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

PARTE PRIMA
DOPO IL COVID UN NUOVO *SHOCK*: LA RIPRESA DIMEZZATA

Cap. 1. La congiuntura, la guerra, l'Italia in Europa
Cap. 2. Le dinamiche territoriali e settoriali dell'economia italiana nel 2021 e le tendenze del 2022
Cap. 3. Il lavoro senza qualità e la questione salariale
Cap. 4. La popolazione: lo squilibrio demografico di un Paese duale

Embargo fino alle ore 11.00
del 28 novembre 2022

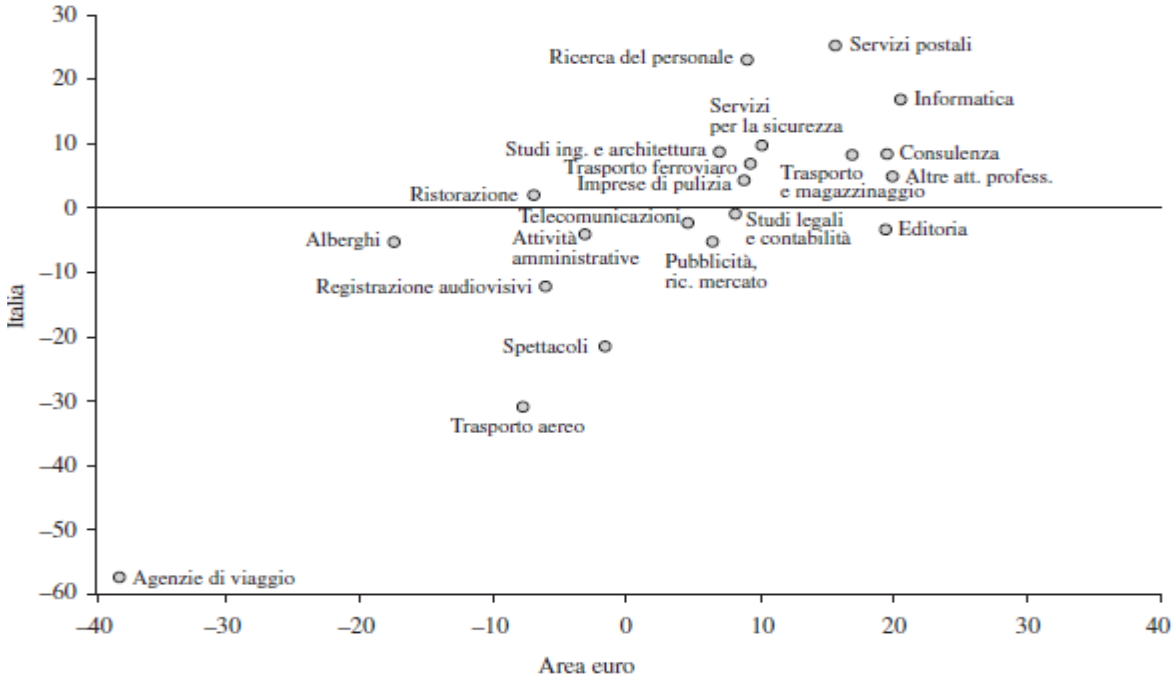
SVIMEZ

I. La congiuntura, la guerra, l'Italia in Europa

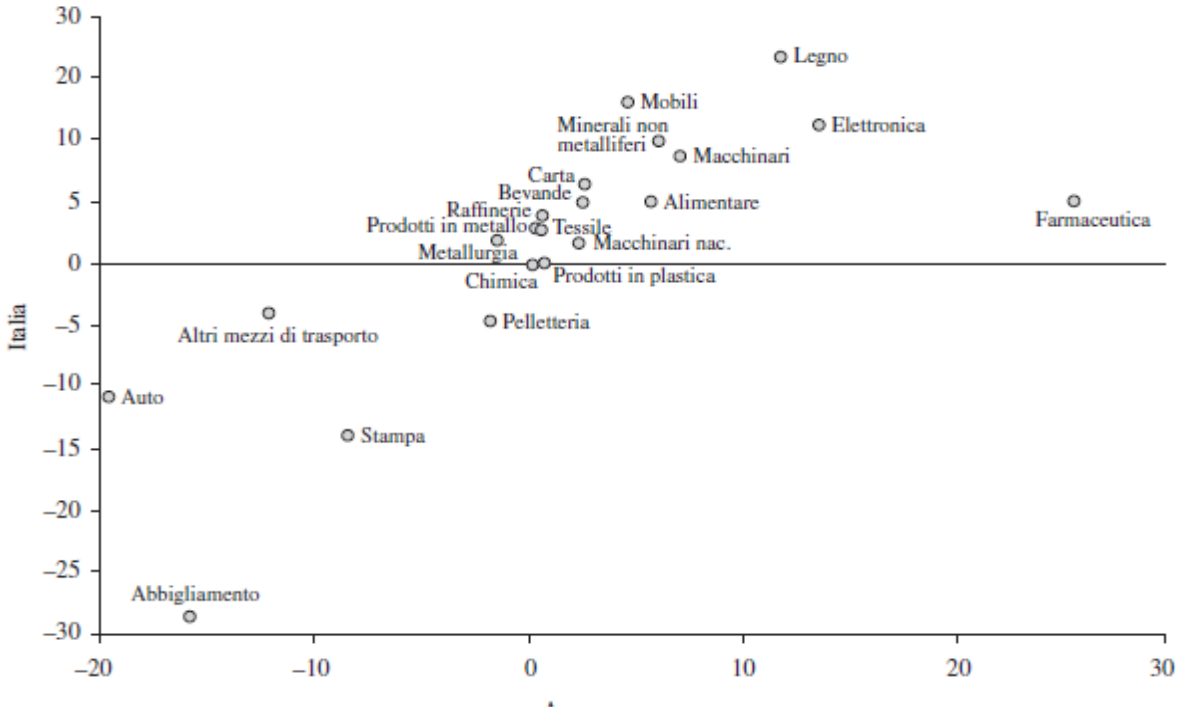
Il 2022, che secondo le premesse avrebbe dovuto caratterizzarsi per una crescita sostenuta, è stato un anno di frenata a livello internazionale. Vi hanno concorso diversi fattori, fra i quali un ruolo determinante è stato giocato dai problemi di funzionamento delle catene globali del valore, nuove ondate Covid, guerra, crisi energetica e cambiamento di orientamento delle politiche monetarie internazionali. L'evoluzione della crisi energetica, direttamente legata alla crisi politica internazionale, aggiungendosi ad altri fattori di incertezza, ha reso più incerte le prospettive del 2023 per l'Area euro, e per l'Italia in particolare.

I tratti della ripresa del 2021-2022 hanno visto andamenti molto disomogenei a livello settoriale, esito in parte di fenomeni strettamente legati alla pandemia, e quindi reversibili, e in parte di carattere più strutturale, destinati anche ad accentuarsi nei prossimi anni. Tale divergenza può essere descritta sulla base dei due seguenti grafici. Il primo mostra l'andamento del fatturato dei settori dei servizi e il secondo quello dell'indice della produzione industriale. I grafici consentono di cogliere due aspetti: innanzitutto l'ampiezza della divaricazione delle *performance* dei diversi settori, con alcuni che sono ancora molto distanti dai livelli pre-crisi, e altri che li hanno ampiamente superati. In secondo luogo, si osserva la relativa consonanza di andamenti fra Italia e Area euro.

Distanza dai livelli pre-crisi del fatturato dei servizi privati in Italia e nell'Area euro (differenza percentuale fra la seconda metà del 2019 e il II trimestre del 2022)



Indice della produzione industriale per settori (differenza percentuale fra la seconda metà del 2019 e il II trimestre del 2022)



Nei settori dei servizi, quelli che a metà 2022 evidenziavano le maggiori perdite erano chiaramente quelli legati ai viaggi e agli spettacoli; i *best performers* erano invece in parte quelli legati alla logistica (servizi postali, trasporto ferroviario, trasporto e magazzinaggio), che hanno dovuto ampliare la propria capacità produttiva seguendo la crescita delle vendite *online* e delle consegne a domicilio, insieme alle attività legate all'informatica e alla comunicazione. Tra i settori manifatturieri, si osserva come siano rimasti ancora indietro il settore dell'auto, che ha risentito della mancanza di semiconduttori, la stampa, strutturalmente penalizzata dal passaggio alla comunicazione attraverso dispositivi elettronici, e soprattutto l'abbigliamento, penalizzato dal lavoro da remoto. La maggiore permanenza fra le mura domestiche ha spinto i consumatori a privilegiare le spese per l'abitazione, con una crescita sostenuta dei settori dell'arredamento, degli elettrodomestici e degli accessori per la casa; è andata bene l'edilizia, e questo spiega le *performance* dei settori del rispettivo indotto: industria del legno, della lavorazione di minerali non metalliferi; con la pandemia è aumentata la domanda per il settore farmaceutico, ma meno per quello italiano, meno specializzato nei prodotti specifici legati al Covid.

Nel biennio 2021-2022, ripresa e riaperture di diversi settori di attività economica non hanno ripristinato le stesse caratteristiche dei processi di produzione precedenti l'arrivo del Covid, avviando una trasformazione di carattere strutturale, che ha anche iniziato a modificare la composizione della domanda, con ripercussioni sulla struttura produttiva. Il cambiamento strutturale ha anche conseguenze sul mercato del lavoro; vi sono settori nei quali le perdite di posti di lavoro

non sono state ancora recuperate, e altri che hanno invece visto aumentare il numero di occupati. Come tutte le fasi di trasformazione della struttura produttiva, vi è il rischio che il processo di aggiustamento abbia dei costi, nei termini di espulsione definitiva di manodopera dai processi di produzione, e formazione di uno *stock* di disoccupati di lungo periodo, data la difficoltà che i lavoratori dei settori in crisi possono incontrare nel transitare verso i settori in espansione. È il fenomeno del *mismatch* settoriale: nel caso peggiore, la difficoltà a reinserire questi lavoratori nei processi di produzione può dare luogo a un aumento strutturale del tasso di disoccupazione.

Il cambiamento della struttura produttiva ha visto evidentemente aumentare la domanda di lavoro per alcune professioni legate ai processi di digitalizzazione dell'economia, e anche le attività legate alla transizione energetica hanno avviato un *trend* di aumento dei livelli occupazionali, destinato ad accentuarsi nei prossimi anni. Le difficoltà maggiori sono emerse però soprattutto nei settori dove le imprese avevano interrotto l'attività, e che nella fase delle riaperture si sono ritrovate a ricostituire gli organici. I dati per l'Area euro mostrano anche una fase di aumento dei livelli occupazionali nelle Amministrazioni pubbliche, anche per le politiche di rafforzamento dei sistemi sanitari adottate in diversi paesi, e nel comparto delle costruzioni, che è stato attraversato da una fase di crescita vivace. Il fenomeno della crescita delle costruzioni è risultato particolarmente accentuato nel caso italiano, dove la filiera dell'edilizia è andata in *boom* anche a seguito degli incentivi fiscali legati ai *superbonus*.

Un altro aspetto che ha caratterizzato l'uscita dalla crisi del Covid-19 è rappresentato dalle difficoltà che le imprese hanno incontrato nel reperimento di materie prime e semilavorati. Il settore dell'auto, ad esempio, ha sofferto per le interruzioni nelle forniture di semiconduttori e *microchip*. I problemi nelle catene di fornitura hanno spinto le imprese a modificare le politiche di gestione dei magazzini e approvvigionamento di beni intermedi, ad esempio provando ad aumentare il livello delle scorte. Un secondo tipo di risposta è stato rappresentato dal tentativo di diversificare i paesi fornitori e, eventualmente, accorciare la lunghezza delle filiere, anche nel senso della distanza, per ridurre i costi di trasporto. La reazione delle imprese a questi problemi innescati dalla crisi del Covid-19 sta nel complesso accentuando una tendenza alla deglobalizzazione che aveva già preso piede dopo la crisi finanziaria del 2008.

Dal lato delle famiglie, l'aumento delle quotazioni del gas naturale ha portato a un'impennata dei prezzi dell'energia elettrica in tutta Europa, generando pressioni sul potere d'acquisto dei consumatori. In generale, le famiglie subiscono le conseguenze dei rincari dell'energia attraverso diversi canali. Il primo è rappresentato dalle spese per le utenze domestiche. A questo canale se ne deve aggiungere un altro, rappresentato dall'andamento dei prezzi dei carburanti: in questo caso gli aumenti, pur significativi, sono stati meno pronunciati, in quanto legati alle quotazioni del petrolio,

che sono aumentate meno rispetto al gas. Un terzo canale è rappresentato poi dai cosiddetti «effetti di *second round*», ovvero i rincari registrati dagli altri prodotti e servizi in base all'incidenza degli *input* energetici sui rispettivi costi di produzione. Nel complesso, l'accelerazione dei prezzi osservata in Europa mostra rincari eccezionali per alcune specifiche voci di spesa, ma con effetti che con il passare del tempo tendono a estendersi a un insieme più ampio di prodotti e servizi. In estate, l'inflazione al consumo ha raggiunto, sulla base dell'andamento dell'indice dei prezzi al consumo armonizzati, valori poco al di sotto della soglia del 10% per il complesso dell'Area euro. In questa prima fase della crisi l'aumento dell'inflazione non è stato accompagnato da una corrispondente reazione salariale. Questo comportamento ha contribuito a mantenere le aspettative d'inflazione di medio termine su livelli contenuti, ma ha anche comportato una brusca caduta dei salari reali. In presenza di uno *shock* di offerta così pronunciato i consumi sono destinati a contrarsi, seguendo la caduta del potere d'acquisto delle famiglie. Gli aumenti dei prezzi attuali pesano di più sulle famiglie a basso reddito. Si comprende quindi come la crisi del mercato energetico stia avendo impatti fortemente asimmetrici, tant'è che le diseguaglianze potrebbero allargarsi ulteriormente. Sul tema delle diseguaglianze si innesta direttamente quello della povertà energetica e del disagio abitativo: la mancanza di un riscaldamento adeguato è fra i fattori che concorrono in maniera determinante alle condizioni di vita, e possono avere effetti sull'esclusione sociale, oltre che sulle condizioni di salute.

Le valutazioni della SVIMEZ: Due *shock,* come la pandemia e la crisi energetica, in rapidissima successione, hanno sottoposto l'intero sistema economico a una pressione formidabile. In un quadro di difficoltà estrema, il confronto fra l'andamento dell'economia italiana e le tendenze dell'Area euro ha comunque messo in luce almeno tre fatti positivi: (i) diversamente dal periodo della "lunga crisi", l'Italia non ha registrato nell'ultimo triennio un differenziale di crescita di segno negativo; (ii) pur avendo anche l'Italia registrato pressioni inflazionistiche dall'esterno di estremo rilievo, non ha evidenziato una maggiore propensione all'inflazione rispetto alle altre economie dell'Area euro; (iii) l'industria italiana ha sostanzialmente retto, evidenziando capacità di riorganizzare la propria attività anche nelle fasi di estrema difficoltà e rivelando una straordinaria capacità di adattamento.

D'altra parte, non mancano alcune criticità: (i) le incertezze in relazione alla capacità di portare avanti il programma di politica economica del PNRR, rispettandone le tempistiche e senza alterare la qualità delle misure e salvaguardando le sue finalità di coesione economica, sociale e territoriale; (ii) è importante che le pressioni derivanti dal PNRR non definiscano delle priorità tali da mettere in secondo piano l'attività ordinaria delle Amministrazioni, innanzitutto portando a

comprimere il flusso di investimenti «no PNRR», e fra questi le opere legate al nuovo ciclo dei fondi strutturali; (iii) è evidente che i risultati relativamente positivi che l'Italia ha conseguito nell'ultimo triennio sono strettamente legate al supporto diretto delle istituzioni europee, soprattutto attraverso gli acquisti di titoli del nostro debito da parte della BCE, oltre che, come già evidenziato, attraverso i fondi del *Next Generation Eu*. È dunque importante che l'Italia riesca a mantenere uno stretto coordinamento fra le proprie politiche e le istituzioni europee, per evitare di ricadere in una situazione di vulnerabilità rispetto a qualsiasi *shock* esterno che dovesse innescare nuovamente delle pressioni sulle valutazioni di sostenibilità del nostro debito pubblico. In definitiva, le incertezze sulle prospettive restano elevate, e la politica economica italiana ed europea non sono ancora uscite dalla fase straordinaria determinata dai due *shock* dell'ultimo triennio. Per questo motivo, le prospettive per il 2023 puntano a una decelerazione e i rischi per l'intera economia europea restano elevati.

II. Le dinamiche territoriali e settoriali dell'economia italiana nel 2021 e le tendenze del 2022

Dopo la ripartenza coesa del 2021, i rischi di ampliamento dei divari Nord-Sud

Dopo lo shock della pandemia, l'Italia ha conosciuto una ripartenza pressoché uniforme tra macro-aree. Il rimbalzo del PIL nel 2021, +6,6% a livello Paese, è stato sostenuto dalla ripresa degli investimenti, cresciuti del 17% (+22,3% quelli in costruzioni), e dalla domanda estera (le esportazioni sono cresciute del 16,7%). La ripresa ha interessato tutte le aree, ma è stata più rapida nel Nord (+7,5% nel Nord-Est; +7% nel Nord-Ovest), dove più pronunciata era stata la recessione del 2020. Il Mezzogiorno ha però partecipato alla ripartenza: dopo aver conosciuto un calo dell'8% nel 2020 (–9% il dato nazionale), il PIL meridionale è cresciuto del 5,9% nel 2021. Oltre che del fisiologico effetto delle riaperture, la ripresa ha beneficiato dell'inedita intonazione espansiva delle politiche a sostegno dei redditi delle famiglie e della liquidità delle imprese.

La forte ripartenza delle costruzioni e la crescita dell'industria hanno trainato il rilancio dell'economia nazionale, malgrado una performance meno significativa del terziario, che ha subìto più di altri comparti il permanere in corso d'anno di alcune misure di limitazione delle attività sociali ed economiche. Lo spaccato settoriale degli andamenti del 2021 evidenzia che l'Italia è rimasta agganciata alla ripartenza europea. Le dinamiche del Valore Aggiunto (VA) dell'industria in senso stretto sono risultate allineate a quelle dell'indice della produzione industriale dei principali paesi europei, mentre l'incremento del VA dell'edilizia è stato sensibilmente più sostenuto rispetto alla media dell'area euro. Il terziario, viceversa, è cresciuto relativamente meno in termini di VA.

Il trauma della guerra ha cambiato il segno delle dinamiche in corso a livello internazionale: rallentamento della ripresa; aumento del costo dell'energia e delle materie prime; comparsa di nuove emergenze sociali; nuovi rischi per le imprese. Tali condizioni avverse hanno esposto, nel 2022, l'economia italiana a nuove turbolenze, allontanandola dal sentiero di una ripartenza relativamente sostenuta e coesa tra Nord e Sud del Paese, con conseguenze di medio termine che si prospettano più problematiche per le famiglie e le imprese meridionali.

In particolare, gli effetti recessivi che derivano dall'anomalo incremento dei prezzi dei beni energetici, gas *in primis*, stanno dando luogo a impatti per famiglie e imprese fortemente asimmetrici a livello territoriale, penalizzando soprattutto le regioni meridionali. L'impennata dei costi dei prodotti energetici, la cui entità è stata tale da riversarsi rapidamente su un'ampia platea di tipologie di beni e quindi, a cascata, sull'indice generale dei prezzi, sta determinando un rallentamento dell'attività produttiva: non solo per effetto di uno scontato calo della domanda, ma anche a causa di una diminuzione dell'offerta, in quanto un numero crescente di imprese, non

riuscendo a sostenere l'incremento della bolletta energetica, potrebbero essere costrette a ridurre, se non a sospendere, la produzione in alcuni impianti.

Dal lato della domanda, il caro vita sta colpendo soprattutto le fasce meno abbienti della popolazione, che destinano una quota relativamente alta del proprio reddito all'acquisto di beni e dei servizi di prima necessità, più colpiti dall'incremento degli *input* energetici, i cui rincari sono all'origine dell'inflazione. Gli aumenti riguardano tipologie di spesa incomprimibili, che pesano di più sulle famiglie a basso reddito, traducendosi quasi meccanicamente in un'asimmetria territoriale sfavorevole al Sud, dove è relativamente più diffusa la presenza di famiglie meno abbienti. Più di un terzo delle famiglie del Mezzogiorno, infatti, si posiziona nel primo quintile di spesa (nuclei familiari meno abbienti, dai livelli di consumo più bassi e più elevate quote di reddito destinate alla spesa in beni e servizi essenziali), contro il 14,4% del Centro e meno del 13% nel Nord. Sono queste le famiglie maggiormente colpite dal caro vita per l'aumento dei prezzi di beni di prima necessità.

Dal lato dell'offerta, alcune peculiarità della struttura produttiva spiegano la maggiore esposizione delle imprese che operano nelle aree più svantaggiate del Paese allo *shock* energetico. In particolare, la maggiore presenza di imprese di piccola dimensione, caratterizzate da costi di approvvigionamento energetico strutturalmente più elevati, sia nell'industria che nei servizi, e il peso dei costi di trasporto per l'intero sistema produttivo meridionale comparativamente maggiori. Ne conseguono rischi operativi per le imprese meridionali più concreti.

Le dinamiche settoriali nel 2021 per macro-area

Il VA dell'agricoltura ha segnato nel 2021, a prezzi costanti, un ulteriore arretramento (–0,8%) dopo il calo del 2020 (–4,7%), dovuto da un lato alla crescita dell'agricoltura nel Mezzogiorno (+3,6%) e dall'altro al calo del Centro-Nord (–3,6%). È confermata dunque, anche nell'anno della ripresa post-pandemia, la tendenza stagnante del comparto avviatasi in Italia dalla grande recessione.

La crescita del VA del settore industriale si è attestata nel 2021 all'11,9%, valore che si confronta con il +5,2% della Spagna, il +4,5% della Francia e il +4,1% della Germania, paesi che nel 2020 avevano fatto registrare un crollo del prodotto industriale di entità simile al nostro. Le statistiche territoriali evidenziano il contributo dell'industria del Centro-Nord alla dinamica nazionale: dopo una perdita nel 2020 superiore al Mezzogiorno (–11,4%, contro il –9,7%), nel 2021 il VA dell'industria è qui cresciuto del 12,5%. Il tessuto industriale meridionale ha invece mostrato una minore capacità di ripresa: il +8,0% del 2021 ha lasciato un gap di circa 2 punti percentuali

rispetto ai livelli pre-pandemia. Nel comparto manifatturiero la crescita del VA nel 2021 è risultata più pronunciata in entrambe le macro-aree, tanto che il recupero dei livelli produttivi persi a causa del lockdown può considerarsi quasi del tutto completato anche nel Mezzogiorno (rispetto al 2019, +0,4% nel Centro-Nord e –0,8% nel Sud). In un orizzonte temporale di medio periodo, tuttavia, si conferma il netto ritardo dell'Italia rispetto agli altri principali paesi europei. Se si considera l'intero periodo 2008-2021 – vale a dire gli anni della «lunga crisi» (2008-2013), la successiva fase di debole ripresa e gli anni della pandemia – il VA industriale del Paese è diminuito di quasi il 10% (–9,5%). Il Mezzogiorno, in particolare, ha subìto un vero e proprio crollo (–27,3%), mentre è risultato relativamente più contenuto il calo di prodotto del Centro-Nord (–5,9%). Nello stesso arco temporale il VA industriale è cresciuto del 9,1% nell'Area euro.

Il VA delle costruzioni ha raggiunto in Italia, nel 2021, 77,4 miliardi di euro (a valori concatenati al 2015), segnando un +21,3% sull'anno precedente; una crescita sensibilmente più sostenuta della Francia (+13,7%) e in controtendenza rispetto a Spagna (–3,4%) e Germania (–1,7%). Un risultato insufficiente, però, a colmare le perdite del settore dopo la grande recessione (–27% la variazione dell'Italia tra il 2008 e il 2021, la peggiore della media dell'Area euro pari a –17,5%). Nel 2021 l'incremento percentuale del VA delle costruzioni è stato ancor più pronunciato nel Mezzogiorno (+23,7% a fronte del +20,5% del Centro-Nord). Tuttavia, anche considerando l'arco temporale più esteso 2008-2021, includendo dunque il buon risultato del 2021, il Sud ha registrato un calo relativamente maggiore (–30,3% a fronte del –25,8% del Centro-Nord).

Il terziario ha generato un VA in crescita del +4,5% sull'anno precedente (valori concatenati al 2015); un risultato positivo, di poco inferiore alla media dell'Area euro (+4,8%). La ripresa del 2021 è stata territorialmente uniforme, segnando un +4,5% al Mezzogiorno come al Centro-Nord. In un'ottica di medio periodo, si segnala una notevole difficoltà del settore a crescere in termini di VA. Tra il 2008 e il 2014, il VA dei servizi nel Mezzogiorno è calato del –4,9% a fronte del –1,7% del resto del Paese; tra il 2015 e il 2021, il terziario italiano ha registrato un andamento stagnante a livello nazionale (–0,1%), arretrando nel Mezzogiorno (–2,1%), segno della maggiore difficoltà delle regioni meridionali a orientarsi verso specializzazioni terziarie più dinamiche; gli incrementi registrati dal terziario nel Centro-Nord negli anni 2015-2019 sono stati, al contrario, favoriti dalla capacità dei servizi di affiancare la parallela crescita dei settori industriali in senso stretto.

La ripresa del 2021 nelle regioni italiane

La ripresa del 2021 ha interessato, a intensità variabile, tutte le regioni italiane. Nel Mezzogiorno appare particolarmente significativo il dato della Basilicata (+7,8%); seguono Sardegna, Puglia e Campania (rispettivamente (+6,5%, +6,5% e +6,3%); più distanziate, Calabria (+5,5%), Abruzzo (+5,1%), Sicilia (+4,9%) e Molise (+4,2%).

Dagli andamenti settoriali osservati a livello regionale, risulta che alla congiuntura favorevole delle costruzioni nel Mezzogiorno hanno contribuito, soprattutto, Calabria (+30,3%), Basilicata (+27,7%) e Sicilia (+27,5%). Sempre nel Mezzogiorno, i migliori andamenti nell'industria in senso stretto hanno interessato Molise (+12,4%), Basilicata (+11,3%), Puglia (+9,7%) e Campania (+8,8%); nel comparto dei servizi, si segnala la crescita estremamente contenuta del Molise (+1,6%), mentre sono superiori alla media meridionale i valori di Sardegna (+5,9%), Basilicata (+5,5%) e Campania (+5,3%).

Tra le regioni del Centro, la ripresa delle costruzioni del 2021 è stata particolarmente accentuata in Umbria (+36,2%), seguita da Lazio e Marche (rispettivamente +20,1% e +19,2%); più contenuto il dato della Toscana (+10,5%). Nell'industria in senso stretto, Umbria (+13,9%) e Toscana (+12,6%) hanno fatto relativamente meglio delle altre regioni del Centro. Tra le regioni del Centro, la crescita meno sostenuta nei servizi si registra nel Lazio (+4%) e in Toscana (+3,9%). Particolarmente profonda appare la contrazione del VA dell'agricoltura in Umbria (–10,6%).

Nel Nord-Ovest si evidenzia una variazione positiva delle costruzioni superiore alla media nazionale (+23,2%) grazie al contributo della Lombardia (+24,9%); le due regioni dell'area che registrano la crescita più sostenuta nell'industria in senso stretto sono la Liguria (+13,3%) e la Lombardia (+12,5%). Quanto ai servizi, la circoscrizione Nord-Ovest mostra una variazione leggermente inferiore al dato nazionale (+4,4%), malgrado il risultato della Liguria (+5,9%). Infine, il dato dell'agricoltura (–0,8%) è in linea con la variazione complessivamente registrata dal Paese; particolarmente sensibile la caduta registrata in Piemonte (–6,1%).

Nel Nord-Est, l'Emilia-Romagna (+24,7%) è l'unica regione che supera il dato medio nazionale di crescita del VA delle costruzioni ed è quella che mostra la congiuntura più favorevole nell'industria in senso stretto (+14%). I dati relativi all'andamento dei servizi evidenziano che le regioni del Nord-Est superano il dato di crescita medio nazionale, con la sola eccezione del Friuli Venezia Giulia (+4,2%). In ultimo, la contrazione del VA dell'agricoltura, nettamente inferiore al dato nazionale nel Nord-Est, risulta di maggiore intensità in Veneto (–10,5%).

Andamento di alcune variabili macro-economiche, circoscrizioni e Italia, variazioni percentuali s.d.i.

Variabili macro-economiche	Mezzogiorno				Nord-Ovest				Nord-Est				Centro				Italia			
	2008-2014	2015-2019	2020	2021	2008-2014	2015-2019	2020	2021	2008-2014	2015-2019	2020	2021	2008-2014	2015-2019	2020	2021	2008-2014	2015-2019	2020	2021
PIL	–12,6	2,8	–8,0	5,9	–6,5	6,2	–9,1	7,0	–6,2	6,7	–10,5	7,5	–9,4	4,8	–8,4	5,9	–8,5	5,3	–9,0	6,6
Consumi totali	–12,4	2,9	–7,3	3,6	–3,1	5,2	–9,3	4,6	–3,5	5,8	–9,6	4,1	–5,0	5,2	–8,8	4,1	–6,4	4,7	–8,7	4,1
Consumi delle famiglie sul territorio	–14,8	5,3	–10,4	5,0	–3,4	6,4	–11,8	5,8	–4,3	6,7	–12,3	5,3	–5,7	7,2	–11,4	5,2	–7,3	6,3	–11,5	5,4
Spesa delle Amministrazioni pubbliche	–6,7	–2,6	0,3	0,6	–2,3	1,1	–0,1	0,7	–0,8	2,9	0,0	0,7	–2,9	–0,8	–0,3	0,7	–3,8	–0,3	0,0	0,7
Reddito disponibile fam. consumatrici (a)	–0,5	8,3	–2,8	2,6	0,2	7,0	–2,2	4,0	1,0	9,6	–4,2	4,4	0,8	6,6	–2,1	4,2	0,3	7,8	–2,8	3,8
Esportazione di beni (b)	–4,8	32,6	–5,5	7,2	10,3	14,3	–10,5	18,9	10,1	23,1	–7,3	18,0	19,3	32,6	–6,7	14,4	10,3	21,8	–8,3	16,7
Investimenti totali	–38,7	11,5	–7,9	16,8	–	–	–9,2	17,0	–	–	–10,0	17,3	–	–	–8,6	16,7	–29,0	14,0	–9,1	17,0
– Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	–34,9	20,5	–10,7	8,0	–	–	–10,9	12,4	–	–	–12,0	14,5	–	–	–9,5	13,9	–20,1	22,3	–11,0	12,6
– Investimenti in costruzioni	–41,5	4,9	–5,5	23,6	–	–	–6,6	23,7	–	–	–7,5	20,8	–	–	–7,3	20,2	–36,7	5,1	–6,7	22,3

(a) nominale
(b) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti
(-) dato non disponibile
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Variazioni percentuali del valore aggiunto ai prezzi base (valori concatenati, anno 2015)

Regioni e macro-aree	Agricoltura		Industria in senso stretto		Costruzioni		Servizi		Settori extra agricoli	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Piemonte	–6,8	–6,1	–10,0	12,1	–4,8	20,8	–8,9	4,5	–9,0	7,1
Valle d'Aosta	–17,9	–1,6	–11,5	7,8	–3,9	14,7	–10,8	4,1	–10,5	5,2
Lombardia	–2,0	1,6	–11,8	12,5	–7,9	24,9	–8,1	4,1	–8,9	6,9
Trentino-Alto Adige	–13,7	–1,9	–8,9	9,0	–11,2	12,9	–13,0	4,8	–12,1	6,1
Veneto	3,1	–10,5	–11,5	12,9	–8,5	18,1	–10,4	5,6	–10,6	8,2
Friuli Venezia Giulia	–18,7	1,7	–9,5	12,6	–6,5	6,0	–9,7	4,2	–9,5	6,4
Liguria	–14,6	1,3	–5,3	13,3	3,4	19,6	–10,3	5,9	–8,8	7,9
Emilia-Romagna	–1,5	–4,4	–13,4	14,0	–5,7	24,7	–8,9	4,7	–10,0	8,1
Toscana	–11,0	–4,0	–13,1	12,6	–3,1	10,5	–8,5	3,9	–9,3	6,0
Umbria	–8,5	–10,6	–10,6	13,9	3,9	36,2	–7,9	5,3	–7,9	8,9
Marche	–14,6	–3,8	–10,3	11,7	–6,6	19,2	–10,4	5,7	–10,2	7,9
Lazio	–2,8	–0,7	–9,8	10,7	–11,9	20,1	–6,8	4,0	–7,3	5,3
Abruzzo	–5,0	–0,7	–13,9	6,6	–10,4	19,2	–6,5	3,9	–8,3	5,3
Molise	–3,0	–3,1	–13,4	12,4	–11,7	23,6	–8,8	1,6	–9,7	4,6
Campania	0,9	–0,7	–8,8	8,8	–11,1	18,9	–6,0	5,3	–6,7	6,4
Puglia	–1,7	9,2	–12,0	9,7	–0,1	25,6	–9,9	4,4	–9,6	6,4
Basilicata	–4,3	0,2	–9,7	11,3	–10,7	27,7	–11,0	5,5	–10,6	8,2
Calabria	–6,8	6,0	–4,6	7,0	–7,3	30,3	–9,3	4,0	–8,8	5,4
Sicilia	–5,2	2,5	–9,3	6,1	4,6	27,5	–6,7	3,6	–6,5	5,0
Sardegna	–10,0	5,8	–1,2	4,2	–1,2	21,9	–11,1	5,9	–9,6	6,5
Mezzogiorno	–3,9	3,6	–9,7	8,0	–4,6	23,7	–7,9	4,5	–9,0	7,0
Centro-Nord	–5,2	–3,6	–11,4	12,5	–6,9	20,5	–8,7	4,5	–10,5	7,8
– Nord-Ovest	–4,6	–0,8	–11,0	12,4	–6,1	23,2	–8,5	4,4	–8,3	6,0
– Nord-Est	–3,7	–5,7	–11,9	13,0	–7,8	18,6	–10,1	5,0	–9,2	6,9
– Centro	–8,4	–3,5	–11,3	11,9	–7,3	18,1	–7,7	4,2	–7,9	5,9
Italia	–4,7	–0,8	–11,2	11,9	–6,3	21,3	–8,5	4,5	–8,9	6,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ

III. Il lavoro senza qualità e la questione salariale

La ripresa dell'occupazione dopo la crisi Covid-19 si è rivelata più rapida del previsto a livello globale. Nel giugno 2022, i paesi dell'OCSE hanno registrato un guadagno netto complessivo di oltre 9 milioni di posti di lavoro rispetto ai livelli pre-pandemia. Il tasso di disoccupazione è sceso dal picco dell'8,8% dell'aprile 2020 fino al 4,9% di luglio 2022. Nella seconda parte del 2022, malgrado il manifestarsi di diffusi segnali di rallentamento dell'attività economica, si è registrata una discesa relativamente più contenuta del tasso di disoccupazione, dall'8,5% al 6,7% tra il secondo trimestre 2020 e il secondo trimestre 2022. Dalla seconda metà dello scorso anno i posti vacanti sono cresciuti a livelli record nell'area OCSE e il numero di imprese che hanno riportato difficoltà a reperire manodopera è aumentato in molti paesi e settori. Nonostante ciò, la crescita dei salari nominali è rimasta ben al di sotto dell'inflazione. Secondo le proiezioni, l'inflazione rimarrà al di sopra della crescita salariale negoziata per il 2022, continuando a erodere i salari reali nel corso dell'anno. Il rischio di una spirale inflazionistica salari-prezzi è molto più contenuto rispetto al passato, tanto è vero che i salari reali sono previsti in calo per tutto il 2022. Le riforme strutturali degli ultimi decenni hanno creato condizioni mediamente più sfavorevoli agli adeguamenti salariali. A ciò si aggiungono, in Italia, alcune peculiarità del mercato del lavoro che tendono a ostacolare ulteriormente la revisione al rialzo dei salari: l'ampia diffusione dei contratti atipici e, per le forme più stabili di impiego, la lunga durata dei contratti; il riferimento a previsioni di inflazione al netto della variazione dei prezzi dei beni energetici importati; la ridotta diffusione di clausole di rinegoziazione degli aumenti qualora l'inflazione effettiva superi quella programmata.

