

# **Il Sud alla sfida del PNRR**

Gianfranco Viesti (Università di Bari)

Osservatorio Recovery Plan, da remoto, 16.12.2021

Il PNRR produrrà un aumento della coesione sociale e dello sviluppo economico nel Mezzogiorno?

Forse.

Da che cosa dipenderà?

Obiettivo della presentazione è ragionare sui possibili fattori

Struttura della presentazione:

1. Per introdurre: alcuni fondamentali aspetti del PNRR
2. Il Sud nel PNRR
3. I grandi temi: servizi di cittadinanza, infrastrutture, politiche industriali
4. Il fondamentale ruolo dei Comuni; investimenti e spesa corrente
5. Conclusione (provvisoria)

## 1. Per introdurre: Alcuni fondamentali aspetti del PNRR

Genesi: Il PNRR non nasce da una «visione del paese» cui tendere, ma dall'assemblaggio di (utili) progetti; non ha comportato un dibattito pubblico con le rappresentanze politiche ed economico-sociali.

Impostazione generale: Il PNRR appare complessivamente più un programma di modernizzazione che di trasformazione strutturale del paese; punta a miglioramenti/efficientamenti. Il governo Draghi pone grandissima enfasi sulle riforme (giustizia, PA, concorrenza); Il PNRR appare ispirato da una forte fiducia nell'azione del mercato, una volta che si sia intervenuti su questi aspetti

Dimensione: Estremamente grande (specie rispetto ad altri paesi UE). L'Italia è l'unico paese che utilizza integralmente sia le sovvenzioni (68,9 mdi) sia i prestiti (122,6) del RFF. Ad essi si aggiungono 13,5 mdi del REACT-EU, e circa 30 mdi di risorse nazionali di bilancio del «Fondo Complementare» (totale: 235,6 mdi). Vantaggio: uniche regole e tempistiche per tutti; effetto d'impatto; rischio: legare attuazione di tutti gli interventi ai vincoli comunitari; non riuscire a rispettare le tempistiche

Il PNRR include tuttavia anche almeno 50 mdi (cifra ancora non precisamente definita: cfr. Servizio Studio Camere) di progetti «esistenti» già finanziati. Quindi risorse addizionali sono pari a 182,7 mdi. Il PNRR poi «prende in prestito» le risorse FSC, che sono state «restituite» con una tempistica molto posticipata.

Ambiti: Il Piano tocca praticamente, nelle sue 6 Missioni, tutti gli ambiti di intervento pubblico. Tanti (troppi?) interventi: 16 Componenti, 43 Ambiti, 187 Linee di investimento.

Il 62% delle risorse è destinato a investimenti pubblici, il 12% a spesa corrente, il 19% ad incentivi (il resto: trasferimenti alle famiglie e riduzione contributi). E' un piano prevalentemente di opere pubbliche (108 miliardi secondo ANCE). E' molto attento alle necessità di infrastrutturazione (bene!), meno (in parte anche per la propria natura?): alla capacità di produrre i beni e i servizi che si realizzeranno; alla capacità di gestirli e finanziarne il funzionamento nel tempo (male!)

Come funziona il PNRR?

Al Piano sono collegati 527 impegni attuativi, specificati nell' [Allegato](#) alla decisione di approvazione della Commissione del 22.6.21.

Il Governo sta provvedendo ad articolati (e importanti) interventi normativi di attuazione (es. decreto semplificazioni). Ha ripartito le risorse fra Ministeri (fondamentali MITE e MIMS)

Il meccanismo di governo del PNRR è molto centralizzato, con un ruolo decisivo della PCM. Grande, opportuna, attenzione a processi finanziari e di rendicontazione, minore (finora?) ai contenuti e soprattutto all'integrazione delle diverse misure.

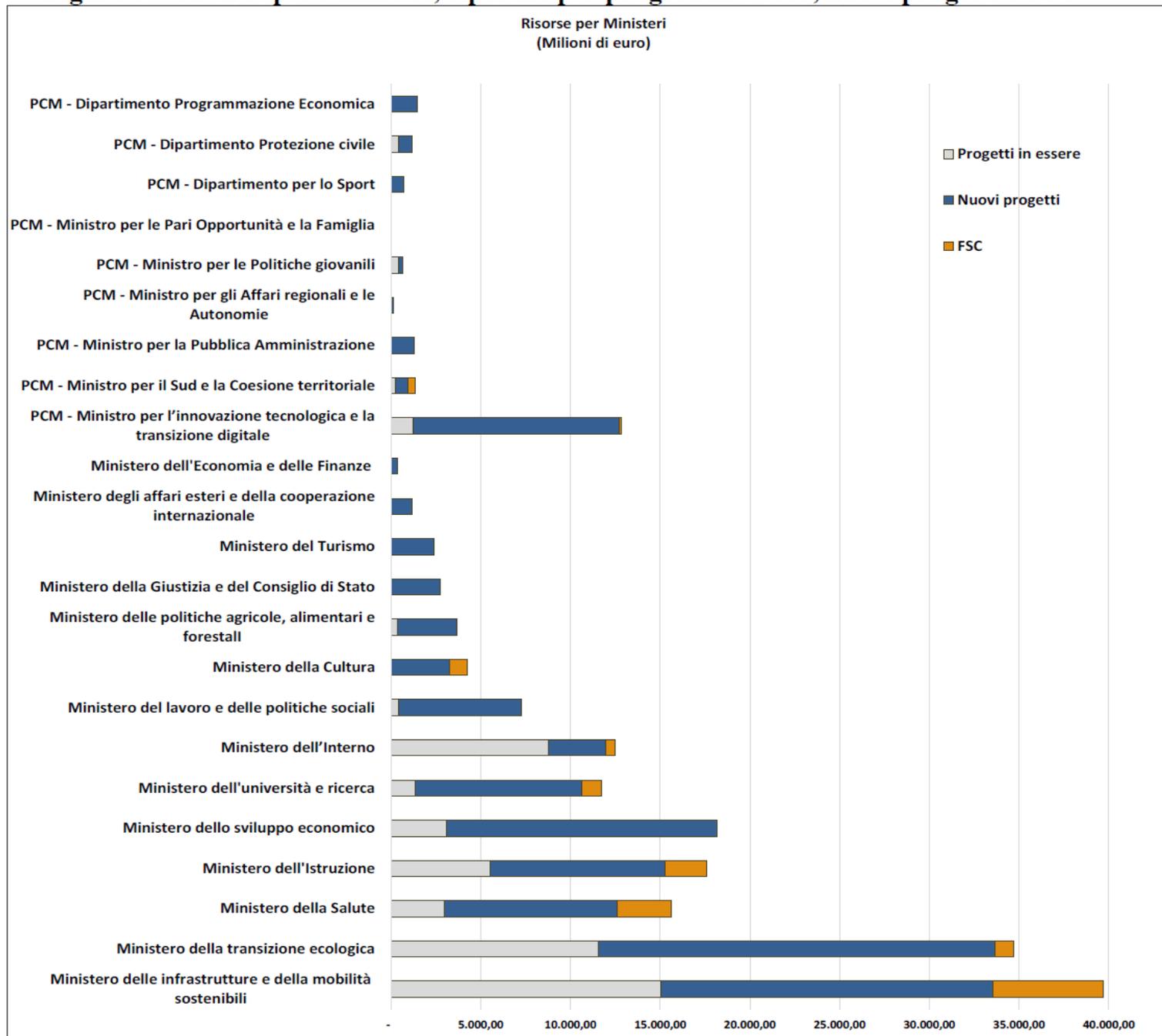
Le Regioni hanno avuto e hanno un ruolo modestissimo nella progettazione e nell'attuazione del PNRR. Parti sociali e Enti Locali partecipano solo al Tavolo consultivo

