

Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2022 sull'economia e la società del Mezzogiorno

Relazione introduttiva



Luca BIANCHI - Direttore SVIMEZ

Roma, 28 novembre 2022



**PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO SVIMEZ 2022 SULL'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL
MEZZOGIORNO
RELAZIONE INTRODUTTIVA**

Executive summary

L'aggiornamento annuale di contabilità territoriale del Rapporto SVIMEZ fornisce il “consuntivo” della ripresa post-pandemia del 2021 alla quale il Mezzogiorno ha partecipato, a differenza di quanto avvenuto nelle precedenti fasi cicliche espansive, fino all'arrivo del nuovo “*shock* Ucraina”. Il nuovo *shock* ha cambiato il segno delle dinamiche in corso (rallentamento della ripresa globale; comparsa di nuove emergenze sociali; nuovi rischi operativi per le imprese) interrompendo la ripartenza relativamente coesa tra Nord e Sud del Paese.

Gli effetti territorialmente asimmetrici dello *shock* energetico intervenuto in corso d'anno, penalizzando soprattutto le famiglie e le imprese meridionali, dovrebbero riaprire la forbice di crescita del PIL tra Nord e Sud. Secondo le stime SVIMEZ, il PIL dovrebbe crescere del +3,8% a scala nazionale nel 2022, con il Mezzogiorno (+2,9%) distanziato di oltre un punto percentuale dal Centro-Nord (+4,0%).

La SVIMEZ valuta che a causa dei rincari dei beni energetici e alimentari l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta potrebbe crescere di circa un punto percentuale (salendo all'8,6%) con forti eterogeneità territoriali: + 2,8 punti percentuali nel Mezzogiorno, contro lo 0,3 del Nord e lo 0,4 del Centro.

In base alle stime SVIMEZ, l'aumento dei prezzi di energia elettrica e gas si traduce in un aumento in bolletta annuale di 42,9 miliardi di euro per le imprese industriali italiane; il 20% circa (8,2 miliardi) grava sull'industria del Mezzogiorno, il cui contributo in termini di valore aggiunto al comparto industriale nazionale è tuttavia inferiore al 10%.

Le previsioni SVIMEZ segnalano per il 2023 il rischio di una contrazione del PIL nel Mezzogiorno dello 0,4%, un peggioramento della congiuntura determinata dalla contrazione della spesa delle famiglie in consumi, a fronte della continuazione del ciclo espansivo, sia pure in forte rallentamento nel Centro-Nord (+0,8%). Il 2024 dovrebbe essere un anno di ripresa (+1,5% il PIL a livello nazionale); la crescita dovrebbe tornare in terreno positivo nel Mezzogiorno dopo il calo del 2023, ma a ritmi dimezzati rispetto al resto del Paese (+0,9% contro il +1,7% del Centro-Nord).

Questo quadro previsivo pone una duplice sfida alle politiche nazionali.

Da un lato va assicurata continuità alle misure contro il caro energia: per mitigare l'impatto sui bilanci di famiglie, soprattutto le più fragili per le quali i rischi di una nuova povertà energetica sono più concreti; a favore delle imprese, per salvaguardarne l'operatività, rinnovando lo sforzo profuso durante l'emergenza Covid,

Dall'altro, è essenziale accelerare sul fronte delle misure di rilancio degli investimenti pubblici e privati dando priorità alla politica industriale attiva per ampliare e ammodernare la base produttiva soprattutto meridionale, condizione imprescindibile per la creazione di buona occupazione. Mettere in sicurezza l'attuazione del PNRR è cruciale: consolidandone la finalità di coesione economica, sociale e territoriale; potenziando le misure di accompagnamento degli Enti territoriali nella realizzazione delle opere; rafforzando il coordinamento del Piano con la politica di coesione europea e nazionale e con quella ordinaria. Tema, quest'ultimo, che assume un'importanza decisiva per una “ricostruzione” nazionale basata sugli obiettivi complementari della crescita e della riduzione delle disuguaglianze. Riequilibrare le condizioni di accesso ai diritti di cittadinanza e ricomporre la divaricazione quali-quantitativa tra sistemi produttivi regionali sono obiettivi ambiziosi che dovrebbero investire il complesso delle politiche pubbliche.

DOPO IL COVID UN NUOVO SHOCK: LA RIPRESA DIMEZZATA DALLA CRISI ENERGETICA E L'OCCUPAZIONE DI BASSA QUALITÀ

Dalla partecipazione del Sud al “rimbalzo” del 2021 alla riapertura del differenziale di crescita Nord-Sud nel 2022

Dopo lo *shock* della pandemia, l'Italia ha conosciuto una ripartenza pressoché uniforme tra macro-aree. Il “rimbalzo” del PIL nel 2021, +6,6% a livello Paese, è stato sostenuto dalla ripresa degli investimenti, soprattutto quelli in costruzioni, e dalla domanda estera. La ripresa ha interessato tutte le aree del Paese, ma è stata più rapida nel Nord (+7,5% nel Nord-Est; +7% nel Nord-Ovest), dove più pronunciata era stata la recessione del 2020. Il Mezzogiorno ha però partecipato alla ripartenza: il PIL meridionale è cresciuto infatti del 5,9%, superando la media dell'UE-27 (+5,4%). Oltre che del fisiologico effetto delle riaperture, la ripresa ha beneficiato dell'inedita intonazione espansiva delle politiche a sostegno dei redditi delle famiglie e della liquidità delle imprese che hanno contribuito a sostenere i consumi e a preservare condizioni favorevoli di continuità operativa per le attività economiche.

Come in precedenti fasi di ripresa ciclica, d'altra parte, i sistemi produttivi delle regioni meridionali si sono mostrati meno pronti ad agganciare la domanda globale in risalita, registrando un ritmo di crescita dell'*export* più contenuto del resto del Paese. Gli investimenti delle imprese orientati all'ampliamento della capacità produttiva, inoltre, sono stati meno reattivi nel Mezzogiorno. Sono stati soprattutto quelli in costruzioni a crescere nel Sud, grazie allo stimolo pubblico (*Ecobonus* 110% e interventi finanziati dal PNRR).

Il trauma della guerra ha cambiato il segno delle dinamiche in corso a livello globale: rallentamento della ripresa; aumento del costo dell'energia e delle materie prime; comparsa di nuove emergenze sociali; nuovi rischi operativi per le imprese; indeterminatezza delle conseguenze di medio termine dei due “cigni neri” della pandemia e della guerra, il cui irrompere a distanza così ravvicinata, rappresenta di per sé un evento decisamente inconsueto. Questi fatti si sono verificati all'interno di un contesto di *policy* anch'esso in evoluzione per l'avvio della fase di rientro dalle politiche di bilancio e monetarie espansive.

Le dinamiche globali avverse hanno esposto l'economia italiana a nuove turbolenze, allontanandola dal sentiero di una ripartenza relativamente coesa tra Nord e Sud del Paese. Nel corso del 2022 la SVIMEZ ipotizza una crescita media dei prezzi al consumo dell'8,5%; dato che racchiude una significativa differenziazione territoriale: + 8,3% al Centro-Nord e +9,9% nel Mezzogiorno.

Il differenziale sfavorevole al Sud si deve in larga parte a un effetto composizione. Nel “carrello della spesa” del consumatore medio del Sud è prevalente l’acquisto di beni di consumo, più colpiti dal rincaro delle materie prime; viceversa, al Centro-Nord assume un peso più rilevante l’acquisto dei servizi, interessati da una crescita dei prezzi significativamente minore. Tale differenza tra le due circoscrizioni si deve, a sua volta, all’ampia difformità nella distribuzione dei redditi a livello territoriale. Nel Mezzogiorno è di gran lunga più estesa la platea di famiglie con redditi collocabili nella parte inferiore della distribuzione, per le quali è prevalente la spesa destinata all’acquisto di beni di consumo di prima necessità. Inoltre, il rientro della bolla inflazionistica, successivamente al 2022, è atteso più lento nel Mezzogiorno con un differenziale, a suo sfavore, di un punto percentuale all’anno.

Le informazioni recentemente rilasciate dall’ISTAT relative al terzo trimestre 2022 indicano una crescita acquisita del PIL per l’anno in corso pari al 3,9%; variazione di entità superiore a quanto generalmente atteso. Poiché gli effetti inflazionistici derivati dal forte incremento delle materie prime si trasmettono pienamente ai consumatori con un *lag* temporale, in media, di tre/quattro trimestri, nell’ultimo scorcio dell’anno è attesa una modesta decelerazione congiunturale. Di conseguenza, in media d’anno, nel 2022 la SVIMEZ stima che il PIL italiano aumenti del 3,8%. A scala territoriale questa variazione si declina in un incremento del 4,0% nelle regioni centro-settentrionali, e del 2,9% in quelle del Mezzogiorno.

In particolare, i consumi delle famiglie dovrebbero far segnare una variazione di entità non molto diversa tra le due ripartizioni (+3,9% nel Mezzogiorno e +4,3% al Centro-Nord). In larga parte ciò si deve all’effetto di compensazione offerto dalle misure di sostegno ai redditi familiari adottate nell’anno. A riguardo, si tenga presente che, per far fronte all’emergenza determinata dal rincaro dei beni energetici, nel 2022 sono stati destinati, a famiglie e imprese con modalità differenti, 57,6 miliardi di euro (tre punti di PIL). Anche il saggio di crescita delle esportazioni è simile tra le due aree: 13,5% al Sud e 12,0% al Centro-Nord (a prezzi correnti). Molto differente, tuttavia, è l’effetto sul tasso di crescita del PIL in ognuna delle due macro-aree dato il peso di gran lunga più ampio che la componente estera ha nel sistema economico del Nord. Si valuta che in quest’ultima area l’aumento dell’*export* ipotizzato nel 2022 contribuisca per poco più di un p.p. a quella del PIL contro i neanche due decimi apportati all’espansione del prodotto meridionale. È qui che si concentra gran parte del differenziale di crescita tra le due aree. Quest’ultimo effetto è solo in misura assai modesta controbilanciato dalla maggiore crescita prevista per gli investimenti in costruzioni nelle regioni meridionali (+10,8% vs. il +8,2% del Centro-Nord).

