



**AISRe**

Associazione Italiana di Scienze Regionali

# PNRR ITALIA

## Il difficile equilibrio tra i territori

a cura di  
Giancarlo Corò  
Marusca De Castris  
Domenico Scalera



DONZELLI EDITORE 

Riuscirà il Pnrr ad affiancare alla crescita del paese la riduzione dei divari territoriali? Quali interventi possono sostenere la convergenza regionale? Il piano pluriennale di interventi finanziati dall'iniziativa europea Next Generation EU è stata la risposta del governo italiano alla profonda crisi generata dalla pandemia. Attraverso riforme strutturali e massicci programmi di investimento, il Piano si propone di modernizzare il paese, promuovendo obiettivi strategici quali l'innovazione digitale, la transizione ecologica, il rafforzamento delle infrastrutture di base, il potenziamento del sistema educativo e della ricerca applicata, una maggiore equità e inclusione sociale. Nel contesto italiano, caratterizzato da importanti e durevoli disparità geografiche, l'attuazione delle missioni in cui il Piano è articolato avrà importanti riflessi in termini territoriali, con effetti potenzialmente diversi su aree centrali e marginali, urbane e rurali, del Nord e del Sud del paese. Riguardo quest'ultimo aspetto, il Piano riconosce esplicitamente come priorità trasversale il superamento dello storico ritardo meridionale, prevedendo che almeno il 40% delle risorse sia attribuito alle regioni del Mezzogiorno. Tuttavia, da più parti si paventa che la quota di spesa complessiva effettivamente destinata a quelle aree possa essere *ex-post* inferiore, anche in considerazione delle modalità di individuazione ed attuazione dei progetti, basate sullo strumento dei bandi competitivi, che rendono la domanda dei privati e la dotazione di personale e competenze tra le amministrazioni locali fattori chiave per l'effettiva fruizione delle risorse. Questo volume raccoglie una serie di contributi che esaminano i contenuti del Pnrr in riferimento soprattutto alle possibili implicazioni in termini di riduzione dei divari territoriali, ponendo in particolare l'accento sulle trasformazioni che il Piano potrà promuovere nella dotazione di infrastrutture, nell'ammodernamento dei settori produttivi, nel potenziamento dei servizi pubblici.

**Giancarlo Corò** è professore ordinario di Economia applicata presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

**Marusca De Castris** è professoressa associata di Statistica economica e Metodi per la valutazione di programmi e politiche pubbliche presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

**Domenico Scalera** è professore ordinario di Economia politica presso l'Università del Sannio e presidente della Associazione italiana di Scienze regionali.

## Economie dei luoghi / 2

PNRR ITALIA

Il difficile equilibrio tra i territori

a cura di

Giancarlo Corò, Marusca De Castris, Domenico Scalera

DONZELLI EDITORE

Comitato scientifico e di redazione:

Rosanna Nisticò (Università della Calabria, direttrice della collana AISRe E-book),

Marco Bellandi (Università di Firenze), Ilaria Mariotti (Politecnico di Milano),  
Guido Pellegrini (Sapienza Università di Roma),  
Domenico Scalera (Università del Sannio).

© 2022 Donzelli editore, Roma

via Mentana 2b

[www.donzelli.it](http://www.donzelli.it)

ISBN 978-88-5522-462-8

# Indice

**Il Pnrr nei territori: sfide, limiti e opportunità**  
di Giancarlo Corò, Marusca De Castris e Domenico Scalera

## Parte prima

### Il riequilibrio territoriale di centri e periferie

- I. **Pnrr, coesione territoriale, Mezzogiorno**  
di Luca Bianchi e Carmelo Petraglia
- II. **I divari regionali nella digitalizzazione e il Pnrr**  
di Valentina Giannini, Donato Iacobucci e Francesco Perugini
- III. **Gli interventi del Pnrr nelle città italiane**  
di Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini ed Emanuela Montenegro
- IV. **Il Pnrr e le economie del turismo in Italia: le disparità regionali e le politiche**  
di Giovanni Ruggeri e Nicola Camatti

## Parte seconda

### Infrastrutture e servizi

- I. **Il Pnrr e le infrastrutture: recupero e rilancio**  
di Angela Stefania Bergantino
- II. **Il Pnrr e i servizi ambientali: tra mercato e affidamento *in-house***  
di Antonio Massarutto

III. La sanità nel Pnrr. Risorse, *governance* e offerta di servizi  
di Patrizia Lattarulo e Agnese Sacchi

IV. Le disparità regionali tra università nel Pnrr  
di Bianca Biagi, Laura Ciucci e Marta Meleddu

## Parte terza

### Governance e implementazione del Piano

I. Le Zone economiche speciali e il Pnrr  
di Rosanna Nisticò

II. Il Pnrr per l'agricoltura e le aree rurali: strategie e *governance*  
di Roberto Henke e Daniela Storti

III. Il Pnrr, un'occasione per la rigenerazione dell'Italia delle  
organizzazioni private e pubbliche: se non ora quando?  
di Federico Butera

## Gli autori



Pnrr Italia

## Il Pnrr nei territori: sfide, limiti e opportunità

di Giancarlo Corò, Marusca De Castris e Domenico Scalera

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), basato su un programma pluriennale di interventi finanziati dall'iniziativa europea Next Generation Eu, costituisce la principale risposta di politica economica del governo italiano alla profonda crisi generata dalla pandemia. Attraverso riforme strutturali e massicci programmi di investimento, il Piano si propone di modernizzare il paese, promuovendo obiettivi strategici quali l'innovazione digitale, la transizione ecologica, il rafforzamento delle infrastrutture di base, il potenziamento del sistema educativo e della ricerca applicata, la costruzione di una rete territoriale di assistenza sanitaria, una maggiore equità e inclusione sociale. Si tratta perciò di un'operazione straordinaria che, lungi dal limitarsi al mero sostegno della domanda aggregata, mira alla creazione di nuove capacità produttive, sociali e istituzionali, con l'ambizione di recuperare il *gap* competitivo che l'Italia ha accumulato rispetto ai principali paesi europei.

Considerato lo sviluppo pluriennale del Pnrr, un giudizio sulla realizzazione e l'efficacia dell'ampio e articolato complesso di interventi previsti richiederà un tempo ben maggiore di quello intercorso tra la sua approvazione e il momento in cui viene scritto questo libro. Tuttavia, già in questa fase appare sensato considerare alcuni interrogativi sulla capacità del Pnrr di avviare una fase di cambiamento strutturale del paese, che renda effettivamente possibile rilanciare la crescita economica dopo la sostanziale stagnazione degli ultimi due decenni. È inoltre importante capire fino a che punto il Pnrr sarà in grado di incidere sulle profonde disparità

geografiche dell'Italia, conseguendo quegli obiettivi di riequilibrio e coesione territoriale indicati tra le finalità esplicite del Piano.

Proprio quest'ultimo è il tema specifico del presente volume, che ha come obiettivo di fondo quello di promuovere la discussione su aspetti del Piano ritenuti essenziali per una efficace politica di sviluppo dei territori, in particolare quelli in relativo ritardo, per i quali il recente shock pandemico ha avuto l'effetto di un'ulteriore perdita di competitività. Le regioni del Mezzogiorno, ma anche alcune del Centro-nord, risultano oggi non solo in ritardo in termini di innovazione e produttività rispetto alle regioni del Nord Europa ma anche poco competitive sul fronte dei costi di produzione rispetto ad alcune economie dell'Europa centro-orientale. Questa duplice condizione di difficoltà disegna i tratti della cosiddetta «trappola dello sviluppo» nella quale diverse regioni italiane sono oggi collocate. Negli ultimi venti anni, nonostante le politiche di coesione, queste regioni hanno registrato una sostanziale stagnazione nella dinamica della produttività e dell'occupazione, e di conseguenza anche del reddito pro capite. In questo scenario, le politiche regionali devono operare sul fronte della dotazione infrastrutturale di base, ma anche della qualità istituzionale e della *governance*, sostenere i finanziamenti all'innovazione e alla formazione di capitale umano altamente qualificato, favorire lo sviluppo di un sistema finanziario che sostenga adeguatamente i settori produttivi. La proiezione su un orizzonte di lungo periodo del Pnrr apre indubbiamente nuove opportunità per i territori in ritardo, ma pone anche sfide inedite per un paese nel quale agli storici squilibri regionali si sono aggiunte negli ultimi anni nuove disparità create dagli effetti di polarizzazione dell'innovazione e dalla mobilità del capitale umano.

Queste considerazioni sollevano perciò alcuni interrogativi sulla coerenza delle misure di *policy* del Pnrr e, soprattutto, sulla effettiva capacità del Piano di realizzare i suoi obiettivi. In particolare, le domande sottoposte agli autori del volume sono state le seguenti: riuscirà questo Piano straordinario a ridurre le disparità territoriali fra aree centrali e periferiche, ulteriormente inasprite dalla globalizzazione e della crisi finanziaria, e tutt'altro che frenate dalla pandemia? Quali misure di *policy* possono maggiormente sostenere

la convergenza regionale nei diversi ambiti individuati dal Pnrr? Quali sono le debolezze strutturali che, anche in base alla passata esperienza dell'intervento pubblico, il Piano potrebbe alla fine rivelare? Quale contributo può perciò fornire la comunità scientifica a superare queste debolezze e non perdere l'occasione di un piano di investimenti probabilmente irripetibile per dimensioni di spesa e valore strategico?

L'attuazione di ciascuna delle missioni del Pnrr avrà infatti importanti riflessi sui territori, con effetti potenzialmente diversi su aree centrali e marginali, urbane e rurali, del Nord e del Sud del paese. Riguardo a quest'ultimo aspetto, il Piano riconosce esplicitamente come priorità trasversale il superamento dello storico ritardo meridionale, prevedendo che almeno il 40% delle risorse sia attribuito alle regioni del Mezzogiorno. Ciò nonostante, è facile prevedere che la quota di spesa complessiva effettivamente destinata alle aree deboli possa risultare *ex post* inferiore, in considerazione delle modalità di individuazione e attuazione dei progetti, basate sullo strumento dei bandi competitivi, che rendono la domanda dei privati e la dotazione di personale e competenze nelle amministrazioni locali fattori chiave per l'effettiva fruizione delle risorse. È del resto evidente che le capacità di assorbimento ed utilizzo delle risorse pubbliche costituiscono elementi determinanti per l'attuazione degli interventi previsti nel Pnrr. Essendo tali capacità distribuite molto diversamente fra territori, il pericolo è che le ingenti risorse messe in campo dal Piano possano alla fine accentuare, invece che ridurre, i divari esistenti.

Partendo da queste ipotesi di ricerca, il volume raccoglie una serie di contributi che esaminano i contenuti del Pnrr in riferimento soprattutto alle possibili implicazioni in termini di riduzione dei divari geografici, ponendo in particolare l'accento sulle trasformazioni che il Piano potrà promuovere nella dotazione di infrastrutture, nell'ammodernamento dei settori produttivi, nel potenziamento dei servizi pubblici.

Il volume è articolato in tre parti. La prima parte esamina come e con quali risorse il Piano stia affrontando la sfida del riequilibrio territoriale, non solo nell'ottica del dualismo tra Centro-nord e

Mezzogiorno, ma più in generale in termini di divari tra aree centrali ed aree periferiche e tra settori produttivi. La seconda parte affronta il tema dei fattori propulsivi per lo sviluppo dei territori discutendo il Piano rispetto agli investimenti programmati a favore delle infrastrutture di trasporto, dei servizi sanitari, dell'offerta universitaria. Questa sezione del volume si focalizza inoltre sulle riforme abilitanti che potranno migliorare la gestione dei servizi. La terza e ultima parte richiama l'attenzione sul sistema di *governance* e sui processi di implementazione del Piano, aspetti non sempre sufficientemente considerati dai *policy maker*, ma che sono spesso decisivi per il conseguimento degli obiettivi pianificati per i singoli territori.

Nel loro insieme le tre parti del volume mirano a fornire una chiave di lettura territoriale delle politiche disegnate nel Pnrr lungo i suoi assi portanti. Il quadro delineato risulta ricco e dettagliato, anche in termini di informazioni sulle prime evidenze disponibili, offrendo a nostro avviso importanti e molteplici spunti di riflessione per studiosi, attori economici, *policy maker* e, più in generale, per coloro che ritengono questo Piano un'occasione di rilancio dell'economia italiana e uno strumento fondamentale per migliorare il benessere dei cittadini.

Proviamo allora a riassumere il messaggio principale dei saggi inclusi in ciascuna delle tre parti.

### *Il riequilibrio territoriale di centri e periferie*

Con il varo del Next Generation Eu, la coesione economica, sociale e territoriale è stata «promossa» a obiettivo delle politiche nazionali degli Stati membri dell'Eu. Questo riconoscimento, secondo Luca Bianchi e Carmelo Petraglia, autori del saggio di apertura del volume, è di grande importanza, per un paese caratterizzato da uno storico, ampio divario territoriale fra regioni del Mezzogiorno e del Centro-nord. Un merito essenziale del Pnrr è quindi che esso si proponga esplicitamente l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze economiche e sociali che costituiscono il nucleo del dualismo italiano. Un aspetto rilevante è che la riduzione dei divari sia posta come elemento di condizionalità per il finanziamento degli investimenti, attraverso la cosiddetta «quota Sud» che impone che

almeno il 40% delle risorse sia destinato alle regioni meridionali. Ciò detto, gli autori si concentrano su due importanti punti problematici dell'attuazione del Piano. In primo luogo, essi rilevano la scarsa aderenza del metodo dei vincoli territoriali di spesa ai principi ispiratori del Pnrr, evidenziando in particolare due ambiti in cui sarà più difficile rispettare il vincolo della quota Sud: quello degli interventi attuati da enti territoriali, che prevedono che le risorse siano distribuite su base competitiva e quello degli interventi di incentivazione alle imprese. L'argomento centrale è che il rispetto della «quota Sud» diventa difficile quando si adottano criteri di distribuzione delle risorse su base competitiva che si confrontano con competenze e capacità progettuali dei territori assai sbilanciate a favore del Centro-nord. In secondo luogo, gli autori evidenziano la necessità di un maggiore coordinamento tra Pnrr e politiche di coesione europea e nazionale, che al momento presentano sovrapposizioni e complementarità strategiche, finanziarie e attuative. Senza uno stretto coordinamento tra le due programmazioni, sarà impossibile sfruttare eventuali sinergie, rischiando al contrario la concentrazione di interventi sugli stessi obiettivi, con risultati inferiori alle attese e possibili effetti di spiazzamento.

Come indicato fin dalle premesse del Pnrr, uno degli assi prioritari riguarda la transizione digitale, indicata come un'enorme occasione per aumentare la produttività, l'innovazione e l'occupazione, garantire un accesso più ampio all'istruzione e alla cultura e colmare i divari territoriali. In particolare, la Componente 2 della prima Missione si propone di promuovere l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del sistema produttivo, colmando il divario digitale che interessa principalmente le imprese di minore dimensione e che riguarda, anche se in misura diversa, tutte le regioni italiane. Secondo Valentina Giannini, Donato Iacobucci e Francesco Perugini, sembra tuttavia prevalere nel Pnrr un approccio di politica industriale di tipo orizzontale, in continuità con le politiche attuate negli ultimi anni con il Piano Industria 4.0, poi trasformato in Impresa 4.0. Secondo gli autori, questa enfasi sulle politiche orizzontali per l'innovazione, congruente con gli obiettivi di diffusione in tutti i settori

e in tutte le dimensioni delle imprese della transizione digitale, rischia però di sottovalutare i fattori che possono determinare un effettivo assorbimento delle nuove competenze e delle nuove conoscenze nel sistema delle imprese, in particolare delle Pmi. L'importanza di questi fattori è resa evidente dal fatto che una quota molto ridotta di imprese ha saputo utilizzare efficacemente gli strumenti e le iniziative messe in campo dal Piano Impresa 4.0 per la trasformazione digitale. Nel saggio viene infatti proposta la scomposizione su base regionale dell'indice Desi (Digital Economy and Society Index 2020), impiegato dalla Commissione Ue per misurare il complesso di dotazioni infrastrutturali, competenze e diffusione dell'impiego di tecnologie digitali nei diversi paesi. Da tale analisi emerge un generale ritardo dei territori italiani, ma si conferma anche il divario fra il Nord e il Sud del paese, che riguarda tutti gli indicatori considerati, in particolare quelli relativi a capitale umano e integrazione delle tecnologie digitali. Secondo gli autori, se non si affronta il tema cruciale della diversa dotazione di capitale umano specializzato, gli strumenti previsti nel Pnrr possono produrre effetti selettivi sul sistema delle imprese, accentuando piuttosto che riducendo i divari esistenti a livello territoriale e di dimensione d'impresa.

Pur riconoscendo che il Pnrr può rappresentare un'occasione importante di trasformazione del paese e dei suoi territori, Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini ed Emanuela Montenegro non nascondono le critiche a una sua elaborazione avvenuta senza un reale confronto con le forze economico-sociali e le diverse realtà territoriali. Da tale impostazione deriva secondo gli autori la sua organizzazione lungo linee di interventi rigidamente settoriali. Nelle misure del Piano non emergono infatti criteri allocativi legati alle differenti dotazioni di beni e servizi pubblici nelle diverse realtà del paese, sicché le città conosceranno i progetti previsti nel loro territorio solo al termine del processo di allocazione territoriale. Il pregevole contributo che gli autori forniscono è una meticolosa ricostruzione delle misure di rilevante impatto per le città italiane, esaminandone in particolare 11, che destinano risorse per oltre 20 miliardi di euro. Le misure considerate riguardano interventi di

rigenerazione urbana, su reti e mezzi per il trasporto pubblico, sui porti, sugli edifici giudiziari e di edilizia residenziale pubblica. Nel testo vengono presentate le loro caratteristiche, i possibili beneficiari e i criteri per la ripartizione delle risorse. Inoltre, sulla base di una originale banca-dati, gli autori presentano le principali evidenze relative agli interventi previsti nelle città capoluogo e nelle città metropolitane italiane. Le conclusioni a cui si giunge sono duplici. Da un lato, si mette in luce la notevole variabilità dell'ammontare di risorse destinate alle diverse aree, senza che appaia alcuna chiara correlazione fra livello di reddito delle città (province) e intensità degli interventi, mentre è evidente la maggiore attenzione riservata ai capoluoghi delle città metropolitane rispetto agli altri comuni. Dall'altro lato, preoccupano le effettive capacità dei comuni italiani di realizzare, nei tempi previsti e con qualità, gli investimenti programmati, alla luce della circostanza che le amministrazioni locali sono molto impoverite di personale e di competenze tecniche, in particolare nel Sud.

L'ultimo contributo della prima parte del volume prende in esame le marcate differenze nei modelli di sviluppo turistico delle diverse aree del paese, sottolineando la necessità di un significativo riequilibrio territoriale anche per quanto attiene a questo importante settore dell'economia nazionale. Giovanni Ruggeri e Nicola Camatti partono dalla constatazione delle marcate disparità nella dotazione strutturale e nella presenza di domanda turistica, ampiamente documentate da indici sintetici che descrivono articolate specificità anche a livello sub-regionale. Secondo gli autori, i divari tra i territori possono essere compensati da una corretta attuazione del Pnrr, mirante in particolare a sostenere la ripartenza post-pandemica del turismo e a irrobustire la resilienza del sistema agli shock esterni. Nel complesso, il lavoro fornisce interessanti indicazioni sulla necessità di adottare politiche per l'ampliamento e il rafforzamento dell'intera filiera produttiva collegata al turismo.

### *Infrastrutture e servizi*

Nei prossimi anni, il sistema delle infrastrutture e dei servizi giocherà un ruolo fondamentale per creare condizioni di maggiore



competitività per lo sviluppo del paese, e quindi, opportunamente, il Pnrr destina a esso risorse imponenti. Per quanto riguarda in particolare gli investimenti in infrastrutture e mobilità e le riforme strutturali del settore, si prevede una spesa di oltre 25 miliardi di euro, circa il 13% del totale delle risorse complessive del Piano, da distribuire sempre nel rispetto della riserva a favore del Mezzogiorno. Il lavoro di Angela Stefania Bergantino, che apre la seconda parte del volume, compie un esame dettagliato ed accurato dell'articolazione del Piano nei numerosi progetti riguardanti il sistema delle infrastrutture per la mobilità. Rilevato che il divario infrastrutturale tra Nord e Sud del paese «rappresenta il più evidente elemento di criticità del sistema delle infrastrutture di trasporto italiane», il saggio si focalizza sugli interventi più specificamente rivolti al riequilibrio territoriale. Sul punto, tuttavia, nonostante l'esplicito impegno del governo, l'autrice esprime motivate perplessità: l'esito di bandi competitivi, che non riportano quote di riserva per le imprese del Sud, è ovviamente non predeterminabile. Inoltre, la gestione di più di un terzo delle risorse totali per la realizzazione del Pnrr coinvolge gli enti locali in qualità di soggetti attuatori, con le connesse responsabilità in merito alla elaborazione dei progetti strategicamente rilevanti e alla complessa realizzazione operativa degli interventi. Secondo Bergantino, se gli enti locali meridionali, per i quali si rileva una cronica minore capacità di spesa, non fossero adeguati a fare fronte al carico amministrativo associato ai flussi di spesa e al rispetto dei tempi imposti dal Pnrr, potrebbe risultare compromesso l'intero indirizzo di riequilibrio territoriale che il governo ha voluto assegnare al Piano.

Il saggio di Antonio Massarutto affronta il tema dell'ammodernamento del sistema di gestione dei servizi pubblici locali – in particolare energia, trasporti, ciclo dei rifiuti, servizio idrico integrato – che costituisce una delle «riforme abilitanti» necessarie per sostenere l'attuazione del Pnrr. Il saggio mette in luce l'importanza di considerare non solo il volume di investimenti programmati in questo settore, ma anche le modalità di regolazione dei servizi che possono rendere tali investimenti effettivamente realizzabili e, soprattutto, efficaci rispetto agli obiettivi riguardanti la

rivoluzione verde, la transizione ecologica e l'economia circolare. In particolare, l'autore evidenzia l'importanza di incentivare l'innovazione in un comparto con elevati potenziali di crescita industriale e tecnologica, che in Italia ci si ostina invece a considerare appannaggio di logiche amministrative. Per tale motivo bisognerebbe limitare il ricorso indiscriminato alla gestione pubblica (nella forma del cosiddetto *in-house providing*), e favorire, per quanto possibile, l'emergere di dinamiche concorrenziali, anche nella forma di competizione potenziale in relazione a criteri di trasparenza e *accountability* delle gestioni in essere, con l'obiettivo di facilitare l'adeguamento impiantistico nei settori ancora carenti e stimolare le trasformazioni infrastrutturali in grado di sostenere la transizione ecologica in comparti come l'energia, il trasporto, i servizi ambientali.

Nell'ambito delle azioni del Pnrr a favore del rafforzamento dei servizi pubblici per la cittadinanza e le comunità locali, un ruolo importante è giocato dalla Missione salute. L'emergenza Covid ha evidenziato tutte le criticità di un sistema sanitario che aveva dimenticato l'importanza dell'assistenza domiciliare e la necessità di disporre di una rete sanitaria capillare, in grado di affrontare le esigenze di una popolazione destinata a un progressivo invecchiamento. Alla luce di quanto avvenuto, la Missione salute da un lato si propone di rafforzare la rete territoriale dei servizi sanitari attraverso ammodernamento e digitalizzazione, dall'altro si impegna sul fronte dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Il saggio di Patrizia Lattarulo e Agnese Sacchi dà conto di quanto accaduto con la crisi pandemica e discute il modello proposto nel Piano in termini di *governance* e risorse destinate. Il sistema di *governance* disegnato appare centralizzato: è infatti il ministero a mantenere le funzioni di attuazione e di coordinamento di altri soggetti attuatori. Alle regioni resta un ruolo nell'attuazione di specifici progetti. Appare forte la tensione sui tempi di attuazione che sono oggetto di accordi stipulati tra governo centrale ed enti territoriali. La definizione dei processi è sostenuta da un solido piano di informatizzazione che permette di rafforzare i sistemi di raccolta dati volti all'*accountability* e quindi alla trasparenza. Il successo dell'azione di *policy* della Missione salute sarà condizionato dai livelli di competenza del

capitale umano e dalla qualità istituzionale. In questo si intravede un elemento di debolezza che potrebbe non garantire l'auspicata riduzione dei divari nell'erogazione di servizi sanitari.

Gli ambiti dell'istruzione e della ricerca sono inseriti nella Missione 4 del Pnrr, che riceverà fondi pari al 14,4% dell'intero pacchetto. Uno degli obiettivi da perseguire è la riduzione delle disparità regionali che interessano le università sia dal punto di vista dei servizi offerti alle comunità locali sia dal lato della ricerca. Quest'ultima svolge una funzione essenziale nel migliorare la capacità di innovazione e accrescere le *performance* economiche territoriali. Il saggio di Bianca Biagi, Laura Ciucci e Marta Meleddu esamina dettagliatamente le varie componenti della Missione 4 e discute in quale misura esse possano favorire il raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano nazionale della ricerca 2021-2027 (Pnr 21-27). In questo ambito il Pnrr ha un ruolo chiaramente volto alla riduzione delle disparità tra Centro-nord e Sud. Una progettazione degli investimenti secondo la logica Centro-nord/Sud deve comunque tenere anche conto degli effetti connessi alle differenti dimensioni degli atenei, alla qualità istituzionale, alla capacità di attuazione di progetti in tempi molto stretti. Un possibile problema è quello di una concentrazione delle risorse a favore di atenei grandi localizzati nelle aree centrali. Il saggio enfatizza l'importanza dell'opportunità offerta dal Pnrr, considerata l'ingente dotazione di risorse e la connessione con altre riforme strutturali. Secondo le autrici, il Piano deve guidare il sistema universitario verso una maggiore internazionalizzazione, il contenimento della «fuga dei cervelli» e la riduzione dei divari di genere nel sistema della ricerca.

### *Governance e implementazione del Piano*

L'ultima parte del libro affronta il tema dei sistemi di *governance* e dell'organizzazione del lavoro e della loro importanza per una efficace attuazione del Pnrr. Il primo saggio, a cura di Rosanna Nisticò, discute il rapporto tra il Pnrr e le Zone economiche speciali (Zes). Queste ultime, istituite formalmente nel 2017 per iniziativa del governo Gentiloni, dopo un lungo iter di modifiche normative e ridotta operatività, sono state inserite nel Pnrr sia nella sezione delle

riforme (Riforma 1: Rafforzamento delle zone economiche speciali) che in quella del programma di investimenti (Missione 5: Inclusione e coesione). Con questa scelta, alcuni vuoti normativi relativi al sistema di *governance* delle Zes sono stati colmati, attribuendo al commissario di governo funzioni di stazione appaltante e coordinandone il lavoro con l'attività dell'Agenzia per la Coesione territoriale. Tuttavia, come argomenta l'autrice, rimangono aperti interrogativi di fondo sul ruolo delle Zes, sul modello di sviluppo al quale esse dovrebbero essere funzionali, sulla tipologia e la dimensione delle imprese da attrarre e sostenere, sui settori da privilegiare, sulle strategie di coordinamento delle diverse Zes, interrogativi sui quali Nisticò sollecita un più attivo dibattito da parte degli studiosi di politica industriale.

Il saggio di Roberto Henke e Daniela Storti esamina la strategia e il sistema di *governance* proposto dal Pnrr per gli interventi nell'ambito dello sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali. Dall'analisi emerge la mancanza di un autentico approccio territoriale e l'adozione di un sistema di *governance* non adeguato al raggiungimento degli obiettivi. Il disegno di *policy* risulta di fatto indirizzato ai settori più che ai territori. Gli interventi a favore del settore primario si rilevano in particolare nelle componenti «economia circolare e agricoltura sostenibile» e «tutela del territorio e della risorsa idrica», dove si evidenzia la cura degli aspetti di sostenibilità ambientale ma pure la mancata considerazione della necessità di una integrazione esplicita con gli altri settori economici. Secondo Henke e Storti, questo approccio potrebbe inasprire le disparità territoriali già presenti anziché condurre verso l'atteso riequilibrio tra aree sviluppate e aree in ritardo di sviluppo.

Anche rispetto al sistema di *governance* adottato, il Piano si discosta dalle indicazioni della Commissione europea che spingono verso un sistema multilivello, attraverso la costruzione di patti territoriali tra attori su diversi livelli di governo e *stakeholder* coinvolti nella specifica *policy*. Questo approccio, pur se adottato da precedenti esperienze italiane, quale quella della Snai (Strategia nazionale per le aree interne), non trova riscontro nella impostazione del Pnrr. Per converso, il Piano presenta aspetti di interesse riguardo

allo sforzo per l'introduzione di innovazione e digitalizzazione in alcune filiere importanti per il Mezzogiorno. La conclusione degli autori è che il modello di *policy* prescelto non è realmente *place-based* e questo fa sì che sia difficile prevedere le effettive ricadute territoriali che deriveranno dalla realizzazione del Piano.

Il saggio di Federico Butera guarda infine ai processi di attuazione del Pnrr attraverso la lente dello studioso delle organizzazioni. Secondo Butera, il Pnrr costituisce non solo un ingente volume di investimenti, ma anche una straordinaria opportunità per riprogettare e rigenerare le organizzazioni pubbliche e private, le cui fragilità sono uno dei principali fattori di debolezza dell'Italia. Nel percorso di trasformazione che il Pnrr deve sostenere, andranno in particolare affrontati due formidabili e antichi problemi strutturali dell'economia e della società italiana. Il primo è la rigenerazione del sistema produttivo adottando nuovi e più evoluti modelli di organizzazione, di tecnologia, di lavoro. Il secondo riguarda le riforme e la riorganizzazione dell'apparato pubblico: scuola, sanità, giustizia e in generale le Pubbliche amministrazioni. Secondo Butera le risorse economiche messe a disposizione del Pnrr sono fondamentali ma non sufficienti: gli investimenti e le riforme richieste dall'Unione europea implicano infatti una mobilitazione di energie e di azioni progettuali e attuative che dovranno essere messe in campo attraverso una rinnovata cooperazione fra livello centrale e decentrato. In particolare, sarà decisiva la capacità realizzativa dell'ultimo miglio, dove attori pubblici e privati dovrebbero definire patti territoriali per l'attuazione del Pnrr. L'autore identifica la natura di queste sfide e formula una proposta di «coesione e innovazione» e di «*governance* partecipata», basata su un metodo frutto dell'analisi empirica di casi italiani e internazionali, oltre che dell'esperienza maturata con il «Patto per il lavoro» dell'Emilia-Romagna.

### *Considerazioni di sintesi*

Questo volume raccoglie una serie di contributi utili a valutare la capacità del Pnrr di rispondere agli ambiziosi obiettivi che esso si è prefissato, con particolare attenzione alla coesione territoriale e alla

necessità di invertire i processi di divergenza regionale che da troppo tempo pesano sullo sviluppo del nostro paese. Non possiamo infatti rassegnarci all'idea che lo squilibrio tra Nord e Sud costituisca un tratto ineliminabile dell'economia italiana, così come sarebbe un imperdonabile errore ritenere che i processi di polarizzazione dell'innovazione siano l'espressione di forze di mercato che non ha senso contrastare. In realtà, vecchi e nuovi divari penalizzano la crescita complessiva del paese, creando, alla lunga, fratture politiche e sociali che possono indebolire la stessa democrazia. Anche per questo il Pnrr è un'opportunità irripetibile, che deve essere sfruttata nel miglior modo possibile per recuperare il *gap* competitivo dell'Italia e orientare l'economia verso uno sviluppo basato sull'innovazione, la sostenibilità, l'inclusione.

Va peraltro anche detto che rispetto al momento in cui il Pnrr è stato approvato dal governo italiano (luglio 2021), lo scenario economico e politico si è sensibilmente modificato. La guerra scatenata dalla Russia in Ucraina ha portato i temi della sicurezza e dell'autonomia energetica al centro dell'agenda politica, mettendo temporaneamente in secondo ordine gli obiettivi ambientali e di coesione sociale e territoriale. La crescita dell'inflazione ha poi fatalmente elevato i costi di realizzazione delle opere previste nel Piano, spingendo inoltre le autorità monetarie verso politiche restrittive. Di conseguenza, è cresciuto anche il costo degli investimenti, soprattutto di quelli più innovativi e a resa differita nel tempo, come sono quelli per il digitale, la transizione ecologica, lo sviluppo del capitale umano. Nel frattempo, è cambiato anche il quadro politico nazionale, e questo potrebbe contribuire a rivedere alcune priorità indicate dal Pnrr al fine di rispondere a temi ritenuti più urgenti per la nuova *constituency* elettorale<sup>1</sup>.

Tutto ciò non deve tuttavia far perdere l'attenzione sul ruolo strategico che il Pnrr può e deve avere per rilanciare e, allo stesso tempo, riequilibrare lo sviluppo dell'Italia. Un obiettivo a cui la comunità scientifica deve concorrere attraverso analisi critiche e ben documentate, svolgendo quella funzione di controllo indipendente

che costituisce un fattore fondamentale per l'efficacia delle politiche, ma anche per la qualità della democrazia.

D'altra parte non possiamo non osservare che l'apparato amministrativo italiano sia rimasto perlopiù impermeabile alla crescente tendenza, sollecitata dalla Commissione europea, a sottoporre le politiche pubbliche a un processo di attenta valutazione. La valutazione delle politiche favorisce e migliora la conoscenza che hanno delle *policy* gli attuatori, i destinatari, i cittadini. Essa può assumere un ruolo strategico fornendo agli elettori uno strumento di monitoraggio e controllo dell'attività degli eletti e, nel contempo, contribuisce ad avvicinare i cittadini alle amministrazioni pubbliche migliorando il funzionamento delle democrazie.

Riteniamo che il successo del Pnrr richiederebbe anche una rigenerazione della cultura amministrativa, per far sì che siano i risultati degli esercizi di valutazione delle *policy* e dei programmi di investimento la base dei processi decisionali, secondo la ben nota logica del «conoscere per deliberare». Ovviamente, l'attività valutativa deve poter contare su un adeguato sistema informativo statistico. Il Pnrr è perciò anche un'occasione per immaginare un sistema di dati aperto alle attività della valutazione del Piano. A tal fine, la statistica ufficiale dovrebbe trovare i modi per superare i vincoli troppo stringenti posti dalla *privacy* dei dati, per rendere disponibile al valutatore i registri di dati elementari – per individui o imprese – che integrano le fonti tradizionali delle indagini con gli archivi amministrativi. Auspichiamo al proposito un adeguamento del quadro normativo, per far sì che le regole sulla *privacy* riferite al trattamento dei dati non siano un ostacolo alle indispensabili analisi del valutatore.

Le riflessioni proposte dagli autori in questo volume aprono spazi di studio e dibattito che speriamo possano rendere più comprensibile e trasparente l'attuazione del Pnrr, un percorso complesso e denso di sfide ma certamente promotore di nuove importanti opportunità.

---

<sup>1</sup> I contributi contenuti in questo volume sono stati raccolti nel giugno 2022, perciò prima delle elezioni del 25 settembre 2022 e del governo che ne è seguito, che ha tra l'altro modificato la denominazione di alcuni ministeri. Nei pochi casi in cui viene fatto riferimento a tali ministeri si è tuttavia ritenuto di mantenere la denominazione originaria impiegata dagli autori.



Parte prima  
Il riequilibrio territoriale  
di centri e periferie

## I. Pnrr, coesione territoriale, Mezzogiorno di Luca Bianchi e Carmelo Petraglia

### 1. *L'occasione della «nuova» Europa.*

Grazie al lancio di Next Generation Eu, la coesione economica, sociale e territoriale è stata «promossa» a obiettivo delle politiche nazionali degli Stati membri dell'Eu. Ridurre le disuguaglianze economiche e sociali, di genere e generazionali, che in Italia conservano la nota persistente connotazione dualistica, è così diventata la condizionalità «buona» da rispettare per accedere ai finanziamenti (in buona parte prestiti nel caso italiano) che finanziano il Pnrr.

In questo senso, osserviamo un cambio di paradigma non soltanto quantitativo, per la discontinuità che interviene rispetto all'orientamento austero della «vecchia» Europa. La svolta, per l'Italia, è soprattutto qualitativa: la coesione territoriale dovrebbe, finalmente, tornare a svolgere quel ruolo di leva della crescita nazionale smarrito da decenni. E potrebbe tornare a contare quella regia nazionale dell'azione pubblica, che l'eccesso di regionalismo ha depotenziato, rendendo troppo frammentarie e particolaristiche le politiche di sviluppo. È, questo, un cambiamento potenzialmente epocale per le politiche di sviluppo italiane.

D'altra parte, questa opportunità convive con una sfida enorme. Altrove si può impostare la ripartenza come un ritorno alla normalità. In Italia va spezzata la spirale perversa tra disarmo delle politiche nazionali, stagnazione economica, e aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali che ben prima del Covid-19 ha allontanato il

paese dall'Europa e il Mezzogiorno, e una parte del Centro, dal Nord (Bianchi, Petraglia, Vecchione 2019).

A partire da questa premessa, sulla quale torneremo nel paragrafo conclusivo, questo contributo discute i principali contenuti del Pnrr in materia di coesione, con particolare riferimento al Mezzogiorno. Il paragrafo 2 fornisce un quadro di sintesi della programmazione del Pnrr orientata al riequilibrio territoriale, anche con riferimento al suo stato di avanzamento alla fine di maggio del 2022. Nel paragrafo 3 ci concentriamo sulla cosiddetta «quota Sud» del 40%, discutendo la scarsa aderenza del metodo dei vincoli territoriali di spesa ai principi ispiratori del Pnrr, e la capacità del Piano di realizzare un'effettiva politica di riequilibrio territoriale.

## *2. Il Sud e la coesione territoriale nel Pnrr.*

«Quanto» Sud e quanta coesione territoriale c'è nel Pnrr? Per dare una risposta, necessariamente parziale a solo un anno di attuazione del Piano, nel seguito forniamo un quadro di sintesi della programmazione degli interventi articolato in quattro punti: la coesione presente trasversalmente alle Missioni del Pnrr; gli interventi speciali per la coesione territoriale previsti dalla Componente 3 della Missione 5; la coesione nel «Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza» (Fondo complementare); la coesione nel React-Eu, il programma «ponte» tra i due cicli programmazione 2014-2020 e 2021-2027.

### *La coesione nelle Missioni del Pnrr*

Il Pnrr persegue gli obiettivi del riequilibrio territoriale e dell'attivazione di un processo di crescita del Sud come priorità trasversali alle sue sei Missioni. Questa scelta è in principio condivisibile per due motivi. I nodi da sciogliere al Sud – che in alcuni casi rappresentano questioni nazionali che al Sud mostrano tratti di particolare intensità – interessano tutte le Missioni. E gli interventi per il Mezzogiorno, per uscire dalla logica limitante di Nord

e Sud «sistemi a parte», dovrebbero essere integrati in una strategia nazionale di riposizionamento del sistema-paese che valorizzi le interdipendenze tra i territori.

D'altra parte, l'approccio «trasversale» vorrebbe che la presenza del Mezzogiorno risaltasse in forma quantitativa, che fossero quantificati gli impatti attesi, valutate le ricadute economiche e sociali dei diversi interventi. Questi aspetti sono in realtà raramente messi in evidenza nel Piano, mentre abbondano le valutazioni qualitative.

La Missione 1 sarebbe destinata a produrre un impatto rilevante sulla riduzione del *digital divide* grazie agli investimenti nella connettività a banda ultra-larga, agli interventi per la digitalizzazione degli enti locali, al miglioramento del posizionamento internazionale dell'offerta culturale e turistica del Sud. Gli investimenti e le riforme della Missione 2 mirano a migliorare la gestione dei rifiuti al Sud e a ridurre la dispersione delle risorse idriche. Inoltre, alcuni progetti di potenziamento della produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile dovrebbero avere maggiore incidenza al Sud. Lo stesso vale per l'alta velocità e gli interventi per le linee ferroviarie regionali previsti dalla Missione 3, e per quelli relativi al potenziamento dell'offerta di asili e scuole per l'infanzia, al contrasto dell'abbandono scolastico, al finanziamento dell'edilizia scolastica, al contrasto alla povertà educativa (Missione 4). Anche la Missione 6, infine, dovrebbe contribuire a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali, grazie alla riorganizzazione delle politiche della salute attraverso riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali.

### *Gli Interventi speciali per la coesione territoriale*

Oltre a questa presenza trasversale, la Componente 3 della Missione 5 prevede alcuni «Interventi speciali per la coesione territoriale» ([tabella 1](#)).

---

Tabella 1. La Componente «Interventi speciali per la coesione territoriale» del Pnrr (milioni di euro).

---

Riforma 1: Rafforzamento delle Zone economiche speciali

(Zes)	
Investimento 1: Strategia nazionale per le aree interne	825
Investimento 2: Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300
Investimento 3: Interventi socio-educativi strutturali per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	220
Investimento 4: Interventi per le Zone economiche speciali	630
(Zes)	
<hr/>	
Totale	1.975
<hr/>	

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza; <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

La Componente stanziava 825 milioni per il finanziamento di interventi a favore delle aree interne del paese. L'obiettivo, rafforzando la dotazione finanziaria della Strategia delle aree interne (Snai), è il miglioramento della qualità della vita di chi vive in territori marginali del paese, distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità). Questi territori sono caratterizzati da *trend* demografici avversi (calo della popolazione e della natalità, emigrazione, aumento della popolazione anziana) che la Snai punta a contrastare da un lato aumentando la disponibilità di beni/servizi di base quale preconditione per lo sviluppo, e dall'altro sostenendo progetti di sviluppo locale. Con risultati che, in verità, sono stati finora piuttosto deludenti (Svimez 2021a).

Una parte delle risorse (225 milioni di euro) è stata utilizzata per finanziare interventi realizzati già durante l'emergenza Covid-19. I fondi rimanenti finanziano procedure competitive rivolte ai comuni delle aree interne per interventi di «potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità» (500 milioni) e per il rafforzamento dell'offerta di servizi sanitari delle farmacie rurali (100 milioni). Le procedure, entrambe avviate, non sono prive di criticità legate all'individuazione del «perimetro» delle aree interne beneficiarie dell'intervento, con particolare riferimento alla previsione della premialità integrata nei criteri di accesso alle risorse per i comuni non appartenenti all'ambito ristretto della Snai. Quest'ultimo aspetto

ha generato un certo malcontento dei sindaci dei comuni ricadenti della Snai. A questo si aggiunge il fatto che, a differenza di quanto avvenuto per gli interventi finanziati nell'emergenza Covid-19, i criteri di assegnazione delle risorse non includono parametri di disagio sociale in grado di assicurare finanziamenti proporzionali ai fabbisogni.

L'investimento «Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie» dispone di un'assegnazione di 300 milioni di euro per la realizzazione di 200 progetti nelle regioni del Mezzogiorno. In questo caso, ha suscitato critiche il mancato coinvolgimento del terzo settore, previsto in versioni precedenti del Pnrr.

È stata poi avviata la prima procedura selettiva (per 50 dei 220 milioni di euro complessivamente stanziati) per il finanziamento dell'investimento «Interventi socio-educativi strutturali per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore». In questo caso i beneficiari sono gli enti del terzo settore e i soggetti appartenenti ai sistemi regionali dell'istruzione delle regioni del Sud.

Infine, la Componente 3 della Missione 5 prevede una semplificazione del sistema di *governance* delle Zes del Mezzogiorno, in coerenza con la riforma delle attività e dei poteri dei commissari, i quali assumono le funzioni di struttura appaltante per la realizzazione delle infrastrutture, e la titolarità del procedimento di autorizzazione unica. A tali previsioni, che mirano a rafforzare il ruolo dei commissari come interlocutori principali con gli investitori, si aggiungono tre linee di investimenti infrastrutturali: (i) i collegamenti di «ultimo miglio» (collegamenti tra le aree portuali e industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale); (ii) la digitalizzazione e il potenziamento della logistica, le urbanizzazioni *green* e i lavori di efficientamento energetico e ambientale nelle aree retroportuali e nelle aree industriali; (iii) il potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti. Le risorse disponibili, 630 milioni di euro, sono state distribuite tra le Zes meridionali (Abruzzo, Campania, Adriatica, Ionica, Calabria, Sicilia orientale, Sicilia occidentale, Sardegna) a fine dicembre 2021.

## *La coesione territoriale nel Fondo complementare*

Il Fondo complementare ha stanziato 2,43 miliardi di euro per finanziare tre linee di investimento complementari rispetto alla componente «Interventi speciali per la coesione territoriale».

La prima linea di investimento, finanziata per 1,78 miliardi di euro, riguarda interventi nelle aree dei terremoti del 2009 e del 2016, ed è divisa in due sottomisure: (i) «Città e paesi sicuri, sostenibili e connessi»: 1,08 miliardi di euro destinati a opere pubbliche complementari alla ricostruzione, alla digitalizzazione, all'efficientamento energetico, alla mobilità e alla rigenerazione urbana; (ii) «Rilancio economico e sociale»: 700 milioni di euro per gli incentivi alle imprese per nuovi investimenti. Anche in questo caso, le misure sono state attivate e la distribuzione territoriale degli interventi stimata interessa anche il Mezzogiorno (691 milioni di euro in Abruzzo).

La seconda linea di investimento da 300 milioni è finalizzata al miglioramento dell'accessibilità delle aree interne, con interventi di messa in sicurezza e manutenzione straordinaria della rete viaria. A differenza delle misure descritte in precedenza, in questo caso, i beneficiari degli interventi sono solo i comuni individuati dalla Snai. La ripartizione territoriale delle risorse disponibili destina 141 milioni di euro ai Comuni delle aree interne del Mezzogiorno.

La terza linea di investimento è quella degli «Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati» che interessa esclusivamente le regioni meridionali. Le procedure di selezione dei progetti sono tuttora in corso (maggio 2022). La prima versione del Pnrr aveva previsto per questa misura uno stanziamento di 600 milioni nell'ambito della Componente «Interventi speciali per la coesione territoriale». Nelle rielaborazioni successive del Piano, la misura è stata definanziata ed è confluita nel Fondo complementare. Il progetto prevede la riqualificazione e rifunzionalizzazione di siti per ospitare percorsi di istruzione superiore, ricerca multidisciplinare e creazione di imprese orientati alla creazione di almeno quattro Ecosistemi dell'innovazione al Sud sul modello della *best practice* di San Giovanni a Teduccio a Napoli.

## Il programma React-Eu

Come è noto, Ngeu include l'iniziativa React-Eu, che ha assegnato risorse supplementari ai programmi di spesa della politica di coesione 2014-2020 per il biennio 2021-2022. Nel caso italiano, l'integrazione del React-Eu con le misure previste dal Pnrr rappresenta un esempio virtuoso di sinergia tra le programmazioni della coesione e quella a valere sulle risorse della «nuova» Europa del Dispositivo di ripresa e resilienza, in una effettiva e verificabile logica di complementarità e addizionalità.

La [tabella 2](#) illustra la destinazione della dotazione italiana del React-Eu (13 miliardi di euro), per il 64,6% allocata al Mezzogiorno.

Tabella 2. Programmazione 2021-2022 delle risorse React-Eu (milioni di euro).

Misure	Tema	Risorse	Risorse Sud	Fondo / Programma
Spese straordinarie per il personale sanitario; Acquisto vaccini; Contratti di formazione per specializzandi	Salute	1.710	582	Fse e Fesr <i>Governance</i> ; Fse Ricerca
Fiscalità di vantaggio per il Sud; Bonus assunzioni giovani e donne; Fondo nuove competenze	Occupazione	5.966	4.840	Fse Spao
Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione; Rafforzamento sociale e occupazionale nelle città metropolitane	Inclusione sociale	380	160	Fead-Fse Inclusione; Metro



Cablaggio edifici scolastici; Trasformazione digitale della didattica; Laboratori sostenibilità	Scuola	1.003	411	Fse e Fesr scuola
Fondo di garanzia Pmi; digitalizzazione delle Pmi; Sostenibilità dei processi produttivi; Fondo nazionale innovazione per investimenti in «green venture capital»	Competitività	1.300	860	Fesr imprese
Sostegno pagamento delle tasse universitarie; Borse di studio; Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione e green	Ricerca e istruzione	928	418	Fse ricerca
Efficientamento energetico degli edifici pubblici; Iniziative per transizione verde e digitale nelle città metropolitane; Interventi per la riduzione delle perdite – rete idrica del Mezzogiorno	Energia, ambiente e clima	1.713	1.088	Fesr imprese; Fesr Metro; Fesr infrastrutture e reti
<b>Totali</b>		<b>13.000</b>	<b>8.359</b>	

Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione, Presidenza del Consiglio dei ministri.

Come si può notare, React-Eu ha da un lato finanziato interventi orientati ad attutire gli effetti negativi della crisi pandemica sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali (ad esempio, fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, spese straordinarie in ambito sanitario, sostegno alla liquidità delle imprese). Dall'altro, il programma ha rafforzato finanziariamente alcune misure di riequilibrio territoriale trasversalmente alle missioni del Pnrr (politiche attive del lavoro; investimenti per la trasformazione tecnologica e digitale; interventi finalizzati alla transizione ecologica che riguardano l'economia circolare e la valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti; potenziamento dell'investimento in capitale umano; sostegno alla trasformazione digitale della didattica nelle scuole).

### *3. Il Pnrr e la «quota Sud»: a che punto siamo.*

Come noto, si prevede che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi del Pnrr, in sede di definizione delle procedure di attuazione, assicurino che almeno il 40% delle risorse sia allocato ai territori del Mezzogiorno. Al Dipartimento per le politiche di coesione (Dpcoe) è stato affidato il compito di verificare il raggiungimento della «quota Sud» e, laddove necessario, di sottoporre gli eventuali casi di scostamento alla cabina di regia, che adotta le necessarie misure correttive e propone eventuali interventi compensativi.

La «quota Sud» è una riserva di spesa per investimenti percentualmente maggiore di sei punti rispetto al peso demografico del Mezzogiorno e perciò «contabilmente» favorevole alle regioni meridionali. D'altra parte, i documenti ufficiali del Pnrr presentato al Parlamento e successivamente approvato a Bruxelles non contenevano informazioni esaustive sulla ripartizione territoriale delle risorse e non definivano chiaramente la spesa territorializzabile. Tanto che, a maggio 2021, i Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato al proposito osservavano: «Non è possibile – allo stato attuale di dettaglio del Piano – definire la quota parte della spesa complessiva che verrà destinata alle singole regioni del Mezzogiorno» (Senato della Repubblica 2021).

Al di là delle considerazioni sull'adeguatezza della riserva di spesa (evidentemente da valutare per ogni singolo intervento), sembrano opportune alcune considerazioni sulla coerenza del metodo delle quote territoriali di spesa con le finalità complessive del Piano. Questo metodo, in effetti, comporta il grave rischio di guardare alla spesa come fine in sé, piuttosto che come mezzo per conseguire *target* ben definiti nei territori a maggior fabbisogno e, per questa via, colmare i divari territoriali nelle strutture produttive, nella dotazione delle infrastrutture economiche e sociali e nell'offerta dei servizi. Questo è un rischio da scongiurare nella realizzazione di un programma *performance based* come il Pnrr, per il quale vanno rendicontati i risultati conseguiti, senza fermarsi alla logica contabile della mera certificazione della spesa, talora purtroppo tipica della politica di coesione.

Sul punto, il Pnrr eredita un *deficit* storico dell'intervento pubblico italiano: non aver previsto, *ex ante*, una ricognizione puntuale dei fabbisogni di investimento sulla quale basare un'allocazione delle risorse coerente con l'obiettivo di ridurre i divari di cittadinanza e riallineare su standard comuni le condizioni di contesto in cui operano le imprese. Le linee di investimento finanziate dal Pnrr si basano in maniera molto parziale sull'individuazione di *target* territoriali in termini di disponibilità di infrastrutture e di servizi per cittadini e imprese. Questo è un limite che viene da lontano, dal nodo rimasto irrisolto del rispetto dei principî di equità (politica ordinaria e diritti di cittadinanza) e di riequilibrio territoriale (politica aggiuntiva e perequazione infrastrutturale) introdotti dalla legge delega 42 del 2009 (Bianchi - Volpe 2019). Del resto, sarebbe stato davvero eroico recuperare in pochi mesi il ritardo accumulato nei venti anni trascorsi dalla riforma costituzionale del Titolo v.

Ciò detto, la Prima relazione del Dpcoe ha colmato le lacune informative sul tema, con informazioni aggiornate al 31 gennaio 2022, fornite dalle 23 Amministrazioni titolari dei 253 interventi previsti, di cui 223 finanziati dal Pnrr e 30 dal Fondo complementare (Dipartimento per le politiche di coesione 2022).

La dimensione delle risorse destinate al Mezzogiorno si attesta sugli 86 miliardi, pari al 40,8% dei 211,1 miliardi con destinazione

territoriale (tabella 3). Rispetto alla soglia del 40% (pari a 84,4 miliardi di euro), la fase di attuazione del Piano può quindi avvalersi di un margine di sicurezza in proporzione piuttosto limitato: 1,6 miliardi.

Tabella 3. Quota Mezzogiorno delle risorse del Pnrr e del Fondo complementare con destinazione territoriale.

Amministrazioni	Risorse con destinazione territoriale (milioni di euro)	di cui: Mezzogiorno (milioni di euro)	Quota Mezzogiorno (%)
Min. Pa	688	275	40,0
Min. Giustizia	2.854	1.137	39,8
Min. Transizione digitale	10.212	4.685	45,9
Min. Sviluppo economico	24.237	6.004	24,8
Min. Esteri	1.200	480	40,0
Min. Cultura	5.410	2.078	38,4
Min. Turismo	2.286	654	28,6
Min. Transizione ecologica	38.576	14.288	37,0
Min. Agricoltura	4.883	1.953	40,0
Min. Infrastrutture M. S.	48.462	23.374	48,2
Min. Istruzione	17.560	7.771	44,3
Min. Università e ricerca	12.232	4.847	39,6
Min. Lavoro P. S.	7.250	2.683	37,0
Min. Interno	12.700	5.963	47,0
Min. Sud	1.695	1.345	79,4
Min. Salute	16.078	6.430	40,0
Min. Economia	340	340	100,0

Pcm Dara	135	54	40,0
Pcm Dpc	1.200	446	37,2
Pcm Dpgscu	650	260	40,0
Pcm Dpo	0	0	0
Pcm Ds	700	280	40,0
Pcm Uff. Terremoti	1.780	691	38,8
<b>Totale</b>	<b>211.128</b>	<b>86.038</b>	<b>40,8</b>

Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione (2022).

La situazione risulta molto differenziata tra le diverse amministrazioni e, di conseguenza, tra i vari ambiti di interventi. Alcuni ministeri riportano percentuali significativamente al di sopra della soglia minima: Infrastrutture e Mobilità sostenibili (48,2%), Interno (47%), Innovazione tecnologica e transizione digitale (45,9%). I due dicasteri più lontani dall'obiettivo sono invece il ministero dello Sviluppo economico (24,8%) e il ministero del Turismo (28,6%).

La [tabella 4](#) riporta l'ammontare delle risorse allocate o che si prevede di allocare al Mezzogiorno, per modalità di quantificazione impiegata dai diversi ministeri delle risorse (progetti identificati; proiezione; riparto; stima). Per ciascuna di essa, vengono riprese sinteticamente le principali criticità, discusse in dettaglio nella Nota della Svimez diffusa nell'aprile 2022, alla quale si rimanda per ulteriori approfondimenti (Svimez 2022).

Tabella 4. Quota Mezzogiorno per modalità di quantificazione delle risorse.