In Italia, anche in virtù del ricorso della Cassa Integrazione, la disoccupazione ha seguito tra il 2019 e il 2022 tendenze sostanzialmente simili nelle due principali macroaree. Tuttavia, le oscillazioni della disoccupazione esplicita sono state relativamente più ampie nel Mezzogiorno, dove il tasso di disoccupazione è sceso di oltre 2 punti tra il secondo trimestre 2019 e lo stesso trimestre 2020, per poi salire di nuovo al 17,1% all'inizio del 2021 e scendere gradualmente fino al 14% nel secondo trimestre del 2022.

Il ritorno ai livelli occupazionali pre-pandemia è stato relativamente più lento in Italia rispetto ad altri Paesi, completandosi nel secondo trimestre 2022. Questa dinamica ha portato il numero di occupati nelle regioni meridionali a 6 milioni 160 mila, 46 mila in più (+0,8%) rispetto al corrispondente periodo del 2019. In effetti, nel Mezzogiorno l'occupazione è tornata sui livelli pre-pandemia in anticipo rispetto al Centro-Nord attestandosi su livelli comunque inferiori rispetto al 2008 (–2,9%), al contrario di quanto avvenuto nel Centro-Nord (+2,6%).

Nel 2022 (media dei primi due trimestri) l'occupazione è cresciuta in Italia del 3,6% (+791 mila unità) rispetto alla prima metà del 2021. L'accelerazione nell'anno in corso ha portato l'occupazione quasi sui livelli pre-pandemia. Il tasso di occupazione è al 59,8%, un punto percentuale in più rispetto al 2019, riflettendo il tendenziale declino della popolazione in età lavorativa, ed è salito di 2,1 punti nel Mezzogiorno (46,4%) e di 0,2 punti nel Centro-Nord (66,7%). La crescita ha interessato soltanto i maschi (+0,2%) a fronte di un moderato calo dell'occupazione femminile (–0,8%).

Occupati per sesso, classe d'età e cittadinanza, livelli al 2022 e variazioni 2019-2022 e 2021-2022 (a)

Regioni e circoscrizioni	Totale	Maschi	Femmine	15-34 anni	35-49 anni	50 anni e più	Stranieri	Italiani
				2022 (Valori assoluti in migliaia)				
Mezzogiorno	6.086	3.832	2.254	1.355	2.340	2.391	317	5.769
Centro-Nord	16.909	9.455	7.454	3.828	6.543	6.538	2.043	14.866
Italia	22.995	13.287	9.708	5.183	8.882	8.929	2.360	20.635
				2019 – 2022 (Variazioni %)				
Mezzogiorno	0, 7	1,6	-0,7	2,4	-3,3	4,0	-10,7	1,4
Centro-Nord	-0,5	-0,3	-0,8	2,6	-6,6	4,4	1,8	-0,8
Italia	-0,2	0,2	-0,8	2,6	-5,7	4,2	-0,1	-0,2
				2021 – 2022 (Variazioni %)				
Mezzogiorno	4,1	3,9	4,4	8,1	2,2	3,7	1,9	4,2
Centro-Nord	3,4	3,1	3,8	9,7	0,5	2,9	10,9	2,4
Italia	3,6	3,3	3,9	9,3	0,9	3,1	9,6	2,9

(a) media dei primi due trimestri
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Il confronto tra i dati 2022 rispetto a quelli del 2019 evidenzia come tra le regioni del Mezzogiorno abbiano recuperato ampiamente i livelli di occupazione pre-crisi Calabria, Campania e Puglia, la Sicilia si colloca viceversa sostanzialmente sugli stessi valori della prima metà del 2019. Restano ancora decisamente al di sotto del periodo pre-pandemia Molise (–4,5%), Sardegna (–2,1%) e Abruzzo (–1,8%). Il risultato di Campania e Puglia riflette una crescita particolarmente accentuata nell'ultimo anno (rispettivamente +5,2% e +6,1%).

A livello settoriale si rilevano andamenti alquanto differenziati. La crescita dell'occupazione nell'agricoltura ha interessato soltanto le regioni meridionali (+3,5% rispetto al –0,5% nel Centro-Nord). Sensibilmente più accentuata è stata la variazione del settore industriale al Sud (+7,1%),

dove il boom delle costruzioni (+29,8%) ha compensato il calo dell'industria in senso stretto (–3,4% a fronte del –0,5% del Centro-Nord). Nel settore terziario meridionale hanno superato i livelli pre-crisi anche le attività finanziarie e creditizie, e istruzione e sanità.

Occupati per settore di attività, variazioni 2019-2022 e 2021-2022 (a)

Regioni	Agricolt.	Industria			Servizi			Totale
		Totale	In senso stretto	Costruzioni	Totale	Comm., alber., ristor.	altre att. servizi	
				2019 – 2022 (Variazioni %)				
Abruzzo	12,8	-9,2	-9,7	-7,9	0,7	0,3	0,9	-1,8
Molise	-14,1	15,5	-2,0	61,9	-10,4	-24,4	-3,8	-4,5
Campania	4,2	6,0	-0,3	19,1	0,5	3,3	-0,7	1,8
Puglia	9,4	7,1	-6,0	42,5	0,9	-3,5	3,0	3,0
Basilicata	-2,0	4,7	-6,4	36,3	-2,3	-14,7	3,4	-0,5
Calabria	-5,7	19,8	15,0	24,8	-1,9	-10,5	2,5	0,7
Sicilia	5,9	8,6	-13,0	53,6	-2,3	-1,6	-2,6	0,0
Sardegna	-6,6	25,2	19,9	33,4	-6,6	-5,0	-7,3	-2,1
Mezzogiorno	3,5	7,1	-3,4	29,8	-1,2	-2,5	-0,7	0,7
Centro-Nord	-0,5	2,4	-0,5	14,4	-1,7	-4,2	-0,7	-0,5
Italia	1,4	3,3	-1,0	18,8	-1,6	-3,7	-0,7	-0,2
				2021 – 2022 (Variazioni %)				
Abruzzo	12,1	2,1	1,9	2,8	2,1	12,0	-1,7	2,5
Molise	-36,5	16,3	5,5	39,1	0,9	10,8	-2,3	1,6
Campania	-7,2	1,3	-5,9	17,0	7,2	12,5	5,0	5,2
Puglia	2,9	7,6	4,8	13,1	6,0	11,5	3,8	6,1
Basilicata	11,4	-6,5	-11,2	4,5	0,9	13,7	-3,3	-0,3
Calabria	-11,3	4,0	-2,2	10,5	3,6	12,8	0,0	1,8
Sicilia	2,0	2,0	-5,6	12,6	4,6	12,5	1,5	3,9
Sardegna	-13,8	19,8	23,7	14,6	-0,2	-0,6	0,0	2,1
Mezzogiorno	-2,5	4,4	-0,5	13,2	4,6	10,9	2,1	4,1
Centro-Nord	-7,7	4,6	3,4	8,9	3,4	10,2	1,0	3,4
Italia	-5,2	4,5	2,7	10,2	3,7	10,4	1,3	3,6

(a) media dei primi due trimestri
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Dopo la decisa flessione del 2020 è ripreso a crescere il lavoro a termine tornando nettamente al di sopra dei livelli pre-crisi. Sembra confermarsi la dinamica dell'occupazione precaria che aveva caratterizzato il decennio scorso. L'aumento rilevato in Europa delle disuguaglianze tra insider e outsider del mercato del lavoro e tra paesi centrali e periferici, ha assunto in Italia, e in particolare

nel Mezzogiorno, dimensioni patologiche se consideriamo insieme la forte crescita del lavoro a tempo determinato e l'esplosione del part time involontario.

La quota di lavoro a termine nelle regioni del Sud supera nel 2022 anche quella della Spagna, caratterizzata storicamente da valori molto alti ma che ha messo in atto nel medesimo periodo politiche volte a ridurne l'utilizzo. Ulteriori indicazioni riguardo l'indebolimento qualitativo del mercato del lavoro italiano, accentuatosi dopo la lunga crisi del 2008-2013, provengono dalla diffusione del part time involontario in Italia. I lavoratori con part time «non per scelta» erano 1,3 milioni nel 2008, mentre nel 2022 sono quasi raddoppiati (2,6 milioni); nel Mezzogiorno sono passati da 490 mila a 870 mila, raggiungendo una percentuale dell'80% del totale dei lavoratori a tempo parziale. Nel 2022, media dei primi due trimestri, i lavoratori dipendenti con contratti a termine nel Mezzogiorno registrano il valore più elevato rispetto alle altre aree del Paese, il 23,5%, del totale dei lavoratori dipendenti. Le forme contrattuali a tempo determinato restano le più diffuse fra le donne e i giovani meridionali: il 25,6% per le donne, il 42,7% per i 15-34enni. Da notare che in questa fascia di età le distanze fra il Mezzogiorno e il resto del Paese sono meno marcate, segno di una questione presente in misura trasversale sul territorio. Anche i dati sulla persistenza nel tempo nella precarietà testimoniano la maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro meridionale. Nel 2021, il 23,8% dei lavoratori del Mezzogiorno ha un'occupazione a termine da almeno 5 anni sostanzialmente sugli stessi livelli del 2019 e in lieve flessione rispetto al 2020, quasi 10 punti in più del Centro-Nord (14,2%).

Tali numeri contribuiscono a spiegare la "stagnazione salariale", vera e proprio questione nazionale che si amplifica nel Mezzogiorno. Le retribuzioni lorde unitarie in Italia sono cresciute in termini nominali tra il 2008 e il 2021 di poco meno di 9 punti percentuali rispetto agli oltre 27 della media dell'Ue. In termini reali, le retribuzioni si sono ridotte nel Mezzogiorno di 9,4 punti percentuali contro i 2,5 in media nel Centro-Nord. È quindi nel Mezzogiorno che la «questione salariale» determina conseguenze più rilevanti sulle condizioni sociali e si riverbera con maggiore intensità sulle dinamiche macro-economiche. Qui, infatti, il tasso di occupazione è strutturalmente più basso, la precarizzazione del mercato del lavoro più evidente, il lavoro fragile è più esposto al rischio povertà; inoltre, gli effetti depressivi dei bassi salari sulla dinamica dei consumi fanno più danni nelle economie locali maggiormente dipendenti dalla domanda interna.

Una vera e propria emergenza sociale riguarda la diffusione del lavoro povero, una questione nazionale che al Sud ha raggiunto livelli insostenibili a causa di salari unitari più bassi e ridotti tempi di lavoro. I *working poor* in Italia sono, nell'accezione dell'indagine EU_SILC circa 3 milioni, il 13% degli occupati, rappresentando nel Mezzogiorno circa il 20% degli occupati locali, contro circa il 9% del Centro-Nord.

IV. La popolazione: lo squilibrio demografico di un paese duale

Negli ultimi venti anni, la popolazione italiana è cresciuta di 1 milione e 990 mila residenti, un dato che nasconde due tendenze territoriali contrapposte. Nel Mezzogiorno si è registrato un calo di oltre 673 mila abitanti a fronte di un aumento di 2 milioni e 663 mila residenti nel Centro-Nord.

Il calo della popolazione nel Mezzogiorno, dovuto anche all'emigrazione interna verso le regioni del Centro-Nord, è stato solo in parte compensato dalle migrazioni internazionali. La tendenza alla diminuzione della popolazione, avviatasi negli anni dieci, si è aggravata negli ultimi due anni per gli effetti della pandemia. Alla fine del 2021 risiedevano in Italia 58 milioni e 983 mila abitanti, 253 mila in meno rispetto all'inizio dell'anno. La perdita, sia in termini assoluti che relativi, è risultata più intensa nel Mezzogiorno: -130 mila unità (-6,5‰) a fronte di -122,8 mila (-3,1‰) nel Centro-Nord. La diminuzione della popolazione ha riguardato solo gli italiani (-7,5‰ nel Mezzogiorno e -3,8‰ nel Centro-Nord); la presenza straniera è risultata in crescita.

Popolazione residente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per cittadinanza (migliaia di unità)

Ripartizioni	2001			2021			Var. 2001-2021		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Centro-Nord	35.319	1.168	36.488	34.799	4.352	39.151	-521	3.184	2.663
Mezzogiorno	20.333	173	20.506	18.991	842	19.833	-1.342	669	-673
Italia	55.652	1.341	56.993	53.790	5.194	58.983	-1.862	3.852	1.990

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Nei prossimi decenni la struttura demografica italiana tenderà a concentrarsi ulteriormente nelle classi di età anziane, determinando una vera e propria "recessione" demografica.

Nel 2070 tutto il Paese sarà meno popolato e più vecchio. Tra il 2021 e il 2070, nel Mezzogiorno si concentrerà oltre la metà delle perdite nazionali, a fronte di una popolazione che pesa poco più di un terzo sul totale, determinando un deficit demografico aggravato dai flussi migratori verso il Centro-Nord. Il Sud da area più giovane diventerà la più invecchiata e perderà 6,4 milioni di abitanti contro i 5,1 milioni del Centro-Nord.

Il persistente dualismo economico e sociale del Paese ha alimentato un continuo flusso di emigrati dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord. Con riferimento alla componente italiana dei residenti che emigrano, si può rilevare come dal 2002 al 2020 abbiano lasciato il Mezzogiorno quasi 2 milioni e 500 mila persone. Si è trattato, per oltre la metà, di giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni, e per un quinto di laureati. Il flusso in direzione opposta è stato di circa 1 milione

e 370 mila. Nel 2020, anno in cui si è osservato un calo generalizzato della mobilità interna dovuto al Covid-19, si sono trasferiti al Centro-Nord oltre 108 mila meridionali, 26 mila in meno dell'anno precedente. La Lombardia è da sempre la regione di destinazione preferita da chi lascia una regione del Mezzogiorno (oltre il 27% del totale), segue l'Emilia-Romagna (17,3%) e il Lazio (15,9%).

Le conseguenze economiche del declino demografico.

L'indice strutturale di dipendenza demografica, dato dal rapporto tra il complesso della popolazione non attiva (fino ai 14, oltre i 65 anni) e la popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni, evidenzia l'incidenza complessiva della popolazione economicamente non autosufficiente «sostenuta» dalla popolazione in età da lavoro. In questa configurazione, la demografia dice molto su svariati aspetti della dinamica prospettica del sistema economico. Ma non basta a dare una realistica misura della effettiva sostenibilità dinamica del sistema perché la dimensione puramente demografica non considera il tema della sua sostenibilità economica. Certamente, infatti, l'indice strutturale di dipendenza demografica dà conto dell'impatto della riduzione del tasso di fertilità, dell'aumento della speranza di vita: consente, infatti, di articolare in dettaglio la dinamica territoriale e di misurare l'impatto prospettico determinato dall'emigrazione. Ma tutto ciò, che pur dipende da fattori di contesto anche economici e di lungo periodo, non coglie gli effetti e i fattori di interazione con l'economia costantemente in azione, e rigidamente condizionanti, la cui considerazione prospetta i più seri e immediati problemi di sostenibilità dinamica. Per evidenziare questa dimensione è indispensabile affiancare alla dipendenza demografica appena descritta, che possiamo definire come dipendenza «virtuale», o «nozionale», un indice di dipendenza demografica ed economica «effettiva». A misurare quanto sia rilevante la divergenza tra virtuale e reale è sufficiente qui limitarsi a una semplice qualificazione dell'indice demografico ponderando la forza lavoro con il tasso di occupazione. Il che significa modificare il denominatore dell'indice di dipendenza demografica, considerando solo la forza lavoro occupata tra i 15 e i 64 anni, perché solo essa può effettivamente contribuire a sostenere il peso della non-forza lavoro.

Indici strutturali di dipendenza demografica ed economica nelle regioni italiane (valori %)

Regioni	IDS = Indice strutturale di dipendenza demografica (%)				IDSO = Indice strutturale di dipendenza economica (%)			
	2022	2040	2050	2070	2022	2040	2050	2070
Piemonte	61,7	81,4	86,0	79,7	94,9	125,2	132,3	122,5
Valle d'Aosta	58,8	82,3	86,5	77,3	88,4	123,6	129,9	116,2
Lombardia	56,7	73,9	80,7	77,0	89,2	116,4	127,1	121,3
Trentino-Alto Adige	55,9	77,2	81,2	79,8	84,1	116,0	122,0	120,0
Veneto	57,1	82,6	89,0	83,3	82,7	119,7	129,0	120,7
Friuli-Venezia Giulia	61,8	85,4	90,2	84,5	94,1	130,0	137,3	128,7
Liguria	65,6	86,7	86,8	79,9	97,5	128,7	128,8	118,6
Emilia-Romagna	58,4	76,0	82,8	79,3	85,3	111,0	120,9	115,8
Toscana	60,7	80,7	87,2	82,0	92,5	122,9	132,9	125,0
Umbria	62,3	85,9	98,0	93,4	96,8	133,3	152,1	144,9
Marche	60,6	84,4	94,9	88,7	94,5	131,6	147,9	138,3
Lazio	55,4	78,1	88,0	84,2	92,6	130,5	147,1	140,7
Abruzzo	58,9	83,4	93,7	89,7	101,8	144,3	162,0	155,2
Molise	59,0	83,1	91,1	90,6	112,7	158,7	174,0	173,2
Campania	52,2	75,6	86,4	90,6	126,3	182,9	208,9	219,2
Puglia	56,2	80,6	92,3	94,9	120,4	172,7	197,7	203,5
Basilicata	56,2	84,8	95,8	99,4	106,9	161,3	182,3	189,1
Calabria	56,9	80,8	92,6	93,7	135,3	192,2	220,2	222,8
Sicilia	56,5	80,0	90,9	92,2	137,7	194,9	221,4	224,5
Sardegna	57,5	90,8	106,4	98,3	107,3	169,5	198,7	183,6
Mezzogiorno	55,5	80,1	91,4	92,8	123,8	178,6	203,8	206,9
Centro-Nord	58,4	78,8	85,5	80,9	89,4	120,6	130,9	123,9
Italia	57,4	79,2	87,3	84,1	98,6	136,0	149,9	144,5

IDS = popolazione di 0-14 anni più popolazione di 65 anni e oltre in rapporto della popolazione di 15-64 anni (in valori percentuali)

IDSO = popolazione di 0-14 anni più popolazione di 65 anni e oltre in rapporto alla forza lavoro occupata (in valori percentuali); dove la forza lavoro occupata è definita dal rapporto tra gli occupati e la popolazione tra 15 e 64 anni.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Al 2022 l'indice di dipendenza demografica è più elevato nelle regioni del Centro-Nord di 3 punti percentuali rispetto al Mezzogiorno, che già nel 2040 e poi nel 2050 supera il Centro-Nord, arrivando nel 2070 a un margine di 12 punti percentuali. In altri termini se ancora nel 2022 il Sud è la parte del Paese relativamente più giovane, questa condizione non sussiste più (e in modo crescente) dal 2040. Se nel 2002 l'indice di vecchiaia (rapporto tra la popolazione di età pari o superiore a 65 anni sulla popolazione con età pari o inferiore a 15 anni) era del 96,9% a fronte di un 157% del Centro-Nord, nel 2021 i valori sono rispettivamente 168% e 189,8% con la previsione che nel 2070 il Sud arrivi al 329,7% rispetto al 280,8% del Centro Nord. Tra le regioni del Mezzogiorno, la Campania (la «più giovane» nell'Unione) nel 2022 segna l'indice di dipendenza demografica più contenuto a livello nazionale, caratteristica che si conferma anche nel 2040 ma non per il Mezzogiorno. Successivamente, la forte accelerazione dell'indice di vecchiaia nel Sud determina un sempre più evidente cambiamento strutturale con indici del Centro-Nord che segnano valori più contenuti di quelli delle regioni meridionali. Si inverte così la graduatoria di partenza del 2022 e prosegue in crescendo fino al 2070 con valori degli indici in rapido incremento nelle due circoscrizioni, ma sempre inferiori al 100%. Quando passiamo all'indice effettivo (che tiene conto del tasso di occupazione, cioè della forza lavoro che può sostenere la non-forza lavoro giovane ed anziana) il Centro-Nord peggiora l'indice che segna ancora un valore inferiore al 100% nel 2022; al Sud, invece, tutte le regioni, nonostante l'indice virtuale del 2022 migliore del Centro-Nord, segnano già allora un indice effettivo ampiamente superiore al 100% e in progressivo aumento fino ad arrivare al 207% del 2070. Il Centro-Nord supera anch'esso nel 2040 il livello del 100% aumentato nel 2050 e in significativa flessione nel 2070 che – comunque – registra ancora un valore superiore al 100%.

Tutto converge a dire che l'evoluzione prevedibile della dipendenza strutturale, alla luce dell'interagire della demografia e dell'economia è alla lunga insostenibile per il Nord e per il Sud.

Le valutazioni della SVIMEZ. L'Italia è nel pieno di una crisi demografica tra le più profonde e durature nell'ambito dei paesi del mondo occidentale. Ma gli effetti negativi più intensi si riscontrano e si aggraveranno nel Mezzogiorno. Le politiche da introdurre dovrebbero in primo luogo avere come obiettivo di medio termine l'innalzamento del tasso di fecondità a 2,1 figli per donna (un risultato che l'Italia non raggiunge dal 1976). Sul fronte della mobilità è necessario arrestare l'esodo dei giovani.

La questione demografica nazionale è entrata nelle azioni del Governo nel 2022 con il Family Act che ha previsto, tra le altre misure, l'istituzione dell'Assegno Unico Universale per i figli, i

congedi parentali e il rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile. Un ulteriore stimolo in tal senso potrebbe provenire dalla piena attuazione delle iniziative previste dal PNRR per spezzare la nefasta causazione circolare cumulativa di bassa crescita economica, bassa natalità e emigrazioni.

Appare necessario avviare un organico programma di investimenti infrastrutturali materiali e immateriali per attrezzare il Paese ad affrontare la difficile sfida nel governo dello sviluppo del bacino del Mediterraneo che si annuncia come l'epicentro dello sviluppo demografico dei prossimi decenni soprattutto della sponda Sud. Alla nostra economia spetterebbe un ruolo di indirizzo e di guida favorito dalla costruzione di un sistema logistico economico che esalti la naturale vocazione marittima italiana.

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

PARTE SECONDA
LA QUESTIONE NAZIONALE DELLE DISUGUAGLIANZE

Cap. 5. Divari di genere e generazionali
Cap. 6. Povertà ed esclusione sociale
Cap. 7. I divari nella filiera dell'istruzione: dalla scuola all'Università
Cap. 8. L'economia criminale: divari territoriali

Embargo fino alle ore 11.00 del 28 novembre 2022

SVIMEZ

V. Divari di genere e generazionali

Condizione giovanile e femminile riflettono criticità diffuse in tutte le economie avanzate, ma mentre alcuni paesi europei sembrano avviati su sentieri di più o meno rapido superamento, in Italia non si intravedono segnali di miglioramento e sembrano bloccati i fenomeni di convergenza che avevano contraddistinto gli ultimi anni del secolo scorso.

La questione femminile

Il tasso di occupazione femminile nel Mezzogiorno è molto lontano dalla media europea. In Italia il *gap* con l'Europa, di circa 10 punti all'inizio del secolo, è ulteriormente aumentato, avvicinandosi ai 15 punti nel 2022. Non solo, il ritardo dell'Italia, che nei primi anni Duemila era essenzialmente ascrivibile alle regioni meridionali, si è esteso alle regioni del Centro-Nord.

Portando il confronto all'interno del Paese, è netto il divario tra i tassi d'occupazione femminile del Mezzogiorno e del Centro-Nord: se il tasso di occupazione femminile fosse uguale a quello del Centro-Nord, nel Mezzogiorno l'occupazione femminile aumenterebbe di 1,6 milioni.

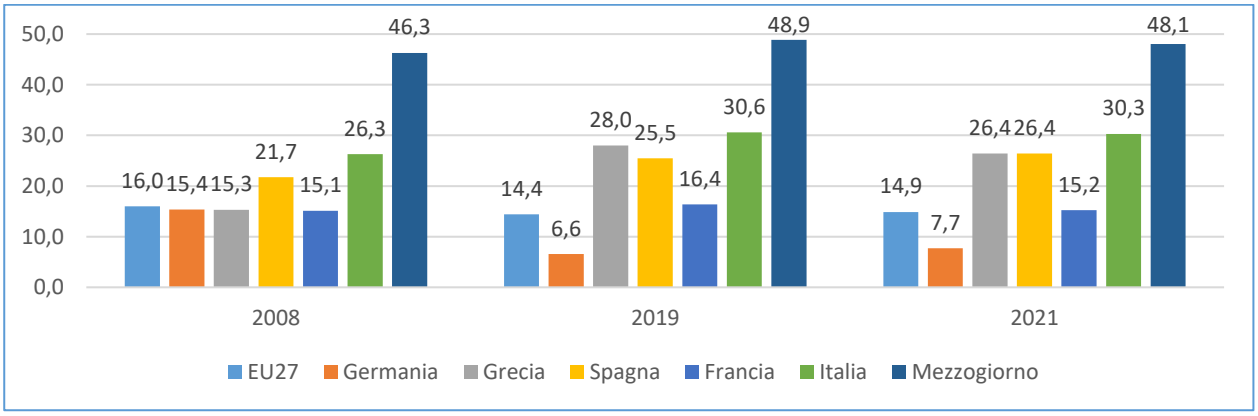
Tasso di occupazione femminile

Aree geografiche	Tasso di occupazione			
	2000	2008	2019	2022 (a)
UE a 27 paesi	52,5	57,8	63,0	64,7
Danimarca	72,1	72,4	72,0	74,3
Germania	57,8	64,3	72,8	73,4
Grecia	41,8	48,6	47,3	50,6
Spagna	41,2	55,4	57,9	59,5
Francia	54,8	60,3	62,5	65,2
Italia	42,5	47,2	50,2	50,7
Paesi Bassi	63,4	68,1	74,1	77,8
Portogallo	60,5	62,5	67,6	69,5
Mezzogiorno	28,6	31,2	33,2	34,3
Centro-Nord	50,4	56,2	59,3	59,3

(a) media dei primi due trimestri
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT e ISTAT

In Italia sono circa 4 milioni, di cui circa 1,8 nel Mezzogiorno, le donne più o meno vicine al mercato del lavoro, ma che non vengono impiegate. Il *labour market slack* in Italia raggiunge livelli ben più elevati della media europea e aumenta decisamente dal 2008, in controtendenza con il dato europeo. La peculiare carenza di domanda di lavoratrici nelle regioni meridionali è resa manifesta da valori intorno al 50% dell'indicatore, a evidenziare che solo la metà delle donne potenzialmente disponibili a lavorare trovano occupazione.

Labour market slack femminile per area geografica (valori %)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT e ISTAT

La condizione di genitorialità ha un impatto strutturalmente diverso sulla partecipazione al mercato del lavoro di uomini e donne. Per le donne, i problemi familiari sono tra le principali cause di dimissioni volontarie: nel 2020 oltre il 77% delle convalide di dimissioni di genitori con figli tra 0 e 3 anni è ascrivibile alle donne. Il 52% di tutte le convalide femminili si riferisce al profilo impiegatizio e il 40% a quello operaio, mentre per il complesso delle convalide relative agli uomini il 57% riguarda il profilo operaio e il 33% quello impiegatizio. Minore la quota delle convalide che interessano le posizioni apicali ricoperte da donne (il 2% per il profilo di quadro e l'1% per il ruolo di dirigente, mentre per gli uomini l'incidenza sul totale è del 6% come quadro e del 2% come dirigente). Sul totale delle convalide, la motivazione più frequente è la difficoltà di conciliare occupazione ed esigenze di cura della prole, sia per carenza di servizi di cura, sia per difficoltà a organizzare il lavoro. In tutte le circoscrizioni si registra una spiccata prevalenza delle convalide relative a lavoratrici madri (il 93% nel Mezzogiorno e il 72% nel Nord). Indicazioni simili provengono dai dati sui congedi parentali per genere del lavoratore: il numero di beneficiari e le rispettive giornate autorizzate sono inferiori per gli uomini in tutto il Paese. In particolare, dei 439 mila beneficiari totali, 79 mila sono meridionali (di cui oltre il 73% donne) e 360 mila risiedono al

Centro-Nord (di cui quasi il 79% donne). Oltre a essere in numero nettamente maggiore, le donne beneficiano anche di un volume di giornate autorizzate decisamente superiore a quello degli uomini.

Il volume di spesa pubblica destinata dai Comuni al finanziamento dei servizi per la prima infanzia ha seguito un *trend* crescente fino al 2012, per poi restare sostanzialmente invariato. La spesa pro capite esibisce un *trend* crescente per effetto della riduzione del bacino d'utenza connesso al calo demografico. La spesa media è salita dai circa 550 euro del 2004 a poco più di 900 nel 2020. I divari territoriali si sono accentuati. La spesa per bambino residente di 0-2 anni è pari a 883 euro al Nord-Ovest, 1.345 euro al Nord-Est, 1.526 euro al Centro, 308 euro al Sud e 429 euro nelle Isole. I nidi e i servizi integrativi sono servizi a elevata intensità di personale. È difficile coniugare costi contenuti con elevati *standard* qualitativi e con un'ampia accessibilità per tutti gli strati sociali.

La «frattura» generazionale nel mercato del lavoro

In Italia il tasso di occupazione giovanile scende da valori superiori al 50%, vicini alla media europea nei primi anni Duemila, al 41% nel 2021, a più di 15 punti dal dato europeo. Sul dato nazionale incidono fattori istituzionali e strutturali territorialmente diffusi; pesa, inoltre, la struttura dualistica della nostra economia e del mercato del lavoro: il divario territoriale incide sensibilmente sulle segmentazioni connesse al genere e all'età, ampliando il differenziale negativo con la media dei paesi europei. Con riguardo all'occupazione giovanile, va tuttavia rilevato come all'ulteriore deterioramento della situazione meridionale – il divario con l'Europa sale da circa 20 a 27 punti – si associ un peggioramento ancor più deciso per le regioni del Centro-Nord, che passano da un vantaggio di circa 8 punti sulla media europea nei primi anni Duemila, a un divario negativo di circa 9 punti nell'ultimo biennio. Per l'Italia sembra trovare conferma a distanza di quasi 50 anni la considerazione di Federico Caffè alla vigilia dell'emanazione della prima legge in favore dell'occupazione giovanile: «Sembra quasi che il destino delle nuove leve che si presentano sul mercato del lavoro sia quello di essere trascurate».

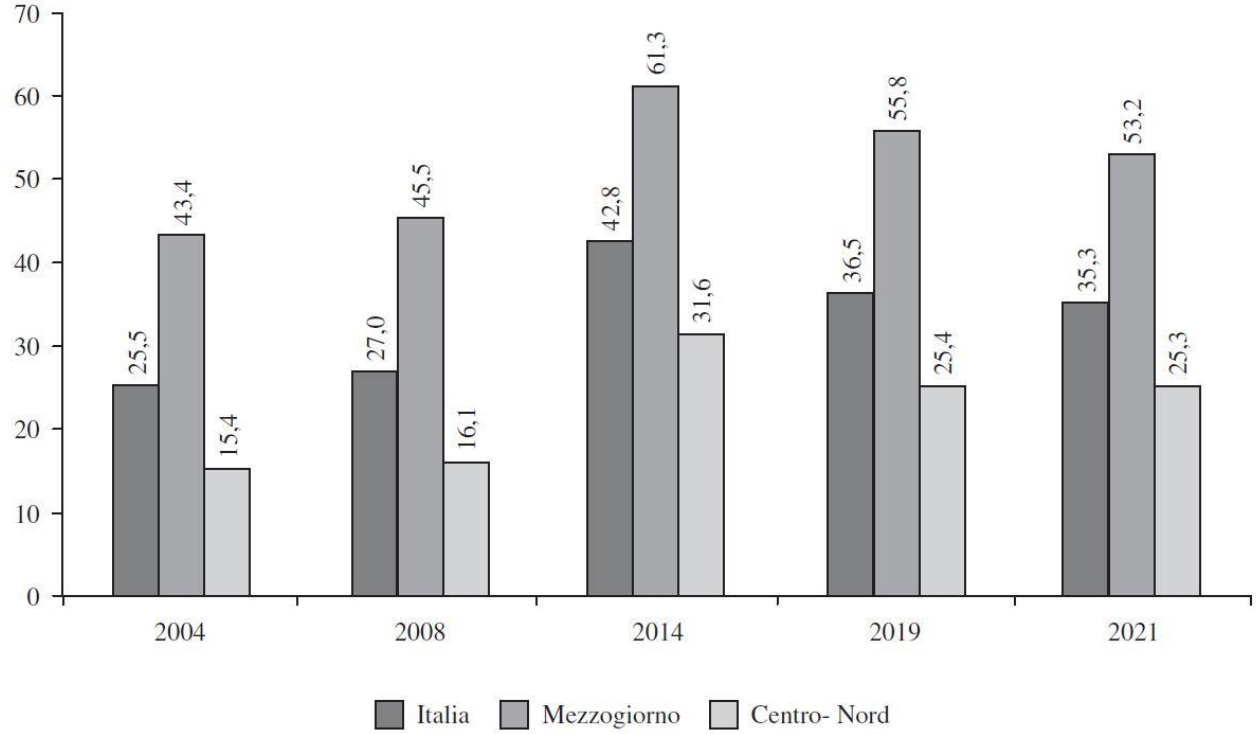
Tasso di occupazione e di disoccupazione dei giovani (15-34 anni)

Aree geografiche	Tasso di occupazione					Tasso di disoccupazione				
	2000	2008	2014	2019	2021	2000	2008	2014	2019	2021
UE a 27 paesi	55,9	57,7	53,3	57,0	56,5	13,4	10,3	15,9	10,0	10,8
Danimarca	75,8	73,9	62,0	66,2	66,9	5,8	6,2	11,1	8,4	8,0
Germania	64,0	61,9	64,5	67,1	67,2	7,3	9,0	6,4	4,5	5,1
Grecia	50,2	53,3	38,0	42,0	39,8	19,0	13,1	38,3	25,5	23,7
Spagna	52,7	61,0	44,5	48,8	46,6	18,2	15,1	32,8	20,4	22,3
Francia	54,4	56,7	52,4	53,7	55,5	13,8	10,9	15,8	12,7	12,2
Italia	53,0	50,3	39,1	41,7	41,0	15,1	11,7	24,5	18,2	17,9
Paesi Bassi	78,4	76,2	70,7	75,7	79,6	3,4	5,1	9,2	4,7	6,3
Portogallo	63,0	61,2	50,8	56,4	51,5	5,4	10,8	20,4	10,1	12,7
Mezzogiorno	36,5	35,8	26,6	29,5	29,8	29,4	21,3	38,0	31,1	29,4
Centro-Nord	63,6	59,8	47,0	49,0	47,4	8,2	7,4	18,1	12,3	12,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT e ISTAT

In Italia e ancor più nel Mezzogiorno, il problema dell'occupazione giovanile sembra essere la carente domanda, piuttosto che l'offerta. Queste valutazioni trovano conferma nei dati sul mancato utilizzo del lavoro giovanile. Il tasso di disoccupazione dei giovani *under* 35, solo leggermente più alto della media europea nei primi anni Duemila e prima della doppia recessione, cresce di circa 8 punti percentuali in Italia, attestandosi intorno al 18% negli ultimi anni. Il dato complessivo sottende valori intorno al 30% nelle regioni meridionali e al 12% nel Centro-Nord, a fronte di una media europea intorno al 10%. Se tuttavia insieme alla disoccupazione esplicita si considerano i giovani che non cercano lavoro pur volendo lavorare e il *part time* involontario, si raggiungono circa 2,5 milioni di unità in Italia; nel Mezzogiorno, in particolare, sono circa 1,4 milioni i giovani *under* 35 più o meno vicini al mercato del lavoro che non trovano opportunità di lavoro stabili. L'indicatore *Labour market slack* , da valori intorno al 25% nei primi anni Duemila, sale sopra il 40% al culmine della doppia fase recessiva e si attesta intorno al 35% negli ultimi anni. La peculiare carenza di domanda delle regioni meridionali emerge da valori dello *slack* superiori di circa 18 punti alla media nazionale, ben sopra al 50% negli ultimi anni, a evidenziare che oltre la metà dei giovani meridionali potenzialmente disponibili a lavorare non trova un'occupazione.