**Fig. 1 – Le erogazioni previste per l'Italia nell'ambito del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (miliardi di euro)**



Nota: la ripartizione non tiene conto dell'anticipo da 24,9 miliardi erogato all'Italia lo scorso agosto. Fonte: PNRR, elaborazioni Intesa Sanpaolo

**Figura 3 – Risorse per Ministeri, ripartite per progetti in essere, nuovi progetti e FSC**





E' diffusa la convinzione, errata, che il Piano sia già in sé direttamente attuabile, e che quindi l'unica criticità riguardi il rispetto dei tempi di intervento (questione comunque fondamentale). Il PNRR non contiene (se non in alcuni, pochi casi) l'indicazione dei progetti da realizzare (che cosa/dove/da parte di chi). Essi scaturiranno dai processi attuativi, che sono assai differenziati (e in alcuni casi ancora da definire), e che comportano/comporteranno importanti scelte politiche:

- a) In alcuni casi sono individuati i progetti (es. ferrovie) e gli attuatori e si tratta di realizzarli
- b) In altri, i finanziamenti sono legati alla domanda del settore privato (es. 4.0, superbonus)
- c) In altri, sono legati a Programmi nazionali (con riparto risorse) attuati dalle amministrazioni e PA locali
- d) In altri, sono legati a Piani di settore decisi centralmente e attuati sia dalle amministrazioni centrali che dalle Regioni (es. giustizia, sanità)
- e) In molti casi le Amministrazioni Centrali procedono attraverso bandi per quelle locali (primi esempi: asili nido, risorse idriche; PIN-QUA del MIMS)

Con il meccanismo dei bandi si è fatta una scelta politica molto importante: si privilegiano cantierabilità e «qualità» dei progetti, ma il Governo non si assume la responsabilità dell'allocazione territoriale degli interventi.

«Abbiamo messo a disposizione i soldi, adesso tocca a voi candidare buoni progetti per ottenerli, e poi realizzarli nei tempi previsti: la responsabilità è vostra»

«Se nel Mezzogiorno non riuscite a spendere, mandate i soldi a noi, che abbiamo già i progetti pronti e la capacità di realizzarli».

## 2. Il Sud nel PNRR

Il Piano procede per ambiti settoriali, raramente incrociati con i territori. In ben 122 delle 187 Linee di Investimento non c'è alcuna indicazione territoriale. Eccezione: ferrovie, ZES, fiume Po; i progetti per la «cultura» nella grandi aree urbane nominativamente individuati; la politica per le aree interne. Il rischio è che il Piano e i suoi progetti non siano in grado di valorizzare le conoscenze disponibili nei territori e di intercettare e sostenere le migliori esperienze degli ultimi anni.

Nel PNRR non vi è una «visione» del Mezzogiorno al 2026 (quali meccanismi per inclusione e crescita). Si punta su un dato quantitativo: viene destinato al Mezzogiorno, con un importante impegno politico, il 40% delle risorse «territorializzabili» (incluso il fondo complementare), pari a circa 82 miliardi (al lordo dei progetti già finanziati).

## GLI OBIETTIVI TRASVERSALI CHIAVE: MEZZOGIORNO, GIOVANI E DONNE

### MEZZOGIORNO

Obiettivo complessivo: ridurre il divario di cittadinanza, facendo leva anche su complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e con il programma React-EU

#### I progetti

<b>Un Sud più connesso e collegato</b> Alta velocità e sistema portuale Digitalizzazione Viabilità nell'Italia interna	<b>Un Sud che garantisce servizi sociali</b> Piano asili e tempo pieno Incremento infrastrutture sociali Politiche per il lavoro
<b>Un Sud che attrae investimenti</b> Riforma delle Zes Ecosistemi dell'innovazione Hub energetico del Mediterraneo	<b>Un Sud più sostenibile</b> Economia circolare (rifiuti) Tutela territorio e acqua Transizione energetica e mobilità sostenibile

#### La quota Sud nelle 6 missioni

*(incluso Fondo Complementare)*

Tot. circa 82 miliardi (su 206 ripartibili secondo il criterio del territorio)  $\approx$  **40%**

E' impossibile ricostruire questa «visione» lavorando su Missioni e Linee di intervento. Tranne alcuni interventi destinati specificamente al Mezzogiorno (prevalentemente relativi alle grandi infrastrutture), e tranne alcuni casi in cui vi è una indicazione puntuale, non è infatti mai indicato l'ammontare di ogni singola Linea di Intervento nel Mezzogiorno, né, tantomeno, il suo impatto atteso per i cittadini e le imprese.

Le indicazioni, contenute in ogni Missione, sull'impatto trasversale del PNRR sulle disuguaglianze territoriali sono molto generiche.

Gli 82 miliardi destinati al Mezzogiorno sono quindi «un totale in cerca di addendi». L'indicazione d'insieme appare più come un impegno politico che come la risultante di una strategia di intervento composta di specifici e coerenti interventi e progetti.

Classificazione delle misure e degli importi del PNRR e del FC  
alla presenza o meno di indicazioni sull'allocazione territoriale delle  
risorse

	Numero Misure			Totale	(a+b)/c
	Con indicazione esplicita (a)	Con indicazione implicita (b)	Senza indicazioni	(c)	%
Missione 1	7	6	35	48	27,1
Missione 2	8	9	39	56	30,4
Missione 3	8	4	4	16	75,0
Missione 4	11	2	19	32	40,6
Missione 5	3	5	14	22	36,4
Missione 6	0	2	11	13	15,4
Totale	37	28	122	187	34,8

Solo per 22 degli 82 miliardi vi è indicazione nel testo del PNRR e del FC di una allocazione al Sud. Per gli altri, dipenderà dai criteri di riparto dei Ministeri e dall'esito dei bandi (per i privati e ancor più per le amministrazioni pubbliche).

Da questo punto di vista l'esperienza degli anni Dieci è pessima (Viesti, Centri e periferie, capp. 13-14 in particolare), dato che disposizioni attuative/regolamenti/bandi sono stati spesso costruiti con criteri che penalizzavano esplicitamente il Mezzogiorno.

Il Governo è corso ai ripari inserendo con un proprio emendamento al proprio decreto semplificazioni di metà luglio, una norma che «blinda» la quota del 40% in un ogni bando. Ma restano rilevanti dubbi:

- a) In alcuni casi nel Piano sono già indicate percentuali inferiori
- b) In alcuni casi 40% è pochissimo rispetto alle esigenze di riequilibrio (asili nido! Tempo pieno nelle scuole!), in altri può essere quota eccessiva
- c) Quale è la vigenza giuridica della norma se non viene rispettato il vincolo?

