

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

Linee introduttive del Rapporto e nuove previsioni Nord-Sud 2021-2024



Luca BIANCHI - Direttore SVIMEZ

Embargo fino alle ore 10.00
del 30 novembre 2021



PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO SVIMEZ 2021 SULL'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO
LINEE INTRODUTTIVE DEL RAPPORTO E NUOVE PREVISIONI NORD-SUD 2021-2024

Abstract

Il Rapporto SVIMEZ 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno analizza le ricadute economiche e sociali della pandemia nella nuova geografia dei divari territoriali europei e italiani e offre una prima valutazione sulla partecipazione delle diverse aree del Paese alla ripartenza dell'economia nazionale. L'aggiornamento annuale di contabilità territoriale fornisce il «consuntivo» delle perdite asimmetriche sofferte da famiglie, lavoratori e imprese nell'anno della più profonda recessione dal secondo dopoguerra.

Il Rapporto in particolare evidenzia le debolezze strutturali del «Sistema Paese» amplificate dalla crisi da Covid-19 che soprattutto nel Mezzogiorno sviscerano le condizioni di vita delle famiglie e le opportunità di crescita delle imprese: le disuguaglianze generazionali e di genere; il *digital divide*; i diritti di cittadinanza limitati in sanità, istruzione e mobilità; le inefficienze del sistema giudiziario; la carenza di risorse umane e finanziarie nella Pubblica Amministrazione.

I dati relativi alla seconda metà del 2021 evidenziano una significativa accelerazione della crescita nazionale, con un rimbalzo superiore alle aspettative di inizio anno. Ciò ha indotto la SVIMEZ a procedere ad un aggiornamento delle stime di previsione diffuse a luglio, al fine di verificare quale sia la partecipazione delle regioni meridionali alla ripresa.

La nota che segue presenta l'aggiornamento delle previsioni e la loro estensione al 2024 per tenere conto dell'impatto degli investimenti del PNRR che proprio dal 2023 dovrebbero conoscere una significativa accelerazione. Nel 2021 si ipotizza una crescita del PIL italiano pari in media annua al 6,4%; +6,8% nel Centro-Nord; +5% nel Mezzogiorno. Nel 2022 si stima che la tendenza espansiva continui anche se a ritmi ridotti: +4,1% a scala nazionale, con il Centro-Nord (+4,2%) e il Mezzogiorno (+4%) sostanzialmente allineati. Se queste tendenze saranno confermate, il Mezzogiorno parteciperà attivamente alla ripresa nel biennio post-Covid, a differenza di quanto avvenuto nelle precedenti fasi cicliche espansive. Nel 2023 il PIL italiano dovrebbe aumentare del 2,4%; in maniera più accentuata al Centro-Nord (2,6%) rispetto al Sud (1,9%). Nel 2024, in un contesto nazionale di indebolimento del tasso di crescita (1,9%), il differenziale Nord/Sud si mantiene intorno a mezzo punto percentuale (+2% nel Centro-Nord a fronte del +1,5% nel Sud). Nel quadriennio le misure di politica economica complessivamente considerate offrono un contributo alla crescita cumulata del PIL nazionale pari a circa il 48%. L'effetto delle misure è maggiore al Sud, dove il contributo offerto dagli interventi arriva a coprire il 58,1% della crescita cumulata del periodo, a fronte di circa il 45% nel Centro-Nord. In questo quadro, l'analisi SVIMEZ sottolinea il vincolo alla crescita determinato dall'insufficienza dinamica dei redditi da lavoro. Potremmo dire una «questione salariale» soprattutto al Sud, dove il basso tasso di occupazione, che non ha ancora recuperato le perdite delle precedenti crisi, insieme ad una eccessiva precarizzazione del mercato del lavoro determinano una dinamica salariale maggiormente piatta rispetto a quella sperimentata dal resto del Paese, già deludente nel confronto internazionale, con effetti depressivi sulla dinamica dei consumi.

Sul fronte delle politiche, la SVIMEZ rimarca la principale novità intervenuta per far fronte alla transizione al post-Covid: grazie alla nuova Europa del *Next Generation Eu*, la coesione economica, sociale e territoriale è stata promossa a obiettivo esplicito da conseguirsi con le politiche generali,

non più solo con la politica di coesione. Una grande opportunità e insieme una grande sfida. Perché se altrove si può impostare la ripartenza come un ritorno alla «normalità», nel nostro Paese va spezzata la spirale perversa tra disarmo delle politiche nazionali, stagnazione economica e aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali che ben prima del Covid ha allontanato l'Italia dall'Europa e il Mezzogiorno, e una parte del Centro, dal Nord.

In primo luogo, vanno vinte le sfide legate all'attuazione del PNRR realizzando una effettiva riduzione dei divari: favorendo l'assorbimento delle risorse stanziare dal Piano per il Sud, supportando la progettualità delle Amministrazioni decentralizzate del Mezzogiorno e rafforzando la P.A. a tutti i livelli di governo, a partire dagli Enti decentrati del Mezzogiorno, per prepararle allo sforzo aggiuntivo richiesto per la "messa a terra" delle nuove risorse stanziare dal Piano.

In secondo luogo, va reso effettivo il coordinamento tra PNRR e politica di coesione nazionale ed europea favorendo le complementarità tra le due leve di intervento.

Infine, l'agenda congiunta di riforme e investimenti opportunamente tracciata dal PNRR dovrà estendersi alle politiche generali da ricentrare sui temi dell'interdipendenza tra i territori e dell'attivazione dei potenziali sottoutilizzati di genere e generazionali. Valorizzando il contributo alle transizioni "gemelle" verde e digitale delle regioni del Sud e negli altri territori in ritardo di sviluppo, all'interno di un disegno unitario di politica industriale capace di mettere a frutto il posizionamento strategico del Paese nel Mediterraneo.

LE PREVISIONI SVIMEZ 2021-2024: DALLA CADUTA DEL 2020 ALLA RIPRESA E IL CONTRIBUTO DEL PNRR

La SVIMEZ ha aggiornato le previsioni presentate a luglio in occasione delle Anticipazioni del Rapporto 2021. Rispetto a quanto effettuato a luglio, l'esercizio previsivo è stato esteso fino al 2024, rispetto al solo 2022, per tenere conto delle risorse previste dal PNRR che proprio dal 2023 dovrebbero conoscere una significativa accelerazione.

La recessione 2020 che ha “unito” il Paese

In Italia la caduta del PIL nel 2020 è stata di quasi 3 punti superiore alla media europea (-8,9% contro il -6,1%). A differenza dell'impatto profondamente asimmetrico della precedente crisi, il calo del PIL nel 2020 è stato relativamente omogeneo a livello territoriale: -8,2% nella media delle regioni meridionali e -9,1% nel Centro-Nord.

La crisi da Covid-19 si è anche caratterizzata per andamenti relativi delle diverse componenti della domanda e dei settori produttivi diversi da quelli delle normali fasi di crisi. Il crollo delle attività economiche si è trasmesso solo parzialmente sui redditi delle famiglie per effetto delle misure di sostegno (Cassa integrazione, Ristori a imprese e professionisti, Reddito di Cittadinanza e di Emergenza): la riduzione del reddito disponibile delle famiglie è stata pari al -2,8% nel Mezzogiorno e al -2,7% nel Centro-Nord.

