



Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

RAPPORTO SVIMEZ 2024

L'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO

Competitività e coesione: il tempo delle politiche



il Mulino

RAPPORTO SVIMEZ 2024

L'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO

Competitività e coesione: il tempo delle politiche



Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Dalla prima edizione del 1974, il Rapporto annuale della Svimez, presieduta dal prof. **Adriano Giannola**, rappresenta il principale prodotto di ricerca dell'Associazione sui temi dell'economia, della società e delle politiche territoriali. Il Rapporto 2024 è stato impostato e coordinato da **Luca Bianchi** (Direttore Svimez) e **Carmelo Petraglia** (Università degli Studi della Basilicata), con il contributo di **Grazia Servidio** (Dirigente Svimez), **Serenella Caravella** (Ricercatrice Svimez) e **Gaetano Vecchione** (Università degli Studi di Napoli Federico II).

Hanno contribuito alla redazione del Rapporto:

Adriano Giannola (Presidente Svimez), **Luca Bianchi** (Direttore Svimez), **Grazia Servidio** (Dirigente Svimez), **Luca Cappellani**, **Serenella Caravella**, **Agnese Claroni**, **Giacomo Cucignatto**, **Fabrizio Greggi**, **Giorgio Miotti** (Ricercatori Svimez), **Serena Affuso**, **Massimo Attanasio**, **Raimondo Bosco**, **Giulio Castellano**, **Lorenzo Cicatiello**, **Fedele De Novellis**, **Salvatore Ercolano**, **Ferdinando Ferrara**, **Antonio Fraschilla**, **Ennio Forte**, **Giuseppe Lucio Gaeta**, **Francesca Licari**, **Osvaldo La Rosa**, **Delio Miotti**, **Carmelo Petraglia**, **Mariano Porcu**, **Giancarlo Ragozini**, **Lucio Siviero**, **Cristian Usala**, **Gaetano Vecchione**, **Rosella Vitale**.

Progetto grafico e impaginazione a cura di **Luisa Mosca**.

Un ringraziamento particolare va a tutto il personale della Svimez impegnato nella predisposizione del Rapporto.

Contributi alla redazione del Rapporto:

Ref-Ricerche (Capitoli 1 e 3), Rete Oncologica Campana (Capitolo 6), Enel (Capitolo 11), Indire (Capitolo 14), Rete Ferroviaria Italiana (Capitolo 16), Save the Children (Capitolo 18).

Ringraziamenti per aver fornito documentazione statistica e informazioni utili:

Agenzia per la Coesione Territoriale, Banca d'Italia, Cdp Venture Capital, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Invitalia, Istat, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, il Direttore Studi e Ricerche economico fiscali del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ref-Ricerche.

ISBN 978-88-15-39189-6

Copyright © by 2024 SVIMEZ | Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo - elettronico, meccanico, reprografico, digitale - se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore.

Indice

PARTE PRIMA | EUROPA, ITALIA E MEZZOGIORNO

1	Nord e Sud nel contesto internazionale	3
1.1	L'incertezza	3
1.2	L'economia mondiale: disinflazione e crescita lenta	3
1.3	L'area euro dopo lo shock energetico	6
1.4	L'economia italiana e del Mezzogiorno	7
1.5	La crescita record degli investimenti in costruzioni	11
1.6	Il sostegno della politica di bilancio ai redditi delle famiglie	12
1.7	La debolezza del commercio internazionale	16
1.8	Le prospettive	17
	• Focus: L'anno della crescita differenziata: le regioni italiane nel 2023	19
	• Focus: I prestiti e la qualità del credito nel 2023	25
2	Il lavoro nel post-Covid	31
2.1	Le discontinuità	31
2.2	Regioni e settori: la crescita differenziata dell'occupazione	31
2.3	Le caratteristiche del recupero occupazionale	35
2.4	Le tendenze recenti	40
3	Cambiano le politiche	45
3.1	Le scelte	45
3.2	L'eredità della crisi sul quadro di finanza pubblica	45
3.3	Il peso del superbonus e la spinta degli investimenti pubblici	48
3.4	L'inizio del percorso di rientro	52
3.5	Il Piano strutturale di medio termine	53
3.6	Nuove priorità	55
	• Focus: L'autonomia differenziata: referendum e prospettive per una visione condivisa	57

PARTE SECONDA | DINAMICHE DEMOGRAFICHE E DIRITTI

4	Squilibri generazionali e migrazioni	63
4.1	La crisi	63
4.2	La demografia delle regioni italiane nel 2023	63

4.3	Spopolamento e squilibri generazionali	66
4.4	Un paese poco attrattivo	69
4.5	Le migrazioni interne Sud-Nord	72
4.6	Il pendolarismo di lungo raggio	74
4.7	La demografia europea	75
4.8	Le proiezioni demografiche al 2050	77
4.9	Contrastare il gelo demografico	79
	• <i>Focus: Dinamiche e proiezioni demografiche nelle città metropolitane</i>	80
5	Il diritto all'istruzione	85
5.1	Bene pubblico	85
5.2	La spesa pubblica per istruzione	85
5.3	Scuola e degiovanimento	86
5.4	Il personale e le retribuzioni	89
5.5	Mense, palestre e tempo pieno	90
5.6	Infrastrutture scolastiche e competenze	93
5.7	La dispersione scolastica	96
6	Il diritto alla salute	99
6.1	Il sottofinanziamento della sanità	99
6.2	Un paese, due cure	101
6.3	La medicina territoriale	107
6.4	Il Programma nazionale Equità nella Salute 2021-2027	110
	• <i>Focus: Il modello innovativo della Rete Oncologica Campana</i>	112
7	Il diritto al lavoro e all'inclusione	115
7.1	Occupazione per classi di reddito e questione salariale	115
7.2	Il lavoro povero	117
7.3	Disagio sociale e povertà assoluta	119
7.4	Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione	123
8	Il diritto alla legalità	129
8.1	Il contesto attuale	129
8.2	Le grandi mafie dal Sud verso Nord	130
8.3	Le politiche di contrasto	132

PARTE TERZA | INDUSTRIA SUD: FILIERE, TRAIETTORIE E POLITICHE

9	Filiere produttive: specializzazioni e traiettorie evolutive	137
9.1	Filiera Sud	137
9.2	La struttura per filiere del sistema economico meridionale	138
9.3	Settori "core" e specializzazioni industriali	144
9.4	Internazionalizzazione, competenze e tecnologia	147
9.5	Le filiere industriali di specializzazione meridionale	149
9.6	Competitività e coesione nei processi di transizione	158
10	L'Automotive del Mezzogiorno alla prova della transizione	161
10.1	L'industria europea	161
10.2	La lunga crisi italiana	163
10.3	La transizione all'elettrico e l'ascesa cinese	167
10.4	L'Automotive nel Mezzogiorno	172
10.5	Le prospettive	176
11	Energia e sviluppo: la filiera del fotovoltaico	179
11.1	L'urgenza	179
11.2	Le dimensioni della transizione	179
11.3	Il ruolo delle rinnovabili	182
11.4	Il traino del fotovoltaico	185
11.5	La filiera solare europea: ostacoli e opportunità	187
11.6	Conclusioni e implicazioni di policy	189
	• <i>Focus: Il caso Enel-3SUN nella strategia solare europea e scenari di reshoring</i>	192
12	La politica industriale nel Mezzogiorno: strumenti e obiettivi	195
12.1	La politica industriale europea e l'Italia	195
12.2	Aiuti alle imprese: dinamiche in Europa e in Italia	198
12.3	L'attuazione per territori e ambiti di intervento	201
12.4	Conclusioni	227
	• <i>Focus: Accordi per l'innovazione</i>	229
	• <i>Focus: Nuova Sabatini Green</i>	233

PARTE QUARTA | IL FATTORE CONOSCENZA

13	Università e migrazioni intellettuali	237
13.1	Il disinvestimento	237
13.2	La spesa in istruzione terziaria	237
13.3	Immatricolazioni e iscrizioni	239
13.4	Le migrazioni intellettuali	241
13.5	Le lauree Stem	244
13.6	Le università telematiche	245
13.7	Le competenze in fuga delle donne	248
	• <i>Focus: I percorsi irregolari nelle carriere universitarie</i>	252
14	La formazione tecnica superiore	257
14.1	Le competenze	257
14.2	Il ritardo italiano	257
14.3	La formazione terziaria professionalizzante	259
14.4	Le esperienze europee	262
14.5	Il sostegno finanziario allo sviluppo del sistema Its	263
14.6	L'offerta formativa degli Its Academy	266
14.7	Domanda e offerta di competenze tecniche	269
14.8	Considerazioni finali	273
15	La capacità amministrativa	275
15.1	Perché è importante la capacità amministrativa	275
15.2	Organici e competenze nelle amministrazioni comunali	276
15.3	Organici e competenze nelle amministrazioni regionali	282
15.4	Conclusioni	287

PARTE QUINTA | IL TEMPO DELLE POLITICHE

16	Infrastrutture, logistica e cambiamento climatico	293
16.1	La decarbonizzazione dei trasporti: obiettivi e linee di azione	293
16.2	Il contributo alla riduzione delle emissioni della Napoli-Bari	296
16.3	Scenari di transizione per la logistica	298
16.4	Regionalizzazione e riavvicinamento strategico delle filiere	300
16.5	Interventi per la comodità sostenibile nel Mezzogiorno	302
16.6	Investimenti e cambiamento climatico	303
	• <i>Focus: L'impatto economico della Napoli-Bari</i>	304

17	Passato, presente e futuro delle politiche di coesione	307
17.1	Un nuovo metodo	307
17.2	La chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020	307
17.3	L'impatto della riprogrammazione del Fesr 2014-2020	313
17.4	L'avvio del ciclo di programmazione 2021- 2027	319
17.5	Il Fondo sviluppo e coesione	323
17.6	Il futuro della politica di coesione	329
18	Il Pnrr per la coesione	333
18.1	Gli investimenti dei comuni	333
18.2	I servizi educativi per la prima infanzia	338
18.3	La sanità territoriale	343

PARTE PRIMA EUROPA, ITALIA E MEZZOGIORNO



-
- | 1. Nord e Sud nel contesto internazionale |
 - | 2. Il lavoro nel post-Covid |
 - | 3. Cambiano le politiche |
-

1. Nord e Sud nel contesto internazionale

1.1 L'incertezza

Il 2024 è un anno segnato dal superamento della crisi energetica da parte dei paesi europei. Archiviata la fase degli shock innescati dalla pandemia e dalla guerra in Ucraina, un primo bilancio vede risultati migliori rispetto alle precedenti recessioni, tanto guardando alla performance dell'economia italiana in termini di andamento di Pil e occupazione, quanto guardando ai differenziali territoriali. Anzi, il Mezzogiorno ha fatto leggermente meglio delle altre aree del Paese.

Diversi fattori hanno contribuito al divario di crescita favorevole al Sud: l'inedita intonazione espansiva della politica di bilancio, i cui effetti, a differenza del passato, si sono dispiegati in maniera piuttosto omogenea tra territori; il rallentamento delle regioni esportatrici del Nord, che hanno risentito della frenata della congiuntura tedesca; la dinamica stagnante del Pil delle regioni centrali. Una peculiarità della fase di ripresa post-pandemia è rintracciabile, soprattutto, nei differenziali regionali di crescita, di entità tale da non replicare il tradizionale pattern Nord/Sud. Al Nord come al Sud, le performance migliori hanno interessato le economie regionali dove l'effetto espansivo di costruzioni e servizi ha compensato la dinamica meno favorevole dell'industria.

È in questo quadro che va valutata la positiva risposta della struttura economica delle regioni del Sud. In particolare, come le politiche hanno accompagnato la ripresa nei territori più deboli, allo stesso modo il cambio di tono della politica di bilancio può avere conseguenze negative in queste aree.

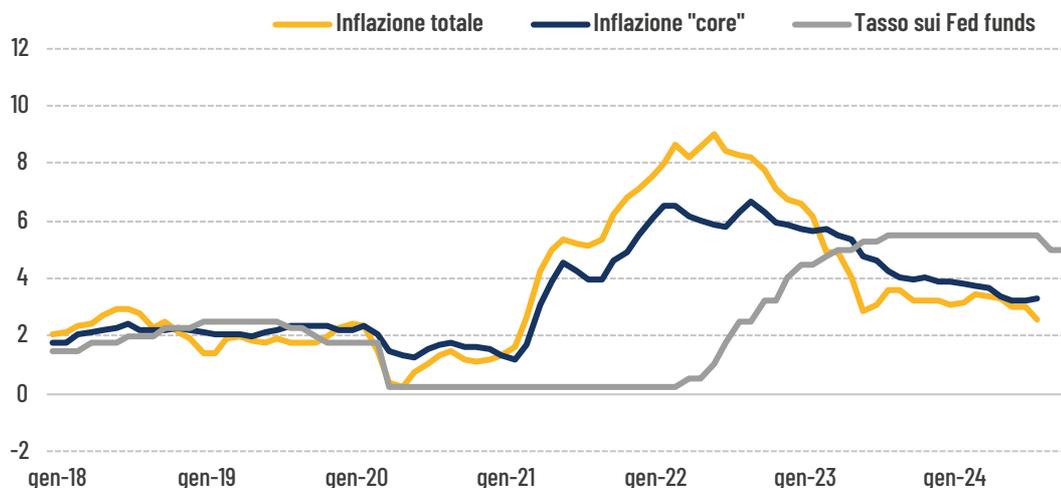
Anche se la crescita rallenta, lo scenario del 2024 è caratterizzato da una relativa tenuta dell'economia italiana nel quadro europeo. Le famiglie iniziano a vedere un miglioramento del potere d'acquisto per la discesa dell'inflazione. Tuttavia, le tendenze dei consumi in Italia, così come nelle altre economie dell'area euro, sono ancora orientate a estrema prudenza. In prospettiva, vi sono ancora diversi elementi di incertezza, legati al contesto geopolitico internazionale, al segno restrittivo che ha caratterizzato la politica monetaria europea dal 2023, e al quadro dei mercati finanziari.

1.2 L'economia mondiale: disinflazione e crescita lenta

Per l'economia mondiale, la seconda parte del 2023 e il 2024 sono stati segnati dalla discesa dell'inflazione. La frenata dei prezzi è stata guidata dal progressivo superamento delle difficoltà nel funzionamento delle catene internazionali di fornitura che erano emerse nel periodo della pandemia: le riaperture hanno portato a superare i limiti alla disponibilità di semilavorati; le interruzioni al traffico internazionale sono state progressivamente risolte, ad eccezione dei problemi del canale di Suez, per effetto degli attentati terroristici alle navi in transito; i prezzi delle principali commodities si sono ridotti rispetto ai livelli massimi, e in particolare le quotazioni del gas naturale sono rientrate dai picchi toccati nei primi mesi dell'invasione dell'Ucraina. In generale, dalla metà del 2023 si è osservata una frenata dei prezzi internazionali dei manufatti.

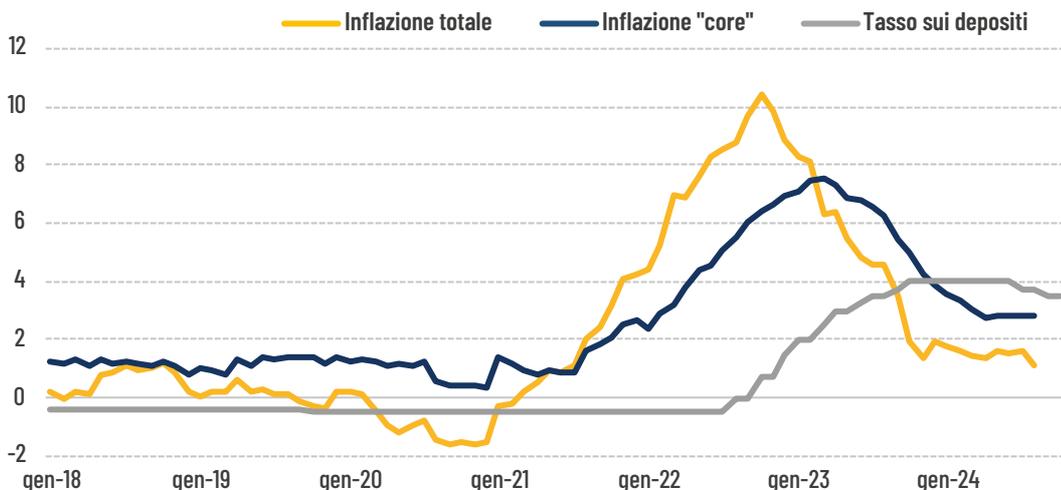
L'andamento dell'inflazione è stato quindi condiviso dalle maggiori economie: una relativa sincronia ha caratterizzato gli andamenti dei prezzi negli Usa e nell'area euro (Fig. 1), anche se nel caso europeo la crisi del gas russo ha avuto un impatto ulteriore, portando ad andamenti più volatili dei prezzi dell'energia.

Figura 1a Stati Uniti, inflazione e tassi d'interesse ufficiali



Fonte: Bls e Fed.

Figura 1b Area euro, inflazione e tassi d'interesse ufficiali



Fonte: Eurostat e Bce.

La decelerazione dell'inflazione osservata nel 2023 rispecchia principalmente le ampie contrazioni dei prezzi al consumo dei prodotti energetici e una decelerazione marcata dell'inflazione dei beni. Più graduale è stato invece il rientro dall'inflazione dei servizi, in diversi casi frenato dalla ripresa salariale: le retribuzioni hanno difatti iniziato a incorporare la passata maggiore inflazione. Le accelerazioni dei salari nelle maggiori economie avanzate sono di entità nel complesso contenute, e compatibili con la prosecuzione della fase di disinflazione: considerando che dopo il 2022 i margini di profitto delle imprese si erano portati su livelli elevati. Ci si attende quindi che una graduale ripresa salariale non dia luogo a nuove accelerazioni dell'inflazione, anche considerando che la decelerazione della domanda spingerà le imprese nei prossimi trimestri a privilegiare politiche di difesa delle quote di mercato.

L'inerzia nelle dinamiche dei prezzi dei servizi ha spinto le principali banche centrali a mantenere una impostazione molto prudente. I tassi d'interesse di policy si sono stabilizzati nella maggiore parte dei paesi, e solo recentemente sono stati adottati i primi tagli (Fig. 1).

La crescita nel 2023 e nella prima parte del 2024 è stata nel complesso relativamente contenuta. Fra le economie avanzate, gli Stati Uniti hanno fatto meglio dell'area euro.

Un tratto che ha accomunato le maggiori economie avanzate è rappresentato dagli andamenti divergenti nei comparti dei servizi, più dinamici dell'industria. Tale divaricazione ha rispecchiato la prosecuzione del recupero della domanda di servizi avviatasi con le riaperture post-Covid. Diverse attività terziarie hanno trovato sostegno anche nel cambiamento degli stili di vita delle classi di reddito più elevate. Sono cresciuti, infatti, i consumi cosiddetti "esperienziali" che hanno luogo in spazi condivisi. È cresciuto anche il turismo, così come la partecipazione a spettacoli, eventi sportivi e altre manifestazioni. Sono emersi impatti significativi, anche se temporanei, sull'economia reale e sui prezzi in ambito locale a seguito degli spostamenti di persone legati a eventi specifici: è il fenomeno della cosiddetta *Swiftinflation*, ispirato agli impatti economici osservati in occasione degli spettacoli della popstar americana Taylor Swift. Analisi condotte sull'andamento delle spese con osservazioni a frequenza elevata sono possibili, ad esempio, in base alle spese effettuate con carte di credito, o sulla base dell'andamento giornaliero delle prenotazioni alberghiere. Si osserva come nei centri urbani caratterizzati da eventi sportivi o da concerti gli aumenti dei consumi e dei prezzi risultino significativi nei giorni immediatamente precedenti e successivi all'evento. Questo induce a identificare uno specifico segmento della domanda di servizi turistici, che viene guidato dalla presenza di eventi sul territorio, e di cui i tour della cantante americana sono solo l'esempio più significativo. Aumenti significativi della domanda peraltro interessano, in queste circostanze, non solo le spese più direttamente legate al turismo come gli alberghi e la ristorazione, ma anche altre voci come il trasporto urbano e l'abbigliamento.

La crescita dei consumi di servizi, a sua volta, ha spiazzato i consumi di beni, che invece erano aumentati molto nel periodo della pandemia, portando a saturazione alcune componenti del parco di durevoli detenuti dalle famiglie; problemi specifici hanno caratterizzato il settore dell'auto, soprattutto in Europa, dove le decisioni di acquisto sono state in parte ritardate dall'incertezza legata all'introduzione dei nuovi autoveicoli elettrici.

L'andamento dei consumi di beni è rimasto più debole dopo i rincari del passato biennio, soprattutto per la componente dei prodotti alimentari. Un altro effetto negativo deriva dai tassi d'interesse più elevati, che incidono soprattutto sugli acquisti di beni durevoli.

Gli effetti della politica monetaria hanno determinato in diversi paesi una frenata del credito al settore privato, che ha comportato brusche correzioni dei mercati immobiliari, e ripercussioni sull'attività dell'edilizia. La crisi dell'immobiliare si è rivelata particolarmente profonda per l'economia cinese, segnata dalle conseguenze del sovrainvestimento nel comparto residenziale del decennio precedente la crisi del Covid.

Le differenze fra le tendenze della domanda di beni e servizi hanno naturalmente comportato andamenti divergenti dei diversi settori. Difatti, l'industria a livello globale è stata attraversata da un lungo periodo di stagnazione, derivante da un andamento crescente della produzione nelle economie emergenti, soprattutto in Cina, e di contrazione nelle economie avanzate.

Poiché le attività dei servizi si caratterizzano per una minore intensità di scambi fra paesi rispetto ai beni, anche il commercio mondiale ha registrato un periodo di estrema debolezza, sostenuto solamente dalla ripresa del commercio di servizi legata al turismo internazionale. Il commercio di sole merci ha difatti registrato una fase di contrazione a partire dalla metà del 2022, con un primo segnale di recupero nei mesi centrali di quest'anno condito dai dati di produzione. Tuttavia, gli indicatori del clima di fiducia delle imprese manifatturiere nei mesi estivi non hanno confermato gli spunti di recupero dei mesi primaverili.

Gli aumenti dei tassi d'interesse da parte delle banche centrali delle economie avanzate hanno moderato la crescita non solo attraverso il canale del credito. Un altro aspetto importante è rappresentato dagli effetti sui tassi di cambio, dato l'ampio deprezzamento di diverse valute asiatiche, che ha portato a una perdita di competitività dell'industria dei paesi occidentali.

D'altra parte, uno degli aspetti significativi del quadro economico attuale è rappresentato dalla posizione di leadership della Cina in molti settori legati alla transizione energetica, come i beni utilizzati nella produzione di energia da fonti rinnovabili e i veicoli elettrici. In questi settori, la Cina si sta affermando grazie ai vantaggi in termini di

costi di produzione e a seguito di politiche pubbliche a supporto delle imprese nazionali, ma anche per le esitazioni delle economie occidentali, che stanno spesso procedendo a rilento nell'introduzione dei cambiamenti richiesti dagli obiettivi climatici. Si tratta di settori caratterizzati da rapide innovazioni, che garantiscono un vantaggio competitivo importante alle imprese che riescono ad arrivare in anticipo sul mercato. Un altro aspetto che sta caratterizzando l'economia cinese è rappresentato dalla profonda crisi del mercato immobiliare, che sta comportando un eccesso di offerta di materiali sul mercato interno; in alcuni casi, come in quello dell'acciaio, questo surplus di offerta si sta scaricando sui mercati internazionali, dove le imprese cinesi cercano di collocare la loro produzione in eccesso, eventualmente anche adottando politiche di prezzo molto aggressive.

L'economia cinese ha quindi seguito un percorso di crescita caratterizzato da aumenti vivaci delle esportazioni, a fronte di un andamento relativamente debole della domanda interna che ha frenato a sua volta le importazioni. Di fatto, questo ha comportato che il commercio mondiale, oltre a essere cresciuto poco, ha visto anche una sottrazione di quote di mercato a prezzi costanti a molte economie avanzate a vantaggio della Cina. Non a caso, gli Stati Uniti prima, e la Ue poi, hanno introdotto nuove barriere tariffarie, soprattutto sul comparto dell'auto elettrica.

Le tensioni in tema di rapporti commerciali non sono un buon segnale, soprattutto se si considera il quadro tutt'altro che disteso delle relazioni sul piano politico, che contribuisce ad alimentare l'incertezza, con effetti negativi anche sul mood delle imprese e sulle decisioni in ambiti strategici nei quali è necessario un orizzonte temporale dell'investimento anche molto lungo.

1.3 L'area euro dopo lo shock energetico

All'interno del quadro generale appena sintetizzato, le economie europee hanno risentito dei cambiamenti delle condizioni dal lato dell'offerta in misura maggiore rispetto alle altre aree dell'economia mondiale. Questo perché i prezzi del gas naturale in Europa dopo l'invasione dell'Ucraina si erano disallineati da quelli delle altre aree, determinando quindi quello che a tutti gli effetti ha rappresentato uno shock di tipo idiosincratico. Non a caso, l'eurozona si è distanziata dalle maggiori economie registrando una prolungata fase di stagnazione. In particolare, l'aumento dei prezzi dell'energia ha impattato sul potere d'acquisto delle famiglie europee, frenandone i consumi, ed ha aumentato i costi di produzione delle imprese europee, determinando una perdita di competitività.

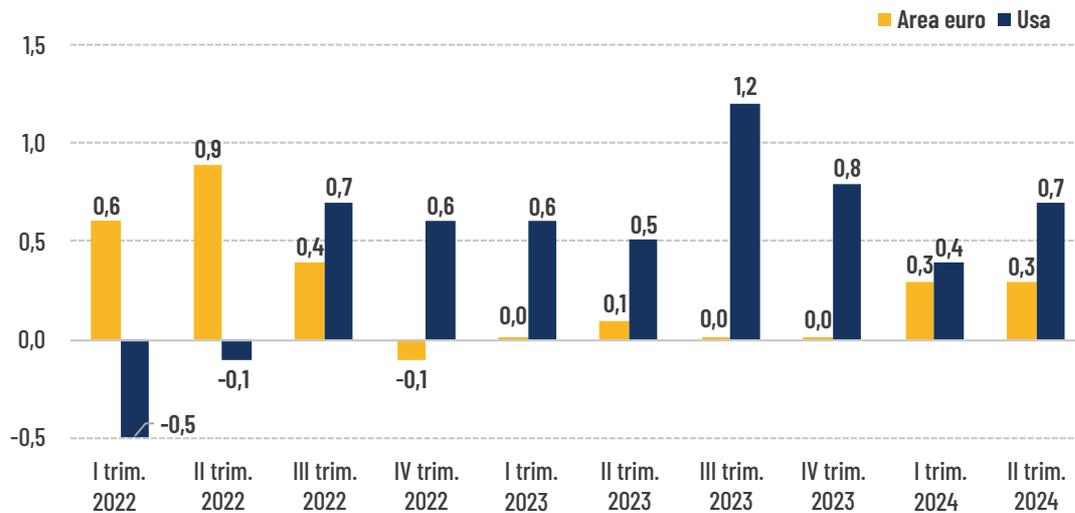
Nel 2022, lo shock energetico è stato contrastato dall'azione delle politiche di bilancio: in tutti i paesi i governi sono intervenuti adottando provvedimenti finalizzati in alcuni casi a moderare gli aumenti dei prezzi, in altri a sostenere direttamente i bilanci delle famiglie e delle imprese. Le politiche di bilancio dei paesi europei hanno poi iniziato a normalizzarsi, determinando così uno sfasamento fra la politica fiscale europea e quella americana: per l'insieme delle economie dell'area euro, nel 2023 il deficit pubblico è risultato pari al 3,6% del Pil, mentre negli Stati Uniti si è posizionato all'8,5%. In definitiva, sebbene l'area euro abbia subito uno shock di tipo asimmetrico, le politiche americane sono state di segno decisamente più espansivo, concorrendo ad ampliare il differenziale di crescita dell'eurozona rispetto agli Stati Uniti (Fig. 2).

Il 2023 ha anche visto un progressivo superamento da parte dei paesi europei degli effetti della crisi energetica. In generale, il cambiamento del quadro, evidente dall'andamento dell'inflazione, ha anche riscontro nell'andamento di tutte le principali variabili macroeconomiche. Fra i diversi andamenti, è utile evidenziare almeno tre aspetti principali.

Il primo è il forte miglioramento dei conti con l'estero dei paesi europei innescato dal recupero delle ragioni di scambio. La caduta dei prezzi all'import ha ridotto il costo delle importazioni e l'indebolimento della domanda interna europea ha comportato significative contrazioni delle importazioni in volume. Pertanto, nonostante la performance modesta delle esportazioni, i conti con l'estero dei paesi dell'eurozona sono tornati a registrare ampi surplus.

Il secondo è rappresentato dalla risposta dei salari all'aumento dell'inflazione. La crescita delle retribuzioni ha iniziato a incorporare gli effetti degli aumenti dei prezzi in maniera graduale, seguendo il timing dei rinnovi contrat-

Figura 2 Pil (var. % sul trimestre precedente, prezzi costanti)



Fonte: Eurostat.

tuali. La reazione salariale è stata comunque nel complesso di entità limitata; non si è cioè innescata una rincorsa prezzi-salari. D'altra parte, gli andamenti delle retribuzioni sono stati differenti a seconda dei paesi, rispecchiando anche aspetti di natura istituzionale, come la durata dei contratti nazionali di lavoro. Da ciò è quindi derivata l'apertura di un differenziale nei tassi di crescita del costo del lavoro, che ha portato a variazioni dei prezzi relativi e della posizione competitiva delle economie dell'area.

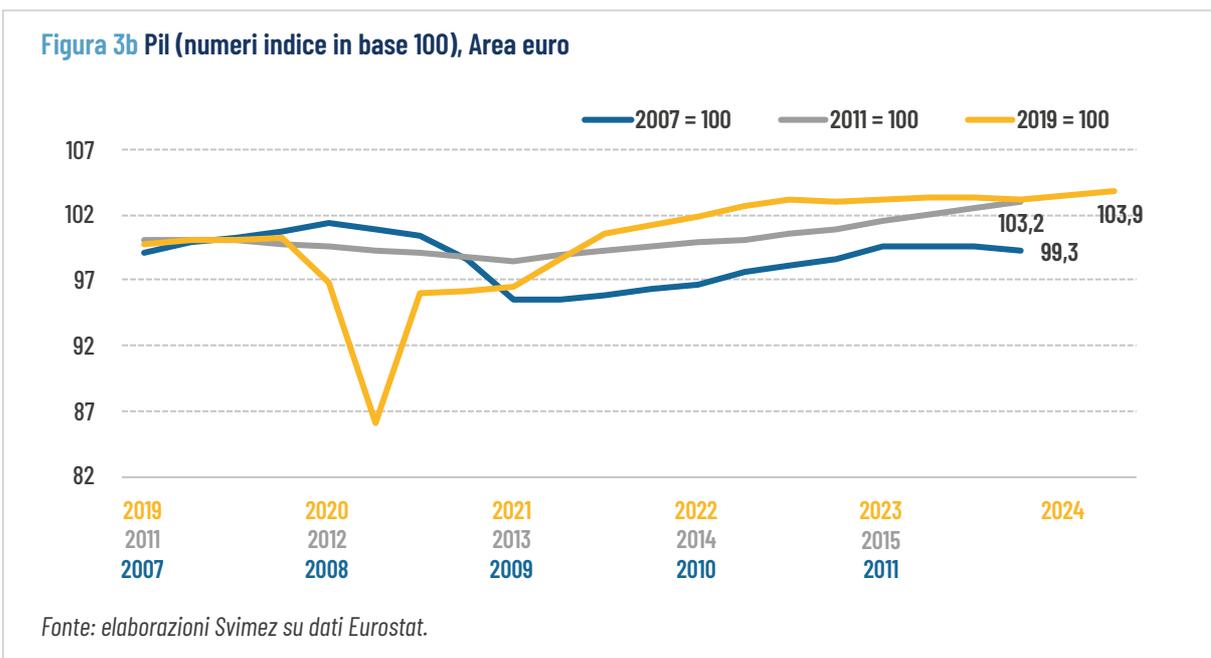
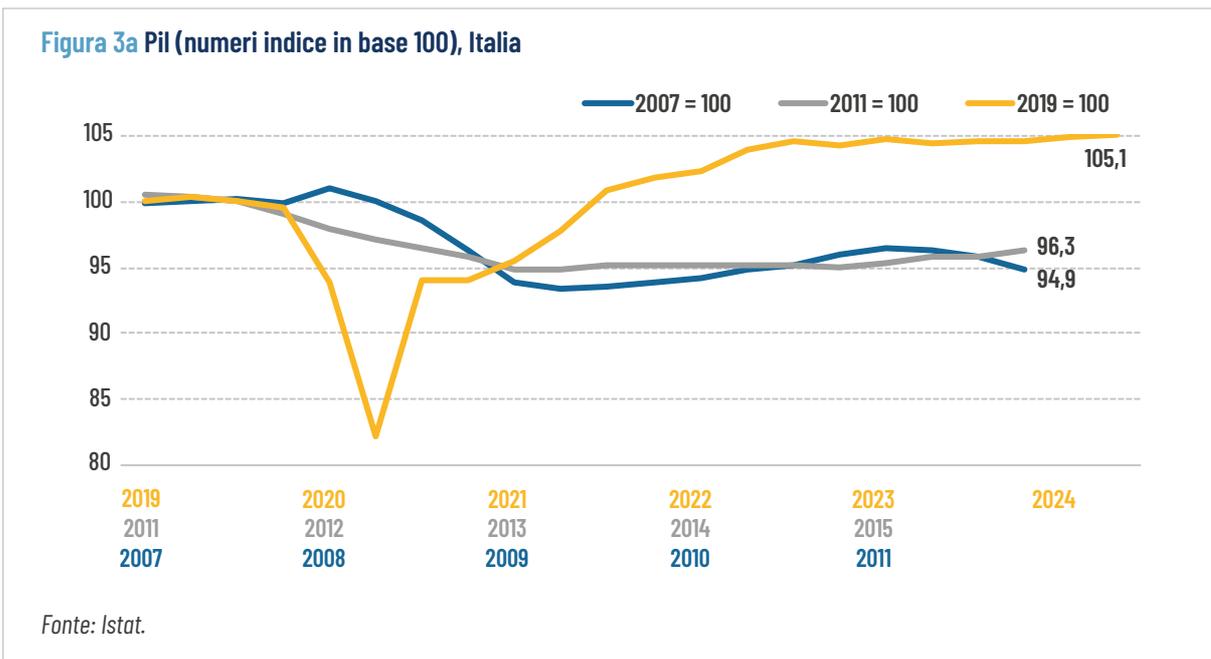
Il terzo punto, collegato al precedente, è rappresentato dall'impatto dei prezzi sulla dinamica dei salari reali. In generale, il potere d'acquisto delle retribuzioni ha risentito in tutti i paesi dello shock energetico, anche se la frenata del reddito delle famiglie è stata attenuata dall'andamento vivace dell'occupazione, oltre che da alcune misure introdotte dai governi per contrastare gli effetti dei maggiori costi dell'energia, soprattutto nel 2022. Il potere d'acquisto delle famiglie europee si è quindi mantenuto relativamente stabile negli ultimi due anni, nonostante lo shock inflazionistico.

Dal 2024, la frenata dell'inflazione dovrebbe dare avvio a una fase di recupero del potere d'acquisto delle famiglie, e tradursi quindi in una graduale ripresa dei consumi. Riscontri positivi sono emersi dall'andamento del clima di fiducia delle famiglie europee: in particolare, si è osservato un miglioramento delle valutazioni dei consumatori riguardo alle prospettive dei bilanci familiari, a fronte di aspettative di minore inflazione; altrettanto significativo è che, in questa fase, le attese sull'andamento della disoccupazione abbiano confermato la percezione di solidità delle condizioni del mercato del lavoro. Tuttavia, a fronte di tali miglioramenti, le attese dei consumatori sull'andamento dei consumi sono rimaste relativamente caute, un segnale di prudenza, in parte fisiologico alla luce della successione di shock che hanno caratterizzato gli ultimi anni, e in parte anche legato alle politiche economiche. Il livello più elevato dei tassi d'interesse aumenta difatti la convenienza del risparmio, mentre il cambiamento nelle politiche di bilancio rende incerta l'evoluzione dei redditi delle famiglie.

1.4 L'economia italiana e del Mezzogiorno

Le tendenze descritte per il complesso dell'area euro possono essere dettagliate confrontando la posizione dell'economia italiana all'interno del quadro europeo e tenendo conto dei differenziali interni, in modo da caratterizzare il posizionamento relativo delle regioni del Mezzogiorno.

Un aspetto significativo è che, nel periodo post-pandemia, diversamente da quanto accaduto nei precedenti



episodi di crisi, l'economia italiana non ha fatto peggio degli altri paesi dell'area euro.

Nella Figura 3 si confronta il periodo successivo al 2019 con le tendenze osservate dopo la grande crisi finanziaria e nel periodo successivo alla crisi dei debiti sovrani¹. Gli andamenti descritti sono significativi: in particolare, si osserva come nel periodo post-2007, e a maggior ragione in quello successivo al 2011, l'economia italiana abbia registrato una caduta del Pil consistente, superiore a quella del complesso dell'eurozona. Diversamente, nel periodo successivo alla pandemia, l'Italia recupera pienamente le perdite, raggiungendo nella prima metà del 2024 un livello del Pil che supera del 5,1% quello medio del 2019, e con un divario positivo rispetto all'incremento registrato dalle

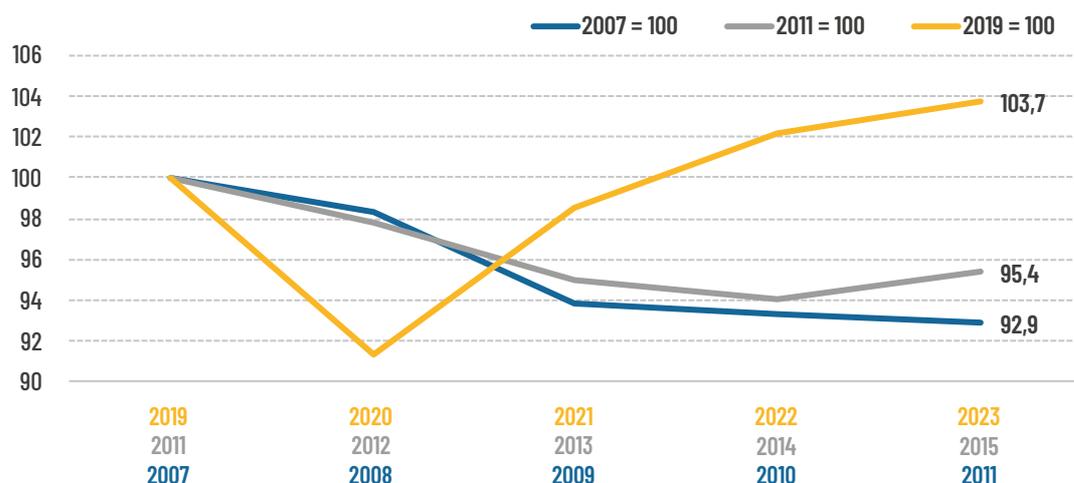
¹ In generale, queste due ultime crisi per i paesi dell'area mediterranea si sono succedute senza soluzione di continuità, per cui in molti casi si è fatto riferimento a questo periodo come a un unico periodo di recessione. Inoltre, va evidenziato che dal punto di vista della datazione ciclica il periodo post-2021 rappresenta una fase di ripresa a tutti gli effetti, per cui a rigore stiamo confrontando un ciclo completo con due fasi di recessione.

Figura 4a Pil (numeri indice in base 100), Centro-Nord



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2007-22 e stime Svimez per il 2023.

Figura 4b Pil (numeri indice in base 100), Mezzogiorno



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2007-22 e stime Svimez per il 2023.

economie dell'area euro (+3,9%).

Lo stesso tipo di analisi è poi replicato nella Figura 4, dove si pongono questa volta a confronto gli andamenti territoriali, evidenziando negli stessi sottoperiodi l'andamento del Pil nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno². In questo caso, è interessante osservare come le ultime recessioni avessero determinato non solo un'ampia caduta del Pil italiano, ma anche un ampliamento ulteriore dei divari territoriali, cosa che invece non è avvenuta nel periodo post-2019, quando le regioni del Mezzogiorno hanno mostrato un andamento in linea con il resto del Paese (+3,7% contro +3,4% del Centro-Nord).

I risultati degli ultimi anni sono quindi lusinghieri. L'economia italiana, sulla base di quanto evidenziato nel corso dell'ultimo quadriennio, avrebbe chiuso il proprio gap di crescita rispetto alle altre economie dell'area euro, ponendo

² I dati relativi alle ripartizioni territoriali non tengono conto della revisione delle serie storiche di contabilità apportata dall'Istat lo scorso mese di settembre.

Figura 5 Pil reale (var. %)

Regioni e macroaree	Pil reale	
	2023	2019-23
Piemonte	1,2	0,8
Valle d'Aosta	0,8	-4,8
Lombardia	0,9	4,7
Trentino Alto Adige	0,5	0,4
Veneto	1,6	5,9
Friuli-Venezia Giulia	-0,2	4,7
Liguria	1,4	0,3
Emilia-Romagna	0,6	5,8
Toscana	-0,4	0,9
Umbria	0,3	-2,5
Marche	-0,2	1,5
Lazio	1,1	2,8
Abruzzo	1,4	0,2
Molise	1,4	3,1
Campania	1,3	4,9
Puglia	0,7	6,1
Basilicata	0,9	-5,7
Calabria	1,2	1,3
Sicilia	2,2	4,3
Sardegna	1,0	1,6
Nord-Ovest	1,0	3,4
Nord-Est	0,9	5,1
Centro	0,4	1,7
Centro-Nord	0,8	3,4
Mezzogiorno	1,3	3,7
Italia	0,9	3,5

(a) 2023 su 2022



(b) 2023 su 2019



Fonte: per l'Italia Istat; per le macroaree e le regioni elaborazioni su dati Istat fino al 2021 e stime Svimez per il 2022 e il 2023.

un argine al processo di costante allargamento dei differenziali di crescita territoriale osservato negli anni precedenti.

L'importanza di tali esiti giustifica quindi una riflessione volta a comprendere se effettivamente i dati evidenzino una discontinuità di tipo strutturale, oppure se si tratti di andamenti legati ai tratti peculiari del periodo recente.

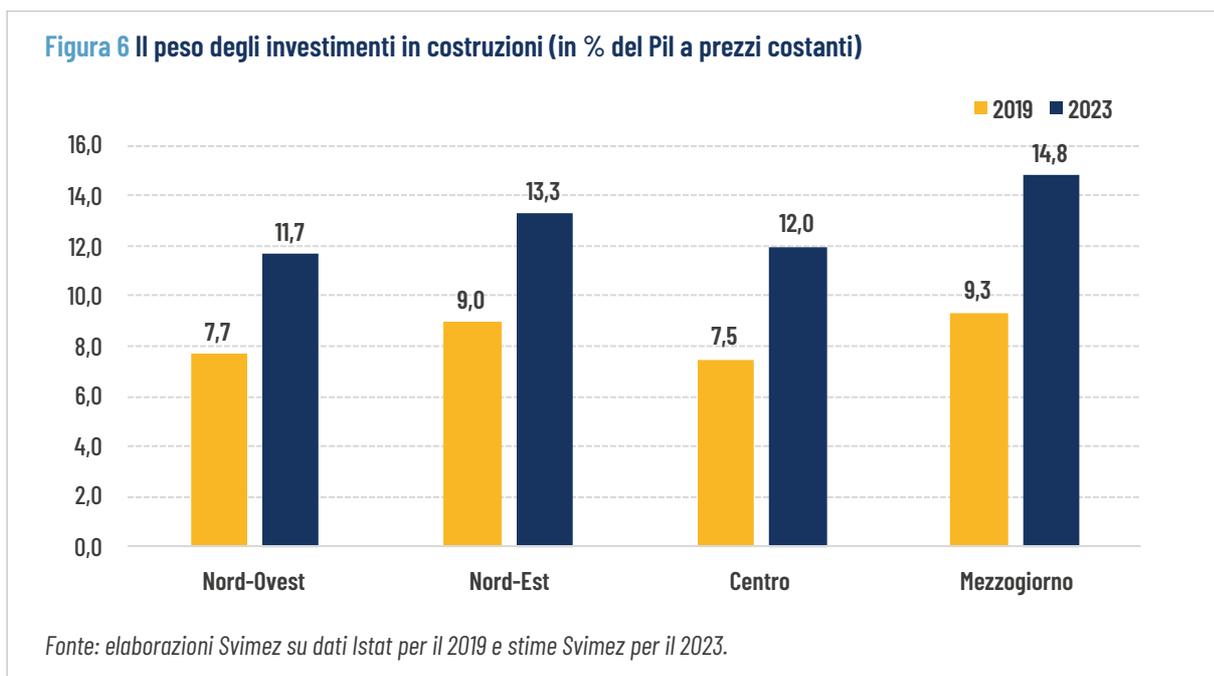
Una peculiarità della fase di ripresa post-pandemia è rintracciabile, soprattutto, nei differenziali di crescita osservabili a livello regionale (Fig. 5), di entità tale da non replicare il tradizionale pattern Nord/Sud (Focus L'anno della crescita differenziata: le regioni italiane nel 2023).

1.5 La crescita record degli investimenti in costruzioni

Una valutazione delle differenze fra gli andamenti dell'economia italiana e l'area euro è possibile a partire innanzitutto dall'evoluzione delle principali componenti della domanda.

La crescita italiana negli ultimi anni ha trovato un sostegno soprattutto nella crescita degli investimenti, che ha sopravanzato ampiamente quella degli altri paesi europei³. La dinamica degli investimenti è stata sostenuta principalmente dalla crescita eccezionale della componente delle costruzioni, una variabile rivelatasi cruciale nel determinare l'andamento favorevole della congiuntura post-Covid. Ciò soprattutto nel biennio 2021-22, per effetto del superbonus, che ha mostrato una notevole capacità di attivare produzione e valore aggiunto. Rinviando al successivo Capitolo 3 per una valutazione degli impatti sui conti pubblici, il ciclo dell'edilizia ha avuto un ruolo fondamentale nel guidare la crescita della domanda in Italia, e in particolare nel trainare l'economia del Mezzogiorno⁴.

Guardando all'intero periodo 2019-23, gli investimenti in costruzioni complessivi, pubblici e privati, sono aumentati in termini reali del +40,7% nel Mezzogiorno, oltre cinque punti in più della media del Centro-Nord. Peraltro, l'incidenza degli investimenti in costruzioni sul Pil prima dell'accelerazione degli ultimi anni era già leggermente più alta al Sud, e questo più a causa della minore presenza di altri settori che per una effettiva maggiore rilevanza dell'edilizia sull'economia del territorio (Fig. 6). Dopo il rally degli ultimi anni la maggiore incidenza delle costruzioni sull'economia del Mezzogiorno si è ulteriormente accentuata, anche in termini di numero di occupati.



³ In questa sezione, i dati di contabilità utilizzati sono quelli precedenti la revisione operata dall'Istat a settembre.

⁴ Sul punto si veda Ref-Svimez (2024), L'anno della crescita differenziata. Le regioni italiane nel 2023, Informazioni Svimez, n. 1.

Ne deriva, tuttavia, che l'economia del Mezzogiorno è adesso più vulnerabile rispetto al cambiamento delle politiche che, dovendo puntare a ridimensionare gli effetti dei bonus edilizi sul deficit pubblico, hanno dovuto frenare fortemente l'entità dei flussi di risorse destinati a questo tipo di interventi.

1.6 Il sostegno della politica di bilancio ai redditi delle famiglie

Un altro aspetto che ha caratterizzato le tendenze dell'economia italiana è rappresentato dalla risposta salariale rispetto agli aumenti dell'inflazione, inferiore a quella degli altri paesi europei, soprattutto della Germania. In parte, tale andamento potrebbe essere riconducibile ai ritardi nei rinnovi di alcuni contratti; tuttavia, l'andamento generale dei salari ha comportato una perdita di potere d'acquisto delle retribuzioni italiane maggiore rispetto agli altri paesi, con riflessi sul potere d'acquisto delle famiglie.

Guardando ai differenziali territoriali, in Italia le dinamiche salariali non sono state uniformi, anche per un effetto di composizione settoriale. In generale, i contratti che hanno evidenziato una maggiore vivacità sono prevalentemente quelli dell'industria; fra i servizi privati, aumenti maggiori hanno caratterizzato il settore bancario. Mediamente, questi sono settori più forti, con una maggiore presenza nelle regioni settentrionali, e questo ha comportato una differenza nella crescita delle retribuzioni a vantaggio delle aree più forti del Paese.

A questo si deve poi aggiungere che l'inflazione nel Mezzogiorno ha superato quella delle regioni settentrionali. La maggiore inflazione al Sud è derivata dalla crescita dei prezzi nei capitoli dell'alimentare e delle bevande, dove i divari cumulati sono stati molto ampi: nel periodo 2019-24 tra l'area più virtuosa, il Nord-Ovest, e le regioni del Mezzogiorno si registra un differenziale cumulato di quasi 5 punti percentuali nell'inflazione alimentare. Peraltro, si tratta di una classe di beni che ha un peso significativo sulla spesa delle famiglie, e in particolare delle famiglie meno abbienti, e per questo incide in misura maggiore al Sud rispetto alle altre aree del Paese.

Se i divari in termini di dinamiche di salari e prezzi hanno portato a un peggioramento relativo dei redditi delle famiglie del Mezzogiorno, i dati sull'occupazione mostrano invece una tendenza più equilibrata (si veda il Capitolo 2). Difatti, nel periodo post-pandemia gli incrementi occupazionali sono stati maggiori nelle regioni del Mezzogiorno, e questo ha limitato le perdite di reddito per le famiglie del Sud. Un miglioramento che però sconta il problema strutturale di salari reali bassi e calanti: il calo del potere d'acquisto dei salari osservato nel 2020 è stato più marcato in Italia e il recupero del biennio 2021-22, legato ai rinnovi contrattuali, non ha consentito di tornare sui livelli del pre-pandemia. L'Italia è l'unica tra le maggiori economie europee con retribuzioni reali al di sotto dei livelli del 2013 (si veda il Capitolo 7 del Rapporto).

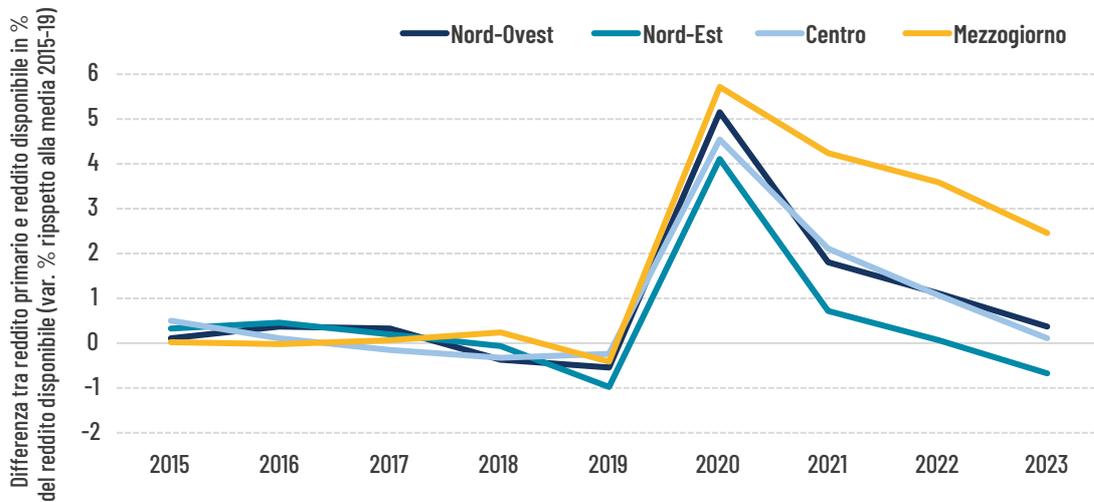
I differenziali nelle dinamiche dei salari, nominali e reali, hanno effetti sull'andamento del potere d'acquisto delle famiglie, che tuttavia negli scorsi anni sono stati compensati almeno in parte dalla politica di bilancio, che ha fornito un sostegno maggiore alle famiglie delle regioni del Mezzogiorno.

In particolare, un'analisi degli impatti diretti della politica di bilancio sul potere d'acquisto delle famiglie è possibile attraverso il confronto fra l'andamento del reddito primario, che ha evidenziato differenze di crescita relativamente ampie fra le diverse aree del Paese, e quello del reddito disponibile, che tiene conto del pagamento di imposte e contributi e delle entrate per trasferimenti.

I dati di contabilità nazionale mostrano innanzitutto come la variabilità negli anni del reddito disponibile sia stata nel complesso contenuta: la contrazione del 2020 è difatti meno pronunciata di quella del reddito primario, così come più graduale è stata la ripresa successiva. È qui evidente l'effetto di stabilizzazione determinato dai diversi interventi che hanno caratterizzato le politiche degli scorsi anni.

In secondo luogo, si osserva anche un impatto di tali politiche più ampio nelle regioni del Mezzogiorno.

L'entità delle risorse a carico del bilancio pubblico stanziate negli anni scorsi a favore dei bilanci familiari è descritta nella Figura 7 attraverso un indicatore che misura l'effetto delle poste del bilancio pubblico che hanno un impatto diretto sul reddito disponibile. L'indicatore è dato dalla differenza tra reddito primario e reddito disponibile

Figura 7 Sostegno diretto della politica di bilancio ai redditi delle famiglie

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2015-22 e stime Svimez per il 2023.

(in percentuale del reddito disponibile), del quale nella Figura 7 viene esposta la variazione percentuale rispetto alla media 2015-19, in modo da isolare gli effetti delle politiche introdotte nel periodo post-pandemia.

In generale, questo indicatore dovrebbe evidenziare un andamento stabile in assenza di politiche specifiche, presentando aumenti quando le politiche incrementano il reddito disponibile a parità di reddito primario (e quindi provocando un aumento del deficit pubblico), e viceversa quando lo riducono.

L'indicatore nel periodo pre-pandemia presenta variazioni di lieve entità, mostrando quindi quale è l'effetto delle politiche in condizioni "ordinarie". Si osserva poi un aumento repentino nel 2020, quando si verifica un impegno straordinario di risorse pubbliche a favore dei redditi delle famiglie, pari al 4-6% a seconda delle macroaree. Il peso della politica di bilancio nel 2020-21 è evidentemente legato a tutte le misure introdotte per contrastare la pandemia, che si sono sovrapposte all'effetto del reddito di cittadinanza, il cui avvio è precedente⁵. Dal 2022, queste misure tendono a esaurirsi, ma vengono in parte sostituite dai numerosi interventi a contrasto del caro-energia introdotti nel 2022 e poi gradualmente superati nel corso del 2023, anno che di fatto vede un rientro dell'effetto di questo genere di politiche in tutte le ripartizioni ad eccezione delle regioni del Mezzogiorno.

Gli interventi a sostegno delle famiglie che si sono avvicinati nel corso del tempo sono di diversa natura.

Una misura importante, la cui introduzione risale a metà 2019, e quindi è precedente all'arrivo della pandemia, è stata il Reddito di cittadinanza, sostituito dal 2024 dall'Assegno di inclusione, che si rivolge a una platea meno ampia di beneficiari.

Fra le misure di contrasto alla pandemia, a valere quindi sul biennio 2020-21, si ricordano il reddito di emergenza, il bonus baby-sitting, i bonus una tantum per i lavoratori non coperti dalle integrazioni salariali, e le integrazioni salariali con causale Covid-19. Dall'ottobre del 2020, è stata anche introdotta la "decontribuzione Sud".

Circa gli interventi contro il caro-energia, molti sono stati indirizzati al sistema delle imprese (si pensi ai crediti di imposta per le imprese dei settori energivivori), con effetti quindi solo indiretti sul potere d'acquisto delle famiglie. Vi sono però anche misure che ne hanno sostenuto direttamente il reddito; in particolare, nel corso del 2022, sono stati introdotti i bonus sociali sulle utenze domestiche riconosciuti ai nuclei familiari più svantaggiati oltre ad alcune indennità una tantum a favore di alcune categorie di lavoratori con redditi medio-bassi.

Un altro intervento significativo, in questo caso slegato dai fattori contingenti, è rappresentato dalla nuova disciplina sull'Assegno Unico e Universale introdotto in via transitoria nel 2021, e incrementato nel 2022. Questa

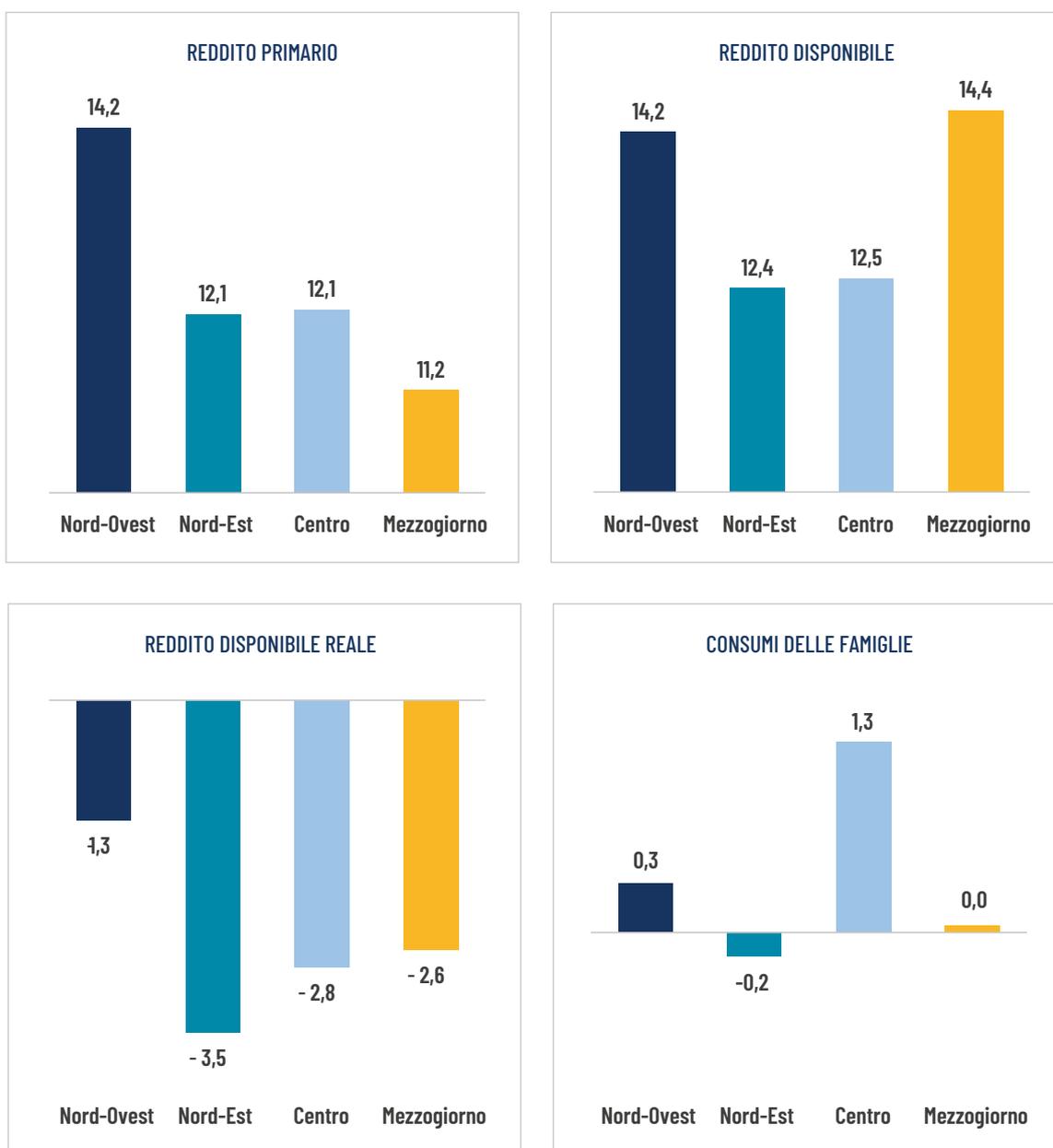
⁵ Istat (2024), Condizioni di vita e reddito delle famiglie, anno 2023.

misura ha portato ad aumentare la spesa sociale per il sostegno dei carichi familiari.

Se questo è lo scenario dei redditi delle famiglie, un aspetto significativo è relativo all'andamento dei consumi. In Italia, nel 2023 i consumi delle famiglie si sono posizionati su un livello marginalmente superiore rispetto al dato pre-pandemia, a fronte di un livello ancora inferiore del reddito disponibile reale.

Il tasso di risparmio delle famiglie, dopo essere aumentato molto nel periodo della pandemia, si è quindi ridotto progressivamente, sino a portarsi nel 2023 su livelli inferiori a quelli del 2019. Questo fenomeno, che può essere apprezzato dal confronto fra la variazione del reddito disponibile reale e quella dei consumi a prezzi costanti nell'intero periodo 2019-23, qualifica la risposta delle famiglie alle conseguenze dell'aumento dei prezzi (Fig. 8).

Figura 8 Reddito primario, reddito disponibile e consumi delle famiglie (var. % cumulate 2019-23)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2019-22 e stime Svimez per il 2023.

In particolare, la variazione del potere d'acquisto delle famiglie fra il 2019 e il 2023 è compresa fra il -3,5% del Nord-Est e il -1,3% del Nord-Ovest; dal punto di vista dei consumi interni le variazioni sono invece prossime a zero in tutte le ripartizioni, con l'eccezione delle regioni del Centro, evidenziando da una parte un aumento della spesa legata ai consumi degli stranieri, e dall'altro la contrazione del tasso di risparmio avvenuta lo scorso anno. Si tratta di un comportamento in parte riconducibile al fatto che alcuni segmenti della popolazione, principalmente le fasce di reddito medio-alte, avevano accumulato negli anni precedenti un flusso di cosiddetto "extra-risparmio": con tale espressione ci si riferisce al risparmio indesiderato accumulato durante la pandemia a seguito delle restrizioni ad alcuni comportamenti di spesa, principalmente nei servizi legati alla condivisione di spazi comuni, come le attività legate al turismo e agli spettacoli. D'altra parte, gli aumenti dei prezzi hanno generato uno schiacciamento del potere d'acquisto delle famiglie delle fasce di reddito più basse, che hanno azzerato il flusso di risparmio, e aumentato il ricorso all'indebitamento.

In definitiva, i consumatori hanno cercato di tenere i livelli del tenore di vita a fronte di una erosione della rispettiva capacità di spesa, e questo poi concorre a spiegare la lentezza con cui la domanda sta rispondendo nel 2024 alla frenata dei prezzi e al conseguente avvio della fase di ripresa del potere d'acquisto delle famiglie.

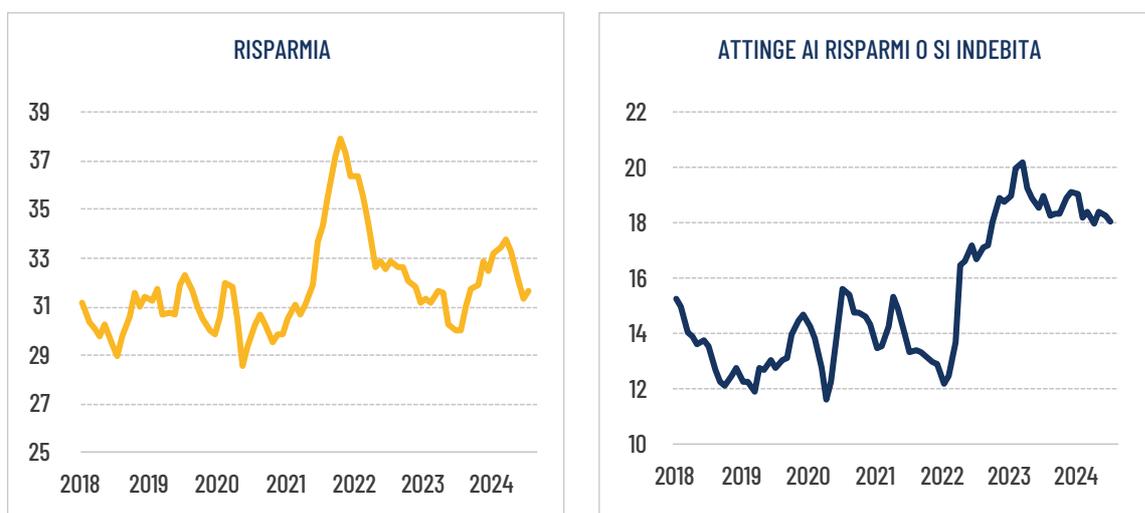
Su quest'ultimo punto, un indicatore significativo è costituito dai risultati delle inchieste congiunturali presso i consumatori condotte dall'Istat, e in particolare alle valutazioni delle famiglie riguardo al bilancio familiare.

La Figura 9 mostra da una parte la quota di famiglie italiane che dichiara di riuscire a risparmiare, e dall'altra la quota di famiglie che attingono ai risparmi per finanziare le spese correnti oppure che stanno contraendo debiti. Si osserva come nell'ultimo anno la quota di famiglie che dichiara di decumulare il proprio risparmio o di ricorrere a indebitamento, quindi con livelli di spesa che superano il reddito familiare, sia rimasta su livelli elevati, quasi una famiglia su cinque. La difficoltà a finanziare le spese con le entrate correnti è un indicatore di fragilità del contesto socio-economico.

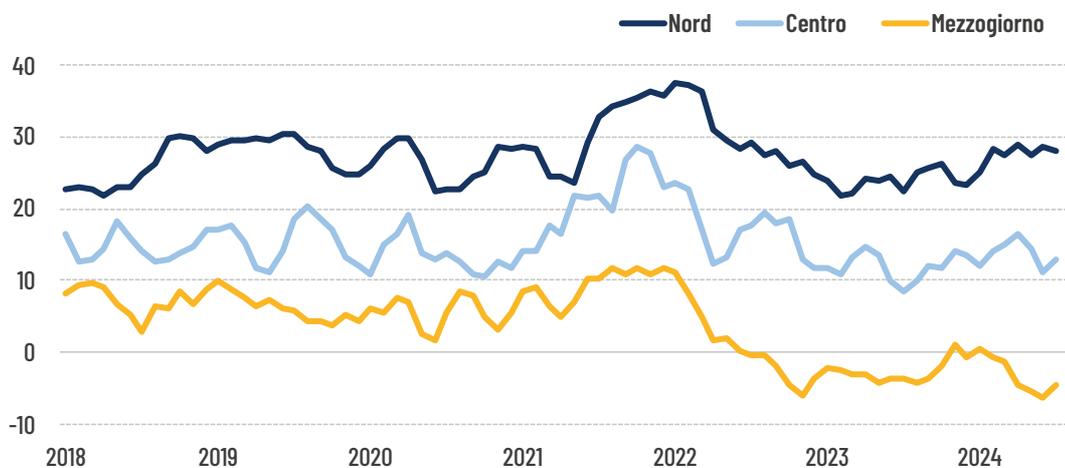
Peraltro, lo stesso indicatore può essere espresso in forma sintetica attraverso il saldo dei giudizi favorevoli e di quelli sfavorevoli sulle condizioni dei bilanci familiari. Tale saldo, una volta declinato territorialmente come nella Figura 10, consente di apprezzare come le differenze a livello territoriale si siano ampliate nel corso dell'ultimo periodo.

I giudizi delle famiglie settentrionali sul bilancio familiare sono tornati sui livelli pre-pandemia; inoltre, è significativo come, analogamente a quanto accaduto per le regioni del Centro Italia nel 2020-21, questi fossero addirittura

Figura 9 Giudizi sul bilancio familiare (frequenze %, media mobile a tre mesi)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 10 Giudizi sul bilancio familiare (saldo delle risposte favorevoli e sfavorevoli, media mobile a tre mesi)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

migliorati, coerentemente con il processo di formazione di un “extra-risparmio” che ha caratterizzato soprattutto i ceti medio-alti. Nelle regioni del Mezzogiorno, invece, il peggio è arrivato con la crisi energetica, e ancora in tutta la prima parte del 2024 non sono emerse evidenze di recupero. Questo è un segnale del fatto che la caduta del reddito disponibile e la contrazione della propensione al risparmio hanno portato le famiglie dei ceti più deboli in una situazione difficile, nella quale il vincolo di bilancio morde, limitandone la capacità di consumo.

1.7 La debolezza del commercio internazionale

La convergenza fra gli andamenti delle diverse aree del Paese negli ultimi anni è stata in parte un riflesso delle politiche, che hanno inciso sulle dinamiche della domanda interna. Alla convergenza nei tassi di crescita hanno contribuito però anche alcuni aspetti meno positivi, e in particolare le difficoltà che hanno caratterizzato la domanda internazionale e il commercio mondiale, penalizzando la crescita delle esportazioni, e quindi ridimensionando i risultati delle aree industriali con una maggiore vocazione all’export.

La performance relativa dell’economia italiana va del resto collocata nel contesto di debolezza della domanda internazionale. Difatti, la frenata del commercio mondiale e il concomitante guadagno di quote di mercato a prezzi costanti da parte dell’economia cinese hanno comportato una frenata dell’attività industriale e delle esportazioni di tutte le economie europee. Particolari difficoltà sono emerse nei paesi a maggiore specializzazione nel comparto dell’auto, come la Germania. Il contesto economico non ha quindi giocato a favore delle esportazioni anche in Italia.

Tuttavia, in un quadro complessivo di debolezza degli scambi internazionali, la performance relativa dell’industria italiana sui mercati esteri non è andata male. Le quote di mercato dell’Italia sul commercio mondiale si sono difatti riportate nel 2023 sui livelli pre-pandemia. La performance relativa delle esportazioni italiane da alcuni anni sta beneficiando del miglioramento della competitività di prezzo-costi, legata anch’essa alla fase di moderazione salariale, che ha portato i settori esposti alla concorrenza estera a registrare una buona capacità di tenuta.

A nostro favore hanno giocato anche la specializzazione produttiva e il peso inferiore dell’industria dell’auto, che ha penalizzato molto soprattutto l’economia tedesca. D’altra parte, l’Italia ha registrato andamenti molto negativi delle esportazioni nella filiera del tessile-abbigliamento e del calzaturiero, che hanno un peso maggiore nella struttura produttiva nazionale.

La debolezza complessiva della domanda internazionale naturalmente ha avuto un impatto diverso sulle regioni,

penalizzando maggiormente quelle con una base produttiva manifatturiera e quindi con una maggiore vocazione all'export (Focus L'anno della crescita differenziata: le regioni italiane nel 2023).

Va anche menzionato il ruolo della domanda estera nel trainare la ripresa delle attività del turismo, che negli ultimi anni hanno registrato una crescita vivace, fornendo un contributo significativo alla creazione di occupazione. Tuttavia, in questo caso la performance delle regioni del Sud è stata deludente. Difatti, l'andamento dei soggiorni turistici nelle regioni meridionali nel 2023 era ancora inferiore rispetto al 2019 (-0,5%), a fronte di aumenti del 2,2% del Nord e del 5,3% del Centro. In particolare, le regioni del Mezzogiorno hanno registrato sia un aumento più debole con riferimento ai turisti stranieri, sia una contrazione dei turisti provenienti dall'Italia. Anche le regioni settentrionali sono state caratterizzate da una contrazione delle presenze di viaggiatori italiani, che però è stata più che compensata dall'andamento molto positivo del turismo dall'estero. Il Centro Italia, invece, è l'unica area in cui sono aumentati sia i soggiorni da parte di turisti esteri sia nazionali, sulla spinta del turismo verso le città d'arte. Secondo l'indagine Banca d'Italia sul turismo internazionale, difatti, nel 2023 il 53,6% dei turisti che viaggiavano per motivi di vacanza, ha dichiarato la visita di città d'arte come motivo principale del viaggio. Tale quota era del 47,6% nel 2019. A livello regionale, la crescita maggiore dei soggiorni tra il 2019 e il 2023 è stata difatti registrata nel Lazio, mentre le contrazioni più marcate hanno interessato alcune regioni particolarmente vocate al turismo balneare, come Campania, Calabria e Sardegna.

1.8 Le prospettive

La riduzione del differenziale di crescita dell'economia italiana rispetto all'area dell'euro, e il ridimensionamento dei divari di crescita territoriali interni al Paese, sono due risultati estremamente positivi. Non è però semplice stabilire se questi risultati riflettano un cambiamento di tipo strutturale piuttosto che un andamento di carattere contingente, che rispecchia aspetti peculiari della congiuntura del recente passato.

I dati della prima metà del 2024 hanno evidenziato una fase interlocutoria in cui l'economia italiana ha evidenziato una crescita modesta, ma non distante dai tassi di crescita delle altre economie dell'area euro.

A partire da questi andamenti, le previsioni dei maggiori organismi internazionali formulate prima dell'estate indicavano una situazione di sostanziale tenuta della crescita dell'economia italiana, con incrementi del Pil prossimi all'1% tanto quest'anno quanto il prossimo (Tab. 1). La caduta dell'inflazione sarebbe confermata anche nel 2025, evidenziando un differenziale negativo rispetto alla media dell'eurozona.

Tabella 1 La revisione delle previsioni per il 2024-25 per l'Italia e l'Area Euro (a)

(a) Le stime sul Pil della Banca d'Italia si riferiscono al dato corretto per il numero di giorni lavorativi; per il Governo, le stime si riferiscono al Piano Strutturale di Bilancio di Medio termine.

Data	Fonte	Area Euro				Italia			
		Pil		Inflazione		Pil		Inflazione	
		2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
apr '24	Imf	0,8	1,5	2,4	2,1	0,7	0,7	1,7	2,0
apr '24	Ocse	0,7	1,5	2,3	2,2	0,7	1,2	1,1	2,0
mag '24	Commissione Ue	0,8	1,4	2,5	2,1	0,9	1,1	1,6	1,9
giu '24	Bce	0,9	1,4	2,5	2,2				
giu '24	Banca d'Italia					0,6	0,9	1,1	1,5
set '24	Governo					1,0	1,2	1,2	2,0

Lo scenario vede quindi un assestamento su ritmi di crescita prossimi all'1%, un valore inferiore ai risultati che hanno caratterizzato il periodo di uscita dalla pandemia, che rispecchia la normalizzazione dei livelli di attività economica, con il ritorno del prodotto in prossimità del livello potenziale. La crescita attesa è d'altra parte in linea con le stime correnti della crescita potenziale italiana; tale risultato sarebbe quindi da leggere favorevolmente, anche considerando la elevata creazione occupazionale che ha caratterizzato la fase più recente, e la corrispondente riduzione della disoccupazione.

Si tratta di risultati che andrebbero quindi valutati in maniera favorevole anche alla luce della fase di aggiustamento dei conti pubblici in corso da quest'anno, e che dovrebbe portare a un drastico miglioramento dei conti dell'Italia dopo la fase di elevati deficit che ha caratterizzato l'intero periodo post-pandemia.

Tuttavia, in prospettiva, restano diversi elementi di incertezza. In generale vi sono almeno tre punti principali, che è utile mettere in evidenza.

Il primo aspetto è relativo all'incertezza sul contesto economico esterno all'area euro. I maggiori rischi derivano innanzitutto dal quadro geopolitico, dato anche il peggioramento delle relazioni fra le maggiori potenze internazionali. Pesano anche le incertezze sul versante finanziario; nel corso del periodo estivo le quotazioni di alcuni titoli tecnologici hanno registrato delle correzioni dopo una fase di crescita sostenuta.

Il secondo riguarda le politiche economiche che prevarranno nei prossimi trimestri in Europa. La fase di normalizzazione delle politiche, monetarie e fiscali, è già avviata. La politica di bilancio resterà orientata al miglioramento dei saldi, come commentato più diffusamente nel Capitolo 3 del Rapporto. Un policy mix europeo di segno restrittivo potrebbe quindi penalizzare le economie dell'area, anche attraverso il canale degli scambi interni fra i paesi.

Il terzo è relativo alle tendenze specifiche dell'economia italiana. In particolare, le maggiori incertezze sono relative alla capacità di tenuta del ciclo delle costruzioni, dopo la fase di sostenuta crescita degli anni scorsi, anche in considerazione del minore sostegno delle politiche alle attività della filiera dell'edilizia a partire da quest'anno. Diviene fondamentale quindi che si confermi l'accelerazione degli investimenti pubblici in linea con i programmi di spesa del Pnrr in modo da attenuare gli impatti sulla crescita dell'economia.

> Focus

L'ANNO DELLA CRESCITA DIFFERENZIATA: LE REGIONI ITALIANE NEL 2023



I differenziali regionali di crescita. La dinamica del prodotto è stata eterogenea tra macroaree e regioni italiane nel 2023. La crescita del Pil delle regioni meridionali è stata superiore a quella delle altre macroaree: +1,3% contro +1% del Nord-Ovest, +0,9% del Nord-Est e +0,4% del Centro.

La congiuntura del 2023 completa la fase di ripresa post-Covid, iniziata nel 2021, che ha visto il Mezzogiorno partecipare attivamente alla crescita nazionale, collocandosi stabilmente al di sopra della crescita media europea. Il dato di crescita cumulata 2019-23 del Pil meridionale (+3,7%) ha superato la media nazionale (+3,5%), quest'ultima sintesi di andamenti differenziati nel Centro-Nord: il Nord-Est è cresciuto del +5,1%, il Nord-Ovest del +3,4%, molto più indietro il Centro (+1,7%).

Il Sud non cresceva più del resto del Paese dal 2015, quando il differenziale di crescita favorevole al Mezzogiorno fu determinato anche dall'accelerazione della spesa per investimenti pubblici connessa alla fine del ciclo di programmazione 2007-13. Andando più indietro negli anni, la crescita del Pil meridionale è stata superiore al dato del Centro-Nord anche nel triennio 1997-99, ma con un differenziale sensibilmente più contenuto.

Diversi fattori hanno contribuito al divario di crescita favorevole al Sud: l'inedita intonazione espansiva della politica di bilancio, i cui effetti, a differenza del passato, si sono dispiegati in maniera piuttosto omogenea tra territori; il rallentamento delle regioni esportatrici del Nord, che hanno risentito della frenata della congiuntura tedesca; la dinamica stagnante del Pil delle regioni centrali.

Nelle regioni del Nord, nel 2023, si segnala la crescita di Piemonte (+1,2%) e Veneto (+1,6%); in negativo il Friuli-Venezia Giulia (-0,2%), mentre la Lombardia è cresciuta in linea con la media nazionale (+0,9%) e l'Emilia-Romagna tre decimi di punto percentuale al di sotto (+0,6%). Tra le regioni meridionali, emerge in particolare la variazione positiva del Pil siciliano (+2,2%); più contenuta la crescita in Basilicata (+0,9%) e Puglia (+0,7%). Al Centro, negativo il dato di Toscana (-0,4%) e Marche (-0,2%); solo +0,3% il dato dell'Umbria, mentre il Lazio (+1,1%) è cresciuto più della media nazionale.

I settori. La diversa composizione settoriale della crescita spiega i differenziali nelle variazioni di Pil osservati a livello territoriale nel 2023. In sintesi: la congiuntura favorevole del Mezzogiorno è stata sostenuta dalle costruzioni e dai servizi; al Nord, soprattutto nel Nord-Ovest, l'arretramento del valore aggiunto industriale e lo stimolo più contenuto esercitato dalle costruzioni hanno rallentato la crescita; nelle regioni centrali, il calo del valore aggiunto industriale e il rallentamento dei servizi hanno sterilizzato l'effetto espansivo delle costruzioni.

Nel 2023, il valore aggiunto delle costruzioni è cresciuto nel Mezzogiorno al 4,5%, meno che nel Centro (+6,2%), ma uno e due punti in più del Nord-Est (+3,4%) e del Nord-Ovest (+2,5%). Va ricordato che la crescita delle costruzioni genera tipicamente effetti espansivi più intensi al Sud, intervenendo in un contesto nel quale l'edilizia contribuisce in maniera significativamente più rilevante alla formazione del valore aggiunto. Il ruolo di traino dell'economia meridionale dell'edilizia si è esteso a tutto il periodo 2019-23 (+38% circa, 7 punti sopra la media nazionale).

Sulla crescita del valore aggiunto del terziario meridionale dello scorso anno (+1,8% contro una media nazionale del +1,6%) ha inciso innanzitutto la performance relativamente più sostenuta delle attività più connesse all'espansione del ciclo economico, quali trasporto e comunicazioni. Nell'intero periodo 2019-23, nel Mezzogiorno i servizi hanno visto un incremento di valore aggiunto inferiore alla media nazionale (+3,6% contro +4%). La Puglia è la regione meridionale che ha registrato nel periodo la crescita più sostenuta del terziario (+5,4%).

Il calo del valore aggiunto industriale meridionale del 2023 (-0,5%) si somma alle dinamiche poco soddisfacenti del biennio 2021-22, determinando un dato cumulato del -2,4% nel periodo 2019-23.

• Pil (var. %, prezzi costanti)

Regioni e macroaree	2019	2020	2021	2022	2023	2019-23
Piemonte	-0,5	-9,6	8,3	1,7	1,2	0,8
Valle d'Aosta	-0,3	-9,8	5,4	-0,6	0,8	-4,8
Lombardia	0,2	-7,5	9,8	2,3	0,9	4,7
Trentino Alto Adige	1,5	-8,2	6,0	2,7	0,5	0,4
Veneto	0,9	-9,8	8,8	6,4	1,6	5,9
Friuli-Venezia Giulia	0,9	-8,4	8,7	5,4	-0,2	4,7
Liguria	0,3	-11,5	7,4	4,1	1,4	0,3
Emilia-Romagna	0,1	-8,3	9,3	5,0	0,6	5,8
Toscana	2,6	-13,1	8,5	7,5	-0,4	0,9
Umbria	-0,4	-9,9	7,9	0,0	0,3	-2,5
Marche	0,5	-9,2	7,8	3,9	-0,2	1,5
Lazio	0,7	-8,9	5,5	5,8	1,1	2,8
Abruzzo	0,6	-9,1	7,8	0,8	1,4	0,2
Molise	1,3	-8,4	6,4	4,5	1,4	3,1
Campania	0,7	-9,2	7,6	6,1	1,3	4,9
Puglia	0,0	-7,4	8,1	5,3	0,7	6,1
Basilicata	-1,4	-9,9	10,2	-5,8	0,9	-5,7
Calabria	-0,1	-8,7	7,2	2,3	1,2	1,3
Sicilia	-0,1	-8,1	8,0	2,8	2,2	4,3
Sardegna	1,3	-9,5	7,8	3,3	1,0	1,6
Nord-Ovest	0,0	-8,4	9,2	2,3	1,0	3,4
Nord-Est	0,6	-8,9	8,7	5,3	0,9	5,1
Centro	1,2	-10,3	6,8	5,7	0,4	1,7
Centro-Nord	0,6	-9,1	8,4	4,1	0,8	3,4
Mezzogiorno	0,3	-8,6	7,8	3,8	1,3	3,7
Italia	0,5	-9,0	8,3	4,0	0,9	3,5

Fonte: per l'Italia Istat; per le macroaree e le regioni elaborazioni su dati Istat per gli anni 2019-22 e stime Svimez per il 2023.

I fattori climatici avversi che hanno caratterizzato gran parte dell'anno hanno penalizzato l'agricoltura. Il valore aggiunto del comparto è diminuito in tutte le macroaree del Paese nel 2023, con l'eccezione del Nord-Ovest (+6,4% dopo la forte flessione del 2022): -6,1% al Centro, -5,1% nel Nord-Est, -3,2% nel Mezzogiorno.

A determinare la debole congiuntura delle regioni del Centro hanno contribuito un calo del valore aggiunto industriale più che doppio rispetto alla media nazionale (-2,6%; -1,1% il dato Italia) e una crescita dei servizi che si è fermata al +1,1% (+1,6% la media nazionale), che hanno sterilizzato la buona dinamica delle costruzioni (+6,2%).

La crescita del Pil nel Nord-Ovest (+1%) è stata condizionata dal calo del valore aggiunto industriale (-1,4%) e dalla crescita molto più contenuta della media nazionale delle costruzioni (+2,5%). Nel Nord-Est, la dinamica fortemente negativa del settore agricolo e la minore spinta espansiva dei servizi hanno contenuto la crescita del Pil al +0,9%. In Piemonte, la crescita è stata sostenuta dall'andamento favorevole dell'agricoltura (+5,9%) e dell'industria in senso stretto (+1,7%); buona in Veneto la crescita delle costruzioni (+4,7%) e dei servizi (+2,3%), questi ultimi favoriti dal buon andamento del turismo. Il dato della Lombardia (+0,9%) è stato influenzato dal calo registrato nel comparto industriale (-2,5%). Il Pil dell'Emilia-Romagna è cresciuto nel 2023 solo dello 0,6%, per effetto della dinamica piatta dell'industria che ha scontato la forte integrazione con la manifattura tedesca. Da segnalare anche il calo di oltre il 10% del valore aggiunto agricolo emiliano.

Tra le regioni centrali, il deludente risultato della Toscana (-0,4%) è stato guidato dal forte calo dell'industria (-3,2%) e dalla dinamica stagnante delle costruzioni, in controtendenza rispetto al resto del Paese; nelle Marche (-0,2%), la deludente dinamica dei servizi (solo +0,4%) si è sommata al calo del valore aggiunto industriale (-1,5%); si registra, inoltre, il calo marcato del valore aggiunto dell'agricoltura marchigiana (-15,2%). In Umbria, la crescita del Pil si ferma a +0,3% nel 2023: il valore aggiunto dei servizi cresce al +1,6%, agricoltura e servizi sono in negativo (rispettivamente -9,8 e -3,1%). Il Pil della regione è ancora al di sotto dei livelli pre-crisi (-2,5% tra il 2019 e il 2023).

Positiva la dinamica del Pil in tutte le regioni meridionali, anche se in presenza di rilevanti differenziali di crescita. Emerge in particolare la variazione positiva del Pil siciliano (+2,2%). Hanno inciso, in Sicilia, dinamiche ancor più favorevoli che nel resto del Mezzogiorno delle opere pubbliche (+60,4% in termini nominali) e più in generale degli investimenti pubblici (+26%); anche l'industria è cresciuta significativamente (+3,4%), arrestando una tendenza di medio periodo alla deindustrializzazione.

Abbastanza omogenea e sostenuta è stata la crescita del Pil in Abruzzo (+1,4%), Molise (+1,4%), Campania (+1,3%) e Calabria (+1,2%), con alcune differenze di carattere settoriale. In Abruzzo (+1,4%), la crescita ha riguardato anche il settore industriale (+2%), che invece ha registrato una riduzione in Campania (-0,7%). In Calabria, l'incremento di valore aggiunto delle costruzioni (+7,4%) ha sostenuto la crescita regionale insieme al terziario (+1,7%), nonostante il netto calo del settore industriale (-4,8%). Anche la Basilicata ha risentito di un calo dell'industria (-2,7%) più intenso di quello osservato per la media delle regioni del Mezzogiorno, compensato dalla buona performance del settore delle costruzioni (+8,4%, la crescita più intensa tra le regioni meridionali). La congiuntura dell'economia pugliese è stata segnata dalla caduta del valore aggiunto agricolo (-8,7%), che ha sottratto oltre tre decimi di punto percentuale alla crescita del Pil nel 2023, e dalla flessione del valore aggiunto industriale (-1,2%). Va tuttavia segnalato che, nel complesso del periodo 2019-23, la regione Puglia è risultata la regione italiana più dinamica, con una crescita del 6,1%. All'opposto, la Basilicata è la regione italiana più lontana dai livelli pre-crisi (-5,7%). La crescita della Sardegna nel 2023 (+1,0%), infine, è stata stimolata dal settore delle costruzioni e, soprattutto, data la sua diffusione e il maggior contenuto di valore aggiunto rispetto ad altre realtà meridionali, dai servizi (+1,9%). Molto negativo è risultato invece il dato dell'industria sarda: -6,2% nel 2023 (-22,2% nell'intero periodo 2019-2023).

• Valore aggiunto per settori (var. %, prezzi costanti)

Regioni e macroaree	Agricoltura		Industria in senso stretto		Costruzioni		Servizi	
	2023	2019-23	2023	2019-23	2023	2019-23	2023	2019-23
Piemonte	5,9	-10,1	1,7	-0,1	-0,1	20,6	1,3	0,8
Valle d'Aosta	9,9	-11,0	-8,2	-18,4	5,6	31,2	2,5	-3,6
Lombardia	7,0	-1,2	-2,5	-3,2	3,4	28,3	2,0	6,9
Trentino Alto Adige	1,2	-8,6	-1,8	-16,8	8,1	24,9	0,5	4,0
Veneto	-2,4	-0,4	0,1	5,6	4,7	27,2	2,3	5,5
Friuli-Venezia Giulia	-9,4	-12,8	-1,9	3,6	3,3	26,7	0,7	5,0
Liguria	2,3	-10,8	-0,2	-14,2	2,7	38,1	1,8	2,0
Emilia-Romagna	-10,3	-7,5	0,0	9,7	0,2	25,9	1,5	4,2
Toscana	-5,7	-14,9	-3,2	5,5	-0,1	24,5	0,9	-0,5
Umbria	-9,8	-23,1	-3,1	-9,2	4,8	14,3	1,6	0,0
Marche	-15,2	-32,9	-1,5	1,4	7,2	37,0	0,4	1,2
Lazio	-2,2	-2,5	-2,2	-17,7	10,3	38,7	1,2	4,5
Abruzzo	-9,5	-12,3	2,0	-7,7	4,8	20,0	1,6	2,3
Molise	-0,2	-5,5	-1,1	-13,5	3,9	52,7	1,9	4,6
Campania	-1,7	7,3	-0,7	2,3	3,2	42,1	1,8	3,6
Puglia	-8,7	-5,4	-1,2	5,1	5,4	42,4	1,3	5,4
Basilicata	-0,3	-6,7	-2,7	-25,1	8,4	23,3	1,7	1,6
Calabria	-0,4	-0,5	-4,8	-7,0	7,4	39,1	1,7	0,9
Sicilia	-2,1	-3,2	3,4	4,6	4,4	38,4	2,4	3,5
Sardegna	0,0	-4,1	-6,2	-22,2	3,1	34,5	1,9	3,9
Nord-Ovest	6,4	-4,8	-1,4	-3,2	2,5	27,3	1,8	5,0
Nord-Est	-5,1	-5,4	-0,2	5,4	3,4	26,4	1,6	4,8
Centro	-6,1	-14,1	-2,6	-4,1	6,2	32,1	1,1	2,5
Centro-Nord	-2,0	-7,5	-1,2	-0,3	3,8	28,3	1,6	4,2
Mezzogiorno	-3,2	-2,3	-0,5	-2,4	4,5	37,9	1,8	3,6
Italia	-2,5	-5,4	-1,1	-0,8	3,9	30,7	1,6	4,0

Fonte: per l'Italia Istat; per le macroaree e le regioni elaborazioni su dati Istat per gli anni 2019-22 e stime Svimez per il 2023; spesa per consumi e investimenti a prezzi costanti, esportazioni a prezzi correnti.

Le componenti della domanda. Nel 2023, i consumi delle famiglie, la componente quantitativamente più importante della domanda, sono aumentati del +1,1% nel Mezzogiorno, appena due decimi di punto percentuale in meno che nel resto del Paese (+1,3%). La spesa in consumi è stata la componente della domanda maggiormente influenzata dalle misure di policy succedutesi negli ultimi anni insieme agli investimenti in costruzioni.

Dopo l'inusuale e ampia caduta osservata nel 2020 (-10,5% nel Sud e -11,5% nel Centro-Nord), la spesa delle famiglie si è mostrata in forte ripresa nel biennio successivo: +10,6% nel Mezzogiorno, +12,1% al Centro-Nord. La variazione della spesa delle famiglie nel 2023, sebbene contenuta rispetto ai due anni precedenti, segna di fatto il

ritorno ai livelli pre-pandemia. In ottica regionale, spicca il calo dei consumi delle famiglie del Friuli-Venezia Giulia (-0,4%), che ha contribuito all'analoga dinamica negativa del Pil regionale. Stessa osservazione vale per l'Umbria, dove la stagnazione della spesa delle famiglie (+0,3%) si è riflessa in una dinamica del Pil di entità analoga.

In generale, la spesa delle famiglie presenta un'elevata variabilità territoriale, al Sud in particolare, dove più elevata è la dipendenza della congiuntura dalla domanda interna. Specularmente, nelle regioni meridionali gli andamenti della domanda estera incidono meno sulla dinamica del Pil. Nel 2023, la crescita della spesa delle famiglie varia tra il +0,8% di Campania e Abruzzo e il +2,6% del Molise. Soprattutto nei casi di Molise e Sicilia, l'andamento relativamente più favorevole di questa componente di spesa è associata a un tasso di crescita del Pil più intenso nel 2023.

Nel 2023, i consumi della PA sono cresciuti a tassi omogenei tra macroaree, intorno al +1,4%, in fisiologico rallentamento dopo il biennio 2021-22. Positivo, infatti, è stato il sostegno alla ripresa post-Covid offerto dai consumi della PA, cresciuti del +2,1% nel Mezzogiorno e del +4,4% nel Centro-Nord tra il 2019 e il 2023. Per quanto il dato relativo alle regioni centro-settentrionali sia maggiore di quello del Sud, va tenuto presente che da inizio anni Duemila il contributo di questa componente della spesa complessiva è spesso risultato negativo al Sud, a differenza di quanto avvenuto nel resto del Paese. Perciò il dato 2019-23 sembra mostrare un cambio di passo di non poco conto rispetto al passato. Inoltre, il differenziale di crescita favorevole al Centro-Nord è attribuibile anche alla componente delle Istituzioni Sociali Private (ISP), in parte sovrapponibile alle attività del "terzo settore", di gran lunga più diffuse nelle regioni centro-settentrionali. Si può quindi presumere che la spesa delle Amministrazioni Pubbliche si sia mossa in maniera non molto difforme tra le due macroaree.

Gli investimenti sono stati la componente più vivace della domanda interna nel 2023, crescendo del 5,5% nel Mezzogiorno e un punto percentuale in meno nel Centro-Nord. Ancora più favorevole al Mezzogiorno si è mostrata la dinamica degli investimenti nell'intero periodo 2019-23: +29,6%, contro il +25,2% delle regioni centro-settentrionali. Le regioni meridionali che nel 2023 hanno fatto registrare la più intensa accumulazione di capitale sono la Calabria (+8,7%), la Basilicata (+8,5%) e l'Abruzzo (+7,6%).

Infine, l'export di merci al netto della componente energetica, a prezzi correnti, nel 2023 è aumentato del +14,2% nel Mezzogiorno, a fronte di una dinamica sostanzialmente piatta nel resto del Paese (-0,1%), essenzialmente trainato dalla domanda di beni strumentali (+16,7%, contro il +6,6% del Centro-Nord) e di beni non durevoli (+26,1%, +0,8% nel resto del Paese). Tale evoluzione ha inciso, in negativo, soprattutto sul livello della domanda delle regioni centro-settentrionali, caratterizzate da una propensione all'export nettamente più elevata. Sul già segnalato calo del valore aggiunto industriale lombardo ha inciso il dato deludente dell'export (+1,2%), una componente della domanda che in altre fasi di ripresa aveva sostenuto l'economia regionale. Anche un'altra export-economy del Paese, l'Emilia-Romagna, ha subito la frenata del commercio estero (+1,3%) e, più in generale, il rallentamento dell'economia tedesca, in stagnazione nel 2023.

Nell'intero periodo 2019-23, il differenziale di crescita dell'export a favore del Mezzogiorno risulta molto meno ampio rispetto al dato relativo all'ultimo anno (+32,3% nel Sud, che si raffronta al +28,2% del Centro-Nord). Per le regioni meridionali, nel 2023, la dinamica delle esportazioni è risultata particolarmente sostenuta in Calabria (+22,5% rispetto al 2022 e +102% rispetto al 2019) e, soprattutto, in Campania (+31,6% nell'ultimo anno, +81% rispetto al 2019); di contro, si registra una flessione dell'export in Puglia (-2,4% nel 2023; +1,8% rispetto all'anno pre-Covid), in Sardegna (-4,3%; +8,8% nel 2019-23) e in Sicilia (-4,5%; +27% nel quadriennio). La Basilicata è l'unica regione italiana a registrare un calo dell'export tra il 2019 e il 2023 (-17,6%).