Dagli esiti dei primi bandi emerge poi il timore che si possano creare forti differenziazioni all'interno del Mezzogiorno nell'accesso e nella gestione delle risorse (al momento: Puglia in condizione migliore, Calabria e Sicilia, peggiore; grandissime difficoltà per i piccoli Comuni: cfr. infra) con possibile aggravamento delle disparità interne

Principali interventi nel Mezzogiorno previsti da PNRR e FC (milioni)

M3c1111	PNRR	AV verso il Sud	4640,0	M2C24141	PNRR	Piste ciclabili	300,0
M3C1117	PNRR	Ferrovie nel Sud	2400,0	M2C2	COMPL	Rinnovo flotte bus	300,0
M1C213a	PNRR	Reti ultraveloci - Connettività a 1 giga	1738,6	M1C3	COMPL	Patrimonio culturale	288,0
M2C221	PNRR	Smart grid	1444,0	M4C1R17	PNRR	Alloggi per studenti	288,0
M4C221	PNRR	IPCEI	1350,0	M2C231	PNRR	Idrogeno in aree industriali dismesse	250,0
M3C1	COMPL	Rafforzamento linee ferroviarie regionali	1240,0	M5C311a	PNRR	Aree interne servizi di prossimità	225,0
M3C1113	PNRR	Connessioni diagonali	1070,0	M5C313	PNRR	Contrasto povertà educativa nel Mezzogiorno	220,0
M3C1	COMPL	Autostrada A24 A25 - sicurezza	1000,0	M4C2133	PNRR	Dottorati innovativi	180,0
M2C44141	PNRR	Infrastrutture idriche primarie	900,0	M4C222	PNRR	Horizon	160,0
M4C1132	PNRR	Scuola 4.0	840,0	M4C1117	PNRR	Borse studio università	150,0
M3C1118	PNRR	Stazioni nel Sud	700,0	M4C1134	PNRR	Didattica e competenze universitarie avanzate	150,0
M5C314	PNRR	ZES	630,0	M2C24144	PNRR	Treni verdi - servizio universale	148,0
M2C44142	PNRR	Riduzione perdite reti idriche	405,0	M4C1141	PNRR	Dottorati innovativi per la pubblica amministrazione	129,6
M1C3121	PNRR	Attrattività dei Borghi	377,4	M4C1116	PNRR	Orientamento attivo scuola-università	127,7
M4C2115	COMPL	Ecosistemi innovazione Sud in contesti marginalizzati	350,0	M1C3112	PNRR	Eliminazione barriere nei musei	111,0
				M4C2132	PNRR	Start up	81,0
				M1C1114€	PNRR	Cittadinanza digitale - Mobility as a service	16,0
						Totale	22209,3

Non si vive di solo PNRR, ma....

Alle sue risorse si dovrebbero sommare gli stanziamenti delle leggi di bilancio (Patto di Stabilità post-23 permettendo), le risorse della programmazione dei Fondi Strutturali (FS) e del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

Ma: politiche di coesione 21-27 in forte ritardo in tutta Europa. Rischio (in Italia e in Europa) di «cannibalizzazione dei FS? Priorità politica del NEXT Generation!

In Italia: Priorità nelle certificazioni dei progetti? Quali risorse tecniche e amministrative per progettazione/esecuzione progetti FS? Quali complementarità nei progetti? «Conflitti» politici Stato-Regioni?

### 3. I grandi temi: servizi di cittadinanza, infrastrutture, politiche industriali

Non vi è nel PNRR, per i grandi servizi di cittadinanza, una indicazione verso la riduzione degli squilibri territoriali. Persino nel caso degli asili-nido non vi è indicazione di riequilibrio territoriale né alcun target di frequenza da raggiungere al 2026.

I Ministeri stanno procedendo in ordine sparso, ciascuno stabilendo i propri, originali, criteri di riparto (nel rispetto del 40%); e la responsabilità del raggiungimento dell'obiettivo ricadrà comunque sugli attuatori locali (anche se sono previsti «poteri sostitutivi»)

Vi è scarsa attenzione a modelli innovativi di gestione. Bando sui beni confiscati alla criminalità prevede esclusivamente interventi fisici, senza finanziare servizi e senza coinvolgere il Terzo Settore.

**Fig. 16. Servizi socio-educativi per la prima infanzia per ripartizione geografica. 2019**

Ripartizione territoriale	Posti autorizzati per 100 bambini di 0-2 anni		
	Settore privato	Settore pubblico	Totale
Italia	13,5	13,5	26,9
Centro-Nord	16,3	17,2	33,5
Nord-Ovest	16	15,4	31,4
Nord-Est	15,4	19,1	34,5
Centro	17,7	17,7	35,3
Mezzogiorno	8,2	6,6	14,9
Sud	8,3	6,2	14,5
Isole	8,1	7,6	15,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

**Fig. 17. % tempo pieno scuola primaria (A.S. 2019-2020)**

Regioni e Ripartizioni	% tempo pieno nella scuola primaria
Abruzzo	19,4
Molise	7,8
Campania	17,6
Puglia	15,8
Basilicata	46,6
Calabria	24,0
Sicilia	8,9
Sardegna	35,4
Mezzogiorno	17,6
Centro-Nord*	47,7
Italia*	37,1

\*Mancano i dati di Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta

## Grande infrastrutturazione

Rilevanti, e positivi, sono gli interventi sull'infrastrutturazione ferroviaria a lunga percorrenza e regionale (ma anche sui mezzi e sulle stazioni) nel Mezzogiorno, anche se i gap rimangono ampi (si sono allargati nel primo ventennio del secolo).

Con il PNRR: si riuscirà solo ad avviare alcune opere (Roma-Pescara, Battipaglia-Taranto); si sostituiscono risorse nazionali, ma con maggiori certezze sui tempi (Napoli-Bari). MIMS ha predisposto Piano di integrazione con risorse nazionali/completamenti al 2030

Ma il principale progetto (AV «interna» SA-RC finanziata con 10 miliardi di risorse nazionali, scostamento di bilancio) ha suscitato molti dubbi sull'opportunità di modifica del tracciato (per costi altissimi/tempi molto estesi), anche se Galleria Santomarco fondamentale per trasporto merci Gioia Tauro\_Jonica-Adriatica.  
«Alta velocità» Palermo-Catania: obiettivo due ore per 190 km....

.

Tav. 2 *Investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato, 2000-17 (euro costanti 2010)*

	Totali (miliardi)			Per abitante (euro)		
	2000-08	2009-17	2000-17	2000-08	2009-17	2000-17
Nord-Ovest	19,3	13,2	32,5	141	92	116
di cui: Piemonte	7,6	3,8	11,4	199	97	147
di cui: Lombardia	8,3	7,6	15,9	99	86	93
Nord-Est	14,6	7,4	22,0	149	71	109
di cui: Emilia-Romagna	5,5	2,7	8,2	151	67	107
di cui: Veneto	5,9	3,0	9,0	142	69	105
Centro	17,9	10,0	27,9	179	94	135
di cui: Toscana	8,1	4,6	12,7	253	139	194
di cui: Lazio	6,8	3,7	10,5	144	73	107
Sud	8,2	6,7	14,9	65	53	59
di cui: Campania	2,8	2,2	5,0	55	42	48
di cui: Puglia	1,7	1,4	3,1	46	40	43
Isole	3,5	2,8	6,4	60	47	53
di cui: Sicilia	2,7	2,0	4,7	60	45	52
di cui: Sardegna	0,9	0,8	1,6	58	52	55
Italia	63,6	40,0	103,6	123	74	98
Mezzogiorno in % Italia	18,4	23,8	20,6	51	69	58

Fonte: Elaborazioni su dati Cpt.

