osservato, ad esempio, che gli investimenti in mobilità verde della Germania sono interamente concentrati sullo sviluppo di auto, autobus e veicoli ferroviari elettrici, nonché di una adeguata infrastruttura di accompagnamento di questa transizione verso l'elettrificazione dei mezzi di trasporto pubblici e privati. In Francia e in Italia, la metà degli investimenti in mobilità verde si concentra sullo sviluppo del sistema ferroviario tradizionale.

Oltre ai volumi di spesa e alle linee di azione, un terzo elemento che distingue i tre Piani riguarda la relazione che lega digitalizzazione e transizione ecologica con le altre categorie prioritarie di spesa, principalmente istruzione, ricerca, salute, inclusione sociale, cultura, sport e turismo. I Piani predisposti dal Governo francese e da quello tedesco specificano puntualmente in che misura ciascuna

categoria prioritaria di spesa contribuirà alla digitalizzazione e alla transizione verde dell'economia e della società: entrambi dichiarano le quote di finanziamento destinate a digitalizzare e rendere sostenibile ciascuna delle principali categorie di spesa. Nel Piano italiano non è specificato se, come e in che misura nella fase attuativa del PNRR avverrà questa intersezione tra i piani digitali e *green* e le altre voci di spesa. Nel PNRR italiano digitalizzazione e transizione ecologica non solo costituiscono due Missioni indipendenti delle sei totali di cui si compone il Piano, ma rappresentano ambiti trasversali rispetto alle altre quattro Missioni, coinvolgendo diversi settori, tra cui le infrastrutture, la scuola e la sanità. Questa importante differenza tra il Piano italiano e quello francese e tedesco è rintracciabile nella assenza in Italia di una strategia industriale antecedente la pandemia rispetto a questi temi cardine per il futuro delle nostre economie. Rispetto a questo tema, Germania e Francia si pongono in una posizione di discontinuità rispetto all'Italia, dove il PNRR, malgrado gli sforzi apprezzabili dei due esecutivi, è stato predisposto senza riferirsi ad una solida e condivisa strategia industriale.

Cosa propone la SVIMEZ –1) Politiche industriali quali leve di sviluppo umano e di governo sostenibile del cambiamento strutturale e, in funzione di ciò, capaci di incoraggiare i governi a dotarsi di specifici strumenti per l'analisi e il *management* delle politiche; 2) Sinergia e trasparenza di tutti i livelli e le funzioni di governo coinvolte negli interventi, evitando improduttive sovrapposizioni di compiti e responsabilità, 3) Nuove modalità di monitoraggio e valutazione per rendere l'intervento pubblico più efficace, efficiente e orientato a un cambiamento strutturale sostenibile. Secondo la SVIMEZ, queste soluzioni non sembrano adeguatamente incorporate sia nel processo che ha portato alla estensione del PNRR, che nel documento finale su cui poggerà la normativa attuativa di prossima uscita. Pertanto, è opportuno animare un dibattito intorno alla pianificazione, implementazione e valutazione delle politiche industriali. I fondi assegnati all'Italia dovranno essere impiegati entro il 2026 e condizioneranno tutte le altre politiche e riforme che gravitano attorno al PNRR. Il combinato disposto tra l'orizzonte lungo degli investimenti e delle riforme con il ruolo decisivo per la corretta implementazione assegnato agli Enti locali, e più in generale alle Pubbliche amministrazioni, deve spingere a riflettere sulle competenze possedute sia dai funzionari pubblici che dalle figure apicali. Perciò non è più rimandabile un massiccio investimento in competenze gestionali e analitiche a beneficio dei funzionari dell'apparato pubblico, in raccordo con percorsi di alta formazione specializzata.

Cap. 19. La politica industriale e i territori

Nel marzo 2020 – anche prima del diffondersi della pandemia – la Commissione europea aveva delineato una rinnovata Strategia industriale, declinandone le due priorità – Green Deal e digitalizzazione – in un pacchetto di iniziative. L’obiettivo era quello di rafforzare la competitività europea sui mercati globali, costruire filiere produttive strategiche, sostenere la transizione digitale e quella ecologica attraverso una serie di azioni per il sostegno alle tecnologie per l’acciaio pulito, ai prodotti chimici sostenibili, per il miglioramento delle prestazioni ambientali dei manufatti edili e per imprimere un approccio maggiormente strategico alle industrie delle energie rinnovabili e a favore della mobilità sostenibile. Dopo poco più di un anno, il rapido propagarsi degli effetti economici della pandemia sulle attività produttive ha portato ad aggiornare e rafforzare questa Strategia industriale, per favorire lo sviluppo di quei settori cruciali per la sicurezza e l’indipendenza di alcune produzioni, accelerare i processi di trasformazione digitale ed ecologica e ridurre la dipendenza dalle forniture extra-europee, provenienti principalmente dall’Asia.