Tali dati, se confermati, indicherebbero che nel biennio 2021-2022 verrebbe pienamente recuperata la perdita di prodotto sperimentata nell’*annus horribilis* della pandemia (2020; -9,3% nel

Centro-Nord e -8,0% nel Sud), per di più in entrambe le ripartizioni. Quest'ultima circostanza acquisisce maggiore valore tenendo presente che nelle precedenti fasi cicliche negative il successivo recupero di prodotto è avvenuto su un orizzonte temporale più lungo e, nel Sud, è stato incompleto, il che ha allargato progressivamente il divario con il resto del Paese. Inoltre, nel 2021-2022, il saggio di crescita dell'economia nazionale dovrebbe risultare tra i più elevati a scala europea, segnando un'importante discontinuità con quanto avvenuto praticamente sempre nel passato.

Gli impatti territoriali asimmetrici dello shock energetico su famiglie e imprese che penalizzano il Mezzogiorno

La crisi inflazionistica presenta rischi concreti per la sostenibilità dei bilanci di famiglie e imprese, con effetti più allarmanti nel Mezzogiorno.

Con riferimento alle famiglie, a subire maggiormente le conseguenze dei rincari della bolletta energetica e dei beni di prima necessità sono i nuclei a reddito più basso, per i quali l'incidenza dei costi "incomprimibili" arriva a coprire circa il 70% dei consumi totali. Queste famiglie sono maggiormente concentrate nel Sud. In base ai dati ISTAT 2021, infatti, una famiglia su tre residente nel Mezzogiorno si colloca nel primo quintile di spesa equivalente (presenta una spesa media mensile minore o uguale alla spesa media del 20% più povero di tutte le famiglie italiane). Nelle restanti aree del Paese, la medesima percentuale è nettamente inferiore: le famiglie collocate nel primo quintile di spesa sono circa il 13% nel Nord e poco più del 14% nel Centro. Considerando l'inflazione acquisita per l'anno in corso dell'8% per tutte le voci di spesa (dato previsionale ISTAT riferito a ottobre 2022), si osserva un incremento dell'8,9% per i beni alimentari e del 34,9% per la voce "abitazione, acqua, elettricità e spesa per combustibili". Questi rincari si traducono in un aumento diretto delle spese incomprimibili sul totale dei consumi familiari per tutti i livelli (quinti) di spesa, ma con un incremento più pronunciato per i nuclei meno abbienti che, nel corso del 2022, dovranno destinare circa l'82,1% dei propri esborsi all'acquisto dei beni strettamente necessari, oltre 11 punti percentuali rispetto a quanto osservato nel 2021. Dall'incrocio di queste informazioni con la distribuzione territoriale delle famiglie per quintili di spesa – utilizzata come "peso" per stimare l'incremento medio dell'incidenza dei beni incomprimibili sul totale dei consumi –, risulta un quadro particolarmente sfavorevole al Mezzogiorno. In particolare, la quota di spesa incomprimibile potrebbe aumentare mediamente di 9,9 punti percentuali raggiungendo oltre il 69% per tutte le famiglie meridionali, contro un incremento di 9,3 punti percentuali nel Nord-Ovest e di 9,4 al Centro e nel Nord-Est.

La maggiore esposizione delle regioni meridionali allo *shock* inflazionistico in corso emerge anche da una stima del numero dei nuclei familiari a rischio povertà assoluta, basata su un modello

predittivo che utilizza i micro-dati dell'Indagine ISTAT 2021 sui consumi delle famiglie (rischio di povertà assoluta predetto a partire dal livello dei consumi osservato nel 2021 e condizionato alla struttura, alla composizione e alla localizzazione dei nuclei familiari). La SVIMEZ stima un bacino potenziale di 287 mila nuove famiglie (e 764 mila individui) in povertà assoluta. Un incremento che, declinato territorialmente, corrisponderebbe a un aumento dell'incidenza della povertà assoluta di 2,8 punti percentuali nel Mezzogiorno contro lo 0,4 del Nord e lo 0,5 del Centro. Il risultato stimato per il Sud è spiegato essenzialmente dalla maggiore diffusione nelle regioni meridionali di famiglie più numerose (numero di componenti maggiore di 3) e con minori a carico, per le quali il rischio povertà è più elevato.

Contestualmente, le regioni del Mezzogiorno continentale mostrano le maggiori fragilità anche con riferimento al mondo delle imprese industriali, per le quali i rischi di *default* sono considerevolmente superiori rispetto all'industria localizzata nel resto del Paese. A partire dai consumi energetici del settore industriale diffusi dall'ENEA nell'ultimo Rapporto Annuale relativo al 2019, la SVIMEZ ha ricostruito l'intensità energetica dell'industria insediata nelle diverse ripartizioni (consumo di energia per unità di *output* prodotto). Dall'analisi emerge che le imprese localizzate nel Mezzogiorno presentano i consumi maggiori, con un valore medio di intensità energetica doppio rispetto al Nord e triplo se comparato con l'industria insediata nel Centro. Queste evidenze sono confermate anche per le componenti di energia elettrica e gas, due input il cui consumo dell'industria meridionale (rapportato al valore aggiunto) è di gran lunga superiore rispetto alle altre aree. Il maggior consumo energetico delle industrie del Sud è spiegato, in parte, dalla peculiarità del *mix* settoriale, che vede una maggiore concentrazione proprio nelle regioni meridionali delle produzioni più energivore (industria di base); ma è anche ascrivibile alla maggiore incidenza, al Sud, di micro e piccole imprese che, in ragione di un livello di *output* prodotto comparativamente inferiore alle medio-grandi aziende, consumano relativamente più energia. A ciò si aggiungono, i differenziali di spesa aggiuntivi relativi ai costi diretti (dovuti a condizioni di mercato tipicamente meno favorevoli per imprese di piccole dimensioni) e indiretti, *in primis*, per il trasporto (nettamente superiori per aziende del Mezzogiorno in ragione delle maggiori distanze che devono essere percorse per l'approvvigionamento degli *input* produttivi, inclusi quelli energetici). Non da meno, le imprese meridionali sono meno propense all'introduzione di buone pratiche di innovazione *green* che, per complessità e novità, sono appannaggio di aziende di dimensioni maggiori dotate di adeguato capitale finanziario e umano. Queste condizioni, nel complesso, si traducono in un'incidenza dei costi energetici sui costi totali particolarmente elevata per l'industria del Mezzogiorno continentale; incidenza che, per effetto del rincaro, potrebbe passare dall'1,2% (dato 2019) all'8% nel 2022. Ne risulterebbe una caduta del Margine Operativo Lordo (MOL) del

6,8%, che metterebbe a serio rischio chiusura un'ampia platea degli attori industriali meridionali. Il calo atteso del MOL per le altre aree è decisamente più contenuto: -4,1% nel Nord-Est, -3% nel Nord-Ovest, -2,7% nel Isole e -2,2% nel Centro. In definitiva, la crisi energetica rischia di esercitare effetti regionali asimmetrici, arrecando maggiori danni all'industria del Mezzogiorno: l'aumento dei prezzi di energia elettrica e gas si tradurrebbe per le imprese industriali, in un aumento in bolletta annuale di 42,9 miliardi di euro. Di questi, il 20% circa (8,2 miliardi) fa capo ai sistemi produttivi del Mezzogiorno.

Occupazione al Sud, una ripresa senza qualità

Se la quantità di occupazione che si crea nei territori è la prima misura a cui guardare, altrettanto importanti sono la qualità del lavoro, per esempio quanto questo è stabile, ben remunerato, in linea con le competenze e le aspettative di chi lo svolge. Tutti aspetti non secondari per mettere a fuoco quelle criticità strutturali del mercato del lavoro che impattano sulle condizioni di esclusione sociale e rischio povertà. Nel Mezzogiorno la precarietà del lavoro è un fenomeno tutt'altro che marginale e in sensibile aumento. I lavoratori dipendenti con contratti a termine hanno superato il milione nel 2021, pari al 23% del totale dei lavoratori dipendenti (erano il 20,2% nel 2020). A livello nazionale la stessa quota è pari al 16,4%, scende al 13,8% al Nord e al 15,2% nel Centro. Le forme contrattuali a tempo determinato sono più diffuse fra le donne e i giovani. In particolare, nelle regioni meridionali la quota sul totale dei dipendenti per le donne è pari al 24,4% (in Calabria la percentuale è 28,9%) mentre oltre quattro giovani 15-34enni su dieci hanno un contratto a tempo determinato (41,9%). In questa fascia di età le distanze con il resto del Paese sono meno marcate rispetto alle fasce adulte, segno che la diffusione della precarietà fra i giovani in qualche modo rappresenta una questione trasversale nel Paese. Tuttavia questa condizione si protrae nel tempo nel Sud in misura maggiore. Lo confermano i dati sulla persistenza nel tempo nella precarietà, che testimonia una maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro.

In Italia, nel 2021 la quota di lavoratori dipendenti impegnati in lavori a termine da almeno 5 anni (che include quelli con contratto a tempo determinato e i collaboratori) si è attestata al 17,5% del totale dei lavoratori a termine. Il fenomeno della precarietà "persistente" non è tuttavia omogeneo su base territoriale. Nelle regioni del Mezzogiorno si raggiunge il valore massimo di quasi un lavoratore su 4 (23,8%, ma in calo di un punto percentuale rispetto al 2020), quasi 11 punti in più della quota che si registra al Nord (13%) e superiore di oltre 7 punti a quella del Centro. Tutto questo si traduce in una maggiore difficoltà delle persone a fuoriuscire dalla condizione di precarietà: nel 2020, ultimo anno disponibile, la quota di occupati precari (a termine e collaboratori) che a distanza di un anno trovavano un'occupazione stabile era al Sud particolarmente bassa, pari al

15,8%. Il valore nazionale era del 22,4%, salendo al 26,9% al Nord. Più precari e più a lungo, in sintesi: ciò si traduce in una maggiore percezione di insicurezza del lavoro nelle regioni meridionali. La quota di occupati che ritiene che nei successivi 6 mesi sia probabile perdere il lavoro attuale e sia poco o per nulla probabile trovarne un altro simile si attesta infatti nel 2021 all'8,1% degli occupati totali, contro una media nazionale del 5,7%. I valori più elevati al Sud si registrano in Basilicata, dove quasi 1 occupato su 10 percepisce la propria condizione lavorativa come insicura, e nelle Isole.