**RISORSE TERRITORIALIZZABILI DEL PNRR**
**PER AMBITO E FONTE DI FINANZIAMENTO**

(importi in milioni di euro)

REGIONE O PROVINCIA AUTONOMA	FERROVIE TURISTICHE	RINNOVO AUTOBUS	RINNOVO TRENI	EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	CITTADELLE GIUDIZIARIE	FERROVIE REGIONALI	ULTERIORI INTERVENTI RFI IN REGIONE/PA	PORTI	PINQUA	ZES	TOTALE DI RIGA:
	(FC)	(FC) - Sancita intesa Conf.Unif. 21/07/2021	(PNRR) - Sancita intesa Conf.Stato- Regioni 04/08/2021	(FC) - Sancita intesa Conf.Unif. 04/08/2021	(PNRR)	(FC e PNRR) - Sancita intesa risorse FC Conf.Unif. 04/08/2021	(PNRR)	(FC) - Sancita intesa Conf.Unif. 04/08/2021	(PNRR)	(PNRR)	
ABRUZZO	5,00	28,16	16,98	46,56		38,81		34,20	66,59	62,90	299,20
BASILICATA		20,93	9,14	26,09		48,75	50,00		15,00	50,00	219,90
P.A. BOLZANO		8,62	6,41	18,07			14,00				47,10
CALABRIA		31,46	21,03	97,72	14,16	352,80	300,00	139,00	188,17	111,70	1.256,04
CAMPANIA	25,00	64,13	94,15	295,56		765,20	60,00	419,90	186,66	136,00	2.046,59
EMILIA ROMAGNA		30,19	21,42	123,81	11,36	67,40	22,09	165,00	191,57		632,84
FRIULI VENEZIA GIULIA		12,35	5,48	61,88		41,40	24,48	448,70	70,68		664,97
LAZIO		47,14	41,01	240,17	169,07	170,54	6,40	159,65	217,50		1.051,49
LIGURIA		17,34	16,75	35,34	8,88	0,26	5,60	692,50	206,43		983,10
LOMBARDIA	4,00	60,88	64,60	252,94	10,28	79,40	442,05		392,72		1.306,87
MARCHE		15,06	7,05	62,77			24,50	92,00	194,84		396,22
MOLISE		21,54	6,75	14,03			210,00		60,00	24,35	336,67
PIEMONTE	33,00	29,21	23,13	85,43	25,31	140,90	114,14		193,84		644,96
PUGLIA	30,00	47,47	53,73	112,66	13,48	568,88	469,00	318,62	394,19	124,04	2.132,08
SARDEGNA	62,00	29,79	15,19	45,19	11,06	158,00	300,00	170,18	71,31	10,00	872,72
SICILIA	57,00	56,53	33,05	233,35	32,55	126,65	590,99	455,60	302,90	111,01	1.999,62
TOSCANA	12,00	23,28	27,96	93,47	1,41	2,40	45,60	142,65	213,03		561,79
P.A. TRENTO		7,90	5,15	15,91							28,96
UMBRIA		10,14	6,39	36,65		163,00			73,85		290,03
VALLE D'AOSTA		6,19	2,74	2,70			83,60		14,96		110,19
VENETO		31,69	21,90	99,71	4,12	23,18	2,00	230,45	146,81		559,85
<b>TOTALE DI COLONNA:</b>	<b>228,00</b>	<b>600,00</b>	<b>500,00</b>	<b>2.000,00</b>	<b>301,67</b>	<b>2.747,57</b>	<b>2.764,45</b>	<b>3.468,45</b>	<b>3.201,05</b>	<b>630,00</b>	<b>16.441,18</b>

Il PNRR è un grande piano di interventi per le città.

Fondamentali gli interventi in ambito urbano (specie nelle maggiori città): ma sarà essenziale integrare gli interventi (edifici, servizi, trasporti) in vere e proprie strategie urbane, con la massima attenzione a modalità di gestione/fruizione

Le città del Sud (con meno risorse umane, cfr. infra; con un settore privato molto più gracile, senza l'apporto delle Fondazioni) saranno in grado?

**Fig. 24. Posti-km complessivi offerti dal trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia/città metropolitana ripartizione geografica - Anni 2013-2019 (valori per abitante) (a)**

	2013	2019
Nord	5.776	6.199
Centro	5.498	5.004
Mezzogiorno	2.042	1.946
Totale Italia	4.581	4.624

Fonte: ISTAT, dati ambientali delle città

L'offerta di posti\*Km (gomma e ferro) nelle città capoluogo del Sud è meno di un terzo rispetto alla media delle Città del Nord e meno della metà di quelle del Centro. Tra il 2013 e il 2019 l'offerta di servizi di TPL è diminuito del 5% nelle aree urbane meridionali, mentre è

## Politiche industriali

Mancano esplicite indicazioni e strumenti per il rafforzamento della capacità produttiva del Mezzogiorno; non vi sono indicazioni che possono favorire l'allocazione nel Mezzogiorno dei previsti interventi di «politica industriale». Una ripresa dell'industrializzazione (anche cogliendo interessanti segnali recenti: cfr. figura) è fondamentale per il Sud.

La principale linea di intervento di politica industriale, Transizione 4.0 (circa 18 miliardi) è di natura erogatoria, legati ad investimenti delle imprese a matrice digitale. E' lecito attendersi che la grande maggioranza della spesa sia nelle aree più forti (cfr. figura infra)

Ci sono poi una serie di misure settoriali e di filiera, di discreta importanza, ma che non disegnano una compiuta strategia di politica industriale (es. il tema della transizione elettrica dell'auto non è affrontato). Cospicue sono le risorse della Componente «Dalla ricerca all'impresa» per una ampia gamma di iniziative pubblico-private nella ricerca e nel trasferimento tecnologico. Ci sono linee-guida, ma come si disegneranno gli «hub»?