Sulla base dell’ultimo aggiornamento della Commissione europea sui dati relativi agli «aiuti di Stato», nel 2019, in Italia l’entità complessiva delle agevolazioni alle imprese si è sensibilmente ridotta rispetto al precedente anno. In termini assoluti, l’importo del sostegno al settore produttivo è infatti sceso dai 7,4 miliardi del 2018 a 6,3 miliardi nel 2019 (–15%); valori molto modesti rispetto ai 53 miliardi di agevolazioni alle imprese in Germania, ma anche nettamente inferiori agli oltre 20 miliardi della Francia e ai circa 13 miliardi del Regno Unito. Rispetto al PIL, in Italia il peso degli «aiuti di Stato» è sceso allo 0,35% nel 2019, rispetto allo 0,42% del 2018, meno della metà dello 0,82% della media europea, rimasto stabile rispetto al precedente anno. Considerando un orizzonte temporale di più ampio respiro, si può osservare come diversamente da quasi tutti i paesi europei dopo il 2008 in Italia le risorse per gli interventi di sostegno si siano fortemente ridotte fino a portare il Paese agli ultimi posti nella graduatoria europea degli aiuti di Stato in rapporto al PIL. A livello territoriale, la flessione del 2019 è totalmente riconducibile alla brusca riduzione delle agevolazioni concesse alle imprese del Mezzogiorno, che passando da 2,9 a 1,6 miliardi di euro risultano, quindi, quasi dimezzate (–45,1%), interrompendo il *trend* di ripresa che aveva caratterizzato il periodo 2016-2018. Nel Centro-Nord, al contrario, si rileva un significativo incremento degli incentivi, saliti da 3,3 del 2018 a 3,9 miliardi del 2019 (+17%), che conferma la tendenza alla crescita del precedente triennio. Per effetto di queste dinamiche contrapposte, la quota del Sud sul totale delle agevolazioni concesse è scesa, tra il 2018 e il 2019, dal 47% al 29%, il valore più basso degli ultimi 8 anni. Anche in un’ottica di medio termine, del resto, le regioni meridionali risultano fortemente svantaggiate dal calo generalizzato del sostegno pubblico: confrontando le medie annuali delle agevolazioni concesse

nel triennio più recente (2017-2019) con gli omologhi dati relativi al triennio 2002-2004, la riduzione degli incentivi a livello nazionale che sfiora il 50% (da 10,9 a 5,7 miliardi), è totalmente sbilanciata a livello territoriale: mentre nel Centro-Nord la media annuale degli aiuti alle imprese è diminuita di circa 700 milioni di euro (da 4,0 a 3,3 miliardi, il -17%), nel Mezzogiorno la riduzione è stata ben più ampia, avendo superato i 4 miliardi di euro (da 6,1 a 2 miliardi, pari al -67%). Di conseguenza, la quota delle agevolazioni concesse alle imprese meridionali è crollata dal 60,5% al 37,5%.

Tra le misure di *policy* messe in campo nel corso del 2020, particolare importanza ha assunto il rafforzamento del Piano nazionale «Transizione 4.0» (evoluzione del precedente «Industria 4.0»), il principale strumento per favorire la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico. La Legge di Bilancio 2021 è intervenuta infatti per potenziare le disposizioni della Manovra 2020, che ha trasformato l'iper e il super ammortamento – misure che costituivano un beneficio solo per le imprese con base imponibile positiva – in crediti di imposta. La nuova Manovra ha esteso fino al 2022 le misure del Piano, aumentando e diversificando ulteriormente le aliquote agevolative del suo principale intervento rappresentato dal credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi.

Se, da un lato, la trasformazione dell'iper e super ammortamento – che presuppongono il conseguimento di utili di impresa – in crediti di imposta potrebbe favorire un maggiore accesso delle imprese meridionali o anche delle *startup* (che assai di frequente conseguono utili modesti o di nessuna entità), in quanto i crediti sono compensabili con debiti sia fiscali che contributivi, dall'altro, rimane il fatto che le misure di natura automatica, riguardanti tutto il territorio nazionale, tendono a favorire l'accesso delle imprese nelle aree più sviluppate. Questi interventi, ai quali il Mezzogiorno ha tradizionalmente avuto un basso accesso, dovrebbero pertanto essere declinati a livello territoriale, prevedendo condizioni e criteri di accesso rafforzati per il Sud.

L'altro intervento di natura automatica del Piano «Transizione 4.0» è il credito di imposta per gli investimenti di ricerca e sviluppo, anch'esso potenziato dalla Legge di Bilancio 2021, che ne ha esteso l'applicazione ai periodi d'imposta 2021 e 2022, incrementando le misura agevolative dal 12% al 20% per le attività di ricerca e sviluppo (fino a un massimo di 4 milioni, invece che 3 milioni); dal 6% al 10% per le attività di innovazione tecnologica e di *design* e ideazione estetica (fino a 2 milioni invece che dei precedenti 1,5 milioni); dal 10% al 15% per attività di innovazione tecnologica per transizione ecologica o digitale 4.0. (fino a 2 milioni invece che dei precedenti 1,5 milioni). Viene, infine, stabilito in 3 anni il periodo di fruizione del credito per tutte le categorie di beni; solo per i beni ordinari acquistati nel 2021, il periodo si riduce a un anno per i soggetti con ricavi o compensi inferiori a 5 milioni. Il decreto-legge 34/2020, c.d. «Rilancio» ha previsto maggiori aliquote agevolative a favore del Sud.