Nonostante le misure di sostegno abbiano in parte compensato le famiglie per le perdite di reddito subite, i consumi sono stati la componente della domanda che ha guidato la crisi. Questo perché le misure di distanziamento hanno sostanzialmente impedito alcune spese, mantenendole al di sotto del livello desiderato. I consumi delle famiglie sono diminuiti di oltre l'11% in entrambe le aree. Se nelle recessioni tradizionali le componenti della domanda che evidenziano le contrazioni più ampie sono i consumi di beni durevoli, è caduta molto, e per un periodo più esteso, la domanda di servizi (-14,7%) che solitamente presenta tendenze relativamente stabili.

Anche la riduzione degli investimenti ha riguardato tutto il territorio nazionale, con differenziali territoriali coerenti con la diffusione della pandemia, con cali mediamente più intensi nelle regioni centro-settentrionali (-9,2%) rispetto al Mezzogiorno (-8,5%). Un risultato però determinatosi per una maggiore flessione nel Centro-Nord degli investimenti in costruzioni (-6,6% contro il -5,3% del Sud), mentre nelle regioni del Mezzogiorno sono calati più intensamente gli investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto (-12,6% contro -11% nel Centro-Nord).

Il crollo della domanda interna privata è stato in parte compensato dalla crescita della spesa delle Amministrazioni Pubbliche (+1,2% in Italia), che ha finanziato interventi massicci a sostegno di

famiglie e imprese colpite dalla crisi. Un dato, quest'ultimo, che da solo dà conto dell'eccezionalità degli impatti economici e sociali cui la politica nazionale ha dovuto far fronte. Oltre che rendere palese la discontinuità impressa alle politiche rispetto alla crisi del 2007-2008 dalla inedita decisione di sospendere temporaneamente le rigide regole di bilancio europee. Come pure va segnalata, la maggiore crescita nell'anno rispetto alla media nazionale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche nel Mezzogiorno (+1,4%, rispetto al +1,1% del Centro-Nord). Dato, anche questo, in contro tendenza rispetto agli anni dell'austerità asimmetrica, quando il contenimento della spesa pubblica si concentrava soprattutto al Sud.

La ripresa del biennio 2021-2022 è trainata da investimenti e export alimentando un recupero più rapido nel Centro-Nord, ma il Mezzogiorno partecipa attivamente alla ripartenza

Limitatamente al biennio 2021-2022, le previsioni qui presentate, rispetto a quelle di luglio, scontano un deciso miglioramento della congiuntura. Il dato ISTAT relativo al terzo trimestre 2021, rilasciato a fine ottobre, dà una crescita acquisita del PIL (così definita qualora la variazione congiunturale del quarto trimestre sia pari a zero) per l'intero anno pari al 6,1%.

Nel 2021 si ipotizza una crescita del PIL italiano pari in media d'anno al 6,4% (v. Tab. 1); essa sconta un quarto trimestre in crescita, ma con un'intensità nettamente inferiore a quella registrata nei due precedenti. Ad ogni modo, il dato previsto per il 2021, per la prima volta da molto tempo, risulta superiore a quello atteso nell'intera Unione europea o nell'*Euro-zone* (5,0%). A scala territoriale, il PIL è previsto aumentare del 6,8% nel Centro-Nord e del 5,0% nel Sud; valore analogo, come appena visto, a quello della UE. Sebbene nell'anno in corso il progresso messo a segno dal Sud sia relativamente inferiore, l'entità è comunque significativa soprattutto se si considera la perdita minore del 2020, e tale da far sì che l'area partecipi alla generale ripresa del Paese, a differenza di quanto verificatosi nelle precedenti fasi cicliche post-crisi.

Sono due le variabili che stanno facendo da traino alla favorevole dinamica congiunturale dell'anno in corso: l'export e gli investimenti in costruzioni, le quali sono anche le uniche che hanno recuperato in corso d'anno i livelli pre-crisi.

L'export, in crescita del 14,3% al Sud e del 16,5% nel resto del Paese, esercita un effetto propulsivo più ampio nel Centro-Nord, dato il suo maggiore grado di apertura verso l'estero, mentre gli investimenti in costruzioni, oggetto di interventi di politica economica, in accelerazione in entrambe le aree (+14,8% al Sud e +15,8% al Centro-Nord), tendono ad avere un impatto di traino all'economia più significativo al Sud.

Nel 2022, si ipotizza che la tendenza espansiva prosegua, anche se a ritmi ridotti: +4,1% a scala nazionale che si declina in un +4,2% nelle regioni centro-settentrionali e nel 4,0% al Sud, appena due

decimi di punto in meno. Questa modesta differenza, se confermata, sarebbe una delle più contenute che si avrebbe tra le due ripartizioni in una fase di crescita. Nella precedente fase di recupero 2015-18, infatti, il differenziale di crescita tra le due macro-aree è risultato sistematicamente più alto, contribuendo al progressivo allargamento tra le stesse che si è registrato quasi ininterrottamente da inizio anni duemila.

La perdita di prodotto registrata nel 2020, pari a quasi nove punti percentuali a livello nazionale, verrebbe pienamente recuperata in entrambe le ripartizioni nel corso del 2022. Risultato, quest'ultimo, non scontato alla luce delle difficoltà incontrate dal nostro Paese nell'uscire dalle precedenti fasi cicliche negative come, ad esempio, quella avviatasi a fine 2008: si ricorda che nel 2019 il PIL del Mezzogiorno era ancora di oltre 10 punti inferiore a quello del 2008, mentre il Centro-Nord rimaneva al di sotto di circa due punti.

A questo esito ha contribuito in maniera determinante l'intonazione della politica economica, nazionale ed europea, che, per l'appunto, a differenza di quanto avvenuto in precedenza ha avuto un tono fortemente espansivo. Le Leggi di Bilancio 2021 e 2022 (per il 2022 si fa riferimento al disegno di Legge di Bilancio) unitamente ad altri provvedimenti – tra cui si ricorda il DL Sostegni o il DL 59/2021 (Fondo complementare PNRR) – hanno nell'insieme dato luogo a disavanzi notevoli, pari a circa 99 miliardi nel primo anno e a 56 nel secondo. Tali cifre rendono evidente il “cambio di passo” indotto dalla pandemia: da una situazione caratterizzata dalla presenza di avanzi primari più o meno ampi che ogni anno sottraevano risorse all'economia, si è passati ad una di segno opposto nella quale lo Stato ha offerto un significativo sostegno alle attività produttive e ai cittadini.

Nel biennio 2023-2024 l'impatto del PNRR è relativamente maggiore al Sud ma la debolezza dei consumi frena la crescita

Nel 2023 il PIL italiano dovrebbe aumentare del 2,4%; in maniera più accentuata al Centro-Nord (2,6%) rispetto al Sud (1,9%). Nel 2024, in un contesto nazionale di indebolimento del tasso di crescita (1,9%), il differenziale Nord/Sud si mantiene intorno a mezzo punto percentuale (+2% nel Centro-Nord a fronte del +1,5% nel Sud). È comunque utile rilevare che il Mezzogiorno nel periodo pre-crisi pandemica (2015-19) era cresciuto in media di poco più di tre decimi di punto all'anno.

Chiaramente, molte delle condizioni su cui oggi poggiano tali proiezioni possono modificarsi, e con queste i valori previsivi qui riportati. Ciò detto, vi sono due dati che emergono chiaramente dalle previsioni post-2022.