«*Labour market slack*» *per area geografica (giovani 15-34 anni). Valori percentuali*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su microdati ISTAT RCFL ed EUROSTAT

La progressiva emarginazione dei giovani, anche istruiti, dai processi produttivi è confermata dalla dinamica crescente dei giovani NEET (*Not in education, employment or training*): per essi, la difficoltà di impiego si accompagna a un crescente scoraggiamento che li allontana dal mercato del lavoro e dal circuito dell'istruzione. In Italia, la quota dei NEET 15-34 anni ha raggiunto nel 2014 il picco del 27,4%, per poi scendere moderatamente, risalire con la crisi pandemica, e attestarsi infine al 24,4% nel 2021. Rispetto al quadro europeo, pur segnato dalla crisi, incidenza e dinamica del fenomeno sono decisamente più consistenti in Italia. Il *NEET rate* medio dell'UE a 27 è inferiore di circa 10 punti a quello italiano. I giovani *under* 35 italiani NEET si aggirano negli ultimi anni intorno ai 3 milioni. Di questi, quasi 1,7 milioni sono donne (57%) e quasi 1,6 milioni (53%) meridionali. Nel Mezzogiorno, il fenomeno riguarda una fascia di popolazione di età sempre più avanzata e di entità senza paragoni nel panorama europeo. L'incidenza dei NEET è circa doppia nelle regioni meridionali rispetto al Centro-Nord (35,1%, a fronte del 18,3%). Per le giovani donne meridionali si arriva al 40%.

Le valutazioni della SVIMEZ. L'esperienza di «Garanzia Giovani», assieme a molte altre iniziative italiane ed europee, ha dimostrato che senza specifiche strategie di intercettazione (*outreach*), i giovani che hanno più bisogno di programmi di riattivazione rimangono fuori dal "radar" delle politiche pubbliche. Si tratta dei giovani più vulnerabili e scoraggiati, dai quali ci si

può aspettare spontanee iniziative di ricerca. È necessario individuarli, intercettarli e orientarli. Le prospettive più interessanti in questa direzione, come mostrano le migliori esperienze europee, sono quelle che passano attraverso un rafforzamento degli strumenti di prossimità territoriale tramite un'attivazione sistemica del rapporto tra istituzioni locali e partenariato sociale. In questa prospettiva va favorita una continua interazione, condivisione di informazioni e di iniziative integrate tra Centri per l'impiego, scuole, centri Informagiovani (e la rete sociale coordinata) e aziende.

In prospettiva, un nuovo sostegno all'occupazione giovanile dovrebbe giungere dal PNRR Una delle misure più importanti inserite nel Piano è il potenziamento delle politiche attive del lavoro. Vi rientrano il programma GOL (Garanzia occupabilità dei lavoratori), il varo di un Piano per le nuove competenze, il rafforzamento del sistema duale. Nel Piano nazionale di emersione e orientamento dei giovani in condizione di NEET (*NEET Working*) si sottolinea «l'obiettivo di compiere una valutazione del soggetto e delle competenze possedute, avviare percorsi di aggiornamento e di riqualificazione, laddove necessario, e procedere infine – o in contemporanea attraverso strumenti di formazione duale – all'inserimento lavorativo». Serve, a tal fine, la formazione di competenze specifiche in tali servizi per interagire con i giovani e riconoscere le problematicità dei NEET, per poi offrire un accompagnamento personalizzato e mirato verso le opportunità di formazione e lavoro su territorio. Come per tutti gli interventi di politica per il lavoro, molto del successo dipende dall'integrazione con le politiche attive sul territorio, favorendo la cooperazione tra pubblico, privato e rete sociale.

VI. Povertà ed esclusione sociale

Dopo due anni di pandemia, nel 2021, in Italia erano poco meno di 15 milioni le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, definite come persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno una delle tre condizioni fra bassa intensità di lavoro, rischio di povertà o severa deprivazione materiale: si tratta di una persona su quattro, il 25,4% del totale. Una percentuale molto elevata, che assume una rilevanza drammatica guardando al Mezzogiorno, dove la quota sale al 41,2%.

Le condizioni di maggior disagio sociale al Sud emergono anche dall'indicatore sulla povertà assoluta. A livello nazionale il numero di famiglie e individui assolutamente poveri nel 2021 è in lieve calo rispetto al 2020, tuttavia ciò è dovuto esclusivamente alle regioni del Nord, in particolare del Nord-Ovest. Nelle regioni meridionali si parla di oltre 826 mila famiglie povere e di 2 milioni 455 mila persone, rispettivamente 51 mila e 196 mila in più rispetto all'anno precedente. L'incidenza fra le famiglie passa nel Mezzogiorno dal 9,4% del 2020 al 10% del 2021, mentre diminuisce di quasi un punto al Nord (dal 7,6% a 6,7%). Il 42,2% delle famiglie povere vive nel Mezzogiorno (38,6% nel 2020), e il 42,6% al Nord (47,0% nel 2020). Sembrano dunque ripristinati i divari territoriali preesistenti la pandemia: la differenza Nord/Sud fra le incidenze è nel 2021 di 3,3 punti percentuali considerando le famiglie e di 3,9 per gli individui (la stessa differenza era di 1,8 punti nel 2020).

Nel 2021 la povertà assoluta è più diffusa fra le famiglie più numerose, attestandosi in Italia all'11,6% per quelle con quattro componenti e al 22,6% per quelle con oltre cinque. Nel Mezzogiorno, i livelli sono ancora più elevati: una famiglia numerosa su quattro è povera (24,9% per le famiglie con cinque o più componenti), mentre raggiungono quota 14,3% quelle con quattro componenti. Fra le famiglie di soli stranieri, l'incidenza della povertà è particolarmente alta e raggiunge quota 30,6% a livello nazionale, salendo al 37,6% nel Mezzogiorno. La presenza di minori incide in misura significativa sulla condizione di povertà: nel Mezzogiorno il 13,7% delle famiglie in cui è presente almeno un minore sono povere, contro l'11,5% medio italiano.

Nel 2020, avevano risentito maggiormente degli effetti della crisi le famiglie in cui la persona di riferimento è occupata: per questa tipologia l'incidenza della povertà assoluta saliva nel 2020 di 1,8 punti percentuali, passando dal 5,5% al 7,3%. Nel 2021 la povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento occupata è leggermente in calo, attestandosi al 7% a livello nazionale, ma raggiunge l'8,2% nelle regioni meridionali. Fra i lavoratori dipendenti, le incidenze di povertà per l'Italia e il Mezzogiorno raggiungono il 7,5% e l'8,6% rispettivamente. Le quote più elevate si osservano fra le famiglie di operai e assimilati, anche se con uno scostamento tutto sommato

limitato del Mezzogiorno rispetto all'Italia (13,6% contro 13,3%). Se si guarda la dinamica si osserva un ulteriore aumento della povertà nel Mezzogiorno per queste famiglie: rispetto al 2020 si passa dal 12,7% al 13,6%. Si conferma più elevata, infine, l'incidenza nelle famiglie in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione: per questa categoria si parla di oltre una famiglia su cinque a livello nazionale (22,6%) e di quasi una su quattro nel Mezzogiorno (24%). L'incidenza è cresciuta di 6 punti percentuali rispetto al 2020 (contro i 3 del dato medio nazionale).

Gli interventi di salvaguardia varati dal Governo nel pieno della pandemia (dal blocco dei licenziamenti, agli ammortizzatori sociali in deroga fino al Rem che si è andato ad aggiungere al RdC) hanno tamponato emergenze sociali e occupazionali che altrimenti avrebbero assunto proporzioni drammatiche. Al netto del peggioramento delle condizioni rilevate nel corso del 2020, l'insieme di queste misure ha avuto effetti significativi nel contrastare la povertà. Nel 2020, i corposi trasferimenti governativi hanno preservato le condizioni economiche delle famiglie, limitando fortemente la contrazione dei redditi.

Attraverso l'integrazione di diverse fonti è stato possibile stimare le differenze sulla povertà assoluta in termini di famiglie e individui nelle diverse ripartizioni territoriali sulla base degli importi erogati per RdC, REI o REM. Nel complesso, senza questi interventi, le famiglie povere sarebbero state quasi 2,5 milioni, quasi 450 mila in più rispetto al valore registrato nel 2020 (poco più di 2 milioni), cui corrispondono oltre un milione di persone in meno in condizione di povertà assoluta. Senza le erogazioni le famiglie in povertà assoluta sarebbero state il 9,4% anziché il 7,7%, l'incidenza per le persone sarebbe aumentata all'11,1% anziché fermarsi al 9,4%.

Incidenza di povertà assoluta familiare per condizione professionale della persona di riferimento e ripartizione. Anni 2019-2021 (valori percentuali)

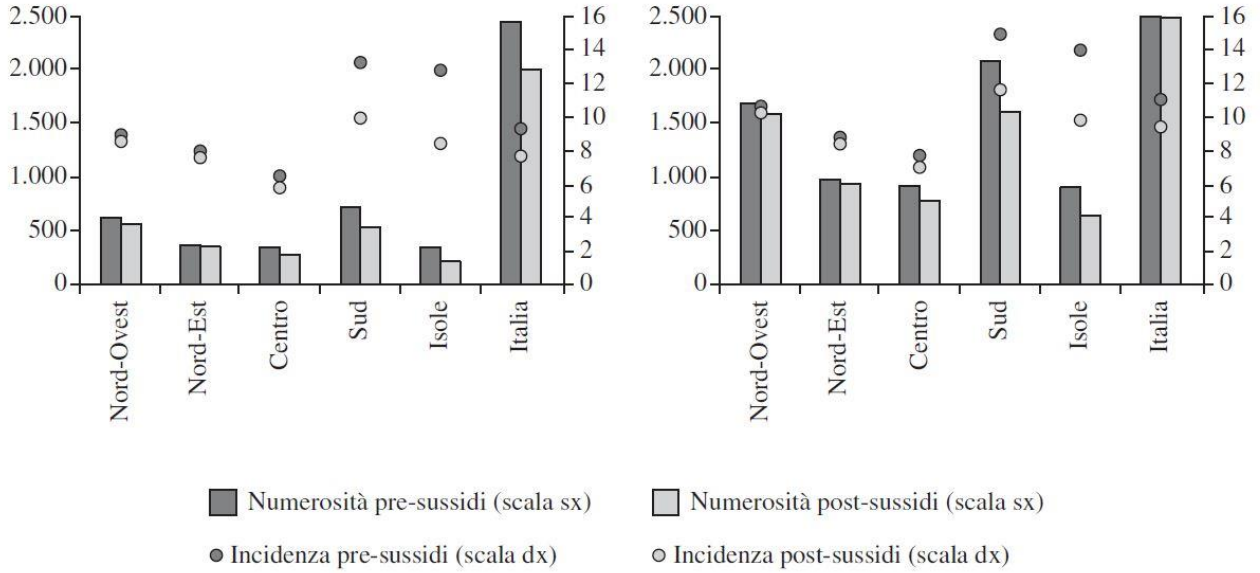
Condizione professionale	**2019**				**2020**				**2021**			
	Italia	Nord	Centro	Mezzo giorno	Italia	Nord	Centro	Mezzo giorno	Italia	Nord	Centro	Mezzo giorno
Occupato	5,5	5,3	4,4	6,7	7,3	7,9	5,4	7,6	7	6,9	5,7	8,2
dirigente, quadro e impiegato	1,7	1,8	..	..	2,5	3	1,9	1,9	2,2	1,9	2	3,2
operaio e assimilato	10,2	10	8,5	11,6	13,2	14,4	10,9	12,7	13,3	13,8	11,6	13,6
Non occupato	7,5	6,6	4,7	10,1	8,1	7,2	5,4	10,7	8,1	6,5	5,5	11,4
in cerca di occupazione	19,7	22,2	..	20,4	19,7	23	17,9	18	22,6	24,6	17,3	24
inattivo	6,6	5,7	4,2	9,1	7,4	6,4	4,7	10,1	7,1	5,6	4,5	10,3
ritirato-a dal lavoro	4,3	4,2	2,9	5,5	4,4	4,4	3	5,4	4,4	3,6	2,8	6,7
Totale	**6,4**	**5,8**	**4,5**	**8,6**	**7,7**	**7,6**	**5,4**	**9,4**	**7,5**	**6,7**	**5,6**	**10**

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

In particolare, nelle regioni meridionali, senza sussidi, l'incidenza della povertà assoluta avrebbe raggiunto un picco drammatico di circa 13 famiglie ogni 100 (13,2% al Sud e 12,9% nelle Isole), che grazie agli interventi cala di 3,4 punti al Sud e 4,5 punti nelle Isole.

In prospettiva, peraltro, se per il biennio 2020-21 le misure analizzate hanno ridotto diffusione e intensità della povertà assoluta e hanno agito anche come livellatore delle disuguaglianze, i segnali per il 2022 mostrano concreti rischi per le famiglie e soprattutto per le famiglie povere che, a causa della spirale inflazionistica in atto, stanno vedendo diminuire in misura sensibile il proprio potere d'acquisto.

Famiglie (grafico a sx) e persone (grafico a dx) in povertà assoluta pre- e post-sussidi. Anno 2020 (valori assoluti in migliaia e incidenze percentuali)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

VII. I divari nella filiera dell'istruzione: dalla scuola all'Università

Asili nido e scuola

I servizi socio-educativi per l'infanzia sono caratterizzati dall'estrema frammentarietà dell'offerta e da profondi divari territoriali nella dotazione di strutture e nella spesa pubblica corrente delle Amministrazioni locali.

Rispetto all'anno educativo 2018-2019, cresce nell'anno scolastico 2019-2020 la copertura dei posti disponibili rispetto al potenziale bacino di utenza (i bambini da 0 a 2 anni di età) dal 25,5% al 26,9%. Nel periodo compreso fra la prima rilevazione dei dati sull'offerta pubblica e privata (anno educativo 2013-2014) e l'ultima disponibile (2019-2020), la copertura è aumentata complessivamente di oltre 4 punti percentuali (era il 22,5%) a fronte di una capacità ricettiva quasi invariata del sistema di offerta (+0,3% l'incremento della disponibilità complessiva di posti rispetto al 2013).

Il divario partecipativo tende a chiudersi con il passaggio dagli asili nido alla scuola materna e primaria. In Italia, la percentuale dei bambini di età compresa fra i 3 e i 5 anni che frequenta una struttura educativa (93,2%) è più alta della media europea (89,6%). Nella scuola d'infanzia, la carenza d'offerta a sfavore del Mezzogiorno riguarda soprattutto gli orari di frequenza. Nel Mezzogiorno è molto meno diffuso l'orario prolungato (offerto solo al 4,8% dei bambini). Nella scuola primaria la percentuale di alunni che frequenta a tempo pieno è più bassa nelle regioni meridionali (18,6%) rispetto al resto del Paese (48,5%).

Nel Mezzogiorno, circa 650 mila alunni delle scuole primarie statali (79% del totale) non beneficiano di alcun servizio mensa. In Campania se ne contano 200 mila (87%), in Sicilia 184 mila (88%), in Puglia 100 mila (65%), in Calabria 60 mila (80%). Nel Centro-Nord, gli studenti senza mensa sono 700 mila, il 46% del totale. Circa 550 mila allievi delle scuole primarie del Mezzogiorno (66% del totale) non frequentano scuole dotate di una palestra. Solo la Puglia presenta una buona dotazione di palestre, mentre registrano un netto ritardo la Campania (170 mila allievi privi del servizio, 73% del totale), la Sicilia (170 mila, 81%), la Calabria (65 mila, 83%). Nel Centro-Nord, gli allievi della primaria senza palestra raggiungono il 54%. Analogamente, il 57% degli alunni meridionali della scuola secondaria di secondo grado non ha accesso a una palestra; la stessa percentuale che si registra nella scuola secondaria di primo grado.

Alunni della Scuola Primaria senza servizio Mensa (%), a.s. 2020-21

Regioni e Ripartizioni	Alunni senza	Totale alunni	% alunni
Abruzzo	32.254	51.107	63,11
Basilicata	16.164	20.604	78,45
Calabria	62.374	77.510	80,47
Campania	201.520	232.052	86,84
Emilia Romagna	76.425	179.671	42,54
Friuli Venezia G.	23.783	45.212	52,60
Lazio	147.888	226.709	65,23
Liguria	17.803	51.249	34,74
Lombardia	230.140	406.903	56,56
Marche	35.355	61.488	57,50
Molise	9.142	10.703	85,42
Piemonte	29.996	165.209	18,16
Puglia	107.860	165.876	65,02
Sardegna	37.312	58.080	64,24
Sicilia	184.226	209.773	87,82
Toscana	22.080	141.565	15,60
Umbria	18.891	35.228	53,62
Veneto	101.472	199.257	50,93
Centro-Nord	703.833	1.512.491	46,53
Mezzogiorno	650.852	825.705	78,82
Italia	1.354.685	2.338.196	57,94

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero Istruzione 2022

Per effetto delle carenze infrastrutturali, solo il 18% degli alunni del Mezzogiorno accede al tempo pieno a scuola, rispetto al 48% del Centro-Nord. La Basilicata (48%) è l'unica regione del Sud con valori prossimi a quelli del Nord. Bassi i valori di Umbria (28%) e Marche (30%), molto bassi quelli di Molise (8%) e Sicilia (10%). Gli allievi della scuola primaria nel Mezzogiorno frequentano mediamente 4 ore di scuola in meno a settimana rispetto a quelli del Centro-Nord. La differenza tra le ultime due regioni (Molise e Sicilia) e le prime due (Lazio e Toscana) è, su base annua, di circa 200 ore. Considerando un ciclo scolastico intero (5 anni), gli alunni di Molise e Sicilia perdono circa 1000 ore che corrisponde a circa il monte ore di un anno di scuola primaria. Analoga la situazione delle altre regioni meridionali con l'eccezione della Basilicata.

Sul fronte della dispersione scolastica, gli ultimi anni hanno visto significativi miglioramenti anche in Italia: da valori vicini al 20% nel 2008 si è passati al 12,7% nel 2021, valore tuttavia ancora lontano rispetto al target di Europa 2020 (10%) e dalla media europea (9,7%). Il Mezzogiorno e, soprattutto, Campania, Calabria e Sicilia, presentano tassi di abbandono più elevati: nel 2021, ultimo anno per cui sono disponibili i dati, gli *early leavers* meridionali erano il 16,6% a fronte del 10,4% delle regioni del Centro-Nord. Valori più elevati si registrano nel Mezzogiorno sia per i maschi (19,3% a fronte del 12,1% del Centro-Nord), sia per le femmine (13,7% a fronte dell'8,7% del Centro-Nord).

Università

Negli ultimi anni, il divario territoriale in termini di immatricolazioni è aumentato. Gli immatricolati negli Atenei del Centro-Nord hanno gradualmente superato i livelli dei primi anni Duemila. Al Sud, sia pur in crescita, restano ancora decisamente al di sotto. Ambiguo, in questo contesto, l'impatto della pandemia, con una sensibile accelerazione delle immatricolazioni territorialmente diffusa per l'anno accademico 2020-2021 e una decisa contrazione nell'anno accademico successivo 2021-2022.

Un numero crescente di iscritti universitari residenti nel Mezzogiorno tende a preferire le Università del Centro-Nord. Gli studenti meridionali che si trasferiscono per motivi di studio universitario sono passati dal 20% del 2010 al 27% del 2021. Questo fenomeno non è stato controbilanciato da un analogo flusso di iscritti provenienti dal Centro-Nord.

Le Università del Mezzogiorno hanno visto contrarsi nell'ultimo triennio il numero di iscritti complessivamente del 12% rispetto al primo triennio degli anni Dieci, mentre nelle Università del Centro e del Nord gli iscritti sono complessivamente cresciuti del 2% e dell'8%.

Secondo stime ISTAT, tra il 2021 e il 2031 la popolazione in Italia diminuirà di circa 1,5 milioni di individui, una perdita che continuerà negli anni seguenti (2036 e 2041) con intensità meno grave al Centro-Nord e più accentuata nel Mezzogiorno. Queste dinamiche di spopolamento determineranno effetti negativi sulle immatricolazioni universitarie, soprattutto per gli Atenei più piccoli e periferici. A tassi di iscrizione invariati, si stima che nel 2031, 2036 e 2041 le Università del Mezzogiorno perderanno circa il 6, 17 e 27% degli iscritti; quelle del Centro avranno prima un incremento del 3,5% nel 2031 e poi una diminuzione del 7 e 20% nel 2036 e 2041 rispettivamente; quelle del Nord un andamento simile con +4% nel 2031 e un decremento del 7 e 18% circa nel 2036 e 2041. Tale contrazione, oltre a subire una brusca accelerazione coinvolgerà tutte le Università. In questo quadro generale, tuttavia, le più colpite saranno quelle a maggior «vocazione locale» e soprattutto quelle del Mezzogiorno.

Cosa propone la SVIMEZ. Per quanto riguarda le infrastrutture scolastiche, è auspicabile prevedere un massiccio intervento di modernizzazione degli istituti scolastici del Paese sulla base dell'informazione capillare, istituto per istituto, già a disposizione del Ministero dell'Istruzione. Un miglioramento delle infrastrutture, oltre a garantire una migliore qualità dei servizi per tutti gli allievi e le allieve del Paese, genererebbe effetti positivi moltiplicativi che riguardano, ad esempio, il mercato del lavoro e una migliore capacità di conciliazione lavoro-famiglia. L'accesso competitivo alle risorse PNRR potrebbe tuttavia produrre ulteriori distorsioni e disuguaglianze nel

sistema scolastico nazionale. Questo rischio è particolarmente alto tra gli enti locali (tipicamente i Comuni) che non presentano un'adeguata capacità amministrativa per la partecipazione ai bandi PNRR e che non saranno quindi in grado di attrarre risorse volte a migliorare le infrastrutture scolastiche. Per questo la SVIMEZ propone un attento monitoraggio centrale sulla localizzazione geografica della spesa PNRR con l'obiettivo di garantire un servizio scolastico in linea con altri paesi europei in tutte le aree del Paese, al Nord come al Sud.

Per quanto riguarda l'Università e il rischio di desertificazione legato al calo demografico e alla diminuzione degli iscritti, la SVIMEZ propone di 1) incrementare l'attrattività degli Atenei periferici soprattutto attraverso l'attivazione di protocolli di intesa con Atenei internazionali volti ad incrementare il numero di studenti stranieri da altri paesi del Mediterraneo o da altrove. 2) puntare a forme di collaborazione e cooperazione fra Atenei, secondo una struttura coerente con le specializzazioni e le vocazioni delle diverse economie locali; 3) ripensare il ruolo stesso dell'Università facendo emergere la trasformazione sociologica in atto, con uno spostamento del suo *core business* dai corsi di laurea ai corsi post-laurea e/o "professionalizzanti" o finalizzati ad ambiti di ricerca. La popolazione over 40 diverrà sempre più preponderante, ed è quindi possibile pensare che le università possano essere luoghi frequentati non esclusivamente (o quasi) da giovani ma anche da quelle fasce di popolazione più adulte che possono ricercarvi una diversa formazione. Far emergere questa trasformazione significherebbe evitare il rischio che le Università si trasformino in centri di formazione al ribasso.

VIII. L'economia criminale: divari territoriali

Il Capitolo evidenzia come l'attività estorsiva sia oggi ampiamente diffusa anche al Nord, indebolendo la parte più sana e attiva del tessuto economico-produttivo, generando insicurezza e danneggiando crescita e sviluppo delle imprese.

Valendosi dei risultati di un'aggiornata ricerca comparativa su Campania e Veneto, il Capitolo esamina la possibilità di affiancare, alla già esistente legislazione antimafia di natura preventiva, un'ulteriore iniziativa che renda più efficaci le misure di contrasto all'attività estorsiva. L'analisi verte infatti sulla possibile adozione di un modello previsionale *machine learning*, basato sulla costruzione di *alert* selettivi capaci di interpretare il *risk assessment* territoriale e settoriale economico, per svolgere una funzione di assistenza e supporto alle forze dell'ordine. L'uso dell'*Artificial Intelligence* (AI) nella ricerca e nella produzione di modelli predittivi di analisi dei fenomeni criminali si configura come una necessità, già avvertita dai Dipartimenti di Polizia in molti Paesi, e la sua applicazione tende a migliorare la prevenzione della criminalità, integrando criminologia ambientale, *geographic profiling* e *predicting policing*. Si porta inoltre l'attenzione sulla necessità di attivare immediate politiche di incentivazione delle denunce, per poter intercettare e contrastare il fenomeno sul nascere.

Il Capitolo discute gli esiti di una ricerca realizzata sull'attività estorsiva comparando le province di Napoli, Caserta, Vicenza e Verona, realtà territoriali distinte per dinamicità economica e radicamento dei clan criminali. Nelle quattro province si osservano notevoli differenze "strutturali". D'altra parte, guardando alle variazioni nel tempo, emergono dati in crescita nelle province venete, a testimonianza del progressivo radicamento del crimine organizzato in quelle aree. Nell'individuazione del modello predittivo dell'azione estorsiva, la ricerca si è orientata a isolare e sfruttare le caratteristiche che distinguono i reati estorsivi da altre tipologie di delitti. Partendo dalla sperimentazione realizzata per contrastare i reati di tipo predatorio in contesti urbani, sono stati realizzati, ai fini dell'impostazione del modello, otto passaggi: 1) definizione di un contesto territoriale di riferimento; 2) raccolta di dati relativi ai reati estorsivi commessi in passato nel contesto territoriale; 3) estrazione dai dati raccolti di informazioni descrittive dei reati e normalizzazione delle stesse; 4) analisi delle informazioni estratte, al fine di definire uno o più modelli ricorrenti; 5) analisi del contesto territoriale, al fine di estrarne informazioni geografiche e socioeconomiche rilevanti; 6) applicazione, al contesto territoriale, dei modelli definiti al punto 4, al fine di individuare luoghi e intervalli di tempo nei quali è probabile il verificarsi di reati estorsivi; 7) generazione di un *alert* che indichi le informazioni di tempo e luogo individuate al punto 6; 8) elaborazione di un indice di rischio specifico.

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

PARTE TERZA
FABBRICA SUD: RIPARTIRE DALL'INDUSTRIA

Cap. 9. La partecipazione delle imprese alle catene globali del valore
Cap. 10. Industria e servizi al Sud: la ristrutturazione tardiva e incompleta
Cap. 11. Le competenze digitali di imprese e lavoratori: i ritardi del Sud
Cap. 12. Prospettive del Mezzogiorno creativo: produzione, lavoro, *welfare*
Cap. 13. La logistica economica e le ZES per la transizione e la sostenibilità energetica e ambientale
Cap. 14. Una politica industriale per il Sud e per il Paese
Cap. 15. Il finanziamento delle imprese meridionali: tra credito e strumenti alternativi

Embargo fino alle ore 11.00
del 28 novembre 2022

SVIMEZ

IX. La partecipazione delle imprese meridionali alle catene globali del valore

Nel Capitolo si compie una ricognizione aggiornata sulla partecipazione delle imprese delle regioni italiane, e in particolare del Mezzogiorno, alle Catene Globali del Valore (GVC). I motivi che rendono rilevante l'integrazione di imprese e territori nelle catene del valore sono noti: le GVC hanno aumentato sensibilmente l'interconnessione fra i sistemi produttivi nazionali, favorendo la rapida crescita del commercio internazionale nel primo decennio del nuovo secolo, riducendo desiderabilità ed efficacia di politiche del cambio e misure protezionistiche, promuovendo lo sviluppo di paesi e regioni in relativo ritardo. A livello di impresa, l'adesione alle GVC ha contribuito al miglioramento delle *performance* aziendali, non solo grazie ai vantaggi della specializzazione di ciascun operatore nel segmento preferito del processo di produzione, ma anche per le opportunità di crescita connesse alla possibilità di accesso a un maggior numero di clienti e a più ampi mercati. In particolare, come argomentato in letteratura, nel caso di partecipazione con modalità "relazionali", che ha luogo quando l'impresa opera non come semplice esecutore di compiti e specifiche tecniche dettate dalla committenza (grandi *buyers* spesso multinazionali), e non solo sulla base della mera competitività di prezzo, ma con una effettiva partecipazione alle fasi strategiche della produzione (come la progettazione e lo sviluppo del prodotto), l'integrazione nelle GVC ha condotto all'acquisizione di maggiori abilità di carattere tecnico, organizzativo e commerciale e al conseguimento di significativi guadagni di produttività. La partecipazione alle GVC, infine, ha modificato i comportamenti delle imprese, creando rilevanti incentivi all'adozione di nuove tecnologie e al rispetto di standard ambientali più avanzati.

L'industria italiana presenta nel complesso un grado di partecipazione alle GVC non dissimile da quello di altri paesi europei come Francia, Germania e Spagna, anche se, nell'ambito delle catene, le imprese italiane tendono spesso a specializzarsi nelle fasi produttive spiccatamente manifatturiere e a valore aggiunto relativamente più contenuto. Questo quadro complessivo si compone tuttavia di situazioni regionali sensibilmente diversificate, con una presenza relativamente scarsa delle imprese meridionali, come documentato già in un precedente Rapporto SVIMEZ e in altri studi.

Avvalendosi di nuova evidenza sulla partecipazione e il posizionamento delle imprese industriali meridionali nelle GVC, fornita da recenti dati di fonte MET, questo Capitolo analizza il grado di coinvolgimento e le modalità di partecipazione dell'industria meridionale nelle GVC. A questo fine, si distingue anzitutto fra imprese partecipanti e non partecipanti alle GVC, considerando tra le prime quelle che soddisfano almeno uno dei seguenti requisiti: a) esportano fattori intermedi che sono poi impiegati come input intermedi da altre imprese estere; b) sono *two-*

way traders; c) esportano oppure importano, ma in ogni caso dichiarano di intrattenere relazioni significative e durature con controparti estere. In secondo luogo, a partire da una domanda del questionario MET relativa al motivo principale per il quale l'impresa ritiene di essere scelta dalla controparte estera come *partner* commerciale o produttivo, si identificano le imprese appartenenti a una GVC relazionale con quelle che ritengono di essere scelte "per la capacità di collaborare per la individuazione di soluzioni tecnologiche", piuttosto che "per il prezzo al quale offriamo la merce" oppure "per la capacità di corrispondere a requisiti e specifiche tecniche stringenti".

La Tabella riportata di seguito consente di valutare partecipazione e modalità di integrazione nelle GVC delle imprese manifatturiere italiane, con un dettaglio regionale e macro-regionale, in riferimento agli anni 2015, 2017 e 2019. La prima colonna mostra il valore medio dell'indicatore di appartenenza alle GVC, come sopra definito, nell'arco di tempo considerato nelle regioni e macro-regioni italiane. Le differenze piuttosto marcate evidenziano notevoli diversità territoriali. Per offrire anche un'immagine dell'evoluzione nel tempo di queste diversità, le successive tre colonne mostrano per ciascun anno i dati regionali relativi alla quota di imprese industriali che partecipano ad una GVC, ottenuti ponendo pari a 100 il valore nazionale. Le ultime quattro colonne riportano lo stesso tipo di informazioni relativamente alla partecipazione con modalità relazionali, che garantisce un posizionamento più vantaggioso nella catena e più elevati benefici per il partecipante.

Il dato riportato nella prima colonna palesa un marcato ritardo nella partecipazione alle GVC da parte delle imprese manifatturiere localizzate nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Nord e del Centro. Considerando sinteticamente l'aggregato Sud e Isole e confrontandolo con il resto del Paese, si può constatare che, negli anni 2015-2019, la quota di imprese partecipanti alle GVC nel Mezzogiorno è in media intorno al 19%, un valore pari a circa la metà di quello osservato per le imprese del Nord (38%). Le differenze fra Nord-Est e Nord-Ovest appaiono contenute (meno di tre punti percentuali), mentre le regioni del Centro si collocano grosso modo a metà strada fra le altre macro-regioni, con una quota di imprese partecipanti intorno al 28% del totale. Scendendo al dettaglio regionale, si osserva una certa differenziazione interna alle macro-aree, meno marcata per le aree più sviluppate (con la sola eccezione della Valle d'Aosta) e più forte per il Centro (con il Lazio 9 punti percentuali sotto la quota media del Centro) e soprattutto per il Mezzogiorno, dove Abruzzo, Puglia e Campania mostrano quote di partecipazione prossime a quelle riscontrate nelle regioni del Centro, mentre le altre (in particolare Sardegna, Calabria, Basilicata e Molise) evidenziano valori molto più contenuti.

Una valutazione dell'andamento nel tempo delle differenze nella partecipazione alle GVC può essere fatta guardando alle successive tre colonne. In generale, si osserva una tendenza verso la riduzione dei divari interregionali, come dimostra il fatto che quasi tutte le regioni che al 2015

assumono valori inferiori (superiori) a 100 subiscono una crescita (riduzione) del valore dell'indice al 2019. In particolare, le differenze fra le macroregioni sembrano ridursi lievemente (marcatamente tra Nord-Ovest e Nord-Est), con il Centro e il Mezzogiorno peninsulare che riducono significativamente il proprio ritardo rispetto alla media nazionale. Per converso, la differenza nel tasso di partecipazione alle GVC da parte delle imprese di Sicilia e Sardegna rispetto alla media nazionale rimane praticamente immutato.

Le ultime quattro colonne della Tabella riportano lo stesso dato con riferimento alla partecipazione qualificata alle GVC, ossia quella con modalità relazionale. Come ci si poteva attendere, la quota di imprese interessate a questo tipo di integrazione è sensibilmente più bassa in tutte le regioni. Permangono, e addirittura si accentuano in termini relativi le distanze interregionali: nel Nord il tasso di partecipazione relazionale sfiora il 9%, contro il 5% del Centro e il 3% del Mezzogiorno. All'interno delle macroregioni, l'eterogeneità è limitata nelle circoscrizioni centro-settentrionali e più marcata nel Sud, dove Campania e Puglia mostrano una percentuale di partecipazione relazionale intorno al 3%, l'Abruzzo è al 5%, mentre nelle altre regioni il dato è tra 1% e 2%. Contrariamente a quanto rilevato per l'indicatore GVC in senso ampio, nel caso di modalità relazionale i divari fra le macroregioni non si attenuano fra il 2015 e il 2019: fatta pari a 100 la media nazionale del tasso di partecipazione qualificata, il valore del Nord-Ovest aumenta da 125 a 135, quello del Nord-Est rimane stabile a circa 125, il Centro passa da 80 a 73, mentre il Mezzogiorno rimane fermo ad un valore molto basso, intorno a 48.

L'evidenza sintetizzata nella Tabella, in perfetta coerenza con la letteratura, conferma, per le imprese manifatturiere meridionali, una condizione di minore capacità di accesso ai mercati internazionali, di connessione alle reti produttive internazionali e soprattutto di partecipazione qualificata alle GVC, la modalità di integrazione ritenuta più profittevole e favorevole alla crescita. L'analisi mostra che questa condizione di debolezza si è conservata, o è addirittura peggiorata, negli anni più recenti. Alla vigilia dello scoppio della pandemia, e con tutta probabilità anche oggi, le imprese industriali del Mezzogiorno risultano relativamente poco integrate nelle catene del valore e con ruolo e posizionamento relativamente deboli. Questa circostanza va considerata con attenzione anche alla luce delle tendenze più recenti nell'organizzazione delle reti produttive internazionali.

Partecipazione delle imprese manifatturiere nelle GVC

Regioni e macro-ripartizioni	Partecipazione alle GVC				Partecipazione alle GVC (modalità relazionale)			
	Imprese partecipanti (in %, media 2015-19)	Imprese partecipanti (Italia = 100)			Imprese partecipanti (in %, media 2015-19)	Imprese partecipanti (Italia = 100)		
		2015	2017	2019		2015	2017	2019
Valle d'Aosta	20,7	58,3	67,5	67,8	6,6	76,87	0,0	194,7
Piemonte	37,9	129,8	129,6	113,3	8,9	111,3	119,3	154,0
Liguria	30,0	86,5	100,0	96,7	7,1	90,1	89,1	127,2
Lombardia	41,5	138,3	145,0	124,0	9,1	137,6	132,4	123,9
Trentino AA	39,8	138,3	130,4	120,1	9,8	132,9	95,7	189,3
Veneto	37,4	122,8	108,8	120,8	10,3	163,7	159,4	123,5
Friuli V.G.	39,8	124,6	124,2	127,7	8,4	120,7	124,4	117,1
Emilia Romagna	34,3	106,5	101,7	112,8	7,8	89,2	132,8	115,7
Toscana	30,7	92,9	95,3	99,8	5,3	86,1	80,8	61,3
Umbria	25,9	84,1	78,1	82,9	3,2	58,7	54,5	27,8
Marche	31,2	104,2	90,9	100,1	6,1	83,8	71,8	104,0
Lazio	19,4	51,7	58,7	66,5	4,5	75,8	35,0	79,1
Abruzzo	23,6	62,1	73,8	79,9	5,3	67,6	96,5	66,2
Molise	13,1	42,4	53,7	36,5	0,9	37,4	0,0	0,0
Campania	21,6	58,3	67,4	72,7	3,2	49,2	40,2	47,3
Puglia	22,5	68,3	64,2	75,6	2,9	46,8	30,8	44,7
Basilicata	12,7	45,6	40,9	38,1	1,2	19,8	32,5	0,0
Calabria	12,0	29,4	35,3	42,4	2,5	16,1	30,0	59,3
Sicilia	17,3	49,5	49,7	59,2	2,2	36,4	23,6	35,9
Sardegna	11,4	39,7	47,4	30,5	2,7	40,7	39,3	34,9
Nord-Ovest	39,1	130,7	135,9	117,3	8,9	124,9	123,7	134,7
Nord-Est	36,6	117,8	109,4	117,9	8,9	125,8	138,3	123,1
Nord	37,8	123,8	121,7	117,6	8,9	125,4	131,4	128,3
Centro	27,8	84,6	84,1	91,1	5,1	80,5	67,0	73,0
Centro-Nord	34,7	111,9	110,5	109,3	7,8	111,9	112,2	110,8
Sud	20,4	56,9	62,2	68,9	3,3	47,5	47,0	47,8
Isole	15,2	46,2	48,9	48,7	2,4	37,9	29,5	35,6
Mezzogiorno	19,2	54,4	59,2	64,2	3,1	45,5	43,4	45,3
Italia	31,5	100,0	100,0	100,0	6,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MET.

