

# NFORMAZIONI SVIMEZ

2. FEBBRAIO 2024

## La coesione nel nuovo PNRR

Luca Bianchi  
Ferdinando Ferrara  
Carmelo Petraglia



“

*Dopo le rimodulazioni approvate in Europa, meno investimenti pubblici e più incentivi alle imprese nel PNRR. Una scelta finalizzata a semplificare e accelerare l'attuazione del Piano che però rischia di comprometterne le finalità trasformative e di riduzione dei divari territoriali.*



SVIMEZ

## LA STRUTTURA FINANZIARIA DEL NUOVO PNRR

Il Consiglio europeo, con decisione dell'8 dicembre 2023, ha approvato, a seguito della proposta italiana presentata lo scorso agosto, la modificazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il nuovo Piano contiene una ulteriore Missione, relativa all'attuazione del Programma REPowerEU, e si caratterizza per una dotazione finanziaria di 194,4 miliardi di euro, rispetto ai 191,5 miliardi della precedente versione.

La Tabella 1 espone il confronto tra le dotazioni finanziarie delle varie missioni e componenti del PNRR prima e dopo la decisione del Consiglio europeo.

**Tab. 1** La dotazione finanziaria del PNRR per missioni e componenti prima e dopo la modificazione

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su Opendata "Italia domani" e dati COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Analysis of the recovery and resilience plan of Italy, SWD(2023) 392 final

Missioni e Componenti	PNRR originario (milioni di euro)	Nuovo PNRR (milioni di euro)	Variazione Percentuale
<b>Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo</b>	<b>40.291</b>	<b>41.337</b>	<b>2,6</b>
M1C1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9.722	9.742	0,2
M1C2. Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23.895	24.990	4,6
M1C3. Turismo e cultura 4.0	6.675	6.605	-1,0
<b>Missione 2 - Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica</b>	<b>59.459</b>	<b>55.525</b>	<b>-6,6</b>
M2C1. Agricoltura sostenibile ed economia circolare	5.265	8.115	54,1
M2C2. Transizione energetica e mobilità sostenibile	23.778	21.971	-7,6
M2C3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	15.568	1,3
M2C4. Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	9.871	-34,4
<b>Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile</b>	<b>25.397</b>	<b>23.745</b>	<b>-6,5</b>
M3C1. Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure	24.767	22.791	-8,0
M3C2. Intermodalità e logistica integrata	630	954	51,4
<b>Missione 4 - Istruzione e ricerca</b>	<b>30.876</b>	<b>30.086</b>	<b>-2,6</b>
M4C1. Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido alle Università	19.436	19.085	-1,8
M4C2. Dalla ricerca all'impresa	11.440	11.001	-3,8
<b>Missione 5 - Inclusione e coesione</b>	<b>19.851</b>	<b>16.920</b>	<b>-14,8</b>
M5C1. Politiche per il lavoro	6.660	7.714	15,8
M5C2. Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	8.322	-25,8
M5C3. Interventi speciali per la coesione territoriale	1.975	884	-55,3
<b>Missione 6 - Salute</b>	<b>15.626</b>	<b>15.626</b>	<b>0,0</b>
M6C1. Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	7.750	10,7
M6C2. Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	8.626	7.876	-8,7
<b>Missione 7 - Capitolo REPowerEU</b>	<b>-</b>	<b>11.178</b>	
<b>TOTALE PNRR</b>	<b>191.499</b>	<b>194.416</b>	

Oltre al valore finanziario del nuovo Capitolo REPowerEU, le Missioni dalla 2 alla 5 presentano significative variazioni a seguito della rimodulazione del Piano, sia a livello aggregato sia, soprattutto, nell'ambito delle singole Componenti.

La Componente relativa all'agricoltura sostenibile presenta la variazione in aumento decisamente più significativa, mentre sono state oggetto di rilevanti riduzioni le Componenti aventi a oggetto la tutela del territorio, le infrastrutture sociali e la coesione territoriale.