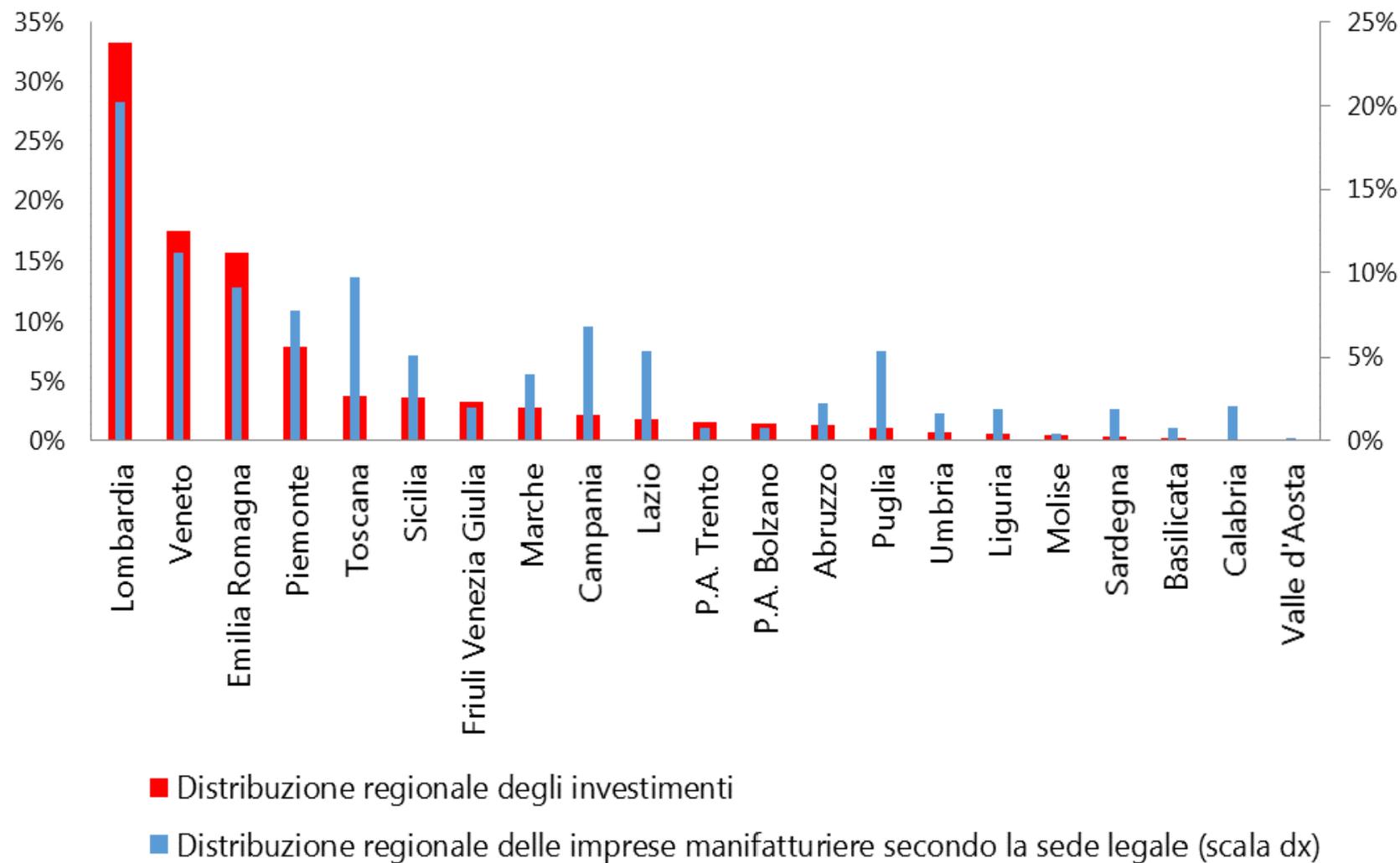
Il raccordo delle diverse misure in una strategia di «politica industriale territoriale» è fondamentale; con grande attenzione alla struttura dell'offerta di beni e servizi necessaria per le transizioni verde e digitale

TAB. 6 VARIAZIONE DEGLI ADDETTI MANIFATTURIERI 2015-2019													
	ITALIA	MEZZ.	PESCARA	CASERTA	NAPOLI	SALERNO	BARI	LECCE	POTENZA	CATANIA	RAGUSA	CAGLIARI	10 PROV
TOTALE	143935	25923	1041	2190	9475	1622	5375	2369	2192	1162	997	908	27331
ALIMENTARE	24452	9537	293		1157	588	2578		170	522	644		5952
BEVANDE	4085	1468						150	107	104			361
TESSILE	-9734	-610		137									137
ABBIGLIAMENTO	7744	3859			3412	303		467					4182
CALZATURE	6944	3280		149	2221			1287					3657
LEGNO	-12288	-2268											0
CARTA	2388	1003			272	298	114						684
STAMPA	-480	-187			105	140							245
RAFFINERIE	-200	-232											0
CHIMICA	5947	431		216									216
FARMACEUTICA	5609	342					105			195			300
GOMMA/PLASTICA	10017	829		117	427	102						160	806
MIN NON METALLIFERI	-10843	-3284											0
METALLURGIA	668	-530		319									319
PROD METALLO	49912	3154			1376	233	210	344	157			140	2460
ELETTRONICA	-597	1193										397	397
ELETTROMECCANICA	-1221	475			405								405
MACCHINARI	26766	1344	149			119	545		170				983
AUTO	6636	2915	566	285		169	348		1363				2731
ALTRI M.T.	13045	3387		491	1205		592	101		131	164		2684
MOBILI	-1383	1139			153		742						895
ALTRE	5159	-189	324										324
RIPARAZIONI	9788	2120		149	710	151	622	115	362	245	151	593	3098

Fonte: Elaborazioni su dati Istat-Asia

Nota: Solo i dati superiori a 100 unità

**Figura 3. Investimenti agevolati in beni strumentali 4.0 da parte delle imprese beneficiarie dell'iper-ammortamento (distribuzione % regionale, anno 2017)**



Fonte: Bratta, Romano, Acciari, & Mazzolari (2020)

Misure di politiche industriali/dell'innovazione nel PNRR e FC				
	importo	indicazioni	importo	indicazioni
	(milioni)	Sud	(milioni)	Sud
Transizione 4.0 (1)	18460		500	
PNR PRIN	1800		500	
Partenariati/ricerca di base	1610	*	450	
Campioni nazionali di ricerca	1600		400	
Infrastrutture di ricerca	1580		385	
IPCEI	1500	SI	350	
Ecosistemi innovazione	1300	*	350	SI
Contratti di filiera agroalimentari	1203		340	
Internazionalizzazione	1200		300	
Accordi per l'innovazione	1000		300	SI
Logistica per agroalimentare	800	*	275	
Tecnologie satellitari ed economia spaziale	800	*	250	
Filiere	750		200	SI
Giovani ricercatori	600		200	*
Dottorati innovativi	600	SI	150	*
Economia spaziale	571		100	
(1) PNRR e FC				

#### 4. Il fondamentale ruolo dei Comuni

Nell'insieme per l'attuazione del Piano appare relevantissimo il ruolo dei Comuni, che dovrebbero attivare oltre 70 miliardi di investimenti. Ciò rappresenta una grande novità politica rispetto al primo ventennio del secolo, caratterizzato da un dilagante potere, politico e finanziario, delle Regioni.

In particolare, fra il 2023 e il 2025 (UPB) i Comuni investiranno ogni anno 12 miliardi in più rispetto ai livelli del 2018-20. Con queste cifre i Comuni si avvicineranno ai livelli di spesa dell'inizio del secolo.

Ma il loro personale è drammaticamente diminuito: di centomila unità (-21%) nel 2010-19 (ma -35% Campania e Basilicata, -30% Abruzzo e Calabria, mentre in Trentino-Alto Adige sono aumentati). In tutta Italia il personale oggi è molto anziano (più di due terzi ha oltre 50 anni), e presenta, specie al Sud, livelli di istruzione modesti: meno di uno su cinque è laureato.