Risorse Mezzogiorno (milioni di euro)	Modalità di quantificazione	Note/Criticità
24.796	«Progetti identificati»: misure con localizzazione	Risorse «certe»; per oltre la metà di titolarità del ministero delle Infrastrutture

	territoriale identificata e costi definiti	e della Mobilità sostenibile, e in buona parte finanziano «progetti in essere» (interventi per i quali già esistevano coperture nel bilancio dello Stato poi sostituite da quelle del Pnrr)
9.617	«Proiezione»: misure nazionali già attivate che prevedono l'accesso attraverso strumenti automatici o procedure a sportello. La proiezione si basa sui dati di tiraggio disponibili su base territoriale	Il rispetto della quota dipende dalla presenza al Sud di imprese beneficiarie e dal loro grado di partecipazione (crediti di imposta Transizione 4.0: 19,4% Sud)
23.422	«Riparto»: misure attivate con procedure che hanno previsto la quota Sud ma non sono ancora arrivate alla selezione dei progetti	I ministeri usano diverse modalità per integrare la clausola del 40% nei bandi; molti requisiti formali che non favoriscono l'accesso ai piccoli comuni (anche del Nord); 15 su 28 bandi non prevedono modalità di salvaguardia della quota Sud sulle risorse non assegnate per carenza di domande (3,2 miliardi)

---

Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione (2022).

In sintesi, gli ambiti nei quali sarà più difficile rispettare la quota Sud sono due: (i) gli interventi che vedono come soggetti attuatori gli enti territoriali beneficiari di risorse distribuite dalle amministrazioni centrali su base competitiva; (ii) gli interventi di incentivazione a favore delle imprese.

Per quanto riguarda il primo ambito, emerge che mettere in competizione gli enti locali rende a dir poco complicato il rispetto del criterio perequativo che dovrebbe orientare la distribuzione territoriale delle risorse disponibili. L'elenco delle distorsioni del sistema dei bandi è lungo, come efficacemente evidenziato anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio (si veda Upb 2022). Ogni ministero usa criteri propri di allocazione territoriale delle risorse senza un reale coordinamento da parte della cabina di regia; diversi requisiti formali sfavoriscono i comuni più piccoli e finanziariamente più fragili; molte procedure non prevedono modalità di salvaguardia

delle quote di spesa riservate alle aree a maggior fabbisogno, in caso di carenza di progetti ammissibili (dalla Relazione del Dpcoe, in particolare, risulta che queste procedure valgono più di 3 miliardi di euro, il doppio del margine di sicurezza del quale si è detto in precedenza).

È bene ricordare che quella del Dpcoe è una ricognizione *ex ante*, vale a dire che le criticità messe in evidenza sono relative al momento dell'assorbimento delle risorse. Una volta selezionati i progetti e distribuite le relative risorse, andranno realizzati gli interventi. La Svimez ha valutato che regioni e comuni del Sud dovrebbero gestire nell'intero sessennio del Pnrr circa 20,5 miliardi di euro aggiuntivi, concentrati per circa il 50% nel biennio 2024-2025. Il volume annuo di spesa per investimenti attivato dal Pnrr (pari a circa 4,7 miliardi) richiederebbe nel 2024-2025 uno sforzo aggiuntivo di spesa al Sud pari al 51% rispetto alla spesa annua effettuata dalle stesse amministrazioni nel triennio 2017-2019, superiore di 10 punti percentuali rispetto al Centro-nord (Svimez 2021).

Consistenza e competenze del personale degli enti territoriali del Mezzogiorno sono relativamente deboli rispetto a quelle del resto del paese. Lo sforzo aggiuntivo di progettualità e capacità di realizzazione richiesta dal Pnrr va quindi a gravare nel Mezzogiorno su enti locali, soprattutto i comuni, progressivamente depauperati di risorse umane e finanziarie, con dipendenti sempre più vecchi a causa dei reiterati blocchi del turn over, e deresponsabilizzati dalla crescente tendenza ad esternalizzare funzioni essenziali delle politiche pubbliche (Bianchi - Petraglia 2021).

Il rafforzamento e la riqualificazione degli organici non sembrano avere tempi compatibili con la realizzazione del Piano, e le procedure avviate per le nuove assunzioni hanno mostrato non poche falle. 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 ad operare con mere logiche di mercato), che dovrebbero assumere

la responsabilità piena di operatori pubblici impegnati attivamente per la perequazione territoriale. In merito, la Svimez ha proposto la formazione di centri di competenza territoriali che, utilizzando le competenze tecniche esistenti all'interno delle università meridionali, supportino gli enti locali nella fase di progettazione e attuazione degli interventi. Più in generale, è necessario attivare tutti gli strumenti di accompagnamento alla progettazione e all'esecuzione di cui si è dotata la *governance* del Pnrr, incluso il potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di palese inadeguatezza progettuale e realizzativa degli enti decentrati.

L'altro nervo scoperto è l'assenza all'interno del Pnrr di un disegno chiaro di politica industriale orientato alla trasformazione dell'esistente. Le risorse a supporto della trasformazione digitale e verde delle imprese 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 macroaree. I territori dalla imprenditorialità meno diffusa accedono in misura molto limitata agli incentivi, beneficiando di una parte molto esigua di risorse (emblematico il caso dei crediti d'imposta previsti per l'intervento Transizione 4.0, che vale 13,4 miliardi, per il quale il ministero dello Sviluppo economico stima una quota Sud pari al 19,4%).

Su questo fronte, è necessario prevedere meccanismi correttivi che favoriscano la partecipazione dei soggetti economici del Sud. Il tema è quello della declinazione a livello territoriale degli interventi nazionali di incentivazione, da conseguire con una pluralità di strumenti come, ad esempio, maggiori aliquote di agevolazione per il Sud o criteri privilegiati di accesso agli interventi, soprattutto per quelle attività produttive e quegli ambiti tecnologici che presentano eccellenze nelle regioni meridionali. Va ricordato che tra le riforme abilitanti previste dal Pnrr rientra la semplificazione delle norme in materia di incentivi per gli investimenti al Sud. A tal fine è stata costituita una Commissione interministeriale. Dei lavori della Commissione, però, al momento poco si sa.



#### 4. Conclusioni.

Il successo del Pnrr sarà valutato sulla base dei fabbisogni effettivamente coperti e dei *gap* territoriali colmati. Molte volte in passato il Sud ha vinto la battaglia degli stanziamenti ma non è stato in grado di vincere la «guerra» della spesa, che è quella che conta per creare crescita e lavoro. Per questo, molta parte del dibattito su Pnrr e Mezzogiorno si è concentrato sull'effettivo rispetto della quota del 40%. In generale, però, occorrerebbe non farsi ipnotizzare dalla questione delle quote di spesa, per tornare a ragionare in termini di fabbisogni e quindi introdurre tempestivamente i correttivi necessari a raggiungere non tanto livelli simbolici di quote di spesa, ma obiettivi concreti di riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali, di genere e generazionali.

Torniamo, per concludere, sul cambiamento potenzialmente epocale per le politiche pubbliche italiane al quale abbiamo fatto cenno in apertura. La riduzione dei divari è il terzo pilastro del Pnrr italiano, un pilastro che ha pari dignità rispetto a quelli delle transizioni verde e digitale, e che va rinforzato, per reggere alle conseguenze economiche e sociali del conflitto in Ucraina, senza troppo fidarsi su una politica di coesione dai tanti limiti, spesso lasciata «da sola» a contrastare la divergenza regionale oppure accompagnata da politiche ordinarie e aggiuntive nazionali poco amiche del riequilibrio territoriale (Petraglia - Provenzano 2018).

Lo sguardo, inoltre, dovrebbe andare al di là del Pnrr, per rifuggire l'errore di pensare che questo Piano possa essere la panacea di tutti i mali del Mezzogiorno. Esistono evidenti sovrapposizioni e complementarità strategiche, finanziarie e attuative tra Pnrr e politica di coesione europea e nazionale che dovrebbero risolversi in uno stretto coordinamento tra le due programmazioni, finora non realizzato a causa dei tempi disallineati (la programmazione del Pnrr è stata chiusa prima dell'approvazione dell'Accordo di partenariato). Senza coordinamento, sovrapposizioni, spiazziamenti, «collisioni» tra gli interventi previsti dalle due programmazioni saranno inevitabili.

Dovremmo, infine, fare tesoro della lezione appresa dalla lunga storia dei fallimenti delle nostre politiche territoriali: è inutile

attendarsi risultati apprezzabili dalle politiche «aggiuntive» quando le politiche generali non favoriscono o addirittura ostacolano la convergenza regionale. Per non lasciare «da solo» il Pnrr, come si è fatto con la politica di coesione, la sua attuazione deve avvenire in stretto coordinamento con le programmazioni dei fondi strutturali, del Fondo sviluppo e coesione e della politica ordinaria, sotto una forte regia nazionale e con un presidio continuo sulle capacità attuative a livello locale.

### Riferimenti bibliografici

Bianchi, L. - Petraglia, C. 2021

*Se «nulla sarà come prima» perché la Pa non dovrebbe cambiare?*, in «Poliorama», aprile.

Bianchi, L., Petraglia, C., Vecchione, G. 2019

*Europa-Italia, Nord-Sud. Il doppio divario*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», XXXIII, 3-4, pp. 673-87.

Bianchi, L. - Volpe, M. 2019

*Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un paese diviso*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 1, pp. 3-16.

Dipartimento per le politiche di coesione, Presidenza del Consiglio dei ministri 2022

*Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, 9 marzo.

Petraglia, C. - Provenzano, G. L. C. 2018

*Divergenza e convergenza nelle periferie d'Europa. La Politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, documento di valutazione, 11, Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica.

Senato della Repubblica, Camera dei deputati 2021

*Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Schede di lettura*, 6, 219, dossier XVII Legislatura, 27 maggio.

Svimez 2021a

*Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno*, § XIV, *La questione delle aree interne*, pp. 323-35, il Mulino, Bologna.

Svimez 2021b

*Presentazione del Rapporto Svimez 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Linee introduttive del Rapporto e nuove previsioni Nord-Sud 2021-2023, 30 novembre.*

**Svimez 2022**

*Sud e Pnrr: la ricognizione ex ante del DPCoe conferma le criticità indicate dalla Svimez, nota a cura di L. Bianchi e C. Petraglia, 6 aprile.*

**Upb 2022**

*I bandi Pnrr destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali, in «Flash», 1, 20 gennaio.*

## II. I divari regionali nella digitalizzazione e il Pnrr di Valentina Giannini, Donato Iacobucci e Francesco Perugini

### 1. *Introduzione.*

Lo scopo di questo lavoro è quello di fornire una prima analisi e riflessione critica in merito alla Missione 1, Componente 2 (M1-C2) del Pnrr, rivolta a favorire la digitalizzazione, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo (Pmc 2021). L'analisi è svolta con l'utilizzo di alcune misure del livello di digitalizzazione a livello territoriale, ottenute disaggregando a livello regionale gli indicatori impiegati per la costruzione dell'indice Desi (Digital Economy and Society Index) elaborato dalla Commissione europea.

È noto che il sistema produttivo del nostro paese è in ritardo nell'adozione delle tecnologie digitali. Tra i fattori che spiegano la difficoltà del sistema produttivo ad assorbire queste tecnologie c'è la piccola dimensione delle imprese. Le indagini Istat (Istat 2020) sul grado di digitalizzazione delle imprese italiane mostrano che la percentuale di imprese con un livello di digitalizzazione basso o molto basso cresce al diminuire della dimensione: è oltre l'80% nel caso delle imprese fra 10 e 49 addetti e interessa la quasi totalità delle microimprese (meno di 10 dipendenti). Il ritardo nella digitalizzazione delle piccole imprese non è una condizione immancabile, dal momento che esse (soprattutto quelle manifatturiere) sono sempre state pronte ad acquisire nuove tecnologie, in particolare quelle associate all'innovazione di processo. Inoltre, le tecnologie informatiche presentano, in generale, un alto grado di modularità; non sembra quindi che la loro adozione

sia scoraggiata da vincoli finanziari o dalla presenza di soglie minime di investimento. I vincoli vanno piuttosto individuati in fattori di tipo organizzativo-imprenditoriale. L'uso delle tecnologie digitali non è solo una questione di tecnologia. Implica la necessità di aggiornare le competenze esistenti e di introdurre nuove figure professionali; comporta cambiamenti nei processi aziendali, nelle strutture organizzative e talvolta un ripensamento dei modelli di business. È la lentezza di questi cambiamenti che ostacola i processi di innovazione nelle aziende, in particolare quelle più piccole, dove mancano risorse organizzative e imprenditoriali in grado di progettare e gestire i processi di innovazione.

Questa necessità di innovazione e digitalizzazione dei sistemi produttivi e territoriali è certamente sentita nel National Recovery and Resilience Plan (Nrrp) che fa parte del programma Next Generation Eu (Ngeu), il pacchetto da 750 miliardi di euro dell'Unione europea in risposta alla crisi pandemica. La componente principale del programma Ngeu è il Recovery and Resilience Facility (Rrf), che ha durata prevista di sei anni, dal 2021 al 2026. La Rrf offre risorse che rappresentano un'opportunità di sviluppo e di investimenti, con lo scopo di riprendere un percorso di crescita economica duratura e sostenibile, rimuovendo gli ostacoli che quella crescita hanno bloccato negli ultimi decenni.

Nei suoi assi strategici fondamentali, il Piano aderisce alle linee guida indicate dalla Commissione Ue: transizione digitale, transizione verde e inclusione sociale. Le stesse linee guida pongono alcuni vincoli anche nella destinazione delle risorse della Recovery and Resilience Facility a questi obiettivi: almeno il 20% alla digitalizzazione e il 37% alla transizione verde.

La Missione 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza vuole dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del sistema paese. È un intervento sui temi della «digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» mirante al rilancio della competitività e della produttività del paese, attraverso una «rivoluzione digitale» che migliori la connettività per cittadini, pubbliche amministrazioni e imprese.

L'intento è quello di recuperare un divario digitale presente anche in termini culturali, come testimonia il quartultimo posto del paese nella graduatoria Ue basata sull'indice Desi, e l'ultimo posto nelle competenze digitali. A tal fine, sono necessari interventi a sostegno della transizione digitale per la Pa e le imprese (Pmi), quindi modernizzazione della pubblica amministrazione da un lato e riforme per la valorizzazione del sistema produttivo attraverso la riduzione dei *gap* digitali oggi esistenti.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente. Il paragrafo 2 presenta i risultati della scomposizione a livello regionale dell'indice Desi sviluppato dalla Commissione europea. Il paragrafo 3 esamina le linee generali e gli obiettivi della Componente 2 della Missione 1 del Pnrr. Il paragrafo 4 propone alcune considerazioni conclusive.

### *1. Gli indicatori di digitalizzazione a livello regionale.*

Le varie misure esistenti del grado di digitalizzazione di un territorio si riferiscono essenzialmente al solo livello nazionale. Fra queste misure, l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Desi) elaborato dalla Commissione europea misura il fenomeno concentrando l'attenzione su quattro aspetti principali: la dotazione e l'utilizzo di capitale umano, il grado di connettività, l'integrazione delle tecnologie digitali e i servizi pubblici digitali<sup>1</sup>.

Secondo l'ultimo rapporto della Commissione europea sul Desi, nel 2021 l'Italia evidenzia un considerevole ritardo rispetto ai principali paesi europei in termini di digitalizzazione, nonostante alcuni progressi compiuti negli ultimi anni principalmente in termini di copertura e diffusione delle reti di connettività. Nell'edizione del 2021, il nostro paese si colloca infatti al 20° posto fra i 27 Stati membri dell'Ue. Il ritardo maggiormente significativo rispetto agli altri paesi è in termini di capitale umano (25° posto). In Italia, si registrano infatti livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi.

Al fine di evidenziare le differenze interregionali nel grado di digitalizzazione, abbiamo costruito un indice per le regioni italiane

(Desir) seguendo la stessa metodologia usata dalla Commissione europea per il Desi. L'indice Desir si discosta leggermente dal Desi a causa della mancata disponibilità di dati a livello regionale per alcune variabili. Tuttavia, nel nostro tentativo di costruire un indice regionale siamo stati in grado di mantenere le quattro dimensioni originali (connettività, capitale umano, integrazione della tecnologia digitale e servizi pubblici digitali), selezionando un insieme di 13 variabili. I dati, di fonte Istat, riguardano gli anni che vanno dal 2013 al 2019, periodo per cui è stato possibile reperire i dati a livello regionale. Le variabili utilizzate in riferimento alle quattro dimensioni considerate sono mostrate nella [tabella 1](#).

Tabella 1. Le dimensioni del Desir.

	Dimensioni	Variabili	Fonte
1	Connettività	1 Imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che dispongono di collegamento a banda larga (percentuale)	Istat*
		2 Numero di abbonamenti in banda ultra-larga in percentuale sulla popolazione residente	Istat*
		3 Famiglie che dichiarano di possedere l'accesso a Internet sul totale delle famiglie (percentuale)	Istat*
		4 Imprese che hanno accesso ad Internet (incidenza %)	Istat*
2	Capitale umano	5 Addetti che utilizzano computer almeno una volta la settimana (incidenza % sul totale addetti)	Istat**
		6 Addetti che utilizzano computer connessi a	Istat**

			Internet almeno una volta la settimana (incidenza % sul totale addetti)	
		7	Ricercatori occupati nelle imprese sul totale degli addetti (totale)	Istat*
		8	Quota degli addetti nei settori ad alta intensità di conoscenza nelle imprese dell'industria e dei servizi	Istat*
		9	Grado di diffusione del personal computer nelle imprese con più di dieci addetti	Istat*
3	Integrazione delle tecnologie digitali	10	Imprese attive nel commercio elettronico nel corso dell'anno precedente (incidenza %)	Istat**
		11	Imprese (con più di dieci addetti) dei settori industria e servizi che dispongono di sito web (percentuale)	Istat*
		12	Percentuale di imprese che hanno avuto rapporti online con la Pubblica amministrazione	Istat*
4	Servizi pubblici digitali	13	Amministrazioni comunali che dispongono di accesso a banda larga sul totale delle amministrazioni comunali (percentuale)	Istat*

\* Sistema di indicatori territoriali

\*\* Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e comunicazione nelle imprese Ict.

Fonte: Istat.

Per costruire il nostro indice composito Desir, abbiamo innanzitutto normalizzato i dati su scala 0-1 usando la formula:

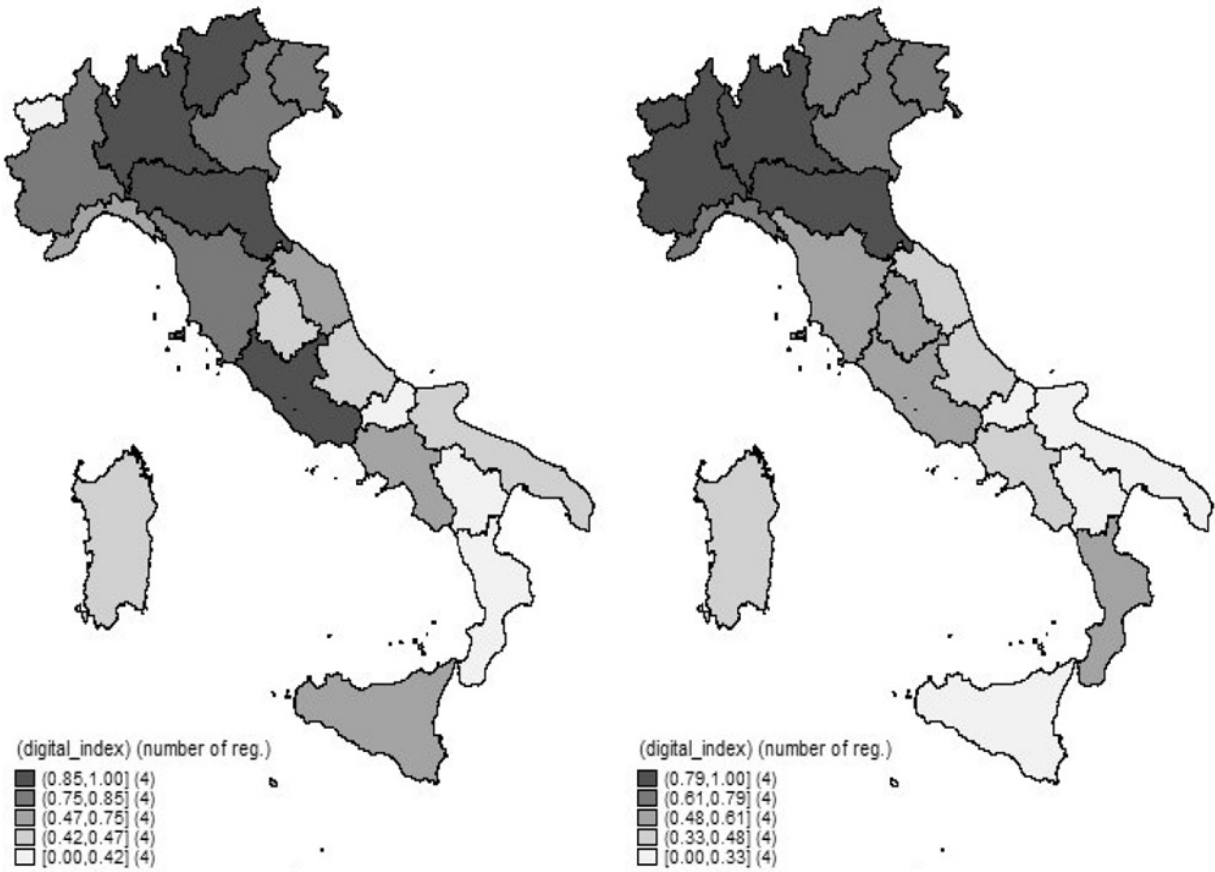


$$\hat{x}_p = \left( \frac{x_p - \min(x)}{\max(x) - \min(x)} \right)$$

dove  $x_p$  denota il valore osservato della variabile nella regione  $P$ . Successivamente, i punteggi delle variabili normalizzate sono stati sintetizzati per dimensione usando la media aritmetica e poi nuovamente aggregati, utilizzando gli stessi pesi utilizzati a livello nazionale. Per facilitare l'immediata comparazione tra le diverse regioni, l'indice è stato ulteriormente normalizzato in modo che l'intervallo di variazione del Desir sia compreso tra 0 e 1 (Becker, Saisana, Paruolo, Vandecasteele 2017; Nardò, Saisana, Saltelli, Tarantola, Hoffman, Giovannini 2005)<sup>2</sup>.

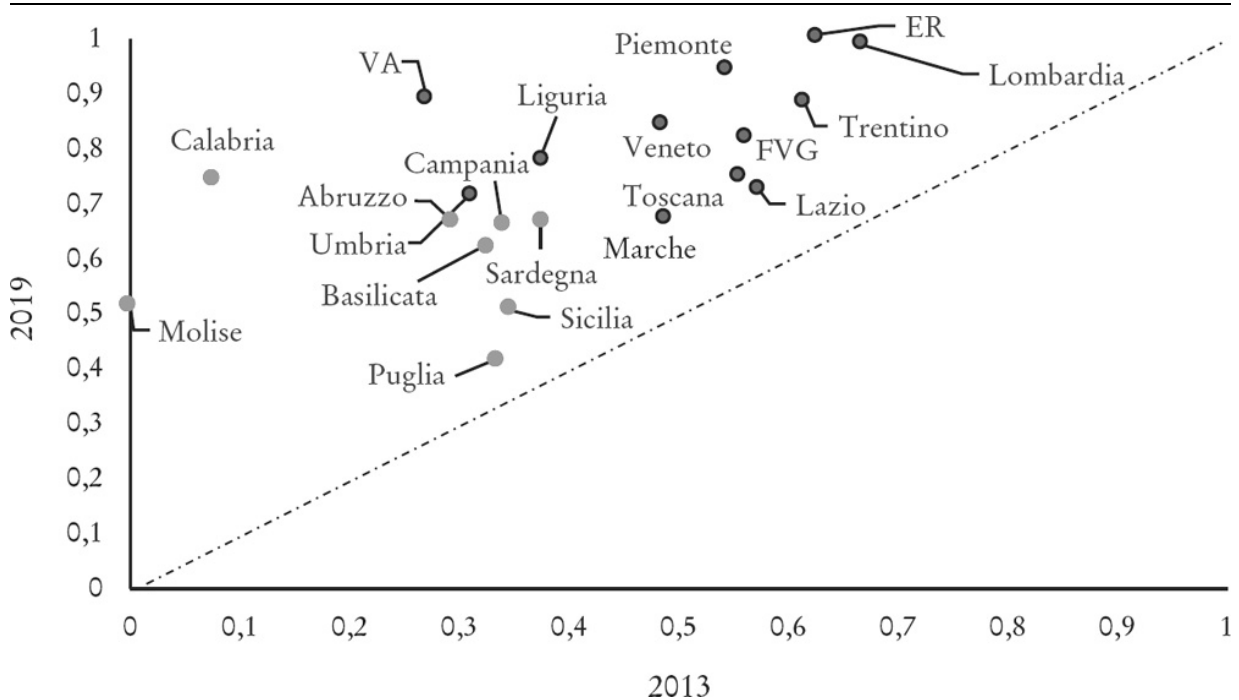
I valori regionali dell'indice Desir nel 2013 e nel 2019 sono mostrati nella [figura 1](#), con la distribuzione dell'indice divisa in quintili. In entrambe le mappe, le aree più scure, che sono associate a valori più alti dell'indice, si trovano principalmente nel Nord Italia. A parte alcune eccezioni, le due mappe mostrano come il divario tra le regioni del Nord e le regioni del Sud Italia non si sia attenuato nel corso degli anni, nonostante ci sia stato un miglioramento generalizzato dei livelli di digitalizzazione in tutte le regioni ([figura 2](#))<sup>3</sup>.

Figura 1. La distribuzione geografica del Desir nel a) 2013 e nel b) 2019 (aree più scure denotano valori più alti dell'indice).



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat.

Figura 2. Il Desir nel 2013 e nel 2019.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat.

Passando alle singole dimensioni, la [tabella 2](#) mostra come mediamente le regioni conservino la loro posizione di classifica ottenuta con l'indice generale Desir, soprattutto nelle dimensioni della connettività e dei servizi pubblici digitali. Esistono alcune eccezioni come, ad esempio, la Liguria, che passa dal sesto posto nella classifica generale del Desir al quindicesimo posto nella classifica della connettività; oppure la Calabria che, a fronte di un dodicesimo posto nella graduatoria complessiva Desir, è terza nella classifica dei servizi pubblici digitali e diciannovesima nella connettività.

Tabella 2. La classifica regionale del Desir e delle sue dimensioni nel 2019.

Regioni	Desir	Desir posizione	Connettività	Capitale umano	Integrazione delle tecnologie digitali	Servizi pubblici digitali
Emilia-Romagna	1,00	1	1	5	3	8
Lombardia	0,98	2	2	4	5	9
Piemonte	0,82	3	11	2	7	12
Valle d'Aosta	0,79	4	10	12	4	1
Trentino-Alto Adige/Südtirol	0,79	5	8	16	1	4
Veneto	0,75	6	3	9	8	7
Friuli-Venezia Giulia	0,71	7	4	8	15	6
Liguria	0,64	8	15	1	19	5
Toscana	0,58	9	7	7	10	17
Lazio	0,58	10	5	3	17	19
Umbria	0,52	11	6	14	9	14
Calabria	0,49	12	19	18	2	3
Sardegna	0,46	13	13	19	14	2
Marche	0,42	14	9	11	11	16
Campania	0,41	15	12	10	12	15
Abruzzo	0,40	16	14	13	13	13
Basilicata	0,26	17	17	20	6	10
Sicilia	0,12	18	16	15	16	18
Puglia	0,01	19	18	17	20	11
Molise	0,00	20	20	6	18	20

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat.

Per quanto riguarda il capitale umano e l'integrazione della tecnologia digitale, si riscontra invece una maggiore variabilità, con un maggior numero di cambi di posizioni nelle relative classifiche

rispetto all'indice generale Desir. Infatti, per le due dimensioni ora considerate, la differenza media assoluta di rango, una misura statistica di dispersione riportata in fondo alla tabella, è più elevata rispetto a quella riscontrata nelle dimensioni di connettività e dei servizi pubblici digitali. Ad esempio, nel capitale umano, così come nell'integrazione della tecnologia digitale, tale differenza è pari a 4,9. Questo significa che la posizione in classifica di ogni regione cambia mediamente di 4,9 posizioni rispetto alla posizione ottenuta con l'indice generale Desir.

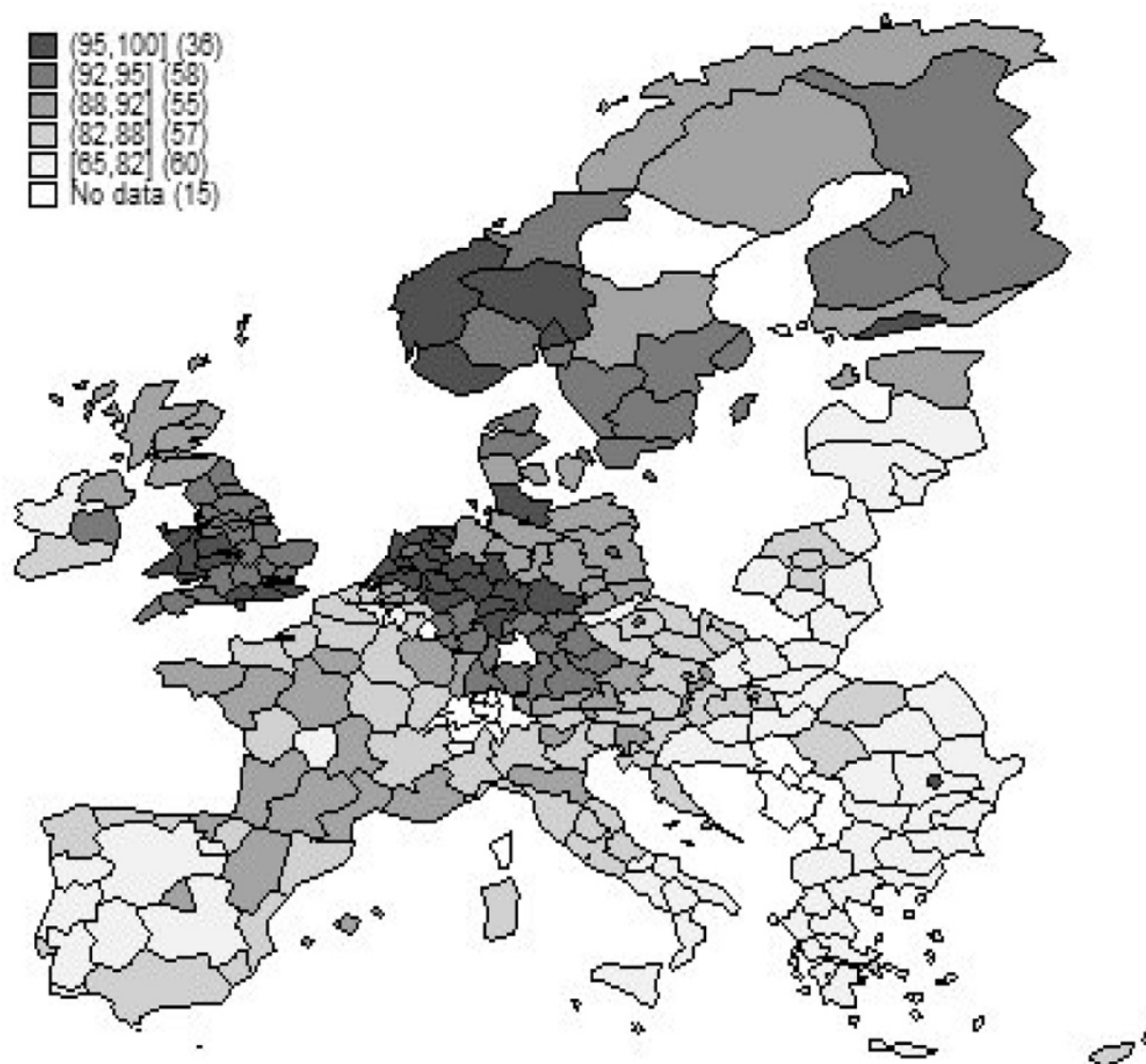
In sostanza, le regioni hanno un livello di digitalizzazione nella connettività e nei servizi pubblici digitali più in linea con quello generale, mentre, per quanto riguarda capitale umano e integrazione delle tecnologie digitali, esse sono in maggiore ritardo o più specializzate rispetto al proprio livello generale di digitalizzazione Desir. In altri termini, il livello di digitalizzazione delle regioni per quanto riguarda queste singole dimensioni si discosta in maniera più accentuata rispetto al livello generale di digitalizzazione Desir.

Nel complesso, i dati della [tabella 2](#) ci dicono che il livello di digitalizzazione nelle regioni del Sud è più basso in tutte le dimensioni. Questa eterogeneità può in parte spiegare la peggiore *performance* dell'Italia nei confronti degli altri paesi europei. Infatti, anche le regioni del Nord, nonostante presentino condizioni relativamente migliori, in molti ambiti sono nelle posizioni di classifica più basse, in confronto ad altre regioni europee. Una prova di ciò è il dato relativo alla percentuale di famiglie con accesso a Internet ([figura 3](#)).

---

Figura 3. Percentuale di famiglie con accesso a Internet (2019).

---



---

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat.

## 2. Pnrr e digitalizzazione.

I punti cardine della Componente 2 della Missione 1 del Pnrr sono la promozione dell'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del sistema produttivo, miranti a sostenere il Made in Italy, e lo sviluppo sia delle Pmi sia delle grandi imprese italiane sui mercati nazionali e internazionali. Gli obiettivi generali di questa componente sono quelli

di favorire la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo promuovendo gli investimenti in tecnologie avanzate, ricerca e innovazione; realizzare investimenti per le connessioni ultraveloci in fibra ottica 5G; rafforzare la partecipazione allo sviluppo dell'economia dello spazio e i sistemi di osservazione della Terra per il monitoraggio dei territori; infine favorire lo sviluppo e la competitività delle imprese italiane anche sui mercati internazionali, cercando di sfruttare anche l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi.

Gli interventi principali che questa componente prevede sono trasversali ai vari settori economici. Per esempio, essi riguardano gli incentivi per gli investimenti nelle tecnologie digitali e l'avvio della riforma del sistema di proprietà industriale. Nella [tabella 3](#) sono indicate le risorse finanziarie allocate in funzione agli obiettivi appena richiamati.

Tabella 3. Quadro delle misure e delle risorse, M1-C2

Ambiti di intervento / misure	Risorse (miliardi di euro)	%
Transizione 4.0	13,38	56,0
Investimenti ad alto contenuto tecnologico	0,34	1,4
Reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G)	6,71	28,1
Tecnologie satellitari ed economia spaziale	1,49	6,2
Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione	1,95	8,2
Riforma del sistema della proprietà intellettuale	0,03	0,1
<b>Totale</b>	<b>23,89</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pnrr.

È ben chiara nella suddivisione delle risorse il ruolo significativo attribuito alla transizione digitale e al potenziamento delle

connessioni a banda ultra-larga. Nello specifico, il 56% delle risorse complessive è allocato al Piano transizione 4.0, il quale include diversi obiettivi, come l'incentivazione degli investimenti in ricerca e sviluppo, pubblici e privati; il posizionamento dell'industria italiana sulla frontiera tecnologica, soprattutto nel trasferimento tecnologico e nelle catene strategiche del valore europee; la partecipazione a questo processo delle Pmi, puntando sulle filiere più avanzate, sulla crescita dimensionale e sull'aumento della propensione all'internazionalizzazione.

Appare evidente la continuità tra le politiche attuate negli ultimi anni con il Piano Industria 4.0 poi trasformato in Piano Impresa 4.0 e il Pnrr. In particolare, anche nel Pnrr, si continua a porre l'attenzione sulla formazione del capitale umano e sul trasferimento tecnologico. Entrambi questi aspetti sono di assoluta importanza se pensiamo ai processi di digitalizzazione, considerato che nel confronto europeo il nostro paese è agli ultimi posti nella dotazione di capitale umano. Le cause principali di questo ritardo sono da imputare sia a un sistema di formazione tecnica superiore carente, sia alla bassa percentuale di persone laureate nella popolazione adulta.

Tuttavia, nonostante si richiami l'importanza del capitale umano e delle attività di trasferimento tecnologico, nel Pnrr non si riscontra alcuna analisi sistematica dei fattori che possono determinare l'efficace assorbimento delle nuove competenze e delle nuove conoscenze nel sistema delle imprese, in particolare nelle Pmi. Recenti lavori in letteratura, sottolineando questa differente capacità di assorbimento (Cresti, Lucchese, Pianta 2020; Lucchese - Pianta 2021) argomentano che interventi orizzontali possono da una parte incentivare gli investimenti e dall'altra acuire i divari di competitività fra le diverse regioni del paese.

Come già ricordato, le indagini condotte dall'Istat (Istat 2020) evidenziano che la quota di imprese con un grado elevato o almeno sufficiente di maturità digitale è molto ridotta, e questo è vero anche in senso dinamico, in quanto poche sembrano le aziende in grado, per disponibilità di risorse (umane e organizzative), di migliorare significativamente la loro situazione. Questo aspetto emerge chiaramente dall'indagine Istat sulla reazione delle imprese alla crisi



pandemica, dalla quale risulta che meno di un terzo di esse sono «proattive», cioè reagiscono alla crisi continuando a investire e a introdurre innovazione. La questione dell'eterogeneità delle imprese e della conseguente selettività delle politiche orizzontali non è in alcun modo affrontata nel Pnrr, nonostante la sua evidente rilevanza. Il sistema produttivo italiano è caratterizzato da elevata frammentazione e piccola dimensione delle imprese rispetto alla media europea. Questo rende più difficile creare e sfruttare economie di scala, sostenere i costi dell'innovazione e aumentare la produttività. Allo stesso tempo, l'indice Desir evidenzia significative differenze territoriali nei livelli di digitalizzazione, associate perlopiù a differenze nella dotazione di capitale umano. Rispetto a questa evidenza, manca nel Pnrr ogni tentativo di definire interventi che tengano conto dell'eterogeneità delle imprese, evitando effetti delle politiche non in linea con gli obiettivi prefissati.

L'evidenza empirica riguardo l'allocazione delle risorse nell'ambito di Impresa 4.0 ha mostrato una forte concentrazione sia da un punto di vista territoriale e sia dimensionale a livello di impresa. Infatti, a fronte di interventi in linea di principio orizzontali, di fatto solamente una piccola quota di imprese è stata capace di sfruttare efficacemente le iniziative e gli strumenti connessi alla trasformazione digitale. Come si è detto, questi risultati sono confermati anche dalla recente indagine condotta dall'Istat (2020) sulla digitalizzazione delle imprese. Dal punto di vista territoriale, gli investimenti sono concentrati principalmente nei distretti industriali del Centro-nord (Gherardini - Pessina 2020).

Fra gli indicatori che evidenziano il maggiore *gap* fra piccole e grandi imprese vi è la dotazione di specialisti Ict fra gli addetti, rilevata in meno del 10% delle piccole imprese e in oltre il 70% delle grandi (Istat 2020, p. 8). Questi dati confortano l'ipotesi che le differenze in termini di digitalizzazione per dimensione d'impresa siano destinate a perdurare se non si interviene in maniera rilevante, in quanto la maggior parte delle piccole imprese non dispone al suo interno delle risorse umane e organizzative adeguate a ribaltare la situazione e incontra molte difficoltà nel reperirle. La diversa capacità di assorbimento delle risorse da parte delle imprese, la loro

eterogeneità dimensionale e territoriale vengono sottolineate anche da un recente studio sui rischi degli interventi per la digitalizzazione delle imprese previsti dal Pnrr (Meliciani - Pini 2021).

Gli aspetti di potenziale selettività delle politiche industriali vengono in qualche modo riconosciuti nel Pnrr: «Il sistema produttivo italiano è caratterizzato da un'elevata frammentazione e dalla contenuta dimensione delle imprese rispetto alla media europea. Questo rende più difficile creare e sfruttare economie di scala, sostenere i costi dell'innovazione e aumentare la produttività» (Pnrr, p. 102). Tuttavia, alla consapevolezza della presenza di politiche selettive non consegue un'analisi adeguata sui fattori che possono limitare la capacità di assorbimento degli interventi da parte delle piccole imprese e quindi un piano di azione da attuare per affrontare questi problemi.

Nel Pnrr vi sono frequenti riferimenti anche ai ritardi nella formazione di capitale umano, ma vi è scarsa attenzione a possibili rimedi. La domanda di lavoro continua in effetti a penalizzare i più giovani e le figure altamente qualificate, a vantaggio di lavoratori maturi con competenze tradizionali e poco professionalizzanti (Messori 2021).

Inoltre, mancano riferimenti ad azioni specifiche su altri fattori che possono favorire una maggiore diffusione dell'innovazione nelle imprese. Fra questi quelli maggiormente rilevanti sono la crescita dimensionale delle imprese (*ibid.*) e i cambiamenti nei modelli organizzativi e di *governance*.

Negli ultimi anni sono stati introdotti diversi strumenti che hanno l'obiettivo di promuovere e favorire la crescita dimensionale o l'aggregazione delle imprese (ad esempio i contratti di rete e i benefici fiscali per le fusioni) e di modificare i modelli di *governance* e gestionali. In quest'ultimo ambito le misure per il rafforzamento patrimoniale, l'accesso al credito, le nuove forme di finanziamento (Ace, Pir, minibond, garanzie ecc.), i contratti di produttività (per favorire il coinvolgimento dei lavoratori) e il sostegno ai fondi di *venture capital* (per favorire la crescita di imprese portatrici di nuovi modelli gestionali e di *governance*). Questi interventi, anche quando hanno funzionato singolarmente, non hanno avuto nel complesso la

forza di incidere sulla struttura del nostro sistema delle imprese. Nel Pnrr non vi è traccia di interventi in questa direzione. La ridotta dimensione è riconosciuta come uno dei problemi strutturali dell'economia italiana ma senza mai essere richiamata tra i problemi per i quali occorrono specifici interventi.

In sintesi, dall'analisi della Componente 2 della Missione 1 del Pnrr si evidenzia come il Piano consideri correttamente il tema della transizione digitale e dell'importanza della relazione fra ricerca e innovazione. Per quanto riguarda gli strumenti adottati, si ha una concentrazione di interventi di tipo orizzontale dal lato dell'offerta ma poca attenzione viene data ai fattori che determinano la capacità di assorbimento delle nuove tecnologie da parte delle imprese, soprattutto per le Pmi. Gli interventi di tipo orizzontale sono volti sicuramente a promuovere la transizione verde e digitale, ma sembra esserci scarsa attenzione ad aspetti gravemente problematici, come l'eterogeneità delle imprese e gli altri fattori che determinano selettività nelle politiche orizzontali.

In particolare, maggiore attenzione dovrebbe essere riservata al tema del capitale umano e delle competenze digitali, a sua volta strettamente collegato con il tema della crescita dimensionale e delle modifiche nei modelli gestionali e di *governance*.

### 3. Conclusioni.

L'Italia presenta un ritardo significativo nel confronto con la media Ue nell'adozione di tecnologie digitali. L'indice Desi, proposto dalla Commissione europea, evidenzia il fatto che tale ritardo riguarda soprattutto lo specifico aspetto della dotazione di capitale umano e delle competenze digitali.

La scomposizione dell'indice Desi a livello regionale conferma per l'Italia il divario fra il Nord e il Sud del paese, divario che riguarda tutti gli indicatori considerati, relativamente alla connettività, al capitale umano, all'integrazione delle tecnologie digitali e ai servizi pubblici digitali. Un risultato significativo del confronto fra le regioni è il fatto che si osserva una maggiore variabilità degli indicatori relativi

al capitale umano e all'integrazione della tecnologia digitale rispetto a quella riscontrata nelle dimensioni di connettività e dei servizi pubblici digitali.

La maggiore variabilità a livello regionale nella dotazione di capitale umano e nell'integrazione delle tecnologie digitali trova corrispondenza negli indicatori che misurano il divario in termini di digitalizzazione per dimensione d'impresa. Anche in questo caso, le dimensioni per le quali emergono le maggiori differenze fra piccole imprese e grandi imprese sono quelle della dotazione di capitale umano e della disponibilità di competenze digitali.

La Componente 2 della Missione 1 del Pnrr si propone di promuovere l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del sistema produttivo. Per l'entità delle risorse disponibili (circa 24 miliardi di Euro), la Missione si pone l'obiettivo ambizioso di recuperare il divario digitale che, come evidenziato, interessa principalmente le imprese di minore dimensione e, in misura diversa, tutte le regioni italiane. Sembra però prevalere un approccio di politica industriale di tipo orizzontale, in continuità con le politiche attuate negli ultimi anni con il Piano Industria 4.0 poi trasformato in Impresa 4.0. Questa enfasi sulle politiche orizzontali per l'innovazione, congruente con gli obiettivi di diffusione in tutti i settori e in tutte le dimensioni delle imprese della transizione digitale corre tuttavia il rischio di trascurare un esame dettagliato dei fattori che possono determinare un effettivo assorbimento delle nuove competenze e delle nuove conoscenze nel sistema delle imprese, in particolare delle Pmi.

L'importanza di questi fattori è resa evidente dal fatto che una quota molto ridotta di imprese ha saputo utilizzare efficacemente gli strumenti e le iniziative messe in campo dal Piano Impresa 4.0 per la trasformazione digitale. Ciò fa temere che gli strumenti previsti nel Pnrr possano produrre effetti selettivi sul sistema delle imprese, accentuando piuttosto che riducendo i divari esistenti a livello territoriale e di dimensione d'impresa.

## Bibliografia

- Becker, W., Saisana, M., Paruolo, P., Vandecasteele, I. 2017  
*Weights and Importance in Composite Indicators. Closing the Gap*, in «Ecological Indicators», 80, pp. 12-22.
- Cresti, L., Lucchese, M., Pianta, M. 2020  
*Una Politica Industriale per il dopo-pandemia in Italia*, in «L'industria. Rivista di economia e politica industriale», 4, pp. 607-27.
- Gherardini, A. - Pessina, G. 2020  
*Cavalcare l'onda del cambiamento. Il Piano Impresa 4.0 alla prova dei distretti*, in «L'industria. Rivista di economia e politica industriale», 2, pp. 191-214.
- Istat 2020  
*Report. Cittadini, imprese e Ict*.
- Meliciani, V. - Pini, M. 2021  
*Digitalizzazione e produttività in Italia. Opportunità e rischi del Pnrr*, Luiss School of European Political Economy (Sep).
- Messori, M. 2021  
*Non solo opportunità. I punti deboli del Pnrr italiano*, Luiss School of Government.
- Nardò, M., Saisana M., Saltelli A., Tarantola S., Hoffman A., Giovannini E. 2005  
*Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*, in «Oecd Statistics Working Papers», 3, Parigi, <https://doi.org/10.1787/533411815016>.
- Pcm 2021  
*Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, aprile.

---

<sup>1</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

<sup>2</sup> Per verificare la robustezza della procedura di normalizzazione e dei metodi di aggregazione del Desir proposto, abbiamo eseguito diversi esercizi. In merito alla normalizzazione dei dati, abbiamo confrontato i risultati ottenuti con il metodo *min-max* con quelli derivati dalla standardizzazione rispetto a valori medi e deviazioni standard. Per il metodo di aggregazione, abbiamo invece utilizzato la media geometrica in alternativa alla media aritmetica. Usando queste procedure alternative, le variazioni nelle classifiche regionali sono minime: i coefficienti di correlazione del rank di Spearman con il Desir sono superiori a 0,95 in tutti i casi.

<sup>3</sup> I valori *max(x)* e *min(x)* sono scelti per tutto il periodo 2013-2019 in modo da assicurare la comparabilità dei valori nel tempo.

### III. Gli interventi del Pnrr nelle città italiane

di Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini ed Emanuela Montenegro

#### 1. *Introduzione.*

Il Piano di ripresa e resilienza (Pnrr)<sup>1</sup> italiano può rappresentare un'occasione importante di trasformazione del paese e dei suoi territori (Viesti 2022a). È stato elaborato però senza confronto con le forze economico-sociali e le realtà territoriali ed è organizzato lungo linee di interventi rigidamente settoriali. Nelle misure del Piano non ci sono criteri allocativi legati alle differenti dotazioni di beni e servizi pubblici nelle diverse realtà del paese, e le città conosceranno i progetti previsti nel loro territorio solo al termine del processo di allocazione territoriale, pur vigendo una regola d'insieme che destina il 40% delle risorse al Mezzogiorno (Viesti 2021a, 2022b). I ministeri responsabili dell'attuazione delle diverse misure hanno un grande potere nel definire la scelta dei progetti da finanziare; il processo di scelta dei soggetti attuatori e della localizzazione degli investimenti segue meccanismi complessi e diversificati, spesso lasciati alle autonome determinazioni ministeriali e in molti casi basati sull'allocazione dei finanziamenti tramite bandi competitivi fra le amministrazioni locali.

Il Piano comprende molte misure di rilevante impatto per le città italiane. In questo studio ne vengono esaminate 11, che destinano loro risorse per oltre 20 miliardi di euro. Esse riguardano interventi di rigenerazione urbana, su reti e mezzi per il trasporto pubblico, sui porti, sugli edifici giudiziari e di edilizia residenziale pubblica. Nel

testo sono presentate le loro caratteristiche, i possibili beneficiari e i criteri per la ripartizione delle risorse. In base ad una originale banca-dati costruita *ad hoc* sull'allocazione territoriale di queste misure, in questo testo vengono presentate le evidenze relative agli interventi previsti nelle città capoluogo e nelle città metropolitane italiane.

## *2. Le misure del Pnrr nelle città.*

Quali sono le misure del Pnrr di maggiore rilievo per le città italiane? Quale è il loro valore e quali interventi comportano?

In primo luogo, nelle pagine che seguono vengono definiti «città» i capoluoghi di provincia italiani. I capoluoghi di provincia italiani qui considerati sono 122; sono più delle province perché sono stati inclusi nell'analisi, separatamente, Forlì, Cesena, Massa, Carrara, Pesaro, Urbino, Barletta, Andria, Trani. La loro popolazione complessiva al 2022 ammonta a poco meno di 18 milioni di abitanti, cioè poco meno di un terzo del totale italiano. Tuttavia, alcune importanti misure del Pnrr che qui verranno prese in considerazione sono destinate alle città metropolitane, e quindi è stato necessario includerle. In Italia sono 14 (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Palermo, Catania e Cagliari). La loro dimensione in termini territoriali e demografici è molto ampia: in particolare esse comprendono altri 12 milioni di abitanti nei comuni diversi dal capoluogo.

Assai più complesso è operare la selezione delle misure da includere. Vanno considerate da un lato, la natura settoriale dell'impostazione del Piano e, dall'altro, la sua scarsa attenzione alla dimensione territoriale; ma anche la circostanza che per una parte significativa delle misure si è ancora nel processo di selezione dei progetti e quindi non sono ancora disponibili dati sulla loro localizzazione. Si è quindi deciso di prendere in considerazione misure di significativa dimensione, gestite dalle amministrazioni comunali (o dalle città metropolitane) o comunque di grande impatto sugli assetti urbani delle città italiane. Si è provato a sostituire l'ottica

settoriale delle misure, con un'ottica territoriale, provando a porsi la domanda: che cosa potrà verificarsi nei capoluoghi e nelle aree metropolitane italiane da qui al 2026?

In questo lavoro sono quindi incluse ([tabella 1](#)), come si vedrà fra poco in maggiore dettaglio, 11 misure del Pnrr (e del Fondo complementare, Fc)<sup>2</sup>: i progetti di rigenerazione urbana, i piani urbani integrati, i progetti per la qualità dell'abitare e i grandi attrattori culturali; i finanziamenti per il trasporto rapido di massa e per il rinnovo del parco autobus; gli interventi sui porti, compresi tanto nelle misure ad essi dedicate quanto all'interno delle zone economiche speciali; gli interventi sugli edifici giudiziari e sull'edilizia residenziale pubblica; le misure «Caput Mundi» e «Cinecittà» specificamente destinate alla città di Roma. Sono tutti interventi contenuti nel Pnrr, tranne uno, finanziato dal Fc. Si tratta di investimenti prevalentemente per nuove opere pubbliche ma anche per manutenzioni del capitale pubblico esistente. Non è semplice operare precise comparazioni con il passato: ma è certamente possibile sostenere che si tratti di un importo di grande rilevanza.



Tabella 1. Le misure del Pnrr con un rilevante impatto sulle città italiane.

Misura	Missione/ Componente	Ministero	Importo totale (ml)	di cui progetti in essere	Progetti nelle città	Tipologia di progetti	Modalità di selezione	Destinatari
PinQua	M5-C2-I 2.3	Mims	2.800	477	2.141	rigenerazio ne urbana	Bando nazionale	Comuni/ Aree metro
Piani Urbani Integrati	M5-C2-I 2.2b	Interno	4.300	0	2.703	rigenerazio ne urbana	Piani di riparto	Aree metro
Grandi attrattori	FC (rif. M1- C3)	Cultura	1.455	0	970	rigenerazio ne urbana	Progetti individuati	Aree metro
Progetti di rigenerazione	M5-C2-I 2.1	Interno	4.284	3.300	2.862	rigenerazio ne urbana	Bando nazionale	Comuni
Trasporto rapido di massa	M2-C2-I 4.2	Mims	4.400	1.400	4.183	trasporti	Bando nazionale	Aree metro
Parco autobus	M2-C2-I 4.4	Mims	1.915	n.d.	1.915	trasporti	Piani di riparto	Comuni
Porti (Zes)	M5-C3-I 1.4	Mims + Sud	630	0	261	porti	Piani di riparto	Comuni costieri
Porti	M3C2-I 1.1	Mims	3.469	0	3.199	porti	Piani di riparto	Comuni costieri
Caput mundi e Cinecittà	M1-C3-I 4.3	Turismo	800	0	800	turismo - cinema	Progetti individuati	Roma
Cittadelle giudiziarie	M2-C3	Mims + Giustizia	412	110	302	tribunali	Piani di riparto	Comuni
Edilizia residenziale pubblica	M2-C3	Mims	2.000	0	1.097	edilizia pubblica	Piani di riparto	Comuni
Totale			26.465	5.287	20.433			

Fonte: elaborazione degli autori su documenti ufficiali: Pnrr, Fc, decreti attuativi Mims, ministero Interni (come precisati nel testo).

Come si vede dalla [tabella 1](#), la responsabilità di queste misure fa capo in 7 casi al ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims), di cui due di concerto, rispettivamente, con il

ministero della Giustizia e quello per il Sud, per un importo pari a circa la metà del totale; in due casi, per importo molto significativi, al ministero degli Interni; e per gli ultimi due a Cultura e Turismo. Questa ripartizione di competenze e responsabilità rende evidente il vantaggio di analizzare le misure contemporaneamente, e di sommarne l'impatto sulle città.

L'importo complessivo è pari a 28,2 miliardi: come si dettaglierà e motiverà più avanti, si è scelto di includere in tale cifra anche risorse (per circa un miliardo e mezzo) di ulteriore cofinanziamento degli investimenti del Pnrr da parte del bilancio pubblico. Una quota rilevante di questi finanziamenti è destinata a nuovi progetti (e cioè non a «progetti in essere» che disponevano già di un finanziamento nazionale); la quota dei «progetti in essere» è molto elevata solo per i progetti di rigenerazione urbana e significativa per il trasporto rapido di massa<sup>3</sup>.

I beneficiari di queste misure sono diversificati. Come si vede sempre dalla [tabella 1](#), una è destinata esclusivamente alle città metropolitane; in altri tre casi alle città metropolitane e ai comuni o ad altri territori: ma per il Trasporto rapido di massa (Trm), solo ai comuni definiti dal Mims. Ancora, in un caso la misura si rivolge ai comuni, ma sempre dopo una selezione operata dal Mims; in due ai comuni che dispongono di un porto; in altri tre a tutti i comuni italiani. Una misura è destinata esclusivamente a Roma.