In primo luogo, nel biennio 2023-2024 vi è un importante cambio, dal lato della domanda, nelle variabili che esercitano il maggiore effetto sulla congiuntura: si passa dalla spinta propulsiva del

binomio export/investimenti all'effetto propulsivo esercitato dal PNRR che però non si accompagna, soprattutto al Sud, ad una ripresa solida dei consumi.

In presenza di un impatto sulla crescita apprezzabile del PNRR, come discusso di seguito, l'andamento stagnante dei consumi, soprattutto nel Mezzogiorno (v. Tab. 1), indebolisce la dinamica espansiva del biennio precedente. A riguardo, si tenga presente che mentre, come visto, già nel 2022 il PIL dovrebbe recuperare i livelli pre-crisi, in base alle nostre proiezioni ai consumi delle famiglie nel Sud sarà necessario quasi l'intero periodo qui considerato per azzerare la perdita del 2020, mentre nel Centro-Nord tale esito verrebbe a realizzarsi un anno prima.

Vi sono diversi motivi alla base di ciò. Tra questi, un ruolo di primo piano è giocato dalla dinamica salariale "piatta" che contraddistingue il nostro mercato del lavoro in maniera ormai strutturale. È infatti agevole verificare come la dinamica salariale del nostro Paese sia tra le più contenute in Europea (v. Fig. 1). Se, da un lato, ciò offre, come avviene attualmente, un contributo positivo al contenimento degli *shock* inflazionistici di natura esterna, dall'altro, la assai modesta capacità di trasmettere ai salari gli incrementi generali di reddito provenienti dalle fasi positive del ciclo determina un'espansione dei consumi inevitabilmente anemica.

Accanto a questo fenomeno di ordine più generale, ve ne è un altro che riguarda specificatamente il Mezzogiorno. Osservando le proiezioni relative all'occupazione, si nota come queste, specie nei primi anni, siano più favorevoli al Sud rispetto al resto del Paese, nonostante una dinamica del PIL meno accentuata. In parte ciò è riconducibile a differenze strutturali nel mercato del lavoro meridionale. La misura di occupazione adoperata in Contabilità è maggiormente prossima al concetto di "testa", ovvero si riferisce al numero delle persone effettivamente impiegate. Ora, nel Sud, a differenza di quanto avviene nel resto del Paese, non vi è molta differenza tra la dinamica nel numero delle persone occupate e le ore da queste effettivamente prestate (v. Fig. 2). Ciò sta ad indicare che nel Sud le oscillazioni del ciclo si riflettono in eguale misura sia sulle ore impiegate, ricorrendo ad ammortizzatori quali la Cassa integrazione, che nell'utilizzo del volume di occupazione. Nel Centro-Nord, invece, le persone impiegate tendono a essere più stabili, e l'adeguamento al ciclo avviene ricorrendo a modifiche più significative nell'orario di lavoro. La discrasia evidenziata è resa possibile dalla spinta flessibilizzazione che vi è nel mercato del lavoro meridionale, rinvenibile nel maggiore ricorso a forme contrattuali quali il tempo determinato, *part time* involontario, e altre simili. La controparte di questa più accentuata flessibilizzazione è costituita da una dinamica salariale maggiormente piatta rispetto a quella sperimentata dal resto del Paese, già deludente nel confronto internazionale.

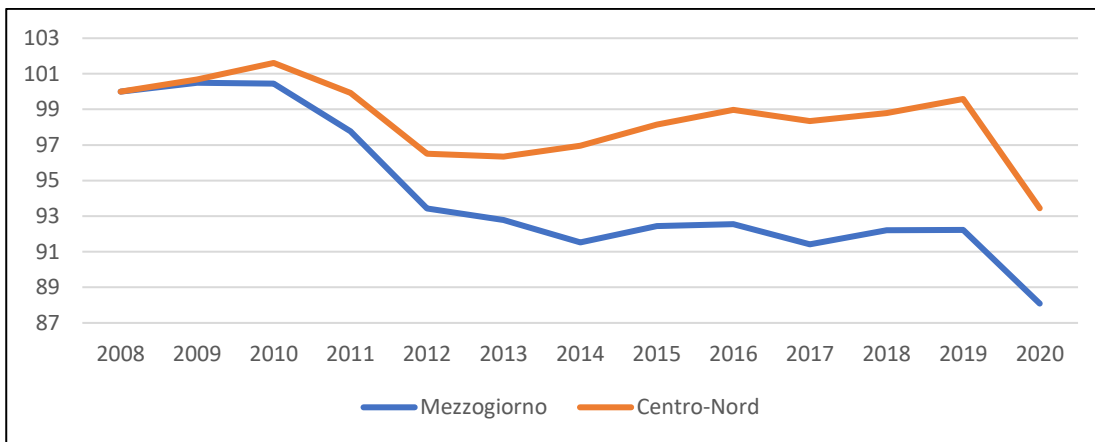
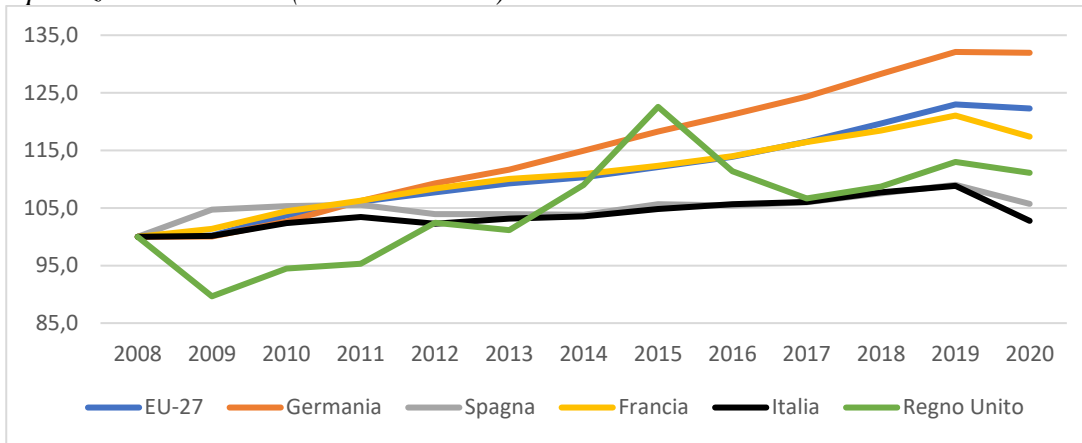
Tab. 1. Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni % s.d.i.