• Componenti della domanda (var. %)

Regioni e macroaree	Spese per consumi finali delle famiglie		Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP		Investimenti fissi lordi		Esportazioni di merci al netto dei prodotti energetici	
	2023	2019-23	2023	2019-23	2023	2019-23	2023	2019-23
Piemonte	0,6	0,0	1,4	3,6	3,4	24,3	7,1	35,8
Valle d'Aosta	1,6	2,6	1,4	5,0	8,3	25,2	-22,1	7,0
Lombardia	1,3	0,4	1,4	2,5	5,5	20,0	1,2	28,3
Trentino Alto Adige	3,4	-0,2	1,5	5,6	9,0	32,7	3,1	34,6
Veneto	0,7	-0,9	1,4	5,2	5,2	24,2	-0,4	24,8
Friuli-Venezia Giulia	-0,4	-1,3	1,4	2,4	4,7	27,6	-13,6	22,2
Liguria	0,8	0,7	1,4	0,2	5,1	30,8	6,8	49,2
Emilia-Romagna	1,7	0,9	1,4	6,8	2,0	25,2	1,3	27,9
Toscana	2,2	0,4	1,4	4,9	0,2	26,1	2,2	29,6
Umbria	0,3	-0,8	1,3	4,1	3,5	20,3	-3,9	30,3
Marche	1,3	0,4	1,4	2,2	4,5	29,7	-12,3	64,0
Lazio	1,7	2,6	1,6	7,2	5,7	32,4	-11,1	1,9
Abruzzo	0,8	-0,2	1,3	5,5	7,6	14,5	13,3	15,4
Molise	2,6	4,2	1,3	0,7	6,1	53,0	13,4	52,2
Campania	0,8	0,9	1,3	0,8	4,0	28,2	31,6	80,9
Puglia	1,0	-1,3	1,3	4,5	5,1	38,4	-2,4	1,8
Basilicata	1,8	0,9	1,3	-0,7	8,5	27,3	5,5	-17,6
Calabria	0,6	-1,3	1,3	-0,2	8,7	37,5	22,5	101,9
Sicilia	1,5	0,2	1,3	2,7	5,4	26,1	-4,5	27,0
Sardegna	1,0	-0,4	1,3	1,4	4,9	30,0	-4,3	8,8
Nord-Ovest	1,1	0,3	1,4	2,6	4,9	22,1	2,8	30,8
Nord-Est	1,3	-0,2	1,4	5,5	4,4	26,0	-1,0	26,4
Centro	1,7	1,3	1,5	5,6	3,7	29,3	-4,6	26,0
Centro-Nord	1,3	0,4	1,4	4,4	4,5	25,2	-0,1	28,2
Mezzogiorno	1,1	0,0	1,3	2,1	5,5	29,6	14,2	32,3
Italia	1,2	0,3	1,4	3,6	4,7	26,0	1,0	28,6

Fonte: per l'Italia Istat; per le macroaree e le regioni elaborazioni su dati Istat per gli anni 2019-22 e stime Svimez per il 2023; spese per consumi e investimenti a prezzi costanti, esportazioni a prezzi correnti.

> Focus

I PRESTITI E LA QUALITÀ DEL CREDITO NEL 2023



Prestiti e tassi d'interesse. Nella prima metà del 2023 i prestiti bancari alla clientela residente nel Mezzogiorno hanno progressivamente rallentato e si sono contratti a partire da agosto. La flessione, che si è intensificata nella prima metà dell'anno in corso, è stata meno marcata rispetto a quella osservata al Centro-Nord. Nel Mezzogiorno il calo ha riflesso quello dei prestiti alle imprese, mentre i finanziamenti alle famiglie hanno continuato a espandersi seppure a un ritmo inferiore rispetto al 2022 (a fronte di una contrazione nel resto del Paese).

• Prestiti bancari per settore di attività economica (dati di fine periodo; var. % sui 12 mesi) (1)

	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2022	2023	giu. 2024	2022	2023	giu. 2024	2022	2023	giu. 2024
Amministrazioni pubbliche	-2,6	-5,3	-5,2	0,8	-6,3	-5,2	0,5	-6,2	-5,2
Società finanziarie e assicurative	6,4	-5,2	-2,7	8,2	-6,0	4,0	8,2	-6,0	3,8
Imprese	2,3	-1,6	-2,8	-0,8	-4,4	-3,9	-0,4	-4,0	-3,7
di cui: medio-grandi	3,4	0,0	-1,6	-0,2	-3,8	-3,0	0,3	-3,3	-2,8
piccole (2)	-0,9	-6,1	-6,5	-3,9	-8,0	-8,4	-3,3	-7,6	-8,0
di cui: famiglie produttrici (3)	0,1	-5,5	-5,7	-2,3	-7,1	-7,0	-1,7	-6,7	-6,7
Famiglie consumatrici	3,7	0,8	0,6	4,1	-0,9	-0,3	4,0	-0,5	-0,1
Totale	2,6	-0,8	-1,3	1,8	-3,8	-2,2	1,9	-3,3	-2,1

(1) I dati includono i pronti contro termine e le sofferenze. Il totale include anche le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e le unità non classificabili o non classificate. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto di cartolarizzazioni, riclassificazioni, altre cessioni diverse dalle cartolarizzazioni, variazioni del tasso di cambio, svalutazioni e rivalutazioni.

(2) Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti.

(3) Società semplici, società di fatto e imprese individuali fino a 5 addetti.

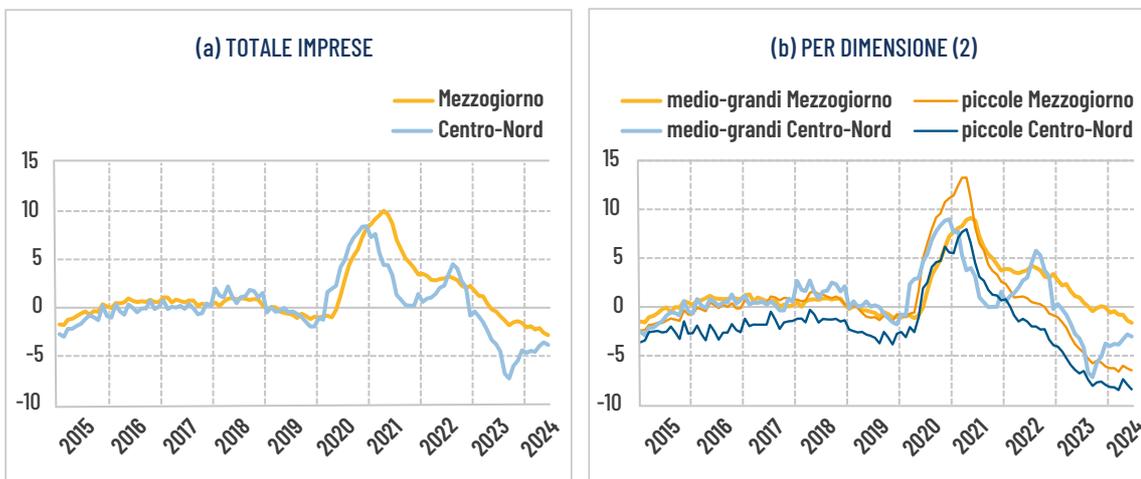
Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza.

Nel 2023, in un contesto caratterizzato da tassi di interesse crescenti, i prestiti alle imprese si sono contratti. Il calo, che ha interessato il Centro-Nord dalla fine dell'anno precedente, si è esteso al Mezzogiorno a partire da maggio ed è proseguito nel primo semestre dell'anno in corso. In entrambe le aree la flessione ha riguardato le imprese sia medio-grandi sia, in misura più intensa, piccole.

Al Centro-Nord i prestiti si sono ridotti in tutti i settori fin dai primi mesi del 2023; nel primo semestre dell'anno in corso la flessione si è intensificata nella manifattura e nell'edilizia. Nel Mezzogiorno il calo ha progressivamente coinvolto i diversi comparti a partire dalla primavera del 2023. In entrambe le aree a giugno del 2024 la contrazione dei finanziamenti, rispetto a dodici mesi prima, è stata meno intensa nel terziario.

Secondo l'indagine regionale sul credito bancario condotta dalle filiali della Banca d'Italia (Regional Bank Lending Survey), nel primo semestre del 2024 la domanda di prestiti da parte delle imprese è tornata a espandersi nel Nord e nel Mezzogiorno, riducendosi invece al Centro. In un contesto di lieve diminuzione dei tassi di interesse, le

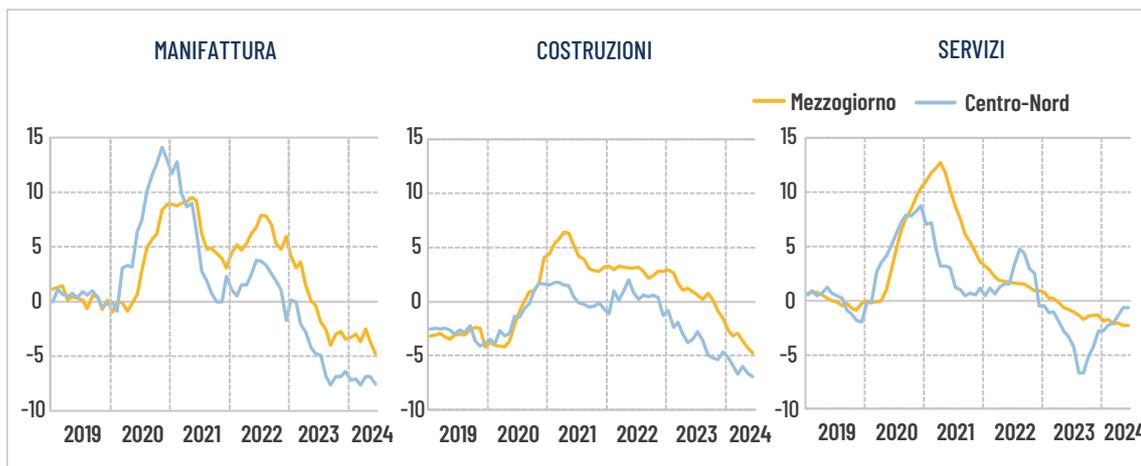
• **Prestiti bancari alle imprese (dati mensili; var. % sui 12 mesi) (1)**



(1) I dati includono i pronti contro termine e le sofferenze. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto di cartolarizzazioni, riclassificazioni, altre cessioni diverse dalle cartolarizzazioni, variazioni del tasso di cambio, svalutazioni e, da gennaio 2022, rivalutazioni.

(2) Imprese piccole: società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti.³ Società semplici, società di fatto e imprese individuali fino a 5 addetti.

• **Prestiti bancari per branca di attività economica (dati mensili; var. % sui 12 mesi) (1)**

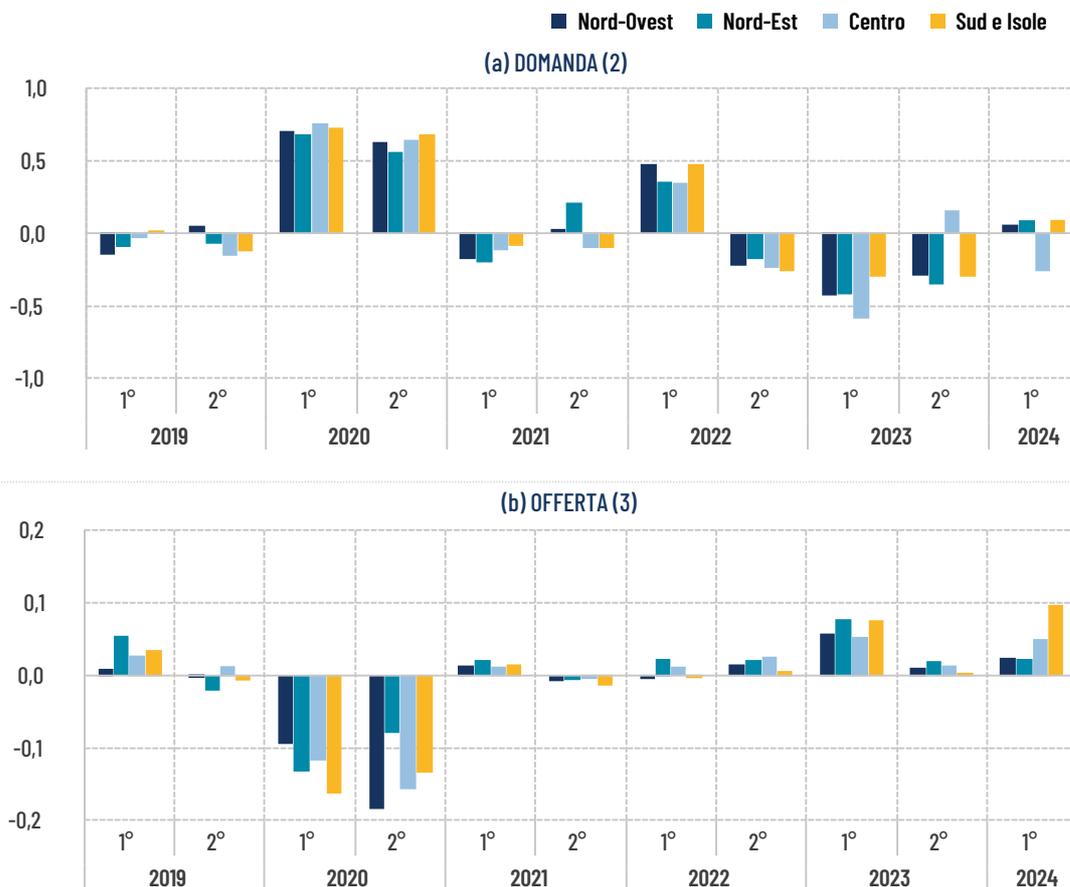


(1) I dati includono i pronti contro termine e le sofferenze. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto di cartolarizzazioni, riclassificazioni, altre cessioni diverse dalle cartolarizzazioni, variazioni del tasso di cambio, svalutazioni e, da gennaio 2022, rivalutazioni.

richieste di prestiti per il sostegno degli investimenti e per la ristrutturazione del debito sono aumentate ovunque fuorché al Centro, mentre la domanda per il finanziamento del capitale circolante è scesa in tutte le aree ad eccezione del Nord-Est. Nello stesso periodo, i criteri di offerta alle imprese sono divenuti più restrittivi in tutte le ripartizioni, soprattutto nel Mezzogiorno. La maggiore selettività delle banche, riconducibile principalmente al peggioramento della rischiosità percepita per alcune tipologie di imprese, ha contraddistinto soprattutto le banche di media e grande dimensione. Le banche hanno richiesto garanzie più consistenti e hanno aumentato sia il rating minimo per l'accesso al credito sia gli spread sui prestiti più rischiosi, sebbene gli spread medi si siano ridotti.

In entrambe le aree del Paese nei primi tre trimestri del 2023, in connessione con i successivi rialzi dei tassi di interesse ufficiali, i tassi applicati alle imprese sono progressivamente aumentati per poi stabilizzarsi tra l'ultimo

• La domanda e l'offerta di credito alle imprese (indici di diffusione) (1)



(1) L'indice di diffusione è costruito aggregando le risposte qualitative fornite dalle banche partecipanti all'indagine. I dati sono ponderati per l'ammontare di prestiti erogati alle imprese dalle banche del campione. Ha un campo di variazione compreso tra -1 e 1. Per ulteriori informazioni sulla costruzione dell'indice, cfr. La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale, in *Economie regionali*, Banca d'Italia, n. 21, 2024.

(2) Valori positivi (negativi) dell'indice segnalano un'espansione (contrazione) della domanda.

(3) Valori positivi (negativi) dell'indice segnalano una restrizione (allentamento) dell'offerta.

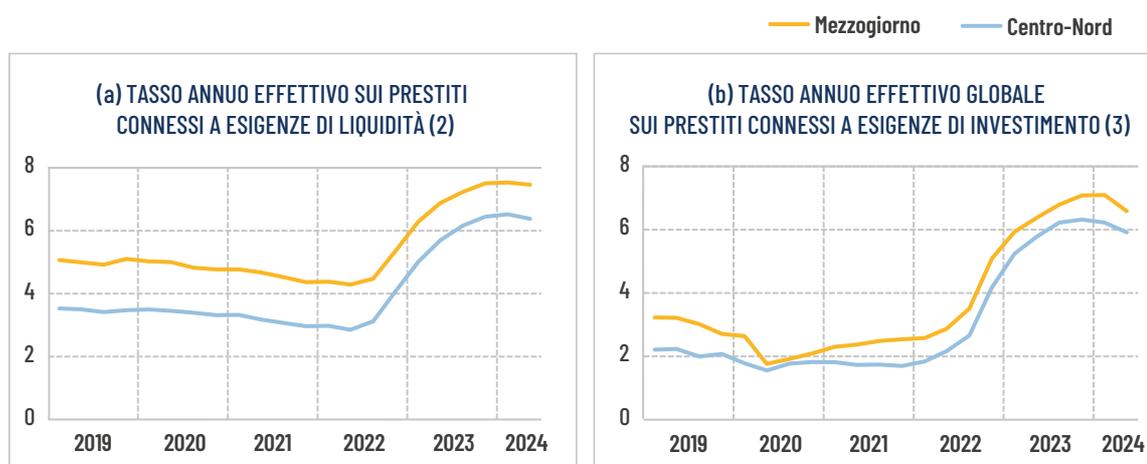
> Focus

trimestre del 2023 e il primo del 2024 e, infine, ridursi nel secondo trimestre dell'anno in corso riflettendo l'inizio dell'allentamento monetario.

Il tasso annuo effettivo (Tae) medio sui prestiti connessi con esigenze di liquidità è cresciuto, nel 2023, con intensità simile nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord; in entrambe le aree l'aumento ha interessato tutte le branche di attività economica ed è stato meno marcato per le imprese di minore dimensione, che hanno però continuato a sostenere condizioni di costo più onerose. Nel primo semestre del 2024 il tasso di interesse mediamente applicato a questa tipologia di finanziamenti è rimasto sostanzialmente stabile in entrambe le aree.

Il tasso annuo effettivo globale (Taeg) medio sui nuovi prestiti con scadenza superiore all'anno, tipicamente destinati al finanziamento degli investimenti, è cresciuto di due punti percentuali sia nel Mezzogiorno sia al Centro-Nord nel corso del 2023, per poi ridursi di circa mezzo punto nella prima metà del 2024. Il divario di costo tra Mezzogiorno e resto del Paese, sfavorevole alla prima area, a giugno del 2024 era pari a 1,1 e 0,7 punti percentuali rispettivamente per i finanziamenti connessi a esigenze di liquidità e per quelli a più lunga scadenza (1,1 e 0,9 alla fine del 2022).

• Tassi di interesse bancari praticati alle imprese (dati trimestrali; valori %) (1)



(1) Sono escluse le ditte individuali e le esposizioni in sofferenza.

(2) Tasso annuo effettivo riferito ai seguenti tipi di finanziamento: scoperti di conto corrente, factoring, finanziamenti revolving e finanziamenti con finalità di import o export. I dati si riferiscono alle operazioni in essere alla fine del trimestre.

(3) Tasso annuo effettivo globale sulle nuove operazioni con durata almeno pari a un anno, riferito ai seguenti tipi di finanziamento: leasing, pronti contro termine e finanziamenti non revolving (come ad es. i mutui). Le operazioni con finalità di import o export sono escluse.

Fonte: AnaCredit, Rilevazione analitica dei tassi di interesse attivi.

La qualità del credito. Nel 2023 il flusso dei nuovi prestiti deteriorati al settore produttivo in rapporto a quelli in bonis di inizio periodo (tasso di deterioramento) è rimasto stabile nel Mezzogiorno a fronte di un aumento di un decimo di punto percentuale al Centro-Nord. In un contesto di elevati tassi di interesse, nel primo semestre dell'anno in corso l'indicatore è cresciuto in entrambe le aree mantenendosi, tuttavia, su valori bassi nel confronto storico. Il tasso di deterioramento dei prestiti alle imprese si è confermato più elevato nel Mezzogiorno: a giugno del 2024

il divario con il Centro-Nord era pari a 0,6 punti percentuali, valore sostanzialmente in linea con quello della fine dell'anno precedente.

Nonostante l'aumento del flusso dei prestiti deteriorati e il calo dei finanziamenti in essere, a giugno del 2024 la quota dello stock dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti al settore produttivo è rimasta sostanzialmente invariata rispetto alla fine del 2022: al lordo delle rettifiche di valore, a giugno era pari al 7,6 e al 4,8% rispettivamente nel Mezzogiorno e al Centro-Nord. Alla stabilità dell'incidenza delle posizioni anomale hanno contribuito le operazioni di smobilizzo degli attivi: in entrambe le ripartizioni territoriali, nel 2023 le banche hanno ceduto o cartolarizzato quasi un quinto dei prestiti che risultavano in sofferenza alla fine del 2022. Queste operazioni sono state realizzate anche nella prima parte dell'anno in corso, seppure con intensità più contenuta.

• **Tasso di deterioramento del credito alle imprese (valori %)(1)**

	Totale imprese		Manifattura		Costruzioni		Servizi	
	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord
Dic. 2022	2,2	1,4	1,2	1,2	4,0	3,5	2,4	1,4
Giu. 2023	2,0	1,6	1,4	1,4	2,8	3,6	2,2	1,5
Dic. 2023	2,2	1,5	1,3	1,5	2,7	2,2	2,4	1,5
Giu. 2024	2,5	1,9	1,7	2,2	2,4	2,4	2,8	1,7

(1) I dati si riferiscono alle segnalazioni di banche, società finanziarie e società veicolo di operazioni di cartolarizzazioni. Flussi dei nuovi prestiti deteriorati (default rettificato) in rapporto ai prestiti non in default rettificato alla fine del periodo precedente. I valori riportati sono calcolati come medie dei quattro trimestri terminanti in quello di riferimento.

Fonte: Banca d'Italia, Centrale dei rischi.

2. Il lavoro nel post-Covid

2.1 Le discontinuità

La dinamica dell'occupazione ha mostrato diversi aspetti di discontinuità nel post-Covid rispetto alle tendenze osservate dopo la grande crisi finanziaria e nel periodo successivo alla crisi dei debiti sovrani.

La crescita dell'occupazione è andata molto al di là del semplice recupero degli effetti della crisi Covid, facendo anche emergere la novità di un Mezzogiorno protagonista del recupero occupazionale, diversamente dalle precedenti fasi di ripresa ciclica, durante le quali l'occupazione era ripartita solo nel Centro-Nord.

La crescita dell'occupazione è stata d'altra parte molto differenziata a livello regionale, tanto da non poter essere letta nella tradizionale dicotomia Nord-Sud. Sui differenziali regionali ha inciso soprattutto la disomogenea composizione settoriale della ripresa, favorendo soprattutto le regioni dove maggiore si è rivelato il contributo di costruzioni e servizi.

Sono migliorati anche diversi aspetti qualitativi del lavoro. Il principale elemento di novità è rappresentato dalla crescita delle posizioni a tempo indeterminato, soprattutto al Sud. Hanno inciso fattori contingenti quali il ricorso diffuso alle stabilizzazioni, i nuovi ingressi nella Pubblica amministrazione e l'accentuarsi del grado di competizione nella domanda di lavoro all'aumentare delle difficoltà di reperimento di mano d'opera.

Accanto agli aspetti positivi, vanno annoverati due elementi critici. A consuntivo della ripresa post-Covid, il mercato del lavoro italiano appare: "più vecchio", soprattutto al Sud, per la concentrazione della crescita occupazionale nella fascia meno giovane di lavoratori; "meno donna", per un contributo della componente femminile non sufficientemente forte da lasciare intravedere segnali di convergenza di genere; ancora lontano dagli standard europei, soprattutto per i tassi di mancata partecipazione.

2.2 Regioni e settori: la crescita differenziata dell'occupazione

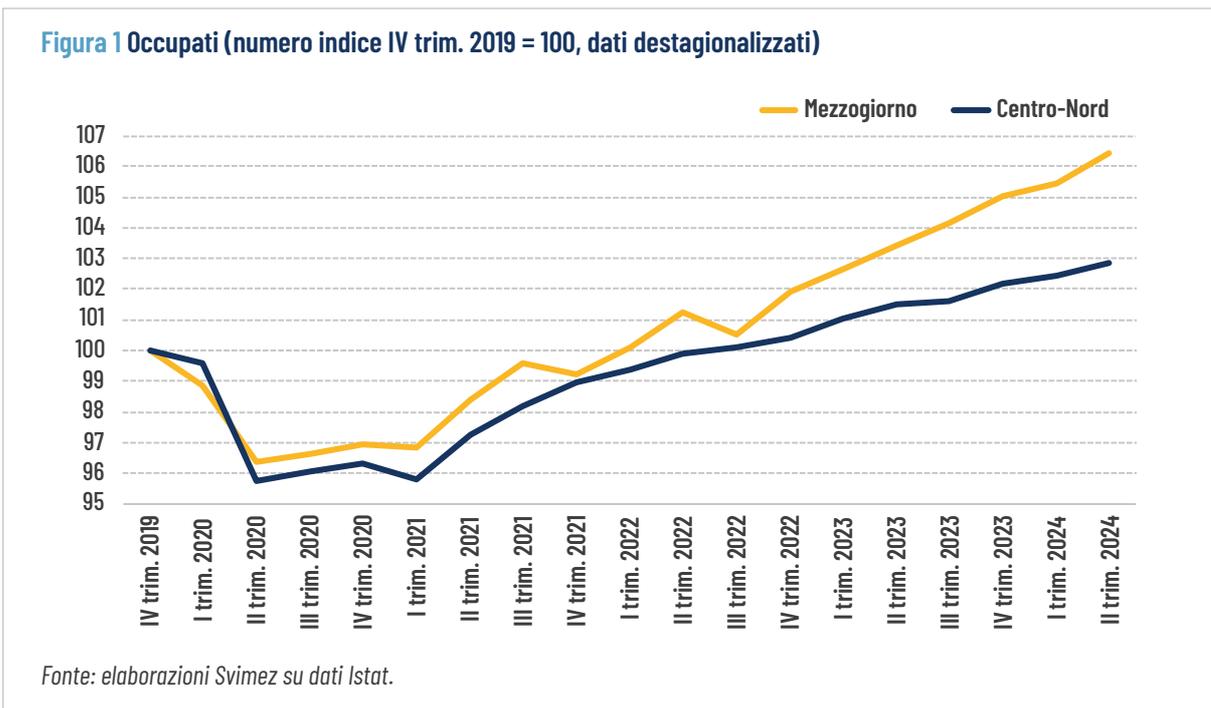
All'interno di una crescita che ha riguardato tutto il Paese, nell'ultimo triennio l'andamento dell'occupazione mostra una tendenza al rafforzamento della dinamica positiva del Mezzogiorno e un rallentamento nelle regioni del Centro-Nord (Fig. 1).

La domanda di lavoro è stata favorita dalla moderata dinamica salariale, soprattutto al Sud, che ha reso il lavoro relativamente più conveniente rispetto ad altri fattori di produzione, interessati da forti rincari nel biennio 2021-22. La crescita degli occupati ha tratto beneficio anche dall'aumento della redditività delle imprese connesso al forte aumento delle vendite soprattutto nel biennio 2021-22¹.

Tali andamenti sembrano confermarsi nella prima metà del 2024: rispetto alla prima metà del 2023, l'occupazione è cresciuta del 2,5% nel Mezzogiorno, circa il doppio del resto del Paese (1,2%).

A metà 2024, l'occupazione in Italia ha superato i livelli raggiunti nello stesso periodo del 2019 di circa 750mila unità (+3,2%), a conferma di un'espansione che è andata ben al di là del semplice recupero degli effetti della crisi Covid. Nello stesso periodo, nel Mezzogiorno il numero di occupati è cresciuto di 330mila unità (+5,4%). Va rilevato

¹ Nel 2023 più dell'80% delle imprese ha registrato utili a livello nazionale; la redditività è aumentata in misura maggiore nei servizi (Banca d'Italia, Relazione Annuale sul 2023, Roma, 2024).



che la ripresa dell'ultimo triennio ha riportato lo stock occupazionale delle regioni meridionali ai livelli, mai recuperati fino a tutto il 2019, di metà 2008.

A questo risultato ha concorso una crescita occupazionale di intensità inedita, soprattutto se raffrontata con le tendenze di segno opposto osservate dopo la grande crisi finanziaria e nel periodo successivo alla crisi dei debiti sovrani.

Nel quadriennio post-2007 e in quello successivo alla crisi dei debiti sovrani, solo le regioni centro-settentrionali avevano recuperato i livelli occupazionali pre-shock, mentre nel Mezzogiorno l'occupazione era calata rispettivamente di 5 e 5,6 punti percentuali (Fig. 2). Tra il 2019 e il 2023, viceversa, l'espansione dell'occupazione ha interessato in prevalenza le regioni meridionali +3,5% nel 2023 contro il +1,5% nel resto del Paese.

Questo dato aggregato favorevole al Sud va d'altra parte letto alla luce di andamenti regionali interni alle due

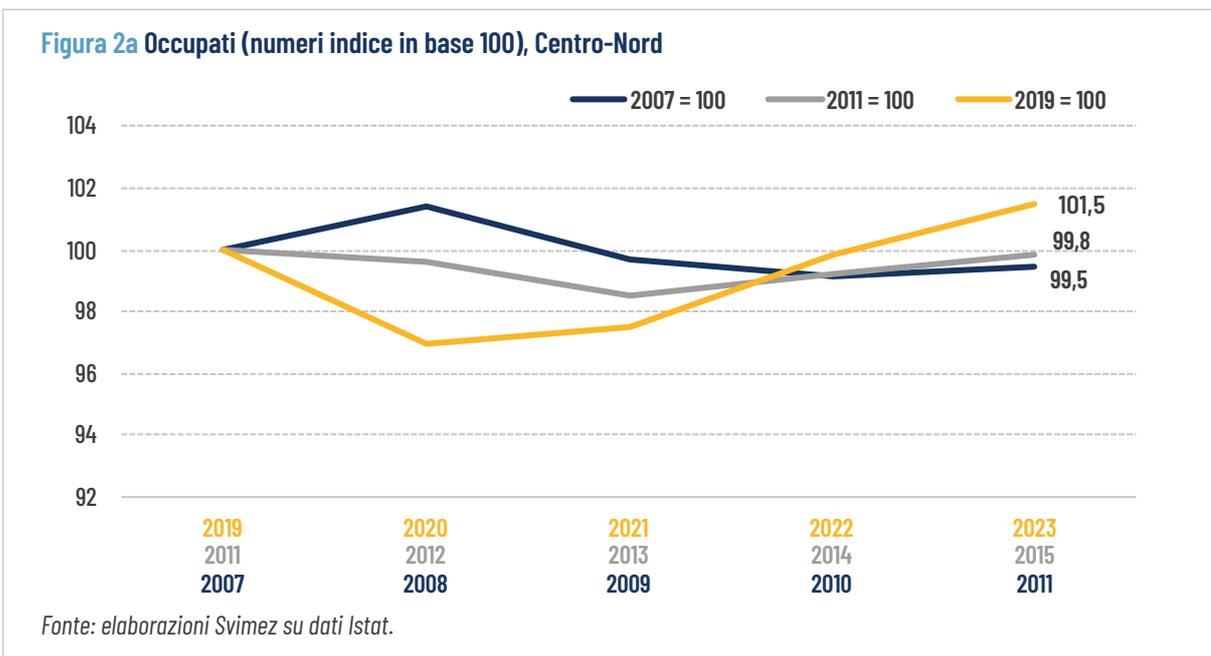
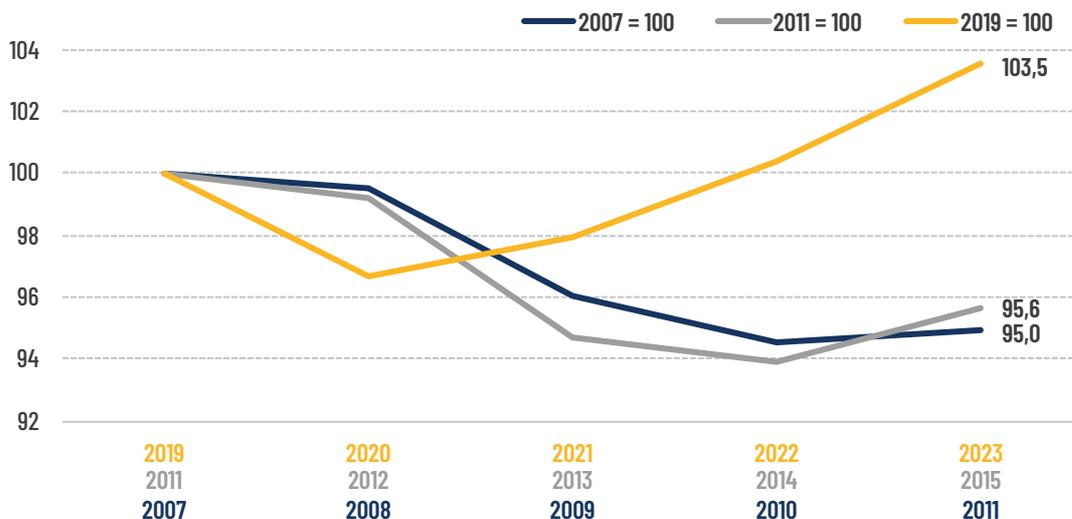


Figura 2b Occupati (numeri indice in base 100), Mezzogiorno



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

macroaree molto differenziati per entità e composizione settoriale (Tab. 1 e Fig. 3).

Il 45% degli occupati in più sul pre-pandemia (+471mila a livello nazionale nel 2023 rispetto al 2019) si concentra nel Mezzogiorno: 213mila (+98mila nelle regioni centrali; +89mila nel Nord-Est; +71mila nel Nord-Ovest). A fine 2023, solo Piemonte (-0,6%), Emilia-Romagna (-0,1%) e Molise (-2,0%) non avevano recuperato i livelli occupazionali del pre-pandemia. Le regioni più dinamiche risultavano, invece, Puglia (+6,3%), Liguria (5,2%) e Sicilia (+5,2%), seguite da Campania (+3,6%) e Basilicata (+3,5%).

L'espansione del numero di occupati ha interessato tutti i settori ad eccezione dell'agricoltura. Le costruzioni e i comparti dell'alloggio e della ristorazione hanno sostenuto la dinamica dell'occupazione già dal 2021; dal 2022, la crescita si è poi rafforzata anche nei servizi a maggior valore aggiunto, come quelli dell'informazione e della comunicazione – che, tuttavia, interessano una quota relativamente bassa di lavoratori nel confronto con i principali paesi europei, soprattutto al Sud – e nella Pubblica amministrazione.

I servizi, dopo il forte calo sperimentato durante l'emergenza sanitaria, a fine 2023 registravano 215mila occupati in più a livello nazionale, di cui 104mila nel Mezzogiorno (Fig. 3a). Valle d'Aosta (+4,9%), Puglia (+4,5%), Liguria (+4,3%) e Abruzzo (+4,2%) risultavano le regioni caratterizzate dalla crescita percentuale più ampia (Tab. 1). Erano ancora al di sotto dei livelli pre-pandemia di occupazione terziaria, invece, Sardegna (-3,1%), Piemonte (-1,4%), Umbria (-1,8%), Emilia-Romagna (-0,6%) e Lazio (-0,2%).

Nelle regioni del Sud, la crescita dell'occupazione terziaria si è concentrata nei servizi collettivi e alla persona e in quelli ICT e alle imprese (Fig. 3b). Nel primo caso, hanno inciso le esigenze legate al rafforzamento dell'assistenza sanitaria e sociale legate alla crisi pandemica. Per il secondo comparto, va evidenziato il segnale positivo di un'accresciuta domanda di lavoro dei servizi a maggior valore aggiunto, fenomeno, connesso al ricorso alle tecnologie digitali cresciuto nel post-pandemia, da monitorare per i suoi potenziali effetti di cambiamento duraturo.

Al Sud, a fine 2023 l'occupazione nelle attività di ricezione e ristorazione era viceversa appena sopra i livelli pre-pandemia (+28mila gli occupati del comparto nelle regioni del Centro, +14mila nel Nord-Est, +11mila nel Nord-Ovest) segno della debolezza del comparto di creare nuova occupazione, nonostante la ripresa dei flussi turistici.

Le costruzioni hanno avuto un ruolo determinante nel recupero occupazionale, grazie allo stimolo esercitato prima dalle politiche che hanno sostenuto gli investimenti in costruzioni attraverso gli incentivi del superbonus, e successivamente dall'avvio dei cantieri delle opere finanziate dal Pnrr: +212mila occupati a livello nazionale a fine 2023 rispetto al 2019, di cui 97mila nel Mezzogiorno. Sicilia (+48,1%), Molise (+38,6%) e Puglia (+36%) risultavano le prime tre regioni in termini di incremento percentuale sul pre-pandemia. Le uniche due regioni a registrare una

Tabella 1 Occupati per settore (var. % 2019-23)

Regioni e macroaree	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale
Piemonte	-4,9	-0,8	11,6	-1,4	-0,6
Valle d'Aosta	-4,7	-11,6	9,4	4,9	2,9
Liguria	-41,0	12,3	15,4	4,3	5,2
Lombardia	-12,6	-2,9	17,8	1,6	1,1
Trentino-Alto Adige	-21,8	0,3	2,3	3,5	1,5
Veneto	-2,9	7,4	9,4	1,4	3,3
Friuli-Venezia Giulia	-11,2	2,0	-5,8	3,9	2,3
Emilia-Romagna	-12,5	0,1	12,7	-0,6	-0,1
Toscana	-3,3	8,5	-3,6	1,9	2,8
Umbria	-34,0	15,5	12,1	-1,8	0,9
Marche	17,6	-5,5	31,6	1,6	1,4
Lazio	19,3	6,6	18,5	-0,2	1,8
Abruzzo	-13,3	-4,6	10,9	4,2	1,9
Molise	-37,0	-12,5	38,6	0,0	-2,0
Campania	-4,5	1,7	10,8	3,8	3,6
Puglia	0,0	5,4	36,0	4,5	6,3
Basilicata	5,6	5,2	25,9	0,4	3,5
Calabria	-19,1	6,6	21,6	0,7	0,1
Sicilia	0,7	13,8	48,1	1,8	5,2
Sardegna	-0,4	5,2	20,5	-3,1	0,9
Nord-Ovest	-11,2	-1,7	15,9	1,2	1,0
Nord-Est	-10,3	3,5	8,0	1,1	1,7
Centro	4,5	5,3	11,6	0,5	2,0
Mezzogiorno	-4,5	3,9	25,5	2,3	3,5
Italia	-5,4	2,0	16,0	1,3	2,0

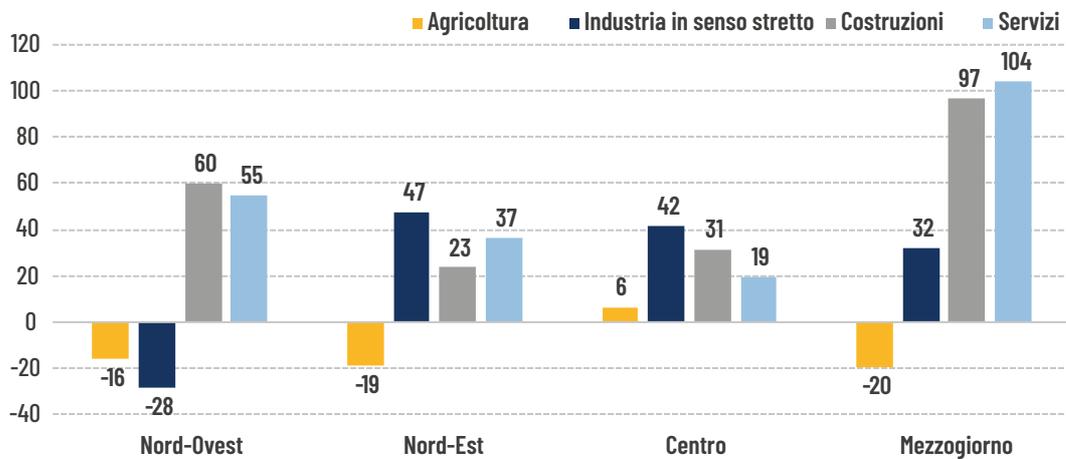
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

variazione negativa 2019-23 sono Toscana (-3,6%) e Friuli-Venezia Giulia (-5,8%).

Gli occupati dell'industria in senso stretto sono cresciuti, tra il 2019 e il 2023, in tutte le ripartizioni con l'eccezione del Nord-Ovest (-28mila; -1,7%). In termini percentuali, la crescita è stata più accentuata nelle regioni del Centro (+5,3%), seguite da quelle del Mezzogiorno (+3,9%) e del Nord-Est (+3,5%). Le differenze tra regioni risultano molto marcate. Umbria (+15,5%), Sicilia (+13,8%) e Liguria (+12,3%) mostrano le dinamiche più favorevoli. Al contrario, a fine 2023, erano al di sotto dei livelli pre-pandemia, gli occupati del comparto in Molise (-12,5%), Valle d'Aosta (-11,6%), Marche (-5,5%), Abruzzo (-4,6%), Lombardia (-2,9%) e Piemonte (-0,8%).

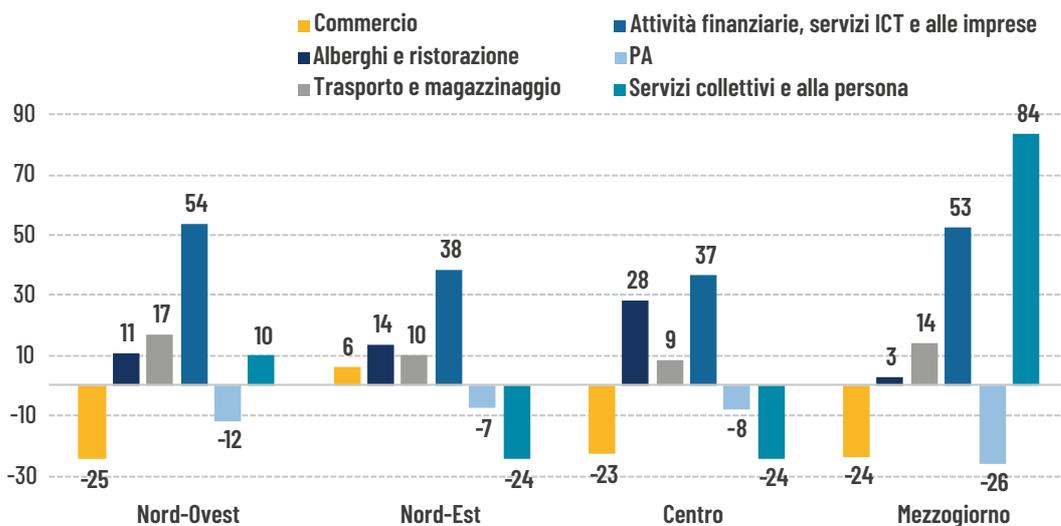
Gli occupati in agricoltura, infine, sono diminuiti tra il 2019 e il 2023 nel Mezzogiorno (-20mila), nel Nord-Est (-19mila) e nel Nord-Ovest (-16mila), registrando un debole aumento solo nelle regioni del Centro (+6mila). La flessione dell'occupazione agricola ha interessato tutte le regioni, con l'eccezione di Marche (+17,6%), Lazio (+19,3%), Basilicata (+5,6%) e Sicilia (+0,7%). Particolarmente marcate le riduzioni in Liguria (-41%), Molise (-37%) e Umbria (-34%).

Figura 3a Occupati per settore (var. in migliaia 2019-23)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 3b Occupati, i comparti dei servizi (var. in migliaia 2019-23)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

2.3 Le caratteristiche del recupero occupazionale

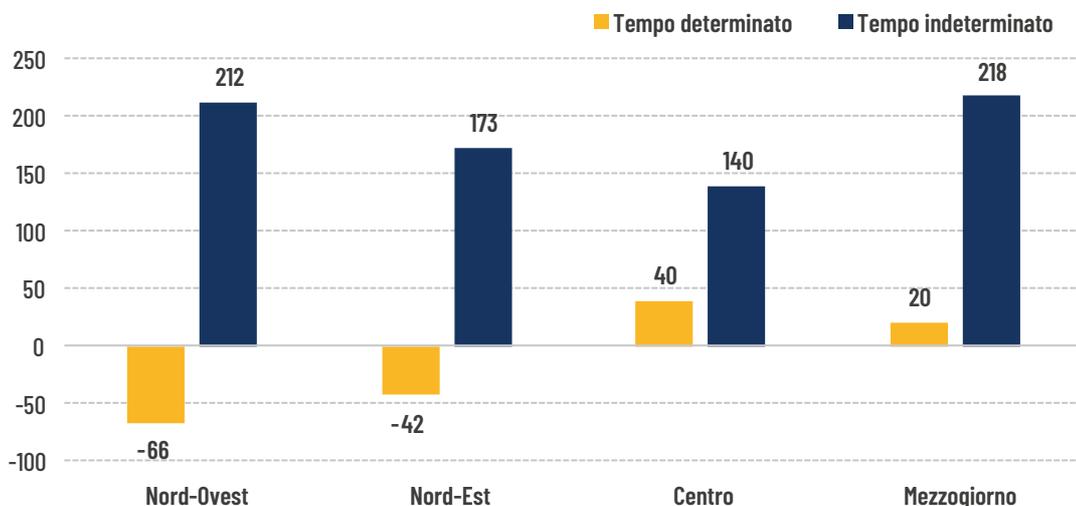
La scomposizione del recupero occupazionale 2019-23 per carattere dell'occupazione evidenzia lo sbilanciamento favorevole al tempo indeterminato, un risultato in aperta discontinuità con le precedenti fasi di ripresa ciclica.

I dipendenti permanenti sono cresciuti in tutte le macroaree, con aumenti di 173mila unità nel Nord-Est (+5,1%), 212mila nel Nord-Ovest (+4,5%), 140mila al Centro (+4,4%), 218mila nel Mezzogiorno (+6,1%) (Fig. 4).

Il tempo indeterminato è cresciuto in tutte le regioni, ad eccezione del Molise (-1,4%), con particolare intensità in Puglia (+9%), Umbria (+7,7%) e Liguria (+8,9%).

I dipendenti a termine si sono ridotti in tutte le regioni del Nord, ad eccezione della Liguria (+7,9%), e sono cre-

Figura 4 Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione (var. in migliaia 2019-23)



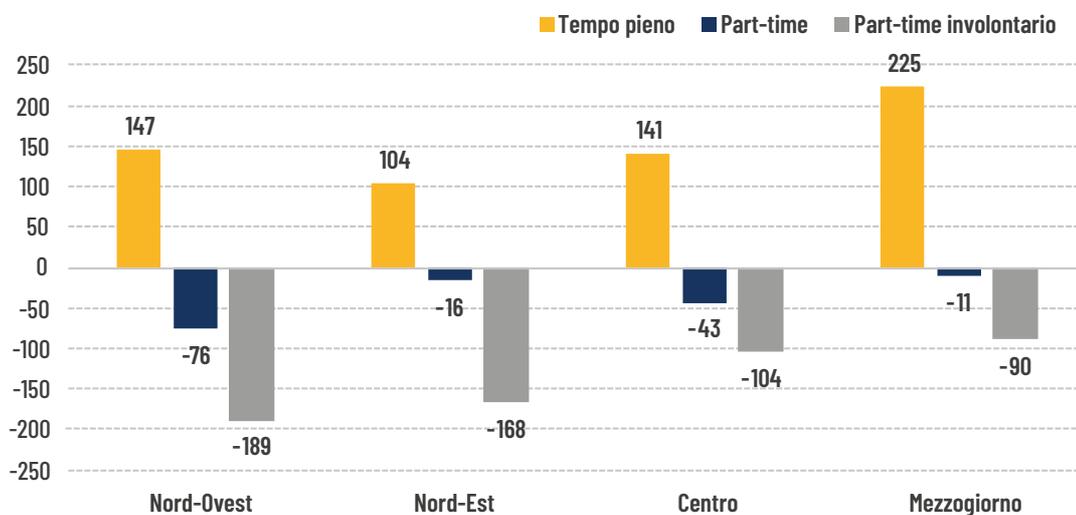
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

sciuti al Centro e nel Mezzogiorno, meno che in Calabria (-5,8%) e, soprattutto, Sardegna (-19,7%).

Spostando il focus sulla tipologia d'orario, l'incremento degli occupati a tempo pieno è apprezzabile in tutte le macroaree. Le uniche regioni in controtendenza sono Molise e Sardegna. In termini assoluti, la crescita del tempo pieno è particolarmente marcata nel Mezzogiorno (+225mila unità; +4,5% nel 2023 sul 2019) (Fig. 5).

È di particolare interesse segnalare la contrazione del part-time involontario: particolarmente significativa nel Nord-Ovest (-189mila; -25,3%) e nel Nord-Est (-168mila; -32%), rilevante al Centro (-104mila; -16,4%) e, meno pronunciata nel Mezzogiorno (-90mila; -9,9%). Sotto questo profilo, la ripresa post-pandemica pare aver favorito, almeno temporaneamente, una ricomposizione dell'occupazione maggiormente vicina alle scelte personali e meno

Figura 5 Occupati per tipologia d'orario (var. in migliaia 2019-23)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

orientata alle convenienze relative offerte dall'ampia gamma di contratti previsti. Guardando ai dati regionali, il fenomeno appare diffuso a livello territoriale (l'unica eccezione è il Molise).

Va comunque tenuto presente che la dinamica declinante del part-time, in analogia con la diffusione dei contratti più stabili, è stata favorita dall'andamento positivo della domanda di lavoro e dalle crescenti difficoltà di reperimento per alcune figure professionali che hanno indotto le imprese a offrire in maggior misura rispetto agli anni precedenti contratti a tempo pieno.

Infine, è interessante guardare alla composizione per età (Fig. 6) e genere (Fig. 7) del recupero dell'occupazione rispetto ai livelli del pre-pandemia nelle diverse macroaree. Per questi aspetti, il Mezzogiorno sembra uscire dalla ripresa post-pandemica in posizione più critica, soprattutto per l'ampliarsi dei divari generazionali.

Nel 2019-23 si è infatti accentuata la tendenza al progressivo invecchiamento degli occupati avviatasi dall'inizio degli anni Duemila. Un fenomeno che riflette da un lato l'ingresso ritardato nel mercato del lavoro dei più giovani per l'allungamento dei percorsi formativi, dall'altro il prolungamento della permanenza delle generazioni più anziane indotto dall'aumento dell'età pensionabile.

La concentrazione dell'espansione dell'occupazione nella fascia di età "50 e oltre" ha interessato tutte le macroaree con la stessa intensità (intorno al +9%), più che compensando le perdite della fascia centrale "35-49", e superando la crescita degli occupati più giovani. Se però gli occupati più anziani sono cresciuti allo stesso ritmo in tutto il Paese, la ripresa occupazionale post-pandemica pare aver reso "più vecchio" soprattutto il mercato del lavoro meridionale.

Al Sud, infatti, è più contenuto il calo della fascia "35-49" (-2,5% contro -6,6% al Centro e -8% al Nord) e meno marcata la crescita dell'occupazione giovanile (+4,6% contro una media nazionale del +5,5%). Tra le regioni meridionali, la Puglia (+12%) e la Sicilia (+8,8%) sono in controtendenza per la crescita più sostenuta della componente giovanile che viceversa è cresciuta poco soprattutto in Basilicata (+0,8%) e Campania (+2,8%).

Quanto alla composizione per genere, sono osservabili dinamiche molto eterogenee tra territori: in valore assoluto, nelle regioni meridionali e del Centro è cresciuta di più la componente maschile, nel Nord-Ovest e nel Nord-Est quella femminile (Fig. 7). In presenza di una crescita percentuale media dell'occupazione femminile superiore all'analogo dato degli uomini (+3,8% contro +3,3%), al Sud con la ripresa non si osservano segnali apprezzabili

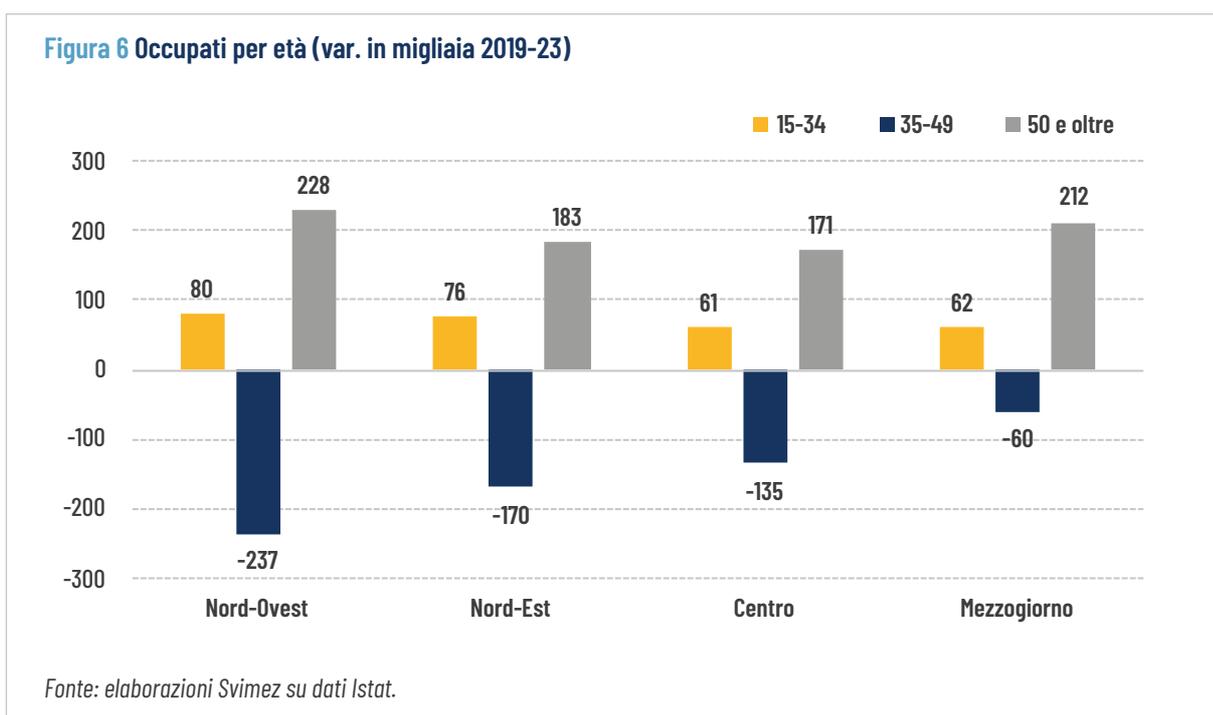
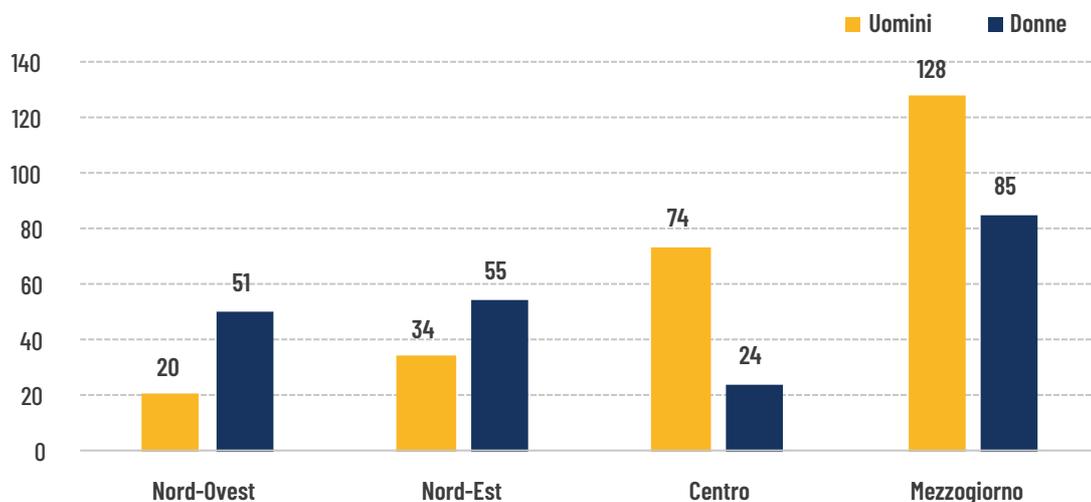


Figura 7 Occupati per genere (var. in migliaia 2019-23)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

di convergenza di genere. La regione del Mezzogiorno dove la nuova occupazione è "meno donna" è la Campania (+4,8% gli uomini, +1,5% le donne); in Sardegna, l'occupazione a fine 2023 era calata più nella componente femminile che in quella maschile; di segno opposto la tendenza in Puglia e Basilicata, dove l'occupazione femminile è cresciuta a ritmi più sostenuti.

Il post-pandemia si è dunque caratterizzato per una significativa ripresa dell'occupazione, che si è accompagnata con la positiva evoluzione di alcuni aspetti qualitativi, in particolare tempo indeterminato e a tempo pieno, che tuttavia, soprattutto nel Mezzogiorno non mutano la natura frammentata del mercato del lavoro con livelli anomali, rispetto agli indicatori europei, di precarietà giovanile e di discriminazione della componente femminile.

La ripresa occupazionale si è riflessa in un miglioramento dei principali indicatori del mercato del lavoro, sostanzialmente in linea con quanto avvenuto per la media Ue a 27 paesi (Tab. 2). Oltre al miglioramento dei diversi indicatori "tradizionali", va segnalato quello di due misure allargate di mancata partecipazione al mercato del lavoro: il tasso di mancata partecipazione e l'indice di labour slack stimato dalla Svimez, entrambi in calo soprattutto nel Mezzogiorno, dove d'altra parte partivano, e restano, su valori strutturalmente più elevati rispetto al resto del Paese e della media europea.

Il tasso di mancata partecipazione è una misura di sottoutilizzo del lavoro che prende in considerazione, oltre ai disoccupati, anche gli scoraggiati (persone disp. Tra il 2019 e il 2023, il tasso di mancata partecipazione si è ridotto dal 34,1 al 28% nel Mezzogiorno; rimanendo tuttavia superiore di oltre tre volte al valore del Centro-Nord (8,7%).

Il labour slack Svimez è calcolato, per dar conto delle peculiarità del mercato del lavoro italiano, aggiungendo agli scoraggiati e a coloro che cercano ma non sono disponibili, il 50% dei lavoratori in part-time involontario. Questo indice del "non lavoro", tra il 2019 e il 2023 è calato nel Mezzogiorno dal 39,3 al 33%. Al di là di questa favorevole tendenza, però, il "non lavoro" nel Mezzogiorno resta su valori più che doppi che nel resto del Paese. Le tre regioni meridionali con i tassi di "non lavoro" più elevati sono Sicilia (38%), Campania e Calabria (entrambe 36,8%). Nel Mezzogiorno si contano circa tre milioni di lavoratori "sottoutilizzati", di cui quasi un milione rientranti nella definizione ufficiale di persone in cerca di occupazione, circa 1,6 milioni di forze lavoro potenziali e circa 400 mila occupati in part time involontario mentre nel Centro-Nord l'area del sottoutilizzo si attesta sotto a circa 2,8 milioni di unità.

Tabella 2 I principali indicatori del mercato del lavoro

Regioni e macroaree	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di disoccupazione giovanile		Tasso di mancata partecipazione		Slack	
	2019	2023	2019	2023	2019	2023	2019	2023	2019	2023	2019	2023
Piemonte	71,6	71,6	66,0	67,1	7,6	6,1	26,8	20,3	12,1	9,5	17,5	13,7
Valle d'Aosta	73,1	74,8	68,3	71,8	6,5	4,0	21,9	16,6	10,3	6,7	15,0	10,4
Liguria	70,1	71,9	63,2	67,4	9,5	6,1	23,9	20,3	15,1	10,5	20,5	11,0
Lombardia	72,5	72,2	68,4	69,3	5,6	4,0	18,3	15,4	9,6	7,4	14,4	11,2
Trentino-Alto Adige	74,4	74,4	71,4	72,3	3,9	2,8	9,7	9,0	6,7	5,3	10,8	8,3
Veneto	71,6	73,6	67,5	70,4	5,6	4,2	18,2	14,1	9,1	6,6	14,0	10,0
Friuli-Venezia Giulia	71,0	72,1	66,6	68,7	6,1	4,6	20,0	14,1	10,4	7,7	15,2	11,5
Emilia-Romagna	74,6	74,4	70,4	70,6	5,5	4,9	18,4	17,0	9,7	8,2	14,9	11,7
Toscana	71,8	73,3	66,8	69,3	6,7	5,2	23,5	17,8	11,9	8,8	17,9	13,7
Umbria	70,6	70,7	64,5	66,5	8,5	6,0	26,5	18,3	13,7	10,0	19,8	15,2
Marche	71,2	71,2	64,9	67,4	8,6	5,1	23,4	17,7	13,7	8,9	18,5	13,2
Lazio	68,0	68,2	61,1	63,2	9,9	7,1	29,6	21,4	17,0	12,7	23,1	18,2
Abruzzo	65,6	66,9	58,2	61,3	11,1	8,0	34,8	20,6	18,9	14,0	24,6	19,1
Molise	62,4	63,1	54,7	56,9	12,0	9,6	44,6	25,7	24,4	20,6	29,4	26,2
Campania	52,1	54,1	41,4	44,4	20,1	17,4	46,7	40,8	37,5	32,3	42,3	36,8
Puglia	54,6	57,5	46,3	50,7	14,9	11,6	40,5	32,5	30,1	23,0	35,1	28,0
Basilicata	57,0	59,5	50,7	54,9	10,8	7,5	31,3	25,1	27,2	20,8	32,2	25,9
Calabria	53,3	53,3	41,9	44,6	20,9	15,9	48,6	44,4	37,6	32,1	43,0	36,8
Sicilia	51,7	53,5	41,2	44,9	19,9	15,8	51,1	42,0	40,0	32,6	45,2	38,0
Sardegna	63,4	62,5	53,7	56,1	14,9	10,0	46,4	26,7	26,8	22,0	33,5	28,1
Nord-Ovest	72,0	72,0	67,3	68,6	6,5	4,8	20,9	17,0	10,8	8,2	15,8	9,8
Nord-Est	72,9	73,8	68,9	70,5	5,5	4,4	17,4	14,5	9,3	7,2	14,2	11,0
Centro	69,7	70,3	63,6	65,9	8,6	6,2	26,5	19,5	14,8	10,8	20,7	15,9
Centro-Nord	71,6	72,1	66,6	68,3	6,8	5,1	21,2	16,8	11,5	8,7	16,8	12,0
Mezzogiorno	54,6	56,3	44,8	48,2	17,6	14,0	45,6	36,7	34,1	28,0	39,3	33,0
Italia	65,7	66,7	59,0	61,5	9,9	7,6	29,2	22,7	18,9	14,8	24,1	18,6
Ue a 27 paesi	73,4	75,0	68,4	70,4	6,7	6,1	15,0	14,5	9,6	8,7	12,4	11,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Eurostat.

2.4 Le tendenze recenti

Le tendenze più recenti segnalano che il differenziale di crescita occupazionale favorevole al Sud si è progressivamente ampliato dalla fine del 2022 fino alla prima metà dell'anno in corso.

Gli andamenti tendenziali relativi ai primi sei mesi del 2024 – variazioni tra la media dei primi due trimestri del 2023 e lo stesso periodo dell'anno in corso – mostrano l'allargamento della forbice di crescita favorevole al Sud: +2,5% contro +1,2% nel Centro-Nord.

Questa accelerazione si è accompagnata all'accentuazione delle peculiari caratteristiche qualitative osservate nel biennio precedente, relative a contributi settoriali, tipologia contrattuale e di orario prevalenti, e composizione per età e genere dell'occupazione.

L'analisi settoriale evidenzia che la crescita dell'occupazione nazionale ha riguardato tutti i settori tranne l'agri-

Tabella 3 Occupati per settore (var. % 2023-24, media dei primi due trimestri)

Regioni e macroaree	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale
Piemonte	-8,0	3,7	17,7	2,3	3,2
Valle d'Aosta	13,0	-6,7	1,0	1,9	1,2
Liguria	1,0	6,3	-6,2	-0,6	0,0
Lombardia	1,6	-1,7	-1,9	2,5	1,2
Trentino-Alto Adige	-1,5	-2,8	14,7	0,2	0,5
Veneto	-12,2	1,0	3,3	-2,0	-1,1
Friuli-Venezia Giulia	3,0	-3,5	7,1	2,4	1,4
Emilia-Romagna	7,3	-0,6	0,5	1,7	1,2
Toscana	-4,0	2,7	3,0	3,3	2,9
Umbria	13,4	-9,3	-8,3	5,4	1,2
Marche	-19,5	5,6	-4,7	1,8	1,7
Lazio	-9,0	-2,3	6,3	1,3	1,0
Abruzzo	-18,9	-3,6	-5,6	2,8	-0,1
Molise	38,3	-14,2	-15,9	1,3	-1,8
Campania	2,6	-8,6	17,8	3,8	2,9
Puglia	-8,2	2,4	11,7	1,5	1,7
Basilicata	-1,5	-5,4	1,9	6,9	3,5
Calabria	-2,1	9,5	-4,1	1,4	1,2
Sicilia	-14,3	12,4	12,5	4,8	4,3
Sardegna	25,0	6,3	27,9	-1,3	2,8
Nord-Ovest	-2,9	0,1	2,5	2,1	1,6
Nord-Est	-2,0	-0,3	3,9	0,1	0,2
Centro	-7,5	0,8	2,6	2,2	1,7
Centro-Nord	-4,1	0,1	3,0	1,6	1,2
Mezzogiorno	-5,2	-0,2	11,1	2,8	2,5
Italia	-4,7	0,1	5,4	1,9	1,5

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat.

coltura (Tab. 3). Gli occupati agricoli sono calati del 4,7%; sono risultati ancora in aumento gli occupati nelle costruzioni (+5,4%), mentre sono rimasti sostanzialmente sui livelli del primo semestre 2023 gli occupati dell'industria in senso stretto. Nei servizi (+1,9%) sono cresciuti più lentamente i comparti del commercio e delle attività di alloggio e ristorazione (+1,5%) rispetto alle altre attività (2,1%). Più in dettaglio, sono cresciute sensibilmente le attività finanziarie e assicurative (+7,9%) e la Pubblica amministrazione (+4,1%).

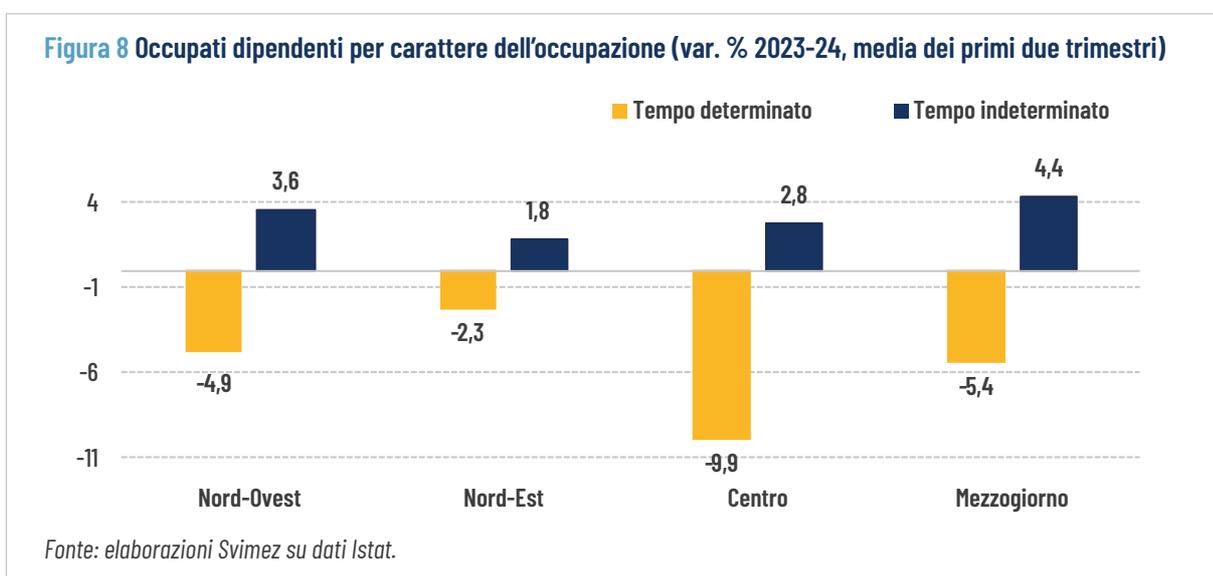
Le dinamiche più recenti confermano anche gli andamenti alquanto differenziati a livello territoriale: l'occupazione agricola flette in tutte le ripartizioni, ma con ritmi meno accentuati nel Nord. Nel Mezzogiorno crescono sensibilmente le costruzioni e i servizi, mentre al Centro-Nord risulta più contenuta la dinamica delle costruzioni e gli occupati industriali si rilevano in moderato aumento.

La dinamica più accentuata dell'occupazione nel Mezzogiorno è ascrivibile a una forte crescita degli occupati delle costruzioni (+11,1%), mentre flettono moderatamente gli occupati nell'industria in senso stretto (-0,2%), in calo anche nel Nord-Est (-0,3%) e stabili nel Nord-Ovest (+0,1%). La dinamica molto favorevole degli occupati delle costruzioni, territorialmente diffusa anche se con ritmi differenziati, riflette presumibilmente il trascinarsi degli effetti del superbonus e all'avvio delle opere finanziate dal Pnrr.

Nell'ambito dei servizi, al Sud cresce sensibilmente il comparto commerciale legato al turismo (+4,8%), a fronte di una crescita dell'1,9% del complesso degli altri servizi. Nelle ripartizioni del Nord il comparto più dinamico è invece quello degli altri servizi (+2,1%), mentre è in calo l'occupazione nel comparto commerciale e turistico. Nelle regioni del Centro cresce in misura più accentuata il comparto commerciale (+3% a fronte del +1,9% degli altri servizi).

Guardando più in dettaglio all'interno delle attività terziarie, nel Mezzogiorno i comparti più dinamici sono informazione e comunicazione (+7,3%), alloggio e ristorazione e pubblica amministrazione (+5,2%) e commercio (+4,6%). Nel Nord-Ovest i trasporti (+15,2%), le attività finanziarie e assicurative e la pubblica amministrazione. Nel Nord-Est le attività finanziarie e assicurative (+12,5%) e i servizi alle imprese (+5,6%), mentre nelle regioni centrali spiccano i servizi di informazione e comunicazione (+8,7%) e il commercio.

Nel Mezzogiorno la flessione del settore agricolo è essenzialmente ascrivibile ai forti cali in Abruzzo, Puglia e Sicilia. Gli occupati agricoli flettono con minore intensità anche in Calabria e Basilicata. All'interno di una dinamica sostanzialmente stagnante dell'occupazione industriale nel Mezzogiorno vanno sottolineati gli aumenti sensibili registrati in Puglia, Calabria e, soprattutto, in Sicilia. Cali sensibili si rilevano in Campania, Abruzzo e Molise. Nei servizi, nell'ambito di un andamento positivo che interessa tutte le regioni, le regioni più dinamiche sono Campania, Basilicata e Sicilia. Il comparto commerciale e turistico cresce in particolare in Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria e Sardegna, mentre gli altri servizi crescono sensibilmente in Molise, Basilicata e Sicilia.

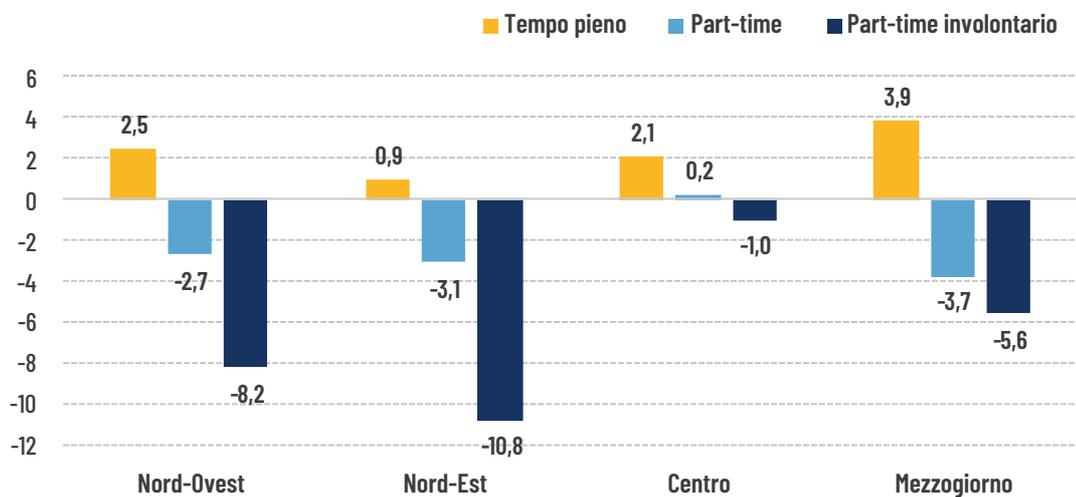


Le tendenze più recenti sulla qualità dell'occupazione appaiono in continuità con quanto evidenziato nel precedente biennio.

Nella prima metà del 2024, le regioni meridionali si caratterizzano per una crescita più accentuata dei dipendenti a tempo indeterminato (+4,4% rispetto al 2023, seguite dal Nord-Ovest +3,6%). Crescite più contenute dei permanenti si rilevano nel Nord-Est (+1,8%) e nel Centro (+2,8%). In calo in tutte le ripartizioni il lavoro a termine con particolare intensità nelle regioni del Centro (-9,9%). I dipendenti a termine flettono del 5,4% nelle regioni meridionali, del 4,9% e del 2,3% nel Nord-Ovest e nel Nord-Est.

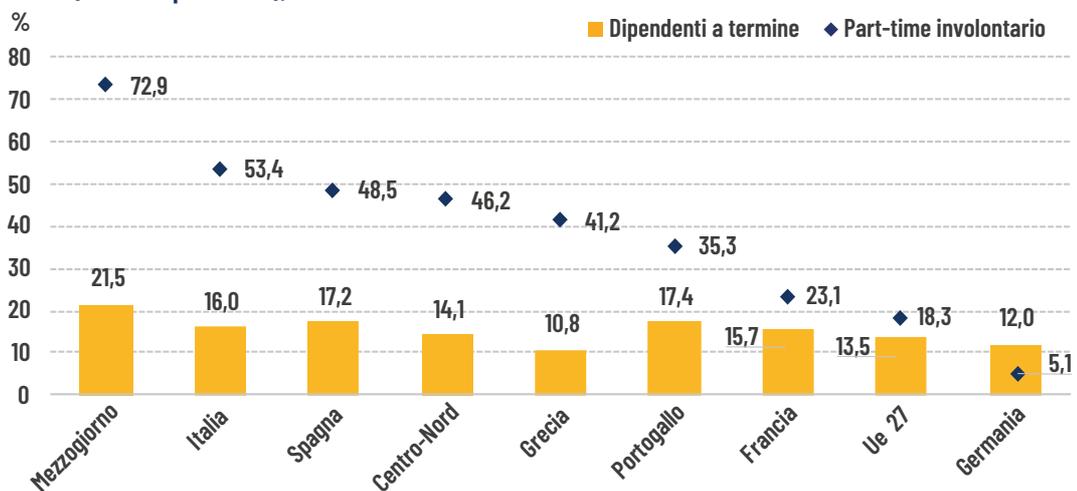
Il miglioramento dell'occupazione caratteristico della ripresa è comunque intervenuto in un mercato del lavoro divenuto sempre più flessibile nell'ultimo ventennio, e nel quale, soprattutto nel Mezzogiorno, la precarietà è diventata un fenomeno tutt'altro che marginale, in comparazione ad altre economie europee. Nelle regioni meridionali,

Figura 9 Occupati per tipologia d'orario (var. % 2023-24, media dei primi due trimestri)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 10 Occupati dipendenti a termine (in % del totale dipendenti) e in part-time involontario (in % del part-time), 2023



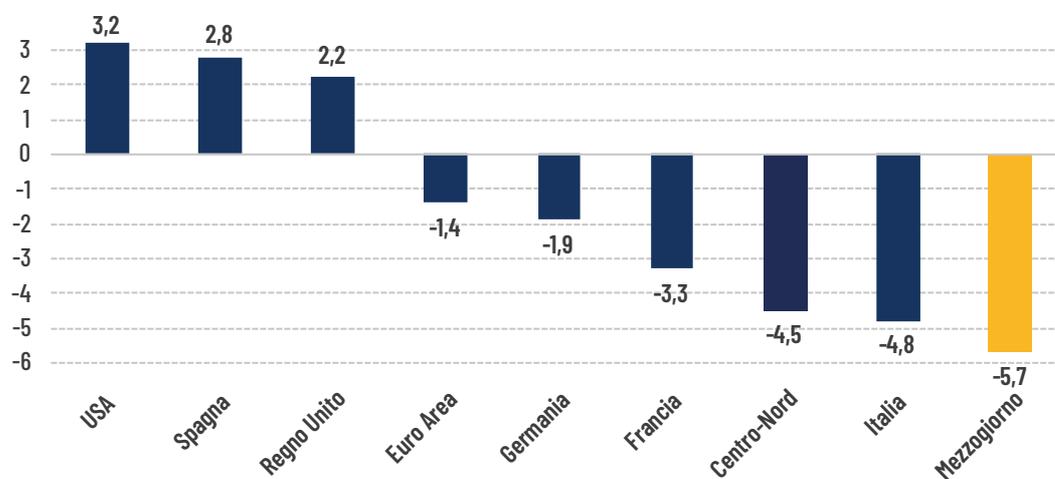
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Eurostat.

più di un lavoratore su cinque è assunto con contratti a termine: 21,5%, contro una media europea del 13,5% (Fig. 10). Le forme contrattuali a tempo determinato sono più diffuse fra le donne e i giovani. Al Sud, inoltre, si permane in posizioni temporanee più a lungo: quasi un quarto dei dipendenti a termine nel Mezzogiorno lo è da almeno 5 anni (23,9%; il dato del Centro-Nord è del 14,9%). La minore diffusione di posizioni permanenti è spiegata soprattutto dalla presenza di una struttura produttiva che più si presta a ricorrere al lavoro flessibile, soprattutto per la più marcata specializzazione nel terziario tradizionale e la più contenuta dimensione media delle imprese.

Nonostante l'inversione di tendenza sopra rilevata, l'Italia, a fronte di una quota di occupati part-time simile alla media europea (17,6%), è caratterizzata da una quota di tempo parziale involontario strutturalmente più elevata, per effetto della dinamica crescente osservata nel ventennio pre-pandemia (35% nei primi anni Duemila; 65% nel 2020). In Italia il fenomeno è spesso l'esito involontario di una marginalizzazione del lavoro – che colpisce soprattutto le donne, i giovani, i lavoratori meno istruiti e i dipendenti a termine – che sottende una gestione degli orari, soprattutto nelle imprese di grandi dimensioni, orientata a ridurre il costo del lavoro. Le clausole flessibili permettono inoltre di variare l'orario di lavoro del contratto part-time trasformandolo all'occorrenza "di fatto" in full-time, in presenza di picchi di lavoro.

Nell'Unione europea, dove è in calo ormai dal 2014, la percentuale del part-time involontario è al di sotto del 20%, con valori particolarmente contenuti in Germania (5,1%) e relativamente elevati, superiori al 40%, in Grecia e Spagna. Il dato medio italiano sottende un netto dualismo territoriale: nel Mezzogiorno quasi i tre quarti degli occupati part-time (72,9%) si trovano in questa condizione, a fronte del 46,2% nel Centro-Nord (Fig. 10).

Figura 11 Salari reali (var. %, IV trim. 2019 - Il trim. 2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

Infine, la criticità più rilevante per la quale va scontata la ripresa occupazionale italiana, e meridionale in particolare, è il duro colpo inferto dall'inflazione al potere d'acquisto dei redditi da lavoro nella fase di ascesa e successivo parziale rientro dallo shock inflazionistico: tra il II trimestre 2021 e il I trimestre 2023, nel Mezzogiorno i salari reali sono calati di quasi l'11%, contro una media europea del 6%.

A consuntivo dello shock, si conferma il crollo del potere d'acquisto dei salari reali in Italia, e nel Mezzogiorno in particolare: tra il quarto trimestre 2019 e la prima metà dell'anno in corso, al Sud l'inflazione ha eroso i salari con una riduzione di 5,7 punti percentuali, contro -1,4 della media dell'eurozona. Un vero e proprio crollo causato dall'agire di fattori congiunturali sfavorevoli (più sostenuta dinamica dei prezzi e ritardi nei rinnovi contrattuali) in un mercato del lavoro che ha raggiunto livelli patologici di flessibilità, nel quale si è ampliata a dismisura la platea di lavoratori precari e non tutelati.

3. Cambiano le politiche

3.1 Le scelte

La fase straordinaria che ha caratterizzato il periodo successivo all'inizio della pandemia è stata affrontata in tutti i maggiori paesi adottando politiche di bilancio fortemente espansive.

I paesi dell'eurozona hanno utilizzato la leva della politica di bilancio, anche se i livelli del deficit pubblico raggiunti nell'area sono rimasti inferiori a quelli registrati in altre economie, come quella americana. All'interno del quadro europeo, il deficit italiano si è disallineato da quello degli altri paesi, soprattutto perché il costo degli incentivi fiscali alle ristrutturazioni immobiliari è risultato più elevato di quanto preventivato. La politica di bilancio italiana è stata quindi più espansiva rispetto agli altri paesi europei.

Già da quest'anno l'Italia è chiamata a realizzare un drastico miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Il miglioramento del saldo è già incorporato nel quadro tendenziale riflettendo soprattutto il venir meno delle misure di carattere transitorio introdotte durante gli anni scorsi: principalmente le misure contro il caro energia, i bonus edilizi e gli interventi di riduzione del cuneo fiscale che erano stati introdotti a valere sul 2024 e che il governo intende rendere permanenti.

Tuttavia, l'aggiustamento del saldo programmato nei prossimi anni nel Piano strutturale di bilancio di medio termine (Psb) è particolarmente severo e gli spazi fiscali a disposizione limitati.

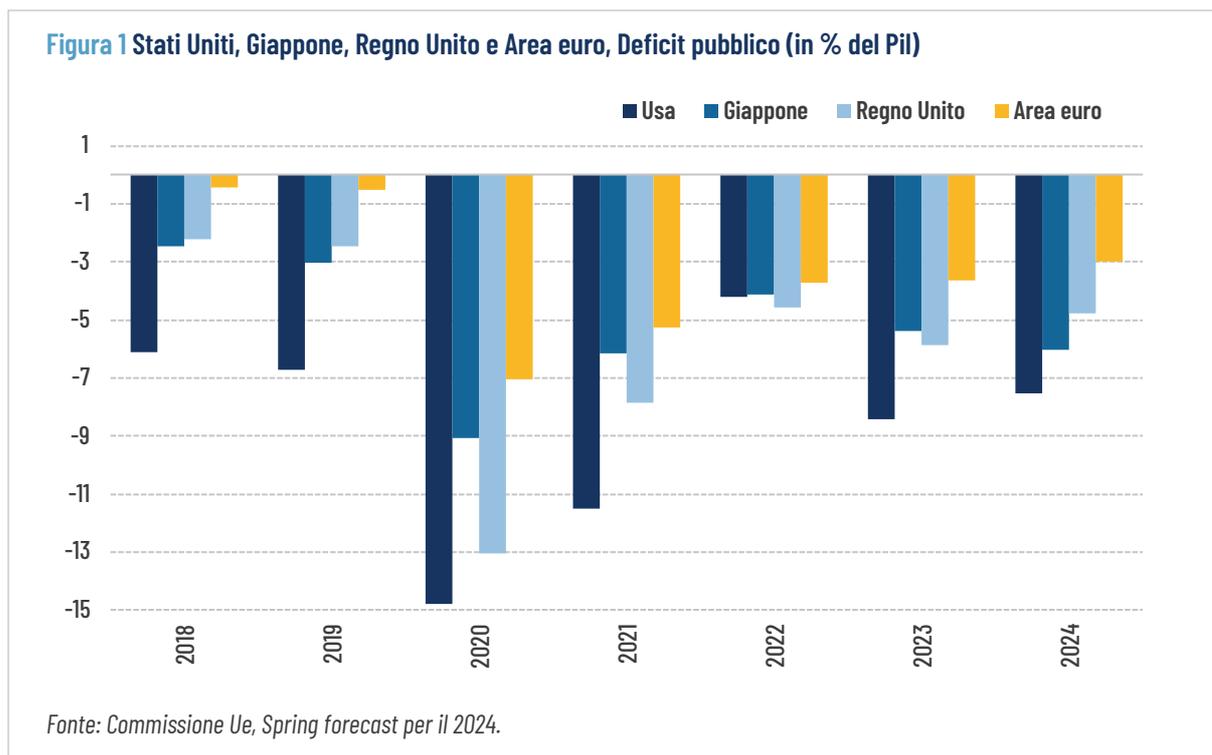
Cosa accadrà allora nei prossimi anni, quando la politica di bilancio sarà orientata da obiettivi ben più severi rispetto agli anni scorsi?

Evidentemente andranno individuate delle priorità, tra le quali l'investimento pubblico in istruzione e sanità dovrebbe avere un ruolo preminente. Dalle scelte che saranno fatte dipenderanno gli ambiti dell'intervento pubblico più interessati dal ridimensionamento della spesa, quali saranno i ceti e quali i territori che ne subiranno maggiormente i costi.

3.2 L'eredità della crisi sul quadro di finanza pubblica

La difficile fase attraversata dalle economie europee con l'arrivo della pandemia prima, e la crisi energetica poi, ha sollecitato il ricorso a misure di politica economica straordinarie. Questo è avvenuto non solo attraverso politiche monetarie del tutto eccezionali, ma anche a seguito della sospensione delle regole del Patto di Stabilità europeo, che ha portato ad adottare politiche di bilancio fortemente espansive. Si è osservato un ampliamento dei deficit pubblici, portatisi su livelli non sperimentati nei paesi europei almeno dai primi anni Novanta. La politica di bilancio ha trovato un impulso ulteriore nella prima esperienza di creazione di una capacità fiscale autonoma dell'Unione europea, a seguito dell'emissione di titoli comuni per il finanziamento del NGEU.

L'ampio ricorso alla leva fiscale ha rappresentato un cambiamento importante nell'impostazione delle politiche, che negli ultimi decenni erano state guidate dall'idea che le recessioni andassero contrastate soprattutto con gli strumenti della politica monetaria, mentre la politica fiscale avrebbe dovuto limitarsi a fare variare i saldi di bilancio entro i limiti necessari per lasciare operare gli stabilizzatori automatici. Questa articolazione delle politiche, che ispirava le regole della governance economica europea, puntava a evitare che un utilizzo eccessivo della politica di bilancio potesse tradursi in un eccesso di debito pubblico da finanziare, che a sua volta avrebbe ridotto la capacità di intervento della banca centrale, condizionandone le scelte. Alcune analisi suggerivano anche l'eventualità che



forzature da parte delle politiche di bilancio in una direzione restrittiva potessero innescare miglioramenti delle condizioni finanziarie tali da determinare addirittura effetti netti positivi sulla domanda.

Già prima della pandemia questa impostazione delle politiche europee era stata tuttavia oggetto di critiche severe, legate soprattutto agli elevati costi economici e sociali emersi dopo la grande crisi finanziaria del 2008, protrattasi per i paesi della periferia con l'arrivo della crisi dei debiti sovrani, e delle conseguenti manovre di consolidamento dei conti pubblici.

Con l'arrivo della pandemia, i paesi europei hanno quindi adottato misure di segno fortemente espansivo, con l'obiettivo di limitare le perdite di output e occupazione. Si è cercato soprattutto di evitare che la crisi potesse intaccare la struttura produttiva, generando effetti di tipo permanente sui livelli del prodotto, ovvero riduzioni del livello del Pil potenziale e incrementi del tasso di disoccupazione di equilibrio, come invece era accaduto dopo la crisi del 2008. Molte misure hanno cercato difatti di prevenire chiusure definitive di imprese (come nel caso dell'erogazione di sussidi e prestiti agevolati con garanzie pubbliche) e limitare le interruzioni dei rapporti di lavoro (soprattutto attraverso il largo utilizzo degli schemi di lavoro a orario ridotto).

Il nuovo ruolo attribuito alla politica di bilancio dal 2020 è anche stato legato all'obiettivo di fornire un sostegno alla domanda, nel timore che le condizioni macroeconomiche prevalenti potessero ostacolare la trasmissione della politica monetaria. Il rischio era che le economie occidentali potessero entrare in una fase di deflazione, e che la politica monetaria, andando incontro al limite dei tassi d'interesse pari a zero, potesse perdere di efficacia. In particolare, diverse stime del tasso d'interesse naturale ne avevano evidenziato una caduta dopo la grande crisi finanziaria, portando di fatto il livello dei tassi reali coerente con una politica monetaria neutrale vicino a zero¹. Questo avrebbe reso quindi necessario un livello dei tassi reali di segno negativo per potere rendere la politica monetaria accomodante, cosa evidentemente difficile da ottenere con tassi d'inflazione nulli o negativi. Di fatto, si era entrati in una situazione prossima alla deflazione, che avrebbe potuto limitare la capacità delle banche centrali di sostenere la domanda portando i tassi al di sotto del tasso neutrale. Anche per superare tale limite, le banche centrali hanno optato per un allargamento degli strumenti, con le politiche di cosiddetto monetary easing.

¹ Ad esempio, le stime del tasso neutrale della Fed di New York seguendo l'approccio di Holston, Laubach, and Williams, <https://www.newyorkfed.org/research/policy/rstar>.

In questo contesto, anche la politica di bilancio è stata chiamata ad assolvere un ruolo sostitutivo e di potenziamento della politica monetaria, con la sospensione delle regole del Patto di Stabilità europeo per ben quattro anni, dal 2020 al 2023.

Questa strategia di politica economica non è stata d'altra parte adottata esclusivamente dai paesi europei. Anzi, l'ampiezza dei deficit pubblici dell'insieme dei paesi dell'eurozona è stata nettamente inferiore a quella osservata nelle altre maggiori economie avanzate, come Usa, Giappone e Regno Unito. Gli Stati Uniti nel 2020 hanno raggiunto un livello del deficit pubblico pari addirittura al 15% del Pil, e anche negli ultimi anni hanno mantenuto un disavanzo intorno all'8% (Fig. 1).

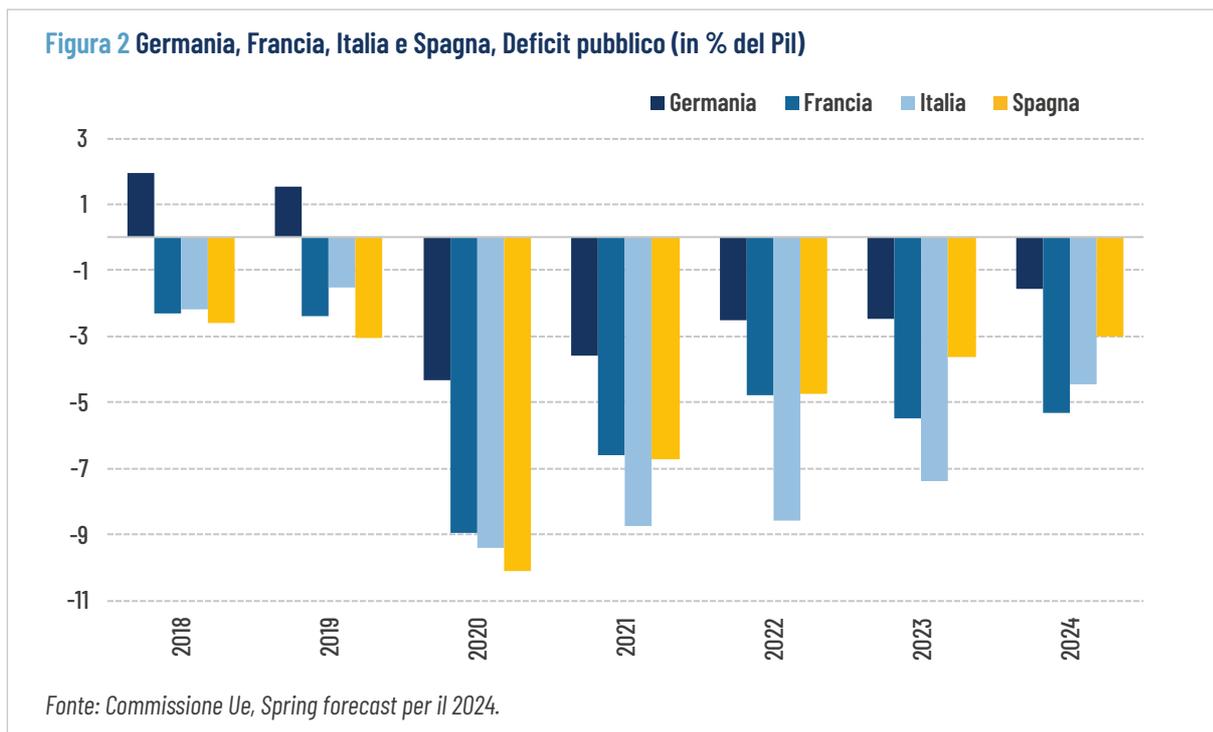
Pertanto, dopo il superamento della crisi economica post-Covid, dal 2023 è iniziata una nuova fase, tutt'ora in corso, caratterizzata dalla gestione del percorso di normalizzazione delle politiche economiche.

Dal punto di vista della politica monetaria, la normalizzazione è già in una fase avanzata. Il ciclo dei rialzi dei tassi d'interesse è terminato nel 2023, e già il 2024 ha visto le prime riduzioni da parte della Bce e di altre banche centrali. Inoltre, è stato avviato il quantitative tightening, con la graduale riduzione dello stock di titoli detenuti dalla banca centrale.

Anche la politica di bilancio europea ha modificato la propria intonazione, avviando una fase di rientro del deficit pubblico dei paesi membri. In generale, la discesa del deficit delle economie della zona euro è stata piuttosto marcata già da alcuni anni: da un livello sopra il 7% raggiunto nel 2020, il 2022-23 si è chiuso con un saldo dei paesi dell'area prossimo al 3,5% del Pil, e il 2024, secondo le stime dei principali organismi internazionali, dovrebbe chiudersi a consuntivo con un saldo vicino al 3%. Tale andamento suggerisce quindi che anche il consolidamento fiscale è in una fase avanzata, soprattutto se si confrontano i dati dell'eurozona con i livelli delle altre maggiori economie, principalmente gli Stati Uniti.

Tuttavia, tale percorso di rientro non è stato uniforme fra i paesi europei: basti considerare che il 2023 ha registrato un deficit pubblico al di sotto del 2% del Pil in Germania, e ancora sopra il 7% in Italia (Fig. 2).

Il fatto che il deficit pubblico italiano si sia posizionato su un livello superiore a quello delle altre maggiori economie modifica a sua volta le prospettive della politica di bilancio italiana, considerando il maggiore sforzo di correzione che ciò comporta nei prossimi anni.



3.3 Il peso del superbonus e la spinta degli investimenti pubblici

Lo scostamento del deficit pubblico italiano durante gli anni scorsi è stato anche dovuto a errori di valutazione degli oneri derivanti dai cosiddetti bonus fiscali per le ristrutturazioni di immobili. In particolare, la differenza fra previsioni e consuntivi è stata molto ampia nel 2023. Il rally delle fatturazioni a fine 2023 ha superato largamente quanto era stato preventivato, portando a chiudere l'anno con un deficit del 7,2%. Anche nei primi mesi del 2024, le autorizzazioni del superbonus si sono mantenute su livelli elevati, spingendo poi il Governo a intervenire ancora una volta, modificando nuovamente i criteri di eleggibilità al beneficio. Questo ha quindi portato a quasi azzerare le autorizzazioni a partire dai mesi primaverili.

D'altra parte, le spese legate al superbonus, per quanto d'importo rilevante e superiore a quanto preventivato, hanno un impatto sui conti pubblici di carattere transitorio, circoscritto al periodo di validità della misura. Non a caso, il percorso di riduzione del deficit atteso da quest'anno è ampiamente guidato dall'esaurimento dell'impatto del superbonus sui conti pubblici.