Accanto alla stabilità del lavoro, che si associa all'idea di un mercato meno frammentato e carriere lavorative meno discontinue, un elemento non meno importante è quello di un'adeguata retribuzione, necessaria non soltanto per determinare i livelli attuali di benessere economico, ma anche quelli futuri e per garantire il mantenimento di un tenore di vita adeguato al momento del pensionamento. L'incidenza dei lavoratori dipendenti a bassi salari (cioè quelli con retribuzione oraria inferiore a 2/3 di quella mediana) nel 2020 è pari al 10,1%, in aumento rispetto al 2019. Nel Mezzogiorno il 15,3% dei dipendenti percepisce un salario basso, il 18,3% nel caso delle donne: in Puglia e Calabria le lavoratrici in questa condizione superano il 20% del totale, vale a dire più di una donna su cinque. Nel 2020 il divario fra il Nord e il Mezzogiorno si assottiglia rispetto a quello registrato nell'anno precedente, a causa di un aumento della quota di bassi salari anche nelle regioni settentrionali, dal 6,4% al 7,8%, più marcato fra gli uomini, cui fa da contraltare una riduzione in quelle meridionali, che passano dal 16,2% al 15,3%. Ma resta una distanza ancora netta tra Nord e Sud del Paese nella diffusione del lavoro a bassi salari, a cui si aggiunge il problema di quello sommerso, non certo come scelta, bensì come condizione strutturale entro cui sono intrappolati soprattutto giovani e donne.

Le cattive condizioni del mercato del lavoro non si esplicitano solo in termini di precarietà e lavoro sommerso o povero, ma anche secondo aspetti legati al sottoutilizzo del capitale umano e delle competenze acquisite. Fra questi, il *part time* involontario è indicatore della difficoltà di alcuni segmenti di popolazione nell'ottenere un lavoro a tempo pieno, anche in questo caso con ricadute sulle possibilità reddituali, anche nel momento di ritiro dal lavoro. Se infatti le forme di lavoro *part time* sono in genere uno strumento di flessibilità e conciliazione dei tempi di vita, nella componente involontaria esprimono un aspetto della qualità del lavoro molto importante che impatta sulle condizioni di vita delle persone sia in termini economici, sia di soddisfazione e benessere. Gli occupati che hanno un rapporto di lavoro a tempo parziale non per scelta, ma per mancanza di un lavoro *full time*, sono nel 2021 l'11,3% del totale, il 14,8% nel Mezzogiorno. Esiste un divario territoriale ma, soprattutto, di genere. Quello del *part time* involontario è infatti un fenomeno particolarmente rilevante per le donne. A livello nazionale la quota di occupate in *part time*

involontario è infatti quasi il triplo rispetto a quella dei maschi (17,9% contro 6,5%). Nel Mezzogiorno si osserva una quota di donne in questa condizione, pari al 23,4%, più elevata rispetto al resto del Paese. Il picco si raggiunge nelle Isole, in cui oltre una occupata su quattro è in questa condizione: in Sicilia si tratta del 25,7% delle occupate, in Sardegna si sale al 26,4%. Nel Mezzogiorno anche il *gap* rispetto agli uomini è il più elevato e arriva quasi a 14 punti percentuali.

LE NUOVE PREVISIONI NORD-SUD 2023-2024

Il rischio di recessione al Sud nel 2023: pesa il calo dei consumi

La SVIMEZ stima che nel 2023 il tasso di inflazione dovrebbe ripiegare su valori più contenuti rispetto al 2022, al +5,7% al Sud e al +4,5% al Centro-Nord; ma è in quest'anno che dovrebbero dispiegarsi pienamente le conseguenze sulle decisioni di consumo del picco dei rincari raggiunto l'anno precedente. Infatti, un forte e improvviso incremento nei prezzi si trasmette pienamente sui consumatori con un *lag* temporale di 3 o 4 trimestri. A ciò si aggiunge il fatto che è al Sud, dove il reddito medio pro capite è appena il 54% di quello del Centro-Nord, che si attende l'impatto più profondo: i beni di consumo, la tipologia di spesa più colpita, dovrebbero contrarsi del -2,2% nel Centro-Nord e di quasi il doppio (-4,2%) al Sud, nel 2023. Su quest'ultimo dato pesa anche il progressivo e significativo inasprimento della politica monetaria messo in atto dalla BCE, che ha incrementato il tasso di riferimento, da luglio, di due punti percentuali. Si attendono, inoltre, ulteriori aumenti. La stretta monetaria, spingendo verso l'alto anche il livello degli interessi a breve, si riverbera sfavorevolmente sui beni di consumo durevoli, parzialmente influenzati nelle decisioni di acquisto dal costo del credito alla clientela finale. La spesa in servizi si ipotizza invece che, pur rallentamento decisamente rispetto al 2022, continui a crescere in entrambe le macro-aree (+2,2% nel Sud e +3,4% nel resto del Paese). A sintesi di questi andamenti, la spesa delle famiglie è prevista lievemente positiva nel Centro-Nord (+0,6%) e decisamente negativa nelle regioni meridionali (-1,4%).

Sempre in riferimento al 2023, le altre componenti della domanda dovrebbero essere interessate da una dinamica positiva, ma in forte decelerazione rispetto al 2022. L'*export*, sulla scia dell'ampio e diffuso peggioramento delle prospettive nel commercio mondiale previste da tutti i principali osservatori internazionali, si ipotizza rallenti visibilmente, rispetto al 2022, in entrambe le ripartizioni (+2,6% nel Mezzogiorno e +2,5% al Centro-Nord). Il tasso di crescita degli investimenti dovrebbe più che dimezzarsi in entrambe le circoscrizioni: +4,4% nel Sud e +3,4% nel Centro-Nord. Per certi versi, il calo atteso è in parte mitigato dalla spesa in beni d'investimento collegata al PNRR, superiore a quella degli operatori privati, sfavorevolmente influenzati dal peggioramento congiunturale in atto.

In definitiva, il 2023 è un anno nel quale il tono della congiuntura è condizionato dalla principale componente della domanda interna, la spesa delle famiglie in consumi (di beni e servizi), sulla quale si abbatte con ritardo il picco inflattivo del 2022, al quale si aggiunge l'effetto recessivo dell'incremento previsto nei prezzi dell'anno corrente che, seppure di entità minore, dovrebbe restare comunque su livelli inusuali.

Per effetto delle dinamiche descritte in precedenza, il PIL meridionale si contrarrebbe nel 2023 (-0,4%), mentre quello del Centro-Nord, pur rimanendo positivo (+0,8%), segnerebbe un forte rallentamento rispetto al 2022. Complessivamente, il dato medio italiano dovrebbe attestarsi intorno al +0,5%.

La ripresa del 2024 a ritmi dimezzati al Sud

Nelle previsioni SVIMEZ, il 2024 dovrebbe essere in Italia un anno di ripresa sulla scia del generale miglioramento della congiuntura internazionale, unitamente alla continuazione del rientro dall'inflazione (+2,5% e +3,2% nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno). Si stima che il PIL aumenti dell'1,5% a livello nazionale, per effetto del +1,7% nel Centro-Nord e dello +0,9% al Sud. La dinamica del PIL meridionale, di per sé apprezzabile visto il ritorno del segno positivo dopo il calo del 2023, sarebbe comunque sensibilmente inferiore a quella del resto del Paese. Un aspetto strutturale che contribuisce a spiegare la debole ripartenza meridionale è riconducibile al lato dell'offerta: a seguito dei continui restringimenti di base produttiva sofferti dal Sud dal 2008, si è sensibilmente ridimensionata la capacità del sistema produttivo dell'area di agganciare le fasi espansive del ciclo economico.

Tab. 1. *Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni % s.d.i.*

Variabile	Ripartizione	2021	2022	2023	2024
PIL	Mezzogiorno	5,9	2,9	-0,4	0,9
	Centro-Nord	6,8	4,0	0,8	1,7
	Italia	6,6	3,8	0,5	1,5
Consumi della P.A.	Mezzogiorno	0,6	0,6	0,5	0,2
	Centro-Nord	0,7	0,8	0,6	0,1
	Italia	0,7	0,7	0,5	0,2
Consumi delle famiglie	Mezzogiorno	5,0	3,9	-1,4	0,9
	Centro-Nord	5,5	4,3	0,6	1,8
	Italia	5,4	4,2	0,1	1,5
- di cui: beni	Mezzogiorno	5,3	2,5	-4,2	-1,5
	Centro-Nord	6,6	3,0	-2,2	-1,0
	Italia	6,2	2,9	-2,8	-1,1
- di cui: servizi	Mezzogiorno	4,5	5,9	2,2	4,0
	Centro-Nord	4,6	5,6	3,4	4,5
	Italia	4,6	5,7	3,1	4,4
Investimenti fissi lordi	Mezzogiorno	16,8	9,0	4,4	3,6
	Centro-Nord	17,0	8,5	3,4	4,1
	Italia	17,0	8,6	3,6	4,0
- di cui: macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	Mezzogiorno	8,0	6,2	3,9	2,7
	Centro-Nord	13,4	8,9	3,6	5,6
	Italia	12,6	8,4	3,8	5,0
- di cui: costruzioni	Mezzogiorno	23,6	10,8	4,7	4,1
	Centro-Nord	21,8	8,2	3,1	2,3
	Italia	22,3	8,9	3,5	2,8
Esportazioni (a)	Mezzogiorno	6,3	13,5	2,6	5,5
	Centro-Nord	17,4	12,0	2,5	6,9
	Italia	16,4	12,2	2,5	6,8
Indice dei prezzi al consumo	Mezzogiorno	2,2	9,9	5,7	3,2
	Centro-Nord	1,9	8,3	4,5	2,5
	Italia	1,9	8,5	4,9	2,7
Occupazione totale (b)	Mezzogiorno	1,4	1,9	0,1	0,6
	Centro-Nord	0,3	1,7	0,7	1,0
	Italia	0,6	1,7	0,5	0,9
Rapporto deficit/PIL	Italia	-7,2	-5,2	-4,7	-3,3
Rapporto debito/PIL	Italia	150,3	147,1	146,0	143,9

(a) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti.