Un'analisi dettagliata delle riprogrammazioni in aumento e in riduzione che hanno determinato le variazioni all'interno delle singole Missioni e Componenti richiede necessariamente la disponibilità del nuovo quadro finanziario del PNRR, con l'indicazione puntuale dei valori aggiornati delle misure presenti nel Piano.

**Nella sezione opendata del sito ufficiale del PNRR "Italia domani" non è ancora disponibile un quadro finanziario aggiornato del Piano che dia conto delle modificazioni intervenute.**

Sulla base delle informazioni desumibili dai documenti del Governo e dagli allegati tecnici alla decisione del Consiglio europeo, **la SVIMEZ ha completato un'analisi delle modifiche di natura finanziaria intervenute nell'ambito delle singole linee di intervento del Piano**, al fine di evidenziare le nuove misure introdotte, le misure escluse e quelle parzialmente definanziate. I dati di seguito esposti sono pertanto soggetti a potenziali margini di errore e/o di approssimazione.

## REPowerEU E LE RIMODULAZIONI FINANZIARIE

La Tabella 2 riporta le nuove misure finanziate a seguito dell'introduzione nel Piano del Capitolo REPowerEU. La Tabella 3 indica le nuove misure relative alle altre Missioni introdotte a seguito della modifica del Piano, nonché le misure già esistenti che hanno registrato un incremento della loro dotazione finanziaria. Nella Tabella 4 è riportato il dettaglio delle misure oggetto di definanziamento parziale o totale. In tutte le Tabelle è riportata la quota di risorse territorializzabili attribuibile alle regioni del Mezzogiorno.

Il riparto territoriale degli incrementi o delle riduzioni delle risorse relative a misure già esistenti è stato operato sulla base delle percentuali indicate nella "Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente" (DPCOE-PCM).

Per le misure di nuova introduzione, in assenza di dettagli sulla loro localizzazione, si è proceduto alla ripartizione territoriale delle risorse sulla base della clausola che prevede l'assegnazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse.

Fa eccezione la misura "Transizione 5.0 green", per la quale l'imputazione delle risorse per il Mezzogiorno è stata effettuata utilizzando la medesima percentuale indicata, nella citata Relazione, per la misura "Industria 4.0". In entrambi i casi si tratta di incentivi automatici "a domanda" che tendono a distribuirsi a livello territoriale sulla base delle differenti dimensioni e densità del tessuto imprenditoriale.

Sia per le nuove misure di REPowerEU, sia per i nuovi finanziamenti delle altre Missioni, la "quota Sud" risulta sensibilmente inferiore al 40% (Tabelle 2-3).

Per i definanziamenti, risulta che oltre la metà delle riduzioni effettuate sia riconducibile alle regioni del Mezzogiorno (Tabella 4).

**Tab. 2 Misure Previste nel Capitolo REPowerEU**

► Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Annex to the Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION, COM(2023) 765 final; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Analysis of the recovery and resilience plan of Italy, SWD(2023) 392 final; Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (PCM-DPCOE), giugno 2022.

Misure	Importo complessivo (milioni di euro)	Quota Sud (%)	Quota Sud (milioni di euro)
Misura rafforzata: smart grid	450	45	202,5
Misura rafforzata: Interventi su resilienza climatica delle reti	63	40	25,3
Misura rafforzata: Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse	90	50	45,0
Tyrrhenian Link est	500	100	500,0
Collegamento HVDC Sardegna-Corsica-Italia	200	100	200,0
Rete di trasmissione intelligente	140	45	63,0
Sviluppo progetti di interconnessione elettrica transfrontaliera per la transizione energetica	60	0	-
Potenziamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e servizio universale	1.003	35	351,1
Sovvenzionamento dello sviluppo di una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nel campo degli autobus elettrici	100	40	40,0
Linea Adriatica Fase 1 (Centrale di Sulmona e gasdotto Sestino-Minerbio)	375	Non territorializzabile	
Infrastruttura transfrontaliera per l'esportazione del gas	45	Non territorializzabile	
Sostegno per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI	320	40	128,0
Transizione 5.0 green	6.300	19,4	1.222,2
Strumento finanziario per l'efficientamento dell'edilizia pubblica, anche residenziale (ERP)	1.381	40	552,4
Approvvigionamento materie prime critiche	50	Non territorializzabile	
Misura rafforzata: Assistenza tecnica e rafforzamento delle capacità per l'attuazione del PNRR	100	Non territorializzabile	
Progetti pilota sulle competenze "Crescere Green"	1	Non territorializzabile	
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>11.178</b>		
<b>TOTALE RISORSE TERRITORIALIZZABILI</b>	<b>10.982</b>	<b>30,3</b>	<b>3.329,4</b>