La fine degli effetti del superbonus è rilevante anche rispetto all'impatto sulla domanda interna, e quindi sui livelli di attività economica, soprattutto con riferimento alla filiera delle costruzioni. Un punto significativo è che, sebbene le fatturazioni di fine 2023 siano interamente classificate nei conti dello scorso anno in termini di competenza economica, è possibile che una quota non marginale di esse non sia stata legata a una semplice accelerazione dei lavori in prossimità della scadenza dei termini degli incentivi. In parte, si tratterebbe invece di fatturazioni su lavori che sono stati poi realizzati nel corso del 2024. Una quota delle risorse del superbonus avrebbe pertanto esercitato il rispettivo sostegno alla domanda oltre il termine di fine 2023. Ne deriverebbe che nel 2023 la politica di bilancio sarebbe stata meno espansiva rispetto a quanto apparentemente evidenziato dai dati di finanza pubblica, ma d'altra parte sarebbe meno restrittiva quest'anno.

Se la prosecuzione della spinta del superbonus è uno dei fattori che hanno sostenuto l'attività dell'edilizia nel 2024, resta tuttavia incerto l'effetto che il termine degli incentivi potrà produrre soprattutto nel corso del 2025, una volta esauritasi la coda dei lavori.

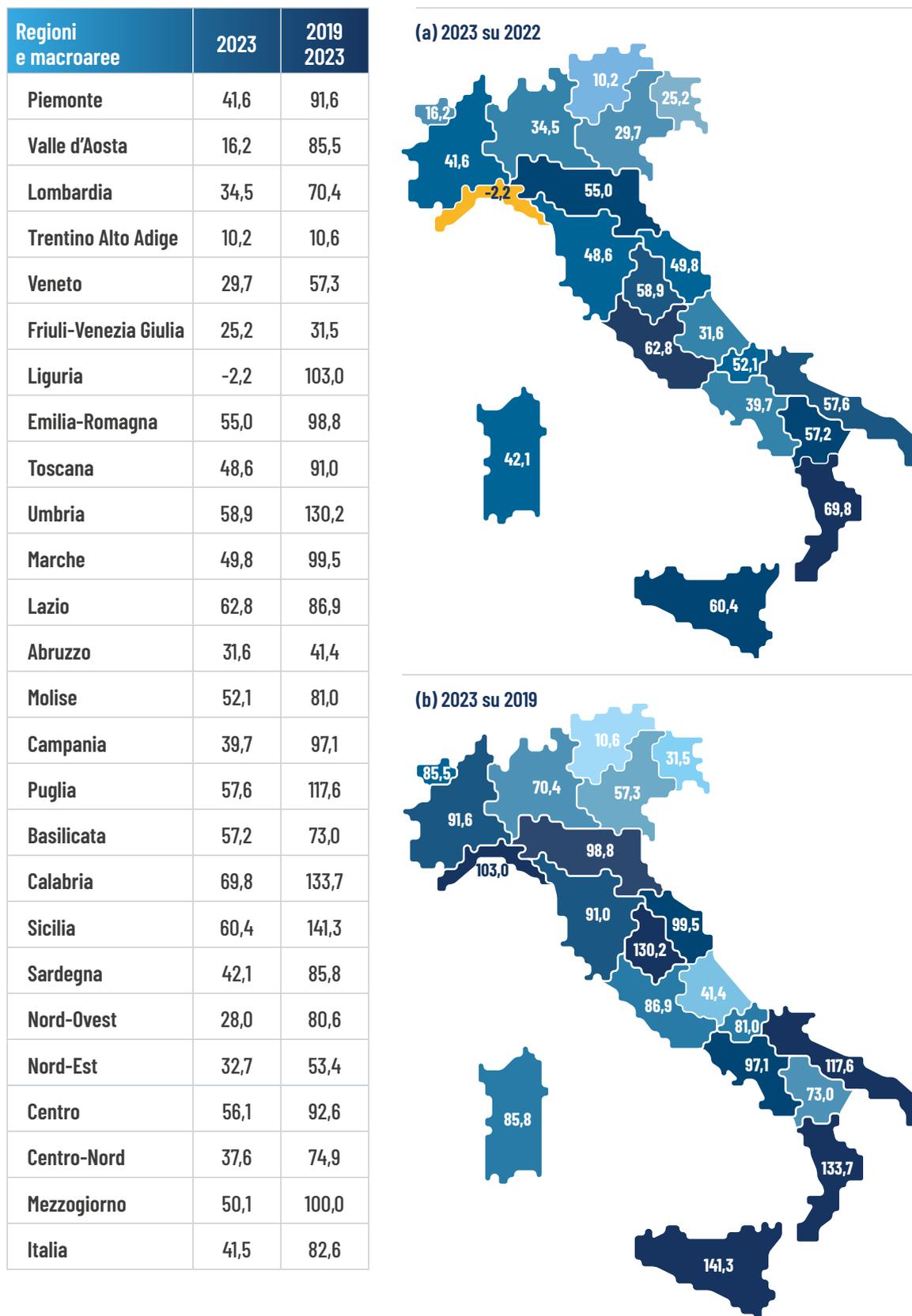
Al proposito, un altro aspetto importante rispetto alla tenuta del ciclo delle costruzioni è l'eventualità che l'arretramento degli investimenti privati possa essere compensato da una fase di rafforzamento degli investimenti pubblici. Il tema delle opere pubbliche acquisisce un ruolo centrale nella strategia di politica economica dell'Italia. Già con l'arrivo della pandemia era emersa una maggiore attenzione al tema dopo un lungo periodo in cui questa voce della spesa pubblica aveva subito forti riduzioni, con effetti particolarmente negativi sulla dotazione infrastrutturale del Paese. In una prima fase, la maggiore attenzione al tema degli investimenti si era concretizzata in un aumento delle risorse a disposizione degli enti locali. A ciò si è poi aggiunta la spinta legata alle opere finanziate dal Pnrr, che portano a realizzare un importante programma di investimenti entro la metà del 2026, almeno sulla base delle scadenze ufficiali.

Nella fase di avvio, l'impatto del Pnrr sugli investimenti pubblici è stato in realtà inferiore a quanto programmato. Tuttavia, dopo un periodo iniziale in cui le attività di carattere procedurale e amministrativo hanno assorbito il maggiore sforzo dei rispettivi soggetti attuatori, la maggior parte dei progetti è ora in avanzata fase di realizzazione. Già nel 2022, e poi ancora nel 2023, è emersa un'accelerazione degli investimenti pubblici; una tendenza di rilievo, anche per gli effetti diffusi sull'intero territorio nazionale che discendono da tali politiche.

In particolare, gli investimenti pubblici in costruzioni sono cresciuti del 41,5% nel 2023 a livello nazionale. Secondo le stime Svimez, l'accelerazione è stata più intensa al Centro (+56,1%), seguito dal Mezzogiorno (+50,1%); più staccate, le due macroaree del Nord: +28% nel Nord-Ovest e +32,7% nel Nord-Est. Questa crescita annua si somma a quella del biennio precedente, determinando un'espansione cumulata degli investimenti pubblici rispetto al pre-pandemia dell'82,6% a livello nazionale; sono raddoppiati nella media delle regioni del Mezzogiorno (Fig. 3).

Oltre alla spesa in opere pubbliche, l'insieme degli investimenti pubblici è cresciuto in maniera significativa nel 2023, anche in questo caso più nel Mezzogiorno (+16,8%) rispetto al Centro-Nord (+7,2%). Come per la sola com-

Figura 3 Investimenti pubblici in costruzioni (var. %, prezzi correnti)

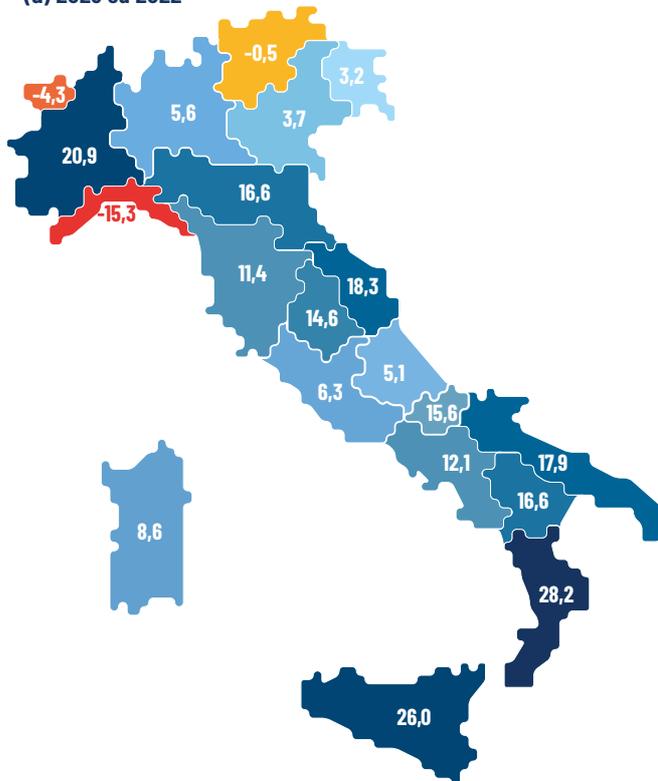


Fonte: per l'Italia dati Istat; per le regioni e le macroaree stime Svimez.

Figura 4 Investimenti pubblici (var. %, prezzi correnti)

Regioni e macroaree	2023	2019 2023
Piemonte	20,9	61,6
Valle d'Aosta	-4,3	45,1
Lombardia	5,6	59,8
Trentino Alto Adige	-0,5	7,6
Veneto	3,7	36,6
Friuli Venezia Giulia	3,2	23,6
Liguria	-15,3	79,8
Emilia-Romagna	16,6	61,7
Toscana	11,4	65,1
Umbria	14,6	83,4
Marche	18,3	75,6
Lazio	6,3	97,7
Abruzzo	5,1	27,2
Molise	15,6	69,2
Campania	12,1	40,0
Puglia	17,9	70,5
Basilicata	16,6	30,8
Calabria	28,2	98,8
Sicilia	26,0	84,4
Sardegna	8,6	54,3
Nord-Ovest	5,4	62,5
Nord-Est	7,0	35,4
Centro	9,5	84,3
Centro-Nord	7,2	59,7
Mezzogiorno	16,8	58,9
Italia	10,3	59,4

(a) 2023 su 2022



(b) 2023 su 2019



Fonte: per l'Italia dati Istat; per le regioni e le macroaree stime Svimez.

ponente in costruzioni, gli investimenti pubblici sono cresciuti rispetto al 2019 a tassi elevati, in particolare nelle regioni centrali (+84,3%); gli incrementi però sono stati sostenuti in tutte le regioni (Fig. 4).

Si può affermare, quindi, che l'Italia ha chiuso il periodo della crisi post-2019 non solo con un deficit pubblico più elevato, ma anche con una ricomposizione della struttura del bilancio pubblico spostata decisamente sugli investimenti pubblici e sugli incentivi agli investimenti privati. Le politiche hanno giocato un ruolo fondamentale non solo nell'orientare la domanda, ma anche nel guidare la composizione della crescita, che non a caso è stata sostenuta soprattutto dalla ripresa dell'attività nella filiera dell'edilizia.

Tuttavia, a fronte di ciò, vi sono diverse voci della spesa pubblica che hanno evidenziato negli anni scorsi un andamento molto debole. Questo è avvenuto non tanto attraverso misure esplicite di revisione della spesa, quanto piuttosto limitando la dinamica della spesa a prezzi correnti, in un contesto di vivaci aumenti dei prezzi; ciò ha quindi comportato una contrazione della spesa espressa in termini reali, come nel caso della sanità.

Nella Tabella 1 si confronta la struttura delle principali voci delle entrate e della spesa pubblica in termini di incidenza sul Pil nel 2019 e nel 2023. In tal modo si dispone di una rappresentazione sintetica delle poste di bilancio che hanno concorso maggiormente al deterioramento del saldo. In particolare, dal confronto fra i due anni emerge come l'aumento del deficit pubblico, quasi sei punti percentuali di Pil nel periodo, rifletta essenzialmente un aumento della spesa (+6,7% del Pil), a sua volta largamente dipendente dall'aumento delle spese in conto capitale (+5,7% del Pil), all'interno delle quali gli investimenti pubblici vedono un incremento di quasi un punto di Pil, mentre le "altre spese in conto capitale" aumentano di quasi cinque punti di Pil (di cui circa quattro legati ai contributi agli investimenti pagati alle famiglie, che comprendono il superbonus).

Tabella 1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del Pil, dal 2024 scenario tendenziale Pbs)

	2019	2023	var. 2019-23	2024	2025	2026	2027	var. 2023-27
Totale entrate	47,0	46,6	-0,4	46,7	47,5	47,6	46,9	0,3
Imposte indirette	14,5	13,7	-0,8	14,1	14,0	13,9	13,9	0,2
Imposte dirette	14,3	15,1	0,8	15,4	15,3	15,3	15,4	0,3
Contributi sociali	13,4	12,7	-0,8	12,7	13,4	13,4	13,4	0,7
Altre entrate	4,8	5,2	0,5	4,5	4,8	5,0	4,2	-1,0
Totale spese correnti	48,4	53,8	5,4	50,4	50,4	49,8	48,5	-5,3
Retribuzioni	9,6	8,8	-0,8	8,9	8,8	8,6	8,3	-0,5
Consumi intermedi	8,1	8,2	0,1	7,9	8,0	7,9	7,6	-0,6
Prestazioni sociali	20,0	19,9	-0,1	20,4	20,2	20,1	20,1	0,2
Altre uscite correnti	3,9	4,1	0,2	3,9	4,2	4,0	3,9	-0,2
Interessi	3,3	3,7	0,3	3,9	3,9	3,9	4,1	0,4
Spese in conto capitale	3,4	9,0	5,6	5,3	5,3	5,2	4,5	-4,5
di cui: investimenti	2,3	3,2	0,8	3,4	3,5	3,6	3,4	0,2
di cui: altre spese in conto capitale	1,1	5,9	4,8	1,9	1,8	1,6	1,1	-4,8
Saldo	-1,5	-7,2	-5,7	-3,8	-2,9	-2,1	-1,5	5,7
Saldo primario	1,9	-3,5	-5,4	0,1	1,0	1,8	2,5	6,0

Fonte: Istat e Pbs.

3.4 L'inizio del percorso di rientro

A partire da questa struttura dei conti, si possono esprimere alcune valutazioni riguardo al percorso di rientro del deficit avviato da quest'anno, e atteso proseguire nei prossimi.

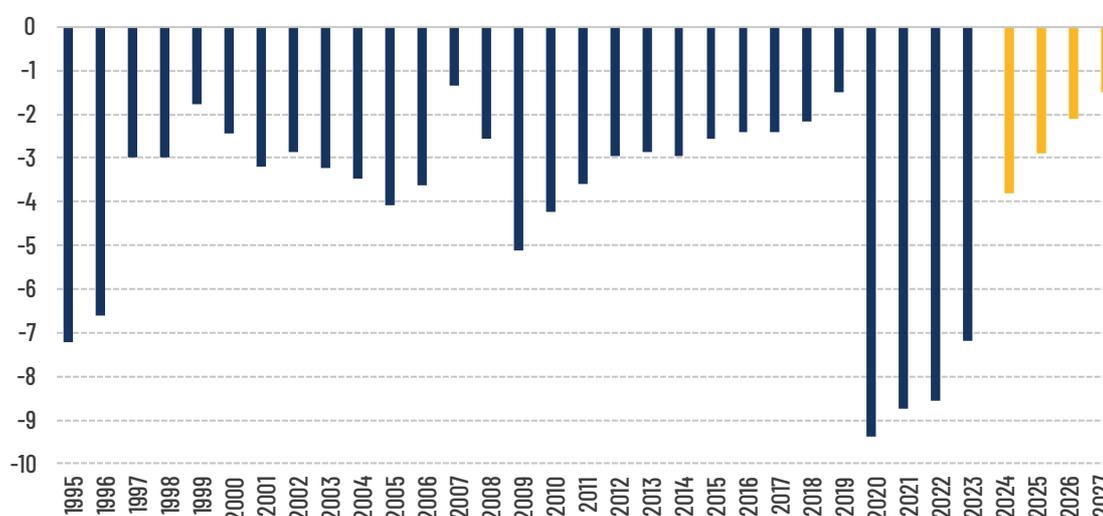
Per valutare la traiettoria dei conti pubblici, possiamo partire inizialmente dal quadro di finanza pubblica tendenziale, elaborato dal governo nel mese di settembre nel Psb. Tale quadro, costruito come da tradizione secondo il criterio della legislazione vigente, affianca gli obiettivi descritti nel Piano, e che discutiamo nel paragrafo successivo.

In particolare, come evidenziato dalla Figura 5, che illustra l'evoluzione dei saldi di bilancio, il deficit nel quadro tendenziale mostra una discesa dal 7,4% del Pil nel 2023 sino al 3,7% già nel 2025. Quindi una correzione di entità clamorosa, quasi quattro punti in un biennio, destinata a protrarsi poi negli anni successivi. Un miglioramento di questa entità, se effettivamente conseguito, costituirebbe uno degli episodi di più ampio aggiustamento fiscale mai realizzato in Italia. Per vedere un aggiustamento altrettanto marcato bisogna difatti tornare indietro alla seconda metà degli anni Novanta, quando l'Italia realizzò uno sforzo di correzione dei conti del tutto straordinario, allo scopo di conseguire il rispetto dei requisiti di Maastricht ai fini dell'ingresso nella moneta unica. Tuttavia, in quella occasione l'aggiustamento dei conti dipese largamente dalla caduta della spesa per interessi dovuta all'aspettativa di ingresso nell'euro. In questa occasione, invece, l'aggiustamento è largamente guidato dal miglioramento del saldo primario, con un recupero la cui entità supererebbe anche quella osservata all'inizio dello scorso decennio con la manovra Monti (Fig. 6). Sebbene la situazione attuale veda l'aggiustamento fiscale prodursi in un contesto evidentemente meno sfavorevole, questo cambiamento di regime determina incertezze in relazione alle prospettive dell'economia italiana nei prossimi anni.

Sebbene si tratti di un miglioramento di entità notevole, un aspetto da sottolineare è che questa riduzione del saldo caratterizza già il quadro tendenziale di finanza pubblica, ovvero si materializzerebbe senza bisogno di interventi di correzione.

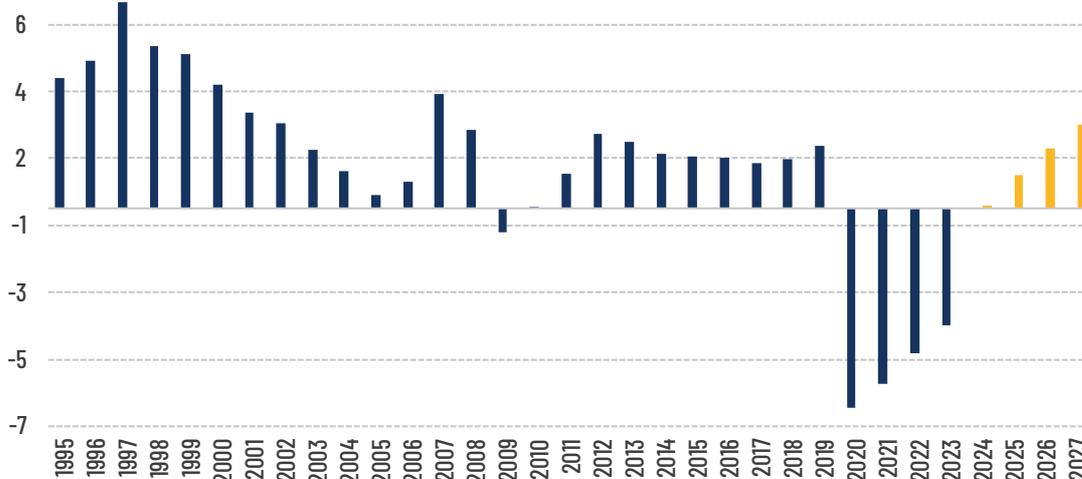
Questo andamento dipende in buona misura dal fatto che il saldo del 2022-23 incorpora misure di carattere transitorio, che come già anticipato si esauriscono del tutto nel 2024-25: oltre al superbonus per le ristrutturazioni edilizie, tali misure includevano anche i pacchetti contro il "caro energia" del 2022, in parte ancora confermati nuovamente nel 2023.

Figura 5 Deficit pubblico (in % del Pil), andamento storico e previsioni - quadro tendenziale, Italia



Fonte: Istat e Psb, quadro tendenziale.

Figura 6 Saldo primario (in % del Pil), andamento storico e previsioni - quadro tendenziale, Italia



Fonte: Istat e Psb, quadro tendenziale.

L'ordine di grandezza relativo a tali interventi è significativo. Il superbonus ha pesato sui conti del 2023 per ben 80 miliardi, mentre gli interventi contro il caro-energia, sono quantificabili in circa 15 miliardi².

In definitiva, sui conti del 2023 pesano misure di carattere straordinario per un valore di quasi 100 miliardi di euro, ovvero poco meno del 5% del Pil. Naturalmente, una volta esauritisi l'effetto di queste misure, i conti pubblici sono destinati a migliorare spontaneamente. E difatti il miglioramento del saldo evidenziato nel quadro di finanza pubblica tendenziale deriva largamente dal venir meno di questi impegni di carattere transitorio. Questo è quanto viene evidenziato sempre nella Tabella 1, dove i dati del 2024 e degli anni successivi sono quelli del quadro tendenziale.

Tuttavia, occorre anche ricordare che il quadro tendenziale di finanza pubblica disegna una discesa del deficit anche perché considera come di carattere transitorio, cioè limitati al solo 2024, due interventi importanti: la conferma per un altro anno della riduzione del cuneo contributivo e un primo intervento di attuazione della riforma fiscale, relativo all'Irpef e alla deducibilità dei costi dal reddito di impresa (ai fini Ires e Irpef), oltre alla decontribuzione per le lavoratrici madri di due figli e la detassazione dei premi di produttività e del welfare aziendale.

La conferma del pacchetto di riforme avviate richiede dunque coperture aggiuntive dell'ordine di 0,9 punti percentuali di Pil, pari a circa 20 miliardi di euro, per il 2025, e di un punto percentuale all'anno per gli anni successivi.

3.5 Il Piano strutturale di medio termine

A partire dal quadro tendenziale appena descritto, il governo ha disegnato il programma della politica di bilancio per i prossimi anni. La principale innovazione da questo punto di vista è rappresentata dalla cornice definita dalle nuove regole europee.

La riforma della governance europea è l'esito di un lungo processo di contrattazione avviato prima dell'arrivo della pandemia, ed ha sortito solo parzialmente gli esiti auspicati; il processo era stato difatti ispirato dall'obiettivo di costruire dei piani di finanza pubblica in grado di garantire un andamento tendenzialmente decrescente del

² In particolare, gli interventi principali hanno riguardato il contenimento dei prezzi dell'energia, attraverso la riduzione degli oneri di sistema e la riduzione dell'Iva sul gas (per un ammontare pari a 7,8 miliardi); in entrambi i casi tali agevolazioni sono terminate nel 2024. In secondo luogo, vi sono i bonus sociali relativi alle utenze domestiche (circa 2 miliardi). Infine, vanno ricordati i crediti d'imposta a favore delle imprese per i maggiori costi dell'energia (per 6,3 miliardi).

rapporto fra debito pubblico e Pil nei paesi ad alto debito, ma cercando di tenere conto delle specifiche condizioni macroeconomiche dei diversi paesi. Fondamentalmente, si intendeva mantenere l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche, limitando alcune rigidità dell'impostazione che aveva caratterizzato lo scorso decennio dopo l'adozione del Six Pack, e in particolare allentando i vincoli quantitativi in modo da evitare l'adozione di politiche di bilancio di carattere pro-ciclico.

Nella versione finale, questo intento non ha trovato piena realizzazione, dato che sono stati nuovamente introdotti vincoli quantitativi uniformi per tutti gli Stati membri. Tuttavia, gli obiettivi sono stati allentati rispetto all'impostazione adottata dal 2011; l'obiettivo di medio termine per il deficit è posto adesso all'1,5% del Pil, meno ambizioso rispetto al pareggio (un avanzo dello 0,5% per l'Italia), mentre per il rapporto debito/Pil si indica ai paesi che superano il 90% un sentiero di discesa di almeno un punto percentuale all'anno (rispetto alla regola del "ventesimo" che, ad esempio, avrebbe richiesto all'Italia una riduzione del rapporto di oltre tre punti all'anno nei prossimi anni).

In questo quadro, l'Italia da quest'anno è entrata, insieme ad altre sei economie, nella procedura per deficit eccessivo che prevede in una prima fase un miglioramento annuo del saldo primario strutturale di mezzo punto percentuale di Pil. Per i paesi nella procedura non operano invece gli obiettivi di discesa sul debito. Dati questi obiettivi, il governo lo scorso mese di settembre ha varato il Psb 2025-29, indicando quindi le traiettorie che guideranno l'azione della politica di bilancio nei prossimi anni.

Va ricordato che i vincoli europei, espressi in base all'andamento del saldo primario strutturale, sono tradotti, nella nuova governance europea, in nuovo indicatore, la cosiddetta "spesa netta"³, la cui crescita è coerente ex ante con la traiettoria del saldo primario strutturale. Tuttavia, la dinamica della "spesa netta" indicata nel Piano, una volta quantificata, continua a rappresentare l'unico benchmark di cui tenere conto per verificare ex-post il rispetto degli obiettivi. Essendo quantificato in termini monetari, questo indicatore non cambia in base alla revisione delle stime del Pil potenziale, né tantomeno a seconda dell'andamento del ciclo economico, sino all'adozione di un nuovo Piano da parte del governo successivo, e questo dovrebbe aumentare la trasparenza dell'intero processo di bilancio da parte dei governi e dei parlamenti nazionali.

La variazione della spesa netta di fatto definisce un limite alla spesa pubblica primaria; è possibile per i paesi membri fare aumentare la spesa a ritmi superiori a quanto stabilito per tale variabile, ma a condizione di fare aumentare le entrate in maniera corrispondente.

Dalla Tabella 2, che riporta l'andamento delle principali variabili di finanza pubblica secondo il Psb, si osserva come l'Italia nei prossimi anni debba mantenere variazioni della spesa primaria tutti gli anni inferiori al 2%, una crescita quindi più bassa rispetto all'inflazione prevista, e questo comporta una contrazione della spesa primaria in termini reali, se non si vorrà intervenire con provvedimenti di aumento delle entrate.

In un quadro in cui gli obiettivi porteranno a ridurre il livello della spesa primaria complessiva, resta da capire quali saranno le voci più sacrificate.

Il Piano mette in luce alcuni aspetti delle politiche della spesa attese nei prossimi anni. Innanzitutto, il governo ha sottolineato di volere evitare che dopo il 2026 si verifichi una brusca contrazione degli investimenti pubblici, una volta completato il Pnrr. Per questo, la spesa per investimenti negli anni finali del Piano è attesa su livelli ancora elevati⁴.

In secondo luogo, è stato esplicitato l'obiettivo di sostenere la spesa sanitaria, evitando che questa si contragga in quota di Pil.

Terzo, sono stati ribaditi gli obiettivi di riduzione del cuneo fiscale rendendolo permanente dal 2025.

Naturalmente, dati questi obiettivi, e considerando l'ambizioso sforzo di miglioramento dei conti dettato dalle

³ Spesa pubblica al netto: della spesa per interessi; delle variazioni delle entrate dovute a misure discrezionali; dei programmi europei pienamente finanziati da fondi europei; della componente nazionale della spesa su programmi cofinanziati dalla Ue; delle variazioni cicliche della spesa legate all'andamento della disoccupazione; da altre misure di carattere temporaneo.

⁴ Gli investimenti post-2026 in realtà sono attesi su livelli elevati già nel quadro tendenziale, visto che questo incorpora il completamento del Pnrr sino al 2026, e le spese relative al Piano complementare nel periodo successivo.

Tabella 2 Traiettorie di riferimento della spesa netta secondo il piano del governo (in % del Pil, s.d.i.)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Indebitamento netto	-3,8	-3,3	-2,8	-2,6	-2,3	-1,8
Saldo primario	0,1	0,6	1,1	1,5	1,9	2,4
Spesa interessi	3,9	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2
Debito/Pil	135,8	136,9	137,8	137,5	136,4	134,9
variazione Debito/Pil (p. p. del Pil)	1,0	1,1	0,9	-0,3	-1,1	-1,5
Saldo primario strutturale	-0,5	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2
Variazione saldo primario strutturale (p. p. del Pil)	4,0	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6
Spesa netta (var. %)	-1,9	1,3	1,6	1,9	1,7	1,5

Fonte: Psb.

regole europee, gli spazi per sostenere le altre voci della spesa sono molto limitati. Per una quantificazione dello "spazio fiscale" a disposizione del governo, si può confrontare l'andamento del deficit del quadro tendenziale con gli obiettivi del Piano. Gli obiettivi sul deficit del Piano sono peggiorativi rispetto all'andamento del quadro tendenziale, il che vuol dire che la manovra di finanza pubblica dispone di un ammontare di risorse da utilizzare per le politiche che il governo intenderà introdurre: secondo le stime del Piano tale spazio fiscale, definito dalla differenza fra il saldo tendenziale e il saldo programmatico, è di quattro decimi di Pil nel 2025, sette nel 2026, salendo all'1,1% del Pil nel 2027. Si tratta evidentemente di un ammontare di risorse importante, ma insufficiente per ridare fiato alle voci del bilancio più significative. Necessariamente, quindi, il percorso di miglioramento dei conti pubblici comporterà scelte non semplici all'interno di un "sentiero stretto", segnato da un andamento compresso della spesa. Naturalmente, si tratta di un compito non semplice, nella misura in cui vi sono anche delle voci della spesa pubblica, come la spesa pensionistica, che tendono a seguire un trend crescente in virtù delle tendenze demografiche, per cui l'aggiustamento da realizzare a carico di altre voci, come i redditi da lavoro e i consumi intermedi, appare significativo.

3.6 Nuove priorità

In questo quadro, un tema importante è rappresentato dal fatto che i processi di contenimento della spesa pubblica negli ultimi anni non sempre hanno seguito un approccio di selezione delle voci da ridimensionare in base ad analisi delle priorità e delle modalità di erogazione delle prestazioni. La dinamica è stata quindi molto differenziata fra le diverse voci della spesa, con l'alternanza di fasi di crescita o rallentamento relativo, seguendo più ragioni di opportunità, anche politica, e la presenza o meno di spazi fiscali, ben diversi a seconda delle fasi storiche.

Se nel ventennio pre-pandemia i tagli si erano concentrati sugli investimenti pubblici, penalizzando soprattutto il Sud, negli ultimi anni questi ultimi sono risultati in crescita vivace, fornendo un supporto decisivo alla ripresa soprattutto nelle regioni meridionali. Negli ultimi anni si è osservato invece un processo di contenimento delle spese correnti che ha seguito soprattutto le caratteristiche delle diverse voci, in funzione del fatto che le regole di determinazione dei rispettivi livelli si basassero o meno su meccanismi di indicizzazione automatica all'inflazione. Alcune voci, come le retribuzioni della Pa, ne hanno quindi risentito in misura maggiore, mentre altre, come le pensioni, hanno retto meglio, almeno quelle sino alla soglia di quattro volte la minima, che hanno mantenuto l'indicizzazione

piena ai prezzi. Ma nel complesso tutta la spesa primaria corrente è stata tenuta sotto controllo. Basti considerare che, come evidenziato nella Tabella 1, fra il 2019 e il 2023 la spesa primaria corrente si è già ridotta, passando dal 41,7% al 41,1% del Pil, un risultato che evidentemente sorprende se si considera che questi sono anni in cui il deficit pubblico ha raggiunto livelli elevatissimi.

Cosa accadrà allora nei prossimi anni, quando la politica di bilancio sarà orientata da obiettivi ben più severi rispetto agli anni scorsi?

Se prendiamo a riferimento il quadro tendenziale del governo, la spesa primaria corrente dovrebbe ridursi ancora, scendendo al 39,9% del Pil. E, d'altra parte, come abbiamo visto, sappiamo anche che lo spazio fiscale, già ristretto, è ampiamente assorbito dal taglio del cuneo fiscale. In definitiva, se questo è il quadro, nei prossimi anni si potrà fare poco, e quel poco dovrà trovare adeguate misure di copertura.

Queste premesse sollevano molti quesiti, perché in base alle modalità di tale contenimento si definirà anche quali ambiti dell'intervento pubblico saranno i più interessati dal ridimensionamento della spesa, quali saranno i ceti e quali i territori a subire maggiormente i costi.

Tra le aree della spesa pubblica più delicate, quella sanitaria ha un ruolo preminente. Dopo la pandemia, sulla sanità italiana si erano accesi i riflettori dell'opinione pubblica e della politica. Poi il sipario è sceso, ma i problemi sono rimasti. Il governo non a caso si è impegnato a dare priorità alla spesa sanitaria. Nel quadro tendenziale di finanza pubblica, le leggi vigenti già comportano che questa aumenti nei prossimi anni più della "spesa netta", ma questo non basta neanche a garantire l'invarianza di questa voce in quota di Pil (nel periodo passa dal 6,3% al 6,2% del Pil).

Il sistematico sottofinanziamento della sanità pubblica ha già conseguenze per le fasce della popolazione che riescono a integrare con risorse personali i servizi offerti dal pubblico, e per quanti invece vedono ridimensionarsi le possibilità di cura, sino addirittura a rinunciare. È un terreno questo sul quale i divari territoriali sono molto ampi⁵.

Bisognerà fare di più, e probabilmente qualcosa si farà, ma con ogni probabilità resteremo molto distanti dall'8% che alcune ipotesi di policy indicano come l'obiettivo da raggiungere per portare il sistema sanitario in una posizione adeguata alle esigenze della popolazione.

⁵ Svimez, Un paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute, Informazioni Svimez n. 1, febbraio 2024.

> Focus

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA: REFERENDUM E PROSPETTIVE PER UNA VISIONE CONDIVISA



a cura di **Adriano Giannola** | *Presidente Svimez*

La legge 86 per l'attuazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione ha scatenato in pochissimi giorni una forte reazione, da Nord a Sud, che ha portato a raccogliere circa 1,3 milioni di firme per un referendum abrogativo, spazzando via l'afona nebbia nella quale era stata avvolta nel dibattito pubblico.

Quale che sia il responso della Suprema Corte interpellata dai cittadini e da alcune regioni, torna alla mente, ironia della sorte, la vicenda della soppressione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno (che rinvia proprio all'articolo 119 pre-riforma 2001), e che avvenne con una legge frettolosamente confezionata proprio per sfuggire a una consultazione indetta per un referendum abrogativo.

L'auspicio è che questa mobilitazione popolare possa essere l'occasione per una riflessione sulla compatibilità delle diverse riforme in pista.

L'urgenza di superare questo stallo fa emergere con ineludibile e logica concretezza nodi che non possono essere sciolti né dall'indifferenza, né dall'astuzia con la quale è stata tessuta la trama della legge Calderoli.

Non si spiega, se non con l'imbarazzo sul da farsi, il fatto che il tema dell'Autonomia, caposaldo del programma di legislatura, non venga mai evocato nel Piano strutturale di Bilancio 2025-2029, il vasto documento progettuale di lungo termine presentato all'Ue e al Paese. Nella rassegna degli adempimenti riformatori correlati al Pnrr, realizzati o in agenda, non compare neanche il riferimento al completamento del federalismo fiscale, che rappresenta una delle riforme inserite nel Piano italiano e che dovrebbe concludersi entro il primo semestre 2026.

Non c'è stato verso nella fase dibattimentale di correggere i principali elementi che inquinano il percorso verso l'Autonomia differenziata imposto con la legge 86 agli italiani tutti, favorevoli o contrari che siano all'avventura del 116 comma 3.

In primo luogo, l'attuale impianto della legge impedisce il superamento del criterio della spesa storica nell'attribuzione delle risorse erariali. Non un rischio, ma un fatto chiaramente sancito dalle regole della legge, tese, come dice il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, a realizzare "subito il massimo di autonomia possibile".

A conferire una ragionevole certezza a questa considerazione sono i due tempi previsti nell'articolo 4.

Nel primo tempo, le intese sono immediatamente possibili per funzioni e materie non Lep, che sono da finanziare "nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente" (art. 4 comma 2). Con intese - inemendabili e di fatto irreversibili - si costituzionalizza, così, il vigente criterio della spesa storica, contravvenendo all'impegno sempre ribadito di superarlo con opportune politiche perequative da finanziare con i due fondi senza vincoli di destinazione previsti nella legge 42/2009. Non meraviglia in questo contesto il defianziamento del fondo di perequazione infrastrutturale, previsto - per la prima volta - dalla legge di bilancio nel 2022 (4,4 miliardi di euro per un quinquennio) e successivamente ridimensionato (890 mln di euro per un decennio) nella legge di bilancio 2023.

Nel secondo tempo, la spesa storica rimane come criterio - senza nessuna urgenza di costituzionalizzazione - anche per le materie Lep (art. 4 comma 1) per un duplice motivo: la mancata definizione dei Lep e, quando e se definiti, la carenza di risorse, stante la clausola che il loro finanziamento è a condizione di saldi di bilancio invariati.

Alla luce di queste considerazioni, la legge Calderoli più che realizzare subito il massimo di autonomia possibile, in realtà garantisce la massima rendita possibile a chi ne beneficia grazie al criterio della spesa storica: costituzionalizzata ove possibile da intese inemendabili e sostanzialmente irreversibili e, parimenti, perpetuata per incapienza finanziaria laddove - in carenza dei Lep e di risorse - non si può procedere a intese.

Oggi sarebbe invece auspicabile un "lodo", che maggioranza e opposizione potrebbero siglare nell'interesse nazionale, per cogliere e superare le obiezioni emerse e rimettere il percorso sui binari giusti predisposti fin dal 2009

> Focus

dalla legge 42 (a firma sempre dell'on. Calderoli). Binari fino a oggi non solo disertati, ma dai quali, o per eccesso di presunzione o per disperazione, la 86/2024 deraglia vistosamente con le sue contorsioni smaccatamente elusive.

Non si tratta di attardarsi in un'inutile contesa, ma di arrendersi al buon senso per intraprendere e ripristinare con pazienza, e soprattutto buona volontà, un percorso chiaramente tracciato da anni per adempiere all'opportunità (agognata da alcuni, esorcizzata da altri, non un obbligo) contemplata nella riforma costituzionale (bella o brutta che sia) del 2001. L'astuzia o - peggio ancora - la prepotenza non giova alla causa dell'autonomia, che rimane un'opzione offerta a ben definite condizioni.

Va detto chiaramente che, quale che sia l'esito sulla richiesta del referendum abrogativo o il pronunciamento sui quesiti delle regioni da parte della Corte costituzionale, esso non interverrà sul 116 comma 3, (il "problema"), ma sulla legge di attuazione (il "percorso"). Al "problema" mirava la proposta di legge di iniziativa popolare di riforma costituzionale approvata in Senato nel 2023 e inopinatamente accantonata, nel silenzio sostanzialmente unanime di maggioranza e opposizione.

Al popolo referendario, giustamente ebbro di gloria per la lezione impartita da Nord, Centro e Sud, va riconosciuto che in ogni caso esso potrà legittimamente vantare di aver agito nell'interesse di tutti, estimatori e oppositori, dell'Autonomia. A prescindere che si arrivi o meno al referendum, si denuncia che il voto parlamentare su contenuti così rilevanti interviene disattendendo norme di legge vigenti, condivise dal 2009 in attuazione dell'articolo 119, mai applicate, che a chiarissime lettere dettano le condizioni per attuare l'autonomia prevista dal 116 comma 3.

La contestazione delle modalità di attuazione disinquina e fa meritoriamente chiarezza sul metodo, non sul problema sostanziale posto dal 116 comma 3. Ne discende l'esigenza di un "lodo riparatore" che, in forma istituzionalmente adeguata e condivisa, ripristini la strada chiaramente tracciata con tratti di assoluta coerenza dalla legge 42/2009.

Né, in merito a questo percorso, si può sfuggire all'esigenza di accendere una luce sulle conseguenze - finora accuratamente o opportunisticamente sottaciute del percorso intrapreso. Appare infatti doveroso prospettare e - finalmente - illustrare le prospettive che si aprono dall'attuazione dell'opzione offerta dal 116 comma 3.

Particolarmente rilevante appare il trasferimento dallo Stato alla regione della capacità di legislazione esclusiva sulle funzioni oggetto delle intese, soprattutto con riferimento a funzioni extra Lep (quali grandi reti di trasporto, energia, commercio con l'estero). Un ben peculiare trasferimento di sovranità, più o meno temperata, che potrebbe costituire una condizione propedeutica a incentivare la realizzazione di ulteriori intese tra regioni sovrane secondo le modalità chiaramente definite in Costituzione all'articolo 117 comma 8 inserito nella riforma del Titolo V del 2001. Si potrebbe arrivare alla costruzione di una macroarea sovrana nelle competenze esclusive ricevute, ma non indipendente.

Nella Repubblica del dualismo storico ed economico, quest'ultimo oggi più forte (sia all'interno che rispetto all'Ue) di quello ereditato dall'intervento straordinario cessato nei primi anni Novanta, si profila un realistico sbocco nel Grande Nord sovrano.

Si tratta di pure opportunità future, al momento, ma non prive di realismo. Una risposta totalmente eccentrica rispetto alle condizionalità imposte in solido dall'intervento straordinario dell'Ue (il Pnrr) accorso in aiuto al gran malato d'Europa. Un disegno che pone il quesito di come e con chi dialogherà l'Ue nell'Italia del 116 comma 3 e 117 comma 8.

Questa legittima prospettiva conduce il Paese a inevitabili evoluzioni che lo portano fatalmente al bivio di dover scegliere se proseguire nel solco che ha ispirato la 42/2009 nel proposito di realizzare compiutamente il federali-

smo liberale incardinato sul principio di equità (Buchanan) o se privilegiare la transizione verso un confederalismo regionale teso a garantire i diritti costituzionali richiamati dalla legge in primis ai propri cittadini. Un percorso che sarà tanto più facile, rapido e consensuale se preventivamente avrà fissato regole condivise e non forzature per eluderle.

In questa fase è, a nostro avviso, mutualmente opportuno e conveniente che ci si attenga saggiamente alle procedure codificate nel 2009, mai attuate, ma sempre richiamate come patrimonio comune.

L'onere di aver correttamente adempiuto alla realizzazione di quel comune progetto è il miglior viatico per una dialettica consapevole che indirizzi la scelta non necessariamente unanime tra l'equità del federalismo "compiuto" e il destino confederale competitivo. Una scelta resa più semplice e sostanzialmente più efficiente se e perché avviene a valle e non forzosamente a monte della fissazione dei Lep.

In questo quadro un "lodo" sulle "leggi Calderoli 2009-2024" potrebbe sortire un miracoloso effetto ricostituente di cittadinanza attiva. Il testo del lodo, che faccia da ponte per recuperare la 42/2009 superando con eleganza la 86/2024, potrebbe consistere in un preambolo reso parte integrante e non negoziabile in ogni Intesa, da inserire in forma cogente e incondizionata per decisione del governo centrale. Il preambolo condiziona - quale che sia l'intesa raggiunta pro tempore - a recepire e applicare qualsiasi intervento normativo e regolamentare derivante dall'implementazione della 42/2009 di attuazione dell'art. 119 per le parti che attengono alla realizzazione del federalismo fiscale, confermando il prioritario impegno a superare, in qualsiasi funzione attribuita, il principio della spesa storica quale criterio di finanziamento. Stato e regione vengono vincolate a trovare soluzioni cooperative a questo riguardo, in carenza delle quali lo Stato è tenuto inderogabilmente a modificare l'intesa per renderla compatibile con gli immanenti, o comunque sopravvenuti e legittimi interventi legislativi.

PARTE SECONDA DINAMICHE DEMOGRAFICHE E DIRITTI



-
- | 4. Squilibri generazionali e migrazioni |
 - | 5. Il diritto all'istruzione |
 - | 6. Il diritto alla salute |
 - | 7. Il diritto al lavoro e all'inclusione |
 - | 8. Il diritto alla legalità |
-

4. Squilibri generazionali e migrazioni

4.1 La crisi

La progressiva perdita di giovani e l'allungamento dei tempi di vita hanno reso l'Italia il paese più vecchio d'Europa. L'Italia è anche poco attrattiva nel contesto europeo: gli italiani continuano a trasferirsi all'estero, soprattutto i più giovani con elevate competenze.

Denatalità, declino demografico e crescenti squilibri generazionali rappresentano una questione nazionale che al Sud diventa emergenza.

Nell'ultimo ventennio, la decrescita demografica del Mezzogiorno si è prodotta per il sommarsi di saldi naturali e migratori negativi. E il Sud ha subito perdite consistenti di giovani. La tendenza al degiovanimento della popolazione delle regioni centro-settentrionali è stata invece in parte controbilanciata dagli arrivi di giovani dal Sud e dall'estero.

Secondo le proiezioni demografiche al 2050, l'Italia sarà un paese con meno abitanti, meno giovane e meno attrattivo. Ma emergono diverse Italie dal futuro. Spopolamento e degiovanimento della popolazione interesseranno soprattutto il Mezzogiorno: l'80% della perdita secca di popolazione interesserà le regioni meridionali. Nel Mezzogiorno i giovani e le persone in età da lavoro dovrebbero ridursi di un terzo: le migrazioni continueranno a sottrarre risorse umane alla società e all'economia del Mezzogiorno. Sono preoccupanti anche le proiezioni demografiche per le regioni del Centro, mentre i flussi dal Sud e dall'estero attenueranno la recessione demografica delle regioni settentrionali.

Il contrasto al gelo demografico necessita di politiche di lungo periodo orientate al rafforzamento del welfare familiare, degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita-lavoro, dell'offerta dei servizi per l'infanzia, dei sostegni effettivi ai redditi e alla genitorialità, superando la frammentarietà degli interventi. Tra queste politiche rientrano a pieno titolo quelle per la cittadinanza e l'integrazione economica e sociale, a partire dai minori, per favorire l'attrazione in Italia di nuove famiglie.

4.2 La demografia delle regioni italiane nel 2023

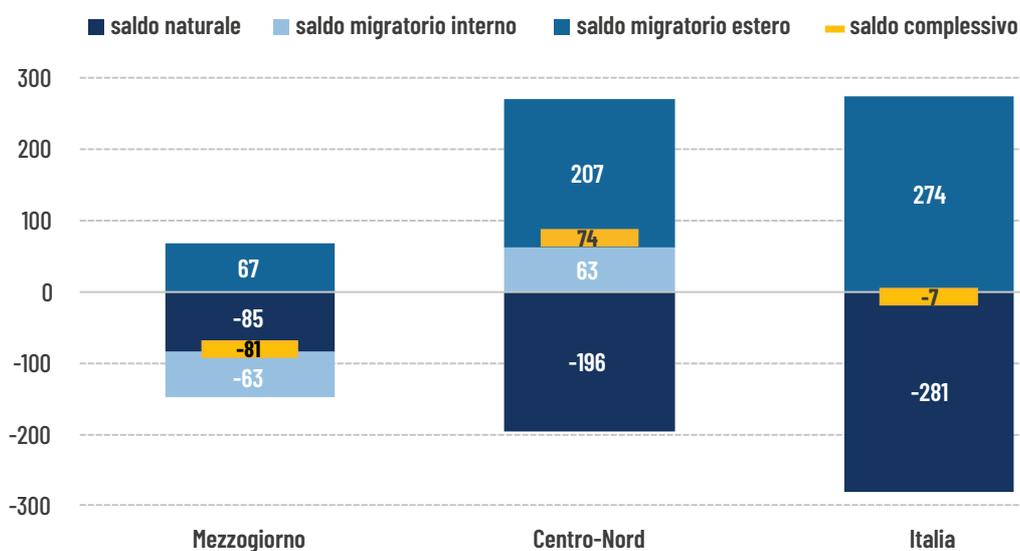
Nel 2023, la popolazione residente in Italia è calata di 7mila unità, per effetto di un calo di 81mila unità che ha interessato le regioni meridionali non compensato dalla crescita registrata nel resto del Paese (+74mila).

La sostanziale stabilità della popolazione è stata assicurata dalla crescita dei cittadini stranieri (+166mila), in larga parte al Centro-Nord (+121mila), che ha quasi sterilizzato il calo di quelli italiani (-174mila), in prevalenza residenti nel Mezzogiorno (-126mila). Si conferma dunque un dato strutturale: il contributo degli stranieri alla dinamica demografica nazionale interessa solo in maniera marginale le regioni meridionali.

Il saldo naturale (differenza tra nascite e decessi) è risultato negativo in tutto il Paese: -85mila nel Mezzogiorno; -131mila al Nord; -65mila al Centro. Nel 2023 è infatti proseguita la tendenza alla riduzione delle nascite: 374mila nati vivi a livello nazionale, 14mila in meno rispetto al 2022.

La contrazione delle nascite si è manifestata con analogia intensità in tutto il Paese (-3,5%): 137mila nel Mezzogiorno (-5mila rispetto all'anno precedente); 243mila nel Centro-Nord (-9mila). Tra le regioni meridionali, le nascite sono calate con maggiore intensità in Sardegna (-6,1%), Abruzzo (-5,7%) e Sicilia (-3,7%); in quelle del Centro-Nord la riduzione ha interessato la Valle d'Aosta (-8,3%), il Lazio (-5,1%), il Trentino Alto Adige (-5,0%); in Lombardia le

Figura 1 Saldi netti, naturali e migratori nel 2023



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

nascite sono diminuite del 2,8%, in Campania del 3,6%.

Sono diminuiti sia i nati di cittadinanza italiana, sia quelli di cittadinanza straniera. Questi ultimi sono stati circa 50mila (3mila in meno dell'anno precedente), il 13,3% del totale delle nascite in Italia. Il contributo alle nascite degli stranieri risulta particolarmente elevato nel Centro-Nord (17,7%), raggiungendo i valori massimi in Emilia-Romagna (21,3%) e Lombardia (19,3%). Tra le regioni meridionali, dove i nati di residenza straniera rappresentano solo il 5,4% del totale, si distingue l'Abruzzo con il 9,6%; la Sardegna registra il valore più contenuto (3,8%). Nonostante il forte calo delle nascite, il Trentino Alto Adige conserva il più elevato tasso di natalità nel 2023 (7,9‰ a fronte di una media nazionale di 6,4‰), seguito da Campania (7,7‰), Sicilia (7,4‰) e Calabria (7,2‰); i valori più bassi si rilevano in Liguria (5,5‰) e Sardegna (4,6‰) (Tab. 1).

Nel 2023, si sono registrati 661mila decessi a livello nazionale, 54mila in meno dell'anno precedente: 439mila nel Centro-Nord (-39mila); 222mila nel Mezzogiorno (-15mila). I più bassi livelli di mortalità interessano le regioni più giovani: Campania (10,3‰) e Trentino Alto Adige (9,7‰); quelli più elevati si rilevano tra le regioni più invecchiate: Liguria (14,2‰) e Molise (13,4‰).

La riduzione dei decessi ha consentito un aumento della speranza di vita di circa sei mesi su base annua, da 82,5 a 83,1 anni. La speranza di vita è aumentata in tutte le regioni e in particolare in quelle del Nord che in media hanno raggiunto 83,6 anni, relativamente meno al Centro (83,5 anni) e nel Mezzogiorno (82,1 anni).

Il calo della popolazione femminile in età feconda e la contrazione della fecondità sono all'origine del processo di progressiva riduzione delle nascite, calate a livello nazionale di circa un terzo dal 2008. Le donne in età feconda sono diminuite, tra il 2002 e l'inizio del 2024, da 13,7 a 11,5 milioni (-16%); nel Mezzogiorno da 5,2 a 4 milioni (-22,6%), nel Centro-Nord da 8,5 a 7,5 milioni (-12%). Il tasso di fecondità (numero medio di figli per donna), tra il 2022 e il 2023, è diminuito da 1,24 a 1,2, un valore prossimo al minimo storico di 1,19 del 1995. Nel Mezzogiorno il valore è passato da 1,26 a 1,24; al Centro da 1,15 a 1,12; nel Nord da 1,26 a 1,21. Tutti livelli ben lontani da quelli del 1964, anno di inizio della lunga fase di denatalità che interessa tuttora l'intero territorio nazionale: 2,37 figli per donna nel Nord, 2,38 nel Centro e 3,31 nel Mezzogiorno. La riduzione della fecondità è legata alla progressiva posticipazione della maternità. L'età media al parto nel 2023 ha raggiunto i 32,4 anni: 32,8 al Centro; 32,5 nel Nord; 32 nel Mezzogiorno. L'età media è inversamente correlata con i tassi di fecondità: è più alta nelle regioni con una più bassa fecondità, come nel caso della Sardegna (32,9), e meno elevata in Trentino Alto Adige (32,2).

Nel 2023 il saldo migratorio dell'Italia con l'estero è stato di 274mila unità, +13mila rispetto all'anno precedente.

Tabella 1 Indicatori demografici nel 2023 (valori per mille abitanti)

Regioni e macroaree	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Tasso di crescita naturale	Tasso migratorio interno	Tasso migratorio estero	Tasso migratorio totale	Tasso di crescita totale
Piemonte	5,9	12,6	-6,7	1,7	5,2	7,0	0,3
Valle d'Aosta	5,8	11,1	-5,3	0,3	4,1	4,4	-0,9
Lombardia	6,6	10,3	-3,8	2,0	6,2	8,2	4,4
Trentino Alto Adige	7,9	9,0	-1,1	2,1	3,7	5,7	4,6
Veneto	6,3	10,5	-4,2	1,3	3,4	4,7	0,5
Friuli-Venezia Giulia	5,8	12,2	-6,3	2,2	5,4	7,6	1,3
Liguria	5,5	14,2	-8,7	1,9	7,5	9,5	0,8
Emilia-Romagna	6,4	11,5	-5,0	3,4	5,6	9,0	4,0
Toscana	5,7	12,0	-6,3	1,3	5,8	7,1	0,8
Umbria	5,6	12,5	-7,0	-0,3	4,9	4,6	-2,4
Marche	5,9	11,9	-5,9	0,7	5,3	6,0	0,1
Lazio	6,0	10,7	-4,7	0,1	4,5	4,6	0,0
Abruzzo	6,0	12,3	-6,3	-0,2	4,4	4,2	-2,1
Molise	5,7	13,4	-7,7	-4,8	8,3	3,5	-4,2
Campania	7,7	10,3	-2,6	-3,7	2,9	-0,9	-3,5
Puglia	6,6	11,0	-4,5	-2,6	2,6	0,0	-4,5
Basilicata	5,8	12,3	-6,5	-6,2	5,3	-0,9	-7,4
Calabria	7,2	11,7	-4,5	-5,3	5,3	-0,1	-4,6
Sicilia	7,4	11,5	-4,1	-3,3	3,4	0,0	-4,1
Sardegna	4,6	11,8	-7,2	-0,4	2,3	1,9	-5,3
Mezzogiorno	6,9	11,2	-4,3	-3,2	3,4	0,2	-4,1
Nord-Ovest	6,3	11,3	-5,0	1,9	6,0	7,9	2,9
Nord-Est	6,4	10,9	-4,5	2,3	4,5	6,7	2,3
Centro	5,9	11,4	-5,5	0,5	5,1	5,6	0,1
Italia	6,4	11,2	-4,8	0,0	4,6	4,6	-0,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

I flussi migratori hanno quasi compensato le perdite naturali della popolazione (-281mila).

Nel Centro-Nord il saldo migratorio totale è stato di +270mila unità; vi hanno contribuito un saldo migratorio interno di +63mila e uno estero di +207mila unità. I due canali migratori hanno così potuto compensare le perdite naturali consentendo, per il secondo anno consecutivo, una sia pur modesta crescita della popolazione.

Nel Mezzogiorno il saldo migratorio totale del 2023 di +4mila unità fa seguito a un decennio di continui saldi negativi. Mentre si è confermata la perdita secca di residenti a favore del Centro-Nord (-63mila unità), si è registrato un afflusso netto di 67mila residenti dall'estero, un risultato che tuttavia ha potuto solo marginalmente contribuire ad attutire la perdita naturale di 85mila residenti (Fig. 1).

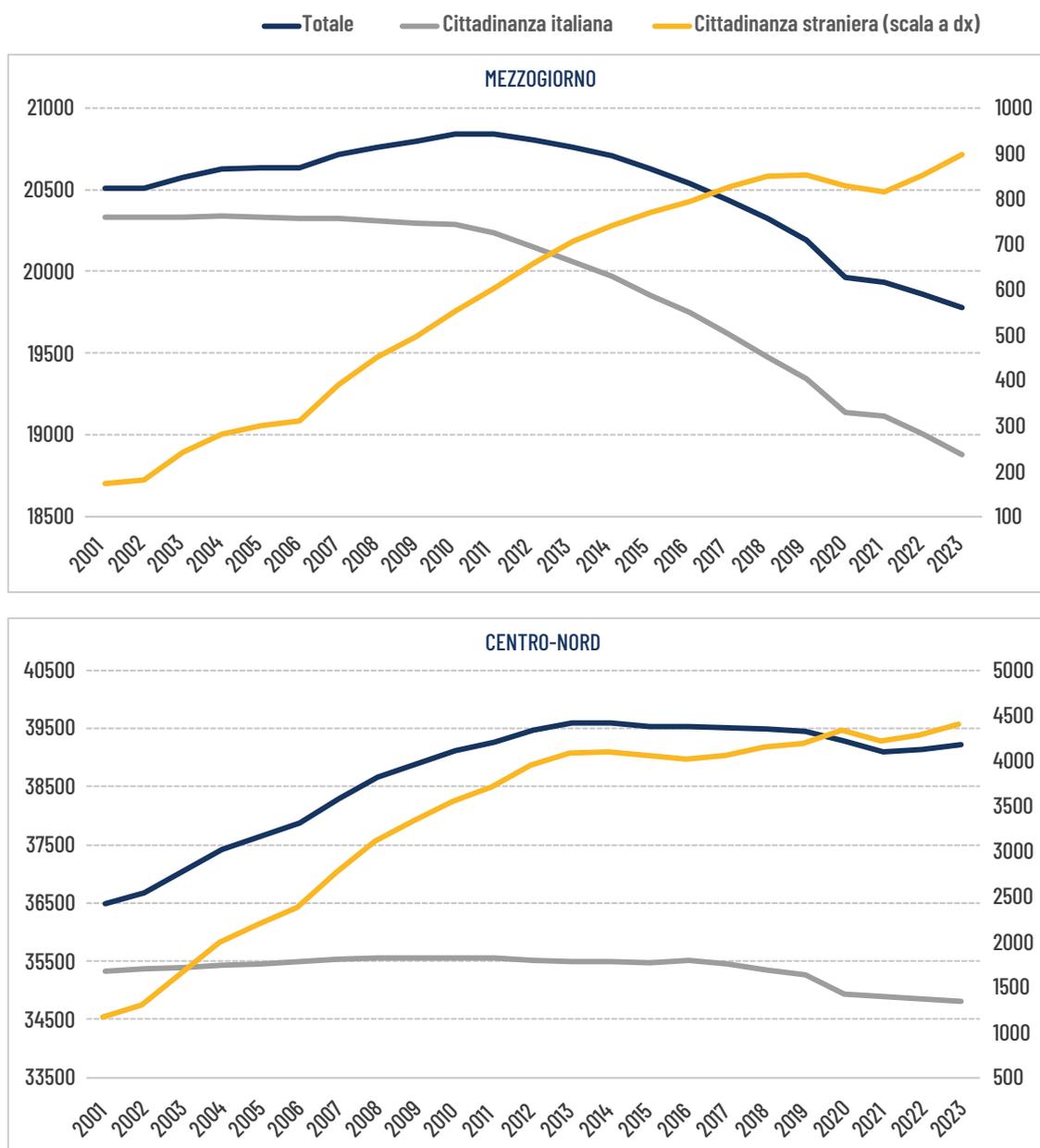
La popolazione è cresciuta in nove regioni del Centro-Nord, a ritmi più sostenuti in Lombardia, Emilia-Romagna e Trentino Alto Adige (Tab. 1); è risultata sostanzialmente stazionaria nel Lazio, calando invece in Valle d'Aosta e,

soprattutto, in Umbria. Tutte le regioni del Mezzogiorno hanno perso popolazione su base annua; la prima regione meridionale per calo demografico è la Basilicata (-7,4‰), seguita dalla Sardegna (-5,3‰); più contenuta la decrescita demografica solo in Abruzzo (-2,1‰). Avanza anche lo spopolamento delle aree interne meridionali (-35mila residenti).

4.3 Spopolamento e squilibri generazionali

Negli ultimi due decenni, la popolazione residente nel Centro-Nord è diminuita dal 2015 al 2021; il calo che ha interessato il Mezzogiorno, invece, è proseguito dal 2012 più intensamente e senza soluzioni di continuità (Fig. 2). La decrescita demografica del Mezzogiorno si è prodotta per il sommarsi nel tempo di saldi naturali e migratori

Figura 2 Popolazione residente per cittadinanza (migliaia)

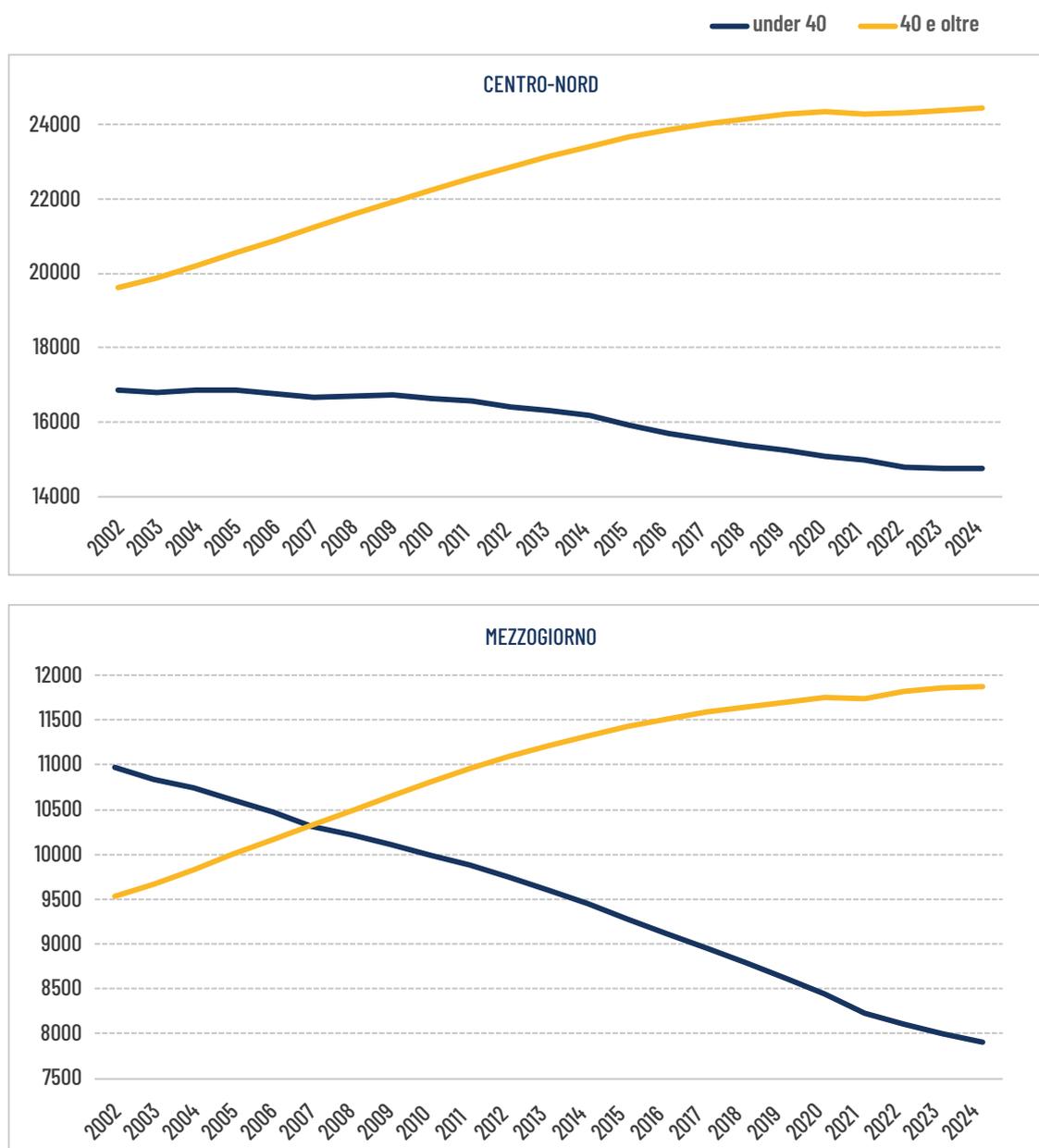


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

negativi, mentre gli afflussi netti di residenti dal Sud e dall'esterno hanno sostenuto la crescita demografica nel resto del Paese. Nell'intero periodo, nel Mezzogiorno la popolazione è diminuita di 730mila unità: a una perdita di circa 1,5 milioni di cittadini italiani ha fatto riscontro un aumento di poco più di 720mila stranieri. Viceversa, nelle regioni centro-settentrionali la popolazione è aumentata di oltre 2,7 milioni: la diminuzione dei residenti italiani (-516mila) è stata di gran lunga compensata dalla crescita di cittadini stranieri (+3,2 milioni). Nel corso dell'ultimo ventennio, si è perciò ampliato lo squilibrio nella distribuzione territoriale della popolazione: lo scorso anno la quota di popolazione del Mezzogiorno sul totale nazionale è scesa al 33,5% (era il 36% nel 2001). Le Città metropolitane meridionali hanno contribuito alla decrescita della popolazione (Focus Dinamiche e proiezioni demografiche nelle Città metropolitane).

L'aumento della speranza di vita e la persistente denatalità hanno modificato profondamente la struttura per età

Figura 3 Popolazione residente per classi di età (migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

della popolazione italiana. Il Paese perde sempre più giovani, e il peso delle giovani generazioni tenderà sempre più a ridursi nei prossimi decenni, soprattutto nel Mezzogiorno.

Dal 2002 al 2024, gli under 40 anni sono diminuiti di 2,1 milioni nel Centro-Nord e di 3,1 milioni nel Mezzogiorno (Fig. 3). In termini percentuali la contrazione è stata del -28% nel Mezzogiorno, contro "solo" il -12,5% nel Centro-Nord (Tab. 2). Nel 2002 la popolazione più giovane nel Mezzogiorno rappresentava il 54% del totale contro il 46% nel Centro-Nord; nel 2024 il peso si è ridotto nel primo caso al 40% e nel secondo al 38%.

La tendenza al degiovanimento della popolazione delle regioni centro-settentrionali viene in parte controbilanciata dagli arrivi di giovani dal Sud e dall'estero. Lo stesso non avviene nel Mezzogiorno che, pur conservando un dato di età media ancora più contenuto, è collocato da molti anni su un sentiero di più rapido progressivo invecchiamento della popolazione.

Tabella 2 Popolazione residente per classi di età

Classi di età	Popolazione nel 2024 (migliaia)	Composizione %		Var. % 2022-2024
		2002	2024	
Mezzogiorno				
0-4	718	5,1	3,6	-31,3
5-14	1.761	11,7	8,9	-26,7
15-24	2.080	13,6	10,5	-25,5
25-34	2.185	15,4	11,0	-30,7
35-44	2.421	14,7	12,2	-19,8
45-54	2.976	12,8	15,1	13,8
55-64	3.012	10,4	15,2	40,9
65-74	2.357	9,3	11,9	24,0
75-84	1.588	5,3	8,0	45,1
85 e oltre	677	1,7	3,4	96,5
Totale	19.776	100	100	-3,6
0-39	7.907	53,5	40,0	-28,0
40 e oltre	11.869	46,5	60,0	24,6
Centro-Nord				
0-4	1.313	4,3	3,3	-16,4
5-14	3.393	8,4	8,7	10,2
15-24	3.799	9,8	9,7	6,6
25-34	4.069	15,4	10,4	-27,5
35-44	4.619	15,6	11,8	-19,1
45-54	6.167	13,6	15,7	24,2
55-64	6.119	12,8	15,6	31,1
65-74	4.562	10,9	11,6	14,5
75-84	3.519	6,7	9,0	43,5
85 e oltre	1.654	2,4	4,2	86,8
Totale	39.214	100	100	7,5
0-39	14.769	46,2	37,7	-12,5
40 e oltre	24.445	53,8	62,3	24,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

All'inizio del Duemila, nel Mezzogiorno l'indice di vecchiaia (rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e quella con meno di 15 anni) era pari a 96,9, rispetto a un Centro-Nord già particolarmente invecchiato (157,4). Negli anni successivi, la progressiva perdita di giovani e l'aumento degli anziani hanno amplificato gli squilibri generazionali. Alla fine del 2023, l'indice di vecchiaia ha raggiunto il valore di 186,5, a testimonianza di una rapida convergenza della struttura demografica del Mezzogiorno verso quella del Centro-Nord (206,9).

Di pari passo è peggiorato l'indice di ricambio generazionale (rapporto tra la popolazione di 60-64 anni e quella con 15-19 anni). Nel 2002, nel Mezzogiorno si contavano 79,5 anziani prossimi all'inattività ogni 100 giovani; nel 2024 l'indicatore è salito a 141,2. Nel Centro-Nord, l'indice è passato da 148,2 nel 2002 a 150,1 nel 2024.

Quanto al rapporto tra la prima infanzia (0-4 anni) e la senilità avanzata (85 anni e oltre), se nel 2002 i bambini nel Centro-Nord erano il doppio dei grandi anziani, alla fine del periodo rappresentavano meno dell'80%; nel Mezzogiorno, invece, all'inizio del periodo si contavano oltre tre bambini per ogni grande anziano, alla fine del periodo si è giunti alla parità.

4.4 Un paese poco attrattivo

Le emigrazioni degli italiani degli anni Duemila coinvolgono sempre più spesso giovani talenti che si dirigono prevalentemente verso altri paesi europei. La tendenza all'aumento degli ultimi anni, si è avviata a partire dal 2008 come effetto della crisi economica globale, non si è arrestata durante la pandemia da Covid-19, ha conosciuto un rallentamento nel biennio 2021-22, per poi riprendere nel 2023.

La mobilità internazionale interessa i cittadini di tutto il Paese, ma con intensità diversa. Nelle regioni centro-settentrionali, il numero degli espatri è passato da 18mila a 27mila dal 2002 al 2008 (+48%); nello stesso periodo il Mezzogiorno ha registrato una flessione delle emigrazioni verso l'estero da 16mila a 13mila (-20%). A partire dal 2010, poi, gli espatri dalle regioni meridionali sono progressivamente aumentati fino al 2019 (Fig. 4).

Anche durante la pandemia si osservano differenti dinamiche tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Il Centro-Nord ha raggiunto il volume massimo di espatri nel 2020 (83mila, +6% sull'anno precedente), anche per effetto delle numerose iscrizioni in Aire in seguito alla Brexit; nello stesso anno gli espatri nel Mezzogiorno sono calati su base annua (-13%). Nel 2023, superata la fase pandemica, il trend sembra aver ripreso.

Per i rimpatri dall'estero si osserva un trend crescente dal 2017, con un numero medio di rientri annui pari a circa 21mila verso il Centro-Nord e 13mila nel Mezzogiorno, plausibilmente anche per effetto delle misure messe in atto per favorire il "rientro dei cervelli" che negli anni successivi sono diventate strutturali.

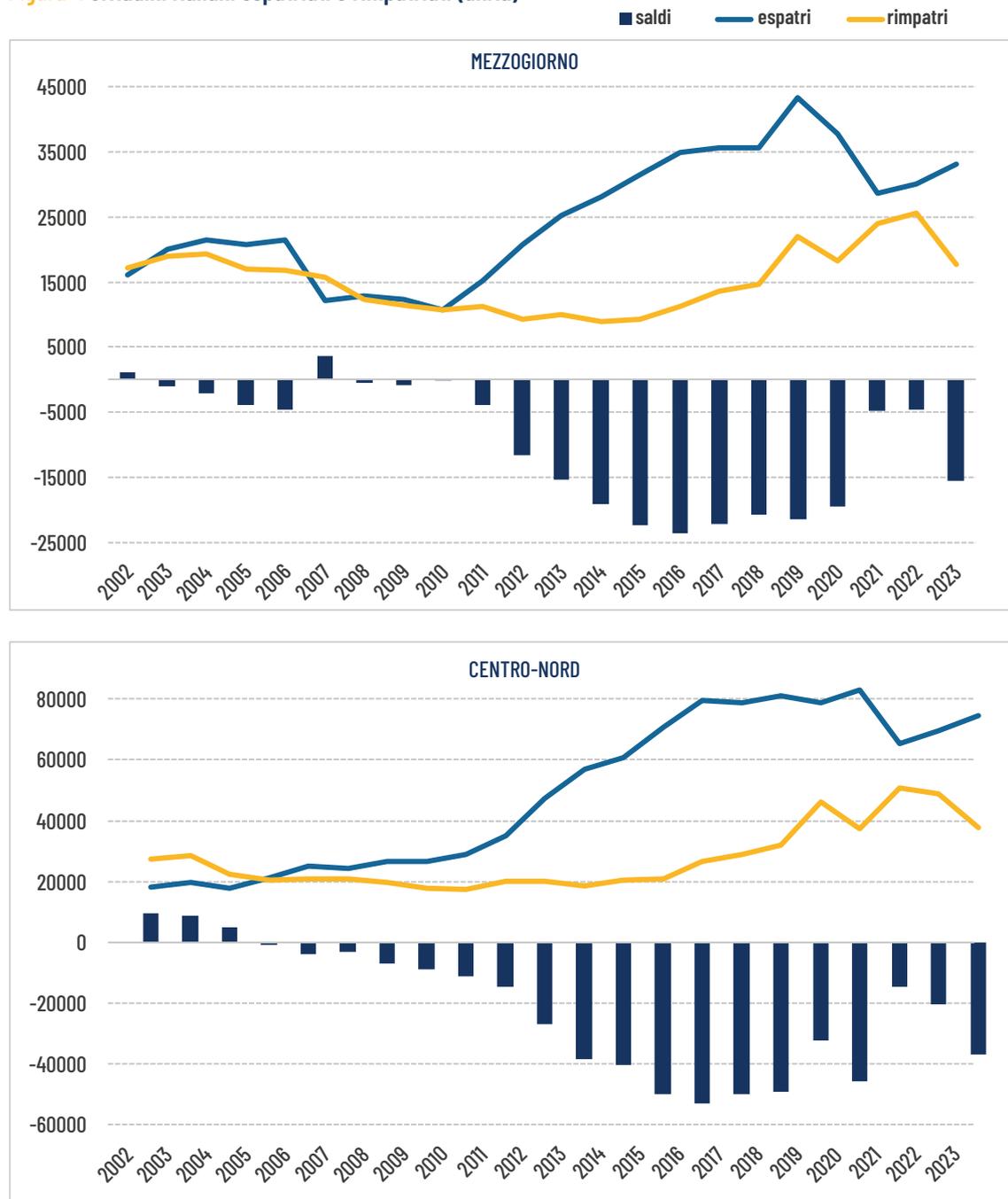
In termini assoluti, dal 2002 al 2023 la perdita complessiva di popolazione dovuta alle migrazioni internazionali è di oltre 485mila abitanti al Centro-Nord e di poco meno di 213mila nel Mezzogiorno (Tab. 3). Gli espatri dal Centro-Nord sono in parte alimentati da emigrati di origine meridionale (6,5%) e da emigrati di origine straniera (36,8%) che, una volta acquisita la cittadinanza, scelgono di muoversi verso un altro Paese.

Dal 2002 al 2008 in molte regioni italiane, soprattutto del Centro-Nord, il numero dei rimpatri ha superato gli espatri traducendosi in guadagni di popolazione dall'estero (+8 mila). Nel Mezzogiorno, invece, nei primi anni Duemila, il bilancio con l'estero è negativo in molte regioni e fa registrare una perdita complessiva di 7mila abitanti. Nei periodi successivi, l'intensificarsi del fenomeno si manifesta con saldi migratori negativi in particolare dal 2014 al 2018. Nell'arco di tutto il ventennio, è la Lombardia la regione che ha perso più residenti nello scambio con l'estero (-138mila), seguita dal Veneto (-78mila) e dalla Sicilia (-70mila).

Un emigrante italiano su tre ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni. Le principali mete di destinazione sono il Regno Unito (17,2%), la Germania (16,2%), la Svizzera (10,4%) e la Francia (9,7%). Tra le mete oltre oceano, gli Stati Uniti e il Brasile accolgono complessivamente il 10% dei flussi di espatrio tra il 2002 e il 2023. Dal Mezzogiorno ci si dirige prevalentemente verso la Germania (28,2%).

Dal 2002 al 2022, un emigrato su cinque al momento della partenza era in possesso di almeno la laurea; uno su

Figura 4 Cittadini italiani espatriati e rimpatriati (unità)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

tre, nel caso dei giovani con 25-34 anni. Il numero di giovani laureati che si trasferiscono all'estero è aumentato negli anni, passando da 1.600 all'inizio del Duemila a poco meno di 18mila nel 2022. In controtendenza, invece, gli espatri dei giovani 25-34enni con basso livello di istruzione (da 5mila nel 2002 sono aumentate fino a 12mila nel 2019, anno di maggiore deflusso verso l'estero, per poi scendere a 4,7mila nel 2022), segnale inequivocabile del cambiamento strutturale della nuova fase emigratoria che interessa prevalentemente giovani con qualifiche più elevate.

Inoltre, tra i cambiamenti strutturali, vale la pena sottolineare l'importanza crescente che hanno assunto negli ultimi due decenni i giovani espatriati con background migratorio nella composizione dei flussi. Nel 2022 essi rappresentano oltre un quinto degli espatri dei giovani italiani mentre all'inizio del secolo erano appena il 16%. La

Tabella 3 Saldi migratori con l'estero dei cittadini italiani (unità)

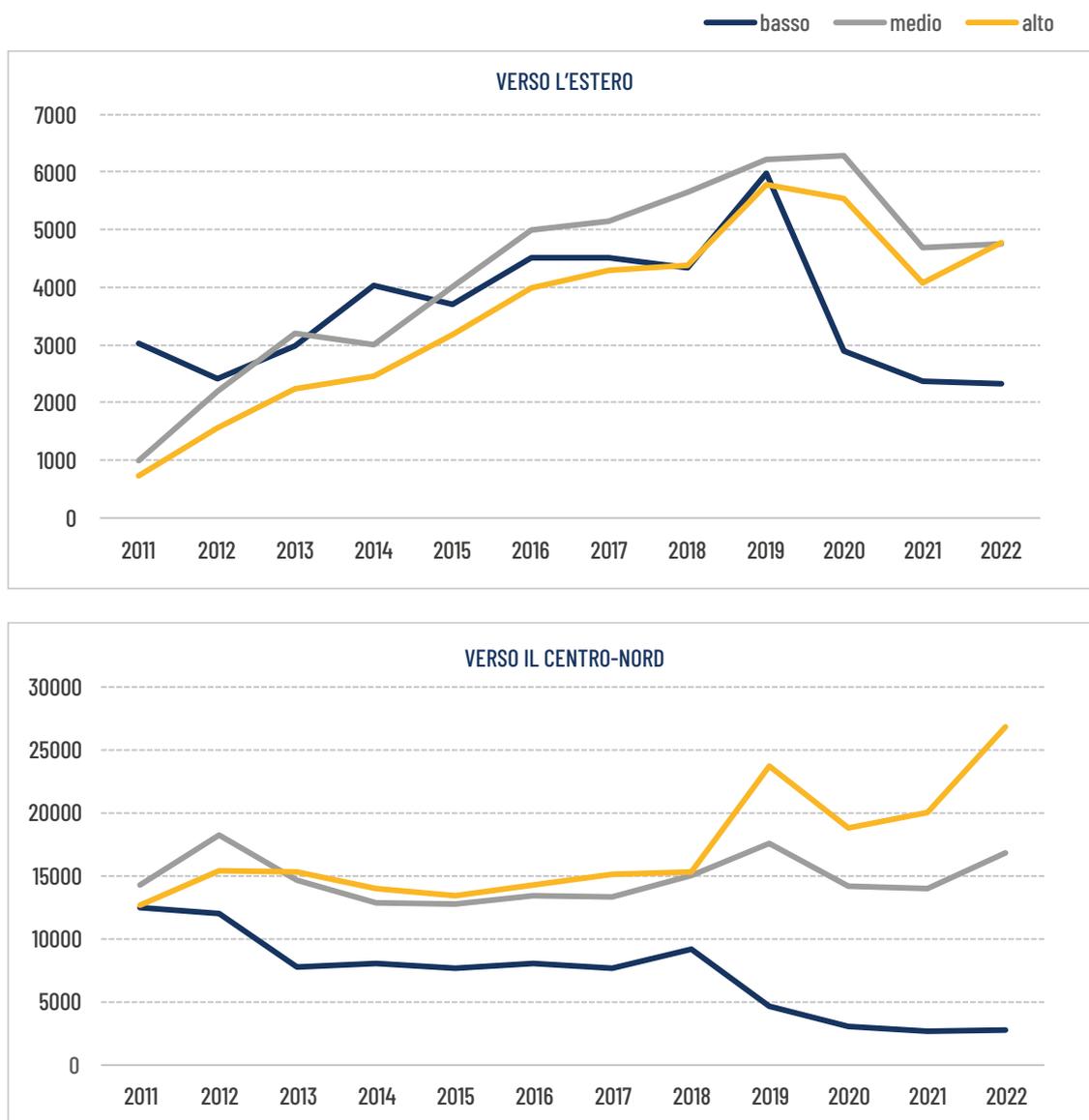
Regioni e macroaree	2002-2008	2009-2013	2014-2018	2019-2023	2002-2023
Piemonte	65	-11.775	-26.989	-16.133	-54.832
Valle d'Aosta	191	-461	-1.010	-786	-2.066
Lombardia	2.071	-28.785	-68.925	-42.847	-138.486
Trentino Alto Adige	-424	-4.393	-9.413	-8.754	-22.984
Veneto	855	-15.627	-34.587	-28.439	-77.798
Friuli-Venezia Giulia	-685	-3.958	-8.207	-4.913	-17.763
Liguria	1.236	-4.033	-8.308	-2.390	-13.495
Emilia-Romagna	4.285	-10.397	-24.648	-18.775	-49.535
Toscana	2.155	-3.472	-13.956	-10.916	-26.189
Umbria	765	-1.973	-4.502	-3.189	-8.899
Marche	4.056	-3.750	-10.287	-8.705	-18.686
Lazio	-6.771	-11.528	-31.768	-4.398	-54.465
Abruzzo	2.697	-2.138	-5.894	-4.550	-9.885
Molise	437	-567	-1.629	-1.295	-3.054
Campania	1.478	-6.730	-22.583	-16.934	-44.769
Puglia	925	-4.777	-17.775	-8.320	-29.947
Basilicata	-1.448	-336	-1.413	-1.639	-4.836
Calabria	-6.550	-4.208	-12.001	-10.187	-32.946
Sicilia	-4.631	-9.506	-37.724	-17.903	-69.764
Sardegna	-315	-3.417	-8.892	-4.744	-17.368
Nord-Ovest	3.563	-45.054	-105.232	-62.156	-208.879
Nord-Est	4.031	-34.375	-76.855	-60.881	-168.080
Centro	205	-20.723	-60.513	-27.208	-108.239
Mezzogiorno	-7.407	-31.679	-165.736	-65.572	-212.569
Italia	392	-131.831	-350.511	-215.817	-697.767

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

distribuzione per livello di istruzione evidenzia che, soprattutto nell'ultimo decennio, i nuovi giovani italiani emigrati rappresentano buona parte degli espatri con un livello di istruzione medio e basso (nel 2022, rispettivamente il 24% e il 51,3%).

Con riferimento alle partenze di giovani qualificati dal Mezzogiorno, l'andamento dei flussi in uscita verso l'estero mostra una flessione negli ultimi due anni dei laureati (in media 4mila espatri contro i 6mila del 2019 e 2020). Nello stesso biennio, tuttavia, il trend dei giovani laureati che si dirigono verso il Centro-Nord è in netto aumento (17mila nel 2022, +20% rispetto al 2020 e 2021), suggerisce che i giovani laureati del Mezzogiorno siano inizialmente più propensi a cercare opportunità di lavoro e migliori condizioni di vita in altre aree del Paese prima di considerare la possibilità di emigrare all'estero.

Figura 5 Flussi migratori dei giovani dal Mezzogiorno per livello di istruzione (25-34 anni)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

4.5 Le migrazioni interne Sud-Nord

Lo scorso anno si sono trasferiti in una regione del Centro-Nord 124mila meridionali, 4mila in meno rispetto al 2022, anno caratterizzato per il forte rimbalzo dei trasferimenti di residenza dopo il biennio pandemico 2020-21. È dalle regioni a più ampia base demografica che si registra il maggior numero di partenze: la Campania perde 35mila unità, la Sicilia 30mila, la Puglia 22mila. In rapporto alla popolazione, la Basilicata è la regione meridionale con il più elevato tasso migratorio (-5,4‰), seguono la Calabria (-5,2‰), il Molise (-4,1‰) e la Campania (-3,6‰). Dal Centro-Nord si sono trasferiti nel Mezzogiorno 62mila abitanti, come nel 2022; le regioni di destinazione prevalenti sono le stesse dalle quali si sono originati i più consistenti deflussi: Campania (15mila unità), Sicilia (14mila) e Puglia (12mila).

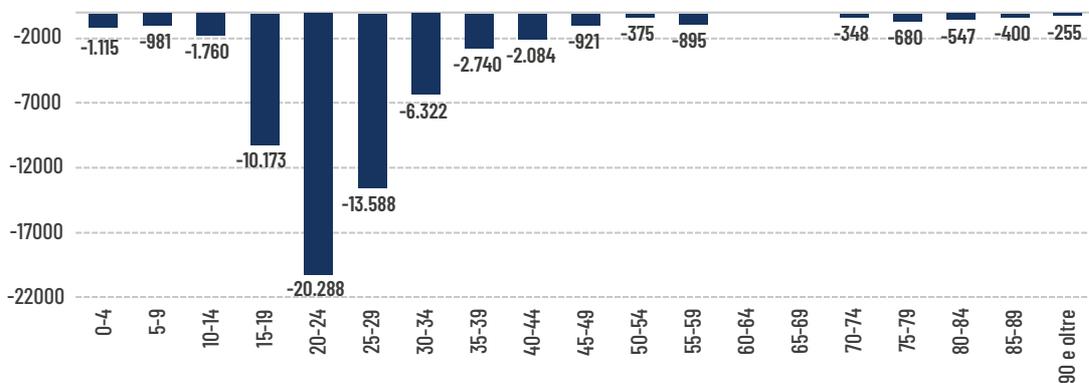
Tra le regioni centro-settentrionali destinatarie delle migrazioni dal Mezzogiorno, spicca la Lombardia nella quale si trasferisce il 27% dei migranti. La Lombardia è la principale meta di tutte le regioni meridionali, tranne la

Basilicata, che privilegia l'Emilia-Romagna, e l'Abruzzo e il Molise che privilegiano per ragioni di contiguità territoriale, ma anche per la presenza della Capitale, il Lazio. L'Emilia-Romagna con il 17,2% e il Lazio con il 16,6% sono le altre due regioni che assorbono una maggiore quota di migranti meridionali.

La natura selettiva della nuova migrazione dal Mezzogiorno è confermata dalla presenza prevalente dei giovani e dei giovani adulti con un elevato grado di formazione di base. Poco meno del 70% degli individui che lasciano una regione del Sud ha 20-39 anni (Fig. 6).

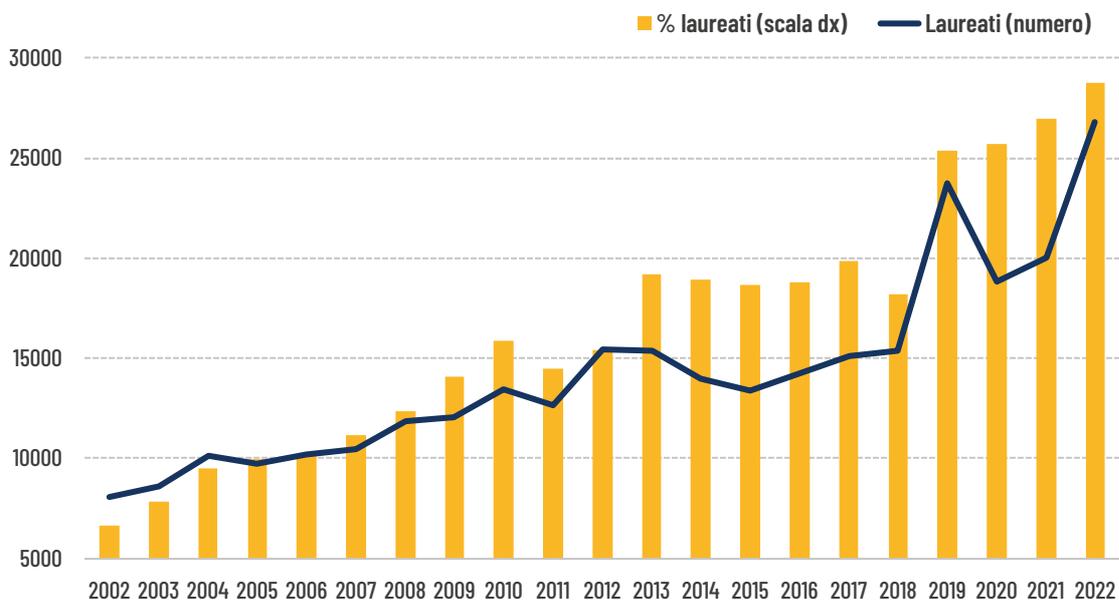
L'età media dei migranti è di poco superiore ai 34 anni, due in più del 2021. Nel 2022, l'82,4% degli emigrati risultava in possesso di almeno un titolo di istruzione secondaria: il 40% era diplomato; il 42,1% laureato. Nel corso dell'ultimo decennio sono diminuiti sensibilmente gli emigrati in possesso della licenza della scuola dell'obbligo (-42,8%), sono aumentati di un quinto i diplomati, sono raddoppiati i laureati.

Figura 6 Saldo migratorio dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord per classe di età nel 2023 (unità)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 7 Flussi migratori dei giovani dal Mezzogiorno al Centro-Nord (25-34 anni)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La perdita di giovani laureati delle regioni del Mezzogiorno si è accentuata nell'ultimo ventennio: la quota di laureati tra i meridionali con 25-34 anni che hanno lasciato l'area è passata dal 18 al 58% tra il 2002 e il 2022 (Fig. 7).

Se si considerano gli andamenti dei flussi migratori degli ultimi due decenni e con riferimento ai soli cittadini italiani che emigrano sia verso un'altra regione italiana, sia verso un paese estero, si può osservare come dal 2002 al 2023 abbiano lasciato il Mezzogiorno 2 milioni e 842mila individui: più della metà (51,7%) giovani in età compresa tra i 15 e i 34 anni, oltre un quinto laureati; il 19,3% si sono trasferiti all'estero. Al netto di rientri, il Mezzogiorno ha perso oltre 1,2 milioni di residenti, 900mila giovani, quasi 300mila dei quali laureati.

Tabella 4 Flussi migratori dal Mezzogiorno, cittadini italiani nel periodo 2002-2023

(a) dati 2002-22

	Centro-Nord e estero		Centro-Nord		Estero	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
Emigrati dal Mezzogiorno	2.842		2.294		548	
di cui laureati (a)	589	21,8	493	22,5	97	18,7
di cui giovani (15-34 anni)	1.471	51,7	1.209	52,7	261	47,7
di cui laureati (a)	383	27,4	328	28,4	56	22,8
Iscritti nel Mezzogiorno	1.606		1.270		335	
di cui laureati (a)	213	13,9	169	13,9	44	13,7
di cui giovani (15-34 anni)	557	34,7	459	36,2	98	29,2
di cui laureati (a)	93	17,3	76	17,1	17	18,1
Saldo migratorio netto Mezzogiorno	-1.236		-1.024		-213	
di cui laureati (a)	-376	32,1	-323	33,2	-53	26,9
di cui giovani (15-34 anni)	-913	73,9	-750	73,3	-163	76,8
di cui laureati (a)	-290	33,7	-252	35,4	-39	25,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

4.6 Il pendolarismo di lungo raggio

La recente favorevole dinamica della domanda di lavoro nelle regioni meridionali ha attenuato il pendolarismo esterno e favorito la crescita di quello interno alla macroarea. Gli occupati residenti nel Mezzogiorno che lavorano nelle regioni del Centro-Nord sono nella media del 2023 poco meno di 177mila, in calo del 3,6% rispetto all'anno precedente; si è ridotto anche il numero di meridionali che lavorano all'estero (-2,8%).

I pendolari occupati in agricoltura rappresentano una quota molto modesta (0,2%) dell'occupazione del settore; l'incidenza è maggiore nelle costruzioni (4,1%), nei servizi (3,3%) e nell'industria in senso stretto (2,8%).

La quota del lavoro dipendente sul totale dei pendolari è nettamente superiore (93,7%) di quella relativa all'occupazione complessiva delle regioni meridionali (76,7%). Il lavoro a termine tra i pendolari che lavorano alle dipendenze ha un peso molto rilevante, quasi doppio di quello riferito al totale dei dipendenti a termine (32,1% contro il 16,5%); lo scorso anno questa tipologia contrattuale ha subito una flessione del 18,6%, la più alta tra le varie tipologie contrattuali. Molto meno diffuso è il lavoro a tempo parziale. Il tempo pieno ha un peso relativo molto più consistente, sia per la particolare composizione degli occupati pendolari, caratterizzati da una minore componente femminile, sia perché le remunerazioni part-time sono difficilmente compatibili con i costi del pendolarismo.

I pendolari meridionali sono mediamente più istruiti e ricoprono livelli professionali più elevati rispetto agli occupati nell'area. La propensione al pendolarismo, crescente con il livello professionale, è incentivata dalle maggiori

Tabella 5 Occupati che lavorano fuori dalla macroarea di residenza o all'estero

	2008	2019	2022	2023	2023	2008-2023
	migliaia				Var. %	
Mezzogiorno/Centro-Nord	160	164	183	177	-3,6	10,2
Mezzogiorno/Estero	12	19	21	21	-2,8	79,2
Totale Mezzogiorno	172	183	205	197	-3,5	14,8
Centro-Nord/Mezzogiorno	55	29	34	35	1,0	-36,6
Centro-Nord/Estero	83	117	149	138	-7,3	65,9
Totale Centro-Nord	138	146	183	173	-5,7	25,2
Italia	215	193	218	211	-2,9	-1,7
Italia-Estero	95	135	170	159	-6,7	67,5
Totale Italia	310	328	388	370	-4,6	19,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

retribuzioni e dalle migliori condizioni di lavoro che generalmente si associano a livelli professionali più elevati. I pendolari di lungo raggio in possesso di un elevato livello professionale sono la maggioranza dei pendolari totali (44,8%). Incidono sulla scelta del pendolarismo le minori opportunità di lavoro di qualità che il sistema economico del Sud è in grado di offrire. Lo scorso anno questa categoria di pendolari ha mostrato una sostanziale stabilità a fronte di una riduzione per i livelli medi (-2,7%) e per quelli bassi (-11,0%).

Il pendolarismo con l'estero per le regioni del Centro-Nord è un fenomeno prevalentemente transfrontaliero verso i paesi confinanti, soprattutto Svizzera, Austria, Francia e Slovenia. Per le regioni del Mezzogiorno il pendolarismo assume i caratteri di una emigrazione temporanea non seguita dalla cancellazione dal comune di residenza. I paesi verso i quali si muovono i flussi più consistenti di pendolari meridionali, analogamente per quanto rilevato per gli emigrati, sono la Germania con valori intorno al 21% del totale, la Francia (13%), la Svizzera (8,5%) e gli Stati Uniti (7,1%). Risultano in netto calo i flussi verso Spagna e Regno Unito.

4.7 La demografia europea

Nel 2023 la popolazione dell'Unione europea è cresciuta per il secondo anno consecutivo, dopo la riduzione sperimentata nel biennio pandemico 2020-21. Alla fine del 2023 nell'Ue a 27 si contavano 449,2 milioni di residenti, +404mila rispetto al 2022 (Tab. 6).