(b) Occupati di Contabilità

Fonte: 2021, Italia ISTAT, Centro-Nord e Mezzogiorno valutazioni SVIMEZ; 2022-2024 modello NMDS.

RIPARTIRE DALL'INDUSTRIA PER RIACCENDERE IL “SECONDO” MOTORE DEL PAESE

L'industria meridionale tra limiti strutturali e potenziali leve di rilancio

L'industria meridionale – diversamente da quella del resto del Paese, prossima a recuperare i livelli produttivi precedenti alle fasi alterne di crisi e ripresa che si sono succedute dal 2007 – ha mostrato una minore capacità di recupero, registrando nel 2021 una crescita dell'8% che lascia un *gap* di circa due punti percentuali rispetto ai livelli pre-pandemici. La minore reattività dell'apparato produttivo del Sud rispetto a quello del Nord è dovuta a criticità strutturali rimaste insolute 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. Le sue dimensioni assolute sono insufficienti a sostenere aumenti di prodotto e produttività necessari per l'avvio di uno stabile percorso di convergenza. Il che, unito alle ripercussioni della crisi determinata dallo scoppio del conflitto russo-ucraino, impone una politica industriale “attiva” in grado di sostenere l'adeguamento del nostro apparato produttivo alle nuove emergenze, contribuendo a superare i nodi strutturali soprattutto dell'industria del Sud, troppo frammentata e sbilanciata verso imprese scarsamente innovative, con una bassa vocazione internazionale e più esposta allo *shock* “Ucraina”.

L'industria italiana presenta nel complesso un grado di partecipazione alle Catene Globali del Valore (GVC) non dissimile da quello di altri paesi europei come Francia, Germania e Spagna, ma le imprese italiane tendono a specializzarsi nelle fasi produttive spiccatamente manifatturiere e a valore aggiunto relativamente più contenuto. Il Rapporto SVIMEZ 2022 ha condotto una ricognizione aggiornata sulla partecipazione delle imprese delle regioni italiane alle GVC, guardando, nello specifico, al caso di partecipazione con modalità “relazionali”, che ha luogo quando l'impresa opera non come semplice esecutore di compiti e specifiche tecniche dettate dalla committenza (grandi *buyers* spesso multinazionali), e non solo sulla base della mera competitività di prezzo, ma con una effettiva partecipazione alle fasi strategiche della produzione (come la progettazione e lo sviluppo del prodotto). È questa la modalità di integrazione nelle GVC che conduce all'acquisizione di maggiori abilità di carattere tecnico, organizzativo e commerciale e al conseguimento di significativi guadagni di produttività.

Il ritardo delle imprese manifatturiere localizzate nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Nord e del Centro è molto pronunciato. Negli anni 2015-2019, la quota di imprese partecipanti alle GVC nel Mezzogiorno è in media intorno al 19%, un valore pari a circa la metà di quello osservato per le imprese del Nord (38%). Le differenze fra Nord-Est e Nord-Ovest appaiono contenute (meno di tre punti percentuali), mentre le regioni del Centro si collocano a metà strada fra le altre macro-

regioni, con una quota di imprese partecipanti intorno al 28% del totale. Tra le regioni del Mezzogiorno, Abruzzo, Puglia e Campania mostrano però quote di partecipazione prossime a quelle riscontrate nelle regioni del Centro.

La quota di imprese interessate dalla partecipazione qualificata alle GVC, ossia quella con modalità relazionale, è molto contenuta in tutte le regioni, ma in particolare al Sud: nel Nord il tasso di partecipazione relazionale sfiora il 9%, contro il 5% del Centro e il 3% del Mezzogiorno. All'interno delle macroregioni, l'eterogeneità è limitata nelle circoscrizioni centro-settentrionali e più marcata nel Sud, dove Campania e Puglia mostrano una percentuale intorno al 3%, l'Abruzzo è al 5%.

La scarsa integrazione e il debole posizionamento delle imprese industriali del Mezzogiorno vanno considerate con attenzione alla luce delle tendenze più recenti nell'organizzazione delle reti produttive internazionali. Nell'ultimo quindicennio, molteplici eventi (la crisi finanziaria, le tensioni protezionistiche, la *Brexit*, la pandemia e la guerra in Ucraina) hanno causato crisi sistemiche con effetti dirompenti sulle GVC, il cui sviluppo ha iniziato a mostrare segni di rallentamento dopo l'imponente ritmo di crescita osservato nei due decenni precedenti. Inoltre, molte grandi imprese, che negli anni precedenti avevano fatto ampio ricorso a pratiche di *offshoring*, hanno riconsiderato alcune criticità delle strategie delocalizzative. Si sono quindi affermate condizioni che in qualche misura hanno favorito la ridefinizione spaziale delle catene del valore in termini regionali, più che globali. Come già avvenuto soprattutto in Asia, anche in Europa si intravede uno spazio per una significativa ristrutturazione delle catene e di *reshoring* delle attività produttive. In questa nuova cornice, le imprese del Mezzogiorno potrebbero avvantaggiarsi, a patto che si creino condizioni di contesto che permettano loro di acquisire maggiori capacità di integrazione nelle reti produttive nazionali e internazionali.

Negli ultimi vent'anni il sistema produttivo italiano si è contraddistinto per una forte stasi nella dinamica della produttività, un fatto in netta controtendenza rispetto a quanto osservato per le economie europee più avanzate. Questo fenomeno ha caratterizzato tutti i sistemi produttivi regionali del Paese, ma è risultato più pronunciato nel Mezzogiorno. In generale, la dinamica stagnante della produttività viene ricondotta a un *trend* pressoché assente degli investimenti: il *capital deepening* (rapporto tra il tasso di crescita del capitale e il tasso di crescita delle ore lavorate) si è ridotto progressivamente a partire dal 2007 a causa, in primo luogo, del tracollo degli investimenti in capitale. La variazione negativa più rilevante ha interessato il Mezzogiorno (-36% contro -11% del Centro-Nord). Anche in termini di "composizione", lo *stock* di capitale in Italia presenta evidenti fragilità, particolarmente marcate al Sud. Basti qui ricordare i differenziali territoriali osservabili nelle quote di investimenti industriali destinati a beni e servizi ad alto contenuto tecnologico (beni ICT e prodotti riconducibili ai diritti di proprietà intellettuale, come i

brevetti): solo il 5% nel Mezzogiorno (la metà del Centro-Nord). Questi dati indicano, nel complesso, che la base produttiva meridionale nel tempo si è ridimensionata e, contestualmente, indebolita anche sotto il profilo qualitativo.

Nel contempo, l'economia meridionale è stata trainata dalla progressiva espansione del terziario tradizionale (ristorazione, commercio al dettaglio, servizi alberghieri), ossia di servizi ad alta intensità di lavoro e/o bassa produttività, il cui peso (sul totale economia) diventa tipicamente rilevante nei contesti, come quello che caratterizza il Sud, dove un'industria poco presente e relativamente meno avanzata non domanda, o domanda relativamente poco, servizi ad alto contenuto di conoscenza.

Tuttavia, i dati aggregati, sebbene rappresentativi dei tratti salienti che caratterizzano contesto e modalità in cui l'industria opera nel Mezzogiorno, non riflettono quelle peculiarità territoriali che, se efficacemente supportate da interventi di *policy* coerenti a sostegno sia dell'offerta che della domanda, possono agire da forze motrici per rilanciare lo sviluppo industriale del Sud e massimizzare le opportunità di crescita delle transizioni gemelle: digitalizzazione e sostenibilità. Si tratta, nello specifico, delle opportunità trasformative offerte dai settori ad alta tecnologia a cui sono tipicamente associati considerevoli impatti di stimolo al tessuto socio-economico in cui si insediano. Oltre a veicolare processi di innovazione con consolidati effetti di *catching up* tecnologici e di internazionalizzazione su tutti gli attori della filiera produttiva, questi settori sostengono e alimentano la rete produttiva locale e, più in generale, nazionale essendo contraddistinti da una quota relativamente bassa di importazioni estere proprio in ragione della strategicità dei saperi e delle conoscenze. Al contempo, le imprese attive nei settori ad alta tecnologia operano da catalizzatore primario per investimenti (esteri e non), oltre a esercitare una forte azione di complementarità con il tessuto socio-economico circostante, specialmente nell'interscambio con Università e centri di formazione avanzata.

La diffusione di questi settori nel Mezzogiorno non è trascurabile. Considerando l'intero aggregato dell'industria e dei servizi *high-tech*, il Sud apporta il suo contributo con oltre 140 mila addetti, cui fanno capo circa 7 miliardi di valore aggiunto. Declinati in termini di specializzazioni settoriali, questi valori fanno emergere una specializzazione molto elevata per Puglia e Campania nella produzione di veicoli aerospaziali e relativi dispositivi, un settore di attività in cui le due regioni risultano presentare, rispettivamente, un indice di specializzazione pari a 3,1 e 2,4. Similmente, Abruzzo e Sicilia risultano specializzate nel settore della farmaceutica, con indici di specializzazione superiori all'unità.

È interessante evidenziare, inoltre, come sotto il profilo qualitativo, l'*high-tech* meridionale riesca a “tenere il passo” con il resto del Paese. A questa conclusione si arriva considerando il

grado di digitalizzazione dei due macro-comparti, approssimato dalla quota di addetti sul totale con *expertise* digitale. Differentemente dagli altri settori, in cui è evidente un chiaro *gap* di digitalizzazione sfavorevole al Sud, l'aggregato dell'alta tecnologia, sia con riferimento all'industria che ai servizi, è quello che presenta differenziali quasi trascurabili tra macro-aree. Nel complesso, queste evidenze testimoniano che i settori di punta dell'economia nazionale non sono estranei al Sud e, contestualmente, sono allineati all'industria avanzata del resto del Paese anche sotto il profilo strettamente tecnologico.