Sempre con riferimento agli interventi del Piano «Trasformazione 4.0», la Legge di Bilancio 2021 ha prorogato al 2022 anche il credito d'imposta «Formazione 4.0», introdotto nel 2018 per le spese sostenute dalle imprese per la formazione dei propri dipendenti nelle tecnologie 4.0, e ha ampliato le tipologie di spesa agevolabili. La misura del credito d'imposta varia in relazione alle dimensioni dell'impresa dal 30% al 60% delle spese ammissibili, con un massimo di 300 mila euro per le piccole imprese e di 250 mila euro per quelle medie e grandi. Un altro importante intervento del Piano «Trasformazione 4.0», ulteriormente potenziato, è rappresentato dalla «Nuova Sabatini», volta alla concessione alle microimprese e alle PMI di prestiti a tassi agevolati per l'acquisto di investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature. Il decreto-legge c.d. «Semplificazioni» ha innalzato da 100 a 200 mila euro il limite del finanziamento entro il quale si può erogare il contributo in un'unica soluzione. Per gli investimenti «Industria 4.0» delle micro e piccole imprese del Mezzogiorno, è possibile erogare il contributo in un'unica soluzione indipendentemente dall'importo del finanziamento. Inoltre, si è aggiunta la possibilità di cofinanziare l'intervento con risorse dei Fondi strutturali. La Legge di Bilancio 2021 ha rifinanziato l'intervento per 425 milioni di euro e ha anche ulteriormente esteso l'erogazione del contributo in un'unica soluzione a tutte le domande indipendentemente dall'importo del finanziamento deliberato. Quanto allo stato di attuazione dell'intervento, nel complessivo periodo di operatività che va dal 2014 al 30 giugno 2021, le domande agevolate sono state 130.750, per oltre 26 miliardi di finanziamenti, cui hanno corrisposto contributi per circa 2,2 miliardi di euro. La quota di accesso del Mezzogiorno all'intervento è stata in media molto contenuta (l'11,8% delle domande e il 9,2% dei finanziamenti). Inoltre, la maggiorazione delle agevolazioni a favore del Sud prevista dalla Legge di Bilancio 2020 è ancora in attesa del provvedimento di attuazione; questi lunghi tempi di implementazione minano evidentemente, in un'ottica di riequilibrio territoriale, l'efficienza complessiva del regime di aiuto.

Assume particolare importanza nel Piano «Trasformazione 4.0» il sostegno alle *startup* e PMI innovative, in considerazione del rilievo che hanno per lo sviluppo di un «sistema dell'innovazione». I principali interventi introdotti sono il recente «Fondo nazionale per l'innovazione» e la misura «Smart&Start Italia». Il «Fondo nazionale per l'innovazione», operativo dal giugno 2020, è un soggetto di *venture capital* per supportare *startup*, micro e PMI che necessitano di capitali per l'innovazione in settori strategici per la crescita e la competitività del Paese. Da giugno 2020 a luglio 2021, il Fondo ha deliberato investimenti diretti per 155,3 milioni di euro, di cui 54,8 milioni pari ad una quota non trascurabile del 35,3% destinati a imprese del Sud. Anche «Smart&Start Italia», rifinanziata di recente con il decreto «Rilancio» per 100 milioni, è una misura volta al sostegno delle *startup* innovative in tutto il territorio nazionale, ma attraverso la concessione di finanziamenti

agevolati e, per le *startup* con sede nel Sud, anche di contributi in conto capitale. Nel 2020 la misura ha registrato un *trend* positivo rispetto al 2019, dovuto essenzialmente al Mezzogiorno.

Agevolazioni deliberate dalla Nuova Sabatini nel periodo 2014-30 giugno 2021 per anno e macroarea (milioni di euro, s.d.i.)

Anni	N. do- mande	Investimento proposto	Finanziamento de- liberato e leasing	Contributo impegnato	Contributo decretato	N. decreti (a)
Centro-Nord						
2014	3.217	969	952	74	58	2.404
2015	4.473	1.208	1.198	93	81	3.804
2016	10.022	2.528	2.514	194	178	9.232
2017	16.965	4.065	4.050	344	315	15.478
2018	21.863	4.493	4.478	386	350	20.003
2019	18.410	3.695	3.679	321	302	17.678
2020	21.426	3.753	3.750	336	320	20.794
2021 (b)	18.890	3.044	3.041	284	220	15.977
Totale	115.266	23.756	23.661	2.032	1.823	105.370
Mezzogiorno						
2014	464	94	90	7	5	271
2015	452	87	86	7	5	318
2016	1.073	170	170	13	11	923
2017	2.110	382	381	30	25	1.742
2018	2.820	462	460	37	30	2.296
2019	2.519	408	407	32	29	2.348
2020	3.137	451	451	37	34	2.995
2021 (b)	2.909	344	344	29	23	2.545
Totale	15.484	2.398	2.389	192	161	13.438
Quota % Mezzogiorno su Italia						
2014	12,6	8,8	8,7	8,7	7,2	10,1
2015	9,2	6,7	6,7	6,7	5,5	7,7
2016	9,7	6,3	6,3	6,3	5,9	9,1
2017	11,1	8,6	8,6	8,1	7,4	10,1
2018	11,4	9,3	9,3	8,7	7,8	10,3
2019	12,0	9,9	10,0	9,2	8,7	11,7
2020	12,8	10,7	10,7	9,9	9,6	12,6
2021 (b)	13,3	10,1	10,2	9,3	9,6	13,7
Totale	11,8	9,2	9,2	8,6	8,1	11,3

(a) Al netto di revoche totali, rinunce e annullamenti - (b) Periodo corrispondente al 1° gennaio-30 giugno 2021.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero dello Sviluppo Economico.