L'allocazione territoriale delle risorse è avvenuta con modalità diverse. In due casi (i grandi attrattori culturali e le misure specifiche per Roma), i progetti sono stati individuati già nel Pnrr o nel Fondo complementare: si tratta della modalità «progetti individuati». In sei casi, invece, l'allocazione territoriale delle risorse è frutto di piani di riparto operati dai ministeri competenti, seguendo la modalità «piani di riparto». Infine, in tre casi (trasporto rapido di massa, progetti di rigenerazione urbana e il PinQua «Programma innovativo della qualità dell'abitare») si è proceduto attraverso bandi competitivi.

Queste 11 misure finanziano interventi nei comuni capoluogo e nelle città metropolitane per circa 20,4 miliardi<sup>4</sup>: tale cifra scaturisce sia dalla preliminare definizione dei beneficiari di cui si è appena

detto, sia dall'esito dei bandi a cui hanno partecipato tanto i comuni capoluogo quanto gli altri.

Le misure qui analizzate determinano un totale provvisorio che non include ancora diverse misure con un significativo impatto sulle città urbane italiane.

Insomma, è molto presto per una valutazione d'insieme dell'impatto del Pnrr sulle città italiane. E tuttavia, le 11 misure qui analizzate rappresentano una componente fondamentale degli interventi del Piano nelle aree urbane, dato che esse comprendono stanziamenti dedicati specificamente alla rigenerazione urbana, e sono tutti di rilevante dimensione.

### *3. L'allocazione territoriale delle risorse.*

Per tutte le misure analizzate in questo lavoro, e descritte nel paragrafo precedente, sono stati reperiti, da diverse fonti tutte di natura ufficiale, i dati sull'allocazione territoriale a livello di comune, nonché dei progetti finanziati per ciascun ente. Come già detto, in questo lavoro vengono presi in considerazione i progetti all'interno dei comuni capoluogo e quelli nei comuni che fanno parte di una città metropolitana. È bene ricordare che le allocazioni in ogni città dipendono dall'interazione di tre principali elementi: 1) alcune misure prevedevano già la definizione dei progetti; 2) alcune misure (come si è visto nel paragrafo precedente) erano destinate solo ad alcune tipologie di beneficiari, come le città metropolitane o quelle ad alto livello di inquinamento ambientale; 3) altre, invece, hanno allocato le proprie risorse sulla base di bandi competitivi fra le amministrazioni; 4) vige la regola, successiva alla definizione del Pnrr, che in ogni atto attuativo il 40% degli importi dovrebbe essere destinato al Mezzogiorno. Esse, dunque, devono essere interpretate con grande cautela: la loro dimensione è frutto dell'interazione fra scelte a monte, nel Piano e poi successivamente dei ministeri, esito dei bandi, riserva per il Sud.

Come si è detto, nell'insieme si tratta di 20,4 miliardi di investimenti, destinati ad aree del paese (tutti i capoluoghi e i comuni

che fanno parte delle città metropolitane) che comprendono circa 30 milioni di abitanti: si tratta quindi sinora di una intensità di investimento pari a 685 euro per abitante<sup>5</sup>, un parametro che sarà utile per le comparazioni a livello territoriale. Oltre i due terzi delle risorse delle misure che vengono qui analizzate saranno impiegate nelle 14 città metropolitane italiane, complessivamente oltre 14 miliardi. Questo dipende dall'esistenza di interventi a esse specificamente dedicati, dai criteri allocativi analizzati nel paragrafo precedente e dal successo delle diverse amministrazioni nei bandi. Tuttavia, considerando la loro popolazione (pari a circa 21 milioni di abitanti, sommando capoluoghi e altri comuni), l'intensità di investimento è pari a 668 euro per abitante, non diversa dal dato di insieme. La [tabella 2](#) mostra gli importi per ciascuna delle città metropolitane, che vanno dai 2,7 miliardi per Roma, seguita da Napoli e da Genova, fino alle cifre, inferiori al mezzo miliardo, per Messina e Cagliari.

Tabella 2. Importi degli interventi nelle città metropolitane (*valori decrescenti in milioni di euro*).

<i>Città metropolitana</i>	<i>Importo intervento (mln)</i>
Città metropolitana di Roma Capitale	2.698
Città metropolitana di Napoli	1.581
Città metropolitana di Genova	1.256
Città metropolitana di Milano	1.177
Città metropolitana di Palermo	1.092
Città metropolitana di Bari	951
Città metropolitana di Catania	861
Città metropolitana di Torino	845
Città metropolitana di Firenze	803

Città metropolitana di Bologna	791
Città metropolitana di Venezia	727
Città metropolitana di Reggio Calabria	570
Città metropolitana di Messina	484
Città metropolitana di Cagliari	417
<b>Totale città metropolitane</b>	<b>14.254</b>

Fonte: elaborazione degli autori su documenti ufficiali: Pnrr, Fc, decreti attuativi Mims, ministero Interni (come precisati nel testo).

Ma le città metropolitane italiane sono molto diverse. La [tabella 3](#) lo ricorda: si va dai 4,2 milioni di abitanti di quella di Roma, ai circa 3 di Milano e Napoli, ai 2 di Torino, fino a circa mezzo milione per Messina, Reggio Calabria e Cagliari. L'estensione va dai 6800 kmq di Torino e dai 5300 kmq di Roma ai circa 500 delle tre più piccole. Anche il numero di comuni passa dagli oltre 300 di Torino, ai più di cento di Milano, Roma e Messina (e ai quasi cento di Reggio Calabria), fino ai 17 di Cagliari. È indispensabile normalizzare i dati<sup>6</sup>.

Tabella 3. Le città metropolitane italiane.

<i>Città metropolitana</i>	<i>Popolazione (ml)</i>	<i>Estensione (kmq)</i>	<i>Numero comuni</i>
Città metropolitana di Roma	4,2	5,3	121
Città metropolitana di Milano	3,2	1,6	133
Città metropolitana di Napoli	3	1,2	92
Città metropolitana di Torino	2,2	6,8	312
Città metropolitana di Bari	1,2	3,9	41
Città metropolitana di Palermo	1,2	5	82
Città metropolitana di Catania	1,1	3,6	58
Città metropolitana di Bologna	1	3,7	55
Città metropolitana di Firenze	1	3,5	41

Città metropolitana di Venezia	0,8	0,8	44
Città metropolitana di Genova	0,8	0,8	67
Città metropolitana di Messina	0,6	0,6	108
Città metropolitana di R. Calabria	0,5	0,5	97
Città metropolitana di Cagliari	0,4	0,4	17

Fonte: Istat.

La [tabella 4](#) mostra allora le allocazioni in euro per abitante fra le 14 città metropolitane. La città metropolitana con la maggiore intensità di investimento, al momento, è Genova, anche a causa dell'intervento di grande dimensione destinato al suo porto. Anche Reggio Calabria, e anche in questo caso per gli interventi portuali, ha una intensità di investimento superiore alla media. Molte città metropolitane hanno una intensità di investimento relativamente simile: Venezia, Bologna, Firenze, Bari, e le tre siciliane. Al di sotto della media nazionale sono invece Roma, nonostante gli 800 milioni delle misure ad essa espressamente dedicate, Napoli, e poi, con importi minori, Torino e Milano.

Tabella 4. Importi per abitante degli interventi (*valori decrescenti in euro*).

Città metropolitana	Importo per abitante
Città metropolitana di Genova	1.539
Città metropolitana di Reggio Calabria	1.099
Città metropolitana di Cagliari	994
Città metropolitana di Palermo	911
Città metropolitana di Venezia	866
Città metropolitana di Firenze	808
Città metropolitana di Messina	806

Città metropolitana di Catania	805
Città metropolitana di Bologna	779
Città metropolitana di Bari	776
Città metropolitana di Roma Capitale	639
Città metropolitana di Napoli	533
Città metropolitana di Torino	383
Città metropolitana di Milano	364
<b>Totale città metropolitane</b>	<b>668</b>

Fonte: Istat.

All'interno delle 14 città metropolitane, l'intensità di investimento è molto maggiore nei capoluoghi rispetto agli altri comuni: per questi ultimi si scende a 306 euro per abitante, circa un terzo rispetto ai soli capoluoghi. La [tabella 5](#) presenta gli importi totali e in termini di euro per abitante nelle 14 città metropolitane suddivisi fra i capoluoghi e gli altri comuni. È bene ricordare che per talune stime che sono state operate, per i piani urbani integrati (specie a Roma e Milano) e per il Trm a Catania, i dati vanno letti con una certa cautela in questi tre casi. I confronti fra le diverse realtà devono poi tenere conto della diversa conformazione delle città metropolitane di cui si diceva: come si vede il peso demografico del capoluogo sul totale è spesso intorno a un terzo, ma raggiunge il 69% a Genova, il 65% a Roma e il 53% a Palermo, scendendo fino al 26% a Bari.

Tabella 5. Investimenti nelle città metropolitane.

Città metropolitana	Importo per abitante
Città metropolitana di Genova	1.539
Città metropolitana di Reggio Calabria	1.099
Città metropolitana di Cagliari	994
Città metropolitana di Palermo	911
Città metropolitana di Venezia	866
Città metropolitana di Firenze	808

Città metropolitana di Messina	806
Città metropolitana di Catania	805
Città metropolitana di Bologna	779
Città metropolitana di Bari	776
Città metropolitana di Roma Capitale	639
Città metropolitana di Napoli	533
Città metropolitana di Torino	383
Città metropolitana di Milano	364
<hr/>	
Totale città metropolitane	668

Fonte: elaborazione degli autori su documenti ufficiali: Pnrr, Fc, decreti attuativi Mims, ministero Interni (come precisati nel testo).

Tutto ciò detto, appare comunque evidente in tutti i casi una concentrazione molto maggiore degli interventi nei capoluoghi. Se questo può essere per alcuni versi fisiologico, richiama comunque l'attenzione su una dimensione probabilmente insufficiente (anche in comparazione) degli investimenti previsti negli ambiti periurbani, in molti casi, specie ma non solo nel Mezzogiorno, caratterizzati da maggiori difficoltà sociali e da minori dotazioni di beni pubblici. In alcuni casi, come quelli dei comuni della città metropolitana di Napoli (nei quali vivono oltre due milioni di italiani), appare evidente una modestia degli interventi finora programmati, specie considerando il forte disagio sociale e la presenza assai scarsa di beni e servizi pubblici.

Escludendo i comuni non capoluogo facenti parte delle città metropolitane, tutte le città italiane (intese sempre come comuni capoluogo di provincia) sono destinatarie di investimenti per 16,7 milioni. La [tabella 6](#) elenca le trenta città a cui sono destinati i maggiori interventi, in valore assoluto. Roma riceve oltre 2,1 miliardi, Genova 1,2, Napoli poco meno di uno e poi le altre.



Tabella 6. Le 30 città destinatarie dei maggiori interventi (*valori decrescenti in milioni di euro*).

Roma	2.178	Trieste	571	Salerno	186
Genova	1.234	Brescia	453	Trapani	185
Napoli	993	Taranto	435	Perugia	143
Palermo	875	Catania	395	Brindisi	130
Milano	861	Padova	394	Ascoli Piceno	107
Bologna	690	Cagliari	329	Ancona	92
Firenze	637	Messina	325	Livorno	81
Venezia	626	Reggio Calabria	244	Varese	79
Bari	594	Bergamo	196	Rimini	76
Torino	592	Ravenna	190	Pesaro	73

Fonte: Elaborazioni degli autori su documenti ufficiali: Pnrr, Fc, decreti attuativi Mims, ministero Interni (come precisati nel testo).

È evidente la concentrazione nelle principali città italiane in termini dimensionali<sup>7</sup>. Tuttavia, dalla [tabella 6](#) emergono anche altri centri di media e medio-grande dimensione destinatari di finanziamenti molto significativi: Trieste, Brescia, Padova, Bergamo, Ravenna al Nord; Perugia e Ascoli Piceno al Centro; Taranto, Salerno, Trapani, Brindisi al Sud. Come si vede, le cifre si riducono rapidamente in valore assoluto. Solo 25 città ricevono finanziamenti di importo superiore ai 100 milioni. Dopo le 30 città presentate in tabella, altre quindici hanno investimenti compresi fra 50 e 100 milioni; poi cinquantasette fra 20 e 50 milioni; le ultime quindici della graduatoria, cifre inferiori ai 20 milioni. Alle prime dieci città sono destinati oltre 9 miliardi, pari al 45% del totale. Considerando le prime venti, si arriva a 12,8, cioè quasi i due terzi.

Naturalmente, è indispensabile ponderare gli importi assoluti per la dimensione demografica delle città, esprimendo le cifre in euro per abitante. Sono evidenti significative disparità. In primo luogo, la

tabella 7 elenca le trenta città con la maggiore intensità di investimento per abitante. La classifica è guidata da città con rilevanti interventi nei porti (Trapani, Trieste, Venezia, Genova, Cagliari, Brindisi, Ravenna). Fra di esse, Venezia riceve importanti finanziamenti anche per la Biennale, per i mezzi per il trasporto locale; Genova per il Trm, per i Piani urbani integrati (Pui) e per i PinQua; Cagliari per i bus urbani. Vi sono poi città con significativi interventi sul trasporto di massa: Brescia, Padova, Bergamo e Taranto; quest'ultima anche per il porto. Ascoli ottiene invece risultati molto importanti nei finanziamenti del PinQua. La ripartizione dei finanziamenti di Bari, Bologna, Firenze, Palermo, Napoli appare invece piuttosto composita fra le diverse misure. In alcuni casi (Urbino, Sondrio, Isernia, Oristano) è la dimensione demografica assai modesta a far risaltare i finanziamenti ottenuti. Ventinove di queste trenta città (Ancona esclusa) sono le uniche ad avere una intensità di investimento superiore alla media dei capoluoghi: in altri termini, 29 capoluoghi ricevono importi superiori a 943 euro per abitante, mentre 83 sono al di sotto. Roma è a 789, Torino a 697 Milano a 628.

---

Tabella 7. Le 30 città con gli importi più elevati di investimenti per abitante (*valori decrescenti in euro*).

---

Trapani	2.874	Bologna	1.759	Sondrio	1.378
Trieste	2.846	Firenze	1.734	Catania	1.325
Venezia	2.459	Bergamo	1.633	Ravenna	1.221
Ascoli Piceno	2.313	Brindisi	1.568	Savona	1.196
Brescia	2.302	Messina	1.475	Oristano	1.195
Taranto	2.301	Salerno	1.452	Napoli	1.086
Cagliari	2.212	Urbino	1.433	Fermo	1.076
Genova	2.201	Rieti	1.431	Varese	996
Padova	1.887	Reggio Calabria	1.420	Isernia	971
Bari	1.878	Palermo	1.386	Ancona	931

---

Fonte: elaborazione degli autori su documenti ufficiali: Pnrr, Fc, decreti attuativi Mims, ministero Interni (come precisati nel testo).

Quaranta città italiane sono sinora destinatarie di interventi per un importo pro capite inferiore alla metà della media dei capoluoghi. Sono elencate nella [tabella 8](#). Esse sono distribuite fra Nord (dove includono Verona, Vicenza e diverse città lombarde ed emiliano-romagnole), Centro (con alcune delle città della Toscana), e Sud. In quest'ultimo caso i 14 centri comprendono importanti città dell'Abruzzo (Teramo e Pescara), della Puglia (Foggia, Barletta, Lecce), della Calabria (Cosenza, Crotona e Catanzaro) e della Sicilia (Agrigento, Caltanissetta, Ragusa e Siracusa), oltre a Matera e Sassari. A Foggia, in base alle misure qui analizzate, saranno realizzati interventi per 15 milioni<sup>8</sup>: una cifra inferiore a quella destinata al piccolissimo Comune di Accadia, nella sua provincia, selezionato nel bando «borghi» e che disporrà di 20 milioni (Chiapperini e altri 2022).

Tabella 8. Le città italiane con investimenti per abitante inferiori al 50% della media dei capoluoghi (*valori decrescenti in euro*).

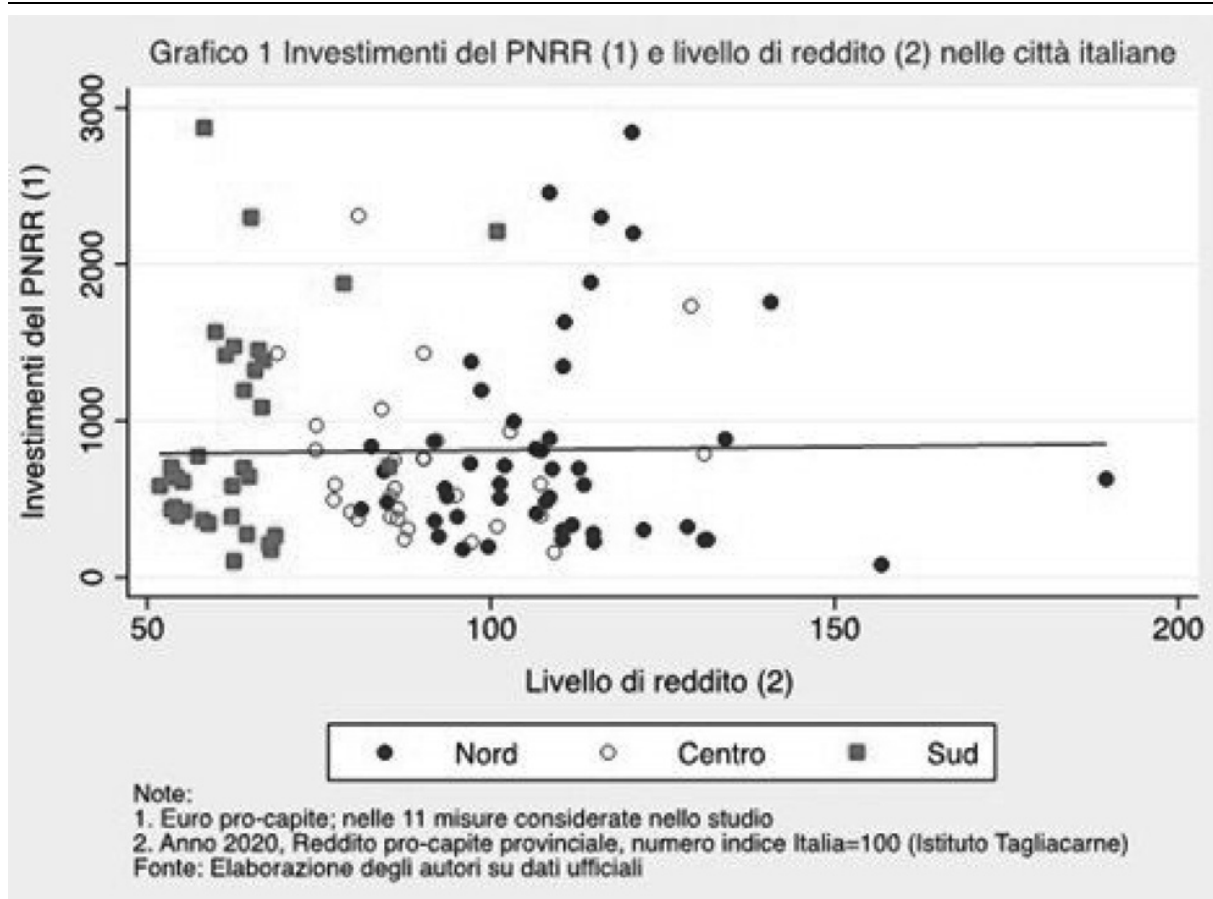
Agrigento	446	Lecce	366	Cesena	242
Pescara	438	Ferrara	360	Pistoia	242
Pavia	435	Crotone	342	Modena	240
Barletta	432	Piacenza	335	Parma	237
Caltanissetta	423	Lucca	324	Verona	228
Latina	418	Trento	323	Arezzo	225
Cremona	408	Grosseto	310	Matera	210
Siena	393	Reggio Emilia	303	Monza	195
Cosenza	392	Forlì	298	Como	179
Alessandria	387	Vicenza	281	Catanzaro	175
Siracusa	387	Ragusa	275	Prato	159
Carrara	386	Sassari	265	Foggia	102
Terni	375	Asti	261	Bolzano	80
Teramo	372				

Fonte: elaborazione degli autori su documenti ufficiali: Pnrr, Fc, decreti attuativi Mims, ministero dell'Interno (come precisati nel testo).

Il grafico che segue ([figura 1](#)) correla l'intensità degli investimenti per abitante nelle città italiane, così come calcolati con questa

analisi, con il reddito pro capite delle province a cui esse appartengono, per il 2020, di fonte Istituto Tagliacarne<sup>9</sup>. Da esso appare evidente come per gli stessi livelli di reddito pro capite ci siano stanziamenti per investimenti molto diversi, e come non appaia, nell'insieme, una maggiore intensità degli interventi nelle realtà relativamente meno avanzate.

Figura 1. Gli investimenti pro capite del Pnrr nelle città italiane per livello di reddito pro capite delle province di riferimento.



Fonte: Centro studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne.

Nell'insieme, nelle città e città metropolitane del Sud saranno realizzati interventi per 7,8 miliardi, pari al 38% del totale, una percentuale lievemente inferiore a quello che dovrebbe essere l'obiettivo del Pnrr di destinare al Mezzogiorno almeno il 40% delle

risorse. L'intensità degli interventi, in euro per abitante, è lievemente superiore al Sud (749) rispetto alla media nazionale (685) ad indicare un orientamento verso il riequilibrio territoriale, seppure di intensità piuttosto modesta. Come si vede dalla [tabella 9](#) la percentuale destinata alle città e città metropolitane del Sud è molto variabile per le misure qui analizzate (oltre ad essere ovviamente 100% per i porti nelle Zes e 0% nelle misure per Roma). La quota è elevata nei casi, come rigenerazione urbana e piani urbani integrati, nei quali fra i criteri di riparto sono stati considerati indici di vulnerabilità sociale; tuttavia, il finanziamento dello scorrimento della graduatoria dei progetti di rigenerazione urbana, indicato in tabella come «Rigenerazione urbana-2» alloca al Sud solo il 6,9% del totale. Considerando entrambi i finanziamenti, quello originario e quello per lo scorrimento della graduatoria, sull'insieme della misura la quota delle città del Sud è pari al 42,3%. Percentuali contenute, inferiori al 30%, caratterizzano le misure per i grandi progetti per la cultura e per le cittadelle giudiziarie: in questi casi l'importo pro capite è inferiore nelle città del Mezzogiorno. Intorno al 35%, è la quota di investimenti destinati alle città del Mezzogiorno per gli interventi su reti e mezzi per il trasporto urbano e per l'edilizia residenziale pubblica: in questi casi l'intensità dell'investimento è largamente simile. Dalla misura PinQua, allo stesso modo, le città del Sud ottengono il 35,8% degli importi allocati nelle città; tuttavia, in questo caso va ricordato che sono risultate aggiudicatari di progetti PinQua diversi comuni del Sud non capoluoghi di provincia. Nell'insieme le risorse più cospicue destinate alle città del Sud provengono dalle misure per il Trm, per i porti, i piani urbani integrati e la rigenerazione urbana.

---

Tabella 9. Risorse destinate alle città e città metropolitane del Sud (*quote decrescenti sul totale Italia e valori in milioni di euro*).

---

Misura	Risorse % totale	Importo
Zes – Porti	100	261

---

Rigenerazione urbana	52	1.169
Piani urbani integrati	47	1.267
Porti	43	1.363
Edilizia residenziale pubblica	36	398
PinQua	36	767
Rinnovo parco mezzi	36	684
Trm	35	1.478
Grandi progetti cultura	30	288
Cittadelle giudiziarie	24	71
Rigenerazione urbana - 2	7	42
Progetti per Roma	0	0
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>7.788</b>

Fonte: elaborazione degli autori su documenti ufficiali: Pnrr, Fc, decreti attuativi Mims, ministero Interni (come precisati nel testo).

#### 4. *Considerazioni conclusive.*

Se una certa disparità delle allocazioni territoriali è inevitabile, e se l'attenzione alle grandi città italiane è pienamente giustificata, il quadro presentato in questo lavoro mostra alcune criticità. L'allocazione territoriale delle risorse relative alle misure qui analizzate è stata basata su criteri diversi, senza attenzione al loro impatto d'insieme. Nelle città metropolitane, gli investimenti sono molto più intensi nei capoluoghi che negli altri comuni; Roma, Napoli, Torino e Milano sono destinatarie di minori investimenti, misurati in pro capite, rispetto alle altre. Guardando alle città capoluogo emergono disparità ancora più sensibili. Alcune città hanno ricevuto un ammontare molto significativo di risorse; ma la varianza della distribuzione è ampia: e in ben 40 capoluoghi l'intensità degli investimenti è meno della metà della media. Fra di essi, importanti realtà delle regioni più deboli, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Nell'insieme non appare nessuna correlazione fra livello di reddito delle città (rappresentato dal dato provinciale) e intensità degli interventi. Alle città del Sud è destinato il 38% del totale degli investimenti allocati fra le città, con grandi differenze fra misura e misura a seconda dei criteri utilizzati: ma essi tendono a concentrarsi solo in alcune di esse. Sarà importante intervenire con altre fonti finanziarie, a partire dalle risorse di bilancio ordinario per gli investimenti, dal Programma nazionale sulle città dei Fondi strutturali europei 2021-2027 e dalle disponibilità del Fondo sviluppo e coesione, nelle aree urbane trascurate dalle allocazioni del Pnrr.

In ogni caso, preoccupano le effettive capacità dei comuni italiani di realizzare, nei tempi previsti e con qualità, tutti questi investimenti, alla luce della circostanza che le amministrazioni sono molto impoverite di personale e di competenze tecniche. Il quadro è più preoccupante nelle città del Sud. Il Piano non ha purtroppo previsto interventi strutturali per il loro potenziamento; sono in corso diverse opportune iniziative, definite successivamente, in questo senso ma esse appaiono ancora insufficienti. Ulteriori preoccupazioni sono legate al forte aumento dei prezzi delle opere pubbliche registrato nel 2022, che ha indotto il governo Draghi a stanziare risorse di bilancio per cofinanziare gli incrementi di costo degli investimenti già avviati; e che richiederà futuri interventi per cofinanziare le opere che saranno successivamente appaltate.

L'effetto più importante del Pnrr si dispiegherà dopo che questi investimenti saranno realizzati, e da essi si genereranno nuovi e migliori servizi per i cittadini e le imprese: ma questo dipenderà tanto dalle dotazioni finanziarie di spesa corrente delle amministrazioni pubbliche italiane (al momento ignote, alla luce della prossima ridefinizione dei criteri del Patto di stabilità europeo), quanto dalla progressiva attuazione del federalismo fiscale per i comuni (previsto nel Pnrr per il 2026) e della messa a regime del Fondo di solidarietà comunale a vantaggio dei comuni con minore gettito fiscale; processo al momento largamente incompleto.

Infine, lo sviluppo di più lungo termine delle città italiane dipenderà dalla capacità delle amministrazioni di raccordare gli interventi previsti dal Pnrr in coerenti strategie urbane, di

potenziamento delle infrastrutture e dei servizi disponibili, per migliorare le condizioni di vita dei cittadini e per accrescere le produttività delle imprese, anche alla luce delle minori performance, in questo senso, delle aree urbane italiane rispetto alle medie europee (Viesti 2021b).

## Bibliografia

Chiapperini, C., Montenegro, E., Viesti, G. 2022

*Ventuno fortunati borghi*, in *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di F. Barbera, D. Cersosimo, A. De Rossi, Donzelli, Roma

Viesti, G. 2021a

*Il Pnrr e il Mezzogiorno. 80 miliardi, un totale in cerca di addendi*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», II, 2021.

Viesti, G. 2021b

*Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.

Viesti, G. 2022a

*Un piano per rilanciare l'Italia?*, in «Rivista il Mulino», II.

Viesti, G., 2022b

*The Territorial Dimension of the Italian Nrrp*, in A. Caloffi, M. De Castris, G. Perucca, *The Regional Challenges in the post-Covid Era*, FrancoAngeli, Milano 2022.

---

<sup>1</sup> Lavoro svolto nell'ambito del progetto Prin 2017 «Politiche regionali, Istituzioni e Coesione nel Mezzogiorno» (2017). Una versione più estesa di questo lavoro è stata pubblicata nella collana Working Papers – [Urban@it XIII](#), 2022, 1.

<sup>2</sup> Per il Piano nazionale complementare o Fondo complementare si veda il decreto del ministro dell'Economia e delle finanze del 15 luglio 2021, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59.

<sup>3</sup> Per la misura che finanzia il «rinnovo flotte bus e treni verdi», che qui è considerata solo per la componente flotte bus, la quota dei nuovi progetti è disponibile solo per il totale e non separatamente per i bus.

<sup>4</sup> La cifra si riferisce al valore dei progetti localizzati nei comuni capoluogo e nelle città metropolitane



<sup>5</sup> Come già detto, sono incluse le risorse per lo scorrimento della graduatoria dei progetti di rigenerazione urbana e per gli interventi aggiuntivi sul Trm (599 e 728 milioni): essi non provengono dalle risorse Pnrr in senso stretto, ma sono direttamente collegati alle scelte attuative del piano.

<sup>6</sup> Trasformare in scala i valori al fine di renderli confrontabili.

<sup>7</sup> Si ricordi ancora che in queste cifre non sono inclusi gli investimenti nei comuni dell'area metropolitana diversi dal capoluogo.

<sup>8</sup> Importo destinato naturalmente a crescere con le altre misure.

<sup>9</sup> [https://www.tagliacarne.it/files/211008/nota\\_valore\\_aggiunto\\_provinciale\\_2020.pdf](https://www.tagliacarne.it/files/211008/nota_valore_aggiunto_provinciale_2020.pdf). Dati aggiornati sul reddito pro-capite a scala comunale non sono disponibili.

## IV. Il Pnrr e le economie del turismo in Italia: le disparità regionali e le politiche

di Giovanni Ruggieri e Nicola Camatti

### 1. *Introduzione.*

Le regioni italiane evidenziano marcate differenze nel modello di sviluppo turistico. Queste disparità possono essere compensate dall'attuazione di un piano comune che ne supporti la ripartenza post-pandemia e ne irrobustisca la resilienza agli shock esterni. L'iniziativa di programmazione pluriennale avviata dall'Ue con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) ha lo scopo di far fronte alle conseguenze degli shock esogeni innescati dalla crisi da Covid-19 sul sistema produttivo europeo. L'ingente ammontare delle risorse economiche previste nel Piano produrrà notevoli effetti, secondo una strategia *top-down*, articolata in un piano nazionale e piani di azioni regionali e sub-regionali.

L'impianto generale del Pnrr è articolato in sei missioni caratterizzanti, ovvero innovazione, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione e ricerca, inclusione e salute. Esse sono definite in relazione ai tematismi critici e di prossimo intervento, in un arco temporale 2021/2026 (ministero del Turismo 2021).

A partire da questa visione complessiva, è interessante analizzare il Piano in chiave regionale evidenziando in che modo possa incidere sulle disparità territoriali e settoriali, riducendole o viceversa amplificandole.

L'articolo si concentra sull'industria italiana dei viaggi e del turismo, osservandone la struttura caratteristica e facendo

riferimento anche alle sue articolazioni all'interno del sistema produttivo.

Com'è noto, la grave crisi innescata dal Covid-19 ha determinato una drastica riduzione della domanda turistica internazionale e domestica, con effetti sulla produzione turistica, sull'occupazione e sulle filiere produttive a questa riconducibili (Mariotti, Camerada, Lampreu 2020; Macrì - Samà 2022; Filippetti - Tuzi 2022; Gaki - Koufodontis 2022). Il Pnrr offre al turismo e alla cultura un piano di investimenti e di opportunità mirante a riavviare le economie connesse e stimolate dall'industria dei viaggi e del turismo in Italia.

Partendo dalle differenze in termini di struttura dell'offerta turistica e di composizione della domanda, presenti nelle singole regioni italiane nello scenario pre-pandemico, l'articolo analizza in che modo e a quali condizioni le politiche economiche sul turismo e la cultura possano contribuire a ridurre le differenze e ridare competitività al paese. Si analizzerà a tal fine la distribuzione del turismo interno, nelle sue componenti turismo domestico e turismo internazionale, e l'articolazione regionale dell'offerta. Verranno utilizzati alcuni indici sintetici, con l'obiettivo di valutare le linee di intervento proposte e definire alcune indicazioni per accrescere l'efficacia delle politiche e ridurre le criticità.

## *2. Pnrr, turismo e cultura.*

Il Pnrr dedica a «turismo e cultura 4.0» la terza componente della Missione 1 (ministero del Turismo 2021) destinando a essi un totale di 6,68 miliardi di euro, ossia il 3,5% dei finanziamenti complessivamente previsti dal Pnrr, una quota inferiore al peso del settore turistico sul Pil del paese.

Gli interventi a sostegno del turismo privato ([tabella 1](#)) sono rivolte alle imprese del settore turistico, mirano a facilitare la transizione digitale e verde, l'innovazione, il miglioramento delle strutture e la valorizzazione del patrimonio. Queste misure sostengono la ripartenza con appositi interventi finanziari e fiscali,

incentivando la nascita di nuove attività e accrescendo la qualità del servizio.

---

Tabella 1. Linee di intervento a sostegno del turismo sistema privato.

---

Descrizione
Innalzamento della capacità competitiva delle imprese
Promozione di un'offerta turistica basata su sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi
Miglioramento delle strutture ricettive e dei servizi collegati
Realizzazione di investimenti pubblici per una maggiore fruibilità del patrimonio turistico
Sostegno al credito per il comparto turistico
Incentivi fiscali a favore delle piccole e medie imprese del settore

---

Fonte: Elaborazione degli autori su documenti Pnrr.

Inoltre, il Pnrr prevede delle azioni congiunte e simmetriche sul patrimonio culturale, al quale si mira a legare la produzione turistica. La presenza del patrimonio culturale diffuso in tutta Italia contribuisce a creare e rafforzare un modello di fruizione dei servizi turistici sempre più centrato sui beni culturali, che hanno acquisito un peso crescente nelle motivazioni di viaggio verso l'Italia. Questo giustifica l'investimento congiunto tra settore privato e settore pubblico promosso dal Pnrr (Cellini - Torrisi 2013; Aquino 2020).

In più, è previsto un supporto alla creazione di grandi eventi ([tabella 2](#)), caratterizzati da un forte potere di creare nuove motivazioni nella domanda turistica, con capacità di diffondere il turismo anche in luoghi meno noti e periferici. A questo si aggiunge il sostegno per l'attuazione della transizione digitale e verde tra gli operatori turistici (Battino - Lampreu 2018). La messa in sicurezza dei luoghi di culto, i parchi per il turismo naturalistico ed ambientale pongono l'attenzione su dimensioni geografiche con elevate

specificità territoriali ed in grado di trasformarsi in importanti attrattori turistici, supportando forme di turismo sostenibile. Ciò accade anche per le regioni con caratterizzazioni rurali e le aree interne del paese, lontane dalle grandi destinazioni turistiche. A questo si aggiungono gli interventi per i piccoli borghi rurali, che possono considerarsi micro-destinazioni turistiche. A partire dall'intervento strutturale, che accresce le diverse caratterizzazioni territoriali (Samora-Arvela, Ferreira, Vaz, Panagopoulos 2020), vengono previsti interventi per l'abbattimento di costi fissi a supporto di una gestione sostenibile delle attività culturali, quali teatri e cinema. In tal senso, le piattaforme per il patrimonio culturale mettono a sistema le risorse culturali attraverso l'uso efficiente della tecnologia (Del Vecchio - Passiante 2017).

---

Tabella 2. Linee di intervento della componente C3.

---

Descrizione
Caput Mundi Next Generation Eu per grandi eventi
Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde
Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del «Fondo edifici di culto e siti di ricovero per le opere d'arte»
Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici
Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale
Attrattività dei borghi – Rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici
Migliorare l'efficienza energetica nei cinema, nei teatri e nei musei
Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale
Progetto isole minori

---

Fonte: Elaborazione degli autori su documenti Phrr.

Infine, un'azione specifica a livello subregionale riguarda le 18 isole minori italiane, con il supporto di progetti riguardanti reti di

*backhauling* a fibra ottica.

Gli interventi del Pnrr agiscono su ambiti turistici subregionali e aggregati per motivazione di visita, vacanza o viaggio, in stretta connessione con gli asset territoriali, secondo una logica di prodotto-territorio.

Negli interventi a livello regionale e subregionale, viene comunque rispettata una strategia di politiche turistiche territoriali basate sulla sostenibilità, sulla transizione verde e digitale (Aquino 2021), nonché sulla modernizzazione di sistemi e luoghi di visita, accrescendone il valore e sviluppando gli asset in relazione ad una logica di prodotto-territorio.

All'interno di tale quadro, ci focalizziamo nel seguito sulle diversità regionali, con riferimento in particolare al profilo della competitività e dei prodotti territoriali, che hanno una caratterizzazione forte e che possono favorire il transito da luoghi di turismo a poli attrattivi.

## *2. Le differenze regionali nel sistema delle economie del turismo in Italia.*

Il Pnrr, nel proporre una strategia che riguarda diversi territori, tematismi e argomenti, va opportunamente interpretato in relazione al contributo che esso potrà dare alle singole realtà territoriali. Tali strategie d'intervento non potranno prescindere da una attenta considerazione delle peculiarità che contraddistinguono le diverse destinazioni turistiche italiane (Cracolici - Nijkamp 2005, 2009). Lo scopo è giungere ad una gestione, valorizzazione e promozione del turismo e della cultura fondata sulle specifiche potenzialità e criticità locali. Tale necessità si evince pure dall'approccio metodologico adottato dalla legge 77/2020, che demanda all'Istat il compito di comporre una classificazione delle attività economiche con riferimento alle aree ad alta densità turistica (Istat 2021, 2022), al fine di evidenziarne il contenuto turistico territoriale (Cortés-Jiménez 2008) e facilitare l'accesso a misure di sostegno mirate.

Dalle differenze che emergono con l'uso di questa metodologia e degli indicatori turistici impiegati si potrà meglio comprendere in che modo il Pnrr può contribuire a rafforzare il sistema turistico dell'Italia (Destefanis - Coppola 2022).

Ai fini del presente lavoro la distribuzione regionale dei comuni secondo le caratteristiche turistiche prevalenti e la densità turistica.<sup>1</sup> In particolare, per raffigurare la struttura dell'offerta turistica nelle regioni italiane, si è scelto un indice composito di dotazione turistica regionale (indice D) definito su un set di indicatori elementari di offerta turistica, i cui valori sono riportati nella [tabella 3](#). L'indice D è definito come di seguito:

Tabella 3. Le dimensioni dell'offerta turistica per regione.

Regione	Z-Score regionali				
	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	D <sub>3</sub>	D <sub>4</sub>	D <sub>5</sub>
Piemonte	-0,73515	-0,79295	-0,75369	-0,9834	-0,25088
Valle d'Aosta	2,70078	1,97629	3,18963	0,00818	-1,00042
Lombardia	-0,79497	-0,60054	-0,89128	-0,13581	0,7528
Bolzano – Bozen	2,44505	3,08569	1,2128	1,31764	-0,10092
Trento	1,51264	0,97205	1,2704	1,01541	-0,39399
Veneto	0,23337	-0,11579	0,78788	2,57895	2,90399
Friuli-Venezia Giulia	-0,03662	-0,55568	0,38491	0,22323	-0,47178
Liguria	-0,293	-0,58946	-0,21209	1,05082	-0,50013
Emilia-Romagna	-0,25922	-0,42858	-0,56376	0,29084	1,13556
Toscana	0,17264	-0,02459	0,53709	0,74101	1,74055
Umbria	-0,27738	-0,60526	-0,0421	-0,72278	-0,83824
Marche	-0,02494	-0,67859	0,39128	0,36539	-0,2467
Lazio	-0,52788	-0,25094	-0,54297	0,61727	0,8651
Abruzzo	-0,38416	-0,63677	-0,37316	-0,70666	-0,69803
Molise	-0,8066	-0,78006	-0,91004	-1,51569	-1,24636
Campania	-0,79147	-0,4824	-0,92152	-0,11654	-0,11292
Puglia	-0,52212	-0,33958	-0,46525	-0,30678	0,2035
Basilicata	-0,56234	-0,23396	-0,66308	-1,39939	-1,10876
Calabria	-0,28379	0,27415	-0,4177	-0,50507	-0,28949
Sicilia	-0,76037	-0,33045	-0,92367	-0,95118	-0,18843
Sardegna	-0,00447	1,1374	-0,09368	-0,86545	-0,15444

Fonte: elaborazione su dati Istat 2021, 2022.

$$\text{Indice D} = \sum_{i=1}^5 D_i$$

dove i  $D_i$  denotano gli Z-Score relativi a: numero di posti letto totali per 1000 abitanti ( $D_1$ ); numero di posti letto degli esercizi alberghieri a 4-5 stelle per 1000 abitanti ( $D_2$ ); numero di posti letto



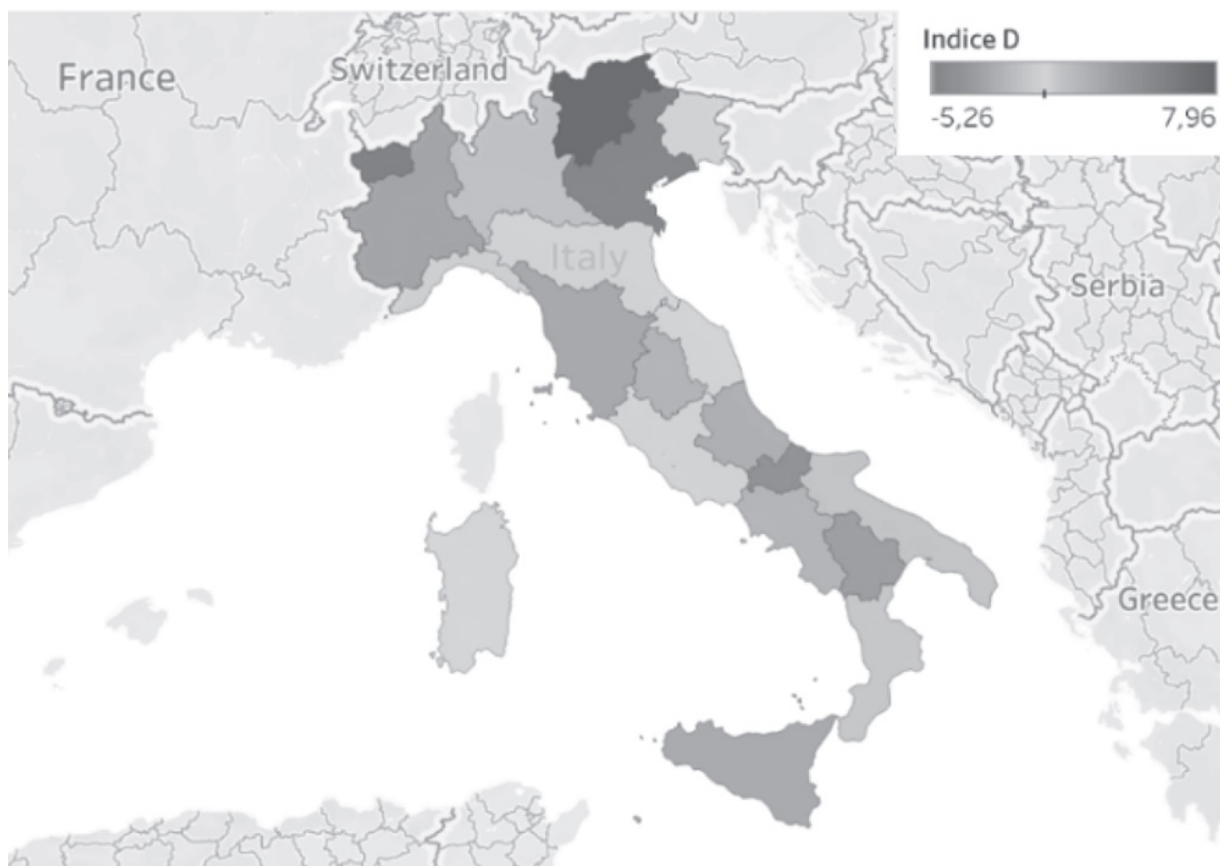
degli esercizi extra-alberghieri per 1.000 abitanti ( $D_3$ ); quota regionale sul totale nazionale del numero di posti letto totali ( $D_4$ ); quota regionale sul totale nazionale del numero di arrivi ( $D_5$ ). I valori regionali di  $D_i$  sono riportati in [tabella 3](#).

Come emerge dalla [figura 1](#), la distribuzione dell'indicatore D mostra una spiccata capacità d'offerta turistica nelle zone del Nord-est, del Centro-ovest e della Sardegna. La differenza tra le regioni con maggiori dotazioni complessive (Bolzano, Valle d'Aosta, e Veneto) con quelle con minore offerta risulta alquanto marcata, con 8 regioni con Z score D complessivo positivo contro 13 con segno negativo.

---

Figura 1. Mappa regionale dell'offerta turistica.

---



---

Fonte: elaborazione grafica su dati Istat 2021, 2022.

Un secondo indicatore calcolato per rappresentare la struttura della domanda turistica nelle regioni italiane è l'indice composito di domanda turistica regionale (indice P), che è costruito su un set di indicatori elementari della distribuzione di presenze e arrivi turistici regionali, i cui valori sono riportati nella [tabella 4](#). L'indice P è definito come di seguito:

Tabella 4. Le dimensioni della domanda turistica per regione.

Regione	Z-Score regionali				
	P1	P2	P3	P4	P5
Piemonte	-0,325938	-0,442684	-0,704286	-0,157402	-0,772995
Valle d'Aosta	-0,947468	0,651775	1,965321	-0,872724	-0,336466
Lombardia	1,086201	-0,347852	-0,759554	1,969715	0,149315
Bolzano – Bozen	0,70882	3,996319	2,398536	0,251671	2,518584
Trento	-0,130551	0,870269	2,492926	-0,302478	1,207117
Veneto	2,783091	0,425482	-0,203383	2,439721	1,966295
Friuli-Venezia Giulia	-0,648011	-0,156979	-0,472767	-0,631102	-0,312054
Liguria	-0,315734	-0,183192	-0,005311	-0,255281	1,052441
Emilia-Romagna	1,07942	-0,352339	0,145994	0,934983	0,233861
Toscana	1,505234	0,123815	0,03098	1,416044	0,477536
Umbria	-0,822569	-0,352388	-0,268209	-0,668446	-0,682211
Marche	-0,57529	-0,481906	-0,03023	-0,67196	-0,343714
Lazio	1,005992	-0,160475	-0,595597	1,155473	0,621712
Abruzzo	-0,806707	-0,536302	-0,308059	-0,80746	-0,786516
Molise	-1,12326	-0,587834	-0,811263	-1,071136	-1,178468
Campania	0,067103	-0,407207	-0,694658	0,004118	0,077683
Puglia	-0,295507	-0,499232	-0,527087	-0,349715	-0,603727
Basilicata	-0,996666	-0,536227	-0,282099	-0,92982	-1,034839
Calabria	-0,622818	-0,480422	-0,364182	-0,763148	-0,741248
Sicilia	-0,313524	-0,43809	-0,77688	-0,198815	-0,77417
Sardegna	-0,311816	-0,104533	-0,230192	-0,492239	-0,738138

Fonte: elaborazione su dati Istat 2021, 2022.

$$\text{Indice P} = \sum_{i=1}^5 P_i$$

dove i  $P_i$  denotano gli Z-Score relativi a: presenze totali per abitante ( $P_1$ ); presenze totali di clienti stranieri per abitante ( $P_2$ ); presenze totali di clienti italiani per abitante ( $P_3$ ); presenze totali per chilometro quadrato ( $P_4$ ); quota regionale sul totale nazionale del numero di arrivi ( $P_5$ ). I valori regionali dei  $P_i$  sono riportati in [tabella 4](#).

Nel caso della domanda turistica, come emerge dalla [figura 2](#), la distribuzione dell'indicatore P mostra una maggiore attrattività complessiva in 3 regioni/province in particolare (Bolzano, Trento e Veneto) che segnano nuovamente una marcata distanza e polarizzazione tra i posizionamenti. Risultano 9 le regioni con Z-Score P complessivo positivo contro 12 con segno negativo.

---

Figura 2: Mappa regionale della domanda turistica.

---



---

Fonte: elaborazione su dati Istat 2022, 2021.

### 3. *Le differenze sub-regionali nel sistema delle economie del turismo in Italia.*

Per comprendere le diversità del turismo a livello sub-regionale, è stata ripresa l'analisi sulla categoria turistica prevalente dei comuni avviata dall'Istat (Istat 2021, 2022), basata su criteri geografici (vicinanza al mare, altitudine ecc.) e antropici (grandi comuni urbani). Le categorie turistiche sono le seguenti: grandi città; comuni a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica; comuni a vocazione marittima; comuni a vocazione montana; comuni del turismo lacuale; comuni del turismo termale; comuni con più vocazioni; comuni turistici non appartenenti a specifica categoria; comuni non turistici.

A questa classificazione si può affiancare un secondo indicatore di «densità turistica», definito da un set di indici statistici comunali usati per misurare la presenza di dotazioni infrastrutturali, la presenza di flussi turistici e l'incidenza locale di attività produttive e livelli occupazionali in settori economici *tourism-oriented* (Istat 2021, 2022). Per classificare i comuni secondo la densità turistica, si ricorre ai quintili, indici descrittivi, che dividono l'insieme dei comuni in 5 parti di uguale peso. Ciascun quintile indica il livello di densità turistica dei comuni inclusi.

Lo scenario così ottenuto mette in evidenza la grande varietà delle realtà turistiche in Italia. In particolare, si rileva come 1573 (19,8%) comuni appartengano ad una sola categoria turistica, 635 a due o più categorie, mentre circa il 50% dei comuni presentano strutture e flussi turistici che non fanno parte di alcuna categoria turistica specifica. Per quanto concerne la distribuzione regionale, si rileva una maggiore concentrazione di comuni non turistici in Piemonte e in Lombardia, dove prevale pure la concentrazione di comuni turistici ma non appartenenti a una categoria specifica. La categoria delle «grandi città» copre il 15,3% della popolazione nazionale e rappresenta una delle categorie più importanti in termini di flussi turistici, con oltre 86 milioni di giornate di presenza nelle strutture ricettive nel 2019 (19,7% del totale). Tutte le città di questo gruppo si pongono nel quintile più alto dell'indice sintetico di densità

turistica. 431 comuni appartengono alla categoria di quelli a «vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica», distribuiti prevalentemente nelle regioni del Centro-nord e quasi due terzi (63,1%) di essi si colloca nella parte alta della distribuzione dell'indice sintetico di densità turistica (5° e 4° quintile). I comuni a «vocazione marittima» sono 414 (5,2% del totale), prevalentemente collocati nelle regioni del Mezzogiorno (63,0%) e il 42,0% di essi si posiziona nella classe molto alta dell'indice sintetico di densità turistica. 497 sono comuni «con vocazione montana», in gran parte collocati nelle regioni del Nord. 240 comuni sono a «vocazione marittima» e con «vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica» e si collocano prevalentemente nel Mezzogiorno. In termini di densità turistica sintetica, il 68,8% di questi comuni si colloca nel 5° quintile, mentre il 20,0% si colloca nel 4° quintile (Istat 2021, 2022).

Una sintesi significativa può essere svolta attraverso l'esame della composizione della vocazione turistica potenziale delle regioni, individuata sulla base della distribuzione della categoria turistica prevalente dei comuni per regione (Istat 2021, 2022).

Infine, l'analisi dei risultati esposti in [tabella 5](#) e la distribuzione regionale dell'indicatore P ([figura 2](#)), permette di distinguere regioni ad alta pressione turistica, potenzialmente soggetti a fenomeni di *over-tourism*. Esse si trovano prevalentemente nel Nord-est e, in misura minore, nel Centro Italia. Queste regioni sono caratterizzate da una più estesa varietà di prodotti turistici. Un altro gruppo di regioni mostra un sostenuto valore di P ed una proporzionata dotazione di offerta turistica (Centro Italia) con la compresenza di una altrettanto estesa varietà di prodotti turistici. Le regioni con minore domanda turistica sono contraddistinte da minore dotazione di offerta turistica (Meridione e Isole) e maggiore specializzazione su specifiche categorie turistiche.

Tabella 5. Comuni nel 5° quintile, densità turistica molto alta, per regione e categoria di destinazione.

Regioni	Con due o più vocazioni	Vocazione culturale e altre	Vocazione marittima e altre	Vocazione montana e altre	Vocazione marittima	Vocazione montana	Turismo termale	Nessuna categoria specifica	Grandi città	Turismo lacuale	Totale
Toscana	10	24	23	1	8	1	2	22	1	0	92
Abruzzo	1	0	2	16	9	7	0	4	0	0	39
Basilicata	0	1	1	1	3	0	0	0	0	0	6
Bolzano	3	6	0	47	0	31	0	19	0	0	106
Calabria	1	0	7	2	22	1	0	2	0	0	35
Campania	3	2	35	0	12	1	1	7	1	0	62
Emil. Ro.	1	8	6	3	5	5	1	10	1	0	40
Fvg	0	4	3	2	3	5	1	13	0	0	31
Lazio	3	3	8	0	4	1	0	12	1	1	33
Liguria	0	2	27	0	33	2	0	12	1	0	77
Lombardia	17	10	0	8	0	34	0	55	1	46	171
Marche	0	2	9	3	7	2	0	4	0	0	27
Molise	0	1	0	0	0	1	0	2	0	0	4
Piemonte	12	14	0	12	0	59	1	51	1	13	163
Puglia	2	2	10	0	16	0	0	3	1	0	34
Sardegna	1	7	15	1	29	0	0	15	0	0	68
Sicilia	3	0	16	2	15	0	0	3	2	0	41
Trento	9	5	0	24	0	31	1	3	0	3	76
Umbria	4	8	0	0	0	3	0	4	0	2	21
Valle d'A.	0	3	0	9	0	27	1	3	0	0	43
Veneto	6	5	3	18	8	5	4	18	2	7	76
Italia	76	107	165	149	174	216	12	262	12	72	1245

Fonte: elaborazione su dati Istat 2022, 2021.

#### 4. Conclusioni e politiche regionali.

L'industria turistica italiana è caratterizzata da una elevata concentrazione territoriale e temporale della domanda turistica, da un elevato numero di asset culturali, sia materiali che immateriali, presenti su tutto il territorio anche in modo non omogeneo, dalla prevalenza della domanda turistica nazionale (Cafiso, Cellini, Cuccia 2018) rispetto a quella internazionale, da fenomeni di *over-tourism* contrapposti a periodi prolungati di *under-tourism*, da una ridotta offerta di prodotti turistici ben articolati e organizzati destinati ai mercati internazionali.

Attraverso il Pnrr, queste criticità vengono trasformate in sfide per l'Italia, come sistema paese in generale, ma anche per gli operatori pubblici del turismo e per il sistema delle imprese, in particolare. Gli obiettivi esposti nel Piano sono orientati ad un aumento della capacità attrattiva nei confronti della domanda turistica

internazionale e nazionale, facendo leva in modo particolare sulle politiche turistiche connesse all'ambito culturale.

Questo *fil rouge* consente di raccogliere a fattor comune tutte le azioni previste nel Pnrr che, sebbene diverse e molto articolate tra loro sia nelle missioni che nelle componenti, dovranno irrobustire la competitività di territori e imprese. Pertanto, la modernizzazione delle infrastrutture materiali ed immateriali del patrimonio storico culturale, l'accrescimento dell'accessibilità, della fruizione e della sostenibilità, il supporto alle imprese ed ai territori per la transizione digitale e verde, sia per i settori pubblici che privati, e in generale la riqualificazione di imprese, strutture e competenze, percorrono la direzione strategica indicata nel Piano.