Nell'ultimo quindicennio, molteplici eventi (la crisi finanziaria, le tensioni protezionistiche, Brexit, la pandemia e la guerra in Ucraina) hanno causato crisi sistemiche con effetti dirompenti

sulle GVC che hanno segnato un rallentamento rispetto allo sviluppo imponente realizzatosi nei due decenni precedenti. Inoltre, molte grandi imprese, che negli anni precedenti avevano fatto ampio ricorso a pratiche di *offshoring*, hanno riconsiderato alcune criticità di quelle strategie. Si sono quindi affermate condizioni che in qualche misura hanno ridefinito in termini regionali più che globali l'estensione spaziale delle catene. Come già avvenuto soprattutto in Asia, anche in Europa si intravede uno spazio per una significativa ristrutturazione delle catene e di *reshoring* delle attività produttive, dal quale anche le imprese del Mezzogiorno potrebbero derivare vantaggi, a patto che si creino le condizioni di contesto che permettano loro di acquisire maggiori capacità di integrazione nelle reti produttive nazionali e internazionali.

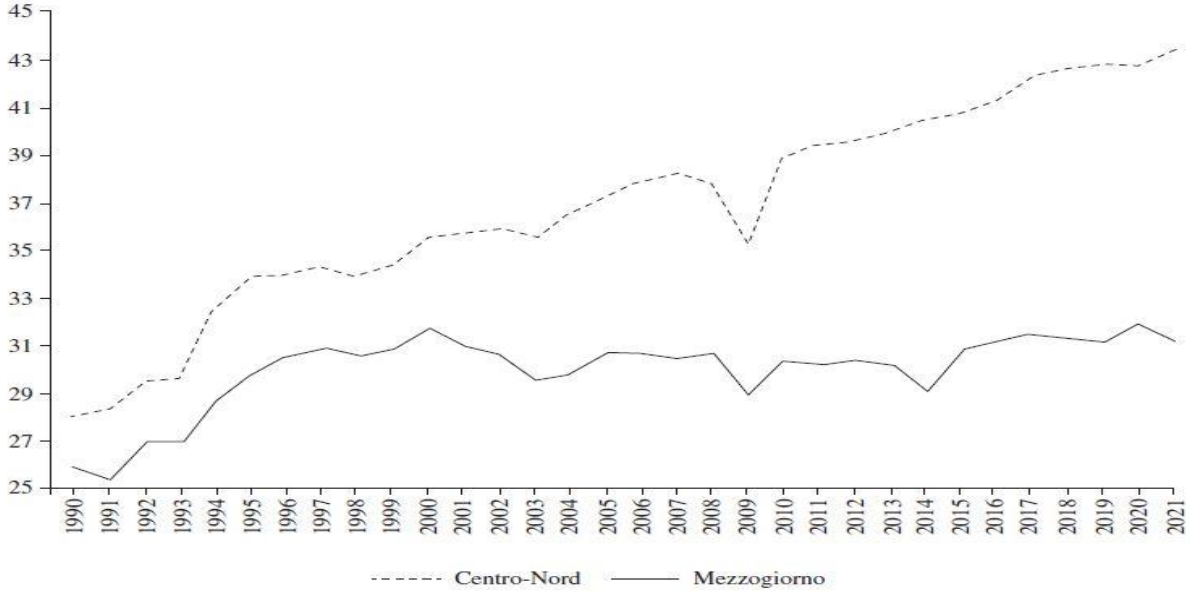
X. Industria e servizi al Sud: la ristrutturazione tardiva e incompleta

Come è noto, il sistema produttivo italiano soffre di una sostanziale stagnazione della produttività da almeno un ventennio. Le regioni del Centro e del Sud, specie queste ultime, hanno perso terreno nei confronti di quelle del Nord, che non hanno tenuto il passo con le altre regioni europee più avanzate.

Per paesi come l'Italia, dove i vantaggi competitivi devono essere necessariamente diversi dal semplice contenimento dei costi unitari di produzione, la capacità di assorbire, nei prodotti e nei servizi offerti, le nuove conoscenze e gli avanzamenti tecnologici che via via si rendono disponibili assume un ruolo cruciale per adeguare continuamente l'offerta (aggregata) ai mutamenti che intervengono nella domanda, talvolta inducendoli. In tal modo si realizza la cosiddetta "dinamica strutturale".

L'analisi empirica ha permesso di evidenziare come nell'industria del Sud lo spostamento verso nuovi settori e/o prodotti in crescita sia sostanzialmente assente; ne consegue un'evoluzione della produttività oraria stagnante, guidata dalle sole fluttuazioni cicliche (v. Fig. seguente).

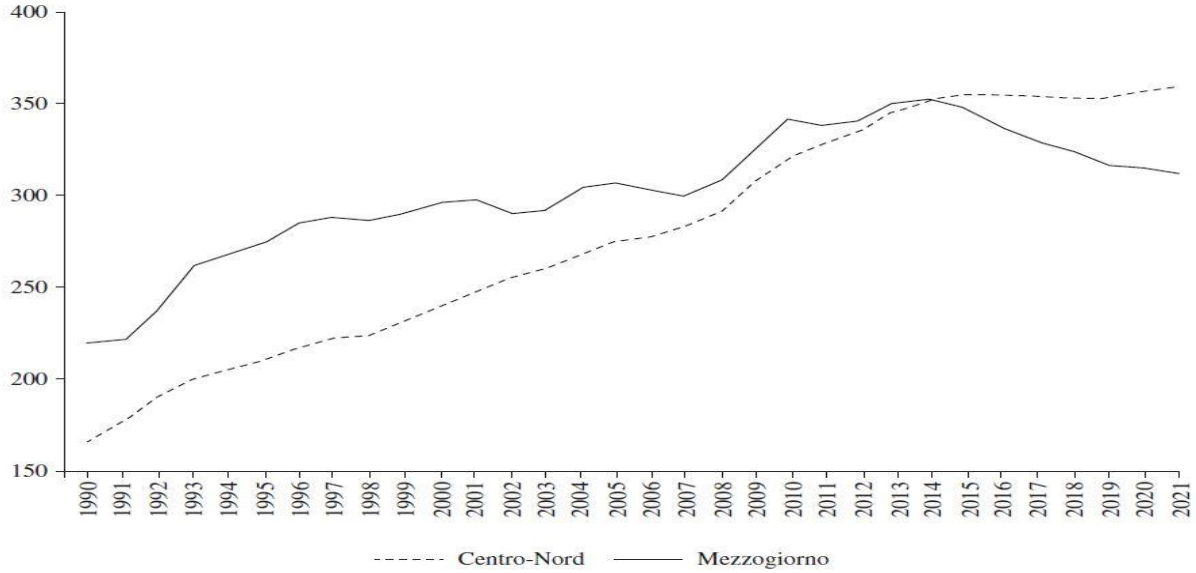
Produttività oraria nell'industria in senso stretto (euro, a prezzi costanti 2015, per ora lavorata)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

Ciò, a sua volta, accresce progressivamente la divergenza tra il Sud e le altre aree del Paese dove invece la presenza di una relazione stabile tra produttività e accumulazione esercita i suoi effetti positivi. Tale riscontro empirico, apparentemente "forte", discende dalle modalità del processo di accumulazione meridionale, approssimato dall'andamento dello *stock* di capitale per addetto (v. Fig. seguente).

Rapporto capitale/lavoro nell'industria in senso stretto (migliaia di euro, a prezzi costanti 2015, per occupato)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

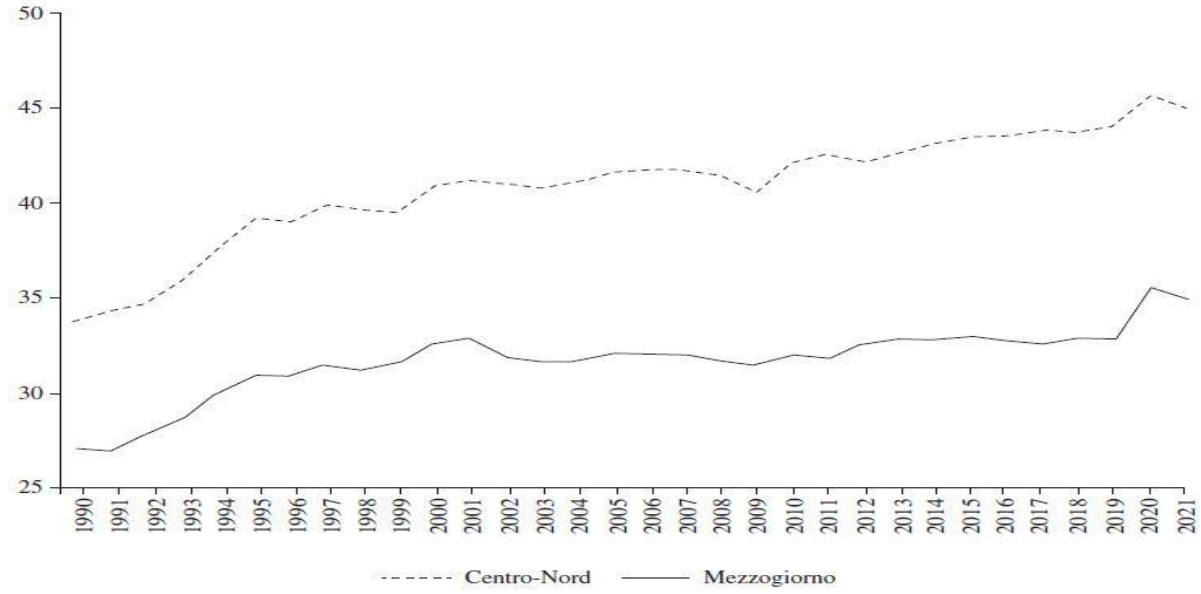
Già dal 2010 il processo di accumulazione del Sud subisce una prima battuta d'arresto; quattro anni dopo si impone un chiaro e persistente *trend* discendente. Esso è in larga parte ascrivibile alla caduta dello *stock* di capitale. Tale fenomeno è molto difficile da riscontrare nelle moderne economie, se non in presenza di eventi drammatici quali guerre, terremoti, ecc. Nel nostro caso esso trova origine nel vasto e persistente processo di deindustrializzazione che ha interessato l'industria meridionale. A riguardo, si ricorda che tra il 2007 e il 2020 gli investimenti industriali meridionali, in termini reali, sono calati di quasi il 60 per cento (-17 per cento nel resto del Paese). Oltre al dato meramente quantitativo, va tenuto presente un altro elemento. Specie negli anni a noi più vicini, si è fortemente accresciuta, in linea generale, l'importanza di alcune specifiche voci all'interno dello *stock* di capitale in grado di aumentare la capacità di assorbimento della conoscenza disponibile. In base alla classificazione a nostra disposizione, esse sono rinvenibili nella spesa in beni c.d. ICT e nei prodotti della proprietà intellettuale (ove sono ricompresi, ad esempio, i brevetti). Ebbene, queste due voci, tuttora, presentano un'incidenza nello *stock* di capitale dell'industria meridionale marginale: i beni ICT non arrivano all'1 per cento, quelli afferenti alla proprietà intellettuale oscillano tra il 3 e il 5 per cento. Anche questo elemento, di natura maggiormente "qualitativa", concorre all'indebolimento, nel Sud, della relazione tra accumulazione e produttività.

Per quanto attiene i servizi di mercato, valgono le seguenti considerazioni. La capacità di assorbire il progresso tecnico potenzialmente disponibile è, anche in questo caso, inferiore al Sud. Tuttavia, a differenza di quanto osservato in riferimento all'industria, ciò non è riconducibile tanto alle modalità nel processo di accumulazione (rapporto capitale per addetto), quanto alla tipologia di

imprese e settori prevalenti nei servizi nelle due aree. È un problema cioè di composizione dell'offerta. Nelle regioni del Sud, gran parte delle attività di servizio che hanno trainato la crescita dell'intero macro-settore sono essenzialmente tre: ristorazione, commercio al dettaglio, servizi alberghieri. Dette attività fanno registrare livelli di produttività oraria, nel Sud, sistematicamente e significativamente inferiori alla media nazionale. Nelle regioni centro-settentrionali, prevalentemente in quelle ad antica industrializzazione, le attività manifatturiere guidano la crescita dei servizi ad esse collegate, anche sulla scia della crescente terziarizzazione del *manufacturing.* Nel Centro-Nord, infatti, l'espansione del terziario è stata essenzialmente determinata da attività come quelle di supporto alle funzioni d'ufficio, o di direzione aziendale, oppure attività di produzione di *software* e consulenza informatica, cui sono associati livelli di prodotto per ora lavorata maggiori della media nazionale.

In definitiva, il Sud appare trovarsi nella classica situazione del c.d. "morbo di Baumol", ossia un sistema economico che si espande prevalentemente in attività di servizio ad alta intensità di lavoro e/o bassa produttività. Ne conseguono, anche in questo caso, livelli e dinamica della produttività oraria nei servizi di mercato meridionali inferiori a quanto è dato riscontrare nel resto del Paese (v. Fig. seguente)

Produttività oraria nei servizi destinabili alla vendita (euro, a prezzi costanti 2015, per ora lavorata) (a)



(a) Al netto della branca dei servizi immobiliari.
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

XI. Le competenze digitali di imprese e lavoratori: i ritardi del Sud

Il potere trasformativo della transizione digitale rappresenta una leva cruciale per affrontare le sfide globali dei prossimi decenni (transizione energetica e ambientale, ridefinizione e accorciamento delle catene produttive del valore).

A livello di impresa, le attività di digitalizzazione sono alla base dell'adozione di radicali innovazioni di processo in grado di incrementare significativamente la flessibilità delle produzioni, ottimizzare i processi aziendali e ridurre i costi di transazione tra operatori economici, apportando sostanziali vantaggi competitivi all'intero sistema economico.

In base ai dati diffusi dall'ISTAT nel recente Censimento permanente delle imprese 2019, il processo di digitalizzazione presso le imprese appare, ad oggi, tendenzialmente disomogeneo tra macro-ripartizioni e, in generale, meno pervasivo al Sud.

Nel Mezzogiorno, la quota di imprese con competenze digitali più avanzate (relative alla valutazione, analisi e utilizzo dei contenuti digitali) è pari solo al 46,6% nell'industria e al 42,5% nei servizi, percentuali in entrambi i casi inferiori a quelle del Centro (47,2% per l'industria e 43,8% per i servizi) e del Nord (47,9% per l'industria e 45,1% per i servizi). Per quanto riguarda la capacità di ricerca, selezione e modifica di documenti digitali in qualsiasi forma, sempre nel Mezzogiorno, le quote sono del 53,9% per industria e del 47,8% nei servizi; anche in questo ambito valori più elevati si registrano nelle imprese localizzate nelle regioni centrali (54,4% nell'industria e 50,5% nei servizi) e settentrionali (56,4% nell'industria e 50,3% nei servizi). La minore dotazione di competenze digitali nell'industria del Sud investe anche l'ambito dell'utilizzo delle tecnologie digitali per gli interscambi di informazioni e comunicazioni sul luogo di lavoro: comunicare sul luogo di lavoro via e-mail o mediante altre connessioni digitali (-4,5 p.p. rispetto al dato medio nazionale), condividere informazioni di lavoro attraverso le tecnologie digitali (-3,7), collaborare sul lavoro attraverso le tecnologie digitali (-3,1), sono abilità meno diffuse nel settore dei servizi meridionale.

Un dato particolarmente significativo riguarda la quota di imprese che dichiara di aver realizzato investimenti nelle tecnologie afferenti alla digitalizzazione di base (connettività a Internet), a testimonianza del ritardo accumulato dall'industria del Sud nel completamento del proprio percorso di "alfabetizzazione digitale". D'altra parte, il dato relativo agli investimenti programmati, segnala un'inversione di tendenza.

La dotazione di competenze digitali delle imprese meridionali è comparativamente minore rispetto al resto del Paese, specie nelle procedure più avanzate (robotica, processi di simulazione, cybersicurezza). In buona parte, ciò è direttamente riconducibile a un tessuto produttivo

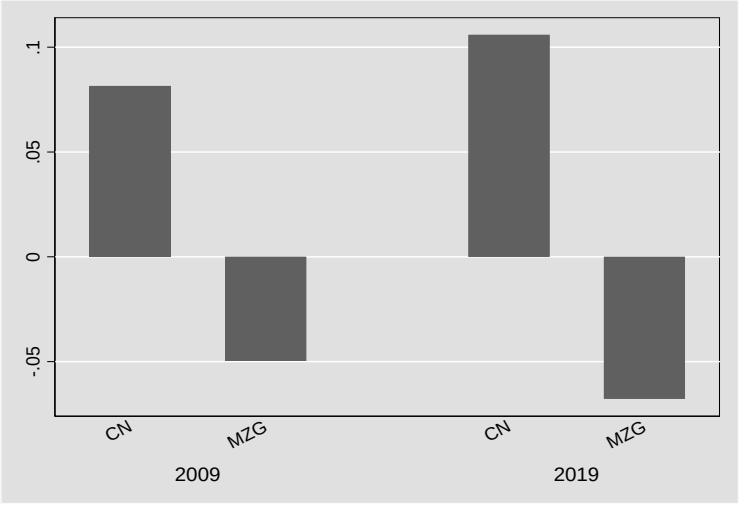
relativamente meno propenso a maturare vantaggi competitivi in chiave tecnologica. Al Sud, a prevalere sono le imprese di piccola dimensione, principalmente concentrate nelle fasi strettamente produttive realizzate con tecniche più tradizionali e meno orientate (per vincoli finanziari più stringenti, indisponibilità di risorse interne e livelli di domanda quantitativamente e qualitativamente inferiori) all'ammodernamento dell'offerta tramite, tra gli altri, gli investimenti in digitale.

La minore propensione delle aziende del Mezzogiorno verso le pratiche di digitalizzazione emerge anche con riferimento alla diffusione delle competenze digitali presso gli occupati, abilità avanzate che, oltre a favorire i processi di crescita e innovazione nei sistemi economici, sono determinanti per sostenere una dinamica occupazionale favorevole nei prossimi anni e scongiurare il rischio di "disoccupazione tecnologica". A questo riguardo, la SVIMEZ ha sviluppato un indicatore *ad hoc* denominato SDI (*Sectoral Digital Index*) che riflette l'intensità con cui i lavoratori con *expertise* digitale sono impiegati nelle diverse branche economiche (agricoltura e PA escluse). Per costruzione, questo indicatore innovativo consente di rilevare la presenza delle competenze digitali nelle due macro-aree controllando le rispettive specializzazioni produttive. Un aspetto, quest'ultimo che, se tralasciato, introduce un forte *bias* nelle comparazioni territoriali. Differenti valori nell'indicatore SDI tra Centro-Nord e Mezzogiorno, riferiti al medesimo macro-settore, riflettono divergenze nella struttura occupazionale in termini di diffusione di competenze digitali a parità di specializzazione produttiva.

Considerando il totale economia, nel 2019, l'indice assume valori positivi nel Centro-Nord e negativi per il Mezzogiorno (Fig. seguente). Il valore negativo al Sud (positivo al Nord) segnala che è preponderante sul totale degli occupati dell'area la quota di occupati in possesso di competenze digitali relativamente scarse (elevate). Vale a dire che la struttura occupazionale del Centro-Nord si caratterizza per una maggiore presenza di profili professionali dotati di competenze digitali, presumibilmente impiegate nella manifattura avanzata e nei servizi a maggiore contenuto di conoscenza. Al contrario, il mercato del lavoro del Mezzogiorno appare sbilanciato verso professionalità meno qualificate sotto il profilo digitale, che occupano, probabilmente, posizioni lavorative nei settori a più basso valore aggiunto: industria "tradizionale", costruzioni, servizi a basso contenuto di conoscenza (ristorazione, commercio, attività turistiche). Particolarmente significativo è l'andamento dell'indicatore nel periodo 2009-2019. Nel Centro-Nord l'indicatore SDI è cresciuto: la struttura occupazionale si è ricomposta a favore di professionalità più digitalizzate. Nel Mezzogiorno, invece, il *trend* è esattamente opposto, a testimoniare una crescente "polarizzazione" nel processo di digitalizzazione tra le due macro-ripartizioni. Nel decennio, nel tessuto produttivo del Sud si è ridotta la quota di lavoratori con competenze digitali ed è aumentata

la percentuale di coloro che svolgono mansioni meno qualificate, con l'effetto complessivo di ridurre il grado medio di digitalizzazione dell'area.

Grado di digitalizzazione per totale economia e macro-ripartizione, anni 2009 e 2019

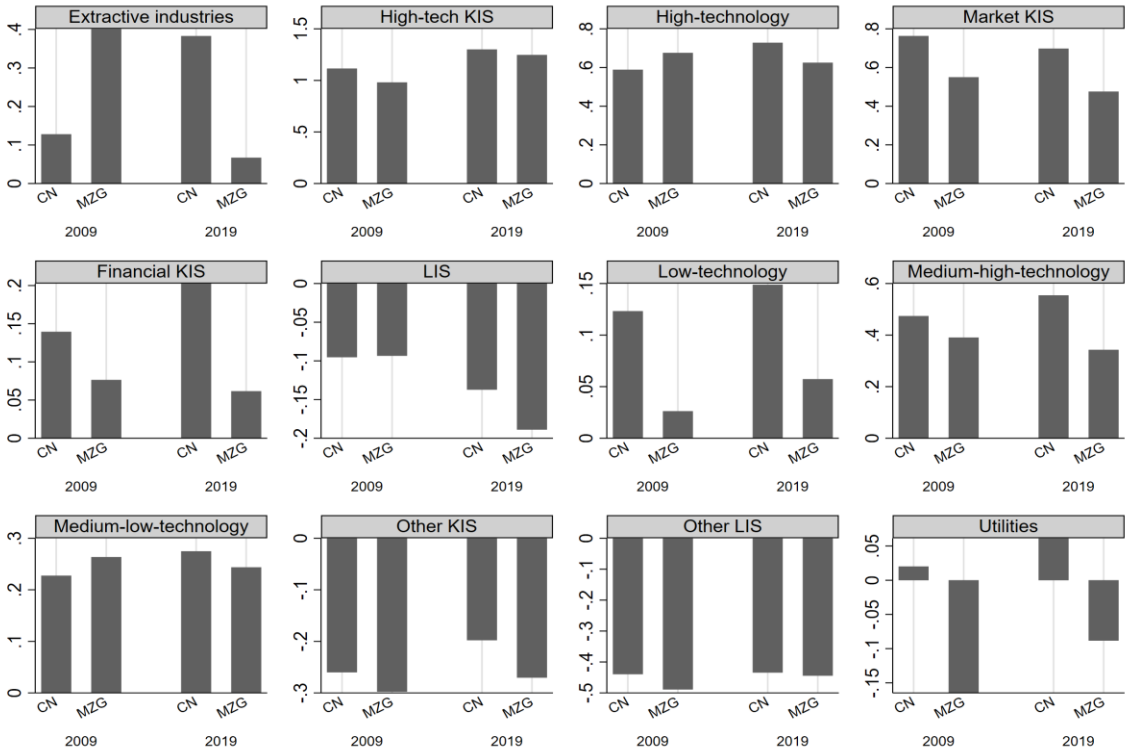


Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT -RCFL.

Questa divergenza trova spiegazione, almeno in parte, in un fenomeno strutturale dalla duplice natura *intra* e *inter* settoriale. Con riferimento al primo, la ricomposizione settoriale del Mezzogiorno negli ultimi dieci/quindici anni ha visto crescere il peso di attività industriali e dei servizi a basso valore aggiunto e con un modesto livello di conoscenza ("morbo di Baumol"). In secondo luogo, all'interno dei principali settori, sono andati manifestandosi forti processi di indebolimento che hanno inciso sulla qualità delle aziende, già di per sé caratterizzata da una situazione di partenza assai modesta (bassa vocazione internazionale, dimensioni di impresa comparativamente più ridotte, ridotta articolazione funzionale).

Nel complesso, dunque, il *digital gap* tra macro-aree non dipende esclusivamente da un effetto di composizione settoriale, ossia dalla maggiore presenza relativa, al Sud, di settori strutturalmente caratterizzati da minori competenze digitali. Il differenziale, infatti, è presente anche all'interno delle diverse attività economiche, sia per l'industria che per i servizi (sebbene in misura minore per i settori ad alta intensità di tecnologia e conoscenza, i.e. *High-technology* e *Knowledge intensive services - KIS*) (Fig. seguente).

Grado di digitalizzazione per settore e macro-ripartizione, anni 2009 e 2019

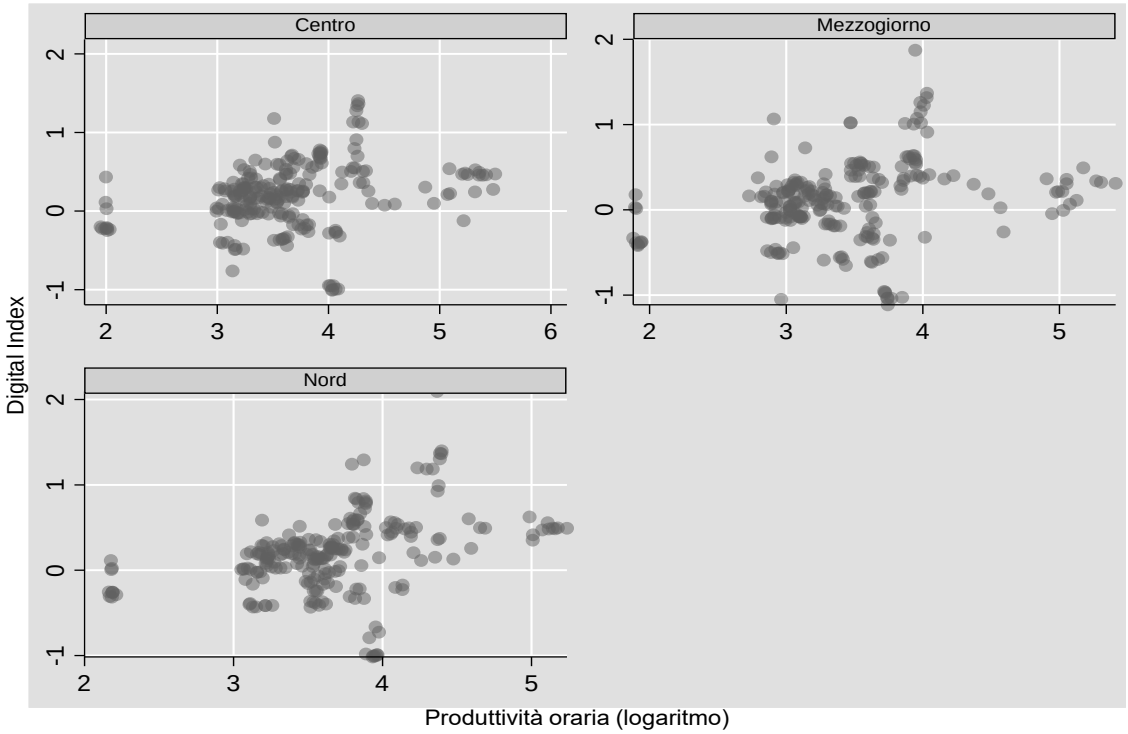


Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT -RCFL.

Da evidenziare, infine, come la relazione virtuosa tra digitalizzazione e produttività, non solo viene confermata, ma mostra una relazione statistica più "forte" proprio nelle regioni del Nord (Fig. 3), ad indicare, sia nell'industria che nei servizi, un'organizzazione complessa e articolata su più funzioni aziendali, nella quale il peso rilevante della componente extra-produttiva è in grado di accrescere il valore delle produzioni finali.

I ritardi evidenziati dalle imprese meridionali condizionano le possibilità di accesso delle imprese meridionali ai crediti d'imposta di Transizione 4.0 (attività di ricerca di base e applicata, trasferimento tecnologico e investimento in beni immateriali, formazione 4.0); misura che per la quale non sono state fissate né riserve di spesa né criteri di accesso prioritari a favore delle imprese meridionali. Basandosi sulla domanda spontanea espressa dalle imprese, la logica dell'incentivo concesso "a domanda" non è funzionale al conseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale del PNRR che, in questo ambito, dovrebbe tradursi nel livellamento di condizioni di partenza attualmente disallineate tra territori a causa dei differenziali regionali di dotazione di *asset* di competenze e tecnologie digitali. L'approccio dell'incentivo è, attualmente, essenzialmente "atomistico".

Relazione tra digitalizzazione e produttività oraria del lavoro, per ripartizione territoriale



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT -RCFL e Conti Territoriali.

Più funzionale agli obiettivi della coesione territoriale sono le azioni a carattere maggiormente "eco-sistemico" sviluppate nella logica di "filiera" e di *catching up* (trasferimento di conoscenze e saperi da grandi a piccole imprese), nonché contraddistinte da un forte grado di integrazione e complementarità con le istituzioni (accademia e PA) locali e centrali.

XII. Prospettive del Mezzogiorno creativo: produzione, lavoro, *welfare*

La pandemia ha agito come uno *tsunami* sul mondo della cultura. L'introduzione di obblighi di chiusura prima e di rigide misure di accesso dopo ha reso la vita di istituti e imprese culturali molto difficile, portando diverse organizzazioni alla chiusura e alcuni professionisti a cambiare lavoro. Dalla crisi sanitaria ed economica è così emersa una vera e propria «emergenza lavoro» in questo comparto. È divenuta più evidente che mai la realtà di un settore che, nonostante sia globalmente in crescita, ha visto ridurre i salari di molti lavoratori e una crescente precarizzazione dei rapporti di lavoro. La rinnovata consapevolezza della fragilità del lavoro culturale e creativo maturata con la pandemia dovrebbe motivare un'azione di più largo respiro, andando al di là delle misure di supporto a carattere emergenziale. Se nel mondo dello spettacolo nuove misure strutturali sono già state adottate (cfr. indennità di disoccupazione), vi è un problema di ordine più in generale di fronte alla specificità del lavoro culturale e creativo, che i *policy-makers* tardano a prendere in considerazione.

A partire da queste considerazioni, il Capitolo, alla luce dell'importanza che il tema del lavoro in ambito culturale e creativo ha assunto con il diffondersi della pandemia, copre tre argomenti principali. Innanzitutto, si fa il punto, aggiornando il quadro fornito nel *Rapporto 2021*, sul settore delle imprese culturali e creative nel Mezzogiorno nelle sue componenti *profit* e *non profit*. In secondo luogo, si propone una riflessione sulle attuali condizioni della forza lavoro culturale e creativa, con particolare riferimento al Mezzogiorno, fornendo evidenze utili alla definizione di future politiche di intervento. Infine, il Capitolo analizza il quadro di *policy* europeo e nazionale e discute le misure finanziarie a disposizione delle imprese creative e culturali, con specifica attenzione a quelle del Mezzogiorno.

Se confrontati con quelli relativi al 2020, vero e proprio *annus horribilis*, i dati 2021 mostrano una ripresa del sistema produttivo culturale e creativo a livello nazionale, anche se complessivamente il valore aggiunto prodotto non ha ancora raggiunto i livelli del 2019. La ripresa non ha però interessato allo stesso modo l'occupazione culturale e creativa, che cresce poco o nulla e resta ben distante dai livelli pre-pandemia. Il *trend* di parziale ripresa si riflette anche nel Mezzogiorno. In particolare, le regioni del Sud non solo fanno fatica, come tutte le altre regioni d'Italia, a tornare ai livelli di *performance* precedenti la pandemia, ma continuano a mostrare quasi ovunque un ritardo rispetto alle altre aree del Paese. E questo nonostante l'enorme bagaglio culturale e artistico che le caratterizza.

Le valutazioni della SVIMEZ. Alcuni temi emergono a partire dalle evidenze riportate nel Capitolo, quali possibili «piste» di lavoro per un «Mezzogiorno creativo» in grado di superare lo storico divario Nord-Sud.

Innanzitutto, va affrontata la questione del «fare impresa» nel Mezzogiorno, dove il contributo del comparto *for profit* resta marginale. Questo non è un problema in sé, ma chiama in causa la necessità di politiche di supporto in linea con le logiche di funzionamento che caratterizzano i diversi attori che operano nelle filiere culturali e creative. Non tutti possono infatti aspirare allo sviluppo di forme imprenditoriali, così come non tutti hanno come vocazione lo sviluppo di comunità e territori. Eppure, entrambe le tipologie di attori sono necessarie per uno sviluppo creativo dell'immenso patrimonio storico-artistico di cui il Mezzogiorno dispone. In questo senso si segnala come possibilità la creazione di un Catalogo Unico Operatori suddiviso per categorie *for profit, benefit, non profit* definendo differenti livelli di supporto e premialità, secondo il modello previsto nel Documento Strategico di Piano della Cultura della Regione Puglia 2017-2026 «PiiiLCulturainPuglia».

Un secondo tema, concerne la misurazione del valore generato dal comparto *non profit*. Se infatti i tradizionali indicatori economici non colgono pienamente il contributo del settore al benessere dei territori, il Mezzogiorno per primo dovrebbe farsi promotore di nuove metriche e metodologie in grado di monitorare, in maniera regolare e comparativa, il contributo del terzo settore al benessere economico e sociale delle comunità. Non un'operazione semplice, ma necessaria a far emergere il valore degli attori *non profit* della filiera che operano principalmente al Sud. In questa direzione il *Community Index* (C-Index) sviluppato dal centro di ricerca AICCON specializzato nei temi dell'economia civile – e che si pone l'obiettivo di osservare e valutare la rilevanza e la qualità della relazione tra un'organizzazione e la/e sua/e comunità di riferimento attraverso un cruscotto di indicatori – rappresenta una valida pista di lavoro anche per le organizzazioni del Sud Italia. Un terzo aspetto, particolarmente importante per lo sviluppo imprenditoriale del settore, riguarda il reperimento di risorse qualificate. I dati mostrano che il reperimento di professionisti della cultura e creatività nel Mezzogiorno è percepito come più difficile rispetto al reperimento di risorse competenti nel resto dell'economia. Il dato suggerisce un *mismatch* tra domanda e offerta che potrebbe essere colmato tramite apposite azioni di *match-making*. È questa la direzione in cui si muovono altri ordinamenti; come dimostra l'esperienza francese di Profilculture.com, per esempio, nata quindici anni fa per favorire l'incontro tra professionisti e reclutatori nei settori della cultura e dei media.

Ulteriore profilo su cui intervenire è quello della debolezza delle sinergie tra i professionisti della cultura e del settore turistico, questione importante in un'area come il Mezzogiorno.

L’agevolazione di azioni congiunte e stabili tra il settore culturale e quello turistico, ma anche dell’Agro-Food e dell’artigianato tipico è, in questo senso, un’altra delle priorità del «PiiiLCulturainPuglia». D’altra parte, una politica di supporto cross-settoriale potrebbe essere di interesse strategico per una migliore valorizzazione turistica dei siti UNESCO del Mezzogiorno italiano che sono in diversi casi aree ad alta concentrazione di imprese culturali e creative *core* e *creative driven*.

Alla luce dell’attenzione all’approccio cross-settoriale promosso dai programmi europei, si pone in particolare rilievo la questione dell’accompagnamento delle imprese culturali e creative del Mezzogiorno, al fine di migliorare la loro capacità di progettazione strategica e quella di accesso ai fondi. L’esperienza tedesca del *Kultur-und Kreativwirtschaft* – coordinata dai Ministeri dell’Economia e della Cultura – rappresenta in questo senso un esempio interessante di come i valori della creatività possono essere aiutati a penetrare nel tessuto di impresa.