Nell'ambito del Piano «Trasformazione 4.0», è stata prevista anche la possibilità di costituire i Competence Center, «centri di competenza ad alta specializzazione», nella forma del partenariato pubblico-privato. Questi soggetti si caratterizzano per una focalizzazione delle attività su ambiti tecnologici specifici e complementari, prevedendo il forte coinvolgimento di poli universitari di eccellenza e grandi *player* privati ma anche di centri di ricerca e *startup*. Degli 8 attuali Competence Center, solo 1 è localizzato nel Sud.

Tra gli interventi a sostegno degli investimenti, quelli utilizzati in gran parte dal Mezzogiorno sono i Contratti di sviluppo e i Crediti di imposta per gli investimenti. I Contratti di sviluppo agevolati tra il 2012 e il 30 giugno 2021 sono stati 189, per circa 7 miliardi di investimenti, dei quali 118 per poco più di 4 miliardi (pari al 60%) localizzati nel Sud. Oltre i 2/3 degli investimenti riguardano progetti di sviluppo industriale, il 70% quelli di grandi imprese e 50 dei 189 contratti agevolati per 2,9 miliardi di investimenti, gruppi esteri

Contratti di sviluppo deliberati nel periodo 2012-30 giugno 2021 (a)

	N. contratti	N. programmi	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	N. addetti (ULA) a regime
Mezzogiorno	118	365	4.175,3	2.107,6	48.557
Centro-Nord	48	86	1.758,3	540,9	13.254
Multiregionale	23	61	1.010,2	375,9	30.362
Italia	189	512	6.943,8	3.024,4	92.173

(a) Al netto di eventuali rinunce.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INVITALIA.

Quanto ai Crediti di imposta per gli investimenti, dal 2016 al 2020, essi ammontano a 6,2 miliardi di euro. A fronte di importi così impegnativi, la taglia degli investimenti agevolati è molto ridotta, aggirandosi in media intorno ai 105 mila euro, indice di progetti piuttosto modesti.

*Credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, per regione. Situazione al 31 dicembre 2020
(milioni di euro)*

Regioni	Frequenza (numero)	Investimento lordo	Credito di imposta
Abruzzo	1.395	283,1	60,3
Basilicata	6.199	746,2	293,6
Calabria	20.384	1.531,7	601,1
Campania	46.498	6.017,4	2.293,1
Molise	906	164,6	35,9
Puglia	31.114	3.095,6	1.170,3
Sardegna	10.135	1.107,6	413,3
Sicilia	38.739	3.439,8	1.307,1
Totale	155.370	16.386,2	6.174,7

Fonte: Agenzia delle Entrate (Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2021. Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate. L. 196/2009, art. 10 integrata dal D.lgs. 88/2011, art. 7).

Con riferimento agli interventi a sostegno dell'occupazione, una misura di particolare interesse è «Resto al Sud», che introdotta inizialmente per promuovere l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, ha ampliato il suo raggio di azione per contribuire a contrastare la crisi occupazionale e la conseguente emorragia demografica di cui soffrono il Sud e le altre aree svantaggiate del Paese. Secondo gli ultimi dati forniti da INVITALIA, nel 2020 sono state deliberate 1.747 domande, che hanno attivato circa 152 milioni di euro di investimenti, con un calo degli investimenti rispetto all'anno precedente del -9%. A livello territoriale, si rileva una forte concentrazione degli investimenti e delle agevolazioni in Campania, che rappresenta oltre la metà del dato relativo al totale del Mezzogiorno. La Calabria e la Sicilia, complessivamente, rappresentano un ulteriore 30%.

Quanto alle misure volte al sostegno all'internazionalizzazione, va ricordato come sia stato definito di recente il «Piano straordinario per il Made in Italy 2021-2024», con una dotazione di circa 606 milioni di euro da assegnare all'ICE. Strumento fondamentale del «Piano straordinario per il Made in Italy» è il Fondo rotativo previsto dalla legge n. 394/1981, rifinanziato dalla Legge di Bilancio 2021 per 1,08 miliardi per il 2021 e 140 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e potenziato nell'ambito delle misure adottate per contrastare gli effetti economici della pandemia. Quanto mai opportuna è la recente introduzione (a settembre 2021) di una riserva delle risorse a favore del Mezzogiorno, pari al 40%, considerata la quota veramente esigua delle agevolazioni complessivamente concesse nel Sud per l'internazionalizzazione, che nel periodo 2014-2019 è stata del 6,5% di quelle totali.

Un altro versante dell'internazionalizzazione delle imprese è quello dell'attrazione degli investimenti, tema particolarmente importante ai fini del necessario sviluppo dell'apparato produttivo del Mezzogiorno. Lo strumento specifico per l'attrazione degli investimenti nel Sud è rappresentato dalle Zone Economiche Speciali (ZES) che stentano ancor oggi a diventare pienamente operative. Prevedono il potenziamento del credito di imposta per gli investimenti nei porti meridionali (con elevazione del massimale da 15 a 100 milioni di euro) e semplificazioni burocratiche. L'estensione

del regime delle ZES, ad opera della Legge di Bilancio 2020, anche alle Zone Logistiche Semplificate dei porti del Centro-Nord rischia di indebolire l'intervento nella sua originaria funzione di attrarre investimenti nelle aree portuali del Mezzogiorno.