Variabili macroeconomiche	Mezzogiorno					Centro-Nord					Italia				
	2020 (c)	2021	2022	2023	2024	2020 (c)	2021	2022	2023	2024	2020 (b)	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,2	5,0	4,0	1,9	1,5	-9,1	6,8	4,2	2,6	2,0	-8,9	6,4	4,1	2,4	1,9
Reddito disponibile delle famiglie	-2,8	4,4	2,8	2,9	2,5	-2,7	4,7	3,0	2,9	2,7	-2,8	4,6	3,0	2,9	2,7
Consumi totali	-7,4	3,8	2,6	2,2	1,9	-9,0	4,3	3,7	2,9	2,4	-8,6	4,2	3,3	2,7	2,4
Consumi delle famiglie sul territorio	-11,1	4,6	3,2	2,7	2,3	-11,9	5,2	4,5	3,4	3,0	-11,7	5,0	4,2	3,2	2,8
- Consumi in beni	-8,9	3,7	3,0	2,4	2,2	-7,9	5,7	3,2	2,6	2,6	-8,2	5,1	3,1	2,6	2,5
- Consumi in servizi	-15,4	5,6	3,5	2,9	2,3	-14,5	4,5	5,7	4,0	3,1	-14,7	4,7	5,2	3,7	3,0
Spesa della Amministrazioni pubbliche	1,4	2,0	1,1	1,0	0,7	1,1	1,4	0,7	1,2	0,6	1,2	1,6	0,8	1,1	0,6
Esportazione di beni (a)	-6,1 (b)	14,3	4,7	5,6	4,8	-9,1 (b)	16,5	6,7	6,1	5,0	-8,9	16,3	6,6	6,1	5,0
Investimenti totali	-8,5	11,9	11,0	7,8	6,5	-9,2	13,4	13,1	6,0	5,2	-9,1	13,1	12,6	6,4	5,5
- Investimenti in macchine, attrezzature, Mezzi di trasporto	-12,6	7,4	4,8	3,3	1,8	-11,0	11,4	11,3	5,1	5,9	-11,4	10,7	10,0	4,8	5,1
- Investimenti in costruzioni	-5,3	14,8	14,8	10,3	8,9	-6,6	15,8	15,1	7,0	4,6	-6,3	15,4	15,0	7,8	5,7
Occupati (definizione di contabilità nazionale)	-2,3	1,2	1,6	1,3	1,1	-3,9	0,3	1,4	1,2	1,2	-0,3	0,5	1,5	1,2	1,2

(a) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti; (b) dati ISTAT; (c) valutazioni SVIMEZ.

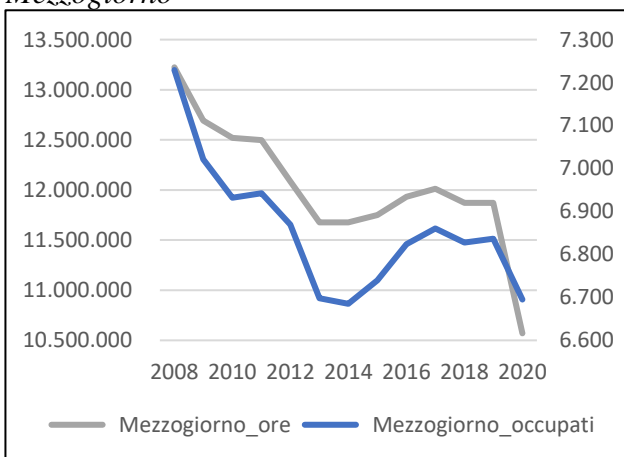
Fonte: Modello NMODS.

Fig. 1. Retribuzioni lorde unitarie nell'UE a 27 e principali paesi (in termini nominali) e nelle ripartizioni del Paese (in termini reali) - numeri indice 2008 =100

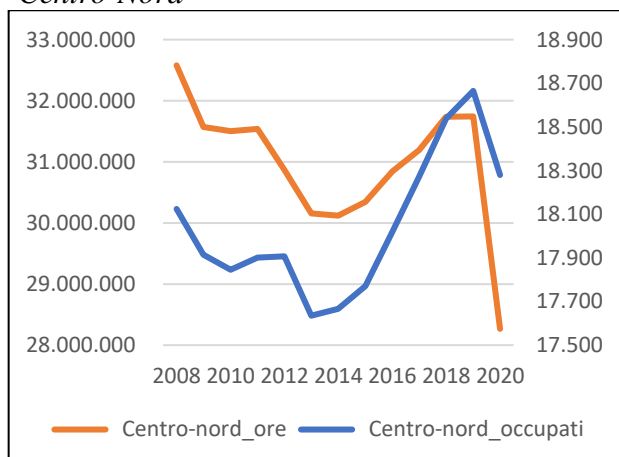


Fonte: Ns. elaborazioni su dati EUROSTAT e ISTAT.

Fig. 2. Evoluzione degli occupati (scala dx) e delle ore lavorate (scala sx) 2008-2020 – Mezzogiorno



Centro-Nord



Fonte: Ns. elaborazioni su dati ISTAT.

IL CONTRIBUTO DELLE POLITICHE DI BILANCIO E DEL PNRR ALLA CRESCITA

Il periodo esaminato si caratterizza, come anticipato, per un significativo “cambio di passo” della politica economica. Nel 2021 è previsto un deficit record, pari a quasi 100 miliardi; nel biennio 2022-2023 dovrebbe calare sensibilmente, pur attestandosi su valori pari a poco più della metà di quello iniziale. Quello che muta nel corso del quadriennio in maniera significativa è la composizione delle risorse: nel 2021 vi è una prevalenza di spesa corrente, in gran parte riconducibile al DL “Sostegni”, che da solo vale circa 70 miliardi, man mano che si va avanti diviene maggioritaria la spesa in conto capitale, dovuta all’implementazione del PNRR. La valutazione qui effettuata si riferisce all’insieme delle misure messe in campo, sia quelle riconducibili alle Leggi di Bilancio per il 2021 e 2022 unitamente ad altri decreti-legge “corposi” sotto il profilo della dotazione finanziaria (come il citato DL Sostegni), che alla spesa, e/o ai contributi, in (per) investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Da qui al 2024 si è ipotizzato che gli investimenti riconducibili al PNRR assommino a 90,4 miliardi di euro; la spesa in opere pubbliche dovrebbe rappresentare circa il 60% di questo ammontare. La ripartizione territoriale impiegata in questo esercizio di valutazione è quella dichiarata più volte dal Governo, che prevede una quota del 40% a favore delle regioni meridionali.