Da questa cornice strategica, gli interventi programmati atterrano su territori diversi, su ambiti con specifiche articolazioni regionali, sia sul fronte della domanda turistica che su quello dell'offerta.

L'analisi condotta pone in evidenza regioni con clusters comunali ridotti e poco specializzati su un tipo di turismo e regioni con unità locali diversissime e con una elevata varietà di turismi possibili. Inoltre, la pressione della domanda turistica su territori e destinazioni turistiche (Canale - De Siano 2021) ha una elevata variabilità. In alcuni casi, sono auspicabili politiche turistiche di contenimento spaziale e temporale della domanda turistica; in altri contesti, al contrario, emerge l'esigenza di attrarre flussi di turisti e viaggiatori. Questo scenario apre alla possibilità di prevedere una miriade di interventi puntuali e diversi tra loro a livello sub-regionale e di micro-località turistiche o potenzialmente tali (Aci-Censis 2022). Paradossalmente, questi interventi puntuali rischiano di abbandonare la necessaria visione sistemica del turismo, che richiede necessariamente *governance* multilivello e una politica turistica che segua un approccio integrato nel rispetto dei principi di sostenibilità. Il Pnrr risponde alle specificità territoriali evidenziate nell'analisi laddove prevede interventi mirati rivolti a siti con precise caratteristiche, come ad esempio i borghi e le isole minori, o a singoli attrattori che possono costituire la leva per l'attivazione di processi di sviluppo, come ad esempio i parchi ed i giardini storici. Tali misure rappresentano un tentativo di considerare l'eterogeneità e peculiarità



dei mercati turisti, ma per risultare coerenti con l'intero impianto del Pnrr e con la sua l'auspicata visione sistemica dovranno prevedere progettualità puntuali ma non isolate, rispondenti alle necessità locali ma anche in grado di attivare ampi e strategici partenariati capaci di contestualizzare specifici interventi con sfide di più ampio respiro per il paese.

Muovendoci in dettaglio, sono presenti nel Pnrr azioni e politiche per la promozione di sistemi turistici ed integrazione delle attività economiche, dirette alle comunità locali ospitanti. Queste azioni sono dirette maggiormente a tutti quei territori e luoghi dove non è presente una domanda turistica e dove a volte esistono attrattori e soltanto flussi di visitatori. L'ambizione di orientare il Piano verso una diffusione della domanda turistica in piccoli centri, borghi e siti Unesco (Cuccia Guccio, Rizzo 2016, 2017) offre, alle regioni con molteplici comuni e comunità, l'opportunità di creare azioni di penetrazione turistico e culturale laddove la tenuta delle comunità residenti è più fragile, periferica e distante dai poli e dalle destinazioni turistiche più affermate. Questa situazione non riguarda le regioni solo in relazione al loro posizionamento geografico (Nord, Centro, Sud e Isole) o al reddito pro capite o al valore aggiunto o al Pil. Si tratta di diffondere le economie esterne generate dal turismo ai territori e comuni ad elevata specializzazione turistica territoriale, irrobustendo ed organizzando questi luoghi in modo sostenibile e con innovazioni e tecnologie adatte ai mercati internazionali. Le aree interne sono per tutte le regioni una sfida e la logica di programmazione e di coordinamento diventa un passaggio necessario per rendere efficace l'azione del Pnrr.

Le azioni di sviluppo regionale e sub-regionale dovrebbero far adottare dei modelli di sviluppo basati sull'autenticità, la cultura locale, centrati sul ruolo delle comunità ospitanti e ben organizzati.

Pertanto, si ritiene che i modelli di sviluppo sostenibile basati sul turismo debbano trasformarsi da spontanei o esogeni ad organizzati ed endogeni, attraverso un forte irrobustimento delle dinamiche distrettuali, secondo logiche di reti di prodotti territoriali creati attorno a specifici attrattori ed in grado di creare economie di agglomerazione (Filippetti - Tuzi 2022). Queste condizioni sono

necessarie per innescare un circolo virtuoso che coinvolga le dinamiche di domanda e offerta turistica, stimolando la crescita economica e sociale del territorio, mantenendo stabile la sfida della sostenibilità.

## Bibliografia

Aci-Censis 2022

*Destinazione Cosenza. La valorizzazione del territorio della provincia di Cosenza attraverso l'analisi delle vocazioni produttive e degli orientamenti della domanda interna ed esterna*, Censis, Roma.

Aquino, A. 2020

*Una fiscalità di vantaggio a costo zero per la piena occupazione nelle regioni del Mezzogiorno*, in «Regional Economy», IV.

Aquino, A. 2021

*«Next Generation Eu»: Interventi più efficaci per la transizione ecologica e per il lavoro nel Mezzogiorno*, in «Regional Economy», V.

Battino, S. - Lampreu, S. 2018

*La regione Sardegna e il turismo 4.0 per lo sviluppo e la promozione smart del territorio*, in «Annali del turismo», LIX.

Cafiso, G., Cellini, R., Cuccia, T. 2018

*Do Economic Crises Lead Tourists to Closer Destinations? Italy at the Time of the Great Recession*, in «Papers in Regional Science», XCVII, 2, pp. 369-86.

Canale, R. R. - De Siano, R. 2021

*Territorial Pressure and Tourism Contribution To Gdp. The Case of Italian Regions*, in «International Journal of Tourism Research», XXIII, 5, pp. 891-900.

Cellini, R. - Torrisi, G. 2013

*Regional Public Spending for Tourism in Italy. An Empirical Analysis*, in «Tourism Economics», XIX, 6, pp. 1361-84.

Cortés-Jiménez, I. 2008

*Which Type of Tourism Matters to the Regional Economic Growth? The Cases of Spain and Italy*, in «International Journal of Tourism Tesearch», X, 2, pp. 127-39.

Cracolici, M. F. - Nijkamp, P. 2005

*Attractiveness and Effectiveness of Competing Tourist Areas. A Study on Italian Provinces*, in «Vrije Universiteit».

Cracolici, M. F. - Nijkamp, P. 2009

- The Attractiveness and Competitiveness of Tourist Destinations. A Study of Southern Italian Regions*, in «Tourism Management», XXX, 3, pp. 336-44.
- Cuccia, T., Guccio, C., Rizzo, I. 2016  
*The Effects of Unesco World Heritage List Inscription on Tourism Destinations Performance in Italian Regions*, in «Economic Modelling», LIII, pp. 494-508.
- Cuccia, T., Guccio, C., Rizzo, I. 2017  
*Unesco Sites and Performance Trend of Italian Regional Tourism Destinations. A Two-Stage Dea Window Analysis with Spatial Interaction*, in «Tourism Economics», XXIII, 2, pp. 316-42.
- Del Vecchio, P. - Passiante, G. 2017  
*Is Tourism a Driver for Smart Specialization? Evidence from Apulia, an Italian Region with a Tourism Vocation*, in «Journal of Destination Marketing & Management», VI, 3, pp. 163-5.
- Destefanis, S. - Coppola, G. 2022  
*Sono efficaci le politiche per la riduzione dei divari territoriali in Italia?*, in «Regional Economy», VI, pp. 3-12.
- Filippetti, A. - Tuzi, F. 2022  
*La risposta del sistema regionale all'emergenza pandemica: un'analisi qualitativa degli interventi regionali*, in «Regional Economy», VI.
- Gaki, E. - Koufodontis, N. I. 2022  
*Regional Tourism Resilience and Recovery in Times of Crises*, in «Geo Journal of Tourism and Geosites», XL, 1, pp. 259-66.
- Istat 2021  
*Classificazione dei comuni in base alla densità turistica*, <https://www.istat.it/it/archivio/247191>.
- Istat 2022  
*Classificazione dei comuni in base alla densità turistica come indicato dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 182*, [https://www.istat.it/it/files//2020/09/classificazione-turistica-comuni.Istat\\_.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/09/classificazione-turistica-comuni.Istat_.pdf).
- Macrì, E. - Samà, F. 2022  
*Matera, capitale Europea della Cultura 2019: effetti sul turismo e sull'economia locale*, in «Regional Economy», VI.
- Mariotti, G., Camerada, M. V., Lampreu, S. 2020  
*Covid-19 e turismo. Sardegna: opportunità e prospettive di sviluppo turistico*, in «Documenti geografici», 1, p. 579-91.
- Ministero del Turismo 2021  
*Piano nazionale di ripresa e resilienza*.
- Samora-Arvela, A., Ferreira, J., Vaz, E., Panagopoulos, T. 2020  
*Modeling Nature-Based and Cultural Recreation Preferences in Mediterranean Regions as Opportunities for Smart Tourism and*

*Diversification*, in «Sustainability», XII, 1, p. 433.

---

<sup>1</sup> In accordo alla metodologia Istat, gli indici compositi D e P di seguito introdotti sono stati calcolati come «Media Z-scores» che prevede la normalizzazione degli indicatori elementari al fine di standardizzarne i valori e la polarità, trasformando i valori di ciascun indicatore elementare in numeri puri, adimensionali e quindi comparabili.

Parte seconda  
Infrastrutture e servizi

## I. Il Pnrr e le infrastrutture: recupero e rilancio

di Angela Stefania Bergantino

### 1. *Crisi e opportunità.*

Il rilancio degli investimenti pubblici è uno dei pilastri storici delle politiche dell'Unione europea. Già a seguire la crisi finanziaria, e poi dei debiti sovrani, iniziata nel 2008, la ripresa degli investimenti pubblici era considerata una priorità. L'*Investment Plan for Europe* del 2014 e il consolidamento dei Fondi strutturali europei miravano infatti a recuperare il livello di investimenti pre-crisi: si sarebbe trattato di colmare un *gap* notevole, se si considera che nel 2009 gli investimenti pubblici costituivano il 3,7% del Pil degli Stati membri e che, ancora nel 2019, nonostante gli interventi comunitari, il livello si è attestato, in media, al 2,8%.

Gli investimenti infrastrutturali sono da sempre considerati interventi prioritari sia per l'efficace sostegno alla crescita e all'aumento di produttività che comportano, sia, più recentemente, per il ruolo centrale che rivestono nel realizzare la transizione verso la neutralità climatica e verso economie più sostenibili e resilienti nel medio-lungo periodo (Corte dei conti 2022). Le risorse finanziarie che il Next Generation Eu (Ngeu) destina agli investimenti sono rilevanti: dei 445 miliardi di euro a oggi inseriti nei Recovery Plan (Rp) dai singoli Stati membri, quasi il 30% andrebbe a finanziare direttamente investimenti pubblici. L'Italia, come è noto, ha deciso di utilizzare tutte le somme che, tra prestiti e contributi, la Commissione europea ha messo a disposizione, non solo perché già sin da prima della crisi del 2008 si era verificata una compressione della spesa in

conto capitale (che solo recentemente si è arrestata), ma perché l'ultimo contrastato quindicennio ha visto aggravarsi e acuirsi i divari territoriali, in termini di sistema produttivo, mercato del lavoro, finanziamento delle imprese ecc. Il recente rapporto della Banca d'Italia (2022) segnala che le differenze di sviluppo economico a livello territoriale si sono viepiù allargate.

Le misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) dedicano risorse significative agli investimenti in infrastrutture e mobilità, così come per riforme strutturali del settore: oltre il 13% del totale delle risorse complessive del Piano.

Considerando la situazione attuale in termini proattivi, si può dunque dire che tale quadro offre almeno tre imperdibili occasioni. Da un lato, gli investimenti nelle infrastrutture e nella qualità degli investimenti possono aiutare a recuperare un potenziale di crescita che per il nostro paese risulta da molti anni al disotto sia della media Ue sia, tanto più, di quella Ocse. In secondo luogo, considerando la situazione economica del Mezzogiorno, migliorare la rete infrastrutturale promette di incidere positivamente sulla situazione di sviluppo economico e di inclusione sociale del Sud. Infine, progettare oggi investimenti sulla mobilità vuol dire pensare, realizzare e trasformare reti di trasporto ad alto contenuto di innovazione, che possono concorrere a raggiungere gli obiettivi di riduzione dei gas serra al 2030 previsti dall'Unione europea, e realizzare la decarbonizzazione entro il 2050<sup>1</sup>, in quanto il settore dei trasporti e quello edilizio contribuiscono per più della metà alle emissioni di gas climalteranti e il loro impatto sulla qualità del suolo e della biodiversità è molto pesante.

## *2. La dotazione infrastrutturale.*

Come è ben noto, lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto migliora la connettività tra aree e l'interazione tra persone, imprese e istituzioni, facilita la trasmissione della conoscenza e delle idee dalle fonti di produzione alle imprese, favorisce l'interazione sul mercato del lavoro, aiuta le scelte localizzative di famiglie e imprese e,

soprattutto, incentiva lo sviluppo socioeconomico e culturale di un paese (Audretsch - Lehmann 2005; Ghio e altri 2014). Sebbene sul nesso di causalità tra questi fattori ci sia ancora discussione, ampio consenso esiste invece sul fatto che una migliore accessibilità ha ricadute importanti sulla crescita e sull'inclusione sociale ed economica. Inoltre, è riconosciuto il ruolo delle infrastrutture fisiche come elemento della natura sistemica dell'ecosistema imprenditoriale e della sua dimensione nazionale (Audretsch e altri 2015; Stam - Van de Ven 2021; Urbano e altri 2019).

Da questo punto di vista, nelle economie più avanzate la mobilità degli agenti economici serve non solo per garantire diritti universalmente riconosciuti e tutelati e per promuovere la competitività dei territori e delle attività economiche ma anche come «condotto» di *spillover* di conoscenza (Audretsch - Keilbach 2005), che, a sua volta, ha un effetto moltiplicativo sui tassi di crescita dell'economia. Attraverso l'insediamento di nuove imprese, le località servite da infrastrutture di trasporto ben sviluppate ed efficienti promuovono meccanismi di agglomerazione che, in un circolo virtuoso, migliorano lo scambio e la diffusione della conoscenza tra le imprese stesse, le attività di ricerca e sviluppo e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, poiché la vicinanza geografica alle fonti di conoscenza è cruciale per generare benefici di *spillover* (Audretsch 1998).

Anche per quanto riguarda la performance a livello di impresa, il significato della dotazione di infrastrutture di trasporto e l'efficacia dei servizi di mobilità è ampiamente riconosciuto e valorizzato<sup>2</sup>. Il ruolo delle infrastrutture di trasporto nella crescita economica aggregata è dimostrato essere particolarmente rilevante soprattutto nel contesto delle economie in ritardo di sviluppo, dove la dotazione infrastrutturale è inferiore rispetto alle economie più sviluppate (Fromm 1965; Aschauer 1989; Calderón - Servén 2004; Calderón e altri 2015).

Queste indicazioni di carattere generale vanno tuttavia riportate agli specifici contesti socioeconomici, alla realtà concreta in cui agiscono gli attori (lo Stato, gli enti locali, gli imprenditori ecc.) che



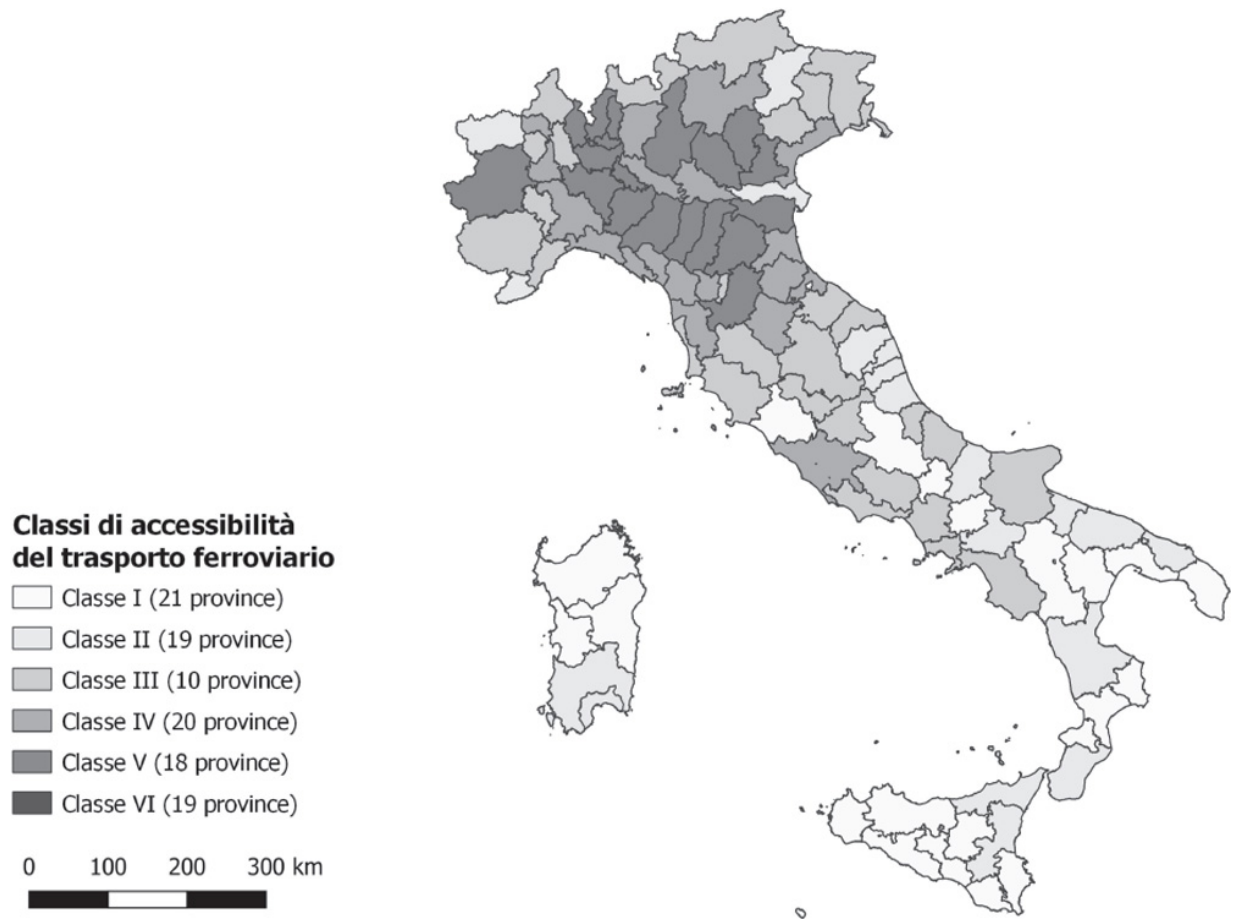
detengono il potere programmatico e decisionale per trasformare gli investimenti nelle infrastrutture e nella qualità dei trasporti in un reale cambiamento dei territori e delle economie locali. In Italia la situazione in termini di dotazione infrastrutturale e di accessibilità (una misura indiretta della qualità delle infrastrutture) è molto differenziata, come risulta dalle analisi molto accurate relative a tutte le infrastrutture economiche e sociali (Bucci e altri 2021) e, specificatamente, alle sole infrastrutture di trasporto (Alampi e altri 2011).

A titolo di esempio, focalizzandoci sull'accessibilità ferroviaria – la principale struttura di trasporto a rete nazionale insieme al network stradale, e quella sulla quale il Pnrr incide di più in quanto più coerente con i vincoli ambientali relativi al principio del «Do No Significant Harm» (Dnsh, «nessun danno significativo all'ambiente») introdotti dal dispositivo Rrf per i progetti Pnrr<sup>3</sup> – la [figura 1](#), che riporta un indicatore di accessibilità ferroviaria, pesato per la popolazione, stimato al 2019 a livello provinciale (Carteni - Ciferri 2021), mostra con evidenza il *gap* Nord-Sud. Le aree con i collegamenti ferroviari più veloci, nonché con più possibilità di accesso ai principali scali aeroportuali e portuali, sono prevalentemente collocate nelle regioni centro-settentrionali (in particolare in Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Toscana). La situazione si fa sempre più critica man mano che si scende lungo lo stivale, fatta eccezione per le aree della fascia tirrenica, limitatamente alla possibilità di accedere ai nodi di trasporto rilevanti (scali portuali e aeroportuali), principalmente, per il trasporto di passeggeri.

---

Figura 1. Accessibilità ferroviaria in termini di tempo di percorrenza pesata per la popolazione collegata.

---



---

Fonte: adattamento da Carteni - Ciferri 2021.

Come è risaputo, la criticità del sistema infrastrutturale del Sud e delle Isole non è solo una questione di dotazione o di tecnologia: è data, in una misura difficile da stimare, ma comunque rilevante, dalla presenza di una serie di colli di bottiglia, la cui origine si perde nella notte dei tempi, e rispetto alla quale i progressi negli ultimi decenni non sono stati tali da cambiare strutturalmente l'assetto generale. Basti pensare alla Salerno-Reggio Calabria, al ponte sullo Stretto, alla ferrovia adriatica che collega la Puglia alla Pianura Padana, che ancora attende la realizzazione del raddoppio di 33 km per poter bypassare il tratto a binario unico tra Termoli e Lesina, ma anche alla

tratta ferroviaria Napoli-Bari, da anni in via di completamento (Bergantino 2013).

Misurare il grado di adeguatezza delle infrastrutture presenti in una certa area non è tuttavia un'operazione semplice, per la quale sia sufficiente applicare strumenti sviluppati dalla letteratura economica sui quali vi sia unanime consenso. Vi sono, infatti, difficoltà dovute all'estrema varietà di beni capitali classificabili come infrastrutture, e che sono superabili unicamente con un approccio il più possibile multidimensionale e adattando di volta in volta la modalità di misurazione al particolare tipo di infrastruttura considerata e alla sua specifica funzione.

Le analisi basate su indicatori fisici o di spesa pubblica offrono una visione unidimensionale, talvolta fuorviante, della dotazione infrastrutturale: si pensi ad esempio che nel rapporto Istat (2006) l'utilizzo dell'indicatore «km di autostrade per 1000 kmq di superficie territoriale» collocava Trapani e Messina tra le province con la dotazione più elevata, al pari di Bologna o Milano. Nel caso delle reti di trasporto un'informazione importante da includere nell'indicatore riguarda i tempi di collegamento fra le varie località (tenuto conto della loro posizione geografica) e la massa di persone che la rete riesce a mettere in contatto. Lo studio di Bucci e altri (2021), già citato, ad esempio, fa riferimento ai Sistemi locali del lavoro (una partizione territoriale basata su aree economicamente omogenee al loro interno e quindi particolarmente adatta per questo tipo di indagine) e utilizza un indicatore di accessibilità multidimensionale.

Per valutare la distribuzione territoriale della spesa per investimenti infrastrutturali è poi importante distinguere la spesa in conto capitale in due componenti: quella ordinaria e quella addizionale. La componente ordinaria è quella che attiene all'intero paese e che dovrebbe, in linea di principio, distribuire i benefici in modo uniforme, in relazione alla popolazione residente: vari interventi legislativi hanno negli anni inteso esplicitamente garantire che tale criterio fosse rispettato. La componente aggiuntiva è invece costituita da programmi di spesa speciali volti a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale»,

«rimuovere gli squilibri economici e sociali», «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (art. 119 Cost.).

Anche la legge delega sul federalismo fiscale del 2009 prevedeva interventi speciali volti al riequilibrio della dotazione infrastrutturale dei vari territori; la «perequazione infrastrutturale» avrebbe dovuto essere preceduta da una ricognizione dei fabbisogni delle singole aree che, tuttavia – nonostante un ulteriore provvedimento sulle modalità di determinazione di tali fabbisogni – non è mai stata realizzata.

Le ragioni della crescita del divario Nord-Sud non sono, insomma, così oscure, come periodicamente ci ricordano uffici studi e relazioni ufficiali. Complessivamente, tenendo conto sia della componente ordinaria sia di quella aggiuntiva, alle regioni meridionali e insulari dovrebbe essere destinata una quota di spesa almeno pari al 45% e in ogni caso sensibilmente più elevata rispetto alla quota della popolazione residente. Alcune elaborazioni della Banca d'Italia (2021), basate sui dati dei Conti pubblici territoriali (Cpt), mostrano che invece, nell'ultimo decennio, la quota destinata alle regioni meridionali e insulari sul complesso delle risorse destinate all'accumulazione di capitale pubblico (spesa pubblica per investimenti e per contributi agli investimenti delle imprese) è oscillata intorno al 30% (con un picco nel 2015 in corrispondenza della chiusura del ciclo di programmazione dei fondi comunitari). Questo a fronte di una popolazione residente pari in media al 34,4% di quella nazionale. In termini medi pro capite, l'entità di tali risorse in questo periodo è stata all'incirca di 780 euro per le regioni meridionali e insulari, contro gli oltre 940 euro delle regioni del Centro-nord.

Oltre a fattori politico-istituzionali, a comporre tale divario hanno senza dubbio contribuito le capacità tecniche degli enti locali di selezionare i progetti e di portare a termine i lavori nei tempi programmati; questo fattore sembra essere particolarmente critico per le regioni meridionali, che si caratterizzano per ritardi nella esecuzione delle opere relativamente elevati rispetto al resto del paese (Busetti e altri 2020), anche a causa della continua contrazione del personale tecnico, particolarmente evidente per le

amministrazioni comunali delle regioni meridionali, che in generale dispongono di un personale più anziano e relativamente meno istruito (Aimone Gigio e altri 2022).

### *3. Gli interventi del Pnrr.*

Il Pnrr rappresenta uno stanziamento di risorse eccezionalmente rilevante rispetto sia a quanto previsto dagli altri paesi europei, sia a quanto, negli anni precedenti, era stato reso disponibile dalla finanza pubblica. Integrando risorse provenienti da altre fonti – i prestiti del Recovery e Resilience Facility (Rff) e dal Fondo complementare nazionale – giunge a mettere in campo la cifra di 235,6 miliardi. Tale somma va però in sostituzione di una cinquantina di miliardi già stanziati con risorse nazionali per diversi progetti, molti dei quali proprio infrastrutturali, con conseguente ristoro del debito pubblico. Le risorse realmente addizionali si aggirano dunque sui 180 miliardi di euro, con un'incertezza che rende più complicato comprenderne il potenziale impatto territoriale.

Come è noto, il Pnrr è organizzato in 6 Missioni, a loro volta ripartite in 16 Componenti e 43 Ambiti di intervento. Il livello di dettaglio di ciascuna missione è molto eterogeneo. Le misure relative agli investimenti infrastrutturali sono distribuite tra le diverse missioni, ma quelli legati ai trasporti sono, per la maggior parte, previsti all'interno della Missione 3.

La Missione 3, definita «Infrastrutture per una mobilità sostenibile», si pone l'obiettivo, appunto, di modernizzare, digitalizzare e rendere più sostenibile il sistema infrastrutturale italiano entro il 2026, in linea con le sfide di decarbonizzazione e sviluppo sostenibile dell'Unione europea. Gli investimenti complessivi previsti dal Pnrr sulla Missione 3 ammontano a 25,4 miliardi<sup>4</sup>, il 13% del totale dei fondi Ngeu<sup>5</sup>. A questi si devono aggiungere i finanziamenti provenienti dal Fondo complementare nazionale pari a 6,06 miliardi, che fanno arrivare il totale dei fondi allocati complessivamente alla Missione 3 del Pnrr a circa 31,46 miliardi. Se si considerano alcune altre misure che pure incidono sul

settore delle infrastrutture di trasporto, come rileva il dossier del Servizio studi delle Camere (2021), il totale complessivo delle risorse arriva a circa 61,96 miliardi.

Si tratta di interventi significativi, sia in termini di finanziamenti sia di capacità di incidere sulla rete dei trasporti nazionali. Con riferimento alla prima componente della missione (M3-C1), costituita da investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale, il principale obiettivo è lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale, attraverso il completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità e capacità, la maggiore integrazione degli stessi con la rete ferroviaria regionale e la messa in sicurezza dell'intera rete. Agli interventi inclusi in questa componente sono allocati complessivamente 27,97 miliardi, di cui 3,2 del Fondo complementare. Con riferimento alla seconda componente (M3-C2), costituita da investimenti per l'intermodalità e la logistica integrata, si prevedono interventi a supporto dell'ammodernamento e della digitalizzazione del sistema logistico italiano, con particolare riferimento alla rete portuale. Si tratta di 3,76 miliardi in totale, di cui ben 3,13 del Fondo complementare.

Gli investimenti sulla rete ferroviaria coprono 8 diversi Ambiti di intervento, con un'attenzione particolare a colmare il divario infrastrutturale tra Nord e Sud, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, e che rappresenta il più evidente elemento di criticità del sistema delle infrastrutture di trasporto italiane. Gli interventi per il Mezzogiorno riguardano, anche solo in parte, 6 degli 8 Ambiti di intervento, di cui 3 specificamente dedicati alla rete ferroviaria.

La prima misura che si concentra sulla rete ferroviaria, e a cui è destinato il 18,7% dei fondi Ngeu dedicati alla Missione 3, prevede l'implementazione di collegamenti ferroviari ad alta velocità per passeggeri e merci verso il Sud: ciò permetterà di ridurre i tempi di percorrenza ed aumentare la capacità delle tratte Napoli-Bari, Palermo-Catania-Messina e Salerno-Reggio Calabria.

La seconda misura, a cui è destinato il 34,6% dei fondi Ngeu, riguarda invece le linee ad alta velocità nel Nord che promettono di aumentare i collegamenti su rotaia con l'Europa, consentendo un potenziamento del trasporto merci su ferro in una logica intermodale

di connessione con i porti, in particolare le linee Brescia-Verona-Vicenza, Liguria-Alpi e Verona-Brennero.

La terza misura, a cui è destinato il 6,4% dei fondi Ngeu, riguarda le connessioni diagonali: nello specifico è dedicata a migliorare la connettività trasversale del Centro-sud del paese attraverso linee diagonali ed Alta Velocità, riducendo i tempi di percorrenza per passeggeri e merci nelle tratte Roma-Pescara, Orte-Falconara e Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia.

La quarta misura, a cui è destinato il 12% dei fondi Ngeu, riguarda lo sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario, che è attualmente limitato a poche sezioni ferroviarie e permette l'interoperabilità tra le reti ferroviarie europee e un miglioramento delle prestazioni.

La quinta misura, a cui è destinato il 12% dei fondi Ngeu, riguarda il potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti-chiave nazionali, con particolare riferimento alle aree nazionali di confine, alle dorsali centrali per l'accesso ai porti ed alle regioni del Sud. Anche la sesta misura, a cui è destinato il 3,8% dei fondi Ngeu, e che ha come obiettivo il potenziamento delle linee regionali, evidenzia l'attenzione particolare alle regioni del Mezzogiorno nell'ambito dell'integrazione delle linee con la rete nazionale ad alta velocità.

Infine, la settima e l'ottava misura, alle quali è destinato rispettivamente il 9,7% ed il 2,8% dei fondi Ngeu, dedicano anch'esse una attenzione particolare alle infrastrutture ferroviarie del Mezzogiorno, avendo come obiettivo il potenziamento, l'elettrificazione e l'aumento della resilienza delle stesse e il miglioramento delle stazioni in termini di accessibilità ed integrazione con il territorio.

La seconda Componente della Missione 3 (M3-C2), invece, si focalizza su due aree di intervento: la prima riguarda lo sviluppo del sistema portuale italiano, a cui sono dedicate tre misure relative alla semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica, all'attuazione del regolamento per l'attribuzione delle concessioni nelle aree portuali e allo snellimento delle procedure autorizzative per gli impianti di *cold ironing*. La seconda riguarda

l'intermodalità e la logistica integrata, le cui aree di investimento concernono la digitalizzazione della catena logistica e l'innovazione digitale dei sistemi aeroportuali. Anche nella seconda Componente della Missione 3 assume un ruolo di spicco l'obiettivo di riduzione del *gap* infrastrutturale Nord-Sud. Il Piano, inoltre, nella Missione 5, dedicata a «Inclusione e coesione», stanziava 630 milioni di euro per investimenti infrastrutturali atti a garantire un congruo sviluppo dei collegamenti tra le aree Zes e la rete infrastrutturale nazionale attraverso le reti Trans Europee (Ten-T). A ciò si aggiungono ulteriori 1,2 miliardi di euro del Fondo complementare, che il Pnrr destina a investimenti sui principali porti del Mezzogiorno.

In generale, nell'ambito delle due Missioni citate, ma anche in altre per interventi comunque collegati alle infrastrutture, alla mobilità sostenibile e all'accessibilità<sup>6</sup>, gli investimenti rafforzano le infrastrutture del Mezzogiorno, in particolare l'Alta velocità ferroviaria, contribuendo anche a migliorare l'occupazione in tutta la catena logistica. Gli investimenti per l'Alta velocità sono affiancati da interventi che mirano ad assicurare una maggiore e migliore offerta di linee ferroviarie regionali e l'adeguamento di quelle urbane. Dal punto di vista territoriale, si auspica che gli investimenti producano un'inversione dei fenomeni di depauperamento demografico e socioeconomico dei territori meno collegati, fungendo da fattore di coesione territoriale. Molti interventi riguardano infrastrutture che saranno realizzate a beneficio delle aree e delle città del Sud, anche grazie all'integrazione con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

La [tabella 1](#)<sup>7</sup> riporta tutti gli interventi riconducibili a infrastrutture, sovrastrutture, materiali e servizi di trasporto e mobilità presenti nel Pnrr con informazioni dettagliate sulla dimensione dell'investimento e sulla eventuale individuazione dei territori di riferimento. La [tabella 2](#) invece, individua tutti gli interventi e le missioni che vedono coinvolto il ministero per le Infrastrutture e la mobilità sostenibili (Mims), responsabile della maggior parte degli investimenti che riguardano le infrastrutture di trasporto e per la mobilità (Mims 2022). In grigio gli investimenti che non sono direttamente riconducibili al



settore dei trasporti. La [tabella 3](#) offre una visione della distribuzione delle risorse per Amministrazione titolare. Come si vede, il Mims ha ricevuto circa 40 miliardi di euro da gestire sul Pnrr: circa il 20% del totale. A questa cifra, già consistente, vanno aggiunti quasi 10 miliardi dal Fondo complementare per un totale di circa 50 miliardi.

---

Tabella 1. Sintesi degli interventi riconducibili a infrastrutture, sovrastrutture, materiali e servizi di trasporto e mobilità presenti nel Pnrr.

Missione	Investimento	Intervento	Fondi Pnrr	Rif. Territ.	Obiettivi
M2-C2.3	3.3	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale	230 mln		Penetrazione significativa dell'idrogeno per il segmento degli autocarri fino al 5-7 % del mercato entro il 2030 e sviluppo di circa 40 stazioni di rifornimento
M2-C2.3	3.4	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	300 mln		Conversione verso l'idrogeno delle linee ferroviarie non elettrificate in regioni caratterizzate da elevato traffico in termini di passeggeri e conversione di circa 9 stazioni di rifornimento su 6 linee ferroviarie
M2-C2.4	4.1	Rafforzamento mobilità ciclistica	600 mln		Realizzazione e manutenzione di reti ciclabili in ambito urbano, metropolitano, regionale e nazionale: 570 km di piste ciclabili urbane metropolitane e 1.250 km di piste ciclabili turistiche
M2-C2.4	4.2	Sviluppo trasporto rapido di massa	3.600 mln		Sviluppo di sistemi di trasporto rapido di massa, realizzazione di 240 km di rete attrezzata per le infrastrutture del trasporto rapido di massa suddivise in metro (11 km) filovie (120 km) e funivie (15 km)
M2-C2.4	4.3	Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica	740 mln		Sviluppo di 7.500 punti di ricarica rapida in autostrada e 13.755 in centri urbani, oltre a 100 stazioni di ricarica sperimentali con tecnologie per lo stoccaggio dell'energia

M2-C2.5	5.3	Bus elettrici	300 mln		Rinnovo del parco autobus italiano, diffusione e promozione di trasformazione tecnologica della filiera legata alla produzione di autobus in Italia
M3-C1.1	1.1	Intervento sulla rete Alta Velocità per la tratta Napoli – Bari	1.400 mln	Campania - Puglia	Riduzione tempo di percorrenza della tratta da 3,30 ore a 2, aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora, adeguamento prestazioni per transito treni merci con lunghezza fino a 750m
M3-C1.1	1.1	Intervento sulla rete Alta Velocità Palermo – Catania – Messina	1.440 mln	Sicilia	Riduzione del tempo di percorrenza di oltre 60 minuti sulla tratta Palermo – Catania rispetto alle attuali 3 ore e aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora
M3-C1.1	1.1	Intervento sulla rete Alta Velocità per la tratta Salerno – Reggio Calabria	11.200 mln	Calabria – Basilicata – Campania	Riduzione dei tempi di percorrenza di 80 minuti, miglioramento delle prestazioni per consentire il transito di treni merci
M3-C1.1	1.2	Intervento sulla rete Alta Velocità Brescia – Verona – Vicenza	4.600 mln	Lombardia – Veneto	Aumento della capacità e della regolarità del traffico
M3-C1.1	1.2	Intervento sulla rete Alta Velocità Liguria – Alpi	4.000 mln	Liguria – Piemonte – Lombardia	Tempi di percorrenza quasi dimezzati sulla tratta Genova – Milano e Genova – Torino, aumento della capacità da 10 a 24 treni/ora
M3-C1.1	1.2	Intervento sulla rete Alta Velocità Verona - Brennero	930 mln	Veneto – PA Trento	Aumento della capacità di linea fino a 400 treni/giorno
M3-C1.1	1.3	Connessione diagonale Roma - Pescara	620 mln	Lazio – Abruzzo	Risparmio di tempo di 80 minuti, aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora, adeguamento delle prestazioni di linea per consentire lo sviluppo del traffico merci

M3-C1.1	1.3	Connessione diagonale Taranto – Metaponto – Potenza - Battipaglia	450 mln	Puglia – Basilicata – Campania	Riduzione dei tempi di percorrenza di 30 min rispetto all'attuale tempo richiesto di 4h, aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora e adeguamento prestazioni per transito treni merci
M3-C1.1	1.4	Sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario	2.970 mln		Aggiornamento sistemi di sicurezza e segnalazione esistenti per garantire l'interoperabilità con le reti ferroviarie europee
M3-C1.1	1.5	Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2.970 mln		Potenziamento dei collegamenti metropolitani per garantire servizi capillari con alte frequenze e sostenere la domanda di mobilità espressa delle aree urbane medie e grandi
M3-C1.1	1.6	Potenziamento delle linee regionali	940 mln		Potenziamento e rafforzamento delle linee regionali in termini di numero di passeggeri trasportati, aumento della velocità di percorrenza, interconnessione tra centri urbani
M3-C1.1	1.7	Ammodernamento linea ferroviaria Potenza – Foggia	110 mln	Basilicata – Puglia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Ammodernamento linea ferroviaria Ionica Sibari – Catanzaro Lido – Reggio Cal.	300 mln	Calabria	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Completamento collegamento Salerno Arechi - Aeroporto Pontecagnano	60 mln	Campania	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Ammodernamento linea ferroviaria (Roma) Venafrò – Campobasso - Termoli	150 mln	Lazio – Molise	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Ammodernamento linea ferroviaria Pescara – Foggia	100 mln	Abruzzo – Molise – Puglia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia

M3-C1.1	1.7	Elettrificazione e velocizzazione Roccaravindola – Isernia- Campobasso	60 mln	Molise	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Elettrificazione Barletta – Canosa	100 mln	Puglia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Potenziamento collegamenti Brindisi e Taranto	124 mln	Puglia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Collegamento ferroviario aeroporto di Olbia	170 mln	Sardegna	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Raddoppio Decimomannu – Villamassargia	130 mln	Sardegna	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Ammodernamento nodo di Catania	95 mln	Sicilia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Ammodernamento linea ferroviaria Palermo – Agrigento – Porto Empedocle	100 mln	Sicilia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.7	Intermodalità ed accessibilità Trapani Birgi	40 mln	Sicilia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3C1.1	1.7	Collegamento porto e bypass di Augusta	135 mln	Sicilia	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza della ferrovia
M3-C1.1	1.8	Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud	700 mln	Mezzogiorno	Riqualficazione delle stazioni ferroviarie, efficientamento energetico di stazioni, nodi ferroviari di fermate di metropolitana
M3-C1.2		Monitoraggio tecnologico opere d'arte stradali	450 mln		Messa in sicurezza, contrasto e adattamento al cambiamento climatico della rete stradale con una forte componente di ammodernamento tecnologico
M3-C2.1	1.1	Efficientamento energetico nell'area dello	50 mln	Calabria – Sicilia	Elettrificazione delle banchine portuali

Stretto di Messina

Stretto di Messina

M3-C2.1	1.1	Efficientamento porto di Villa San Giovanni e Messina Tremestieri	37 mln	Calabria – Sicilia	Aumento della capacità di accosto per le unità adibite al traghettamento nello Stretto di Messina realizzato attraverso miglioramenti delle dotazioni infrastrutturali
M3-C2.1	1.1	Efficientamento porto di Gioia Tauro	50 mln	Calabria	Approfondimento e consolidamento del canale portuale lungo la banchina di levante
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza del porto di Napoli	274,9 mln	Campania	Potenziamento e riqualificazione delle infrastrutture, riassetto dei collegamenti ferroviari dell'ultimo miglio e aumento della capacità portuale
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza del porto di Salerno	105 mln	Campania	Consolidamento ed adeguamento funzionale di alcuni moli e banchine, dragaggio del porto commerciale di Salerno
M3-C2.1	1.1	Efficientamento porto di Ravenna	130 mln	Emilia - Romagna	Approfondimento canali Candiano e Baiona a -14,5 m, realizzazione e gestione impianto di trattamento materiali di risulta dall'escavo
M3-C2.1	1.1	Aumento selettivo della capacità portuale del porto di Trieste	417,7 mln	Friuli-Venezia Giulia	Ammodernamento infrastrutturale e funzionale ed estensione delle infrastrutture comuni per lo sviluppo di un nuovo Punto franco
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali del porto di Civitavecchia	79,65 mln	Lazio	Nuovo accesso al bacino storico, prolungamento banchina e ponte di collegamento con antemurale
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Genova	600 mln	Liguria	Realizzazione di una nuova diga foranea
M3-C2.1	1.1	Aumento selettivo della capacità portuale	30 mln	Liguria	Realizzazione ed elettrificazione



tuale del porto de  
La Spezia

~

del nuovo molo crociere

M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Savona	45 mln	Liguria	Realizzazione di una nuova diga foranea
M3-C2.1	1.1	Efficientamento porto di Ancona	55 mln	Marche	Approfondimento dei fondali nei pressi delle banchine, velocizzazione della linea ferroviaria con i materiali di escavo dei fondali marini
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Brindisi	88 mln	Puglia	Completamento cassa di colmata e banchinamento con realizzazione di dragaggi ad esso funzionali
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Manfredonia	80 mln	Puglia	Realizzazione molo alti fondali
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Taranto	35,7 mln	Puglia	Nuova diga foranea di protezione del porto
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Barletta	19,92 mln	Puglia	Prolungamento dei moli foranei ed approfondimento dei fondali
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Bari	40 mln	Puglia	Strada camionale di collegamento tra l'autostrada A14 ed il porto di Bari denominata "Porta del Levante"
M3-C2.1	1.1	Interventi di potenziamento dei porti di Pescara e	31,2 mln	Abruzzo	Ristrutturazione molo martello (Ortona) e deviazione del porto

porta di Pescara  
Ortona

canale di Pescara

M3-C2.1	1.1	Aumento selettivo della capacità portuale del porto di Cagliari	99,35 mln	Sardegna	Realizzazione dei banchinamenti del nuovo terminal Ro Ro
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Catania	70 mln	Sicilia	Consolidamento e ricarica della mantellata della diga foranea, rafforzamento e potenziamento della testata
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Palermo	76 mln	Sicilia	Completamento e consolidamento moli, consolidamento banchine
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Trapani	67 mln	Sicilia	Lavori di dragaggio dell'avamposto e delle aree a ponente dello sporgente Ronciglio
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Marina di Carrara	10,15 mln	Toscana	Realizzazione Waterfront Marina di Carrara
M3-C2.1	1,1	Efficientamento porto di Piombino	55 mln	Toscana	Nuova strada di accesso al porto – bretella di Piombino SS 398
M3-C2.1	1.1	Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture del porto di Venezia	137,65 mln	Veneto	Ripristino marginamenti casse di colmata, nuovo ponte ferroviario su canale ovest, nuovo terminal container, escavo del canale Maiamocco – Marghera
M3-C2.2	2.1	Digitalizzazione della catena logistica	25 mln		Aumento della competitività della logistica nazionale attraverso la realizzazione di un sistema digitale interoperabile tra attori pubblici e privati per trasporto merci e logistica

M3-C2.2	2.2	Innovazione digitale dei sistemi aeroportuali	11 mln		Miglioramento del sequenziamento degli aerei con conseguente ottimizzazione e riduzione del consumo di carburante
M5-C3	1.4	Interventi per le Zone Economiche Speciali (ZES)	630 mln	Zes	Collegamenti efficaci, principalmente ferroviari, tra le aree industriali e la rete Snit e Ten-T per ridurre tempi e costi della logistica, urbanizzazioni primarie, reti di trasporto resilienti ed efficienti

Fonte: elaborazione dell'autrice.

Tabella 2. Interventi e Missioni che vedono coinvolto il Mims\*.

	Missione	Investimento	Descrizione	Risorse Pnrr
Investimenti	M2-C2	3.3	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale	0,23
	M2-C2	3.4	Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	0,3
	M2-C2	4.1	Ciclovie turistiche	0,6
	M2-C2	4.1	Ciclovie urbane	
	M2-C2	4.2	Sviluppo trasporto rapido di massa	3,6
	M2-C2	4.4.1	Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	3,64

M2-C2	4.4.2	Rinnovo treni Tpl	
M2-C2	4.4.2	Rinnovo Intercity al Sud	
M2-C2	5.3	Supporto alla filiera dei bus elettrici	0,3
M2-C4	4.1	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	2
M2-C4	4.2	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	0,9
M3-C1	1.1	Collegamenti ferroviari ad Alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4,64
M3-C1	1.2 (sub. 1.2.1)	Linee ad Alta velocità nel Nord che collegano all'Europa (Brescia-Verona-Vicenza-Padova)	8,57
M3-C1	1.2 (sub. 1.2.3)	Linee ad Alta velocità nel Nord che collegano all'Europa (Verona-Brennero-opere di adduzione)	
M3-C1	1.3 (sub. 1.3.1)	Connessioni diagonali (Roma-Pescara)	1,58
M3-C1	1.3 (sub. 1.3.2)	Connessioni diagonali (Orte-Falconara)	
M3-C1	1.3 (sub.	Connessioni diagonali	

		1.3.3)	(Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia)	
	M3-C1	1.4	Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (Ertms)	2,97
	M3-C1	1.5	Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2,97
	M3-C1	1.6	Miglioramento delle ferrovie regionali (gestione Rfi)	0,94
	M3-C1	1.7	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2,4
	M3-C1	1.8	Miglioramento delle ferrovie nel Sud (gestite da Rfi nel Sud)	0,7
	M3-C2	2.1	Digitalizzazione della catena logistica	0,25
	M3-C2	2.2	Digitalizzazione della gestione del traffico aereo	0,11
	M5-C2	2.3	Programma Innovativo della qualità dell'abitare - PinQuA	2,8
	M5-C3	1.4	Investimenti infrastrutturali per le Zes	0,63
Riforme	M2-C2-37	5	Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con	-

impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa

M2-C4-27	4.1	Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico	
M3-C1-1	1.1	Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra Mims e Rfi	
M3-C1-2	1.2	Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari	
M3-C1-21	2.1	Attuazione del recente «Decreto Semplificazioni» (convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120) mediante l'emanazione di un decreto relativo all'attuazione di «Linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti»	
M3-C1-22	2.2	Trasferimento della titolarità di ponti e viadotti delle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello	
M3-C2-1	1.1	Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica	
M3-C2-2	1.2	Aggiudicazione competitiva	



		delle concessioni nelle aree portuali
M3-C2-4	1.3	Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di cold ironing
M3-C2-10	2.2	Istituzione di una piattaforma strategica nazionale per la rete dei porti e interporti, al fine di sviluppare la digitalizzazione dei servizi passeggeri e merci

---

\* In grigio gli investimenti non direttamente riconducibili al settore dei trasporti.

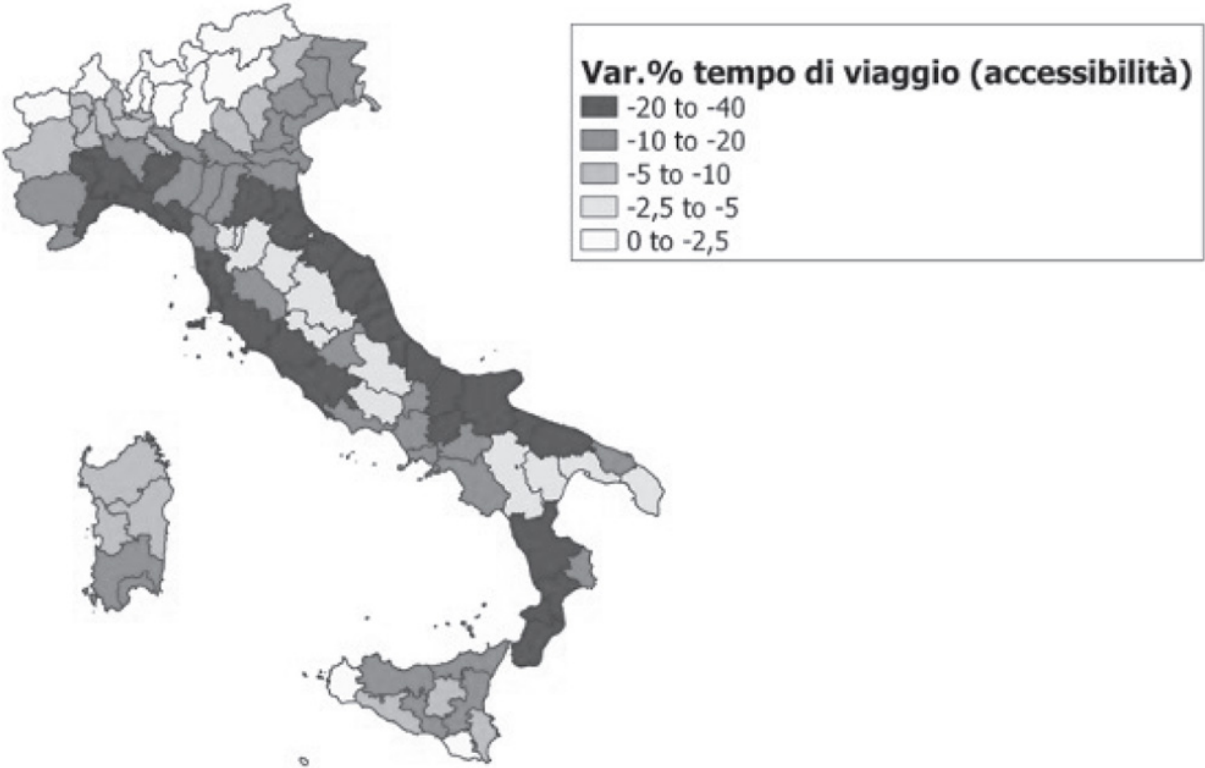
---

Fonte: elaborazione dell'autrice.

---

Figura 2. Variazione del tempo di percorrenza ipotizzato a seguito degli interventi di infrastrutturazione ferroviaria collegati al Pnrr.

---



---

Fonte: adattamento da Carteni - Ciferri 2021.

---

Tabella 3. Risorse per amministrazione.

	Totale risorse (RRF)	Risorse gestite da Enti territoriali		Incidenza % sul totale risorse	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
		(a)	(b)	(c)	(d=b/a)
Min. Pubblica amministrazione	1.269	1.000	1.000	78,8	78,8
Min. Giustizia	2.722				
Min. Transizione digitale	14.337	3.426	3.426	23,9	23,9
Min. Sviluppo economico	18.161				
Min. Esteri	1.200				
Min. Cultura	4.275	1.620	2.620	37,9	61,3
Min. Turismo	2.400	0	500	0,0	20,8
Min. Transizione ecologica	34.683	4.561	5.303	13,2	15,3
Min. Agricoltura	3.600				
Min. Infrastrutture e mobilità sostenibili	39.708	10.594	11.474	26,7	28,9
Min. Istruzione	17.594	10.560	10.560	60,0	60,0
Min. Università e ricerca	11.732				
Min. Lavoro e politiche sociali	7.250	7.250	7.250	100,0	100,0
Min. Interno	12.490	11.766	11.766	94,2	94,2
Min. Sud e coesione territoriale	1.345	825	1.235	61,3	91,8
Min. Salute	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
Min. Economia e finanze	340				
Pcm – Dip. Affari regionali e autonomie	135	128	128	94,8	94,8
Pcm – Dip. Protezione civile	1.200				
Pcm – Dip. Pol. Giov. E servizio civile univ.	650				
Pcm – Dip. Pari opportunità	10				
Pcm – Dip. Discipline sportive	700	0	700	0,0	100,0
Dip. Diff. Territori					

---

Totale risorse	191.499	66.397	70.629	34,7	36,9
----------------	---------	--------	--------	------	------

---

Fonte: elaborazione dell'autrice.

Particolarmente rilevante è la partita giocata dal Mims sulle risorse per il Mezzogiorno: dalle stime dell'Upb (2022), riportate dalla [tabella 4](#), risulta come il Mims sia titolare di circa il 30% delle risorse destinate al Sud. Delle risorse del Mims con indicazione della destinazione territoriale (ossia quelle «territorializzate», come vedremo tra poco), quasi il 50% sono destinate al Mezzogiorno.

---

Tabella 4. Misure Pnrr (Rrf) e Fondo complementare (Fc) per Amministrazione titolare: destinazione territoriale al Mezzogiorno e percentuale di attivazione (milioni di euro e valori percentuali).

	Totale risorse (RRF e FC)	Risorse con destinazione territoriale	Di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno (%)	Di cui: Misure attivate	Misure attivate su risorse Mezzogiorno (%)
	(a)	(b)	(c)	(d=c/b)	(e)	(f=e/c)
Min. Pubblica amministrazione	1.269	688	275	40,0	128	46,5
Min. Giustizia	2.854	2.854	1.137	39,8	468	41,2
Min. Transizione digitale	15.737	10.212	4.685	45,9	3.390	72,4
Min. Sviluppo economico	25.041	24.237	6.004	24,8	4.153	69,2
Min. Esteri	1.200	1.200	480	40,0	480	100,0
Min. Cultura	5.730	5.410	2.078	38,4	1.073	51,6
Min. Turismo	2.400	2.286	654	28,6	654	100,0
Min. Transizione ecologica	39.246	38.576	14.288	37,0	7.424	52,0
Min. Agricoltura	4.883	4.883	1.953	40,0	1.033	52,9
Min. Infrastrutture e mobilità sostenibili	49.462	48.462	23.374	48,2	23.062	98,7
Min. Istruzione	17.594	17.560	7.771	44,3	4.861	62,6
Min. Università e ricerca	12.232	12.232	4.847	39,6	2.418	49,9
Min. Lavoro e politiche sociali	7.250	7.250	2.683	37,0	1.053	39,2
Min. Interno	12.700	12.700	5.963	47,0	5.685	95,3
Min. Sud e coesione territoriale	1.695	1.695	1.345	79,4	575	42,8
Min. Salute	18.013	16.078	6.430	40,0	4.534	70,5

Min. Economia e finanze	340	340	340	100,0	0	0,0
Pcm – Dip. Affari regionali e autonomie	135	135	54	40,0	0w	0,0
Pcm – Dip. Protezione civile	1.200	1.200	446	37,2	126	28,3
Pcm – Dip. Pol. Giov. e servizio civile univ.	650	650	260	40,0	87	33,5
Pcm – Dip. Pari opportunità	10	0	0	0,0	0	
Pcm – Dip. Discipline sportive	700	700	280	40,0	0	0,0
Pcm – Uff. Terremoti	1.780	1.780	691	38,8	691	100,0
<b>Totale risorse</b>	<b>222.121</b>	<b>211.128</b>	<b>86.038</b>	<b>40,8</b>	<b>61.895</b>	<b>71,9</b>

Fonte: Upb (2022).