Le politiche per la creatività stanno conoscendo, in diversi ordinamenti, nuova attenzione. Quello che caratterizza questo periodo rispetto ad altri è, in particolare, una trattazione comune dei temi della formazione multidisciplinare del *welfare* dei lavoratori del settore. Si tratta, infatti, di due dimensioni che sempre più vanno tenute insieme a caratterizzare ogni intervento in questo settore. I dati ripresi nel Capitolo indicano che si tratta di un approccio che, oltre che condivisibile in assoluto, deve valere anche nel nostro ordinamento e, in particolare, per il Mezzogiorno.

L’intervento pubblico ha, quindi, tre aree ben definite su cui lavorare: stimolare la produzione culturale e creativa attraverso azioni di finanziamento e assistenza specifica; definire un sistema di formazione e *welfare* capace di sostenere i lavoratori per attori *for profit* e *non profit* con specificità molto spiccate rispetto ad altri settori; migliorare il profilo istituzionale, per dare al settore della creatività organismi e metodi adeguati al loro peso nell’economia e alla loro cultura e creatività di qualificare l’economia italiana e quella del Mezzogiorno.

XIII. La logistica economica e le ZES per la transizione e la sostenibilità energetica e ambientale

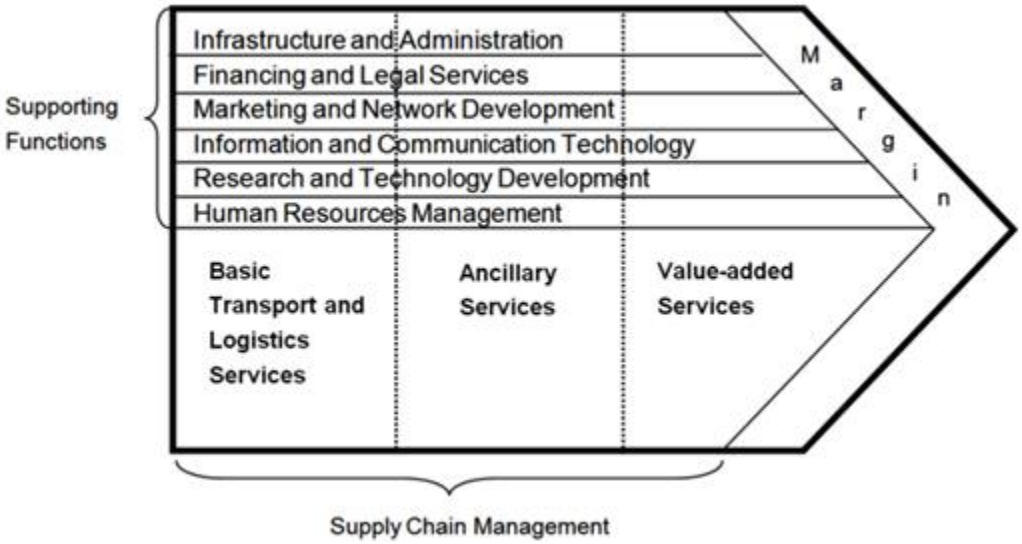
L'Italia è il Paese europeo con la più elevata quota di popolazione residente in regioni costiere. Il Mezzogiorno è la maggiore macro-regione europea per popolazione residente in prossimità della costa. Dal che consegue la posizione di assoluto rilievo dell'Italia e del Mezzogiorno nelle filiere dell'economia del mare. I porti, in particolare quelli localizzati all'interno delle maggiori aree urbane nel Mezzogiorno, rappresentano i principali nodi di produzione di valore logistico e di scambio di flussi di persone, merci, informazioni, tecnologia e conoscenza della cosiddetta *Blue Economy*. Ricordiamo che nell'accezione condivisa a livello europeo, la *Blue Economy* comprende tutte le attività economiche legate al mare, svolte in ambiente marino (prodotti ittici, trasporti marittimi, ecc.) e sulla terraferma (attività portuali, cantieristica navale, ecc.).

In Italia, nel 2020 la *Blue Economy* ha prodotto 51,2 miliardi di euro di valore aggiunto. Secondo le stime aggiornate al 2021, il valore aggiunto dell'economia del mare avrebbe raggiunto quasi 56 miliardi di euro, in un aumento del 9,3% rispetto al 2020, senza tuttavia recuperare i livelli pre-Covid. Il sistema economico italiano del mare ha un effetto moltiplicativo molto significativo: per ogni euro di valore aggiunto prodotto se ne attivano 1,7 nel resto dell'economia. Questo significa che nel 2020 l'economia del mare in Italia ha attivato oltre 80 miliardi di valore aggiunto negli altri settori economici, per un valore aggiunto complessivo che supera i 136 miliardi di euro, pari al 9,1% del prodotto dell'intera economia nazionale. A livello territoriale, il Mezzogiorno risulta l'area che contribuisce maggiormente alla formazione del valore aggiunto dell'economia del mare italiana, con 15,6 miliardi di euro di prodotto nel 2020.

Molti porti europei sono importanti poli energetici e industriali. Un ruolo, questo, svolto sia come fornitori di energia pulita alle navi (per la navigazione e durante l'ormeggio), sia come punti di importazione per l'energia pulita da utilizzare a monte (GNL, idrogeno, ecc.) o attraverso la produzione di energia al loro interno. Le attività industriali possono avvenire anche all'interno o in prossimità alle aree portuali, favorite dalla facilità di accesso alle risorse o come punti di sosta nella catena di fornitura (ad esempio, l'assemblaggio e/o la produzione di impianti eolici *off shore*). Nell'ambito delle politiche volte alla riduzione delle emissioni di CO_2, la Commissione europea ha adottato diverse iniziative in materia di trasporto marittimo, principalmente orientate a promuovere la sostenibilità, con obiettivi da conseguire entro il 2030 e il 2050. Tra l'altro, è previsto lo sviluppo del trasporto intermodale, il sostegno alle TEN-T per le Autostrade del Mare, e il rilancio dei porti a emissioni zero. I porti dovrebbero, in particolare, diventare *hub* della mobilità multimodale, della distribuzione di energia pulita e dei sistemi elettrici integrati (idrogeno e altri combustibili a basse emissioni di carbonio), del riutilizzo dei rifiuti e dei processi di economia circolare. Tipicamente, un

moderno centro logistico internazionale portuale e/o retroportuale in prossimità di un porto crea valore aggiunto fornendo diverse tipologie di servizi logistici (Catena del valore logistico – LVC). Riprendendo e adattando il modello della catena del valore di Porter, i centri logistici più avanzati forniscono servizi logistici di base, ausiliari e a valore aggiunto, oltre a una serie di funzioni di supporto sempre più avanzate e digitalizzate.

Catena del valore logistico dei «Logistics Centre»



I porti del futuro saranno non più solo luoghi di transito di merci e passeggeri, ma sistemi complessi, con forte vocazione energetica e industriale. A beneficiarne potranno essere, in particolare, i porti del Mezzogiorno, soprattutto quelli dotati di maggiore flessibilità operativa e prossimi ad aree industriali dismesse. In questo scenario si inseriscono le ZES, che hanno speranza di successo solo se realizzate «insieme» ai sistemi portuali e se prevalentemente orientate alla localizzazione di imprese delle filiere dell'economia del mare e delle altre più sviluppate nel Mezzogiorno.

Data la grande concentrazione di porti, imprese armatoriali e relative flotte, autotrasportatori e altre imprese dell'economia del mare, la transizione verso l'intermodale marittimo costiero potrebbe coniugarsi con la transizione ecologica nel Mezzogiorno. A condizione che venga favorita l'intermodalità strada-mare, peraltro ampiamente sostenuta dalle politiche ambientali e dei trasporti dell'Unione europea, attraverso un programma di incentivazione (strutturato in varie forme operative normative, di regolazione economica e di investimento) finalizzato alla creazione di Corridoi Intermodali Marittimi Costieri (COIMCO) tra porti *gateway*, su un impianto di linee con più toccate portuali e con offerta in continuo nei due sensi lungo le coste dei mari Adriatico, Tirreno e Ionio (modello di "Ascensori del Mare" integrati con le Autostrade del Mare).

La realizzazione di servizi marittimi costieri multi-porto ad alta frequenza, lungo i corridoi tirrenico e adriatico-ionico, dovrebbe connettere una rete di centri logistici portuali di produzione, stoccaggio, distribuzione e rifornimento di veicoli stradali e navi, con depositi di piccola scala di GNL (gas naturale liquefatto), bio-GNL, e-fuel, idrogeno verde, ecc., da localizzarsi nei principali porti dotati di ZES-TE. Sarebbe auspicabile l'implementazione di un sistema di regolazione e incentivazione integrata di servizi e infrastrutture destinato *in primis* all'autotrasporto (flotte di motrici alimentate con combustibili a basse emissioni di CO_2 basate nei terminal Ro-Ro, Con-Ro e Container), per favorire la transizione ecologica dal modo stradale al combinato strada-mare e conseguire importanti risultati di abbattimento delle emissioni climalteranti e delle esternalità negative entro il 2030. Ricorrendo ai servizi offerti dall'industria armatoriale di linee regolari Ro-Ro, Ro-Pax e Con-Ro, da potenziare nei collegamenti tra porti della penisola ad alta frequenza, si potrebbe realizzare una rete multi *hub and spoke* per le medie e lunghe distanze, con uso di combustibili a basse emissioni di gas serra disponibili a costi contenuti (biometano e metano sintetico), che può essere considerata come modello ottimale (veicoli che gravitano attorno a una base logistica principale) di transizione in assenza di un'infrastruttura di accesso diffuso a elettricità o altri vettori energetici alternativi non fossili. Si tratta d'interventi di sistema che coinvolgono imprese dell'energia, dei trasporti, porti, *terminal*, infrastrutture per l'accessibilità stradale e ferroviaria, da «idoneizzare » al trasporto intermodale e al combinato marittimo e terrestre.

In tale prospettiva, nei porti e/o nelle aree retroportuali del Mezzogiorno, specie alla luce della crisi energetica in corso, sfruttando i vantaggi localizzativi recentemente potenziati delle ZES compatibilmente con la regolamentazione europea dei settori produttivi ammissibili, si potrebbero anche localizzare dei rigassificatori di media scala su navi metaniere (rigassificatori galleggianti in porto o *off shore*) da installare in fase transitoria di passaggio ai combustibili non fossili e alla produzione elettrica, rafforzando la logistica marittima italiana del metano liquefatto (LNG) per ridurre la dipendenza dal gas importato dalla Russia per l'Italia e l'Europa.

Il PNRR prevede interventi e investimenti nei sistemi portuali e nelle ZES del Sud-Italia, allocando ai primi 1,2 miliardi di euro e alle seconde 630 milioni. Gli investimenti previsti dal PNRR sono volti a risolvere alcune delle ben note debolezze strutturali, con interventi in attesa di realizzazione o fermi da anni per vari motivi. Il PNRR rappresenta, pur nella sua imponente complessità operativa generale, un buon approccio di sistema integrato di misure e azioni. Riforme amministrative e investimenti sulla portualità del Mezzogiorno sono in linea con le più urgenti necessità di modernizzazione degli scali per la competizione globale (*cold-ironig* – elettrificazione delle banchine, connessioni di ultimo miglio ferroviarie e stradali, interventi per i *green port*, digitalizzazione della logistica, ecc.). D'altra parte, è da rimarcare l'eccessiva frammentazione della

programmazione degli investimenti, peraltro con una dotazione decisamente non commisurata alle potenzialità dell'economia del mare meridionale. In molti casi, complesse procedure che richiedono competenze avanzate su temi innovativi e di frontiera, come la transizione ecologica, mettono in competizione i soggetti (pubblici) per l'aggiudicazione delle risorse, con il rischio che pur validi interventi vengano esclusi per carenze imputabili alla stessa PA, per non aver previsto adeguate misure di supporto e *staff* agli Enti attuatori, specie quelli locali che soffrono di carenze finanziarie, organizzative, di personale e di capacità progettuale, ben note da anni. I soggetti competenti sono molti ed eterogenei e non si percepiscono sforzi di coordinamento nell'attuazione delle misure. Gli investimenti sembrano riguardare prevalentemente opere pubbliche selezionate in funzione della loro presunta possibilità di realizzazione entro il 2026. Non vi sono, soprattutto, specifiche azioni strategiche nel PNRR di potenziamento del trasporto intermodale e combinato marittimo, tantomeno in qualità di possibile sistema integrato gomma-mare.

Cosa propone la SVIMEZ. Il sistema portuale e logistico italiano non riesce a decollare nonostante l'ottimale posizione geografica del Mezzogiorno nel Mediterraneo. Pesano le carenze infrastrutturali e le difficoltà dei porti meridionali a intercettare i grandi flussi di traffico e le «lavorazioni logistiche» delle Catene del Valore Globali. Spesso sono le stesse imprese italiane a preferire gli scali esteri. Verso Nord, il bacino di «cattura» di traffici è sostanzialmente bloccato sotto le Alpi, nonostante la potenziale espansione potrebbe estendersi all'Europa centrale e dell'Est. L'attuale congiuntura internazionale, anche se estremamente complessa e con una guerra in atto nel cuore del territorio europeo, potrebbe però rappresentare anche un'opportunità di rilancio della portualità e dell'economia del mare, in particolare nel Mezzogiorno. È improcrastinabile l'adozione di una nuova visione strategica della mobilità delle merci e della logistica basata su programmi fondati sul trasporto intermodale e combinato, in una logica di rete multi *hub and spoke* con Corridoi Intermodali Costieri Marittimi e Ferroviari (COIMCO e COIFCO) e centri logistici per il raggiungimento degli obiettivi strategici di sostenibilità definiti in sede UE ma, al momento, non perseguiti con programmi e strumenti incisivi a livello nazionale.

XIV. Una politica industriale per il Sud e per il Paese

L'industria e la politica industriale hanno assunto una nuova centralità nell'azione dei governi europei per l'impulso impresso dalla pandemia e dai suoi gravosi effetti su famiglie e imprese e, più di recente, a seguito della guerra russo-ucraina, che ha ulteriormente colpito le nostre economie, ancora faticosamente impegnate a superare le conseguenze della crisi sanitaria. Si sono così imposte nuove criticità connesse alle inedite ripercussioni in campo energetico, alle difficoltà di approvvigionamento delle materie prime e di conseguimento degli obiettivi *green* che se, da una parte, potrebbero essere soggetti a rallentamenti – con lo spostamento, ad esempio, dei tempi di dismissione delle centrali a carbone – dall'altra, potrebbero subire un'accelerazione con lo sviluppo delle energie rinnovabili per sostituire le importazioni di gas russo. Di fronte a questo scenario, l'Europa, pur se con maggior lentezza di quanto sarebbe necessario, non sembra arretrare sulle scelte ambiziose ma ritenute irrinunciabili orientate a una maggiore sostenibilità, resilienza e capacità di far fronte alle sfide globali e allo sviluppo di quei settori cruciali per la sicurezza e l'indipendenza delle forniture extra-europee, provenienti principalmente dall'Asia. Tra le iniziative intraprese per favorire questa indipendenza e recuperare sovranità tecnologica, va menzionato l'«European Chips Act» del febbraio 2022, la legge sulla produzione dei *chips*, senza i quali non è possibile alcuna transizione, nè digitale nè verde. Si tratta di un pacchetto di misure con le quali la Commissione europea intende rilanciare la ricerca e la produzione di microprocessori avanzati sul proprio territorio. L'obiettivo a medio termine è rafforzare la resilienza europea di fronte alle crisi anche con un migliore coordinamento tra gli Stati per prevenire e fronteggiare eventuali interruzioni delle catene di approvvigionamento. L'obiettivo finale è raddoppiare la quota di mercato di microprocessori della UE portandola dall'attuale 10% al 20% nel 2030.

Sulla base dell'ultimo aggiornamento dei dati della Commissione europea sugli "aiuti di Stato", nel 2020 il volume delle agevolazioni alle imprese è aumentato a dismisura rispetto al precedente anno sia in Italia che nella maggior parte dei paesi europei, in concomitanza con il varo delle misure speciali di contrasto alla pandemia. In Italia nel 2020 gli aiuti alle imprese sono più che quadruplicati rispetto al 2019, passando da 8,2 a 36,2 miliardi di euro (+343%). In Spagna si è passati da 7,4 a 15,7 miliardi (+113%), in Francia da 23,5 a 52,9 miliardi (+125%), in Germania da 51,6 a 114,1 (+121,4%). Per il combinato disposto dell'aumento anomalo degli aiuti alle imprese e del calo altrettanto eccezionale del PIL, anche il rapporto tra queste due variabili è fortemente cresciuto. In Italia, tra il 2019 e il 2020, il peso sul PIL dell'intervento pubblico è aumentato di 1,7 punti percentuali, passando dallo 0,46% al 2,19%: dato comunque inferiore al 2,3% della Francia, al 2,6% del Regno Unito, e soprattutto al 3,4% della Germania. Complessivamente, il dato medio

della UE a 28 è aumentato di 1,5 punti percentuali, da 0,85% a 2,39%; si è quindi fortemente ridotto – anche se non annullato – il *gap* negativo dell'Italia rispetto alla media europea. A livello territoriale, la crescita delle agevolazioni concesse è stata maggiore in termini percentuali per le imprese localizzate nel Mezzogiorno, pari al +72% (da 1,9 a 3,2 miliardi di euro), più del doppio di quella rilevata nel Centro-Nord, pari al +35% (da 3,2 a 4,4 miliardi). Contestualmente, anche la quota relativa del Sud è aumentata significativamente, portandosi dal 36,6 al 42,4%. In un'ottica di più lungo termine, si rileva però un calo degli incentivi alle imprese che è pesato quasi interamente sul Sud: confrontando le medie annuali delle agevolazioni concesse nel triennio più recente 2018-2020 con gli omologhi dati del triennio 2000-2002 mentre nel Centro-Nord la media annuale degli aiuti è diminuita di poco più di 100 milioni di euro (da 3,6 a 3,5 miliardi, pari al -3%), nel Mezzogiorno le risorse concesse si sono quasi dimezzate (da 5,4 a 2,8 miliardi, intorno al -49%). Parallelamente, la quota delle agevolazioni concesse alle imprese meridionali è decisamente diminuita, passando dal 60% al 44%.

Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b). Investimenti agevolati, agevolazioni/finanziamenti concessi e erogati per ripartizione territoriale, nel periodo 2015-2020 (milioni di euro, s.d.i.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2015-2020	Var. ass. 2020-2019	Var. % 2020-2019
					Investimenti agevolati				
Mezzogiorno	2.173	2.085	5.117	8.638	4.305	5.334	27.652	1.029	23,9
Centro-Nord	9.034	12.502	17.916	14.627	12.055	13.938	80.072	1.883	15,6
Non localizzabili territorialmente	1.216	1.216	243	203	2.815	793	6.485	-2.022	-71,8
Italia	12.422	15.803	23.276	23.467	19.175	20.064	114.208	889	4,6
					Agevolazioni/finanziamenti concessi				
Mezzogiorno	1.012	1.225	1.688	3.233	1.869	3.213	12.240	1.344	71,9
Centro-Nord	1.876	2.588	2.587	3.011	3.234	4.358	17.654	1.124	34,8
Non localizzabili territorialmente	166	367	442	534	867	653	3.029	-214	-24,7
Italia	3.055	4.180	4.717	6.777	5.970	8.224	32.922	2.254	37,8
					Agevolazioni/finanziamenti erogati				
Mezzogiorno	1.451	1.218	1.023	1.373	1.433	2.412	8.910	979	68,3
Centro-Nord	1.525	1.294	1.018	1.706	1.960	2.773	10.276	813	41,5
Non localizzabili territorialmente	45	82	80	122	391	587	1.308	196	50,1
Italia	3.021	2.595	2.122	3.202	3.784	5.772	20.495	1.988	52,5
					Quota % del Mezzogiorno sul totale al netto dei non localizzabili territorialmente				
Investimenti agevolati	19,4	14,3	22,2	37,1	26,3	27,7	25,7	1,4	5,2
Agevolazioni/finanziamenti concessi	35,0	32,1	39,5	51,8	36,6	42,4	40,9	5,8	15,9
Agevolazioni/finanziamenti erogati	48,8	48,5	50,1	44,6	42,2	46,5	46,4	4,3	10,1

(a) Gestiti dalle Amministrazioni centrali.

(b) Comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli nell'ambito della programmazione comunitaria dei POR.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dello Sviluppo Economico.

Nel corso del 2021, è stato ancora oggetto di rimodulazioni il più importante intervento − per risorse disponibili − a favore della ricerca e dell'innovazione, consistente nelle molteplici misure introdotte dalla Legge di Bilancio 2017 per le diverse tipologie di investimenti del Piano nazionale «Transizione 4.0». Si tratta dei: 1) crediti di imposta per beni strumentali, materiali e immateriali 4.0 (ex *super ammortamenti* e *iper ammortamenti*); 2) crediti di imposta per beni materiali e immateriali ordinari; 3) crediti di imposta per ricerca, sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica; 4) crediti di imposta per la formazione 4.0. A questi interventi il PNRR destina cospicue risorse pari a 13,38 miliardi di euro (a cui si aggiungono 5,05 miliardi del Fondo complementare), seconde solo agli interventi di efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale. La Manovra 2022 (legge n. 234/2021) ha prorogato questi crediti di imposta, ad eccezione di quelli per i beni immateriali ordinari e per la formazione, rimodulandone le aliquote attraverso un *decalage* delle misure di agevolazione. Sullo stato di attuazione di questi interventi non sono disponibili dati sul loro effettivo utilizzo a livello territoriale. La Seconda relazione sul rispetto del vincolo del 40% a favore del Sud nell'ambito del PNRR ha presentato alcune stime, che si basano sull'operatività effettiva delle misure nel periodo che va da novembre 2020 a dicembre 2021, con riferimento alle sole due tipologie di crediti sopra menzionati. In base ad esse la quota delle risorse a favore del Mezzogiorno risulta essere del 19,7%, molto lontana dal 40%. L'elevata problematicità del rispetto del vincolo di destinazione è questione di non poco conto considerando anche la preponderante rilevanza di questi interventi rispetto al complesso delle risorse assegnate dal PNRR al MISE (pari al 73,6%). La natura fiscale di questi interventi, unita alla mancanza di una norma che ne declini la portata a favore del Sud, risulta penalizzante per le imprese meridionali. In assenza di correttivi, dunque, la distribuzione territoriale delle risorse sarà determinata dalla dinamica "spontanea" delle domande, senza possibilità alcuna di conseguire da parte del Sud un assorbimento del 40% delle risorse.

La Nuova Sabatini rappresenta un'altra misura che generalmente si fa rientrare nel Piano «Transizione 4.0». Essa è stata introdotta nel 2013 per favorire la ripresa degli investimenti crollati durante la crisi finanziaria del 2008. L'intervento è volto alla concessione alle micro imprese e alle PMI di prestiti agevolati per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature, costituendo di fatto anche un'agevolazione per l'accesso al credito. La Legge di Bilancio 2020 aveva introdotto una declinazione territoriale a favore del Sud e impresso all'intervento una natura più selettiva, orientandolo verso investimenti *green*, ma ad oggi a distanza di oltre due anni, tali disposizioni normative non hanno ancora trovato attuazione. La Legge di Bilancio 2022 ha rifinanziato per 900 milioni di euro l'intervento, ripristinando l'erogazione del contributo in più quote annuali ad eccezione delle domande con finanziamento di importo fino a 200.000 euro. Quanto allo stato di

attuazione, negli anni della pandemia 2020 e 2021 si è registrato un aumento in entrambe le macro aree, particolarmente significativo nel 2021, che ha visto più che raddoppiare sia le domande che i relativi finanziamenti e contributi. Nel complessivo periodo di operatività, che va dal 2014 al 30 giugno 2022, l'intervento è stato ampiamente utilizzato ma nella quasi totalità dalle imprese del Centro-Nord, la cui quota nella media del periodo sfiora il 90% delle domande e lo supera nel caso dei finanziamenti deliberarti (91,3%). Il Mezzogiorno, non essendo, tra l'altro come detto, divenuta operativa la maggiorazione prevista a suo favore, ha raccolto solo l'11,4% delle domande e l'8,7% dei finanziamenti deliberati. Tempi così lunghi di implementazione compromettono, in un'ottica di riequilibrio territoriale, l'efficienza complessiva del regime agevolativo, che in presenza di una sua declinazione a livello territoriale, avrebbe presumibilmente potuto consentire un aumento dell'accesso, come visto tradizionalmente basso, delle imprese meridionali, quanto mai auspicabile in fasi acute di crisi**.**

Particolare rilievo tra gli interventi a favore dell'innovazione assumono quelli per le *startup* e le PMI innovative, di particolare importanza per lo sviluppo di un sistema dell'innovazione. I principali interventi a sostegno di tale tipologia di imprese sono quelli messi in campo nel 2015 con «Smart&Start Italia» e nel 2019 con il «Fondo nazionale innovazione». La misura «Smart&Start Italia» sostiene la nascita e crescita delle *startup* innovative, attraverso la concessione di finanziamenti a tasso zero e per le *startup* innovative del Sud, anche di un contributo a fondo perduto pari al 30% del mutuo. A partire da luglio 2022, per favorire il consolidamento delle imprese beneficiarie nella fase successiva alla realizzazione degli investimenti agevolati, la possibilità di trasformare in fondo perduto una quota del mutuo è stata estesa a tutte le *startup* già ammesse alle agevolazioni se nella società vengono realizzati investimenti in capitale di rischio (di almeno 80.000 euro) nella forma di investimento in *equity*, ovvero di conversione in *equity* di uno strumento in forma di quasi *equity* da parte di investitori terzi o di soci persone fisiche. Nel 2021 la misura ha registrato un *trend* sostanzialmente analogo a quello dell'anno precedente, in entrambe le macro aree. Nel complessivo periodo di operatività 2015-2021, gli investimenti attivati sono stati pari a 548,7 milioni di euro e le agevolazioni concesse hanno superato i 408 milioni. A livello territoriale, le imprese meridionali hanno rappresentato poco più del 39% del totale nazionale sia degli investimenti che delle agevolazioni. Nel 2021 è divenuto pienamente operativo il «Fondo nazionale innovazione» (FNI), soggetto di *venture capital* istituito per supportare *startup* e micro, piccole e medie imprese che necessitano di capitali per l'innovazione nei settori ritenuti strategici per la crescita e la competitività del Paese. Il decreto-legge n. 36/ 2022, c.d. "PNRR 2" ha inteso rafforzare l'intervento nel settore dell'aerospazio con dotazioni aggiuntive (90 milioni di euro a valere sul Fondo complementare) nel periodo 2022-2025 per la sottoscrizione di quote in fondi di

venture capital. Il settore, importante per il nostro sistema produttivo e per la sua valenza geopolitica, è infatti caratterizzato oltre che da grandi imprese internazionalizzate anche da una galassia di piccole *startup* altamente innovative, da sostenere nella loro crescita. Al 30 giugno 2022 il FNI ha deliberato investimenti diretti per 281,3 milioni di euro, di cui 73,4 milioni, pari al 26,1% del totale, destinati a *startup* del Sud. Nel 2021 gli investimenti diretti sono significativamente aumentati nel Centro-Nord (+170%) e diminuiti del -27% nel Mezzogiorno. Specifico per le PMI del Mezzogiorno è, invece, il "Fondo cresci al Sud", istituito dalla Legge di Bilancio 2020, che ne ha stabilito la durata, in dodici anni, la dotazione – 250 milioni a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 – e la gestione, affidata a INVITALIA. Il Fondo opera investendo nel capitale delle imprese meridionali, acquisendo partecipazioni prevalentemente di minoranza, unitamente a investitori privati. A maggio 2022 le imprese partecipate dal Fondo sono 3, specializzate nella produzione della componentistica per il settore aeronautico, di prodotti plastici per l'agricoltura e nel comparto delle attrezzature frigorifere, nei mobili e nei componenti tecnologici per aree *food.*

Un importante stimolo ai processi di innovazione è offerto anche dalle misure riconducibili all'obiettivo di sostenibilità ambientale. In particolare, il c.d. *Superbonus* 110% (comprensivo sia dell'*Ecobonus* che del *Sismabonus*) previsto dal decreto-legge «Rilancio», ha sperimentato un elevato utilizzo, in quanto consente ai beneficiari di effettuare lavori di riqualificazione energetica e riduzione del rischio sismico senza sostenere alcun tipo di costo. La misura assume rilievo anche perché il PNRR vi destina le maggiori disponibilità tra quelle dedicate agli interventi di incentivazione: 13,95 miliardi di euro (di cui 5,58 miliardi pari al 40% sono destinati al Mezzogiorno), cui si aggiungono 4,56 miliardi del Fondo complementare. Secondo i dati dell'ENEA, a fine agosto 2022, il totale degli investimenti ammessi alla detrazione del solo *Super Ecobonus* 110%, per i lavori di riqualificazione energetica, ammontava a 43 miliardi di euro, cui hanno corrisposto investimenti già realizzati per 30,4 miliardi, pari a circa il 71%. Le detrazioni previste a fine ultimazione di tutti gli investimenti a carico dello Stato ammontano a 47,3 miliardi. A livello territoriale, la gran parte dell'intervento pari a oltre i 2/3 del totale è stato utilizzato dal Centro-Nord: nel Mezzogiorno sono stati infatti ammessi a detrazione 14 miliardi di investimenti dei quali circa 8 miliardi già realizzati e le detrazioni previste ammontano a 15,5 miliardi. In entrami i casi le quote di accesso del Mezzogiorno sono risultate pari al 32,7%. Nella Seconda relazione sul rispetto del vincolo del 40% da riservare al Sud nell'ambito del PNRR, è stata rivista al rialzo la proiezione della quota del Mezzogiorno di assorbimento delle risorse, che passerebbe da circa il 32% al 40%. In ogni caso l'intervento ha indubbiamente rappresentato un forte stimolo alla crescita dell'edilizia anche nel Sud.

Super Ecobonus 110%: Investimenti ammessi e detrazioni previste. Situazione al 31 agosto 2022 (miliardi di euro, s.d.i.)

Regioni e ripartizioni	Investimenti ammessi a detrazione		Detrazioni previste		Investimenti ammessi a detrazione di lavori realizzati	
	Val. as.	Val. %	Val. as.	Val. %	Val. as.	Val. %
Centro-Nord	28,95	67,3	31,82	67,3	16,97	68,1
Abruzzo	1,49	3,5	1,63	3,4	0,8	3,2
Molise	0,30	0,7	0,33	0,7	0,16	0,6
Campania	3,22	7,5	3,55	7,5	1,73	6,9
Puglia	2,46	5,7	2,71	5,7	1,43	5,7
Basilicata	0,63	1,5	0,69	1,5	0,38	1,5
Calabria	1,58	3,7	1,74	3,7	0,96	3,9
Sicilia	2,97	6,9	3,27	6,9	1,69	6,8
Sardegna	1,41	3,3	1,56	3,3	0,81	3,2
Mezzogiorno	14,06	32,7	15,48	32,7	7,96	31,9
Italia	43,01	100,0	47,30	100,0	24,93	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ENEA.

Importanti interventi a favore degli investimenti e destinati prevalentemente al Mezzogiorno sono i Contratti di sviluppo (CdS) e il c.d. "*bonus* Sud sugli investimenti". Il primo è di natura selettiva, orientato a conseguire specifici obiettivi di *policy*, il secondo è uno strumento di natura automatica, volto a fornire un impulso generalizzato agli investimenti. La Legge di Bilancio 2021 ha introdotto misure a favore dei programmi del settore turistico che rientrano nei CdS, facilitandone, per gli investimenti nelle "aree interne" del Paese, l'accesso e l'integrazione settoriale. Il decreto MISE 2 novembre 2021 ha previsto requisiti di accesso più selettivi per indirizzare gli interventi dei CdS inseriti negli Accordi di sviluppo - che come noto comprendono misure a favore dei progetti strategici di grande dimensione - verso una maggiore competitività del sistema produttivo sotto i profili tecnologici, occupazionali e ambientali. Tra il 2012 e il 30 giugno 2022 sono stati deliberati 222 contratti CdS, dei quali 133 localizzati nel Sud, 66 nel Centro-Nord (i rimanenti 23 sono a carattere multiregionale). Nello stesso periodo, gli investimenti attivati hanno quasi raggiunto gli 8 miliardi di euro, di cui 4,8 miliardi per il 67,9% del totale (al netto dei progetti interregionali) riguardano il Mezzogiorno. Le agevolazioni concesse sono state pari a 3,4 miliardi di euro, di cui 2,4 miliardi a favore di quelle meridionali (il 71% del totale). I dati relativi al 2021 indicano un incremento significativo dell'intervento rispetto al 2020: i CdS sono infatti passati da 23 a 26, con investimenti pari a 996 milioni di euro (+46,6% rispetto al 2020) e agevolazioni concesse per 326,1 milioni (+27%).

Contratti di sviluppo deliberati nel periodo 2012-30 giugno 2022, per regione (a)

	N. contratti	N. programmi	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	N. addetti (ULA) a regime
Mezzogiorno	133	409	4.801,3	2.402,9	56.495,5
Centro-Nord	66	115	2.271,0	689,0	18.454,0
Multiregionale	23	63	902,0	356,2	23.426,0
Italia	222	587	7.974,3	3.448,2	98.375,5

(a) Al netto di eventuali rinunce.
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INVITALIA.

Quanto ai crediti di imposta, a marzo 2022, il volume aggregato di quelli autorizzati ammonta a un importo decisamente rilevante e pari a ben 8,6 miliardi di euro. A livello settoriale, la gran parte di essi riguarda il vasto ed eterogeneo ambito di attività dei servizi mentre l'industria rappresenta il 28% dei progetti. A fronte di importi così impegnativi, i progetti prevalenti sono di modesta entità: il 56,5% riguarda infatti le micro imprese e la taglia degli investimenti agevolati è particolarmente bassa, in media pari a circa 103 mila euro.

Il più importante intervento a sostegno dell'occupazione è la c.d. "decontribuzione Sud", introdotta dal decreto-legge c.d. di "Agosto", che ha previsto sgravi del 30% sui contributivi previdenziali dovuti dai datori di lavoro per i dipendenti privati, con sede di lavoro nel Sud, e per il periodo ottobre-dicembre 2020, il cui costo è stato di circa 1,5 miliardi di euro. La Legge di Bilancio 2021 ha esteso la misura sino al 2029, con un importo a calare per il 2026-2027, pari al 20% e per il 2028-2029, pari al 10%. Le risorse stanziate a copertura sono complessivamente di 40 miliardi di euro, in parte a carico della fiscalità generale e in parte a carico delle risorse dei Programmi del FSE (REACT-EU). L'estensione della misura è stata ad oggi autorizzata dalla Commissione europea solo fino al 2022. Secondo dati recenti dell'INPS, nel 2021, la decontribuzione Sud ha agevolato 1.220.127 assunzioni, rispetto alle 213.704 assunzioni nel 2020, che però come detto ha riguardato solo i mesi da ottobre a dicembre. Nei primi tre mesi del 2022 le assunzioni agevolate sono state 301.334, per circa i 3/4 concentrate in sole tre regioni, Campania (con 86.281 unità, pari al 28,6% di quelle totali), Sicilia (66.996 e 22,2%) e Puglia (63.868 e 21,2%). Sotto il profilo settoriale, le attività riconducibili al commercio e ai servizi sono quelle con il maggior numero di assunzioni incentivate e pari a 104.117, il 34,6% di quelle totali. Seguono a distanza le costruzioni (61.375 e 20,4%) e le attività professionali, scientifiche e tecniche (49.827 e 16,5%). La gran parte delle assunzioni del primo trimestre del 2022, infine, ha riguardato imprese fino a 15 addetti (155.243, pari al 51,1% di quelle totali) e circa un quarto quelle con addetti compresi tra i 16 e i 99 addetti (80.560 pari al 26,7%). Tra gli interventi a sostegno

dell'occupazione, una misura di particolare interesse è quella denominata "Resto al Sud", che introdotta inizialmente per promuovere l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, ha ampliato il suo raggio di azione per contrastare la grave crisi occupazionale e la conseguente emorragia demografica di cui soffrono il Sud e le altre aree svantaggiate del Paese. La Legge di Bilancio 2021 ha ampliato la platea dei beneficiari, con l'innalzamento dell'età da 45 a 55 anni, nell'intento di sostenere anche le categorie più colpite nel mercato del lavoro del post pandemia. Secondo i recenti dati forniti da INVITALIA, nel 2021 sono state deliberate 3.029 domande, che hanno attivato 271,6 milioni di investimenti (152 milioni nel 2020), con un incremento rispetto all'anno precedente del 79%. L'importo unitario medio degli investimenti previsti per l'avvio dell'attività è di circa 90 mila euro. Nel complessivo periodo di operatività dell'intervento 2018-2021, le agevolazioni ammesse sono risultate pari a 344 milioni per i contributi a fondo perduto e a 313,7 milioni per i finanziamenti. A livello territoriale, si rileva una forte concentrazione degli investimenti e delle agevolazioni in Campania, che da sola rappresenta oltre la metà dei rispettivi totali del Mezzogiorno. La Calabria e la Sicilia, complessivamente, rappresentano un ulteriore 30%.