Investire nelle rinnovabili per ridurre costi delle imprese e dipendenza energetica

L'aumento dei costi energetici e la conseguente impennata inflazionistica stanno avendo immediate ripercussioni sull'economia italiana, incidendo in particolare sulla tenuta e la capacità produttiva del Mezzogiorno, come detto in precedenza maggiormente esposto agli *shock* energetici. In questo contesto, investire nella produzione di energia elettrica da Fonti di Energia Rinnovabile (FER) può svolgere, in un'ottica di medio periodo, una funzione essenziale di sostegno al tessuto industriale del Paese e delle regioni meridionali da diversi punti di vista, in particolare: (i) contribuendo a ridurre la dipendenza energetica del Paese dalle fonti fossili; (ii) abbattendo i costi energetici sostenuti dalle imprese, comparativamente maggiori, come visto, nel Mezzogiorno; (iii) favorendo il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 previsti dal Piano Nazionale per l'Energia e il Clima (PNIEC) del 2019, che prevede dal 2030 un incremento nel settore eolico di 8,4 GW e un aumento nel fotovoltaico del 140% della potenza installata attuale.

Allo stesso tempo, sono diversi i vantaggi in termini di ricaduta sul territorio e di impatto macroeconomico degli investimenti necessari. Il Mezzogiorno è già oggi l'area con il maggiore contributo di apporto delle FER alla produzione di energia elettrica rispetto al resto del Paese, anche in virtù della concentrazione dell'eolico (96,4%) e della rilevanza del solare (41%, rispetto al 22,7% del Nord-Est, del 18,6% del Centro e del 17,7% del Nord-Ovest). Considerando invece l'apporto delle rinnovabili al totale della produzione lorda di energia elettrica in ciascuna macroarea, appare ancora molto ampia la potenzialità di crescita del Sud.

Un recente rapporto realizzato da SVIMEZ in collaborazione con REF Ricerche ha analizzato le esigenze di investimento nei settori eolico e fotovoltaico necessarie per corrispondere agli obiettivi previsti dal PNIEC, sulla base della definizione del costo medio di installazione degli impianti. È stato così individuato un "Piano di investimenti" del valore di circa 82 miliardi di euro la cui distribuzione privilegierebbe le regioni meridionali, verso le quali sarebbero destinati circa 48 miliardi di investimenti (pari al 58,9% del totale). Una tale mole di interventi potrebbe determinare un aumento del valore della produzione nazionale di 148 miliardi di euro (il 36% dei quali allocati

nel Sud del Paese) e un incremento di valore aggiunto pari a circa 55 miliardi, ovvero +3,1 punti percentuali sul PIL dell'anno prepandemia (a prezzi correnti). Gli investimenti qui ipotizzati determinerebbero, inoltre, circa 373.000 occupati aggiuntivi, di cui 156.000 nelle regioni meridionali.

Le rinnovabili come volano di una nuova filiera industriale nel Mezzogiorno

Lo sviluppo delle rinnovabili, oltre a corrispondere ai tre obiettivi generali sopra richiamati, potrebbe avere un ulteriore effetto sul sistema produttivo del Mezzogiorno: favorendo la diffusione di processi di innovazione tecnologica cui l'industria delle rinnovabili e il suo indotto sono fortemente legati; stimolando, almeno in alcuni settori, potenziali processi di aggregazione o di accrescimento della dimensione di impresa; consentendo all'Italia e al Sud di rimanere agganciati ai processi più innovativi oggi in corso nella catena del valore in Europa. Come noto, infatti, l'UE è da anni protagonista di un percorso finalizzato a sostenere la transizione ecologica tramite politiche utili a favorire l'innovazione tecnologica e lo sviluppo dell'economia circolare. Si tratta di un processo non solo europeo. Come evidenziato nel rapporto annuale di BloombergNEF (*Energy Transition Investment Trends. Tracking global investment in the low-carbon energy transition*, 2022), nel 2021 gli investimenti globali nella transizione energetica a basse emissioni di carbonio sono stati di 755 miliardi di dollari, rispetto ai 595 miliardi di dollari del 2020; il settore più significativo è stato quello delle energie rinnovabili, nel quale, nel 2021, sono stati investiti 366 miliardi di dollari (+6,5% rispetto all'anno precedente).

Proprio a partire dalle caratteristiche delle imprese del settore (tendenzialmente ad alto valore tecnologico e di innovazione, a maggiore dimensione e con una spiccata capacità di crescita del fatturato), investire nelle FER può rappresentare una delle modalità con cui attuare concretamente i nuovi modelli di sviluppo legati alla doppia transizione, ecologica e digitale. In questa direzione si collocano, del resto, le scelte fatte dal PNRR e dagli altri documenti di programmazione nazionale e sembrerebbe muoversi, ad esempio, la politica di sostegno allo sviluppo dell'idrogeno che trova proprio nel Sud un possibile polo di attrazione

Allo stesso tempo, le FER possono essere volano per il radicamento anche nel Mezzogiorno di una nuova filiera produttiva. Come ricordato, infatti, dal rapporto predisposto dall'Ufficio Studi di Intesa San Paolo nel 2021 (*Transizione energetica: la filiera delle tecnologie delle rinnovabili in Italia*), l'Italia si posiziona al terzo posto in Europa, dopo Germania e Danimarca, tra i paesi produttori di tecnologie FER. Le imprese attive nel settore delle FER in Italia sono allocate principalmente in Lombardia (34% sul dato nazionale), Veneto (25,8%), Emilia-Romagna (9,5%), Piemonte (5,8%), Toscana (4,3%) e Lazio (3,8%). La Puglia (3,3%) è la prima regione del

Mezzogiorno, ma la settimana a livello nazionale. Un dato che, se da un lato sottolinea il ritardo registrato dalle regioni meridionali, allo stesso tempo evidenzia le possibilità di crescita che il comparto può avere proprio nel Sud Italia.

Perché questo sia possibile è necessario che gli interventi per le rinnovabili nel Mezzogiorno siano orientati non solo a rendere l'area il "luogo" di installazione degli impianti di generazione di energia, ma anche uno dei centri di produzione del comparto, in grado cioè di coinvolgere aziende del manifatturiero, dell'ingegneristica e dell'alta tecnologia. Occorre quindi investire nella nascita di una filiera produttiva con adeguate politiche di incentivazione nelle reti infrastrutturali di supporto ai nuovi paradigmi energetici; indirettamente, ne risulterebbe rafforzata l'ipotesi di rendere il Mezzogiorno, nei prossimi anni, uno degli *hub* energetici strategici del Mediterraneo, punto di interconnessione tra le produzioni rinnovabili realizzate nel Nord-Africa e il Continente.

LE NUOVE POLITICHE NAZIONALI ED EUROPEE ALLA PROVA DEL SUD

Le politiche di coesione: l'avanzamento finanziario del ciclo 2014-2020 e il nuovo ciclo 2021-2027

Gli ultimi due anni appena trascorsi hanno rappresentato per la politica di coesione una fase intensa e complessa. Al laborioso lavoro di accelerazione della spesa del periodo 2014-2020, si sono infatti aggiunte le attività per l'attuazione del REACT-EU e di avvio del ciclo 2021-2027.

Lo scoppio del conflitto russo-ucraino ha ulteriormente aggravato il completamento e l'avvio dei due cicli di programmazione, con il rischio di determinare rallentamenti degli investimenti, soprattutto nelle infrastrutture, e ha richiesto uno specifico intervento della Commissione europea. È stato, infine, completato l'apprezzabile processo di ricognizione e riclassificazione che ha portato alla riorganizzazione in Piani Sviluppo e Coesione (PSC) delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), che costituiscono l'apporto nazionale alla politica di coesione, che si aggiunge a quello comunitario.

Grazie ai meccanismi di flessibilità introdotti a livello comunitario e nazionale e alle conseguenti riprogrammazioni per far posto alle spese emergenziali, i *target* di spesa al 31 dicembre 2021 sono stati conseguiti da tutti i Programmi delle politiche di coesione 2014-2020, scongiurando il disimpegno automatico delle risorse non spese, che restano d'altra parte rilevanti.

L'avanzamento finanziario dei Programmi, rilevabile dall'ultimo monitoraggio dell'IGRUE al 30 giugno 2022, 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 64,4 miliardi di euro, il 77,5% dei quali è stato impegnato e soltanto il 52,1% speso, con un volume di risorse ancora da impegnare e da spendere entro dicembre 2023 di 14,5 e 30,9 miliardi. Per quanto riguarda i POR, nelle regioni in transizione e in quelle meno sviluppate, l'avanzamento – in linea con quanto storicamente osservato – appare più lento rispetto al dato medio nazionale sia per gli impegni che per i pagamenti. Complessivamente per i POR delle regioni meno sviluppate resta da impegnare, e soprattutto da spendere entro il 31 dicembre 2023 un volume di risorse elevato, pari a 1,3 e 7,2 miliardi di euro. Per quanto riguarda i PON, la spesa è pari al 63,3% dello stanziamento, con ancora circa 6 miliardi da spendere entro la fine del ciclo di programmazione.

Con l'iniziativa REACT-EU, l'Unione europea ha assegnato agli Stati membri risorse aggiuntive rispetto a quelle della politica di coesione 2014-2020, con lo scopo di contrastare gli effetti della crisi pandemica, indirizzando il supporto verso la transizione verde e digitale. All'Italia sono stati destinati 14,387 miliardi di euro (11,303 miliardi per l'annualità 2021 e a 3,084 miliardi per il 2022), che rappresentano un'ingente integrazione del ciclo 2014-2020, pari al 22% delle sue

disponibilità. L'Italia ha concentrato le risorse REACT-EU su un numero limitato di PON e di interventi di natura orizzontale caratterizzati da semplicità e rapidità nell'attuazione, anche per garantire l'impiego delle risorse entro i termini. Sebbene ai sensi del regolamento REACT-EU le risorse non siano territorializzate, la proposta italiana ha esplicitato *ex ante* la quota di risorse destinata al Mezzogiorno, corrispondente al 67,6% della dotazione complessiva REACT e pari a circa 9,45 miliardi di euro.