Cosa propone la SVIMEZ – Tutto questo ci porta a fare alcune considerazioni sul futuro delle politiche industriali. Nel 2020 in Italia, l'andamento del settore industriale ha accusato un crollo dell'11,1%, con una flessione a livello territoriale non molto dissimile: -11,2% nel Centro-Nord e -10,5% nel Mezzogiorno. Ancor di più, la riduzione degli investimenti dell'industria in senso stretto, è risultata di pari intensità (-11,2%), in entrambe le ripartizioni territoriali. Tuttavia, alcuni indicatori di «reazione» alla crisi fanno ritenere che la resilienza sia maggiore nel Nord rispetto al Sud. Da una ricerca SVIMEZ-Centro Studi Tagliacarne condotta su un campione di 4 mila imprese manifatturiere e dei servizi tra 5 e 499 addetti risulta, ad esempio, che nel comparto manifatturiero le imprese a forte rischio di espulsione dal mercato sono il 39% nel Mezzogiorno e il 31% in Italia. Si tratta di imprese che hanno forti difficoltà a «resistere» alla selezione operata dalla pandemia come risultato di una fragilità strutturale dovuta a carenze di innovazione, di digitalizzazione e di *export*, e di una previsione di *performance* economica negativa nel 2021. Questi dati sono il portato non solo degli effetti della pandemia ma anche delle criticità strutturali dell'apparato produttivo del Sud rimaste insolte da molto tempo e determinate, da un lato, dalle sue carenze dimensionali e di composizione settoriale, dall'altro, dai ben noti fattori di contesto avversi che ne deprimono i risultati in termini di occupazione, produttività, capacità innovative e apertura ai mercati esteri. Ma è proprio questo il campo di azione della politica industriale, chiamata non solo a promuovere la concorrenza e a stabilire regole per il corretto funzionamento dei mercati, ma soprattutto a compiere scelte sull'allocazione delle risorse per conseguire obiettivi strategici. E nella fase post-pandemica, alla politica industriale si pongono inevitabilmente vecchi e nuovi obiettivi. Accrescimento delle dimensioni di impresa, apertura internazionale, rafforzamento delle filiere, ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, sviluppo di prodotti e tecnologie *green*, digitalizzazione, saranno certamente finalità da perseguire, con un'ottica che tenga conto della necessità di superare i *gap* territoriali. Ma con quale «cassetta degli attrezzi»? L'occasione per ripensare agli strumenti di politica industriale in un'ottica di riequilibrio è indubbiamente rappresentata dal PNRR. Il Piano, infatti, individua una serie di interventi di incentivazione da finanziare nel prossimo futuro. Le maggiori disponibilità finanziarie sono previste per gli interventi di efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale (c.d. *Sismabonus* ed *Ecobonus*), a favore dei quali si prevede la dote finanziaria più cospicua (pari a 13,95 miliardi); per i crediti di imposta del Piano «Transizione 4.0», strumento cardine per l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese (13,38 miliardi); per il Fondo IPCEI che prevede progetti di comune

interesse europeo in filiere chiave (come batterie, cloud, idrogeno) (1,5 miliardi); per il sostegno alle tecnologie satellitari ed economia spaziale (1,49 miliardi); per il Fondo 391/1984 a favore dell'internazionalizzazione delle imprese (1,2 miliardi). Ai Contratti di sviluppo e alle mai veramente decollate ZES, che – diversamente dagli interventi appena menzionati – sono dedicati specificamente al Mezzogiorno o in gran parte utilizzati dalle imprese meridionali, si destinano rispettivamente 750 e 630 milioni di euro. Nel complesso, si tratta per lo più di interventi cui il Sud accede in misura molto limitata, arrivando a beneficiare di una parte molto esigua di risorse. Per raggiungere la quota indicata nel PNRR del 40% delle risorse complessive da riservare al Mezzogiorno anche nel caso degli interventi di incentivazione saranno pertanto necessari, in fase di attuazione, alcuni aggiustamenti. L'occasione per introdurre questi aggiustamenti è rappresentata dalla costituzione della «Commissione interministeriale di semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno», prevista dal PNRR e insediata nello scorso mese di giugno. La questione principale che andrebbe affrontata, in tale sede, attiene alla necessità di prevedere una declinazione a livello territoriale a favore delle imprese meridionali degli «interventi nazionali di incentivazione», vale a dire degli interventi che sono al di fuori del perimetro della politica di coesione (finalizzata al riequilibrio territoriale del Paese). Tale declinazione può essere conseguita con diverse modalità, che possono agire anche in via combinata, prevedendo, a titolo di esempio: 1) maggiori aliquote di agevolazione per il Sud, come si è cominciato a fare con la Legge di Bilancio 2020 per le agevolazioni della Nuova Sabatini e per il credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo o con le modalità di attuazione del Fondo 394/1981 per l'internazionalizzazione; 2) criteri privilegiati di accesso agli interventi attuati tramite bandi competitivi (che in genere favoriscono le imprese delle aree più sviluppate), anche per quelle attività produttive e quegli ambiti tecnologici che presentano eccellenze nelle regioni meridionali; 3) corsie privilegiate e procedure semplificate per le imprese del Mezzogiorno; 4) forme tecniche di concessione e erogazione dell'incentivo più congeniali alle imprese del Sud, per il cui accesso, ad esempio, non sia necessario aver conseguito utili, come è stato per le agevolazioni inizialmente previste dal Piano «Industria 4.0» del super e dell'iper ammortamento, che hanno sfavorito le imprese meridionali e le *startup*; 5) misure finanziate dai POR del Sud che affianchino e rafforzino quelle nazionali; 6) riserve di risorse a favore del Sud. In generale, al di là di queste modalità di accesso specifiche per il Sud, la revisione degli incentivi dovrebbe garantire: una prospettiva di medio-lungo periodo agli interventi; una rapida implementazione delle misure, che non è priva di insidie e rappresenta il vero banco di prova della loro reale efficacia; interventi maggiormente selettivi, con un loro più deciso orientamento verso aree tecnologiche e produttive prioritarie, in quanto dalle sole misure automatiche non ci si possono attendere le necessarie e non più rinviabili spinte a modifiche strutturali dell'apparato produttivo.