La crescita della popolazione, in presenza di un saldo naturale stabilmente negativo, è assicurata dagli afflussi di immigrati. È dal 2012 che le nascite non garantiscono il ricambio generazionale. Il tendenziale squilibrio naturale, accresciutosi soprattutto dalla seconda metà dello scorso decennio, è stato però ampiamente compensato dalle immigrazioni, che hanno ripreso vigore dopo il marcato rallentamento intervenuto nel periodo della pandemia. Il saldo migratorio netto è risultato pari a +1,6 milioni di persone, inferiore ai più di quattro milioni dell'anno precedente, quando al rimbalzo associato alla fine delle misure restrittive adottate nel biennio della pandemia, si sono uniti gli afflussi di profughi della guerra in atto in Ucraina. Il saldo naturale lo scorso anno è stato pari a -1,2 milioni di unità, una perdita di popolazione solo di poco meno grave di quella del 2022 (-1,3 milioni di unità) risultata la peggiore dalla costituzione dell'Unione.

Nel 2023, in soli sei paesi europei la popolazione è cresciuta con il contributo della componente naturale e di

Tabella 6 Principali indicatori demografici dei paesi dell'Ue a 27 al 1° gennaio 2023

(a) numero medio di figli per donna in età feconda; (b) rapporto percentuale fra la popolazione over 65 e la popolazione di 0-14 anni

Paesi	Tasso di incremento naturale (per mille abitanti)	Tasso di incremento migratorio (per mille abitanti)	Tasso di fecondità totale (a)	Indice di vecchiaia (b)
Italia	-4,8	4,6	1,24	193,1
Mezzogiorno	-4,3	0,2	1,26	179,8
Centro-Nord	-5,0	6,9	1,22	200,1
Grecia	-5,4	3,8	1,32	171,6
Portogallo	-3,1	14,7	1,43	184,2
Spagna	-2,4	13,2	1,16	148,0
Austria	-1,3	7,2	1,41	135,3
Belgio	0,0	7,6	1,53	119,1
Danimarca	-0,2	5,0	1,55	127,9
Finlandia	-3,2	10,4	1,32	153,9
Francia	0,7	2,7	1,79	122,5
Germania	-4,0	-6,9	1,46	156,2
Irlanda	3,7	10,0	1,54	78,4
Lussemburgo	2,8	14,0	1,31	93,6
Paesi Bassi	-0,3	7,6	1,49	131,9
Svezia	0,5	2,3	1,53	117,2
Bulgaria	-6,8	6,4	1,65	165,9
Cipro	3,9	9,9	1,37	103,2
Croazia	-5,0	7,8	1,53	159,5
Estonia	-3,7	10,1	1,41	123,4
Lettonia	-7,2	1,3	1,47	131,4
Lituania	-5,7	15,7	1,27	133,8
Malta	0,8	37,9	1,08	146,0
Polonia	-3,7	0,1	1,29	128,9
Repubblica Ceca	-2,0	8,7	1,64	126,1
Romania	-4,7	5,2	1,71	122,2
Slovacchia	-1,0	0,3	1,57	110,9
Slovenia	-2,1	5,4	1,55	142,8
Ungheria	-4,3	2,7	1,56	141,5
Ue a 27	-2,6	3,5	1,46	143,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Istat.

quella migratoria, in tredici grazie al solo apporto degli immigrati. Nei restanti otto paesi il saldo migratorio positivo non è stato sufficiente a compensare il deficit naturale. Tra questi ultimi, che ospitano il 47% della popolazione complessiva dell'Unione, figurano due dei paesi a più ampia base demografica dell'Ue: l'Italia, che limita tuttavia la perdita di popolazione a poco più di 7mila unità, e la Germania, che sperimenta un calo di 914mila residenti, il più ampio nell'Ue. La Spagna è il paese con la più elevata crescita della popolazione (+525mila), seguita dalla Francia (+229mila).

Il sensibile calo della natalità e il continuo aumento della speranza di vita sono alla base del progressivo invecchiamento della popolazione dell'Ue. Un processo che ha coinvolto, pur con diversa intensità, tutti i paesi. Le uniche eccezioni sono Irlanda e Lussemburgo.

L'Italia è il paese più invecchiato dell'Unione, presentando: la più bassa quota di popolazione di 0-14 anni: 12,4% rispetto a una media Ue del 14,9%; la più elevata percentuale di anziani (oltre i 64 anni): 24% contro 21,3% della

media Ue; la più elevata percentuale di grandi anziani (80 anni e oltre): 7,6% rispetto al 6,0% dell'Ue.

La crescita dell'indice di vecchiaia sintetizza efficacemente questo processo. Nella media Ue, l'indicatore è aumentato da 84,4 nel 2002 a 143,1 nel 2023. In Italia, da 129 a 193,1, per effetto soprattutto degli squilibri generazionali cresciuti nel Mezzogiorno.

La diminuzione del numero delle nascite, conseguenza della riduzione delle coorti di donne in età feconda e del tasso di fecondità totale, interessa la gran parte dei paesi dell'Ue, in nessuno dei quali il tasso di fecondità totale raggiunge il livello che assicurerebbe il ricambio generazionale (2,1 figli per donna).

4.8 Le proiezioni demografiche al 2050

Secondo le più recenti previsioni di andamento della popolazione rilasciate dall'Istat, l'Italia dovrebbe perdere 4,5 milioni di abitanti al 2050. A livello nazionale, peggiorerà progressivamente sia il saldo naturale (da -281mila nel 2023 a -446mila al 2050), sia quello migratorio (da 274mila a 166mila).

L'Italia sarà un paese con meno abitanti, meno giovane e meno attrattivo. Spopolamento e degiovanimento della popolazione interesseranno soprattutto il Mezzogiorno.

L'82% della perdita secca di popolazione nazionale interesserà infatti le regioni meridionali: 3,6 milioni (Fig. 8 e Tab. 7). Alla forte riduzione della popolazione meridionale dovrebbe contribuire un continuo calo delle nascite, dalle 137mila del 2023 alle 101mila del 2050, per la forte contrazione prevista per le donne in età feconda. In presenza di un saldo migratorio quasi nullo, il risultato sarebbe una perdita del 18% della popolazione attuale. L'Abruzzo presenterà un calo di popolazione meno intenso (-13,2%) della media meridionale; la decrescita sarà più intensa in Sardegna e Basilicata, rispettivamente -22% e -22,5% (Fig. 9).

Non solo spopolamento, ma una struttura demografica sempre più invecchiata. In questo scenario, infatti, il Mezzogiorno perderebbe 813mila giovani under 15, quasi un terzo di quelli attuali (-32,1%); la popolazione di 15-64 anni dovrebbe ridursi di 4,1 milioni (-32,1%); gli anziani con 65 anni e più aumenterebbero di 1,3 milioni (+29%).

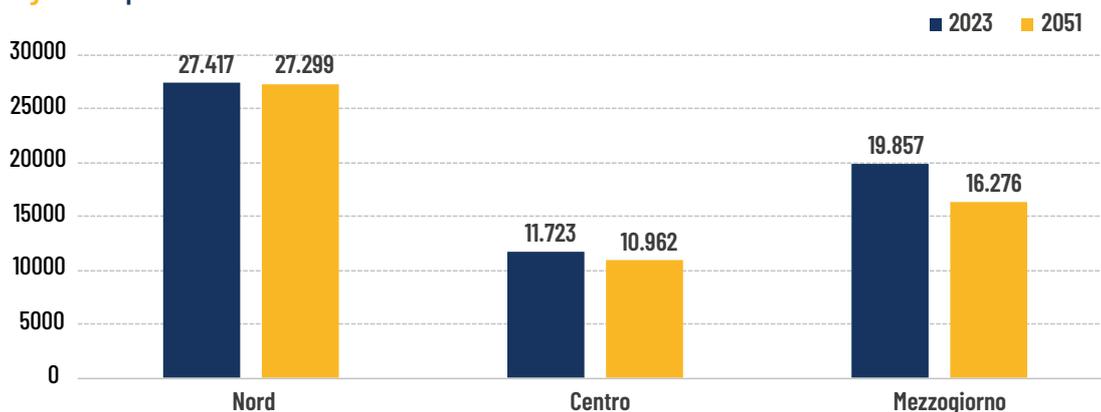
L'indice di vecchiaia, espresso come rapporto percentuale tra le persone di 65 anni e più e i giovani con meno di 15 anni, dà conto dell'atteso progressivo invecchiamento della popolazione meridionale. Nel 2023, nonostante i cambiamenti già avvenuti nei due decenni precedenti, il Sud risultava ancora meno invecchiato del Centro-Nord. L'indice era, infatti, pari a 180 (quasi due anziani ogni giovane under 15) contro 200 nel Centro-Nord. Al 2050, l'indicatore aumenterà fino a 339 (oltre tre anziani ogni giovane) a fronte di 296 nel resto del Paese.

Tutto ciò impatterà sulla sostenibilità sociale e economica dei rapporti tra generazioni, come mostra l'andamento previsto per l'indice di dipendenza strutturale (IDS), espresso come rapporto tra la popolazione potenzialmente non attiva (giovani con meno di 15 anni e anziani con oltre 64 anni) e la popolazione potenzialmente attiva (con 15-64 anni di età). L'IDS nel Mezzogiorno passerebbe in un trentennio dal 55,6% a oltre l'87%.

Una misura più significativa degli squilibri tra popolazione non attiva da sostenere e componente attiva della popolazione è l'indice di sostenibilità economica (IDSE), che tiene conto della sola componente occupata tra gli attivi, effettivamente in grado di farsi carico dei giovani in età scolare e degli anziani. Nel Mezzogiorno, già nel 2023 l'IDSE era pari a 115; nel 2050 dovrebbe salire fino a 180.

Anche per il Centro si prevede una decrescita demografica di una certa consistenza: -761mila residenti al 2050 (-6,5% rispetto al 2023). La regione con la perdita maggiore dovrebbe essere l'Umbria (-11,1%). Nel complesso delle regioni centrali, i giovani under 15 dovrebbero diminuire di 447mila unità (-9,3%), la popolazione di 15-64 anni di 3,7 milioni (-15,1%); gli anziani con 65 anni e più dovrebbero aumentare di 3,3 milioni (+34,3%).

Il Nord-Ovest perderebbe 110mila residenti al 2050, mentre la popolazione del Nord-Est resterebbe sostanzialmente stazionaria. La popolazione dovrebbe crescere in Lombardia (+3,3%), in Emilia Romagna (+2,9%) e in Trentino Alto Adige (+7,4%) grazie al consistente afflusso di immigrati, dal Sud e dall'estero. Solo in queste regioni la componente estera dovrebbe svolgere un'azione di contrasto al declino demografico, direttamente e indirettamente soste-

Figura 8 Popolazione al 2023 e al 2051

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella 7 Indicatori demografici al 2023 e al 2050 (a)

(a) IDS: rapporto % tra la popolazione non attiva (0-15 e oltre 64 anni) e popolazione attiva (15-64 anni);
IDSE: rapporto % tra la popolazione non attiva (0-15 e oltre 64 anni) e occupati (15-64 anni)

Regioni e macroaree	2023	Saldo naturale	Saldo migratorio	Saldo totale	2050	IDS 2023	IDS 2050	IDSE 2023	IDSE 2050
	migliaia					%			
Abruzzo	1.273	-263	95	-168	1.105	59,1	89,7	96,4	146,2
Molise	291	-72	16	-56	234	59,3	85,1	104,2	149,6
Campania	5.610	-828	-112	-939	4.671	52,1	83,2	117,3	187,2
Puglia	3.908	-725	14	-711	3.197	56,5	90,0	111,5	177,7
Basilicata	538	-121	0	-121	417	56,6	90,4	103,2	164,7
Calabria	1.847	-359	-10	-368	1.478	57,2	86,1	128,3	192,9
Sicilia	4.814	-804	-66	-870	3.944	56,6	85,7	126,0	190,8
Sardegna	1.578	-413	65	-347	1.231	57,8	101,3	103,0	180,5
Nord-Ovest	15.859	-2.405	2.295	-110	15.749	58,7	80,7	85,6	117,8
Nord-Est	11.559	-1.685	1.677	-8	11.551	58,1	82,5	82,4	116,9
Centro	11.723	-2.053	1.292	-761	10.962	58,2	85,0	88,3	129,1
Centro-Nord	39.140	-6.142	5.264	-879	38.262	58,4	82,5	85,4	120,7
Mezzogiorno	19.857	-3.584	4	-3.581	16.276	55,6	87,3	115,4	181,0
Italia	58.997	-9.726	5.267	-4.459	54.538	57,4	83,9	93,4	136,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

nendo la natalità e rallentando il processo di invecchiamento della popolazione. Continuerà la tendenza al declino nelle restanti regioni, con cali che variano da un minimo del -3,4% in Veneto a un massimo del -7,8% in Piemonte.

La pesante riduzione della popolazione attiva italiana non mancherà di riflettersi negativamente sul contributo che essa potrà offrire alla crescita economica del Sud e del Nord del Paese. Ipotizzando che restino invariati nel periodo il tasso di occupazione e la produttività del lavoro, nel 2050 il Pil nazionale si ridurrebbe del 20,9%; nel Mezzogiorno, anche in ragione della più veloce riduzione della popolazione attiva, la diminuzione sarebbe del -32,1%, il doppio del Centro-Nord (-15,1%). Il Pil pro capite si ridurrebbe nel Sud del 18% e del 13% nel Nord: aumenterebbe così il divario economico tra le due aree.

Figura 9 Variazione % della popolazione, 2023-2050

Regioni	var. %
Basilicata	-22,5
Sardegna	-22,0
Calabria	-19,9
Molise	-19,4
Puglia	-18,2
Sicilia	-18,1
Campania	-16,7
Abruzzo	-13,2
Umbria	-11,1
Marche	-9,6
Valle d'Aosta	-9,3
Piemonte	-7,8
Liguria	-6,4
Lazio	-6,0
Toscana	-4,9
Friuli-Venezia Giulia	-4,4
Veneto	-3,4
Emilia-Romagna	2,9
Lombardia	3,3
Trentino Alto Adige	7,4



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

4.9 Contrastare il gelo demografico

Gli effetti negativi del calo della popolazione potenzialmente attiva dovrebbero essere contrastati con consistenti aumenti del tasso di occupazione, riconoscendo che i più ampi margini di miglioramento interessano le donne, e della produttività del sistema; una vera sfida in un contesto dominato da una popolazione in età avanzata meno incline a percorrere i sentieri dell'innovazione e delle sfide tecnologiche che rappresentano invece il terreno ideale per le giovani generazioni sempre più sguarnite e meno tutelate.

È necessario mettere in campo politiche di lungo periodo, un ampio programma di rafforzamento del welfare familiare territoriale, degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita-lavoro, dell'offerta dei servizi per l'infanzia, dei sostegni effettivi ai redditi e alla genitorialità, superando la frammentarietà degli interventi.

È necessario perseguire gli obiettivi di coesione territoriale attraverso il miglioramento dei servizi pubblici e l'accompagnamento alla localizzazione di attività produttive, creando pari opportunità lavorative e retributive, rendendo così nella stessa misura attrattive tutte le aree del Paese e scongiurando il rischio di un ulteriore ampliamento dei divari economici e sociali tra Nord e Sud del Paese.

E occorre ribaltare la percezione di un pericolo immigrazione, inserendo a pieno titolo le politiche di cittadinanza e integrazione economica e sociale, a partire dai minori, in un progetto che favorisca l'attrazione in Italia di nuove famiglie. È proprio la presenza di questi nuclei che consente di contrastare le dinamiche demografiche avverse e di spezzare il circolo vizioso tra spopolamento, indebolimento dei servizi e aumento delle disuguaglianze economiche e sociali.

> Focus

DINAMICHE E PROIEZIONI DEMOGRAFICHE NELLE CITTÀ METROPOLITANE



Le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta, che hanno sostituito le Province nelle aree urbane più popolate, con competenze negli ambiti dello sviluppo strategico del territorio e della promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione. Comprendono 1.268 comuni (il 16% dei comuni italiani), si estendono su 46.638 kmq (il 15,4% della superficie nazionale), con una popolazione di 21,3 milioni di abitanti (il 36,2% della popolazione italiana). Torino, con 6.827 kmq, è la Città metropolitana più estesa, Napoli la meno estesa (1.179 kmq); la più popolosa è Roma (4,2 milioni di abitanti), la meno abitata Cagliari (420mila residenti); Napoli e Milano sono le più densamente popolate: rispettivamente 2.517 e 2.061 abitanti per kmq.

Dinamiche demografiche 2011-2023. Complessivamente, dal 2011 al 2023, la popolazione delle Città metropolitane è diminuita di circa 146mila residenti, un calo che sottintende due tendenze opposte dal punto di vista territoriale: -331mila residenti nelle Città metropolitane del Mezzogiorno; +185mila in quelle del Centro-Nord.

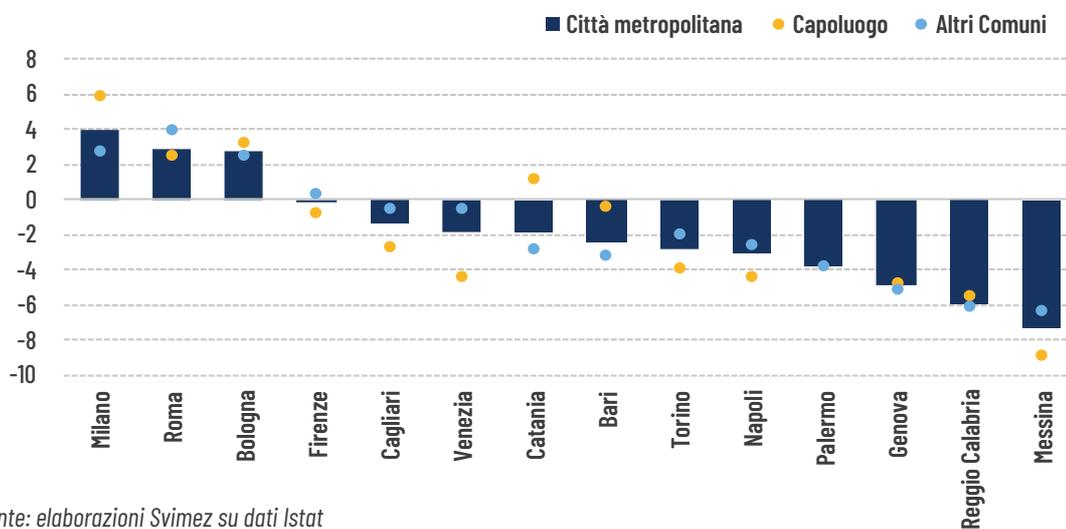
Determinante nella decrescita delle Città metropolitane meridionali è stata la mobilità in uscita: -310mila residenti (-150mila dalla Città metropolitana di Napoli). Il Centro-Nord ha guadagnato da questo "scambio" circa 287mila abitanti, a favore, in valore assoluto, soprattutto di Roma (+140mila).

Nel periodo, la Città metropolitana di Napoli ha perso 114mila residenti, quelle di Palermo e Messina rispettivamente 56mila e 55mila. Al Nord hanno subito un calo di residenti Genova, Torino e Venezia. Viceversa, la Città metropolitana di Milano ha guadagnato 153mila residenti; +145mila Roma, +32mila Bologna.

Messina, Napoli, Torino, Venezia e Cagliari sono accomunate da cali di popolazione che hanno interessato soprattutto il comune capoluogo; la decrescita è proceduta a ritmi simili nel capoluogo e negli altri comuni nelle Città metropolitane di Reggio Calabria, Genova e Palermo; a Catania (dove la popolazione del capoluogo è cresciuta) e Bari il calo si è concentrato negli altri comuni.

Tra le tre Città metropolitane dalla popolazione in crescita, risalta il caso di Milano, l'unica dove l'espansione demografica ha interessato il comune capoluogo; all'opposto, nella Città Metropolitana di Roma, la crescita ha riguardato di più gli altri comuni.

• Var. medie annue per mille abitanti 2011-2023

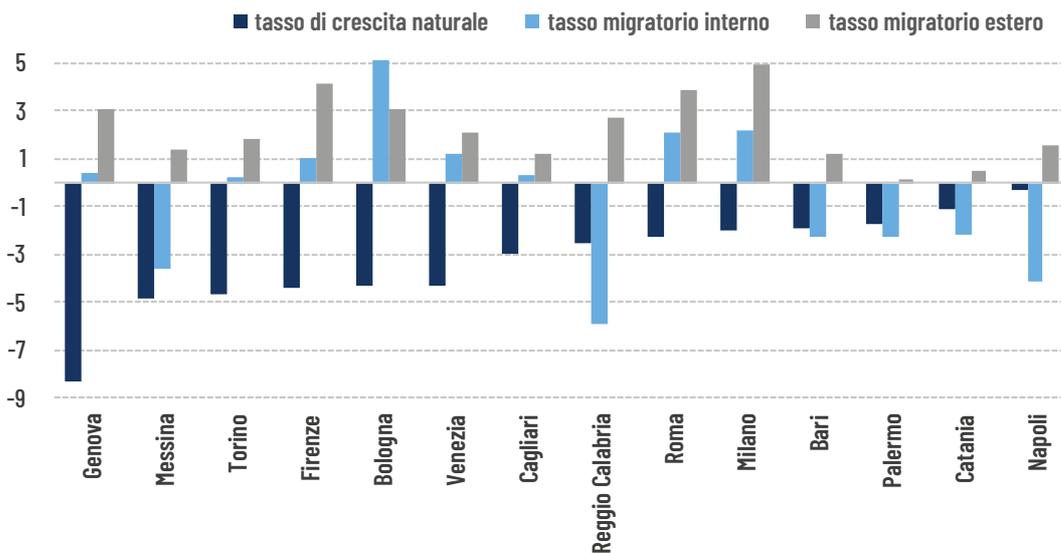


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Rispetto al decennio precedente, dapprima nelle Città metropolitane del Sud e dal 2014 in tutte le altre, sono peggiorati i saldi naturali, diffusamente negativi nel periodo 2011-2023. Il tasso di crescita naturale è rimasto sostanzialmente stabile solo a Napoli. La dinamica naturale è stata particolarmente sfavorevole a Genova (-8 per mille abitanti in media annua). Simili i tassi di decrescita naturale di Messina, Torino, Firenze, Bologna e Venezia (tra il -5 e il -4 per mille).

I saldi naturali negativi sono stati compensati dai flussi migratori interni nelle Città metropolitane più attrattive: Bologna, Roma, Milano. Le stesse Città metropolitane hanno beneficiato anche della mobilità estera, insieme a: Firenze, dove gli arrivi dall'estero hanno sterilizzato la decrescita naturale; Genova, dove però non sono stati sufficienti a compensare il saldo naturale particolarmente negativo; Reggio Calabria, che però ha registrato il massimo deflusso di popolazione verso il resto del Paese (-6 per mille abitanti in media annua).

• Tassi medi annui per mille abitanti 2011-2023



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Le previsioni al 2042. La tendenza alla decrescita demografica della maggioranza delle Città metropolitane si accentuerà nei prossimi venti anni. Il fenomeno assumerà la massima intensità al Sud dove si prevede un ulteriore calo delle nascite e non si arresteranno i flussi migratori in uscita.

Le Città metropolitane del Mezzogiorno dovrebbero perdere complessivamente quasi 950mila residenti. Si dovrebbero osservare tassi di spopolamento pari a circa l'8 per mille abitanti in media annua a Palermo, Reggio Calabria e Messina, interessando, nei primi due casi soprattutto i rispettivi comuni capoluogo (-100mila e -28mila residenti al 2042).

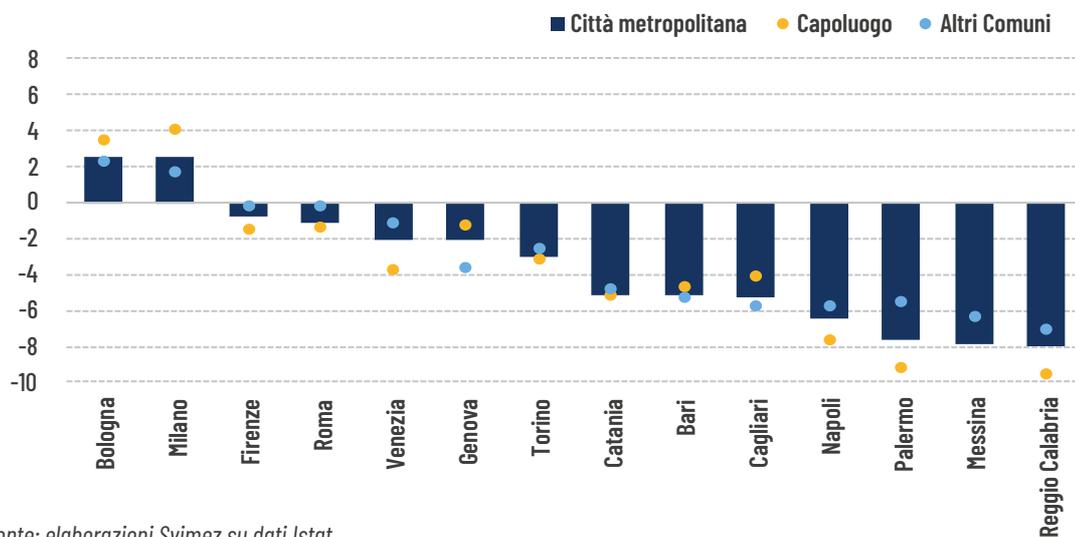
In valore assoluto, il comune di Napoli sarà il capoluogo che perderà più residenti, -124mila, una perdita consistente se si considera che l'intera Città metropolitana ne perderà 356mila. Catania, Bari e Cagliari condividono un tasso di spopolamento pari a circa il -5 per mille abitanti.

• **Proiezioni demografiche al 2042 - Var. assolute sul 2023**

Città metropolitane	Capoluogo	Altri Comuni	Totale
Torino	-49.491	-72.497	-121.988
Milano	115.853	63.543	179.396
Venezia	-17.597	-15.900	-33.497
Genova	-12.494	-19.416	-31.910
Bologna	26.117	29.626	55.743
Firenze	-8.757	-4.446	-13.203
Roma	-73.062	-10.418	-83.480
Napoli	-124.354	-231.322	-355.676
Bari	-26.352	-92.632	-118.984
Reggio Calabria	-28.166	-47.927	-76.093
Palermo	-100.379	-66.469	-166.848
Messina	-38.491	-46.788	-85.279
Catania	-28.220	-73.469	-101.689
Cagliari	-11.518	-30.502	-42.020
Centro-Nord	-19.431	-29.508	-48.939
Mezzogiorno	-357.480	-589.109	-946.589

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

• **Proiezioni demografiche al 2042 - Var. medie annue per mille abitanti 2023-2042**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Al Centro-Nord, le uniche a sperimentare un incremento dovrebbero essere le Città metropolitane di Milano (+179mila residenti) e Bologna (+56mila). Soprattutto nel primo caso sarà il comune capoluogo ad attrarre popolazione (+115mila il comune di Milano). Roma passerà dalla crescita demografica del 2011-2023 a un tasso di spopolamento negativo (-1 per mille abitanti in media annua), soprattutto per la perdita di popolazione della Capitale (-73mila al 2042).

Per Torino è previsto un peggioramento del trend demografico avverso del decennio precedente: -121mila residenti nella Città metropolitana, -49mila nel comune capoluogo.

Anche le Città metropolitane di Genova e Venezia continueranno a perdere popolazione.

5. Il diritto all'istruzione

5.1 Bene pubblico

L'Italia è all'ultimo posto tra le grandi economie europee per spesa in istruzione. Un sottofinanziamento che pone l'istruzione tra le voci prioritarie di spesa pubblica sulle quali investire per perseguire finalità di equità e crescita del Paese.

La progressiva riduzione del numero di iscritti nelle scuole italiane nell'ultimo quinquennio riflette il trend demografico di un paese con sempre meno giovani, ma nel Mezzogiorno gli studenti sono diminuiti a un ritmo più che doppio. Nel prossimo decennio, il degiovanimento procederà soprattutto al Sud, interessando anche le regioni del Centro. Senza correttivi immediati e scelte politiche ambiziose, gli effetti sulla tenuta del sistema scolastico saranno dirompenti, mettendo a rischio i presidi scolastici nelle aree marginali di tutto il Paese. Per la scuola primaria, il rischio è concreto per circa 3mila comuni con meno di 125 bambini, numero sufficiente per una sola "piccola scuola": il 38% del totale dei comuni (quota che sale al 46% nel Mezzogiorno), localizzati soprattutto nelle aree interne, al Nord e al Sud.

La dotazione di infrastrutture scolastiche, a partire da mense e palestre, è una condizione abilitante per garantire agli studenti un'offerta educativa adeguata, ma è profondamente differenziata a livello territoriale. Le carenze nell'offerta dei servizi che ne derivano incidono sull'accesso al tempo pieno nelle scuole primarie del Sud e condizionano significativamente i processi di apprendimento degli studenti meridionali lungo l'intero ciclo scolastico, spiegando buona parte dei divari Nord/Sud nei livelli delle competenze maturate.

Per ridurre i divari di competenze e contrastare la dispersione scolastica, molto più alta al Sud, serve incrementare la spesa nazionale per l'istruzione, riavvicinandola agli standard europei, e colmare i divari nelle infrastrutture scolastiche, andando al di là delle opportunità di investimento offerte dal Pnrr.

L'istruzione è un bene pubblico essenziale, la cui qualità e diffusione capillare tra territori sono condizioni imprescindibili per uno sviluppo inclusivo. Dare priorità all'investimento in istruzione significa restituire alla scuola il suo ruolo di primo presidio di contrasto alle disuguaglianze, garantendo a tutti gli studenti, indipendentemente dal contesto familiare e sociale, pari condizioni di accesso a un diritto di cittadinanza fondamentale.

5.2 La spesa pubblica per istruzione

L'Italia è all'ultimo posto tra le grandi economie europee per spesa in istruzione, collocandosi anche al di sotto della media Ocse.

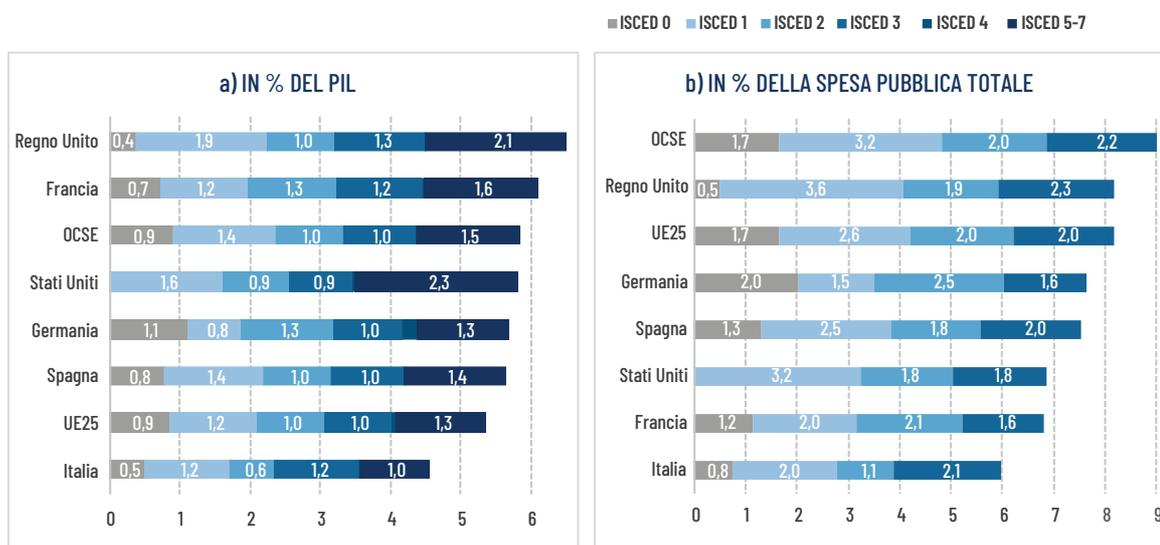
Nel 2021 i paesi Ocse spendevano in istruzione in media il 5% del Pil, il 4,5% se si esclude il settore Research&Development (R&D)¹. La spesa media in istruzione nell'Ue a 25 paesi era pari al 4,4% del Pil, 4% senza considerare la spesa in R&D. Il dato italiano si fermava al 4% (3,7% senza settore R&D). Per la sola istruzione non terziaria (Isced 0-3), la media Ocse si attestava al 3,4%, quella dell'Ue a 25 paesi al 3,1%, il dato italiano si fermava al 3%.

La spesa per i cicli che vanno dalla scuola primaria alla scuola secondaria di II grado (Isced 1-3) ammonta a circa 50,5 miliardi in Italia. Il 96% della spesa è corrente; il restante 4% è in conto capitale. Secondo le stime Ocse, la

¹ Oecd (2024), Education at a Glance 2024: Oecd Indicators, Oecd Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.

Figura 1 Spesa pubblica in istruzione, 2021 (a)

(a) ISCED 0 = Infanzia; ISCED 1 = Primaria; ISCED 2 = Secondaria I grado; ISCED 3 = Secondaria II grado; ISCED 4 = Post-secondaria non terziaria; ISCED 5-7 Terziaria inclusa R&D



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

spesa pubblica in istruzione rappresenta il 6,7% della spesa pubblica italiana; un dato significativamente inferiore alla media europea (9%) e a quella dei paesi Ocse (10%), e si inserisce in una tendenza che, dopo gli anni di crescita sostenuta del 2017 e 2018, è tornata su valori inferiori a quelli del 2011.

Sempre in percentuale alla spesa pubblica, l'Italia destina lo 0,75% alla scuola dell'infanzia, contro l'1,2% di Francia, l'1,3% di Spagna e il 2% di Germania. La scuola primaria italiana è finanziata con il 2%, mentre la media Ue a 25 si attesta al 2,6%. Ancora più marcato è il differenziale nella spesa per la scuola secondaria di I grado: pari all'1,1% in Italia e al 2% nella media europea. Fa eccezione la quota di spesa pubblica italiana destinata alla scuola secondaria di II grado pari al 2,1%, contro il 2% della media europea.

5.3 Scuola e degiovanimento

In base ai dati forniti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (Mim), nell'anno scolastico 2022/23 gli alunni iscritti ai cicli di istruzione non terziaria erano poco più di 7 milioni. Di questi, circa quattro milioni e mezzo (il 62,6% del totale) in scuole delle regioni del Centro-Nord, i restanti due milioni e mezzo (37,4%) in scuole del Mezzogiorno (Tab. 1).

La progressiva riduzione del numero di iscritti nelle scuole italiane dell'ultimo quinquennio riflette il trend demografico di un paese con sempre meno giovani, ma nel Mezzogiorno gli studenti sono diminuiti a un ritmo più che doppio rispetto al Centro-Nord. Tra gli anni scolastici 2017/18 e 2022/23, la platea studentesca nazionale si è ridotta da oltre sette milioni e mezzo a circa sette milioni (-6%). Negli stessi anni, il Centro-Nord è passato, all'incirca, da 4.650.000 a 4.463.000 alunni nel 2022/23 (-4%), il Mezzogiorno da quasi tre milioni a 2.670.000 (-9%).

Stando alle proiezioni demografiche Istat al 2035, nel prossimo decennio il differenziale territoriale di decrescita dovrebbe gradualmente smorzarsi, lasciando spazio a un fenomeno di degiovanimento di entità non troppo difforme tra macroaree, e tuttavia più intenso al Centro e al Sud.

Al 2035, si stima che la popolazione di 5-14 anni (fascia d'età che sostanzialmente corrisponde agli alunni della primaria e della secondaria di I grado) dovrebbe diminuire del 22%, passando dagli attuali 5,2 milioni a poco più di quattro milioni (Fig. 2). Nelle regioni del Centro, la riduzione di studenti è stimata addirittura al -26%, con picchi del

Tabella 1 Alunni iscritti ai cicli di istruzione non terziaria, compresa la scuola dell'infanzia

Regioni e macroaree	a.s. 2022/23		Var. % a.s. 2017/18 a.s. 2022/23
	Numero	%	
Centro-Nord	4.462.910	62,6	-4,0
Emilia-Romagna	535.260	7,5	-1,5
Friuli Venezia Giulia	134.657	1,9	-5,6
Lazio	683.140	9,6	-3,4
Liguria	163.301	2,3	-3,8
Lombardia	1.128.338	15,8	-3,7
Marche	197.030	2,8	-5,5
Piemonte	500.493	7,0	-4,7
Toscana	451.488	6,3	-4,6
Umbria	111.282	1,6	-5,0
Veneto	557.921	7,8	-5,6
Mezzogiorno	2.670.838	37,4	-8,9
Abruzzo	163.073	2,3	-5,5
Basilicata	70.775	1,0	-10,6
Calabria	254.547	3,6	-7,4
Campania	789.845	11,1	-9,2
Molise	34.935	0,5	-9,6
Puglia	530.086	7,4	-8,7
Sardegna	182.956	2,6	-8,7
Sicilia	644.621	9,0	-10,0
Italia	7.133.748	100	-5,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

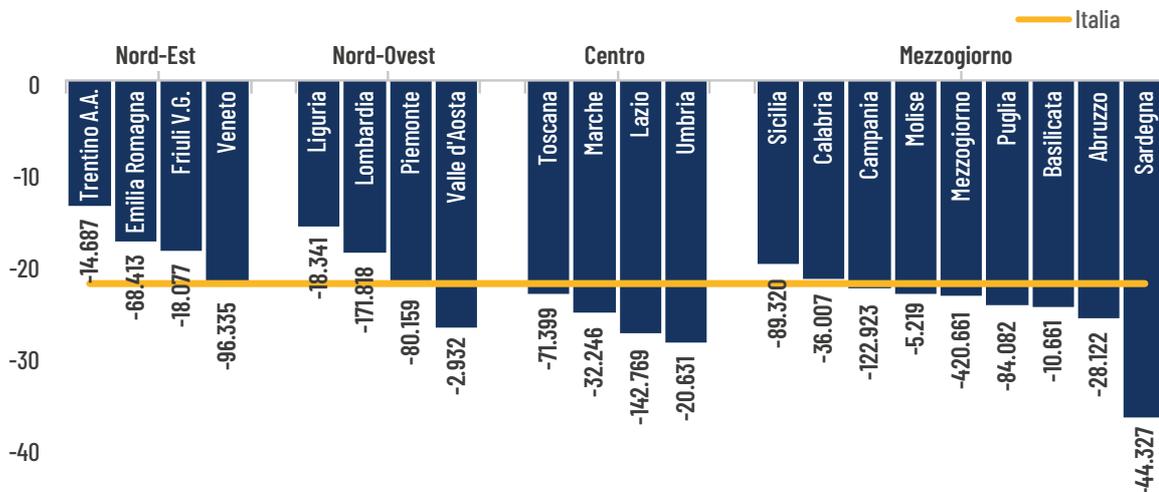
87

-28% per Umbria (-20.631 alunni) e Lazio (-142.769). La perdita netta del Mezzogiorno è stimata al -21,3% (-420.661 alunni). Particolarmente drammatica la stima per la Sardegna: gli studenti di 5-14 anni dovrebbero ridursi di oltre un terzo, dagli attuali 121mila a poco meno di 77mila. Nelle restanti regioni meridionali, le contrazioni sono comprese tra il -22 e il -26%, fatta eccezione per la Sicilia dove la perdita dovrebbe essere intorno al 19%. Il Nord registra le variazioni più contenute in Trentino Alto Adige e Liguria (rispettivamente -13,6 e -15,8%); nelle restanti regioni settentrionali le perdite dovrebbero superare il 18%.

Queste previsioni riflettono il quadro di complessivo peggioramento dell'intera struttura demografica del Paese discusso nel Capitolo 4 del Rapporto. Senza correttivi immediati e scelte politiche ambiziose, gli effetti sulla tenuta del sistema scolastico saranno dirompenti, portando a rischio di chiusura i presidi scolastici nelle aree a maggior degiovanimento. Per il solo ciclo della primaria, il rischio è concreto per circa 3mila comuni italiani, il 38% del totale (con quote che oscillano tra il 27% del Nord-Est e il 46% del Mezzogiorno), localizzati nella maggior parte dei casi nelle aree interne di tutto il Paese (Fig. 3). In questi comuni si contano meno di 125 alunni della primaria: un numero sufficiente solo per una "piccola scuola"².

² Si veda "Atlante delle piccole scuole in Italia. Mappatura e analisi dei territori", con dati aggiornati all'anno scolastico 2020/21, a cura della fondazione Indire e del Mim consultabile al link https://piccolescuole.indire.it/wp-content/uploads/2021/03/Piccolescuole_mappatura-e-cluster-dei-contesti_Report.pdf.

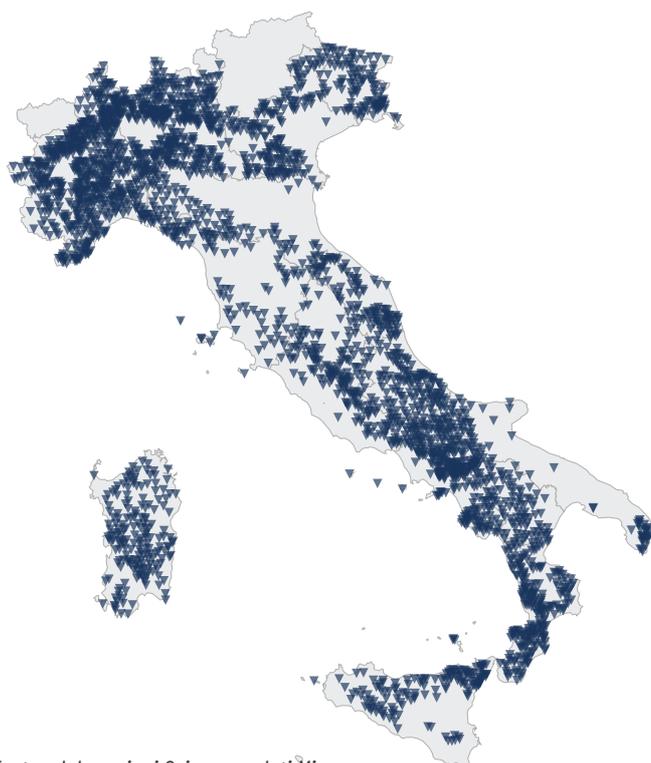
Figura 2 Previsioni al 2035 della popolazione di alunni di 5-14 anni (var. % e assolute sul 2023)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

Complessivamente, i bambini che frequentano l'unica piccola scuola del proprio comune sono circa 188mila, l'8,4% degli alunni (6-10 anni) residenti in tutto il territorio nazionale. In Molise, frequentano piccole scuole il 31% degli alunni della primaria; in Sardegna e Basilicata un alunno su cinque; segue il Piemonte dove il 18,8% degli alunni della primaria frequenta una piccola scuola (Fig. 3). Emilia-Romagna e Puglia sono le regioni con le percentuali più basse, rispettivamente del 3,2 e del 2,6%.

Figura 3 Localizzazione comunale delle piccole scuole



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

Regioni	% Alunni	% Comuni
Abruzzo	13,9	62,4
Basilicata	20,7	68,0
Calabria	17,0	65,7
Campania	6,5	49,8
Emilia-Romagna	3,2	27,3
Friuli-Venezia Giulia	15,6	55,4
Italia	8,4	49,0
Lazio	3,9	46,8
Liguria	11,9	64,4
Lombardia	9,4	40,1
Marche	10,0	50,0
Molise	30,9	81,6
Piemonte	18,8	70,5
Puglia	2,6	24,5
Sardegna	20,9	67,3
Sicilia	4,3	40,1
Toscana	4,1	33,7
Umbria	6,8	48,8
Veneto	7,6	34,3

Queste evidenze sollevano la necessità di assicurare la presenza, in tutte le aree del Paese, di un presidio culturale primario che, oltre a sviluppare le opportunità formative di bambini e giovani, consente di arginare i processi di spopolamento e invecchiamento. L'istruzione è un servizio essenziale, la cui qualità e diffusione capillare sono condizioni imprescindibili per uno sviluppo socialmente e territorialmente inclusivo, soprattutto nelle aree più deboli e remote. La granularità territoriale dell'offerta scolastica contribuisce a neutralizzare la condizione di svantaggio delle "periferie", salvaguardando le comunità che le abitano³.

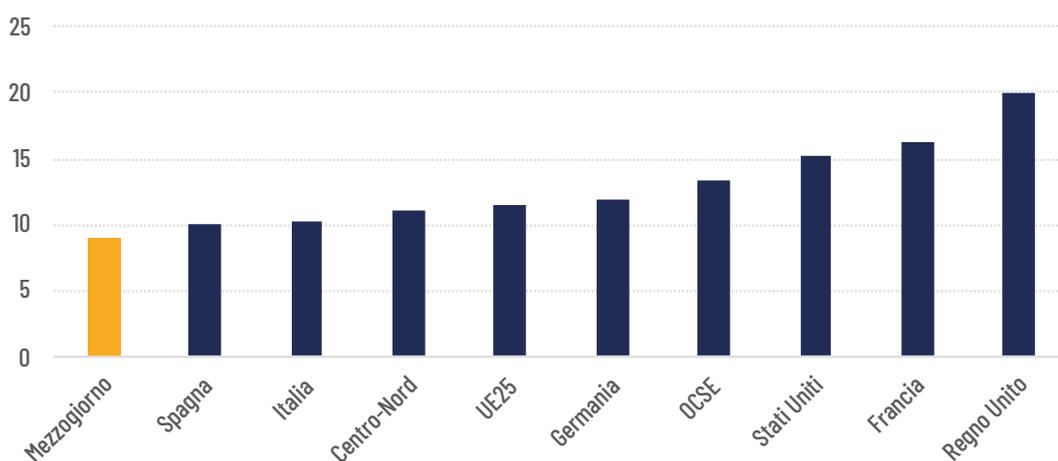
5.4 Il personale e le retribuzioni

Nell'anno scolastico 2022/23, il corpo docente di tutti i cicli di istruzione non terziaria si attesta su circa 709mila unità⁴. Il rapporto insegnanti/studenti è, in media nazionale, di 1 a 10, contro rapporti medi Ocse e Ue a 25 paesi pari a circa 1 a 13 e 1 a 12 (Fig. 4).

Il rapporto è di 11 alunni per docente nel Centro-Nord; nel Mezzogiorno il dato scende a 9. Le regioni con il numero più alto di alunni per docente sono Lombardia (12,6), Emilia-Romagna e Veneto (12,4). Quelle con il rapporto più basso sono Molise (7,5), Basilicata (8,2) e Sicilia (8,5).

Secondo i dati Ocse, il salario lordo medio annuo degli insegnanti italiani della scuola dell'infanzia e della scuola primaria è di 44.940 dollari (pari a 30.141 euro; 2.318 euro al mese), quello degli insegnanti della scuola secondaria di I grado di 47.829 dollari (32.079 euro; 2.467 euro mensili). Gli insegnanti della scuola secondaria di II grado guadagnano in media 50.734 dollari (34.027 euro; 2.617 euro al mese)⁵. Il livello medio delle retribuzioni degli insegnanti italiani si attesta così a 47.111 dollari, al di sotto sia della media Ocse (54.241 dollari), sia di quella dell'Ue a 25 paesi (52.975 dollari), collocandosi tra i valori più bassi in Europa.

Figura 4 Dimensione media delle classi, tutti i livelli di istruzione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

³ Per un approfondimento si veda Svimez (2024), Il diritto alla cittadinanza dei bambini che studiano in Italia, Informazioni Svimez, n. 5.

⁴ Nel computo rientrano i docenti con contratto a tempo indeterminato, inclusi quelli di sostegno. Non vengono conteggiati gli insegnanti di religione e il personale educativo.

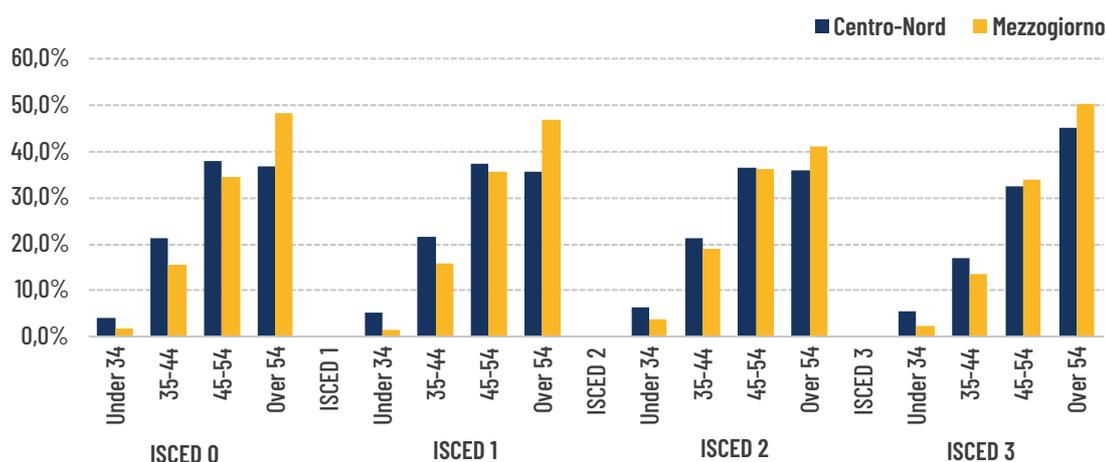
⁵ Valori espressi in USD a parità di potere d'acquisto.

Dei circa 709mila docenti italiani, 407mila sono impiegati al Centro-Nord (57,5%), i restanti 302mila nel Mezzogiorno (42,5%). Prevalgono di gran lunga le donne (85,8%). La quota di uomini è particolarmente contenuta nei gradi di istruzione più bassi (1% nella scuola dell'infanzia e 4% in quella primaria); la componente maschile aumenta considerevolmente, pur restando in netta minoranza, nella scuola secondaria di I e II grado (rispettivamente 23 e 31%). Non si registrano significative differenze Nord/Sud nella composizione per genere del corpo docente.

Le differenze tra macroaree tornano ad emergere quando si osserva la composizione per età dei docenti (Fig. 5). In media, il corpo docente meridionale è più anziano: la quota di docenti over 54 è del 38,3% al Centro-Nord e del 46,6% al Mezzogiorno. In tutte le regioni del Centro-Nord tale quota non supera mai il 43%, mentre rappresenta il valore più basso registrato nelle regioni meridionali. Complessivamente, l'età media del corpo docente in Italia si attesta a quasi 52 anni: 51 al Centro-Nord, 53 nel Mezzogiorno. Le differenze territoriali sono particolarmente evidenti nei primi due cicli di istruzione: nel Centro-Nord la quota di docenti over 54 è del 37% nella scuola dell'infanzia e del 36% nella scuola primaria; nel Mezzogiorno ammonta rispettivamente al 48% e al 47%. La componente più giovane (under 35), si attesta su una media nazionale lungo tutti i cicli di istruzione non terziaria del 4%, con una marcata differenza territoriale (5,3% al Centro-Nord e 2,5% al Mezzogiorno).

Figura 5 Distribuzione per fasce d'età del corpo docente a.s. 2022/23 (a)

(a) ISCED 0 = Infanzia; ISCED 1 = Primaria; ISCED 2 = Secondaria I grado; ISCED 3 = Secondaria II grado



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

5.5 Mense, palestre e tempo pieno

Nelle scuole, la dotazione di ambiti funzionali come mense e palestre rappresenta un'importante condizione per poter garantire agli studenti una migliore offerta educativa e uno stile di vita sano, almeno nelle mura scolastiche. Oltre a garantire pasti equilibrati e spazi per l'attività fisica, momenti come il pranzo in mensa o le attività di educazione fisica in palestra sono anche occasioni per sviluppare le capacità relazionali.

La disponibilità di dati dell'anagrafe delle infrastrutture scolastiche del Mim, ha consentito negli ultimi anni numerosi approfondimenti che hanno messo in relazione lo stato degli edifici scolastici con altri fattori direttamente o indirettamente collegati alla vita scolastica ed extra-scolastica delle alunne e degli alunni. Già nell'edizione 2023 del Rapporto Svimez si evidenziava, infatti, l'importanza di frequentare una scuola con dotazioni infrastrutturali adeguate. Edifici scolastici senza aule adibite a mensa o senza palestre riducono la domanda di tempo pieno delle famiglie, generando effetti negativi diretti e indiretti. Gli effetti diretti afferiscono a risultati più deludenti degli allievi nei test Invalsi, alla loro più alta propensione alla dispersione scolastica, alla riduzione del tempo dedicato

alla pratica sportiva, all'incremento del rischio di fenomeni di devianza sociale. Tra gli effetti indiretti vi sono quelli che colpiscono le famiglie, soprattutto le meno abbienti, e riguardano l'incremento della spesa privata per attività extra-scolastiche pomeridiane (sport, lingue, musica, laboratori), che la scuola non è in grado di offrire, e quelli che si riverberano sul mercato del lavoro: con gli orari ridotti della scuola è di fatto scoraggiata la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto tra le donne nelle regioni del Mezzogiorno.

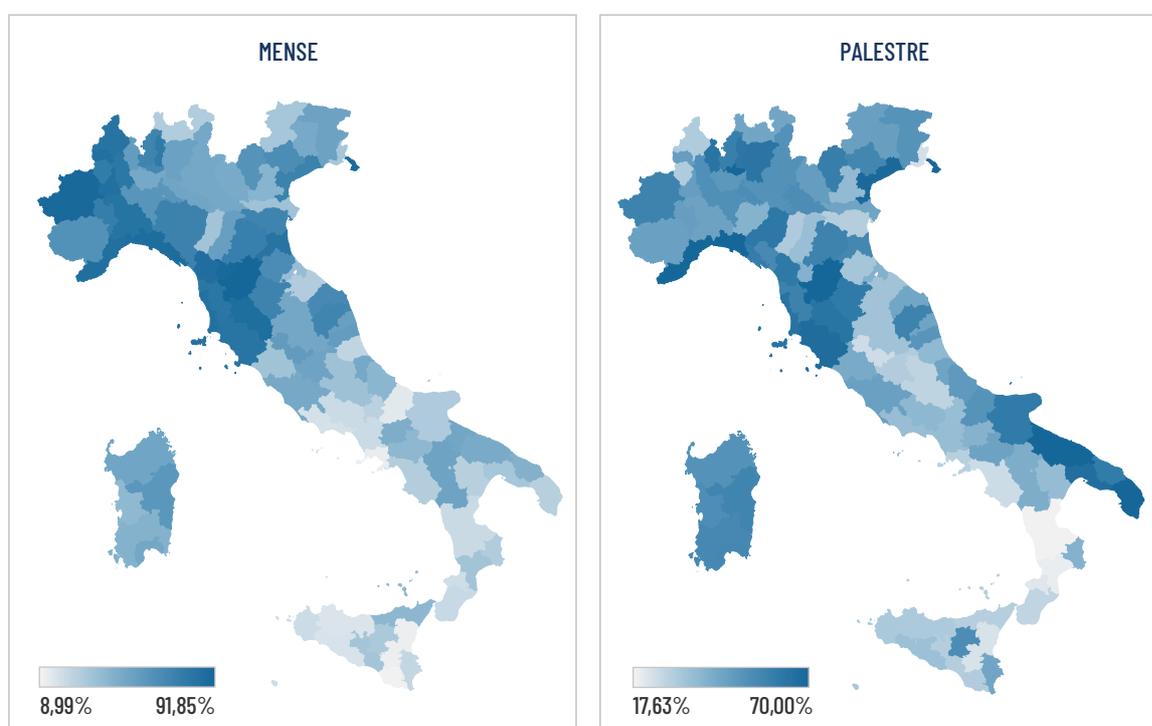
I dati sulla percentuale di edifici scolastici dotati di mensa o palestra per ciascun ciclo di istruzione, disponibili per diciotto regioni italiane (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige non sono riportate nell'anagrafe delle infrastrutture del Mim) relativamente all'anno scolastico 2022/23, raccontano di un consistente divario territoriale⁶.

Con riferimento alla scuola primaria – probabilmente il ciclo di istruzione in cui l'impatto della dotazione infrastrutturale è più rilevante – nel Mezzogiorno gli edifici scolastici dotati di mensa sono appena il 26%, contro il 54% del Centro-Nord. La Sicilia è la maglia nera tra le regioni italiane, con appena il 18% degli edifici scolastici dotati di mensa, mentre la regione meglio attrezzata è la Toscana con il 78%.

Lo scenario non cambia se si prende in considerazione la percentuale di edifici scolastici dotati di palestra, sempre con riferimento alla scuola primaria: 34% al Mezzogiorno, 46% al Centro-Nord. Tra le regioni in fondo alla classifica la Calabria con solo il 19% di edifici dotati di palestra. La regione più virtuosa è la Puglia, con il ben il 64% degli edifici dotati di palestra.

In Italia circa il 54% (1,2 milioni di bambini sui 2,2 milioni circa) degli alunni della scuola primaria frequenta un edificio scolastico che dispone di una mensa. Questo dato si ferma al 30% per il Mezzogiorno (240mila sui circa 800mila) e sale al 67% per il Centro-Nord (980mila sui circa 1,4 milioni). In Sicilia, meno del 20% degli alunni della scuola primaria frequenta una scuola dotata di mensa (10,7% a Catania e 8,9% a Ragusa), mentre in Toscana e in Liguria lo stesso dato si attesta intorno al 90%.

Figura 6 Alunni che frequentano una scuola dotata di mensa o palestra (in %, scuola primaria, a.s. 2022/23)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

⁶ Si presenta la percentuale di edifici dotati di mensa/palestra anziché la percentuale di scuole dotate di mensa/palestra in quanto le scuole possono essere costituite da più di un edificio, ciascuno con una dotazione infrastrutturale differente.

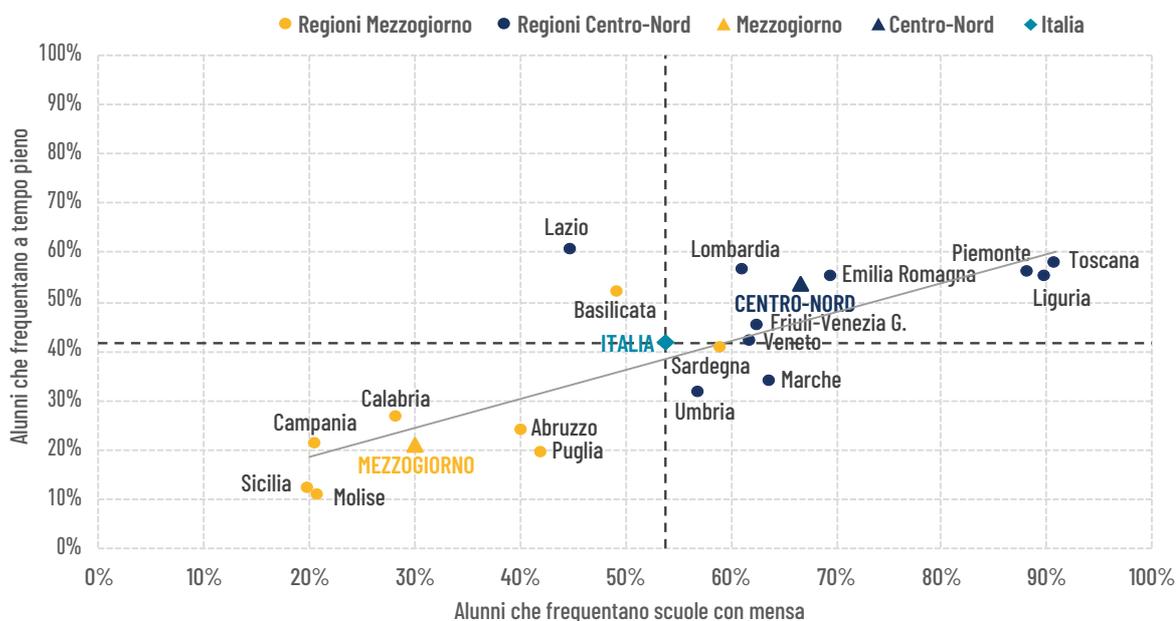
Questi divari denotano forti disuguaglianze regionali nell'accesso a un servizio pubblico che dovrebbe essere offerto a cittadini e famiglie indipendentemente dalla residenza. La profonda spaccatura territoriale che emerge diventa ancora più problematica se si prende in considerazione – come sarà fatto più avanti – il tema del tempo pieno.

La percentuale di alunni che frequentano un edificio scolastico dotato di palestra, a fronte di un dato nazionale del 54% (1,2 milioni di bambini sui 2,2 milioni circa), nel Mezzogiorno è pari solo al 46% (370mila su 800mila circa); nel Centro-Nord il dato arriva al 58% (850mila su 1,4 milioni di bambini circa). La regione dove meno alunni dispongono di una palestra a scuola è la Calabria (27%); quella dove più alunni beneficiano di tale possibilità è la Puglia (77%). Analoghi valori e un analogo divario Nord/Sud si registra anche per gli altri cicli di istruzione⁷.

Dai dati appena commentati emerge un quadro di profonda disuguaglianza tra Nord e Sud, con l'unica eccezione della Puglia. Il divario territoriale è particolarmente marcato per quanto riguarda le mense della scuola primaria, più contenuto nel caso delle palestre. Nel Mezzogiorno, dall'anno scolastico 2015/16 a quello 2022/23, si nota un miglioramento in termini di mense, soprattutto a partire dall'anno scolastico 2020/21. Peggiorano invece le dotazioni in termini di palestre. Complessivamente, meno di un bambino su tre nel Mezzogiorno frequenta una scuola dotata di mensa, meno di uno su due una scuola dotata di palestra.

La possibilità per le scuole primarie di offrire il "tempo pieno" (40 ore settimanali) è strettamente legata alla funzionalità degli ambienti scolastici e, soprattutto, alla presenza di un locale mensa. Offrire agli alunni la possibilità di trascorrere più ore al giorno a scuola significa ridurre il rischio di abbandono precoce degli studi e offrire loro maggiori opportunità di apprendimento, migliorandone la preparazione e – di conseguenza – il rendimento scolastico. Inoltre, il tempo pieno rappresenta una grande opportunità per le famiglie e in particolare per le donne, che si vedono sollevate dal tempo dedicato alla cura dei figli nelle ore pomeridiane, soprattutto nelle regioni meridionali dove

Figura 7 Dotazione di mensa e offerta del tempo pieno, a.s. 2022/23



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

⁷ La percentuale di alunni che frequentano un edificio scolastico dotato di mensa è, per la scuola dell'infanzia, del 54% (39% nel Mezzogiorno, 67% al Centro-Nord); per la scuola secondaria di I grado è del 33% (16% nel Mezzogiorno, 43% al Centro-Nord); per la scuola secondaria di II grado è del 5% (4% nel Mezzogiorno e 6% al Centro-Nord). Per quanto riguarda la percentuale di alunni che frequentano un edificio scolastico dotato di palestra, questa si attesta al 21% nella scuola dell'infanzia (22% nel Mezzogiorno, 21% al Centro-Nord); al 68% nella scuola secondaria di I grado (62% nel Mezzogiorno, 71% al Centro-Nord); al 75% per la scuola secondaria di II grado (65% nel Mezzogiorno, 80% al Centro-Nord).

i divari di genere sono ancora elevati nel lavoro come nella vita sociale. Questo rende più facile la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, incentivando l'occupazione femminile.

Incrociando i dati sulla percentuale di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa con quelli relativi alla percentuale di alunni che frequentano a tempo pieno, emergono due aspetti rilevanti (Fig. 7). Innanzitutto, come facilmente prevedibile, vi è una sensibile correlazione tra la dotazione di mense e la diffusione del tempo pieno. In particolare, per l'anno 2022/23, a livello nazionale il 41% degli alunni della scuola primaria frequenta il tempo pieno, ma questa percentuale non è uniformemente distribuita sul territorio nazionale: tra gli studenti del Centro-Nord il 53% frequenta a tempo pieno, mentre nel Mezzogiorno solo il 21% fa altrettanto. La regione con la più alta percentuale di alunni frequentanti il tempo pieno è il Lazio (60%), seguita da Toscana (57%), Lombardia (56%) e Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria con valori molto simili (55% circa). Vista l'ovvia correlazione tra dotazione infrastrutturale e diffusione del tempo pieno, non sorprende che tra queste sei regioni vi siano le prime quattro per percentuale di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa (Toscana, Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna). Allo stesso modo tra le regioni nelle quali il tempo pieno è meno diffuso: Molise (11%), Sicilia (12%), Puglia (19%) e Campania (21%), sono presenti le peggiori tre per dotazione di mense (Sicilia, Molise, Campania).

5.6 Infrastrutture scolastiche e competenze

Il "Rapporto Invalsi 2024" mostra che, a livello nazionale, la quota di alunni che raggiunge almeno il livello base in Matematica è aumentata rispetto all'anno precedente, sia in II che in V primaria dove si è passati rispettivamente dal 64 al 67% e dal 63 al 68%. In Italiano, invece, c'è stato un miglioramento in V primaria (dal 74 al 75%) e un calo in II primaria (dal 69 al 67%). Sugli esiti delle prove Invalsi degli ultimi anni ha inciso negativamente il contesto determinato dalla pandemia da Covid-19: dal 2021 al 2023 la percentuale di alunni che si attestano almeno al livello base è diminuita sia in II che in V primaria, con un calo particolarmente pronunciato tra il 2022 e il 2023 nelle prove di Matematica. Nel 2024 si osservano deboli segnali di un'inversione di tendenza, ma solamente nella prova di Italiano in V primaria la percentuale di alunni che ha raggiunto almeno il livello base è tornata ai livelli pre-Covid del 2019 (75%). Più confortanti sono i risultati delle due prove di Inglese (Reading e Listening), i migliori dal 2018.

Più nel dettaglio, con riferimento alla prova di Italiano in II primaria (grado 2), a livello nazionale il punteggio medio è di 196 punti. Marche, Abruzzo, Molise e Basilicata hanno registrato punteggi significativamente superiori, mentre i punteggi della Provincia Autonoma di Bolzano e della Sicilia sono significativamente inferiori alla media nazionale. Spiccano dunque le regioni del Centro Italia mentre tutte le restanti regioni e macroaree non presentano risultati che si discostano in modo significativo dal dato nazionale.

Per la V primaria (grado 5), se da un lato il punteggio medio nazionale nella prova di Italiano resta invariato rispetto a quello della II primaria (196), dall'altro si osserva l'amplificazione delle disparità territoriali rispetto ad alcune regioni. In particolare: Liguria, Sardegna, Calabria, Sicilia e la Provincia Autonoma di Bolzano sono i territori dai risultati sensibilmente inferiori alla media nazionale.

L'incidenza del fattore territoriale sugli esiti delle prove Invalsi emerge significativamente a partire dalle prove sostenute dagli alunni della scuola secondaria (Fig. 8). A partire dalla scuola secondaria di I grado (grado 8), il "fattore Sud"⁸ si attesta intorno al -12,5% (Italiano) e -18,5% (Matematica). A livello nazionale, il 60% degli studenti che ha sostenuto le prove ha raggiunto i traguardi minimi previsti in Italiano (solo il 56% in Matematica). Questa percentuale sale al 64% per le ripartizioni Nord-Ovest e Nord-Est e al 63% per il Centro (63% e 59,5% in Matematica), mentre crolla al 49,5% per il Mezzogiorno (39,5% in Matematica). Particolarmente critica è la situazione della Sicilia, i cui risultati medi si collocano sensibilmente al di sotto dei traguardi delle Indicazioni nazionali. Relativamente alle

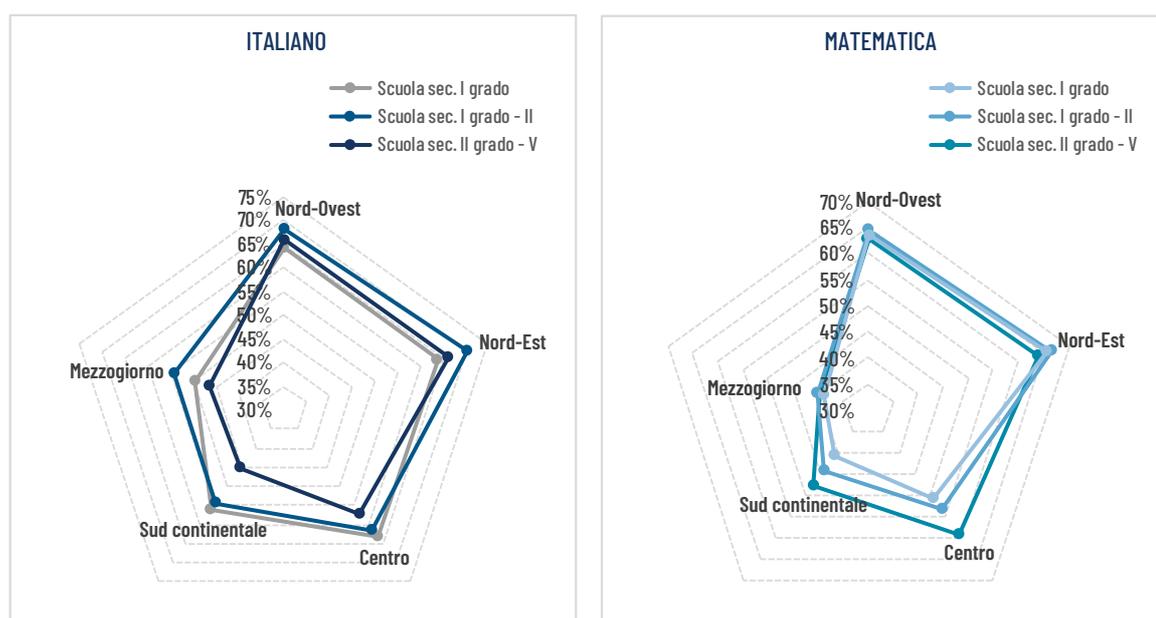
⁸ Quello che per brevità viene in questa sede chiamato "fattore Sud" è un coefficiente che indica quanto i risultati al Mezzogiorno differiscono da quelli del Centro, a parità di tutti gli altri fattori che Invalsi ha considerato rilevanti (sesso, regolarità del percorso di studio, indirizzo di studio, background sociale e background migratorio). Rapporto Invalsi 2024.

prove di Matematica, si trovano nella stessa condizione anche Campania, Calabria e Sardegna.

I risultati delle prove del secondo anno di scuola della secondaria di II grado (grado 10) mostrano una persistenza dei divari territoriali particolarmente marcati nella prova di Matematica. Infatti, se nella prova di Italiano il 54% degli alunni meridionali ha raggiunto i traguardi previsti a fronte di un valore nazionale del 62,3%, nella prova di Matematica appena il 40,3% degli studenti meridionali ha raggiunto i traguardi previsti, contro un valore nazionale del 54,7%. Invalsi ha stimato che un alunno meridionale registra in media un punteggio inferiore del 7% in Italiano e del 10% in Matematica rispetto a un alunno con le stesse caratteristiche (sesso, background sociale, indirizzo di studio e percorso di studio) di un'altra area del Paese.

Gli esiti delle prove Invalsi che si tengono al termine del ciclo di scuola secondaria di II grado (grado 13) confermano ulteriormente la presenza di un divario territoriale più marcato sia per la Matematica che per l'Italiano. In quest'ultima materia, il 56,5% degli studenti ha raggiunto i traguardi previsti. Nel Nord-Ovest e nel Nord-Est questa percentuale sale al 66%, mentre al Mezzogiorno scende al 46,7%. Per quanto riguarda la prova di Matematica, a fronte di un dato nazionale del 52,5%, Nord-Ovest e Nord-Est si attestano rispettivamente al 64 e al 66%, mentre il Mezzogiorno si ferma al 39. Per il grado 13, il "fattore Sud" si attesta al -8,5% per la prova di Italiano e al -8,7% per la prova di Matematica.

Figura 8 Studenti della scuola secondaria con competenze di base in Italiano e Matematica



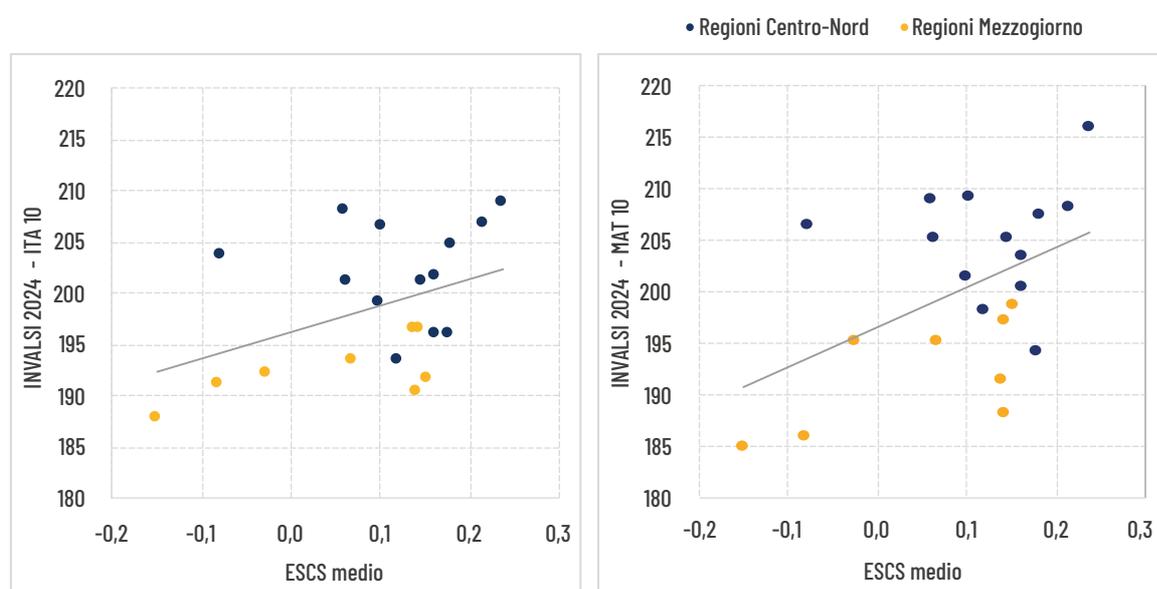
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

Una delle missioni principali della scuola è quella di garantire a tutti gli studenti, indipendentemente dal contesto familiare e sociale in cui vivono, un'istruzione di qualità che fornisca loro conoscenze e competenze per realizzare le proprie aspirazioni, migliorare la loro condizione e contribuire positivamente alla vita sociale, economica e culturale del Paese. In questo senso, la scuola è un fondamentale presidio di contrasto alle disuguaglianze, consentendo a chi parte da una posizione svantaggiata di beneficiare dell'ascensore sociale e determinare, per sé e per il Paese, un futuro migliore. Lo confermano gli studi empirici che annoverano il background socioeconomico dello studente tra le determinanti cruciali delle performance scolastiche.

Per mostrare, in una prospettiva territoriale, come gli esiti delle prove Invalsi siano connessi al contesto socioe-

conomico e culturale in cui crescono gli studenti, sono state calcolate le medie regionali relative al 2024 dell'indice Escs (Economic, Social and Cultural Status) misurato da Invalsi per ogni studente. Di tali medie regionali si è poi calcolata la correlazione con i punteggi medi regionali per le prove Invalsi di Italiano e Matematica di grado 10 (Il anno della scuola secondaria di II grado) (Fig. 9). La correlazione tra valore medio regionale dell'indice Escs e risultati delle prove di Italiano assume un valore di 0,42, leggermente inferiore a quello per le prove di Matematica (0,48). Dai grafici in Figura 9 emerge come nelle regioni meridionali a livelli di status socioeconomico e culturale più bassi corrispondano risultati mediamente peggiori nelle prove Invalsi.

Figura 9 Punteggi medi regionali prove Invalsi in Italiano e Matematica (grado 10) e indicatore ESCS

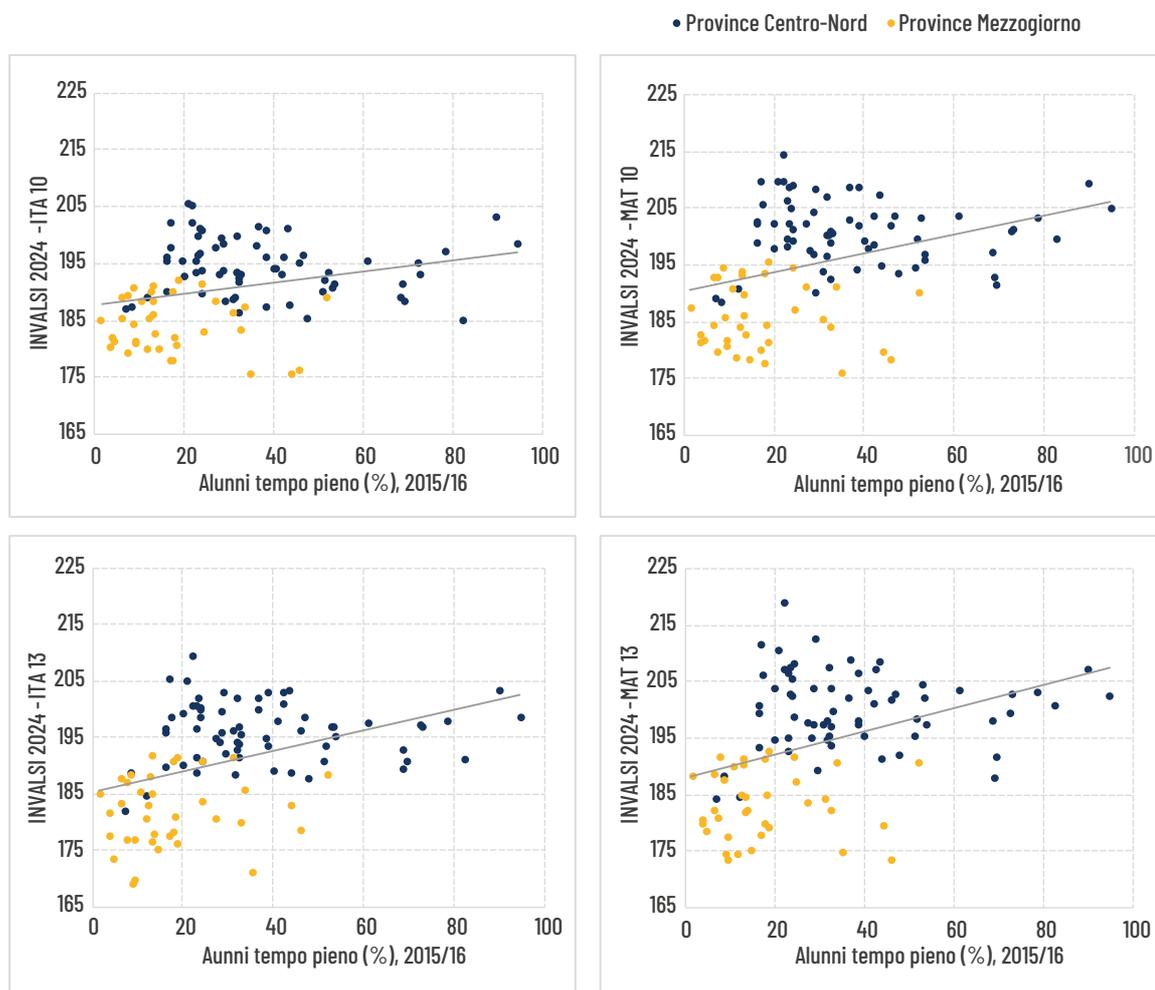


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invalsi.

Oltre al contesto socioeconomico, vi è una parte della letteratura scientifica che supporta l'ipotesi che la frequenza del tempo pieno si accompagni in genere a migliori risultati scolastici. Per esplorare questa relazione sono stati raccolti i dati relativi agli esiti medi per provincia delle prove Invalsi 2024 di grado 10 (secondo anno di scuola secondaria di II grado) e di grado 13 (quinto anno di scuola secondaria di II grado) ed è stato calcolato il coefficiente di correlazione tra questi e la percentuale di alunni che ha frequentato una scuola dotata di mensa in ciascuna provincia, e tra questi e la percentuale di alunni che ha frequentato il tempo pieno in ciascuna provincia. I dati percentuali su mensa e tempo pieno sono relativi all'anno scolastico 2015/16, quando gli studenti che hanno svolto nel 2023/24 le prove Invalsi di grado 13 (ultimo anno scuola secondaria superiore) frequentavano la V primaria, mentre quelli che hanno svolto le prove di grado 10 (secondo anno scuola secondaria superiore) frequentavano la II elementare. Così facendo, è stato possibile associare, a livello provinciale, la diffusione del tempo pieno e la presenza di mense con gli esiti delle prove tenutesi otto anni dopo (Fig. 10).

Dai grafici emerge una correlazione compresa tra 0,50 e 0,65 tra la percentuale di alunni che nel 2015/16 frequentavano una scuola dotata di mensa e gli esiti delle prove Invalsi del 2024. La correlazione è leggermente più forte per le prove del grado 13. Minore, ma sempre di segno positivo, è la correlazione tra la percentuale di alunni che ha frequentato il tempo pieno del 2015/16 e le prove Invalsi del 2024. Dalla figura 10 è possibile osservare come le province meridionali siano concentrate in basso a sinistra e siano quindi quelle alle quali sono associate una minore diffusione di mense e tempo pieno e peggiori esiti nelle prove Invalsi.

Figura 10 Punteggi medi provinciali Invalsi a.s. 2023/24 in Italiano e Matematica (gradi 10 e 13) e % di alunni che hanno frequentato una scuola con tempo pieno nell'a.s. 2015/16



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim e Invalsi.

5.7 La dispersione scolastica

La dispersione scolastica è un fenomeno complesso, dettato da un ampio spettro di cause. All'interno di questa definizione rientrano tutti i casi di: totale assenza di scolarizzazione; abbandono precoce dei corsi di istruzione; ripetenza e ritardo (interruzione temporanea della frequenza).

Nel 2022, l'Ufficio di Statistica del Mim ha condotto un'indagine longitudinale seguendo il percorso scolastico di una coorte di alunni lungo otto anni scolastici, dal primo anno di scuola secondaria di I grado (a. s. 2012/13) al quinto anno di scuola secondaria di II grado (a. s. 2019/20). Dallo studio emerge che dei 583.644 alunni iscritti al I anno di scuola secondaria di I grado a settembre 2012, 96.177 (pari al 16,5%) hanno abbandonato il sistema scolastico senza conseguire un titolo di studio nei sette successivi anni.

L'abbandono scolastico è particolarmente diffuso al Sud (17,4%) e nelle Isole (20,6%), mentre nel Centro-Nord si attesta al di sotto del dato nazionale (14,6% per il Centro e 15,6% per Nord-Est e Nord-Ovest). Più in dettaglio (Fig. 11), le regioni in cui si è registrato l'abbandono più alto sono Sicilia (21,1%) e Campania (19,9%), mentre quelle in cui l'abbandono è risultato essere minore sono state Molise (11,3%) e Basilicata (9,8%). Relativamente alla caratterizzazione per genere, il fenomeno interessa i maschi più delle femmine (19% contro 13,7%), mentre per quanto riguarda la provenienza, sono soprattutto gli alunni di cittadinanza straniera (in particolare quelli non nati in Italia) ad abbandonare precocemente gli studi.

Figura 11 Abbandono scolastico nel periodo 2012-2022
(in % degli iscritti nel 2012 al I anno di scuola secondaria di I grado)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

Un indicatore utile a misurare il fenomeno della dispersione è anche l'Elet (Early Leaving from Education and Training). Quest'ultimo misura la quota di giovani di 18-24 anni che non frequentano corsi di istruzione o programmi di formazione e che sono in possesso di un titolo di studio non superiore alla licenza media. Si tratta quindi di un indicatore che restituisce una misura dell'abbandono scolastico a distanza di diversi anni dall'effettivo momento in cui esso si è verificato. Negli ultimi decenni l'Italia ha fatto importanti passi in avanti nel contrasto alla dispersione scolastica, passando dal 23,1% di Elet nel 2004 al 10,5% nel 2023⁹. Ciononostante, il Paese si colloca al di sopra della media europea (9,5%), con un tasso di Elet inferiore a Germania (12,8%) e Spagna (13,7%) ma superiore a quello della Francia (7,6%).

Le regioni insulari e meridionali sono quelle in cui il fenomeno è più acuto, con tassi di Elet rispettivamente del 17,2% e del 13,5%. Nel Centro il fenomeno si manifesta in forma più lieve (7%), mentre sono leggermente più alti – ma pur sempre inferiori al valore nazionale – i tassi per Nord-Est (8,8%) e Nord-Ovest (8,3%). L'intensità del tasso di dispersione scolastica varia anche in base al genere: i maschi sono interessati dal fenomeno in misura maggiore delle donne, 13,3% contro 7,6%. La grande variabilità dell'intensità con cui la dispersione scolastica si manifesta è ancor più evidente se, considerando sia il fattore territoriale che il genere, si prendono in esame i valori massimi e minimi: il tasso di Elet nella popolazione femminile delle Marche è del 3,6%, mentre nella popolazione maschile della Sardegna è del 23,4%.

⁹ Fonte: Istat, rilevazione sulle forze di lavoro (2024).

6. Il diritto alla salute

6.1 Il sottofinanziamento della sanità

La spesa pubblica destinata alla sanità espressa in rapporto al Pil è una buona approssimazione dell'intensità dell'intervento pubblico nel comparto, pur presentando il limite di non fornire indicazioni sulla qualità dell'offerta¹. Tra il 2010 e il 2019, in Italia la quota di Pil destinata alla spesa corrente sanitaria pubblica è stata in media del 6,6%, in linea con Spagna (6,5%) e Portogallo (6,7%), superiore alla Grecia (5,1%), ma sensibilmente inferiore a Regno Unito (11,4%), Germania (9,4%) e Francia (8,9%). Negli stessi anni, per effetto delle politiche di consolidamento fiscale implementate dopo la crisi dei debiti sovrani seguita alla recessione del 2009, nelle economie europee con maggiori problemi di finanza pubblica si è ridotta anche la spesa sanitaria pro capite, indicatore correlato, tra gli altri fattori, alla tipologia e qualità dei servizi offerti e alla composizione per età della popolazione. La punta dell'iceberg del disinvestimento in sanità si è registrata in Grecia (-26%). L'Italia è l'unica tra le grandi economie europee con un dato negativo: tra il 2010 e il 2019, le risorse pubbliche in termini reali allocate alla salute di ogni cittadino italiano sono diminuite di oltre il 2%, in controtendenza rispetto a Portogallo (+15%), Regno Unito (+27%), Francia (+32%) e Germania (+38%).

In tutti i paesi europei, la necessità di rafforzamento della sanità per far fronte all'emergenza da Covid-19 ha interrotto questa lunga fase di disinvestimento pubblico. Dopo il picco del 2020, l'Italia ha manifestato la riduzione più repentina della percentuale della spesa pubblica sanitaria sul Pil, registrando nel 2023 un valore del 6,2% a fronte di una media nell'ultimo triennio del 6,7% (Fig. 1a). In termini reali, anche la crescita della spesa sanitaria pubblica pro capite in Italia è stata più contenuta tra il 2019 e il 2022: +5% (+18% in Portogallo, +15% in Germania, +13% in Francia, +10% in Spagna, +16% nel Regno Unito, +6% in Grecia). Questo trend ha contribuito a rendere l'Italia l'unico paese in cui la spesa sanitaria in termini reali nel 2023, pari a 1.760 euro, è tornata ai valori del 2019, diversamente da Germania, Francia e Spagna che mostrano una crescita nel tempo (Fig. 1b).

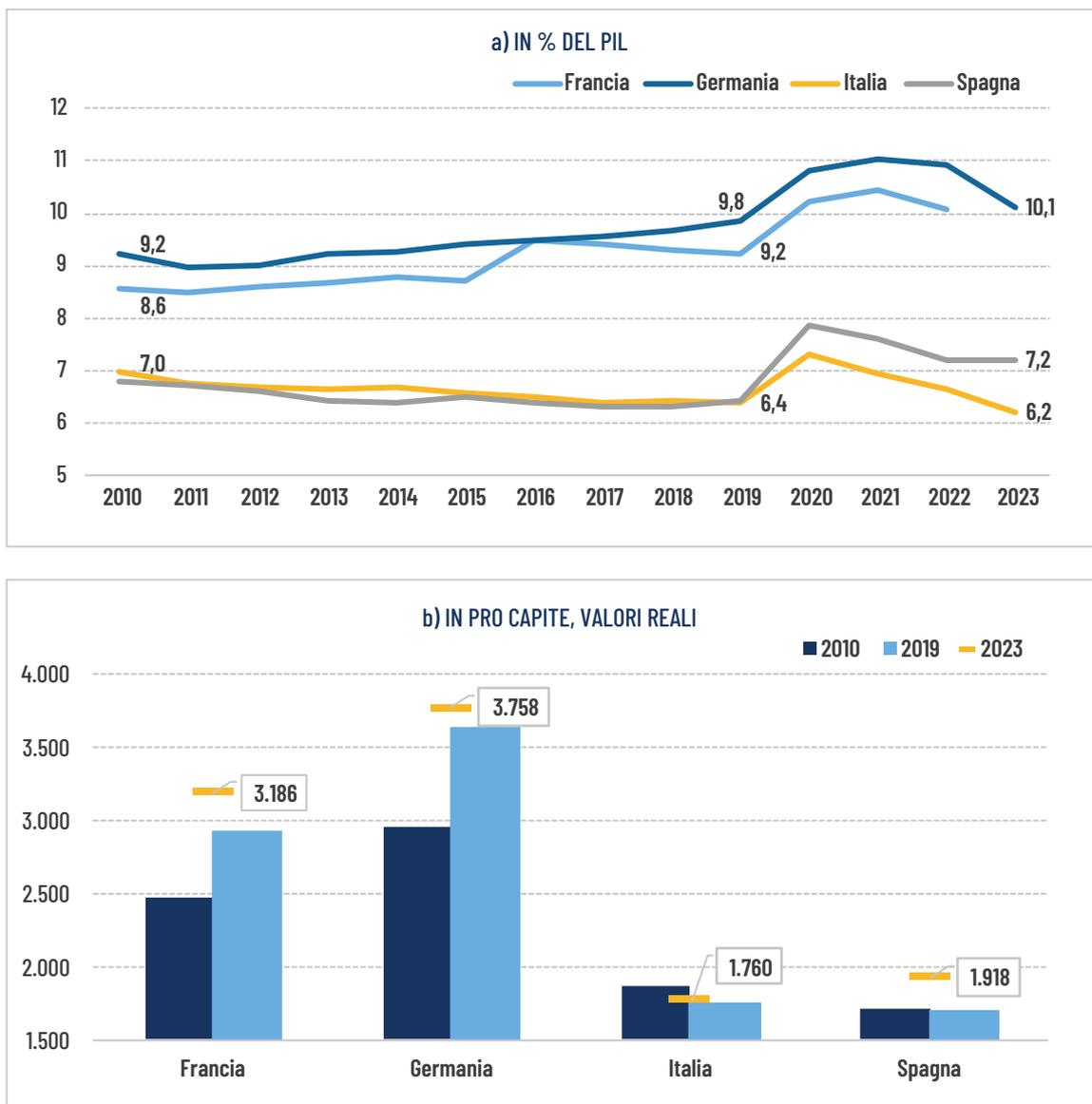
Pur in presenza di rilevanti differenze tra modelli di gestione e finanziamento dei Servizi sanitari nazionali (Ssn), il settore pubblico rappresenta il principale soggetto erogatore dei servizi di cura e assistenza in tutte le economie europee. La finalità è quella di favorire l'equità orizzontale garantendo a tutti i cittadini parità di accesso ai servizi di cura a parità di bisogni, indipendentemente da residenza, capacità contributiva e altre condizioni socioeconomiche.

D'altra parte, un aspetto rilevante che distingue il Ssn italiano nel contesto europeo è il contributo relativamente più contenuto del settore pubblico all'esborso complessivo: nel 2023 la spesa pubblica in Italia rappresentava il 73,8% della spesa sanitaria totale, a fronte dell'86, 85 e 74% di Germania, Francia e Spagna. Questa differenza sostanziale è legata alla progressiva riduzione delle risorse pubbliche allocate alla salute dei cittadini italiani. Il contenimento dei costi ha interessato tutti i Servizi Sanitari Regionali (Ssr), ma i vincoli finanziari sono risultati molto più stringenti per le regioni meridionali sottoposte a piani di rientro (gli accordi tra lo Stato e le Regioni con disavanzi di una certa entità nei conti della sanità).

Perciò, la spesa privata - erogata sotto forma di schemi assicurativi volontari e spesa out-of-pocket come ticket e pagamenti diretti - è andata via via sostituendosi alla spesa pubblica anziché aggiungersi, indebolendo le

¹ Il dato di spesa pubblica include la spesa della pubblica amministrazione e quella che finanzia gli schemi obbligatori (assicurazioni obbligatorie previste per lavoratori dipendenti e autonomi).

Figura 1 Spesa sanitaria pubblica



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

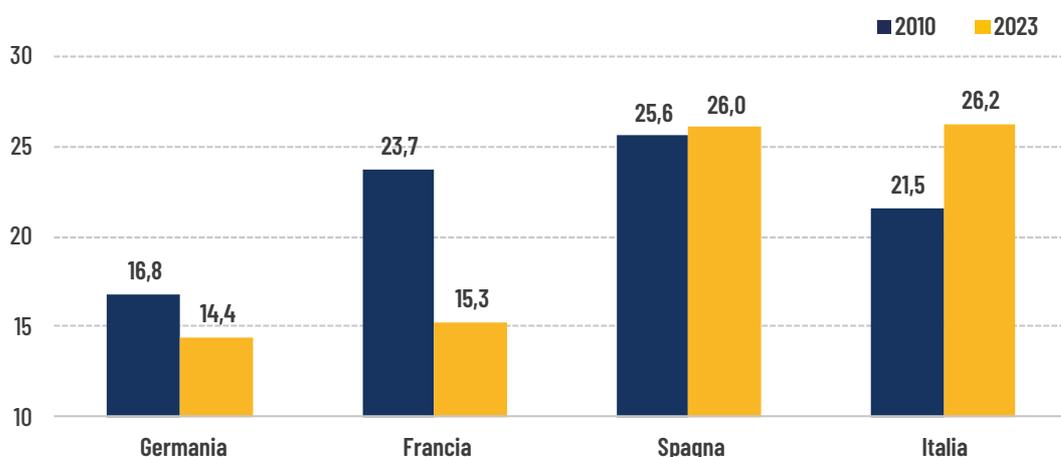
finalità di equità del Ssn. Dal 2010 al 2023, la componente privata di spesa in Italia è aumentata dal 21,5 al 26,2% (Fig. 2).

In altre parole, poco meno di 1 euro su 4 della spesa sanitaria italiana è, ad oggi, un costo sostenuto dai cittadini. Nello stesso periodo, in Germania si è ridotta dal 16,8 al 14,4%, in Francia dal 23,7 al 15,3%. Pertanto, mentre nel 2010 l'Italia si caratterizzava per una componente privata della spesa sanitaria inferiore a Francia e Spagna, nel 2023 appare come il Paese con la percentuale più elevata di questa componente.

La componente privata cresce proporzionalmente alla capacità reddituale. Bassi livelli di reddito da lavoro dipendente, ad esempio, precludono l'accesso volontario alle coperture assicurative private integrative delle assicurazioni obbligatorie. Allo stesso modo, l'accesso alle assicurazioni sanitarie private è molto più problematico per i lavoratori dipendenti e per gli autonomi che sono esclusi (anche solo parzialmente) dai programmi pubblici. Su questa categoria di soggetti è dunque particolarmente gravosa la spesa out-of-pocket (compartecipazioni alla spesa e pagamenti diretti) destinata ai servizi di cura improrogabili.

Figura 2 Spesa sanitaria privata (in % della spesa sanitaria totale) (a)

(a) Spesa per assicurazioni private e spesa out-of-pocket (ticket e pagamenti diretti)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

6.2 Un paese, due cure

Come discusso di recente dalla Svimez, nei Ssr meridionali i servizi di prevenzione e cura sono più carenti, maggiori i tempi di attesa per l'erogazione di molte prestazioni, minori i livelli di spesa². Il monitoraggio Lea (Livelli essenziali di assistenza)³ offre un quadro delle differenze nell'efficacia e qualità delle prestazioni fornite dai diversi Ssr, facendo emergere i deludenti risultati del Sud. L'ultimo monitoraggio predisposto dal Ministero della Salute per il 2022 (Tab. 1) evidenzia che, con l'eccezione di Puglia e Basilicata, le regioni del Mezzogiorno sono inadempienti, vale a dire che in almeno uno dei tre ambiti di assistenza (prevenzione, distrettuale e ospedaliera) non raggiungono il punteggio minimo (60 su una scala tra 0 e 100).