**Tab. 3** Nuove misure e misure rafforzate

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Il nuovo PNRR italiano (presentazione del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR), Annex to the Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION, COM(2023) 765 final; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Analysis of the recovery and resilience plan of Italy, SWD(2023) 392 final; Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (PCM-DPCOE), giugno 2022.

Misure	PNRR originario (milioni di euro)	Risorse aggiuntive nel nuovo PNRR (milioni di euro)	Quota Sud (%)	Risorse aggiuntive Sud nel nuovo PNRR (milioni di euro)	
M1C1	Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	255,0	20,0	37,2	7,4
M1C2	Sostegno al sistema di produzione per la transizione ecologica, le tecnologie a zero emissioni nette e la competitività e la resilienza delle catene di approvvigionamento strategiche	-	2500,0	40,0	1.000,0
M2C1	Parco Agrisolare	1.500,0	850,0	40,0	340,0
M2C1	Fondo Contratti di filiera	-	2000,0	40,0	800,0
M2C2	Ricerca e sviluppo sull'idrogeno	-	140,0	50,0	70,0
M2C2	Industria delle rinnovabili	-	500,0	40,0	200,0
M2C3	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	800,0	206,0	42,4	87,3
M2C4	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	-	1024,0	40,0	409,6
M2C4	Misure per territori colpiti da eventi alluvionali - EM, MA, TO	-	1200,0	0,0	-
M3C1	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona-Vicenza - Padova)	3.670,0	800,0	0,0	-
M3C1	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Liguria-Alpi)	-	289,9	0,0	-
M3C1	Collegamenti interregionali	-	203,0	50,0	101,5
M3C2	Elettificazione delle banchine portuali (cold ironing)	-	400,0	40,0	160,0
M4C1	Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi orientati alla ricerca, per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale	432,0	72,0	40,0	28,8
M4C2	Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti	960,0	240,0	40,0	96,0
M4C2	Borse di studio per l'accesso all'università	500,0	308,0	40,0	123,2
M4C2	Finanziamento di start-up	300,0	100,0	40,0	40,0
M5C1	Programma Nazionale GOL	4400,0	1054,0	40,9	431,1
M6C1	Casa come primo luogo di cura (Adi) - Assistenza domiciliare integrata e telemedicina	2.720,0	750,0	40,0	300,0
<b>TOTALE</b>	<b>15.537,0</b>	<b>12.656,9</b>	<b>33,1</b>	<b>4.195,0</b>	

**Tab. 4 Misure parzialmente definanziate o escluse**

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Annex to the Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION, COM(2023) 765 final; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Analysis of the recovery and resilience plan of Italy, SWD(2023) 392 final e Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (PCM-DPCOE), giugno 2022.