Cap. 20. Il sistema di garanzia pubblico e privato a sostegno del credito

Il sistema finanziario è ancora fortemente incentrato sulla banca nonostante nell'ultimo decennio sia cresciuta la disponibilità di intermediari e strumenti finanziari specializzati nel fornire forme di credito e liquidità alternative al sistema produttivo. Dall'ultima indagine di Banca d'Italia sulle imprese industriali e dei servizi, nel 2020 risulta che al 14,3% delle imprese localizzate al Sud è stata negata del tutto o in parte la richiesta di nuovi prestiti, una percentuale notevolmente superiore rispetto all'11,9% rilevato nel 2019, nella fase pre-Covid. Per le imprese localizzate nell'Italia centro-settentrionale, invece, tale percentuale è rimasta pressoché stabile intorno al 9,3% nel biennio 2019-2020.

Grazie al rafforzamento e al potenziamento del “Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese”, l'ammontare complessivo dei prestiti erogato dalle banche non solo non si è interrotto, ma è anzi cresciuto notevolmente, anche nell'area meridionale, e i fenomeni di razionamento sono stati circoscritti. Nel 2020 i finanziamenti garantiti dal Fondo hanno superato i 124 miliardi e nei primi sei mesi del 2021 sono stati pari a ulteriori 56 miliardi. A tali importi si aggiungono i finanziamenti garantiti da “Garanzia Italia”, di cui hanno usufruito principalmente le grandi imprese, che a settembre 2021 hanno superato i 28 miliardi. Complessivamente, quindi, i finanziamenti garantiti hanno superato i 200 miliardi. Nei precedenti 13 anni di operatività del Fondo di Garanzia (2007-2019), il volume complessivo dei finanziamenti garantiti non ha raggiunto i 150 miliardi.

A livello territoriale, nel 2020, parallelamente alla crescita esponenziale dell'utilizzo della garanzia pubblica, è diminuita la quota percentuale di accesso del Mezzogiorno, probabilmente a causa di una maggiore esposizione al *lockdown* per le imprese localizzate nelle regioni centro-settentrionali. In termini di finanziamenti garantiti il peso percentuale del Sud è sceso da una media di circa il 27% nell'intero periodo 2007-2019, a meno del 21% nel 2020; le garanzie concesse sono calate dal 29,5% al 21,1%.

Tra il 17 marzo 2020, data di entrata in vigore del “cura Italia”, e il 31 gennaio 2021, 272.561 imprese di piccola e media dimensione hanno richiesto e ottenuto dal “Fondo di Garanzia per le PMI” un finanziamento superiore ai 30.000 euro. Complessivamente hanno ottenuto finanziamenti per 97 miliardi.

Nel Rapporto SVIMEZ-MCC, i bilanci di questo ampio gruppo di imprese, disponibili fino al 2018, sono stati stimati in avanti fino al 2020, al fine di valutare in che misura la pandemia abbia determinato un deterioramento della solidità finanziaria. Si è stimato che se non fosse intervenuto il Fondo di Garanzia ad impedire un crollo della liquidità, il numero delle imprese più problematiche (classe di rischio 5) sarebbe triplicato. Le *policy* intervenute nel 2020 – in particolare, l'enorme

incremento del volume di finanziamenti garantiti dal Fondo di Garanzia per le PMI – hanno quantomeno impedito che tale situazione divenisse concreta.

Richieste accolte a seguito dell'emergenza Covid, PMI in contabilità ordinaria suddivise nei 5 gruppi al 2018 e proiezione al 2020. Valori assoluti

	Numerosità 2018	Numerosità 2020	Differenza 2020 vs. 2018
Gruppo 1	55.379	56.760	1.381
Gruppo 2	77.357	38.378	-38.979
Gruppo 3	90.795	62.122	-28.673
Gruppo 4	20.948	30.445	9.497
Gruppo 5	27.987	84.761	56.774

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e Mediocredito Centrale.