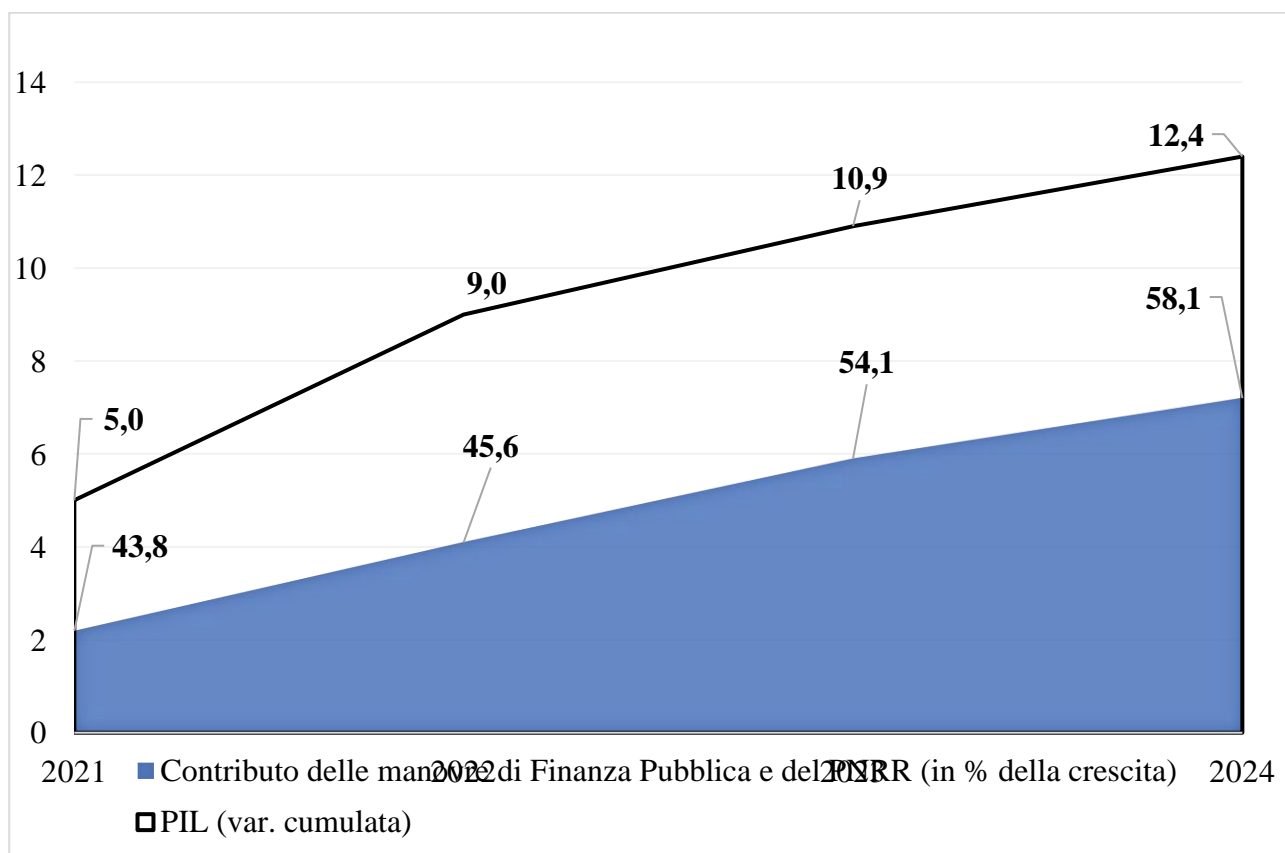
Nella Fig. 3 sono riportati i risultati dell’esercizio. Nel periodo qui considerato, le misure di politica economica complessivamente considerate offrono un contributo alla crescita cumulata del PIL nazionale pari a circa il 48%. Precisamente, dei quasi 15 punti di crescita previsti per l’Italia (14,8) nel quadriennio, sette sono riconducibili alla *policy*. A scala territoriale, l’effetto delle misure è maggiore al Sud; in quest’area, infatti, il contributo offerto dagli interventi arriva a coprire il 58,1% della crescita cumulata del periodo, a fronte di un contributo del 45% nel Centro-Nord. Oltre a ciò, che già di per sé testimonia in maniera inequivocabile l’importanza della *policy* per il Sud, vi è un altro elemento che preme sottolineare. Nel Mezzogiorno, la *policy* offre un sostegno ancora più decisivo nel biennio 2023-2024, gli anni nei quali il peso degli investimenti associati al PNRR diviene prevalente. Sono questi gli anni in cui, nel Centro-Nord, una volta che la politica economica ha fatto ripartire l’economia, le componenti della domanda diverse dagli investimenti – consumi *in primis* ma anche l’export – sostengono la crescita, come è normale in un’economia di mercato compiuta. Nel Sud questo ruolo è ricoperto dagli investimenti pubblici. I consumi meridionali, come visto, soffrono di un problema strutturale di crescita anemica rinvenibile nella *mix* bassi salari/eccesso di flessibilizzazione; l’export pesa tradizionalmente poco. In definitiva, gli investimenti pubblici nel Sud, da un lato, non hanno la forza di sostituirsi completamente a consumi ed export nel sostenere la congiuntura, e infatti complessivamente l’area cresce un po’ meno rispetto al resto del Paese, ma

almeno impediscono al divario di riaprirsi come avveniva in precedenza durante le fasi ascendenti del ciclo post “lunga crisi” quando il PIL delle regioni meridionali aumentava dello zero virgola (ad eccezione del 2015).

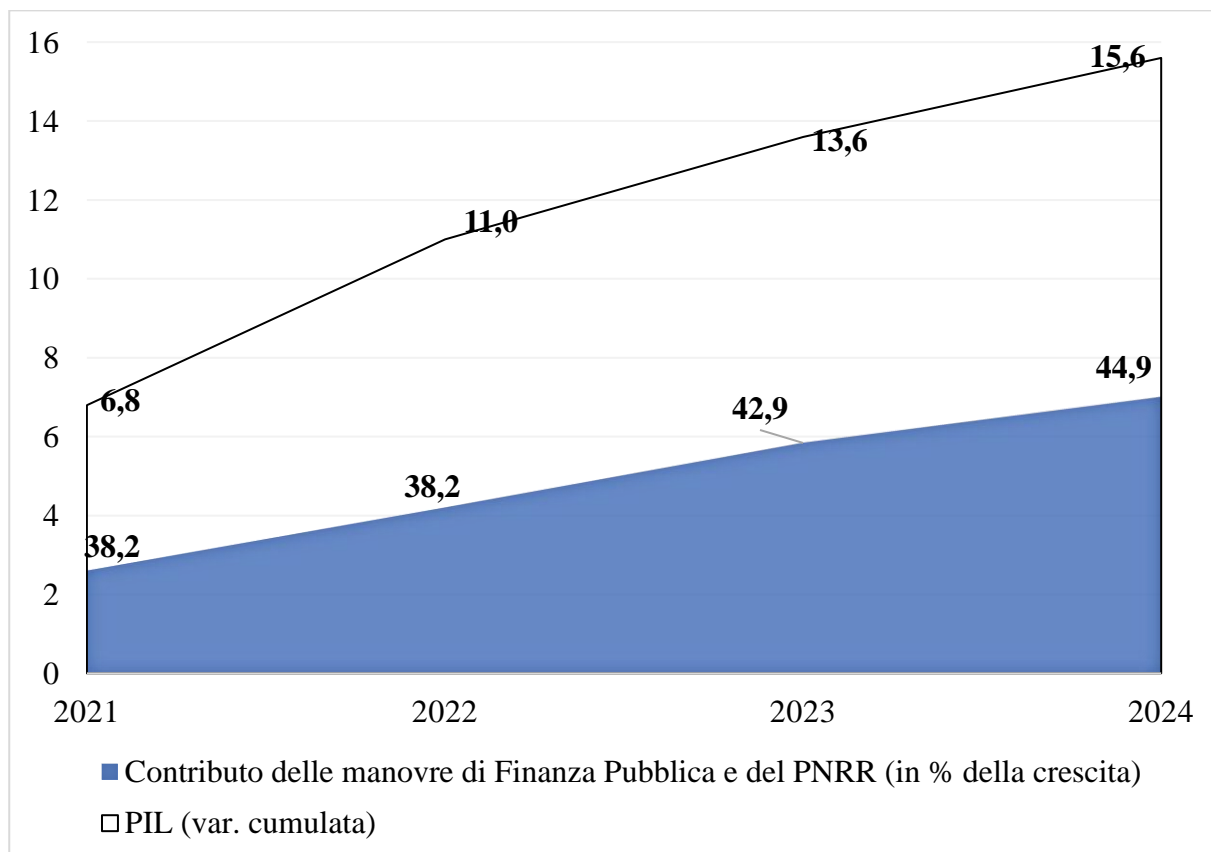
L’elemento che potrebbe fornire ulteriore spinta all’economia meridionale rimanda alla capacità di trasformare questo notevole incremento, per il Sud, di spesa in investimenti pubblici in nuova capacità produttiva capace di intercettare una quota maggiore di domanda, interna ed estera. L’offerta meridionale, infatti, specie durante e dopo la “lunga crisi” si è notevolmente depauperata, e quindi l’economia del Sud è capace di trasformare in produzione realizzata *in loco* solo una quota modesta della domanda ad essa rivolta. È nell’aumento strutturale di questa parte che risiedono le possibilità di recupero dell’economia e della società meridionale.