Misure	PNRR originario (milioni di euro)	Definanzamenti (milioni di euro)	Quota Sud (%)	Definanzamenti Sud (milioni di euro)	
M1C2	Piano Italia a 1 Gbps	3.863,5	344,1	49,3	169,6
M1C2	Italia 5G - Corridoi 5G, Strade extraurbane (+ 5G Aree bianche)	2.020,0	904,2	49,3	445,8
M1C2	Sanità Connessa	501,5	166,3	49,3	82,0
M1C3	Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)	300,0	70,0	-	-
M2C2	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	675,0	675,0	Non territorializzabile	-
M2C2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	2.000,0	1.600,0	70,0	1.120,0
M2C2	Riduzione piano nazionale ciclovie	600,0	133,4	45,8	61,1
M2C4	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.287,1	1.287,1	54,0	695,0
M2C4	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	6.000,0	6.000,0	40,1	2.406,0
M2C4	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	330,0	120,0	45,5	54,6
M2C4	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2.970,0	504,0	45,0	226,8
M3C1	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Napoli - Bari)	1.400,0	146,0	100,0	146,0
M3C1	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Palermo-Catania)	1.440,0	641,0	100,0	641,0
M3C1	Collegamenti diagonali (Roma-Pescara)	620,2	620,2	100,0	620,2
M3C1	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Verona-Brennero - opere di adduzione)	930,0	930,0	-	-
M3C1	Collegamenti diagonali (Orte-Falconara)	510,0	36,0	-	-
M3C1	Collegamenti diagonali (Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia)	450,0	36,0	100,0	36,0
M3C1	Miglioramento delle stazioni ferroviarie (gestite da RFI nel Sud)	700,0	355,0	100,0	355,0
M3C2	Digitalizzazione della manutenzione e gestione dei dati aeronautici	110,0	76,0	Non territorializzabile	-
M3C2	Ottimizzazione delle procedure di avvicinamento APT	80,0	80,0	Non territorializzabile	-
M4C1	Potenziamento dell'offerta di asili nido e tempo pieno nelle scuole Mancato riconoscimento spese per l'avvio del servizio	972,0	972,0	45,9	446,1
M4C2	Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S"	1.300,0	57,2	42,8	24,5
M4C2	Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1.580,0	1,9	44,1	0,8
M4C2	Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori	600,0	390,0	40,0	156,0
M4C2	Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese	600,0	90,0	40,0	36,0
M5C2	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300,0	1.300,0	54,6	709,8
M5C2	Piani urbani integrati - progetti generali-	2.493,8	1.593,8	46,2	736,3
M5C3	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	725,0	725,0	100,0	725,0
M5C3	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300,0	300,0	100,0	300,0
M5C3	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali Soggetto attuatore Regioni	301,1	66,5	100,0	66,5
M6C2	Riduzione non scomponibile	Misura non individuabile	750,0		-
<b>TOTALE</b>		<b>38.959,2</b>	<b>20.970,7</b>		
<b>TOTALE TERRITORIALIZZABILE</b>		<b>38.094,2</b>	<b>19.389,7</b>	<b>52,9</b>	<b>10.260,2</b>

## INVESTIMENTI PUBBLICI E INCENTIVI ALLE IMPRESE NEL NUOVO PNRR

Pur ritenendo di grande rilevanza la disponibilità, nell'ambito del PNRR, di rilevanti risorse da mobilitare a favore del Mezzogiorno, la SVIMEZ ha sollecitato l'attenzione sui limiti, ai fini della riduzione dei divari territoriali, di una logica di programmazione fondata sull'approccio contabile delle quote di spesa territoriali, piuttosto che su interventi integrati basati su una chiara definizione di *target* territoriali da conseguire sulla base dei fabbisogni di investimento.

In tal senso, rileva un'altra importante caratteristica del quadro finanziario del nuovo Piano: **tutte le misure definanziate riguardano investimenti pubblici in infrastrutture e, in misura marginale, l'istruzione** (Tabella 4).

Al contrario, **nell'ambito dei nuovi finanziamenti, spiccano le misure che prevedono sussidi a favore delle imprese** (Tabella 5).

Di fatto, **il 56,4% delle risorse originariamente volte al finanziamento di investimenti infrastrutturali è stata riprogrammata verso interventi di sussidio a favore delle imprese.**

**Tab. 5** Nuove risorse destinate a sussidi a favore delle imprese

➔ Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Il nuovo PNRR italiano (presentazione del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR), Annex to the Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION, COM(2023) 765 final; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Analysis of the recovery and resilience plan of Italy, SWD(2023) 392 final e Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (PCM-DPCOE), giugno 2022.