Il principale sistema di garanzia privato è rappresentato dai Confidi, che seppure dotato di una capacità di intervento non paragonabile con quella del Fondo di Garanzia, negli ultimi anni ha dato prova di essere solido e ben radicato nella realtà imprenditoriale, anche se fortemente sbilanciato a favore delle regioni centro-settentrionali. Nel 2020, l'88,2% dello *stock* di garanzie presso i Confidi vigilati era concentrato nel Centro-Nord.

Cosa propone la SVIMEZ – È necessario che gli strumenti di sostegno alla liquidità, tra cui il sistema di garanzia del credito, siano ulteriormente prolungati e rafforzati. Le *policy* di sostegno al credito – *in primis* la moratoria sui debiti delle imprese e il rafforzamento del Fondo di Garanzia per le PMI – sono state fondamentali per evitare che si verificasse un *credit-crunch* generalizzato e, in ultima analisi, per consentire la tenuta del sistema produttivo italiano. Il rischio, ora, è che quando verrà meno l'emergenza sanitaria, queste misure siano bruscamente interrotte. La situazione finanziaria delle imprese italiane, già strutturalmente fragile prima dello scoppio della pandemia, nonostante gli interventi di sostegno abbiano evitato il peggio, si è ulteriormente indebolita. Dalle prime indicazioni sui dati di bilancio disponibili, emerge che la caduta del fatturato e degli utili che si è verificata nel 2020 ha determinato un incremento dei debiti finanziari superiore al 10.

Sarà dunque fondamentale sostenere le imprese a trasformare il debito bancario contratto nell'ultimo biennio in forme gestibili che non ne compromettano la normale operatività. Si potrebbero individuare strumenti in grado di accrescere strutturalmente il grado di patrimonializzazione delle

aziende. A questo proposito, negli ultimi anni sono state introdotte molte misure – non solo agevolazioni fiscali e finanziarie, ma anche di natura normativa – per agevolare l’accesso delle imprese a fonti alternative al credito bancario, maggiormente idonee a sostenere i programmi di ristrutturazione finanziaria e di crescita dimensionale delle imprese, da mantenere e rafforzare. Tra cui il “Fondo di sostegno al *venture capital*”; il meccanismo fiscale di “Aiuto alla crescita economica” (ACE) per agevolare gli incrementi di capitale proprio; il “Fondo cresci al Sud” volto a favorire la crescita dimensionale delle PMI del Mezzogiorno; il “Fondo Patrimonio PMI” destinato a sostenere il rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni; il credito d’imposta per la quotazione delle PMI.

Cap. 21. Quale Pubblica Amministrazione nell'Italia del PNRR?

La storia della Pubblica Amministrazione (PA) nell'Italia del dopoguerra è scandita da progetti di riforme che, negli anni, ne hanno mutato il volto senza, tuttavia, dare mai l'impressione di realizzare una vera svolta. La rilevazione di Eurobarometro della Commissione europea nel 2021 pone l'Italia all'ultimo posto nella UE a 27 per grado di fiducia dei cittadini nei confronti dei servizi offerti dalla PA: appena il 22% ritiene i servizi pubblici buoni o abbastanza buoni, addirittura meno che in Grecia (23%), Repubblica Slovacca (25%), Bulgaria (29%). La riforma della PA prevista dal PNRR punta a migliorare i meccanismi di selezione del personale, a semplificare le procedure e i processi, a investire nel capitale umano e ad aumentare il grado di digitalizzazione. Per attuare le misure previste dal Piano è obbligatorio rafforzare la macchina amministrativa.

Nel 2019 il personale in servizio nella PA italiana, secondo il più recente monitoraggio RGS – IGOP al 31 maggio 2021, ammontava a 3.354.567 unità, pari al 5,6% della popolazione. Un numero in costante diminuzione che negli ultimi 20 anni fa segnare un dato negativo pari a poco meno di 320mila unità (-8,64%). Ne consegue che la PA italiana è, nei fatti, sottodimensionata, costituendo il 13,21% del totale della forza lavoro nazionale, sia a fronte di una media OCSE del 17,91%, che di valori più elevati fatti registrare nei principali paesi Europei.

Non solo, la PA italiana risulta la più vecchia tra quelle prese in esame: quasi un dipendente su due ha oltre 55 anni di età. E appena 2 dipendenti su cento hanno meno di 34 anni. L'Italia è un Paese caratterizzato da un ricambio generazionale molto lento e con un'età di ingresso nel mondo del lavoro ancora molto alta: lo testimonia il dato che quasi 1/3 dei dipendenti della PA abbia meno di 10 anni di anzianità di servizio, nonostante gli under 30 rappresentino appena il 17%.

Il PNRR prevede una strategia che, a partire dagli organismi centrali di Governo, arriva fino agli enti periferici, riconoscendo ai Comuni e alle Città metropolitane un ruolo cardine nell'attuazione di una quota importante di investimenti per il rafforzamento della pianta organica della PA locale, che versa in condizioni perfino peggiori di quella centrale. A partire dalle evidenti, macroscopiche differenze di genere. Se nei municipi delle regioni del Nord le donne nella PA raggiungono il 55,45% degli addetti nel Nord-Ovest e il 54,96% nel Nord-Est, una differenza notevole penalizza in particolare le regioni del Mezzogiorno continentale, dove il tasso di personale femminile nei Comuni è pari al 31,96% del totale degli addetti. Se poi si analizza il tasso di femminilizzazione del personale dirigente, questo si attesta intorno al 30% nel 2018 in tutte le aree del paese, ma ancora una volta emerge che sono le regioni del Nord a presentare dati migliori (Nord-Ovest 34,16% e Nord-Est 30,10%), mentre il Sud fa segnare i numeri peggiori (24,92%). Esaminando il dato sulla presenza di genere sia in termini generali, che nella componente nelle principali città italiane, balza agli occhi la discrasia tra la migliore metropoli, Bologna (74,60%, nel complesso e 57,10% tra i dirigenti), e la

peggiore, Napoli (36,10% in generale e 47,30% tra il personale dirigente. Analogamente, Reggio Calabria (41,70% globale e 33,30% sul personale dirigente), che in 10 anni ha visto contrarsi di quasi 1/3 il tasso del personale dirigente femminile (-29,30%).