Fig. 3. Crescita cumulata del PIL e contributo delle manovre di Finanza Pubblica e del PNRR in % della crescita nel periodo 2021-2024. Mezzogiorno, Centro-Nord e Italia

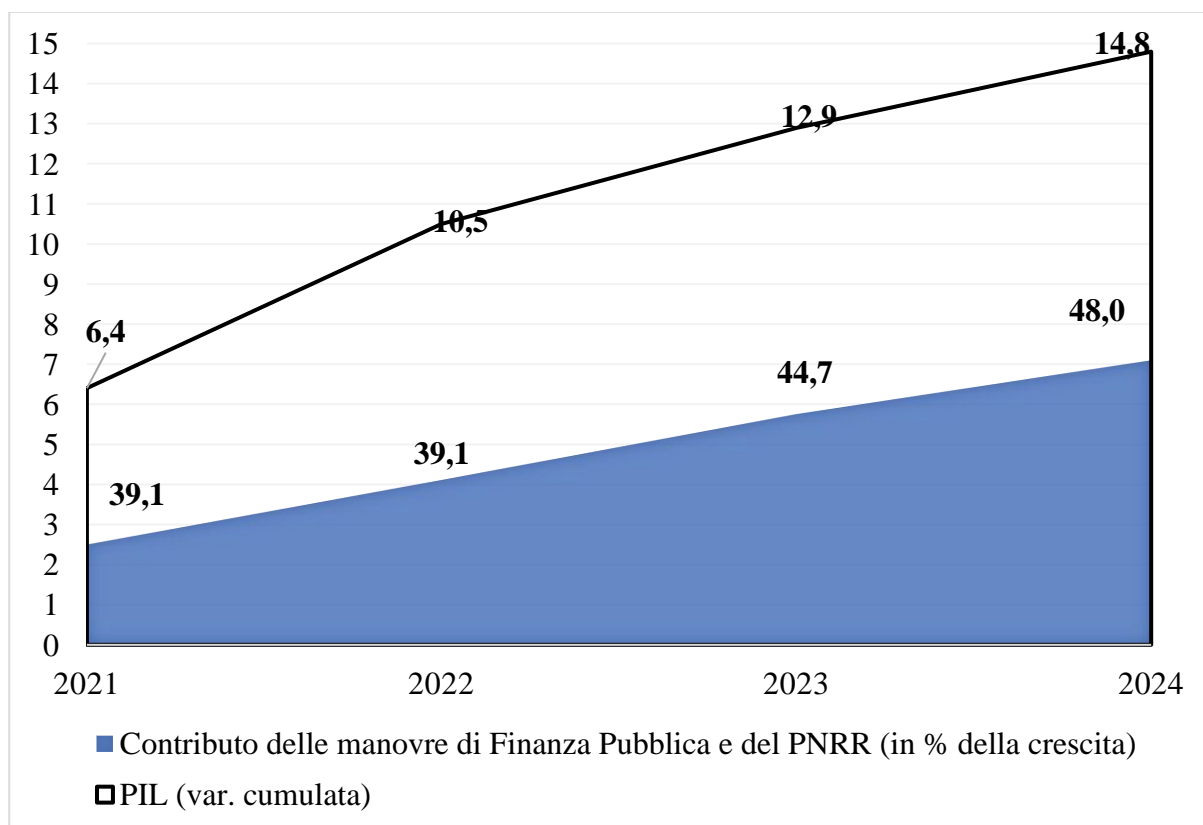
MEZZOGIORNO



CENTRO-NORD



ITALIA



LE NUOVE POLITICHE NAZIONALI ED EUROPEE ALLA PROVA DEL SUD

Il riequilibrio territoriale «promosso» a obiettivo delle politiche generali

Le politiche di accompagnamento dell'economia e della società italiana al post-Covid potrebbero segnare una svolta dopo decenni di separazione, e per molti versi di «conflitto», tra politiche generali e politica di coesione. La coesione, infatti, per stesso mandato europeo, è stata «promossa» a obiettivo da perseguire esplicitamente con le politiche generali, non più «solo» con la politica di coesione. E le priorità della politica di coesione del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 sono del tutto coerenti con quelle di *Next Generation EU*. È questa una complementarità sulla quale è necessario costruire un approccio unitario che valorizzi le sinergie tra le due leve, portando a sistema il rilancio degli investimenti pubblici e privati che si prevede di sostenere con il PNRR con una politica ordinaria che troppo a lungo si è disimpegnata dal suo compito di perseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale, e con una politica di coesione europea e nazionale che nel nuovo ciclo di programmazione molto dovrà apprendere dai suoi limiti.

È questa in definitiva la vera novità per le politiche, già allineate, come si evince chiaramente dagli impegni assunti nel PNRR, alla condizionalità «buona» imposta dalla «nuova» Europa per accedere alle risorse del *NGEU*: legare la ripresa alla riduzione dei divari di genere e generazionali che riguardano soprattutto il Mezzogiorno.

Le politiche di coesione: l'avanzamento finanziario del ciclo 2014-2020 e il programma REACT-EU

Le politiche di coesione hanno fornito un notevole contributo al contrasto degli effetti economici e sociali della crisi pandemica. In parallelo si è chiuso il negoziato per le risorse e le regole di utilizzo dei Fondi delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, un nuovo ciclo di politiche di investimento che fino al 2026 procede in parallelo con il PNRR.

L'avanzamento del ciclo di programmazione 2014-2020 che si chiude al 31 dicembre 2023 indica che, a fronte dei circa 51,5 miliardi di euro complessivamente programmati nell'ambito dei Fondi FESR e FSE (inclusa la quota destinata ai Programmi della Cooperazione Territoriale), risulta un avanzamento dell'85,4% in termini di impegni e del 54,4% in termini di pagamenti (l'importo degli impegni e dei pagamenti comprende sia la quota UE, sia la quota nazionale), con un volume complessivo di risorse ancora da impegnare e da spendere fino a 31 dicembre 2023 pari a circa 7,5 e 23,4 miliardi.

Per quanto riguarda i Programmi Operativi Regionali, Abruzzo e Sardegna, regioni in transizione, presentano percentuali di avanzamento caratterizzate da impegni che si attestano rispettivamente al 76% e 76,7% e da pagamenti pari al 46,1% e 52,5% del contributo assegnato. Più veloce si mostra

l'avanzamento in termini di impegni (95,4%) e pagamenti (62,2%) in Molise. Tra le regioni meno sviluppate, la riprogrammazione del POR Puglia ha determinato una forte accelerazione dell'avanzamento, con percentuali di impegno e pagamento pari al 115,1% ed al 67,9% della dotazione assegnata. In termini di pagamenti, i POR di Calabria e Sicilia mostrano gli avanzamenti più lenti (rispettivamente 45,2% e 41,4%).