Misure	Importo (milioni di euro)	Quota Sud (%)	Quota Sud (milioni di euro)	
M1C2	Sostegno al sistema di produzione per la transizione ecologica, le tecnologie a zero emissioni nette e la competitività e la resilienza delle catene di approvvigionamento strategiche (Convenzioni di sovvenzione con Invitalia S.p.A.)	2.500	40	1.000
M2C1	Fondo Contratti di filiera (Bando MASAF)	2.000	40	800
M2C2	Industria delle rinnovabili (Convenzioni di sovvenzione con Invitalia S.p.A.)	500	40	200
M4C2	Finanziamento di start-up (CDP Venture Capital SGR)	100	40	40
M7	Sovvenzionamento dello sviluppo di una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nel campo degli autobus elettrici (Convenzioni di sovvenzione con Invitalia S.p.A.)	100	40	40
M7	Sostegno per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI (Convenzioni di sovvenzione con Invitalia S.p.A.)	320	40	128
M7	Transizione 5.0 green (incentivi automatici)	6.300	19	1.197
<b>TOTALE NUOVE MISURE FINANZIATE</b>	<b>11.820</b>	<b>28,8</b>	<b>3.405</b>	

La decisione del Governo di spostare cospicue risorse a favore di sussidi alle imprese, pur comprensibile sulla base della loro maggiore rapidità di spesa e della maggiore semplicità e flessibilità concessa dalla Commissione europea rispetto agli investimenti infrastrutturali, rischia di indebolire ulteriormente le finalità di riequilibrio territoriale del PNRR, già debole su questo fronte per i suoi limiti di impostazione iniziali.

Al riguardo, la SVIMEZ segnala da tempo come gli investimenti pubblici rappresentino il modo più efficace per stimolare la crescita nelle aree del Paese in ritardo di sviluppo, in virtù di un moltiplicatore più elevato rispetto ad altre componenti della spesa pubblica<sup>1</sup>. Questa prospettiva è ormai condivisa da numerose istituzioni finanziarie internazionali tra cui l'FMI, secondo cui un piano di investimenti pubblici, che combini gli effetti di breve periodo di sostegno alla domanda con gli effetti di trasformazione strutturale di lungo periodo, costituisce la via maestra per alleviare le persistenti divergenze tra il Centro-Nord e il Sud Italia.

Tra gli investimenti infrastrutturali strategici ricadono i "collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci" **Napoli-Bari** e **Palermo-Catania**, che consentirebbero da un lato di rafforzare i collegamenti interni all'area e, dall'altro, di integrare il Mezzogiorno nelle reti di Trasporto Trans-europee (corridoio europeo Scandinavia-Mediterraneo). Entrambe le misure sono state interessate da definanziamenti e da una revisione al ribasso dei *target* intermedi e finali che preludono a un **completamento delle opere ben oltre il 2026**<sup>2</sup>.

## I RISCHI DI AMPLIAMENTO DELLA DIVERGENZA REGIONALE TRA STRUTTURE PRODUTTIVE

Anche nell'ambito delle misure a favore delle imprese, la SVIMEZ ha rimarcato, in passato, l'**assenza all'interno del PNRR di un chiaro disegno di politica industriale**. In tal senso, anche la rimodulazione del Piano sembra andare in continuità, antepoendo, in larga parte, l'obiettivo del consolidamento dell'esistente a quello della coesione.

Difatti, nella versione originaria del PNRR si era scelto di dare continuità agli strumenti nazionali già operativi, rafforzando soprattutto quelli a sostegno degli obiettivi orizzontali dello sviluppo tecnologico e digitale dei processi produttivi.