#### 4. Il Pnrr e il Mezzogiorno.

La scelta di assegnare un ruolo considerevole al Mezzogiorno nel Pnrr è la prima, decisa azione di politica economica volta a riequilibrare l'asse del paese da molto tempo a questa parte. Il governo ha poi fatto una seconda scelta rilevante. Con il dl n. 77 del 31 maggio del 2021<sup>8</sup> ha stabilito che il Piano destini alle regioni del Mezzogiorno almeno il 40% del totale delle risorse allocabili territorialmente, ossia degli investimenti «territorializzabili» previsti. Le organizzazioni titolari hanno quindi l'obbligo di legge di rispettare questa quota e il Dipartimento per le politiche di coesione della



presidenza del consiglio (Dpcoe) ha il compito di verificarne, in fase iniziale e poi periodicamente, il rispetto.

In linea di massima, le verifiche svolte dal Dpcoe sui primi mesi di implementazione del Pnrr, ossia sui dati aggiornati al 31 gennaio 2022, hanno rilevato un sostanziale rispetto del parametro sulla media degli investimenti di competenza dalle organizzazioni titolari delle diverse misure. Dalla relazione del 9 marzo, infatti, risulta che il 40,8% del totale delle risorse del Pnrr con destinazione territoriale (ossia i 211 miliardi di euro circa su complessivi 222)<sup>9</sup> sono allocate al Sud, un totale complessivo di 86 miliardi di euro, come evidenziato nella [tabella 4](#), già richiamata. Sebbene l'importo complessivo sia frutto di calcoli e di stime, e quello che, allo stato attuale, si può indicare come certamente allocato al Sud sia solo di 22 miliardi di euro, come peraltro lo stesso Dpcoe ammette, è ancora presto per mostrare eccessivi scetticismi. Quanto meno in relazione agli interventi infrastrutturali nel settore dei trasporti e della mobilità, la situazione sembra essere soddisfacente. Certamente l'impegno del governo a garantire uno shock di spesa pubblica nel Mezzogiorno c'è e il Mims, che risulta in questa prima verifica tra le amministrazioni maggiormente impegnate per l'obiettivo, con quasi il 99% delle risorse riservate al Mezzogiorno già attivate, dovrà essere molto vigile.

Tuttavia, per quanto si voglia essere ottimisti, non si può tacere che si tratti di un aspetto di forte criticità: se le risorse effettivamente destinate al Mezzogiorno risultassero al di sotto degli obiettivi, ne risulterebbe compromesso l'intero indirizzo di politica economica che il governo ha voluto assegnare al Piano. Molte misure prevedono bandi, i cui esiti non sono naturalmente predeterminabili, che non riportano alcuna quota di riserva per le imprese del Sud, con il rischio che imprese e consorzi di altre parti d'Italia vincano i bandi, acquisiscano i finanziamenti e alterino l'equilibrio complessivo dei flussi. Va poi ricordato che la gestione di una quota compresa tra il 34,7% e il 36,9% delle risorse totali per la realizzazione del Pnrr coinvolge gli enti locali (Upb 2021, 2022), in qualità di soggetti attuatori, ovvero attori ai quali spetta il compito di elaborare e

presentare al Nucleo Pnrr Stato-Regioni i progetti strategicamente rilevanti per il perseguimento degli obiettivi del Piano; soggetti, dunque, che si assumono la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi tramite l'avvio, l'esecuzione, il monitoraggio e la rendicontazione degli stessi, con modalità che vanno dall'impiego diretto delle risorse alla predisposizione e al completamento di tutti i passaggi propedeutici al trasferimento delle risorse ai beneficiari finali, ivi incluse eventuali procedure di riparto (tipicamente, tramite bandi di gara). Per la riconosciuta minore capacità di spesa (e di spesa virtuosa) degli enti locali meridionali, e la capacità di fare fronte al carico amministrativo associato a tali flussi di spesa, è poi possibile che i tempi contingentati del Pnrr, concordati in Europa, non possano essere rispettati proprio dalle amministrazioni meridionali. Cosa ne sarebbe di quei fondi?

In linea di massima però, rispetto ad altre categorie di spesa, quelle relative alle infrastrutture di trasporto presentano tre specifiche peculiarità che aumentano la capacità di raggiungere gli obiettivi di destinazione territoriale. La prima è che, per quanto riguarda la Missione 3, come si rileva dalla [tabella 5](#), l'incidenza sul totale delle risorse gestite da enti territoriali che, come detto, possono rappresentare il punto debole della filiera, è minima (non supera il 5%). In secondo luogo, diversi progetti inseriti nel Pnrr facevano parte di una progettazione già esistente, che è stata riversata nel Piano, liberando le risorse impegnate per altri usi, e, spesso, specie con riferimento alle ferrovie e ai porti, questi progetti sono già messi a terra, con una ben definita localizzazione. Per questo forse, la natura *top-down* del Piano, che è originato da un assemblaggio dall'alto per sommatoria di misure, azioni e interventi che sono stati messi a sistema, ben si presta all'esigenza di completare i collegamenti mancanti della rete trasportistica nazionale e locale. La terza caratteristica che può indurre a un certo ottimismo, per l'aspetto in esame, è che in Italia gli investimenti pubblici sono realizzati oltre che dalle amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) anche da grandi imprese, rientranti nel «settore pubblico allargato» (come Ferrovie dello Stato) o comunque da aziende a rilevante capitale pubblico (Enav Spa, Terna ecc.), che

hanno storicamente una elevata capacità di progettazione e realizzazione degli interventi infrastrutturali.

---

Tabella 5. Stima delle risorse Rrf gestite dagli Enti territoriali in qualità di soggetti attuatori per Missioni (milioni di euro e valori percentuali).

Missioni e componenti	Risorse totali Rrf	Risorse gestite da E.E.T.T.		Incidenza sul totale	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo di cui:	40.291	6.046	7.546	15,0	18,7
C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pa	9.722	4.426	4.426	45,5	45,5
C3 – Turismo e cultura 4.0	6.675	1.620	3.120	24,3	46,7
Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, di cui:	59.459	17.964	18.705	30,2	31,5
C1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile	5.265	1.743	1.743	33,1	33,1
C2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778	7.044	7.786	29,6	32,7
C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	800	800	5,2	5,2
C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	8.376	8.376	55,6	55,6
Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile, di cui:	25.397	1.020	1.270	4,0	5,0
C1 – investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	750	750	3,0	3,0
C2 – intermodalità e logistica integrata	630	270	520	42,9	82,5
Missione 4 – Istruzione e ricerca, di cui:	30.876	9.760	9.760	31,6	31,6
C1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19.436	9.760	9.760	50,2	50,2
Missione 5 – Inclusione e coesione, di cui:	19.851	16.941	18.681	85,3	94,1
C1 – Politiche del lavoro	6.660	5.600	5.600	84,1	84,1
C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	10.516	11.216	93,8	100,0
C3 – Interventi speciali di coesione territoriale	1.975	825	1.865	41,8	94,4
Missione 6 – Salute, di cui:	15.626	14.667	14.667	93,9	93,9
C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale	7.000	7.000	7.000	100,0	100,0

Fonte: Upb (2022).

Inserendo i progetti previsti dal Pnrr nel quadro rappresentato in [figura 1](#), è possibile dare una rappresentazione visiva dell'impatto stimato dei miglioramenti nei tempi di percorrenza dovuti agli investimenti ferroviari a oggi previsti dal Pnrr e dai fondi complementari. Come si vede, la situazione risulta notevolmente migliorata rispetto a quella di partenza.

Tutto considerato, in attesa di una specifica descrizione dei singoli interventi, dei progetti e della loro localizzazione, è probabilmente però ancora presto per provare a prevedere l'effettiva capacità di spesa nel Mezzogiorno e quale sarà l'impatto complessivo in termini di riduzione del *gap* territoriale del paese. Ogni tipologia di spesa genera, infatti, un contributo in termini di crescita e riduzione del *gap* di diversa dimensione, come rileva anche la Corte dei conti (2022), e la progettualità degli interventi del Pnrr è ancora troppo generale per provare a stimarne l'impatto effettivo.

## *5. Conclusioni.*

Secondo stime del governo, confermate dalla Corte dei conti (2022), il Pnrr porterebbe a un aumento del Pil del 3,6%. Si tratta, tuttavia, di stime precedenti al conflitto in Ucraina, che andranno dunque riviste, perché la situazione bellica, con i suoi riflessi in termini macro-economici, sta cambiando lo scenario mondiale.

Non bisogna poi dimenticare che interventi di una simile portata possono essere pienamente valutati solo su archi temporali lunghi, e anche molto lunghi, e considerando l'insieme delle politiche territoriali. Per quanto riguarda le infrastrutture dei trasporti, in questo testo ci si è focalizzati sulla rete ferroviaria, perché è quella a cui il Piano dedica le energie maggiori, ma è evidente che tutto il sistema infrastrutturale (porti, aeroporti, stazioni, autostrade ecc.) è integrato e complementare, come evidenziato in [tabella 6](#), che fornisce un elenco degli interventi infrastrutturali per modalità di trasporto. Il miglioramento di una sua parte può essere vanificato,

nei suoi effetti di omogeneizzazione territoriale, dall'indebolimento di un'altra sua componente.

---

Tabella 6. Tabella riassuntiva relativa agli investimenti infrastrutturali per modalità di trasporto (tutte le misure del Piano relative alle infrastrutture [missioni 2, 3 e 5]).



	Missione	Investimento	Risorse totali	Risorse al Mezzogiorno	Amministrazione titolare
Ferrovie (TOT)			26.666	10.213	
Alta velocità	M3-C1	1.1 - 1.2	13.210	4.640	Mims coordinato con Rfi
Connessioni diagonali	M3-C1	1.3	1580	1580	Mims coordinato con Rfi
Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario	M3-C1	1.4	2.970	-	Mims
Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	M3-C1	1.5	2.970	-	Mims
Ferrovie regionali	M3-C1	1.6	936	692,64	Mims
Upgrading, elettrificazione e resilienza delle ferrovie nel Sud	M3-C1	1.7	2.400	2.400	Mims
Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud	M3-C1	1.8	700	700	Mims
Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	M2-C2	3.4	300		Mims/Mite
Sostituzione treni diesel con treni a emissioni zero	M2-C2	4.4.2	800		Mims
Rinnovo parco treni regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	M2-C2	4.4.2	800	200	Mims
Strade (TOT)			1421,32		
Monitoraggio tecnologico opere d'arte stradali	M3-C1	-	450		Mims
Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale	M2-C2	3.3	230		Mims/Mite
Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica su autostrade e centri urbani	M2-C2	4.3	741,32		Mims
Mezzi di trasporto pubblico (TOT)			6315		
Bus elettrici	M2-C2	5.3	300		Mims /Mise/Mita
Sviluppo del trasporto rapido di massa	M2-C2	4.2	3.600		Mims

Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	M2-C2	4.4.1	2.415	-	Mims
Mobilità ciclistica (TOT)			550	275	
Ciclovie turistiche	M-2C2	4.1	400	200	Mims/Mite
Ciclovie urbane	M2-C2	4.1	150	75	Mims/Mite
Porti (TOT)			3.760	1654,4	
Green ports	M3-C2	1.1	270	-	Mite
Sviluppo accessibilità marittima e resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici	M3-C2	1.1	1.470	-	Mite
Aumento selettivo della capacità portuale	M3-C2	1.1	390	-	Mite
Ultimo e penultimo miglio ferroviario-stradale	M3-C2	1.1	250	-	Mite
Efficientamento energetico	M3-C2	1.1	50	-	Mite
Elettificazione delle banchine (cold ironing)	M3-C2	1.1	700	-	Mite
Investimenti infrastrutturali ZES	M5-C3	1.4	630	630	Mimms/Pcm/Min. Sud e Coes. Terr.
Intermodalità e logistica integrata (TOT)			250		
Login Business (Dotazione digitale e tecnologie abilitanti per le imprese nazionali di trasporto merci e logistica)	M3-C2	2.1	175	-	Mims coordinato con Adsp e Pln
Login Center (Cabina di regia per la digitalizzazione della catena logistica nazionale)	M3-C2	2.1	30	-	Mims coordinato con Adsp e Pln
Reti portuali e terminal merci	M3-C2	2.1	45	-	Mims coordinato con Adsp e Pln
Aeroporti (TOT)			110		
Digitalizzazione manutenzione e gestione dati aeronautici	M3-C2	2.2	30	-	Mims coordinato con Enav
Digitalizzazione della	M3-C2	2.2	30	-	Mims coordinato

Fonte: elaborazione dell'autrice.

Una delle sfide per la riuscita del Piano è rappresentata dalla capacità di coordinare le iniziative dei diversi livelli di governo e delle diverse amministrazioni coinvolte. Il modello organizzativo del Pnrr, definito con il dl 77/21, è a struttura gerarchica facente capo al governo centrale, con cabina di regia collocata presso la presidenza del Consiglio. La scelta sembra opportuna, perché per le grandi infrastrutture nazionali, oppure localizzate su specifici territori ma di valenza nazionale (ad esempio i porti, le Zes ecc.), può essere vantaggioso collocare il livello decisionale lontano dal territorio, che risulta più facilmente catturabile e in balia della sindrome Nimby («Not in My Back Yard»).

In conclusione, il Pnrr offre sulla carta un'occasione decisiva per recuperare un vuoto infrastrutturale e ridurre le differenze territoriali. Se ciò avrà luogo, si tratterà anche di un'opportunità di rilancio delle potenzialità inesprese di molte aree e, in definitiva, di tutto il sistema-paese. Un piano così ambizioso e che esige una direzione di politica economica considerevolmente forte, necessita però, non è forse superfluo dirlo, di stabilità istituzionale e di continuità nell'azione di governo: è qui che si gioca la partita decisiva<sup>10</sup>.

## Bibliografia

Aimone Gigio, L. e altri 2022

*Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro-nord*, in «Questioni di Economia e Finanza», Occasional Papers, 677.

Alampi, D. - Messina, G. 2011

*Time-is-money: i tempi di trasporto come strumento per misurare la dotazione di infrastrutture in Italia*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia, seminari e convegni, 7.

Aschauer, D. A. 1989

*Is Public Expenditure Productive?*, in «Journal of monetary economics», XXIII, 2, pp. 177-200, [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0).

Audretsch, B. 1998

- Agglomeration and the Location of Innovative Activity*, in «Oxford review of economic policy», XIV, 2, pp. 18-29, <https://doi.org/10.1093/oxrep/14.2.18>.
- Audretsch, D. B., Heger, D., Veith, T. 2015  
*Infrastructure and entrepreneurship*, in « Small Business Economics», XLIV, 2, pp. 219-30. <https://doi.org/10.1007/s11187-014-9600-6>.
- Audretsch, D. B. - Keilbach, M. 2005  
Entrepreneurship Capital and Regional Growth, in «The Annals of Regional Science», XXXIX, 3, pp. 457-69, <https://doi.org/10.1007/s00168-005-0246-9>.
- Audretsch, D. B. - Lehmann, E. E. 2005  
Does the Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship Hold for Regions?, in «Research Policy», XXXIV, 8, pp. 1191-202, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.03.012>.
- Bergantino, A. S. 2013  
*Quale piano infrastrutturale per il Sud?*, in «Italianieuropei», 1.
- Bergantino, A. S., Capozza, C., De Carlo, A. 2013  
*The Role of Accessibility in Determining Technical Efficiency in R&D Activity of Italian Regions*, in «International Journal of Transport Economics», XL, 3, pp. 381-99.
- Bucci, M. e altri 2021  
*I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in «Questioni di Economia e Finanza», Occasional Papers, 635, Banca d'Italia (testo riprodotto con lo stesso titolo su «Economia Italiana», numero speciale su *Infrastrutture, divari territoriali, sostenibilità e sviluppo economico*, 2, pp. 143-201.
- Busetti, F. e altri 2019  
*Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari*, in «Questioni di economia e finanza», 520.
- Calderón, C., Moral-Benito, E., Servén, L. 2015  
*Is Infrastructure Capital Productive? A Panel Heterogeneous Approach*, in «Journal of Applied Econometrics», III, 2, pp. 177-98. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)00122-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00122-8).
- Calderón, C. A. - Servén, L. 2004  
*The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, consultabile all'indirizzo: <https://ssrn.com/abstract=625277>.
- Camera dei Deputati, Senato della Repubblica 2021  
*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Documentazione di finanza pubblica n. 28, 27 maggio.
- Carteni, A. - Ciferri, D. 2021  
*La valutazione degli investimenti in infrastrutture e mobilità del Pnrr. Analisi e prime evidenze*, in «Economia Italiana», numero speciale su *Infrastrutture, divari territoriali, sostenibilità e sviluppo economico*, 2, pp. 203-34.

Corte dei conti 2022

*Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, marzo, pp. 1-381.

Dipartimento per le politiche di coesione 2022

*Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, 9 marzo.

Fromm, G. 1965

*Transport Investment and Economic Development*, in «Brookings Institution Press», IV, 1, <https://www.jstor.org/stable/i23781176>.

Ghio, N. e altri 2015

The Emergence of the Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship, in «Small Business Economics», XLIV, 1, pp. 1-18, <https://doi.org/10.1007/s11187-014-9588-y>.

Holl, A. 2004

Transport Infrastructure, Agglomeration Economies, and Firm Birth. Empirical Evidence from Portugal, in «Journal of Regional Science», XLIV, 4, pp. 693-712, <https://doi.org/10.1111/j.0022-4146.2004.00354.x>.

Istat 2006

*Ambiente e territorio. Le infrastrutture in Italia. Un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità*, in «Informazioni», 7, pp. 1-251.

Ministero dell'Economia e Finanza (Mef) 2022

*Documento di economia e finanza 2022. Allegato infrastrutture. Dieci anni per trasformare l'Italia. Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti*.

Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims) 2022

*Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del piano nazionale complementare di competenza del ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims)*, marzo.

Stam, E. - Van de Ven, A. 2021

*Entrepreneurial Ecosystem Elements*, in «Small Business Economics», LVI, 2, pp. 809-32, <https://doi.org/10.1007/s11187-019-00270-6>.

Ufficio parlamentare di bilancio 2022a

*Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, 5 maggio, pp. 1-92.

Ufficio parlamentare di bilancio 2022b

*I bandi Pnrr destinati agli enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali*, in «Flash», 1, 20 gennaio.

Urbano, D., Aparicio, S., Audretsch, D. 2019

*Twenty-Five Years of Research on Institutions, Entrepreneurship, and Economic Growth. What Has Been Learned?*, in «Small Business Economics», LIII, 1, pp. 21-49, <https://doi.org/10.1007/s11187-018-0038-0>.

---

<sup>1</sup> Il Consiglio Ue del dicembre 2020 ha stabilito un nuovo obiettivo vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (elevando il precedente obiettivo del 40%), proprio per mettere l'Unione in linea con il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

<sup>2</sup> Al riguardo si veda, a titolo di esempio, l'analisi di Hall (2004) che prende in esame, con una applicazione al Portogallo, il nesso tra Infrastrutture di trasporto, economie di agglomerazione e nascita di imprese e Bergantino e altri (2013) che, con dati relativi all'Italia, evidenzia il ruolo della dotazione di reti e servizi di trasporto sull'efficienza delle attività di R&S.

<sup>3</sup> Il Regolamento individua sei criteri per determinare come ogni attività economica contribuisca in modo sostanziale alla tutela dell'ecosistema, senza arrecare danno a nessuno degli obiettivi ambientali. Inoltre, i piani devono includere interventi che concorrono per il 37% delle risorse alla transizione ecologica.

<sup>4</sup> Rinvenibili dai due fondi di Next Generation Eu (Ngeu), ovvero la Recovery and Resilience Facility (Rrf) e il fondo React-Eu.

<sup>5</sup> Percentuale calcolata con riferimento ai soli fondi Next Generation Eu.

<sup>6</sup> In particolare, la Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica» riserva circa 2,2 miliardi di investimenti per opere, sistemi e materiale rotabile per promuovere nel settore della mobilità e dei trasporti l'innovazione e la sostenibilità ambientale.

<sup>7</sup> Tutte le tabelle sono riportate in fondo al capitolo.

<sup>8</sup> In particolare, successivamente all'approvazione del Pnrr, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, in materia di *governance* del Pnrr, all'art. 2, comma 6-*bis*, introdotto in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto un obbligo normativo per le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr di destinare almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente alle regioni del Mezzogiorno. Il comma 6-*bis* prevede che: «Le amministrazioni di cui al comma 1 dell'articolo 8 assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del Pnrr, almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel Pnrr. Il Dipartimento per le politiche di coesione della presidenza del Consiglio dei ministri (Dpcoe), attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il Pnrr di cui all'articolo 6, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, ove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative».

<sup>9</sup> Di cui 191,5 relativi alla Rrf e 30,6 al Fc.

<sup>10</sup> Si ringraziano la dott.ssa Elsa Amaddeo e la dott.ssa Maria Grazia Cito, affiliate al Laboratorio di economia applicata (Lea) dell'Università degli Studi di Bari, per il supporto nella raccolta dei dati e la predisposizione del materiale grafico.

## II. Il Pnrr e i servizi ambientali: tra mercato e affidamento *in-house*

di Antonio Massarutto

### 1. *L'importanza dei servizi ambientali nel Pnrr.*

Dei circa 85 miliardi di euro destinati dal Pnrr alla Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e alla Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), una parte consistente coinvolge, direttamente o indirettamente, il settore delle *utility*. Energia e trasporti hanno certamente un ruolo predominante, ma risorse importanti sono destinate anche al ciclo dell'acqua (15 miliardi di euro) e alla gestione dei rifiuti (2 miliardi di euro).

Osservando il dato da un'altra prospettiva, si può notare che circa 20 miliardi coinvolgono come principale soggetto attuatore le *utility* che operano a livello locale, includendo tra queste anche i distributori di energia elettrica. È pertanto essenziale che il settore delle *utility* sia in grado di raccogliere questa sfida, dimostrandosi capace di progettare gli interventi previsti e gestirne la fase realizzativa.

Nel settore elettrico il modello di organizzazione industriale può ritenersi sostanzialmente adeguato. La rete nazionale di trasporto e il sistema di dispacciamento sono gestiti da Terna, mentre nella distribuzione, tolta e-distribuzione (emanazione di Enel), i 10 principali operatori sono imprese derivate dalle principali *multiutility* locali, quasi tutte quotate in borsa o prossime a farlo.

Maggiori criticità sono presenti invece nel settore idrico e dei rifiuti. In questi due settori importanti riforme sono state varate



nell'ultimo quarto di secolo con l'obiettivo di favorire l'evoluzione industriale, conseguendo importanti risultati ma solo per una parte del paese. Ne risulta un quadro ancora abbastanza eterogeneo, nel quale convivono gestioni più evolute sotto il profilo industriale e finanziario con altre, per le quali la trasformazione è stata più che altro di facciata, e altre ancora, soprattutto al Sud, dove questa trasformazione non si è ancora avviata.

Per questa ragione il Pnrr prevede, in parallelo con gli investimenti previsti in questi due settori anche alcune «riforme abilitanti», tra le quali assumono particolare rilievo quelle inserite nel capitolo «semplificazione e concorrenza» e rivolte all'ammodernamento del sistema di gestione dei servizi pubblici locali. Si afferma chiaramente di voler limitare il ricorso indiscriminato alla gestione pubblica (nella forma del cosiddetto «in-house providing»), favorendo per quanto possibile l'emergere di dinamiche concorrenziali, con l'obiettivo di stimolare l'adeguamento impiantistico nei settori ancora carenti (come lo smaltimento dei rifiuti) e favorire le trasformazioni infrastrutturali in grado di supportare e sostenere la transizione ecologica in comparti come l'energia, il trasporto, il ciclo dell'acqua, i servizi ambientali.

Nel seguito, analizziamo le misure proposte dal governo, che da un lato sembrano correttamente motivate dall'obiettivo di mettere le zone con maggiori ritardi infrastrutturali in condizione di sviluppare un'adeguata capacità progettuale e realizzativa; dall'altro fanno temere un impatto che potrebbe interessare soprattutto le gestioni pubbliche nelle aree «virtuose», ostacolandone e indebolendone l'azione. Infine, laddove le resistenze all'adozione delle riforme sono state maggiori, le misure potrebbero sortire ben pochi effetti.

## *2. Il cantiere infinito della riforma dei servizi pubblici locali in Italia.*

I servizi pubblici locali, e in particolare quelli ambientali, hanno conosciuto nell'ultimo quarto di secolo una radicale trasformazione, finalizzata soprattutto ad accrescere la capacità industriale dei soggetti gestori, in una logica di autosufficienza finanziaria, mirante a

rimpiazzare pressoché integralmente l'assetto precedente, caratterizzato da logiche di spesa governate dalla pianificazione centralizzata e da un assetto gestionale polverizzato, concentrato sulla mera gestione operativa e sull'erogazione dei servizi. In quel contesto, la realizzazione delle reti infrastrutturali dipendeva dalla finanza pubblica, ed era organizzata e gestita in capo alla pianificazione regionale e nazionale.

Nel modello che si è affermato a partire dalla metà degli anni novanta sono invece i soggetti gestori ad assumere un ruolo centrale, anche e soprattutto nella gestione degli asset infrastrutturali e nel loro sviluppo e mantenimento. Gli investimenti si finanziano attraverso le tariffe, e richiedono che il gestore sia in grado di mobilitare le risorse finanziarie attraverso il mercato dei capitali, con un ruolo solo sussidiario e complementare della finanza pubblica.

Il mutamento richiesto alle *utility* locali è stato perciò dirompente. Per poter assumere il nuovo ruolo, è stato necessario un processo di graduale concentrazione, favorito dal progressivo superamento della logica municipale, sia attraverso il trasferimento delle responsabilità in capo a soggetti territoriali di livello superiore (ad esempio il trasporto pubblico locale, divenuto una competenza regionale), sia obbligando i comuni a costituire entità intermunicipali per gestire i servizi in forma associata (attraverso la costituzione dei cosiddetti «ambiti territoriali ottimali»).

La crescita dimensionale avrebbe dovuto permettere ai soggetti gestori di acquisire una massa critica adeguata, ma soprattutto favorire un'evoluzione delle aziende da meri enti erogatori con *governance* prettamente politica, a soggetti imprenditoriali operanti secondo logiche di mercato. Secondo una visione che si affermò nella prima metà degli anni novanta, le migliori tra le «aziende municipalizzate» avrebbero dovuto diventare il perno della ristrutturazione industriale del sistema. Le più intraprendenti tra queste – in particolare quelle emiliane e lombarde, oltre alla romana Acea – avviarono un percorso di crescita attraverso il mercato, tramite quotazione in borsa e progressivo allargamento dei propri riferimenti territoriali, con incorporazioni o partecipazioni in altre società pubbliche, secondo una logica *multiutility*, della quale sono

stati senza dubbio i settori energetici (energia elettrica e gas) a rappresentare l'industria trainante.

Va detto che per le *utility* di livello nazionale (energia elettrica, gas, trasporto ferroviario, telecomunicazioni) le riforme hanno disegnato modelli di regolazione *ad hoc*, tenendo conto delle specifiche caratteristiche di ciascun settore. Nulla del genere è stato previsto per i servizi locali, un po' sbrigativamente assoggettati a un modello «one size fits all», imperniato sulla «regolazione per contratto». Se inizialmente il legislatore aveva mantenuto un'equidistanza tra affidamento a privati (con gara) e gestione pubblica diretta, favorendo anzi la trasformazione delle imprese pubbliche secondo modelli privatistici, successivamente si è tentato in più occasioni di forzare la mano agli enti locali, rendendo obbligatorio il ricorso alla gara.

Simili tentativi da parte del legislatore si sono succeduti a più riprese a partire dalla fine degli anni novanta, alternando tentativi di disegno di riforma più organici, come il ddl Vigneri o il ddl Lanzillotta (sempre arenatisi in parlamento), a interventi più estemporanei, inseriti in leggi di bilancio, fatalmente inadatti a tenere conto della miriade di specificità costitutesi nel frattempo sul territorio.

Un ultimo tentativo, in verità piuttosto maldestro, del legislatore nazionale (il «decreto Ronchi» del 2009, che di nuovo prevedeva l'obbligo di gara oppure quello di cedere al mercato il controllo delle imprese pubbliche), andò a cozzare contro il referendum del 2011, che a stragrande maggioranza bocciò la norma nazionale, ripristinando la piena legittimità delle gestioni pubbliche (e affermando semmai un «favor» politico per queste ultime).

### *3. L'assetto industriale dopo il referendum 2011.*

Il referendum 2011 pose bruscamente fine a un decennio abbondante di strisciante conflitto tra i tentativi del governo centrale di imporre una «razionalizzazione» e la resistenza dei contesti locali, che si prestavano malvolentieri a cedere il controllo, e tendevano piuttosto a optare verso un modello «regional-patriottico», basato sul

c.d. «affidamento in-house», termine che indica l'affidamento diretto a imprese pubbliche controllate in modo totalitario dagli enti affidanti. Con questa formula, si è impedita ogni altra iniziativa sul mercato e sacrificata la possibilità di crescita delle aziende alla volontà politica di mantenerne il «controllo diretto» e indirizzarne le strategie attraverso la proprietà.

L'affidamento *in-house* costituisce il confine tra la gestione diretta da parte del soggetto pubblico e il mercato; esso si può definire come l'estremo passo verso modelli imprenditoriali di tipo privatistico concesso al soggetto pubblico senza un reale ricorso a meccanismi di mercato. Una società, anche controllata dal pubblico, ma priva delle caratteristiche che legittimano l'affidamento diretto (controllo «analogo a quello esercitato sui propri uffici»; attività esclusiva svolta a favore dell'ente pubblico proprietario e titolare della potestà di rilasciare la concessione), dovrebbe invece confrontarsi con il mercato attraverso una gara.

Il referendum 2011 ha avuto l'effetto di cristallizzare gli assetti gestionali e le quote di mercato intorno ai due principali «poli» – quello delle *multiutility* quotate, dominante in Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Lazio, parte del Piemonte e della Liguria, con qualche propaggine nelle Marche e nelle Venezie; e quello «in-house», in tutto il resto del paese. Entrambi i modelli hanno conosciuto una propria dinamica – il secondo soprattutto per via del graduale consolidarsi delle diverse aziende pubbliche locali in entità più grandi, sempre però secondo una logica *monoutility* e centrata su logiche territoriali, rispettando fedelmente i confini delle amministrazioni provinciali o al massimo regionali. Soprattutto nel Nord-est, questo processo ha consentito comunque la modernizzazione delle basi industriali e finanziarie del settore.

Le limitazioni poste alle società *in-house* hanno certamente rallentato, ma non impedito, la crescita industriale delle società interamente pubbliche, che è avvenuta quindi attraverso un progressivo processo di assorbimento delle realtà minori e la fusione tra operatori confinanti.

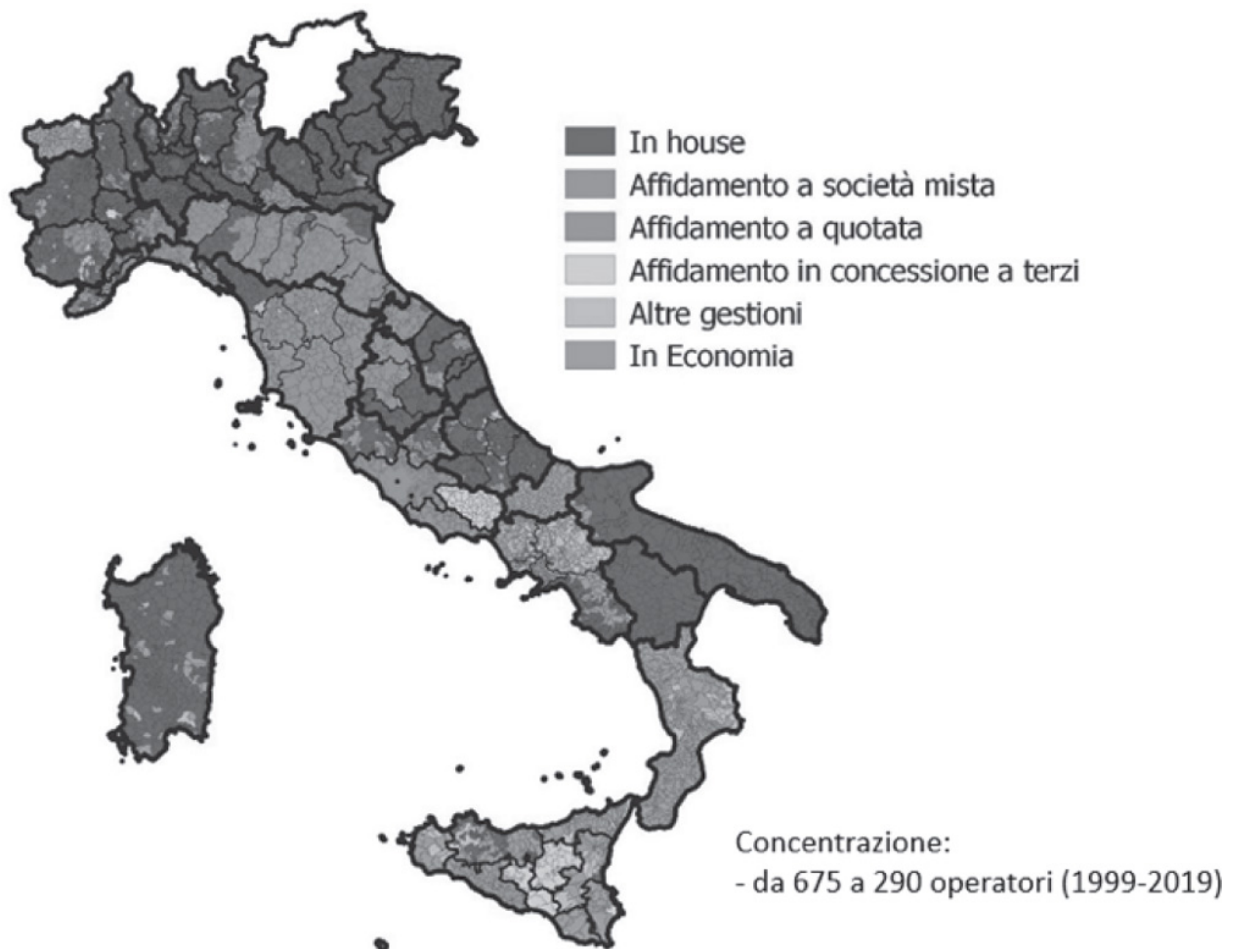
Come si può vedere nella [figura 1](#), la concentrazione è cresciuta nel settore idrico, dove si è più che dimezzato il numero delle

gestioni dirette in economia, che tuttavia resistono soprattutto al Sud. Si può apprezzare il ruolo delle *multiutility* quotate, che sono i soggetti più attivi come partner in società miste. L'affidamento *in-house* rappresenta la soluzione più frequentemente adottata dove la transizione si è compiuta, mentre in Campania, Molise, Calabria e Sicilia prevale ancora la gestione diretta in economia.

---

Figura 1. Affidamento del servizio idrico integrato in Italia.

---



---

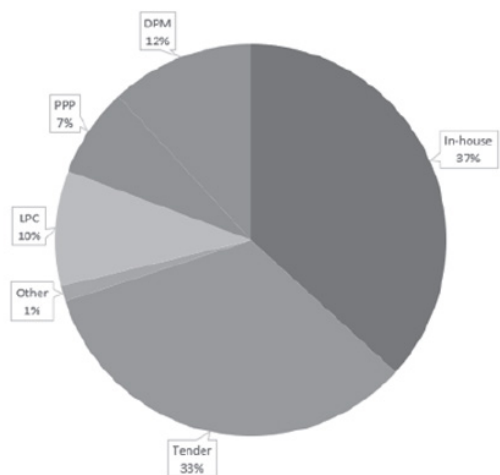
Fonte: Utilitatis 2022.

Una simile situazione si riscontra nel settore dei rifiuti ([figura 2](#)), dove si osserva anche una frazione consistente di imprese private, attive per lo più in affidamenti di tipo tradizionale come «prestatori d'opera» per le gestioni comunali in economia, e talora operanti

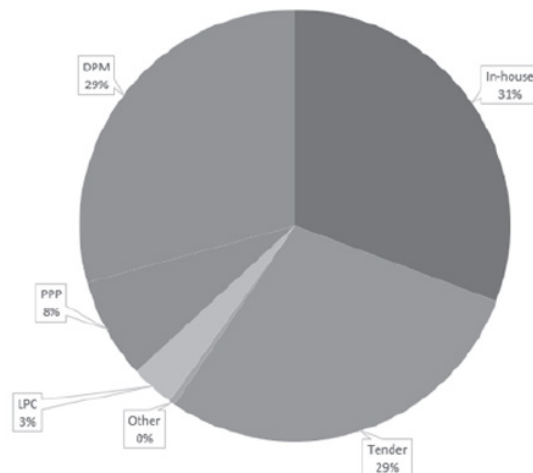
come affidatari del servizio integrato sugli ambiti territoriali pluricomunali.

Figura 2. Affidamenti della gestione integrata dei rifiuti.

Breakdown su popolazione servita



Breakdown su n. comuni



Legenda: Dpm: gestione diretta in economia; Lpc: società pubbliche quotate; Ppp: società miste; Tender: affidamento con gara.

Fonte: elaborazione dell'autore su indagine diretta.

Da un altro punto di vista, il referendum 2011 segna un deciso spartiacque dal punto di vista della *governance*, con il passaggio delle competenze di regolazione ad un'autorità nazionale indipendente (Arera) e il graduale affermarsi di una regolazione di tipo moderno, neutrale rispetto agli assetti gestionali ma esigente in termini di performance. Anche a livello locale, soprattutto per effetto del c.d. «decreto Sblocca Italia» del 2014, si assiste a una progressiva concentrazione delle unità territoriali e un parallelo accentramento delle competenze regolatorie, che non poche Regioni trasferiscono a strutture uniche pur in presenza di un numero maggiore di ambiti gestionali.

#### 4. I risultati conseguiti.

Mentre l'assetto industriale del settore cambiava solo marginalmente, la «rivoluzione silenziosa delle regole» provvedeva prima a consolidare le basi dell'autosufficienza finanziaria dei gestori attraverso una politica tariffaria esplicitamente volta a garantire l'equilibrio economico-finanziario, e poi a costruire l'agenda degli interventi da realizzare secondo una logica sempre più orientata al *risk-management* e al miglioramento graduale della performance secondo obiettivi verificabili nei tempi stabiliti.

L'attenzione, in precedenza calamitata dal tema del modello di affidamento e dalla natura proprietaria dei soggetti gestori, dopo il 2011 torna a focalizzarsi sui risultati. È ben vero che nella prima fase sono state soprattutto le quattro «multiutility quotate» a offrire le performance migliori, tanto da poter essere proposte come modello virtuoso da imitare e rafforzare; ma questo non tanto in ragione di una superiorità dal punto di vista tecnico o imprenditoriale, quanto piuttosto per il traino offerto dalle filiere più forti (energia, gas), grazie al quale le aziende sono state in grado di mobilitare più efficacemente le risorse finanziarie necessarie. Successivamente, molte aziende *in-house*, conseguita, grazie alla politica tariffaria, un'adeguata attrattività per gli investitori, hanno iniziato a colmare rapidamente il divario. Questo vale per il Nord-est, per il Piemonte, e anche per non poche realtà del Centro-sud, a cominciare dall'Acquedotto pugliese.

Non dappertutto, si intende: a volte la trasformazione non è avvenuta per nulla; a volte è avvenuta solo sulla carta – costituzione di Spa «in house» lontane da una logica manageriale e industriale e secondo logiche di appartenenza politica, condizionate dagli obiettivi politici dell'azionista e quindi propense a sacrificare gli investimenti e il miglioramento del servizio alla volontà di limitare gli incrementi tariffari. In questi territori le cose vanno a rilento, gli investimenti ristagnano e i miglioramenti stentano a farsi percepire. La mappa dei disservizi e delle esigenze di intervento si sovrappone, in modo quasi puntuale, a quella della *governance*.

Si consideri ad esempio la distribuzione territoriale delle perdite di rete – un indicatore dello stato di manutenzione ed efficienza delle reti acquedottistiche. Mentre le situazioni peggiori riguardano

sempre regioni centro-meridionali, in Molise, Campania, Calabria e Sicilia, quasi dappertutto mancano addirittura i prerequisiti per una corretta misurazione. Simili andamenti si riscontrano per altri indicatori, dalla continuità della fornitura alle procedure di infrazione per l'inadeguatezza dei sistemi fognari e depurativi (concentrate nel Sud, ma presenti qua e là anche al Nord).

Ma ancora più indicativo è il dato relativo agli investimenti. Le gestioni industriali investono in media oltre 50 euro/anno pro capite, mentre le gestioni in economia investono meno di 10 euro/anno. Tra le prime, il dato è sensibilmente maggiore per le imprese sopra i 10 milioni di euro di fatturato, mentre quelle di dimensioni inferiori investono intorno ai 35 euro/anno.

Anche nel caso dei rifiuti risulta evidente il divario regionale, con un Nord già praticamente allineato ai traguardi imposti dal «pacchetto economia circolare» dell'Ue (conferimento in discarica non superiore al 10%, riciclo di almeno il 65% con obiettivi più stringenti per una serie di flussi prioritari). Altrettanto non può dirsi delle regioni meridionali (tabella 1), dove la raccolta differenziata è mediamente inferiore e la frazione destinata alla discarica è circa il triplo rispetto alle regioni settentrionali.

Tabella 1. Raccolta differenziata dei rifiuti urbani in Italia.

	<i>Popolazione</i>	<i>Ru totali</i>	<i>Raccolta differenziata</i>	<i>Discarica</i>	
	n. ab. residenti	t	t	% su Ru	% su Ru
Nord	27.449.117	13.910.062	9.847.329	70,8%	10,6%
Centro	11.755.548	6.160.946	3.644.845	59,2%	28,4%
Sud	20.052.901	8.874.087	4.753.678	53,6%	29,2%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ispra.

Un'ulteriore disaggregazione a livello regionale mostra che anche al Nord vi sono zone più arretrate (in particolare in Liguria), mentre al Sud si ritrovano anche esperienze virtuose (la Sardegna per la



raccolta differenziata, ad esempio; o la Campania, dove il termovalorizzatore di Acerra ha svolto una parte non piccola nel risolvere l'emergenza-rifiuti).

Questo risultato rispecchia la dotazione impiantistica, che si può ritenere adeguata o perfino sovrabbondante al Nord sia per gli impianti di termovalorizzazione che per quelli di trattamento della frazione organica.

#### 5. Pnrr, «Ddl Concorrenza» e delega in materia di servizi pubblici locali.

Come detto in apertura, il Pnrr prevede tra le «riforme abilitanti» un intervento normativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali che «in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico» e «assicuri – anche nel settore del trasporto pubblico locale – un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in-house providing*». Si intende cioè ricondurre le limitazioni alla concorrenza – istituzione di monopoli legali, regolamentazione dell'entrata – allo stretto indispensabile, al fine di garantire la sostenibilità degli obblighi di servizio pubblico imposti agli operatori.

Ciò discende dalla disciplina europea dei «servizi di interesse economico generale», laddove non è in discussione la possibilità per il soggetto politico di individuare obiettivi di interesse generale della comunità, promuovendo l'offerta di servizi, ma piuttosto l'automatica conclusione che da ciò discenda necessariamente l'attivazione di un servizio sotto il diretto controllo dell'amministrazione pubblica. In questa prospettiva, occorre ricercare, laddove possibile, assetti gestionali compatibili con la concorrenza e l'iniziativa autonoma delle imprese, derogando da questa indicazione solo là dove essa risulti incompatibile con i principî di universalità e accessibilità del servizio pubblico.

Almeno in apparenza, questa volta lo Stato centrale rinuncia allo scontro. Non adotta interventi coercitivi, non pone limiti al ricorso all'affidamento *in-house*, non cerca di rendere obbligatorio il ricorso

alla gara. La norma prevede piuttosto che la scelta del modello gestionale debba essere motivata dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici che l'amministrazione si attende di conseguire tramite l'affidamento *in-house*, anche «sulla base dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione».

Tali motivazioni dovranno essere sottoposte all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (al momento attuale, non è dato di conoscere quali saranno esattamente i poteri di quest'ultima), nonché alla Corte dei conti a sezioni riunite (dunque a livello nazionale) cui competerà la verifica del rispetto dei principi di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Dietro il richiamo apparentemente asettico ai principi fondamentali dell'ordinamento europeo, insomma, si potrebbe nascondere una volontà politica di limitare la discrezionalità di scelta degli enti locali, delegandone l'attuazione a organi indipendenti (Agcm, Corte dei conti), al riparo da pressioni politiche.

La delega prevede altresì una sistematica rendicontazione dei risultati raggiunti in termini di livelli di servizio, investimenti effettuati, costi di produzione e un'equiparazione della durata dei contratti rispetto alle altre forme di gestione. Questo embrione di «sunshine regulation» apre ad interessanti possibilità innovative, come quella di rendere obbligatoria, assoggettandola a forme standard, l'adozione di strumenti come il bilancio di sostenibilità e il bilancio sociale. L'impresa pubblica, in sostanza, rafforzerebbe la sua vocazione a produrre «valore sociale», ma sarebbe costretta a esplicitarne la natura traducendola in obiettivi concretamente verificabili, uscendo dalla logica autoreferenziale ancora dominante. D'altra parte, questa norma rischia di generare incertezza, perché le imprese pubbliche potrebbero vedere continuamente rimessa in discussione la propria legittimazione ad esistere, dovendo fornire prova della propria ragione di esistere.

A queste misure, riguardanti la gestione del servizio, si accompagnano i provvedimenti miranti a rafforzare, in special modo al Sud, il tessuto del sistema di gestione, rafforzando il sistema di

gestione industriale e intervenendo a monte sul versante della gestione della risorsa all'ingrosso – atteso che, soprattutto nelle regioni meridionali, l'approvvigionamento idrico richiede sistemi di accumulo (dighe, serbatoi artificiali) e trasferimento a distanza. In particolare, le riforme introdotte prevedono la soppressione degli enti esistenti – ancora organizzati nella forma dell'ente pubblico economico e concentrati sulle attività di costruzione – trasformandoli in una società di capitali di emanazione governativa che si occuperebbe dei sistemi di grande adduzione, sul modello della Cassa per il Mezzogiorno, dopo la parentesi – invero non positiva – della costituzione di enti e società regionali.

Verrebbe così posta fine alla decennale agonia dell'Eiqli – posto in liquidazione da lungo tempo e attualmente in capo a un Commissario governativo – e, presumibilmente, anche a quella di società miste come Sorical (Calabria), dove recentemente la regione ha liquidato la quota del partner privato, la francese Veolia, Acqua Campania, o la stessa Molise Acque, al momento costituita come azienda speciale controllata dalla regione. Più difficilmente l'orbita di questa nuova società pubblica assorbirà anche gli enti simili operanti nelle due isole (Sicilia Acque ed Enas), a causa dello statuto speciale delle due Regioni. In tutti i casi si è riscontrata una difficoltà da parte di questi enti, ancorché costituiti in forma societaria, a darsi un'autentica vocazione industriale, a cominciare dalla riscossione dei corrispettivi da parte dei distributori locali, a loro volta fermi a modelli di gestione tradizionali e incapaci di applicare i regimi tariffari previsti e di provvedere alla modernizzazione della rete.

Il governo ha quindi inteso accelerare la transizione verso un modello di gestione industriale, stabilendo come condizione per l'accesso ai fondi che i sistemi di gestione comunali si accorpessero raggiungendo almeno la dimensione minima di 40 000 abitanti. Poiché nemmeno questo traguardo minimo è stato raggiunto, il governo ha optato recentemente per un approccio diverso, orientato ai risultati, stabilendo che l'accesso ai fondi è subordinato alla verifica degli adempimenti imposti dalla regolazione nazionale (sotto il profilo della qualità del servizio e dell'applicazione delle tariffe).

Per toccare con mano la dimensione della sfida, si consideri la [tabella 2](#), che riporta analiticamente i finanziamenti previsti dal Pnrr per le varie missioni di nostro interesse. Alla Missione 4.1, relativa al potenziamento dei sistemi di approvvigionamento, è destinata quasi la metà delle risorse stanziare. Di queste, il 50% è destinato al Sud, in considerazione sia della relativa arretratezza della gestione idrica nelle regioni meridionali, sia dell'obiettivo maggiore necessità, imposta da ragioni geografiche, di costituire sistemi di approvvigionamento all'ingrosso.

Tabella 2. Gli investimenti previsti dal Pnrr nel comparto idrico e dei rifiuti.

<i>Missione e Componente</i>	<i>Inv</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Target e tempi</i>	<i>Fondi</i>
M2-C4	4.1	Infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento	Incremento della sicurezza dell'approvvigionamento e della resilienza dell'infrastruttura in almeno 25 sistemi idrici complessi	2,00
	4.2	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle	-15% delle perdite su 15.000 km; entro il 2024 interventi completati su 9.000 km di rete aggiuntiva distrettualizzata	0,90
	4.4	Investimenti in fognatura e depurazione	Entro giugno 2024 raggiungere la conformità con la normativa Ue per 570.000 aeq	0,60
M2-C1	1.1	Realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e		1,50

		ammodernamento di impianti esistenti	
M2-C1	1.2	Progetti faro di economia circolare	0,60
Totale			5,60

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Pnrr.

Le risorse sono state ad oggi interamente impegnate. Nel Centro-nord i destinatari sono soprattutto soggetti gestori del servizio idrico, che hanno potuto avvalersene anche grazie alla propria capacità di progettazione degli interventi, ricognizione dello stato delle opere, organizzazione adeguata alla gestione di appalti complessi. Al contrario nel Sud, tolti i Consorzi di bonifica e i pochi gestori industriali dalla consolidata operatività, si evidenzia una cronica difficoltà: alla Calabria sono andati fondi irrisori, appena 16 milioni, interamente destinati a progetti dei consorzi di bonifica; poco di più è toccato alla Basilicata e alla Campania, oltre ai 205 milioni destinati a un unico intervento realizzato direttamente dall'amministrazione regionale, la diga di Campolattaro.

Risulta quindi evidente che nemmeno il Pnrr è riuscito finora a canalizzare risorse significative verso quelle realtà territoriali – la Calabria, la Campania meridionale, il Molise, parte della Sicilia – dove il servizio risulta più arretrato.

## 6. *Rischi, opportunità e raccomandazioni di policy.*

Appare evidente che gli obiettivi che la politica nazionale intende conseguire con le riforme previste dal Pnrr sono coerenti con quello stesso disegno modernizzatore che si è cercato vanamente di introdurre nel quarto di secolo precedente. Dove non sono riuscite le riforme organiche (Vigneri, Lanzillotta, Madia) e nemmeno i blitz estemporanei (tentati a più riprese tanto dai governi Prodi quanto da quelli Berlusconi, in disegno trasversale, che oggi è si definisce «neoliberista» e «mercatista»), si cerca di giungere con l'esca

dell'incentivo della pioggia di denaro somministrata dal Pnrr, denaro che i territori rischiano di sciupare, o semplicemente di non riuscire ad attirare a causa delle carenze sin qui accumulate dal proprio sistema di gestione.

In questo quadro, appare evidente il pregiudizio smaccatamente favorevole al mercato e ostile verso l'impresa pubblica, della quale si tende a sospettare la funzionalità a logiche politiche spartitorie, che costituiscono un «costo della politica» da contenere e limitare. Questo pregiudizio poteva in parte giustificarsi negli anni novanta, ma oggi esso appare quanto meno datato e poco fondato, alla luce anche della prova empirica.

Quel che è certo è che nulla di un simile disegno viene «imposto dall'Europa». Nel campo del diritto europeo sui «servizi di interesse economico generale», il modello pubblicistico dell'affidamento diretto *in-house* è pienamente legittimo, al pari di altre forme che coinvolgono il settore privato (affidamento in concessione, partenariato misto pubblico-privato), quando non è praticabile una piena liberalizzazione. La scelta tra queste opzioni dovrebbe avvenire, almeno in teoria, su un piano di parità, avendo in mente il miglior possibile risultato in termini di costo-efficacia, capacità di investimento e innovazione.

In generale, l'insistenza sulla desiderabilità di una spinta «liberalizzatrice» non è priva di una sua logica e di alcune buone ragioni. È ben vero che le carenze e i ritardi si concentrano dove la gestione pubblica è predominante, anche se più che la proprietà delle aziende sembra contare la resistenza di alcuni territori a consentire un'evoluzione secondo modelli industriali. Se in Calabria la gestione del servizio idrico si trova in una situazione deplorabile non è tanto dovuto alla proprietà pubblica, quanto al perdurare della frammentazione e della gestione in capo ai comuni, privi di qualunque struttura tecnica, incapaci di provvedere alla riscossione delle tariffe, o addirittura per nulla desiderosi di farlo, anche per ragioni di consenso politico.

Viceversa, molti esempi virtuosi mostrano che la gestione pubblica può anche essere sinonimo di qualità e alte performance, sotto il profilo sia dell'efficienza, sia della qualità delle prestazioni,

della capacità di investire, della spinta innovatrice. E che il tema della «massa critica» necessaria per poter sostenere volumi di investimenti importanti può essere a sua volta superato, anche per la tendenza delle società pubbliche all'aggregazione o quanto meno alla collaborazione in schemi finanziari innovativi, come quello messo in piedi in Veneto dal Consorzio Viveracqua.

È altrettanto vero che molte dinamiche innovative – basti pensare alla rivoluzione della generazione distribuita nel settore elettrico o dell'economia circolare nel caso dei rifiuti, o alla necessità di sviluppare innovazioni radicali per rendere sempre più «smart» le infrastrutture di rete – non possono prescindere dal contributo del mercato, e richiederanno sempre più alle stesse imprese pubbliche una capacità di interfacciarsi con esso, cogliendo le opportunità che esso offre.

Se quindi le imprese pubbliche migliori hanno mostrato di saper competere alla pari e con risultati per nulla inferiori, va riconosciuto che in molti territori perdura la tentazione da parte della politica di vedere nel controllo delle società pubbliche un modo per affermare la sudditanza della gestione agli imperativi della politica. Pur di non perdere il controllo – e le rendite politiche che da esso discendono – l'opzione del coinvolgimento del privato è stata spesso messa nell'ombra. Va anche notato che, dopo il referendum 2011, anche la spinta a ricercare modelli di partenariato di tipo finanziario (quotazione in borsa) si è molto indebolita, e la stessa crescita delle *multiutility* quotate, impetuosa nel decennio precedente, è vistosamente rallentata, sebbene possa riprendere slancio in virtù delle iniziative in corso in alcune regioni, in particolare la Toscana. Le *multiutility* però devono «guardarsi le spalle», per riguadagnare la conferma dell'affidamento nei territori originariamente serviti, essendo questo non più rinnovabile con una semplice procedura diretta. Tanto che in molti casi – emblematico quello di Reggio Emilia – si è perfino ventilata la costituzione *ex novo* di nuovi modelli di azienda pubblica, si intende rigorosamente *in-house*.

Dell'affidamento *in-house* si è spesso abusato, anche quando la gestione pubblica si è rivelata non all'altezza; molte imprese nascondono tra le pieghe dei propri bilanci situazioni di vero e

proprio dissesto – e laddove non riescono a nascondere spesso adottano l'escamotage di ritardare od omettere l'approvazione del bilancio onde non andare incontro alla paventata sanzione della liquidazione d'ufficio. Il rapporto della Corte dei conti (2021) sulle società partecipate dagli enti territoriali è impietoso nell'evidenziare questa condizione.