Per rafforzare la capacità di resilienza e contrastare gli effetti dell'emergenza sanitaria nel ciclo di programmazione 2014-2020, la Commissione europea ha varato l'iniziativa REACT-EU che funge da «ponte» verso il ciclo 2021-2027. Si tratta di risorse del NGEU gestite, però, nell'ambito del ciclo 2014-2020 e con le medesime regole di questo periodo di programmazione. La prima *tranche* relativa all'annualità 2021 assegnata all'Italia ammonta, a prezzi correnti, a 11,3 miliardi di euro, mentre l'importo complessivo della seconda *tranche*, e quindi la dotazione complessiva definitiva, sarà calcolata una volta noti i valori degli indicatori su cui si basa il riparto. In via prudenziale, il valore della programmazione complessiva di REACT-EU in Italia è assestato su un importo complessivo, a prezzi correnti, pari a 13,5 miliardi di euro. Le risorse assegnate al nostro Paese rappresentano un'ingente integrazione del ciclo 2014-2020, pari a più di $\frac{1}{4}$ (26,7%) dell'attuale dotazione finanziaria. Tali risorse sono programmate all'interno dei Programmi Operativi già esistenti (FESR, FSE e FEAD) appositamente modificati, nell'ambito di un Asse dedicato non articolato per categorie di regioni (e quindi non territorializzato), gestite dalle attuali Autorità di gestione dei PO e devono essere spese in poco più di due anni (entro dicembre 2023), in coerenza con il termine per la chiusura finanziaria del ciclo 2014-2020. Va segnalato con favore che, sebbene ai sensi del Regolamento REACT-EU le risorse non siano territorializzate, la proposta italiana esplicita *ex ante* la quota di risorse destinata al Mezzogiorno, stimata pari al 64,3% della dotazione complessiva, corrispondente a circa 8,36 miliardi di euro. La maggior parte delle risorse, per una quota pari a circa a 4,5 miliardi e corrispondente al 40% del totale della dotazione REACT-EU, è destinata al PON «Sistemi e Politiche Attive del Lavoro» per iniziative a supporto, diretto e indiretto, della ripresa occupazionale attraverso incentivi, anche fiscali, all'assunzione ed al finanziamento del nuovo Fondo nazionale per le competenze.

La grande opportunità del PNRR per il Mezzogiorno e per il Paese: dalle quote di spesa alla copertura dei fabbisogni

Il PNRR persegue l'obiettivo del riequilibrio territoriale e del rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le Missioni. Una scelta condivisibile motivata dalla trasversalità delle problematiche del Mezzogiorno rispetto alle Missioni del Piano e dalla necessità di considerare gli interventi per il Sud come parte essenziale e integrante di una strategia nazionale di riposizionamento del sistema-Paese.

Il Rapporto fornisce in diverse sue parti valutazioni specifiche per i vari ambiti di intervento che interessano il PNRR.

L'impegno programmatico di destinare il 40% delle risorse del Piano alle regioni del Mezzogiorno è rilevante e qualora rispettato è in grado di determinare un apprezzabile contributo alla crescita del PIL delle regioni meridionali come evidenziato in precedenza.

Per la verità, i documenti ufficiali non contengono informazioni di dettaglio sulla ripartizione territoriale delle risorse per singole linee di investimento. Perciò, come hanno evidenziato i Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato, «non è possibile definire la quota parte della spesa complessiva che verrà destinata alle singole regioni del Mezzogiorno».

Più che soffermarsi sulla valutazione dell'adeguatezza dell'impegno programmatico di risorse stanziato per il Sud, la SVIMEZ ritiene opportuno richiamare l'attenzione su alcune criticità legate alla stessa adozione della logica delle quote di spesa nell'ambito di un Piano *performance based* quale è il PNRR.

Sarà decisivo in fase di attuazione non guardare al conseguimento degli obiettivi di spesa (le quote Sud definite per le 6 Missioni) come ad un «fine» in sé ma come un «mezzo» che consenta, garantite le condizioni attuative necessarie a tradurre gli stanziamenti in spesa effettiva, di raggiungere *target* di servizi adeguati a correggere gli squilibri tra territori tenendo conto sia della disponibilità di infrastrutture economiche e sociali, sia della quantità e qualità dei servizi da offrire «a regime» con continuità.

La quota Sud è vincolata per legge per «garantire che le Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR assicurino in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi l'allocazione alle regioni meridionali di almeno il 40% delle risorse». Questa previsione potrebbe scontare gli stessi limiti attuativi già riscontrati in passato per altri vincoli di destinazione territoriale fissati con norma (la clausola del 34% sulla spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni centrali non ha ancora trovato piena attuazione a diversi anni dalla sua introduzione). D'altra parte, il PNRR, proprio perché *performance based*, è finalizzato a raggiungere obiettivi concreti per cui la spesa dovrà tradursi in risultati. Perciò, oltre che prevedere adeguati strumenti di monitoraggio dei

processi di spesa e di attuazione degli interventi, andrà anche attentamente valutato l'effettivo allineamento degli stessi ai fabbisogni che si intende coprire.

La sfida dell'assorbimento delle risorse e della realizzazione del PNRR: supportare progettualità e capacità realizzativa degli Enti territoriali

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

Un primo aspetto da sottolineare è che una parte rilevante delle risorse che finanzieranno gli interventi vengono distribuite attraverso procedure competitive tra Amministrazioni beneficiarie. La minore capacità progettuale delle Amministrazioni meridionali le espone a un elevato rischio di mancato assorbimento delle risorse con il paradosso che le realtà a maggior fabbisogno potrebbero beneficiare di risorse insufficienti.

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha diffuso di recente una stima dei flussi di spesa che dovranno essere "intermediati" dagli Enti territoriali (Amministrazioni regionali e Amministrazioni locali) per l'attuazione delle misure previste dal PNRR. In particolare, in base alle stime dell'UPB, riferite all'utilizzo delle risorse erogate dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza (191,5 miliardi di euro), a livello nazionale gli Enti territoriali dovranno gestire come soggetti attuatori tra i 66 e i 71 miliardi (vale a dire tra circa il 35% e il 37% delle risorse del Dispositivo). Applicando la quota Sud al valore intermedio tra l'ipotesi minima e quella massima dell'UPB, la SVIMEZ valuta che le Amministrazioni decentrate del Mezzogiorno dovrebbero gestire nell'intero sessennio circa 20,5 miliardi di euro aggiuntivi, concentrati per circa il 50% nel biennio 2024-25. Il volume annuo di spesa per investimenti attivato dal PNRR (pari a circa 4,7 miliardi) richiederebbe nel 2024-25 uno sforzo aggiuntivo di spesa al Sud pari al 51% rispetto alla spesa annua effettuata dalle stesse Amministrazioni nel triennio 2017-19. Nel Centro-Nord lo sforzo aggiuntivo, pur significativo, sarebbe di circa il 41%.