La recente rimodulazione ripercorre in buona parte la medesima strada, questa volta attraverso incentivi automatici alla transizione verde dei processi produttivi (denominati Transizione Green 5.0). Come in passato, **questa scelta rischia di rafforzare il processo di divergenza territoriale tra strutture produttive**, dal momento che il ricorso a schemi di incentivazione automatica ha come conseguenza che le risorse a supporto della trasformazione digitale e verde delle imprese siano allocate in base alla dinamica «spontanea» delle richieste giudicate ammissibili, che a sua volta riflette la distribuzione delle imprese attive e dei relativi investimenti nelle diverse macroaree. I territori dalla imprenditorialità meno diffusa accedono in misura molto limitata a questi incentivi, beneficiando di una parte molto esigua di risorse.

Anche le altre tre principali misure di sussidio alle imprese introdotte a seguito della modifica del Piano e che verranno assegnate sulla base di bandi o procedure negoziate<sup>3</sup> rischiano, senza la previsione di precise clausole e un attento monitoraggio da parte delle competenti Amministrazioni centrali titolari, di dare luogo a una esigua distribuzione territoriale nelle

<sup>1</sup> Audizione SVIMEZ dinanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame dell'atto "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1), 19 settembre 2023.

<sup>2</sup> Il nuovo PNRR non prevede il target intermedio al 2004 della realizzazione di 37 km della Palermo-Catania (tratta Bicocca -Catenanuova) e di 32 km della Napoli-Bari (Cancello -Frasso 16 km; Napoli-Cancello; 16 km). Il target finale dell'investimento sulla Napoli-Bari è stato ridotto da 93 a 49 km pronti per le fasi di autorizzazione e operativa. Per il collegamento Palermo-Catania si è passati dagli originari 148 ai 37 km del nuovo PNRR.

<sup>3</sup> Contratti di filiera del settore agroalimentare; miglioramento dell'efficienza energetica, della produzione rinnovabile per l'autoconsumo e della trasformazione sostenibile del processo produttivo; incentivi all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili nelle PMI.

aree a imprenditorialità meno diffusa.

Al contrario, appaiono di limitata dotazione finanziaria le misure coerenti con l'obiettivo strategico di ridurre la vulnerabilità strutturale nel comparto energetico e rinforzare l'autonomia strategica italiana ed europea in questo ambito. In tal senso, oltre gli interventi infrastrutturali previsti nella nuova Missione di REPowerEU, sono previste due sole misure<sup>4</sup>, di limitato importo finanziario, finalizzate a favorire quella trasformazione strutturale dell'apparato produttivo volta all'espansione della capacità produttiva nella componentistica funzionale ai nuovi settori strategici della transizione verde.

Fotovoltaico, eolico, idrogeno, batterie per l'automotive sono esempi di settori che potrebbero invece aprire nuova una prospettiva industriale per l'area meridionale. La presenza delle fonti naturali delle energie verdi e, di conseguenza, degli impianti finali per la produzione di rinnovabili determinano una competitività "di prossimità" tale da consentire la creazione al Mezzogiorno di un polo produttivo che coinvolga l'intera catena del valore della produzione di energie rinnovabili, invece che relegarlo al ruolo *hub* energetico o meramente di luogo dove posizionare gli impianti finali per la produzione di rinnovabili.

## CONCLUSIONI

La recente modifica del PNRR trae origine dalla ricognizione effettuata dal Governo nella Terza relazione sullo stato di attuazione dello scorso giugno, nella quale segnalava la presenza nel Piano di 83 interventi caratterizzati da elevate criticità, legate circostanze oggettive consistenti nell'aumento dei costi e/o nella scarsità dei materiali o a ritardi nelle procedure amministrative, che non consentivano il rispetto dei *target*, per alcune misure particolarmente stringenti, fissati con la Commissione europea.

Si trattava, perlopiù, di misure relative a interventi strutturali, molte delle quali confluite, nel mese di agosto, nei defianziamenti e nella revisione al ribasso dei *target* contenuti nella proposta di revisione del Piano inviata alla Commissione.