I divari sanitari appaiono particolarmente marcati nell'ambito della prevenzione. Questa area di assistenza è valutata sulla base di indicatori relativi alle coperture vaccinali e agli screening oncologici gratuiti a scopo preventivo, fondamentali per scongiurare l'insorgenza dei tumori poiché forniscono diagnosi precoci che evitano il ricorso a interventi invasivi e riducono la mortalità oncologica.

La capacità di offerta e i tassi di adesione alle campagne di prevenzione sono sistematicamente più bassi nel Mezzogiorno (Tab. 2). Per gli screening mammografici a cadenza biennale - controlli particolarmente raccomandati per le donne tra i 50 e i 69 anni per le quali il tumore al seno rappresenta la più diffusa patologia oncologica - l'Istituto Superiore di Sanità indica che nel biennio 2022-2023, in Italia sette donne su dieci di 50-69 anni si sono sottoposte ai controlli: la metà lo ha fatto aderendo ai programmi di screening gratuiti. La copertura è dell'83% al Nord, del 78% al Centro e solo del 61% nel Mezzogiorno. La prima regione per copertura è il Friuli-Venezia-Giulia (89%); l'ultima è la Calabria, dove solamente due donne su cinque di 50-69 anni si sono sottoposte ai controlli. Sempre in Calabria, risulta particolarmente bassa la quota di donne che hanno effettuato lo screening mammografico su iniziativa organizzata: solamente il 9,7% del totale. Scende all'8,3% la quota di residenti in Calabria che hanno effettuato lo screening per il tumore al colon-retto - seconda causa più frequente di decesso per patologie oncologiche - nell'ambito di un programma organizzato dalla Asl, per una copertura totale del 19,4%. Per questa area di prevenzione, la variabilità da Nord a Sud a sfavore delle regioni meridionali è ancora più marcata: nelle

² Svimez, Un paese, due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute. Informazioni Svimez, febbraio 2024.

³ Prestazioni e servizi che il Ssn è tenuto a fornire a tutti i cittadini nel rispetto del principio di equità orizzontale, in base al quale ciascun cittadino dovrebbe ricevere medesimi livelli e qualità di cure e di servizi sanitari indipendentemente dal luogo in cui risiede.

Tabella 1 Monitoraggio dei LEA per ambito di assistenza

Regioni	Prevenzione	Distrettuale	Ospedaliera	Status
Abruzzo	49,31	62,18	73,10	Inadempiente
Basilicata	68,46	61,92	78,03	Adempiente
Calabria	36,59	34,88	63,78	Inadempiente
Campania	69,68	55,76	68,66	Inadempiente
Emilia-Romagna	96,13	95,57	93,50	Adempiente
Friuli-Venezia Giulia	71,24	73,30	75,29	Adempiente
Lazio	74,08	72,07	81,30	Adempiente
Liguria	61,41	86,81	77,49	Adempiente
Lombardia	90,18	94,66	86,09	Adempiente
Marche	60,91	91,03	91,26	Adempiente
Molise	50,69	61,23	67,54	Inadempiente
P.A. Bolzano	54,14	77,03	75,23	Inadempiente
P.A. Trento	94,27	76,45	98,35	Adempiente
Piemonte	88,79	86,55	87,00	Adempiente
Puglia	75,97	70,02	79,69	Adempiente
Sardegna	46,55	50,45	69,11	Inadempiente
Sicilia	47,18	58,04	78,38	Inadempiente
Toscana	86,57	96,42	92,32	Adempiente
Umbria	79,59	83,88	84,42	Adempiente
Valle d'Aosta	48,48	47,25	55,23	Inadempiente
Veneto	94,08	96,40	91,36	Adempiente

Fonte: Ministero della Salute, 2022.

regioni del Mezzogiorno la quota di persone che si sottopone allo screening non raggiunge il 28%, valore che quasi raddoppia nelle regioni del Centro fino a raggiungere il 67% fra i residenti nel Nord Italia. Per gli screening per il carcinoma della cervice uterina causato dal Papilloma Virus, raccomandato per le donne di età superiore ai 30 anni fino ai 64 anni, il dato nazionale si attesta a una copertura complessiva del 78%, di cui il 46% effettuato nell'ambito di programmi organizzati dalle Asl. La copertura complessiva raggiunge l'83% al Nord e al Centro, mentre si ferma al 69% al Sud. Campania e Calabria registrano i risultati più deludenti, con tassi di adesione ai programmi organizzati inferiori al 20% e tassi di copertura totale rispettivamente pari al 67,5% e al 58,0%. In generale, tutte le regioni del Mezzogiorno presentano per questa tipologia di screening valori sempre inferiori alla media nazionale sia per la copertura totale (77,5%), sia per la copertura mediante iniziativa organizzata (46,4%). L'unica eccezione è la Puglia che registra una copertura totale di screening alla cervice del 76,1%, di cui il 49,7% effettuato presso le Asl. Dallo studio delle caratteristiche sociodemografiche di coloro che si sottopongono agli screening oncologici organizzati emerge che l'adesione aumenta quando il livello di istruzione è più alto e le condizioni economiche sufficientemente buone. Inoltre, la mancata ricezione di una lettera di convocazione dalla Asl e/o di un consiglio da parte di un operatore sanitario sono i principali motivi della non esecuzione dei test.

Sul risultato deludente del Mezzogiorno nell'ambito della prevenzione oncologica incidono sia i bassi tassi di adesione dell'utenza, sia la carente offerta di programma di screening. In generale, la correlazione tra predisposizione individuale alla prevenzione - primaria (adottare stili di vita corretti) e secondaria (sottoporsi a controlli per la ricerca di tumori piccoli/asintomatici) - e fattori socioeconomici (come livello di istruzione e di reddito, stato

Tabella 2 Copertura screening oncologici, 2022-2023 (in % della popolazione target)

Regioni	Screening mammografico		Screening coloretale		Screening cervicale	
	Totale	di cui organizzato	Totale	di cui organizzato	Totale	di cui organizzato
Abruzzo	55,8	33,6	36,8	26,8	63,9	30,6
Basilicata	58,1	45,8	47,9	39,6	61,0	44,1
Calabria	44,8	9,7	19,4	8,3	58,0	19,0
Campania	60,6	26,2	26,6	15,0	67,5	18,0
Emilia-Romagna	87,1	76,2	67,4	59,8	83,2	66,0
Friuli-Venezia Giulia	89,3	67,5	73,2	67,6	90,9	70,0
Lazio	76,1	46,0	47,4	36,0	83,2	35,5
Liguria	82,3	61,3	48,6	41,8	82,3	42,2
Lombardia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	80,2	49,0	55,3	42,2	81,4	44,9
Molise	66,8	41,6	38,5	25,3	70,6	31,9
Piemonte	74,7	60,8	n.d.	n.d.	79,4	58,6
P.A. Bolzano	80,2	65,0	62,6	52,0	89,3	62,2
P.A. Trento	77,4	72,8	59,8	52,9	82,6	64,5
Puglia	64,0	44,3	18,5	13,4	76,1	49,7
Sardegna	62,9	43,8	36,4	28,9	67,8	45,7
Sicilia	64,1	50,8	31,7	27,4	71,6	43,1
Toscana	79,4	70,0	58,9	53,0	81,9	64,2
Umbria	85,6	76,1	59,6	54,2	87,4	69,5
Valle d'Aosta	71,0	55,2	68,5	62,6	87,9	48,1
Veneto	85,4	65,9	73,1	67,9	84,6	54,9
Italia	72,9	52,5	46,3	38,3	77,5	46,4

Fonte: Istituto Superiore di Sanità.

civile e cittadinanza) è un risultato ormai consolidato in letteratura⁴. Tuttavia, studi più recenti⁵ identificano tra le determinanti della propensione individuale a partecipare alle campagne di prevenzione anche la percezione della qualità e dell'accessibilità dei servizi sanitari. Indicativo, a questo proposito, è il dato sulla percentuale di donne che in Calabria hanno ricevuto l'invito a partecipare al programma di screening mammografico: 16% contro una media nazionale dell'89%⁶. Nel Piano Regionale della Prevenzione 2020-2025 della Calabria⁷, si elencano le princi-

⁴ Per il caso italiano si veda: Carrozzi, G. et al. (2015), Cancer screening uptake: association with individual characteristics, geographic distribution, and time trends in Italy. *Epidemiol Prev*, 39(3 Suppl 1), 9-18; Stroffolini, T. et al. (2003), Factors affecting the compliance of the antenatal hepatitis B screening programme in Italy. *Vaccine*, 21(11-12), 1246-1249; Damiani, G. et al. (2012), Socioeconomic disparities in the uptake of breast and cervical cancer screening in Italy: a cross sectional study. *BMC public health*, 12(1), 1-10.

⁵ Lemmo, D. et al. (2023), Clinical and psychosocial constructs for breast, cervical, and colorectal cancer screening participation: A systematic review. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 23(2), 100354; Ampofo, A. G. et al. (2020). A cross-sectional study of barriers to cervical cancer screening uptake in Ghana: An application of the health belief model. *PLoS one*, 15(4), e0231459.

⁶ https://www.pianiregionalidellaprevenzione.it/doc/Indicatori_centrali.pdf.

⁷ Rapporto del Ministero della Salute sui Piani di Prevenzione Regionale 2014-2019, https://www.salute.gov.it/portale/prevenzione/DELIBERE_PR_2020-2025/Calabria/PRP_2020-2025.pdf.

pali cause di risultati così deludenti: (i) carenza di personale medico e tecnico; (ii) scarsa qualità delle strutture di erogazione; (iii) obsolescenza delle apparecchiature nelle strutture di erogazione.

Il caso calabrese è emblematico della debolezza dei Ssr del Mezzogiorno. Al Sud più che nel resto del Paese, alla strutturale sottodotazione di risorse si associano maggiori difficoltà di adempiere ai Lea. In tal senso, è utile ricordare che il bilancio della sanità italiana viene definito a monte nel rispetto dei vincoli di bilancio pubblico e non è commisurato ai fabbisogni di copertura dei Lea. Questi, di conseguenza, sono finanziati solo parzialmente. La successiva assegnazione delle risorse ai Ssr si basa su criteri demografici. Circa il 60% delle risorse è allocato proporzionalmente alla popolazione residente, riconoscendo a ciascun Ssr lo stesso ammontare pro capite (quota capitaria secca). Per il restante 40% delle risorse complessive, l'ammontare pro capite assegnato è differenziato per età (quota capitaria pesata), con pesi che riflettono i consumi sanitari per le diverse classi di età, maggiori per la fascia neo-natale (0-1 anni) e per gli anziani (over 65), minori per le classi centrali. Di conseguenza, l'ammontare delle risorse assegnate aumenta al crescere della popolazione residente (effetto popolazione) e dell'incidenza sulla popolazione residente dei neonati e degli anziani (effetto età).

Integrare con fattori socioeconomici il riparto regionale del finanziamento per la sanità rafforzerebbe le finalità di equità del Ssn. Come discusso nel Rapporto Svimez 2023, il riparto regionale delle risorse per la sanità, escludendo dai criteri di allocazione i fattori socioeconomici che impattano sui fabbisogni di cura e assistenza, penalizza i cittadini delle regioni del Mezzogiorno. La presa in conto di fattori socioeconomici nei criteri di riparto renderebbe la distribuzione del finanziamento nazionale tra Ssr più coerente con le finalità di equità orizzontale del Ssn.

In questo contesto, la mancata copertura finanziaria integrale dei Lea è una questione nazionale, che impatta, per i limiti dei criteri di riparto del fondo nazionale, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. Allo stesso modo, hanno inciso le misure di risanamento finanziario dei Piani di rientro che hanno consentito di "efficientare" la spesa sanitaria e recuperare i disavanzi, ma a scapito di un peggioramento complessivo nell'offerta di assistenza territoriale e ospedaliera, con effetti negativi tangibili sulla popolazione come l'intensificazione delle migrazioni sanitarie. In molti casi, infatti, la correzione degli squilibri economico-finanziari è stata conseguita grazie a recuperi di efficienza e di appropriatezza nell'utilizzo delle strutture ospedaliere, senza tuttavia apportare guadagni di efficacia nell'organizzazione complessiva dell'offerta dei servizi legati alla prevenzione, all'assistenza ospedaliera e territoriale.

Il fabbisogno di servizi di cura e prevenzione risulta "strutturalmente" maggiore nel Mezzogiorno perché correlato, tra le altre determinanti, alle condizioni socioeconomiche quali povertà relativa, disoccupazione e reddito pro capite⁸. Come noto, questi fattori assumono inevitabilmente caratterizzazioni territoriali molto marcate in Italia, in ragione dei differenziali Nord-Sud, incidendo direttamente sulla morbilità, l'incidenza con la quale una patologia si manifesta nella popolazione.

A questo proposito, un recente studio sui differenziali territoriali riferiti al tasso di mortalità infantile documenta come il fenomeno sia più intenso in Calabria, Sicilia, Campania e Puglia, dove il rischio di decesso in età pediatrica aumenta del 70% rispetto alle regioni del Centro-Nord. Il gradiente Nord/Sud si conferma anche per la mortalità evitabile e la mortalità per tumori.

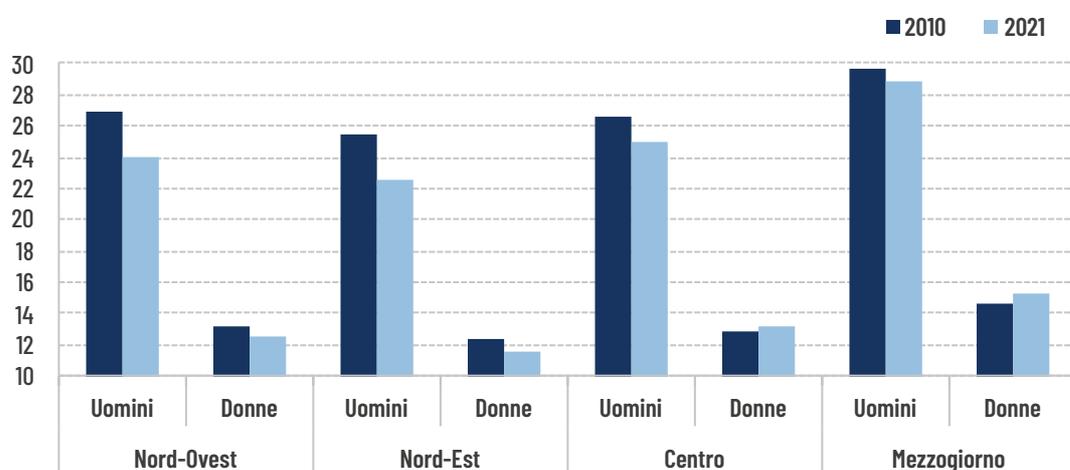
Nel primo caso, si osserva che tra il 2010 e il 2021 il tasso di mortalità evitabile - il numero di decessi per 10.000 abitanti trattabili e/o prevenibili grazie a un'assistenza sanitaria tempestiva ed efficace e adeguate misure di prevenzione secondaria - è diminuito per la componente maschile in tutte le aree del Paese, ma la riduzione è stata meno significativa nel Mezzogiorno (da 29,7 a 28,9) e più accentuata nel Nord e nel Centro, dove si registrano variazioni negative rispettivamente di 2,9 e 1,7 punti (Fig. 3a). Per le donne, il tasso di mortalità evitabile è sceso nello stesso periodo sia nel Nord-Ovest (da 13,1 a 12,5) che nel Nord-Est (da 12,3 a 11,6), ma è addirittura aumentato

⁸ Per una review della letteratura si veda: Landi, S., Ivaldi, E., Testi, A. (2018), Socioeconomic status and waiting times for health services: An international literature review and evidence from the Italian National Health System. *Health Policy*, 122(4), 334-351.

al Centro (da 12,8 a 13,1) e in misura maggiore al Sud (da 14,6 a 15,3).

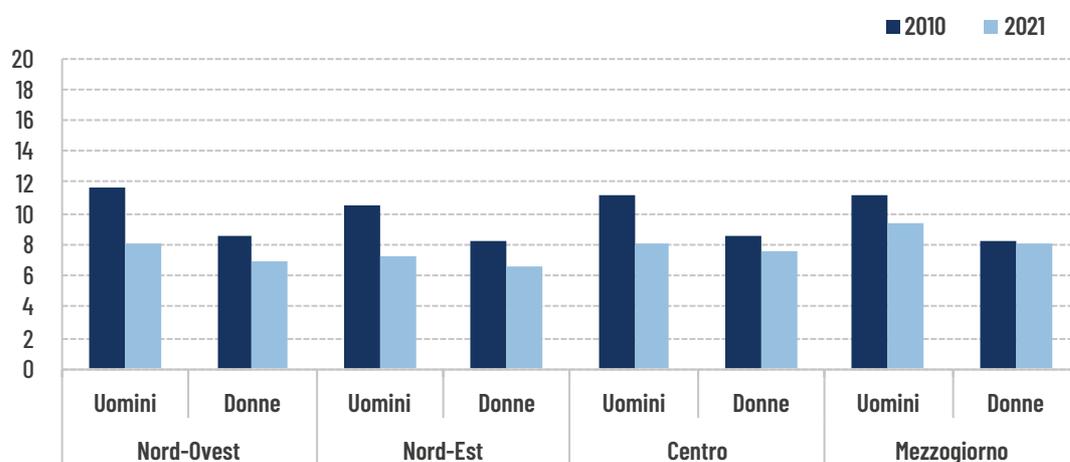
Il rischio di mortalità per tumori - misurato come numero di decessi causati dalle patologie oncologiche su 10.000 abitanti- si riduce negli ultimi vent'anni in tutto il Paese, e soprattutto per gli uomini, con un differenziale di genere che tende quasi ad annullarsi nel 2021 (Fig. 3b). Da evidenziare come, anche in questo caso, i risultati migliori si registrano nelle regioni settentrionali e centrali dove il tasso di mortalità oncologica si riduce di oltre 3 punti per gli uomini e di oltre 1 punto per le donne, attestandosi rispettivamente in un range di 7,3-8 per la popolazione maschile e di 7-7,6 per quella femminile. Al Sud si registrano le incidenze più elevate e le variazioni più contenute: tra il 2010 e il 2021 il tasso di mortalità per tumori passa dall'11,2 al 9,4 per gli uomini, mentre rimane sostanzialmente stabile per le donne (8,0 nel 2021).

Figura 3a Tasso di mortalità evitabile (0-74 anni), valori per 10mila abitanti



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 3b Tasso di mortalità per tumore (20-64 anni), valori per 10mila abitanti



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Che i divari Nord-Sud nel diritto alla salute siano significativi e persistenti lo dimostrano i cittadini meridionali che si rivolgono ai Ssr di altre regioni per curarsi. La mobilità sanitaria interregionale, infatti, riflette le disparità tra diversi Ssr nella quantità e qualità (reale o percepita) di offerta assistenziale. La mobilità da Sud verso i Ssr centro-settentrionali si è ormai cronicizzata, a testimonianza della persistenza delle difficoltà dei Ssr meridionali a raggiungere standard assistenziali soddisfacenti. Viceversa, la presenza di centri di eccellenza per patologie specifiche (come gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere scientifico pediatrici) e, più in generale, un'assistenza sanitaria ritenuta qualitativamente migliore dai cittadini, determina la forte capacità attrattiva delle strutture sanitarie del Centro e del Nord. Al Sud, però, non mancano le esperienze positive che andrebbero supportate per garantire percorsi di cura territorialmente omogenei e ridurre le disuguaglianze di accesso alle cure (Focus Il modello innovativo della Rete Oncologica Campana).

La dimensione del fenomeno può essere desunta dai dati diffusi da Agenas: nel 2022 la mobilità passiva ha interessato 629mila pazienti, il 44% dei quali residente in una regione del Sud. Nello stesso anno, i Ssr meridionali hanno attirato 98mila pazienti, solo il 15% della mobilità attiva totale. In quasi tutte le regioni italiane il numero di pazienti provenienti da altre regioni ricoverati per patologie oncologiche ha superato quello dei ricoverati in strutture ospedaliere locali provenienti da fuori regione (saldo netto negativo). Fanno eccezione solo Lazio, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia. Le regioni dalle quali si "fugge" di più sono la Calabria e la Campania: in un solo anno, oltre 6mila pazienti oncologici campani (3.299) e calabresi (3.090) hanno ricevuto assistenza fuori dai confini regionali. Seguono Sicilia e Puglia, dove la mobilità oncologica ha interessato rispettivamente oltre 2.610 e 2.227 pazienti. Complessivamente, i malati oncologici residenti al Mezzogiorno che ricevono cure presso un Ssr di una regione del Centro-Nord sono 12.401, circa il 20% dei pazienti oncologici totali meridionali. Di questi, il 34% si è spostato in Lombardia (4.207), il 26% nel Lazio (3.213), il 13% in Veneto (1.560) e l'8% in Emilia-Romagna (1.032) (Tab. 3).

Tabella 3 Mobilità oncologica, numero di pazienti, 2022

	Verso altre regioni del Mezzogiorno	Verso regioni del Centro-Nord												
		Totale	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Trentino	Piemonte	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Abruzzo	60	1.132	131	0	489	0	202	137	3	15	71	7	0	77
Basilicata	332	420	34	3	146	2	143	5	2	15	37	6	0	28
Calabria	631	2.460	237	12	775	20	781	18	7	185	229	22	19	155
Campania	624	2.675	188	0	925	10	726	33	26	66	386	17	0	297
Molise	256	316	40	1	161	0	63	6	0	3	17	1	0	23
Puglia	175	2.051	202	22	405	11	765	45	11	67	270	4	0	247
Sardegna	12	798	40	4	72	14	466	2	7	72	40	2	0	78
Sicilia	60	2.550	160	26	241	26	1.060	8	5	157	209	3	0	655
Totale	2.150	12.401	1.032	69	3.213	83	4.207	253	62	581	1.260	62	19	1.560

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

6.3 La medicina territoriale

La medicina territoriale consiste nell'insieme dei servizi e delle attività sanitarie che possono essere più efficientemente erogati direttamente nella comunità, al di fuori delle tradizionali strutture ospedaliere. Si tratta, pertanto, di un insieme di prestazioni che si svolgono principalmente sul territorio, con l'obiettivo di fornire cure e assistenza ai pazienti nel loro ambiente quotidiano.

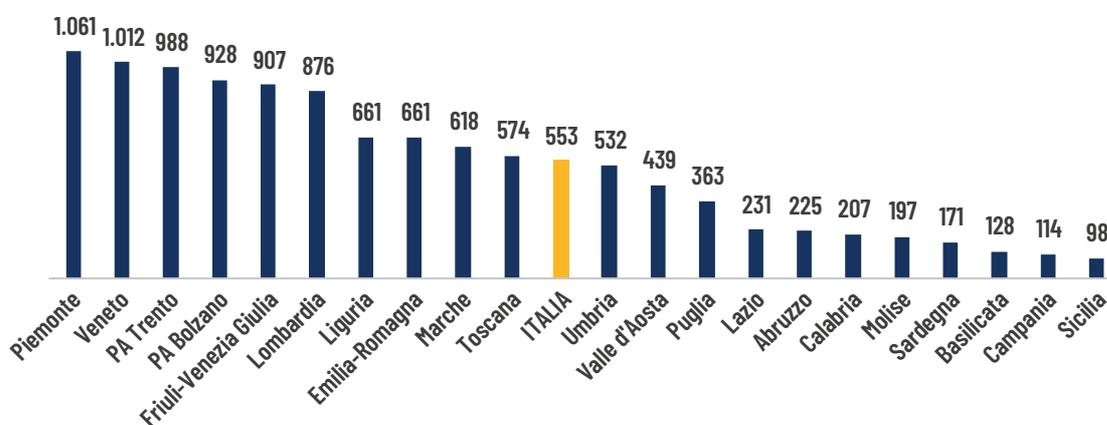
Più in particolare, i servizi della medicina territoriale sono orientati: a migliorare la prevenzione, la diagnosi precoce e la gestione delle malattie, mirando: a garantire un accesso più facile e diretto alle cure; ad assicurare l'uguaglianza nel soddisfacimento dei bisogni di salute, indipendentemente dalla residenza, dall'età, dal genere e dalle condizioni socioeconomiche; a favorire la continuità delle cure per coloro che vivono in condizioni di cronicità, fragilità o disabilità, che comportano il rischio di non autosufficienza; a evitare l'affollamento degli ospedali a causa di patologie minori, garantendo invece un'assistenza continua ai pazienti dimessi dagli ospedali (fase post-acuta) e a coloro che soffrono di patologie croniche; a monitorare costantemente i pazienti, adattando le terapie alle loro esigenze e migliorandone la qualità di vita; a migliorare la risposta alle emergenze sanitarie.

In un'epoca in cui l'invecchiamento della popolazione, la cronicizzazione delle patologie e il crescente rischio di emergenze sanitarie pongono sfide significative, la medicina territoriale rappresenta pertanto un importante pilastro per garantire un uso più razionale delle risorse, maggiore equità e facilità nell'accesso alle cure, continuità assistenziale e prevenzione delle malattie da parte del Ssn.

In Italia, tuttavia, la riqualificazione del Ssn operata attraverso il ridimensionamento della capacità degli ospedali non è andato, sinora, di pari passo con il rafforzamento e la riorganizzazione delle prestazioni sul territorio, con carenze più evidenti in alcune regioni. Si sono pertanto perpetrati, anche in questo ambito, rilevanti differenziali territoriali nella dotazione di infrastrutture e nella qualità e quantità delle prestazioni erogate.

Questo implica, tra l'altro, che gli ospedali vengano spesso sovraccaricati con fenomeni di sovraffollamento dei servizi di emergenza-urgenza, che ostacolano la salvaguardia degli standard qualitativi delle cure. Da ultimo, l'ospedalizzazione di pazienti che potrebbero beneficiare di trattamenti presso il domicilio e/o apposite strutture non ospedaliere contribuisce a rendere ancora più difficoltosa la sostenibilità finanziaria non solo delle aziende ospedaliere, ma anche del Ssn.

Figura 4 Strutture sanitarie residenziali e semiresidenziali, posti per 100.000 abitanti, 2022 (a)



(a) Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette, Hospice (anche quando situati in strutture ospedaliere oppure ne costituiscono articolazioni organizzative) e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale. Strutture semiresidenziali: Centri diurni psichiatrici e in generale strutture che svolgono attività di tipo semiresidenziale.

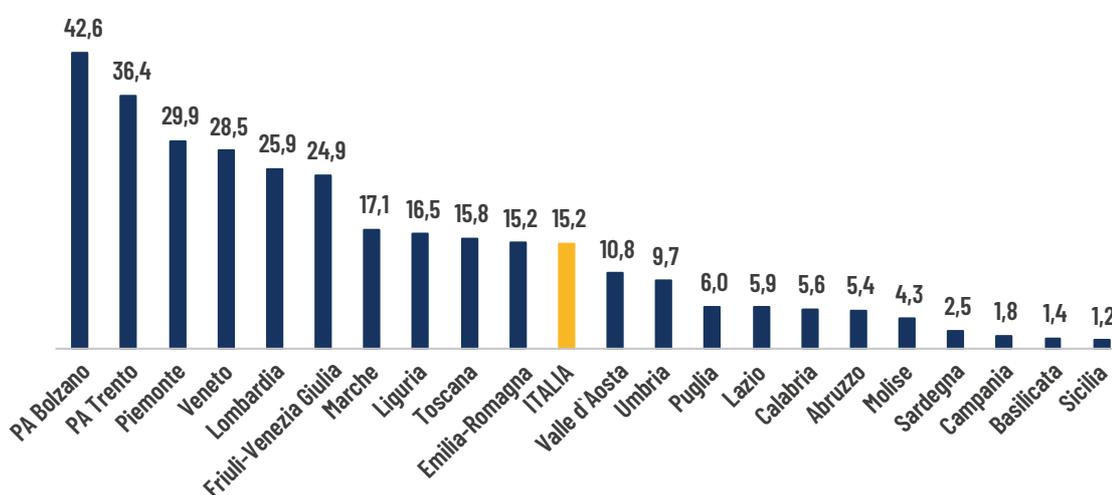
Fonte: Ministero della Salute.

Diversi indicatori relativi alle strutture disponibili e alla capacità di presa in carico dei pazienti mostrano come i Ssr si siano mossi a diversa velocità verso un sistema di assistenza sanitaria territoriale più avanzato. Tra i vari indicatori, i più significativi sono quelli relativi ai pazienti anziani e in età pediatrica.

La Figura 4 riporta la disponibilità, a livello regionale, di posti letto nelle strutture sanitarie residenziali e semi-residenziali, destinate a rappresentare sempre di più le strutture per il primo presidio di cura a livello territoriale. Le regioni del Mezzogiorno soffrono di una grave sottodotazione di strutture, registrando tutte valori inferiori alla media nazionale di 553 posti per 100mila abitanti. Particolarmente deficitaria la situazione di Sicilia (98 posti), Campania (114) e Basilicata (128).

Marcati differenziali regionali riguardano anche le dotazioni di posti residenziali per assistenza agli anziani (Fig. 5). Anche in questo caso, le situazioni più deficitarie sono quelle di Sicilia, Campania e Basilicata.

Figura 5 Posti residenziali per assistenza agli anziani (≥ 65 anni) nelle strutture territoriali, valori per 1.000 residenti anziani, 2022



Fonte: Ministero della Salute.

Anche i pazienti in età pediatrica beneficiano di servizi di assistenza territoriale differenziati su base regionale. Numerosi studi mostrano che i bambini ricoverati frequentemente per asma tendono ad avere meno visite programmate a livello di assistenza territoriale e una minore aderenza alla terapia farmacologica⁹. Queste evidenze suggeriscono che una carente organizzazione dell'assistenza territoriale e una scarsa accessibilità alle cure possono essere responsabili di un aumentato ricorso alle cure ospedaliere. Su queste basi concettuali, il tasso di ospedalizzazione per asma può essere utilizzato per misurare la qualità dei servizi territoriali in termini di prevenzione, accesso alle cure e trattamento, presupponendo che, al migliorare di queste, diminuisca il ricorso al ricovero in ospedale. Un argomento analogo vale per la gastroenterite, una malattia comune nei bambini, nei confronti della quale una tempestiva ed efficace cura a livello territoriale pare essere associata a una riduzione del rischio di ospedalizzazione.

La Tabella 4 misura pertanto l'ospedalizzazione potenzialmente evitabile in età pediatrica rispettivamente per asma e gastroenterite, dal momento che per queste due malattie il tasso di dimissioni ospedaliere di pazienti in età pediatrica può rappresentare un indicatore dell'appropriatezza e dell'efficacia del processo di assistenza rivolto al bambino¹⁰.

⁹ Rapporto Osservasalute 2022. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane.

¹⁰ Inoltre, in via indiretta, può fungere anche da strumento per valutare la qualità dell'organizzazione delle cure primarie.

Dai dati disponibili al 2021, Liguria e Campania risultano le due regioni con i più elevati tassi di ospedalizzazione pediatrica per asma, seguite da Lombardia, Umbria e Calabria. In relazione ai tassi di ospedalizzazione per gastroenterite, le regioni del Mezzogiorno presentano performance significativamente peggiori (Abruzzo, Puglia, Basilicata e Sicilia) o in linea con il dato nazionale (Molise, Campania, Calabria e Sardegna), mentre la maggior parte delle regioni del Nord e del Centro mostrano tassi di ospedalizzazione significativamente inferiori al valore nazionale.

Tabella 4 Tasso di dimissioni ospedaliere, valori per 1.000 pazienti in età pediatrica (0-17 anni), 2021

Regioni	affetti da asma	affetti da gastroenterite
Piemonte	0,06	0,41
Valle d'Aosta	0,21	0,68
Lombardia	0,29	0,73
Bolzano	0,08	0,59
Trento	0,21	0,20
Veneto	0,09	0,35
Friuli Venezia Giulia	0,11	0,27
Liguria	0,36	0,60
Emilia-Romagna	0,15	0,70
Toscana	0,20	0,32
Umbria	0,24	0,87
Marche	0,16	0,64
Lazio	n.d.	0,69
Abruzzo	0,22	2,07
Molise	0,10	0,75
Campania	0,34	0,72
Puglia	0,13	1,03
Basilicata	0,20	1,02
Calabria	0,24	0,77
Sicilia	0,19	1,28
Sardegna	0,11	0,67
Italia	0,20	0,73

Fonte: Rapporto Osservasalute, 2022.

La mancanza delle risorse necessarie al finanziamento di nuovi investimenti e spesa corrente, soprattutto per il personale medico, ha sicuramente rappresentato una delle cause dell'insufficiente diffusione delle attività di medicina territoriale in diversi contesti locali. Tutto ciò, nonostante la considerevole disponibilità nelle regioni del Mezzogiorno di risorse rinvenenti dai fondi europei e nazionali per la coesione potenzialmente utilizzabili per la realizzazione di strutture sanitarie.

Vanno pertanto salutate positivamente sia l'introduzione nel Pnrr di una componente della Missione "Salute" esclusivamente volta al rafforzamento della medicina territoriale, sia la scelta di prevedere per la prima volta, all'interno dell'Accordo di partenariato, un Programma nazionale per l'equità nella salute indirizzato alle sette regioni del Mezzogiorno "meno sviluppate".

6.4 Il Programma nazionale Equità nella Salute 2021-2027

Parallelamente alle misure finanziate dal Pnrr discusse nel Capitolo 18 del Rapporto, per la prima volta, l'Italia ha proposto l'introduzione di un Programma Nazionale (PN) in tema di salute nell'ambito del negoziato con la Commissione europea sull'Accordo di Partenariato 2021-2027.

La proposta ha comportato un lungo negoziato con la Commissione sia sulle azioni del programma, sia sulla possibilità di utilizzare le risorse dei fondi europei per la copertura di costi legati al personale sanitario aggiuntivo necessario per la loro attuazione. L'evidenza di sensibili divari territoriali in alcune aree di assistenza relative alle fasce più vulnerabili e a rischio di emarginazione ha però contribuito a giungere a una posizione condivisa che ha consentito l'inserimento, all'interno dell'Accordo, del PN Equità nella salute.

Al di là della sua dimensione finanziaria, sicuramente inferiore rispetto alle misure del Pnrr, il programma rappresenta un elemento di importante novità nell'ambito delle politiche di coesione, che non hanno mai prestato particolare attenzione alla sanità, nonostante i forti divari territoriali Nord/Sud che caratterizzano le dotazioni infrastrutturali in questo ambito. Una mancanza di attenzione ancora più difficilmente spiegabile nel caso del Fondo per lo sviluppo e la coesione, che essendo alimentato esclusivamente da risorse nazionali, non è soggetto ai vincoli di concentrazione tematica e di ammissibilità degli interventi propri dei fondi europei. L'auspicio è pertanto che questo nuovo programma possa fare da apripista a un desiderabile maggior utilizzo dei fondi della coesione in un settore fondamentale per realizzare gli obiettivi di equità fra cittadini.

Il PN Equità nella salute interviene nelle sette regioni meno sviluppate del Paese per rafforzare e migliorare la qualità dei servizi sanitari e renderne più equo l'accesso, anche per le tipologie di pazienti che risentono maggiormente delle barriere di accesso al sistema.

Il programma individua quattro aree di politica sanitaria caratterizzate da ampie disuguaglianze territoriali che presentano caratteristiche tali da consentire azioni coerenti con le tipologie di intervento previste dai regolamenti europei sulla coesione: contrastare la povertà sanitaria; prendersi cura della salute mentale; il genere al centro della cura; maggiore copertura degli screening oncologici.

L'area del contrasto alla povertà sanitaria prevede un investimento nell'ambito della medicina di prossimità volto a soddisfare i bisogni di salute della popolazione target, essenzialmente attraverso interventi e azioni operati all'esterno del tradizionale servizio sanitario (outreaching) e l'attivazione di comunità, entrambi funzionali alla quantificazione e qualificazione dei bisogni di salute inespressi. Attraverso l'adozione di un approccio di offerta attiva extra moenia, l'azione mira a potenziare l'accessibilità dei servizi sociosanitari territoriali e la presa in carico appropriata dei bisogni di salute delle persone vulnerabili dal punto di vista socioeconomico. L'erogazione delle prestazioni sanitarie avverrà attraverso personale sanitario e sociosanitario aggiuntivo dedicato all'outreaching sia utilizzando spazi messi a disposizione dalle strutture sanitarie e non, presenti sul territorio, sia mediante l'utilizzo di motorhome dotati di attrezzature diagnostiche portatili o di medio-bassa complessità tecnologica o di "riuniti" odontoiatrici, che possano raggiungere le persone e soddisfarne i bisogni di cura più urgenti.

L'obiettivo dell'area relativa alla cura della salute mentale è rafforzare i servizi sanitari orientati alla presa in carico personalizzata delle persone con tali patologie, per favorirne il recupero dell'autonomia personale e il ripristino delle competenze sociali. A tale finalità, le Asl/Asp potranno stipulare accordi di coprogettazione con gli Enti del terzo settore (Ets) che saranno coinvolti per identificare i bisogni da soddisfare, gli interventi necessari, le modalità di realizzazione degli stessi. Le persone assistite, in condizioni di vulnerabilità anche economica, potranno anche beneficiare, per il tramite degli Ets, di un contributo economico volto al sostegno abitativo. I Dipartimenti di salute mentale, inoltre, saranno interessati da interventi di ammodernamento, adeguamento infrastrutturale e potenziamento tecnologico.

Il genere al centro della cura ha per obiettivo il rafforzamento della rete dei consultori familiari, che saranno interessati da interventi di ammodernamento, adeguamento infrastrutturale e potenziamento tecnologico per renderli più funzionali alla presa in carico, in ottica di medicina di genere, tramite l'individuazione e la sperimentazione

di percorsi genere-specifici.

Infine, si prevede di rafforzare la capacità dei servizi di screening oncologici, accrescendo l'adesione ai programmi, anche attraverso l'introduzione di nuovi modelli organizzativi, ricorrendo a motorhome attrezzati per realizzare l'offerta attiva e mobile, promuovendo modalità comunicative efficaci e adeguando le competenze del personale. I punti screening saranno interessati da interventi di ammodernamento, adeguamento infrastrutturale e potenziamento tecnologico.

Per quel che concerne la destinazione delle risorse finanziarie del programma, la componente finanziata attraverso il Fseplus riguarda il costo del personale sanitario aggiuntivo da impiegare per la presa in carico sanitaria e per il rafforzamento dei servizi sanitari relativi alle quattro aree di intervento. Si tratta pertanto di risorse che sebbene utilizzate per finalità "correnti", sono essenziali per contrastare situazioni di disagio sociale che coinvolgono particolari categorie di cittadini e territori. La possibilità di utilizzare per questi obiettivi di natura sanitaria le risorse europee per la coesione è stata negoziata non senza difficoltà nell'ambito dell'ultimo Accordo di Partenariato.

Allo stesso modo, le risorse rinvenienti dal Fesr sono finalizzate non solo a interventi infrastrutturali e all'acquisto di attrezzature sanitarie durevoli, ma anche, dettaglio molto importante per future implementazioni di politiche di coesione, attraverso i fondi strutturali, ad azioni di rafforzamento della capacità di erogazione dei servizi sanitari.

La Tabella 5 evidenzia il riparto delle risorse fra le sette regioni del Mezzogiorno beneficiarie del programma.

Tabella 5 Programma nazionale Equità nella Salute. Riparto regionale delle risorse. Valori in euro

Enti	FESR	FSE	Totale
Regione Basilicata	4.821.598	7.182.134	12.003.732
Regione Calabria	16.292.764	24.269.296	40.562.060
Regione Campania	48.321.474	71.978.467	120.299.941
Regione Molise	2.631.000	3.919.072	6.550.072
Regione Puglia	34.517.023	51.415.701	85.932.724
Regione Sardegna	14.203.388	21.157.014	35.360.402
Regione Sicilia	42.175.258	62.823.216	104.998.474
INMP	73.794.925	112.126.100	185.921.025
Ministero della Salute	13.242.570	20.129.000	33.371.570
Totale	250.000.000	375.000.000	625.000.000

Fonte: Ministero della Salute.

> Focus

IL MODELLO INNOVATIVO DELLA RETE ONCOLOGICA CAMPANA

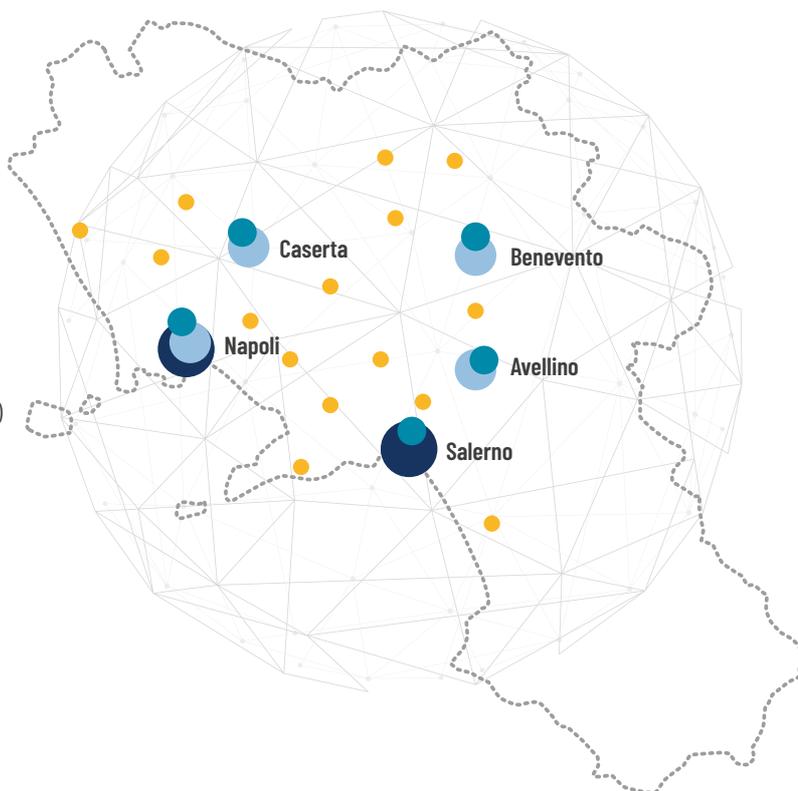
I numeri allarmanti sulle migrazioni sanitarie da Sud verso Nord evidenziano i profondi divari territoriali nell'offerta e nella qualità dei Ssr, specialmente per le patologie più gravi. Nel 2022, dei 66.885 malati oncologici residenti al Sud, 12.401 hanno ricevuto cure presso una regione del Centro-Nord, circa il 20%. I pazienti che hanno percorso la "rotta" inversa sono stati appena 800, pari allo 0,1% dei malati oncologici residenti al Centro-Nord.

In questo contesto non mancano però esperienze positive che, se supportate ed estese ai vari Ssr, potranno garantire percorsi di cura territorialmente omogenei e ridurre le diseguaglianze di accesso alle cure. Un contributo significativo in questa direzione è offerto dalla Rete Oncologica campana (Roc) istituita con la delibera n. 98 del 20.09.2016 e coordinata dall'Istituto Nazionale Tumori Fondazione Irccs G. Pascale. La Roc è un'infrastruttura innovativa diffusa su tutto il territorio regionale¹ che ha adottato un modello organizzativo basato su procedure integralmente codificate per la prevenzione, diagnosi, cura e assistenza dei pazienti affetti dalle diverse patologie oncologiche.

- **La diffusione della Rete Oncologica in Campania**

- 4 Corpus**
 Istituto tumori Napoli (Napoli)
 A.O.U. Luigi Vanvitelli (Napoli)
 A.O.U. Federico II (Napoli)
 A.O.U. Ruggi d'Aragona (Salerno)
- 7 Corp**
 A.O. Cardarelli (Napoli)
 A.O. Dei Colli (Napoli)
 Ospedale del mare (Napoli)
 A.O. Moscati (Avellino)
 A.O. Rummo San Pio (Benevento)
 A.O. S. Anna S. Sebastiano (Caserta)
 Ospedale Santa Maria delle Grazie (Pozzuoli)
- 7 Asl**
 ASL Napoli 3 Sud
 ASL Napoli 2 Nord
 ASL Napoli 1 Centro
 ASL Caserta
 ASL Avellino
 ASL Benevento
 ASL Salerno

- **39 Case di cura accreditate**



¹ I centri di distinguono in: Centri II livello o Centri Oncologici di Riferimento Polispecialistici (CORP) con funzioni diagnostico-stadiative, terapeutiche e di follow-up oncologico; Hospice e reparti/ambulatori di Terapia del Dolore; Centri di Riferimento Regionali con attività specifica in campo oncologico (CORPUS)

Nella Roc, gli specialisti e i diversi operatori sanitari e sociali (Asl, medici di medicina generale, ospedali, centri specializzati e associazioni di pazienti) lavorano in team tramite un sistema informatico integrato che facilita la condivisione delle informazioni cliniche dei pazienti e consente di migliorare la tempestività delle cure, con una riduzione significativa dei tempi della presa in carico e dei tempi di attesa per esami diagnostici. Più in dettaglio, a ciascun paziente in cura presso la Rete è dedicato un gruppo di esperti (che formano diversi Gruppi Oncologici Multidisciplinari – Gom) che definiscono il migliore Percorso Diagnostico Terapeutico Assistenziale (PDTA) sulla base di linee guida costantemente aggiornate su standard nazionali e internazionali². Ogni paziente è inoltre individualmente seguito da un proprio case manager, un infermiere con competenze specifiche che coordina anche le richieste per le cure di continuità territoriale.

L'adozione della piattaforma Roc ha prodotto effetti visibilmente concreti già nel 2022, anno in cui la mobilità oncologica passiva in Campania si è ridotta del 18,5% rispetto ai livelli del 2018, passando da 4.051 a 3.300 pazienti. Nello stesso anno, sul totale dei malati oncologici campani, la mobilità sanitaria passiva è scesa al 15%, registrando il valore minimo tra tutte le regioni del Mezzogiorno. Complessivamente, nel 2022, i malati oncologici presi in cura da strutture afferenti alla Roc sono stati l'88% dei 795 casi operati in regione per il tumore del polmone, percentuale che sale al 96% per i 4.031 casi di tumore al seno operati in regione. I dati aggiornati al 2024 indicano che la Roc monitora ogni due mesi circa 5.300 pazienti oncologici, il 20% dei quali provenienti da altre regioni. Ad oggi, la rete coinvolge oltre un terzo (1.240 medici in totale) dei medici di base della regione da cui provengono, in media, circa 25 nuove segnalazioni a settimana. Tra il 2023 e il 2024, la Roc ha realizzato 1.182 test genomici per carcinoma alla mammella con accesso a tutta la regione, prevenendo il sovratattamento chemioterapeutico nel 30% dei casi, con un risparmio netto per il Ssr campano di circa 2 milioni di euro.

La best-practice della Roc si sta progressivamente estendendo alle altre regioni. Sono stati finalizzati accordi per riuso della piattaforma con Calabria, Basilicata, Lazio e Sicilia, e in quest'ultima la costruzione della piattaforma è già in fase avanzata. La condivisione e la diffusione della piattaforma è un passaggio necessario al potenziamento complessivo della qualità delle cure offerte dai diversi Ssr. Attraverso una gestione più coordinata, accessibile ed efficace dei servizi oncologici, il percorso terapeutico e assistenziale offerto dalla Roc consente di ridurre le differenze spaziali nell'accesso e nella qualità delle cure, avvicinando i pazienti alle strutture più prossime e contrastando fattivamente la mobilità sanitaria passiva. Inoltre, l'approccio di cura standardizzato adottato dalla Rete per il trattamento delle diverse patologie oncologiche assicura che ogni paziente riceva il medesimo trattamento in tempi rapidi e utili per intervenire precocemente. In definitiva, il percorso avviato dalla Rete in Campania, e in fase di adozione nelle altre regioni del Centro-Sud, è un tassello fondamentale per la convergenza dei Ssr sui medesimi standard qualitativi, una prerogativa essenziale affinché il diritto alla salute sia universalmente garantito a tutti i cittadini.

² La Roc definisce i tempi teorici di presa in carico per ciascuno percorso di cura. Con riferimento al tumore al seno è individuato un lasso di 7 giorni lavorativi tra il primo accesso al Gruppo Oncologico Multidisciplinare e la prenotazione (effettuata con diagnosi accertata dal medico di base o altro specialista), un periodo di 30 giorni tra la prima presa in carico dal Gruppo Oncologico Multidisciplinare e l'intervento chirurgico e un tempo di 40 giorni dal completamento della fase diagnostico-stadiativa a una eventuale terapia sistemica.

7. Il diritto al lavoro e all'inclusione

7.1 Occupazione per classi di reddito e questione salariale

La ripresa occupazionale discussa nel Capitolo 2 del Rapporto non ha interessato in egual misura le diverse fasce di reddito e, come per altri aspetti della ripresa occupazionale dell'ultimo quadriennio, il fenomeno si è dispiegato con una certa differenziazione territoriale.

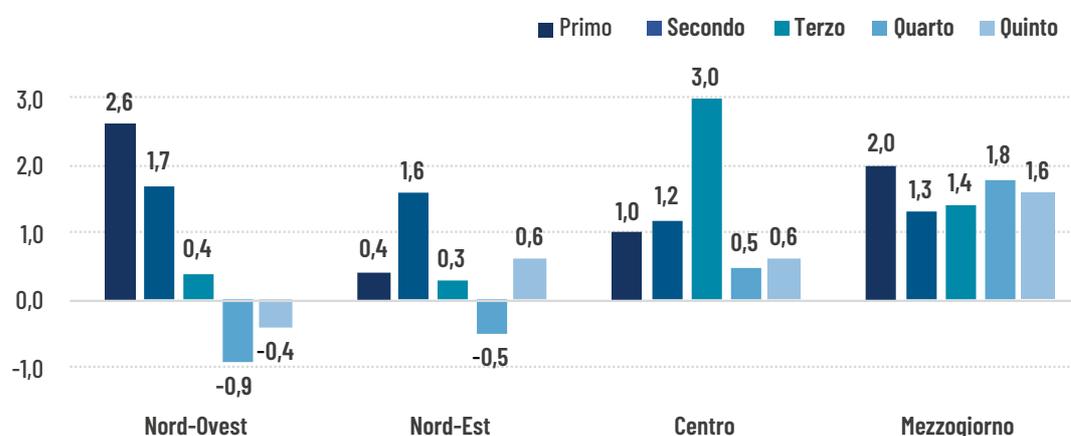
La Tabella 1 espone i dati sui tassi di occupazione disaggregati per quinti di reddito equivalente delle famiglie, dalle più povere (primo) alle più ricche (quinto). Il differenziale sfavorevole al Mezzogiorno, presente in tutti i quinti, è particolarmente marcato per le famiglie più povere (16 punti percentuali) e decresce con il reddito delle famiglie (6 punti per il quinto più ricco).

Tabella 1 Tassi di occupazione per quinto di reddito equivalente (15-64 anni)

Quinti	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno
Primo	47,1	49,1	44,9	31,2
Secondo	55,4	56,3	55,1	44,6
Terzo	65,4	66,0	65,8	55,5
Quarto	74,3	74,9	74,2	66,6
Quinto	79,3	79,8	79,0	73,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Figura 1 Variazioni 2019-2022 del tasso di occupazione (punti percentuali)

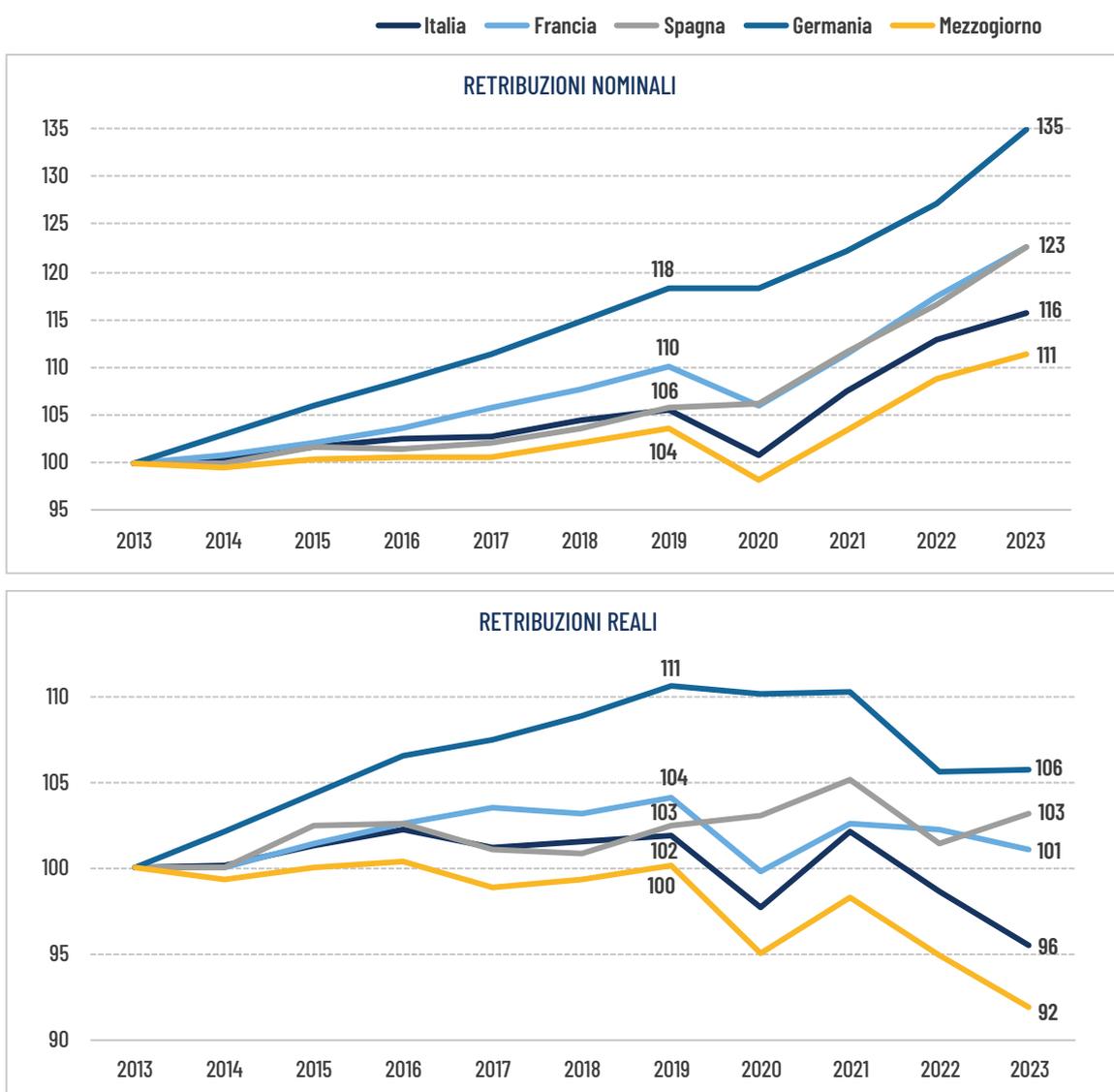


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Istat.

Nella dinamica 2019-2022, gli incrementi hanno riguardato in maniera piuttosto simile tutte le fasce di reddito al Sud, mostrandosi invece particolarmente differenziati lungo la distribuzione del reddito al Nord. Aumenti consistenti si osservano nei due quinti più poveri al Nord-Ovest (+ 2,6 e + 1,7 punti percentuali) e nel secondo quinto al Nord-Est (+ 1,6); per contro, la diminuzione riguarda i quinti più ricchi nel Nord-Ovest (-0,9 e -0,4) e il penultimo quinto nel Nord-Est (-0,5). Nel Centro-Sud si registrano variazioni positive per tutte le classi di reddito, in particolare in quella più povera nel Mezzogiorno (+2 punti percentuali) e in quella mediana nelle regioni centrali (+3). Questa evidenza sembra confermare come l'incremento dell'occupazione si sia concentrato prevalentemente in settori dalla domanda di lavoro poco specializzata e con salari più bassi.

Come discusso nel Capitolo 2, il miglioramento dell'occupazione caratteristico della ripresa ha solo leggermente attenuato i livelli di precarietà raggiunti nell'ultimo ventennio, durante il quale hanno conosciuto un'espansione abnorme le forme di lavoro meno stabile e a tempo parziale, soprattutto per le donne, i giovani, gli stranieri e le regioni meridionali.

Figura 2 Retribuzioni lorde annue per dipendente (2013 = 100)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Istat.

La peculiarità italiana più rilevante, però, determinata tra gli altri fattori proprio da questo eccesso di flessibilità, riguarda la questione dei bassi salari.

Dai dati esposti nella Figura 2, che propone una comparazione con Francia, Spagna e Germania, risulta che le retribuzioni nominali mostrano un doppio divario: italiano rispetto agli altri paesi europei, e del Sud rispetto al resto del Paese, nell'intero periodo osservato. È inoltre da rimarcare, che il recupero del triennio 2021-2023 delle retribuzioni nominali in realtà nasconde una pesante perdita di potere d'acquisto dovuta allo shock inflazionistico: le retribuzioni reali si sono ridotte di oltre 6 punti sia nella media italiana sia nel Mezzogiorno. Una dinamica recente che rappresenta la coda di un processo di lungo periodo: l'Italia è l'unica tra le maggiori economie europee con retribuzioni reali al di sotto dei livelli del 2013 (-8% nel Mezzogiorno).

Sulla questione è tornata di recente l'Istat, che ha segnalato come una quota consistente di dipendenti, sostanzialmente costante nel tempo, percepisca basse retribuzioni, al di sotto della soglia annuale di 12 mila euro lordi: circa 9 milioni e 800mila dipendenti hanno avuto una bassa retribuzione almeno in un anno tra il 2015 e il 2022, il 59% delle persone con esperienze di lavoro dipendente nei sette anni considerati. Nello stesso periodo i lavoratori a bassa retribuzione sono cresciuti di 466mila unità, raggiungendo 4 milioni e 400mila (poco meno del 30% del totale). Sono soprattutto giovani, donne e lavoratori del Mezzogiorno i segmenti che presentano una più bassa retribuzione¹.

L'espansione delle posizioni a tempo pieno e a tempo indeterminato osservata nel post-pandemia sconta dunque il problema strutturale di salari reali bassi e calanti. Una questione salariale che pesa sulle prospettive di crescita, intaccando la capacità di spesa dei redditi da lavoro.

Più in generale, la questione salariale italiana riflette la tendenza globale del declino della quota del reddito da lavoro dipendente sul prodotto, che però in Italia, e al Sud in particolare, è ancora più accentuata. Nei paesi più sviluppati, la labour share (la quota di prodotto destinata alla remunerazione dei lavoratori) si è, infatti, progressivamente ridotta dall'inizio degli anni Ottanta. L'Italia ne è risultata maggiormente penalizzata, la sua area in ritardo ancor di più. La peculiarità del caso italiano è legata alle caratteristiche strutturali del tessuto produttivo nazionale. Un tessuto produttivo che, soprattutto al Sud, rispetto alle altre grandi economie europee, è più orientato all'adozione della leva competitiva della compressione dei costi, e meno caratterizzato da fenomeni diffusi di processi produttivi innovativi e dall'utilizzo di tecnologie avanzate. Sotto questo profilo, rafforzare la politica industriale volta a favorire l'upgrading dell'offerta significherebbe anche creare le condizioni per offrire retribuzioni migliori.

7.2 Il lavoro povero

Nel 2023, in base all'indicatore Eurostat "In work poverty" (Iwp), 2,3 milioni di lavoratori italiani si trovavano in situazione di povertà: il 9,9%, 1,6 punti percentuali sopra la media europea. Un dato nazionale che sottende situazioni differenziate tra tipologie di lavoro: 7,2% per i dipendenti permanenti, 16,1% per quelli a termine, 8,7% per chi lavorava full-time, 16,9% per quelli in part-time.

L'Iwp, calcolato utilizzando i dati dell'indagine Eu-Silc (Statistics on Income and Living Conditions) definisce poveri gli individui di 18-64 anni che: lavorano più di sei mesi all'anno e vivono in un nucleo familiare dal reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello mediano nazionale². L'Iwp è perciò un indicatore ibrido: la platea di riferimento è individuata in base alla condizione occupazionale dell'individuo, lo status di povertà in base al reddito familiare.

L'Eurostat non diffonde dati regionali sull'Iwp, che sono invece stimati dalla Svimez sulla base del numero degli occupati che lavorano più di sei mesi nell'anno di riferimento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, e dell'incidenza

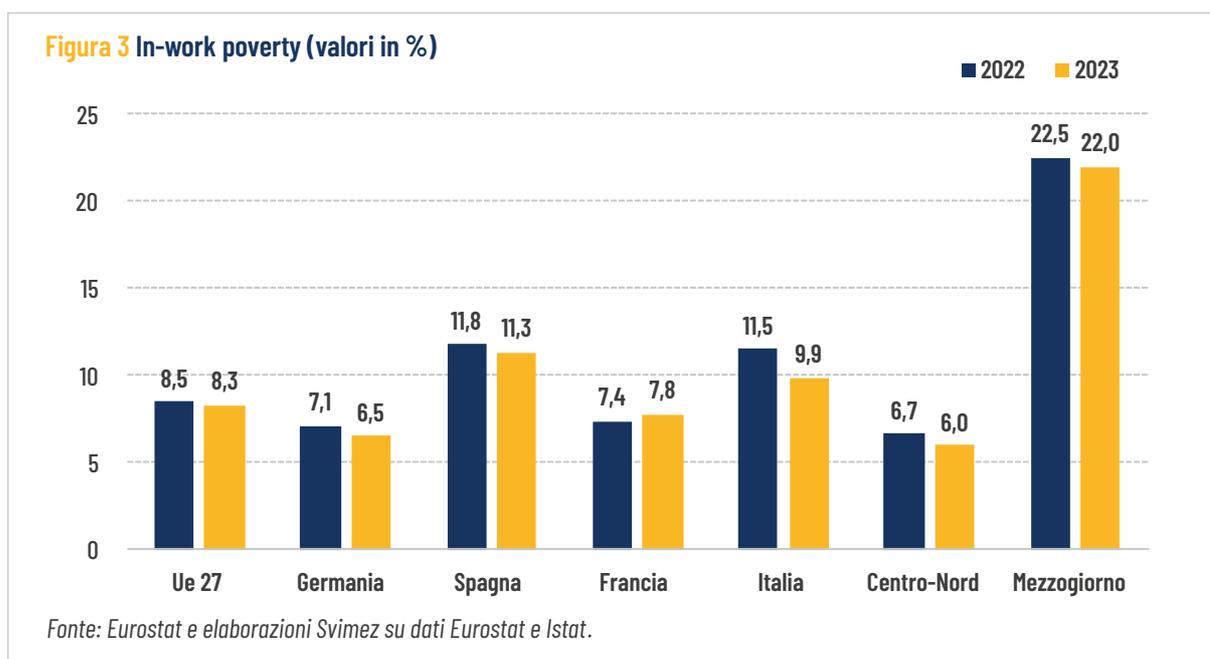
¹ Istat, Rapporto annuale, 2024.

² Limite principale dell'indicatore è quello di escludere dalla platea di riferimento i lavoratori più vulnerabili, con tempi di lavoro ridotti. Il maggior pregio, rispetto agli archivi amministrativi sulle retribuzioni individuali, è che il campione Eu-Silc copre l'intera platea dei lavoratori, e non solo i dipendenti.

degli individui che nelle due macroaree vivono in famiglie a rischio povertà e a bassa intensità di lavoro.

Per il 2023, l'lw-p-Svimez è stimato al 22% nel Mezzogiorno, a fronte del 6% del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno si concentra il 60% dei 2,3 milioni di lavoratori poveri italiani (circa 1,4 milioni).

Dal confronto europeo esposto nella Figura 3, risalta come il dato del Mezzogiorno spinga il valore medio italiano sopra la media europea dell'8,3%, al di sotto della quale si colloca la Germania (6,5%). Più vicina alla media dell'Ue risulta la Francia (7,8%), più distante invece la Spagna (11,3%).



La flessione dell'lw-p nazionale nel 2023 contrasta, come si vedrà in seguito, con l'aumento della quota di lavoratori in povertà assoluta. Al riguardo, va rilevato che l'lw-p è un indicatore di povertà relativo, che cambia di anno in anno al variare del reddito corrente mediano, il cui trend in calo ha determinato anche l'abbassamento della soglia di povertà relativa. Gli indicatori di povertà assoluta si basano invece su una soglia fissa - che cambia solo al variare dei prezzi dei beni inclusi nel paniere di riferimento - e quindi riescono a cogliere l'impoverimento assoluto della popolazione, ossia l'aumento del numero di coloro che non raggiungono livelli di consumo considerati essenziali³.

Un aspetto che aggrava le condizioni di disagio sociale dei lavoratori poveri è che le basse retribuzioni sono tipicamente associate a una maggiore instabilità reddituale e, di conseguenza, a una maggiore vulnerabilità socioeconomica. Così risulta da una recente analisi dell'Istat che consente proprio di discriminare le tipologie di occupati, disoccupati e inattivi più o meno interessate da instabilità reddituale⁴.

La Figura 4 mette in relazione, per diverse tipologie di lavoratori, il reddito medio percepito nel periodo 2015-2021 e il suo coefficiente di variazione, vale a dire un indicatore della sua variabilità⁵.

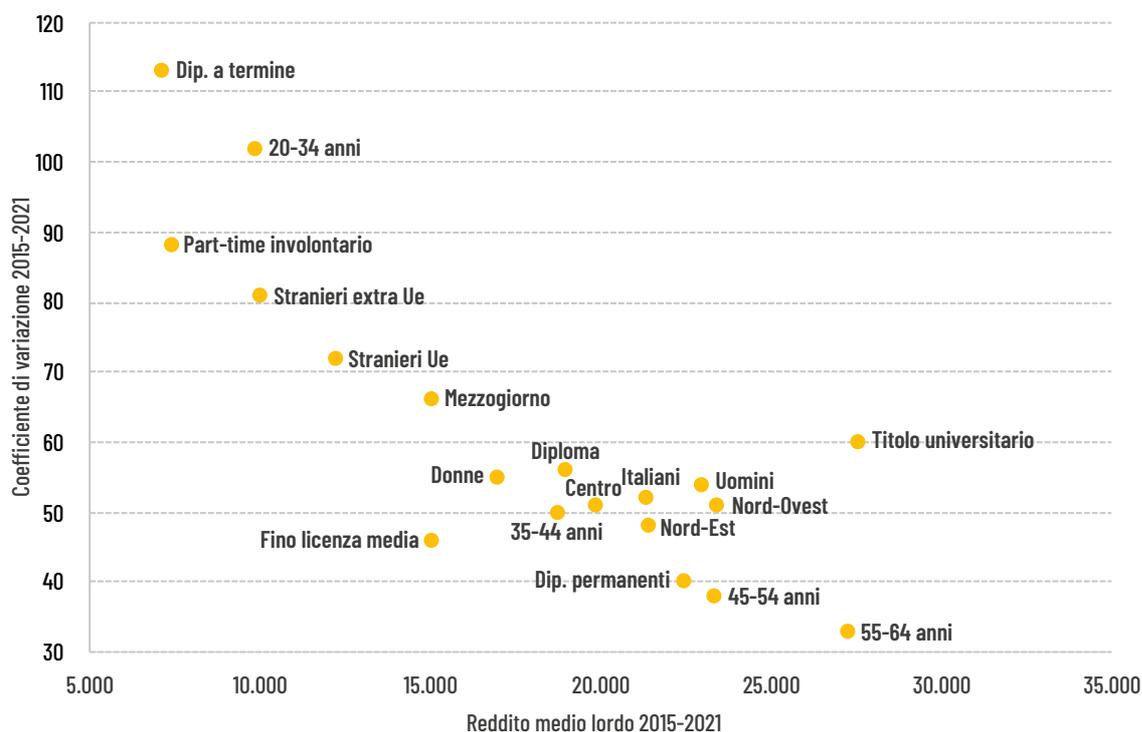
Nel quadrante in alto a sinistra si collocano gli occupati più vulnerabili economicamente con elevata instabilità e redditi bassi, in quello in basso a destra i meno vulnerabili con minore instabilità e redditi relativamente più elevati. I più vulnerabili sono i dipendenti a tempo determinato (coefficiente di variazione pari a 113% e reddito di 7.200

³ Baldini, M. (2024), La povertà, misura per misura, la voce.info, 28-05-2024; Franzini, M., Raitano, M. (2023), Disuguaglianza e povertà in Italia: proviamo a fare il punto, Menabò, gennaio.

⁴ Istat, Mercato del lavoro e redditi, anno 2022.

⁵ Nello specifico, il coefficiente di variazione è definito come il rapporto tra la deviazione standard e la media; tale indice permette, quindi, di confrontare il grado di dispersione intorno alla propria media di set diversi di dati, indipendentemente dalla loro unità di misura.

Figura 4 Reddito medio e instabilità economica



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

euro); i giovani fino a 34 anni (coefficiente di variazione del 102% e reddito di 9.900 euro); gli occupati in part-time involontario; gli stranieri; gli occupati residenti nelle regioni meridionali.

Specularmente, nel quadrante a minore vulnerabilità si collocano gli occupati con 45 anni e più, i residenti al Nord, i cittadini italiani, i dipendenti a tempo indeterminato. Gli uomini percepiscono redditi da lavoro più elevati delle donne, con condizioni di instabilità dei redditi sostanzialmente simili. Chi ha un livello di istruzione più alto percepisce redditi più elevati, ma sperimenta al tempo stesso una maggiore variabilità.

7.3 Disagio sociale e povertà assoluta

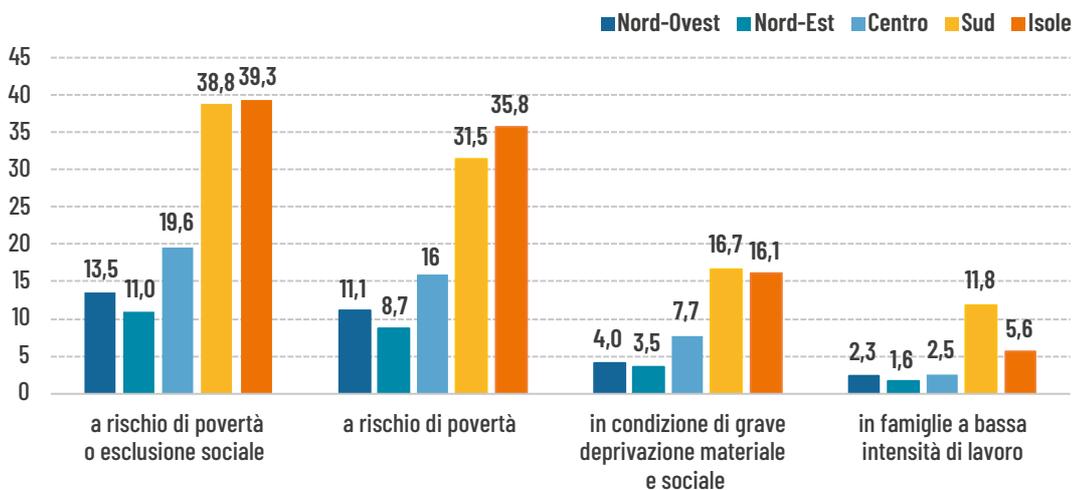
In Italia, nel 2023, 13,3 milioni di individui vivevano in famiglie con almeno una delle tre condizioni che determinano il rischio di povertà o esclusione sociale (bassa intensità di lavoro, grave deprivazione materiale e sociale, rischio di povertà). Si tratta di poco meno di un quarto della popolazione italiana (22,8%). Di questi, 7,7 milioni, vale a dire circa sei su dieci, vivevano nel Mezzogiorno, per un'incidenza sulla popolazione locale del 39%, contro i valori del 19,6% al Centro, del 13,5% nel Nord-Ovest e dell'11% nel Nord-Est (Fig. 5).

Rispetto al 2022, il prolungarsi della ripresa occupazionale ha contribuito in tutto il Paese a ridurre le famiglie in condizione a bassa intensità di lavoro e ha favorito la flessione delle famiglie a rischio povertà, mentre, contestualmente, a conferma di un ampliamento delle aree di marginalità sociale, la componente della grave deprivazione è aumentata in tutte le aree, ma particolarmente nelle regioni del Mezzogiorno: dal 10,7 al 16,7% al Sud; dal 6,2 al 16,1% nelle Isole.

Passando alla povertà assoluta, l'aumento che si è registrato nel 2023 si è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, mentre nelle regioni meridionali si è verificata una moderata flessione, dopo il forte incremento del 2022 (Fig. 6). Il Mezzogiorno ha probabilmente beneficiato del positivo andamento dell'occupazione che, come discusso in precedenza, ha favorito i due quinti più poveri della popolazione, ma tuttavia rimane al di sopra dei livelli del 2021.

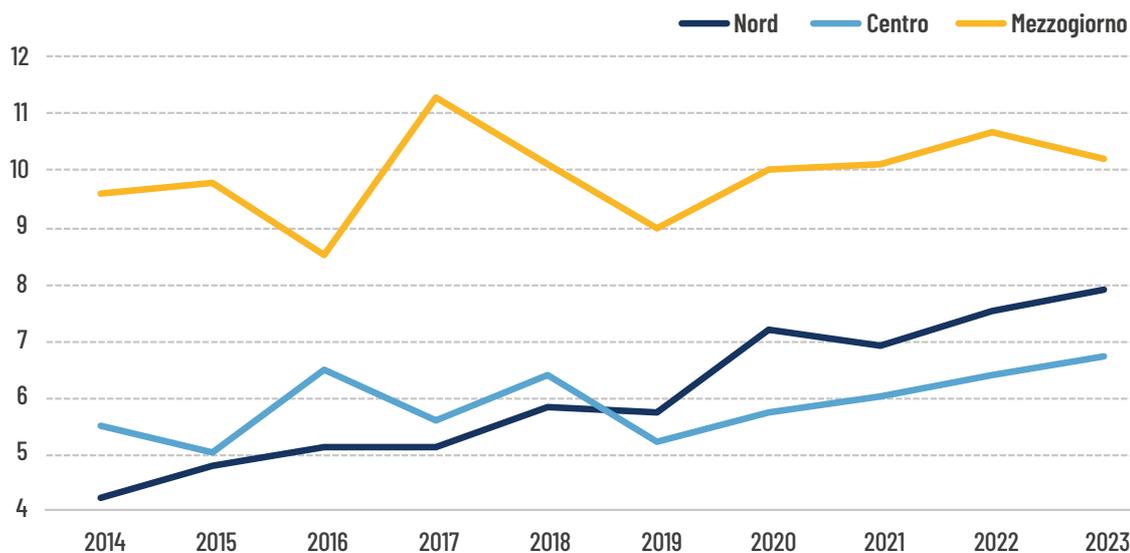
L'incidenza della povertà assoluta si conferma più elevata nel Mezzogiorno sia a livello familiare (10,2%; era

Figura 5 Indicatori di povertà o esclusione sociale nel 2023 (valori per 100 individui)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 6 Incidenza di povertà assoluta familiare (valori %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

al 10,7% nel 2022), sia a livello individuale (12,0%; era al 12,6% nel 2022). Al Centro-Nord si attesta al 7,6% per le famiglie e all'8,6% per le persone (era rispettivamente al 7,2 e all'8,2% nel 2022).

Nel 2023 le famiglie in povertà assoluta sono 2 milioni e 217mila, per un totale di quasi 5,7 milioni di individui. La povertà assoluta interessa: circa 860mila famiglie e 2,4 milioni di individui nel Mezzogiorno; un milione e 360mila famiglie e 3,3 milioni di persone nel Centro-Nord (Tab. 2). Individui e famiglie in povertà assoluta sono aumentati rispetto al 2021 in entrambe le macroaree.

Alquanto differenziata, nell'anno trascorso, è la dinamica della povertà per condizione professionale (Tab. 3).

Il reddito da lavoro dipendente ha visto affievolirsi la sua capacità di proteggere individui e famiglie dal disagio economico. A livello nazionale, l'incidenza della povertà assoluta aumenta per gli occupati (dal 7,7 all'8,1%), ed è in calo per le persone in cerca di occupazione, pur confermandosi su livelli sensibilmente più elevati (20,7%; era al 22,4% nel 2022), mentre resta stabile per gli inattivi (all'8,1%). Tra gli occupati l'incidenza della povertà assoluta

Tabella 2 Indicatori di povertà assoluta

Indicatori	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Famiglie povere (migliaia)	843	906	859	1.179	1.281	1.358	2.022	2.187	2.217
Persone povere (migliaia)	2.352	2.502	2.363	2.964	3.172	3.330	5.317	5.674	5.694
Incidenza della povertà, Famiglie (%)	10,1	10,7	10,2	6,6	7,2	7,6	7,7	8,3	8,4
Incidenza della povertà, Persone (%)	11,8	12,6	12,0	7,6	8,2	8,6	9,1	9,7	9,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella 3 Incidenza di povertà assoluta familiare per condizione professionale della persona di riferimento (valori %)

Condizione professionale della persona di riferimento	2021			2022			2023		
	Nord	Centro	Mezzogiorno	Nord	Centro	Mezzogiorno	Nord	Centro	Mezzogiorno
occupato	6,9	6,0	8,5	7,3	6,6	9,3	7,8	7,0	9,5
indipendente	4,7	3,9	8,1	4,9	5,2	8,0	3,9	3,9	7,5
dipendente	7,6	6,6	8,7	8,0	7,0	9,8	8,9	8,0	10,2
dirigente, quadro e impiegato	1,9	1,9	3,3	2,5	2,0	3,3	2,6	2,1	3,7
operaio e assimilato	14,2	12,9	13,8	14,4	13,5	16,0	16,6	15,8	16,8
non occupato	6,8	5,9	11,2	7,8	6,1	11,8	8,2	6,4	10,7
in cerca di occupazione	22,6	18,5	24,8	25,3	16,9	22,8	23,0	25,2	17,8
inattivo	6,1	4,9	10,0	7,0	5,4	10,9	7,6	5,5	10,1
ritirato dal lavoro	4,2	3,1	6,3	5,9	3,3	7,7	5,9	3,7	6,9
in condizione diversa da ritirato dal lavoro	14,4	10,7	16,0	12,6	12,1	15,9	16,5	12,0	15,2
Totale	6,9	6,0	10,1	7,5	6,4	10,7	7,9	6,7	10,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

aumenta per i dipendenti (dall'8,3 al 9%), mentre flette per gli autonomi (5%; era al 5,9% nel 2022). Gli autonomi, pur nella forte varietà delle figure comprese nella categoria, hanno generalmente maggiori opportunità di aggiornare i propri tariffari e i propri prezzi all'andamento dell'inflazione, e quindi di limitare il peggioramento in anni di forte accelerazione nella dinamica dei prezzi.

L'andamento positivo dell'occupazione non ha impedito l'aumento delle famiglie con persona di riferimento occupata in povertà assoluta nel Mezzogiorno, che sale al 9,5%, dal 9,3% del 2022 (Tab. 3). Il dato complessivo sottende una flessione per gli indipendenti (7,5%; era all'8% nel 2022) e un aumento per i dipendenti (10,2%; era al 9,8%). L'aumento interessa sia dirigenti, impiegati e quadri (3,7%; era al 3,3% nel 2022), sia le figure di operai e assimilati (16,8%; era al 16,0% nel 2022).

In sensibile calo l'incidenza della povertà assoluta al Sud per le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (17,8%; era al 22,8% nel 2022). Il miglioramento, sensibile anche a livello nazionale, riflette probabilmente anche le ultime modifiche alla Naspi contenute nella legge di bilancio 2022, che ha esteso la tutela pressoché alla totalità dei lavoratori subordinati del settore privato extra-agricolo, con un tasso di copertura che è cresciuto nel tempo, soprattutto per i lavoratori a tempo determinato e per quelli stagionali. La Naspi viene inoltre riconosciuta anche agli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici, che in precedenza accedevano alla disoccupazione agricola. Tutte figure professionali maggiormente presenti nel Mezzogiorno. Va rilevato, inoltre, l'aumento dei massimali per il calcolo della Naspi, che sono annualmente soggetti a rivalutazioni in base all'indice Istat dei prezzi al consumo⁶.

Dopo il deciso aumento del 2022, l'incidenza della povertà è in moderato calo fra i pensionati, probabilmente per il più rapido adeguamento all'inflazione delle pensioni. L'incidenza scende a livello nazionale dal 5,9 al 5,7% e dal 7,7 al 6,9% nel Mezzogiorno.

Il quadro della povertà assoluta in Italia risulta preoccupante, anche se sostanzialmente stabile nell'ultimo anno. In tale contesto, appare problematica la riforma del Reddito di cittadinanza (Rdc) e l'avvio dell'Assegno di inclusione (Adi), i cui effetti si colgono solo in parte nel 2023 e saranno ancora più rilevanti nel 2024.

Tabella 4 Famiglie in povertà assoluta prima e dopo l'erogazione del Reddito di Cittadinanza

Macroaree	Famiglie in povertà assoluta											
	2020				2021				2022			
	pre-RDC		post-RDC		pre-RDC		post-RDC		pre-RDC		post-RDC	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
Nord-Ovest	593	8,1	536	7,3	548	7,5	495	6,8	568	7,8	531	7,2
Nord-Est	379	7,3	361	7,0	390	7,5	366	7,1	443	8,5	408	7,9
Centro	361	6,8	302	5,7	387	7,3	318	6,0	401	7,5	342	6,4
Sud	735	13,3	572	10,4	800	14,4	585	10,5	841	15,0	630	11,2
Isole	363	13,1	256	9,3	378	13,5	258	9,2	385	13,6	276	9,8
Italia	2431	9,3	2027	7,8	2503	9,6	2022	7,7	2638	10,0	2187	8,3

Fonte: Istat.

⁶ Inps, Rapporto annuale 2024.

I dati relativi al triennio 2020-2022 evidenziano il consistente impatto del Rdc nel ridurre l'incidenza della povertà assoluta. In base alle valutazioni dell'Istat, nel triennio, tra le 400 e le 500mila famiglie hanno superato la soglia della povertà assoluta per effetto della misura, di cui oltre 300mila nel Mezzogiorno, dove l'incidenza della povertà sarebbe altrimenti salita di circa 4 punti, attestandosi intorno al 14% (Tab. 4).

Il Rdc, sia pure in calo nel 2023, ha probabilmente contribuito al moderato calo della povertà assoluta nel Mezzogiorno, leggermente aumentata invece al Centro-Nord. La flessione delle persone coinvolte rispetto al 2022 è stata di circa il 29% al Nord e del 18% nel Mezzogiorno.

7.4 Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione

Il Rdc è stato sostituito dal Supporto per la Formazione e il Lavoro (Sfl), erogato a partire dal 1° settembre 2023, e dall'Adi, dal 1° gennaio 2024.

Fin dalla sua introduzione, il Rdc ha svolto un ruolo chiave come strumento di protezione sociale. Le famiglie beneficiarie (con almeno una mensilità nel corso dell'anno) sono state circa 1,6 milioni nel 2020, quasi 1,8 nel 2021 e circa 1,7 nel 2022. Complessivamente, ai beneficiari sono stati trasferiti oltre 7,1 miliardi nel 2020, circa 8,8 nel 2021, circa 8 nel 2022.

Nel 2023, il numero di famiglie percettrici del Rdc, già in calo anche per effetto della ripresa occupazionale post-pandemica, si è ulteriormente ridotto a partire dal mese di agosto, quando per disposizione di legge⁷ solo i nuclei con componenti minorenni, con almeno 60 anni di età, con disabilità o in carico ai servizi sociali territoriali hanno continuato a ricevere le mensilità successive alla settimana. Ciò ha comportato una ricomposizione della platea dei beneficiari; in particolare, si è ridotta la quota delle famiglie unipersonali, dal 30 al 22%.

I nuclei beneficiari, sono scesi poco al di sotto di 1,4 milioni (-19,1%) e le persone coinvolte, vicine ai 2,9 milioni, si sono ridotte del 21,2% (Tab. 5). Il calo è stato diffuso a livello territoriale, ma più pronunciato nel Centro-Nord (-23,9 e -28,4% rispettivamente per nuclei e individui, a fronte del -16,1 e del -17,4% del Mezzogiorno)⁸.

In complesso nel 2023, il 64% delle famiglie beneficiarie è residente nel Mezzogiorno, di cui oltre il 40% risiede in sole due regioni, Campania e Sicilia; in termini di individui la quota del Sud sale al 68,6% (il 43,9% in Campania e Sicilia). Al Nord e al Centro si tratta rispettivamente del 20,7 e del 15,3% delle famiglie e del 17,8 e del 13,5% degli individui.

Nel complesso, circa 875mila famiglie e 2 milioni di persone residenti nel Mezzogiorno hanno usufruito del beneficio, per un importo medio mensile di circa 596 euro. Il 10,4% delle famiglie del Mezzogiorno ha beneficiato nel 2023 di almeno una mensilità di Rdc (il 12,4% nel 2022), a fronte del 2,3% delle famiglie del Nord e del 3,9% di quelle del Centro.

L'incidenza dei beneficiari in rapporto alla popolazione, il cosiddetto tasso di inclusione, è piuttosto variabile fra regioni italiane. Complessivamente, nel 2023 hanno ricevuto almeno una mensilità 50 persone ogni mille abitanti (63 nel 2022). Guardando le ripartizioni, il dato sale a 101 per il Mezzogiorno, attestandosi su 19 e 34 percettori ogni mille residenti, rispettivamente nelle regioni del Nord del Centro.

Campania, Sicilia e Calabria si confermano le regioni con i valori più elevati del tasso di inclusione: nella prima quasi 131 residenti ogni mille, nella seconda 126 e nella terza 109. Allo stesso tempo, tre regioni del Mezzogiorno presentano un'incidenza inferiore a quella media nazionale: Abruzzo (38), Basilicata (42) e Molise (46). Nel Centro-Nord il valore più elevato è quello del Lazio, comunque leggermente inferiore alla media nazionale. Tutte le regioni sperimentano cali significativi rispetto al 2022.

⁷ La Legge di Bilancio 2023 ha infatti modificato in senso restrittivo il Rdc, limitando il sostegno economico ai primi sette mesi dell'anno in corso per le famiglie in cui non siano presenti componenti minorenni, o con più di 59 anni, o disabili ed ha previsto la sua piena abolizione dal 2024. Successivamente il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85) ha introdotto per la prima tipologia di nuclei il Sfl a fare data - in ragione del citato limite di 7 mensilità - dal 1° settembre 2023, e per la seconda tipologia l'Adi a decorrere dal 1° gennaio 2024.,

⁸ I dati si riferiscono ai nuclei che hanno beneficiato di almeno una mensilità del Rdc nel 2023 e includono anche i percettori di Pensione di Cittadinanza.

Tabella 5 Nuclei percettori di almeno una mensilità di Reddito di Cittadinanza

Regioni e macroaree	2022				2023			
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	tasso di inclusione	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	tasso di inclusione
Piemonte	90.107	174.390	518	41	70.297	129.437	525	31
Valle d'Aosta	1.330	2.426	417	20	1.006	1.713	434	14
Lombardia	133.267	269.782	478	27	98.047	183.925	481	19
Trentino-Alto Adige	5.896	13.176	406	12	4.488	9.544	404	9
Veneto	42.846	81.966	452	17	32.248	56.752	457	12
Friuli-Venezia Giulia	14.543	24.847	430	21	11.351	17.970	432	15
Liguria	33.057	61.199	491	41	25.420	44.252	499	30
Emilia-Romagna	52.892	103.577	458	24	40.213	72.596	462	17
Toscana	54.021	106.249	474	29	40.118	73.067	478	20
Umbria	15.641	31.219	499	37	12.296	22.969	502	27
Marche	20.347	41.193	476	28	15.679	29.445	480	20
Lazio	183.402	358.324	528	63	140.827	266.422	539	47
Abruzzo	32.278	63.858	521	50	25.657	48.417	526	38
Molise	8.564	17.105	524	59	6.959	13.328	534	46
Campania	354.760	878.677	617	157	297.536	728.717	631	131
Puglia	154.184	346.253	551	89	128.411	279.448	561	72
Basilicata	14.167	27.454	509	51	11.981	22.453	523	42
Calabria	109.041	239.210	549	130	92.169	199.742	563	109
Sicilia	307.399	711.084	597	149	261.872	600.348	611	126
Sardegna	63.499	120.974	513	77	50.563	93.186	516	59
Nord	373.938	731.363	480	27	283.070	516.189	485	19
Centro	273.411	536.985	512	46	208.920	391.903	520	34
Mezzogiorno	1.043.892	2.404.615	583	122	875.148	1.985.639	596	101
Italia	1.691.241	3.672.963	551	63	1.367.138	2.893.731	563	49

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

Nel 2024, il Rdc è stato sostituito dall'Adi quale principale misura di contrasto della povertà. Per gli individui in condizione di difficoltà economica ma ritenuti occupabili è, invece, prevista un'indennità di durata limitata volta ad agevolare l'impiego, il Sfl⁹.

Nei primi sei mesi dell'anno, i nuclei con domanda accolta di Adi sono stati circa 697mila e le persone coinvolte quasi 1,7 milioni; circa 482mila nuclei (69% del totale) e 1 milione e 250 mila individui (74% del totale) residenti nelle regioni meridionali (Tab. 6). I dati riflettono una sensibile differenza nel numero medio di componenti per nucleo familiare pari a 2,4 persone a livello nazionale, a 2,6 nel Mezzogiorno e a circa 2 nel Centro-Nord. L'importo medio percepito sale rispetto al reddito di cittadinanza, 618 euro a livello nazionale. I nuclei che ricevono gli importi medi mensili maggiori sono quelli numerosi, con minori e con disabili. Gli importi medi mensili continuano, quindi, ad essere più elevati nel Mezzogiorno (630 euro) – dove risiedono nuclei beneficiari più numerosi e poveri – rispetto al Centro-Nord (intorno ai 590 euro), anche se il divario si riduce rispetto al Rdc. L'aumento del beneficio medio è connesso a variazioni nella composizione dei beneficiari; in particolare, alla perdita dei requisiti di accesso per i nuclei composti da single in età da lavoro o, più in generale, da nuclei che con il Rdc accedevano a prestazioni di importo relativamente ridotto (percependo un reddito superiore ai limiti di accesso).

In definitiva, la riforma, rendendo fortemente categoriale l'accesso alla misura di reddito minimo, in ragione di una distinzione basata sulla composizione familiare che nulla ha a che fare con l'effettiva occupabilità degli individui, ha considerevolmente ridotto la platea dei beneficiari rispetto al Rdc. Considerando il primo semestre del 2023 e i beneficiari di almeno una mensilità di Rdc, nel primo semestre 2024 i nuclei beneficiari di Adi si riducono di circa il 47%, in misura meno accentuata nel Mezzogiorno (-43,4% a fronte del -54,4% del Centro-Nord), mentre le persone coinvolte flettono del 40% circa a livello nazionale: -35,4% nel Mezzogiorno a fronte del -50,5% del Centro-Nord. Anche a livello regionale le flessioni sono più contenute per le regioni dove il Rdc era maggiormente diffuso (Campania, Calabria e Sicilia).

Tra settembre e dicembre 2023, il numero di soggetti con domanda accolta Sfl è stato pari a 33mila; 93mila tra gennaio e giugno 2024. Si conferma e accentua la concentrazione dei beneficiari nelle regioni del Sud e nelle Isole: il 78% del totale; seguono le regioni del Nord con il 13% e quelle del Centro con il 9%. La regione con il maggior numero di beneficiari è la Campania (28%), seguita da Sicilia (18%), Puglia (12%) e Calabria (11%); in queste quattro regioni risiede il 69% dei soggetti beneficiari. Tra gennaio e maggio 2024, la media mensile di percettori è stata di circa 47mila persone, il che evidenzia una forte transitorietà nel beneficio. Al riguardo, va rilevato che la misura del Sfl è concessa a seguito della partecipazione a progetti di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, orientamento, accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate.

Si tratta di un numero contenuto di beneficiari, meno di un terzo di quelli stimati come potenziali percettori di Sfl. Sui primi risultati pesano probabilmente la macchinosità delle procedure, la mancanza di prospettive e di corsi di formazione in alcuni contesti. La carenza di prospettive emerge dalle caratteristiche sociodemografiche dei percettori, per oltre la metà persone di 50 anni e più, in maggioranza donne, e con una forte concentrazione nel Mezzogiorno. Si tratta verosimilmente di persone molto povere, con un'età in cui è difficilissimo (re)inserirsi nel mercato del lavoro.

L'Adi e il Sfl prevedono che il beneficiario del sostegno economico si faccia parte attiva, iscrivendosi al Sistema Informativo di Inclusione Sociale e Lavorativa (Siisl), il nuovo sistema informativo digitale, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall'Inps, che consente l'attivazione di percorsi personalizzati, che iniziano con la firma del Patto di Attivazione Digitale e continuano, con la collaborazione dei servizi sociali del comune di appartenenza. I beneficiari attivabili al lavoro possono anche avviare, in maniera autonoma, percorsi personalizzati di ricerca di lavoro e rafforzamento delle proprie competenze.

Il calo delle prestazioni sociali connesso alla riforma è stato compensato dall'introduzione dell'Assegno unico universale (Auu), a partire dal 1° marzo 2022. La nuova misura sostituisce una quota preponderante dell'Assegno

⁹ Capitolo 10 del Rapporto Svimez 2023.

Tabella 6 Nuclei con domanda accolta ADI e SFL (1° gennaio - 30 giugno 2024)

Regioni meridionali e macroaree	ADI			SFL	
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile in euro	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite
Abruzzo	12.516	26.206	587	2.011	3,7
Molise	3.512	7.685	573	552	3,1
Campania	169.967	467.574	658	26.701	3,0
Puglia	67.744	164.651	614	11.404	3,6
Basilicata	6.146	13.148	566	560	2,8
Calabria	52.411	132.851	589	10.640	3,6
Sicilia	145.250	387.169	635	15.412	1,8
Sardegna	24.821	50.896	570	4.776	3,5
Nord	124.455	242.763	584	12.185	3,3
Centro	90.818	188.437	594	8.442	3,1
Mezzogiorno	482.367	1.250.180	630	72.056	3,0
Italia	697.640	1.681.380	618	92.683	3,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

per il Nucleo Familiare (Anf), le detrazioni per figli a carico e altri interventi di minore entità. Rispetto alle misure precedenti, l'Auu si contraddistingue per l'universalità, venendo garantito in misura minima a tutte le famiglie con figli a carico (al di sotto dei 21 anni), indipendentemente dalla loro tipologia di reddito e a prescindere dalla disponibilità economica.

A seguito dell'introduzione dell'Auu, già nel 2022 si è registrata una forte crescita della spesa sociale per il sostegno dei carichi familiari: 5,9 miliardi di euro in più rispetto al 2021. Nell'anno 2022, sono circa 7,8 milioni i titolari di assegni per carichi familiari che, in media, ricevono importi annui pari a circa 1.930 euro, per un ammontare di 15,1 miliardi di euro. A livello aggregato, i trasferimenti in denaro a sostegno dei componenti a carico coprono 7,3 milioni di nuclei familiari, con benefici medi stimati in 2.055 euro annui.

Nel 2023 l'Auu è stato erogato a circa 6,1 milioni di nuclei familiari con 10 milioni di figli a carico con meno di 21 anni o disabili, oltre il 90% della platea di riferimento; l'importo medio mensile è stato di circa 160 euro, 15 in più del 2022 per l'adeguamento all'inflazione e l'aumento del trasferimento disposto dalla legge di bilancio per il 2023 per un ammontare complessivo intorno ai 18 miliardi¹⁰. Il take up della misura è risultato molto alto, crescente e superiore nel Mezzogiorno (95% circa rispetto al 90% del Centro-Nord). Data l'universalità della misura, a parte il take up, la distribuzione territoriale dei nuclei riflette quella della popolazione e delle famiglie. Nuclei residenti e percettori nel Mezzogiorno sono circa il 36% a fronte del 32% delle famiglie totali. A differire è l'importo medio, per la presenza nelle regioni meridionali di redditi familiari più bassi, in quanto il beneficio decresce all'aumentare del reddito familiare.

¹⁰ La legge di bilancio per il 2023 ha introdotto un incremento dell'Auu del 50% per le famiglie con: figli di età inferiore a un anno; tre o più figli e con Isee fino a 40mila euro (soglia rivalutata in 43.240 euro per il 2023); figli con età compresa tra uno e tre anni; quattro o più figli. Inoltre, ha reso strutturali le maggiorazioni per i figli a carico con disabilità senza limiti di età.