Il Rapporto dedica particolare attenzione al tema della sotto-dotazione di personale qualificato che pesava, soprattutto negli Enti territoriali del Mezzogiorno, sull'efficacia dell'azione pubblica ben prima che la pandemia portasse alla luce le debolezze di una macchina amministrativa che nei prossimi anni sarà impegnata nell'attuazione del PNRR. La rigenerazione del settore pubblico è oggi condizione abilitante per realizzare l'enorme azione di accelerazione della spesa che richiederà l'attuazione del PNRR. I dati di fonte Ragioneria Generale dello Stato relativi all'occupazione nel comparto funzioni locali (che comprende gli occupati in Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni) smentiscono l'ipotesi di un Mezzogiorno complessivamente caratterizzato da un numero di dipendenti pubblici superiore al resto del Paese. In media le regioni ordinarie del Sud hanno un

numero di addetti per 1.000 abitanti negli Enti locali pari a 6,1 contro un valore medio di 7,3 nel Centro-Nord. La marcata riduzione dell'occupazione nella P.A. intervenuta tra il 2010 e il 2019 (-15%), ha interessato soprattutto gli Enti locali del Sud (-27% nelle regioni a statuto ordinario rispetto al -18,6% del Nord).

Tanto la sfida dell'assorbimento delle risorse distribuite su base selettiva quanto la successiva fase realizzativa, non può prescindere dall'inserimento nei quadri amministrativi, soprattutto dei Comuni, di profili tecnici in grado di seguire la progettazione e l'attuazione degli interventi. Ma la soluzione non può esaurirsi nelle nuove immissioni di personale. Va rafforzato il supporto alla progettualità degli Enti territoriali "dal centro" con attività di accompagnamento e rafforzamento delle capacità progettuali locali utilizzando i centri di competenza nazionale che operano a supporto della P.A. (come, ad esempio, CONSIP, INVITALIA, SOGEI). In questo quadro la SVIMEZ propone anche la costituzione di "centri di competenza territoriale" formati da specialisti nella progettazione ed attuazione delle politiche, in raccordo con le Università presenti nel territorio in grado di supportare le Amministrazioni locali, in particolare i Comuni.

Politica industriale e PNRR

La minore resilienza 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. Ma è proprio questo il campo di azione della politica industriale, chiamata non solo a promuovere la concorrenza e a stabilire regole per il corretto funzionamento dei mercati, ma soprattutto a compiere scelte sull'allocazione delle risorse per conseguire obiettivi strategici. E nella fase post-pandemica, accrescimento delle dimensioni di impresa, apertura internazionale, rafforzamento delle filiere, sostegno alla ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, sviluppo di prodotti e tecnologie *green*, digitalizzazione, saranno certamente finalità da perseguire, con un'ottica che tenga conto della necessità di superare i *gap* territoriali. Il PNRR rappresenta l'occasione per ripensare agli strumenti di politica industriale cui affidare il conseguimento di tali obiettivi. Il Piano, infatti, individua gli interventi di incentivazione da finanziare nel prossimo futuro, destinando le maggiori disponibilità: a quelli di efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale (c.d. *Sismabonus* ed *Ecobonus*), cui va la dote finanziaria più cospicua (pari a 13,95 miliardi); ai crediti di imposta del Piano «Transizione 4.0», strumento cardine per l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese (13,38 miliardi); al Fondo IPCEI per progetti di comune interesse europeo in filiere chiave (come batterie, cloud, idrogeno) (1,5 miliardi); alle tecnologie satellitari e all'economia spaziale (1,49

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

La sfida del coordinamento tra PNRR e politica di coesione

Siamo nella fase di passaggio tra due cicli di programmazione della politica di coesione. Per il completamento del ciclo 2014-2020, reso ancora più sfidante dalle assegnazioni di REACT-EU, dovranno essere attuati e spesi, in base agli obiettivi di spesa fissati al 2023, oltre 30 miliardi di euro in poco più di 2 anni. La fase conclusiva del ciclo 2014-2020 si sovrappone con l'avvio del periodo

di programmazione 2021-2027, che assegna all'Italia complessivamente 83 miliardi di euro da utilizzare entro il 2030: una dotazione di molto superiore rispetto a quella disponibile per le politiche di coesione del passato. Il bacino di risorse complessivamente messe a disposizione dalla politica di coesione è dunque di considerevole entità.

Ulteriori risorse saranno poi disponibili, provenienti dal PNRR con un orizzonte temporale di completamento fissato al 2026, e dal bacino delle politiche di coesione nazionale del Fondo di Sviluppo e Coesione.

La gran parte di questa ingente dotazione finanziaria dovrà essere impiegata nel Mezzogiorno, in virtù dei maggiori vincoli di destinazione propri delle politiche di coesione e, più di recente, del PNRR.

Con questa ampia disponibilità finanziaria vincolata alle regioni del Sud, sarà necessario monitorare che le risorse non siano distratte dalle loro destinazioni, e, ancor più, garantire che possano essere assorbite, e in maniera efficace, dai territori cui sono prioritariamente indirizzate.

Alla soddisfazione per la disponibilità di una mole così ingente di risorse a sostegno della ripresa del Sud, si accompagnano vari ordini di problemi: il primo attiene alla necessità di assicurare una complementarità tra la politica di coesione europea e nazionale e il PNRR, garantendo una reale aggiuntività ai Programmi della coesione, e il secondo, strettamente collegato al primo, attiene ai meccanismi di *governance* del PNRR e delle politiche di coesione.

Si tratta di una complementarità sulla quale è necessario costruire un approccio unitario che valorizzi le sinergie tra le due leve. Due gli obiettivi principali: assicurare una gestione sinergica ed efficace dei diversi bacini sui territori e valorizzare il ruolo e la specificità che la politica di coesione – per finalità, *target* e modalità operative – deve o può mantenere rispetto alle altre politiche pubbliche di investimento.

Allo stato attuale, su questa complementarità delle due politiche, vi sono solo indicazioni generiche rilevabili nella bozza dell'Accordo di Partenariato, che rimanda il coordinamento delle linee di intervento ai contenuti dei singoli PON. Anche le sedi a tal fine previste, i Comitati tecnici di coordinamento che, con una partecipazione attiva dei territori e del Partenariato, sono deputati ad operare il raccordo tra PON e POR e nel cui ambito si affronterà, ove opportuno, anche il tema del raccordo con il PNRR, hanno una valenza operativa, di natura burocratica nell'ambito dei meccanismi gestionali dei Programmi. Sarà quindi necessario accelerare la riflessione strategica su come le risorse della coesione possano comporre un quadro programmatico coerente con il bacino finanziario del PNRR e, soprattutto, abilitare alla sfida le regioni più deboli.

In Italia la politica di coesione dovrà assicurare, infatti, nei territori più deboli, e segnatamente, nelle regioni meridionali, che le imprese, i cittadini e le Pubbliche amministrazioni locali siano messe nelle condizioni di partecipare a pieno titolo a questa fase di rilancio del Paese. L'esperienza degli anni

passati potrebbe far pensare che, in presenza di obiettivi e *target* di utilizzo ambiziosi e nella difficoltà di trovare progetti compatibili con le regole e le tempistiche dei bacini finanziari, la complementarità possa essere utilmente interpretata come possibilità di trasferire i progetti da un bacino finanziario all'altro, attraverso progetti sponda. Quest'ultima soluzione comprometterebbe il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di trasformazione dei territori definiti per il prossimo decennio, con il rischio di confinare ancora una volta la politica di coesione ad un ruolo di intervento sostitutivo e non realmente aggiuntivo, in grado di fornire un apporto differenziale che contribuisca a colmare i divari territoriali.

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