Quanto alle misure per favorire l'internazionalizzazione, si ricorda che è stato potenziato e inserito tra quelli cui il PNRR attribuisce importanti risorse (pari a 1,2 miliardi di euro) il Fondo rotativo della legge n. 394/1981. Il Fondo è stato rafforzato nell'ambito delle misure adottate per contrastare gli effetti economici della pandemia. Il Comitato agevolazioni che lo amministra, in una delibera del settembre 2021, ha introdotto una riserva per il Sud del 40% delle risorse (480 milioni, di cui 320 per prestiti agevolati e 160 per contributi a fondo perduto). Gli incentivi risultano più elevati per le imprese meridionali dove la quota dei contributi a fondo perduto raggiunge il 40%, contro il 25% nel resto del Paese. La Seconda relazione sul rispetto del vincolo del 40% nell'ambito del PNRR riporta un assorbimento al 38,3% delle risorse da parte del Sud, prossimo al 40%. Nel documento si ipotizza che l'introduzione della riserva del 40% abbia contribuito a orientare in favore del Sud una quota di risorse superiore a quella che si sarebbe determinata in base alla dinamica spontanea delle domande.

Un altro versante dell'internazionalizzazione delle imprese è quello dell'attrazione degli investimenti, necessaria per contribuire allo sviluppo del Mezzogiorno, che non può avvenire solo grazie ai capitali, alle conoscenze e alle capacità imprenditoriali endogene. Lo strumento specificamente dedicato all'attrazione degli investimenti, nazionali ed esteri, è costituito dalle Zone Economiche Speciali (ZES), che prevedono agevolazioni fiscali, snellimenti burocratici e la possibilità di istituire Zone franche al loro interno. Tra il 2021 e la prima metà del 2022 sono intervenuti diversi provvedimenti per imprimere un'accelerazione alla realizzazione delle ZES, che istituite da oltre cinque anni, hanno stentano a divenire pienamente operative. Sono state, in primo

luogo, completate le nomine dei Commissari straordinari e si è riorganizzata la struttura di funzionamento delle ZES, riformulando con il decreto-legge n. 77/2021 le attività e i poteri dei Commissari, divenuti titolari del procedimento di autorizzazione unica e interlocutori principali degli investitori. Il PNRR ha inoltre destinato 630 milioni di euro per interventi infrastrutturali delle ZES, volti a collegare queste aree alla rete nazionale dei trasporti e alle reti transeuropee, e 1,2 miliardi per l'ammodernamento e il potenziamento dei porti del Mezzogiorno che ricadono al loro interno. In grado di contribuire all'avvio effettivo delle ZES è l'istituzione, ad opera del decreto-legge n. 152/2021, dello sportello unico digitale, divenuto da ottobre scorso operativo in tutte le ZES. Si tratta di una piattaforma attraverso la quale le imprese che intendono presentare un progetto in una ZES possono inoltrare la richiesta di autorizzazione unica. Con il decreto-legge n. 36/2022, c.d. "PNRR 2", si è infine introdotta una apposita tipologia di Contratti di sviluppo per gli investimenti in esse insediati, finanziata per gli anni 2022-2024 con 250 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027. Importanti novità sono state introdotte anche per il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali, che ad opera del decreto-legge n. 77/2021 viene prorogato a fine 2022, raddoppiato nel suo limite massimo per ogni progetto di investimento da 50 a 100 milioni ed esteso con il citato decreto "PNRR 2" all'acquisto di terreni e di immobili strumentali agli investimenti. A marzo 2022, i crediti autorizzati per investimenti nelle 8 ZES del Mezzogiorno ammontano a 215,3 milioni di euro corrispondenti a 630 iniziative e 670,3 milioni di investimenti. Il 68% circa di crediti e investimenti è concentrato nella sola Campania e il 15% in Calabria. L'importo medio dell'investimento si attesta su valori piuttosto modesti, di poco superiore a 1 milione di euro. Tale soglia è superata solo in Calabria e in Campania, dove l'investimento medio raggiunge rispettivamente i 2 e l'1,5 milioni di euro.

Cosa propone la SVIMEZ. Dall'ampia panoramica condotta sui principali interventi di sostegno alle attività produttive emerge un quadro di politica industriale complessivamente poco incisivo e alquanto frammentato nel quale manca una strategia unitaria che guidi il nostro Paese verso l'individuazione di obiettivi e aree tecnologiche e produttive prioritarie. La debole selettività di buona parte delle misure di politica industriale rappresenta una delle cause delle difficoltà dell'Italia a superare i divari produttivi con gli altri paesi europei e del Mezzogiorno a superare quelli con il Centro-Nord. Gli andamenti e le caratteristiche strutturali dell'industria suggerirebbero, invece, una politica industriale "attiva" in grado di sostenere l'adeguamento del nostro apparato produttivo alle nuove emergenze, contribuendo a superare i nodi strutturali soprattutto dell'industria del Sud, troppo frammentata e sbilanciata verso imprese scarsamente innovative, con una bassa vocazione internazionale e più esposta allo *shock* "Ucraina". L'industria meridionale −

diversamente da quella del resto del Paese prossima a recuperare i livelli produttivi e di accumulazione precedenti alle fasi alterne di crisi e ripresa che si sono succedute dal 2007 −, non ha infatti ancora risalito la china, presentando dimensioni assolute insufficienti a sostenere aumenti di prodotto e produttività necessari per l'avvio di uno stabile percorso di convergenza.

In definitiva, si ritiene che vi siano ampi spazi di miglioramento per un'azione tesa a mettere a sistema in una visione unitaria interventi "attivi" di politica industriale, necessari e non più rinviabili per tutto il Paese, che siano declinati a livello territoriale a favore del Sud in modo da tener conto anche delle caratteristiche strutturali delle imprese meridionali. A questo proposito, sono emblematiche le indicazioni delle due relazioni sul rispetto del vincolo di destinazione al Mezzogiorno del 40% delle risorse del PNRR. Gli interventi per i quali si prevedono le quote più basse di accesso della macro-area e che sono destinati, in assenza di correttivi, a un utilizzo essenzialmente da parte del Centro-Nord, sono quelli di natura fiscale, *in primis* i crediti di imposta del Piano «Transizione 4.0»; quelli che non prevedono alcuna destinazione territoriale delle risorse; o quelli che la prevedono ma con clausole di salvaguardia di allocazione delle risorse su base nazionale in caso di mancato assorbimento della riserva Sud; quelli assegnati con bandi competitivi. L'occasione per introdurre correttivi nei meccanismi attuativi del sistema di agevolazioni del nostro Paese a favore del Sud potrebbe ancora essere rappresentata dal disegno di legge delega di riforma degli incentivi, approvato nel maggio scorso dal Consiglio dei Ministri, all'esame del Parlamento. Il disegno di legge è finalizzato a una revisione degli strumenti incentrata essenzialmente sulla semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative per l'accesso alle agevolazioni e sull'introduzione di tecnologie gestionali innovative. Queste esigenze sono senz'altro importanti sotto il profilo dell'efficienza allocativa delle risorse ma rappresentano un obiettivo del tutto insufficiente a garantire un'equità perequativa delle stesse a livello territoriale.

XV. Il finanziamento delle imprese meridionali: tra credito e strumenti alternativi

Le prospettive di crescita del Mezzogiorno dipendono dal complessivo miglioramento del sistema produttivo locale e dall'attuazione di riforme e investimenti tesi a migliorare il contesto in cui operano le imprese. È fondamentale anche il contributo del sistema finanziario e la sua capacità di rispondere alle esigenze delle imprese. Nel complesso, le imprese meridionali si finanziano a condizioni peggiori rispetto a quelle del Centro-Nord, pagando tassi d'interesse più elevati (mediamente di circa 70 punti base nel periodo 2010-2019) e dovendo fornire maggiori garanzie (la probabilità che un'impresa del Mezzogiorno debba fornire una garanzia, a fronte di un prestito, supera di oltre un punto percentuale quella riferita a imprese simili del Centro-Nord). Oltre alle caratteristiche delle imprese e delle banche, i differenziali territoriali nel costo del credito e nel ricorso alle garanzie riflettono le più sfavorevoli condizioni di contesto in cui operano le imprese meridionali. Tutto ciò si traduce in maggiori difficoltà di accesso al credito per le imprese al Sud rispetto a quelle operanti nel resto del Paese.

Dal 2020 il credito alle imprese è stato ampiamente sostenuto dal potenziamento degli schemi pubblici di garanzia – più volte prorogati, da ultimo fino al 31 dicembre 2022 – e dalla moratoria dei debiti per le piccole e medie imprese, introdotti dal Governo in risposta alla crisi pandemica. Nel 2021, per favorire il graduale ritorno al regime ordinario, sono state rese più stringenti le condizioni per la concessione della garanzia da parte del Fondo di garanzia per le PMI, mentre non è stata rinnovata la misura sulla moratoria dei debiti scaduta a dicembre.

A causa del quadro di elevata incertezza sugli andamenti macroeconomici, tuttavia, nel 2022 il Governo ha nuovamente modificato la disciplina sulle garanzie pubbliche per sostenere le esigenze di liquidità delle imprese derivanti dai problemi di approvvigionamento dei fattori produttivi e dai rincari delle forniture energetiche, della benzina e delle materie prime. Sono state inoltre adottate iniziative di sostegno per alcuni settori particolarmente colpiti a causa della guerra in Ucraina e a favore delle aziende che esportano nei paesi coinvolti nel conflitto. Infine, in attuazione del "Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina" della Commissione europea, il decreto-legge n. 50/2022, c.d. «Aiuti», ha introdotto ulteriori misure per favorire la liquidità delle imprese.

Nel contempo, a seguito del manifestarsi delle tensioni inflazionistiche causate dall'aumento del prezzo delle materie prime e dei prodotti energetici, ulteriormente favorite dallo scoppio della guerra in Ucraina, la BCE ha cominciato ad aumentare i tassi d'interesse. Anche i mercati finanziari italiani hanno risentito dell'accelerazione nella normalizzazione delle politiche monetarie e del

deterioramento delle prospettive di crescita economica: il rendimento dei titoli di Stato decennali e lo *spread* rispetto ai corrispondenti titoli tedeschi si sono ampliati e sono diventati più volatili. Il possibile peggioramento delle condizioni di accesso al credito che potrebbe verificarsi nei prossimi mesi potrebbe coinvolgere tutte le classi dimensionali di impresa e tutti i settori di attività economica, ma colpirebbe soprattutto il settore produttivo meridionale che, come noto, è strutturalmente e finanziariamente meno solido. Le imprese meridionali, difatti, operano in settori mediamente più rischiosi (quali il commercio e i servizi a basso contenuto tecnologico) e sono più piccole e giovani di quelle del Centro-Nord: di conseguenza hanno bilanci più fragili, caratterizzati da margini operativi più bassi e da una minore patrimonializzazione; tutto ciò si traduce in un indebitamento di minore qualità, che comporta un più elevato tasso di deterioramento del credito e una rischiosità più alta.

Nella prospettiva di un aumento delle difficoltà di accesso al credito, risulta quanto mai opportuno considerare anche le dinamiche degli altri comparti del mercato finanziario, in cui sono scambiati strumenti alternativi per il finanziamento delle PMI, i quali permettono alle società non quotate di aprirsi al mercato dei capitali, riducendo la loro dipendenza dal credito bancario. Tra questi, i più diffusi sono i c.d. *minibond* e il *venture capital*. I *minibond* sono titoli di debito a medio-lungo termine emessi da società italiane non quotate, tipicamente PMI, normalmente destinati a piani di sviluppo, a operazioni di investimento straordinarie o di rifinanziamento.

L'*Osservatorio Minibond* del Politecnico di Milano ha censito fino alla data del 30 giugno 2021 1.063 *minibond* di importo inferiore a 50 milioni di euro collocati da società non finanziarie, per un controvalore complessivo di 7,164 miliardi di euro. In realtà, limitando l'attenzione alle sole emissioni di PMI, risultano 637 operazioni, per un controvalore di 2,578 miliardi. Per quanto riguarda l'evoluzione del mercato dei *minibond*, va ricordato il suo avvio in sordina fino al 2014 e poi la netta crescita avvenuta nel secondo semestre 2017. Nel 2018 e nel 2019 la raccolta si è assestata su valori più contenuti, ma il numero delle emissioni è rimasto su buoni livelli. Il secondo semestre del 2020 è andato molto bene, con 106 emissioni e anche il primo semestre del 2021 non ha sfigurato, considerando che di solito molti collocamenti arrivano sul mercato del secondo semestre. I *minibond* sono uno strumento utilizzato soprattutto dalle imprese del Centro-Nord, le quali rappresentano circa i tre quarti delle imprese emittenti (v. Tabella). A livello regionale domina la Lombardia con 106 PMI, pari al 23,9% del totale. La Campania è al secondo posto con 68 PMI (15,3%), grazie principalmente a una serie di operazioni dei *basket bond* regionali nel settore dell'agroalimentare. Il Veneto occupa il terzo posto con 64 emittenti (14,4%). Se guardiamo alla tendenza del primo semestre 2021, tuttavia, la Campania ottiene la *leadership* con 13 emittenti, seguita da Lombardia (7) e Puglia (6).

Per quanto concerne il *venture capital*, il *target* di investimento è rappresentato da un'impresa in fase di costituzione in un settore ad alto potenziale di crescita, o da una società in fase di *startup*. Questa forma di investimento è caratterizzata da un significativo profilo di rischio, tale che non si può escludere il fallimento dell'impresa in cui si investe, e il principale obiettivo degli investitori è quello di ottenere un guadagno in conto capitale nel momento in cui si rivendono sul mercato le partecipazioni azionarie. Esistono poi soggetti pubblici (sia a livello centrale, sia a livello regionale) che stanziano risorse per gli investimenti in *venture capital*, direttamente o tramite fondi di fondi. Nel corso del primo semestre 2022 il *venture capital* in Italia è continuato a crescere raggiungendo 957 milioni di euro investiti, rispetto ai 429 milioni del primo semestre 2021 (+123%), mentre si registra un rallentamento dell'ammontare investito in realtà estere fondate da imprenditori italiani (da 379 a 176 milioni di euro). Sommando queste due componenti, il totale complessivo nel primo semestre 2022 si attesta a 1,1 miliardi di euro, in netto aumento rispetto agli 808 milioni del primo semestre 2021. Come per gli anni passati, a livello regionale la Lombardia è la regione in cui si concentra il maggior numero di società *target* (v. Tabella), ben 59 su un totale di 143 (41,3%), seguita da Lazio (15,4%) e Piemonte (9,8%). Il Mezzogiorno rappresenta, complessivamente, appena il 13,3% delle società *target*, con in testa la Puglia (4,2%).

Numero delle imprese che si sono finanziate tramite minibond (n. società emittenti al 30 giugno 2021) o tramite venture capital (n. società finanziate nel I semestre 2022)

Regioni	*Minibond*	*Venture capital*
Nord	61,5%	67,8%
Trentino Alto-Adige	43	1
Liguria	8	6
Piemonte	21	14
Emilia Romagna	25	11
Lombardia	106	59
Veneto	64	4
Friuli-Venezia-Giulia	6	2
Centro	13,1%	18,9%
Umbria	10	1,0
Lazio	24	22,0
Toscana	14	4,0
Marche	10	0,0
Mezzogiorno	25,5%	13,3%
Molise	1	0,0
Basilicata	2	0,0
Abruzzo	8	4,0
Campania	68	3,0
Puglia	19	6,0
Calabria	3	1,0
Sicilia	8	4,0
Sardegna	4	1,0

Qualcosa sta cambiando con l'avvio del fondo pubblico «CDP Venture Capital Sgr - Fondo nazionale innovazione». Si ritiene che il Fondo di CDP per il Sud abbia intercettato numerosi giovani imprenditori, che altrimenti avrebbero portato all'estero i propri investimenti. Inoltre, si ritiene che l'intervento di CDP abbia attirato investitori privati che finalmente oggi scoprono le regioni meridionali, mettendo da parte qualche pregiudizio. In Italia, negli ultimi anni sono stati creati diversi fondi di *venture capital*, la cui esperienza ha dimostrato che risultati di un certo interesse per il Mezzogiorno possono essere conseguiti solo con fondi esclusivamente dedicati alla macro-area, che tengano conto delle caratteristiche strutturali delle sue imprese.

Cosa propone la SVIMEZ. Le previsioni a breve prefigurano una riduzione della crescita e l'inversione della fase ciclica positiva, cui si aggiungono un cambiamento nell'impostazione della politica monetaria europea e una probabile riduzione dei piani di acquisto di titoli pubblici da parte della BCE. Tutto ciò potrebbe provocare tensioni sui mercati finanziari e, di riflesso, sulle politiche di offerta delle banche. In tale scenario, è dunque auspicabile che gli strumenti di sostegno alla liquidità, tra cui il sistema di garanzia del credito, siano ulteriormente prolungati e rafforzati, oltre il 2022. Per quanto riguarda, più specificatamente il Fondo di garanzia, si potrebbero introdurre delle condizionalità, ad esempio orientandone l'accesso verso taluni specifici settori o filiere produttive, in conformità con le priorità e gli indirizzi di politica industriale indicati nel PNRR.

In una prospettiva di più ampio respiro, la sfida è di trovare strumenti che trasformino il debito bancario contratto dalle imprese in forme gestibili che non ne compromettano la normale operatività. Negli ultimi anni sono state introdotte molte misure – non solo agevolazioni fiscali e finanziarie, ma anche di natura normativa – per agevolare l'accesso delle imprese a fonti alternative al credito bancario. Tra i più recenti si possono menzionare: il «Fondo di sostegno al venture capital»; il «Fondo cresci al Sud» volto a favorire la crescita dimensionale delle PMI del Mezzogiorno; il «Fondo patrimonio PMI» destinato a sostenere il rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni; il credito d'imposta per la quotazione delle PMI. È dunque necessario che anche questi interventi siano mantenuti e rafforzati, in un'ottica di integrazione con il sistema di garanzia.

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

PARTE QUARTA
IL PNRR E OLTRE: RIFORME, DIVARI DI CITTADINANZA E *DRIVER* DI SVILUPPO

Cap. 16. Il PNRR alla prova del Sud
Cap. 17. La PA alla prova del PNRR
Cap. 18. Infrastrutture e servizi di trasporto per la mobilità dei cittadini
Cap. 19. Le politiche di coesione: il contributo alla ripresa e alla resilienza
Cap. 20. Innovazione e trasferimento tecnologico: il contesto e le azioni di *policy*
Cap. 21. La transizione energetica e l'economia circolare

Embargo fino alle ore 11.00 del 28 novembre 2022

SVIMEZ

XVI. Il PNRR alla prova del Sud

La coesione territoriale nel PNRR

Le attese di discontinuità associate al lancio del PNRR italiano vanno al di là della mole "senza precedenti" di risorse stanziate. Il ritorno della coesione nell'alveo della politica ordinaria dovrebbe sollecitare un ripensamento "qualitativo" del complesso delle politiche pubbliche. Quelle stesse politiche che si sono progressivamente indebolite, esternalizzando la questione dei divari alla politica di coesione europea e nazionale, che negli anni ha potuto solo (molto parzialmente) sostituire l'intervento ordinario in diversi ambiti, dal sociale all'accompagnamento dei processi di ammodernamento delle imprese, dalle opere di manutenzione a quelle di rafforzamento delle infrastrutture economiche e sociali. Di fatto, la coesione economica, sociale e territoriale è stata promossa dall'Europa della risposta comune alla crisi pandemica a obiettivo esplicito da conseguirsi con le politiche generali nazionali, non più "solo" con la politica di coesione. In tal senso, le politiche di accompagnamento dell'economia e della società italiana al post-pandemia hanno la potenzialità di marcare una svolta dopo decenni di separazione, per molti versi di "conflitto", tra politica ordinaria e politica di coesione.

I divari territoriali "ormai insopportabili" che il PNRR italiano è chiamato a ridurre hanno una duplice natura. Da un lato, vanno riequilibrate le condizioni di accesso ai diritti di cittadinanza, investendo sulle infrastrutture sociali e innalzando la qualità dei servizi pubblici; dall'altro, va ricomposta la divaricazione quali-quantitativa tra sistemi produttivi regionali, valorizzando il contributo alla crescita del Mezzogiorno. Su entrambi i fronti, il PNRR sta mostrando non poche difficoltà a rispondere alle finalità di riequilibrio territoriale.

La "quota Sud": un obiettivo difficile da conseguire

Come è noto, la priorità assegnata al riequilibrio territoriale ha preso forma quantitativa nell'impegno a riservare alle otto regioni del Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, la cosiddetta "quota Sud", una riserva di spesa per investimenti contabilmente favorevole alle regioni meridionali. Oltre che evidenziare, fin dai primi annunci dell'introduzione della quota Sud, la deludente esperienza dei vincoli di destinazione territoriale della spesa fissati per via normativa, la SVIMEZ ha trovato discutibile la stessa adozione del metodo contabile delle quote di spesa in un programma *performance based* come il PNRR, per il quale non basta portare in Europa gli "scontrini" della spesa, ciechi rispetto ai risultati conseguiti. La logica delle quote tende a perpetuare l'errore, tipico dei programmi di spesa della politica di coesione, di guardare alla quantità della spesa da certificare come un "fine" in sé, non a un "mezzo" che consenta, una volta

garantite le condizioni attuative necessarie a tradurre gli stanziamenti in spesa effettiva, di produrre ricadute concrete nei territori a maggior fabbisogno conseguendo *target* ben definiti.

Le lacune informative del PNNR sulla quota Sud sono state colmate in corso d'anno da due Relazioni di monitoraggio del Dipartimento per le Politiche di Coesione DPCoe. La prima Relazione, diffusa lo scorso marzo, si è basata sui dati di avanzamento disponibili al 31 gennaio 2022; la seconda Relazione, diffusa a ottobre, ha aggiornato il primo monitoraggio al 30 giugno 2022. A quest'ultima data, la stima delle risorse destinate al Mezzogiorno si attestava su 86,4 miliardi di euro, pari al 41% dei 210,6 miliardi con destinazione territoriale.

Tra i Ministeri che gestiscono dotazioni finanziarie più corpose, il più distante dal rispetto della quota Sud è lo Sviluppo Economico (24,5%); viceversa, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili riporta la quota più elevata (48,2%). Già la prima Relazione del DPCoe aveva fatto emergere diversi profili di criticità, tali da configurare la quota Sud come un risultato molto difficile da realizzare. Alla luce delle valutazioni del Dipartimento, gli ambiti nei quali la quota Sud rischia concretamente di rimanere solo un impegno sono due: gli interventi che vedono come soggetti attuatori gli Enti territoriali beneficiari di risorse distribuite dalle Amministrazioni centrali su base competitiva; gli strumenti di incentivazione per le imprese.

La seconda relazione del DPCoe, intervenendo in una fase più avanzata di attuazione del PNRR, è andata più a fondo nella valutazione del rischio di "tenuta" nel tempo della quota Sud di 47,2 miliardi di euro a valere su misure/procedure attivate con procedure competitive di livello nazionale. Questa è la parte di risorse più esposta agli esiti della competizione tra territori e dunque al rischio di mancato assorbimento da parte del Mezzogiorno. Su queste risorse, il DPCoe ha prodotto un'analisi del rischio di "tenuta" della quota Sud individuando cinque livelli crescenti di rischiosità (basso; medio-basso; medio; medio-alto; alto). Nell'aria di rischio medio-alto e alto ricadono circa 15 miliardi di euro rientranti nel computo degli 86,4 che concorrono a determinare la quota Sud. In particolare, appare significativo il dato delle risorse che si programma di destinare alle regioni del Mezzogiorno, pari a oltre 14 miliardi, allocate con misure a sportello o procedure competitive che integrano il vincolo di destinazione territoriale delle risorse al Mezzogiorno senza però prevedere clausole di salvaguardia o che prevedono disposizioni di riallocazione su base nazionale in caso di mancato assorbimento della riserva Mezzogiorno.

C'è inoltre da rimarcare il fatto che nelle risorse valutate a medio rischio rientrano i crediti di imposta di Transizione 4.0 che presentano un'elevata problematicità dal punto di vista del rispetto del vincolo del 40%. Le risorse sono 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 macro-aree. Ne consegue che il Sud vi accede in misura molto limitata, beneficiando di una parte molto esigua di risorse.

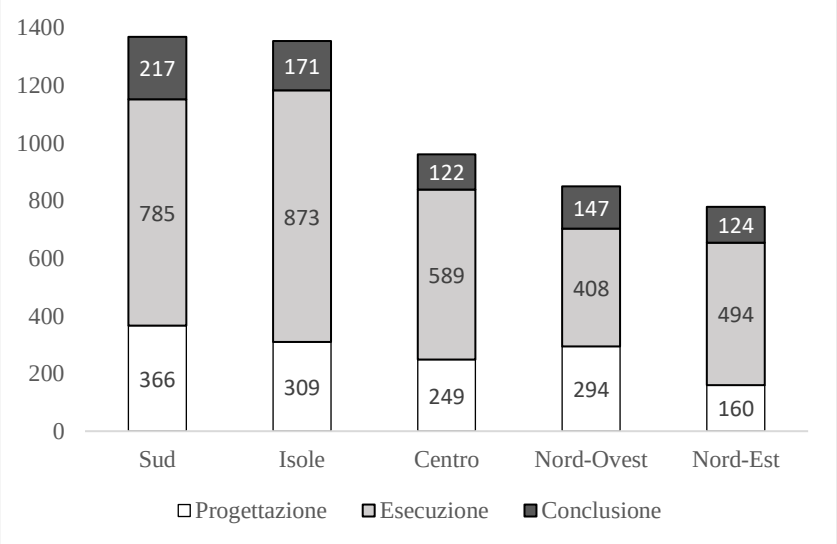
La sfida dell'attuazione: il ruolo degli Enti locali

Completata la fase di allocazione delle risorse e di selezione dei progetti, la capacità di realizzazione richiesta dal PNRR peserà sugli Enti decentrati, soprattutto i Comuni del Mezzogiorno, depauperati di risorse umane e finanziarie, con dipendenti sempre più anziani a causa dei reiterati blocchi del *turn over*, e deresponsabilizzati dalla crescente tendenza a esternalizzare alle assistenze tecniche funzioni essenziali delle politiche pubbliche.

Le fragilità del Mezzogiorno nel recepire le potenzialità del PNRR emergono dall'analisi dei tempi di realizzazione effettivamente osservati per oltre 87 mila opere pubbliche in infrastrutture sociali realizzate tra il 2011 e il 2022, monitorate dalla BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche) della Ragioneria Generale dello Stato (dati aggiornati al 4 ottobre 2022). Per il 70% di un numero complessivo di circa 62 mila, si tratta di interventi a titolarità degli Enti decentrati (*in primis* Comuni, Città metropolitane escluse).

A partire dai tempi di esecuzione osservati tra il 2011 e il 2022, e distinguendo le tre fasi realizzative di progettazione, esecuzione e conclusione dei lavori, risultano i differenziali di tempi di realizzazione esposti nella figura seguente (espressi in giorni che intercorrono dall'inizio alla conclusione dell'*iter* realizzativo delle opere).

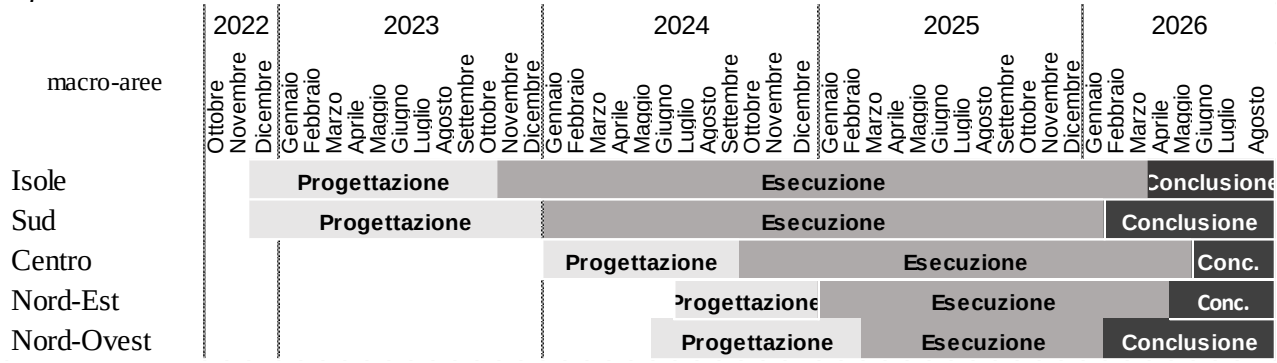
Tempi medi di realizzazione delle infrastrutture sociali in giorni (2011-2022)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP.

Le pronunciate differenze territoriali nei tempi di realizzazione delle infrastrutture sociali sono funzionali all'approssimazione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche finanziate con i fondi del PNRR. A tal fine, è stato realizzato un ipotetico cronoprogramma a partire dal termine ultimo di rendicontazione della spesa. A ritroso, sono stati calcolati i giorni che intercorrono dalla data di fine rendicontazione a un ipotetico giorno di inizio *iter* fissato, a titolo di esempio, al 1° gennaio 2023. Considerando questa finestra temporale, sono stati confrontati i giorni medi di realizzazione delle infrastrutture sociali per le macro-regioni ed è stata realizzata un'ipotetica calendarizzazione da rispettare, ipotizzando che i tempi medi rispecchino quelli precedentemente osservati. Sotto queste ipotesi, è stato realizzato il cronoprogramma riportato nella figura seguente da cui emerge una certa "urgenza", da parte del Mezzogiorno, di avviare quanto prima (entro dicembre 2022), le procedure per la realizzazione dei lavori.

Cronoprogramma degli interventi legati al PNNR in base alle stime sui tempi di realizzazione delle infrastrutture sociali



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati BDAP.

Tale stima è stata effettuata considerando che la fase iniziale - ossia quella di progettazione che coincide con la predisposizione della gara di appalto e l'affidamento dei lavori - si potrebbe protrarre fino alla fine del 2023 (novembre 2023 per le Isole e dicembre 2023 per il Sud). Tuttavia, la fase più estesa, alla quale è riconducibile gran parte del differenziale in termini di *timing* con le altre macro-aree, è quella dell'esecuzione materiale dei lavori, per la quale sono impiegati mediamente 873 giorni nelle Isole e 785 giorni al Sud, e che potrebbe concludersi non prima della fine del 2025 (marzo 2026 per le Isole e gennaio 2026 per il Sud). A quel punto, rimarrebbe a disposizione circa un semestre per concludere le opere entro il termine di rendicontazione. Maggiore è, invece, la flessibilità nei tempi per gli Enti locali che operano nelle altre macro-regioni che potrebbero dare avvio alle opere all'inizio del 2024 per il Centro e a metà del medesimo anno per le regioni settentrionali.

Il Mezzogiorno nel "PNRR delle imprese"

La svolta impressa alle politiche pubbliche italiane dal lancio di NGEU sta nella priorità accordata alla coesione economica, sociale e territoriale. Ciò vorrebbe dire, in tema di imprese, far leva sulla convergenza tra sistemi produttivi regionali per riavvicinare l'"innovatore moderato" Italia agli *standard* di innovazione dei principali paesi europei. Conciliando gli obiettivi di crescita e riequilibrio territoriale, implementando un portafoglio di misure bilanciato tra strumenti di consolidamento dell'esistente e di infittimento del tessuto industriale soprattutto nelle aree in ritardo. Solo in maniera molto parziale si può dire che il "PNRR delle imprese" risponda a queste finalità.

Si è scelto infatti di dare continuità agli strumenti nazionali esistenti, rafforzando soprattutto quelli a sostegno degli obiettivi orizzontali dell'ammodernamento tecnologico e digitale della base produttiva. Con oltre 18 miliardi di euro, la misura dominante del PNRR è costituita infatti dai crediti di imposta di Transizione 4.0. Ma in base alle proiezioni disponibili, solo circa il 20% delle risorse andrà alle imprese del Sud, per ovvia conseguenza dell'allocazione delle risorse guidata dalla dinamica spontanea delle richieste delle imprese, che a sua volta riflette la distribuzione territoriale dei processi produttivi che più si prestano a innovazione e digitalizzazione. Questa scelta rischia di rafforzare il processo di divergenza regionale tra sistemi produttivi. Con l'imponente dote finanziaria riservata a Transizione 4.0, stride, in particolare, la dotazione di 750 milioni di euro dell'intervento "Competitività e resilienza delle filiere produttive" destinato a finanziare almeno 40 contratti di sviluppo per il rafforzamento di diverse filiere produttive (agroindustria; *design*, moda e arredo; *automotive*; microelettronica e semiconduttori; metallo ed elettromeccanica; chimico/farmaceutico). I contratti di sviluppo rappresentano il più importante strumento di politica industriale "attiva" per il Mezzogiorno, tra i pochi interventi selettivi in grado di agire sul miglioramento strutturale dell'apparato produttivo dell'area, specificamente rivolto all'attrazione degli investimenti esterni, con ricadute positive sulle attività di ricerca e di accrescimento tecnologico delle produzioni. In questo ambito, la quota del 40% diviene addirittura un vincolo negativo.

Il Mezzogiorno è il candidato ideale a intercettare i flussi di *reshoring* industriale attesi nell'area del Mediterraneo, fondamentali per ampliare la base industriale locale. Potenziare i contratti di sviluppo e le altre misure di politica industriale del PNRR, integrandoli in una strategia che ne precisi gli obiettivi (sostenibilità, qualità del lavoro) e le priorità settoriali, supporterebbe la capacità attrattiva del Mezzogiorno. Ne risulterebbe rafforzata la finalità di coesione del PNRR, e valorizzato il ruolo del Mezzogiorno nel riposizionamento del Paese nelle catene del valore che vanno riconfigurandosi dopo il doppio *shock* della pandemia e dell'invasione russa dell'Ucraina.

XVII. La PA alla prova del PNRR

L'edizione 2021 del Rapporto SVIMEZ aveva evidenziato la necessità di interventi che assicurassero procedure e controlli rapidi, in un contesto di significativo incremento delle risorse pubbliche legate, tra l'altro, al PNRR e al sostegno dell'attività economica e dello sviluppo infrastrutturale del Paese.

Il contributo che potrebbe fornire il PNRR è cruciale a patto che si traduca in risultati tangibili, che non si annullino nel breve volgere dell'investimento stesso e che siano in grado di innestare una spirale virtuosa capace, a sua volta, di autoalimentarsi. La riforma della Pubblica Amministrazione è una delle riforme "orizzontali" del PNRR, prevedendo interventi trasversali alle diverse Missioni del Piano, per assicurare efficienza e competitività alla macchina amministrativa del Sistema Paese. Gli interventi dovrebbero avere caratteristiche tali da contribuire, nell'immediato, a un *take off* robusto e rapido al rafforzamento delle competenze (al fine di mettere in sicurezza la realizzazione degli investimenti entro i tempi stabiliti nel PNRR), nonché di assicurare, nel medio-lungo termine, una soluzione strutturale agli effetti delle politiche di rientro di bilancio, che per anni hanno bloccato le dinamiche di ricambio di personale all'interno della PA, impoverendola e privandola delle necessarie competenze. Accanto alle iniziative collegate al PNRR, la nuova politica di coesione 2021-2027, prevede la possibilità di intervenire con azioni di rafforzamento della capacità amministrativa dei beneficiari a tutti i livelli, finalizzate al miglioramento dell'attuazione delle politiche e, in particolare, degli obiettivi collegati al FESR. È stato predisposto, in particolare, un PN-Capacità per la Coesione (attualmente in fase di finalizzazione con i servizi della Commissione europea), con una dotazione complessiva di oltre 1,267 miliardi di euro, destinato a consolidare e dare organicità agli interventi di rafforzamento e capacitazione delle Amministrazioni centrali e locali impegnate nell'attuazione delle politiche di coesione, nonché ai bisogni di «coordinamento con gli interventi PNRR».