Non ci si può d'altronde nascondere che il modello *in-house* ha fornito una risposta in molti casi più che adeguata alle necessità, mentre modelli alternativi basati su una maggiore apertura al mercato si sono scontrati spesso con un sistema di regole caotiche e di difficile interpretazione, a cominciare dal codice degli appalti.

Non è un mistero che le gare per l'affidamento delle concessioni del gas siano ferme da oltre un decennio, che numerosi procedimenti ad evidenza pubblica si sono trascinati per anni tra ricorsi amministrativi e interminabili lungaggini burocratiche. Per giungere all'affidamento definitivo, sono serviti almeno due o tre anni. E laddove i procedimenti si sono conclusi, come in alcune esperienze in Emilia-Romagna, l'operatore incumbent ha sempre ottenuto la conferma dell'affidamento, lasciando più di qualche dubbio sull'effettiva contendibilità del mercato.

Né si può ignorare il fatto che l'accentramento delle leve di comando nelle grandi società quotate è andato spesso di pari passo con l'allontanamento dalle radici nel territorio, con una crescente sordità alle esigenze delle comunità meno rappresentate nei consigli di amministrazione; mentre la complessa, a volte barocca e ridondante, *governance* delle aziende *in-house* non di rado è servita proprio a garantire un maggiore equilibrio nelle strategie aziendali.

Anche nel settore delle grandi opere, l'esperienza del modello delle società miste applicato in Sicilia, Calabria e Campania è stato per lo più deludente, anche se ci si dovrebbe chiedere se l'insuccesso sia dovuto al modello privatistico adottato, o piuttosto al fatto che, a valle, questi soggetti si sono quasi sempre dovuti interfacciare con un sistema di gestione locale incapace di pagare i servizi che riceveva.

Come sempre in simili casi, la riforma annunciata con il Pnrr presenta moltissime opportunità ma anche rischi rilevanti. Tra questi



ultimi, quello a nostro avviso più temibile riguarda il possibile riaprirsi di una conflittualità tra centro e periferia che il referendum 2011 e l'assetto regolatorio che ne è emerso avevano almeno temporaneamente pacificato, con risultati immediati in termini di miglioramento dei servizi e rafforzamento delle loro basi industriali. Dopo un decennio in cui hanno lavorato gli ingegneri, sarebbe un delitto creare le premesse per ridare spazio agli avvocati. Anche perché l'esperienza internazionale, e anche quella italiana recente, sono concordi su un punto fondamentale: la stabilità delle regole e la prevedibilità degli assetti di *governance* rappresentano un fattore fondamentale in questo tipo di industrie, bisognose di «capitali pazienti» e di «veduta lunga», proprio perché la stabilità e la prevedibilità cementano la fiducia degli investitori e degli operatori e rendono possibili strategie orientate al lungo periodo, che sono a loro volta condizione necessaria per rendere fattibili e sostenibili i processi di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi.

## Bibliografia

Arera 2022

*Relazione annuale*, Milano.

Corte dei conti 2021

*Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari*, Roma.

Corte dei conti 2022

*Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr*, Roma.

Utilitatis 2022

*Blue Book. I numeri del servizio idrico italiano*, Roma.

### III. La sanità nel Pnrr. Risorse, *governance* e offerta di servizi di Patrizia Lattarulo e Agnese Sacchi

#### 1. *L'emergenza sanitaria da Covid-19 e la tenuta della finanza pubblica regionale.*

La crisi pandemica legata al Covid-19 vissuta nell'ultimo biennio ha messo a dura prova la tenuta del Servizio sanitario nazionale (Ssn) in Italia che, come altri paesi sviluppati e ad alto reddito, ha sperimentato un tasso di mortalità da Covid-19 elevato, soprattutto nei primi mesi del 2020 (Rodríguez-Pose - Burlina 2021).

In particolare, per il nostro paese è emersa, in modo ancor più marcato, l'eterogenea qualità dei servizi sanitari offerti a livello regionale; a questo aspetto problematico si è aggiunta la carenza di investimenti pubblici e di personale, dovuta alle limitazioni nella programmazione delle risorse professionali, accentuatasi con l'uscita dal sistema pubblico dell'assistenza territoriale e domiciliare (Liberati 2021; Ferretti e altri 2021). Anche nel confronto internazionale, l'Italia ha registrato un rapporto spesa sanitaria pubblica su Pil tra i più bassi in Europa, inferiore a quello osservato in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito e Svezia, già nel 2019, prima della pandemia da Covid-19 (Oecd-Eu 2020).

Specialmente durante la prima ondata, è stato il governo nazionale a prendere la maggior parte delle decisioni difficili, tra cui l'adozione di restrizioni alla mobilità e di protocolli sanitari obbligatori. Questo approccio è in linea con quanto recentemente affermato dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 4/2021: «Per le sue

caratteristiche di spillover tra Paesi e tra Regioni all'interno del territorio nazionale, la gestione dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 deve rientrare nell'ambito della "profilassi internazionale" e quindi di competenza esclusiva dello Stato e non tra le materie concorrenti come invece è la "tutela della salute" (art. 117 della Costituzione)». In tal senso, rappresentano «beni pubblici globali» tutte quelle politiche che concorrono alla sorveglianza sanitaria in caso di epidemia; come corollario, la salute dell'intera popolazione mondiale rappresenta bene pubblico globale (Buchholz - Sandler 2021).

Come osservato durante l'emergenza Covid-19, il buon funzionamento dei sistemi sanitari regionali non apporta benefici limitati alla singola regione, ma costituisce un tassello di un complesso sistema sanitario nazionale con rilevanti esternalità positive e negative (Lago-Peñas e altri 2022). Tra le seconde, la pandemia ha fortemente condizionato anche gli equilibri di finanza regionale, ridimensionando le basi imponibili di alcune imposte e accrescendo gli interventi gestiti direttamente sul territorio.

Tuttavia, la distribuzione dei ristori ha preso a riferimento più i criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale (Fsn) che lo squilibrio tra costi aggiuntivi e mancati gettiti. Peraltro, si è in procinto di una riforma fiscale che coinvolgerà anche i tributi e la compartecipazione al gettito degli stessi da parte degli enti decentrati di governo (come nel caso dell'Irap) e che dovrà opportunamente perfezionare l'assetto vigente della fiscalità regionale, rimasto sostanzialmente incompiuto dopo la l. 42/2009 (Ferretti, Lattarulo, Paziienza 2021).

In questo contesto, si inserisce anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il Pnrr è un programma fondamentale per la modernizzazione del nostro paese e la scommessa su cui si basa la futura ripresa economica e sociale. A questo scopo, l'Europa interviene con un pacchetto di risorse molto consistente e rivolto a finanziare gli investimenti. È attraverso questa strada, infatti, che si prevede di (ri)attivare il sistema produttivo nel breve periodo e aumentare la competitività nel medio e lungo termine. Alla nuova spesa pubblica e al massiccio rafforzamento della dotazione infrastrutturale, con l'introduzione di nuove tecnologie a guidare la

svolta ecologica ed energetica, si accompagna un programma di riforme non meno importante che riguarda molti aspetti del funzionamento del nostro sistema economico.

## *2. La Missione salute nel Pnrr.*

La Missione salute è una delle sei Missioni di cui si compone il Pnrr, con l'obiettivo complessivo di «rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure». La Missione si articola nelle due componenti M6-C1 e M6-C2, l'una rivolta al rafforzamento dell'assistenza territoriale e della prevenzione e tempestività di cura (7 miliardi di euro), l'altra all'innovazione tecnologica, alla ricerca e al capitale umano (8,5 miliardi di euro)<sup>1</sup>. In entrambi i casi, gli investimenti si accompagnano a specifiche riforme. Complessivamente, gli interventi che rientrano nella Missione 6 salute prevedono risorse pari a oltre 18,5 miliardi di euro (quasi il 9% del Pnrr) suddivise nelle due componenti sopra citate.

In dettaglio, la prima componente prevede il compimento di una riforma del sistema sanitario M6-C1.1, Riforma 1. *Definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale*. Tale riforma non si propone di intervenire sull'assetto fondamentale del sistema sanitario del paese, confermando l'impostazione federalista e l'attuale decentramento organizzativo, nonché il principio di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la copertura dei fabbisogni standard. Essa piuttosto riguarda specificatamente l'assistenza territoriale, promuovendo, da un lato, un nuovo modello organizzativo per la rete di assistenza primaria attraverso l'identificazione di standard strutturali, tecnologici e organizzativi in tutte le regioni e, dall'altro, un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico. Alla luce dei tempi stretti imposti all'attuazione dell'intero Pnrr, la riforma dovrebbe essere realizzata per giugno 2026 (Ministero della Salute 2021; Consiglio dei ministri 2021).

Il documento tecnico predisposto dal ministero della Salute (Dm 71) è attualmente (maggio 2022) in discussione nella Conferenza Stato-Regioni e trova ostacoli non tanto dal punto di vista delle proposte di riorganizzazione, quanto sul piano delle risorse necessarie per sostenere tale riforma. Questa prevede, infatti, un grosso sforzo nell'estensione dell'assistenza sul territorio. Le case di comunità, collegate agli studi dei medici di famiglia, sarebbero chiamate ad assicurare il servizio continuativo sulle 24 ore, anche attraverso una valorizzazione della presenza infermieristica e la collaborazione con le farmacie capillarmente diffuse sul territorio, oltrech  attraverso l'uso delle tecnologie per l'assistenza a distanza.

Pi  in generale, il dm 71 prevede la revisione della medicina di base organizzata tra Case di comunit  da una parte e Assistenza domiciliare integrata dall'altra, mentre le strutture intermedie «ospedali di comunit » dovrebbero occuparsi dei pazienti che non possono essere seguiti n  a casa n , in modo appropriato, in ospedale. Cruciale appare anche il ruolo delle Centrali operative territoriali (Cot) per lo smistamento dei pazienti e la regia dell'assistenza, cos  come delle tecnologie informatiche e della telemedicina.

Rispetto al «Patto per la salute 2014-2016», si introducono requisiti di miglioramento per garantire uniformit  in merito ad aspetti essenziali del percorso di cura (a esempio, la tempestivit  della presa in carico, la formalizzazione del progetto di assistenza individuale, la rivalutazione periodica, gli strumenti per valutare l'efficacia e l'appropriatezza del progetto di assistenza individuale ma anche la continuit  delle cure e la circolazione delle informazioni tra ospedale e territorio). Una seconda riforma (M6-C2) riguarda, invece, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs), rafforzando e strutturando, quindi, la ricerca scientifica in ambito sanitario.

### *3. La governance e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni.*

Nell'ambito della Missione salute del Pnrr, gli enti territoriali dovranno svolgere diverse funzioni e realizzare molteplici obiettivi. In dettaglio, essi dovranno garantire programmi di assistenza di prossimità diffusa sul territorio e cure primarie e intermedie (a esempio, con l'attivazione di Case di comunità e Ospedali di comunità); potenziare l'assistenza domiciliare per raggiungere il 10% della popolazione ultrasessantacinquenne secondo la logica della casa come primo luogo di cura; potenziare l'utilizzo della telemedicina nelle modalità della tele-visita, teleconsulto, telemonitoraggio e l'assistenza remota (ad esempio, con l'attivazione di Centrali operative territoriali).

In questo scenario, si conferma la centralità della regione che, nell'ambito dei percorsi di cure domiciliari, dovrà effettuare la programmazione e la definizione del fabbisogno, rilasciare i provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento, stipulare – direttamente o tramite gli enti del Ssn – gli accordi contrattuali, attuare un sistema di vigilanza che riguarda l'accertamento preventivo del possesso dei requisiti strutturali tecnologici ed organizzativi e, successivamente, il loro costante controllo (Sacchi 2021). In aggiunta, la definizione del fabbisogno, la valutazione e il monitoraggio dei risultati rientreranno tra le prerogative di competenza regionale.

In ogni caso, anche per la Missione salute il ministero mantiene – come per tutto il Pnrr – il proprio ruolo di «soggetto titolare», con funzioni di soggetto attuatore esso stesso, di coordinamento dei soggetti attuatori altri e di controparte rispetto alla Commissione europea. Le regioni, in collaborazione con gli Enti del servizio sanitario regionale sono, invece, «soggetti attuatori» dei cosiddetti «Progetti a regia»<sup>2</sup>. Una volta ripartite le risorse e condivisi gli obiettivi, il Contratto istituzionale di sviluppo (Cis) è un accordo stipulato con il governo entro il 30 marzo 2022 che rappresenta lo strumento vincolante le parti all'attuazione di quanto concordato, corredato dal Piano operativo a sua volta articolato in *Action Plan*, per ogni linea di intervento, e Schede interventi dettagliate per ogni sotto-obiettivo (dl 31 maggio 2021, art. 56).

A dare concretezza alla complessa architettura documentale contribuisce l'informatizzazione del processo e la struttura guidata, attraverso schemi di raccolta delle informazioni, predisposti appositamente con il fine di dare trasparenza a ogni passaggio ed a ogni singola attuazione (Ministero della Salute 2022). Il Piano operativo è il documento tecnico redatto dalla regione e accompagnato dalle schede tecniche che contengono l'indicazione dei soggetti responsabili, crono programma, scadenze, modalità attuative, target e milestone. Vengono individuati un responsabile dell'attuazione del Cis da entrambe le parti che lo firmano e un Responsabile unico del contratto (Ruc) per ogni intervento; vengono organizzati dei tavoli tecnici di supporto, e si individuano in Invitalia e Cddp le strutture alle quali i soggetti attuatori possono rivolgersi.

Il Tavolo istituzionale (Ti) è l'organismo di concertazione istituzionale tra le parti a cui partecipano le amministrazioni sottoscrittrici del Cis e il ministero dell'Economia e delle finanze assieme al ministero della Sanità. A monte di questa attività di pianificazione e programmazione, le regioni hanno redatto il piano di *Riordino della rete ospedaliera in relazione all'emergenza da Covid-19* (dl 17 luglio 2020, n. 77).

#### 4. *Le risorse e la ripartizione tra le regioni.*

Dal punto di vista delle risorse, con la Missione salute del Pnrr si enfatizza l'importanza dell'organizzazione territoriale della sanità, per la quale vengono assegnati 7 miliardi (sul totale dei 15,6 miliardi di euro della missione provenienti dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, Rrf, più i 2,9 miliardi di euro del Fondo complementare)<sup>3</sup>, e del rafforzamento delle cure domiciliari.

L'assistenza territoriale è stato uno dei punti più deboli nel nostro sistema sanitario durante la pandemia, soprattutto in alcune regioni. Per questo, il Pnrr fornisce indicazioni precise per il suo potenziamento. Tuttavia, il documento di programmazione che recepisce il Pnrr per l'assistenza sanitaria territoriale, definendo gli standard operativi per case di comunità, ospedali di comunità e

assistenza domiciliare (il sopracitato dm 71)<sup>4</sup>, sembra ignorare le conseguenze sulla spesa corrente del Ssn (Fattore 2022). Infatti, è difficile pensare che le ricadute finanziarie della riorganizzazione possano essere sostenute esclusivamente grazie ad aumenti di produttività o alla riallocazione del personale dagli ospedali al territorio<sup>5</sup>; il rischio è che si costruiscano (o ammodernino) edifici, si acquistino attrezzature e si potenzino servizi informativi senza che poi siano disponibili i fondi per utilizzarli.

Per i progetti a regia, per i quali le regioni e le province autonome si configurano come soggetti attuatori, si è data priorità all'assegnazione delle risorse al fine di garantire l'operatività dei singoli soggetti attuatori. Sono state, dunque, tempestivamente ripartite risorse per 8 miliardi, destinate a finanziare interventi su 3 linee MC1 e 4 linee MC2 (decreto del ministero della Salute del 20 gennaio 2022)<sup>6</sup>, sui quali soggetti attuatori sono le regioni in collaborazione con gli enti del sistema sanitario nazionale. Il decreto riporta il dettaglio del riparto delle risorse per regione e per intervento, e i connessi obiettivi, così come previsti dalle indicazioni europee, in termini di numero di infrastrutture e di personale formato.

In dettaglio, i fondi sono stati ripartiti seguendo criteri per così dire vecchi e nuovi. Da una parte, il riparto ha preso a riferimento la quota di accesso al Fondo sanitario nazionale per il 2021 sostanzialmente basato sul criterio pro capite, tenendo conto del vincolo generale del Pnrr di destinare almeno il 40% delle risorse al Mezzogiorno. Dall'altra parte, il riparto si è anche basato su criteri che attengono alle caratteristiche e ai bisogni specifici delle singole regioni. Ad esempio, gli investimenti per i progetti relativi alla Casa come primo luogo di cura e telemedicina (Componente 1 della Missione 6) sono stati ripartiti sulla base degli standard indicati nel Pnrr, ossia una Centrale ogni 100 000 abitanti, laddove la ripartizione delle risorse per i corsi di formazione in infezioni ospedaliere (Componente 2 della Missione 6) tiene conto del fabbisogno calcolato rispetto al personale dipendente.

Al fine di poter apprezzare gli scostamenti per regione tra nuove risorse e precedenti, la [tabella 1](#) riporta la ripartizione delle risorse



adottata nel Pnrr, in confronto al riparto del Fondo sanitario nazionale e all'ultimo riparto adottato dal Cipe per gli investimenti. La quota destinata alle regioni meridionali si attesta al 41%. Complessivamente, nell'assegnazione dei fondi alle regioni si dovrebbero soddisfare esigenze di equità territoriale, sulla base di un indirizzo generale condiviso. In tal senso, il decreto di ripartizione delle risorse dichiara esplicitamente di usare un «criterio di riparto basato sulla popolazione delle Regioni ma anche sullo stato di partenza, in ottemperanza alla missione Pnrr di colmare il divario territoriale».

Tabella 1. Il riparto delle risorse tra regioni (valori in milioni di euro).

	Pnrr e Pnc <sup>1</sup>		Fondo sanitario nazionale 2021 <sup>2</sup>	
	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	524	6,52%	7,53%	7,37%
Valle d'Aosta	15	0,19%	0,21%	0,21%
Lombardia	1.192	14,83%	16,82%	16,78%
Pa Bolzano	62	0,77%	0,00%*	0,87%
Pa Trento	64	0,80%	0,00%*	0,91%
Veneto	583	7,26%	8,25%	8,20%
Friuli-Venezia Giulia	147	1,84%	2,10%**	2,07%
Liguria	189	2,36%	2,75%	2,67%
Emilia-Romagna	537	6,69%	7,56%	7,55%
Toscana	449	5,59%	6,42%	6,31%
Umbria	106	1,32%	1,52%	1,49%
Marche	183	2,28%	2,62%	2,57%
Lazio	680	8,47%	9,84%	9,59%
Abruzzo	216	2,69%	2,24%	2,19%
Molise	50	0,63%	0,53%	0,51%
Campania	915	11,39%	9,47%	9,27%
Puglia	650	8,09%	6,76%	6,58%
Basilicata	92	1,15%	0,96%	0,93%
Calabria	311	3,87%	3,26%	3,14%

Sicilia	796	9,90%	8,36%	8,06%
Sardegna	271	3,37%	2,79%	2,73%
Totale	8.042	100,00%	100,00%	100,00%
Totale Mezzogiorno	3.304	41,09%	34,37%	33,41%

<sup>1</sup> A eccezione delle risorse per le Centrali operative territoriali e della formazione.

<sup>2</sup> Quote di accesso del Fsn 2018 al netto delle quote delle province autonome di Trento e Bolzano (Prosecuzione programma investimenti art. 20, legge 67/1988 – delibera Cipe 24 luglio 2019 – Gu n.15 del 20 gennaio 2020)

(\*) Si ricorda che le province autonome non rientrano nel riparto del Fsn. Le risorse non vengono ripartite in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

(\*\*) L'importo comprende 80 milioni di euro oggetto di accordo fra il governo e la regione sottoscritto in data 25 febbraio 2019.

Fonte: elaborazioni su decreto ministero della Salute del 20 gennaio 2022 e ministero della Salute, *Proposta di ripartizione programmatica provvisoria delle risorse delle regioni e province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, relazione illustrativa, 14 ottobre 2021.

## 5. Stato di avanzamento al maggio 2022 e osservazioni conclusive.

Il Pnrr avrà un impatto rilevante sulla capacità degli enti territoriali di offrire servizi ai propri cittadini, contribuendo a rafforzare le dotazioni infrastrutturali necessarie per le loro funzioni, con una quota cospicua delle linee di investimento soprattutto nei settori che riguardano gli ambiti di competenza degli enti decentrati, ossia servizi sociali, trasporti e gestione del territorio, e sanità (Zanardi 2021).

In tal senso, le Regioni e il governo centrale, ancora non usciti dalla crisi sanitaria, sono chiamati a compiere un grande sforzo di ripensamento, riorganizzazione e intervento. In particolare, transizione ecologica e salute sono i ministeri più coinvolti nelle scadenze del Pnrr per giugno 2022.

Per la Missione salute è stato recentemente pubblicato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) l'avviso per manifestazione di interesse per la presentazione di

proposte di Partnership pubblico-privato (Ppp) per la progettazione, realizzazione e gestione dei Servizi abilitanti della Piattaforma nazionale di telemedicina. Allo stesso tempo, nell'ambito del di Sostegni-ter si sta procedendo con la riforma che prevede il potenziamento del Fascicolo sanitario elettronico (Fse) al fine di incrementarne l'uso, integrandolo a una nuova piattaforma per la telemedicina<sup>7</sup>. L'obiettivo è rendere il Fse più utilizzato dal personale sanitario e, soprattutto, dai cittadini, creando una rete a supporto dei bisogni delle persone e un ampio set informativo e di dati per la ricerca clinica.

Le scadenze in ambito Salute sono tra le più urgenti del Pnrr, e le prime fasi sono già concluse, secondo l'iniziale cronoprogramma. Sono state ripartite le risorse – l'atto più urgente – per consentire l'avvio della programmazione da parte delle Regioni e degli enti sanitari. La proposta di riforma è in fase di confronto politico in sede Conferenza Stato-Regioni, ma nel frattempo si stanno mettendo a punto i Contratti istituzionali di sviluppo (Cis) e i Piani operativi. Quindi, strategie, piani e interventi sono ormai largamente condivisi.

La previsione del vincolo secondo cui le somme siano erogate in base al raggiungimento di Milestone e Target dovrebbe consentire, tra le altre cose, il rispetto delle tempistiche di realizzazione degli interventi. Come aspetto più rilevante, va osservato che, attraverso il Pnrr, le regioni potranno rafforzare il loro grado di *accountability* nella misura in cui sono chiamate a rendere conto di quanto stanno spendendo e di come lo stanno spendendo, per tutte le missioni del Piano. In questo contesto, un ruolo attivo nel monitoraggio sull'utilizzo corretto delle risorse e dei finanziamenti ricevuti per la Missione salute verrà svolto da Agenas.

Complessivamente, la strategia generale tracciata dal Pnrr in tema di salute mira a seguire l'approccio *one-health* puntando a una riforma che realizzi un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico<sup>8</sup>. Si tratta di migliorare le dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, promuovere la ricerca e l'innovazione nonché lo sviluppo di competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali del personale. Soprattutto, si

ambisce ad allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del paese anche per ridurre i divari regionali, diventati nel frattempo molto profondi.

In generale, i riscontri internazionali hanno attribuito un giudizio positivo alla capacità della sanità regionale nel nostro paese di far fronte all'evento pandemico. Ancora non completamente superata la crisi sanitaria, il sistema salute è chiamato ad affrontare uno sforzo importante, in termini di proposte di riforma, pianificazione, programmazione e attuazione degli interventi. Rispetto a queste nuove priorità, l'assetto multilivello della gestione sanitaria è stato fino a qui complessivamente pronto ad affrontare la nuova emergenza, così come quella precedente.

Ciononostante, il processo non è privo di contraddizioni, dal momento che la nuova domanda di sanità pubblica, indotta dall'epidemia, non potrà essere soddisfatta solo attraverso digitalizzazione e modernizzazione, ma richiederà disponibilità aggiuntive di risorse correnti. L'altra scommessa su cui si gioca il successo del Pnrr nel garantire la ripresa del paese è la riduzione dei divari regionali (Viesti 2021). Il Pnrr interviene sul rafforzamento della dotazione infrastrutturale, ben sapendo che questo è solo un aspetto della competitività regionale, una condizione necessaria ma non sufficiente per il riequilibrio territoriale. A questa strategia si accompagna sottotraccia la spinta al rafforzamento del sistema delle competenze e della qualità istituzionale, condizione per l'attuazione degli interventi, su cui si gioca, al di là delle risorse finanziarie, la vera partita del Pnrr.

## Bibliografia

Buchholz, W. - Sandler, T. 2021

*Global Public Goods. A Survey*, in «Journal of Economic Literature», LIX, 2, pp. 488-545.

Consiglio dei ministri 2021

*Monitoraggio e stato di attuazione delle misure previste dal Pnrr nel 2021. Italia Domani - il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, [italiadomani.gov.it](https://italiadomani.gov.it).

Fattore, G. 2022

*Sanità territoriale. La programmazione non fa i conti con la spesa corrente*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 11 aprile 2022.

Ferretti, C., Lattarulo, P., Pazienza, M. G. 2021

*Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'Irap all'Ires*, in «Federalismo in Toscana», 3.

Ferretti, C. e altri 2021

*La gestione multilivello dell'emergenza sanitaria Covid-19*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 115-54.

Lago-Peñas, S., Martinez-Vazquez, J., Sacchi, A. 2022

*Country Performance During the Covid-19 Pandemic. Externalities, Coordination, and the Role of Institutions*, in «Economics of Governance», XXIII, 1, pp. 17-31.

Liberati, P. 2021

*Introduzione alla seconda parte. Le Regioni in epoca Covid*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 101-13.

Ministero della Salute 2021

*Attuazione delle Misure del Pnrr. Italia Domani, il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, [italiadomani.gov.it](http://italiadomani.gov.it).

Ministero della Salute 2022

*Schema di intesa Cis e Piano operativo*, Roma.

Oecd-Eu 2020

*Health at a Glance. Europe 2020, State of Health in the Eu Cycle*, Oecd Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/82129230-en>.

Rodríguez-Pose, A. - Burlina, C. 2021

*Institutions and the Uneven Geography of the First Wave of the Covid-19 Pandemic*, in «Journal of Regional Science», in corso di stampa.

Sacchi, A. 2021

*Introduzione alla prima parte. La congiuntura della finanza decentrata*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 7-26.

Viesti, G. 2021

*Gli investimenti del Pnrr e del Fondo complementare nel Mezzogiorno*, Forum Disuguaglianze e Diversità, 6 luglio 2021.

Zanardi, A. 2021

*Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 20 ottobre 2021.

---

<sup>1</sup> In dettaglio: Componente 1 – Investimento 1.1: «Case della Comunità e presa in carico della persona»; Investimento 1.2: «Casa come primo luogo di cura e Telemedicina»; Investimento 1.3: «Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture – Ospedali di Comunità»; Componente 2 – Investimento 1.1: «Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero»; Investimento 1.2: «Verso un ospedale sicuro e sostenibile»; Investimento 1.3: «Rafforzamento dell’infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l’elaborazione, l’analisi dei dati e la simulazione»; Investimento 2.2: «Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario»; M6-C2-Fc01 – Verso un ospedale sicuro e sostenibile.

<sup>2</sup> Il ministero della Salute dispone al proprio interno di una «Struttura di missione» analoga a quella nazionale, con funzioni di coordinamento, monitoraggio e rendicontazione, e stipula accordi con i soggetti attuatori.

<sup>3</sup> Il Dispositivo per la ripresa e resilienza è, insieme al Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa (React-Eu), il principale strumento del Next Generation Eu.

<sup>4</sup> In riferimento al dm 70/2015 che aveva stabilito gli standard strutturali e di attività per l’attività ospedaliera.

<sup>5</sup> Ad esempio, si prevede di coprire il 10% della popolazione over-65 con servizi di assistenza domiciliare. Anche ipotizzando un impegno settimanale di sole due ore per paziente, e tenendo conto dei servizi già attivi, si tratterebbe di assumere circa 78 000 infermieri (si veda Fattore 2022 per ulteriori dettagli).

<sup>6</sup> Decreto 20 gennaio 2022 sulla «Ripartizione programmatica delle risorse alle Regioni e alle province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari».

<sup>7</sup> In tal senso, su 8,6 miliardi di euro dedicati all’innovazione e la digitalizzazione del Ssn, il Pnrr prevede 1,3 miliardi di euro dedicati al Fascicolo sanitario elettronico.

<sup>8</sup> Si veda l’articolo di Veraldi e Solvi su «Sanità24» («Il Sole 24 Ore») del 21 dicembre 2021: *One Health, il modello per superare le sfide della Sanità post Covid, ma bisogna investire nel digitale.*

## IV. Le disparità regionali tra università nel Pnrr

di Bianca Biagi, Laura Ciucci e Marta Meleddu

### 1. *Introduzione.*

Le riforme annunciate nel Pnrr rappresentano un'opportunità unica per intraprendere importanti cambiamenti strutturali a favore di uno sviluppo a lungo termine e di una maggiore equità territoriale. Proprio in questo ambito, l'Università occupa un ruolo di primo piano tramite le sue tre missioni fondamentali: la formazione del capitale umano, la creazione di conoscenza e il suo trasferimento alla sfera socioeconomica. Il lavoro si propone di valutare in che misura le azioni della «Missione 4: Istruzione e Ricerca» siano coerenti con le linee dettate dal Programma nazionale per la ricerca 2021-2027 (Pnr 2021-2027) e con le principali sfide che il sistema universitario deve attualmente affrontare quali, ad esempio, le difficoltà di attrazione degli studenti e di internazionalizzazione, i bassi tassi di laurea e la bassa competitività. Sebbene tali debolezze si osservino in tutto il contesto nazionale, risultano particolarmente accentuate nelle regioni meridionali. L'analisi mira a mettere in luce come, e in che misura, le azioni previste nell'ambito del Pnrr possano contribuire a ridurre le disparità regionali legate alle università e al loro ruolo propulsivo sulle performance economiche territoriali e sulla capacità di innovare. Il lavoro è diviso in cinque parti. La prima parte è introduttiva, la seconda descrive le linee dettate nel Pnr 2021-2027 allo scopo di valutare le azioni della Missione 4 in un *continuum* con le linee dettate dai programmi precedenti. La terza parte analizza nel dettaglio le azioni focalizzate sull'università nelle due componenti: la

prima (M4-C1), denominata «Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione»; la seconda (M4-C2), definita «Dalla ricerca all’impresa». La quarta parte discute criticamente la Missione 4 mettendola in relazione alle problematiche del sistema universitario nazionale ed evidenziandone i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce anche rispetto agli obiettivi di riequilibrio territoriale. La quinta parte offre alcune considerazioni conclusive con una particolare attenzione ai possibili effetti delle riforme sulle disparità territoriali.

## 2. Il Programma nazionale per la ricerca (Pnr).

Con la predisposizione del Programma nazionale per la ricerca 2015-2020 viene introdotta una nuova forma di programmazione, concepita come piattaforma per la competitività industriale e lo sviluppo del paese. Il Pnr 2021-2027 prosegue il lavoro iniziato nel Piano precedente, con molti principi riaffermati; si compone di 9 Priorità di sistema, 6 Aree di ricerca e 2 Piani nazionali ([tabella 1](#))<sup>1</sup>. Queste aree sono inoltre allineate con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*) dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite. In questo modo, il Pnr rinforza il suo coordinamento con le politiche adottate a livello internazionale. Sebbene il precedente Pnr tenesse già conto del quadro europeo nella sua elaborazione, l’ultimo Pnr rafforza il raccordo con le politiche europee, in particolare Horizon Europe ma anche Green Deal e Next Generation<sup>2</sup>.

---

Tabella 1. Pnr 2021-2027.

---

<i>Priorità di sistema</i>	<i>Aree di ricerca</i>
1. Sostenere la crescita diffusa e inclusiva del sistema della ricerca	1. Salute
2. Consolidare la ricerca fondamentale	2. Cultura umanistica, creatività, trasformazioni sociali, società



	dell'inclusione
3. Rafforzare la ricerca interdisciplinare	3. Sicurezza per i sistemi sociali
4. Garantire la centralità della persona nell'innovazione	4. Digitale, industria aerospazio
5. Valorizzare la circolazione di conoscenza e competenze tra il mondo della ricerca e il sistema produttivo	5. Clima, energia, mobilità sostenibile
6. Accompagnare lo sviluppo di una nuova generazione di ricercatori, tecnologi e professionisti del trasferimento di conoscenza	6. Prodotti alimentari, bio-economia, risorse naturali, agricoltura, ambiente
7. Promuovere la dimensione internazionale dell'alta formazione e della ricerca	Piani nazionali
8. Assicurare il coordinamento della ricerca nazionale, europea e internazionale	Piano nazionale per le infrastrutture di ricerca
9. Verso i nuovi orizzonti della ricerca	Piano nazionale per la scienza aperta

---

Fonte: elaborazioni su Programma nazionale per la ricerca 2021-2027.

Oltre alla nuova struttura, il Pnr 2021-2027 è innovativo nell'approccio metodologico per diversi aspetti. Ad esempio, durante la fase di redazione del Piano, è stato condotto un ampio processo di consultazione della comunità scientifica, delle amministrazioni centrali e regionali, degli *stakeholder* del settore pubblico e privato e della società civile. Analogamente, per evitare la frammentazione e, quindi, una minore efficienza delle politiche pubbliche per la ricerca e l'innovazione, i ministeri e le regioni sono coinvolti nella preparazione e nell'attuazione del Piano. Ispirandosi alle *best practice* europee, il Pnr 2021-2027 semplifica le procedure di finanziamento *ex-ante* e approfondisce la fase di rendicontazione *ex post*, al fine di ridurre il *time to grant* e quindi aumentare l'impatto della ricerca finanziata. Inoltre, seguendo l'esempio di Horizon

Europe, l'ultimo Pnr adotta un approccio di *Mission-Oriented Research and Innovation Policy* per pilotare e coordinare l'azione pubblica al fine di raggiungere importanti obiettivi sociali.

### 3. Istruzione e ricerca nel Pnrr.

Il Pnrr ripartisce gli investimenti in sei missioni principali, la Missione 4 è destinata esplicitamente al potenziamento dell'istruzione e della ricerca<sup>3</sup>. Con il 14% del budget totale, per quota di investimenti coinvolti, questa missione si posiziona al terzo posto. La Missione 1 è strettamente complementare con la Missione 4 nello specifico della Componente 2. Con un budget di 30,88 miliardi di euro la Missione 4 è suddivisa in due componenti principali: la M4-C1 convoglia il 63% degli investimenti totali (19,44 miliardi); la M4-C2 alloca il restante 37% (11,44 miliardi). Seguendo la struttura generale del Pnrr, anche gli interventi della Missione 4 si suddividono in azioni di riforma e investimenti veri e propri. Per tenere conto dei persistenti divari territoriali, la *policy* prevede che il 40% di tutto il budget sia destinato alle regioni del Sud. Secondo le elaborazioni dell'Osservatorio conti pubblici italiani (Ocpi), su dati ministero per il Sud e la coesione territoriale, la quota effettiva della Missione 4 destinata al Sud sarebbe più alta (47,5%)<sup>4</sup>.

#### *La Missione 4 nella Componente 1 (M4-C1)*

Con un budget di 10,57 miliardi, pari a oltre il 54% del budget dell'intera componente, la M4-C1.1 è la misura più importante sia per riforme, sia per investimenti ([tabella 2](#)). Gli ambiti interessati riguardano l'intero settore dell'istruzione. A livello universitario, gli obiettivi principali si focalizzano su rafforzare le competenze multidisciplinari e l'apprendimento in ambito digitale e ambientale; semplificare e accelerare l'accesso al mondo del lavoro riformando le lauree professionalizzanti; ampliare l'offerta di alloggi e borse di studio per gli studenti (riforme 1.5, 1.6, 1.7 e investimento 1.7).

---

Tabella 2. Linee di intervento della M4-C2.

---

Misure	Mld di euro	%
M4-C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19,44	100%
M4-C1.1 Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione	10,57	54,37%
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali</li> <li>- Riforma 1.2: Riforma del sistema Its</li> <li>- Riforma 1.3: Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico</li> <li>- Riforma 1.4: Riforma del sistema di orientamento</li> <li>- Riforma 1.5: Riforma delle classi di laurea</li> <li>- Riforma 1.6: Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni</li> <li>- Riforma 1.7: Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti (<i>0,96 mld</i>)</li> <li>- Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (<i>4,6 mld</i>)</li> <li>- Investimento 1.2: Piano di estensione del tempo pieno e mense (<i>0,96 mld</i>)</li> <li>- Investimento 1.3: Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola (<i>0,3 mld</i>)</li> <li>- Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli i e ii della scuola secondaria di secondo grado (<i>1,5 mld</i>)</li> <li>- Investimento 1.5: Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (Its) (<i>1,5 mld</i>)</li> <li>- Investimento 1.6: Orientamento attivo nella transizione scuola-università (<i>0,25 mld</i>)</li> <li>- Investimento 1.7: Borse di studio per l'accesso all'università (<i>0,5 mld</i>)</li> </ul>		
M4-C1.2 Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti	0,83	4,27%
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riforma 2.1: Riforma del sistema di reclutamento dei docenti</li> <li>- Riforma 2.2: Scuola di Alta formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici,</li> </ul>		

docenti e personale tecnico-amministrativo (0,03 mld)		
- Investimento 2.1: Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico (0,8 mld)		
M4-C1.3 Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture	7,6	39,09%
- Investimento 3.1: Nuove competenze e nuovi linguaggi (1, 1 mld)		
- Investimento 3.2: Scuola 4.0 – scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori (2, 1 mld)		
- Investimento 3.3: Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica (3, 9 mld)		
- Investimento 3.4: Didattica e competenze universitarie avanzate (0,5 mld)		
M4-C1.4 Riforma e potenziamento dei dottorati	0,43	2,21%
- Riforma 4.1: Riforma dei dottorati		
- Investimento 4.1: Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale (0,43 mld)		

Fonte: elaborazioni su Pnrr.

Agli obiettivi sopra menzionati si aggiungono: il miglioramento delle competenze degli insegnanti in servizio, affrontando sia le procedure concorsuali, sia il sistema di formazione lungo la carriera (M4-C1.2); il rafforzamento della didattica digitale, dell’educazione Stem e del multilinguismo, l’adeguamento delle infrastrutture in termini di sicurezza, efficienza energetica e digitalizzazione (M4-C1.3)<sup>5</sup>. Infine, un’attenzione particolare è dedicata alla promozione di programmi di dottorato non legati alla carriera accademica attraverso il coinvolgimento delle imprese e dei centri di ricerca (Riforma 4.1). Al fine di colmare il divario tra l’Italia e il resto dell’Ue, si prevede un aumento delle borse di dottorato in ambiti altamente innovativi per aumentare la quota di personale Stem altamente

qualificato nelle amministrazioni pubbliche (3000 borse) e migliorare la gestione e lo sviluppo del patrimonio culturale italiano in collaborazione con il ministero dei Beni culturali (600 borse; Investimento 4.1).

#### *La Missione 4 nella Componente 2 (M4-C2)*

La M4-C2 contiene un'unica riforma inerente sia la mobilità di personale docente e amministrativo (manager) tra università, enti di ricerca e imprese, sia la semplificazione degli aspetti burocratici legati alla presentazione di progetti di ricerca e la riforma del preruolo. Quest'ultima, in linea con il resto d'Europa, si basa sulla sostituzione dei ricercatori di tipo A e B introdotti dalla legge 240/2010 con un'unica figura denominata ricercatore *tenure track* e con la figura del ricercatore *post-doc* con maggiori tutele sotto il profilo contributivo e previdenziale rispetto al precedente assegnista di ricerca<sup>6</sup>.

Come mostra la [Tabella 3](#), gli 11,44 milioni di investimenti della M4-C2 sono classificati in tre linee principali di intervento e una serie di sotto interventi. Nella M4-C2.1 converge oltre il 60% dell'intero budget della componente finanziando la ricerca su temi delineati dal Pnr 2021-2027 (1.1) e progetti presentati da giovani ricercatori (1.2). Inoltre, si finanziano progetti volti a creare reti di ricerca regionali e nazionali attorno a temi strategici. In particolare, i partenariati allargati estesi si configurano come consorzi tra università, centri di ricerca e imprese su tematiche identificate dal Pnr 2021-2027 e in linea con i programmi europei<sup>7</sup> (1.3). I progetti proposti dal partenariato devono essere di tipo interdisciplinare e orientati alla risoluzione innovativa di problemi specifici. I Campioni nazionali di R&S o Centri nazionali (Cn) prevedono la presenza di università, centri di ricerca e imprese fortemente specializzate in tematiche di interesse, su temi legati alle *Key Enabling Technologies* e di frontiera<sup>8</sup> (1.4); lo stesso obiettivo è ulteriormente perseguito nell'investimento 3.3.

---

Tabella 3. Linee di intervento della M4-C2.

---

Misure	Mld di euro	%
M4-C2: Dalla ricerca all'impresa	11,44	100%
Riforma 1.1: Attuazione di misure di sostegno alla R&S per promuovere la semplificazione e la mobilità		
M4-C2.1 Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese		
- Investimento 1.1: Fondo per il programma nazionale ricerca (Pnr) e progetti di ricerca di significativo interesse nazionale (Prin) (1,8 mld)		
- Investimento 1.2: Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori (0,6 mld)		
- Investimento 1.3: Partenariati allargati estesi a Università, centri d ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base (1,61 mld)	6,91	60,40%
- Investimento 1.4: Potenziamento strutture di ricerca e creazione di «campioni nazionali» di R&S su <i>Key Enabling Technologies</i> (1,6 mld)		
- Investimento 1.5: Creazione e rafforzamento di «ecosistemi dell'innovazione», costruzione di «leader territoriali di R&S» (1,3 mld)		
M4-C2.2 Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico		
- Investimento 2.1: Ipcei (1,5 mld)		
- Investimento 2.2: Partenariati – Horizon Europe (0,2 mld)	2,05	17,92%
- Investimento 2.3: Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria (0,35 mld)		
M4-C2.3 Potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione	2,48	21,68%

- Investimento 3.1: Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione (1,58 mld)
  - Investimento 3.2: Finanziamento di *start-up* (0,3 mld)
  - Investimento 3.3: Introduzione di dottorati innovativi (*Key Enabling Technologies*) che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese (0,6 mld)
- 

Fonte: elaborazioni su Pnrr.

Gli ecosistemi dell'innovazione, già delineati dal Pnr 2021-2027, sono caratterizzati per avere una valenza fortemente legata al territorio e focalizzata sull'alta formazione, innovazione e ricerca (1.5). Quest'ultimo investimento va nella direzione di creare dei centri territoriali leader nell'ambito della R&S. I progetti finanziabili devono coinvolgere tutti gli attori locali, pubblici e privati, impegnati in attività di ricerca, innovazione e formazione di alto livello e devono essere incentrati su tematiche coerenti con il contesto scientifico ed economico del territorio. Questo intervento si pone l'obiettivo di massimizzare l'impatto sul tessuto imprenditoriale locale e ridurre il disallineamento tra le competenze offerte dalle università e quelle richieste dalle imprese. In linea con il principio trasversale di parità di genere del Pnrr, gli investimenti dall'1.3 all'1.5 indicano una soglia minima del 40% di risorse da assegnare a personale e ricercatrici di genere femminile.

Le azioni attuate nell'ambito della M4-C2.2, tutte gestite dal Mise, consistono nel sostegno finanziario a programmi e strutture già esistenti. L'obiettivo è sostenere l'attività di ricerca e innovazione delle imprese, la ristrutturazione e il potenziamento dei servizi tecnologici avanzati e del trasferimento tecnologico (2.1, 2.2, 2.3).

Vi è inoltre l'obiettivo di creare e consolidare le infrastrutture dedicate alla ricerca e all'innovazione. L'idea è, ancora una volta, quella di fortificare i legami tra il settore pubblico e quello privato (Investimento 3.1). L'investimento 3.2, attuato dal Mise, rafforza le

risorse del Fondo nazionale per l'Innovazione, finalizzato a sostenere il *venture capital* nazionale e, di conseguenza, le *start-up* innovative<sup>9</sup>.

Nel momento in cui si scrive sono stati impegnati sei miliardi con l'istituzione di cinque Cn, undici Ecosistemi dell'innovazione e una trentina di infrastrutture di ricerca<sup>10</sup>. Il 51% dei soggetti partecipanti ai Cn sono università, il 26% industrie, il 15% enti privati e il restante 7% enti pubblici di ricerca (Epr). Come si evince nella [figura 1](#), in due Cn finanziati la sede del proponente è localizzata nel Mezzogiorno e le tematiche riguardano l'AgriTech (area di ricerca numero sei del Pnr 2021-2027). Due Centri si localizzano nel Nord su aree di ricerca legate a clima e mobilità sostenibile (area di ricerca cinque Pnr 2021-2027) e salute (area di ricerca uno Pnr 2021-2027). Il quinto Cn fa capo all'Istituto nazionale di fisica nucleare (Infn). Interessante notare come la quota percentuale delle università del Sud sia maggiore nei Cn il cui soggetto proponente si trova al Nord.



Figura 1. I Campioni nazionali finanziati per regione del soggetto proponente (M4-C.2.1, Investimento 1.4).



Centri nazionali (M4-C2.1, Investimento 1.4)	Proponente	Regione	Università partecipanti	Università del Sud partecipanti	% Università del Sud partecipanti
Agritech	Università degli Studi di Napoli Federico II	Campania	28	8	28,57%
Centro nazionale per la biodiversità	Consiglio nazionale delle ricerche (Palermo)	Sicilia	26	6	23,08%
Centro nazionale per simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni	Istituto nazionale di fisica nucleare (InfN)	Lazio	25	6	24,00%
Centro nazionale per la mobilità sostenibile	Politecnico di Milano	Lombardia	24	8	33,33%
Centro nazionale per lo sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a Rna	Università degli Studi di Padova	Veneto	26	8	30,77%

---

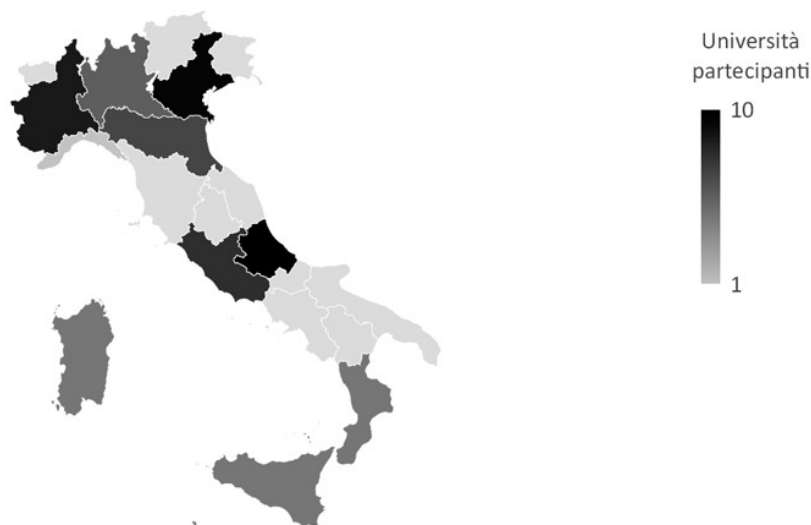
Fonte: elaborazioni su dati Mur <https://www.mur.gov.it/it/news/martedi-28062022/pnrr-mur-limpatto-della-conoscenza-grazie-un-nuovo-modo-di-fare-ricerca-e>.

Il 31% dei soggetti partecipanti agli Ecosistemi sono: industrie, il 22% università, il 20% enti privati; i restanti sono Epr (10%) ed enti pubblici (3%). Come si rileva dalla [figura 2](#), in quattro Ecosistemi finanziati la sede del proponente è localizzata nel Sud. In due casi, le tematiche riguardano digitale, industria e aerospazio (Abruzzo e Sicilia, area di ricerca numero quattro del Pnr 2021-2027), nei restanti due casi, le tematiche sono focalizzate, rispettivamente, su clima e mobilità sostenibile (Calabria, area di ricerca cinque del Pnr 2021-2027) e su cultura umanistica (Sardegna, area di ricerca due del Pnr 2021-2027). Al Centro-nord gli Ecosistemi riguardano digitale, industria e aerospazio (Lazio, Liguria, Piemonte e Veneto, area di ricerca numero quattro del Pnr 2021-2027), clima e mobilità sostenibile (Emilia-Romagna e Lombardia, area di ricerca cinque del Pnr 2021-2027) e salute (Toscana, area di ricerca uno del Pnr 2021-2027). La concentrazione territoriale dei partner è proprio un requisito di questa linea di investimento.

---

Figura 2. Gli Ecosistemi dell'innovazione finanziati per regione del soggetto proponente (M4-C.2.1, Investimento 1.5).

---



Ecosistemi dell'innovazione (M4-C2.1, Investimento 1.5)	Proponente	Regione	Università partecipanti	Università del Sud partecipanti	% Università del Sud partecipanti
Ecosistema innovazione, digitalizzazione e sostenibilità per l'economia diffusa nel Centro Italia	Università degli Studi dell'Aquila	Abruzzo	10	5	50,00%
Ecosistema Tech4you (Technologies for Climate Change Adaptation and Quality of Life Improvement)	Università della Calabria	Calabria	4	4	100,00%
Ecosistema per la transizione sostenibile in Emilia-Romagna	Alma Mater Studiorum Università di Bologna	Emilia-Romagna	6	0	0,00%
Ecosistema Musa (Multilayered Urban Sustainability Action)	Università degli Studi di Milano-Bicocca	Lombardia	5	0	0,00%
Ecosistema Inest (Interconnected Nord-Est Innovation)	Università degli Studi di Padova	Veneto	9	0	0,00%
Ecosistema Nodes (Nord-ovest digitale e sostenibile)	Politecnico di Torino	Piemonte	8	0	0,00%
Ecosistema Raise (Robotics and Ai for Socio-Economic Empowerment)	Università degli Studi di Genova	Liguria	1	0	0,00%
Ecosistema Roma Tecnopolo	Sapienza Università di Roma	Lazio	7	0	0,00%
Ecosistema Samothrace (Sicilian Micronanotech Research and Innovation Center)	Università degli Studi di Catania	Sicilia	4	4	100,00%
Ecosistema e.Ins (Innovazione per la Next Generation Sardinia)	Università degli Studi di Sassari	Sardegna	4	4	100,00%
Ecosistema The (Tuscany He-alth)	Università di Firenze	Toscana	7	0	0,00%

Fonte: elaborazioni su dati Mur <https://www.mur.gov.it/it/news/martedi-28062022/pnrr-mur-impatto-della-conoscenza-grazie-un-nuovo-modo-di-fare-ricerca-e>.

#### 4. Le sfide e i limiti nella realizzazione della Missione 4.

Dal 2008 il sistema universitario italiano ha visto il susseguirsi di una serie di interventi che si proponevano da un lato di razionalizzare il sistema e l'allocazione dei fondi al suo interno, dall'altro di renderlo quanto più in linea con altre realtà europee. Tuttavia, gli studi sull'effetto di queste riforme ne hanno messo in luce criticità e impatti negativi (Viesti 2016, 2018). Secondo quanto emerge dalle analisi, la già marcata polarizzazione territoriale si sarebbe accentuata in favore delle università localizzate nel Nord con evidenti penalizzazioni delle università del Sud e, soprattutto, delle isole (Viesti 2017, p. 634).

In questo contesto, gli investimenti e le riforme della Missione 4 intendono rispondere alle problematiche del sistema di istruzione e ricerca italiano, sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta. In generale, l'obiettivo è quello di aumentare la capacità di attrazione dell'istruzione universitaria e la qualità della ricerca nazionale rendendola più innovativa, competitiva e meno eterogenea sotto un profilo territoriale. Ricerca, innovazione, infrastrutture e sinergie sono parole chiave e, rispetto al Pnr 2021-2027, l'accento sui processi innovativi e sul trasferimento tecnologico risulta molto più enfatizzato. Con il vincolo della quota di investimenti nel Mezzogiorno, la *policy* si propone di porre le basi per un riequilibrio dei divari Nord-Sud sia nell'accesso all'istruzione avanzata, sia nella qualità e quantità di infrastrutture e ricerca innovative.

Dal lato della domanda, la principale sfida è l'aumento della percentuale di adulti con un'istruzione terziaria. Secondo i dati Eurostat, nel 2020 il tasso di laureati di 30-34 anni su popolazione relativa in Italia è tra i più bassi in Europa: 27,8% contro il 41,1 % della media Ue-27. Questo divario è ancora più evidente se si guarda alle regioni del Sud, il cui distacco rispetto alla media europea aumenta di venti punti. Allo stesso modo, il paese ha un tasso di abbandono scolastico e una percentuale di Neet tra i 15-24 anni tra i più alti nella Ue-27. Il tasso di abbandono scolastico di giovani dai 15 a 24 anni nel 2021 in Italia è del 12,7% contro il 9,7% della media Ue-27; il tasso nel Nord è in linea con la media europea

(10,6%), mentre quello del Sud è molto al di sopra (17,4%). Un divario maggiore riguarda il dato dei Neet: nel 2021 la media italiana è pari a 19,8% contro il 10,8% nella Ue-27, 15,5% nel Nord e 26,6% nel Sud.

Le ragioni di questi scarsi risultati e delle criticità evidenziate sono molteplici e ben illustrate nel Pnrr<sup>11</sup>. Tra queste, si cita, ad esempio, la limitata disponibilità di alloggi universitari e di sostegno finanziario agli studenti in termini di borse di studio, l'insufficiente offerta di formazione professionale avanzata e le carenze nell'attività di orientamento e di transizione dalla scuola secondaria all'università.

Sotto un profilo di offerta, l'Italia soffre del fenomeno del *brain drain*, ampiamente studiato dalla letteratura, che vede una quota significativa di dottori di ricerca e ricercatori trasferirsi all'estero (si veda, tra gli altri, Morano Foadi 2006; Biondo e altri 2012). Questa criticità si unisce al problema dell'insufficiente numero di ricercatori, sia nel settore pubblico, sia nel settore privato. Nel settore pubblico, secondo i dati Eurostat, nel 2019, i ricercatori rappresentavano in media l'1,4% della popolazione attiva in Europa, lo 0,89% in Italia (0,55% nel Sud). Inoltre, il numero di docenti per studente è pari a 20,4 nella Ue e a 15,4 in Italia, frutto, tra gli altri, della presenza di vincoli di *turnover* stabiliti dalla legge finanziaria del 2008 (Svimez 2021). Il divario riguarda anche il settore privato: il numero di ricercatori sulla popolazione attiva è dello 0,48% nel Nord e dello 0,19% nel Sud. Inoltre, l'attuale sistema di allocazione delle risorse del Fondo di finanziamento ordinario (Ffo) delle università, basato su indicatori di performance e sul costo standard per studente, unite a contesti economici deboli, ha penalizzato gli atenei periferici e localizzati in regioni svantaggiate e favorito atenei già performanti aumentando ulteriormente i divari (Viesti 2017; Svimez 2021).

Con il vincolo delle risorse da assegnare a personale e ricercatrici di genere femminile, la *policy* intende invece affrontare il tema più generale delle differenti opportunità di genere presenti in tutto il territorio nazionale, anche queste particolarmente accentuate in alcune regioni. Nel 2019, le ricercatrici rappresentano lo 0,7% della popolazione attiva relativa, lo 0,69% al Nord e lo 0,53% al Sud

(0,82% al Centro). Un'ulteriore criticità riguarda il *mismatch* tra il sistema di istruzione universitario e il mercato del lavoro, un fenomeno rilevante in Italia, soprattutto al Sud, e largamente studiato (si vedano, ad esempio, Di Pietro - Urwin 2006; Fratesi - Percoco 2014; Nifo - Vecchione 2014).