Con riferimento al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, il 19 luglio 2022 è stato approvato l'Accordo di Partenariato italiano, che indica la ripartizione di circa 75 miliardi di euro (di cui 42,7 di risorse comunitarie, pari al 57% del contributo totale e 32,3 di cofinanziamento nazionale, pari al 43%); la cifra più alta mai assegnata all'Italia per le politiche di coesione.

Le risorse sono prevalentemente destinate all'Obiettivo comunitario del sostegno agli "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", e ammontano a 72,86 miliardi di euro (di cui 41,15 miliardi comunitari e 31,71 nazionali). Riguardo all'articolazione del contributo comunitario per tale Obiettivo tra le diverse categorie di regioni, circa 30 miliardi di euro (il 73,1% del contributo comunitario) sono assegnati alle regioni meno sviluppate, 9,53 miliardi (il 23,17%) a quelle più sviluppate e 1,5 miliardi (il 3,71%) alle regioni in transizione. Rispetto al ciclo 2014-2020, a prezzi correnti si registra un significativo incremento degli stanziamenti comunitari per il nostro Paese, per circa 6,8 miliardi di euro, di cui beneficiano in misura relativamente maggiore rispetto al passato le aree del Centro-Nord, le regioni più sviluppate e le regioni in transizione, considerate le modifiche del perimetro delle categorie delle regioni meno sviluppate e di quelle in transizione. Le risorse sono distribuite in base a mappe territoriali sostanzialmente mutate rispetto a quelle del 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. I circa 72,86 miliardi sono distribuiti tra 9 Programmi nazionali (PN), a cui si aggiungono il PN JFT, indirizzato al Sulcis-Iglesiente e a Taranto, e i Programmi regionali (PR) FESR e FSE. La ripartizione delle risorse tra i diversi livelli di governo assegna una quota minore ai PN e una quota ampiamente maggioritaria ai PR, rispettivamente il 33,4% e il 66,6% del totale delle risorse FESR e FSE.

Con riferimento al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), il completamento nel 2021 del processo di ricognizione e riclassificazione degli interventi in Piani Sviluppo e Coesione ha evidenziato forti ritardi nella realizzazione degli interventi. Nel 2019, proprio tali ritardi e la conseguente necessità di accelerare la spesa delle Amministrazioni hanno condotto, ad opera del decreto-legge n. 34/2019, a una rilevante modifica delle modalità di programmazione del FSC. L'obiettivo era quello di

introdurre meccanismi di semplificazione e modalità unitarie di *governance* e favorire l'inquadramento strategico delle assegnazioni del FSC dei tre cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020). Si è così prevista la predisposizione di un unico Piano operativo, denominato Piano sviluppo e coesione (PSC), con modalità unitarie di gestione e controllo, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, con la riclassificazione di tutti i documenti di programmazione delle risorse del FSC che vengono così sostituiti dai PSC e l'obbligo di generare Obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) entro il 2022 per tutti gli interventi positivamente valutati ma senza progettazione esecutiva o procedura avviata di aggiudicazione dei lavori.

Una prima stima sull'entità delle risorse della sezione ordinaria dei PSC per le quali, al 31 dicembre 2021, sulla base dei dati inseriti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio, non risultano essere conseguite OGV, ammonta a 12,8 miliardi di euro. La loro mancata assunzione (la cui scadenza è prevista a fine dicembre 2022) comporta la revoca delle risorse assegnate. Il recente decreto-legge n. 50/2022 (c.d. "Aiuti") ha utilizzato a copertura degli oneri finanziari da esso previsti, anche le risorse del FSC 2014-2020, per un importo di 6 miliardi di euro. Poiché il Fondo risulta interamente assegnato, tali riduzioni vengono imputate in via prioritaria a valere sugli interventi defianziati per il mancato rispetto dell'assunzione delle OGV. I 12,8 miliardi di euro derivano dalla sommatoria dell'ammontare relativo ai progetti non avviati, pari a 3,7 miliardi, e dei 9,1 miliardi associati a opere pubbliche ancora in corso di progettazione. Tra le risorse a rischio di mancato conseguimento di OGV devono essere considerate, almeno in parte, anche gli 8,5 miliardi che, al 31 dicembre 2021, non erano associabili a progetti inseriti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio. Tali progetti sono concentrati presso i Ministeri dello Sviluppo Economico (3,4 miliardi) e delle Infrastrutture (2,4 miliardi).

Le risorse senza precedenti in attesa di un coordinamento

Con un'offerta ampia e diversificata di risorse per le politiche di sviluppo dei prossimi anni – comprendente quelle della coesione 2014-2020, incluso il REACT-EU, le risorse del ciclo 2021-2027, le dotazioni PNRR e, non ultime, quelle della coesione nazionale (PSC) – sono evidenti l'esigenza di coordinamento tra la politica di coesione, comunitaria e nazionale, e il PNRR, e la necessità che siano messe a sistema in una visione organica e unitaria le reciproche azioni. Sebbene siano finalizzati al raggiungimento di obiettivi convergenti di sviluppo e di trasformazione del Paese, questi bacini finanziari assumono infatti strategie, logiche e approcci diversi, soprattutto rispetto al territorio. Di conseguenza, dovrebbe essere assicurato che i Programmi (e le azioni/gli interventi da essi alimentati), oltre a indicare scelte strategiche e approcci specifici, possano rendere evidenti anche in fase attuativa, elementi di complementarità e demarcazione.

Gli stanziamenti di risorse, ingenti, e le riserve di spesa, contabilmente favorevoli, sono solo una condizione necessaria, non sufficiente, per colmare i divari territoriali nei diritti di cittadinanza e riequilibrare il potenziale di crescita tra Nord e Sud del Paese.

Le previsioni dell'Accordo di Partenariato riconoscono la necessità di coordinamento e sinergia tra le politiche di sviluppo, individuando a tale scopo un tavolo tecnico dedicato del Comitato per l'Accordo di Partenariato. La soluzione indicata, tuttavia, appare debole e burocratica, priva di capacità e di continuità operative e non adeguatamente sostenuta da una riflessione strategica. Con l'affidamento della gestione del Comitato all'Agenzia per la Coesione, come accaduto negli anni scorsi, la questione del coordinamento rimane aperta. In una logica di coordinamento e sinergia tra le varie politiche di investimento, potrebbero, invece, essere rafforzati e integrati tra loro luoghi "riconosciuti" per l'esercizio di compiti di indirizzo e sorveglianza (DIPCOE-NUVAP, MEF), attribuendo loro funzioni ulteriori di rilevazione e interpretazione di dati di analisi, *reporting* e sorveglianza sugli avanzamenti. Andrebbero valorizzate e messe in rete le altre strutture, esistenti presso le Amministrazioni nazionali e regionali, che sorvegliano e interpretano l'attuazione delle diverse politiche sul territorio, non solo con riferimento all'avanzamento finanziario, ma anche in relazione alle modalità attuative e ai risultati raggiunti.

Nel rimarcare le differenze strategiche e di approccio tra le politiche di sviluppo (coesione e PNRR), appare chiaro come l'efficienza e la capacità amministrativa degli attori coinvolti nella programmazione e nell'attuazione rappresentino un interesse comune, a cui sarebbe utile fornire una risposta unitaria. Tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022 si è verificata un'immissione di nuove professionalità nelle Amministrazioni centrali di gestione del PNRR, di cui beneficranno anche le politiche di coesione, dal momento che molte strutture sono impegnate in entrambe le attività. Ed è indubbio che tale coincidenza di attività in capo ad alcune Amministrazioni rappresenti

un'economia di scala e di scopo. Il processo di *recruiting* di personale aggiuntivo della P.A. – non privo, peraltro, di difficoltà nel selezionare e contrattualizzare le risorse con profili idonei in numero sufficiente – non determina, da solo, il miglioramento della capacità amministrativa e, in ogni caso, rappresenta una misura che produce effetti rilevanti in un arco temporale di medio-lungo termine, soprattutto se non accompagnato da un cambiamento dell'organizzazione del lavoro improntato ad una logica manageriale. I tempi rapidi richiesti dalla definizione dei progetti e dall'attivazione delle procedure di spesa richiedono, invece, soluzioni disponibili, rapide ed *expertise* collaudato di gestione delle procedure amministrative e delle politiche di sviluppo. Insieme alla contrattualizzazione di personale, che dovrà essere adeguatamente formato, indirizzato e organizzato, è richiesto inoltre un massiccio intervento di ripensamento dei processi di semplificazione e armonizzazione delle procedure con cui sono attuate le politiche di investimento e spesa pubblica. Da un lato, infatti, è necessario continuare a puntare sulla semplificazione delle procedure di gestione dei progetti, alleggerendo le norme di settore, snellendo i processi decisionali, imponendo il rispetto dei tempi, standardizzando le procedure di appalto, favorendo il ricorso alle centrali di committenza pubbliche e uniformando i procedimenti per fattispecie simili. Dall'altro, è necessario armonizzare e sistematizzare le procedure per la gestione dei contributi necessari al finanziamento dei progetti (monitoraggio, controlli, rendicontazione, etc.) che, al momento, rispondono a regole tra loro diverse in funzione della fonte finanziaria e sono caratterizzate da pesanti oneri burocratici a carico delle Amministrazioni che ne hanno la responsabilità. Non è pensabile, infatti, che un soggetto che ha responsabilità di attuazione dei progetti debba monitorare o certificare le risorse o i risultati di una gara d'appalto in maniera diversa in funzione del bacino finanziario che alimenta gli investimenti. Non c'è, infatti, capacità amministrativa che tenga rispetto ad una procedura farraginosa e inutilmente complessa.

PNRR e Enti locali

Amministrazioni regionali e locali saranno responsabili della realizzazione di una quota significativa degli interventi previsti dal PNRR.

Consistenza e competenze del personale degli Enti territoriali del Mezzogiorno sono relativamente deboli rispetto a quelle del resto del Paese. Lo sforzo aggiuntivo di progettualità legato all'accesso alle misure finanziate dal PNRR è gravato, fin qui, su una “macchina” organizzativa debole. Completata la fase di allocazione delle risorse e di selezione dei progetti, di per sé esposta ai rischi discussi in precedenza, la capacità di realizzazione richiesta dal PNRR peserà sugli Enti decentrati, soprattutto i Comuni del Mezzogiorno, depauperati di risorse umane e finanziarie, con dipendenti sempre più anziani a causa dei reiterati blocchi del *turn over*, e

deresponsabilizzati dalla crescente tendenza a esternalizzare alle assistenze tecniche funzioni essenziali delle politiche pubbliche.