Tabella 7 Richiedenti e figli percettori di almeno una mensilità di AUU nell'anno di riferimento per regione (a)

(a) il numero di nuclei per il 2023 non include circa 438 mila nuclei percettori di Rdc con almeno una mensilità integrata con l'Auu.

Regioni meridionali e macroaree	2023 (gennaio-dicembre)					2024 (gennaio-maggio)				
	Numero richiedenti	Numero figli	Importo medio mensile per richiedente (euro)	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero medio mensilità per figlio	Numero richiedenti	Numero figli	Importo medio mensile per richiedente (euro)	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero medio mensilità per figlio
Abruzzo	130.075	206.532	260	164	11,2	129.640	204.870	273	172	4,9
Molise	27.665	43.905	260	164	11,2	27.802	43.854	274	173	4,9
Campania	618.649	1.007.968	281	173	10,6	661.619	1.068.964	300	184	4,9
Puglia	422.668	668.969	271	171	11,0	431.684	677.486	285	181	4,9
Basilicata	54.182	87.412	274	170	11,2	53.916	86.136	286	178	4,9
Calabria	193.626	317.885	301	183	10,8	203.589	331.940	318	194	4,9
Sicilia	518.542	836.978	284	177	10,6	555.623	891.381	306	189	4,9
Sardegna	150.189	224.673	262	175	11,1	152.170	226.051	273	184	4,9
Nord	2.783.784	4.470.171	247	155	11,3	2.744.420	4.383.330	258	162	4,9
Centro	1.204.569	1.862.981	242	157	11,2	1.198.400	1.842.832	253	165	4,9
Mezzogiorno	2.115.596	3.394.322	278	174	10,8	2.216.043	3.530.682	296	185	4,9
Italia	6.103.949	9.727.474	257	162	11,1	6.158.863	9.756.844	271	171	4,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

8. Il diritto alla legalità

8.1 Il contesto attuale

L'influenza sul contesto socioeconomico delle mafie e della criminalità organizzata è un fenomeno che riguarda tutto il Paese, nessuna parte esclusa, ma che ha un effetto a volte determinante nelle aree più difficili e a ritardo di sviluppo, come quelle del Mezzogiorno.

Le grandi mafie, 'ndrangheta, camorra, mafia siciliana e sacra corona unita, hanno ancora i loro quartieri generali nelle regioni meridionali, ma investono i loro proventi nei territori ricchi, come dimostrano le indagini recenti delle forze dell'ordine e delle procure, che hanno individuato soprattutto nel Lazio, in particolare a Roma, e nei grandi centri finanziari del Nord, la presenza di attività legate alla criminalità mafiosa. In questi grandi centri, la presenza delle mafie è sempre più legata a canali di tipo economico imprenditoriale piuttosto che al controllo del territorio come in passato.

In questo senso si esprime il Procuratore Nazionale Antimafia Giovanni Melillo quando descrive "la straordinaria forza silenziosa dell'espansione delle reti di impresa che sono progressivamente attratte dal crimine organizzato"¹. E rileva come "nel tempo è cresciuto un tessuto di imprese che serve le esigenze di espansione affaristica del crimine organizzato e che, a sua volta, consente di generare profitti e di espandersi, ma di generare anche consenso sociale e nuove forme di rappresentanza e tutela tecnica e non solo tecnica degli interessi criminali sottostanti. Persino la leadership dei cartelli mafiosi si definisce su questo versante perché è del tutto evidente che per assumere posizioni di leadership nei grandi cartelli criminali bisogna essere capaci di occupare posizioni di controllo e regia di estese e ramificate reti di imprese".

Inoltre, per quanto riguarda la capacità di trasformazione delle mafie e la loro propensione all'individuazione e adattabilità ai cambiamenti sociali, il Procuratore Nazionale specifica che "questo comporta anche grandi trasformazioni delle organizzazioni criminali, le relazioni con il mercato cambiano anche i gruppi mafiosi. Un'organizzazione che si proponga di entrare nel settore dei servizi finanziari, assicurativi, di mediazione nel mercato del lavoro, di consulenza, di logistica, di distribuzione commerciale, sa che entra in sistemi complessi e deve necessariamente attenuare i profili di rigidità strutturale originaria, i profili di omogeneità culturale. Deve scegliere modelli più flessibili, che sono anche quelli più protetti dai rischi di repressione giudiziaria. Al contempo, l'adozione di questi modelli organizzativi più agili e flessibili che si moltiplicano nei gruppi criminali, moltiplicano anche le opportunità di arricchimento illecito, moltiplicano gli schemi di collaborazione collegati ai bisogni vitali per un'organizzazione mafiosa di reinvestire i profitti illeciti".

Infine, conclude il Procuratore Nazionale nell'evidenziare la consolidata contiguità del mondo del crimine organizzato e del mondo dell'impresa, tale relazione "può assumere le forme più diverse che però soltanto parzialmente, per non dire marginalmente, assumono i caratteri dello schema secondo il quale l'impresa sarebbe vittima di pressioni intimidatorie violente da parte del crimine organizzato. Più spesso quella relazione assume caratteri diversi, dati dallo scambio di reciproci vantaggi".

Come si legge nella relazione della Direzione investigativa antimafia 2023, "emerge nettamente, dai dati e dai risultati delle indagini di polizia, la persistenza e la complessità delle organizzazioni mafiose che, dalle regioni di origine, si sono ormai radicate e diffuse nel territorio nazionale e all'estero, cioè ovunque vi sia la possibilità di

¹ Audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie del 21 giugno 2023.

perseguire i propri affari illeciti, d'inserirsi nei circuiti legali dell'economia e, comunque, di trarre rapidi e ingenti profitti inquinando i circuiti economico-finanziari. Infatti, la finalità prioritaria delle mafie si rintraccia nella tendenza ad assumere il potere anche economico, con l'intento di prevalere sugli altri acquisendo il controllo della vita civile e politica. In molti casi è stato ormai accertato come alcuni professionisti ricerchino la scorciatoia offerta dalla protezione mafiosa, con l'aspettativa di ottenere presunti vantaggi e l'illusione di riuscire a rimanere al di fuori dell'illegalità².

La presenza delle mafie nel Paese è ormai capillare, a Sud come a Nord. A livello nazionale sono stati contestati, nel primo semestre del 2023, 156 reati di associazione per delinquere, di questi 48 al Nord e 84 al Sud e Isole. Andando a vedere poi la tipologia dei reati legati al contesto economico, emerge chiaramente come oramai al vertice della piramide delle azioni della criminalità organizzata ci sia il riciclaggio di denaro nell'economia "legale". Emblematici sono anche i dati sulle interdittive antimafia alle imprese emesse nello stesso periodo: 45 provvedimenti in Sicilia, 26 in Calabria, 77 in Campania; al Nord sono state emesse ben 53 provvedimenti in Emilia-Romagna e 22 in Lombardia.

8.2 Le grandi mafie dal Sud verso Nord

Oggi, per gli inquirenti e le procure, la 'ndrangheta è la mafia più forte, ricca e invasiva. In base alle evidenze delle ultime indagini della Direzione investigativa antimafia (Dia), emerge una chiara direzione degli investimenti grazie soprattutto ai proventi del traffico di droga.

Scrivono gli investigatori della Dia: "Le evidenze info-investigative raccolte consentono di profilare, per il breve-medio periodo, una strategia di espansione della criminalità calabrese, che pur rimanendo protagonista di assoluto rilievo del narcotraffico internazionale, potrebbe ulteriormente moltiplicare i propri interessi criminali, così come già avvenuto in passato, sfruttando tutta una serie di ambiti a forte impatto sociale, ivi compreso il terzo settore, che risultano vitali per l'economia e la gestione amministrativa e finanziaria del Paese, quali ad esempio, per citare quelli storicamente più esposti: le procedure di gestione dei fondi strutturali e le assegnazioni di finanziamenti pubblici, anche mediante acquisizione di sovvenzioni a soggetti senza reale titolo; i piani di rilancio industriale e programmazione negoziata per finalità pubbliche (contratti d'area e patti territoriali); i piani unitari attuativi di lottizzazioni per le realizzazioni edilizie, rivolti anche alla residenza turistica, i processi di riqualificazione dei centri urbani calabresi e delle zone industriali dismesse, ivi comprese le azioni di bonifica e risanamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali; le immissioni di capitali in società commerciali, anche con il ricorso alle procedure di finanziamento dei soci; il comparto agricolo e quello connesso alla filiera alimentare, fortemente esposto al rischio di falsificazioni e sofisticazioni; il controllo dei beni confiscati, anche mediante possibili tentativi di intromissione nella gestione amministrativa; le procedure concorsuali; le energie rinnovabili (green economy); la sanità pubblica e privata; le associazioni di tipo sportivo e la gestione di congegni elettronici da intrattenimento e scommesse on line. Elementi contigui alle famiglie 'ndranghetiste se non ad esse organici, si ritiene possano essere pienamente in grado di inserirsi con capitali occulti (come più volte emerso dalle indagini) in società finanziarie attive nel mercato nazionale ed internazionale per pianificare progettualità che richiedono l'impiego di fondi di rilevante consistenza. Quanto detto si lega, dunque, al fatto che nel Nord ma anche nel Centro Italia la 'ndrangheta cerca di insinuarsi sempre più nel mondo dell'economia e della finanza"³.

In questo contesto appena descritto emergono alcune aree dove vengono riciclati i proventi della droga e delle attività illegali: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte, Toscana. L'obiettivo comunque è quello di entrare in contesti legali sfruttando gli appalti pubblici: "Particolare attenzione meritano anche i prossimi Giochi olimpici e

² Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, dicembre 2023.

³ Direzione investigativa antimafia, Relazione 2023, pag. 21.

paralimpici di Milano-Cortina del 2026 che, se da un lato costituiscono un'ulteriore occasione di rilancio economico per il territorio, dall'altro rappresentano sicuramente un'attrattiva per le organizzazioni criminali, proprio sul territorio lombardo, dove più estesa e preoccupante è la presenza delle mafie italiane tradizionali e dove la 'ndrangheta è presente da anni, tramite numerosi "locali", con accentuato carattere imprenditoriale e con spiccate capacità di intercettare gli ingenti stanziamenti. Ulteriore attrattiva per la 'ndrangheta è costituita dai fondi destinati al Giubileo 2025⁴.

Chiaramente rimane l'influenza fortissima delle mafie nel tessuto economico di origine. Ad esempio, il procuratore generale presso la Corte d'Appello di Palermo, Lia Sava, nel proprio intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, ha sottolineato come il ricorso alla pratica estorsiva, antico e fondamentale strumento di controllo del territorio per le mafie siciliane, oggi viene declinato con modalità più persuasive, senza ricorrere all'uso della violenza, "limitandosi" all'imposizione di forniture di beni, servizi e manodopera, anche a prezzi leggermente al di sopra di quelli di mercato. Inoltre, gli esiti delle attività investigative condotte negli ultimi anni, hanno evidenziato come la commissione dei reati "spia" (estorsioni, illecita concorrenza con minaccia o violenza, trasferimento fraudolento di valori, turbata libertà degli incanti) sia, tra l'altro, "prodromica" ad assicurarsi una posizione dominante nei settori economici di interesse per le mafie. Oltre alla richiesta del tradizionale "pizzo", emergono modus operandi alternativi in base ai quali le organizzazioni criminali tenderebbero a prediligere forme più subdole e meno evidenti di imposizione estorsiva: alle consegne di denaro, ad esempio, si sostituirebbero le assunzioni o le forniture di prodotti e servizi che, per gli operatori economici vessati, riuscirebbero a far rientrare come "costo d'impresa, ben tollerato, o addirittura richiesto, in cambio di protezione".

Altri settori che registrano al Sud una forte infiltrazione mafiosa sono quelli legati al gioco e alle scommesse e sta emergendo un forte interesse anche al comparto agropastorale per accaparrarsi i fondi strutturali europei e nazionali all'interno della Politica agricola comunitaria. Si legge nella Relazione della Direzione investigativa antimafia 2023: "Le attività di polizia anche sul piano patrimoniale, hanno evidenziato la tendenza da parte dei principali gruppi mafiosi a garantirsi la gestione, diretta o indiretta, di società concessionarie di giochi e di sale scommesse, anche solo imponendo l'installazione di slot machine in bar o tabaccherie. Inoltre, in considerazione della vocazione agroalimentare e pastorale del territorio, l'incessante azione di contrasto di Forze di polizia e magistratura ha consentito di scoprire guadagni illeciti posti in essere con l'accaparramento di terreni agricoli da parte di aziende "mafiose" o infiltrate da soggetti vicini a personaggi della criminalità per ottenere contributi di sostegno allo sviluppo rurale concessi dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura". In Sicilia in particolare, infatti, "il comparto agropastorale rappresenta il settore di traino per l'economia che, di conseguenza, attira l'interesse delle consorterie mafiose affiancate da prestanomi e professionisti compiacenti. Il fenomeno continua a interessare principalmente le aree agropastorali del cuore della Sicilia rappresentando una minaccia al reale sviluppo delle attività produttive del comparto".

Altro elemento che fa emergere la pervasività delle mafie, soprattutto nel Mezzogiorno, dove resta comunque fondamentale il rapporto con il territorio, la politica e le istituzioni, è quello dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose.

Nel corso del 2023, sono stati sciolti nove consigli comunali, di cui quattro in Calabria, tre in Sicilia, uno in Campania e uno in Puglia. Nello stesso anno, al ricorrere dei presupposti richiesti dalla normativa di settore, è stata inoltre predisposta la proroga di otto gestioni commissariali; sono state 33 le commissioni straordinarie: dieci interessano comuni situati in Calabria, sette in Campania, sette in Sicilia, sette in Puglia, due nel Lazio, per una popolazione complessiva interessata di quasi 750mila abitanti.

La rilevanza del fenomeno criminale in termini di prodotto lordo e di consistenza patrimoniale è certamente e decisamente in espansione con un processo di traboccamento dalle basi storiche meridionali verso le aree centro settentrionali. Per l'aspetto patrimoniale, ci si può riferire alle stime concernenti il valore economico dei beni

⁴ Direzione investigativa antimafia, op. cit., pag. 22.

sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali.

Secondo la Relazione sui beni confiscati del Ministero della Giustizia per l'anno 2024, "al 31 dicembre 2023 i procedimenti relativi alle misure di prevenzione patrimoniale, inseriti in Banca dati centrale (Bdc) dal primo gennaio 2019 al 31 dicembre 2023 risultano essere 2.183, dato sostanzialmente identico a quanto rilevato nel quinquennio precedente 2018/20225".

Inoltre, i dati evidenziano la prevalenza di procedimenti iscritti da uffici "appartenenti all'area meridionale cui - negli anni 2021/2023 - appare riconducibile il 42,7% dei 1.250 procedimenti rilevati a livello nazionale. Tale percentuale sale al 64%, ove si tenga conto anche dell'area insulare, cui contribuisce in materia determinante la Sicilia e, in particolare, il distretto di Palermo. Si noti, peraltro, come nell'ultimo triennio l'incidenza dell'area settentrionale sia in evoluzione, mantenendosi sopra il 26% e distanziando di vari punti la percentuale dell'area geografica delle Isole (al 21,1% nell'ultimo triennio)".

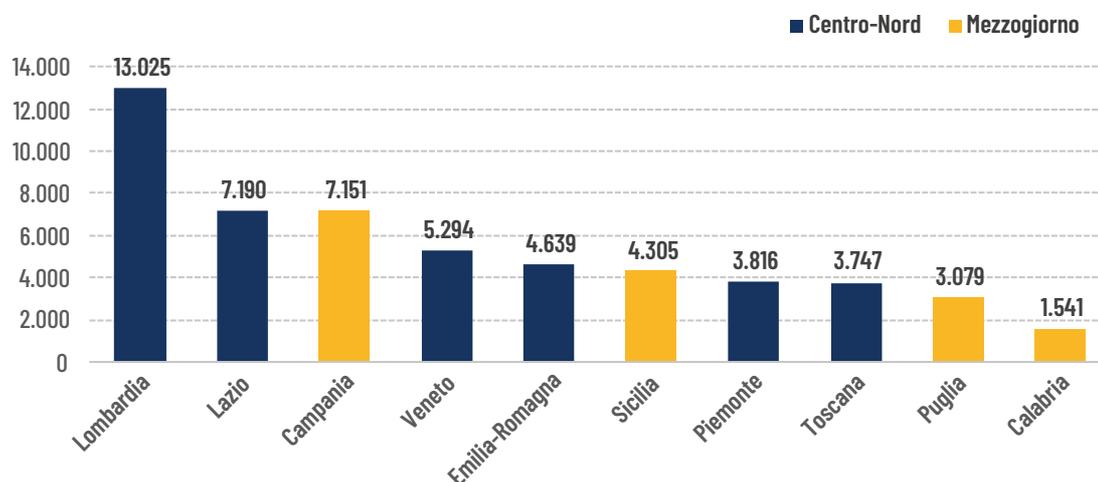
I beni interessati da procedimenti di prevenzione registrati in Bdc dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2023 risultano complessivamente pari a 52.655. Dal dettaglio delle singole province interessate dal maggior numero di procedimenti di sequestro, confisca o di richiesta, emergono aree del Nord in forte crescita, soprattutto Trento, Bologna, Trieste e Torino.

8.3 Le politiche di contrasto

Il tema economico, dei passaggi di denaro e degli investimenti del grande "sommerso" realizzato dalle associazioni criminali - ad alcune delle quali non viene contestato il reato di mafia in prima battuta, pur restando organizzazioni importanti per i reati commessi - è fondamentale per il contrasto alla criminalità che penalizza gli investimenti al Sud, e non solo.

E su questo fronte, sul tema degli investimenti legati alla criminalità, una spia arriva dalle segnalazioni sospette dei trasferimenti di denaro della Banca d'Italia: anche in questo caso i numeri dicono che ormai le mafie e la criminalità organizzata operano su tutto il territorio nazionale. Nel primo semestre del 2024 sono state 70mila le segnalazioni della Banca d'Italia: la Calabria registra 1.541 segnalazioni, quasi quanto la sola provincia di Bologna che arriva a 1.025 segnalazioni. In Lombardia, prima regione italiana con circa 13mila segnalazioni, Brescia arriva

Figura 1 Le prime 10 regioni per numero di segnalazioni di operazioni sospette nel I semestre 2024



Fonte: Banca d'Italia

a oltre 1.500 segnalazioni, Milano a 7.354. La Sicilia complessivamente registra 4.305 segnalazioni, molto meno di Lazio e Veneto, la Campania 7.151.

A fronte di una mole enorme di segnalazioni sospette, gli inquirenti e le procure hanno spesso difficoltà ad approfondire i singoli casi. Lamentano, entrambi, mancanza di personale, di mezzi, di investimenti. Ad esempio: la polizia di frontiera ha enormi difficoltà a rispettare il limite minimo imposto dall'Unione europea sui controlli alle frontiere, pari al 5%.

Nella relazione annuale della Direzione investigativa antimafia si lancia l'allarme sulle politiche di contrasto che vanno aggiornate e sostenute, anche alla luce delle ingenti risorse pubbliche che stanno arrivando sul territorio attraverso il Pnrr e i fondi europei: "Gli elementi investigativi finora raccolti confermano che le organizzazioni criminali di tipo mafioso, nel loro incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti, hanno implementato le capacità relazionali sostituendo l'uso della violenza, sempre più residuale, con strategie di silenziosa infiltrazione e con azioni corruttive e intimidatorie. Oggi, le mafie preferiscono rivolgere le proprie attenzioni ad ambiti affaristico-imprenditoriali, approfittando della disponibilità di ingenti capitali accumulati con le tradizionali attività illecite. Si tratta di "modi operandi" dove si cerca sia di rafforzare i vincoli associativi mediante il perseguimento del profitto e la ricerca del consenso approfittando della forte sofferenza economica che caratterizza alcune aree, sia di stare al passo con le più avanzate strategie di investimento, riuscendo a cogliere anche le opportunità offerte dai fondi pubblici nazionali e comunitari.

Bisogna inoltre evidenziare che la soglia di vigilanza sugli appalti ed erogazioni pubbliche va massimizzata, e che non sarà sufficiente la sola azione di contrasto della neonata Procura Europea. È necessario un approccio adeguato ai tempi se non si vuole concedere altro vantaggio alla criminalità organizzata. Occorre necessariamente superare l'idea che la criminalità organizzata rilevi solo in termini di ordine pubblico o sia confinata entro ristretti limiti nazionali; è un'idea questa che si ripercuote negativamente sull'efficacia delle misure di contrasto stabilite nei vari ordinamenti nazionali. È indispensabile una conoscenza approfondita e condivisa del fenomeno criminale che sostenga le attività di contrasto, valorizzando le sinergie e le best practice, almeno a livello europeo, coinvolgendo tutti gli attori della cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria.

PARTE TERZA INDUSTRIA SUD: FILIERE, TRAIETTORIE E POLITICHE



-
- | 9. Filiere produttive: specializzazioni e traiettorie evolutive |
 - | 10. L'Automotive del Mezzogiorno alla prova della transizione |
 - | 11. Energia e sviluppo: la filiera del fotovoltaico |
 - | 12. Politica industriale nel Mezzogiorno: strumenti e obiettivi |
-

9. Filiere produttive: specializzazioni e traiettorie evolutive

9.1 Filiera Sud

La stagione di dinamismo che ha caratterizzato la recente congiuntura dell'economia del Mezzogiorno, sotto la spinta di politiche espansive a sostegno dei redditi e degli investimenti, è stata trainata dall'exploit delle costruzioni e dell'indotto industriale locale, con effetti positivi sull'occupazione e sul Pil¹. Questi segnali di ripresa, sulla cui continuità influirà la capacità di spesa delle risorse del Pnrr e della programmazione 2021-2027 delle politiche di coesione, vanno nella direzione di consolidare, accrescere e qualificare la dotazione industriale e infrastrutturale del Sud, una componente indispensabile per intercettare le opportunità trasformatrici delle transizioni, energetica e digitale, che plasmeranno i sistemi economici del prossimo futuro.

In questo contesto, è doveroso dedicare attenzione allo studio dettagliato della configurazione produttiva delle regioni del Sud per comprendere che ruolo, effettivo e potenziale, il Mezzogiorno svolge rispetto alla trasformazione/miglioramento strutturale necessario ai sistemi economici territoriali europei per vincere le sfide legate al cambiamento climatico e ai nuovi equilibri economici globali.

Sul tema, una vasta letteratura scientifica ha dimostrato come le attività economiche "mature" - per competenze, valore aggiunto e proiezione internazionale - incidano sensibilmente sui processi di ammodernamento e diversificazione del tessuto produttivo e infrastrutturale locale, svolgendo anche un primario ruolo di catalizzatore per nuove opportunità di investimento e spazi di mercato².

L'idea di base è che, a livello locale, si hanno maggiori probabilità di sviluppare ambiti di attività - industrie, tecnologie, professioni, domini scientifici - affini, in termini di conoscenze, competenze e fattori istituzionali, a quelli preesistenti. Ne consegue che i requisiti necessari a implementare nuove attività e/o a potenziare le esistenti sono di più facile reperimento se complementari e/o simili alle dotazioni già disponibili sul territorio. Al contrario, più le competenze locali sono distanti dagli ambiti di sviluppo verso i quali è opportuno, o necessario, orientare le attività economiche di un territorio, maggiore è il salto trasformativo da compiere per implementarle, con costi ingenti e un alto rischio di fallimento per le nuove iniziative imprenditoriali. La possibilità di creare "fratture" e nuove diramazioni nelle traiettorie evolutive delineate dalle specializzazioni esistenti - necessità che diventa più impellente nell'attuale clima di instabilità strutturale dovuto al contesto geopolitico internazionale e al cambiamento climatico - dipende principalmente dalla capacità delle economie locali di connettersi e integrarsi con i sistemi più dinamici e avanzati, che possono offrire accesso a quei fattori abilitanti³ (conoscenze/competenze/opportunità di mercato)

¹ Svimez-Ref (2024), L'anno della crescita differenziata, Informazioni Svimez, n. 4. https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2024/07/2024_07_19_report.pdf

² Si veda tra gli altri Balland, P. A., Boschma, R., Crespo, J., & Rigby, D. (2019). Smart Specialization policy in the EU: Relatedness, knowledge complexity and regional diversification. *Regional Studies*, 53(9), 1252-1268. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1437900>; Hidalgo, C., Balland, P. A., Boschma, R., Delgado, M., Feldman, M., Frenken, K., Glaeser, E., He, C., Kogler, D., Morrison, A., Neffke, F., Rigby, D., Stern, S., Zheng, S., & Zhu, S. (2018). The principle of relatedness. In *Springer proceedings in complexity* (pp. 451-457). Springer. Paper originally presented at the International Conference on Complex Systems (ICCS), Cambridge, MA, USA, July 22-27 2018.

³ Balland, P. A., & Boschma, R. (2021). Complementary interregional linkages and Smart Specialisation: An empirical study on European regions. *Regional Studies*, 55(6), 1059-1070.

necessari ad agganciare le direttrici di sviluppo del futuro. Questo processo di integrazione risulta particolarmente complesso per i territori strutturalmente più deboli, caratterizzati da tessuti economici più rarefatti, frammentati e a basso valore aggiunto, dove il rischio di rimanere intrappolati nel pattern delle specializzazioni esistenti è inevitabilmente più concreto.

Applicare questo quadro teorico ai sistemi economici del Mezzogiorno consente, in primo luogo, di individuare quali sono gli ambiti consolidati di specializzazione delle regioni del Sud, e, a partire da questi, identificare quelli in grado di intercettare le opportunità trasformative del nuovo contesto, con effetti di stimolo duraturi su crescita e occupazione. Nello specifico, questo Capitolo propone un'approfondita analisi descrittiva delle specializzazioni produttive delle regioni meridionali in una prospettiva di "filiera", un concetto più rappresentativo del potenziale produttivo e occupazionale latente da mobilitare rispetto a quello più circoscritto di "settore economico".

Declinare la struttura economica di un territorio secondo l'articolazione per filiera è il modo più efficace di identificare le vocazioni produttive locali, cogliendo l'effettiva estensione e rilevanza delle reti produttive nella loro interezza e complessità. Una filiera produttiva, infatti, include tutte le attività economiche, tangibili o intangibili, che portano dall'approvvigionamento delle materie prime alla vendita del bene e/o prestazione del servizio al consumatore finale. Con questo approccio, il prossimo paragrafo si pone come finalità quella di far emergere il ruolo effettivo e potenziale delle diverse filiere nel definire e qualificare la configurazione produttiva del Sud, in un'ottica evolutiva per cui è necessario conoscere e orientare le vocazioni territoriali per sostenere i processi di sviluppo, ammodernamento e diversificazione.

9.2 La struttura per filiere del sistema economico meridionale

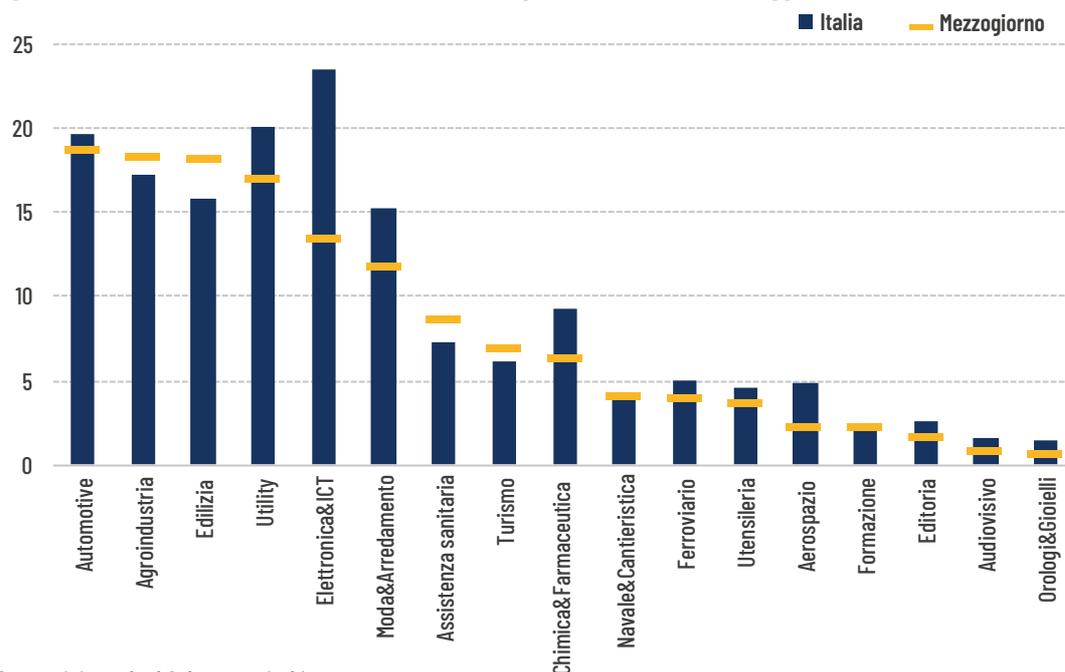
La base informativa più esaustiva e robusta per analizzare presenza e caratteristiche delle filiere del Mezzogiorno è fornita dal più recente Censimento Permanente sulle Imprese dell'Istat, che riporta informazioni inedite, aggiornate al biennio 2021-2022, sulla distribuzione nazionale e regionale delle filiere produttive in cui si articola l'intera economia di mercato nazionale.

Per agevolare l'analisi, le 28 filiere Istat sono state aggregate nelle 17 filiere elencate nelle Figure 1 e 2, che riportano il contributo di ciascuna all'economia nazionale e del Mezzogiorno, in termini di valore aggiunto e occupazione⁴. Su base nazionale, risulta particolarmente importante il contributo delle filiere dell'Elettronica&ICT e delle Utility, che complessivamente realizzano 23,4 e 20 punti del valore aggiunto totale. Nel Mezzogiorno, il contributo più rilevante alla realizzazione del valore aggiunto deriva, invece, dall'Automotive (18,6 punti), cui segue l'Agroindustria (18,2 punti). Per l'economia delle regioni meridionali, da evidenziare anche il peso rilevante della filiera Edilizia, che supera il dato nazionale di 2,3 punti: al Mezzogiorno le imprese attive su tutti i segmenti della filiera legata alle costruzioni assorbono complessivamente 18,2 punti di valore aggiunto del settore privato extra-agricolo meridionale. Al contrario, il contributo offerto dalla filiera dell'Elettronica&ICT meridionale si attesta a 13,3 punti, oltre 10 punti in meno rispetto a quanto osservato su base nazionale.

Osservando il ranking delle filiere sulla base della ripartizione degli addetti (Fig. 2), i posizionamenti a livello nazionale e di area appaiono maggiormente allineati rispetto alla comparazione precedente sul valore aggiunto, soprattutto se escludiamo l'Utensileria (11,1 punti nel Mezzogiorno, 17,8 in Italia). L'Agroindustria risulta la prima filiera nel Mezzogiorno (21,5 punti) e in Italia (19,7), mentre Elettronica&ICT si posiziona al secondo posto al Sud (16,2 punti) e al terzo in Italia (17,4). L'Automotive conferma la sua rilevanza anche in termini occupazionali (12,9 punti nel Mezzogiorno; 15,8 in Italia), posizionandosi al quarto posto in Italia e nelle regioni del Sud. Oltre a confermare la

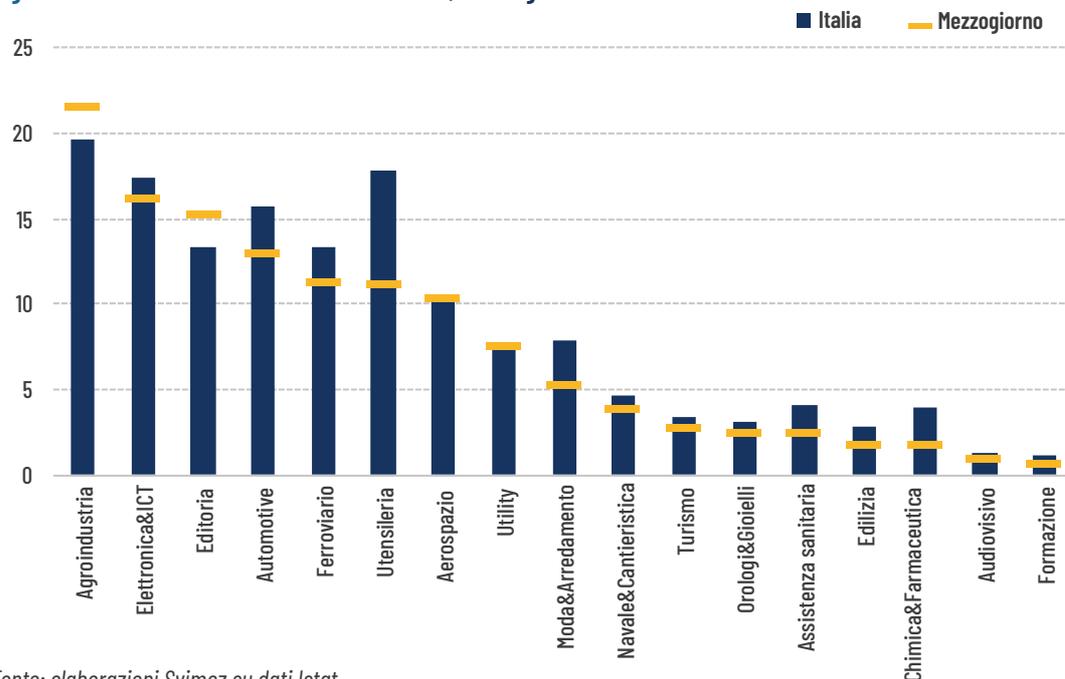
⁴ La somma degli aggregati non è 100 in quanto le imprese possono dichiarare di operare in più di una filiera (in media, in 1,4 per l'Italia e 1,2 per il Mezzogiorno). La partecipazione di un'impresa a più filiere è frequente qualora l'impresa realizzi beni e/o servizi caratterizzati da elevato grado di trasversalità e/o differenziazione.

Figura 1 Contributo delle filiere all'economia, Mezzogiorno e Italia - valore aggiunto



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 2 Contributo delle filiere all'economia, Mezzogiorno e Italia - addetti

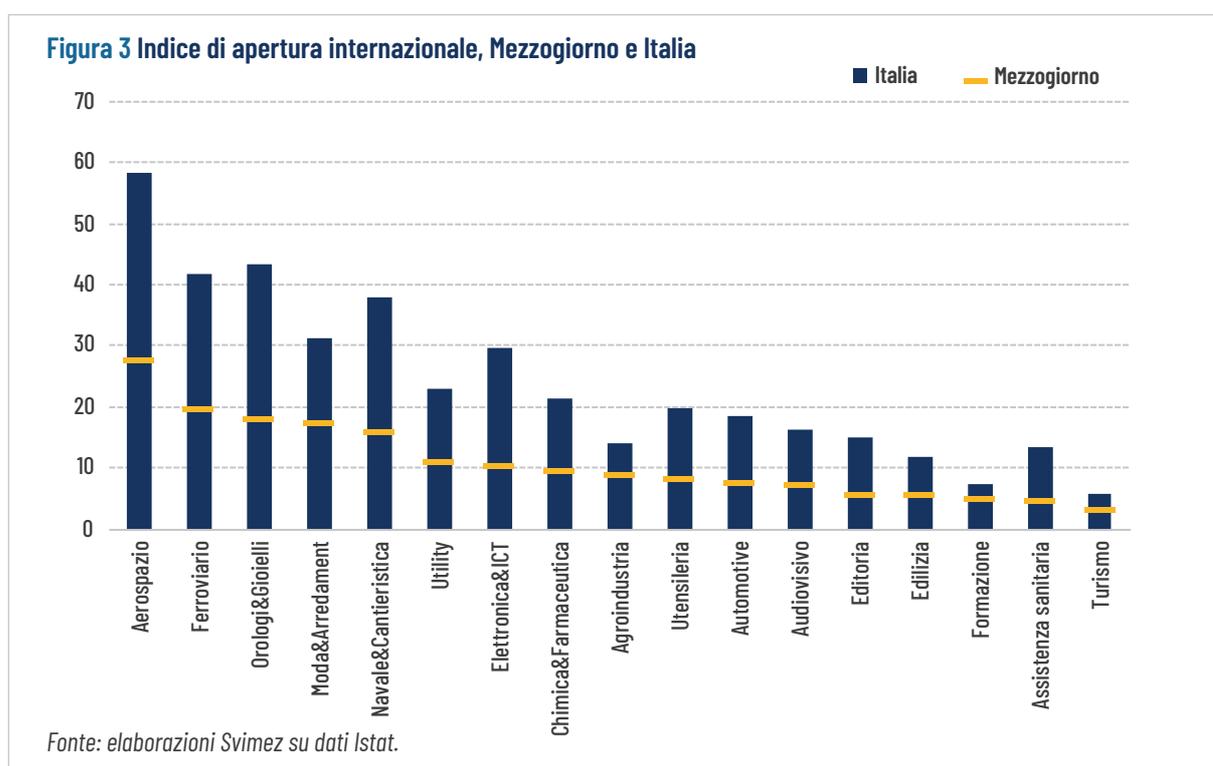


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

nota specializzazione nazionale in questi ambiti produttivi, questi dati fanno emergere la capacità di attivazione dell'indotto connesso alla trasformazione di beni alimentari, all'elettronica e alla produzione di automobili. Ciò in ragione sia di specificità nazionali (la diffusione della componente agricola favorisce l'insediamento di prossimità delle attività di trasformazione industriale), sia per peculiarità tipiche del prodotto finito che, specialmente nel caso dell'Automotive, è caratterizzato da un elevato contenuto di componentistica e semi-lavorati, che per una quota non

trascurabile sono a fornitura domestica.

Una seconda informazione utile a focalizzare le caratterizzazioni produttive del Mezzogiorno e le rispettive proprietà qualitative è fornita dall'incidenza, in ciascuna filiera, di imprese connesse ai mercati internazionali tramite attività di export e/o import. L'indicatore di apertura internazionale – la percentuale di imprese a proiezione internazionale (esportatrici e/o importatrici) sul totale delle imprese che operano nelle diverse filiere – registra un differenziale rispetto al dato nazionale sistematicamente sfavorevole al Mezzogiorno: in tutte le filiere meridionali la quota di imprese che operano e/o attingono dai mercati esteri è comparativamente inferiore all'analogo dato nazionale (Fig. 3).

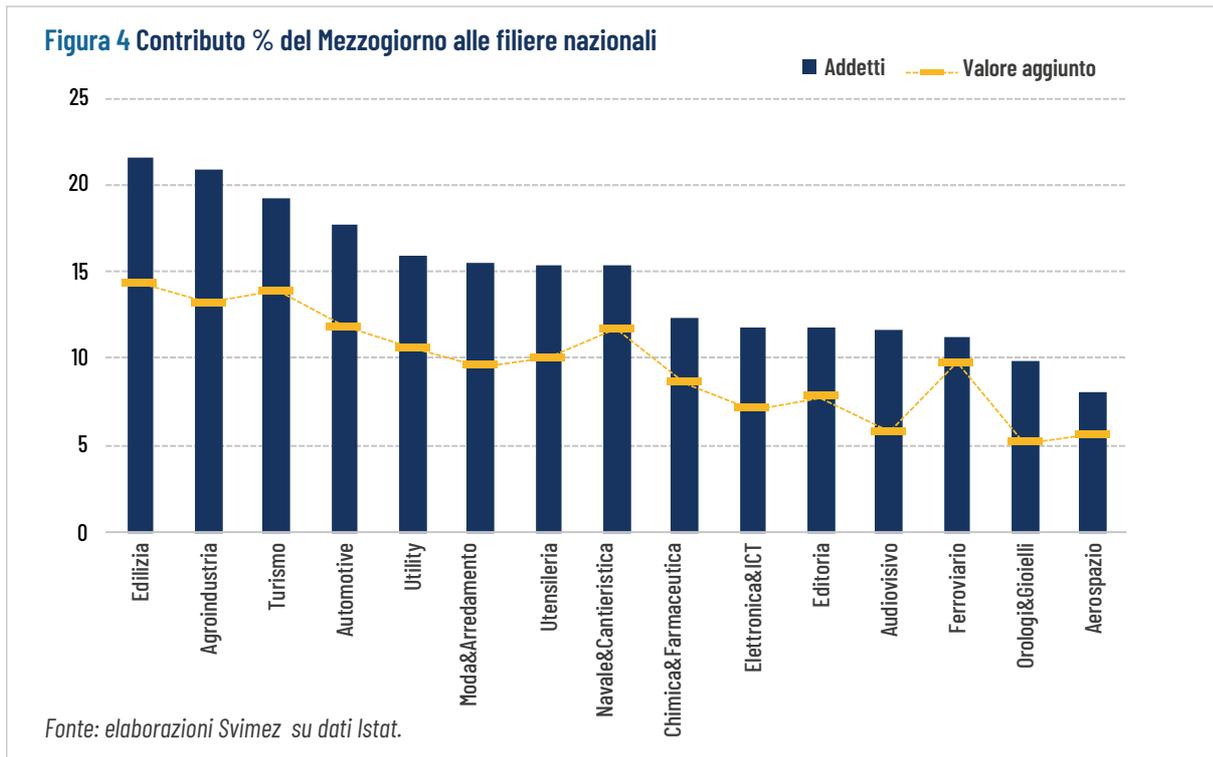


Tra le filiere a vocazione industriale, l'Agroindustria meridionale presenta il gap più contenuto rispetto alla media nazionale: al Sud, l'indice di apertura internazionale è pari all'8,7% contro il 13,9% della filiera nazionale, un valore che indica come la vocazione internazionale dell'export agroalimentare delle regioni del Sud sia un potenziale fattore di competitività per l'intera economia del Paese⁵.

In generale, la scarsa connessione ai mercati esteri delle filiere meridionali diverse dall'Agroindustria, solleva criticità largamente note riguardo le debolezze strutturali del tessuto produttivo meridionale, finora mai documentate a livello di filiera. Per vincoli infrastrutturali, dimensionali e di disponibilità di competenze avanzate, le imprese del Mezzogiorno presentano maggiori difficoltà nell'intercettare i mercati esteri e sono principalmente orientate a soddisfare la domanda espressa dal mercato interno, in molti casi realizzando input intermedi destinati alle grandi imprese nazionali.

In secondo luogo, è anche probabile che i segmenti di filiera nei quali sono più presenti le imprese meridionali siano oggettivamente non - o poco - "esportabili (o importabili)", come nel caso delle attività dell'Edilizia e dei servizi di trasporto e commercio.

⁵ Stando ai dati Istat, tra il I semestre 2023 e il I semestre 2024, l'export del settore agroalimentare meridionale nel complesso è aumentato di oltre 437 milioni, con una variazione percentuale del +7,7% contro il +3,5% dell'export totale dell'area.



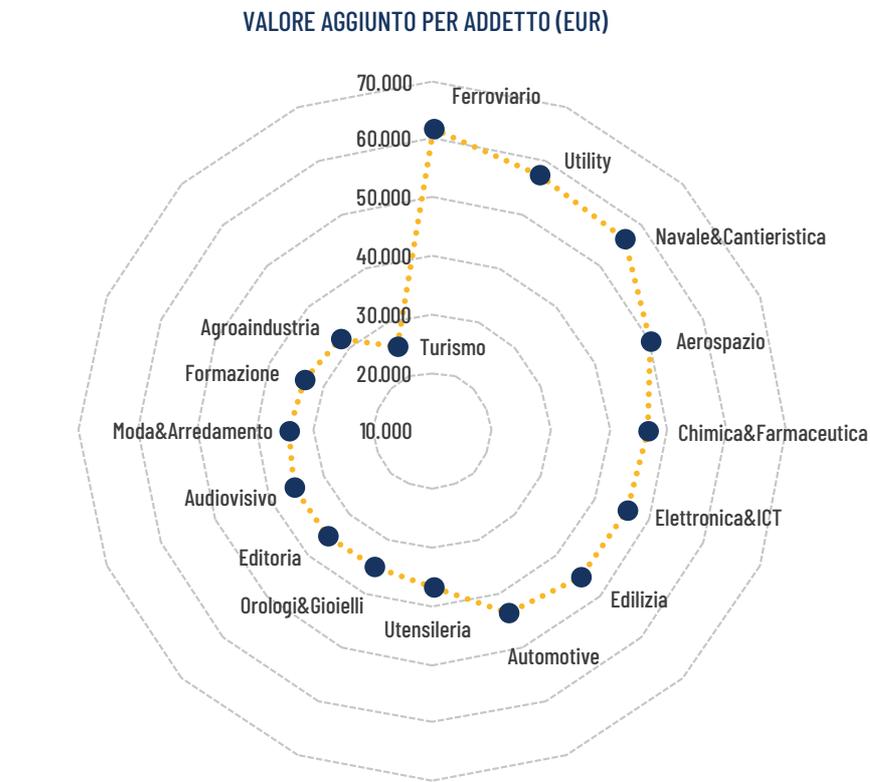
Questa ipotesi assume fondatezza anche guardando alle evidenze descrittive che emergono dalla Figura 4 che riporta il contributo delle imprese localizzate al Sud alla formazione del valore aggiunto e dell'occupazione delle filiere nazionali. Le elaborazioni indicano come il Mezzogiorno sia presente in tutte le filiere con un contributo in termini di addetti compreso tra l'8 e il 22%. Le quote occupazionali più elevate si registrano per Edilizia (21,6%), Agroindustria (20,8%) e Turismo (19,2%). Il valore più contenuto si ravvisa per la filiera dell'Aerospazio, che al Sud assorbe l'8,1% degli addetti e realizza il 5,6% del valore aggiunto⁶. In riferimento a quest'ultimo aggregato, è la filiera dell'Edilizia a registrare il primato, assorbendo al Sud il 14,3% del valore aggiunto nazionale, un dato che testimonia la rilevanza di questa filiera per l'intera macroarea. Turismo e Agroindustria registrano contributi rispettivamente pari a 13,9% e 13,2%.

Dall'analisi si evince che, per tutte le filiere analizzate, il contributo del Mezzogiorno in termini di valore aggiunto è sempre comparativamente inferiore all'analoga quota occupazionale. Questa discrepanza si riflette nel gap che le filiere del Mezzogiorno registrano nei rispettivi livelli di produttività del lavoro (calcolati come valore aggiunto per addetto), più bassi della media nazionale sia a causa di condizioni idiosincratich delle imprese, sia per condizioni di contesto meno favorevoli, come la minore integrazione con i mercati esteri, più problematiche condizioni di accesso al credito e la minore disponibilità di infrastrutture. Come mostrato in Figura 5, in tutte le 17 filiere considerate, il Mezzogiorno presenta uno scostamento sempre negativo rispetto al valore medio nazionale, con differenziali compresi tra il 12,6% (ferroviario) e il 50,4% (audiovisivo).

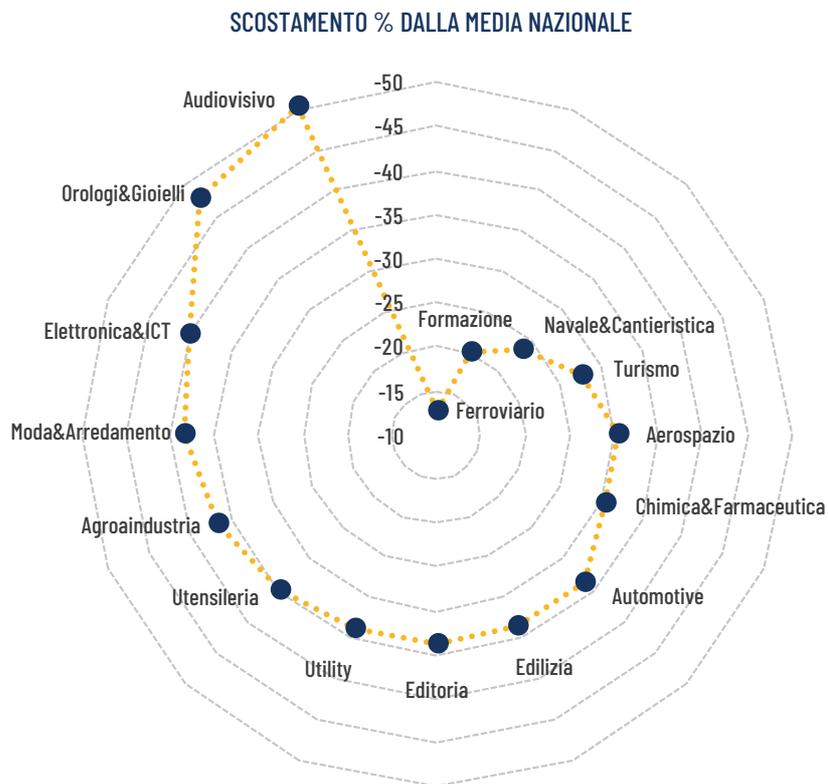
Come già accennato, un ulteriore elemento che deprime la produttività al Sud è la minore concentrazione nell'area di imprese che operano su segmenti "avanzati" delle filiere, contraddistinti sia da maggior valore aggiunto sia da minore intensità di impiego dell'input lavoro. In termini generali, infatti, il Mezzogiorno accoglie in maniera comparativamente ridotta le fasi di filiera che si collocano a monte delle reti produttive (come tutte le produzioni

⁶ Va però rilevato che il comparto dell'aerospazio è, in larga parte, insediato al Sud in forma di unità locali che fanno capo a sedi di impresa localizzate soprattutto nelle regioni di Lazio e Lombardia e quindi non risultano nei dati relativi alle regioni meridionali. A questo proposito, si precisa che il dato di Censimento qui commentato è costruito a partire dalle localizzazioni delle sedi produttive delle imprese anziché delle relative unità locali. Ne consegue che, nella misura in cui le due entità non coincidano, il dato territoriale risulta sovrastimato per l'area di localizzazione dell'impresa (alla quale si riconduce la localizzazione degli aggregati economici di unità produttive situate altrove) e sottostimato per quella dell'unità locale connessa.

Figura 5 Produttività media delle filiere meridionali

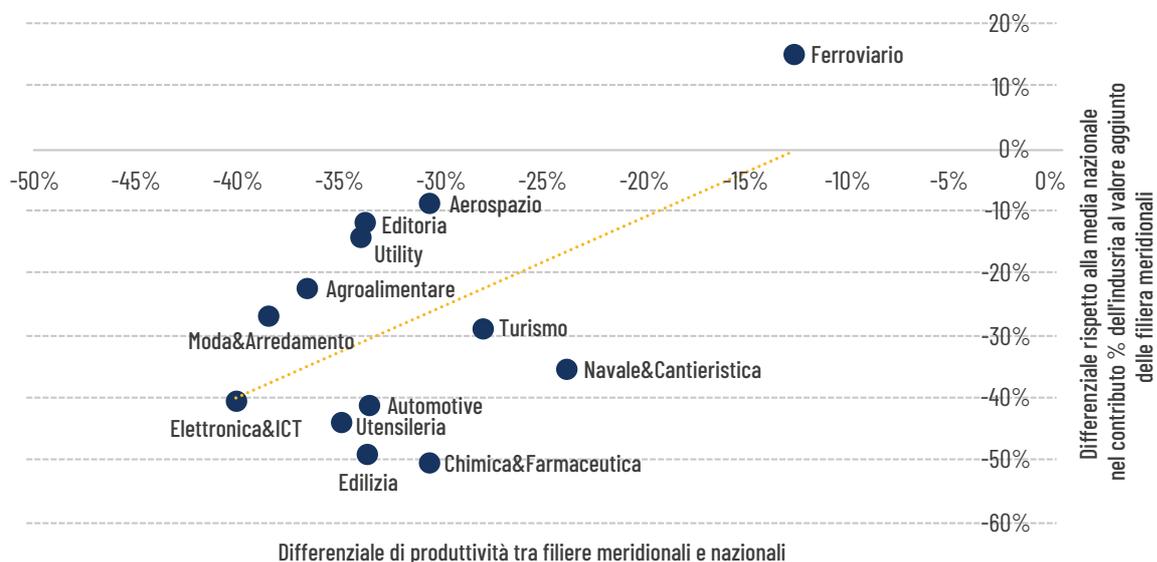


142



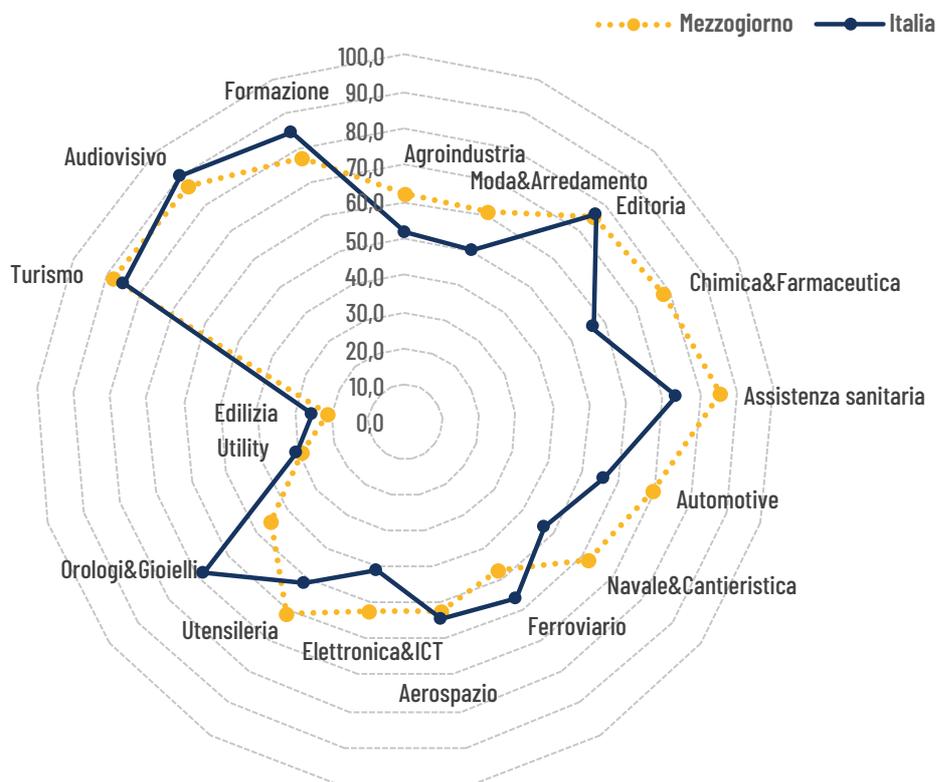
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 6 Scatter plot tra (1) differenziale rispetto alla media nazionale nel contributo % dell'industria al valore aggiunto delle filiere meridionali e (2) differenziale di produttività tra filiere meridionali e nazionali



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 7 Contributo % del terziario (commercio incluso) al valore aggiunto delle filiere meridionali e nazionali



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

legate alla realizzazione di macchinari per la produzione, lavorazione e imballaggio dei prodotti finiti), tipicamente associate ad un contributo più elevato del fattore produttivo capitale. Come confermato dalla Figura 6, nelle filiere meridionali minore è il contributo al valore aggiunto offerto dai segmenti industriali rispetto all'analogo nazionale (asse delle ordinate), maggiore è il gap di produttività (asse delle ascisse).

Spostando il focus alla partecipazione delle imprese del terziario alle filiere meridionali e nazionali, emergono nuovamente marcate disomogeneità territoriali messe in evidenza dalla Figura 7 che illustra, rispettivamente per il totale nazionale e per il Mezzogiorno, il contributo dei due macrosettori diversi dall'industria, Commercio e Altri servizi, alla formazione del valore aggiunto delle 17 filiere.

Per numerose filiere localizzate al Sud il commercio offre un contributo al valore aggiunto superiore a quanto ravvisato a livello nazionale. Il differenziale maggiore si registra per la filiera della Chimica&Farmaceutica, alla quale le imprese meridionali attive nei settori del commercio e dei servizi apportano il 77,8% del valore aggiunto totale contro il 57,2% a livello nazionale. Da evidenziare il dato riferito alle filiere di Agroindustria, Automotive e Moda&Arredamento nelle quali il segmento del terziario realizza oltre il 60% del valore aggiunto, una percentuale di oltre 10 punti percentuali superiore alla media nazionale. In definitiva, il Sud registra una presenza comparativamente ridotta di imprese industriali in tutte le catene del valore in cui opera, con gap particolarmente marcati nella filiera dell'Elettronica&ICT e della Chimica&Farmaceutica, ma anche nell'Edilizia e nell'Automotive. Di contro, le imprese meridionali intercettano con maggiore intensità i segmenti a valle di tutte filiere, essenzialmente connessi ai settori del terziario, con il commercio e i servizi che contribuiscono in maniera sostanziale alla formazione del valore aggiunto aggregato.

9.3 Settori "core" e specializzazioni industriali

144

Al di là di queste evidenze descrittive, che presentano un primo quadro d'insieme informativo sulle caratteristiche generali del sistema delle imprese del Mezzogiorno e della loro articolazione, e posizionamento, nelle diverse filiere dell'economia di mercato, è opportuno offrire ulteriori elementi di approfondimento sulla struttura territoriale dei settori "core" che le compongono. Per questo ulteriore passaggio è necessario integrare le elaborazioni sui dati di Censimento con quelle del registro Imprese Asia Unità Locali dell'Istat, da cui è possibile determinare la presenza, come numero di unità locali e addetti presso le stesse, nell'area Sud dei settori che formano "la struttura ossea" delle diverse filiere, concorrendo in maniera sostanziale alla formazione di occupazione e reddito. Un dato che, essendo riferito alle singole unità locali, consente di superare i limiti dell'analisi di censimento precedentemente utilizzata, che sottostimava la presenza di attività produttive dislocate al Sud ma appartenenti a imprese localizzate nel Centro-Nord (si veda nota 6). Questa operazione è resa possibile da una tavola di raccordo settore/filiera elaborata a partire dai dati Istat, che consente di associare i settori dell'economia alle 17 filiere e, sulla base di tale aggregazione, computare l'effettivo grado di insediamento delle filiere nel Mezzogiorno e la rispettiva distribuzione regionale.

Una prima fotografia della corrispondenza tra settori e filiere è data dalla Tab. 1, che presenta una "heat map" dove il gradiente delle celle indica la minore o maggiore intensità con la quale i 96 settori dell'economia sono concentrati nelle 17 catene del valore. Il dato è costruito sulla distribuzione percentuale del numero di imprese, aggregate per settore Ateco 2007 a 2 digit, e permette di stabilire il grado di concentrazione dei settori nelle diverse filiere⁷. Ciò consente di impiantare su un'associazione univoca e oggettiva la strategia di identificazione delle specializzazioni strutturali del Mezzogiorno, e delle sue regioni, in base ai dati di struttura Istat. Il criterio scelto per isolare i settori "core" è, fatta eccezione per filiere più "rarefatte" in termini di presenza settoriale, quello di

⁷ Si ricorda che le imprese in media partecipano a più di 1 filiera specialmente nel caso delle industrie del packaging (che mediamente partecipano a 2 filiere), o dei servizi di mercato come ICT e attività di ricerca e sviluppo per le quali, in media, si registra la presenza in circa 3 filiere.

Tabella 1 Distribuzione dei settori (ATECO 2007 a 2 digit) tra le diverse filiere - quote % su numero di imprese

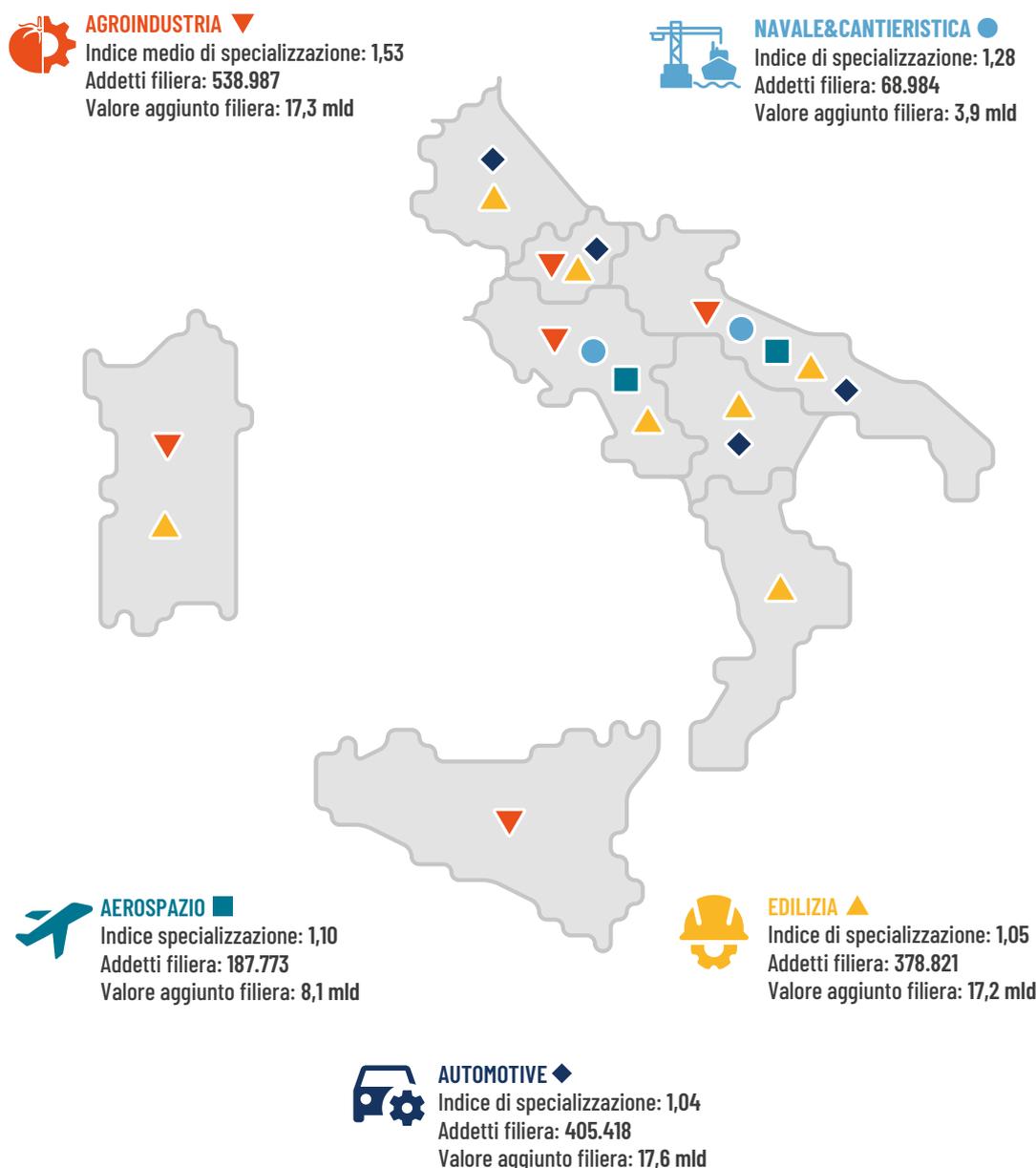
ATECO 2 DIGIT	Agroindustria	Made in Italy	Editoria	Chimica&Farmaceutica	Assistenza sanitaria	Automotive	Navale&Cantieristica	Ferrovio	Aerospazio	Elettronica&ICT	Unasideria	Orologi&Gioielli	Utility	Edilizia	Turismo	Audisivo	Formazione
6										10,7			66,7	10,3			
8						11,1								60,1			
9													66,5				
10	82,0																
11	71,4																
12	55,6																
13		75,6															
14		92,3															
15		82,4															
16		43,5												27,9			
17	20,1	23,0		7,2													
18		16,8	40,6														
19						24,4							27,1	17,0			
20				24,1										10,3			
21				58,1	10,3					17,1							
22		17,4				17,1											
23		16,4												50,3			
24						13,3				20,9				13,4			
25						18,8				22,3				10,5			
26						12,8				47,0							
27										43,5							
28										26,6							
29						45,4				13,6							
30						18,7	38,4		17,7								
31		71,2															
32					38,0							11,0					
33						10,9	11,1			24,6							
35													71,8				
36													70,5				
37						16,1							58,3				
38						17,6							58,7				
39													47,3	30,8			
41														82,8			
42						11,1							16,1	48,7			
43													16,3	50,2			
45						81,4											
46	22,3	6,1								17,7							
47	25,1	22,8		10,3													
49						58,7											
50							64,2										
51						16,7			41,6								
52						36,4	16,3										
53						50,6											
55															51,0		
56	43,8													37,4			
58			67,2														
59															11,3	52,6	
60			21,1													56,2	
61										60,7							
62										31,0							
63		13,3								19,7							
64		16,8															
65										38,6							11,1
66		13,4				21,5				19,3							
68		12,4												42,3	17,7		
69		11,1															11,1
70		12,3															
71		16,8															
72													14,4	37,3			
73		10,3	4,3							14,0			15,7		11,3	30,7	
74		16,4								12,3							
75				10,3	72,8												
77						21,3								13,8	17,4		
78										19,0							
79															59,3		
80															19,3		
81		11,1								16,3			18,1	18,4			
82						14,6											
85						18,7											44,7
86					79,9												
87					61,5												
88																	62,6
90														11,8	34,4	16,4	
91															52,4		17,1
92															42,9	11,8	
93															67,2		
95		32,8								38,9							
96				38,5											24,0		

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

associare il settore alla filiera se la rispettiva quota di concentrazione è almeno pari al 20%.

Per identificare le specializzazioni produttive delle regioni del Mezzogiorno è stato utilizzato come parametro un indicatore di specializzazione appartenente alla famiglia degli indici dei vantaggi comparati rivelati. Il presupposto alla base della costruzione dell'indice utilizzato è che il rapporto tra la quota di addetti occupati in un determinato settore produttivo in una data area e la stessa quota riferita all'intero territorio nazionale sia rivelatore di vantaggi comparati dell'area considerata. In dettaglio, valori del suddetto indicatore maggiori dell'unità testimoniano una specializzazione di una data area in un determinato settore o filiera. Per assicurare rigore analitico alla strategia d'analisi, una specializzazione settoriale a livello di area è stata considerata tale solo se strutturale: se l'indicatore

Figura 8 Specializzazioni strutturali di area nei settori "core" delle filiere a maggiore vocazione industriale



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

di specializzazione è al di sopra dell'unità in tutti gli anni dal 2017 al 2021. L'indice di specializzazione, costruito annualmente per le 17 filiere per il periodo 2017-2021, esprime il rapporto tra quota Sud e quota nazionale degli addetti presso ciascuna filiera calcolati sulla base della tavola di raccordo riportata in Tab. 1.

L'evidenza - e l'approfondimento proposto nel par. 9.5 - sulle specializzazioni identificate è circoscritta alle filiere a maggiore vocazione industriale, che producono e/o domandano principalmente beni manufatti. Una scelta operata per approfondire configurazione e caratteristiche della matrice industriale del Mezzogiorno per identificare le aree produttive ad alto potenziale trasformativo, mettendo in luce i vincoli e le opportunità che ne derivano. La Figura 8 illustra le filiere a vocazione industriale per le quali il Mezzogiorno registra una specializzazione di area strutturale, nell'ordine: Agroindustria (1,53), Navale&Cantieristica (1,28), Aerospazio (1,10), Edilizia (1,05) e Automotive (1,04). La mappa regionale mostra inequivocabilmente come le specializzazioni di area siano sostanzialmente trainate dalle maggiori economie industriali del Mezzogiorno, Campania e Puglia, che accolgono la quasi totalità delle specializzazioni rilevate. Buono anche il posizionamento di Abruzzo, Molise e Basilicata, mentre più scarso è il risultato di Sardegna (2 specializzazioni), Calabria e Sicilia, quest'ultime con una unica specializzazione di area.

9.4 Internazionalizzazione, competenze e tecnologia

Prima di approfondire struttura e caratteristiche delle specializzazioni industriali rilevate, è utile completare il quadro generale sul contributo realmente offerto dalle filiere del Mezzogiorno introducendo categorie analitiche aggiuntive. Questo passaggio intermedio serve a conferire un fondamento analitico a considerazioni di carattere qualitativo sul valore economico e sociale generato dalle filiere nell'economia locale, nonché sul rispettivo contributo potenziale nell'intercettare le opportunità evolutive delle transizioni.

Lo studio prende in analisi una batteria di indicatori costruiti a partire da variabili di varia natura (e fonti differenziate) rappresentative di tre aree di dinamismo delle singole filiere: (1) internazionalizzazione, (2) competenze, (3) innovazione. Ogni dimensione contiene specifici indicatori (Tab. 2), ciascuno costruito aggregando i dati elementari riferiti ai settori "core" identificati dalla Tabella di raccordo (Tab. 1).

Tabella 2 Aree di dinamismo, indicatori e fonti

Aree di dinamismo	Indicatori	Fonte
Internazionalizzazione	1.1 Quota export su export Mezzogiorno	ISTAT - COMTRADE 2017-2023
	1.2 Quota export Mezzogiorno su export Italia	
	1.3 Variazione export 2017-2023	
Competenze	2.1 Retribuzione lorda media annua	INPS - 2022
	2.2 Retribuzione lorda media giornaliera	INPS - 2022
	2.3 Quota laureati su totale occupati	ISTAT - Forze di lavoro 2023
Innovazione	3.1 Numero di start-up attive	UNIONCAMERE 2019-2024
	3.2 Numero di brevetti	REGPAT-OCSE 2017-2022

Le elaborazioni riferite alle 3 aree di dinamismo e ai rispettivi indicatori sono riportate in Tab. 3 che presenta, per ciascuna filiera, il valore normalizzato tra 0-1 e successivamente indicizzato ponendo pari a 100 il valore medio delle 17 filiere. In generale, i valori riportati in Tabella indicano una marcata divaricazione tra filiere ad alto e basso punteggio in tutte le aree considerate, e in particolar modo negli indicatori riferiti all'innovazione. Nell'ordine, la dimensione associata alla proiezione internazionale dei settori centrali per le diverse filiere mostra un ottimo posizionamento per le filiere a maggiore vocazione industriale - Agroindustria, Chimica&Farmaceutica, Navale&Cantieristica e Aerospazio - dove il mercato estero è tra i principali mercati di sbocco e le esportazioni risultano in progressiva crescita. Nel campo delle competenze, in questa analisi approssimate con indicatori relativi alle retribuzioni (annue e giornaliere) e al titolo di studio degli occupati, si evidenzia il primato della Chimica&Farmaceutica, Aerospazio ed Elettronica&ICT, settori nei quali i salari risultano comparativamente più elevati della media e sono in maggior misura domandate competenze avanzate che richiedono un titolo di studio di livello terziario. Per le attività di brevettazione, il primato è detenuto dai settori della Chimica&Farmaceutica e dell'Elettronica&ICT, nei quali si concentrano anche le start-up.

Tabella 3 Punteggi delle 17 filiere meridionali nelle tre aree di dinamismo

	Agroindustria	Moda&Arredamento	Editoria	Chimica&Farmaceutica	Assistenza sanitaria	Automotive	Navale & Cantieristica	Ferrovioario	Aerospazio	Elettronica & ICT	Utensileria	Orologi&Gioielli	Utility	Edilizia	Turismo	Audiovisivo	Formazione
 >125 100-125 75-100 <75																	
Internazionalizzazione																	
1.1 Quota export su export Mezzogiorno	148	50	0	199	33	342	155	131	155	155	115	33	0	183	0	0	0
1.2 Quota export Mezzogiorno su export Italia	130	79	143	135	34	232	185	117	185	97	113	34	0	216	0	0	0
1.3 Variazione export 2017-2023	172	109	239	158	161	82	127	34	127	180	0	161	9	115	9	9	9
Competenze																	
2.1 Retribuzione lorda media annua	147	72	126	143	31	111	148	110	127	158	87	98	129	120	0	65	29
2.2 Retribuzione lorda media giornaliera	150	51	118	135	0	103	151	107	141	148	67	75	117	115	44	164	14
2.3 Quota laureati su totale occupati	14	0	141	263	250	40	111	33	131	130	8	38	49	14	105	181	191
Innovazione																	
4.1 Brevetti 2017-2022	15	23	12	395	21	20	0	19	0	970	8	8	6	52	53	40	60
4.2 Numero start-up attive 2019-2024	0	0	0	462	0	205	11	64	11	423	52	0	0	313	0	0	158

Fonte: elaborazioni Svimez su fonti varie.

Ripristinando il focus sulle filiere a vocazione industriale nelle quali il Sud registra una specializzazione di area, e integrando l'analisi con le tre dimensioni analitiche addizionali, i relativi punti di forza e debolezza si delineano con più chiarezza.

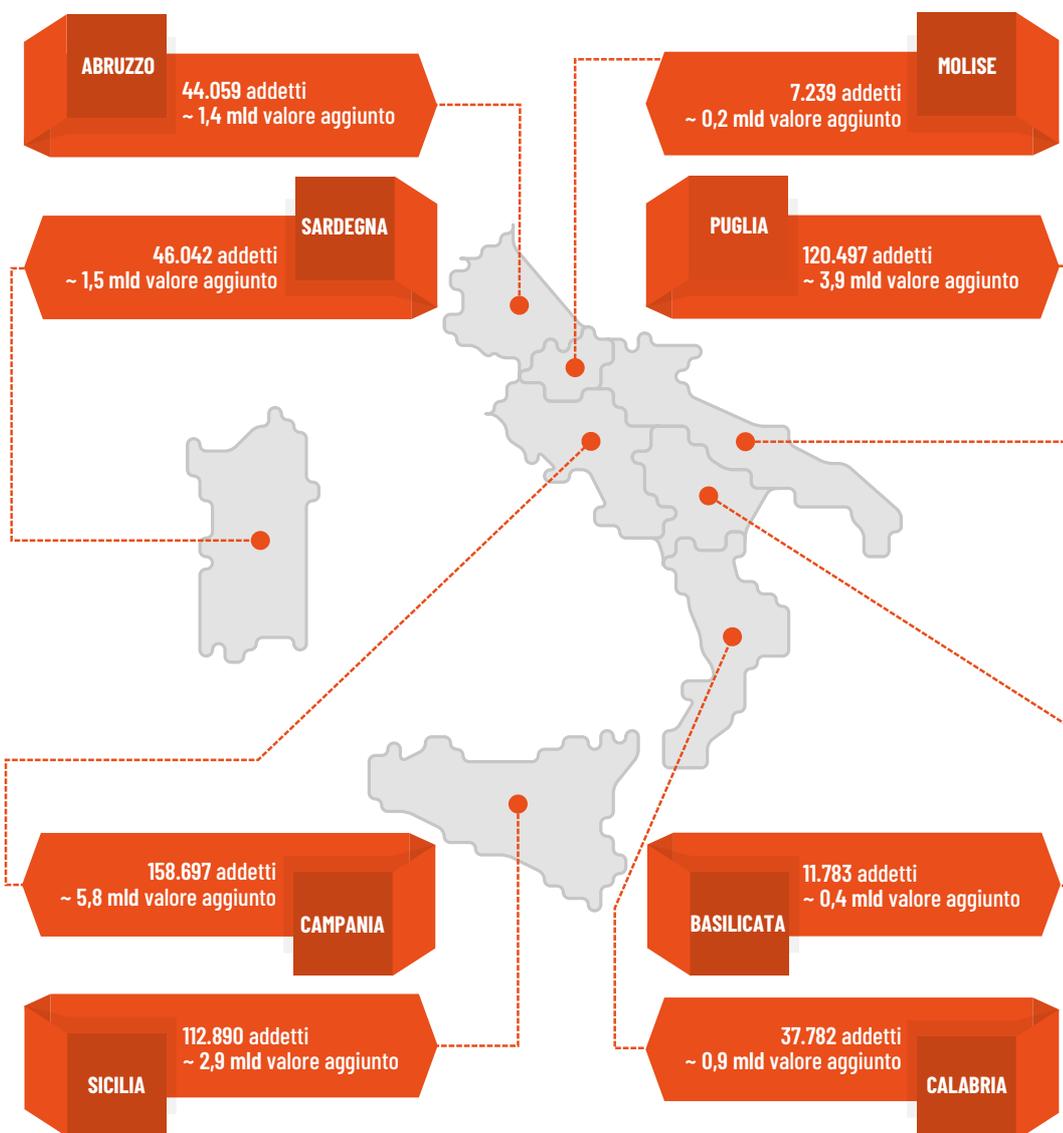
- La filiera meridionale dell'Agroindustria presenta una scarsa vocazione innovativa, ma di contro vanta un'ottima posizione competitiva sul fronte dell'internazionalizzazione, con l'export agroalimentare sempre più centrale per le esportazioni del Sud e del Paese in generale. Tutto il comparto, che subisce più di altri le pressioni del cambiamento climatico, sperimenta una crescente necessità di ammodernamento e di adozione di nuovi processi produttivi, abilitati dal nuovo paradigma digitale.
- La filiera dell'Automotive, cuore pulsante dell'industria italiana, è il settore sul quale si giocherà la sfida europea nel cambiamento strutturale del sistema produttivo. Il grado d'insediamento dell'industria automobilistica al Sud, testimoniato tra gli altri fattori anche dalla buona performance internazionale, espone il Mezzogiorno ai grandi rischi e potenzialità che ne derivano, vincolando la sopravvivenza delle imprese specializzate nella filiera al salto trasformativo della riconversione all'elettrico.
- La filiera meridionale Navale&Cantieristica è l'asset produttivo della logistica futura dei traffici commerciali. Colli di bottiglia nelle catene di approvvigionamento, "regionalizzazione" degli scambi, aumento dei traffici intraeuropei, fanno del vantaggio posizionale del Mezzogiorno nel Mediterraneo una soluzione concreta per sostenere l'aumento dei traffici commerciali e compensare la pressione sulle reti del Nord, anche alla luce del necessario riequilibrio modale del sistema trasportistico italiano per finalità ambientali. In questo contesto, sono evidenti gli spazi di mercato che si aprono per la filiera e il ruolo chiave che il Mezzogiorno assume in questa partita assolutamente primaria.
- La filiera meridionale dell'Aerospazio colloca il Sud sulla frontiera tecnologica. Il comparto, e l'indotto che vi gravita attorno, assorbe competenze avanzate, crea posti di lavoro qualificati e offre retribuzioni comparativamente più elevate. L'implicazione diretta è un'azione di contrasto effettiva alla "fuga dei cervelli" e al lavoro povero, con effetti di contenimento dei fenomeni di spopolamento e degiovanimento nelle aree meridionali. Le conseguenze positive si estendono al mondo delle università e ai centri di ricerca, creando un connubio vincente tra imprese e istituti di ricerca dove il risultato è la reciproca capacità di mettere a sistema le richieste, da parte delle prime, e le competenze da parte delle seconde.
- La filiera meridionale dell'Edilizia presenta una forte caratterizzazione regionale. In ragione dell'elevato potenziale di attivazione che la contraddistingue, gli effetti espansivi della domanda restano in gran parte "trattenuti" sul territorio. Nella recente congiuntura, l'offerta del comparto, e quella dell'indotto, sono state entrambe largamente attivate dalle politiche espansive seguite alla crisi pandemica, con gli investimenti in costruzioni che hanno trainato la ripresa post-pandemica nel Mezzogiorno.

9.5 Le filiere industriali di specializzazione meridionale

Agroindustria. Il primato, per indice medio di specializzazione (pari a 1,53) è dell'Agroindustria che, sulla base delle elaborazioni, risulta assorbire al Sud una quota di addetti sul totale economia extra-agricola (settore pubblico escluso) superiore alla media nazionale. Date le caratteristiche che li contraddistinguono, il comparto e i settori ad esso connessi rientrano senza dubbio nella rosa delle filiere "strategiche" sulle quali si giocheranno le grandi sfide economiche e sociali connesse al cambiamento climatico, come il contrasto al degrado dei suoli, la tutela della biodiversità e la sicurezza alimentare. La capacità di risposta e adattamento del comparto sono legate a doppio filo alle traiettorie evolutive offerte dalle tecnologie digitali (Internet of Things, Intelligenza artificiale, sensoristica e sistemi automatizzati di gestione e supporto alle decisioni) e verdi (es. agrivoltaico, sistemi di produzione circolare, efficientamento della risorsa idrica etc.), nonché alla promozione degli investimenti orientati al potenziamento dell'offerta di infrastrutture di trasporto e sistemi di logistica a minore impatto ambientale. In questo settore ad



Figura 9 La filiera dell'Agroindustria: distribuzione regionale degli addetti e del valore aggiunto



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

alto potenziale trasformativo, il Mezzogiorno presenta una vocazione consolidata che lo colloca in posizione di vantaggio nel nuovo contesto economico globale. Per dimensione economica, la filiera dell'Agroindustria coinvolge, a livello di area, circa mezzo milione di addetti (538.988) occupati presso 63.674 imprese e distribuiti principalmente in Campania (29,4%), Puglia (22,4%) e Sicilia (20,9%) (Fig. 9). Complessivamente, il valore aggiunto realizzato nell'intero comparto meridionale si attesta a 17,3 miliardi, per il 33,6% riconducibili alla Campania, il 23% alla Puglia e 17,1% alla Sicilia. Sono queste 3 economie, dunque, a trainare la specializzazione di area in ragione di specificità produttive differenti⁸. Considerando anche il contributo dell'agricoltura, con 74 Indicazioni Geografiche, è la Sicilia la

⁸ A questo proposito, è opportuno ricordare come le evidenze analitiche tengono conto esclusivamente delle attività extra-agricole, conferendo particolare peso alla componente industriale e al suo indotto (packaging in plastica, cartone, e vetro con coperchi in metallo, etichettifici, bilance, tubi per irrigazione, macchine per molini e pastifici, piccole macchine agricole, sugheri, etc.). La scelta di mantenere scorporata la componente agricola nasce dall'esigenza di preservare la coerenza analitica rispetto alle analisi di Censimento ISTAT tradizionalmente costruite sulle imprese extra-agricole. Ne consegue che il contributo all'economia di mercato della filiera diviene ancora più rilevante tenendo in considerazione anche il segmento "a monte", ossia quello inerente

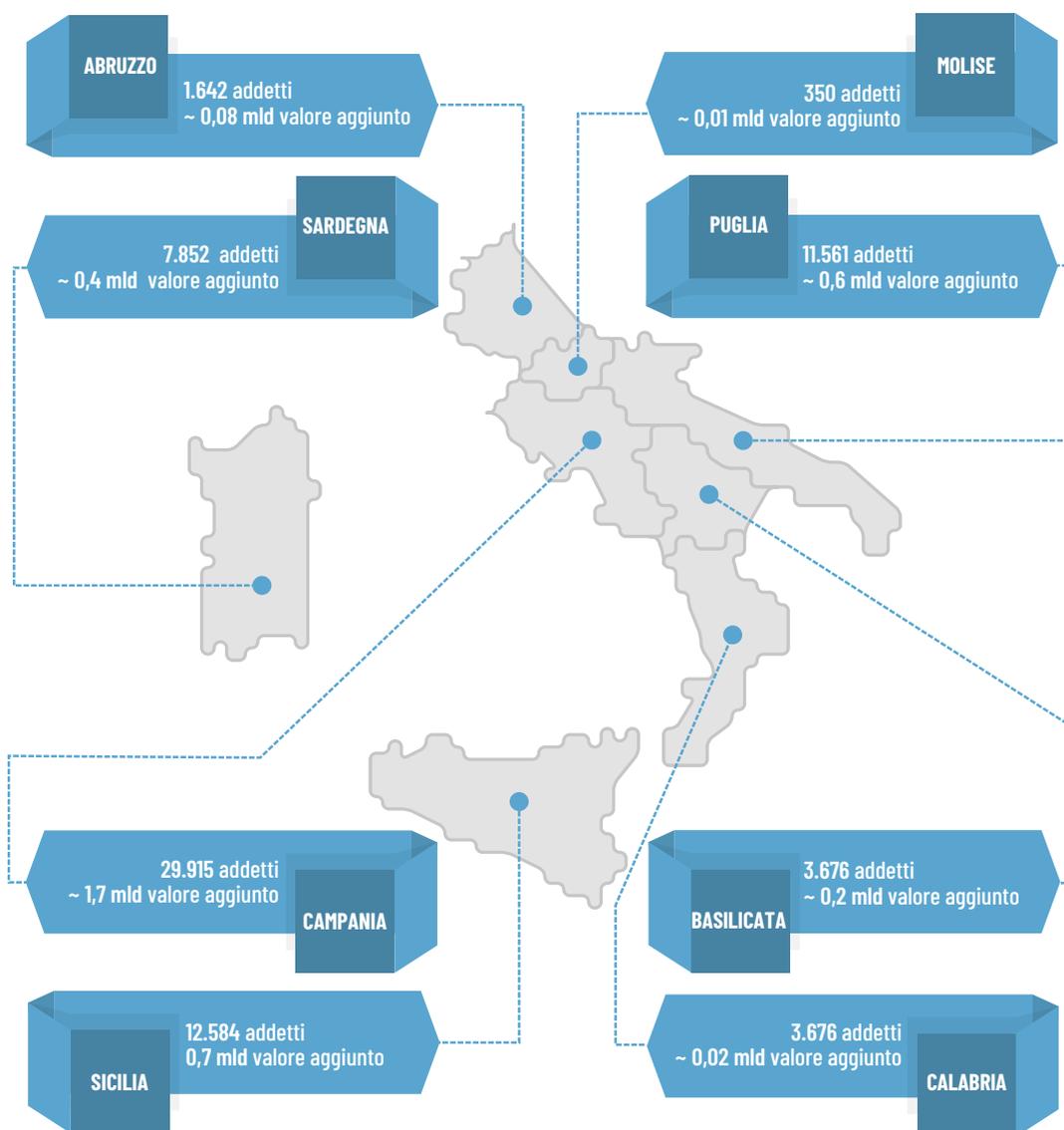
prima regione del Mezzogiorno in termini di valore aggiunto generato complessivamente dall'intero settore Agroindustria, con un importo totale che sale a 4,5 miliardi (il 5,6% del valore aggiunto regionale). Il primato della Sicilia è da ricondursi alla produzione vitivinicola che vale circa mezzo miliardo (24 certificazioni DOP e 7 certificazioni IGP) e all'estensione delle colture biologiche che contribuiscono al 25,8% del totale delle superfici coltivate in regione (il target del Green Deal europeo è il 25%). Questi risultati spiegano l'ottima performance dell'export Agroindustria siciliano (da 1 a 1,6 miliardi tra il 2015-2022), trainato soprattutto dall'exploit della componente di trasformazione alimentare (+46,7% nel 2019-2022). Da evidenziare come l'Agroindustria siciliana vanti una vasta rete di collaborazioni con enti di ricerca pubblici e privati e coinvolga attivamente quattro atenei locali nell'offerta educativa connessa a questo ambito disciplinare. La Puglia (64 etichette tra DOP, IGP e STG) condivide con la Sicilia la specializzazione nella produzione di vini, che ha trainato l'export agroalimentare della regione negli ultimi anni, superando il valore di 1 miliardo di euro. La Puglia si attesta seconda, dopo la Sicilia, per quota di biologico sul totale superfici coltivate, per un valore del 25%. Risulta rilevante anche la specializzazione della regione nella produzione dei prodotti da forno e farinacei, settore che impiega poco meno del 10% degli occupati del settore manifatturiero regionale e che processa anche prodotti coltivati esternamente al perimetro regionale. Da evidenziare il contributo centrale della Puglia nel sistema cooperativistico nell'OI (organizzazione interdisciplinare) Pomodoro da Industria del Centro-Sud: in questa regione si produce oltre il 30% del prodotto fresco coltivato su base nazionale e lavorato, in buona parte, presso il sistema industriale della vicina Campania, dove si concentra l'industria di lavorazione e trasformazione di frutta e ortaggi. La Campania infatti, oltre realizzare il 17% della produzione agricola nazionale, dopo Sicilia e Puglia, presenta un'intensa concentrazione di industrie per la lavorazione di prodotti freschi conservati, in larga parte destinati ai mercati esteri. Queste realizzano il 20% del valore aggiunto realizzato complessivamente dal "cuore" della filiera agroalimentare (4,3 miliardi di euro: 4% dell'economia regionale).

Navale&Cantieristica. La specializzazione strutturale del Mezzogiorno nei comparti Navale&Cantieristica (indice di specializzazione pari a 1,28) – filiera che comprende tutte le attività connesse alla domanda di servizi portuali quali mezzi di trasporto, arredamento per mezzi di trasporto su acqua, macchine e attrezzature per la loro realizzazione, infrastrutture e servizi di trasporto su acqua – è essenzialmente motivata dal vantaggio posizionale del Mezzogiorno nella geografia del Mediterraneo. Questo settore, strettamente connesso al trasporto marittimo, è un ambito di business destinato a ricoprire una centralità crescente nella geografia futura dei traffici commerciali. Le interruzioni nelle catene di approvvigionamento del post-pandemia hanno già determinato, almeno in parte, un fenomeno di "regionalizzazione" degli scambi, con un accorciamento effettivo delle distanze percorse dalle merci e una riduzione nel numero di attori coinvolti. Il fenomeno potrebbe intensificarsi per i beni realizzati dai comparti strategici come l'Automotive e i settori tecnologicamente avanzati. Per queste merci è plausibile assistere a un progressivo accorciamento dei traffici e un contestuale ulteriore allontanamento commerciale tra i due grandi blocchi mondiali: USA e Cina. Per l'Europa si presenta la possibilità concreta di reshoring di attività estere a favore di una rilocalizzazione interna ai confini dell'Unione, con un conseguente aumento degli scambi intraeuropei. In questo scenario, le attività di cantieristica navale, logistica e attività portuale del Mezzogiorno assumono un ruolo centrale per sostenere l'aumento dei traffici commerciali e compensare la pressione sulle reti del Nord (valichi alpini, porti e aeroporti) già a rischio saturazione. Le infrastrutture portuali e retroportuali del Mezzogiorno sono, infatti, una valida alternativa di itinerario al sistema infrastrutturale dei valichi alpini, attualmente concentrato lungo la direttrice del Brennero che rappresenta la principale porta d'ingresso verso i mercati dell'Europa del Nord e Centro-orientale. Il trasporto su acqua, che si snoda lungo le Autostrade del Mare come le dorsali Adriatica e Tirrenica (combinato con il trasporto su ferro per collegare tappe internazionali come Marsiglia, Barcellona, Venezia, Trieste, Koper, Rieka) rappresenta una valida e percorribile modalità complementare al trasporto stradale, offrendo anche un contributo

alla produzione di materie prime fresche in parte destinate alla trasformazione industriale, un segmento che, per esigenze e tempi di lavorazione, è spesso localizzato in prossimità dell'industria che ne processa i prodotti.



Figura 10 La filiera Navale&Cantieristica: distribuzione regionale degli addetti e del valore aggiunto



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

concreto agli obiettivi di conversione modale fissati a livello europeo. Entro il 2050, il 50% degli spostamenti stradali con percorrenze superiori ai 300km dovrà plausibilmente passare a modalità alternative. Per andare in questa direzione, è necessario potenziare nei prossimi anni il trasporto combinato marittimo di breve e medio raggio, rafforzando il sistema di linee marittime, prevalentemente lungo i corridori costieri Nord-Sud tra porti e retroporti, con servizi RO-RO (carichi roteabili) a maggiore frequenza, dai quali avviare le merci alla distribuzione diffusa a corto raggio e con mezzi elettrificati o alimentati da carburanti a basso impatto ambientale. Una valida opzione per conseguire gli ambiziosi obiettivi climatici al 2030 fissati dal pacchetto Fit for 55 per il settore dei trasporti italiano (taglio del 43,7% delle emissioni climalteranti rispetto ai livelli del 2005) è quindi sostenere con misure di incentivazione alla filiera, il combinato marittimo a servizio dei porti lungo la penisola, oltre che delle isole maggiori, nel Tirreno, nell'Adriatico e nello Ionio. Il raggiungimento dell'obiettivo del pacchetto Fit for 55 al 2030 è vincolato allo spostamento di 15 milioni di tonnellate di merci dalla strada al cabotaggio, un passaggio che farebbe incrementare di 20 p.p. la quota modale di trasporto marittimo, portandola al 35%. Nel quadro delineato, che fa emergere con

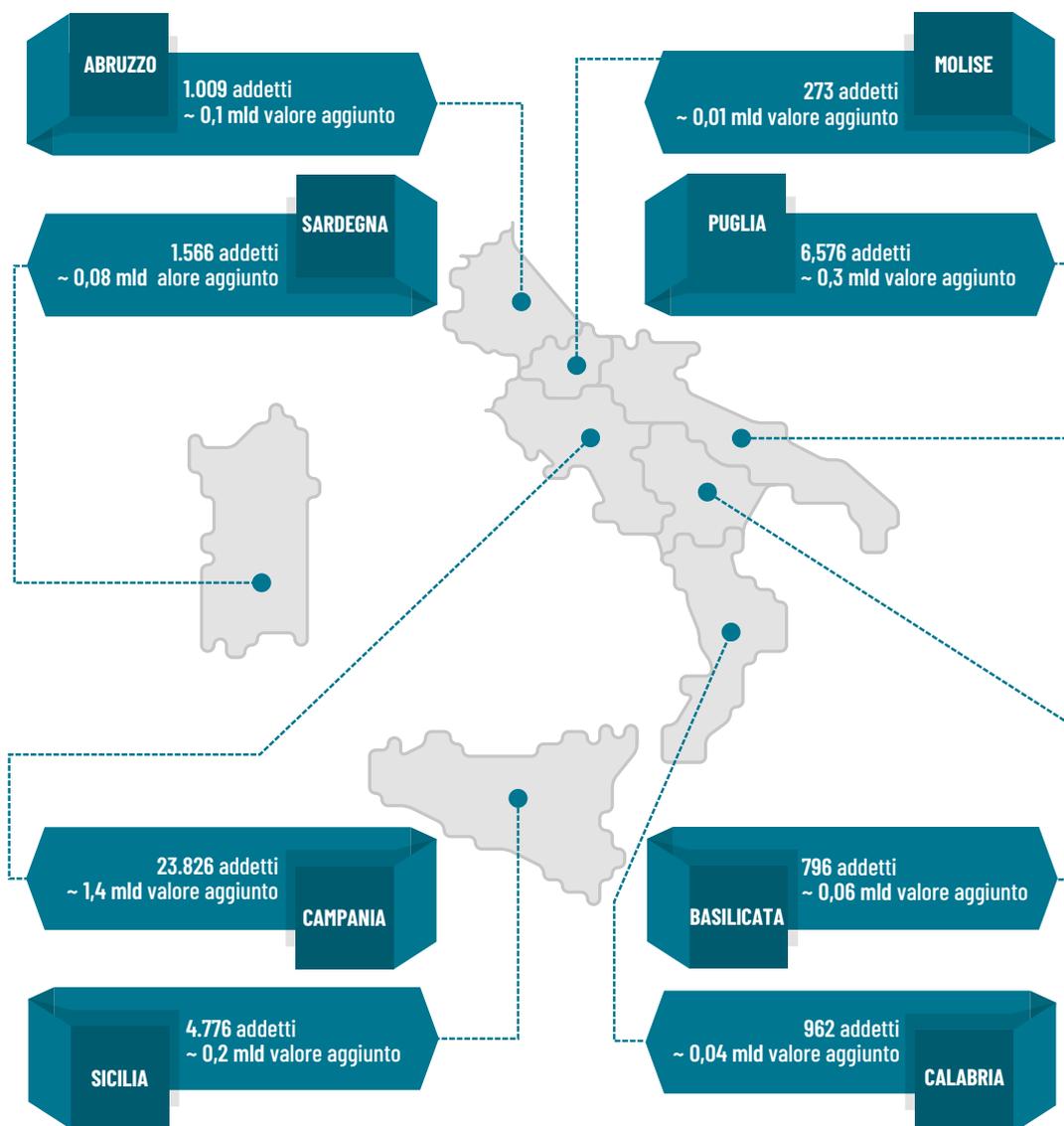
forza l'urgenza di un riequilibrio modale del sistema trasportistico italiano con finalità ambientale, sono evidenti gli spazi di mercato che si aprono per la filiera Navale&Cantieristica, cuore produttivo e logistico del trasporto marittimo, e il ruolo chiave che il Mezzogiorno assume in questa partita assolutamente primaria.