La [figura 3](#) analizza la Misura 4 mettendone in luce i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce. Per quanto riguarda i punti di forza, il primo e indiscutibile è l'irripetibile occasione di utilizzare ingenti risorse per riformare un settore fondamentale per la crescita economica e sociale di lungo periodo, anche in una logica di riequilibrio territoriale del sistema. La strategia generale è quella di creare le condizioni ambientali e infrastrutturali che rafforzino l'interscambio sinergico tra università, centri di ricerca e territorio in modo da accelerare il processo di transizione verso produzioni innovative, *knowledge-intensive* e caratterizzate da un alto contenuto di capitale umano. Altro elemento distintivo riguarda le modalità di implementazione e gestione degli investimenti in un'ottica inclusiva e *bottom-up*, che richiede il coinvolgimento degli *stakeholder* interessati e che tiene conto anche delle vocazioni territoriali. Un ulteriore elemento positivo riguarda l'importanza attribuita alla ricerca interdisciplinare e orientata alla risoluzione innovativa di problemi specifici.

Figura 3. I punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce del Pnrr nella Misura 4.

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ingente allocazione di risorse per trasformazioni strutturali (infrastrutture e servizi)</li> <li>✓ Ingente entità di investimenti per ricerca innovativa di base e applicata</li> <li>✓ Sinergie tra istituzioni</li> <li>✓ Approccio <i>bottom-up</i></li> <li>✓ Coinvolgimento <i>stakeholders</i> su vari livelli, tipologie (privati e pubblici) e territori (nazionale, regionale e comunale)</li> <li>✓ Tematiche in linea con le vocazioni dei territori</li> <li>✓ Risoluzione innovativa di problemi specifici con approccio interdisciplinare alla ricerca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Realizzazione e gestione dei progetti richiede tempistiche ristrette</li> <li>✓ Realizzazione e gestione dei progetti richiede alta qualità istituzionale</li> <li>✓ Realizzazione e gestione dei progetti richiede tessuto imprenditoriale dinamico</li> <li>✓ Realizzazione e gestione dei progetti richiede elevata abilità nello sviluppo di sinergie</li> <li>✓ Disallineamento temporale riforme-investimenti</li> <li>✓ Dimensione degli atenei non contemplata</li> <li>✓ Scarsa internazionalizzazione sia nell'ambito dell'istruzione sia della ricerca</li> <li>❖ Dimensione territoriale esclusivamente focalizzata su Nord-Sud</li> </ul>
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ingente allocazione di risorse per trasformazioni strutturali (infrastrutture e servizi)</li> <li>✓ Incremento quali-quantitativo capitale umano</li> <li>✓ Riduzione del <i>mismatch</i> tra domanda e offerta di lavoro</li> <li>✓ Aumento del contenuto di innovazione nella ricerca e nella produzione</li> <li>✓ Miglioramento qualità istituzionale</li> <li>✓ Miglioramento qualità imprese</li> <li>✓ Riduzione differenze genere</li> <li>✓ Contrasto al fenomeno del <i>brain drain</i> in accademia</li> <li>❖ Riduzione dei divari territoriali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Allocazione inefficiente delle risorse</li> <li>✓ Allocazione inefficiente della ricerca</li> <li>✓ Rischio di concentrazione di investimenti al «centro» e negli atenei di grandi dimensioni</li> <li>❖ Aumento dei divari territoriali</li> </ul>

Seguendo le prassi consolidate dei progetti europei, l'implementazione e la gestione degli investimenti approvati deve rispettare tempistiche precise con obiettivi da raggiungere in ogni stato di avanzamento. Al rispetto di queste tempistiche e al raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali è legata l'erogazione delle varie tranches di finanziamento. I requisiti stringenti richiedono efficienza e qualità dei soggetti coinvolti in tutte le loro fasi di attuazione e, quindi, rappresentano un'occasione importante di apprendimento per i soggetti pubblici e privati e le istituzioni coinvolte. Tuttavia, se da un lato questo elemento può considerarsi un'opportunità per il miglioramento della qualità istituzionale, dall'altro può rappresentare altresì un elemento di debolezza date le problematiche di efficienza delle istituzioni e degli enti pubblici, la difficoltà di reperire personale qualificato nelle regioni più svantaggiate e l'eterogenea dinamicità territoriale del tessuto imprenditoriale. Secondo l'European Quality of Government Index



del 2021, l'intero paese ha un problema di qualità istituzionale con un indicatore particolarmente negativo nelle regioni del Sud<sup>12</sup>. Come è noto, inoltre, il paese è caratterizzato da disparità anche nella capacità di creare reti di collaborazione. Nelle aree meno dinamiche queste esperienze sono limitate, meno consolidate e, pertanto, richiedono sforzi sinergici maggiori. Queste criticità diventano particolarmente difficili da gestire nel caso di atenei caratterizzati da piccola dimensione.

Una possibile problematica è legata al disallineamento tra le tempistiche dell'approvazione delle varie riforme del sistema universitario e le diverse linee di investimento relative ai progetti di ricerca. Questo disallineamento può generare delle differenze tra i soggetti coinvolti, ridurre l'efficacia dei progetti e generare ulteriori disfunzioni e disuguaglianze.

#### *5. La Misura 4 e la riduzione delle disparità regionali: conclusioni.*

Il vincolo dell'allocazione degli investimenti al Mezzogiorno è sicuramente un elemento strategico della *policy* per affrontare i divari Nord-Sud. Tuttavia, i problemi strutturali del Sud possono rappresentare di per sé un vincolo alla realizzazione degli investimenti. Le problematiche legate alla qualità istituzionale, al diverso tessuto imprenditoriale e alla difficoltà di attirare individui con un alto capitale umano, possono rendere difficile l'implementazione e l'amministrazione dei progetti stessi.

È opportuno sottolineare come la dimensione territoriale di maggiore interesse della *policy* riguardi essenzialmente i riequilibri Nord-Sud senza considerare la complessità dei divari presenti a livello nazionale. Sebbene il problema del divario territoriale sia sempre una questione rilevante, la geografia delle disuguaglianze territoriali è diventata molto più complessa e multi-sfaccettata. Il lavoro di Iammarino, Rodríguez-Pose e Storper (2019) evidenzia la presenza di *development trap*<sup>13</sup> in tutte le regioni a livello nazionale. Questo indicatore è utilizzato nell'ultimo rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea, dal

quale emergono diversi gradi di severità del problema anche all'interno di gruppi di regioni simili (Ec 2022). Inoltre, non si tiene conto delle differenze tra centro e periferie e tra aree interne e urbane. Ancora, non si tiene conto delle differenze dimensionali degli atenei e, quindi, della diversa capacità strutturale e organizzativa che rischia di minare l'implementazione e la gestione dei progetti. La minaccia risiederebbe in un'allocazione di investimenti concentrata esclusivamente al «centro» e in atenei di grandi dimensioni. Questo rischio è particolarmente accentuato per le «periferie» in generale e il Sud in particolare, e risulta in contraddizione con i principi ispiratori del Pnrr ovvero la riduzione delle disuguaglianze e la coesione sociale.

Un ulteriore limite riguarda la scarsa attenzione verso il rafforzamento dell'internazionalizzazione nell'ambito sia dell'istruzione, sia della ricerca. In particolare, le «iniziative di sistema» della M4-C2 (investimenti 1.3, 1.4, 1.5, 3.1) non prevedono sinergie con istituzioni, enti pubblici e privati internazionali. La presenza di partner stranieri avrebbe potuto rappresentare il volano per la realizzazione di progetti su fondi europei che richiedono sinergie complesse e sulle quali alcuni atenei e territori hanno un'esperienza limitata. La maggiore attenzione verso l'internazionalizzazione è importante anche considerato il ruolo delle università come *pipeline* della ricerca di frontiera, un canale fondamentale per il trasferimento tecnologico locale. I legami internazionali sono particolarmente rilevanti soprattutto per i territori più deboli e intrappolati in un *lock-in* di sottosviluppo.

## Bibliografia

Biondo, A. E. e altri 2012

*The Propensity to Return. Theory and Evidence for the Italian Brain Drain*, in «Economics Letters», CXV, 3, pp. 359-62.

Di Pietro, G. - Urwin, P. 2006

*Education and Skills Mismatch in the Italian Graduate Labour Market*, in «Applied Economics», XXVIII, 1, pp. 79-93.

Ec 2022

*Cohesion in Europe Towards 2050. 8th Cohesion Report*, Eu, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report).

Fratesi, U. - Percoco, M. 2014

*Selective Migration, Regional Growth and Convergence. Evidence From Italy*, in «Regional Studies», XLVIII, 10, pp. 1650-68.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. 2019

*Regional inequality in Europe. Evidence, Theory and Policy Implications*, in «Journal of economic geography», XIX, 2, pp. 273-98.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M., Diemer, A. 2020

*Falling into the Middle-Income Trap? A Study on the Risks for Eu Regions to be Caught in a Middle-Income Trap*, European Commission.

Morano Foadi, S. 2006

*Key Issues and Causes of the Italian Brain Drain*, in «Innovation», XIX, 2, pp. 209-23.

Nifo, A. - Vecchione, G. 2014

*Do Institutions Play a Role in Skilled Migration? The Case of Italy*, in «Regional Studies», XLVIII, 10, pp. 1628-49.

Svimez 2021

*Le Università per lo sviluppo dei territori*, Svimez, luglio 2021, [http://inx.svimez.info/svimez/wpcontent/uploads/2021/07/2021\\_07\\_15\\_documento\\_finale\\_gdl\\_svimez\\_universita.pdf](http://inx.svimez.info/svimez/wpcontent/uploads/2021/07/2021_07_15_documento_finale_gdl_svimez_universita.pdf).

Viesti, G. (a cura di) 2016

*Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Donzelli, Roma.

Viesti, G. 2017

*La compressione selettiva e cumulativa del sistema universitario italiano*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», XXXI, 3, pp. 613-42.

Viesti, G. 2018

*La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Laterza, Roma-Bari.

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sul Pnr 2021-2027 si veda il link: <https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-01/Pnr2021-27.pdf>.

<sup>2</sup> Per approfondimenti su Horizon Europe si veda il link: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en). Per approfondimenti sul Green Deal si

veda il link: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it). Per approfondimenti su Next Generation Eu si veda il link: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu).

<sup>3</sup> Per approfondimenti si vedano le linee guida Mur al link: [https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida\\_MUR\\_PNRR\\_M4C2.pdf](https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida_MUR_PNRR_M4C2.pdf).

<sup>4</sup> Si veda il link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-pnrr-e-mezzogiorno-quante-risorse-e-quali-misure-per-il-rilancio-del-sud>.

<sup>5</sup> L'investimento 3.4 si concentra sulla didattica e sulle competenze universitarie avanzate attraverso il finanziamento di 500 borse di dottorato della durata di tre anni su tematiche legate alla transizione digitale e ambientale; il miglioramento delle competenze didattiche degli insegnanti nelle scuole e nelle università con la creazione di tre Teaching and Learning Centres; il finanziamento di dieci iniziative educative transnazionali in collaborazione con il ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

<sup>6</sup> Il decreto è stato convertito nella legge 29 giugno 2022, n. 79. Si veda il link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/06/29/22G00091/sg>.

<sup>7</sup> Le tematiche proposte per i Partenariati sono 15: 1. Intelligenza artificiale: aspetti fondazionali; 2. Scenari energetici del futuro; 3. Rischi ambientali, naturali e antropici; 4. Scienze e tecnologie quantistiche; 5. Cultura umanistica e patrimonio culturale come laboratori di innovazione e creatività; 6. Diagnostica e terapie innovative nella medicina di precisione; 7. Cybersecurity, nuove tecnologie e tutela dei diritti; 8. Conseguenze e sfide dell'invecchiamento; 9. Sostenibilità economico-finanziaria dei sistemi e dei territori; 10. Modelli per un'alimentazione sostenibile 11. Made-in-Italy circolare e sostenibile; 12. Neuroscienze e neurofarmacologia; 13. Malattie infettive emergenti; 14. Telecomunicazioni del futuro; 15. Attività spaziali. Si veda il link: [https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida\\_MUR\\_PNRR\\_M4C2.pdf](https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida_MUR_PNRR_M4C2.pdf).

<sup>8</sup> Le tematiche proposte per i 5 Centri nazionali sono: Simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni; Tecnologie dell'agricoltura (Agritech); Sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a Rna; Mobilità sostenibile; Bio-diversità. Si veda il link: [https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida\\_MUR\\_PNRR\\_M4C2.pdf](https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2021-10/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida_MUR_PNRR_M4C2.pdf).

<sup>9</sup> Per approfondimenti sul Fondo nazionale innovazione (Fni) si veda il link: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/fondo-nazionale-innovazione>.

<sup>10</sup> Per approfondimenti si veda il link: <https://www.mur.gov.it/it/news/martedi-28062022/pnrr-mur-limpatto-della-conoscenza-grazie-un-nuovo-modo-di-fare-ricerca-e>.

<sup>11</sup> Si veda p. 172 del Pnrr.

<sup>12</sup> Si veda la distribuzione geografica dell'indicatore nel seguente link: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/quality\\_of\\_governance/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance/).

<sup>13</sup> La definizione di «development trap» (Dp) si riferisce a «regions that have lost their competitive edge and hence face significant structural challenges in retrieving past dynamism or just improving prosperity for their residents» (Iammarino, Rodríguez-Pose,

Storper, Diemer 2020, p. 1). L'indice di *development trap* proposta dagli autori misura la crescita della regione nel tempo rispetto alla media nazionale e dell'Ue considerando tre variabili: il Pil regionale pro capite, la produttività e livello di occupazione.

Parte terza  
Governance e implementazione del Piano

# I. Le Zone economiche speciali e il Pnrr

di Rosanna Nisticò

## 1. *Introduzione.*

Il riequilibrio territoriale è un obiettivo trasversale del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Con le risorse messe a disposizione dal programma Next Generation Eu non poteva essere ulteriormente distratta l'attenzione dai divari interni al paese: dopo un quindicennio di politiche di austerità e di contenimento della spesa pubblica, la crisi economica, prima, e la pandemia da Covid-19, dopo, hanno accresciuto e messo a nudo la multidimensionalità delle disuguaglianze, ma anche l'impatto selettivo dello shock pandemico sui settori produttivi, con l'acutizzarsi degli effetti depressivi su fasce della popolazione e aree strutturalmente più deboli.

L'obiettivo del riequilibrio territoriale che attraversa le diverse missioni del Piano non poggia, tuttavia, su un organico programma di politica industriale, inteso come «insieme delle azioni pubbliche che definiscono gli obiettivi dello sviluppo, orientano l'attività economica privata, indirizzano gli investimenti, organizzano nuovi mercati» (Pianta 2021, p. 1). Il Piano si configura piuttosto come sommatoria di interventi specifici, alcuni dei quali orientati a coniugare riduzione delle disparità territoriali e sviluppo settoriale. Tra questi, gli investimenti per le Zone economiche speciali (Zes) (Investimento 4), inclusi tra gli «interventi speciali per la coesione territoriale» (Componente 3), nell'ambito della Missione 5: Inclusione e Coesione.

Le Zes sono preesistenti al Pnrr: sono uno strumento di politica industriale diffuso da tempo in molti paesi, avanzati e in via di sviluppo, finalizzato a creare, in specifici territori, condizioni particolarmente vantaggiose in termini fiscali, finanziari, di semplificazione amministrativa e di facilitazione nell'avvio e nello svolgimento dell'attività produttiva delle imprese che vi si insediano. In Italia, le Zes vengono istituite dal governo Gentiloni nel 2017, con il dl n. 91 (artt. 4 e 5) recante «disposizioni urgenti per la crescita del Mezzogiorno», limitatamente alle «regioni meno sviluppate e in transizione così come individuate dalla normativa europea». Questo strumento viene rilanciato nei governi successivi e, di volta in volta, modificato nell'impianto normativo, con lento avanzamento dell'architettura istituzionale e dell'operatività, senza tuttavia alimentare un vero e proprio dibattito e un'approfondita riflessione sul modello di sviluppo da perseguire, sui settori da privilegiare, sulle strategie da disegnare per la specializzazione delle singole Zes, sulla gestione della concorrenza o complementarità tra le aree.

Le zone economiche speciali sono oggetto sia del Piano di riforme (Riforma 1, rafforzamento delle zone economiche speciali) che di quello degli investimenti del Pnrr, fuor di dubbio territorializzati in quanto destinati alle sole regioni meridionali, per complessivi 630 milioni di euro in infrastrutture: interventi certamente utili per rendere operative le Zes, ma non accompagnati da una visione complessiva di sviluppo industriale per il Mezzogiorno e, più in generale, per l'Italia. In sintesi, le zone economiche speciali vengono rilanciate con il Pnrr, ma in assenza di un quadro di politica industriale: seppure potenziate, rimangono aree e infrastrutture in cerca di imprese.

## *2. Le Zone economiche speciali in Italia e nel Pnrr.*

Ad oggi, si contano oltre cinquemila Zes nel mondo e più di un centinaio nella sola Europa, mentre in Italia sono otto, ciascuna associata a un rispettivo porto connesso alla rete trans-europea dei trasporti: due nate nel 2018 (Campania e Calabria), due interregionali istituite nel 2019 (ionica e adriatica), tre nel 2020



(Sicilia orientale, Sicilia occidentale e Abruzzo), una nel 2021 (Sardegna).

Fin dalla loro introduzione, le Zes sono state caratterizzate in Italia da ripetuti *stop and go* di operatività, dovuti a numerose modificazioni e integrazioni della normativa. Ciò nonostante, il testo vigente alla vigilia della stesura del Pnrr presentava ancora numerosi vuoti normativi relativi alla *governance* che ne limitavano molto l'efficacia.

Il nucleo centrale della Riforma 1, contenuta nel dl n. 77 del 31 maggio 2021, è costituito dalla definizione del ruolo e dei poteri del commissario straordinario di governo Zes, una figura introdotta nel 2019, con il compito di presiedere il Comitato di indirizzo, che a sua volta costituisce il soggetto per l'amministrazione della zona economica speciale. Investito di compiti di impulso e di coordinamento delle «iniziative volte a garantire l'attrazione, l'insediamento e la piena operatività delle attività produttive nell'ambito della Zes», il commissario non disponeva, ante riforma, di poteri autorizzativi o sostitutivi delle «competenze delle amministrazioni centrali e locali coinvolte nell'implementazione dei Piani di sviluppo strategico», né la norma obbligava queste ultime anche solo a comunicare al commissario autorizzazioni o altre attività, avvenute o in corso, di interesse per l'amministrazione delle Zes. Di fatto, dunque, azioni e decisioni relative alle aree Zes rimanevano di pertinenza delle amministrazioni centrali e locali, degli enti gestori dei territori ricadenti nel perimetro Zes, delle autorità di sistema portuale, comuni, regione, consorzi industriali e così via. I commissari nominati prima della riforma, in tutto soltanto due, non disponevano della possibilità giuridica di obbligare altri soggetti a compiere azioni, né potevano contare su alcuna struttura tecnica, risorse di supporto dirigenziali o di segreteria, un ufficio propriamente assegnato, un indirizzo istituzionale di posta elettronica, un numero di telefono dedicato, una pagina web per la Zes: una «cassetta degli attrezzi» evidentemente troppo piccola, inconsistente e inadeguata per poter incidere sullo sviluppo delle Zone, sull'attrazione degli investimenti, o per «coordinare le specifiche linee di sviluppo dell'area con le prospettive strategiche

delle altre Zes istituite e istituende, preservando le opportune specializzazioni di mercato».

In seguito alla riforma che accompagna il Pnrr, il commissario di governo Zes diviene interlocutore principale per gli attori economici interessati a investire nell'area e, limitatamente agli interventi previsti nel Piano, può assumere, su richiesta degli enti competenti, funzioni di stazione appaltante, operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, disporre di una propria struttura di supporto fino a 10 unità tra personale dirigenziale e non. L'attività dei commissari di governo è inoltre coadiuvata dall'Agenzia di coesione territoriale, che cura il coordinamento tra le otto Zes e con gli orientamenti stabiliti a livello nazionale<sup>1</sup>.

L'elemento di raccordo tra l'amministrazione di ciascuna Zes e le strategie nazionali di sviluppo è rappresentato dalla cabina di regia Zes, istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri. Questa forma di *governance* multilivello, presieduta dal ministro per il Sud e la Coesione territoriale e che prevede la partecipazione di diversi altri ministri competenti, oltre che i commissari Zes e i presidenti di regione in cui sono ubicate le Zes, ha una funzione relevantissima, in quanto dovrebbe assicurare l'armonizzazione degli interventi e delle strategie di sviluppo tra le singole Zone economiche speciali e il coordinamento nell'attrazione degli investimenti. Dal 2018 la cabina di regia si è, tuttavia, raramente riunita, confermando la finora ridotta operatività dello strumento.

Ai membri del Comitato di indirizzo, che è il soggetto per l'amministrazione delle Zes ed è costituito, oltre che dal commissario di governo che lo presiede, dai presidenti dell'autorità di sistema portuale, da un rappresentante della regione, un rappresentante della presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante del Mims, un rappresentante dei Consorzi industriali, spettano molte specifiche funzioni, ma non sono destinatari di incentivi, sotto alcuna forma di compenso: il loro impegno è legato al senso di responsabilità, al prestigio della carica o alle possibili connessioni dell'attività di indirizzo della Zes con la propria attività lavorativa (come è ragionevole pensare nel caso dei presidenti di Autorità di

sistema portuale). La Riforma non interviene su questo aspetto, né sull'altro, pure rilevante, della uniformità dei comitati di indirizzo che tra i suoi componenti può accogliere rappresentanti delle amministrazioni locali (regione e consorzi di sviluppo) e centrale (rappresentante del Mims e della presidenza del Consiglio dei ministri), molto diversi per ruoli e competenze.

Altri campi importanti su cui interviene la Riforma sono la semplificazione amministrativa, con l'introduzione del procedimento di autorizzazione unica attraverso l'attivazione dello sportello unico digitale in ogni Zes e l'abbattimento dei tempi della burocrazia; l'ampliamento del pacchetto di agevolazioni e incentivi che include il credito di imposta per investimenti, sia per dimensione, fino a 100 milioni di euro, che per tipologia, estendendo il provvedimento anche all'acquisto di immobili strumentali agli investimenti e di terreni. Inoltre, una linea dedicata dei contratti di sviluppo fino a 250 milioni di euro viene riservata agli investimenti nelle Zes. La proposta di perimetrazione della zona franca doganale interclusa, da presentare al direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è stata estesa al 31 dicembre 2023.

Il secondo pilastro del Pnrr sono gli investimenti. In questo ambito, le Zes sono destinatarie di 630 milioni di euro ripartiti per regione, con maggiore incidenza per la Zes Campania (21,6%), Calabria (17,7%) e interregionale ionica (17,2%). Gli interventi ricadono in tre tipologie principali: collegamenti di «ultimo miglio», tra aree portuali e industriali, tra rete infrastrutturale e stradale; digitalizzazione e potenziamento della logistica, efficientamento energetico ambientale nei retroporti e nelle aree industriali Zes; potenziamento della sicurezza dell'infrastruttura di accesso ai porti. Si tratta di progetti certamente utili per l'operatività delle Zes e di necessario completamento e realizzazione, ma non «nuovi» né funzionali all'insediamento di specifici investimenti industriali: erano già disponibili e in attesa di finanziamento e sono stati selezionati da un'unità tecnica del Mims tra quelli considerati maggiormente utili ed eseguibili nei tempi previsti dal cronoprogramma del Pnrr.

### 3. *L'attrazione degli investimenti e altri fattori di contesto.*

Come ci ha insegnato Douglas C. North (1990), bisogna riconoscere che le istituzioni svolgono quasi sempre un ruolo fondamentale nei processi di sviluppo economico. Questo è certamente vero anche in riferimento all'impianto normativo delle zone economiche speciali: la riforma ha senza dubbio migliorato alcuni aspetti e colmato alcuni vuoti della disciplina che impedivano allo strumento di operare come leva addizionale per lo sviluppo, aumentando i poteri del commissario di governo Zes, introducendo importanti semplificazioni e potenziando gli incentivi finanziari, ma la sua efficacia dipende anche da un insieme di fattori di contesto che non vanno sottovalutati.

Il successo delle Zes, in quanto strumento di politica economica, è indubbiamente legato all'attrazione di investimenti e di nuove imprese, alla sopravvivenza e crescita di quelle esistenti, all'intensità degli effetti indotti diretti e indiretti. Finora, lo strumento è stato disegnato in maniera indifferenziata nelle regioni del Mezzogiorno, che tuttavia, non si trovano esattamente tutte nella stessa posizione ai nastri di partenza della densità e articolazione della matrice produttiva intersettoriale, della capacità progettuale e di innovazione delle amministrazioni regionali e locali, della presenza di strutture già da tempo dedicate alle attività di *scouting*, accompagnamento e *start-up* di imprese. Il Mezzogiorno, com'è noto, non è una realtà economicamente omogenea e differenze non trascurabili caratterizzano la struttura produttiva e imprenditoriale delle regioni, più intensamente sviluppata in alcuni casi, per radici storiche di addensamenti artigianali e industriali, per effetti di spillovers spaziali da aree limitrofe del Centro, per localizzazione di grandi impianti e conseguente specializzazione settoriale e di filiera. Alcuni territori, di conseguenza, possono risultare già in partenza più attrattivi di altri, al netto delle identiche misure previste dalla politica delle Zes, non foss'altro che per la presenza di economie di agglomerazione.

Il passaggio delle Zes da politica «generalista» a politica *place-based*, che tiene conto delle caratteristiche e delle vocazioni, dei punti di forza e di debolezza dei diversi territori, potrebbe aiutare a

non rimanere intrappolati ai «box di partenza», a non riproporre, nell'implementazione della politica, il ritardo delle aree con più debole tessuto produttivo e più bassa qualità istituzionale delle amministrazioni locali; potrebbe «curvare» le singole misure di intervento alle specializzazioni dei differenti territori; potrebbe spingere a intensificare maggiormente i legami produttivi a monte e a valle, rimuovendo gli ostacoli che rendono le transazioni economiche in alcune aree del Mezzogiorno più vischiose e costose che in altre, a collegare più intensamente le imprese con i centri di ricerca e le università, a potenziare la congruenza tra domanda e offerta di formazione del capitale umano, ad attrarre abilità specifiche.

Siffatte politiche *place-based* necessitano, tuttavia, accanto a buone norme e disponibilità di risorse finanziarie, di una visione di sviluppo complessivo da perseguire attraverso questi strumenti, di un disegno di politica industriale per il Mezzogiorno e per l'Italia, che individui strategie di mercato, forme di organizzazione della produzione, scelte di tipologie settoriali e imprenditoriali nell'attrazione di investimenti, direttrici di specializzazione.

Finora la politica delle Zes in Italia ha mancato di tracciare tale cornice coordinata e sistematica, in cui i soggetti responsabili della sua amministrazione potessero muoversi in maniera organica e individuare percorsi e strategie per il raggiungimento di obiettivi specifici e concertati.

Vi sono poi altri fattori di contesto, rispetto a quali considerare il Mezzogiorno un'area indifferenziata sarebbe quantomeno fuorviante, come ad esempio, legalità e sicurezza: alcune aree meridionali sono percepite, o magari lo sono davvero, meno sicure e più esposte a fenomeni delinquenziali e di criminalità organizzata, aree in cui le difficoltà di relazioni e la diffidenza, per ragioni oggettive o emotive, è più forte. Laddove questi rischi ambientali sono percepiti o vissuti in maniera più acuta, da un lato, i fattori di attrattività per le imprese hanno minore potenziale, e, dall'altro, il «coordinamento e l'impulso delle iniziative» è più complesso: in entrambi i casi, in un quadro di politiche attente alle specificità dei contesti, questi fattori andrebbero tenuti in considerazione, contrastati e controbilanciati.

#### 4. *La storia conta.*

L'assenza di dibattito sulla visione di sviluppo che sottende la politica delle Zone lascia perplessi anche in considerazione della storia passata dello sviluppo del Mezzogiorno e della ricchezza delle riflessioni teoriche e delle analisi empiriche che ha accompagnato gli interventi di politica pubblica della seconda metà del secolo scorso.

Il *flashback* è rappresentato dalla politica di industrializzazione per poli attuata nella fase di ricostruzione del periodo post-bellico: in analogia allo strumento delle Zes, quella politica era finalizzata all'attrazione degli investimenti e presupponeva le fasi di individuazione delle aree, di pre-infrastrutturazione allo scopo di attrarre le imprese, di definizione di particolari regimi amministrativi e fiscali per incentivare l'attività imprenditoriale<sup>2</sup>. L'obiettivo esplicito era concentrare l'attività industriale in specifici territori per generare, attraverso un effetto di «tracimazione» o «gocciolamento», sviluppo nelle altre aree.

Cosa abbiamo appreso da quell'esperienza? La politica dei poli ha suscitato un vivace dibattito sulla tipologia di imprese e sugli impatti diretti e indiretti degli investimenti industriali che sono stati realizzati. Tra i molti insegnamenti che è possibile trarre, tenendo conto dei giganteschi cambiamenti nel mondo della produzione e dei mercati che distinguono le due epoche storiche, quella della ricostruzione post-bellica e quella attuale, vi è che il successo delle politiche di sviluppo basate sull'attrazione di investimenti esterni è condizionata dal settore di attività, dalle dinamiche internazionali dei mercati, e dalle forme di organizzazione industriale della produzione. In alcuni casi, gli effetti della politica di industrializzazione per poli, in termini di crescita economica e di sviluppo indotto, sono stati smorzati dall'elevato grado di integrazione verticale delle imprese che non poteva favorire legami di funzionalità produttiva, domanda di beni e servizi a monte e a valle, con le imprese locali nei territori di insediamento, anche in considerazione dei vuoti nelle filiere produttive industriali meridionali. Inoltre, grande dimensione di impresa e specializzazione in settori di

base ad alta intensità di energia hanno subito i contraccolpi della conflittualità operaia e degli shock dei mercati petroliferi.

Tipologie di mercati e di forme organizzative sono fattori cruciali anche nel determinare il successo delle Zone economiche speciali: lo mostrano empiricamente alcune recenti ricerche, condotte con approccio di comparazione tra diversi paesi e in varie Zes, in cui viene sottolineato che il successo di queste Zone nel determinare sviluppo imprenditoriale indotto dipende dall'intensità con cui le grandi imprese esterne insediate attivano legami a monte e a valle con le imprese locali, e che nei paesi in via di sviluppo questo avviene con maggiore frequenza nelle Zes specializzate in settori ad alta intensità di lavoro, piuttosto che in quelle a carattere high-tech (si vedano, tra gli altri, World Bank 2017; Frick - Rodríguez-Pose 2022).

Analoghe ponderazioni dovrebbero riguardare il settore dei servizi e, in particolare, gli impianti legati alla logistica e alle imprese di distribuzione, a cui talvolta si fa accenno nell'ipotizzare la destinazione settoriale delle Zes, in ragione del loro collegamento ai porti del Mezzogiorno connessi alla rete Ten-T dei trasporti. Più che le imprese verticalmente integrate della politica di industrializzazione per poli, le grandi multinazionali di servizi sono destinate ad avere impatti consistenti in termini di volumi occupazionali, ma spesso privilegiando lavoro di bassa qualità e basse qualifiche: anche in questi casi, andrebbero attentamente valutati gli impatti in termini qualitativi e quantitativi sulla creazione di domanda a monte e a valle, l'occupazione, il rischio ambientale; impatti che potrebbero rivelarsi, nel complesso, non pienamente auspicabili.

## *5. Conclusioni.*

Le Zes sono uno strumento di politica industriale che da cinque anni i vari governi italiani che si sono succeduti hanno rilanciato, migliorando la normativa e incrementando le misure volte alla semplificazione e all'attrazione degli investimenti e delle imprese, dalle agevolazioni fiscali e finanziarie alla creazione di infrastrutture

funzionali all'attività di impresa e all'intermodalità di trasporto. Attualmente, le Zes rientrano anche nei programmi di riforme e investimenti del Pnrr. L'introduzione e il rafforzamento di questo strumento non è stato, tuttavia, finora accompagnato dalla definizione di un quadro organico di politica industriale finalizzato a delineare strategie, scelte settoriali, obiettivi produttivi e modelli di sviluppo ben definiti. Eppure, l'efficacia dello strumento richiederebbe, oltre che a norme efficienti e alla disponibilità di risorse e incentivi, l'individuazione di una visione di crescita per l'intero Mezzogiorno, che tenga conto delle sfide dell'attuale fase delle dinamiche industriali: le catene globali del valore, l'accorciamento delle filiere produttive, le conseguenze asimmetriche degli shocks, dalla crisi finanziaria globale alla pandemia e al conflitto russo-ucraino, agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Preziosi a questo scopo potrebbero risultare gli insegnamenti derivanti da esperienze passate di politica industriale in Italia, e delle esperienze estere, dove lo strumento è operativo da più tempo. È auspicabile, inoltre, che la visione di sviluppo da perseguire con tale politica includa una strategia complessiva che guardi, contestualmente, all'insieme delle zone economiche speciali, valutando, da un lato, i fattori di debolezza e di peculiarità dei luoghi e, dall'altro, valorizzando i punti di forza di ciascuna Zes in un quadro organico di crescita per il Mezzogiorno e, dunque per l'intero paese.

## Bibliografia

Cerrito, E. 2010

*I poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Per una prospettiva storica*, in «Studi Storici», LI, pp. 691-797.

Frick, S. A. - Rodríguez-Pose, A. 2022

*Special Economic Zones and Sourcing Linkages with the Local Economy. Reality or Pipedream?*, in «The European Journal of Development Research», XXXIV, pp. 655-76.

North, D. C. 1990

*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.



Pianta, M. 2021

*La politica industriale al tempo del Pnrr*, in «Rivista il Mulino», 2, pp. 152-62.

World Bank Group 2017

*Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts*, World Bank, Washington, DC,

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29054>.

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti, si consulti il sito del ministro per il Sud e la Coesione territoriale e i riferimenti normativi indicati, <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/zes/le-zes-nel-pnrr-la-riforma/>.

<sup>2</sup> Sulla politica industriale dei Poli di sviluppo si veda Cerrito (2010).

## II. Il Pnrr per l'agricoltura e le aree rurali: strategie e *governance*

di Roberto Henke e Daniela Storti

### 1. *Introduzione.*

Questo capitolo intende analizzare l'azione prevista nel Pnrr per il settore dell'agricoltura e per le aree rurali, evidenziandone i principali ambiti di intervento, l'impostazione strategica e l'assetto di *governance*. In particolare, sarà mostrato come sul fronte programmatico e attuativo il Piano si appoggia sull'impianto di politiche settoriali e per le aree rurali preesistenti a livello nazionale, senza l'introduzione di novità sostanziali mirate in modo specifico alla realizzazione del Piano. Rimane sostanzialmente inesplorata la possibilità di utilizzare l'intervento settoriale come leva per la riduzione delle diseguaglianze territoriali, limitandosi a concentrare nel Mezzogiorno risorse per l'innovazione nell'agro-alimentare e per il miglioramento delle dotazioni infrastrutturali in agricoltura, senza alcuna politica di «accompagnamento» perché questa concentrazione di risorse abbia un buon esito.

A questo proposito, la stessa sostenibilità ambientale, che sembra prevalere come campo di azione del Piano sugli altri pilastri della sostenibilità – quella economica e quella sociale – è un obiettivo rilevante dell'azione per l'agricoltura, il cui focus è però tutto concentrato sull'azienda e sulla filiera piuttosto che sui territori, nell'ipotesi che la somma dei singoli impatti individuali possa ricomporsi generando delle ricadute positive sull'ambiente e l'avvio di un processo di transizione ecologica anche a livello territoriale.

L'intervento previsto in capo al ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf) in relazione alla missione legata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica non esaurisce, a nostro parere, il quadro delle azioni potenzialmente rilevanti per l'agricoltura nelle aree rurali. Amplieremo quindi lo sguardo al di fuori degli interventi strettamente settoriali.

In particolare, nell'ambito del Piano Borghi e degli interventi per le *Green Community*, sarà ad esempio possibile investire sulle attività agricole delle aree rurali, nell'ottica della rigenerazione culturale nel primo caso e più propriamente della sostenibilità ambientale nel secondo. La *governance* di questi interventi fa capo rispettivamente al ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact) e al ministero per gli Affari regionali e le Autonomie presso la presidenza del Consiglio dei ministri. In entrambi i casi, l'investimento sui temi agricoli è reso possibile dal coordinamento tematico tra le diverse istituzioni interessate (Mipaaf, Mibact, ministero dell'Economia e delle finanze e ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare).

Nel seguito, ripercorreremo gli obiettivi, le misure, gli approcci di intervento proposti dal Pnrr per l'agricoltura e la transizione ecologica, guardando ai potenziali impatti sulle aree rurali, alla luce delle sfide e delle opportunità che queste devono affrontare negli attuali contesti. Come già accennato in apertura, l'idea di fondo del Piano è che, in coerenza con il progetto del Green Deal europeo, si punti prima di tutto alla sostenibilità ambientale, lasciando in secondo piano la dimensione sociale e quella territoriale connessa non solo con le diseguaglianze di sviluppo tra Nord e Sud ma soprattutto con le specificità dell'agricoltura nelle cosiddette aree interne, aree rurali remote in cui i tratti distintivi da preservare sono la connessione tra processi produttivi e comunità locali, assecondando un modello in grado di chiudere il ciclo della produzione e riproduzione delle risorse naturali.

Nell'ambito del Pnrr non trova tuttavia attuazione l'indirizzo di policy prospettato dalla Commissione europea con la *Long Term Vision for Rural Areas*, che auspica lo sviluppo di una politica per le aree rurali supportata da un Patto che coinvolga tutti i livelli di

governo e gli *stakeholder* presenti sui territori. In sostanza, si promuove la costruzione di una *governance* multilivello, che di fatto l'Italia ha anticipato ben nove anni fa con la Strategia nazionale per le aree interne, e l'avvio di un percorso di co-progettazione sui territori che ha coinvolto le diverse amministrazioni di settore (Storti 2021, 2022).

## *2. Gli interventi nel perimetro del settore primario e delle aree rurali.*

Com'è noto, il Pnrr si sviluppa intorno a tre assi strategici e ad una serie di obiettivi trasversali con una struttura che è stata definita «a matrice» (Pierangeli 2021). Gli assi strategici sono: la digitalizzazione e l'innovazione del sistema, la transizione ecologica, l'inclusione sociale. Negli obiettivi trasversali troviamo elementi tematici che interessano in modo orizzontale gli assi strategici: l'inclusione sociale, la parità di genere, la valorizzazione professionale dei giovani, la coesione territoriale. I tre assi strategici rappresentano la struttura portante del Piano e racchiudono i macro-obiettivi di crescita, sviluppo competitivo e sostenibilità sociale, mentre gli obiettivi trasversali rappresentano le priorità del paese da perseguire con tutte le componenti del Piano e non affidati a specifici e univoci interventi.

Nella Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), trova collocazione la maggior parte delle misure per l'agricoltura, la bio-economia e le energie rinnovabili, tutte impostate secondo i principi dell'economia circolare, della lotta allo spreco e dello sviluppo sostenibile. Le risorse destinate alla Missione 2 ammontano complessivamente (Piano più Fondo complementare) a 68,6 miliardi di euro. Di questi, 5,3 miliardi sono destinati alla Componente «Economia circolare e agricoltura sostenibile».

Va detto che per molti aspetti l'agricoltura rappresenta una sorta di settore «elettivo» per il Pnrr data l'impostazione del Piano che si basa sulla sinergia tra transizione ecologica e transizione digitale (le cosiddette «transizioni gemelle»). Questi due percorsi di sviluppo verso un modello più sostenibile, infatti, si legano in modo

particolarmente virtuoso in agricoltura, dove già da tempo sia le risorse pubbliche destinate al settore sia la ricerca applicata tendono a fare convergere le due transizioni nel nome dello sviluppo e dell'innovazione sostenibili.

Le risorse messe a disposizione dal ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali sono pari a poco meno di 5 miliardi di euro, di cui 3,6 miliardi provengono da fonti comunitarie e 1,2 miliardi di euro a carico del Fondo complementare. Nella programmazione, un elemento di grande interesse per l'agricoltura e le aree rurali è l'aver previsto, fin dal momento del disegno degli interventi, una integrazione di risorse utilizzando la nuova Pac (2021-2027)<sup>1</sup>. Inoltre, va precisato che i progetti presentati non esauriscono le risorse di cui si avvantaggiano, direttamente o indirettamente, il settore primario e le aree rurali: a queste vanno aggiunte, infatti, altre linee di attività presentate da altri ministeri che riguardano, ad esempio, le produzioni di bioenergia, l'agro-voltaico o la diffusione della banda larga nelle aree più remote.

I progetti a sostegno diretto dell'agricoltura confluiscono nelle Componenti «Economia circolare e agricoltura sostenibile» e «Tutela del territorio e della risorsa idrica». Già da questo si ha un'idea dell'impostazione degli interventi a favore del settore primario, contestualizzati nei confini di un approccio settoriale, poco integrato con gli altri settori economici e con il territorio e comunque privilegiando la dimensione ambientale della sostenibilità. A questo proposito, è possibile individuare una sorta di *fil rouge* tra l'impostazione delle strategie comunitarie a proposito di sviluppo sostenibile, a partire dal cosiddetto New Green Deal comunitario e della sua derivazione agricola From Farm to Fork, in cui si pone l'accento su uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura totalmente incentrato sulla dimensione ambientale, e il Pnrr, che propone la stessa impostazione lasciando in secondo piano gli aspetti più propriamente economici e sociali della sostenibilità.

Con riferimento alla distribuzione delle risorse per progetti di natura agricola, l'ambito su cui si concentra la quota più elevata è quello del cosiddetto Parco agri-solare (31%). Quest'ultimo si

propone di incentivare la produzione di energia rinnovabile attraverso la collocazione di pannelli fotovoltaici sulle superfici di copertura di impianti, edifici agricoli e rurali, in questo modo evitando il consumo di suolo agricolo e la competizione nell'allocazione dei fattori produttivi, prima tra tutti la terra. Vi sono anche effetti indiretti desiderabili attesi da questi interventi, come ad esempio il miglioramento del benessere degli animali attraverso l'efficientamento degli edifici zootecnici o il miglioramento energetico degli ambienti controllati. La misura, quindi, tende a valorizzare le sinergie tra interventi con un approccio *win-win* riducendo al massimo i possibili conflitti tra un obiettivo e un altro. Per certi versi, è la stessa logica che troviamo alla base della valorizzazione della diversificazione delle attività nelle aziende agricole: si favorisce la molteplicità delle fonti di reddito per le aziende, riducendo la dipendenza e i fattori di rischio dalla specializzazione produttiva e assecondando i percorsi di diversificazione delle attività aziendali non agricole, in una prospettiva di transizione multifunzionale del settore primario (Henke - Salvioni 2008).

Al secondo posto (25% delle disponibilità) troviamo i contratti di filiera e di distretto, le cui risorse provengono interamente dal Fondo complementare. L'obiettivo di questa misura è di incentivare, attraverso opportuni strumenti contrattuali di aggregazione, l'innovazione tecnologica e sociale, l'occupazione e gli investimenti privati. Il Piano indica come destinatari dell'intervento, oltre al settore agro-alimentare in senso stretto, anche il florovivaismo, le foreste, la pesca e l'acquacoltura, ponendosi l'obiettivo di dedicare almeno il 25% delle risorse a filiere e distretti del biologico. Si tratta, in definitiva, di una misura che contiene in sé un approccio settoriale e di filiera, ma con un'attenzione al territorio, alle forze locali e all'iniziativa locale, un tipo di impostazione da tempo sperimentato anche in altri settori ma che nell'agro-alimentare, e specialmente nei comparti menzionati, stenta ancora ad affermarsi (Solazzo e altri 2015).

La stipula di contratti di filiera (o di distretto) è utile ad organizzare in maniera efficace e sostenibile le relazioni tra le diverse fasi del processo di trasformazione degli alimenti, dalla produzione agricola

al consumo. Più in generale, gli strumenti contrattuali riconoscono un ruolo fondamentale ai soggetti collettivi che vengono considerati più rappresentativi e strategici dei singoli attori. Con il contratto di filiera, si consolida un approccio che interpreta la competitività a livello di sistema e in un'ottica territoriale, di interdipendenza e sostenibilità complessiva del sistema, puntando in questo modo a superare la frammentazione, i vincoli normativi e ambientali e le asimmetrie esistenti tra le varie fasi della catena del valore del settore agricolo e agro-alimentare (Giuffrida 2012).

La misura relativa agli investimenti nella resilienza del sistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche (18% delle risorse) punta alla prevenzione degli effetti negativi delle prolungate siccità e del cambiamento climatico sul settore agricolo, aumentando la capacità di resilienza del sistema piante-acqua-suolo e migliorando l'efficienza e la sostenibilità degli investimenti irrigui. Questa misura si inserisce in un più ampio e ambizioso progetto di valorizzazione del patrimonio idrico e di sistemazione del territorio che fa capo anche ad altre istituzioni ed include anche la più efficiente e sostenibile gestione del verde e delle risorse idriche complessive. Inoltre, essa trova sinergie con il complesso piano nazionale di gestione delle risorse idriche cofinanziato da Fondi comunitari per lo sviluppo rurale (Pnsr) e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc). Ciò mostra il grosso sforzo messo in piedi per utilizzare al meglio una risorsa preziosa e scarsa come quella idrica, rispetto alla quale si instaura anche una forte competizione tra settori e territori e per la quale il tema dell'approccio sostenibile multidimensionale è fondamentale (Picone e altri 2021). Un elemento di grande importanza è la sinergia tra resilienza dell'*agro-habitat* ed efficientamento tecnico: la digitalizzazione del processo d'uso delle risorse idriche dovrebbe infatti consentire di evitare sprechi sul campo e contenere gli effetti negativi derivanti dalla obsolescenza degli impianti.

Lo sviluppo della logistica per il comparto agro-alimentare assorbe il 16% delle risorse messe a disposizione dal Pnrr. In questo caso, siamo di fronte a interventi che mirano a colmare il deficit infrastrutturale del sistema agro-alimentare italiano, con particolare

riferimento a settori in cui il *gap* è particolarmente evidente per le caratteristiche specifiche dei relativi prodotti: la freschezza, la deperibilità, la complessità delle tecnologie e della meccanizzazione (surgelazione), la crescente globalizzazione dei mercati di riferimento, la complessità della catena del valore, con crescita della componente dei consumi fuori casa e della ristorazione. Anche in questo caso è interessante notare il contenuto tecnologico individuato dagli interventi, che si concentrano sulla digitalizzazione del sistema logistico e favoriscono misure sulla componente primaria del sistema legate anche alla sua sostenibilità (agricoltura conservativa, approccio integrato, biologico ecc.). Molti interventi riguardano infrastrutture non necessariamente del solo settore primario (interscambio, punti di peso e controllo delle merci ecc.), mentre in altri casi si mira ad un sistema logistico integrato che possa coprire diverse fasi e varie componenti della filiera.

Infine, l'ultimo campo di intervento del Pnrr a favore del settore primario e del sistema agro-alimentare è quello dell'innovazione e della meccanizzazione del settore agro-alimentare (10% delle risorse). All'interno di questo intervento, circa un quarto delle risorse è dedicato all'innovazione nel comparto della trasformazione, lo stoccaggio e la commercializzazione dell'olio d'oliva, una filiera di particolare importanza per l'economia agro-alimentare del Mezzogiorno. Anche in questo caso, l'intervento si concentra sulla diffusione di tecniche digitali e di precisione, a conferma della costante attenzione del Pnrr alle sinergie tra ammodernamento e digitalizzazione dell'economia. Altro obiettivo è quello dell'adeguamento del parco macchine, con un efficientamento della potenza disponibile e una riduzione delle emissioni inquinanti.

Un aspetto su cui vale la pena soffermarsi nell'illustrare la filosofia del Pnrr è l'intento esplicitamente dichiarato di valorizzare le sinergie tra gli interventi previsti dal Piano e le risorse provenienti dalla riforma della Pac (2021-2027). In particolare, la programmazione ed il finanziamento degli interventi sono stati impostati in modo da allineare, per quanto possibile, le azioni del Pnrr con i documenti programmatori dell'Unione europea, quali il Green Deal, che delinea gli scenari futuri per un'economia europea sostenibile, il Farm to



Fork, che dettaglia la strategia relativa al sistema agro-alimentare e al ruolo delle aree rurali, la strategia per la biodiversità, fino alla vera e propria riforma della Pac. In particolare, l'attenzione si concentra sui seguenti aspetti che rappresentano altrettanti obiettivi comuni tra Pnrr e riforma della Pac: aumento della competitività del settore (Obiettivo 2 della nuova Pac) attraverso il miglioramento della logistica e la promozione della innovazione tecnologica; miglioramento del posizionamento degli agricoltori nella catena del valore (Obiettivo 3), attraverso i contratti di filiera e di distretto; contrasto ai cambiamenti climatici (Obiettivo 4), mediante il progetto del Parco agricolo e lo sviluppo delle energie rinnovabili; sviluppo delle aree rurali (Obiettivo 8), grazie al potenziamento delle reti di connessione ultraveloci che a loro volta contribuiscono alla diffusione dell'innovazione digitale e allo sviluppo della formazione e della conoscenza (Obiettivo trasversale Akis).

Un tema di particolare interesse, che verrà ripreso anche nel paragrafo successivo, è quello della dimensione regionale degli interventi previsti dal Pnrr, che si ricollega ad uno degli obiettivi trasversali del Piano, ossia il riequilibrio territoriale. Va senz'altro valutato positivamente l'impegno a destinare almeno il 40% delle risorse territorializzabili alle regioni del Mezzogiorno, con il dichiarato obiettivo di ridurre il *gap* di sviluppo tra regioni del Centro-nord e quelle del Sud del paese. Tuttavia, nella Misura 2, in cui ricadono la maggior parte delle risorse per l'agricoltura, ben il 70% degli interventi previsti dal Piano non vengono date specifiche indicazioni sull'allocazione territoriale (Viesti 2021). Si tratta per lo più di misure di incentivazione a privati che saranno allocate sulla base delle richieste o di investimenti i cui beneficiari sono soggetti pubblici.

Un esempio, a questo proposito, è dato dagli accordi per l'innovazione e i contratti di filiera agro-alimentari per cui non si prevedono indicazioni di politica industriale volte a concentrare gli investimenti nel Mezzogiorno né specifiche misure di accompagnamento volte a facilitare nei contesti più fragili l'utilizzo di questi complessi strumenti. Nel caso, invece, delle risorse idriche è stato fatto uno sforzo da parte dei ministeri coinvolti per dare un

indirizzo politico che mira a riallineare le dotazioni infrastrutturali disponibili tra le diverse aree del paese.

In sostanza, al di là della effettiva quantificazione delle risorse destinate al Mezzogiorno, il Piano sembra intervenire effettivamente a favore di un riequilibrio territoriale solo con interventi di carattere settoriale, che possono comunque agire sulla disparità delle forze di sviluppo locali. Questo avviene, ad esempio, con il sostegno ad alcune filiere produttive peculiari del Sud ed importanti per l'economia locale (olio d'oliva), oppure attraverso l'intervento basato su un generale efficientamento territoriale a favore di una risorsa come l'acqua, il cui uso è decisamente più critico e limitato nel Mezzogiorno, sia per la vetustà degli impianti che per la criticità nella competizione dell'uso della risorsa stessa.

### *3. Oltre gli interventi settoriali: l'agricoltura come leva per la rigenerazione delle comunità locali.*

Per un quadro completo sui potenziali impatti del Pnrr sull'agricoltura e nelle aree rurali, è necessario allargare lo sguardo oltre gli interventi strettamente settoriali, verso gli investimenti indirizzati ai comuni e alle comunità locali, utili ad avviare o consolidare processi di crescita fondati sulle identità agricole dei luoghi, nell'ottica della rigenerazione culturale e della sostenibilità. Questo filone introduce una diversa dimensione territoriale, nella misura in cui rimanda alla disparità in termini di sviluppo e qualità della vita tra i piccoli comuni localizzati in aree urbane o in aree interne e montane.

È questo il caso dell'investimento «Attrattività dei Borghi» (noto anche come «Piano borghi») che prevede un finanziamento complessivo di oltre un miliardo di euro. Di questi, 20 milioni di euro sono destinati all'intervento «Turismo delle radici» attuato dal ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, mentre le rimanenti risorse sono suddivise in due linee d'intervento:

– Linea A, dedicata a *21 Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei Borghi a rischio abbandono e*

*abbandonati* con una dotazione finanziaria complessiva di 420 milioni di euro, che prevede l'individuazione da parte di ogni singola regione e provincia autonoma di un borgo cui indirizzare l'investimento previsto di 20 milioni di euro.

– Linea B, dedicata a *Progetti locali per la rigenerazione culturale e sociale* con una dotazione finanziaria complessiva di 580 milioni di euro. Il primo bando (380 milioni) ha già finanziato 229 borghi storici selezionati tramite avviso pubblico rivolto ai comuni fino a 5000 abitanti, anche in forma associata (fino a un massimo di tre). Con successiva procedura e con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro, il Mibact finanzierà le imprese che svolgono attività culturali, turistiche, commerciali, agro-alimentari e artigianali localizzate nei comuni oggetto dei progetti.

Considerando i progetti presentati dai comuni sui bandi di entrambe le linee, emergono gli aspetti distintivi del carattere identitario dei borghi spesso connessi alla matrice agricola di questi territori. A titolo esemplificativo, il Comune di Elva in Valle Maira in provincia di Cuneo, che è risultato vincitore per la Linea A in Piemonte, ha inserito tra gli interventi presentati la realizzazione di una scuola per la pastorizia, qui intesa come allevamento estensivo a pascolo brado di diverse specie, e identificata come primo tassello di un percorso di rigenerazione culturale e produttiva. Il progetto verrà realizzato in collaborazione con l'Università di Torino e sarà una delle prime sperimentazioni della Scuola nazionale della pastorizia (Snap) nata grazie all'avvio di un confronto tra il mondo della ricerca e attori del territorio quali la rete Appia, onlus di riferimento per il settore della pastorizia, e accordi inter-istituzionali tra enti come Crea<sup>2</sup>, Università di Torino, Eurac Research). La Scuola aspira a diffondere nella società la cultura legata al pastoralismo e sostiene l'avvio di processi di innovazione coerenti con la buona gestione degli ecosistemi e rispettosi della salvaguardia dell'identità culturale dei luoghi. Molte altre sono le iniziative finalizzate al recupero delle antiche tradizioni che hanno coinvolto università ed istituzioni locali.

All'interno della Componente 2 relativa a «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile» della Missione 2, «Rivoluzione verde e transizione ecologica», il Pnrr prevede anche un finanziamento di 135 milioni di euro per le Green Community indirizzato ai comuni rurali e montani, che mira alla rinascita sostenibile di 30 comunità locali. Anche in questo caso l'agricoltura appare centrale rispetto ai percorsi di rigenerazione locale nell'ottica della sostenibilità per il suo ruolo nella gestione delle risorse naturali e nella tutela del paesaggio. Il finanziamento consiste in un supporto all'elaborazione e realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. In particolare, l'ambito di tali piani potrà includere sia interventi più strettamente aziendali (sviluppo di un modello di impresa sostenibile), sia interventi miranti alla gestione efficiente delle risorse naturali, sia ancora all'integrazione tra attività agricole e altri settori (turismo, bioenergie ecc.) in una logica di multifunzionalità e diversificazione.