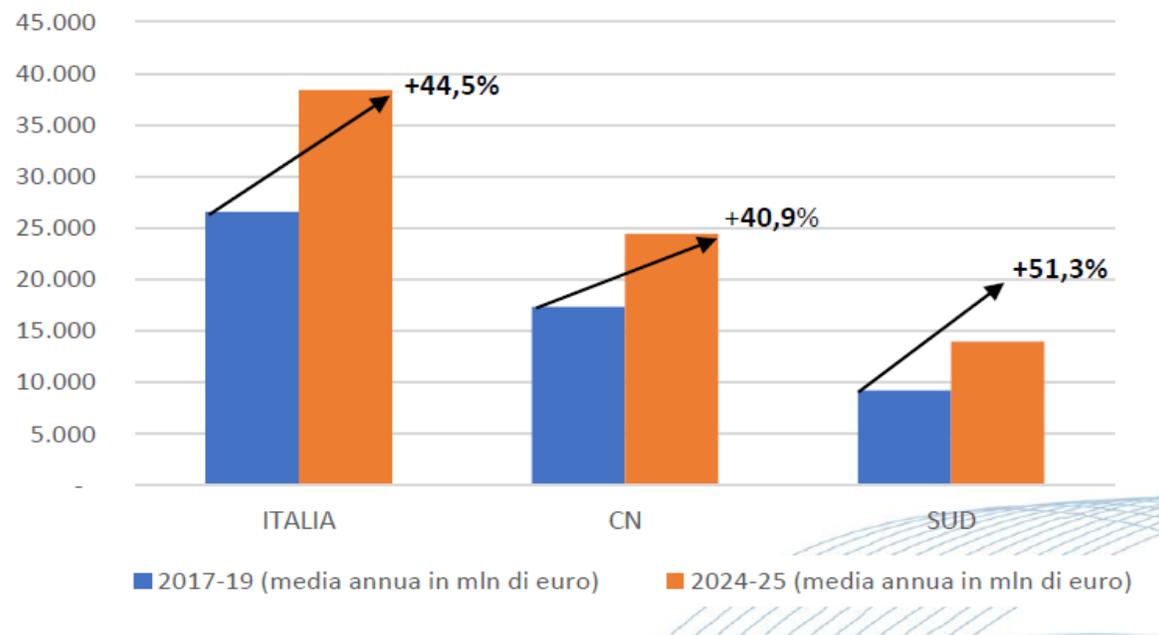
Inoltre, molti importanti comuni, a partire da Napoli (ma anche Torino, Palermo, Catania) hanno livelli di indebitamento che ne condizionano e limitano l'attività corrente

**Tab. 1** – Stima delle risorse RRF gestite dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori  
(milioni di euro e valori percentuali)

Missioni e componenti	Risorse totali RRF	Risorse gestite da EE.TT.		Incidenza sul totale	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
<b>Missione 1</b> - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, di cui:	40.291	6.046	7.546	15,0	18,7
C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA	9.722	4.426	4.426	45,5	45,5
C3 - Turismo e Cultura 4.0	6.675	1.620	3.120	24,3	46,7
<b>Missione 2</b> - Rivoluzione verde e transizione ecologica, di cui:	59.459	17.964	18.705	30,2	31,5
C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile	5.265	1.743	1.743	33,1	33,1
C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778	7.044	7.786	29,6	32,7
C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	800	800	5,2	5,2
C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	8.376	8.376	55,6	55,6
<b>Missione 3</b> - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, di cui:	25.397	1.020	1.270	4,0	5,0
C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	750	750	3,0	3,0
C2 - Intermodalità e logistica integrata	630	270	520	42,9	82,5
<b>Missione 4</b> - Istruzione e ricerca, di cui:	30.876	9.760	9.760	31,6	31,6
C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.436	9.760	9.760	50,2	50,2
<b>Missione 5</b> - Inclusione e coesione, di cui:	19.851	16.941	18.681	85,3	94,1
C1 - Politiche del lavoro	6.660	5.600	5.600	84,1	84,1
C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	10.516	11.216	93,8	100,0
C3 - Interventi speciali di coesione territoriale	1.975	825	1.865	41,8	94,4
<b>Missione 6</b> - Salute, di cui:	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	7.000	7.000	100,0	100,0
C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale	8.626	7.667	7.667	88,9	88,9
<b>TOTALE</b>	<b>191.499</b>	<b>66.398</b>	<b>70.629</b>	<b>34,7</b>	<b>36,9</b>

Fonte: elaborazioni sulla base delle informazioni contenute nel PNRR e negli allegati trasmessi al Parlamento e alla Commissione europea, nonché nei relativi aggiornamenti diffusi dal Governo attraverso il portale Italiadomani (Quadro finanziario degli investimenti e delle riforme del PNRR aggiornato al 30 settembre 2021).

**Fig. 33. Lo sforzo aggiuntivo richiesto dal PNRR in termini di spesa in c/capitale della Pa locale**

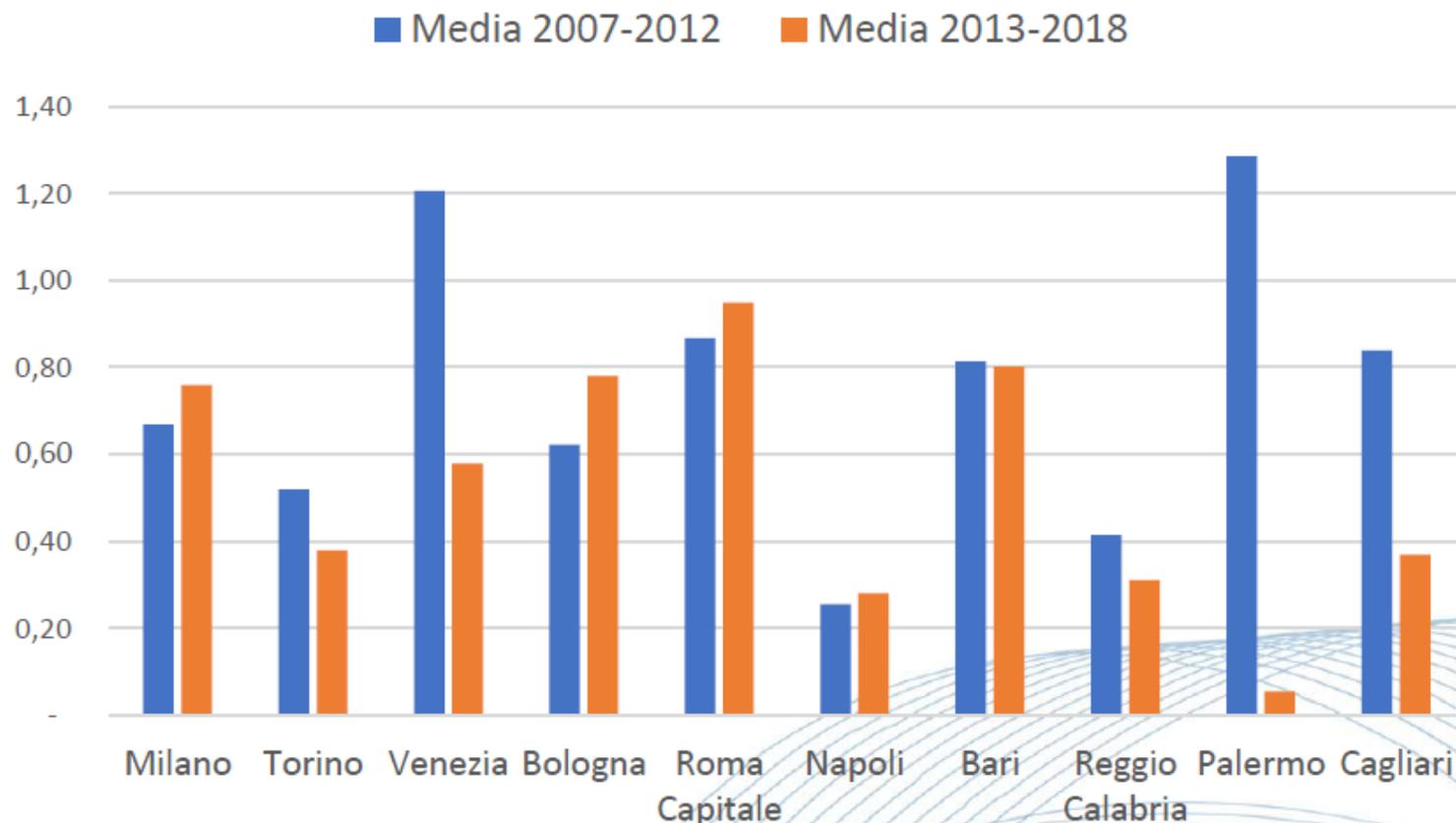


*Tav. 5 Spesa corrente pro capite (2018) e dipendenti pro capite (2017) dei comuni italiani (Italia=100)*

	Spesa	Dipendenti		Spesa	Dipendenti
Piemonte	95	98	Marche	105	98
Valle d'Aosta	201	161	Lazio	126	104
Lombardia	99	89	Abruzzo	96	87
Trentino-Alto Adige	144	143	Molise	94	91
Veneto	81	83	Campania	84	85
Friuli Venezia Giulia	123	119	Puglia	78	64
Liguria	123	126	Basilicata	86	98
Emilia-Romagna	101	99	Calabria	90	117
Toscana	106	105	Sicilia	95	144
Umbria	97	97	Sardegna	122	107

Fonte: Elaborazioni su dati Ifel (2020).