Il numero complessivo dei dipendenti impiegati nella PA italiana, ha conosciuto – nel corso degli ultimi venti anni – una riduzione di oltre 350 mila unità con particolare riguardo al c.d. «personale stabile» (–10% nel periodo 2001-2018). Alcuni interventi normativi nel corso del 2019 hanno, parzialmente, provato a invertire questo *trend*.

Dall'analisi degli indici di ricambio delle risorse umane (numero di assunzioni per ogni pensionamento) si osserva infatti un complessivo innalzamento dell'indice a livello nazionale – da 0,65 a 1,02 dalla media del periodo 2007-2018 al 2019 – con *performance* particolarmente elevate per il Nord-Est e le Isole. Proprio le Isole segnano il balzo in avanti più significativo, quintuplicando il valore medio del periodo 2007-2018 che passa dallo 0,58 al 3,18. Non registra

alcun miglioramento, invece, l'indice di ricambio sia per il Centro, che passa dallo 0,73 medio del periodo precedente allo 0,63, che per il Sud, dallo 0,58 allo 0,52.

Osservando i Comuni classificati in base alla popolazione residente, si osserva un generale aumento dell'indice di ricambio delle risorse umane; gli aumenti più significativi coinvolgono i Comuni con meno di 5 mila abitanti – da 0,48 a 0,96 – e quelli con una popolazione compresa tra 5 mila e 15 mila abitanti che segnano il dato più elevato a livello nazionale (1,23). Sembra dunque emergere con chiarezza che le novità normative introdotte nel 2019 abbiano giovato maggiormente agli Enti locali di piccole e piccolissime dimensioni permettendo loro di iniziare un lungo e complesso *iter* di rinnovamento, parzialmente confermato dai dati sull'anzianità di servizio, il titolo di studio e la differenza di genere tra i dipendenti.

Indice di ricambio delle risorse umane nei Comuni italiani

	2019	Media 2007-2018
1. Minore di 5.000 abitanti	0,96	0,48
2. Tra 5.000 e 15.000 abitanti	1,23	0,9
3. Tra 15.000 e 50.000 abitanti	0,82	0,86
4. Tra 50.000 e 150.000 abitanti	0,87	0,81
5. Oltre 150.000 abitanti	0,79	0,64
Italia	1,02	0,61

Indicatori di anzianità di servizio, età e titolo di studio posseduto del personale dei Comuni italiani

	% personale con anzianità di servizio non superiore a 20 anni	% personale con meno di 35 anni di età	% personale laureato o con titolo superiore
1. Minore di 5.000 abitanti	51,96%	4,33%	20,37%
2. Tra 5.000 e 15.000 abitanti	50,55%	3,49%	26,45%
3. Tra 15.000 e 50.000 abitanti	49,97%	3,31%	28,04%
4. Tra 50.000 e 150.000 abitanti	51,17%	2,70%	26,34%
5. Oltre 150.000 abitanti	50,18%	3,74%	30,95%
Italia	51,49%	4,05%	22,37%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Le valutazioni della SVIMEZ. L'obiettivo della "rigenerazione" della PA va combattuto agendo in più direzioni, colmando innanzitutto il *deficit* quali-quantitativo di competenze professionali e tecniche degli Enti e delle Istituzioni, a cominciare da quelle più prossime ai cittadini (i Comuni), l'anello più debole della catena sui quali graverà la pressione maggiore

derivante dalla mole di investimenti del PNRR (cui si sommano le politiche ordinarie e quelle di coesione). Gli indizi e le iniziative assunte fino a oggi nell'ambito del PNRR sembrano dare priorità all'esigenza di conseguire i *target* degli investimenti PNRR, rispetto alla necessità di assicurare sostenibilità a una PA riformata. Basti pensare che nell'ambito del PNRR non risulta mai ammesso il ricorso alla rendicontazione di quota parte di costi del personale, anche se assunto a tempo determinato, per lo svolgimento di attività ordinarie, né per il rafforzamento delle strutture amministrative, anche se connesse con progettualità finanziate dal PNRR. Per contro, sono invece ammissibili al finanziamento i costi riferiti alle attività fornite da esperti esterni. In sostanza, nei conti economici dei progetti finanziati attraverso il PNRR, sarà possibile computare incarichi professionali affidati per compiti ben definiti e non anche tutte quelle attività che fisiologicamente sarebbero già parte del bagaglio di competenze delle PA centrali e locali. Aspetto problematico, considerato lo stato medio in cui versano le PA – anzitutto locali – incapaci di espletare l'ordinario e su cui graverà un monte di investimenti senza precedenti.

Il superamento delle carenze strutturali della PA italiana e locale non può avvenire solo con nuove immissioni di personale formato e competente a uso esclusivo dell'attuazione degli interventi previsti dal PNRR. Il rafforzamento e la riqualificazione degli organici pubblici richiedono tempi non compatibili con la realizzazione del PNRR, e le procedure avviate per le nuove assunzioni hanno mostrato non poche falle. Per rafforzare la capacità attuativa degli Enti locali serve un affiancamento dal Centro, mentre a livello locale devono essere pensate forme innovative di «alleanze» progettuali e attuative. Il supporto dal Centro nelle due fasi, per assorbire le risorse disponibili, e aprire e chiudere in tempo i cantieri, dovrebbe arrivare dai centri di competenza nazionali (fin qui abituati a operare con mere logiche di mercato), che dovrebbero assumere la responsabilità piena di operatori pubblici impegnati attivamente per la perequazione territoriale. Più in generale, è necessario attivare tutti gli strumenti di accompagnamento alla progettazione e all'esecuzione di cui si è dotata la *governance* del PNRR, incluso il potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di palese inadeguatezza progettuale e realizzativa degli Enti decentrati.

XVIII. Infrastrutture e servizi di trasporto per la mobilità dei cittadini

L'ambito di analisi del Capitolo è la mobilità dei passeggeri. Si esplora in primo luogo la dimensione-chiave della "domanda"; qual è il modello di mobilità dei cittadini del Sud, quali dinamiche lo stanno attraversando nella fase di uscita dall'emergenza sanitaria, quali criticità emergono rispetto alle altre aree del Paese. Si approfondiscono poi ulteriori temi: il quadro dell'"offerta" (infrastrutture e servizi), la dimensione della "sostenibilità" del trasporto passeggeri (profili emissivi del parco auto, incidentalità, efficienza del trasporto pubblico) e le risorse per gli investimenti (attuazione del PNRR).

Il modello di mobilità dei cittadini ha subìto rilevanti, e prevedibili, stravolgimenti nel corso della pandemia. A una fase iniziale (2020) di caduta verticale della domanda è seguita una fase di ripresa robusta ma non esplosiva (2021) e quindi una formidabile accelerazione nel primo semestre del 2022. Lo scenario per la chiusura dell'anno e per il 2023 potrà ovviamente risentire, con contraccolpi sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta di servizi, delle incertezze derivanti dall'aumento generalizzato dei prezzi e in particolare della bolletta energetica. Il ritorno ai vecchi equilibri non rimette tuttavia tutti i tasselli al loro posto. In questo senso l'assetto di sostenibilità del trasporto passeggeri nel Paese è in peggioramento all'uscita dall'emergenza sanitaria, poiché i mezzi privati motorizzati (automobili in particolare), che generano di gran lunga la quota maggiore di costi esterni del trasporto (inquinamento, congestione e incidentalità per citare solo i principali impatti negativi), hanno riconquistato in pieno le proprie quote di mercato a scapito soprattutto della mobilità collettiva. Allo stesso tempo si sta deteriorando la percezione di qualità dei mezzi di trasporto utilizzati (indici di soddisfazione) con un allargamento della tradizionale forbice tra i mezzi individuali, che continuano a raccogliere valutazioni positive (soprattutto l'auto), e i mezzi collettivi, che invece oscillano attorno alla soglia della sufficienza o scendono un po' al di sotto (è il caso dell'autobus urbano). In terzo luogo, il quadro post-pandemia sembra mostrare un ampliamento delle fratture territoriali nella mobilità sostenibile, tra grandi e piccoli Comuni, tra centralità urbane e periferie, infine tra Nord e Sud.

Dentro questa dinamica complessiva si assiste infatti a un ulteriore graduale allontanamento del Sud dagli standard medi nazionali di sostenibilità, già di per sé risucchiati in basso dai nuovi assetti post-pandemici. Il punto è evidente nell'aggravarsi della crisi del trasporto pubblico che non riesce a recuperare mercato, soprattutto nei territori a bassa densità, e vede crescere l'insoddisfazione dei cittadini per la qualità del servizio (in misura maggiore rispetto a quanto accade nel resto del Paese); così come i tassi di penetrazione dei mezzi "leggeri" in alternativa all'auto (bicicletta, micromobilità, *sharing mobility*) sono bassi e molto lontani dalle *performance* del Centro-Nord. È

chiaro che le debolezze della domanda riflettono squilibri e divari che si generano nei sistemi di offerta, inadeguati per servire efficacemente la mobilità della popolazione meridionale. I divari sono vistosi e, dove le variazioni si apprezzano, risultano crescenti negli anni dell'emergenza sanitaria, sia nelle infrastrutture che nei servizi. Rispetto alle dotazioni infrastrutturali il divario Nord-Sud è particolarmente rilevante per la parte ferroviaria e per quella autostradale, meno per la rete stradale di rango nazionale e regionale. Ma sono i fattori prestazionali e localizzativi delle medesime reti a penalizzare molto il Mezzogiorno soprattutto in termini di accessibilità ai bacini di destinazione per la mobilità delle persone (e ai bacini di mercato per la mobilità delle merci).

Nettamente più ampi sono invece i differenziali nell'infrastrutturazione per la mobilità urbana e di corto raggio (metropolitane, tram, piste ciclabili, aree pedonali) dove non si sono registrati molti progressi negli ultimi anni (Tabb. seguenti).

Lunghezza e densità (a) delle reti di tram, metropolitana e filobus nei Comuni capoluogo di provincia/città metropolitana per ripartizione geografica - Anni 2015 e 2020 (b)

	Tram			Metropolitana			Filobus		
	2015 (km)	2020 (km)	2020 (km/100 kmq)	2015 (km)	2020 (km)	2020 (km/100 kmq)	2015 (km)	2020 (km)	2020 (km/100 kmq)
Nord	288,7	285,5	17,1	106,5	106,5	6,4	146,1	203,6	12,2
Centro	42,6	52,0	4,5	58,0	59,3	5,1	24,0	33,9	2,9
Mezzogiorno	28,3	42,6	4,1	22,6	25,7	2,5	58,7	59,1	5,6
Totale Italia	359,6	380,1	9,8	187,1	191,2	4,9	228,8	296,6	7,7
Peso % Mezzogiorno	7,9	11,2	-	12,1	13,4		25,7	19,9	

(a) L'indicatore è calcolato in rapporto alla superficie urbanizzata (centri e nuclei abitati) rilevata dal Censimento della popolazione 2011; (b) Valori riferiti all'insieme dei Comuni capoluogo.
Fonte: Elaborazioni ISFORT su dati ISTAT, Dati ambientali nelle città.

Lunghezza, variazioni e densità di piste ciclabili nei Comuni capoluogo di provincia/città metropolitana per ripartizione geografica - Anni 2015, 2019 e 2020 (a)

	2015 (km)	2019 (km)	2020 (km)	Var % 2015-2020	2020 (km/100 kmq)
Nord	3.046	3.447	3.621	18,9	61,1
Centro	736	835	886	20,4	16,1
Mezzogiorno	336	439	465	38,4	5,8
Totale Italia	*4.118*	*4.720*	*4.972*	20,7	*25,5*
Peso % Mezzogiorno	8,2	9,3	9,4		

(a)Valori riferiti all'insieme dei Comuni capoluogo.
Fonte: Elaborazioni ISFORT su dati ISTAT, Dati ambientali nelle città.

E se per il trasporto rapido di massa sono stati programmati cospicui investimenti (dal PNRR e non solo) che tuttavia solo nel medio periodo potranno produrre risultati in termini di riduzione dei

gap, nel caso della mobilità dolce si tratta di spese molto più contenute e di breve periodo che ordinariamente posso essere sostenute dalle Amministrazioni locali, nella misura in cui esse intendono perseguire politiche per la valorizzazione dello spazio pubblico e della prossimità. È proprio su questo terreno che l'azione locale ha mostrato una vistosa debolezza, poiché non si sono colte le opportunità dei nuovi stili e comportamenti di mobilità dei cittadini in era Covid, più orientati agli spostamenti a piedi, in bicicletta o con i monopattini, per consolidare le condizioni di contesto necessarie a rendere permanente questo abbrivio. I dati incontrovertibili su quanto poco si stia facendo nelle città capoluogo di provincia in termini di mitigazione della circolazione veicolare motorizzata (ZTL, Aree 30) e di promozione della mobilità dolce (piste ciclabili, aree pedonali, riqualificazione dello spazio pubblico) dimostrano che nel Paese, e nel Mezzogiorno di più, mancano da parte delle Amministrazioni locali la capacità e la determinazione per accompagnare i modelli di mobilità dei cittadini verso equilibri più avanzati in chiave di riduzione del traffico e dell'inquinamento, nonché di incremento della sicurezza.

Ugualmente sul piano della dotazione di servizi di trasporto per le persone, i già ampi *gap* strutturali tra Nord e Sud negli ultimi anni sono rimasti, nella migliore delle ipotesi, agli stessi livelli. Si pensi alla quantità di offerta di TPL, soprattutto nelle città, e alla sua qualità ed efficienza (indicatori di *performance* decisamente più bassi nel Mezzogiorno); e si pensi all'offerta di servizi innovativi che offrono alternative più flessibili del trasporto pubblico e all'uso dell'auto, come i servizi di *sharing mobility*.

Le politiche nazionali per la mobilità passeggeri negli scorsi decenni non sono state in grado, per inadeguatezza delle risorse e/o per inefficienza della spesa, di colmare il ritardo del Sud dal resto del Paese. Ad oggi la qualità dei servizi disponibili per i cittadini meridionali, soprattutto nel trasporto pubblico, è lontana dagli standard nazionali e deve essere inderogabilmente migliorata, anche immaginando azioni straordinarie, se si vuole evitare nel Mezzogiorno la definitiva marginalizzazione delle soluzioni di trasporto sostenibili. Quanto agli investimenti infrastrutturali, le risorse messe a disposizione dal PNRR e dagli altri capitoli di spesa nazionali ed europei, con destinazione proporzionalmente più rilevante al Sud, rappresentano una grande occasione per ridurre i divari di accessibilità sulle medie e lunghe distanze che penalizzano fortemente i territori meridionali. Come già ricordato nel *Rapporto SVIMEZ* dello scorso anno, nell'attuazione degli interventi previsti dal PNRR, al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS) è assegnato un ruolo centrale con una stima complessiva di risorse da spendere pari a oltre 60 miliardi di euro, 53 dei quali vanno attribuiti alle diverse linee di investimento riconducibili al settore delle infrastrutture e dei trasporti. I progetti del Ministero si finanziano per 41 miliardi con le risorse europee del programma NGEU (40,1 miliardi) e con quelle del REACT-EU (657 milioni), cui si

aggiungono risorse nazionali per circa 20 miliardi di euro (9,76 dal Fondo complementare e 10,35 dall'art. 4 del D.L. n. 59/2021). A tali disponibilità si affiancano i 35,4 miliardi di investimenti per trasporti e infrastrutture di competenza MIMS previsti nella Legge di Bilancio 2022 e ulteriori risorse pari a 1,645 miliardi stanziate a fronte dell'aggiornamento dei prezzi per le opere immediatamente cantierabili a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione, con un impegno complessivo per i prossimi dieci anni che supera i 95 miliardi di euro, di cui oltre la metà destinato al comparto ferroviario.

Gli investimenti MIMS per i trasporti e le infrastrutture finanziati nell'ultimo anno, milioni di euro

	PNRR e PNC	Legge di Bilancio 2022	FSC 2021-2027	Totale
Strade	1.980	10.750	2.315	15.075
Ferrovie	36.600	15.900	1.679	54.179
Trasporto rapido di massa	3.600	4.700	353	8.653
Porti	3.139	34	15	3.188
Altri investimenti (a)	9.050	4.059	8	13.117
Totale	54.369	35.443	4.370	94.212
	Aggiornamento prezzi opere cantierabili (FSC)		+1.645	95.857

(a) 2 miliardi di euro della Legge di Bilancio 2022 sono stati assegnati ad un nuovo "Fondo per la strategia di mobilità sostenibile" che finanzierà iniziative per la trasformazione del sistema dei trasporti nel quadro della lotta al cambiamento climatico e della riduzione delle emissioni climalteranti.

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Restano i nodi strutturali di congestione e bassa qualità dello spazio pubblico nelle aree urbane e locali, un aspetto critico molto accentuato nel Mezzogiorno, rispetto ai quali il PNRR offre meno opportunità (soprattutto per le reti di mobilità dolce). È tuttavia indispensabile spendere le risorse programmate con celerità ed efficacia, oltre che in modo trasparente. La disamina condotta sull'attuazione degli investimenti del PNRR, e degli altri fondi europei e nazionali, di cui beneficia il Mezzogiorno conferma che anche nei trasporti la "macchina" attuativa sta procedendo nel rispetto dei tempi programmati sostanzialmente su tutti i fronti. Bisogna però sottolineare che in questa prima fase, per certi versi preparatoria, il carico procedurale è stato in capo principalmente al MIMS e ad alcuni grandi soggetti attuatori (RFI su tutti). Nelle fasi successive diverse misure richiederanno un impegno più diretto delle Amministrazioni locali (Regioni, Comuni) per predisporre bandi di gara e assegnare le risorse già ripartite (ad esempio quelle previste per il rinnovo delle flotte autobus, per il trasporto rapido di massa, per la ciclabilità), per cui è auspicabile che si mettano in campo azioni di *enforcement* amministrativo e di coordinamento tra gli Enti stessi.

XIX. Le politiche di coesione: il contributo alla ripresa e alla resilienza

Gli ultimi due anni appena trascorsi hanno rappresentato per la politica di coesione una fase intensa e complessa. Al laborioso lavoro di accelerazione della spesa del periodo 2014-2020, si sono infatti aggiunte le attività per l'attuazione del REACT-EU e di avvio del ciclo 2021-2027. Con riferimento a quest'ultimo, sono intervenute, poi, le approvazioni della nuova *Carta degli aiuti a finalità regionale,* che identifica le intensità di agevolazioni nelle diverse tipologie di aree "assistite", e dell'Accordo di Partenariato, il documento programmatico che definisce le priorità di intervento, le risorse, i Programmi e gli indirizzi della politica di coesione per il prossimo futuro. Lo scoppio del conflitto russo-ucraino ha ulteriormente aggravato il completamento e l'avvio dei due cicli di programmazione, con il rischio di determinare rallentamenti degli investimenti, soprattutto nelle infrastrutture, e che ha richiesto uno specifico intervento della Commissione europea. È stato, infine, completato l'apprezzabile processo di ricognizione e riclassificazione che ha portato alla riorganizzazione in Piani Sviluppo e Coesione (PSC) delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), che costituiscono l'apporto nazionale alla politica di coesione in aggiunta a quello comunitario.

Nel ciclo 2014-2020 gli appuntamenti per la certificazione delle spese sostenute sono fissati al 31 luglio ed al 31 dicembre di ciascun anno. Grazie ai meccanismi di flessibilità introdotti a livello comunitario e nazionale ed alle conseguenti riprogrammazioni per far posto alle spese emergenziali, i *target* di spesa al 31 dicembre 2021 sono stati conseguiti da tutti i Programmi. Ciò ha impedito, analogamente a quanto accaduto negli ultimi due anni, il disimpegno automatico che avrebbe comportato la "cancellazione" dal bilancio europeo delle risorse non spese e, quindi, la loro perdita.

L'avanzamento finanziario dei Programmi delle politiche di coesione, rilevabile dall'esame dell'ultimo monitoraggio dell'IGRUE al 30 giugno 2022, indica che le risorse complessivamente disponibili in Italia per la politica di coesione europea a valere sui Fondi strutturali (FESR e FSE) ammontano a circa 64,4 miliardi di euro, il 77,5% dei quali è stato impegnato e il 52,1% speso, con un volume di risorse ancora da impegnare e da spendere entro dicembre 2023 di 14,5 e 30,9 miliardi. Se si guarda all'andamento degli impegni e della spesa nelle tre categorie di regioni cui sono destinate le risorse, si confermano andamenti differenziati. L'avanzamento è più rapido per le regioni più sviluppate (con impegni e pagamenti pari rispettivamente al 96,3% ed al 74,2% del contributo assegnato), con punte di *performance* positive riguardanti i POR (98,3% e 75,7%) mentre, in relazione ai soli impegni, si conferma il migliore andamento delle *performance* di attuazione per le regioni meno sviluppate (92,7% e 60,6%) rispetto a quelle in transizione (85,6% e 60,8%). Se si considera il livello di governo dei Programmi, sia in relazione agli impegni che ai

pagamenti, lo stato di attuazione delle risorse programmate risulta più avanzato per i Programmi Operativi Nazionali (PON), rispetto ai Programmi Operativi Regionali (POR) sia nelle regioni in transizione sia in quelle meno sviluppate. Nelle regioni più sviluppate, invece, l'attuazione dei POR risulta molto più avanzata, con un differenziale rispetto ai PON di oltre 11 punti percentuali riguardo agli impegni e di quasi 9 riguardo ai pagamenti.

Fondi strutturali 2014-2020: stato di attuazione al 30 giugno 2022 per categoria di regione e tipologia di Programma (milioni di euro, s.d.i.)

Categorie di regioni	Tipologia programma	Risorse programmate (a)	Attuazione finanziaria			
			Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
In transizione	PON	958,5	851,5	584,4	88,8	61,0
	POR	1.918,8	1.611,3	1.165,0	84,0	60,7
Totale		2.877,3	2.462,8	1.749,5	85,6	60,8
Meno sviluppate	PON	13.145,4	12.235,3	8.234,2	93,1	63,6
	POR	17.595,3	16.270,0	10.379,4	92,5	59,0
Totale		30.740,7	28.505,3	18.613,6	92,7	60,6
Più sviluppate	PON	2.765,1	2.402,8	1.854,7	86,9	67,1
	POR	13.194,9	12.964,1	9.983,2	98,3	75,7
Totale		15.960,0	15.366,9	11.837,9	96,3	74,2
Totale Fondo IOG		940,1	714,9	612,9	76,0	65,2
Totale REACT EU		12.874,5	1.990,1	193,1	15,5	1,5
Totale Programmi CTE		991,5	828,3	522,7	83,5	52,7
Totale generale		64.384,2	49.868,2	33.529,8	77,5	52,1

(a) Le risorse REACT-EU sono indicate separatamente perché non sono territorializzate, sebbene in sede di programmazione nazionale vi sia l'impegno di destinare al Sud il 67,6% della dotazione del Paese.
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Per quanto riguarda i POR, nelle regioni in transizione e in quelle meno sviluppate, l'avanzamento al 30 giugno 2022 − in linea con quanto storicamente osservato − appare più lento rispetto al dato medio nazionale sia per gli impegni che per i pagamenti. Tuttavia, la *performance* delle regioni in transizione appare più critica di quella delle regioni meno sviluppate. Sono soprattutto la Sardegna e l'Abruzzo, con i POR più sostanziosi dal punto di vista finanziario, a registrare percentuali di avanzamento piuttosto basse in relazione sia agli impegni, che si attestano rispettivamente all'83,4% ed all'81,5% delle risorse programmate, che ai pagamenti rispettivamente al 62,1% ed al 56,2%. L'andamento dei POR delle regioni meno sviluppate fa osservare un rallentamento rispetto all'accelerazione complessiva dell'attuazione registrata lo scorso anno. Il dato medio di avanzamento al 30 giugno 2022, con percentuali di impegno e pagamento pari al 92,5% ed al 59% delle risorse programmate, risulta inferiore al dato medio registrato dal complesso dei Programmi e più distante dal dato medio dei POR, rispetto a quanto osservato lo scorso anno. Tuttavia, le *performance* dei Programmi si confermano differenziate. I POR della Puglia tirano la

volata, con dati di impegno e pagamento che hanno raggiunto il 134% ed il 77,9% della dotazione finanziaria, superando le migliori *performance* dei POR del Centro-Nord. Si conferma, inoltre, un discreto livello di attuazione finanziaria dei POR in Basilicata che nel complesso registrano rispettivamente impegni e pagamenti pari al 89,2% e 63,5% della dotazione. Gli altri POR con ingenti risorse, il POR Sicilia ed i POR Campania, presentano percentuali più basse sia di impegno, pari rispettivamente all'80% e 78,5%, che di pagamento del 51,9% e 53,6% del contributo assegnato. Si conferma più lento l'avanzamento del Programma plurifondo in Calabria che raggiunge livelli di impegni e pagamenti pari, rispettivamente, al 70,6% e 47,7% delle risorse assegnate. Complessivamente per i POR delle regioni meno sviluppate, al 30 giugno 2022, resta da impegnare, e soprattutto da spendere, entro il 31 dicembre 2023 un volume di risorse elevato, pari a 1,3 e 7,2 miliardi di euro.

Con l'iniziativa REACT-EU, l'Unione europea ha assegnato agli Stati membri risorse aggiuntive rispetto a quelle della politica di coesione 2014-2020, con lo scopo di contrastare gli effetti della crisi pandemica, indirizzando il supporto verso la transizione verde e digitale che anticipi iniziative che avranno attuazione nel ciclo 2021-2027. La dotazione REACT-EU a livello UE, pari a 50,6 miliardi di euro a prezzi correnti, è stata assegnata in due *tranche* (2021 e 2022). All'Italia sono stati destinati 14,387 miliardi di euro (11,303 miliardi per l'annualità 2021 e a 3,084 miliardi per il 2022), che rappresentano un'ingente integrazione del ciclo 2014-2020, pari al 22% delle sue disponibilità. L'Italia ha concentrato le risorse REACT-EU su un numero limitato di PON e di interventi di natura orizzontale caratterizzati da semplicità e rapidità nell'attuazione, anche per garantire l'impiego delle risorse entro i termini. Sebbene ai sensi del regolamento REACT-EU le risorse non siano territorializzate, la proposta italiana ha esplicitato *ex ante* la quota di risorse destinata al Mezzogiorno, corrispondente al 67,6% della dotazione complessiva REACT e pari a circa 9,45 miliardi di euro. Il 41% del totale della dotazione REACT nazionale, pari a circa a 5,97 miliardi, è destinata al PON «Sistemi e Politiche Attive del Lavoro» per il finanziamento del "Fondo Nuovo Competenze" e per incentivi alle assunzioni di giovani e donne. Un importo minore ma comunque importante, pari a 2,15 miliardi e corrispondente al 14,7% della dotazione complessiva, sostiene nel PON «Imprese e Competitività» la ripresa imprenditoriale − attraverso soprattutto gli interventi del Fondo di garanzia − e la transizione energetica, mediante la smartizzazione delle reti elettriche e programmi di efficientamento degli edifici pubblici. Risulta non trascurabile la quota di risorse destinata all'ambito salute e assegnata al PON «Governance» ed al PON «Ricerca», rispettivamente per spese sanitarie (vaccini) e per il finanziamento delle spese per i medici specializzandi, pari al 10,5% ed al 7,8% della dotazione totale REACT, nel complesso corrispondente a circa 2,67 miliardi di euro. Infine, sono state assegnate risorse alla

modernizzazione degli edifici scolastici anche attraverso la realizzazione di laboratori didattici innovativi (PON «Per la Scuola») e per supportare la resilienza e la transizione verde delle Città metropolitane (PON «Città Metropolitane»). Per questi Programmi l'assegnazione di risorse REACT è maggiore della dotazione originaria che i medesimi PON avevano ricevuto all'inizio del ciclo 2014-2020.

Con riferimento al nuovo ciclo di programmazione, il 19 luglio 2022 è stato approvato l'Accordo di Partenariato 2021-2027 del nostro Paese, che stabilisce la strategia di impiego e fornisce la ripartizione preliminare delle risorse comunitarie assegnate all'Italia, segnatamente del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), del Fondo Sociale Plus (FSE+), del Just Transition Fund (JTF) e del Fondo per gli affari marittimi e l'acquacultura (FEAMPA), oltre alla quota di cofinanziamento nazionale del Fondo di Rotazione (della legge 183/1987) per la parte statale, e delle risorse dei bilanci delle Regioni, per la parte regionale. L'Accordo di Partenariato indica la ripartizione di circa 75 miliardi di euro (di cui 42,7 di risorse comunitarie, pari al 57% del contributo totale e 32,3 di cofinanziamento nazionale, pari al 43%), che rappresentano la cifra più alta mai assegnata al nostro Paese per le politiche di coesione.

Le risorse sono prevalentemente destinate all'Obiettivo comunitario del sostegno agli "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", e ammontano a 72,86 miliardi di euro (di cui 41,15 miliardi comunitari e 31,71 nazionali). Riguardo all'articolazione del contributo comunitario per tale Obiettivo tra le diverse categorie di regioni, circa 30,09 miliardi di euro (il 73,1% del contributo comunitario) sono assegnati alle regioni meno sviluppate, 9,53 miliardi (il 23,17%) a quelle più sviluppate e 1,5 miliardi (il 3,71%) alle regioni in transizione. Rispetto al ciclo 2014-2020, a prezzi correnti, si registra un significativo incremento degli stanziamenti comunitari per il nostro Paese pari a circa 6,8 miliardi di euro, di cui beneficiano in misura relativamente maggiore rispetto al passato le aree del Centro-Nord, le regioni più sviluppate e le regioni in transizione, considerate le modifiche del perimetro delle categorie delle regioni meno sviluppate e di quelle in transizione. Le risorse sono infatti distribuite in base a mappe territoriali sostanzialmente mutate rispetto a quelle del ciclo 2014-2020: 7 sono le regioni meno sviluppate, le attuali 5 (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata e Sicilia) cui si aggiungono Molise e Sardegna (che da regioni in transizione diventano regioni meno sviluppate) e 3 le regioni in transizione, l'Abruzzo (già presente nel ciclo 2014-2020), l'Umbria e le Marche, in precedenza considerate regioni più sviluppate. I circa 72,86 miliardi sono distribuiti tra 9 Programmi nazionali (PN), a cui si aggiungono il PN JFT, indirizzato al Sulcis-Iglesiente ed a Taranto (aree in cui si concentrano le produzioni ad alta intensità di carbonio) e i Programmi regionali (PR) FESR e FSE. La ripartizione delle risorse tra i diversi livelli di governo assegna una quota minore ai PN ed una quota

ampiamente maggioritaria ai PR, rispettivamente il 33,4% ed il 66,6% del totale delle risorse FESR e FSE.

Con riferimento ai PN, rispetto al ciclo 2014-2020, si confermano alcuni ambiti tematici, sebbene con accorpamenti e riduzione nel numero dei Programmi e nella dotazione finanziaria. L'unica novità riguarda il PN «Equità nella Salute», dedicato al rafforzamento delle strutture sanitarie, frutto del crescente fabbisogno territoriale dei presidi sanitari, acuito dalla recente emergenza pandemica. Non viene confermato a livello nazionale il Programma «Infrastrutture e sistemi di trasporto», poiché il potenziamento infrastrutturale della capacità di trasporto è finanziato nei PR, in particolare delle aree meno sviluppate e in un'ottica di complementarità. I fabbisogni nazionali e delle regioni del Sud trovano, infatti, copertura oltre che con risorse ordinarie, nei programmi del Fondo Sviluppo e Coesione e nel PNRR. Non viene confermato un Programma specifico per la ricerca, dal momento che tale ambito tematico è confluito nel PN «Ricerca, Innovazione e competitività per la transizione verde e digitale». Riguardo alle risorse, proprio quest'ultimo PN, in considerazione dell'ampiezza dei temi da affrontare e dell'assunzione di ambiti tematici di più Amministrazioni, risulta il Programma nazionale con la dotazione finanziaria più ingente pari a circa 5,6 miliardi (il 23% delle risorse complessive dei PN) destinata alle sole regioni meno sviluppate.

Coerentemente con le priorità indicate dagli obiettivi di *policy* comunitaria, molto consistente è la dotazione complessiva dei Programmi Nazionali che intervengono sui problemi dell'occupazione, sui divari di istruzione e sulla inclusione e coesione sociale. Risorse importanti, corrispondenti a circa 5,09 miliardi di FSE+, pari al 20,9% del totale delle assegnazioni dei PN, è assegnata infatti in tutto il territorio nazionale al PN «Giovani e donne». Ai PN «Inclusione e lotta alla povertà» e «Scuola e competenze» sono destinati rispettivamente 4,08 e 3,78 miliardi corrispondenti al 16,7% ed al 15,5% della dotazione dei PN. I due Programmi combinano le risorse FESR e FSE (per infrastrutture e servizi) ed operano su tutto il territorio nazionale; essi rappresentano la risposta unitaria da un lato, a gravi problemi di povertà, marginalizzazione, disagio sociale e, dall'altro, al contrasto della povertà educativa e la dispersione scolastica, in particolare al Sud con l'obiettivo di perseguire standard comuni ed assicurare prestazioni omogenee di servizio sui territori. In base alle assegnazioni, risulta rafforzata la dotazione del PN «Metro Plus e città medie Sud», che arriva a circa 3 miliardi (pari al 12,3% del totale delle risorse PN) a fronte dei 635 milioni circa della dotazione del medesimo Programma nel ciclo 2014-2020, per potenziare l'esperienza di miglioramento della qualità dei servizi e della vita nelle città, soprattutto in periferie e aree marginali, ed estenderla alle città medie del Sud.

Programmi e dotazioni finanziarie per l'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita nell'Accordo di Partenariato 2021-2027 (milioni di euro)

Programmi Nazionali (PN) e Regionali (PR)	Dotazioni	Contributo UE (FESR e FSE)	Contributo nazionale
Totale PN	24.364,1	13.733,9	10.630,1
PN Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale	5.636,0	3.723,0	1.913,0
PN Sicurezza per la legalità	235,3	200,0	35,3
PN Equità nella Salute	625,0	375,0	250,0
PN Inclusione e lotta alla povertà	4.079,9	2.143,6	1.936,3
PN Giovani, donne e lavoro	5.088,7	2.682,5	2.406,1
PN Scuola e competenze	3.781,0	2.013,6	1.767,4
PN METRO plus e città medie Sud	3.002,5	1.590,0	1.412,5
PN Cultura	648,3	389,0	259,3
PN Capacità per la coesione AT	1.267,4	617,2	650,2
Totale PR	48.492,0	27.416,0	21.076,0
Regioni più sviluppate	18.900,5	7.560,2	11.340,3
Regioni in transizione	2.782,8	1.201,3	1.581,5
Abruzzo	1.087,6	435,1	652,6
Marche	881,8	440,9	440,9
Umbria	813,4	325,3	488,0
Regioni meno sviluppate	26.808,6	18.654,5	8.154,1
Basilicata	983,0	688,1	294,9
Calabria	3.173,1	2.221,2	951,9
Campania	6.973,1	4.881,2	2.091,9
Molise	402,5	281,7	120,7
Puglia	5.577,3	3.792,5	1.784,7
Sardegna	2.325,1	1.627,5	697,5
Sicilia	7.374,5	5.162,2	2.212,4
Totale PN e PR	72.856,0	41.149,9	31.706,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Dipartimento per le politiche di coesione, Accordo di Partenariato 2021-2027, 19 luglio 2022.

Riguardo ai PR, in virtù dell'incremento delle risorse assegnate nel ciclo 2021-2027 alle regioni più sviluppate alcuni Programmi regionali del Centro-Nord aumentano di molto le loro dotazioni, fino quasi a raddoppiarle rispetto al ciclo 2014-2020. Si tratta dei PR della Lombardia e del Lazio cui sono assegnate risorse pari rispettivamente a 3,5 e 3,4 miliardi di curo, corrispondenti al 18,6% ed al 18,1% della dotazione di area, ma anche dei PR del Piemonte e della Toscana che disporranno di oltre 2,8 e 2,3 miliardi di euro. Con riferimento al Mezzogiorno, il 74,3% delle dotazioni finanziarie delle regioni meno sviluppate è destinato ai PR di Sicilia, Campania e Puglia complessivamente pari a quasi 20 miliardi di euro. Per la Sicilia e la Campania in particolare le assegnazioni, rispettivamente pari a 7,4 e 6,9 miliardi, rappresentano un incremento notevole (+44% e +40%) rispetto alle risorse assegnate per il ciclo 2014-2020.