Per mettere a punto il modello di intervento si è deciso di partire con il finanziamento di tre progetti pilota delle Regioni Emilia-Romagna, Piemonte e Abruzzo, cui viene destinato un totale 6 milioni di euro. Tra le comunità pilota individuate, il progetto più rappresentativo è forse quello dell'Unione montana dell'Appennino reggiano «La montagna del latte», che punta in particolare a incentivare la diffusione delle fonti rinnovabili, valorizzando i servizi ecosistemici e sviluppando nuovi modelli di uso e valorizzazione agricola. Si consideri che l'individuazione di questa area pilota arriva a seguito dell'esperienza realizzata nell'ambito della Strategia Aree interne, che è stata una *best practice* a livello nazionale per la valorizzazione sostenibile delle risorse produttive agricole (Snr 2020), e che può diventare un modello da applicare ad altre Green Community che si candideranno in futuro.

A dispetto della grande rilevanza che questi interventi possono assumere rispetto a una rigenerazione delle comunità agricole nelle aree rurali e all'affermarsi di nuovi modelli di sostenibilità, tali esperienze non rappresentano il prodotto di un salto in termini di *governance* verso modelli genuinamente *place-based*, adatti a

consentire alle istituzioni pubbliche di progettare insieme alle coalizioni locali piani e strategie condivisi. Piuttosto, esse nascono da una concertazione tematica tra diverse amministrazioni, che conservano ciascuna la piena titolarità nella gestione dei singoli interventi riconducibili alla loro competenza settoriale. Inoltre, la loro attuazione è ancora in larga parte dominata dal ricorso ai bandi piuttosto che da modelli ispirati dalla logica di co-progettazione tra diversi livelli di governo, amministrazioni pubbliche, enti di ricerca e terzo settore per il perseguimento di risultati concreti e riferibili a luoghi specifici. Va sottolineato come la misura degli impatti territoriali in termini di tassi di crescita e qualità dello sviluppo sia sempre di tipo settoriale e faccia riferimento a effetti più o meno differenziati che gli interventi possono avere nei diversi contesti. Tuttavia, una politica *place-based* richiederebbe la preventiva individuazione dei risultati attesi sui territori, una strategia condivisa tra i diversi ambiti settoriali e co-governata tra i livelli di governo e tra le diverse amministrazioni coinvolte, nonché l'utilizzo di strumenti adeguati nei processi di valutazione e monitoraggio.

#### 4. Conclusioni.

La strategia definita nel Pnrr per l'agricoltura non poteva non puntare sulla sostenibilità, prima di tutto ambientale. Tuttavia, la sostenibilità non è solo un fatto tecnologico e non si realizza solo mitigando gli effetti negativi dell'attività produttiva sull'ambiente. È necessario equilibrare i tre pilastri della sostenibilità, contemperando le esigenze economiche e sociali con i vincoli di natura ambientale. Occorre, in altri termini, focalizzarsi sull'empatia tra uomo ed ecosistemi, recuperando una visione eco-centrica e ricreando la fondamentale connessione tra la produzione di cibo e i processi sociali ed ecologici, senza trascurare le condizioni economiche della produzione e della creazione di reddito per gli operatori del settore primario e del sistema nel suo complesso. Esiste quindi anche una dimensione economica e sociale da non perdere di vista nel perseguimento della sostenibilità. In secondo luogo, c'è una

prospettiva territoriale, connessa anche alle fragilità delle diverse aree territoriali e alle loro identità culturali e produttive, che lega i diversi aspetti di cui abbiamo parlato, ma che, concentrandosi sui soli temi ambientali, tende a sfuggire. Nelle interazioni con i territori marginali mirate al sostegno delle politiche, si possono identificare esperienze innovative che nascono proprio dall'agricoltura e da cui emerge una nuova dimensione valoriale che riguarda l'uso dei fattori produttivi, i processi di produzione, le relazioni con gli animali allevati e le relazioni con gli altri produttori. In queste esperienze la spinta a cooperare trova radici in nuovi modelli di socialità, prefigurando una vera rivoluzione culturale in cui è forte il legame con le identità territoriali. In termini di politica, per ricomporre in maniera unitaria le diverse istanze, serve un orientamento ai luoghi da realizzare lavorando con le comunità locali nell'ottica della co-progettazione, al di là della logica del bando generico. Questa multidimensionalità del concetto di sostenibilità introduce una complessità che richiederebbe un adeguato assetto di *governance* e che non è facile affrontare con un piano di investimenti che deve assicurare il raggiungimento di obiettivi di spesa importanti in tempi certi.

È evidente, dall'analisi delle azioni previste per l'agricoltura, che nel Pnrr manca un'adeguata strategia di intervento indirizzata ai territori. Questo dipende dal fatto che l'attuale *governance* della politica agricola, cui il piano fa riferimento, risponde a un modello di intervento settoriale. Il raggiungimento degli obiettivi di natura territoriale è affidato in questo impianto alla definizione di un sistema di criteri e priorità tematiche e territoriali e non ad un sistema unitario che governi le scelte sui territori secondo logiche multilivello.

Si tratta dello stesso impianto su cui si fonda l'intervento strutturale per l'agricoltura previsto dalla Pac, che, come già evidenziato in precedenza, è centrato sull'ambiente e pensato come un intervento indirizzato alle imprese agricole piuttosto che ai territori, seppure con finalità nuove che includono sempre di più il sostegno a percorsi di evoluzione verso crescenti livelli di sostenibilità, fino al perseguimento dei nuovi modelli prospettati nell'ambito del Green Deal. Anche là dove si prevedono interventi integrati come quelli per le filiere, questi sono concepiti per

sostenere lo sviluppo e la sostenibilità dell'agro-alimentare a livello regionale in un'ottica essenzialmente sovralocale.

Un caso unico è rappresentato dall'ambito delle risorse idriche, il quale eredita una struttura di *governance* multilivello che viene da lontano, affondando le sue radici nelle origini dello Stato Unitario, e che è stata pensata e costruita per assicurare, grazie all'individuazione di comprensori territoriali di bonifica, il raggiungimento di specifici risultati a livello locale, seppure circoscritti alla corretta gestione della bonifica idraulica, degli impianti e delle reti irrigue e all'esigenza di garantire la fruibilità delle infrastrutture di servizio in modo capillare da parte delle aziende.

Guardando al Piano borghi e alle Green Community la rilevanza degli investimenti previsti per l'agricoltura nelle aree rurali emerge solo in fase di progettazione locale e non è mai guidata da una visione di tipo strategico costruita da centro e regioni con gli attori degli specifici territori interessati, come dovrebbe avvenire in presenza di un sistema di *governance* multilivello.

A nostro avviso servirebbe un nuovo approccio all'azione pubblica, che superi la logica della concertazione e della mera demarcazione tra ambiti per realizzare una politica davvero territoriale (*place-based*) e non solo basata sugli effetti «traino» di settori e componenti rilevanti a livello locale. Il moltiplicarsi nel Pnrr di misure facenti capo a diverse visioni settoriali tra loro non coordinate, e certamente non co-governate dalle diverse amministrazioni coinvolte, rischia di generare effetti contraddittori sui territori e di determinare un affievolimento dei potenziali impatti sulle comunità agricole delle aree rurali. Ad esempio, il Piano Borghi ha rivelato come esista una tendenza da parte delle comunità locali a mettere in campo processi di rigenerazione culturale a partire dalle radici agricole di questi territori. Tuttavia, non c'è un coordinamento strategico tra l'azione del Piano borghi e le misure settoriali agricole che potrebbero essere indirizzate a sostenere queste istanze e a supportare la co-progettazione sui territori in maniera unitaria, garantendo pari opportunità a tutti i contesti (non tutte le comunità hanno le stesse risorse e capacità). I diversi interventi settoriali andrebbero insomma declinati attraverso una nuova *governance*

unitaria e multilivello e progettati insieme agli operatori rilevanti sui territori. Questo cambio di modello necessita di una crescita sostanziale della capacità di cooperare tra amministrazioni diverse e di risorse umane altamente qualificate e motivate.

Con la Strategia nazionale aree interne (Snai), politica nazionale *place-based* che finanzia strategie territoriali integrate e sostenute da coalizioni permanenti di sindaci, un percorso in questo senso era stato avviato. Le aree di intervento di questa politica sono state perimetrare a partire da una mappatura delle aree interne del paese basata su criteri di accessibilità ai servizi essenziali, attraverso un processo di istruttoria pubblico che prevede l'utilizzo di una vasta batteria di indicatori (*open kit*) e un confronto informato tra istituzioni centrali, regioni e attori del territorio (Storti 2021).

Sebbene si stia lavorando nell'ambito della nuova programmazione comunitaria delle politiche di coesione per dare in qualche modo continuità all'approccio sperimentato con la Snai, quell'approccio non è stato adottato dal Pnrr, per dare priorità all'esigenza di garantire la velocità della spesa piuttosto che all'opportunità di investire sul consolidamento di questo nuovo modello di politica.

La mancanza di un modello di intervento *place-based* che consenta l'individuazione di specifici risultati attesi a livello locale non implica l'assenza di positive ricadute territoriali ma rende estremamente complicato prevedere l'impatto effettivo delle misure. Inoltre, in assenza di azioni a sostegno della progettazione, nei territori più fragili l'effetto potrebbe addirittura essere quello di rinforzare le dinamiche già in atto di perdita demografica e abbandono dell'agricoltura proprio nei territori più bisognosi. In questi territori, infatti, rarefatti anche sul fronte sociale e produttivo, l'immissione di risorse finanziarie è una condizione da sola non sufficiente a innescare un cambiamento. Servono azioni di accompagnamento che puntino a favorire l'espressione di una domanda di intervento non generica da parte degli attori locali e la messa a punto di idee progettuali avanzate, anche grazie all'attivazione dei centri di competenza rilevanti a livello locale, regionale e nazionale. Occorre superare l'ottica in base alla quale lo



sviluppo locale è puramente un processo endogeno affidato alle forze locali e alla loro capacità di intercettare risorse e prendere atto del fatto che si tratta di un processo collettivo che deve coinvolgere in maniera attiva i diversi livelli di governo.

## Bibliografia

Giuffrida, M. 2012

*I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», VI, 3.

Henke, R. - Salvioni, C. 2008

*Multifunzionalità in agricoltura: sviluppi teorici ed evidenze empiriche*, in «Rivista di Economia Agraria», I, 5, p. 34.

Picone, C., Henke, R., Ruberto, M., Calligaris, E., Zucaro, R. 2021

*A Synthetic Indicator for Sustainability Standards of Water Resources in Agriculture*, in «Sustainability», XIII, 8221, <https://doi.org/10.3390/su13158221>.

Pierangeli, F. 2021

*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quali opportunità per il settore primario?*, in «Pianeta Psr», 101.

Snv 2020

*Politiche per la competitività e strategie territoriali: il caso della «Montagna del Latte»*, Area interna Appennino emiliano, laboratorio Snv «Competitività imprese e sistemi locali», <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22204>.

Solazzo, R., Petriccione, G., Perito, M. A. 2015

*Lo strumento contrattuale nella filiera del grano duro in Italia: i motivi della scarsa diffusione*, in «Agriregionieuropa», XI, 43.

Storti, D. 2022

*Una politica agricola orientata ai luoghi in L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, a cura di S. Lucatelli, D. Luisi, F. Tantillo, Donzelli, Roma.

Storti, D. 2021

*Il punto sulla Strategia nazionale Aree interne e la sua integrazione nella nuova programmazione nazionale/comunitaria*, in «Agriregionieuropa», numero speciale «Agricalabriaeuropa», 3.

Viesti, G. 2021

*Il Pnrr e il Mezzogiorno: 80 miliardi, un totale in cerca di addendi*, in «Quaderni di rassegna sindacale», II, 53, p. 62.

---

<sup>1</sup> Si veda, a tal proposito, il sito della rete rurale nazionale ([www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)) e i numerosi documenti tecnici di preparazione della strategia nazionale per la riforma della Pac 2023-2027.

<sup>2</sup> Il Crea ha promosso con l'Associazione Riabitare l'Italia e il supporto di Fondazione Cariplo il primo progetto della scuola «Giovani Pastori» realizzato nel 2022 in Piemonte e Lombardia (<https://www.reterurale.it/giovanipastori>).

### III. Il Pnrr, un'occasione per la rigenerazione dell'Italia delle organizzazioni private e pubbliche: se non ora quando?

di Federico Butera

#### 1. Premessa.

Questo saggio<sup>1</sup> è stato scritto prima della sciagurata conclusione del governo Draghi, che aveva impostato e gestito il percorso di attuazione del Pnrr, la più grande occasione per la rigenerazione delle organizzazioni pubbliche e private italiane. Lo scritto espone l'ampiezza di questa opportunità e la sua natura strutturale, illustra la *governance* policentrica voluta dal governo su indicazione dell'Unione europea e indica la necessità di attivare forme di patti fra pubblico e privato basati su una «*governance* partecipata» centrata su coesione e innovazione. Si propone anche un metodo per attivare tali patti, frutto dell'analisi empirica di casi italiani e stranieri. Infine, vengono sollevati due interrogativi. La proposta di patti per il lavoro e per l'innovazione può essere assunta come un elemento caratterizzante dei programmi di governo e delle prassi di forze politiche che condividano l'esigenza di valorizzare l'opportunità del Pnrr? La sua attuazione può essere realizzata, almeno in parte, a livelli territoriali decentrati?

Il Pnrr non solo prevede investimenti ingenti ma è una opportunità per riprogettare e rigenerare le organizzazioni pubbliche e private, le cui fragilità sono alla base della debolezza *dell'Italia come società di organizzazioni*. In questo percorso di grandi trasformazioni, andranno affrontati due formidabili e antichi problemi strutturali dell'economia e della società italiana: a) la rigenerazione del sistema

produttivo adottando nuovi evoluti modelli di organizzazione, di tecnologia, di lavoro; b) le riforme e la riorganizzazione dell'apparato pubblico: scuola, sanità, giustizia e in generale delle Pubbliche amministrazioni. Le risorse economiche messe a disposizione del Pnrr sono fondamentali ma non sufficienti: gli investimenti e le riforme richieste dall'Unione europea richiedono una mobilitazione di energie e di azioni progettuali e attuative che abbiano caratteri innovativi. Questo contributo identifica la natura di queste sfide e formula una proposta di «coesione e innovazione» e di «*governance partecipata*», presentando anche un metodo frutto di analisi empiriche su casi italiani e internazionali.

## *2. I due livelli di gestione del Pnrr.*

Il Pnrr è caratterizzato da un modello di gestione a due livelli. Il primo, centrale, supervisiona l'attuazione del Piano ed è responsabile dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea, man mano che gli investimenti vengono realizzati. A questo livello, sono previste strutture di valutazione e di controllo dell'attuazione del Piano: il governo si riserva la supervisione politica del Pnrr attraverso un comitato cui partecipano i ministri interessati e attraverso il Dipartimento della programmazione economica. Il secondo livello è invece quello delle amministrazioni responsabili dei singoli investimenti. Regioni, città metropolitane ed enti locali dovranno inviare i rendiconti alla struttura di coordinamento centrale. Le Regioni a loro volta dovranno supervisionare i progetti gestiti da comuni e province. Verranno inoltre costituite delle *task force* locali e sono già stati assunti esperti per aiutare le amministrazioni territoriali a migliorare le capacità di spesa. Nel percorso di attuazione, che durerà anni, andranno affrontati tre formidabili problemi.

Il primo problema è che le risorse finanziarie offerte dal Next Generation Eu sono ingenti, ma non sufficienti. Queste risorse devono infatti promuovere un profondo cambiamento nei sistemi produttivi e amministrativi, esito non solo di un uso appropriato dei

finanziamenti ma anche del potenziamento degli investimenti e delle capacità di innovazione di tutti gli *stakeholder* dell'*Italia delle organizzazioni*. Il secondo grande problema sarà costituito dalle riforme e dalla riorganizzazione – prerequisito e obiettivo essenziale per la realizzazione di ogni possibile piano – in particolare della scuola, della giustizia e della pubblica amministrazione, tre debolezze storiche del nostro paese. Il terzo formidabile problema è l'amministrazione delle ingenti risorse del Pnrr. Al proposito, Boeri e Perotti (2020), segnalando la bassa capacità di spesa delle Pubbliche amministrazioni (in media meno del 50% dei fondi stanziati), rilevano che con il Pnrr le cose possono ancora peggiorare a causa delle complicazioni delle gare d'appalto, dei ricorsi e altro. Occorrerà quindi non solo aumentare il personale addetto e adottare metodi e sistemi di rendicontazione e controllo inediti, ma anche e soprattutto suscitare coesione e spinta all'innovazione e attivare energie tecniche, sociali, culturali a livello centrale (ministeri, agenzie centrali, aziende a partecipazione statale), e locale (regioni, province, comuni metropolitani). Limitarsi a gestire le pur indispensabili *compliance* burocratiche e i controlli equivale a decretare in anticipo l'insuccesso del Piano. Al proposito, la Commissione europea, il 22 giugno 2021 ha esplicitamente raccomandato al governo italiano il coinvolgimento di tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel Piano. Inoltre, occorrerà affrontare il problema dell'*ultimo miglio* dei progetti: tempi, misura e controllo degli obiettivi, adeguamento delle risorse materiali, organizzative e culturali delle Pubbliche amministrazioni e dei privati, sviluppo della formazione e altro.

### *3. La rigenerazione dei sistemi produttivi e amministrativi e la questione organizzativa italiana.*

La crisi del 2008 aveva aggravato la storica debolezza dell'Italia delle organizzazioni, riproponendo «la questione organizzativa italiana» come una dimensione strategica. Con la «moria di

organizzazioni deboli», decine di migliaia di piccole imprese sono fallite e molte altre hanno ridotto significativamente gli occupati. Hanno resistito e si sono sviluppate invece alcune imprese medie di successo, ma i loro esempi non si sono diffusi quanto sarebbe stato necessario. Le grandi imprese dal canto loro hanno spesso continuato ad usare vecchi paradigmi fordisti, senza mostrare una spiccata responsabilità sociale. Nel terzo settore, la maggior parte delle piccole e medie imprese italiane presentano un forte deficit organizzativo. Le tante Pubbliche amministrazioni, che costano troppo e forniscono servizi scadenti o inutili, hanno di rado iniziato a riorganizzarsi. Settori e piattaforme produttive in declino cedono marcatamente il passo di fronte alla competizione internazionale. Nel contempo, prosperano le organizzazioni criminali, i club parassitari, i clan che gestiscono senza controllo parte dell'economia e della società italiane.

Le nuove tecnologie, introdotte con la quarta rivoluzione industriale potrebbero, se non gestite, eliminare posti di lavoro e accentuare la polarizzazione fra organizzazioni capaci e marginali. Gli investimenti per la *digital transformation* previsti dal Pnrr potrebbero, se non governati, accelerare questi processi, aumentando i rischi di disoccupazione tecnologica.

Negli anni recenti sono stati deboli e confusi gli interventi, le proposte e soprattutto i progetti su materie alla base della crisi italiana e che sarebbero fondamentali per l'attivazione di forze endogene per uscire dalla crisi: la nascita e il rafforzamento di imprese (grandi, medie, piccole) capaci di competere e di assicurare sostenibilità sociale e ambientale; lo sviluppo delle imprese in rete; il rilancio delle città e il rammento delle periferie; la pianificazione dei territori; la riorganizzazione dei servizi pubblici; la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni centrali e locali; il potenziamento delle organizzazioni di difesa contro i rischi ambientali; il rafforzamento delle organizzazioni impegnate nel contrasto della criminalità diffusa e organizzata; il cambiamento dell'organizzazione del lavoro intellettuale e manuale e dei contenuti dei lavori e delle nuove professioni; il *re-skilling* e l'abilitazione delle persone giovani e anziane a un mondo del lavoro in radicale cambiamento; la

riorganizzazione del sistema educativo. Sono questi i temi chiave che possono incidere sulla crescita economica, sul superamento delle diseguaglianze sociali e territoriali, sulla riduzione delle aree di povertà, sulla difesa dei diritti. Le imprese, le pubbliche amministrazioni, le organizzazioni del terzo settore, le reti, le piattaforme non solo richiedono una continua manutenzione e aggiornamento, ma dovranno essere progettate con nuovi paradigmi insieme alle tecnologie digitali e al lavoro di nuova concezione.

Non si parte da zero. L'Italia può infatti contare su esperienze straordinarie, su competenze professionali di prima grandezza, su un processo di innovazione organizzativa già lentamente iniziato da oltre trent'anni e che si è accelerato nel decennio trascorso. Ma che non si è diffuso e non è diventato maggioritario. Vediamone alcuni elementi.

*Rigenerazione e innovazione dell'organizzazione delle piccole e medie imprese.* Molte imprese eccellenti sono nate piccole e sono cresciute internazionalizzandosi. Oltre ai casi noti di imprese del passato divenute grandissime come Ferrero e Luxottica, negli ultimi vent'anni abbiamo avuto Technogym, Geox, Alessi, Mapei, Brembo, Ima, Datalogic, Bonfiglioli, Reply e molte altre. Osservando le imprese medie eccellenti con fatturato entro i 500 milioni, da tempo monitorate da Mediobanca e Unioncamere, emerge il paradigma nuovo dell'*Italian Way of Doing Industry* (Butera - De Michelis 2011). Queste imprese hanno alcuni caratteri comuni: sono internazionalizzate, innovano, cambiano in sintonia con i loro clienti, trasformano i mercati in cui operano, producono a prezzi più alti facendo cose sempre nuove e di alta qualità, sono radicate nel territorio, e sono nodi di reti molto ampie. Ma sono ancora relativamente poche, e spesso non hanno adeguata coscienza di sé e di rappresentare un modello replicabile: Ford e Toyota sapevano quello che erano e hanno cambiato il mondo del secolo scorso: quindi il loro esempio non si diffonde.

*Il terzo settore.* In Italia vive un complesso di cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato, organizzazioni non governative, onlus ecc.: alcune di queste sono efficaci ed efficienti; altre, invece, rappresentano incrostazioni

costose del passato in cui si annidano perniciosi lobby e clan. Questi enti vivono entro un'economia del welfare che si sta radicalmente modificando e richiedono quindi riorganizzazioni profonde.

Organizzazione e lavoro non sono l'intendenza che seguirà la politica e l'economia, ma sono la fonte della ricchezza delle nazioni, come scriveva Adam Smith. Perché ciò avvenga, sia le politiche che i progetti devono essere guidati da obiettivi e parametri di sviluppo sostenibile e di qualità della vita.

Possono le politiche pubbliche occuparsi dell'innovazione delle piccole e medie imprese e della modernizzazione delle imprese sociali? Questi obiettivi sono troppo complicati e troppo a lungo termine per le agende dei governi e della politica? In realtà, basterebbe portare a unità le molte iniziative disperse attualmente già attivate dal governo nazionale, dai governi regionali, dalle associazioni imprenditoriali, dalle università e dai centri di ricerca, dalle società di informatica e di consulenza. Basterebbe far emergere l'incalcolabile patrimonio di esperienze, di *best case*, di progetti in corso nei sistemi di organizzazioni private e pubbliche.

#### *4. Le riforme e la riorganizzazione di scuola, Pubblica amministrazione, giustizia.*

##### *La scuola*

L'Italia è il paese europeo con il più basso livello di istruzione terziaria e il più alto tasso di dispersione scolastica in Europa. Anche disoccupazione giovanile e numero di Neet assumono valori tra i più elevati in Europa. Perché il Pnrr diventi davvero lo strumento per portare il paese su un cammino di sviluppo, esso deve generare occupazione di qualità in tutto il territorio nazionale insieme con una grande innovazione digitale. Questo obiettivo però richiede risorse umane adeguate che oggi non sono disponibili. Per i prossimi tre anni, le aziende necessiteranno di 250 000-500 000 lavoratori specializzati che oggi non si trovano. La Pubblica amministrazione assumerà fino a 500 000 giovani con una formazione professionale non solo giuridica: però senza cambiare i ruoli e le professioni a cui



sono destinati, frustrazione e inefficienze saranno assicurate. Nel complesso, almeno un milione di lavoratori dovranno convertirsi a nuovi ruoli e nuove professioni.

È necessario disegnare e attuare subito un percorso per superare questa contraddizione. Occorre formulare e attuare un piano che preveda la riconfigurazione della formazione digitale di base, della formazione professionale e tecnica, delle specializzazioni Stem e interdisciplinari, delle professioni manageriali e della Pa. Un piano che non si limiti alla pur necessaria formazione delle élites professionali ma che conduca una battaglia contro la povertà educativa, che coinvolga i ragazzi, oggi a rischio di dispersione, ma anche tutti quei lavoratori che richiedono una riqualificazione delle loro competenze. Queste politiche richiedono un cambiamento strutturale del sistema dell'istruzione pubblica che deve affrontare nuove sfide e nuove funzioni e non solo gestire la «macchina».

Innanzitutto è necessario innovare il modello organizzativo di riferimento del ministero dell'Istruzione. Tale obiettivo si può perseguire in tre modi: i) lasciare la struttura originaria intatta e affidare le funzioni nuove a delle task force o a delle unità di missione; ii) costituire delle matrici organizzative, cioè delle strutture che da una parte governano l'assetto corrente e i vincoli di carattere normativo-regolatorio e dall'altra siano incentrati sui nuovi obiettivi (ogni unità risponderebbe contemporaneamente a strutture destinate a conseguire obiettivi prevalenti e a strutture deputate a assicurare la legittimità e regolarità degli atti); iii) riorganizzare la macrostruttura sulla base delle nuove funzioni, che però richiede un'attività molto complicata e tempi lunghi di realizzazione.

In secondo luogo è opportuno elaborare un piano economico. Il ministero dell'Istruzione è dotato di ingenti risorse, potenziate oggi dal Pnrr, che richiedono la gestione di una sorta di piano industriale, che programmi le voci di spesa e i processi di condivisione fra i soggetti interni ed esterni al ministero, non potendo ritenersi sufficiente l'attuale gestione amministrativa di *compliance* e di rendicontazione delle risorse.

In terzo luogo è necessario fare leva sulle risorse umane del ministero, elemento fondamentale di ogni riforma. In aggiunta alle

competenze economiche, pedagogiche e giuridiche, vanno potenziare le professionalità dedicate alla gestione del cambiamento tecnico-organizzativo, necessarie non soltanto a livello manageriale ma in tutta la struttura. Altri due importanti elementi sono l'autonomia scolastica, con una revisione del rapporto centro-periferia, e i patti educativi di comunità, che ampliano l'interazione tra ministero e sistema scolastico da una parte e le altre pubbliche amministrazioni, gli stakeholder e il terzo settore dall'altra.

Tutto questo non può essere ottenuto solo per via legislativa e con le pur necessarie maggiori risorse finanziarie. Occorre un percorso promosso da una forte volontà politica e sviluppato con progetti che attivino partecipazione, cooperazione e nuova progettualità.

### *La Pubblica amministrazione*

Le Pubbliche amministrazioni italiane in questi anni hanno tentato di affrontare tre sfide principali. La prima è stata quella di liberare l'amministrazione dalla «burocrazia», semplificando regolamenti, procedure e processi inefficaci, se non inutili. La seconda è stata quella di migliorare insieme servizi, organizzazione e tecnologia e mobilitare l'energia dei dipendenti, per andare verso un modello di amministrazione che non si limita a regolamentare e autorizzare ma che, a costi contenuti, promuove e garantisce, direttamente o indirettamente, servizi di qualità ai cittadini. Infine, si è cercato di costruire un'identità positiva della Pa, aumentandone il prestigio e abolendo (o almeno riducendo) i fenomeni di corruzione.

Complessivamente, le Pubbliche amministrazioni italiane non hanno risposto in modo soddisfacente a queste sfide. Investite dal mutamento economico, tecnologico e sociale, esse sono oggi assai più di ieri obbligate a ristrutturarsi e a cambiare, adottando nuovi paradigmi. I principali capitoli di intervento, enunciati ma raramente coronati da successi apprezzabili, hanno riguardato: l'innovazione di servizi; la rivoluzione digitale; l'efficienza e l'efficacia; lo sviluppo sostenibile entro un'economia globale; lo sviluppo di nuovi rapporti con le aree sistema, i territori, le altre imprese; lo sviluppo di nuovi lavori e nuovi lavoratori; la promozione e la gestione moderna delle

risorse umane. La pandemia e il quadro generale mondiale rendono ora improcrastinabili questi cambiamenti, da perseguire non con editti centralistici ma con percorsi di cambiamento strutturale, progettazione, realizzazione, partecipazione del personale della Pa, che generino organizzazioni reali di eccellenza e, in alcuni casi, nuovi modelli. Il modello della *governance* partecipata, operando in rete con i soggetti dell'economia e della società, propone un'amministrazione che non rallenta i processi, ma è promotrice di sviluppo (Rhodes 1997; Butera 2018).

La Pubblica amministrazione può cambiare se è parte di un programma di cambiamento strutturale dell'economia e della società del territorio in cui opera, in un'ottica di *change management mission driven*, insieme con altri soggetti privati e pubblici. Questo cambiamento include l'adozione di tecnologie abilitanti che favoriscano la riorganizzazione del lavoro pubblico come lavoro professionale, creando ruoli e professioni responsabili, anche approfittando dello *smart working*. Al proposito, un caso di scuola è quello del Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna (Butera e altri 2020c), che ha teso a sviluppare una *Amministrazione a rete eccellente orientata a garantire servizi*, funzionale a un Patto per la trasformazione economica e sociale della regione. Ciò significa Pa non come burocrazia ma come attore proattivo per: ascoltare e soddisfare i bisogni dei cittadini; fornire direttamente o mediamente servizi, più che amministrare unicamente diritti; essere un nodo proattivo delle complesse reti pubblico-private; essere di supporto allo sviluppo degli attori del territorio; essere organizzativamente agile e flessibile; costare meno; essere integra; sviluppare sistemi e comportamenti professionali di qualità da parte del personale regionale; innovarsi al suo interno con tecnologie avanzate.

Le azioni attivate per realizzare quegli obiettivi, sempre coordinate dal vertice dell'amministrazione e dalla direzione generale, sono state numerose: è stata varata una nuova macrostruttura organizzativa modellata sui programmi e sugli obiettivi; sono stati deliberati 30 obiettivi strategici; è stato ottenuto un tasso di utilizzazione dei Fondi europei tra il 95 e il 99%; è stato ridefinito il sistema di programmazione e di valutazione delle performance,

come strumento di orientamento attivo e di stimolo per il cambiamento; è stata condotta l'analisi organizzativa come un programma condiviso di cambiamento organizzativo e professionale.

Inoltre sono state avviate sperimentazioni di *smart working* e realizzati investimenti in It e per la formazione e valorizzazione del personale regionale. Sono state avviate anche applicazioni sperimentali di Intelligenza artificiale specifiche per la Pubblica amministrazione.

La diffusione di questo modello richiede la rimozione di vincoli normativi e burocratici eccessivi. Nel corso di progetti *mission driven* è ragionevole pensare alla sospensione trasparente o una attenuazione delle norme degli appalti, se questo fa parte di un percorso strutturato, come nel caso del *Reinventing Government* varato da Clinton e Gore e dell'esperienza del ponte San Giorgio a Genova. Il Piano integrato di azione e organizzazione (Piao), che prevede che entro il 31 dicembre di ogni anno le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti debbano deliberare e presentare al Dfp un piano integrato di attività e di organizzazione, potrebbe rappresentare in tal senso una reale opportunità. Nel Piao confluiscono il Piano organizzativo per il lavoro agile, i piani delle performance, il Piano di valutazione dei fabbisogni, il Piano di formazione del personale, il Piano di trasparenza e anticorruzione. La realizzazione di questi piani può andare oltre la *compliance* alla norma e coinvolgere le amministrazioni nel modificare la loro organizzazione, le tecnologie adottate, la configurazione dei ruoli e delle professioni.

### *La giustizia*

Rispetto ad altri paesi europei, il sistema di giustizia italiano non è particolarmente costoso; esso è però fra i più lenti. Nel 2019, il suo costo è stato di circa 7,7 miliardi di euro, pari all'1,5% della spesa pubblica globale, meno che in Germania (1,6%) e nel Regno Unito (1,9%), e poco sopra l'1,1% della Francia e l'1% della Spagna. Il costo pro capite è risultato pari a 73 euro per abitante in Italia, contro i 91,4 della Spagna e i 60,5 della Francia.

Il livello di servizio è tuttavia critico: nella giustizia civile, il rapporto annuale tra i casi pendenti e i casi sopravvenuti è mediamente superiore al 100%, per cui ogni anno si accumula un crescente arretrato. In altri paesi questo rapporto è fra il 10 e il 40%. Il sistema economico italiano, a causa dell'inefficienza della giustizia, perde un valore stimato nell'1,5% del Pil. Lentezze e incertezze della giustizia civile incidono pesantemente sul basso livello di competitività dell'Italia e allontanano gli investitori stranieri: per evitarle, molte aziende multinazionali e italiane stipulano contratti all'estero.

Il problema di migliorare efficacia ed efficienza della giustizia è stato esplorato più volte. Le debolezze di volta in volta sono state individuate nella scarsità di risorse e nelle carenze di organico; nella farraginosità dell'assetto normativo; nella mancata o insufficiente depenalizzazione; nella mancata revisione delle circoscrizioni giudiziarie; nel numero abnorme di avvocati iscritti agli ordini professionali; nei ritardi nel processo di informatizzazione; nelle carenze di competenza manageriale dei capi degli uffici. Ciascuna di queste motivazioni appare probabilmente sensata, ma nessuna di esse spiega perché a parità di condizioni ci sono uffici giudiziari con risultati molto diversi: quello che fa la differenza sono i diversi funzionamenti organizzativi e i diversi modelli di leadership.

Riforme legislative ed ingenti investimenti in informatica hanno finora ottenuto scarsi risultati. D'altra parte, nel 2009, sulla base dei positivi risultati raggiunti nello sviluppo organizzativo della Procura di Bolzano, i ministri della Giustizia e della Pubblica amministrazione e le regioni concordarono con l'Unione europea il varo di un progetto interregionale denominato: «Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari in Italia», finanziato dal Fondo sociale europeo. Al progetto aderirono 23 tra regioni e province, 190 Uffici giudiziari, attivando 700 cantieri esecutivi. Quel progetto non riguardava il contenuto e le forme dell'attività giurisdizionale dei magistrati ma costituiva un esperimento per valutare il margine di miglioramento organizzativo e gestionale alla portata dei poteri gestionali già esistenti nei singoli uffici giudiziari. Esso si riprometteva di attivare la partecipazione dei magistrati e del personale di cancelleria, con il supporto abilitante di

società di consulenza per migliorare il funzionamento organizzativo degli uffici.

Una proposta da parte di un vasto numero di magistrati, avvocati, esperti coordinati dal presidente della Corte d'appello di Brescia, è ora contenuta nel libro bianco *Giustizia 2030*. In esso, oltre a molte proposte sulla digitalizzazione gestita e sulla articolazione dei Poli giudiziari territoriali, si valorizzano le esperienze dei progetti di modernizzazione del decennio scorso (come quelli collegati al programma «Diffusione delle buone pratiche», ai molti sviluppati dai singoli uffici, all'attuazione del processo civile telematico) e l'elaborazione dei diversi programmi gestionali promossi dal ministero della Giustizia. Queste esperienze mostrano l'esistenza di uno spazio di autonomia gestionale al livello del singolo ufficio giudiziario, che molti vertici hanno saputo utilizzare in modo efficace, sviluppando innovazioni e miglioramenti.

#### *5. Il modello policentrico di gestione del Pnrr: la proposta dei Patti territoriali.*

Il Pnrr è una straordinaria opportunità per finanziare e orientare i programmi di rigenerazione organizzativa delle organizzazioni private e pubbliche di cui abbiamo fin qui parlato. La gestione economica delle risorse messe a disposizione dal Piano richiederanno efficacia, efficienza, velocità e soprattutto un modello policentrico di gestione. Stato, regioni, comuni si devono attrezzare per gestire e rendicontare questo enorme flusso di risorse e coordinarsi fra loro.

In particolare, per l'«ultimo miglio» del Pnrr è necessario rafforzare la *governance* policentrica coordinando il Piano con Patti regionali, interregionali, metropolitani e facendo in modo che le risorse vengano usate, valorizzate e possibilmente moltiplicate attivando le forze del territorio. Nell'ultimo miglio dei piani di largo respiro, come quelli relativi all'ambiente, alla digitalizzazione, alle infrastrutture, al welfare, si addensa una complessità senza precedenti. Il successo dell'azione dipende non solo dalla capacità di

spesa e rendicontazione dell'Amministrazione ma anche dalle attività di un alto numero di *stakeholder* assai diversi fra loro, che dovrebbero concorrere alla buona riuscita dell'azione, ma si trovano spesso a competere e/o confliggere.

Per ovviare alla frequente eventualità di contrasti di interessi e di localismi, una prima alternativa è una gestione solo centralizzata a livello nazionale o regionale degli investimenti. Ma questo non risolve il problema. Per tradizione, i decisori politici pensano che il loro compito si esaurisca nel momento in cui hanno preso una decisione e l'hanno comunicata all'opinione pubblica, disinteressandosi della sua messa in opera e della sua efficacia. In secondo luogo, va considerata la assai ridotta capacità di spesa della Pa che abbiamo richiamato all'inizio. Tutto ciò è aggravato e non semplificato dalla necessità di rendicontazione agli organi comunitari: se le spese non sono effettivamente fatte e i risultati promessi non raggiunti, i finanziamenti erogati vengono revocati e si trasformano in debiti.

Una integrazione ad una gestione economico-finanziaria necessariamente rigorosa di un modello policentrico del Pnrr può essere rappresentata dai Patti territoriali, che, come anticipato, consistono nell'assunzione di proposte e impegni da parte di soggetti che operano nell'interesse proprio e del bene comune. Essi implicano responsabilizzazione della Pubblica amministrazione e delle imprese, mobilitazione di risorse materiali, culturali, morali. I patti non sono contratti che creano relazioni non sinallagmatiche ma relazioni e impegni comunitari. I patti non sono basati sulla spartizione di risorse offerte dallo Stato o dall'Unione europea, ma sulla valorizzazione e moltiplicazione di tali risorse. Una risposta efficace è perciò trasformare gli *stakeholder* in una comunità, facendo così prevalere la logica di un gioco a somma positiva. Vanno ovviamente rispettate tutte le procedure amministrative e gestionali richieste dalle ingenti risorse europee mobilitate. Ma occorre ribaltare l'ordine prevalente dei fattori nei processi burocratici: prima la missione di sviluppo e di riforma e poi la complessa amministrazione dei fondi, che va considerata un mezzo e non un fine.

## 6. I Patti territoriali per il lavoro e l'esperienza dell'Emilia-Romagna.

L'integrazione del Pnrr con Patti regionali, interregionali, metropolitani può condurre ad una virtuosa applicazione di un modello policentrico, con il coinvolgimento e il coordinamento di diversi e numerosi *stakeholder*. In un tale contesto, valore generato e innovazione crescono se il tasso di occupazione di qualità sale e il tasso di disoccupazione scende, e se si promuove una estesa professionalizzazione che contrasti la diffusione di lavori precari e scadenti. Questo avviene se: a) si sviluppano nuovi ruoli e professioni in grado di generare nuovi prodotti e servizi e nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche; b) si creano ruoli e professioni ibridi dove competenze digitali si aggiungono a lavori tradizionali; c) si creano *green new jobs* in tutti i settori; d) si sviluppa uno *smart work* che diventa lavoro ubiquo di qualità; e) si automatizzano i lavori parcellari e burocratici e si formano i lavoratori sui nuovi lavori che si creano. A chi non potrà avere un lavoro altamente qualificato va assicurato un lavoro decente, che garantisca una buona qualità della vita. A chi dovrà convertirsi a nuovi lavori vanno offerti solidi programmi di riconversione professionali e politiche sociali di sostegno.

Il Patto per il lavoro della Regione Emilia-Romagna ha effettivamente seguito il percorso virtuoso sopra delineato, aumentando valore aggiunto e occupazione e generando investimenti in tecnologie avanzate (Bianchi e altri 2020). Sottoscritto da circa 50 soggetti pubblici e privati (governo regionale, enti locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, università e scuole) e in sintonia con governo nazionale ed Ue, esso è stato non un contratto o un tavolo di concertazione o un negoziato sulla distribuzione delle risorse pubbliche, bensì un Patto impegnativo per far convergere strategie e iniziative dei sottoscrittori. Nel dicembre 2020, la Giunta dell'Emilia-Romagna ha varato un nuovo *Patto per il lavoro e il clima*, introducendo nuovi contenuti ma adottando lo stesso metodo.

Questo è un esempio di una forma di *governance partecipata* e di un metodo generalizzabile che integra strategia ed esecuzione, fa convergere politiche e organizzazione, attiva coesione e



partecipazione. Questo stesso approccio può essere adottato per il Pnrr dalle altre amministrazioni regionali, con le città metropolitane che possono essere protagoniste di patti per il lavoro con le parti sociali e le città minori (Aa.Vv. 2022).

In conclusione si può derivare un *metodo basato sui seguenti sette punti* per gestire con successo i Patti per il lavoro, adattabile alle peculiarità economiche e politiche delle diverse regioni, aree territoriali, città e piattaforme produttive:

1. la *stipula di un «Patto»* fra le istituzioni del territorio e i suoi corpi intermedi fondato sulla fiducia reciproca che gli obiettivi del patto possano essere raggiunti, e sulla definizione da parte di ognuno dei rispettivi piani di azione di lungo periodo;

2. la *condivisione di strategie* di valorizzazione del sistema produttivo verso le fasi a più alto valore aggiunto delle catene del valore e verso la riorganizzazione delle strutture;

3. la *definizione di obiettivi condivisi* di creazione di valore aggiunto e di lavoro di qualità, specificabili in parametri misurabili e costantemente monitorati;

4. la finalizzazione delle risorse del Pnrr anche a tali obiettivi;

5. la condivisione di un *all-government-approach* (Bianchi - Labory 2009) di politiche pubbliche, che integri interventi su capitale umano, innovazione, territorio, welfare, e superi le consolidate segregazioni organizzative della macchina amministrativa;

6. una organizzazione di *Performing Community* per l'attuazione del Patto e il consolidamento di reti integrate di ricerca, di imprese, di formazione;

7. l'attivazione di programmi di *Change Management Mission Driven* delle stesse amministrazioni regionale e locale, affinché esse agiscano come agenzie di attivazione, consolidamento ed integrazione di reti locali di soggetti indipendenti ed autonomi in contesti nazionali ed internazionali.

## 7. Conclusioni.

Il Pnrr è una opportunità preziosa per rigenerare le organizzazioni pubbliche e private, le cui fragilità sono alla base della debolezza dell'Italia come società di organizzazioni. Modelli innovativi per l'organizzazione, l'innovazione tecnologica e il lavoro si dimostrano pertanto essenziali per la rigenerazione del sistema produttivo e più in generale per i processi di ripresa e resilienza, e le riforme del settore pubblico ne saranno condizione necessaria. Il successo del Pnrr è pertanto fortemente condizionato dalla capacità di attuazione dei processi di rigenerazione dei sistemi delle organizzazioni sia private che pubbliche.

Le riflessioni svolte sulla *governance* del Pnrr hanno condotto alla proposta di un modello di «*governance partecipata*», le cui potenzialità sono già state verificate sul campo in alcuni territori particolarmente sensibili ai temi dell'organizzazione.

## Bibliografia

Aa.Vv. 2022

*I patti per la rigenerazione dei sistemi produttivi locali e la governance del Pnrr: il ruolo delle città*, in «Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management», 1.

Bianchi, P. e altri 2020

*Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell'Emilia-Romagna*, il Mulino, Bologna.

Bianchi, P. - Labory, S. 2009

*Le nuove politiche industriali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna.

Boeri, T. - Perotti, R. 2020

*Il rischio di perdere i fondi della Ue*, in «la Repubblica», 14 dicembre.

Butera, F. 2018

*Reinventing government*, in *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, a cura di A. Farazmand, Springer, Belin.

Butera, F. 2020

*I patti per il lavoro sul territorio come metodo per l'«ultimo miglio» del Pnrr: una proposta per l'Italia*, in «Italianieuropei», 143.

Butera, F. 2022

*Il Pnrr per rigenerare le organizzazioni italiane nella transizione ecologica e digitale*, in «Techne: Journal of Technology for Architecture and Environment», 23.

- Butera, F., Bianchi, P., De Michelis, G., Perulli, P. 2020a  
*L'«ultimo miglio» per l'attuazione del Next Generation Plan: i patti per il lavoro come approccio e come metodo per innovare la scuola, la Pubblica amministrazione, il sistema produttivo*, in «Astrid Rassegna», 330.
- Butera, F., Bianchi, P., De Michelis, G., Perulli, P. 2020b  
*I Patti per il lavoro: un modello per ripartire*, in «Rivista il Mulino», agosto.
- Butera, F., Bianchi, P., Frieri, F. R. 2020c  
*Emergenza e piani di sviluppo. Un'occasione per innovare la pubblica amministrazione*, in «Sviluppo & Organizzazione», 293.
- Butera, F. - De Michelis, G. 2011  
*L'Italia che compete. L'Italian Way of Doing Industry*, FrancoAngeli, Milano.
- Rhodes, R. 1997  
*Understanding Governance. Policy Networks. Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Philadelphia.

---

<sup>1</sup> I concetti e le proposte contenuti in quest'articolo sono stati in forme diverse presentati in precedenti lavori fra cui: Butera (2020 e 2022), Butera e altri (2020a e 2020b).

## Gli autori

*Angela Stefania Bergantino* è professore ordinario di Economia applicata all'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro». È esperta di Alta consulenza della Struttura tecnica di missione del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed è nel Comitato scientifico del Piano generale dei trasporti e della logistica (Pgtl). È stata presidente della Società italiana di economia dei trasporti e della logistica (Siet) dal 2016 al 2021 e ora è nel Comitato direttivo. È autrice di oltre 100 pubblicazioni internazionali sui temi dei trasporti e della regolazione.

*Bianca Biagi* è professore associato di Politica economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e aziendali dell'Università degli Studi di Sassari e ricercatrice presso il Centro di ricerche economiche Nord-Sud (Crenos). Si occupa di tematiche inerenti l'economia regionale e urbana, tra cui le migrazioni interregionali e i mercati del lavoro, l'impatto delle università nei territori, la qualità della vita e il benessere, l'impatto e le esternalità del turismo.

*Luca Bianchi* è direttore dal marzo 2018 di Svimez. Dal 2021 è vicepresidente di Ismea. È stato capo dipartimento del ministero delle Politiche agricole e assessore all'Economia della Regione siciliana. Nel 2020 ha pubblicato con Antonio Frascilla, *Divario di Cittadinanza, Un viaggio nella nuova questione meridionale* (Rubbettino). Il suo ultimo volume *Il Pnrr alla prova del Sud* (Editoriale Scientifica), curato con Beniamino Caravita, è uscito nel settembre 2021.

*Federico Butera* è studioso e progettista di organizzazioni complesse. Professore emerito di Scienze dell'organizzazione, Università degli Studi di Milano-Bicocca e Sapienza Università di Roma. Dal 1974 fondatore e presidente dell'Istituto di ricerca Intervento sui sistemi organizzativi, oggi Fondazione Irso. Dal 1999 direttore della rivista «Studi organizzativi». Dal 1962 al 1974 in Olivetti e dal 1968 direttore del Centro di Sociologia e organizzazione. Ha pubblicato oltre 250 articoli e 37 libri in Italia e all'estero.

*Nicola Camatti* è ricercatore in Economia applicata presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Ha una lunga esperienza nei modelli di *tourism carrying capacity* e nell'uso di indicatori di sostenibilità e attrattività turistica. I suoi ultimi studi riguardano Decision Support System (Dss) turistici e l'analisi dei *big data* per le destinazioni turistiche e le strategie di marketing territoriale.

*Carmela Chiapperini*, dopo il conseguimento del titolo magistrale in Relazioni internazionali e studi europei, ha lavorato presso l'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro» come ricercatrice nell'ambito del progetto Prin 2017 «Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno». Si è occupata dei processi di attuazione del Pnrr e della distribuzione territoriale delle risorse.

*Laura Ciucci* è post-doc in Economia presso l'area di Scienze sociali del Gran Sasso Science Institute a L'Aquila e ricercatrice associata presso il Centro di ricerche economiche Nord-Sud (Crenos). Si occupa di impatto delle università sul territorio e delle strategie delle università in termini di valorizzazione della ricerca e di attrattività degli studenti.

*Giancarlo Corò* è professore ordinario di Economia applicata presso il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia. È delegato della rettrice alla Cooperazione internazionale ed è coordinatore del collegio didattico della Laurea magistrale «Global Development and Entrepreneurship». È componente del direttivo Cimet, Centro inter-universitario di Economia industriale applicata. Gli interessi di ricerca riguardano l'economia della complessità e l'analisi dei divari territoriali nei processi di innovazione.

*Marusca De Castris* è professoressa associata di Statistica economica e Metodi per la valutazione di programmi e politiche pubbliche presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre. È membro del consiglio direttivo Aisre, con carica di tesoriere nel triennio 2019-2022, è socio della Società italiana di Statistica, della Società italiana di Economia demografia e Statistica e della Regional Science Association International. I suoi principali interessi di ricerca riguardano i metodi per le analisi economiche regionali e la valutazione delle politiche pubbliche.

*Valentina Giannini* è ricercatrice in Ingegneria gestionale presso l'Università politecnica delle Marche (Facoltà di Ingegneria), dove insegna Economia dell'impresa. Ha conseguito un dottorato in Economia applicata presso la Facoltà di Ingegneria (Università Politecnica delle Marche), dopo una borsa di ricerca presso la Fuqua School of Business (Duke University). I suoi principali interessi di ricerca riguardano i gruppi di impresa, il *clustering*, l'imprenditorialità e l'innovazione.

*Roberto Henke* è dirigente di ricerca presso il Crea (Centro politiche e bio-economia). Ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in economia e politica agraria nel 1994 presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II». Si occupa di politica agraria e di analisi del sistema agro-alimentare, seguendo numerosi progetti nazionali ed europei. Ha numerose pubblicazioni su riviste nazionali ed internazionali.

*Donato Iacobucci* è professore ordinario di Economia applicata presso l'Università politecnica delle Marche (Facoltà di Ingegneria), dove insegna Economia e organizzazione delle imprese ed Economia industriale. È direttore del Centro per l'innovazione e l'imprenditorialità e delegato del rettore per l'Imprenditorialità. I suoi principali interessi di ricerca sono l'innovazione e l'imprenditorialità; il trasferimento tecnologico e gli spin-off accademici; i gruppi di imprese e il *clustering*.

*Patrizia Lattarulo* è dirigente Irpet e coordina l'area di ricerca Economia pubblica e territorio. Si occupa di finanza decentrata e sviluppo territoriale, con attenzione all'analisi delle criticità strutturali, all'evoluzione congiunturale e alle politiche pubbliche. È autrice di numerose pubblicazioni scientifiche e divulgative su questi temi e promuove il dibattito attraverso la partecipazione a seminari e la presenza su pubblicazioni di *policy* e su riviste divulgative online quali «Di.Te», dell'Associazione Aisre, e «[Lavoce.info](http://Lavoce.info)».

*Antonio Massarutto* è professore di Scienza delle finanze nel Dipartimento di Scienze economiche e statistiche dell'Università degli Studi di Udine. La sua attività di ricerca si svolge all'intersezione tra l'economia dell'ambiente, l'economia industriale e l'economia dei servizi pubblici energetici e ambientali, la regolazione economica e tariffaria delle *utility*. Ha collaborato a lungo con lo Iefe, Istituto di Economia delle fonti di energia e dell'ambiente

dell'Università Bocconi, ed è attualmente affiliato ai centri di ricerca inter-ateneo, c.Met05 e Seeds. Per il Mulino ha pubblicato *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato* (2011) e *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare* (2019).

*Marta Meleddu* è professore associato di Politica economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e aziendali dell'Università degli Studi di Sassari e ricercatrice presso il Centro di ricerche economiche Nord-Sud (Crenos). Si occupa di comportamento individuale e collettivo nei mercati caratterizzati da esternalità, interrelazioni fra ambiente ed economia, studio della multidimensionalità della qualità di vita, benessere nelle regioni e negli insediamenti urbani.

*Emanuela Montenegro*, dopo il conseguimento della laurea magistrale in Relazioni internazionali e Studi europei, ha lavorato come ricercatrice presso l'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro» nell'ambito del progetto Prin 2017 «Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno», raccogliendo ed elaborando dati e documentazione sul Pnrr in relazione a contenuti, attuazione e ripartizione delle risorse sul territorio nazionale.

*Rosanna Nisticò* è professoressa ordinaria di Economia applicata presso il dipartimento di Economia, statistica e finanza «Giovanni Anania» dell'Università della Calabria. È direttrice della collana Aisre E-book «Economie dei luoghi». Per l'editore Donzelli ha pubblicato: *Il distretto dell'intimo* (con D. Cersosimo), *Imprese contratti, incentivi. Elementi di economia delle istituzioni, Città nel Covid. Centri urbani, periferie e territori alle prese con la pandemia* (a cura di, con M. Bellandi e I. Mariotti).

*Francesco Perugini* è ricercatore presso l'Università politecnica delle Marche (Facoltà di Ingegneria), dove insegna Economia dell'impresa. In precedenza, è stato assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia, società e politica dell'Università di Urbino «Carlo Bo». È anche ricercatore associato presso il Liverpool Research Group in Macroeconomia. I suoi interessi di ricerca si concentrano su innovazione, imprenditorialità ed economia regionale.

*Carmelo Petraglia* è professore di Economia politica presso l'Università della Basilicata. È tra i coordinatori del Rapporto annuale Svimez. È stato consigliere economico del ministro per il Sud e la coesione territoriale. Il suo ultimo libro, pubblicato con Stefano Prezioso, è *Nord e Sud: divari economici e politiche pubbliche. Dall'euro alla pandemia* (Carocci, 2023).

*Giovanni Ruggieri* è ricercatore in Economia applicata, docente di Economia del turismo e industrie turistiche all'Università degli Studi di Palermo. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienze del turismo. È autore di articoli scientifici sui temi di economia del turismo, innovazione, microimprese, network, industria nautica e culturale, impatti economici ed economie insulari. Presiede l'Osservatorio per le economie insulari.

*Agnese Sacchi* è professoressa associata in Politica economica presso il Dipartimento di Economia, società, politica dell'Università di Urbino «Carlo Bo». Ha conseguito il dottorato di ricerca in Economia politica presso l'Università politecnica delle Marche. È membro eletto del Board della European Public Choice Society (2022-2025). Si occupa di decentramento, finanza pubblica, *political economy*.

*Domenico Scalera* è professore ordinario di Economia politica presso l'Università del Sannio e presidente della Associazione italiana di Scienze regionali. È membro dello European Regional Science Association Council, del Centro «Manlio Rossi-Doria» (Roma

Tre), del Centro universitario nazionale di Economia applicata, della Commissione Svimez sul federalismo fiscale, della direzione dell'Osservatorio sul regionalismo differenziato l'Università degli Studi di Napoli «Federico II». È consigliere scientifico del Centre for Industrial Studies. Ha pubblicato circa 90 articoli scientifici in riviste nazionali e internazionali.

*Daniela Storti* è ricercatrice senior presso il Crea. Impegnata nel campo dello sviluppo territoriale, ricopre ruoli di responsabilità all'interno dei programmi di supporto alle politiche pubbliche, segue diversi progetti di ricerca ed è membro di numerosi comitati presso istituzioni nazionali e internazionali. Ha conseguito il PhD in Istituzioni, agricoltura e sviluppo economico presso La Sapienza Università di Roma.

*Gianfranco Viesti* è professore ordinario di Economia applicata presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro». Le sue attività di ricerca, dal 1983, coprono temi di economia regionale, industriale ed internazionale. È autore di venti libri e circa 200 contributi scientifici. Il più recente libro è *Centri e periferie, Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo* (Laterza, 2021).