**Fig. 30. Comuni italiani: indice di ricambio nella PA, 2007-2018**



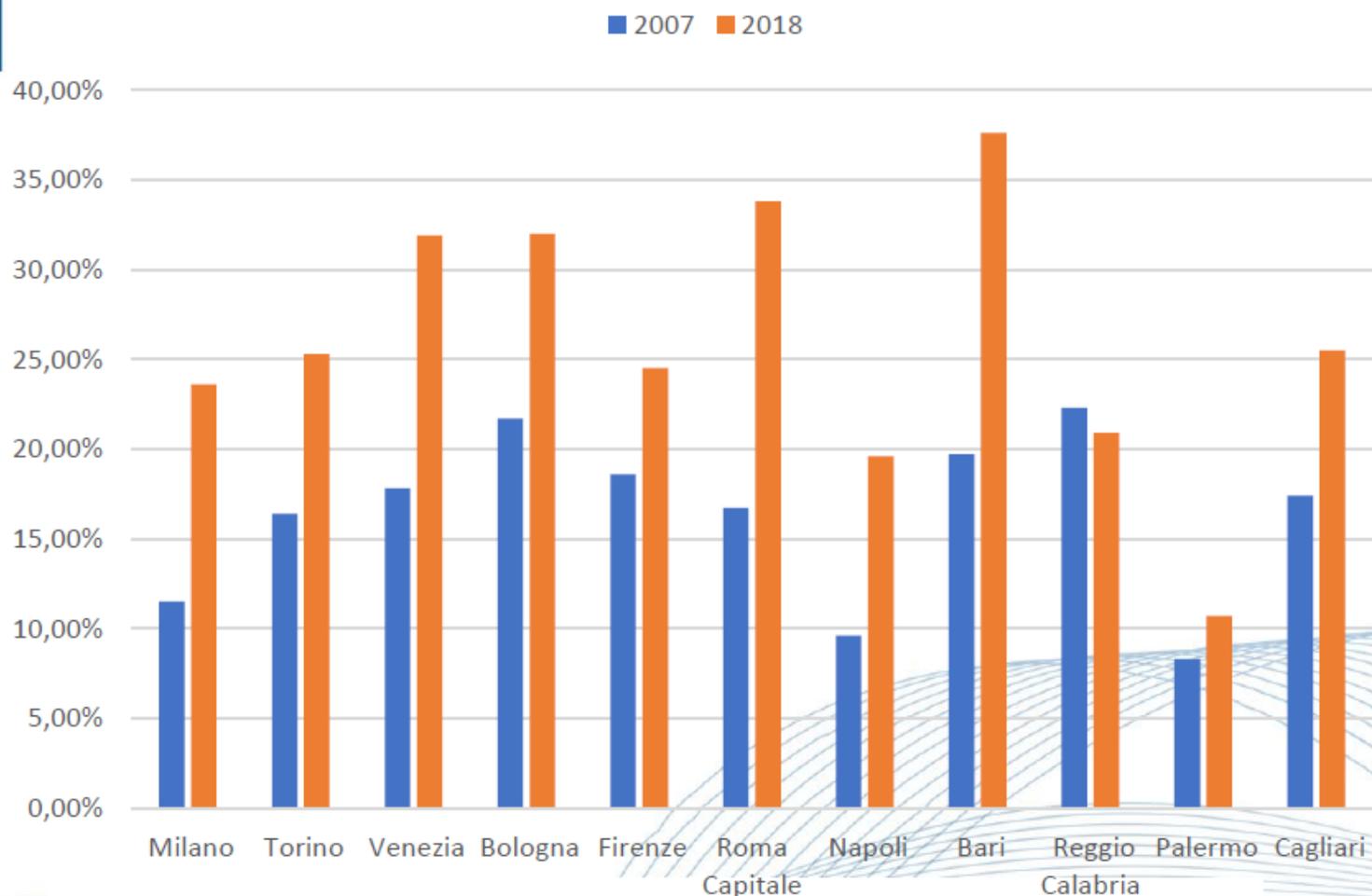
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Il valore medio dell'indice di ricambio del personale in Italia è pari a 0,65 per tutto il periodo 2007-2018. Al Centro-Nord l'indice è pari a 0,70, nel Mezzogiorno 0,58.

Nel periodo 2013-2018 tutti i grandi comuni presentano un indicatore <1. Rispetto al periodo 2007-2012 in crescita Milano, Bologna e Roma. Da segnalare Torino, Napoli, Reggio Calabria, Palermo (prossimo allo zero) e Cagliari.

La minore capacità progettuale delle amministrazioni locali del Mezzogiorno le espone a un elevato rischio di mancato assorbimento. Con il paradosso che le realtà a maggior fabbisogno potrebbero beneficiare di risorse insufficienti.