Le fragilità del Mezzogiorno nel recepire le potenzialità del PNRR saranno quindi legate, completata la fase di selezione dei progetti di investimento, alle difficoltà che gli Enti incontreranno nell'allocare prontamente ed efficacemente le risorse nei tempi richiesti, ossia entro l'ultimo semestre di rendicontazione, la cui scadenza è fissata al 31 agosto 2026.

L'efficienza del meccanismo allocativo dipende, infatti, dalle capacità progettuali e amministrative degli Enti preposti nel maturare e tradurre in progetti tecnici le scelte di investimento e, non da meno, nel gestire tempestivamente le procedure burocratiche per la predisposizione delle gare di appalto, l'assegnazione dei lavori e l'apertura dei cantieri. Su questo piano, gli Enti locali del Sud potrebbero presentare le maggiori debolezze, con rischi concreti circa l'ottemperanza dei tempi di attuazione dei progetti, specialmente di quelli realizzati nell'ambito del sociale.

Il vincolo temporale a sfavore del Mezzogiorno emerge dall'analisi dei tempi di realizzazione effettivamente osservati per oltre 87 mila opere pubbliche in infrastrutture sociali realizzate tra il 2011 e il 2022, monitorate dalla BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche) della Ragioneria Generale dello Stato (dati aggiornati al 4 ottobre 2022). Per il 70%, per un numero complessivo di circa 62 mila, si tratta di interventi a titolarità degli Enti decentrati (*in primis* Comuni, Città metropolitane escluse). Nello specifico, i progetti monitorati sono così distribuiti: 14,6% nel Mezzogiorno continentale (18.892 opere) e 4,9% nelle due Isole (4.901 opere), 15,3% al Centro (9.482 opere), 31,7% nel Nord-Ovest (19.647 opere) e 30,5% nel Nord-Est (18.892 opere). Nella categoria "infrastrutture sociali" ricadono dodici tipologie di intervento. La categoria "infrastrutture sociali e scolastiche" rappresenta più di un terzo delle opere realizzate, ad eccezione delle Isole (13,7%), dove, un peso relativamente maggiore riveste la categoria più generica definita "altre infrastrutture sociali" (il 36%).

A partire dai tempi di esecuzione osservati tra il 2011 e il 2022, e distinguendo le tre fasi realizzative di progettazione, esecuzione e conclusione dei lavori, risultano differenziali territoriali molto ampi nei tempi di realizzazione esposti (espressi in giorni che intercorrono dall'inizio alla conclusione dell'*iter* realizzativo delle opere). Riprendendo i principali risultati esposti nel Rapporto, emerge nettamente la maggiore "lentezza" degli Enti locali del Mezzogiorno rispetto alle tempistiche medie seguite nel resto del Paese. In media, gli Enti locali meridionali impiegano 1.361 giorni per portare a compimento la realizzazione di una infrastruttura sociale (1.368 nel Sud e 1.353 nelle Isole), contro 960 giorni del Centro, 849 del Nord-Ovest e 778 giorni del Nord-Est. Ritardi analoghi si registrano per le sole "Infrastrutture scolastiche". Le Isole si riconfermano fanalino di

coda, impiegando mediamente 1.393 giorni per realizzare un'opera di edilizia scolastica, seguite dalle regioni del Mezzogiorno continentale, nelle quali la realizzazione dell'opera richiede 1.325 giorni. Il Nord-Ovest ne impiega 1.021, le regioni del Centro 968 e il Nord-Est 708.

Le pronunciate differenze territoriali nei tempi di realizzazione delle infrastrutture sociali, sono funzionali all'approssimazione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche finanziate con i fondi del PNRR. A tal fine è stato realizzato un ipotetico cronoprogramma a partire dal termine ultimo di rendicontazione della spesa che è stabilito per il 31 agosto 2026. A ritroso, sono stati calcolati i giorni che intercorrono dalla data di fine rendicontazione a un ipotetico giorno di inizio *iter* fissato, a titolo di esempio, al 1° gennaio 2023. Considerando questa finestra temporale, sono stati confrontati i giorni medi di realizzazione delle opere sociali per le macroregioni ed è stato realizzata un'ipotetica calendarizzazione da rispettare, ipotizzando che i tempi medi rispecchino quelli precedentemente osservati. Dall'analisi emerge l'urgenza, per gli Enti del Mezzogiorno, di avviare quanto prima, entro dicembre 2022, le procedure per la realizzazione dei lavori. Maggiore è, invece, la flessibilità nei tempi per gli Enti locali che operano nelle altre macroregioni, che potrebbero dare avvio alle opere all'inizio del 2024 per il Centro e a metà del medesimo anno per le regioni settentrionali. Molto simile è il quadro che si configura per la categoria "Infrastrutture scolastiche": il Mezzogiorno dovrebbe avviare quanto prima le procedure di attuazione, a partire dalla fase di progettazione che dovrebbe idealmente iniziare a novembre 2022 per le Isole e a gennaio 2023 per le regioni del Mezzogiorno continentale. Comparativamente più lunghi, al Sud, i tempi di realizzazione della fase di esecuzione, il cui termine è stimato per i primi mesi del 2026 (febbraio 2026 per entrambe le ripartizioni meridionali). Il margine di tempo è molto più ampio per le restanti aree: gli Enti locali delle regioni nord-orientali possono considerare come data ipotetica di avvio lavori (progettazione compresa) novembre 2023, mentre per Centro e Nord-Est la data utile di inizio slitta direttamente al 2024, rispettivamente a gennaio e settembre.

Il rafforzamento e la riqualificazione degli organici pubblici richiedono tempi non compatibili con la realizzazione del PNRR, e le procedure avviate per le nuove assunzioni hanno mostrato non poche falle. Per rafforzare la capacità attuativa degli Enti locali serve un affiancamento dal centro, mentre a livello locale devono essere pensate forme innovative di "alleanze" progettuali e attuative. Il supporto dal centro nelle due fasi, per assorbire le risorse disponibili, e aprire e chiudere in tempo i cantieri, dovrebbe arrivare dai centri di competenza nazionali (fin qui abituati a operare con mere logiche di mercato), che dovrebbero assumere la responsabilità piena di operatori pubblici impegnati attivamente per la perequazione territoriale. In merito, la SVIMEZ ha proposto la formazione di centri di competenza territoriali che, utilizzando le competenze tecniche esistenti all'interno delle Università meridionali, supportino gli Enti locali nella fase di progettazione e

attuazione degli interventi. Più in generale, è necessario attivare tutti gli strumenti di accompagnamento alla progettazione e all'esecuzione di cui si è dotata la *governance* del PNRR, incluso il potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di palese inadeguatezza progettuale e realizzativa degli Enti decentrati.

La discontinuità da imprimere alla politica industriale nel PNRR e oltre

La politica industriale è chiamata ad ampliare il suo campo d'azione: non solo promuovere la concorrenza e stabilire regole per il corretto funzionamento dei mercati, ma compiere anche scelte sull'allocazione delle risorse per conseguire obiettivi strategici, in un'ottica unitaria che tenga conto della necessità di superare i *gap* territoriali: accrescimento delle dimensioni di impresa, apertura internazionale, rafforzamento delle filiere, sostegno alla ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, sviluppo di prodotti e tecnologie *green*, digitalizzazione.

L'ampio e articolato sistema degli interventi di sostegno alle attività produttive (del quale il Rapporto SVIMEZ 2022 fornisce il tradizionale aggiornamento) dà conto, invece, di un quadro di politica industriale complessivamente poco incisivo e alquanto frammentato, nel quale manca una strategia che guidi il nostro Paese verso l'individuazione di obiettivi e aree tecnologiche e produttive prioritarie. La debole selettività di buona parte delle misure di politica industriale rappresenta una delle cause delle difficoltà dell'Italia a superare i divari produttivi con gli altri paesi europei e del Mezzogiorno a superare quelli con il Centro-Nord.

La svolta impressa alle politiche pubbliche italiane dal lancio di NGEU sta nella priorità accordata alla coesione economica, sociale e territoriale. Ciò vorrebbe dire, in tema di imprese, far leva sulla convergenza tra sistemi produttivi regionali anche per riavvicinare l'“innovatore moderato” Italia agli *standard* di innovazione dei principali paesi europei. Conciliando gli obiettivi di crescita e riequilibrio territoriale, implementando un portafoglio di misure bilanciato tra strumenti di consolidamento dell'esistente e di infittimento del tessuto industriale nelle aree in ritardo. Solo in maniera molto parziale si può dire che il “PNRR delle imprese” risponda a queste finalità. Ed è in questo ambito che il meccanismo contabile delle riserve di spesa mostra tutti i suoi limiti. Il grado di utilizzo dei principali interventi di incentivazione del Mezzogiorno si attesta, infatti, su quote decisamente inferiori al 40%, vincolo obiettivo del PNRR. Si è scelto, infatti, di dare continuità agli strumenti nazionali esistenti, rafforzando soprattutto quelli a sostegno degli obiettivi orizzontali dell'ammodernamento tecnologico e digitale della base produttiva, per lo più senza alcuna declinazione a livello territoriale. È questo il caso soprattutto, dell'intervento di politica industriale al quale il Piano assegna le dotazioni più cospicue (18 miliardi di euro), i crediti di imposta di «Trasformazione 4.0», cui si stima che il Sud acceda per una quota al di sotto del

20%. In assenza di correttivi, la distribuzione territoriale delle agevolazioni sarà inesorabilmente determinata dalla dinamica “spontanea” delle domande delle imprese, che a sua volta riflette la distribuzione territoriale delle strutture produttive che più si prestano a innovazione e digitalizzazione.