Con riferimento al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), le cui risorse rappresentano il contributo nazionale della politica di coesione che si aggiunge a quello comunitario, il

completamento nel 2021 del processo di ricognizione e riclassificazione degli interventi in Piani Sviluppo e Coesione ha evidenziato forti ritardi nella realizzazione degli interventi. Nel 2019 proprio tali ritardi e la conseguente necessità di accelerare la spesa delle Amministrazioni hanno condotto, ad opera del decreto-legge n. 34/2019, ad una rilevante modifica delle modalità di programmazione del FSC. L'obiettivo era quello di introdurre meccanismi di semplificazione e modalità unitarie di *governance* e favorire l'inquadramento strategico delle assegnazioni del FSC dei tre cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020). Si è così previsto la predisposizione di un unico Piano operativo, denominato Piano sviluppo e coesione (PSC), con modalità unitarie di gestione e controllo, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, con la riclassificazione di tutti i documenti di programmazione delle risorse del FSC che vengono così sostituiti dai PSC e l'obbligo di generare Obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) entro il 2022 per tutti gli interventi positivamente valutati ma senza progettazione esecutiva o procedura avviata di aggiudicazione dei lavori. Nel corso del 2021 sono stati così approvati tutti i PSC relativi a 10 Amministrazioni centrali, 21 Regioni e Provincie autonome e 12 Città metropolitane. Nel complesso le risorse consolidate a fine 2021 nella sezione ordinaria dei PSC ammontano a 76,1 miliardi di cui 59,7 miliardi pari al 78,5% assegnate al Mezzogiorno. Le risorse delle Amministrazioni centrali (31,3 miliardi) destinano al Sud il 70,6%, quelle delle Regioni (42,3 miliardi) l'84,5% e le risorse delle Città metropolitane (2,4 miliardi), il 77,2%. Le risorse consolidate nei PSC delle Regioni (il 55,7% del totale) costituiscono l'importo maggiore e superiore a quello delle Amministrazioni centrali (41,2%). Più contenuto risulta il valore delle risorse nei PSC delle Città metropolitane (3,1%), che detengono risorse della sola programmazione 2014-2020. Nel complesso, l'avanzamento finanziario evidenzia come le risorse impegnate ed erogate rispetto a quelle assegnate risultino rispettivamente pari al 49% e al 30,2%. Le migliori *performances* si riscontrano per le Amministrazioni regionali, che hanno impegnato e speso il 64,7% e il 46,7% delle disponibilità, rispetto soprattutto a quelle registrate dalle Amministrazioni centrali, in cui tali quote risultano prossime al 29% e 8,9%, e dalle Città metropolitane, con livelli di impegno e spesa attestati sul 33,5% e 18,1% dei rispettivi totali. Tra le Amministrazioni centrali, si riscontra una capacità realizzativa particolarmente bassa soprattutto del Ministero delle Infrastrutture, che rappresenta l'Amministrazione centrale con le più cospicue dotazioni (16,9 miliardi di euro, pari al 54% di quelle totali), destinate a interventi cruciali soprattutto per lo sviluppo del Sud e nelle cui competenze rientra buon parte dei Contratti istituzionali di sviluppo. Le risorse complessivamente impegnate e spese dal Ministero delle Infrastrutture risultano al 31 dicembre 2021 pari ad appena il 16,8% e il 3,1% di quelle assegnate. Con riferimento alle Regioni, a fronte di un avanzamento molto più veloce di quelle del Centro-

Nord, che in termini di impegni e pagamenti si attestano sul 92,9% e 87,7% delle risorse assegnate, le maggiori criticità sono riscontrabili nell'attuazione finanziaria dei PSC delle Regioni del Sud, che hanno impegnato e speso il 59,6% e il 39,2% delle dotazioni. È il caso delle grandi Regioni meridionali, Campania, Puglia e Sicilia, che presentano le dotazioni più cospicue, ma anche della Calabria. Difficoltà analoghe con livelli di attuazione finanziaria più bassi si riscontrano pure per le Città metropolitane meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord. Per le prime si registrano impegni e pagamenti pari ad appena il 23,8% e 9,8% delle risorse, a fronte del 66,5% e 46,4% per le seconde. I casi più critici riguardano Catania e Palermo, cui sono state assegnate le maggiori risorse FSC (335 milioni di euro, per entrambe) per le Città metropolitane, mentre Napoli, con un livello analogo di risorse, e Reggio Calabria registrano livelli di attuazione superiori a quelli medi del Sud. Una prima stima sull'entità delle risorse della sezione ordinaria dei PSC per le quali, al 31 dicembre 2021, sulla base dei dati inseriti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio, non risultano essere conseguite Obbligazioni giuridicamente rilevanti (OGV), ammonta a 12,8 miliardi di euro. La loro mancata assunzione (la cui scadenza è prevista a fine dicembre 2022) comporta la revoca delle risorse assegnate. Il recente decreto-legge n. 50/2022 (c.d. "Aiuti") ha utilizzato a copertura degli oneri finanziari da esso previsti, anche le risorse del FSC 2014-2020, per un importo di 6 miliardi di euro. Poiché il Fondo risulta interamente assegnato, tali riduzioni vengono imputate in via prioritaria a valere sugli interventi definanziati per il mancato rispetto dell'assunzione delle OGV. I 12,8 miliardi di euro derivano dalla sommatoria dell'ammontare relativo ai progetti non avviati, pari a 3,7 miliardi, e dei 9,1 miliardi associati a opere pubbliche ancora in corso di progettazione. Tra le risorse a rischio di mancato conseguimento di OGV devono essere considerate, almeno in parte, anche gli 8,5 miliardi che, al 31 dicembre 2021, non erano associabili a progetti inseriti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio. Tali progetti sono concentrati presso i Ministeri dello Sviluppo Economico (3,4 miliardi) e delle Infrastrutture (2,4 miliardi).

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

approcci specifici, possano rendere evidenti anche in fase attuativa, elementi di complementarietà e demarcazione.

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

Nel rimarcare le differenze strategiche e di approccio tra le politiche di sviluppo (coesione e PNRR), appare chiaro come l'efficienza e la capacità amministrativa degli attori coinvolti nella programmazione e nell'attuazione rappresentino un interesse comune, a cui sarebbe utile fornire una risposta unitaria. Tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022 si è verificata un'immissione di nuove professionalità nelle Amministrazioni centrali di gestione del PNRR, di cui beneficeranno anche le politiche di coesione, dal momento che molte strutture sono impegnate in entrambe le attività. Ed è indubbio che tale coincidenza di attività in capo ad alcune Amministrazioni rappresenti un'economia di scala e di scopo. Il processo di *recruiting* di personale aggiuntivo della P.A. – non privo, peraltro, di difficoltà nel selezionare e contrattualizzare le risorse con profili idonei in numero sufficiente – non determina, da solo, il miglioramento della capacità amministrativa e, in ogni caso, rappresenta una misura che produce effetti rilevanti in un arco temporale di medio-lungo termine, soprattutto se non accompagnato da un cambiamento dell'organizzazione del lavoro improntato ad una logica manageriale. I tempi rapidi richiesti dalla definizione dei progetti e dall'attivazione delle procedure di spesa richiedono, invece, soluzioni disponibili, rapide ed *expertise* collaudato di gestione delle procedure amministrative e delle politiche di sviluppo. Insieme alla contrattualizzazione di personale, che dovrà essere adeguatamente formato, indirizzato ed organizzato, è richiesto inoltre un massiccio intervento di ripensamento dei processi di semplificazione ed armonizzazione delle procedure con cui sono attuate le politiche di investimento e spesa pubblica. Da un lato, infatti, è necessario continuare a puntare alla semplificazione delle

procedure di gestione dei progetti, alleggerendo le norme di settore, snellendo i processi decisionali, imponendo il rispetto dei tempi, standardizzando le procedure di appalto, favorendo il ricorso alle centrali di committenza pubbliche e uniformando i procedimenti per fattispecie simili. Dall'altro, è necessario armonizzare e sistematizzare le procedure per la gestione dei contributi necessari al finanziamento dei progetti (monitoraggio, controlli, rendicontazione, etc.) che al momento rispondono a regole tra loro diverse in funzione della fonte finanziaria e sono caratterizzate da pesanti oneri burocratici a carico delle Amministrazioni che ne hanno la responsabilità. Non è pensabile, infatti, che un soggetto che ha responsabilità di attuazione dei progetti debba monitorare o certificare le risorse o i risultati di una gara d'appalto in maniera diversa in funzione del bacino finanziario che alimenta gli investimenti. Non c'è, infatti, capacità amministrativa che tenga rispetto ad una procedura farraginosa ed inutilmente complessa.

XX. Innovazione e trasferimento tecnologico: il contesto e le azioni di *policy*

L'analisi di due linee di *policy* che, a diverso titolo, sono rivolte a favorire le attività di ricerca e innovazione evidenzia un elevato grado di convergenza tra le aree di specializzazione individuate dalle Strategie di Specializzazione Intelligente (S3) e gli orientamenti tematici delle attività degli ecosistemi dell'innovazione di recente finanziati nell'ambito del PNRR.

In base a recenti dati di attuazione delle S3 estratti al 30 giugno 2022 dalla Banca Dati Unitaria, emerge a livello territoriale un quadro piuttosto articolato, che da conto di un'evoluzione di sviluppo tecnologico nel Mezzogiorno anche verso aree di specializzazione a elevata crescita della domanda a livello internazionale, come l'*Aerospazio* e la *Salute*, e collegate alla dotazione di *asset* territoriali diffusi, come le aree *Tecnologie per il patrimonio culturale* e *Energia e ambiente*.

Nel Mezzogiorno si rileva un'elevata attenzione verso le soluzioni tecnologiche volte a rendere più sicure e inclusive le città, migliorandone la vivibilità e incrementando la fruibilità di accesso ai servizi di comunità: nell'area di specializzazione *Smart, secure and inclusive communities* si concentra infatti la quota più elevata, il 17,2%, dei progetti di ricerca e innovazione finanziati con le S3 nella macro area, ed essa rappresenta il primo ambito tematico per numero di progetti finanziati in Sicilia (39,6%) e il secondo in Sardegna (con il 27,7%). L'*Agrifood* costituisce il secondo ambito tematico di specializzazione nel Sud (con il 16,5% dei progetti di ricerca e innovazione finanziati), decisamente superiore a quanto registrato nel Centro-Nord (6,8%). In Molise e Sardegna l'*Agrifood* è l'area di specializzazione su cui si è avuta la maggiore concentrazione di progetti finanziati (con il 36,4% e il 32,3% del totale). Solo per la Campania e la Puglia l'*Agrifood* non si è configurata come area di specializzazione di particolare importanza. In queste due regioni si rileva un comune maggiore orientamento dei progetti di ricerca e innovazione versa l'area *Salute*, con una quota di progetti finanziati sui rispettivi totali regionali pari al 31,3% e al 21,1%. L'ambito *Salute* emerge come seconda area di specializzazione per numero di progetti finanziati anche per la Sicilia (16,4%). È di un certo interesse, poi, il dato relativo all'area *Fabbrica intelligente*, che racchiude le soluzioni tecnologiche maggiormente legate all'innovazione dei sistemi di manifattura industriale avanzata, quali la robotica, l'automazione, i nuovi materiali o i sistemi adattivi. Sebbene rappresenti l'ambito tematico nettamente più importante nel Centro-Nord (48,7%), come era lecito attendersi in considerazione della consolidata più elevata presenza in questa ripartizione dei segmenti di industria tecnologicamente più avanzati, l'area di specializzazione *Fabbrica intelligente* costituisce il dominio di applicazioni tecnologiche in cui si rileva il maggior numero di progetti finanziati sul totale regionale in Calabria (23,6%), il secondo per importanza in Campania e Molise e il terzo in Abruzzo. Questi dati sembrano indicare che anche all'interno dei sistemi produttivi meridionali si stia cercando di puntare sull'introduzione di innovazioni tecnologiche sempre più avanzate nei processi di manifattura industriale.

Distribuzione regionale dei progetti S3 finanziati per area di specializzazione – dati al 30/06/2022 (valori %)

Aree di specializzazione	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Mezzo giorno	Centro-Nord	Italia
Aerospazio	32,4	5,5		8,6		3,3	2,4		4,1	1,4	2,1
Agrifood	23,8	19,7	17,2	5,0	36,4	9,4	32,3	14,5	16,5	6,8	9,3
Blue growth						0,1		1,9	0,2	2,2	1,7
Chimica verde		2,2					5,0	1,6	1,4	2,9	2,5
Design, creatività e *Made in Italy*	6,7	40,4				6,7			5,0	4,7	4,8
Energia e ambiente		16,4	10,9	10,3		22,2	13,4	10,7	14,9	5,5	7,9
Fabbrica intelligente	17,1	14,2	23,6	16,8	18,2	14,7			11,1	48,7	38,8
Mobilità sostenibile	11,4	0,5	3,9	9,4				1,9	2,3	1,0	1,3
Salute	8,6		11,8	31,3	9,1	21,1	7,7	16,4	16,0	9,1	10,9
Smart, secure and inclusive communities			10,9		18,2	15,5	27,7	39,6	17,2	10,1	12,0
Tecnologie per gli ambienti di vita			15,4	2,4				5,7	2,8	5,9	5,1
Tecnologie per il patrimonio culturale		1,1	6,3	16,2	18,2	7,0	11,5	7,7	8,4	1,8	3,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Università e della Ricerca e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Anche l'area di specializzazione *Tecnologie per il patrimonio culturale* evidenzia una maggiore presenza relativa dei sistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno, rispetto al resto del Paese. Basti pensare che i progetti finanziati riconducibili a questo ambito tematico rappresentano l'8,4% del totale meridionale mentre nel Centro-Nord costituiscono una quota molto più marginale (1,8%).

Passando a considerare gli investimenti ammessi dei progetti finanziati nell'ambito delle S3, si rileva che è l'area *Salute* quella che nel Mezzogiorno ha attirato i maggiori volumi (oltre 339 milioni di euro), seguita dalle aree *Fabbrica intelligente* (221 milioni) ed *Energia e ambiente* (188,7 milioni). In quest'ultima area di specializzazione, in particolare, si registra una prevalenza di investimenti nelle regioni del Sud, con una quota pari al 58,8% sul totale Italia, riconducibile ad una decisa accelerazione dei processi di valorizzazione industriale delle risorse naturali diffusamente presenti nel Mezzogiorno e ad un utilizzo più consapevole delle fonti di energia rinnovabili, finora sottoutilizzate nell'ottica dell'innovazione dei sistemi di produzione industriale. A livello regionale, l'area di specializzazione *Aerospazio* ha assunto una grande importanza non solo per l'Abruzzo ma anche in Basilicata, e in Campania e Puglia l'entità degli investimenti in questo ambito è risultata tra le più elevate.

Un'altra linea di *policy* a favore della ricerca e dell'innovazione è stata messa in campo più di recente con il PNRR, che ha previsto nell'ambito della Componente 2 della Missione 4 "Istruzione e ricerca" specifici investimenti volti a promuovere la creazione e il consolidamento di ecosistemi favorevoli allo sviluppo dell'innovazione, che hanno avuto attuazione con la predisposizione delle graduatorie, pubblicate a fine giugno 2022, a seguito dei tre seguenti Avvisi relativi:

-al potenziamento di strutture di ricerca e creazione di Campioni nazionali di R&S su alcune KETs, con una assegnazione di risorse finanziarie pari a 1,6 miliardi di euro, di cui il 40%, pari a 640 milioni, a favore del Sud;

- alla creazione e rafforzamento di ecosistemi dell'innovazione per la sostenibilità, costruzione di Leader territoriali di R&S, a cui sono assegnati 1,3 miliardi di euro, di cui il 40%, per 520 milioni, a favore del Sud;

-al sostegno allo sviluppo di "Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno", a cui sono assegnate risorse per 350 milioni di euro.

La competenza per l'attuazione delle prime due misure è stata attribuita al Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), mentre quella degli Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno, finanziata con risorse del Fondo complementare, è del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale.

La Tabella seguente mostra la distribuzione dei progetti finanziati nell'ambito dei tre Avvisi, evidenziando una maggiore capacità di alcuni sistemi regionali dell'innovazione del Mezzogiorno rispetto ad altri di proporsi come nodi nevralgici per lo sviluppo di competenze tecnologiche avanzate attraverso meccanismi di cooperazione partenariale. Emerge così il primato della Campania, regione da cui proviene il 33% dei progetti finanziati sulle tre misure considerate nel Mezzogiorno, seguita dalla Sicilia e dalla Puglia con il 18% e il 15%, rispettivamente. In ogni caso va ricordato che per alcuni progetti ammessi a finanziamento sulle due misure MUR è prevista la partecipazione di soggetti provenienti da più regioni meridionali.

Progetti di sostegno a Ecosistemi dell'innovazione finanziati con risorse PNRR per regione

Regioni	Ecosistemi Mezzogiorno (ACT) N.	«Campioni nazionali» (DD MUR n. 3138) N.	«*Leader* territoriali» (Avviso MUR n. 3277) N.	Totale	
				N.	% su totale Mezzogiorno
Abruzzo	2	–	1	3	9
Basilicata	1	–	–	1	3
Calabria	2	–	1	3	9
Campania	10	1	–	11	33
Molise	2	–	–	2	6
Puglia	5	–	–	5	15
Sardegna	1	–	1	2	6
Sicilia	4	1	1	6	18
Mezzogiorno	27	2	4	33	100
Centro-Nord	–	3	7	10	–
Italia	27	5	11	43	–

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Università e della Ricerca e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Al di là della consistenza numerica dei progetti finanziati è interessante evidenziare altri aspetti relativi alla loro qualità, come quello che riguarda, ad esempio, l'assegnazione del ruolo di *Hub* ai soggetti coinvolti, cui vengono attribuite attività di gestione e coordinamento. Tale ruolo è stato assegnato a due Università del Mezzogiorno nelle cinque reti di ricerca individuate dal MUR come "Campioni nazionali". L'Università degli Studi di Napoli «Federico II» è stata infatti individuata quale soggetto capofila del *National Centre for Agricultural Technologies* (Agritech), mentre l'Università degli Studi di Palermo è il soggetto di riferimento del *National Biodiversity Future Centre* (NBFC), che opererà in più ambiti connessi allo sviluppo dell'economia circolare.

L'attribuzione in questi ambiti di un ruolo guida a livello nazionale a centri di competenza scientifica presenti nel Sud può essere considerata, oltre che incoraggiante per le prospettive di sviluppo di importanti ecosistemi dell'innovazione, coerente con il peso rilevante che come detto hanno assunto nel Mezzogiorno gli investimenti in aree di specializzazione S3, quali l'*Agrifood* e

l'*Energia e ambiente,* individuate dalle regioni meridionali come ambiti strategici per lo sviluppo competitivo dei propri territori.

Prendendo a riferimento gli 11 ecosistemi dell'innovazione individuati in esito alla procedura "Leader territoriali", si rileva che una delle quattro iniziative finanziate aventi capofila meridionali (*Tech4You - Technologies for climate change adaptation and quality of life improvement*), proposta dall'Università degli Studi della Calabria con il forte coinvolgimento di attori dell'innovazione provenienti dalla Basilicata, opererà su tematiche quali la transizione energetica e la tutela e valorizzazione dell'ambiente, vale a dire su traiettorie tecnologiche riconducibili all'area di specializzazione *Energia e ambiente*. Le altre tre iniziative "a guida meridionale", localizzate in Abruzzo, Sardegna e Sicilia, presentano una maggiore articolazione delle aree di attività prevalenti, ma in ogni caso emerge un'attenzione specifica verso aree di specializzazione individuate come prioritarie dalle rispettive S3.

Anche nel caso dei 27 "Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno" finanziati, l'analisi dell'orientamento tematico delle loro attività consente di verificare il grado di convergenza tra le priorità strategiche regionali espresse nelle S3 e le prospettive di ulteriore sviluppo dei percorsi di innovazione tecnologica territoriali legate agli investimenti finanziati dal PNRR. I due ambiti tematici *Salute* e *Energia e ambiente* emergono infatti come ambiti maggiormente considerati dai nuovi Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno: 7 dei 27 progetti finanziati (circa il 26%) afferiscono all'area di specializzazione *Salute* e, di questi, 5 sono localizzati in Puglia e Campania, ovvero in territori nei quali anche le S3 regionali hanno investito – come evidenziato in precedenza – un consistente ammontare di risorse (Tabella seguente). All'ambito tematico *Energia e ambiente* possono essere ricondotti ulteriori 7 progetti finanziati, afferenti a cinque diverse regioni, a testimonianza di una diffusa attenzione nel Mezzogiorno verso lo sviluppo di nuove soluzioni tecnologiche in grado di valorizzare attraverso l'innovazione il cospicuo patrimonio di risorse naturali che contraddistingue i territori.

Anche i progetti finanziati con le risorse del PNRR confermano, poi, che nel Sud vi è un orientamento verso lo sviluppo di filiere di ricerca applicata e di innovazione industriale strettamente legate all'ambito tematico *Aerospazio*: 5 progetti dei 27 (il 18,5%) destinati alla promozione di Ecosistemi dell'innovazione al Sud presentano questa specifica connotazione, con un ruolo guida dell'Abruzzo e della Campania, in coerenza con le evidenze fornite dall'attuazione delle S3 regionali. Degno di nota è pure il numero di progetti che riguardano gli ambiti *Agrifood* e *Tecnologie per il patrimonio culturale*. In particolare, su quest'ultimo ambito tematico la Campania sembra assumere un ruolo di *leadership*, anche in questo caso in coerenza con l'attuazione delle S3,

che ha evidenziato il primato della regione nell'area di specializzazione in termini di investimenti attivati.

Distribuzione regionale dei progetti "ecosistemi innovazione nel Mezzogiorno" per area di specializzazione

Area di specializzazione	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale
Aerospazio	2	1		2					5
Agrifood				1		2			3
Blue growth									
Chimica verde									
Design, creatività e *Made in Italy*									
Energia e ambiente			1	1	1		1	3	7
Fabbrica intelligente				1					1
Mobilità sostenibile				1					1
Salute			1	2	1	3			7
Smart, secure and inclusive communities									
Tecnologie per gli ambienti di vita									
Tecnologie per il patrimonio culturale				2				1	3
Totale	2	1	2	10	2	5	1	4	27

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

In definitiva si può rilevare come l'elevato grado di convergenza tematica dei progetti e dei programmi di ricerca promossi con le risorse del PNRR sulle stesse aree di specializzazione sostenute con le S3 prefigura la possibilità di conferire nuova linfa al flusso di investimenti che è stato garantito nella programmazione 2014-2020 dai Programmi FESR regionali, andando a promuovere ecosistemi dell'innovazione orientati in maniera coerente verso il rafforzamento del disegno strategico di *policy* sottostante le Strategie di Specializzazione Intelligente regionali.

Tuttavia, le misure del PNRR lasciano aperta la questione della razionalizzazione delle forme di aggregazione degli attori degli ecosistemi. La strada tracciata sembra infatti voler condurre allo sviluppo di nuove aggregazioni guidate dall'obiettivo specifico di gestire programmi di ricerca in maniera organica, puntando rispetto al passato alla creazione di reti di collaborazione di più lungo raggio. In assenza di un intervento quadro di indirizzo strategico o di natura regolatoria, tuttavia, è difficile immaginare in che modo queste nuove aggregazioni andranno a interfacciarsi tra di loro e con le molteplici strutture di intermediazione della conoscenza già attive nei diversi territori e che operano a diverse scale geografiche e con mission più o meno specifiche.

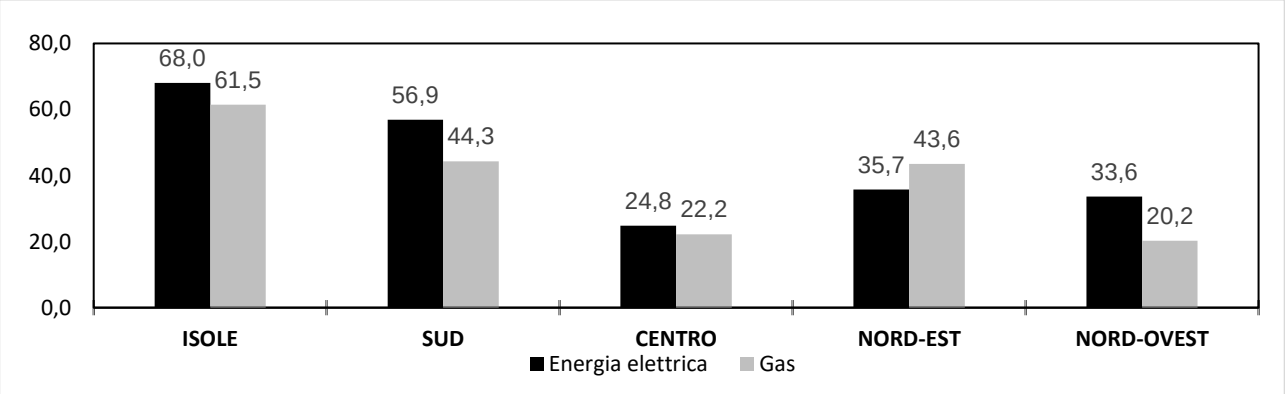
XXI. La transizione energetica e l'economia circolare

Gli effetti dello shock energetico per il tessuto produttivo meridionale

L'aumento dei costi energetici e la conseguente impennata inflazionistica stanno avendo immediate ripercussioni sull'economia italiana, con impatti per famiglie e imprese asimmetrici a livello territoriale.

Le peculiarità della struttura produttiva del Sud contribuiscono a spiegare la maggiore esposizione delle imprese meridionali allo *shock* energetico in corso (maggiore presenza di PMI, caratterizzate da costi di approvvigionamento energetico strutturalmente più elevati; costi di trasporto comparativamente maggiori rispetto al resto del Paese). In Italia, circa il 76% della domanda finale di energia espressa dal comparto industriale, a livello nazionale, è soddisfatta dai combustibili gassosi (circa il 35% da gas naturale e gas manufatti) e dalla fornitura di energia elettrica (40,8%). In queto contesto si segnalano marcate differenze territoriali in termini di "intensità energetica", indicatore ricostruito dalla SVIMEZ basandosi sul rapporto tra consumi energetici (misurati in ktep, tonnellate equivalenti di petrolio) e valore della produzione (in milioni di euro). I dati mostrano che l'industria del Mezzogiorno consuma circa il triplo di energia dell'industria del Centro, più del doppio del Nord-Ovest e quasi il doppio del Nord-Est. Questa analisi è confermata anche dal confronto territoriale dei consumi di energia riferiti al fabbisogno di energia elettrica.

Consumo di energia elettrica e gas nell'industria per macro-area (GWh/100mln€ di valore aggiunto) nel 2019



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, ENEA.

I differenziali regionali sono quindi marcati e penalizzano le produzioni industriali del Mezzogiorno. La crisi energetica rischia, quindi, di esercitare effetti regionali asimmetrici, arrecando maggiori danni all'industria del Mezzogiorno, più esposta allo *shock* per il maggiore fabbisogno energetico. In base alle stime SVIMEZ, l'aumento dei prezzi di energia elettrica e gas si

tradurrebbe per le imprese industriali, in un aumento in bolletta annuale di 42,9 miliardi di euro. Di questi, il 20 % circa (8,2 miliardi) fa capo ai sistemi produttivi del Mezzogiorno.

Le potenzialità di sviluppo delle energie rinnovabili e il posizionamento del Mezzogiorno

Sostenere la tenuta del settore produttivo del Mezzogiorno passa, nel medio periodo, anche per lo sviluppo del contributo offerto dalle rinnovabili alla produzione di energia elettrica. In Italia, tale apporto è salito, secondo i dati ARERA, dai 46.449 GWh del 1997 ai 114.737 del 2021, per una quota percentuale sul totale passata dal 18,5% al 40%. Particolarmente rilevante la contrazione della quota derivante da idroelettrico, la crescita sostenuta del fotovoltaico – dal 2,5% del 2010 al 21,8% del 2021 – e l'incremento dell'eolico – dal 4,7% del 2005 al 18,1% del 2021. Il Mezzogiorno è l'area con il maggiore contributo di apporto delle FER alla produzione di energia elettrica rispetto al resto del Paese, anche in virtù della concentrazione dell'eolico (96,4%) e della rilevanza del solare (41%, rispetto al 22,7% del Nord-Est, del 18,6% del Centro e del 17,7% del Nord-Ovest). Considerando invece l'apporto delle rinnovabili al totale della produzione lorda di energia elettrica in ciascuna macro-area, appare ancora molto ampia la potenzialità di crescita, motivata da tre elementi tra loro collegati:

1) contribuire a ridurre la dipendenza energetica del Paese;

2) alleggerire il livello di intensità energetica delle imprese, riducendone i costi di produzione, soprattutto al Sud;

3) rispettare gli obiettivi inseriti nel Piano Nazionale per l'Energia e il Clima (PNIEC) del 2019, per i *target* di decarbonizzazione che prevede dal 2030 un incremento nel settore eolico di 8,4 GW e nel fotovoltaico un aumento del 140% rispetto alla potenza installata attuale.

Un recente Rapporto realizzato da SVIMEZ in collaborazione con REF Ricerche ha analizzato le esigenze di investimento nei settori eolico e fotovoltaico necessarie per corrispondere agli obiettivi PNIEC. È stato così individuato un necessario "Piano di investimenti" del valore di circa 82 miliardi di euro. Il "Piano d'investimenti" potrebbe determinare un aumento del valore della produzione nazionale di 148 miliardi di euro, il 36% dei quali allocati nel Sud del Paese e un incremento di valore aggiunto pari a circa 55 miliardi, pari a +3,1 punti percentuali sul Pil del 2019 (a prezzi correnti). Gli investimenti qui ipotizzati determinerebbero circa 373.000 occupati aggiuntivi, di cui 156.000 nelle regioni meridionali.

Valore dei progetti di investimento necessari per nuova capacità eolica e fotovoltaica e valutazione d'impatto macroeconomico. Valori assoluti in miliardi di euro e in percentuale di PIL (anno di confronto 2019).

Regioni e Ripartizioni	Valore totale dei progetti	Valore aggiunto attivato	Quota valore aggiunto attivato % su PIL (2019)	Produzione attivata
Piemonte	4,2	3,6	2,6	9,8
Valle d'Aosta	0,1	0,0	1,0	0,1
Lombardia	6,1	5,3	1,3	14,2
Trentino A.A.	1,1	0,8	1,8	2,3
Veneto	5,1	4,2	2,5	11,8
Friuli-Venezia Giulia	1,4	1,1	2,7	2,9
Liguria	0,4	0,3	0,6	0,8
Emilia-Romagna	5,4	4,3	2,6	12,0
Toscana	2,5	1,9	1,6	5,2
Umbria	1,2	1,0	4,2	2,7
Marche	2,8	2,1	5,1	6,0
Lazio	3,6	2,9	1,5	7,1
Abruzzo	2,5	1,3	3,9	3,5
Molise	1,5	0,7	10,3	1,8
Campania	6,9	3,1	2,8	8,1
Puglia	14,2	6,1	8,0	16,3
Basilicata	4,5	2,3	17,3	6,4
Calabria	4,6	1,6	4,8	4,3
Sicilia	8,9	3,1	3,5	8,1
Sardegna	5,3	2,0	5,8	5,3
Centro-Nord	33,8	27,6	2,0	73,6
Mezzogiorno	48,4	20,0	5,0	53,2
Italia	82,2	55,7	3,1	148,2

Fonte: SVIMEZ-REF Ricerche, *Le prospettive di sviluppo delle energie rinnovabili in Italia e nel Mezzogiorno. Stato dell'arte e valutazione di impatto degli investimenti nel settore eolico e fotovoltaico*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 100.

Lo sviluppo delle rinnovabili potrebbe inoltre avere un effetto indiretto sul sistema produttivo, in particolare del Mezzogiorno in diversi modi: favorendo la diffusione di processi di innovazione tecnologica cui l'industria delle rinnovabili e il suo indotto sono fortemente legati; stimolando, almeno in alcuni settori, potenziali processi aggregativi o di accrescimento della dimensione di impresa; consentendo all'Italia e al Mezzogiorno di rimanere agganciato ai processi più innovativi oggi in corso nella catena del valore in Europa.

Economia circolare e bioeconomia nella transizione ecologica

La transizione energetica è parte di più ampio processo di riconversione verso l'economia circolare che può favorire in particolare la crescita delle regioni del Mezzogiorno. In questo contesto la bioeconomia gioca un ruolo chiave all'interno del *Green New Deal* europeo, divenendo ingrediente fondamentale di molti progetti legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano. Il Mezzogiorno produce il 24% del valore aggiunto italiano nei settori della bioeconomia e impiega il 36% degli occupati italiani in questo settore. Nella bioeconomia, a cominciare dal settore agroalimentare, il Sud ha delle basi di partenza solide per aumentare il valore aggiunto dai lavoratori sfruttando le opportunità che l'evoluzione tecnologica e sociale offrono nel campo dell'innovazione *bio-based*.

Un tentativo di misurazione dell'impatto socioeconomico della bioeconomia può essere trovato nel *Socio-Economic indicator for Bioeconomy* (SEIB) elaborato da diversi studiosi. A fronte di un tendenziale ritardo delle regioni meridionali rispetto alla media nazionale, si registrano diverse dinamiche a livello settoriale che fanno ben sperare sul potenziamento del ruolo del meta-settore nel Mezzogiorno. In particolare, al Sud il settore primario riveste un ruolo dominante, determinando il 48% dell'intero valore aggiunto e il 62% del numero totale di addetti. Risulta particolarmente importante per le regioni meridionali specializzate nell'agricoltura e nella produzione di alimenti investire maggiormente su modelli più sostenibili che anche tramite utilizzo di tecnologie avanzate possano aumentare la produzione di cibo di qualità, garantendo allo stesso tempo un uso efficiente della biomassa, compresa la valorizzazione degli scarti/residui. Inoltre, nonostante il lento sviluppo dei settori meno tradizionali nel Sud Italia, va notato che un gran numero di iniziative innovative - soprattutto associate al settore dei *bio-chemicals* (uno dei settori più innovativi e promettenti della bioeconomia) - sono presenti in diverse regioni del Mezzogiorno.

La Commissione europea prevede per i prossimi anni una significativa rivoluzione nel mercato del lavoro della bioeconomia, determinato, da un lato, dalla perdita di posti nei settori tradizionali e, dall'altro, dalle nuove opportunità create dalla transizione verde. In particolare, si prevede che le tecnologie e i mercati all'avanguardia genereranno nuovi posti di lavoro, ponendo allo stesso tempo sfide in termini di domanda di abilità e competenze specifiche, con un forte impatto sui lavoratori poco qualificati.

La bioeconomia offre terreno fertile per lo sviluppo della società del presente e del futuro, in grado di sostenere una crescita globale partendo dalle ricchezze possedute all'interno del territorio locale. Una *"glocal growth"* che richiede una costante interazione tra attori diversi (imprese, istituzioni, centri di ricerca) e un'integrazione tra settori economici differenti.

Le valutazioni della SVIMEZ. La politica energetica è una componente cruciale della politica industriale del Paese. Gli investimenti nelle FER possono offrire un contributo rilevante alla riduzione del divario di intensità energetica (e costi sostenuti) tra sistemi produttivi regionali, attraverso un piano di interventi funzionale a raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione del PNIEC.

Proprio a partire dalle caratteristiche delle imprese del settore, investire nelle FER può rappresentare uno degli strumenti con cui implementare la doppia transizione, ecologica e digitale, nonché un volano per il radicamento anche al Sud di una nuova filiera produttiva. Occorre però che gli interventi per le Rinnovabili siano orientati non solo a rendere il meridione il "luogo" di installazione degli impianti di generazione di energia, ma anche uno dei centri di produzione del comparto, coinvolgendo aziende del manifatturiero, dell'ingegneristica e dell'alta tecnologia e, allo stesso tempo, investire nelle reti infrastrutturali di supporto ai nuovi paradigmi energetici.

Questo può, indirettamente, rafforzare anche l'ipotesi di rendere il Mezzogiorno, nei prossimi anni, uno degli *hub* energetici strategici del Mediterraneo. Allo stesso tempo, Lo sviluppo dell'economia circolare è un'occasione di sviluppo del Sud. Particolarmente rilevante è il sostegno allo sviluppo della bioeconomia. Il settore sta evolvendo a livello globale verso forme tecnologicamente più avanzate; anche in Italia è necessario intervenire con investimenti in innovazione e in riqualificazione del capitale umano.