**Fig. 31. Comuni italiani: personale laureato, 2007-2018**



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

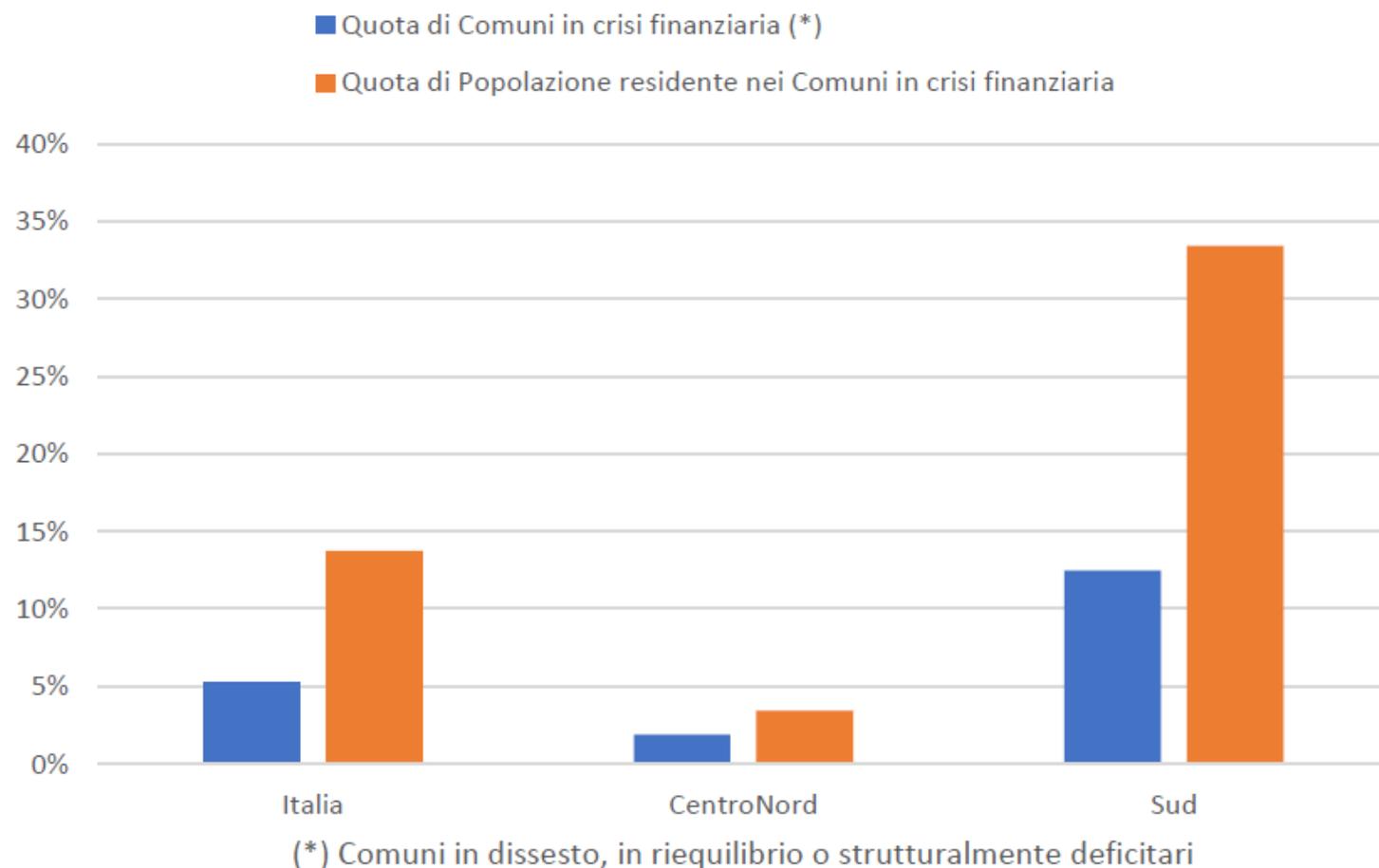
Il personale laureato in pochi casi supera il 30% del personale (Bari 37,60%, Roma 33,80%, Bologna 32% e Venezia 31,90%).

Reggio Calabria ha registrato tra il 2007 e il 2018 una diminuzione del personale laureato: dal 22,30% al 20,90%.

Tassi decisamente inferiori alla media nel 2018 per Palermo 10,70% e Napoli 19,60%.

La riforma della PA richiede risorse e competenze umane molto significative. Per quanto il PNRR preveda una quota di rafforzamento del personale, si corre il rischio di non innestare un autentico processo di trasformazione «dal di dentro».

**Fig. 32. La crisi finanziaria asimmetrica dei Comuni**



Al Sud un cittadino su 3 risiede in un Comune in crisi finanziaria

Grave divario nell'accesso ai servizi comunali: asili nido, servizi sociali, scuola primaria, acqua, rifiuti, etc.

Pesante zavorra per i residenti al Sud: 1 su 3 dovrà farsi carico del rientro del debito attraverso una maggiore pressione fiscale

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati IFEL e ISTAT

Si è intervenuti con fondo progettazione e bandi personale, ma in scala assolutamente insufficiente: il Comune di Napoli, che è passato da 14.000 a 5.000 dipendenti riceverà 4 collaboratori esterni.

Vi sono forti dubbi che i Comuni siano in grado di gestire i «cicli di progetto» (progettazione/partecipazione ai bandi; poi progettazione esecutiva, gare, realizzazioni fisiche, collaudi) su scala così ampia e in tempi così ristretti

Rischi:

- a) Che avanzino solo i progetti «più facilmente cantierabili», indipendentemente dalla loro qualità
- b) Che le risorse si concentrino nelle Amministrazioni più grandi e attrezzate
- c) Che questo crei squilibri territoriali fra grandi aree e al loro interno

Mancano azioni strutturali di rafforzamento degli Enti Locali, in particolare del Mezzogiorno: e ciò può comportare una loro relativa «debolezza» sia nella partecipazione ai bandi sia nell'esecuzione dei progetti.

## Investimenti e spesa corrente

Un punto centrale, sinora poco presente nella discussione, è che molti investimenti pubblici previsti dal Piano richiederanno azioni sulla spesa corrente nei prossimi anni per finanziare i (nuovi/migliori) servizi che da essi possono scaturire. In diversi casi (università, servizi socio-sanitari) si interviene con risorse aggiuntive con finalità particolari ma non sul finanziamento/funzionamento ordinario dei servizi.

Nel PNRR c'è indicazione nuove tratte ferroviarie ma non è possibile in alcun modo desumere se vi saranno più treni in servizio rispetto ad oggi; di nuovi asili: ma come si finanzierà il loro funzionamento?

Bassa priorità politica: la Legge di Bilancio si occupa prevalentemente di altro. In positivo: stanziamenti per spesa corrente aggiuntiva per asili nido e servizi sociali. CTFS, innovando profondamente e positivamente rispetto agli anni Dieci, sta lavorando sulla loro allocazione in funzione perequativa. Ma finché non si definiscono LEP e non si attua compiutamente nuovo finanziamento Enti Locali (oggi 2030 per fondo solidarietà), comuni del Sud (e non solo) saranno penalizzati da spesa storica

## 5. Conclusioni (provvisorie)

L'impatto previsto dal PNRR sul Sud è significativo, ma non enorme. Dal 22% (2019) al 23,4% (2026) del PIL italiano; ma questo naturalmente a condizione che la spesa tocchi gli 82 miliardi.

Tuttavia dal PNRR non si evince quali saranno le condizioni del Sud al 2026 che consentiranno una creazione di posti di lavoro molto maggiori e una sensibile riduzione del disagio sociale, dato che è solo indicato l'impatto occupazione complessivo (e per genere) stimato attraverso modelli macroeconomici ma non appare alcuna «visione» del Mezzogiorno a cui tendere.

La trasformazione (sociale ed economico-industriale) del Mezzogiorno dovrebbe essere un fondamentale «obiettivo di sistema» del paese, con la responsabilità assunta dal Governo nazionale; non una mera distribuzione di fondi a soggetti locali, lasciati agire in ordine sparso

Fonti:

G. Viesti et al (a cura di) (2021), Position paper su PNRR e città, Urban@it, 19 marzo, [https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2021/03/210308\\_Position-Paper-Urban@it-PN-RR-Citt%C3%A0.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2021/03/210308_Position-Paper-Urban@it-PN-RR-Citt%C3%A0.pdf)

G. Viesti (2021), Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?, Rivista Il Mulino, 7 giugno 2021, <https://www.rivistailmulino.it/a/il-pnrr-determiner-una-ripresa-dello-sviluppo>

G. Viesti (2021), Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno, Forum Disuguaglianze e Diversità, 6 luglio, [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/07/Viesti\\_FDD\\_PNRR-e-Sud.x46097.pdf](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/07/Viesti_FDD_PNRR-e-Sud.x46097.pdf)

G. Viesti (2021), Perché un'ampia e aperta discussione sul PNRR è necessaria per il suo successo, Menabò di Etica ed Economia, 14 luglio, <https://www.eticaeconomia.it/perche-unampia-e-aperta-discussione-del-pnrr-e-necessaria-per-il-suo-successo/>