**Molte di queste misure infrastrutturali sono state sostituite, nella nuova versione del Piano, da incentivi alle imprese.**

Si tratta di una **decisione comprensibile da parte del Governo**, che avvicinandosi la fase conclusiva di attuazione del PNRR, ha preferito dirottare le risorse verso misure di più immediata spendibilità (gli incentivi automatici di Transizione 5.0) o per i quali la Commissione ha dimostrato una maggiore flessibilità a concordate, rispetto agli investimenti pubblici defianziati, *target* meno stringenti (i nuovi incentivi a bando o a procedura negoziata, per i quali sono previsti unicamente la sottoscrizione dei contratti e degli schemi di finanziamento).

Questa rimodulazione, tuttavia, **rischia di indebolire ulteriormente le finalità di riequilibrio territoriale del PNRR**, già debole su questo fronte per i suoi limiti di impostazione iniziali.

Per il Mezzogiorno, una volta persa, in buona parte, l'occasione del PNRR, sarà determinante il ruolo che potranno svolgere in questo campo la **nuova ZES Unica e i fondi per la coesione 2021-2027**. Si tratterebbe di un'importante messa in opera della complementarità funzionale tra risorse del PNRR e quelle per la coesione, che rappresenta, tra l'altro, una delle nuove riforme inserite a seguito della modificazione del Piano.

**La ZES Unica presenta indubbi vantaggi potenziali, ma rischia di produrre effetti limitati se non sarà pienamente integrata nelle politiche industriali nazionali e regionali e nelle più ampie strategie di sviluppo del Paese.** Saranno in particolare due aspetti a decretare il successo o il fallimento della ZES Unica: il primo riguarda la capacità della nuova governance di assicurare la semplificazione amministrativa alla base del disegno originario delle ZES. Il secondo dipende dalla

<sup>4</sup> Si tratta dei 500 milioni di euro destinati all'industria delle rinnovabili e dei 100 milioni di euro per lo sviluppo degli autobus elettrici.

capacità di recuperarne la finalità di strumento di politica industriale e infrastrutturale<sup>5</sup>.

E così, sul primo punto specifica attenzione andrà attribuita alla verifica della capacità della Struttura di missione nazionale di svolgere per l'intero territorio meridionale la funzione di sportello unico delle autorizzazioni. Per quanto riguarda, invece, la dimensione di politica industriale e infrastrutturale dello strumento, il successo della ZES Unica dipenderà dai contenuti del Piano Strategico che dovrà valorizzare le specificità produttive, economiche e sociali dei territori. Non meno importante sarà l'individuazione dei settori prioritari nei quali favorire l'attrazione dei grandi investimenti necessari ad accrescere la competitività del sistema economico meridionale. Senza tralasciare la realizzazione di condizioni di effettivi legami funzionali e strategici con le principali infrastrutture, specialmente portuali, del Mezzogiorno.

**Sarà ancora più determinante il ruolo che potranno svolgere in questo campo i fondi per la coesione 2021-2027.** Si tratterebbe di un'importante messa in opera della complementarità funzionale tra risorse del PNRR e quelle per la coesione, che rappresenta, tra l'altro, una delle nuove riforme inserite a seguito della modificazione del Piano. In questo ambito, andrebbe valorizzato lo strumento di politica industriale costituito dai Contratti di sviluppo, che già dispongono di importanti dotazioni a valere sui fondi per la coesione. Tale strumento andrebbe utilizzato per favorire la localizzazione nel Mezzogiorno dei settori della componentistica dei nuovi settori della componentistica della filiera produttiva green, in un'ottica di coordinamento con gli interventi infrastrutturali finanziati dalla coesione.

Sempre in tema di fondi per la coesione, la SVIMEZ evidenzia l'importanza che un loro eventuale utilizzo per dare copertura finanziaria alle infrastrutture sociali escluse dal PNRR, avvenga in un'ottica di complementarità funzionale che non comprometta né il loro carattere di addizionalità, né, con riferimento al Fondo per lo sviluppo e la coesione, la quota dell'80% delle risorse riservate al Mezzogiorno.

---

<sup>5</sup> Audizione SVIMEZ dinanzi alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1416, di conversione in legge del decreto-legge n. 124 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione, 2 ottobre 2023.