Al Sud, la filiera occupa complessivamente circa 70mila addetti e realizza poco meno di 4 miliardi di valore aggiunto. La Campania, che assorbe il 32% della filiera (Fig. 10), ospita importanti attività imprenditoriali connesse al trasporto e alla movimentazione merci che si snoda attorno ai Porti di Napoli/Castellammare e Salerno. La Puglia (21% degli occupati della filiera), con i suoi 865 Km di costa che lambiscono i mari Adriatico e Ionico, offre importanti opportunità di sviluppo nelle connessioni funzionali tra le aree interne e retroportuali facendo leva su un articolato sistema di aree portuali, che si estende da Manfredonia a Taranto. Un ulteriore rilevante direttrice di sviluppo, legata alle potenzialità industriali delle tecnologie rinnovabili, è offerta dal contributo della cantieristica navale alla costruzione di piattaforme per l'eolico offshore, un ambito produttivo da rafforzare in modo integrato con investimenti in infrastrutture strategiche da realizzare nei porti di Taranto e Brindisi. La Sicilia, che accoglie il 19% degli addetti della filiera, presenta un vantaggio posizionale tale da godere dello status potenziale di hub logistico del Sud Europa. I porti siciliani sono in costante crescita con incrementi annui, nel 2023, del +1,7% e del +1,9% in termini di tonnellate di merci movimentate, rispettivamente presso i porti di Messina e Palermo. Molto rilevante nell'isola è il contributo del settore nautico che conta 1.700 piccole e medie imprese attive principalmente nella manutenzione e riparazione delle imbarcazioni per un totale di 6mila addetti distribuiti principalmente nelle province di Messina, Palermo e Catania.

Aerospazio. La specializzazione meridionale nell'Aerospazio colloca il Mezzogiorno nella rosa dei comparti ad alta intensità tecnologica e quindi in posizione di vantaggio rispetto a tutti i vettori di sviluppo che abilitano la crescita di un territorio. In primo luogo, quando presenti e radicate nei sistemi produttivi locali, le attività ad elevato contenuto tecnologico attraggono investimenti esterni e alimentano processi di innovazione e internazionalizzazione, con effetti tangibili anche sulla produttività aggregata dell'area. A questo proposito, è da rilevare la presenza di effetti positivi di spillover che si estendono anche alla rete di fornitura che, per una quota non trascurabile di sub-fornitori principali, tende a localizzarsi in prossimità dell'impresa leader. La prossimità spaziale tra clienti e fornitori è, in questi casi, un riflesso diretto del rapporto "esclusivo" che si instaura tra le parti, in ragione di saperi e conoscenze specifiche che sono condivise e che si apprendono in un percorso comune, dove il ricorso alla co-progettazione e all'iper-specializzazione rendono la relazione di fornitura stabile, robusta e difficilmente sostituibile. L'industria dell'Aerospazio, per le caratteristiche del bene finale prodotto, è tra le più complesse in termini di beni intermedi (materie prime e componentistica elettronica) e lavorazioni domandate esternamente e, per queste ragioni, in grado di attivare un indotto particolarmente esteso con effetti moltiplicativi sulla ricchezza e sull'occupazione tra i più elevati. In secondo luogo, il comparto dell'Aerospazio si contraddistingue per intensità di competenze altamente qualificate: un occupato su quattro è in possesso di un titolo di studio di terzo livello. La concentrazione di laureati presso i settori high-tech assume una centralità ancora più rilevante all'interno del mercato del lavoro meridionale che, per limiti strutturali di composizione settoriale e rarefazione del sistema produttivo, esprime una domanda di lavoro qualificato ancora insufficiente per assorbire l'offerta locale, con ingenti perdite nette di giovani che si spostano all'estero e, in misura maggiore, verso le regioni del Centro-Nord. L'implicazione diretta del rafforzamento del presidio meridionale in questo comparto è quindi un'azione di contrasto effettiva alla "fuga dei cervelli" e al lavoro povero. Infine, in considerazione dell'effervescenza che il settore mostra sul fronte dell'innovazione, a partire dalle invenzioni tutelate da brevetto fino alle innovazioni incrementali di processo e di prodotto che prendono luogo anche internamente alla catena di fornitura, sono da evidenziare anche le numerose collaborazioni esterne, con centri di ricerca pubblici e privati, che si attivano a livello locale. Le attività di ricerca e sviluppo rivestono infatti un ruolo chiave all'interno di molti dei percorsi evolutivi delle imprese del comparto, che possono avere come genesi proprio quella di uno spin-off universitario. In questo contesto, il connubio vincente che si osserva tra imprese e istituti di ricerca è il risultato di una reciproca capacità di mettere a sistema le richieste,



Figura 11 La filiera dell'Aerospazio: distribuzione regionale degli addetti e del valore aggiunto



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

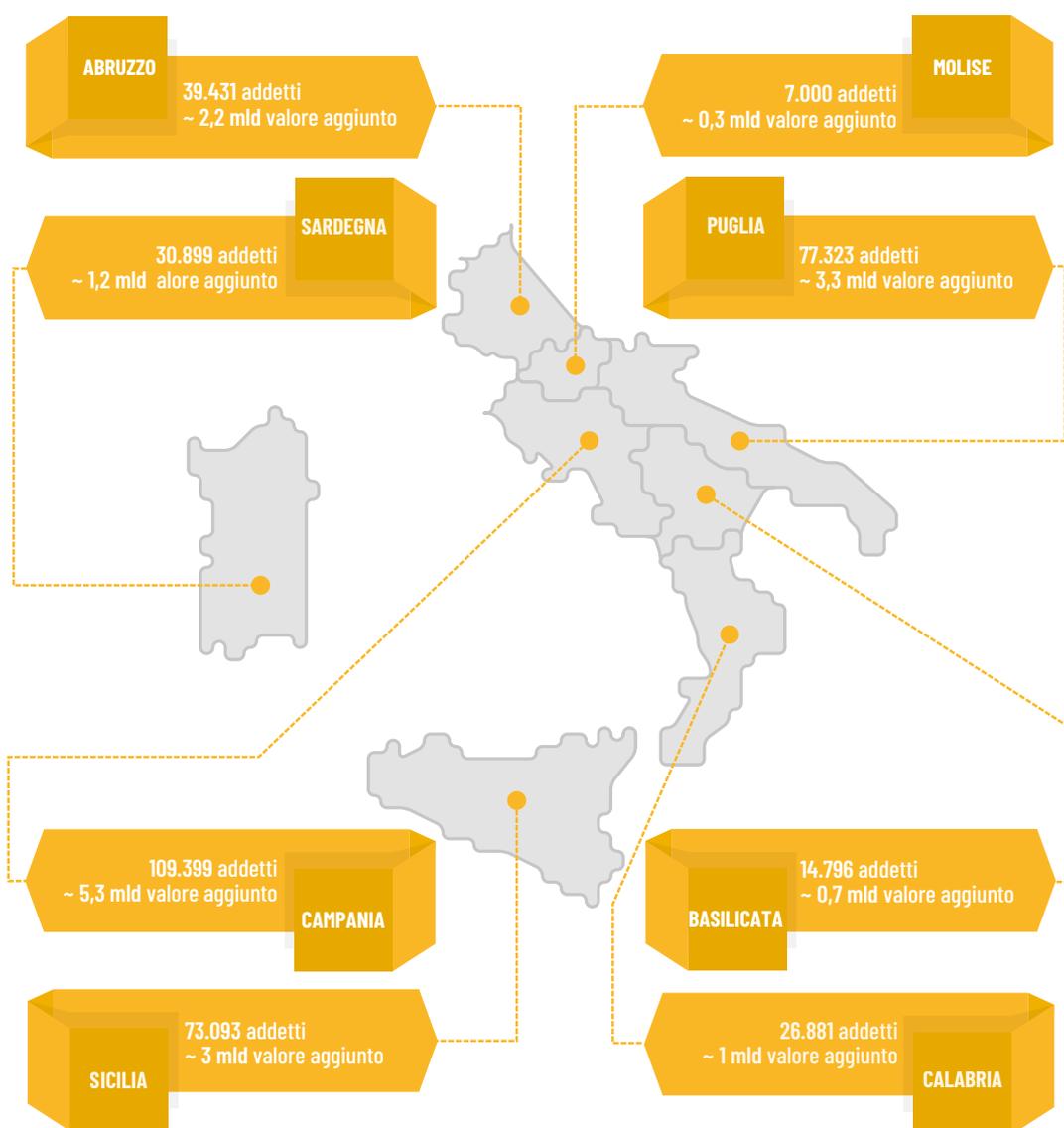
da parte delle prime, e le competenze da parte delle seconde.

A livello di macroarea, la filiera meridionale dell'Aerospazio vale oltre 2 miliardi di valore aggiunto e occupa complessivamente 40mila addetti, di cui circa la metà localizzati in Campania e poco meno di 7mila in Puglia (Fig. 11). Sono queste due regioni, infatti, a denotare una specializzazione regionale nel comparto che emerge analizzando i dati di struttura, ossia quelli riferiti all'occupazione presso le unità locali. È opportuno ricordare, a questo proposito, come specialmente nel caso del comparto dell'Aerospazio, le aziende leader presidiano il territorio meridionale in forma di unità locale e, per queste ragioni, i dati di Censimento tendono a sottostimare il reale contributo che le regioni del Sud apportano alla filiera.

Nel caso campano, la filiera dell'Aerospazio svolge un ruolo primario sia per presenza industriale che per il livello delle tecnologie utilizzate. L'industria dell'Aerospazio campana è caratterizzata da una catena del valore molto ampia, da una struttura produttiva ad alta intensità di capitale e da una significativa attività di ricerca e sviluppo. Sul territorio, la filiera è organizzata in forma distrettuale, una modalità che ha garantito la creazione di un eco-

sistema molto competitivo, grazie alla contemporanea presenza di grandi aziende specializzate e piccole-medie imprese fornitrici, quest'ultime all'avanguardia nella componentistica di supporto. Alle imprese aerospaziali "core", infatti, si aggiungono un centinaio di piccole e medie imprese in qualità di subfornitori di secondo e terzo livello (officine meccaniche, progettazione, elettronica, informatica, ecc.), al passo con il progresso tecnologico e in grado di soddisfare gli standard elevati richiesti dall'industria aerospaziale. Al loro fianco, le grandi imprese sviluppano e adottano l'elevata conoscenza tecnologica a disposizione, collaborando con i numerosi centri di ricerca presenti sul territorio, in modo da presidiare la frontiera dell'innovazione. L'aver coinvolto molte imprese non strettamente appartenenti al comparto, creando un sistema produttivo vario e dinamico, con effetti spillover su tutto il territorio, è stato l'elemento strategico per rafforzare la capacità competitiva di questo sistema. Rilevante è la presenza del Distretto Tecnologico Aerospaziale della Campania - DAC S.c.a.r.l. e del Centro Italiano Ricerche Aerospaziali (CIRA), che possono svolgere un ruolo molto importante, tra l'altro, nel supporto alle idee imprenditoriali e nel rafforzamento dell'importante tassello del trasferimento tecnologico, sfruttando anche le collaborazioni con l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI), l'Agenzia Spaziale Europea (ESA), l'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF) e le Università. Il sistema aerospaziale in Puglia si caratterizza per la presenza di player internazionali attorno ai quali si è gradualmente, e parzialmente, sviluppata una filiera locale ancora da completare favorendo l'attrazione di nuove imprese e promuovendo azioni di rafforzamento infrastrutturale che consentirebbero una specializzazione ancora più ampia e diversificata.

Edilizia. Una ulteriore specializzazione meridionale a vocazione tradizionalmente industriale da evidenziare è quella nella filiera dell'Edilizia, che a livello nazionale vale complessivamente 120 miliardi di valore aggiunto e impiega oltre 1,7 milioni di occupati. Il Mezzogiorno vi contribuisce con il 21,6% degli addetti e il 14,3% del valore aggiunto, cifre che in valori assoluti si traducono in 378.821 occupati e 17,2 miliardi di reddito. Campania, Puglia e Sicilia contano rispettivamente 109mila, 77mila e 73mila addetti e generano complessivamente il 70% del valore aggiunto meridionale dell'intero comparto (Fig. 12). In Abruzzo e Sardegna, gli addetti nella filiera si attestano a 40mila e 31mila, per un valore aggiunto totale di 3,4 miliardi. Da evidenziare come, a livello di composizione merceologica dei beni e servizi realizzati dalle imprese appartenenti alla filiera, nel caso specifico delle costruzioni, il Mezzogiorno presenta numero di attori industriali marcatamente inferiore alla media nazionale. Al Sud, le imprese manifatturiere che operano sui diversi segmenti dell'Edilizia sono infatti il 20% del totale: una quota più che dimezzata rispetto al dato nazionale, pari a 49%. Su base nazionale, delle oltre 165mila imprese (>3 addetti) che appartengono alla filiera, solo una quota marginale è attiva sui mercati esteri: le attività di export interessano unicamente il 6% delle imprese, quelle di import l'8%. Queste percentuali scendono ulteriormente per la parte di filiera localizzata nel Mezzogiorno, dove l'internazionalizzazione è appannaggio del 3% delle imprese. Parte di questo scostamento territoriale va ricercato nelle già documentate differenze settoriali che, a livello di struttura, caratterizzano la filiera nelle diverse aree del Paese. Nelle regioni del Centro-Nord si osserva una presenza più capillare di imprese industriali che formano l'indotto, le quali, per le caratteristiche dei prodotti realizzati, sono naturalmente più orientate agli scambi commerciali con l'estero rispetto a imprese che operano direttamente nel settore edile, segmento "core" della filiera. Al contrario, la marcata rispondenza tra settore e filiera nel caso meridionale (circa il 60% delle imprese della filiera dell'Edilizia presentano un codice Ateco riconducibile ai settori "core" della filiera) determina una propensione media all'export, così come all'import, sensibilmente più contenuta. In generale, la scarsa connessione con le reti produttive internazionali indica come la filiera dell'Edilizia sia fortemente circoscritta all'interno del perimetro nazionale e subnazionale, e quindi contraddistinta da una forte caratterizzazione regionale. Per queste ragioni, l'impatto delle misure direttamente orientate a sostenerne il consolidamento e lo sviluppo resta in gran parte "trattenuto" sul territorio, con effetti positivi sull'economia e sull'occupazione locale. A questo proposito, è utile ricordare come, nella recente congiuntura, l'offerta del comparto, e il relativo indotto, siano state entrambe largamente attivate dalla domanda, privata e pubblica, generata dalle politiche espansive seguite alla crisi pandemica. In particolare, data la natura degli incentivi offerti dal Superbonus e, soprattutto, degli investi-


Figura 12 La filiera dell'Edilizia: distribuzione regionale degli addetti e del valore aggiunto


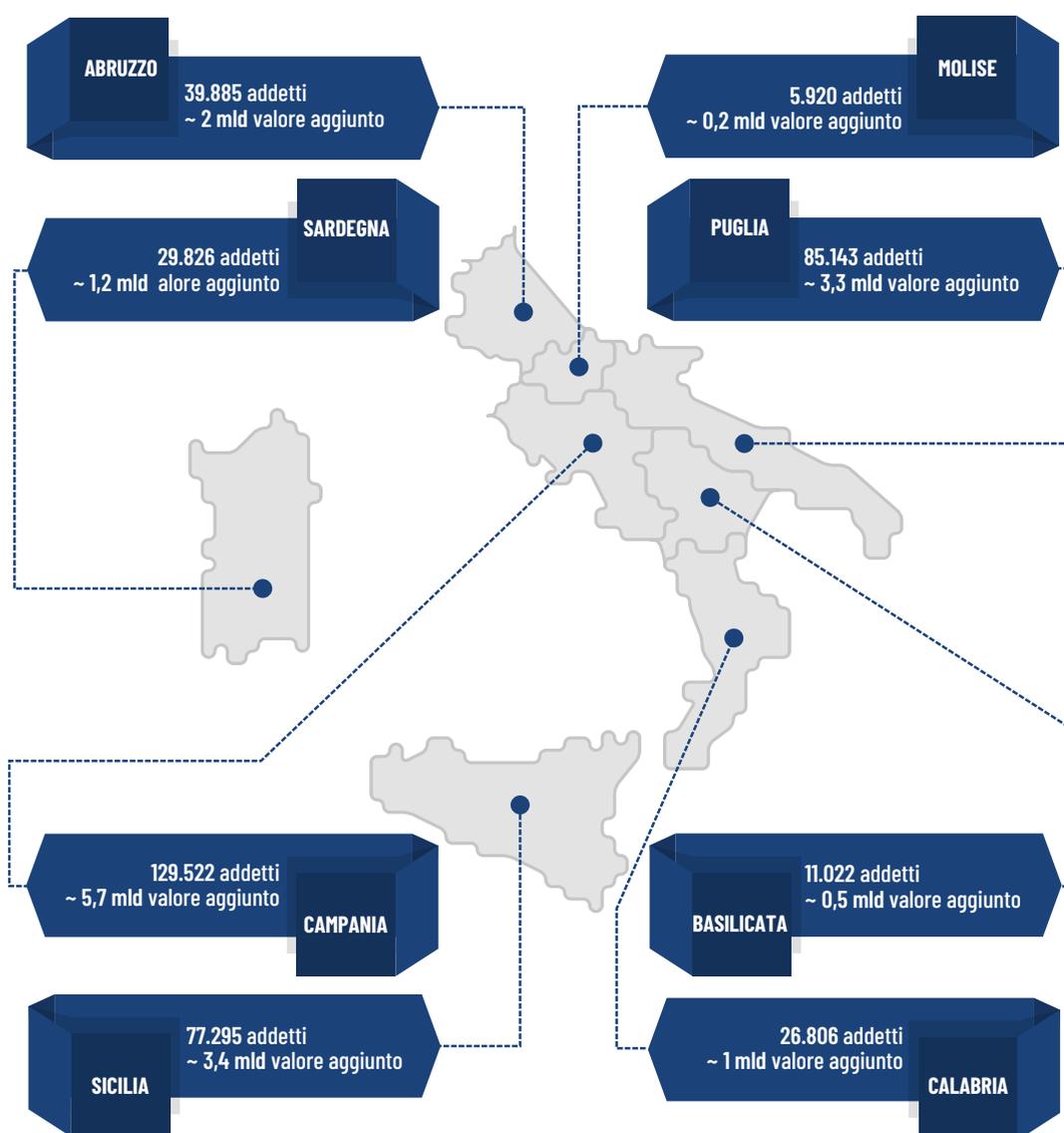
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

menti promossi dal Pnrr indirizzati in larga parte alla realizzazione di opere e infrastrutture, il comparto edilizio ha potuto beneficiare di un forte impulso di domanda, tale da trainare la ripresa post-pandemica in tutto il Paese. Nel Mezzogiorno, si è aggiunto lo stimolo impresso dall'accelerazione della spesa dei fondi europei della coesione per la chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020. Questi elementi hanno determinato, nel complesso, un incremento significativo degli investimenti in opere pubbliche, più intenso al Sud (+50,1%) che al Centro-Nord (+37,6%). Nel solo 2023 poco meno del 40% della crescita complessiva dell'area meridionale è da attribuire a questa specifica componente. Tra il 2022 e il 2023, il valore aggiunto del comparto è incrementato, in termini reali, del +6,2% (contro il +3,5 % della media nazionale di circa). Rispetto ai livelli del 2019, nel 2023 gli occupati nel settore dell'edilizia sono aumentati al Sud di oltre 97mila unità, una variazione percentuale del +25,5 % (+12,2% nel Centro-Nord). Alla luce di tali considerazioni, la filiera dell'Edilizia presenta caratteristiche tali da essere inclusa tra le più rilevanti nel contesto meridionale in ragione dell'elevato potenziale di attivazione, in termini di crescita e di occupazione, che esercita sull'economia locale.

Automotive. La specializzazione del Mezzogiorno nella filiera dell'Automotive (con indice di specializzazione medio pari a 1,04) assume una rilevanza cruciale nell'attuale momento storico. L'intera filiera europea dell'Automotive si trova ad affrontare un cambiamento epocale legato, tra gli altri fattori, all'accelerazione della spinta legislativa verso la decarbonizzazione dell'economia con lo stop alla vendita di auto e furgoni a motore termico a partire dal 2035. Questo passaggio radicale richiederà il ripensamento di tutta la filiera con radicali azioni, e investimenti, da mettere in campo per agganciare i driver tecnologici, di scala globale, non solo energetici (elettrico, idrogeno, carburanti sintetici, biocarburanti) ma anche legati alla digitalizzazione e alla guida autonoma. Nel contesto europeo, l'Italia gioca un ruolo rilevante, collocandosi in settima posizione per produzione di autoveicoli e al terzo posto nel sistema della componentistica (dopo la Germania). Questo risultato si deve in gran parte al Sud continentale, che rappresenta il cuore produttivo della filiera Automotive italiana. Nel Mezzogiorno, si produce l'85% dei veicoli (circa



Figura 13 La filiera dell'Automotive: distribuzione regionale degli addetti e del valore aggiunto



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

760.000), con produttori finali localizzati nell'area della Val Di Sangro, a Melfi e Pomigliano d'Arco, la presenza di assemblatori a Isernia e una fitta rete di componentistica (carrozzeria, parti, accessori e motori ma anche progettazione e testing e manutenzione) nutrita da piccole e medie imprese che ruota attorno a grandi player nazionali e internazionali, diffusa principalmente in Abruzzo, Campania, Basilicata, Puglia e Molise. In totale, la filiera Automotive meridionale vale 17,6 miliardi di euro e occupa quasi mezzo milione di addetti (450.418). Il 32% degli occupati è concentrato in Campania, il 21% in Puglia e 19% in Sicilia. In valori assoluti, è da evidenziare il dato occupazionale del Molise (5.920) e quello della Basilicata (11.022) (Fig. 13). Attualmente, per effetto dello spiazzamento della riconversione green e la riorganizzazione interna dei grandi attori industriali che operano nel comparto, il settore sta attraversando un periodo di crisi importante: tra il 2000-2019 il numero di veicoli in Italia è sceso da 1,7 milioni a 900mila, con una perdita annua del 3% e la riduzione della quota mondiale dal 3% all'1%. In particolare, gli stabilimenti produttivi lucani stanno registrando volumi produttivi di molto inferiori ai livelli di saturazione, con fasi di stop and go e turnistica giornaliera ridotta. La perdita di competitività è segnalata anche dal presidio pugliese in cui si evidenzia la necessità di accompagnare il progresso tecnologico, per preservare le competenze e l'occupazione in questo ambito produttivo. Questi temi sono oggetto del Capitolo 10 interamente dedicato alle opportunità e alle difficoltà del Mezzogiorno nel cavalcare il potenziale trasformativo di questo comparto cruciale per tutta l'economia nazionale.

9.6 Competitività e coesione nei processi di transizione

La ripresa economica omogenea a livello territoriale che ha caratterizzato il periodo post-Covid si lega alle politiche pubbliche espansive, che hanno supportato gli investimenti pubblici e privati - specialmente nelle Costruzioni, via Pnrr e Superbonus - e i consumi, sostenendo il reddito disponibile nella fase pandemica e contenendo l'impatto dello shock inflazionistico. Viceversa, sono mancate politiche industriali ambiziose, che avrebbero dovuto indirizzare il cambiamento strutturale del Paese rispetto alle sfide e alle opportunità aperte dal nuovo scenario globale, segnato da importanti riconfigurazioni energetiche e produttive. Da questo punto di vista, ha pesato l'impostazione del "Pnrr delle imprese", orientato al consolidamento dell'esistente anziché all'identificazione e al supporto delle priorità produttive e delle specializzazioni strategiche. Preservando un approccio orizzontale concentrato sulla leva fiscale, gli incentivi 4.0 hanno seguito la distribuzione spontanea delle imprese, senza alcuna strategia di cambiamento alle spalle, manifestando effetti asimmetrici tra Nord e Sud. Un passo in avanti potrebbe derivare dalla riforma della Zes Unica che, superando la frammentazione territoriale, tenta di rafforzare il presidio nazionale delle politiche industriali per il Sud. L'anello mancante, anche in questa riforma, sono gli strumenti discrezionali e selettivi di cui dovrebbero dotarsi le politiche industriali per sostenere fattivamente settori e filiere strategiche, una volta definite e individuate⁹.

Eppure, la nuova geografia economica degli equilibri produttivi e commerciali tra, e con, le maggiori potenze mondiali e la riconfigurazione delle global supply chain offrono all'Italia, soprattutto nel Mezzogiorno, una grande opportunità di sviluppo nel contesto europeo. A partire dalle più consolidate esperienze industriali nella Chimica, nella Farmaceutica e nell'Aerospazio, il Sud vanta un'accumulazione di competenze e conoscenze - spesso inutilizzate e in fuga verso altre aree - tale da poter intercettare, se adeguatamente accompagnate da un disegno di politica industriale condiviso e prospettico, le esigenze produttive lungo le filiere chiave per l'autonomia strategica europea.

Al contempo, la transizione obbligata verso le tecnologie pulite offre al Sud la possibilità di programmare un modello di sviluppo alternativo che, diversamente da quello del Novecento, coniughi sviluppo industriale e sostenibilità ambientale. Questo modello potrà avere impatti significativi solo se l'installazione di capacità rinnovabile sarà

⁹ NewSvimez, Politica industriale e coesione, tra Mezzogiorno e Europa, Estate 2024.

regolata e accompagnata dall'espansione della capacità produttiva delle tecnologie chiave, come pannelli e relativa componentistica, batterie, pale eoliche, elettrolizzatori.

In altre parole, il Mezzogiorno non deve essere visto unicamente come hub di produzione di energia rinnovabile da esportare verso le industrie del Nord o del Centro Europa, o come luogo di transito di quella prodotta nei paesi del Nord Africa. Se non si crea un tessuto industriale e occupazionale diffuso e robusto nei territori, è a rischio la tenuta del patto sociale, e i primi sintomi si intravedono già in alcune regioni. Le innovazioni tendono a creare vincitori e vinti, a livello sociale e territoriale. Il grado di coesione dipenderà dal peso e dalle caratteristiche delle politiche pubbliche di accompagnamento a questi processi e la sfida è tenere insieme competitività e coesione nei processi di transizione.

Sebbene non manchino le esperienze positive sul territorio, rimane irrisolto il nodo della politica industriale e degli strumenti consoni a perseguirne efficacemente gli obiettivi. Se gli strumenti esistenti funzionano per le filiere da rafforzare, allo stesso tempo arrancano nel promuovere le filiere posizionate sulla frontiera tecnologica, che necessitano di strumenti specifici e ingenti risorse, presentando significative barriere all'ingresso per i nuovi attori industriali.

Le transizioni interessano prioritariamente le filiere strategiche di frontiera (fotovoltaico, eolico, semiconduttori, intelligenza artificiale), ma riguardano anche gli ambiti produttivi maturi e i settori tradizionali che costituiscono colonne portanti delle nostre economie, i quali dovrebbero essere riorientati con strumenti di politica industriale attiva verso processi produttivi sostenibili. Esempi lampanti di questa esigenza sono la filiera dell'Agroindustria, che da un lato fa registrare nel Mezzogiorno una dinamica dell'export estremamente positiva e superiore alla media nazionale, ma dall'altro è esposta a erosioni continue di valore aggiunto per effetto dei cambiamenti climatici. Oppure la filiera globale dell'Automotive, che vede la Cina sulla frontiera tecnologica nella transizione all'elettrico e gli Stati Uniti vantare la leadership nel segmento digitale del comparto. Nonostante le multinazionali europee investano in R&S più del doppio dei loro concorrenti giapponesi o statunitensi e più del triplo dei competitor cinesi, l'industria automobilistica europea è in grave difficoltà, con la produzione che rallenta e un gap competitivo che si allarga.

In una fase storica caratterizzata da una vistosa accelerazione del processo di cambiamento strutturale, con conseguente ridefinizione della geografia produttiva e tecnologica globale, si pone dunque il tema di una politica industriale forte e coordinata a livello europeo, specie in considerazione delle iniziative significative poste in essere da Cina e Stati Uniti.

Nel nuovo scenario globale, il modello export-oriented tedesco a cui l'Ue si è affidata mostra gravi segnali di cedimento in termini di crescita, a partire proprio dalla Germania. La domanda interna sarà sempre più cruciale per stimolare investimenti, salari, produttività e innovazione, ma il cambio di intonazione delle politiche di bilancio europee va nella direzione opposta. Il consolidamento fiscale che discende dal nuovo Patto di stabilità rischia di avere non solo un impatto negativo sulla dinamica della domanda aggregata, ma potrebbe anche indebolire l'intero sistema industriale continentale. La nuova fase in cui sembra timidamente avviarsi la politica industriale in Europa rischia di schiantarsi contro politiche fiscali restrittive. L'idea di mettere al riparo almeno gli investimenti - il "debito buono" - dalle regole di disciplina fiscale non è sufficiente, perché perde di vista la rilevanza della spesa corrente per il sostegno alla domanda interna e il finanziamento dei servizi pubblici essenziali.

10. L'Automotive del Mezzogiorno alla prova della transizione

10.1 L'industria europea

L'industria automobilistica è stata uno dei motori industriali europei del Novecento, il comparto che più di tutti ha contribuito a modellare lo sviluppo delle principali industrie manifatturiere europee – Germania e Italia in primis – e i rispettivi sistemi produttivi. Ancora oggi, l'Automotive mantiene la sua rilevanza strategica per l'economia europea, per l'impatto economico diretto del comparto in termini di crescita, export e occupazione, che contribuiscono in misura sostanziale a sostenere l'attività economica, la bilancia commerciale e il mercato del lavoro europeo.

Il comparto contribuisce direttamente per il 3% al Pil e per l'8% al valore aggiunto manifatturiero dell'Unione¹, facendo registrare anche un significativo avanzo commerciale con l'estero, pari a 148 miliardi di euro nel 2023². L'export europeo di autoveicoli e relativa componentistica ha toccato i 290 miliardi lo scorso anno, attestandosi a 164 miliardi nei primi sette mesi del 2024, in lieve riduzione rispetto allo stesso periodo del 2023 (-4,2%). Una quota che oscilla intorno al 50% dell'export totale è riconducibile alla Germania, un dato che rivela il posizionamento apicale dell'industria automobilistica tedesca nella filiera europea.

Nel 2022, l'industria automobilistica europea occupa direttamente più di 2,4 milioni di addetti, che corrispondono ad oltre l'8% del totale dell'occupazione manifatturiera dell'Unione (Tab. 1). Più di un terzo dell'occupazione diretta è riconducibile alla Germania (36%), seguita da Francia e Polonia (entrambe vicine al 9% del totale degli addetti) e poi dal gruppo composto da Repubblica Ceca, Italia, Romania e Spagna (tutte tra il 6 e il 7%). Il peso del comparto Auto sul totale dell'occupazione manifatturiera è piuttosto eterogeneo tra gli Stati membri. Da questo punto di vista, gli addetti diretti in Italia rappresentano "solo" il 4,4% del totale della manifattura, a fronte di quote superiori al 10% in Germania, Repubblica Ceca e Romania.

In ogni caso, è proprio la prospettiva di filiera sviluppata nel Capitolo precedente che ci permette di cogliere quale sia stata e quale sia ancora oggi la rilevanza dell'Automotive per il modello di sviluppo europeo. L'industria dell'Auto attiva infatti una complessa catena di approvvigionamento che supporta un'ampia gamma di settori: la siderurgia, la microelettronica, ma anche la gomma-plastica, il tessile e il vetro, che a loro volta mettono in moto ulteriori comparti industriali fornitori di beni strumentali per i rispettivi processi produttivi³.

L'occupazione complessivamente attivata dalla filiera – ossia considerando anche gli addetti indiretti generati negli altri comparti dell'economia (servizi ed edilizia in primis) – ammonta a 13,2 milioni di addetti, pari al 6,8% dell'occupazione su scala europea⁴. Un complesso e intricato sistema di interdipendenze industriali caratterizzato

¹ Bcg (2023), European Auto Industry Is at a Crossroads; European Commission (2024), The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations. September.

² Elaborazioni Svimez su dati Comext, codice prodotto HS 87 (Vehicles other than railway or tramway rolling-stock, and parts and accessories).

³ Senza considerare l'effetto a cascata sulle attività economiche ausiliarie come concessionarie, officine e attività assicurative legate all'auto. Per un approfondimento sui settori più rilevanti per il comparto Automotive in termini di input si veda: Centro Studi Confindustria (2024). I nodi della competitività. La Crescita dell'Italia fra tensioni globali, tassi e PNRR.

⁴ Stime Acea (Association des Constructeurs Européens d'Automobiles): <https://www.acea.auto/files/ACEA-Pocket-Guide-2024-2025.pdf>.

Tabella 1 Addetti diretti Automotive dei primi 10 Stati membri UE (2022)

	Automotive	Var. % 2022-2021	Quota % su Automotive UE	Quota % su totale manifattura
Germania	878.850	0,7	36,2	10,9
Francia	216.627	-4,1	8,9	6,7
Polonia	212.312	0,5	8,8	7,3
Repubblica Ceca	172.064	-2,3	7,1	13,4
Italia	168.370	-0,1	6,9	4,4
Romania	160.449	-4,2	6,6	14,3
Spagna	153.060	-2,7	6,3	7,2
Ungheria	97.377	0,6	4,0	12,4
Svezia	84.650	-7,8	3,5	14,5
Slovacchia	75.776	-2,3	3,1	15,3
UE-27	2.426.040	-1,1		8,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat (Structural Business Statistics) per il comparto a 2 Digit C29 (Manufacture of motor vehicles, trailers and semi-trailers).

da un moltiplicatore della spesa molto elevato: gli investimenti implementati nell'Auto hanno sostenuto nel corso dei decenni l'intero tessuto produttivo europeo.

Per di più, l'Automotive ha svolto un ruolo essenziale per quanto riguarda lo sviluppo infrastrutturale europeo. L'industria automobilistica è stata il motore fondamentale per lo sviluppo delle reti stradali e autostradali, le quali facilitano gli scambi, il commercio e la mobilità, oltre ad attivare un indotto economico estremamente rilevante, attraverso l'edilizia.

Last but not least, l'Automotive è tuttora il primo comparto a livello europeo per investimenti in R&S, con 72,88 miliardi nel 2022, il 32% di tutti gli investimenti europei in R&S e il 42,2% di quelli dell'intera industria automobilistica globale⁵. L'Automotive guida processi innovativi in diversi nodi tecnologici strategici (auto elettrica, guida autonoma, biocarburanti), che definiranno il futuro economico, sociale e ambientale dell'Unione.

Ciononostante, l'industria europea sta attraversando una crisi senza precedenti, subendo il profondo processo di ristrutturazione globale del comparto, segnato da uno spostamento della domanda verso mercati terzi, dalla transizione verso la mobilità elettrica - dominata dalle produzioni cinesi - e dagli sviluppi tecnologici legati alla guida autonoma e ai software.

Come in altre filiere strategiche, anche nell'Automotive la tradizionale leadership europea è stata significativamente erosa nel corso degli ultimi decenni. La pandemia si è incaricata di ricordarci la rilevanza delle catene di fornitura e delle dipendenze dall'estero, con significativi problemi di approvvigionamento - si pensi alla crisi nel comparto innescata dalla carenza di microchip - che sono stati solo recentemente superati, ma minacciano di ripresentarsi qualora la recente introduzione di dazi sulle importazioni di veicoli elettrici cinesi dovesse innescare una ritorsione commerciale, spingendo la Cina a una stretta sulle Materie Prime Strategiche, indispensabili per la transizione all'elettrico del comparto⁶.

La vulnerabilità europea nel comparto Automotive non si esplica esclusivamente dal lato dell'offerta - in termini di eccessiva dipendenza dall'estero e concentrazione delle importazioni di beni strategici su pochi fornitori - pas-

⁵ European Commission (2024). The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations. September 2024.

⁶ Cucignatto, G., Gaddi, M., & Garbellini, N. (2022), Covid-19 and industrial restructuring: what future for transnational value chains. ETUI Research Paper-Working Paper.

sando anche e soprattutto dal lato della domanda, data la rilevanza delle esportazioni verso la Cina per i costruttori europei, a partire da quelli tedeschi⁷. Se l'Automotive rappresentava nel 2023 il primo comparto in termini di contributo all'export tedesco (17% delle esportazioni complessive in valore)⁸, la Cina già nel 2020 aveva superato gli Stati Uniti come principale mercato di sbocco, tendenza che è andata rafforzandosi negli anni successivi alla pandemia.

Pechino assorbe ormai una quota intorno al 14% dell'export automobilistico tedesco⁹. Non a caso, la Germania è stata l'unica grande economia a votare contro i dazi commerciali sui veicoli elettrici cinesi proposti dalla Commissione Ue all'incontro del Coreper di inizio ottobre 2024, temendo innanzitutto una rappresaglia sui veicoli di grossa cilindrata.

Inoltre, nonostante i grandi sforzi profusi in termini di R&S, le aziende europee rischiano di perdere il contatto con la frontiera tecnologica definita in particolare dalla filiera elettrica cinese, a causa delle scelte strategiche degli scorsi decenni - con la concentrazione degli investimenti sullo sviluppo dei motori a combustione interna (Ice) - e della fortissima competizione cinese e statunitense su veicoli a batteria (Bev) e sistemi Adas (Advance Driver Assistance System). Se questo avvenisse nel primo comparto europeo per spesa in R&S, la capacità innovativa dell'Unione verrebbe seriamente messa in discussione, ancor più di quanto non lo sia già oggi, con ripercussioni strutturali sull'intero tessuto produttivo. L'"industria delle industrie"¹⁰ è dunque davanti a una sfida esistenziale nel contesto europeo, il cui esito avrà implicazioni estremamente rilevanti per l'intera economia del Continente.

Se spostiamo il focus a livello nazionale, l'Italia gioca ancora un ruolo rilevante nel comparto, specialmente nel sistema della componentistica. Allo stesso tempo, è indispensabile collocare storicamente l'evoluzione dell'industria automobilistica italiana, a partire dalla lunga crisi iniziata negli anni Novanta, che ha spinto gran parte dei fornitori e della componentistica a slegarsi dalla Fiat e a integrarsi nella filiera tedesca ed europea.

In questo contesto complesso, in cui la crisi strutturale dell'Automotive italiano incontra la più recente crisi dell'industria tedesca ed europea legata alle trasformazioni globali, il peso dell'Auto per l'economia del Mezzogiorno rimane estremamente rilevante. Nei primi nove mesi del 2024, gli stabilimenti del Sud hanno fornito l'82% delle autovetture e l'89% di tutti gli autoveicoli prodotti in Italia. Nelle regioni meridionali è presente una fitta rete di piccole e medie imprese della componentistica - carrozzeria, parti, accessori e motori, ma anche progettazione, testing e manutenzione - fornitrice dei grandi player nazionali e internazionali.

Nella prima parte del Capitolo, cercheremo di fornire una disamina della lunga crisi che ha caratterizzato la produzione del comparto nel contesto italiano. In seguito, inquadreremo la nuova crisi strutturale che ha investito l'Automotive tedesco ed europeo, alla luce della sfida cinese e della transizione all'elettrico. Infine, proveremo a delineare le conseguenze di questo complesso scenario per gli stabilimenti produttivi del Mezzogiorno e per la filiera della componentistica a monte, inquadrando le prospettive del comparto al Sud e le priorità in termini di politiche pubbliche.

10.2 La lunga crisi italiana

Il ridimensionamento dell'industria automobilistica italiana precede di gran lunga i più recenti problemi dell'industria europea, come mostrano i dati di lungo periodo sulla produzione nazionale di autoveicoli. All'esplosione del comparto nel secondo dopoguerra è seguita una prima crisi negli anni Settanta, in corrispondenza del boom del

⁷ Guarascio, D., Reljic, J., Cucignatto, G., Simonazzi, A., & Celi, G. (2024). Between Scylla and Charybdis: long-term drivers of EU structural vulnerability. *Review of Keynesian Economics*, 1 (aop), 1-29.

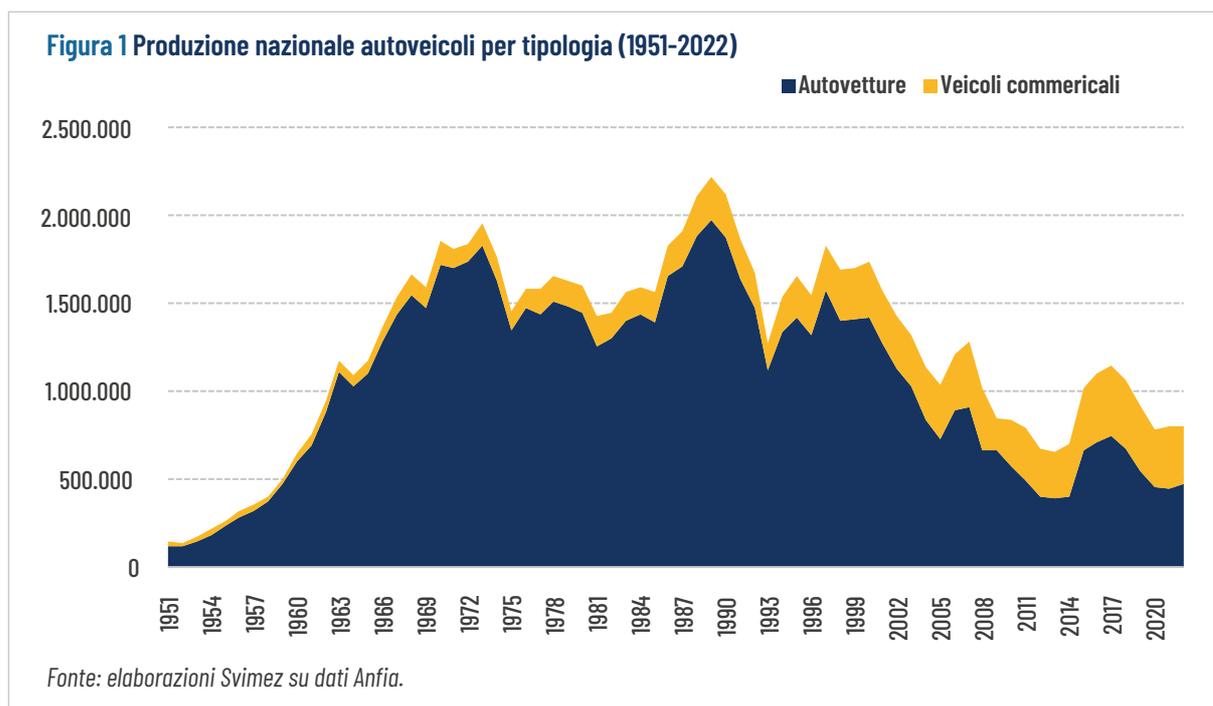
⁸ Fonte Destatis: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Foreign-Trade/trading-goods.html>.

⁹ Database Baci. Gaulier, G. and Zignago, S. (2010), BACI: International Trade Database at the Product-Level. The 1994-2007 Version. Cepii Working Paper, N°2010-23. BibTex.

¹⁰ Drucker, P.F. (1995), *The Future of the Industrial Man*, (2nd ed.), Routledge.

costo dei carburanti e delle crisi petrolifere del 1973 e del 1979 (Fig. 1).

Al picco di 1,96 milioni di veicoli del 1973, è seguita prima una caduta verticale della produzione nazionale (500mila veicoli in meno nel 1975) che segue il rallentamento su scala globale, poi una sostanziale stagnazione accompagnata da una riorganizzazione complessiva del comparto, orientata verso i modelli di lean production e just in time, oltre a un maggior frazionamento dei modelli prodotti. Dalla metà degli anni Ottanta, tassi di crescita annua a due cifre riportarono la produzione italiana di veicoli sopra i livelli del 1973 e al picco storico di 2,22 milioni (1,97 di autovetture) del 1989.



Se inquadrriamo la dinamica della produzione italiana nel lungo periodo, si osserva dunque una caduta quasi ininterrotta negli ultimi 35 anni, con una perdita secca che nel 2022 si attesta a quasi 1,5 milioni in meno in termini di autoveicoli prodotti, rispetto ai massimi del 1989 (-68%). In questa parabola discendente, un colpo particolarmente duro è arrivato nel biennio successivo alla Grande crisi finanziaria, con tassi di riduzione a doppia cifra nel 2008 e nel 2009 (-20,3 e -17,6%), che hanno riportato la produzione nazionale sotto la soglia del milione, per la prima volta dal 1962.

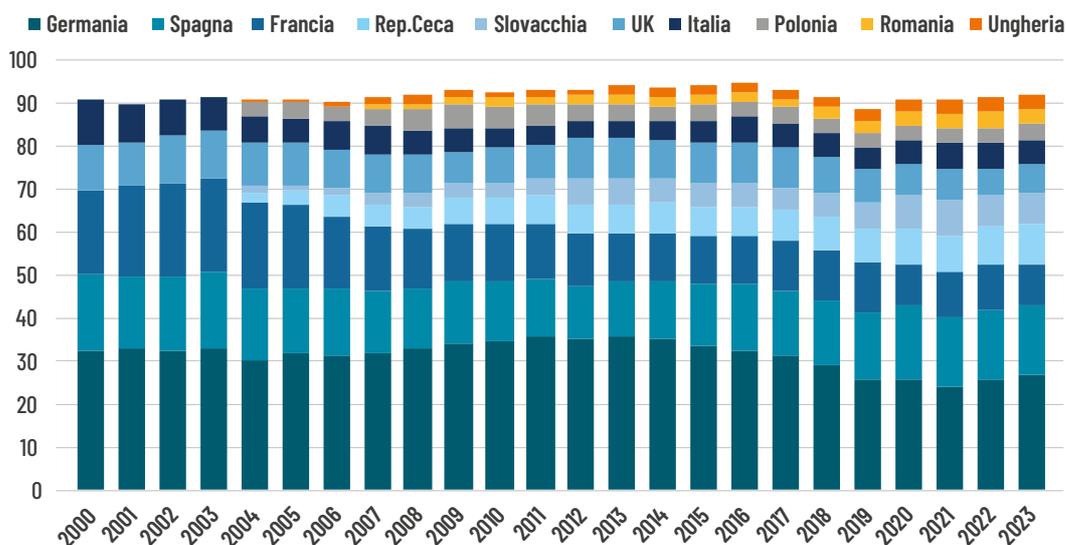
Tale target - spesso individuato come soglia minima per assicurare le economie di scala necessarie a rendere competitivo il comparto a livello internazionale - è stato recuperato tra il 2015 e il 2018, per poi essere nuovamente sfondato al ribasso nel 2019. Non a caso, tale obiettivo produttivo è stato individuato come target di medio termine delle politiche industriali nazionali per il 2030¹¹. Come vedremo, la crescita significativa registrata nel 2023 non è proseguita nel 2024, i cui dati provvisori segnano piuttosto un crollo e un allontanamento significativo dal target di un milione.

Le cause di questo ridimensionamento produttivo sono molteplici, ma vanno ricercate innanzitutto nella riconfigurazione dell'industria automobilistica europea, che ha visto un sostanziale allungamento della filiera e un incremento della partecipazione dei paesi dell'Europa orientale nella catena di fornitura, così come nella produzione finale di autoveicoli.

Se agli inizi degli anni Duemila le cinque maggiori economie (Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Spagna) producevano da sole il 90% degli autoveicoli europei, nel 2023 tale quota è scesa al 65%. Gli ultimi decenni sono

¹¹ Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Mimit e Anfia siglano accordo strategico per la transizione del settore automotive. Ottobre 2023.

Figura 2 Composizione percentuale della produzione europea di autoveicoli per Paese (2000-2023)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Oica.

stati caratterizzati dalla poderosa crescita dell'industria automobilistica del c.d. cuore manifatturiero centro-europeo (Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Ungheria)¹², imperniato sulla filiera produttiva tedesca e oggi responsabile di oltre un quarto (26,8%) della produzione europea (Fig. 2)¹³.

Il Mercato Comune, la manodopera a basso costo, la vicinanza geografica e gli incentivi agli investimenti sono alcuni dei fattori chiave alla base della crescita dell'industria automobilistica dell'Europa orientale e della parallela ristrutturazione subita dalle principali economie europee, ad eccezione della Germania. Le case automobilistiche dell'Europa occidentale e il relativo tessuto della componentistica hanno ridefinito le proprie strategie di localizzazione sull'intero spazio economico europeo, in particolare dopo l'allargamento dell'Ue del 2004, dando luogo a una nuova geografia europea dell'Automotive e a un processo di rilocalizzazione da Ovest a Est¹⁴.

L'Automotive francese è forse la prima vittima di questa trasformazione, con una caduta dei volumi produttivi di oltre 1,8 milioni tra il 2000 e il 2023 (-64%) e la riduzione della rispettiva quota europea da più del 20 a meno del 10%. L'industria automobilistica spagnola è quella che meglio è riuscita a limitare i danni, subendo una riduzione dei volumi pari a 600mila veicoli (-19%), ma mantenendo una quota pari al 16% della produzione Ue (dal 18% del 2000), che la pone al secondo posto superando proprio la Francia.

Discorso a parte merita l'industria automobilistica tedesca, che, in questo processo di riconfigurazione, ha rafforzato il proprio posizionamento nella filiera su scala europea e globale, limitando i processi di delocalizzazione alla componentistica e ai modelli di bassa gamma, mantenendo invece le produzioni finali e intermedie di alta gamma sul territorio nazionale¹⁵. Nonostante la doppia crisi che ha investito il settore nel 2009 e nel 2012, innescata dal rallentamento della domanda aggregata provocata dalla Crisi finanziaria e dalla Crisi dei debiti sovrani, la produzione di autoveicoli tedesca è cresciuta in media annua dello 0,9% tra il 2000 e il 2016, arrivando a 6,2 milioni di veicoli.

In questo quadro di rapido mutamento, tra il 2000 e il 2023, l'Italia è passata dal quinto al settimo posto per

¹² Stehrer, R., & Stöllinger, R. (2015), The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing? (No. 2014/15-02). FIW-Research Reports.

¹³ Le quote calcolate nella Figura 2 fanno riferimento al totale degli autoveicoli prodotti nell'Ue a 28 paesi, ossia considerando anche la produzione del Regno Unito dopo la Brexit. Sono stati considerati i primi 10 produttori di autoveicoli tra gli Stati membri nel 2023, che nel periodo considerato hanno contribuito complessivamente a oltre il 90% della produzione complessiva (se si esclude il 2019).

¹⁴ Frigant, V., & Miollan, S. (2014), The geographical restructuring of the European automobile industry in the 2000s.

¹⁵ Simonazzi, A., Sanginés, J. C., Russo, M. (2020), The future of the automotive industry: dangerous challenges or new life for a saturated market?. Institute for New Economic Thinking Working Paper Series n. 141.

autoveicoli prodotti in Europa, subendo il sorpasso di Repubblica Ceca (1,4 milioni, pari al 9,2% del totale) e Slovacchia (1,1 milioni, pari al 7% del totale). Gli 880mila autoveicoli prodotti in Italia nel 2023 rappresentano il 5,7% della produzione europea e poco più della metà dei volumi produttivi di inizio millennio (1,7 milioni nel 2000), quando l'industria italiana pesava più del 10% sui volumi europei.

In sintesi, l'industria automobilistica nazionale ha visto un ridimensionamento significativo, con la quota globale di autoveicoli prodotta in Italia che si è ridotta dal 2000 al 2023 dal 3 allo 0,9%.

L'Automotive continua tuttavia a rappresentare un comparto strategico in cui l'Italia vanta un discreto indice di specializzazione e un buon posizionamento internazionale, in particolare nel segmento della componentistica, a cui si associa una rilevante quota del valore aggiunto complessivo delle autovetture (75-80% e prevista in crescita)¹⁶.

Il comparto Automotive in senso stretto è composto da oltre 2.300 imprese dal fatturato complessivo superiore a 77 miliardi di euro nel 2022¹⁷. La rilevanza dell'industria automobilistica per l'economia italiana si coglie appieno adottando una prospettiva di filiera, che consente di spostare il focus sulle interdipendenze settoriali attivate dall'Automotive nazionale. La filiera estesa dell'Automotive è ancora la terza in termini di contributo all'occupazione ed incidenza sul PIL nazionale (5,5%), con un valore aggiunto di 110 miliardi e oltre 1,7 milioni di addetti¹⁸.

Allo stesso tempo, l'impatto occupazionale del ridimensionamento della produzione italiana di autoveicoli è stato intenso e costante, con una riduzione degli addetti diretti del comparto dai 203mila del 2000 ai 163mila del 2022 (-22%)¹⁹. Questo calo avrebbe potuto essere ancora più marcato, se non fosse stato in parte controbilanciato dall'integrazione della componentistica nazionale nelle catene di fornitura europee, in particolare nella filiera tedesca²⁰. Nella lunga crisi italiana, la riduzione dei volumi produttivi da parte degli stabilimenti Fiat/Fca ha spinto i fornitori dell'unico costruttore nazionale a legarsi agli altri grandi produttori europei, come mostrano, ad esempio, i dati relativi alle esportazioni.

Se nel 2023 le importazioni di autovetture valgono 32,2 miliardi (+39,7% sul 2022), superando ampiamente le esportazioni (16,9 miliardi), il valore delle esportazioni della componentistica lo scorso anno ammonta a 25,3 miliardi (+7%, pari al 4% dell'export italiano), con un saldo positivo di 5,7 miliardi. Tra i beni intermedi esportati, le parti meccaniche in senso lato rappresentano il 67,5% dell'export (17 miliardi), i motori il 15,9% (4 miliardi), i componenti elettrici e affini il 9,2% e la quota rimanente riguarda pneumatici e articoli in gomma. Il principale paese destinatario dell'export della componentistica italiana risulta la Germania (20,5% del totale), seguita da Francia (11,5%) e Spagna (7,6%)²¹.

Questa ricomposizione all'interno del settore è stata particolarmente marcata per quanto concerne le regioni del Nord, dove il peso in termini occupazionali della componentistica è oggi più rilevante sul totale del comparto rispetto a quello della produzione di autoveicoli (Tab. 2).

La quota di addetti impiegata nella produzione di carrozzerie e componenti è del 66% al Nord-Ovest e raggiunge il 70% e il 71% rispettivamente nel Nord-Est e nel Centro, dove però gli addetti complessivi sono molto meno numerosi. Diversamente, nel Mezzogiorno il segmento della produzione di autoveicoli assorbe ancora il 54% degli addetti

¹⁶ Mimit (2024), *Made in Italy 2030*. Libro verde sulla politica industriale. High Level Group on the Competitiveness and Sustainable Growth of the Automotive Industry in the European Union, *Gear 2030 Final Report*, European Commission, 2017. Per quanto concerne gli indici di specializzazione nelle regioni del Mezzogiorno si veda il Capitolo 9.

¹⁷ Dati Istat sui Risultati economici delle imprese, riferiti al codice Ateco C29 ("Fabbricazione di Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi").

¹⁸ Elaborazioni Svimez relative al 2022 su Censimento Permanente sulle Imprese dell'Istat 2021-2022. Rispetto al Capitolo 9, qui abbiamo adottato una visione più ristretta della filiera Automotive, escludendo tutte quelle attività economiche attivate dal comparto delle infrastrutture e servizi di trasporto su gomma, per focalizzarci sulla filiera attivata dalla fabbricazione di autoveicoli.

¹⁹ Questo dato differisce lievemente da quello presentato nella Tabella 1, poiché proviene dal dataset Istat relativo a: "Occupazione regolare e irregolare per branca di attività e popolazione".

²⁰ Gaddi, M., & Garbellini, N. (2023), *The Italian Government's industrial policies in the automotive sector*. *International Journal of Automotive Technology and Management*, 23(1), 22-41.

²¹ Anfia (2024), *Italia. Trade Parti e componenti per Autoveicoli Gennaio/Dicembre 2023*.

Tabella 2 Addetti comparto Automotive per segmento e ripartizione (2021)

	Automotive	di cui: autoveicoli	di cui: carrozzerie, rimorchi e semirimorchi	di cui: parti ed accessori e motori
Nord-Ovest	72.801	24.760	3.827	44.213
Nord-Est	30.837	9.314	3.468	18.055
Centro	14.828	4.314	3.067	7.447
Mezzogiorno	44.062	23.683	2.061	18.318
Italia	162.528	62.072	12.423	88.033

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat relativi agli addetti delle unità locali delle imprese attive.

del settore, quota che in termini assoluti si traduce in livelli occupazionali - oltre 23 mila addetti - molto vicini a quelli registrati nel Nord-Ovest nello stesso segmento.

Se nel Mezzogiorno pesa la presenza dei grandi stabilimenti Stellantis, che nelle regioni interessate porta la quota di addetti del segmento Autoveicoli sul totale molto al di sopra della media nazionale (38%) e sempre al di sopra del 50%, alle regioni del Nord è riconducibile la quota maggioritaria degli addetti della componentistica, con Piemonte (26%), Lombardia (20%) ed Emilia-Romagna (10%) responsabili di oltre il 55% dell'occupazione nazionale in questo segmento.

Le crisi economiche che si sono succedute in Europa hanno messo in luce la solidità e la flessibilità del tessuto della componentistica italiana, specialmente del Nord, in grado di assorbire la riduzione dei volumi nazionali e sganciarsi dalla mono-committenza Fiat/Fca, attraverso un processo di internazionalizzazione e integrazione nella filiera regionale europea. Allo stesso tempo, il crescente peso della componentistica espone l'industria automobilistica italiana alle scelte strategiche delle Original Equipment Manufacturers (Oems) straniere e alle politiche industriali di altri Stati europei, una situazione tanto più grave quanto più si consideri la portata della transizione all'elettrico, che si scarica principalmente proprio sul segmento della componentistica per apparati propulsori e trasmissioni.

Da questo punto di vista, preoccupa particolarmente il rallentamento che l'industria automobilistica tedesca ha fatto registrare dal 2017 (-2,7%) e il vero e proprio crollo negli anni a cavallo della pandemia: alla riduzione significativa nel 2018 (-8,5%) è seguita una caduta a doppia cifra nel triennio successivo (-16% nel 2019; -25% nel 2020; -12% nel 2021), che hanno dimezzato i volumi produttivi, oggi a quota 3 milioni. Se il biennio 2022-2023 ha parzialmente invertito questa tendenza, con tassi di crescita rilevanti che hanno riportato la produzione sopra quota 4 milioni, la produzione di autoveicoli in Germania è ancora lontana dalla media di circa 6 milioni del periodo 2000-2016.

Le ragioni del rallentamento tedesco vanno ricercate nei più recenti sviluppi internazionali e nel crescente dominio produttivo e tecnologico cinese nella filiera dell'elettrico. Se alla crisi italiana di lungo corso dovesse aggiungersi anche una crisi di natura strutturale dell'Automotive tedesco, le ripercussioni sulla filiera nazionale, specializzata nella componentistica meccanica, sarebbero estremamente serie, senza considerare la rilevanza sistemica dell'Automotive tedesco rispetto al modello europeo orientato alle esportazioni.

10.3 La transizione all'elettrico e l'ascesa cinese

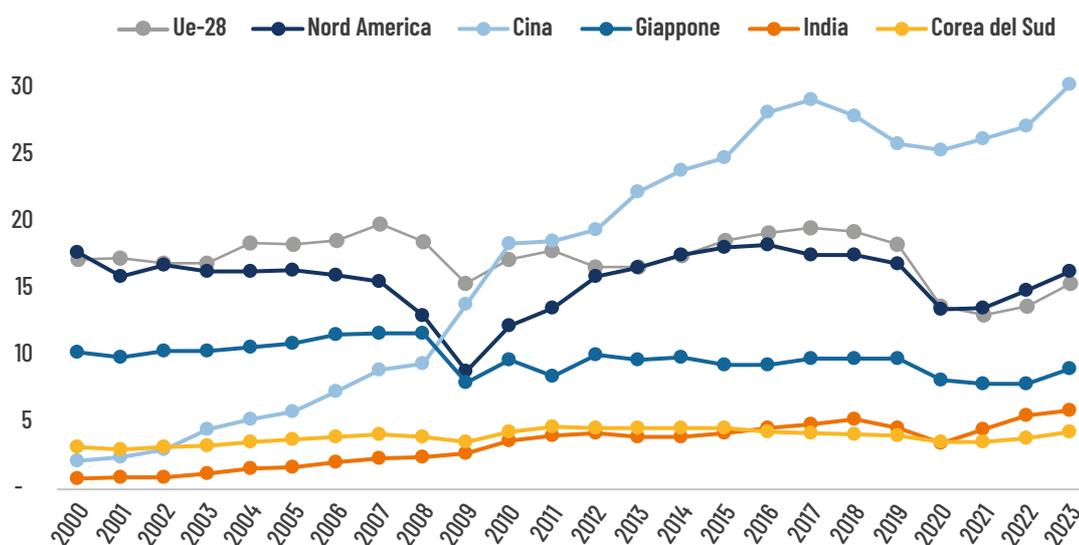
Una prima fotografia della produzione globale di autoveicoli consente innanzitutto di escludere che il rallentamento dei volumi tedeschi sia riconducibile a un rallentamento mondiale del comparto. Tra il 2000 e il 2023, la produzione globale è passata da 58 a 93 milioni di veicoli, con un tasso di crescita medio annuo del 2,4%. Se escludiamo i cali a doppia cifra del 2009 (-13%) e del 2020 (-16%), si osserva un costante aumento dei volumi produttivi

complessivi, accompagnato, tuttavia, da una formidabile ridefinizione degli equilibri globali.

Se nel 2000 la Cina produceva appena 2 milioni di veicoli pari al 4% della produzione globale, nel 2023 i volumi sono più che decuplicati (+1358%), salendo a 30,2 milioni di autoveicoli, che corrispondono al 32% della produzione mondiale (Fig. 3) e quasi alla produzione congiunta di Unione Europea e Nord America (30,5 milioni)²². D'altra parte, la produzione americana mostra un andamento declinante lungo tutto il periodo, che si aggrava durante le crisi con un bilancio complessivo negativo (-1,5 milioni di autoveicoli dal 2000), mentre quella europea (Ue-28) cresce fino ai 20 milioni del 2007 - livello che non sarà più recuperato - per chiudere nel 2023 con un saldo negativo ancor più pesante (-1,8 milioni).

Le quote relative all'Unione Europea (incluso il Regno Unito) e all'America del Nord si sono ridotte costantemente e in misura significativa, passando dal 30% di inizio millennio al 16% e al 17% del totale globale, rispettivamente. Lo stesso vale per il Giappone, che ha visto una riduzione della propria quota dal 17% al 10% del totale. Da segnalare inoltre la sostanziale tenuta della Corea del Sud intorno a una quota del 5% e la crescita significativa dell'India, passata dall'1% al 6% nel periodo considerato.

Figura 3 Produzione mondiale per paese (milioni di autoveicoli)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Oica.

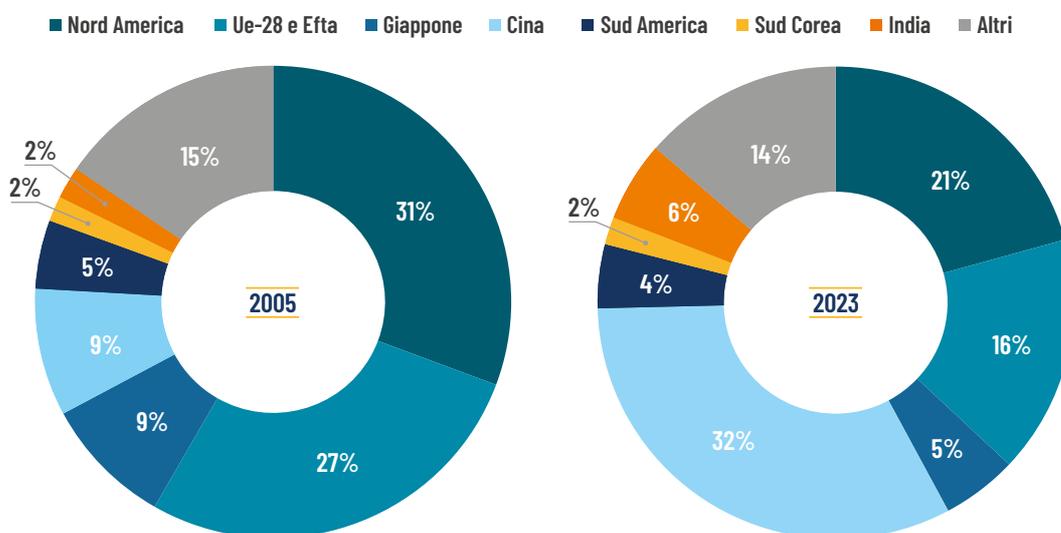
L'elemento che colpisce maggiormente della trasformazione della geografia produttiva globale è che la crescita cinese prosegue - o accelera - anche nelle fasi recessive internazionali, nel momento di maggiore difficoltà dei propri competitor. Questa dinamica si evince in particolare in corrispondenza della Grande Recessione (2009), quando i volumi cinesi sono aumentati di quasi 5 milioni di veicoli rispetto al 2007 (+55%), a fronte di una riduzione della produzione europea e nordamericana rispettivamente di 4,4 (-22%) e 6,7 milioni (-43%).

Nel nuovo scenario globale, segnato da crescenti tensioni commerciali, la vulnerabilità dell'Automotive europeo non si esplica esclusivamente dal lato dell'offerta, ma interessa anche la dimensione della domanda e l'innovazione, due aspetti inestricabilmente intrecciati, che chiamano in causa in particolar modo la transizione all'elettrico e le Materie Prime Strategiche, indispensabili ad implementarla.

Sul versante della domanda, gli smottamenti nel comparto Auto sono stati significativi, come si può osservare dalla variazione delle quote di mercato degli ultimi anni (Fig. 4). Nel 2005, l'Europa e il Nord America immatricolava-

²² Qui si fa riferimento alla somma dei veicoli prodotta nei paesi del Usmca e - diversamente dal grafico - nell'Unione a 27 paesi.

Figura 4 Quote globali del mercato dell'Auto (immatricolazioni 2005 vs. 2023)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Oica.

no rispettivamente 18 e 20 milioni di autoveicoli, pari al 58% del mercato mondiale, mentre la Cina faceva registrare una domanda simile a quella giapponese, circa 6 milioni di autoveicoli (9%). Nel 2023, il quadro è profondamente mutato: il mercato cinese è diventato il primo in termini di volumi – 30 milioni di immatricolazioni nel 2023 – e il mercato asiatico rappresenta oggi oltre la metà del mercato globale (54% nel 2023).

Nonostante il significativo rimbalzo del mercato europeo nel 2023 (+14%), particolarmente marcato sul segmento delle autovetture (+19%), le immatricolazioni complessive sono ancora distanti rispetto al pre-Covid (-18% sul 2019), soprattutto in Germania (-20%), Francia (-20%) e Spagna (-25%). Al di là della congiuntura negativa del 2024, quello europeo mostra le caratteristiche di un mercato maturo, con un discreto grado di saturazione, un trasporto pubblico locale sviluppato e una maggiore attenzione all'ambiente da parte dei consumatori. Tutti fattori che contribuiscono alla debolezza della domanda europea di auto.

Il mercato globale dell'Auto è un mercato in larga parte macro-regionale - automobili e veicoli commerciali sono tra i prodotti più scambiati al mondo, ma i flussi commerciali avvengono prevalentemente a livello domestico e continentale. Se la quota di veicoli di origine domestica sul totale dei venduti è estremamente eterogenea a livello globale – si va dal 17% dell'Italia al 97% della Cina nel 2022, la quota macro-regionale è decisamente più omogenea e sempre relativamente alta: la quota di veicoli di origine europea è dell'84% in Italia e Germania²³.

La natura continentale dell'industria automobilistica è in buona parte riconducibile alla rilevanza storica degli Investimenti Diretti Esteri lungo la filiera globale, i quali hanno consentito ai principali costruttori di realizzare stabilimenti all'estero per rifornire da vicino i mercati più distanti e più dinamici, evitando costi di trasporto e dazi commerciali. Di fronte a un mercato maturo come quello europeo, il massiccio spostamento del mercato globale verso la regione asiatica ha già avuto enormi ripercussioni sulla produzione europea, aumentando la rilevanza delle filiali estere dei costruttori europei in termini di fatturato e utili²⁴.

Un esempio concreto di questa tendenza ci è offerto dagli investimenti dell'industria automobilistica tedesca in Cina, che fanno da contraltare agli annunci di disimpegno in Germania. Nonostante la strategia di riduzione del rischio per le imprese in Cina recentemente introdotta dal Governo di Berlino, gli investimenti tedeschi nel I Seme-

²³ Mayer, T., Vicard, V., Wibaux, P. (2004), Will Chinese Auto Export Boom Transform into Local Production in Europe?, CEPII Policy Brief, n. 45.

²⁴ Rispetto al tema dei dazi europei sull'import dei veicoli cinesi, oltre alle eventuali ritorsioni di Pechino sull'export tedesco si aggiunge la questione delle eventuali limitazioni cinesi agli stabilimenti dei costruttori europei localizzati in Cina.

stre 2024 (7,3 miliardi) sono già maggiori di quelli relativi all'intero 2023 (6,5 miliardi) e guidati proprio dal comparto Auto, che ha fatto registrare nuovi rilevanti progetti di investimento, tra cui il piano Volkswagen (2,5 miliardi) per l'espansione del centro di produzione e innovazione ad Hefei e quello di BMW (2,5 miliardi) per l'impianto produttivo di Shenyang²⁵. Viceversa, Volkswagen ha annunciato che il rallentamento del mercato europeo degli ultimi anni ha provocato una riduzione delle vendite di 500 mila veicoli, il quale potrebbe comportare la revoca dell'accordo coi sindacati, che dura dal 1994, e la chiusura di alcuni impianti produttivi in Germania dal 2025.

La centralità del mercato cinese spiega, peraltro, buona parte delle recenti difficoltà dei produttori europei, che negli ultimi mesi hanno visto al ribasso le previsioni sulle vendite e sugli utili, subendo pesanti perdite in borsa²⁶. Nel 2023, infatti, i costruttori non cinesi - che per decenni hanno realizzato ingenti profitti in Cina grazie alle proprie Joint Ventures - sono stati superati per la prima volta dalle case automobilistiche di proprietà cinese in termini di quote di mercato. Il 2024 si avvia a concludersi coi produttori cinesi oltre il 60% dei volumi complessivi (dal 43% del 2020) e una riduzione per tutti gli altri, a partire dai costruttori tedeschi (dal 19% del 2020 al 16% del 2024) e giapponesi (dal 16% al 12%) e ancor più severa per quanto riguarda quelli statunitensi (dal 12% al 7%) e coreani (dal 7% al 2%)²⁷.

La dinamica della domanda globale del comparto Automotive si lega strettamente anche alla questione tecnologica e, innanzitutto, alla transizione all'elettrico. Negli ultimi anni, la crescita dei veicoli elettrici a livello globale è stata significativa: nel 2023 sono state immatricolate 14 milioni di nuove auto elettriche, portando il numero totale sulle strade a 40 milioni, di cui il 70% sono veicoli a batteria, ossia completamente elettrici. Le vendite nel 2023 sono cresciute di 3,5 milioni rispetto al 2022 (+35%) e il mercato dell'elettrico è più che sestuplicato in appena 5 anni.

Se nel 2023 la quota di mercato dell'elettrico sul totale delle auto nuove è salita al 18% a livello globale dal 14% del 2022, nel contesto europeo le immatricolazioni elettriche hanno raggiunto il 22,3% - di cui 14,6% Battery Electric Vehicle (BEV) e 7,7% Plug-in Hybrid Electric Vehicle (PHEV) - con quasi 2,4 milioni di vetture vendute²⁸. Se si considerano anche le auto ibride (HEV), con il 25,8% del mercato, il segmento elettrico nella sua definizione più ampia rappresenta ormai quasi la metà delle vendite europee (48,1%). D'altro canto, la crescita dell'elettrico erode le vendite dei veicoli Internal Combustion Engine (ICE), passate in Europa dal 92% del totale nel 2018 al 53% del 2022, accelerando la ridefinizione degli equilibri sul mercato.

Ancor più rilevante, la transizione all'elettrico comporta una trasformazione profonda nei processi produttivi e una riduzione significativa dei beni intermedi e della componentistica necessaria a produrre gli autoveicoli, con un impatto negativo sull'occupazione ad essa associata, tanto maggiore quanto più ci si avvicina ai modelli pure electric (i BEV)²⁹. Nel 2024, il rallentamento degli investimenti negli stabilimenti di batterie interessa tutta l'industria automobilistica europea, con lo stop all'impianto tedesco di ACC in Germania e le gravi difficoltà di Northvolt, indicando le difficoltà dei costruttori nella filiera dell'elettrico, legate alla debolezza recente del mercato elettrico dell'Ue, ma anche alla vulnerabilità europea lungo la filiera, specialmente nei segmenti upstream, con l'Ue in grado di soddisfare una quota contenuta della domanda di componenti in termini di materiali critici raffinati (litio, nichel e cobalto), catodi e anodi.

La diffusione dell'elettrico a livello globale è guidata dal mercato e dai costruttori cinesi. Nel 2024, i veicoli elettrici hanno sfondato quota 50% sulle nuove immatricolazioni cinesi, mentre il mercato europeo sta registrando un

²⁵ German investment in China soars despite Berlin's diversification drive, Financial Times, 13 Agosto 2024: <https://www.ft.com/content/339ac2c7-f570-4ec0-8753-54f431c6aa10>.

²⁶ Reuters (2024), European carmakers warn on profits in the face of weak demand and rising costs, 30 Settembre.

²⁷ Dunne, M. (2024), China Is Done With Global Carmakers: "Thanks For Coming". Dwindling Sales and Vanishing Profits. Dunne Insights.

²⁸ Iea (2024), Global EV Outlook 2024. Connell Garcia, W., Garrone, M., op. cit.

²⁹ Per un approfondimento circa le diverse tipologie di veicoli elettrici (Micro Hybrid, Mild Hybrid, Full Hybrid, Plug-in Hybrid - PHEV e BEV) e le diverse ripercussioni in termini di processi produttivi, componentistica e dunque livelli occupazionali si veda Gaddi, M., Garbellini, N. (2021), Automotive global value chains in Europe. Institute for New Economic Thinking Working Paper Series, n. 160.

lieve ridimensionamento, con le auto elettriche al 19,6% delle vendite³⁰. L'ascesa dell'auto elettrica in Cina è direttamente correlata al riequilibrio del mercato tra costruttori domestici e globali, poiché la maggior parte delle auto prodotte da Joint Venture non cinesi sono a combustione interna (85-90% nel 2023), mentre la quota di elettrici sul totale venduto dai produttori cinesi è in rapida crescita e sempre superiore al 50% dal febbraio 2023³¹.

Per di più, il massiccio spostamento del mercato domestico cinese verso l'elettrico ha aumentato rapidamente la capacità produttiva in eccesso dedicata ai veicoli tradizionali, che è destinata ad essere ridotta attraverso la chiusura degli impianti, ma rischia di essere riorientata verso la domanda estera, introducendo un'ulteriore pressione competitiva sui costruttori europei per quanto riguarda i veicoli ICE.

Sebbene il comparto Automotive dovrebbe rappresentare la roccaforte dell'Ue in termini di capacità innovativa, con le imprese Ue che investono in R&S più del doppio rispetto ai loro concorrenti giapponesi o statunitensi e più del triplo rispetto alle imprese automobilistiche cinesi³², i costruttori cinesi sono oggi in grado di definire la frontiera tecnologica, vantando un primato che interessa tutti i nodi innovativi principali nel segmento elettrico (autonomia batterie, tempi e infrastrutture di ricarica).

L'Unione Europea rischia di subire una sconfitta storica nella partita tecnologica che si gioca lungo una filiera portante della struttura produttiva continentale e del suo stesso modello di sviluppo, tanto più se consideriamo anche il ritardo europeo sul versante della transizione digitale del settore – in termini di software, guida autonoma, interfaccia uomo-macchina e sistemi di navigazione, dato il peso crescente di software e componentistica elettronica sul valore complessivo dei veicoli³³.

In questo scenario, già di per sé molto complesso, si innestano due ulteriori questioni che hanno avuto un ruolo significativo nel deterioramento del posizionamento europeo nella filiera globale: la perdita di competitività e la spinta legislativa europea verso la decarbonizzazione del settore.

La questione della competitività è legata principalmente all'esplosione dei prezzi energetici europei e all'impatto asimmetrico della crisi energetica sui grandi player globali³⁴. Nonostante la crescita delle rinnovabili nel mix energetico europeo, i combustibili fossili mantengono un'influenza sproporzionata sui prezzi all'ingrosso dell'elettricità, comportando un aumento dei costi dell'energia elettrica che si ripercuote sulla competitività industriale europea³⁵. Se lo svantaggio competitivo sui costi energetici riguarda in particolare i comparti energivori, che hanno però beneficiato di meccanismi di compensazione e linee di credito agevolate per l'efficientamento energetico, l'intero tessuto produttivo europeo ne è interessato, Automotive compreso. I costruttori europei, infatti, richiedono a gran voce analoghe misure di supporto pubblico.

Per quanto concerne le normative europee finalizzate alla riduzione delle emissioni, la recente crisi dell'Automotive europeo ha comportato la messa in discussione del bando alla vendita di veicoli endotermici in Europa dal 2035. Per il momento, il Governo tedesco ha respinto le pressioni italiane rispetto alla revisione del relativo regolamento, argomentando che un rinvio abbasserebbe gli standard ambientali e causerebbe incertezza per l'industria. Allo stesso tempo, va evidenziato che il quadro potrebbe mutare con le elezioni tedesche del 2025³⁶.

Nel breve periodo, il rallentamento del mercato elettrico europeo si lega anche all'accesso dibattito relativo alle

³⁰ European Alternative Fuels Observatory. Questa quota non tiene conto dei veicoli ibridi (HEV).

³¹ JustAuto (2024), China's car market in 2024: growth, competition and transformation. Analyst Comment, Giugno.

³² European Commission (Jrd), The 2023 EU Industrial R&D Investment Scoreboard, 2023.

³³ McKinsey stima che tale quota dovrebbe raggiungere il 50% entro il 2030. Si Veda: Burkackoy, O., Deichmann, J., Guggenheimer, M., Kellner, M., Outlook on the automotive software and electronics market through 2030, McKinsey & Company, 2023.

³⁴ Si veda il Capitolo 11.

³⁵ Per un approfondimento si veda: Marin, A. (2024). An EU energy policy for the challenges of the twin transition of industry and open strategic autonomy. In: EU Industrial Policy Report 2024 Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance (LUHNIP).

³⁶ Il leader della Cdu – probabile prossimo partito di maggioranza relativa – si è detto favorevole a considerare l'ipotesi.

norme sulle emissioni medie per il settore. Dal 2025, il regolamento UE 2023/851 richiede una riduzione delle emissioni medie annuali delle nuove autovetture del 15% (rispetto al target del 2021), che espongono i costruttori europei a multe che, secondo stime Acea, potrebbero raggiungere una cifra compresa tra i 13 e 15 miliardi. Su questo versante, i diversi costruttori europei hanno assunto posizioni diversificate, con Renault e Volkswagen a perorare la causa di una revisione anticipata del regolamento, mentre Stellantis si è detta pronta a rispettare i nuovi obblighi e contraria a ogni ipotesi di revisione.

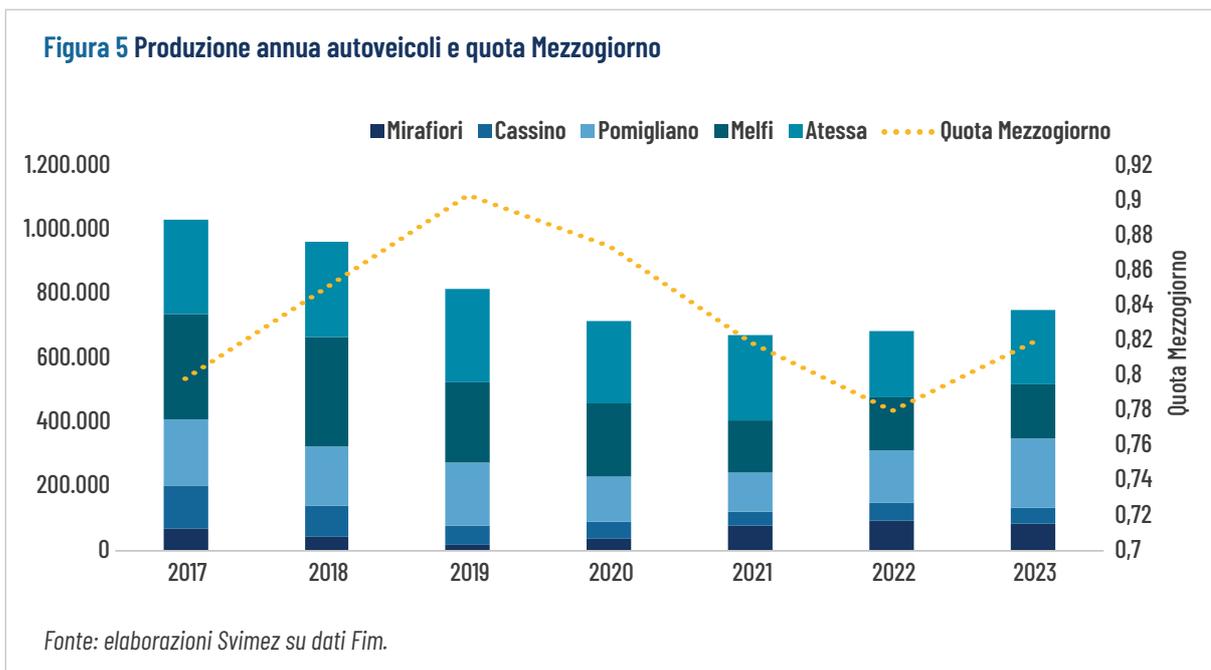
Infine, per quanto riguarda i dazi introdotti dalla Commissione UE sui veicoli elettrici cinesi, il Governo di Pechino ha dichiarato che sta studiando tariffe di ritorsione sulle importazioni di auto di grossa cilindrata, segmento nel quale Germania e Slovacchia, che hanno votato contro le tariffe, rappresentano quasi la metà delle importazioni cinesi. Tuttavia, ancor più delle ritorsioni cinesi sulle importazioni europee, che costituiscono una quota minoritaria delle vendite in un'industria che ha caratteristiche continentali, il problema principale per i costruttori tedeschi potrebbe essere rappresentato dalle restrizioni cinesi alle attività delle filiali tedesche sul proprio territorio.

10.4 L'Automotive nel Mezzogiorno

In questo quadro di difficoltà dell'industria europea ed italiana dell'Auto, il peso dell'industria automobilistica del Mezzogiorno è ancora molto rilevante, soprattutto se ci focalizziamo sulla fabbricazione di autoveicoli. Nel 2023, l'82% della produzione nazionale di autoveicoli (751 mila) ha avuto luogo negli stabilimenti situati a Pomigliano, Melfi, e Atessa, che hanno prodotto 615 mila autoveicoli (Fig. 5). Nello stabilimento abruzzese di Atessa, si concentra l'intera produzione nazionale di veicoli commerciali leggeri, che nel 2023 ha superato le 230 mila unità (+12% sul 2022), lontana dal picco di 400 mila unità del 2017, ma pari al 31% della produzione complessiva di autoveicoli.

Nelle regioni del Sud, si concentra dunque la presenza dei grandi impianti di produzione finale, frutto dello storico processo di "meridionalizzazione delle produzioni Fiat"³⁷, iniziato già negli anni '70. Questo tratto è particolarmente marcato in Molise e in Basilicata, dove gli addetti di Termoli e Melfi rappresentano rispettivamente l'82%

172



³⁷ Amin, A. (1982). La ristrutturazione alla Fiat e il decentramento produttivo nel Mezzogiorno. Archivio di Studi Urbani e regionali, 13-14, 815-56.

e il 79% del totale, mentre Campania e Abruzzo – ma anche Puglia e Basilicata – sono caratterizzate anche dalla presenza di un significativo indotto della componentistica, oltre ai poli della Val di Sangro e Pomigliano (Tab. 3).

Da un lato, la rete della componentistica del Mezzogiorno è comparativamente meno sviluppata rispetto alle regioni del Centro-Nord, componendosi principalmente di piccole e medie imprese subfornitrici dei grandi player nazionali e internazionali o di imprese multinazionali estere, le cui attività di R&S rimangono localizzate nelle sedi centrali³⁸. Dall'altro, nel 2021 la componentistica occupava ancora più di 20 mila addetti nelle regioni del Sud.

Tabella 3 Addetti comparto automotive per segmento e per regione (2021)

	Automotive	di cui: autoveicoli	di cui: carrozzerie, rimorchi e semirimorchi	di cui: parti ed accessori e motori
Piemonte	49.235	23.003	1.991	24.241
Valle d'Aosta	371	..	6	365
Liguria	1.528	67	55	1.406
Lombardia	21.667	1.691	1.775	18.201
Trentino Alto Adige	3.124	7	246	2.871
Veneto	7.541	345	1.804	5.392
Friuli-Venezia Giulia	1.541	..	388	1.153
Emilia-Romagna	18.632	8.962	1.030	8.640
Toscana	5.662	689	1.702	3.271
Umbria	1.317	103	675	539
Marche	1.739	1	210	1.528
Lazio	6.110	3.521	481	2.108
Abruzzo	11.414	6.074	411	4.929
Molise	3.057	2.497	20	540
Campania	12.204	7.629	576	3.999
Puglia	6.519	..	482	6.037
Basilicata	9.483	7.458	43	1.982
Calabria	90	..	72	18
Sicilia	1.237	20	414	803
Sardegna	58	4	43	11
Mezzogiorno	44.062	23.683	2.061	18.318
Quota Mezzogiorno su Italia	27%	38%	17%	21%
Quota segmenti nel Mezzogiorno	100%	54%	5%	42%
Italia	162.528	62.072	12.423	88.033
Quota segmenti in Italia	100%	38%	8%	54%

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat relativi al numero addetti delle unità locali delle imprese attive.

³⁸ Per un approfondimento sulle diverse specializzazioni produttive della componentistica nel Mezzogiorno si veda: Bubbico, D. (2017). Il settore della componentistica auto nel Mezzogiorno. Un'analisi esplorativa degli indotti locali degli stabilimenti centro-meridionali di assemblaggio finale di FCA. In Osservatorio sulla componentistica automotive italiana 2017 (pp. 173-198). Edizioni Ca'Foscari.

Come abbiamo visto nel Capitolo 9, la prospettiva di filiera ci consente di inquadrare ulteriormente la rilevanza economica dell'Automotive nel Mezzogiorno. La filiera estesa nel Mezzogiorno vale quasi 13 miliardi in termini di valore aggiunto (Tab. 4), di cui più di quattro quinti in Campania (29%), Puglia (20%), Sicilia (22%) e Abruzzo (13%). Gli occupati direttamente o indirettamente riconducibili alla filiera Automotive sono circa 300mila, più della metà dei quali in Campania (30% degli addetti) e Puglia (21%), seguite da Sicilia (21%) e Abruzzo (11%). In valori assoluti, da evidenziare anche il dato occupazionale del Molise (4.779), così della Basilicata (8.224).

Tabella 4 Filiera Automotive nelle Regioni del Mezzogiorno (2022)

	Imprese	Addetti	Valore aggiunto (milioni di euro)
Abruzzo	2.187	31.714	1.606
Basilicata	881	8.224	336
Calabria	2.045	18.689	668
Campania	7.738	88.207	3.656
Molise	583	4.779	203
Puglia	6.719	63.699	2.609
Sardegna	2.302	21.002	885
Sicilia	6.766	61.691	2.791
Mezzogiorno	29.221	298.005	12.754

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat - Censimento permanente delle Imprese 2021-2022.

Data la rilevanza dell'Automotive per il tessuto industriale e occupazionale del Mezzogiorno, le recenti difficoltà dell'industria automobilistica nazionale ed europea destano particolari ragioni di preoccupazione. Dopo la crescita del 2023 (+9,6%), nei primi nove mesi del 2024 la produzione di autoveicoli italiana si è fermata a 387 mila unità, con un crollo del -32% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Gli stabilimenti del Mezzogiorno forniscono l'89% degli autoveicoli prodotti in Italia, ma perdono più di 100 mila unità (-25%). Con tutta probabilità, il 2024 si chiuderà sotto la soglia del mezzo milione di autoveicoli, riportando la produzione nazionale ai livelli del 1959.

La situazione è particolarmente grave per il Mezzogiorno, non solo per lo stabilimento di Melfi, che ha visto una perdita di quasi 90 mila unità (-62%), ma anche perché tutti gli stabilimenti - compresi Pomigliano (-6%) e Atessa (-10%), in crescita nella prima parte dell'anno - sono entrati in territorio negativo, con cali che interessano sia gli autoveicoli che i veicoli commerciali. Rispetto ai livelli del 2019, la riduzione dei volumi è ancora più severa, per Pomigliano (-8%), ma soprattutto Atessa (-32%) e Melfi (-73%).

Tabella 5 Produzione di autoveicoli negli stabilimenti italiani nei primi nove mesi dell'anno (2024 e 2023)

Stabilimento	Regione	2023	2024	Var. %
Mirafiori	Piemonte	70.365	22.240	-68%
Modena	Emilia-Romagna	910	220	-76%
Cassino	Lazio	37.686	19.710	-48%
Pomigliano	Campania	149.513	141.290	-6%
Melfi	Basilicata	142.362	54.240	-62%
Atessa	Abruzzo	166.927	149.900	-10%
Mezzogiorno		458.802	345.430	-25%
Totale		567.763	387.600	-32%

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Fim.

Ad aggravare il quadro, i vertici di ACC – joint venture di Stellantis, Mercedes e Total – hanno sospeso l'investimento da oltre 2 miliardi per la realizzazione della gigafactory per la produzione di batterie a Termoli, che avrebbe dovuto occupare circa 2 mila addetti. I fondi del Pnrr che vi erano stati destinati (250 milioni circa) attraverso contratto di sviluppo sono stati dirottati altrove, a causa dell'impossibilità di spenderli entro il 2026³⁹.

Il significativo ridimensionamento produttivo di Stellantis ha già avuto e avrà pesanti ripercussioni sui livelli occupazionali, portando allo sciopero generale del comparto Automotive proclamato dai sindacati di categoria nell'ottobre 2024. Se dal 2014 si stimano circa 11 mila addetti in meno nel complesso degli stabilimenti Stellantis, nel solo 2024 sono previste quasi 4 mila uscite con incentivazione all'esodo, a fronte del blocco delle assunzioni.

Nella sola Melfi, le incentivazioni all'uscita dal 2021 hanno riguardato 1.700 persone, riducendo l'occupazione nello stabilimento a poco più di 5.400 addetti (prima della pandemia erano più di 7 mila). Questa situazione complessiva si ripercuote sull'intero indotto, anche extra-regionale, dato che lo stabilimento fa leva su una rete di componentistica diffusa nei vicini territori di Puglia e Campania, oltre ad attivare una rilevante migrazione lavorativa dalla Calabria.

Per quanto riguarda Pomigliano, lo stop previsto da Stellantis per novembre e la produzione dal 2025 della Panda mild hybrid presso lo stabilimento serbo di Kragujevac rischiano di spiazzare la produzione dello stabilimento che finora ha tenuto maggiormente in termini di volumi e occupazione⁴⁰. Per di più, i circa 2 mila addetti ancora occupati a Termoli producono motori prevalentemente destinati a rifornire proprio lo stabilimento di Pomigliano, rischiando di vedersi coinvolti in un eventuale ridimensionamento dei volumi campani. A fronte della capacità produttiva di Termoli in termini di motorizzazioni ibride, Stellantis ha deciso di portare tutte le motorizzazioni presso lo stabilimento francese di Tremery-Metz, al punto che alcuni addetti molisani sono in trasferta presso tale stabilimento.

Data la crisi del comparto, il biennio 2023-2024 è stato segnato da un confronto acceso tra il Governo italiano – il Mimit in particolare – e Stellantis, circa le cause della crisi, le misure da adottare e le responsabilità dell'unico grande costruttore presente in Italia. Se il Ministero ha rimproverato in diverse occasioni a Stellantis di non mantenere i propri impegni rispetto al target di 1 milione di veicoli entro il 2030, Stellantis – attraverso il suo AD Tavares – ha sostenuto che il trend della produzione segue necessariamente quello della domanda, in forte rallentamento in Italia e in Europa, suggerendo di finanziare incentivi pubblici agli acquisti di autoveicoli, introdotti a giugno 2024 dal Governo.

Se spostiamo il focus sulle dinamiche del mercato interno, gli ultimi dati sulle immatricolazioni (Tab. 6) ci dicono che il mese di agosto è stato caratterizzato da un marcato rallentamento (-13%), dovuto proprio alla fine dell'effetto incentivi, che si è concentrato sui mesi di giugno (+15%) e luglio (+5%), consentendo allo stesso tempo alle immatricolazioni di rimanere in territorio positivo nei primi otto mesi dell'anno (+3,8% sul 2023).

I dati di settembre hanno confermato il trend di rallentamento (-11% sullo stesso mese del 2023), portando le immatricolazioni dei primi nove mesi poco al di sopra quota 1,2 milioni, riducendo ulteriormente il margine di crescita rispetto allo stesso periodo del 2023 (+2,1%). Se la dinamica del mercato non dovesse subire scossoni, il consuntivo a fine anno potrebbe attestarsi intorno a 1,6 milioni di nuove immatricolazioni, con una crescita moderata sul 2023 (1,56 milioni), sebbene ancora al di sotto dei livelli del 2019 (-18,5%).

La modesta crescita delle immatricolazioni complessive è diversificata a seconda del marchio preso in considerazione. Se ci focalizziamo sul Gruppo Stellantis⁴¹, si segnala una riduzione significativa delle immatricolazioni ad agosto e settembre 2024, con un calo rispettivamente pari al -32% e -34% rispetto agli stessi periodi del 2023. Nei primi nove mesi dell'anno, le immatricolazioni del Gruppo si sono attestate di poco sopra alle 365mila, con un calo del -6% rispetto alle quasi 390mila del 2023, che ha ridotto la quota di mercato di Stellantis dal 33% del 2023 al 31% del 2024.

³⁹ ACC ha dichiarato che sta procedendo con le sue attività di R&D per la produzione di nuove celle meno costose e più efficienti, ma solo a inizio 2025 dovrebbe avere pronto un nuovo tipo di batterie da fornire a Mercedes e a Stellantis, così da poter finalmente avviare gli investimenti

⁴⁰ Il modello Panda prodotto a Pomigliano è un modello micro hybrid, dunque meno elettrificato.

⁴¹ Qui abbiamo considerato le immatricolazioni dei marchi riconducibili a Stellantis (Alfa Romeo, Citroen, DS, Fiat, Jeep, Lancia, Maserati, Opel, Peugeot).

Tabella 6 Immatricolazioni auto in Italia, gen-ago 2024 (numero di veicoli e var.%)

Marche	Ago 2024	Ago 2023	Var.%	Gen-Ago 2024	Gen-Ago 2023	Var.%
Fiat	4.756	8.547	-44,4	110.595	116.590	-5,1
Toyota	5.941	4.885	21,6	82.148	61.219	34,2
Volkswagen	5.148	5.567	-7,5	79.625	83.058	-4,1
Dacia	4.941	4.257	16,1	66.667	58.049	14,8
Renault	4.126	3.367	22,5	58.624	50.816	15,4
Peugeot	3.648	3.859	-5,5	53.795	57.555	-6,5
Audi	3.639	3.529	3,1	48.461	45.883	5,6
Jeep	3.139	3.381	-7,2	47.761	48.798	-2,1
Ford	3.609	3.955	-8,7	47.454	56.550	-16,1
BMW	3.809	2.961	28,6	47.008	38.740	21,3
Altre	26.365	35.479	-26,0	438.309	423.349	4,0
Totale	69.121	79.787	-13,4	1.080.447	1.040.607	3,8

Fonte: elaborazioni Svimez su Mit.

L'Ad Stellantis durante la recente audizione parlamentare ha sostenuto che se l'Italia fosse in grado di fornirgli un milione di clienti, Stellantis sarebbe in grado di centrare il target di un milione di autoveicoli prodotti in Italia. Se osserviamo i dati, tuttavia, ci rendiamo conto che il rallentamento delle vendite del Gruppo in Italia non è tale da spiegare il crollo dei volumi produttivi. Per di più, a prescindere dagli incentivi e dalla recente debolezza della domanda, la riduzione delle immatricolazioni del Gruppo avviene nel quadro di un mercato nazionale che dovrebbe chiudere l'anno in positivo.

Stellantis sta gradualmente perdendo quote del mercato italiano, mentre la produzione dei modelli più rilevanti è stata delocalizzata, minacciando i volumi produttivi nazionali e l'occupazione negli stabilimenti e nell'indotto. La presenza di un unico costruttore sul territorio rappresenta un unicum a livello europeo e ha costituito fino a oggi un limite alla capacità del Governo italiano di influenzare lo sviluppo del comparto nazionale, che fa registrare una quota del venduto di origine domestica tra le più basse d'Europa (17% contro il 19% della Francia e il 31% della Germania).