Molto basso anche il livello di istruzione del personale della PA. Emerge, anche in questo caso, la sostanziale omogeneità del dato registrato, che si attesta all'incirca intorno al 20%, senza però grosse difformità territoriali e con l'area del Mezzogiorno (22,03%) che segnala perfino *performance* superiori alla media nazionale (21,02%), in particolare grazie alle Isole (24,08%).

Ciò è anche una conseguenza del fatto che la presenza di under 35 nella amministrazione degli enti locali si è ridotta di circa 1/3 rispetto al 2007 (a livello nazionale si è passati dal 10,53% al 3,36%). La diminuzione, proporzionale ai livelli di partenza del 2007, è stata molto accentuata sia nelle regioni del Centro-Nord (dal 12,66% al 3,83%) che in quelle del Mezzogiorno (dal 4,67% all'1,63%). Di fatto gli enti locali diventano sempre più sprovvisti di personale con meno di 35 anni. Non dissimile la parabola se si analizza la quota di personale dipendente della PA degli enti locali e con meno di 20 anni di anzianità. Dati particolarmente negativi emergono a Napoli, Palermo e Cagliari, laddove il ricambio è sostanzialmente inesistente (il che indica che le uscite non sono compensate nemmeno in parte da nuove immissioni).

Personale con meno di 35 anni di età in % del personale totale (enti locali)

Area di riferimento	2007	2018
<i>Italia</i>	<i>10,53%</i>	<i>3,36%</i>
Nord-Ovest	14,86%	4,56%
Nord-Est	14,51%	4,39%
Centro	8,59%	2,55%
Centro-Nord	12,66%	3,83%
Sud	3,52%	1,83%
Isole	4,67%	1,63%
Mezzogiorno	4,10%	1,73%

La PA locale, ancor più di quella centrale, ha subito l'onda lunga delle limitazioni al turnover previste nell'ambito delle politiche di contenimento della spesa pubblica perpetrate negli ultimi 15 anni. A partire dal 2008 infatti, le assunzioni della PA sono state bloccate attraverso una serie di provvedimenti, che hanno previsto anche limitazioni alla sostituzione del personale in uscita. A partire dal 2019, il blocco del turnover è stato, di fatto, eliminato e sono state introdotte novità nelle modalità di calcolo per le capacità di assunzione degli Enti locali includendo meccanismi di

premialità per i comuni virtuosi, quelli nei quali il rapporto tra la spesa per il personale e le entrate correnti è inferiore a determinati valori soglia previsti dai decreti attuativi.

La minore capacità progettuale delle amministrazioni locali del Mezzogiorno le espone ad un elevato rischio di mancato assorbimento delle risorse del PNRR a ciò finalizzate. Con il paradosso che le realtà a maggior fabbisogno potrebbero beneficiare di risorse insufficienti. Per scongiurare questo rischio è importante rafforzare la capacità progettuale di questi enti. Con questo intento è prevista una “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance” mediante cui mettere per 3 anni a disposizione delle amministrazioni locali circa 1.500 professionisti, suddivisi in un team centrale, abbinato a “squadre” locali di implementazione, con il compito di supportare gli enti pubblici territoriali nella realizzazione delle riforme e della transizione digitale. Un’iniziativa che coinvolgerà una vasta platea di circa 12mila amministrazioni centrali e locali, tra cui Regioni, Comuni, province e città metropolitane, università e altri enti pubblici. L’auspicio è che il modello possa far raggiungere gli obiettivi del piano in termini di spesa e rafforzare dal di dentro la PA locale con un trasferimento di nuove competenze e capacità organizzative, soprattutto al Sud.

Cosa propone la SVIMEZ - L’elemento che crea maggior preoccupazione, aldilà del numero di dipendenti in senso stretto, è probabilmente il basso livello di competenze cui si accompagna quello di una presenza di under 35 non significativa. Appare chiara l’esistenza di un gap qualitativo, che aggrava gli effetti di quello quantitativo, assolutamente da colmare. La PA locale necessita, alla luce delle enormi sfide che ha davanti – rilancio post pandemia, utilizzo dei fondi del PNRR, transizione digitale – di nuove competenze e capacità che dovranno da un lato essere garantite dai nuovi ingressi (favoriti anche dalle norme semplificate per i concorsi pubblici) ma, dall’altro, non potranno che passare per politiche organiche di *empowerment* della forza lavoro già disponibile. Una PA più efficiente è elemento cardine dello sviluppo di un Paese, pertanto, investire in efficienza dovrà essere la parola d’ordine per il futuro.