La scelta di “continuità” del PNRR rischia di rafforzare il processo di divergenza regionale tra sistemi produttivi. Soprattutto perché gli altri interventi (contratti di sviluppo, fondi per l'internazionalizzazione, accordi di innovazione) non sono parte integrante di una strategia unitaria di politica industriale attiva. La debolezza degli interventi verticali e di filiera, inoltre, pregiudica l'opportunità di beneficiare della domanda aggiuntiva di beni e servizi avanzati incentivata dal Piano, alimentando le importazioni piuttosto che un ampliamento dell'offerta nazionale, che potrebbe trovare nelle aree del Mezzogiorno una possibile localizzazione strategica.

Con l'imponente dote finanziaria riservata a «Transizione 4.0», stride, in particolare, la dotazione di 750 milioni di euro dell'intervento “Competitività e resilienza delle filiere produttive” destinato a finanziare almeno 40 contratti di sviluppo per il rafforzamento di diverse filiere produttive (agroindustria; *design*, moda e arredo; *automotive*; microelettronica e semiconduttori; metallo ed elettromeccanica; chimico/farmaceutico). I contratti di sviluppo rappresentano il più importante strumento di politica industriale “attiva” per il Mezzogiorno, tra i pochi interventi selettivi in grado di agire sul miglioramento strutturale dell'apparato produttivo dell'area, specificamente rivolto all'attrazione degli investimenti esterni all'area (nazionali ed esteri), con ricadute positive sulle attività di ricerca e di accrescimento tecnologico delle produzioni. Tra il 2012 e il 30 giugno 2022 i contratti di sviluppo hanno consentito la concessione nel Mezzogiorno di oltre 2 miliardi di agevolazioni, il 70% del totale (senza contare la quota parte del Sud relativa ai progetti interregionali), attivando investimenti per oltre 4 miliardi di euro (il 60% del dato nazionale). In questo caso, la quota del 40% diviene addirittura un vincolo negativo. Potenziare i contratti di sviluppo supporterebbe anche la capacità attrattiva del Mezzogiorno, importante per poter favorire il suo necessario sviluppo industriale. Il Sud, i cui investimenti industriali hanno subito un crollo rispetto al 2007 di quasi il 30%, ha infatti bisogno di un robusto innesto di investimenti materiali e immateriali dall'esterno che possano favorire lo sviluppo e la riqualificazione del suo tessuto produttivo lungo nuove specializzazioni in grado di modificare progressivamente i suoi vantaggi comparati al di là dei percorsi sinora seguiti. Proprio con riferimento alla necessità di ampliare l'apparato produttivo del Mezzogiorno, le ZES, che sembrano finalmente avviarsi, possono assumere una più specifica funzione per rimettere in gioco il Sud, come area di attrazione di investimenti *high tech*, di talenti, ma anche di servizi, infrastrutture logistiche e centri di

conoscenza, partecipando anche al processo di *re-shoring* connesso all'accorciamento delle catene del valore, incentivato dall'esperienza della pandemia e dalla guerra russo-ucraina.

Sul tema degli “ecosistemi dell’innovazione” per la costruzione di “Leader territoriali”, “Campioni nazionali” di R&S e “Ecosistemi dell’innovazione nel Mezzogiorno”, misure cruciali per potenziare i processi di trasferimento tecnologico, l’elevato grado di convergenza tematica dei programmi di ricerca promossi con le risorse del PNRR sulle stesse aree di specializzazione sostenute con le Strategie di Specializzazione Intelligente (S3) può rafforzare l’evoluzione di sviluppo tecnologico nel Mezzogiorno anche verso aree di specializzazione a elevata crescita della domanda a livello internazionale, come l’*Aerospazio* e la *Salute*, e collegate alla dotazione di *asset* territoriali particolarmente diffusi, come le aree *Tecnologie per il patrimonio culturale* e *Energia e ambiente*. Tuttavia, rimane aperta la questione della razionalizzazione delle forme di aggregazione degli attori degli ecosistemi. La strada tracciata sembra infatti voler condurre allo sviluppo di nuove aggregazioni guidate dall’obiettivo specifico di gestire programmi di ricerca in maniera organica, puntando rispetto al passato alla creazione di reti di collaborazione di più lungo raggio. In assenza di un intervento quadro di indirizzo strategico o di natura regolatoria, tuttavia, è difficile immaginare in che modo queste nuove aggregazioni andranno a interfacciarsi tra di loro e con le molteplici strutture di intermediazione della conoscenza già attive nei diversi territori e che operano a diverse scale geografiche e con *mission* più o meno specifiche.

In definitiva, si ritiene che vi siano ampi spazi di miglioramento per un’azione tesa a mettere a sistema in una visione unitaria interventi “attivi” di politica industriale, necessari e non più rinviabili per tutto il Paese, che siano declinati a livello territoriale a favore del Sud in modo da tener conto anche delle caratteristiche strutturali delle imprese meridionali.

L’occasione per introdurre correttivi nei meccanismi attuativi del sistema di agevolazioni a favore del Sud potrebbe ancora essere rappresentata dal disegno di legge delega di riforma degli incentivi, approvato nel maggio scorso dal Consiglio dei Ministri, all’esame del Parlamento. Il disegno di legge è finalizzato a una revisione degli strumenti incentrata essenzialmente sulla semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative per l’accesso alle agevolazioni e sull’introduzione di tecnologie gestionali innovative. Queste esigenze sono senz’altro importanti sotto il profilo dell’efficienza allocativa delle risorse, ma rappresentano un obiettivo del tutto insufficiente a garantire un’equità perequativa delle stesse a livello territoriale.

Per un federalismo fiscale sostenibile

Il cantiere sull'autonomia differenziata è stato formalmente riaperto dal Ministro per gli Affari Regionali Calderoli. L'impressione è che si stia andando velocemente verso un'attuazione "integrale" delle proposte di autonomia: una legge di attuazione; la possibilità di chiedere il decentramento di tutte le materie, compresa l'istruzione; l'inemendabilità da parte del Parlamento delle intese Stato-Regione; il finanziamento delle nuove competenze regionali sulla base della spesa storica. Si tornerebbe, in sintesi, a quattro anni fa, rimuovendo i cambiamenti intervenuti da allora, sia nel contesto economico e sociale del Paese (Pandemia, PNRR e ora gli effetti della guerra in Ucraina), sia negli approfondimenti tecnici sulle precedenti proposte di riforma.

Il Paese è stato colpito da *shock* globali ai quali è velletario pensare di rispondere con politiche pubbliche frammentate a livello territoriale. La pandemia ha fatto vacillare il mito dell'efficienza dei sistemi sanitari delle regioni del Nord, facendo emergere l'esigenza, soprattutto nella campagna vaccinale, di strategie nazionali. Una richiesta così estesa di competenze da parte delle Regioni del Nord, dall'energia ai trasporti, dalla politica industriale alla ricerca, appare oggi incompatibile con il grande piano di ammodernamento del Paese previsto dal PNRR.

Nel merito, quanto emerso dalla bozza di legge di attuazione sembra riportare la discussione al punto di partenza, riproponendo aspetti respinti da puntuali osservazioni di organismi tecnici nazionali, quali il Dipartimento Affari Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). La stessa Commissione istituita dalla Ministra Gelmini presieduta dal compianto prof. Beniamino Caravita aveva chiaramente sostenuto che la devoluzione di tutte le competenze richieste avrebbe determinato non autonomie differenziate, ma vere proprie nuove Regioni "speciali". Nonostante tutto questo, ora si ripropone addirittura la possibile concessione di competenze nel campo dell'istruzione, correndo il rischio di avviare un vero e proprio processo separatista: programmi diversi a livello regionale, sistemi di reclutamento territoriale e meccanismi di finanziamento differenziati. Non dimentichiamo che l'istruzione è anche la voce più rilevante dal punto di vista finanziario: circa 5 miliardi di euro in Lombardia e poco meno di 3 miliardi in Veneto, una quota compresa tra il 15 e il 18% dei rispettivi bilanci regionali; migliaia di docenti che transiterebbero nei ruoli regionali con effetti sulla contrattazione nazionale e possibili differenziazioni salariali territoriali (nuove gabbie salariali). Si ripropone, in sostanza, il vecchio modello dell'autonomia "per chi se la può permettere", basato sulla spesa storica. Un modello in aperto contrasto con l'attuazione ordinata del federalismo fiscale del quale avrebbe bisogno il Paese. Il modello previsto dalla Legge 42/2019 che, in un curioso paradosso, porta la firma del Ministro Calderoli che ora dovrebbe firmare le intese.

Si rimanderebbe ulteriormente il superamento della spesa storica. Un criterio che danneggia i cittadini governati da amministratori inefficienti o che meno hanno speso per i servizi a causa di una sperequata distribuzione territoriale delle risorse. Un punto debole dell'autonomia differenziata è proprio quello di assumere quel criterio a base del finanziamento delle funzioni da decentrare, ritardando la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni: l'architrave di un nuovo sistema di distribuzione delle risorse che realmente valorizzerebbe la responsabilità contemplando gli obiettivi di efficienza e giustizia sociale. L'autonomia differenziata, invece, cristallizzerebbe i divari di cittadinanza tra territori, rinunciando all'obiettivo di un Paese più giusto.

Riprendere un'attuazione ordinata del federalismo fiscale, come previsto dal PNRR, dovrebbe essere l'obiettivo condiviso. Nell'interesse nazionale, degli amministratori locali e dei cittadini, del Nord e del Sud. Procedere su questa strada, senza scorciatoie o altri strappi, priverebbe la classe dirigente, *in primis* quella meridionale, dell'alibi del centralismo avaro, utile per rivendicare più risorse e nascondere le inefficienze, che creano più danni dove i bisogni sono maggiori; un alibi che resisterebbe in un sistema di autonomie asimmetriche, a trazione nordista, incardinato nel nostro federalismo incompiuto. E il federalismo, quello vero, metterebbe davvero i cittadini, soprattutto quelli meridionali, nelle condizioni di valutare la qualità delle classi dirigenti locali.

La "nuova" Europa, che solo temporaneamente ha accantonato l'austerità, ha fatto sua l'idea che le disuguaglianze vanno ridotte non solo per motivi di equità ma perché la coesione aiuta la crescita. Con l'autonomia differenziata il Paese, invece, andrebbe in direzione opposta, cristallizzando i divari tra cittadini e territori, senza sanare quella frattura che ha reso il Paese più debole.