Un'ultima considerazione riguarda lo sviluppo infrastrutturale indispensabile rispetto alla crescita del mercato elettrico nazionale e meridionale. La diffusione delle colonnine di ricarica, oltre a essere eterogenea tra gli Stati membri dell'Ue, risulta estremamente differenziata a livello regionale: oltre la metà delle infrastrutture di ricarica pubbliche si concentrano nel Nord Italia (58%), il 19% nelle regioni del Centro e solo il 23% nel Mezzogiorno⁴². Senza un adeguato sviluppo infrastrutturale, difficilmente la penetrazione dei veicoli elettrici potrà aumentare in Italia e al Sud, a prescindere dagli incentivi pubblici alla domanda.

10.5 Le prospettive

La transizione all'elettrico e il processo di digitalizzazione stanno trasformando l'industria automobilistica globale, ridefinendo gli equilibri produttivi e tecnologici. Se raffrontiamo i dati sull'evoluzione della produzione e della domanda globale non osserviamo la tanto temuta invasione del mercato europeo da parte dei costruttori cinesi, i quali stanno beneficiando piuttosto della poderosa crescita del proprio mercato interno. Allo stesso tempo, c'è il timore che la transizione all'elettrico possa tradursi in una crescita delle quote di mercato cinesi in Europa, a causa

⁴² Motus-E. Le infrastrutture di ricarica a uso pubblico in Italia. Quinta edizione, 2024.

del significativo vantaggio tecnologico accumulato lungo la filiera elettrica.

Nella prospettiva delle multinazionali europee, quello cinese è un mercato irrinunciabile, dove si determineranno i futuri trend di consumo, produzione e innovazione. Per sopravvivere in quel mercato sono stati programmati ingenti investimenti, mentre non si esclude un ridimensionamento degli stabilimenti produttivi in Europa.

D'altra parte, la capacità degli Stati europei di governare le trasformazioni del comparto Automotive e di gestire le ripercussioni occupazionali ed ambientali è limitata - dato l'abbandono della programmazione pubblica e delle politiche industriali verticali negli ultimi decenni - ed eterogenea, vista la variegata capacità fiscale a disposizione. Le politiche pubbliche finora implementate hanno sortito effetti temporanei, senza intervenire sui problemi strutturali. Senza adeguate politiche industriali finalizzate allo sviluppo della filiera dell'elettrico, gli incentivi alla domanda rappresentano un palliativo, di cui beneficiano soltanto i costruttori.

La richiesta italiana di istituire un Fondo europeo per la filiera e per i consumatori che acquistano vetture elettriche prodotte in Europa, secondo il principio del local content, è un primo passo nella giusta direzione, ma non è sufficiente. Se l'obiettivo è il rilancio dell'industria automobilistica in Europa e la difesa dell'occupazione e dell'indotto, è necessario un deciso cambio di paradigma che passa innanzitutto da un piano strategico dell'Unione Europea - l'unica dimensione in grado di garantire le economie di scala necessarie e il coordinamento e degli interventi - finalizzato a rilocalizzare la produzione, colmare il gap tecnologico e garantire l'adeguato sviluppo infrastrutturale.

Dal punto di vista del divario di competitività, le misure sull'energia a supporto della filiera - come la proposta di includere il settore tra gli energivori - possono rappresentare una soluzione di breve termine, ma è indispensabile intervenire sulla struttura dei prezzi, aumentando l'autonomia energetica europea in termini di approvvigionamenti e riformando la struttura del mercato dell'elettricità e il meccanismo di determinazione dei prezzi, in particolare il sistema di tariffazione marginale.

Alla crisi di lungo corso dell'Automotive italiano, segnata da un ridimensionamento della produzione di autoveicoli e dall'integrazione della componentistica nazionale nella filiera tedesca, si interseca una nuova crisi di dimensione europea. Nel caso italiano, la rilevanza delle politiche pubbliche è oggi ancora più marcata, considerato il crescente disimpegno dell'unico costruttore nazionale rispetto al mantenimento dei livelli produttivi e occupazionali, che ha portato negli ultimi mesi a uno scontro anche con le imprese della componentistica.

Se questo processo sarà lasciato a sé stesso, le ripercussioni sull'economia e sul sistema produttivo italiano saranno rilevanti, specialmente nel caso del Mezzogiorno, la cui filiera è ancora legata a doppio filo con gli stabilimenti Stellantis. Nel breve periodo, la rilocalizzazione dei modelli strategici - a partire da quelli di largo consumo, come la Panda - giocherà un ruolo cruciale rispetto alla difesa della filiera meridionale. Nel generalizzato rallentamento del mercato elettrico (BEV e PHEV) europeo, le produzioni mild hybrid potrebbero fornire il tempo necessario a sviluppare sul territorio la produzione di batterie e la relativa filiera, così come un'adeguata infrastruttura di ricarica.

Se allarghiamo l'orizzonte temporale, il potere negoziale dello Stato può aumentare solo grazie all'ingresso di nuovi attori sul territorio nazionale. L'ingresso di costruttori esteri e la produzione - non il mero assemblaggio - di veicoli elettrici può rappresentare una opportunità di sviluppo per il Mezzogiorno e non solo un'operazione di carattere difensivo, anche al fine di recuperare terreno sul versante dell'innovazione e delle catene di fornitura delle batterie.

11. Energia e sviluppo: la filiera del fotovoltaico

11.1 L'urgenza

Negli ultimi decenni la transizione energetica in Europa è stata immaginata e perseguita principalmente in relazione all'obiettivo della sostenibilità ambientale: come trasformazione del sistema produttivo orientata a ridurre l'inquinamento e l'impatto dell'attività dell'uomo sull'ambiente. L'urgenza della transizione è diventata progressivamente più pressante man mano che si moltiplicavano le evidenze scientifiche sulla rapidità e pericolosità del cambiamento climatico. Le misure di policy sono state prevalentemente indirizzate a ridurre le emissioni climalteranti grazie all'adozione di fonti energetiche più pulite, in primis le rinnovabili.

Lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022 ha profondamente modificato gli equilibri energetici mondiali. La guerra ha reso esplicita la dipendenza energetica dell'Unione europea dalla Russia, portando il tema della sicurezza energetica in cima all'agenda politica delle istituzioni europee e degli Stati membri. In un quadro caratterizzato da crescenti tensioni internazionali e dall'utilizzo coercitivo delle interdipendenze economiche e commerciali, il tema degli approvvigionamenti energetici è diventato centrale, e le politiche europee si sono orientate verso un riequilibrio delle relazioni energetiche e una riduzione delle importazioni di gas e petrolio dalla Russia. La diversificazione dei fornitori, l'efficientamento energetico e l'accelerazione dello sviluppo delle rinnovabili sono stati i pilastri della strategia messa in campo dall'Ue attraverso il RepowerEu.

Il repentino cambio di scenario non è stato privo di conseguenze. La rilevanza del gas russo per il sistema produttivo europeo – specialmente per le economie con una base manifatturiera più estesa (Germania e Italia in primis) – non si esauriva nell'approvvigionamento (nelle quantità), ma si estendeva alla stessa competitività industriale: il prezzo contenuto del metano russo rappresentava un elemento rilevante del modello di business in diversi comparti industriali. La sostituzione del gas russo con il Gnl (Gas naturale liquefatto) – dai prezzi medi significativamente più elevati – ha comportato rincari asimmetrici a livello globale, che hanno penalizzato le aziende europee, con ripercussioni strutturali sulla competitività del tessuto industriale, specialmente nei settori energivori. Anche da questo punto di vista, le rinnovabili saranno un pilastro irrinunciabile del tentativo europeo di recuperare competitività.

11.2 Le dimensioni della transizione

Dopo il settore dei trasporti, che nel 2022 produceva più di un quarto (il 28%) delle emissioni italiane, con un aumento di 8 punti rispetto al 1990, le industrie energetiche rappresentano la seconda maggiore fonte per quota di emissioni con il 24% (Tab 1). Seguono Altre industrie e costruzioni, a cui fanno capo il 20% delle emissioni, mentre il settore civile registra una quota di emissioni pari al 17%, in lieve diminuzione rispetto ai livelli del 1990. Infine, troviamo Agricoltura (8%) e Rifiuti (5%). Il settore Energia ha fortemente contribuito alla riduzione complessiva delle emissioni dal 1990 (-31%), specialmente nel periodo 2015-2022, registrando la contrazione maggiore in termini relativi (-12%). Il comparto Rifiuti ha invece fatto registrare un leggero aumento (+6%) dal 1990, riconducibile all'impatto negativo delle discariche in termini emissivi che ancora rappresentano il 77,6% delle emissioni del settore (Ispra, 2024).

Nell'arco di tempo considerato, due fenomeni hanno determinato la riduzione delle emissioni delle industrie energetiche, sia in termini assoluti che relativi.

Da un lato, l'industria italiana ha sperimentato un progressivo efficientamento dei processi produttivi, reso possibile da un pacchetto di policy diversificato: standard ambientali (limiti alle emissioni), strumenti di mercato (come la compravendita di diritti di emissione sul mercato degli Ets), agevolazioni per promuovere la ricerca industriale nell'ambito dell'eco-innovazione di processo e prodotto sotto forma di crediti di imposta e sussidi diretti e, più recentemente, requisiti ambientali introdotti nei contratti di pubblica fornitura (green public procurement).

La seconda determinante va ricercata negli impatti, asimmetrici tra settori produttivi italiani, dei cambiamenti strutturali intervenuti nella competizione globale dai primi anni Duemila. Le economie emergenti hanno introdotto nuovi elementi competitivi, a cui numerose imprese industriali hanno risposto perseguendo un modello di business centrato sulla compressione dei costi, piuttosto che su strategie più complesse come innovazione e upgrading dell'offerta. Questo processo ha indebolito la tenuta complessiva del sistema produttivo italiano, che ha perso competitività nei confronti delle maggiori economie avanzate. La crisi economico-finanziaria e la forte contrazione della domanda interna che ne è conseguita hanno in seguito attivato un profondo e diffuso processo di cleansing del mercato, determinando l'espulsione delle imprese incapaci di agganciare la domanda estera per posizionarsi sui segmenti a maggior valore aggiunto della catena di fornitura globale.

In definitiva, la base industriale del Paese ha subito una forte contrazione, specialmente nei settori energivori (come cokerie e raffinerie) maggiormente esposti alla contrazione della domanda, alla concorrenza internazionale di prezzo, alla regolamentazione ambientale e alla crescente attenzione, anche da parte delle comunità locali, all'impatto delle attività sul territorio. Se la transizione era orientata in prima istanza a ridurre l'impatto ambientale e le emissioni del settore, la riduzione complessiva delle emissioni climalteranti rilasciate è in buona parte ascrivibile al processo strutturale di deindustrializzazione che ha investito il comparto energetico.

Tabella 1 Emissioni italiane di gas a effetto serra per settore nel periodo 1990-2022 (MtCO₂-eq, in % e in var. %)

(a) Industrie energetiche: produzione di elettricità e calore e raffinazione del petrolio; (b) Edifici: emissioni derivanti da uso di energia negli edifici residenziali e terziari e uso di energia nei settori dell'agricoltura e della pesca; (c) include: fuggitive, emissioni indirette e combustione CH₄ e N₂O; (d) uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e silvicoltura.

	MtCO ₂ -eq nel 1990	MtCO ₂ -eq nel 2022	Var. % 1990-2022	Quote GHG 2022 in %
Industrie energetiche (a)	136,9	94,4	-31,0	24,0
Altre industrie e costruzioni	128,8	77,3	-40,0	20,0
Trasporti	100,3	108,7	8,0	28,0
Edifici (b)	77,1	68,3	-11,0	17,0
Agricoltura	38	30,8	-19,0	8,0
Rifiuti	19	20,1	6,0	5,0
Altro (c)	22,2	13	-41,0	3,0
LULUCF (d)	-3,6	-21,2	489,0	-5,0
ITALIA	518,7	391,4	-25	100

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra.

Oltre alla decarbonizzazione dell'economia, la diversificazione delle forniture e la centralità delle rinnovabili nei bilanci energetici nazionali sono rese sempre più necessarie dalle turbolenze internazionali, che stanno riconfigurando le catene globali del valore e ridefinendo in maniera profonda gli equilibri energetici mondiali. I conflitti in Ucraina e in Medio Oriente hanno sollevato in sede europea il tema della sicurezza energetica, legata a doppio filo alla dipendenza dall'import e alla concentrazione degli approvvigionamenti su un numero limitato di Paesi, Russia

in primis.

In questo contesto, l'Italia si colloca in una posizione particolarmente sfavorevole. In ragione della scarsa dotazione di risorse naturali, il sistema energetico nazionale presentava un tasso di dipendenza dalle importazioni del 79,2% nel 2022, a fronte di una media europea del 62,5%. Questo indicatore aumentava al 92,9% per il petrolio, al 99,2% nel caso del gas naturale e addirittura al 102,4% nel caso del carbone.

Nel breve periodo, le soluzioni adottate a livello europeo per sostituire le forniture di gas russo hanno interessato il rafforzamento della capacità di stoccaggio e rigassificazione, l'ulteriore sfruttamento dei metanodotti esistenti in Nord-Africa e la diversificazione delle forniture a favore del Gnl proveniente prevalentemente da Norvegia e Stati Uniti. Tali misure hanno già notevolmente ridotto la quota complessiva di gas russo (da metanodotto e Gnl) sul totale delle importazioni dell'Ue, passata dal 45% del 2021 al 15% nel 2022. In ogni caso, è necessario rilevare la ripresa delle esportazioni russe verso l'Ue nel primo semestre 2024 (tornate al 18%), che segnala le difficoltà europee a tagliare bruscamente le forniture russe e la disponibilità di alcuni Paesi terzi (Azerbaijan e Turchia in primis) a convogliare il gas di Mosca verso l'Unione.

Particolarmente delicata la questione del gas naturale nel caso italiano. Nel 2021 il metano incideva per il 41% sui fabbisogni lordi, rappresentando la principale fonte del mix energetico italiano – unico caso tra le principali economie europee. Il 2022 ha fatto registrare cambiamenti significativi, con una sostanziale riduzione del peso del gas nel paniere energetico (dal 41 al 38%) e la sostituzione delle importazioni dalla Russia (-52%) con quelle provenienti da Algeria e Azerbaijan. Lo sganciamento è proseguito nel 2023, con le forniture russe che sono passate dal 38% del totale (2021) al 4%, proiettando il Mezzogiorno al centro di tale riconfigurazione dei flussi energetici: il 51% dei 63,4 miliardi di metri cubi di gas immessi in rete sono transitati dai gasdotti del Sud (Transmed, Tap e Greenstream). Anche nel contesto italiano, il primo semestre 2024 ha visto una lieve inversione di tendenza, con la quota di importazioni dalla Russia (intorno all'8%) che è tornata ad aumentare rispetto al 2023.

L'espansione della capacità rinnovabile europea ha contribuito a fornire l'equivalente di 24 miliardi di metri cubi di gas nel biennio 2022-2023. In chiave prospettica, la sfida della sicurezza energetica si giocherà inevitabilmente sul piano delle rinnovabili. L'accelerazione della transizione verso un sistema energetico incentrato sulle rinnovabili sarà infatti il pilastro della strategia europea per l'autonomia energetica, come si evince dalla direttiva Red III – all'interno del pacchetto Fit for 55 – che ha innalzato gli obiettivi europei al 2030 in termini di quota di energia rinnovabile sui consumi energetici complessivi al 42,5%, raccomandando agli Stati membri di impegnarsi ulteriormente verso l'obiettivo facoltativo ancor più ambizioso del 45%. I risultati di questo cambio di passo sono già evidenti: nel 2022, il 39% dell'energia elettrica europea è stata realizzata da Fer, con eolico e solare che nella primavera 2023 hanno superato per la prima volta la produzione totale di energia elettrica fossile.

Oltre a mettere a repentaglio gli approvvigionamenti energetici europei, l'invasione russa dell'Ucraina ha fatto definitivamente esplodere i rincari dei beni energetici e delle materie prime iniziati nel 2021, mettendo a rischio la competitività industriale europea¹.

Nonostante il crollo del 90% che si è registrato in Europa nel 2023 rispetto al picco del 2022, il prezzo del gas per uso industriale rimane al di sopra della media pre-crisi e molto al di sopra dei prezzi che si registrano negli Stati Uniti e in Cina, con effetti indiretti anche sui prezzi dell'energia elettrica. L'Agenzia Internazionale dell'Energia stima che nel 2023 i prezzi dell'elettricità per le industrie ad alta intensità energetica dell'Ue erano quasi il doppio di quelli

¹ Da questo punto di vista va considerata la rilevanza che il Gnl ha assunto nel processo di riduzione della dipendenza europea dalle forniture russe. Nel 2022, le importazioni di Gnl sono cresciute in misura significativa rispetto agli anni precedenti, dai circa 43 milioni di tonnellate annue del biennio 2020-2021 ai 71,7 del 2022 (+66%). In termini di volumi, nel secondo trimestre 2023 il Gnl rappresentava il 9,6% delle importazioni energetiche europee (dall'8,5% del secondo trimestre 2022), con la quota del gas allo stato gassoso calata al 16,6% (dal 19,5 del II trimestre 2022). Questa tendenza si è consolidata nei primi sei mesi del 2023 a beneficio degli Stati Uniti che forniscono quasi la metà delle importazioni europee in volume (il 45,9%), ma si è parzialmente invertita nel primo semestre del 2024 con una riduzione dell'11% delle importazioni di Gnl dell'Ue legata alla riduzione dei consumi complessivi di gas (-3% su base annua). A prescindere dalle conseguenze della riconfigurazione dei flussi globali di metano e dall'impatto ambientale associato alla produzione e al trasporto di questo prodotto, il Gnl pone serie problematiche in termini di competitività, aumentando i costi di produzione che le imprese europee devono fronteggiare: l'importazione risulta più costosa e caratterizzata da prezzi medi significativamente più elevati rispetto al gas importato da metanodotto.

degli Stati Uniti e della Cina, malgrado un calo dei prezzi del 50% rispetto al 2022.

Questi rincari hanno provocato un incremento nel preesistente divario dei costi energetici rispetto alle altre grandi economie, introducendo uno svantaggio competitivo strutturale. Non a caso il tema della competitività e del sistema energetico europeo è al centro dell'agenda politica europea, come dimostrano i contenuti del Rapporto Letta e, ancor di più, del Rapporto Draghi sulla competitività europea.

La portata e l'efficacia delle misure e degli strumenti finanziari che saranno messi in campo a livello europeo determineranno non solo il futuro dei comparti energivori europei, ma avranno conseguenze rilevanti sull'intero tessuto produttivo dell'Unione, dal momento che tali comparti si collocano in posizione strategica all'interno di tutte le filiere industriali, alimentando le fasi a monte dei processi produttivi, il che rende sistemici i rischi ai quali sono esposti. La minaccia è più grave per quanto concerne le economie manifatturiere, come Germania e Italia, in cui i comparti energivori - e gasivori - costituiscono una direttrice essenziale della specializzazione produttiva.

11.3 Il ruolo delle rinnovabili

Nello scenario delineato, l'accelerazione della transizione energetica e il maggior ricorso alle fonti rinnovabili diventano passaggi obbligati per i sistemi produttivi europei al fine di recuperare competitività, specialmente nei territori strutturalmente più deboli del Sud Europa, tra cui il Mezzogiorno. Le potenzialità delle rinnovabili sono evidenti alla luce dei rincari appena discussi: le tecnologie rinnovabili non sono mai state così competitive rispetto ai combustibili fossili e, come vedremo nel dettaglio nel caso italiano e del Mezzogiorno, hanno conquistato rilevanti quote di mercato.

Allo stesso tempo, i produttori europei di pannelli, pale eoliche, elettrolizzatori e pompe di calore non riescono a tenere il passo - o rischiano di rimanere indietro - rispetto ai competitor internazionali, anche in filiere in cui l'Unione europea vantava un tempo un buon posizionamento a livello globale. In altre parole, i prezzi competitivi delle tecnologie verdi e delle rinnovabili sono attualmente accessibili grazie alle importazioni provenienti dalla regione asiatica - vero e proprio cuore pulsante manifatturiero dell'economia globale - e rischiano di configurare una nuova dipendenza caratterizzata da un elevato grado di concentrazione delle forniture. Si delinea dunque un trade off molto difficile da sciogliere tra l'obiettivo della sicurezza energetica europea e il tentativo di recuperare competitività, cruciale per i comparti energivori e l'economia europea nel suo insieme.

In questo complesso quadro internazionale, il contributo delle fonti rinnovabili al mix energetico italiano diventa essenziale e dovrebbe ulteriormente accelerare nei prossimi anni. Ancora oggi, le fonti fossili coprono gran parte del fabbisogno energetico nazionale, ma il contributo delle rinnovabili è in crescita.

Su base nazionale, la domanda di energia primaria (il consumo interno lordo) nel 2021 è stata pari a 152,1 Mtep (Tab. 2). Il gas naturale rappresentava la fonte primaria (41%: 62,4 Mtep), mentre il petrolio ha soddisfatto il 33% della domanda complessiva, attestandosi su un consumo di 49,4 Mtep. Considerando anche i combustibili solidi, le fonti fossili coprivano dunque una quota estremamente rilevante e pari al 77,2% del consumo interno lordo, sebbene tale quota si sia ridotta di circa 16 punti percentuali dal 1990, principalmente per effetto della riduzione dei consumi di raffinerie, cokerie e altiforni.

Complessivamente, le fonti rinnovabili contribuivano al 19% della domanda di energia primaria con una crescita media annua del 5,1% nel periodo 1990-2021. In particolare, nel 1990 il contributo delle rinnovabili era fermo al 9,9%. Il mix delle rinnovabili ha sperimentato un'importante diversificazione nel corso del tempo. Se nel 1990 geotermia e idroelettrico rappresentavano circa il 90% delle fonti, dal primo decennio Duemila hanno preso piede l'eolico, il fotovoltaico e il solare termico. Nel periodo 1990-2021, l'eolico è cresciuto a un ritmo medio annuo del +34,8%, seguito da biogas (+27,9%), energia solare (+21,9%) e biocombustibili solidi (+8,2%).

Secondo le valutazioni della Commissione europea sull'aderenza agli obiettivi europei al 2030, la proposta del Piano Nazionale Italiano per l'Energia e per il Clima (Pniec) del 2023 andava nella giusta direzione rispetto al con-

Tabella 2 Consumi interni lordi per fonte energetica primaria (Ktep, 2021) (a)

(a) Produzione + importazione - esportazione + variazione delle scorte - bunkeraggi marittimi internazionali - aviazione internazionale.

	Solidi	Petrolio	Gas	Rinnovabili	Rifiuti non rinnovabili	Import elettrico	Totale
Abruzzo	0	810	1.399	712	15	9	2.946
Basilicata	0	391	273	536	26	-66	1.160
Calabria	0	1.186	1.910	1.259	15	-776	3.594
Campania	0	3.177	2.141	1.541	117	597	7.572
Emilia- Romagna	5	4.517	8.682	2.048	201	281	15.732
Friuli Venezia Giulia	131	860	1.842	842	18	261	3.954
Lazio	1.066	3.832	3.136	1.187	56	855	10.132
Liguria	150	1.310	1.293	253	0	314	3.320
Lombardia	30	5.742	14.852	4.077	393	1.508	26.601
Marche	1	1.083	826	519	0	454	2.883
Molise	0	249	381	263	25	-114	803
Piemonte	0	3.262	7.021	2.203	90	-304	12.273
Puglia	2.888	3.055	4.002	1.603	43	-908	10.682
Sardegna	1.077	4.693	2	811	7	-204	6.386
Sicilia	5	5.843	3.500	919	11	282	10.561
Toscana	2	2.854	4.072	6.085	35	339	13.387
Trentino Alto Adige	0	921	903	1.542	23	-388	3.001
Umbria	0	807	896	581	0	165	2.449
Valle d'Aosta	0	131	89	306	0	-159	368
Veneto	267	4.702	5.212	2.595	68	1.534	14.378
Italia	5.622	49.425	62.432	29.882	1.143	3.680	152.183

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Enea.

tributo delle rinnovabili, prevedendo una quota del 40,5% sul consumo finale lordo - comunque inferiore al target del 42,5% introdotto dalla Red III. La versione definitiva del Pniec presentata nel giugno 2024, tuttavia, ha ridotto l'obiettivo Fer 2030 al 39,4%, riflettendo una maggiore cautela che sembra caratterizzare anche l'approccio europeo alla transizione.

La guerra in Ucraina ha segnato uno spartiacque. Gli anni successivi al conflitto sono stati caratterizzati innanzitutto da una riduzione dei consumi lordi di energia: nel 2022 si è registrata una diminuzione complessiva del 3% rispetto al 2021 e il 2023 è stato segnato da un'ulteriore riduzione del 2% sull'anno precedente, che ha riportato il fabbisogno di energia primaria ai minimi dal 1990 (escludendo la caduta verticale del 2020).

Il calo del 2022 (-5 Mtep) è stato guidato dalla forte riduzione del gas naturale (-6 Mtep, -10% su base annua) e delle rinnovabili (-4 Mtep, -12%) e solo in parte limitato dalla crescita del petrolio (+3 Mtep, +5%) e persino del carbone (+2 Mtep, +25%). La diminuzione delle rinnovabili è stata provocata soprattutto dalla caduta verticale del contributo dell'idroelettrico (-37%) penalizzato dalla normalizzazione dei fenomeni siccitosi, che ha riportato la produzione elettrica da rinnovabili poco al di sopra del loro livello del 2012.

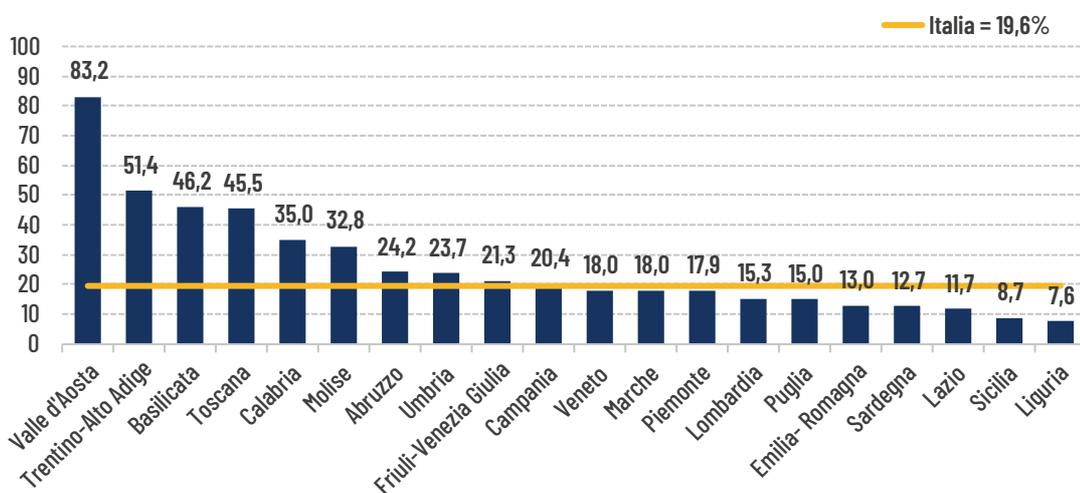
Nel 2023, il calo è invece riconducibile alla riduzione delle fonti fossili (-10 Mtep), specialmente alla caduta della domanda di gas naturale (-5,6 Mtep) e di carbone per la produzione termoelettrica, frutto del tentativo europeo di ridurre la dipendenza dalla Russia anche grazie alla riduzione dei consumi, oltre che alla diversificazione dei fornitori. Di conseguenza, le fossili nel 2023 rappresentavano il 71% dei consumi di energia lordi, con una riduzione rilevante rispetto al biennio precedente.

Il minor contributo delle fossili è stato in parte compensato dalla crescita delle rinnovabili - tornate al 20% del mix energetico - e dal record storico dell'energia elettrica importata (al 7%). Nello specifico, tra le rinnovabili (+10% nel 2023) è cresciuto significativamente l'idroelettrico (+36%), così come la produzione elettrica da eolico (+15%) e solare (+10%), che hanno fatto registrare record storici. In ogni caso, considerando il contributo delle rinnovabili al mix energetico attuale e il target al 2030 (39,4%), gli obiettivi della transizione risultano estremamente ambiziosi, anche dopo la lieve revisione al ribasso operata dal Pniec, con la quota rinnovabile che dovrebbe quasi raddoppiare nel giro di appena sette anni.

Nel contesto italiano, si registra inoltre una marcata eterogeneità territoriale nella struttura di consumo e, in particolare, nel contributo delle energie rinnovabili alle specifiche domande regionali di energia primaria, determinate dalle peculiarità ambientali dei territori (Fig. 1). Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Basilicata si attestano ai primi tre posti per consumo di energia primaria soddisfatto da fonti rinnovabili, rispettivamente 83%, 51% e 46%, riflettendo nei primi due casi il rilevante contributo dell'idroelettrico rinnovabile e nel caso della Basilicata quello dell'energia eolica. Buono anche il posizionamento della Toscana che, grazie alla geotermia, registra un contributo delle rinnovabili superiore al 45%. Tra le regioni del Mezzogiorno spiccano anche Calabria e Molise, per le quali le rinnovabili pesano sul consumo interno lordo per quote rispettivamente pari al 35% e al 32%. All'opposto, Liguria, Sicilia e Lazio scivolano in fondo alla classifica regionale con quote comprese tra il 7,6 e l'11,7%.

Figura 1 Contributo delle fonti rinnovabili ai consumi interni lordi (% , 2021) (a)

(a) Produzione + importazione - esportazione + variazione delle scorte - bunkeraggi marittimi internazionali-aviazione internazionale.



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Enea

Marcate differenze regionali si osservano anche con riferimento al mix delle fonti energetiche utilizzate per la produzione di energia elettrica - termoelettrico tradizionale, idrico tradizionale e rinnovabile, eolico, fotovoltaico, geotermoelettrico, bioenergie. I dati Terna, riferiti al 2022 (Tab. 3), indicano la predominanza del termoelettrico tradizionale, che copre gran parte del fabbisogno in quasi tutti i territori (il 53,1% a livello nazionale), ad eccezione di Valle d'Aosta (3,3%), Trentino-Alto Adige (11,8%) e Basilicata (14%). La seconda fonte per apporto alla generazione di energia elettrica è l'idroelettrico, prevalentemente rinnovabile, il quale oscilla da un minimo del 3,7% (Sardegna) a un valore massimo del 95,4% (Valle d'Aosta). Significativo anche il contributo dell'eolico, specialmente per il Mezzogiorno: in Basilicata supera il 60% e si attesta attorno al 20% nelle altre regioni meridionali. Spostando il focus sul fotovoltaico, si evidenziano difformità territoriali più lievi. Ad eccezione delle Marche, dove il solare soddisfa oltre il 50% della domanda regionale, nel resto del Paese il solare contribuisce per il 10%, una quota contenuta

Tabella 3 Mix elettrico per fonte (% e copertura Gwh, 2022)

	Bioenergie	Eolico	Fotovoltaico	Geotermoelettrico	Idrico rinnovabile	Idrico tradizionale	Termoelettrico tradizionale
Abruzzo	1,5	7,5	13,4	0,0	23,6	0,3	53,7
Basilicata	4,7	60,5	11,6	0,0	8,9	0,4	14,0
Calabria	7,3	13,3	4,2	0,0	6,2	-0,1	69,1
Campania	8,5	26,9	6,9	0,0	5,2	2,5	50,0
Emilia-Romagna	9,1	0,3	8,1	0,0	3,0	0,0	79,4
Friuli-Venezia Giulia	9,5	0,0	7,1	0,0	23,2	0,7	59,5
Lazio	4,4	0,7	12,6	0,0	9,2	-0,3	73,3
Liguria	0,0	7,1	3,6	0,0	6,1	1,0	82,1
Lombardia	6,8	0,0	4,5	0,0	18,6	1,3	68,8
Marche	4,2	0,0	54,2	0,0	19,6	1,2	20,8
Molise	3,5	24,6	7,0	0,0	8,5	0,0	56,3
Piemonte	5,5	0,0	6,1	0,0	19,1	1,6	67,7
Puglia	4,6	17,5	12,5	0,0	0,0	0,0	65,3
Sardegna	4,1	13,9	9,0	0,0	3,7	1,2	68,0
Sicilia	1,2	20,7	11,6	0,0	0,6	1,2	64,6
Toscana	3,0	1,8	5,5	33,3	5,1	-0,3	51,5
Trentino-Alto Adige	2,5	0,0	4,2	0,0	81,0	0,5	11,8
Umbria	5,1	0,0	12,8	0,0	42,4	1,2	38,5
Valle d'Aosta	0,0	0,0	0,0	0,0	95,4	1,2	3,3
Veneto	11,1	0,0	13,6	0,0	27,1	0,0	48,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna.

ma in rapida crescita rispetto al passato, come dimostra il record storico del 2022, con oltre 28 Twh di produzione elettrica (+12,3% rispetto al 2021).

11.4 Il traino del fotovoltaico

Tra le fonti rinnovabili, il focus sulla filiera fotovoltaica è motivato in primo luogo dalla centralità di questa tecnologia rispetto alla transizione energetica. Secondo le stime dell'Agenzia Internazionale dell'Energia, l'energia solare diventerà entro il 2027 la prima fonte per capacità elettrica installata a livello globale, superando l'idroelettrico nel 2024, il gas nel 2026 e il carbone nel 2027².

La strategia europea individua proprio nel settore fotovoltaico il settore trainante per l'industria rinnovabile europea e per la transizione del settore energetico. Prima ancora del conflitto ucraino, il contributo richiesto alla filiera solare dal Green Deal era già rilevante, con l'installazione di nuova capacità tra 325 e 375 Gigawatt di corrente continua (Gwdc) entro il 2030, a seconda dello scenario considerato. Già questo avrebbe comportato una crescita da 3 a 5 volte del mercato fotovoltaico europeo.

I rischi in termini di minori approvvigionamenti energetici dalla Russia hanno poi portato l'Ue a intensificare gli sforzi per rafforzare il contributo dell'industria solare al mix energetico continentale. Insieme al RepowerEu, è stata pubblicata la Strategia solare europea, che ha stabilito nuovi e più ambiziosi target in termini di capacità di

² Iea (2023), Renewables 2022. Analysis and forecast to 2027. International Energy Agency, Paris.

generazione elettrica aggiuntiva: 400 Gwdc entro il 2025 e quasi 750 Gwdc entro il 2030. Ad oggi, ciò significa più che raddoppiare la capacità esistente nel 2020 (170 Gwdc) entro il prossimo anno. Questo enorme sforzo rende il fotovoltaico estremamente rilevante rispetto al tentativo dell'Ue di incrementare la propria autonomia energetica, riducendo le dipendenze critiche.

A fronte di obiettivi tanto ambiziosi è essenziale una costante attività di monitoraggio delle variabili rilevanti. Il biennio 2022-2023 ha effettivamente fatto registrare una notevole accelerazione nella crescita della capacità installata rinnovabile, sia a livello europeo (+125 Gw) che italiano (+8,7 Gw), specialmente per quanto riguarda il fotovoltaico.

Nel contesto italiano, la crescita della capacità rinnovabile installata nel 2022 è stata pari a 3,1 Gw (+5,3% sul 2021) per poi aumentare a 5,7 Gw nel 2023 (+9,3% sul 2022), portando il totale della capacità installata a 66,7 Gw. Tale accelerazione è proseguita nel 2024 (+3,7 Gw nel primo semestre), proiettando la crescita potenziale su base annua verso 8 Gw³: un livello non lontano dai 10-12 Gw annui utili a centrare gli obiettivi della Strategia solare europea.

Tabella 4 Capacità solare installata nel 2023

Regione	MW	%	Var. 2023-2022 (MW)	Var. 2023-2022 (%)
Lombardia	4.049	13	899	29
Puglia	3.313	11	258	8
Veneto	3.168	10	675	27
Emilia-Romagna	3.030	10	517	21
Piemonte	2.566	8	567	28
Sicilia	2.164	7	407	23
Lazio	2.026	7	308	18
Sardegna	1.360	4	219	19
Marche	1.359	4	132	11
Campania	1.230	4	215	21
Toscana	1.226	4	210	21
Abruzzo	972	3	131	16
Friuli-Venezia Giulia	882	3	225	34
Calabria	729	2	111	18
Umbria	632	2	75	13
Basilicata	504	2	96	24
Provincia Autonoma di Bolzano	377	1	79	26
Provincia Autonoma di Trento	305	1	68	28
Molise	206	1	19	10
Liguria	187	1	40	27
Valle d'Aosta	35	0	6	20
Mezzogiorno	10.478	35	1456	16
Centro	5.243	17	724	16
Nord	14.598	48	3075	27
Italia	30.319		5256	21

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Gse.

³ Terna (2024), Terna: nei primi sei mesi del 2024 le rinnovabili superano per la prima volta la produzione da fonti fossili. Comunicato stampa, 18 Luglio.

La crescita delle rinnovabili è stata trainata dal comparto fotovoltaico. La capacità solare addizionale è stata pari a 2,5 Gw nel 2022 (+11% su base annua) e a 5,3 Gw nel 2023 (addirittura +21%), contribuendo rispettivamente all'80% e al 93% della crescita della capacità rinnovabile nazionale (Tab. 4).

Se nel 2022, Sicilia e Sardegna avevano trainato la crescita del fotovoltaico (+14%) insieme a Lombardia (+16%) e Lazio (+15%), nel 2023 la capacità addizionale si è concentrata al Nord che fa segnare un incremento del +27%. Allo stesso tempo, il Mezzogiorno ha agganciato il trend di crescita delle regioni del Centro (entrambe al +16%), contribuendo all'espansione del fotovoltaico a livello nazionale. In particolare, la Sicilia ha fatto registrare il maggior incremento in termini assoluti pari a +407 Mw (+23%). Molto bene anche Basilicata (+24%), Campania (+21%) e Sardegna (+19%), mentre la Puglia rimane la regione con maggiore capacità solare installata (3,3 Gw), seconda solo alla Lombardia a livello nazionale. Per raggiungere i target del Fit for 55, la capacità fotovoltaica addizionale (53,6 Gw) prevista entro il 2030 si concentrerà per il 60,6% al Sud: 12,7 Gw in Puglia, Basilicata e Molise, 7,6 Gw in Sicilia, circa 6 Gw in Campania e Abruzzo, 5,2 Gw in Sardegna e 1 Gw in Calabria⁴.

L'espansione delle rinnovabili è effettivamente in piena fase di dispiegamento nel territorio italiano. Se questa tendenza dovesse confermarsi e consolidarsi l'Italia è proiettata a raggiungere il ritmo necessario a centrare gli obiettivi del RepowerEu in termini di decarbonizzazione del mix elettrico ed energetico. Come vedremo, qualche problema in più si registra per quanto riguarda le altre dimensioni della transizione: la sicurezza energetica e la competitività del tessuto industriale.

11.5 La filiera solare europea: ostacoli e opportunità

Alla luce della crescita della capacità rinnovabile solare dell'ultimo biennio, si potrebbe argomentare che la transizione energetica e la decarbonizzazione del mix energetico abbiano effettivamente accelerato il passo, sebbene permanga un divario da colmare rispetto agli ambiziosi target su scala europea (75 GW addizionali su base annua) e italiana (12 Gw addizionali).

Tuttavia, la crescita indicata dalle statistiche sulla capacità installata, così come i dati sulla produzione elettrica rinnovabile, nulla dicono circa la provenienza dei pannelli e della relativa componentistica. Chi li produce? Dove avvengono i processi produttivi e quali sono i principali componenti e materiali necessari?

Se si analizza la filiera fotovoltaica su scala globale⁵, emerge una posizione di estrema debolezza dei paesi europei, legata innanzitutto all'inadeguata capacità produttiva e al limitato accesso alle materie prime critiche. Negli ultimi decenni l'industria solare ha infatti attraversato un profondo processo di ristrutturazione a livello internazionale, che ha marginalizzato l'industria europea, decretando il dominio produttivo cinese. Se tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila le aziende europee erano protagoniste del settore, fornendo il 30% della produzione globale, la quota complessiva dell'Ue nella produzione di moduli fotovoltaici è crollata al 2,8% nel 2021, con numerose aziende europee fallite o rilevate da soggetti esteri⁶.

All'estremo opposto, le aziende cinesi hanno aumentato drasticamente la propria scala di produzione, a scapito di tutti gli altri principali produttori, statunitensi e giapponesi compresi. In dieci anni (2003-2013), la quota cinese globale è passata dall'1 al 60% e risulta ancora in forte espansione. Nel 2021 la quota cinese nei diversi segmenti della filiera fotovoltaica ha raggiunto l'80% per quanto concerne la produzione di polisilicio, il 97% nei wafer, l'85% nelle celle solari e il 75% nei moduli (Fig. 2).

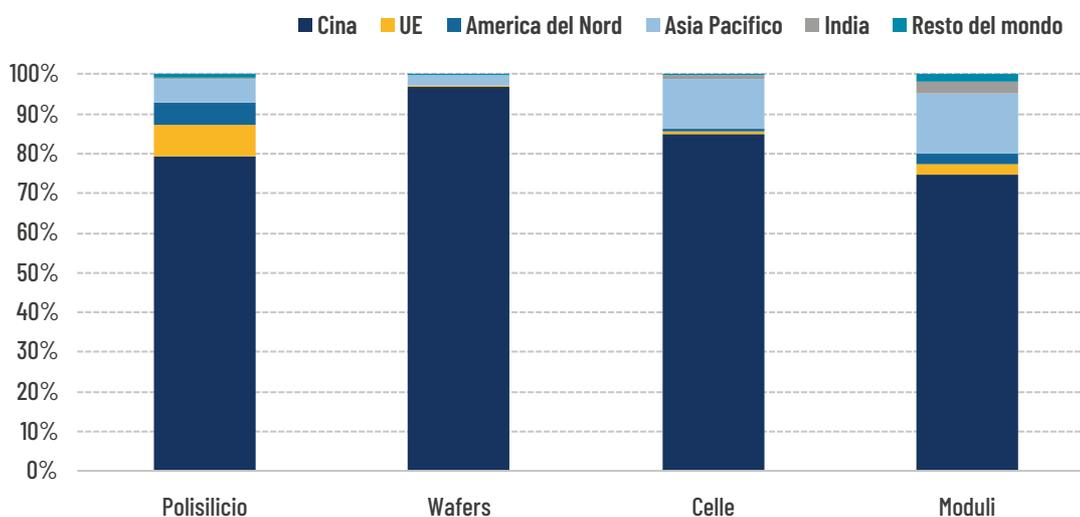
⁴ Terna (2023), Piano di Sviluppo, Overview. https://download.terna.it/terna/Terna_Piano_Sviluppo_2023_Overview_8db25484d720abe.pdf

⁵ Caravella, S., Crespi, F., Cucignatto, G., & Guarascio, D. (2024). Technological sovereignty and strategic dependencies: The case of the photovoltaic supply chain. *Journal of Cleaner Production*, 434, 140222.

⁶ Iea (2003), *The State of Clean Technology Manufacturing. An Energy Technology Perspectives. Special Briefing – November 2023 Update*. International Energy Agency, Paris.

Figura 2 Capacità produttiva PV per regione e segmento, (2021)

Apac = Regione dell'Asia-Pacifico esclusa l'India.



Fonte: elaborazione Svimez su dati Iea.

Questo profondo riassetto globale è stato trainato dall'emergere di economie di scala e da un continuo processo di innovazione lungo la filiera, che hanno ridotto i costi in ogni fase del ciclo produttivo: i prezzi dei moduli sono diminuiti dell'80% tra il 2010 e il 2020⁷. Le imprese cinesi, in particolare, sono state in grado di sfruttare le economie di scala, riducendo i costi unitari per consolidare il proprio vantaggio competitivo.

Alcuni analisti occidentali hanno sostenuto che il dominio cinese nel comparto fotovoltaico è riconducibile alle pratiche sleali, facendo riferimento alle sovvenzioni dirette del governo alle aziende nazionali (in contrasto con le norme del Wto) e alle accuse di lavoro forzato lungo la filiera. Tuttavia, la prospettiva ormai prevalente e più convincente individua tra i principali fattori esplicativi le politiche industriali pluridecennali e il ruolo delle aziende di Stato cinesi nella transizione, le quali hanno fornito un sostegno sistemico indiretto, con massicci investimenti nelle reti di trasmissione, nei sistemi di accumulo e nella produzione⁸.

All'indomani della crisi finanziaria globale, punto di svolta per l'industria mondiale del fotovoltaico, le aziende cinesi hanno inoltre avuto accesso a importanti linee di credito messe a disposizione dalla China Development Bank. Tale liquidità ha consentito ai gruppi cinesi di aumentare la capacità produttiva, completare acquisizioni nei paesi storicamente leader e sopravvivere alla profonda recessione seguita alla crisi. Lo stesso non è stato possibile per le imprese occidentali. Ulteriori elementi trainanti sono stati i tassi di interesse in calo, i costi dell'energia relativamente più bassi, l'intensa concorrenza interna sui prezzi e il sostegno pubblico all'R&D.

Se i fattori cruciali sono stati la strategia industriale e l'intervento pubblico cinese, anche la forte dinamica della domanda globale ha avuto un ruolo determinante. Il mercato europeo, in particolare quello tedesco, ha garantito uno sbocco fondamentale alla produzione solare cinese. I generosi incentivi europei destinati all'acquisto di pannelli si sono tradotti in un aumento vertiginoso delle importazioni di moduli, che hanno superato i 30 miliardi di euro nel 2010, di cui l'80% di provenienza cinese. Il peso della Cina nelle importazioni europee è elevato lungo l'intera filiera e particolarmente rilevante nel caso dei componenti che fanno registrare una più intensa dipendenza dall'estero. In altre parole, la crescita della dipendenza europea è stata l'altra faccia della medaglia rispetto all'affermazione

⁷ Iea (2022), Special Report on Solar PV Global Supply Chains. International Energy Agency, Paris.

⁸ Wood MacKenzie (2023), Top of the charts: five low-carbon tech trends worth tracking, Horizon, December 2023; White, E. (2024), China's 'dinosaur' state-owned enterprises make a green pivot, Financial Times, January 2 2024.

manifatturiera cinese nel comparto fotovoltaico.

Nonostante le politiche industriali messe in campo da Stati Uniti e Unione europea negli ultimi anni – in particolare l’Inflation Reduction Act (Ira) e il Green Deal Industrial Plan – la quota cinese sulla manifattura solare globale sta continuando a crescere in ciascuno dei segmenti nodali della filiera, raggiungendo il 93% della produzione di polisilicio, il 95% dei wafer, l’88% delle celle solari e l’85% dei moduli⁹. Gli sforzi europei per diversificare le forniture e reinternalizzare parte della filiera sono ancora insufficienti e dovranno essere ulteriormente rafforzati, specialmente se consideriamo le difficoltà che l’industria solare continentale ha attraversato nel 2023¹⁰. Molto è dipeso dal crollo dei prezzi dei moduli solari cinesi, che nel solo 2023 hanno fatto registrare una riduzione del 42%, raggiungendo 0,15 USD/W, grazie all’enorme crescita della capacità manifatturiera cinese, stimata intorno ai 440 Gw, che rappresentano l’88% della crescita globale nel 2023¹¹.

Il percorso verso la competitività della filiera solare europea è ancora tutto in salita. Non a caso, il Green Deal Industrial Plan mira ad aumentare la produzione europea di tecnologie pulite, tra cui il fotovoltaico, con un obiettivo pari almeno al 40% del fabbisogno europeo entro il 2030. Se le esigenze in termini di sicurezza energetica scaturite dal conflitto ucraino hanno comportato il tentativo di ridurre drasticamente la dipendenza europea dal gas naturale e dal petrolio di Mosca, è imperativo implementare tutte le misure necessarie per evitare che questa sia rimpiazzata dalla dipendenza da pannelli, componentistica e materie prime cinesi e asiatiche.

Le problematiche che l’industria solare europea è chiamata a risolvere sono dunque numerose e complesse. Il vantaggio competitivo acquisito dalla Cina nei vari segmenti della filiera rende la rincorsa a dir poco ardua. Peraltro, invertire la tendenza alla marginalizzazione dell’industria solare europea rappresenta una sfida esistenziale non solo per il comparto in sé, ma per l’intera struttura produttiva del continente: se il settore energetico è strategico per la struttura produttiva, le recenti innovazioni collocano infatti l’energia solare tra le tecnologie di generazione elettrica più convenienti. La costruzione di una solida industria solare europea è dunque essenziale anche rispetto alla terza dimensione della transizione, ossia quella della competitività industriale.

In questo difficile contesto, il Mezzogiorno può e deve ambire a diventare un polo di sviluppo produttivo nelle tecnologie chiave per la transizione, espandendo attività già presenti sul territorio – la gigafactory di Enel-3Sun in primis – e rilocalizzando produzioni che attualmente costituiscono dipendenze strategiche per l’intera Ue. Questo ambizioso obiettivo può essere raggiunto solo in presenza di una strategia di lungo periodo capace di sfruttare le caratteristiche strutturali e territoriali del Sud, coerentemente al progetto di trasformazione industriale europeo.

11.6 Conclusioni e implicazioni di policy

Le politiche europee e nazionali hanno già compiuto un investimento importante sull’impianto 3Sun, con il finanziamento al progetto del 2018 attraverso il programma europeo di ricerca e innovazione Horizon 2020 (progetto Ampere, circa 9 milioni). Il sostegno pubblico si è poi consolidato nel 2022, con i 99 milioni dell’Unione europea destinati al progetto Tango (Italian pv giga factory) nell’ambito del primo bando del Fondo europeo per l’innovazione sui progetti utility scale, e i 90 milioni destinati a Catania dal Pnrr (Missione M2C2, Sub-investimento 5.1.1), con contratto di sviluppo gestito dal Mimit.

La dimensione del supporto pubblico testimonia che la rilevanza dello stabilimento 3Sun di Catania va al di là

⁹ Voità, T. (2024), European Solar PV Manufacturing: Terminal Decline or Hope for a Rebirth?, Ifri Memos, Ifri, April 25.

¹⁰ Nell’agosto 2023, la Norwegian Chrystal è fallita e NorSun ha temporaneamente interrotto le sue attività. Recentemente, Energetic Industries (Austria) ed Exasun (Paesi Bassi) hanno presentato istanza di fallimento. Solo 3 anni fa (nel maggio 2021), l’azienda svizzera Meyer Burger ha aperto una fabbrica solare all’avanguardia in Germania, per “rivitalizzare l’industria solare in Europa”. Si trattava del più grande impianto per la produzione di moduli solari in Europa. L’azienda ha appena annunciato la chiusura dello stabilimento e il trasferimento delle fabbriche negli Stati Uniti, alla ricerca degli incentivi offerti dall’Ira.

¹¹ Iea (2024), Advancing Clean Technology Manufacturing. An Energy Technology Perspectives Special Report, International Energy Agency, Paris.

dell'impatto economico e occupazionale sul territorio, comunque estremamente rilevante, come emerge dalle stime Svimez (vedi Focus: Enel-3Sun nella strategia industriale europea e scenari di reshoring), proprio perché le sorti dell'impianto diranno molto sia rispetto all'effettiva capacità di sviluppo della filiera fotovoltaica europea, sia, più in generale, rispetto al potenziale contributo del Mezzogiorno alla costruzione di una filiera europea nei comparti strategici.

Le principali sfide di medio periodo nella filiera fotovoltaica europea sono note. La prima esigenza è quella di espandere in maniera significativa la capacità produttiva, anche attraverso l'integrazione verticale della filiera e dunque l'internalizzazione di segmenti produttivi oggi completamente dipendenti dall'estero. Questo processo consentirebbe non solo di sfruttare le economie di scala, innescando una riduzione del divario accumulato a livello globale in termini di competitività, ma attiverebbe anche un circolo virtuoso in termini di innovazione di processo e di prodotto indispensabile ad aumentare l'efficienza di conversione dei pannelli, unica vera leva per rafforzare la competitività europea nel medio periodo.

Le difficoltà di questo percorso sono tuttavia numerose. In particolare, lo sviluppo di una adeguata capacità manifatturiera europea – l'obiettivo dei 30 Gw verticalmente integrati entro il 2030 posto dalla Strategia solare Ue – deve procedere insieme agli obiettivi della transizione individuati dal RepowerEU, che prevedono il raggiungimento di una capacità installata cumulata pari a 750 Gw a livello europeo. La capacità installata addizionale del 2023 (56 Gw) costituisce un record a livello europeo, che ha portato la capacità complessiva intorno ai 270 Gw (pari al 35,7% del target 2030), ma è ancora al di sotto della media annua (70 Gw) necessaria per centrare l'obiettivo nei prossimi anni (2024-2030). In questo quadro, la politica dei dazi sulle importazioni cinesi per proteggere l'industria solare europea rischia dunque di spiazzare l'obiettivo della crescita della capacità solare installata, in un trade off tra sostenibilità ambientale ed economica che deve essere sciolto. Peraltro, l'associazione europea di categoria non sembra affatto persuasa che questo strumento di policy rappresenti l'opzione migliore a garantire l'espansione della capacità produttiva europea e lo sviluppo della filiera in tutti i suoi segmenti.

La spietata concorrenza cinese dell'ultimo biennio si è basata proprio sull'enorme crescita della capacità produttiva in ciascuno dei segmenti della filiera. Le stime preliminari per il 2023 indicano un aumento della capacità solare addizionale cinese più che doppio rispetto a quello degli Stati Uniti e dell'Ue messi insieme. Ciò ha consentito ai player cinesi di inondare i mercati globali con prodotti estremamente competitivi.

Di fronte a queste sfide, la politica industriale europea e nazionale si confrontano con le rilevanti iniziative introdotte dagli Stati Uniti e dalla Repubblica popolare cinese, trovandosi all'incrocio di modelli di sviluppo e misure di politica industriale molto diverse tra loro. L'Ira prevede incentivi fiscali per i produttori, uno schema di sostegno volto a incoraggiare gli investimenti in nuove capacità produttive di pannelli solari. Considerate anche le misure statali, il sostegno diretto alla produzione è di circa 0,12-0,20 dollari/watt fino al 2030, riducendosi nel tempo. Secondo alcuni analisti, il supporto pubblico coprirebbe una quota così significativa dei costi di produzione da consentire agli Stati Uniti di diventare il produttore più competitivo a livello globale.¹² Se questa previsione potrebbe rivelarsi eccessiva, l'insieme delle misure adottate negli Stati Uniti – che comprendono anche una serie di tariffe alle importazioni su celle e moduli cinesi (e asiatici) – ha attivato nuovi progetti corrispondenti a una capacità solare addizionale pari a oltre 30 Gw, attirando l'interesse anche delle multinazionali europee del settore. Nel caso della Cina, se le analisi più critiche mettono in risalto le cosiddette pratiche sleali, prestigiosi organi di stampa e centri di ricerca occidentali suggeriscono ormai una prospettiva più equilibrata, individuando tra i fattori cruciali del dominio cinese nel comparto fotovoltaico le politiche industriali pluridecennali e il ruolo delle aziende di Stato cinesi nella transizione.

Per recuperare il gap di competitività accumulato e sviluppare le necessarie economie di scala, nel lungo periodo l'industria fotovoltaica europea deve espandere fortemente la capacità produttiva in una logica di filiera su scala continentale. Da questo punto di vista, i grandi progetti come la gigafactory di Catania possono svolgere un

¹² McKinsey (2022), Building a competitive solar-PV supply chain in Europe. Report, December 2022.

ruolo trainante, specie quando realizzati da una partecipata pubblica all'avanguardia, se disposta a investire le risorse necessarie e con ambizioni di successo a lungo termine. Affinché ciò avvenga, un approccio pragmatico deve tuttavia tenere in considerazione la mole di risorse pubbliche messe in campo dai competitor internazionali e le difficoltà di coordinamento delle politiche industriali degli Stati membri di fronte alla necessità di una programmazione di filiera organica su scala europea.

Tutto questo potrebbe paradossalmente non essere sufficiente. Nell'ultimo biennio, infatti, l'ecosistema delle rinnovabili e il tessuto manifatturiero energivoro europeo sono stati sottoposti a un aumento strutturale dei costi di produzione, guidato dai rincari dei beni energetici – asimmetrico a livello globale – e degli input intermedi, che hanno accentuato il ritardo di competitività. Nel breve periodo, l'introduzione di prezzi energetici amministrati nelle filiere di rilevanza strategica potrebbe essere indispensabile non solo per tutelare il futuro sviluppo della filiera fotovoltaica e rinnovabile europea, ma anche per tutelare tutto il tessuto industriale energivoro.

> Focus

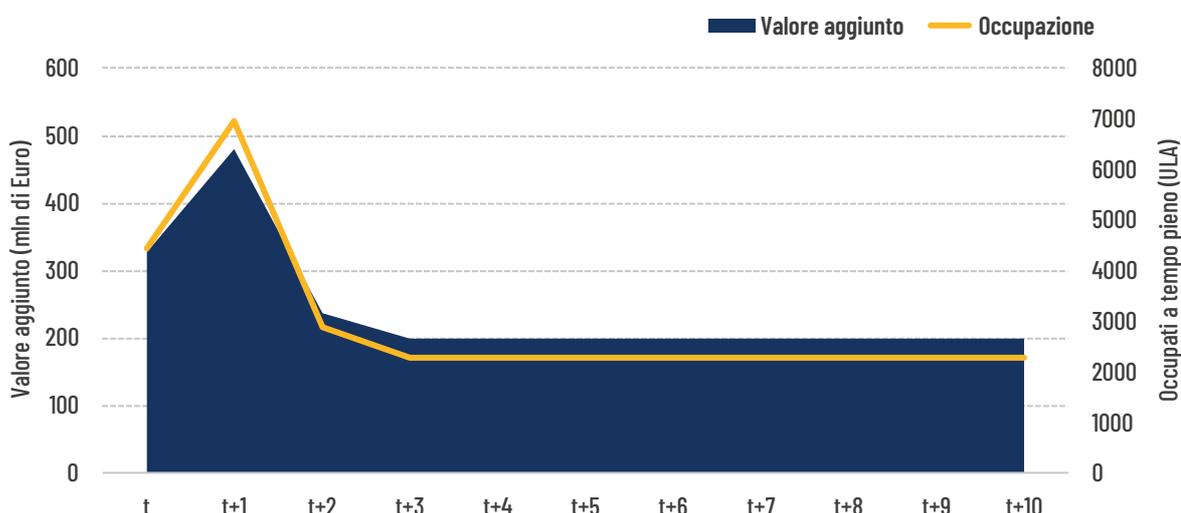
IL CASO ENEL-3SUN NELLA STRATEGIA SOLARE EUROPEA E SCENARI DI RESHORING



3SUN, Gigafactory del Gruppo Enel, è specializzata nella realizzazione di moduli e celle solari a eterogiunzione bifacciali: una tecnologia innovativa (Hjt, Heterojunction technology) che assicura un alto livello di performance, efficienza e affidabilità e una vita utile più lunga. Una volta a regime, la capacità produttiva di 3Sun raggiungerà i 3Gw/annui, volumi in grado di assicurare il 10% dell'obiettivo europeo fissato dalla Strategia solare europea per il 2030¹.

Secondo le stime Svimez, l'impatto economico complessivo dell'investimento 3Sun a Catania - includendo gli effetti diretti, indiretti e indotti² - dovrebbe generare, in media in un decennio, 2.950 nuovi occupati a tempo pieno e 240 milioni di valore aggiunto su base annua. L'impatto si concentra prevalentemente nel primo triennio, in corrispondenza della più intensa spesa per investimenti, per poi stabilizzarsi negli anni a seguire.

• Stima dell'impatto complessivo di 3SUN su occupazione e valore aggiunto



Fonte: elaborazioni Svimez su dati 3Sun e tavole IO Istat.

Queste stime preliminari indicano come l'esperienza pionieristica di 3Sun e gli effetti economici che ne deriverebbero rappresentano, nel complesso, un fattore positivo di discontinuità rispetto alle specializzazioni tradizionali del sistema produttivo meridionale, apportandovi un salto trasformativo concreto. In aggiunta, alla luce del progressivo indebolimento dell'industria solare europea e dell'emergere della dipendenza dall'estero, 3Sun può rappresentare un investimento per il rafforzamento di una filiera europea strategica ad alta potenzialità di crescita e a forte vocazione innovativa. La produzione di moduli e celle solari, a valle della filiera, attiva infatti una domanda di macchinari, materie prime e input intermedi che, per la quasi totalità, è soddisfatta da importazioni extra-europee.

In questo quadro, la politica industriale nazionale dovrebbe perseguire l'obiettivo di costruire "ex novo" una spe-

¹ European Commission (2022). EU Solar Energy Strategy, COM(2022) 221 final.

² L'impatto diretto, coincide con il valore aggiunto e l'occupazione generati dalla produzione addizionale associata all'investimento. A sua volta, questa produzione addizionale genera un ulteriore impatto indiretto nelle filiere che forniscono input intermedi in termini di beni e servizi, indispensabili al processo produttivo dello stabilimento. Infine, il modello consente di misurare anche il valore aggiunto e l'occupazione innescati dal generalizzato aumento di reddito provocato dall'investimento iniziale, che produce domanda addizionale di beni e servizi da parte di tutti i soggetti economici coinvolti.

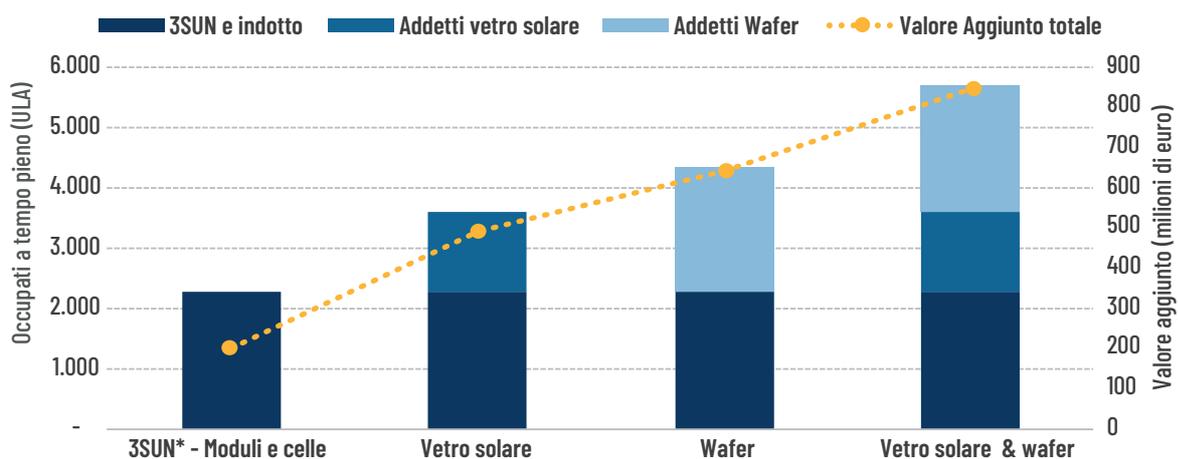
cializzazione nella manifattura del solare, attirando investimenti volti a completare e integrare fasi e segmenti dell'intera filiera, indiscutibilmente strategica in Europa per gli obiettivi ambientali, di sicurezza energetica e competitività industriale che consente di raggiungere.

Da questo punto di vista, sulla base di un'accurata ricognizione delle dipendenze europee nell'industria solare dedotte dall'analisi di dati di commercio estero³, e confermate dalle interlocuzioni dirette con 3Sun, le maggiori criticità in termini di approvvigionamento riguardano la fornitura di vetro solare e di wafer, i sottili strati di silicio che costituiscono l'unità di base delle celle solari.

Se la produzione di vetro solare venisse localizzata sul territorio nazionale, l'effetto complessivo sull'economia italiana aumenterebbe in termini di valore aggiunto e occupazione, rispettivamente a 490 milioni (+45%) e più di 3.600 addetti (+59%). L'impatto sull'economia nazionale riconducibile allo sviluppo della necessaria capacità manifatturiera domestica per un'adeguata fornitura di wafer sarebbe ancor più rilevante. In questo scenario, il valore aggiunto si attesterebbe a 643 milioni, con la creazione di oltre 4.300 unità di lavoro a tempo pieno. Peraltro, le ripercussioni legate a questo secondo scenario non si limitano alla sfera strettamente economica, ma sarebbero ancor più significative sotto il profilo della capacità innovativa del Paese, data la rilevanza strategica dei semiconduttori per qualsiasi comparto economico e industriale. Combinando gli effetti dell'ipotetica rilocalizzazione produttiva di vetro solare e wafer, valore aggiunto e occupazione raggiungerebbero il picco di 843 milioni e 5.673 addetti.

In breve, l'esperienza della gigafactory di Catania dimostra che l'implementazione di politiche industriali tecnologicamente mirate e orientate a ridurre le dipendenze strategiche, genererebbe un doppio dividendo, sia in termini di accrescimento della capacità manifatturiera europea in settori essenziali per gli obiettivi climatici e dell'autonomia strategica europea, sia in termini di trasformazione strutturale nelle aree europee più deboli, quali il Mezzogiorno.

• Scenari di reshoring a confronto: effetti su valore aggiunto e occupazione



* Si considerano unicamente gli effetti dell'attività produttiva (Opex)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati 3SUN e tavole IO Istat.

³ Caravella, S., Crespi, F., Cucignatto, G., & Guarascio, D. (2024). Technological sovereignty and strategic dependencies: The case of the photovoltaic supply chain. *Journal of Cleaner Production*, 434, 140222.

12. La politica industriale nel Mezzogiorno: strumenti e obiettivi

12.1 La politica industriale europea e l'Italia

In Europa, dopo anni di ostruzionismo, è tornata centrale la politica industriale. Di fronte a una lunga fase di stagnazione, che ha ridimensionato la capacità produttiva dell'Unione, alle crisi globali che si sono succedute a partire dal 2008 e alle cospicue risorse per la transizione green messe in campo dalla Cina e dagli Stati Uniti, con l'*Inflation Reduction Act* (IRA) e il *Chips and Science Act* del 2022, l'Europa ha deciso un cambio di passo a favore di un approccio più verticale di sostegno ad alcuni settori strategici.

La Commissione europea ha presentato a febbraio 2023 il *Green Deal Industrial Plan*, il piano industriale europeo per attuare il *Green Deal* del 2019, per accrescere la competitività dell'industria a zero emissioni e sostenere una più rapida transizione verso la neutralità climatica. Il piano interviene in diversi ambiti, soprattutto di natura normativa, con l'obiettivo al 2030 di coprire il 40% del fabbisogno energetico annuale dell'Ue con tecnologie pulite europee. Nella prima metà del 2024, sono state approvate le due proposte di Regolamento *Net-Zero Industries Act*¹ e *Critical Raw Material Act*².

Il *Net-Zero Industries Act* – fulcro del piano industriale verde europeo – ha previsto procedure più rapide per favorire l'espansione dell'industria a zero emissioni nella Ue, con riferimento a otto tecnologie³.

Il *Critical Raw Material Act* – finalizzato a rendere l'Unione più autonoma dalle importazioni di materie prime critiche, fondamentali oltre che per le transizioni gemelle anche per l'industria della difesa e dello spazio e per molti altri settori ad alta tecnologia – ha individuato due elenchi di materie (34 critiche e 17 strategiche), con l'obiettivo di raggiungere il 10% della capacità estrattiva delle materie prime critiche, il 40% della loro capacità di lavorazione e il 25% del loro consumo derivante da attività di riciclo entro il 2030.

In attuazione del *Critical Raw Material Act*, il governo italiano ha varato il decreto-legge n.84/2024, affidando all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) l'elaborazione di un programma minerario nazionale entro il 24 maggio 2025. Dal primo database relativo ai siti italiani dove sono segnalate materie prime critiche – Gemma (Banca Dati Nazionale Geologico Mineraria Museale Ambientale) – presentato a luglio 2024 da Ispra, risulta che delle 76 miniere estrattive presenti sul nostro territorio, 22 rientrano nelle 34 materie prime critiche individuate dal Regolamento europeo.

Sempre con la finalità di aumentare la sovranità tecnologica dell'Europa, riducendo la dipendenza dai paesi terzi – la Cina in primis – e l'esposizione alle interruzioni delle catene di approvvigionamento, la Ue ha adottato l'Iniziativa

¹ REGOLAMENTO (UE) 2024/1735 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 giugno 2024 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724.

² REGOLAMENTO (UE) 2024/1252 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020. Il Regolamento fissa scadenze definite per procedure di autorizzazione all'estrazione, corsie preferenziali per progetti strategici, valutazione dei rischi nella catena di fornitura delle grandi aziende, Piani nazionali di esplorazione.

³ Tecnologie solari fotovoltaiche e termiche; energia eolica onshore e rinnovabili offshore; batterie e mezzi di stoccaggio; pompe di calore ed energia geotermica; elettrolizzatori e celle a combustibile; biogas/biometano; cattura e stoccaggio del carbonio; tecnologie di rete (comprehensive anche della ricarica intelligente e rapida dei veicoli elettrici).

Chips per l'Europa (Chips Act), un Regolamento del settembre 2023⁴ volto ad accrescere la capacità produttiva di semiconduttori, mobilitando investimenti attraverso tre canali di finanziamento: Invest Eu, Bei e Consiglio europeo per l'innovazione. È noto, infatti, come il settore dei semiconduttori assorba ingenti quantità di investimenti pubblici e privati e come da qualche anno sia scattata una vera e propria corsa globale all'agevolazione della produzione di chip e wafer⁵.

Con il Chips Act, la Ue intende, in primo luogo, realizzare una mappatura del settore dei semiconduttori e un monitoraggio della relativa catena del valore, predisponendo un meccanismo di prevenzione delle crisi e di intervento rapido. A tal fine, gli Stati membri raccolgono e condividono informazioni sui propri mercati nazionali nell'ambito del Consiglio europeo dei semiconduttori, nuovo organo consultivo composto da rappresentanti degli Stati stessi e presieduto dalla Commissione. Quest'ultimo dovrà coordinare il sistema di allerta precoce, potendo eventualmente intervenire con richieste di informazioni alle imprese, ordini prioritari e programmi di acquisto comuni o ponendo limitazioni alle esportazioni di componenti.

Il Chips Act prevede, poi, che si possano attivare misure di stimolo alle capacità di innovazione e produzione dell'Unione. L'Ue stima di mobilitare circa 43 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati⁶, con l'obiettivo di raddoppiare al 20% l'attuale quota del 10% di quota europea del mercato mondiale di semiconduttori. Per le attività di ricerca e sviluppo, ad esempio, importanti risorse potranno provenire dalla nuova iniziativa dedicata alla microelettronica e ai semiconduttori Chips Joint Undertaking. Nel dicembre 2023, l'Ue ha aperto un bando per quattro linee pilota su nuovi progetti di semiconduttori. Nell'aprile 2024 è stato approvato e finanziato con oltre 360 milioni di euro il progetto presentato in Italia dal Cnr, che prevede l'insediamento nel catanese di una linea pilota per la microelettronica di potenza, per la realizzazione di prototipi necessari allo sviluppo di applicazioni innovative nel campo della mobilità elettrica e delle telecomunicazioni.

Il Chips Act introduce anche specifiche regole per consentire aiuti da parte degli Stati membri alla microelettronica. Gli impianti dovranno: essere primi nel loro genere, contribuendo all'avanzamento tecnologico del settore; generare un impatto positivo sulla catena del valore in termini di sicurezza dell'approvvigionamento e di aumento di occupazione qualificata; contribuire alla produzione della prossima generazione di chip. Gli stabilimenti produttivi che soddisfano tali requisiti potranno essere qualificati come "fonderie aperte Ue" o "impianti di produzione integrati", a seconda che producano componenti per terzi o a uso interno. Tali qualifiche daranno accesso a procedure autorizzative più rapide e gli investimenti in tali impianti saranno automaticamente ritenuti di interesse pubblico.

Il Chips Act affianca i due Ipcei (Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo) sulla microelettronica, approvati dalla Commissione europea nel 2018 in cinque Stati membri (per complessivi 1,9 miliardi di euro di aiuti) e nel 2023 in quattordici paesi (per 2 miliardi). L'Italia partecipa a entrambi gli Ipcei, ai quali, nel 2022, si è aggiunto il Fondo nazionale per la microelettronica (decreto-legge n. 17/2022). Come discusso più avanti nel Capitolo, con una dotazione di 3,3 miliardi di euro per gli anni 2022-2030, il Fondo è stato destinato a finanziare lo sviluppo della filiera dei semiconduttori attraverso i Contratti di sviluppo (Dpcm 27 ottobre 2023) e finanzia, con una dotazione di 530 milioni euro per gli anni 2024-2028, i crediti di imposta per attività di ricerca e sviluppo introdotti dal decreto-legge n. 104/2023.

Passando alle linee di azione di natura più strettamente finanziaria del Green Deal Industrial Plan, è stato previsto l'allentamento temporaneo delle regole sugli aiuti di Stato e prefigurata la creazione di uno strumento

⁴ REGOLAMENTO (UE) 2023/1781 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 settembre 2023 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori e che modifica il regolamento (UE) 2021/694 (regolamento sui chip), G.U.C.E. L/229/15.

⁵ La Germania è il più importante produttore europeo di semiconduttori. Un chip europeo su tre proviene dalla Silicon Sassonia, un'area intorno a Dresda all'avanguardia nell'innovazione microelettronica dagli anni Sessanta e considerata attualmente il più grande cluster di chip in Europa. Al di là delle sovvenzioni, è il complessivo ecosistema che offre la Germania a rendere attrattiva la localizzazione in quest'area per le aziende internazionali di semiconduttori, che anche di recente hanno annunciato la realizzazione di impianti produttivi in Sassonia (cfr. Isabella Bufacchi, Scommessa tedesca per TSMC, a Dresda maxi impianto di chip, «Il Sole 24 Ore», 20 agosto 2024).

⁶ Un recente rapporto della Semiconductor industry association (Sia) e Boston Consulting (Bcg) (Strengthening the global semiconductor supply chain in an uncertain era, aprile 2020) ha calcolato che gli incentivi pubblici stanziati per i semiconduttori sono pari a 52 miliardi di dollari negli Usa, 142 miliardi in Cina, 47 miliardi in Europa, 17,5 miliardi in Giappone, 55 miliardi in Corea del Sud e 16 a Taiwan.

comune, il Fondo sovrano europeo, per finanziare in maniera strutturale e a medio termine il fabbisogno di investimenti a sostegno della transizione verde. Il 9 marzo 2023, la Commissione europea ha quindi adottato il Temporary Crisis and Transition Framework, che concede agli Stati membri una maggiore flessibilità delle norme sugli aiuti di Stato per nuove misure di sostegno, applicabili fino al 2025, in settori chiave per la transizione ecologica e per la produzione di componenti per la produzione e il riciclaggio delle relative materie prime critiche.

L'allentamento delle norme sugli aiuti di Stato, sebbene sia stata utile per reagire con prontezza alle crisi recenti in assenza di una politica fiscale europea, ha tuttavia avvantaggiato i paesi con maggiori spazi di bilancio, come Germania e Francia, che tradizionalmente assorbono la stragrande maggioranza degli aiuti di Stato concessi in Europa. Sarebbe perciò importante introdurre nuove fonti di entrata per il bilancio europeo in linea con le proposte della Commissione sulle entrate provenienti, ad esempio, dallo scambio di emissioni (Ets) e dalle risorse generate dal meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere della Ue (Cbam)⁷. Va da sé che la risposta più efficace, soprattutto se confrontata con la potenza di fuoco della politica americana, non può che essere quella relativa alla creazione di un nuovo strumento economico comune – un Fondo sovrano – per finanziare il piano industriale europeo. Ma la sua istituzione non sarà né facile né immediata, e nel frattempo nel giugno 2023, la Commissione europea nel presentare la revisione di medio termine del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, ha proposto un Regolamento per la creazione della Piattaforma Step (Strategic Technologies for Europe Platform), volta allo sviluppo e alla produzione di tecnologie critiche. La Step punta a potenziare gli investimenti in tre settori strategici (tecnologia digitale deep-tech, biotecnologia e tecnologia pulita), facendo leva però essenzialmente su fondi europei esistenti. Per lo strumento, si prevedevano 10 miliardi di euro aggiuntivi che si stimava potessero attivare 160 miliardi di investimenti. Ma il Regolamento che ha istituito la piattaforma Step definitivamente approvato nel febbraio 2024⁸, rispetto alla proposta iniziale, ha tagliato la maggior parte dei fondi lasciando solo 1,5 miliardi per il Fondo europeo per la difesa.

In Italia, a seguito dell'introduzione di questa piattaforma, il decreto-legge n. 60/2024 (Decreto Coesione) ha previsto la possibilità di riprogrammare i Programmi nazionali (PN) e regionali (PR) della politica di coesione 2021-2027. Il Ministero dell'Università e della Ricerca ha inserito nel PN 2021-2027 "Ricerca, Innovazione, Competitività per la transizione verde e digitale" un obiettivo specifico per sostenere lo sviluppo e la produzione di tecnologie critiche in tre settori: tecnologie digitali e innovazione delle tecnologie deep tech, tecnologie pulite ed efficienti dal punto di vista delle risorse, e biotecnologie, cui sono destinati 300 milioni di euro.

In definitiva, i provvedimenti europei (Net-Zero Industry Act, Critical Raw Materials Act e Chips Act) rappresentano di fatto misure regolamentari che non prevedono risorse europee aggiuntive, come anche la stessa Piattaforma Step, che utilizza le già modeste risorse provenienti da altri programmi.

Non va infine trascurato che il conseguimento degli obiettivi legati alle transizioni gemelle dovrà essere più graduale rispetto a quanto inizialmente ipotizzato. A imporre questa gradualità è la nuova centralità assunta, a seguito dei crescenti conflitti geopolitici in atto, dall'esigenza di una difesa comune e dalla conseguente

⁷ Il sistema per lo scambio di quote di emissioni (Ets-Emissions Trading System) impone un massimale alle emissioni di gas a effetto serra e le suddivide in quote di emissione; ogni quota consente di emettere una tonnellata di biossido di carbonio (CO₂) o di CO₂ equivalente. La maggior parte di queste quote è messa all'asta. Tuttavia, le industrie a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (delocalizzazione della produzione a causa delle differenze nei prezzi del carbonio) ricevono quote Ets gratuite. Il Cbam (Carbon Border Adjustment Mechanism) è uno dei principali strumenti previsti dal pacchetto "Fit for 55", il quale in linea con il Green Deal ha come obiettivo la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (CO₂) del 55% entro il 2030. Istituito dal Regolamento (UE) 2023/956 del 17 agosto 2023, è un meccanismo di compensazione ambientale che stabilisce un prezzo equo all'importazione di merci carbon intensive (cemento e prodotti in cemento; energia elettrica; fertilizzanti minerali e chimici; prodotti in ferro e acciaio; prodotti in alluminio; idrogeno) prodotte in paesi extra Ue, dove sono in vigore politiche ambientali più indulgenti. Questa misura ha lo scopo di contrastare il fenomeno del "dumping ambientale", ovvero impedire che le merci importate godano di un indebito vantaggio competitivo economico dovuto all'assenza di vincoli ambientali legati alla produzione nei rispettivi paesi d'origine.

⁸ Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (Step) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241.

necessità di rilevanti investimenti a livello europeo per finanziare le spese per la difesa. La Commissione europea e l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Ue hanno pubblicato il 5 marzo 2024, per la prima volta, una Strategia Industriale Europea per la Difesa europea (Edis)⁹, e una proposta di Regolamento¹⁰ che stanzierebbe 1,5 miliardi di euro per gli anni 2025-2027 per acquisti in forma congiunta per almeno il 40% delle forniture militari. Ancora una volta, si tratta di risorse esigue rispetto alle sfide da affrontare, anche se la Strategia pone esplicitamente l'obiettivo di un finanziamento molto più consistente nel Quadro finanziario 2028-2035, aprendo alla possibilità di utilizzare obbligazioni europee per finanziare le spese per la difesa.

Ma il delicato problema del finanziamento — ormai manifestamente inadeguato — di diverse politiche, da quella per la transizione verde a quella per la difesa e la sicurezza, per le quali si stima un fabbisogno di investimenti tra i 750-800 miliardi di euro l'anno per il prossimo decennio, di certo non potrà essere rinviato ai negoziati del prossimo Quadro finanziario pluriennale e dovrà essere affrontato quanto prima dai nuovi vertici delle Istituzioni europee.

12.2 Aiuti alle imprese: dinamiche in Europa e in Italia

Con riferimento all'entità degli aiuti di Stato monitorati dalla Commissione europea, nel 2022 si osserva una netta diminuzione rispetto ai livelli eccezionalmente elevati raggiunti nel biennio precedente, per il varo degli interventi straordinari volti a contrastare gli effetti economici della pandemia da Covid-19¹¹, pur essendo ancora elevati rispetto ai livelli pre-2019.

A livello aggregato, per i 27 paesi dell'Unione europea l'ammontare complessivo degli aiuti di Stato alle imprese, in rapporto al Pil, ha raggiunto un valore massimo nel 2020, pari al 2,3% del Pil (Fig. 1); dopo una prima moderata flessione nel 2021 (al 2,2%), il dato è sceso in misura più decisa nel 2022, attestandosi all'1,4%; si tratta, comunque, di valori molto elevati rispetto al periodo pre-Covid (0,9% il dato del 2019). In Italia, gli aiuti di Stato hanno raggiunto il loro livello massimo nel 2021, pari al 2,1% del Pil, per poi scendere all'1,4% l'anno successivo. Anche nel nostro Paese non risulta ancora superata la fase di eccezionalità: per confronto, si consideri che nel 2019 l'importo dell'intervento pubblico a sostegno delle imprese era stato pari allo 0,4% del Pil.

È da segnalare che nel 2022 si è pressoché annullato il differenziale — sempre di segno negativo dal 2000 in poi — tra il dato italiano e quello medio europeo, che tuttavia nasconde una forte eterogeneità tra i singoli paesi. Limitando il confronto ai nostri principali competitor, si osserva come l'intervento pubblico a sostegno delle imprese sia stato particolarmente deciso in Germania, pari a 8,7 punti di Pil nel triennio 2020-2022, contro i 5,5 punti dell'Italia. Anche in Francia gli aiuti di Stato, in totale pari a 6,5 punti di Pil negli ultimi tre anni, sono stati più elevati che nel nostro Paese, mentre in Spagna l'intervento pubblico è stato decisamente più contenuto (3,1 punti di Pil).

Poiché i dati della Commissione europea sono disponibili solo a livello nazionale, per l'analisi territoriale degli incentivi facciamo riferimento, come di consueto, agli importi delle agevolazioni — disaggregati per ripartizione geografica, e per stato di avanzamento del sostegno pubblico (concesso/erogato) — pubblicati annualmente dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Mimit) nella Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive.

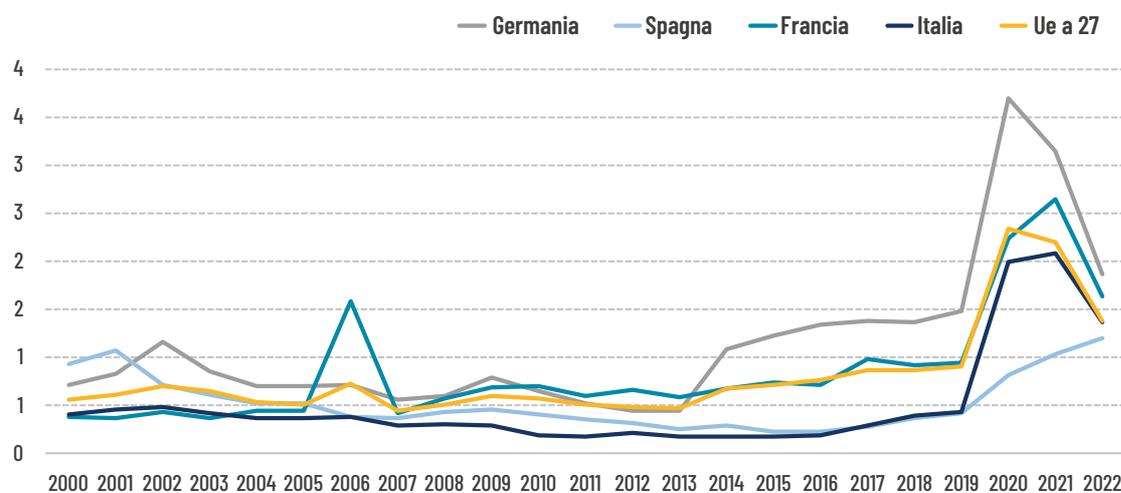
Come già segnalato nel Capitolo di politica industriale del Rapporto Svimez dello scorso anno, a seguito della

⁹ European Commission, High Representative of The Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new European defence Industrial Strategy. Achieving EU readiness through a responsive and resilient European defence Industry, Brussels, 5.3.2024, JOIN (2024) 10 final.

¹⁰ European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products ('EDIP'), Brussels, 5.3.2024, COM (2024) 150 final.

¹¹ European Commission, State Aid Scoreboard 2023. I dati presentati e discussi escludono i settori ferrovie, agricoltura, pesca e trasporti, per i quali gli aiuti di Stato sono generalmente oggetto di normative specifiche, e i finanziamenti a sostegno del settore finanziario e creditizio.

Figura 1 Aiuti di Stato a sostegno di industria e servizi (in % del Pil)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati della Commissione europea "State Aid Scoreboard 2023".

implementazione del sistema informativo basato sul Registro nazionale degli aiuti di Stato (Rna)¹² la banca dati del Mimit è stata soggetta ad ampie revisioni. In particolare, le nuove serie degli investimenti agevolati e delle agevolazioni concesse, disponibili per il quinquennio 2018-2022, sono di un ordine di grandezza molto diverso rispetto ai valori pubblicati precedentemente. Ciò consente solo valutazioni di breve termine. I nuovi dati sulle agevolazioni erogate, coerenti con quelli pubblicati nelle precedenti edizioni della Relazione del Mimit, consentono invece analisi di medio-lungo termine.

Nel 2022 si rileva un ulteriore forte incremento delle agevolazioni concesse alle imprese, passate da 23,7 a 32,5 miliardi di euro (+37,2%), che segue l'impennata registrata nel 2021 (+155%, da 9,3 a 23,7 miliardi) (Tab. 1). A livello territoriale, la crescita degli incentivi nel 2022 è interamente riconducibile all'aumento del Sud (+279%, contro il -6% del resto del Paese), mentre quella registrata l'anno precedente era concentrata nel Centro-Nord. Complessivamente, confrontando il dato del 2022 con quello del 2019, l'importo annuo delle agevolazioni concesse risulta più che triplicato in entrambe le macroaree. Parallelamente, la quota percentuale del Mezzogiorno, che nel 2021 era crollata al 12,1%, nel 2022 è risalita al 35,6%, circa un punto inferiore al dato pre-Covid del 2019 (36,3%).

Nell'ultimo biennio, un volume molto consistente delle agevolazioni concesse ha riguardato le misure relative al Mercato della capacità del sistema elettrico. L'importo di tali interventi si è attestato a 7,7 miliardi di euro nel 2021 e a 4,4 miliardi nel 2022 (rispettivamente il 28 e 13% del totale delle agevolazioni concesse). Si tratta di provvedimenti a favore delle grosse società produttrici e distributrici di energia elettrica, la maggioranza delle quali con sede legale nelle regioni centro-settentrionali¹³. Sebbene la quasi totalità degli incentivi sia stato concessa a imprese localizzate nel Centro-Nord, si deve considerare che i relativi benefici interessano imprese e cittadini localizzati

¹² Per maggiori dettagli si veda il paragrafo introduttivo "Perimetro dell'indagine e nota metodologica" della Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata a settembre 2023 dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

¹³ Il meccanismo di remunerazione della disponibilità di capacità (o Mercato della capacità) rappresenta lo strumento principale per garantire adeguatezza e sicurezza del sistema elettrico italiano. Il meccanismo, inquadrato come aiuto di Stato, è stato introdotto dal decreto del Mimit del 28 giugno 2019 e divenuto operativo nel 2021 e consiste in una sovvenzione/contributo in conto interessi mediante la previsione di un premio fisso in esito ad aste competitive. La finalità è quella di cercare di porre rimedio ai fallimenti del mercato dell'energia che impediscono il raggiungimento del livello di adeguatezza ottimale del sistema. In particolare, il riferimento è al c.d. missing money problem, che insorge quando la situazione dei mercati all'ingrosso dell'energia elettrica non è tale da generare incentivi a investire in misura sufficiente per garantire l'adeguatezza del sistema poiché gli investitori temono che le entrate future non possano coprire i costi fissi né garantire una remunerazione adeguata degli investimenti. La difficoltà di recuperare i costi di investimento è causata, anche, sia dalla crescente penetrazione delle fonti rinnovabili, che determina la riduzione delle ore di operatività degli impianti convenzionali, sia dalla mancanza di prezzi sufficientemente elevati durante i periodi di scarsità. Per rimediare a tali problematiche, dunque, il Mercato della capacità mira a realizzare nuova capacità, più efficiente e sostenibile, minimizzando i costi per il consumatore finale.

Tabella 1 Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b) (milioni di euro, s.d.i.)

(a) gestiti dalle Amministrazioni centrali; (b) comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli della programmazione comunitaria dei POR; (c) al netto dei non localizzati territorialmente.

	2018	2019	2020	2021	2022	Totale 2018-2022	Var. ass. 2021-2022	Var. % 2021-2022
Agevolazioni/finanziamenti concessi								
Mezzogiorno	3.229	2.502	3.332	2.806	10.634	22.503	7.828	279,0
Centro-Nord	4.441	4.399	5.796	20.472	19.241	54.348	-1.231	-6,0
Non localizzabili territorialmente e Estero	145	148	157	421	2.642	3.513	2.222	528,0
Italia	7.815	7.049	9.285	23.699	32.517	80.364	8.818	37,2
Agevolazioni/finanziamenti concessi al netto degli interventi sul mercato dell'energia								
Mezzogiorno	3.229	2.502	3.330	2.722	10.585	22.368	7.864	288,9
Centro-Nord	4.441	4.399	5.781	9.514	14.673	38.807	5.159	54,2
Non localizzabili territorialmente e Estero	145	148	157	417	2.624	3.491	2.207	529,1
Italia	7.815	7.049	9.268	12.652	27.882	64.666	15.230	120,4
Agevolazioni/finanziamenti erogati								
Mezzogiorno	1.373	1.433	2.412	1.604	6.327	13.149	4.724	294,6
Centro-Nord	1.706	1.960	2.773	3.835	5.485	15.758	1.650	43,0
Non localizzabili territorialmente e Estero	122	391	587	399	126	1.625	-273	-68,4
Italia	3.202	3.784	5.772	5.837	11.938	30.533	6.101	104,5
Quota % Mezzogiorno (c)								
Agevolazioni concesse	42,1	36,3	36,5	12,1	35,6	29,3	23,5	195,3
Agevolazioni concesse, ex. mercato energia	42,1	36,3	36,6	22,2	41,9	36,6	19,7	88,4
Agevolazioni/finanziamenti erogati	44,6	42,2	46,5	29,5	53,6	45,5	24,1	81,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

in tutto il territorio nazionale. Per tale motivo, abbiamo considerato la dinamica recente delle agevolazioni anche al netto di tali misure, che a ben vedere non andrebbero incluse tra gli strumenti di politica industriale, dovendosi semmai annoverate tra gli interventi di generica riduzione della fiscalità.

Escludendo gli interventi sul mercato dell'energia, a livello nazionale l'incremento delle agevolazioni concesse risulta dunque più contenuto nel 2021 (+36,5%) e di converso più deciso nel 2022 (+120%). Nell'intero periodo 2020-22, segnato dalla crisi e dalla successiva ripresa, gli incentivi al settore produttivo - al netto dell'energia - sono stati complessivamente di poco inferiori ai 50 miliardi di euro (in media, circa 16,6 miliardi l'anno). Nello stesso triennio, le imprese meridionali hanno assorbito 16,6 miliardi di aiuti, pari al 35,7% del totale degli incentivi localizzati territorialmente, un livello - anche escludendo gli interventi sul mercato dell'energia - inferiore ai valori osservati nel biennio antecedente la crisi (pari al 36,3% nel 2019 e al 42,1% nel 2018).

Le agevolazioni erogate sono più che raddoppiate nel 2022, passando da 5,8 a 11,9 miliardi di euro. L'incremento è stato nettamente maggiore per le imprese del Mezzogiorno, da 1,6 a 6,3 miliardi di euro (+295%), a fronte del +43%

nel resto del Paese, passato da 3,8 a 5,5 miliardi. Per l'erogato, quindi, il peso percentuale delle regioni meridionali è aumentato nell'ultimo anno, superando la soglia del 53%, che si confronta con valori intorno al 43% nel biennio pre-crisi 2018-2019.

Grazie alla coerenza con i valori pubblicati nelle precedenti Relazioni annuali del Mimit, la serie dell'erogato è stata stimata dal 2000 in poi, aggregando i dati in medie triennali per ridurre l'elevata volatilità dei valori annuali e mettere in maggiore risalto le dinamiche strutturali (Tab. 2). L'importo medio annuo rilevato nell'ultimo triennio, pari a 7,8 miliardi di euro, risulta in forte aumento rispetto al periodo precedente (3 miliardi l'anno, nel 2017-2019), interrompendo il trend in discesa delle agevolazioni erogate che inizia già nella prima metà degli anni Duemila e si protrae per gran parte del decennio successivo. Il confronto tra i due trienni agli estremi dell'intero periodo esaminato mette in luce un incremento delle somme erogate a livello nazionale da 7,2 a 7,8 miliardi l'anno (+9,2%). Soprattutto, emerge una diversa distribuzione territoriale delle agevolazioni, più sfavorevole al Mezzogiorno: nel triennio 2020-2022 le imprese del Sud assorbivano 3,4 miliardi all'anno (il 46,1% del totale degli incentivi localizzati territorialmente), contro i 3,8 miliardi annui rilevati nel triennio 2002-2004 (pari al 57,8% del totale). Di contro, per le imprese centro-settentrionali l'importo complessivo dell'erogato è aumentato, da 2,8 a 4 miliardi l'anno.

Tabella 2 Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b), agevolazioni erogate

(a) gestiti dalle Amministrazioni centrali; (b) comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli della programmazione comunitaria dei POR; (c) al netto dei non localizzati territorialmente.

	Valori medi annui in milioni di euro (medie annue; miliardi di euro)								Variazioni 2020-2022 vs. 2002-2004	
	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022	di cui: 2022	ass.	%
Mezzogiorno	3,8	2,3	1,8	1,2	1,4	1,3	3,4	6,3	-0,4	-10,3
Centro-Nord	2,8	1,8	2,3	2,0	1,6	1,6	4,0	5,5	1,2	43,4
Non localizzabili	0,5	0,6	0,4	0,3	0,1	0,2	0,4	0,1	-0,2	-30,8
Italia	7,2	4,8	4,5	3,5	3,1	3,0	7,8	11,9	0,7	9,2
Quota % Mezzogiorno (c)	57,8	56,2	44,0	38,4	46,8	45,0	46,1	53,6	-11,7	..

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

12.3 L'attuazione per territori e ambiti di intervento

A partire dalle ultime due Relazione del Mimit sono mutati anche il numero e le tipologie di obiettivi nelle quali sono ricomprese tutte le agevolazioni, che rispetto a quelli delle edizioni passate sono maggiori e con caratteristiche di natura più congiunturale e/o comunque non sempre strettamente attinenti alla politica industriale¹⁴.

Nel seguito si propone, quindi, un'analisi a livello territoriale dei principali interventi di agevolazione, in termini di risorse movimentate, raggruppati per quegli obiettivi strategici e più strettamente legati alla politica industriale, che rimandano alla necessità di orientare maggiormente le risorse verso attività di ricerca, innovazione – soprattutto tecnologica e digitale – e trasferimento tecnologico; per favorire l'accesso al credito; per innalzare le dimensioni medie delle imprese; per l'internazionalizzazione; per consolidare l'apparato produttivo con misure di

¹⁴ I nuovi obiettivi sono: Calamità naturali; Contrasto alla crisi da Covid-19; Cultura e conservazione del patrimonio; Energia ed efficienza energetica; Esportazione e internazionalizzazione; Formazione, occupazione e lavoratori svantaggiati; Ricerca, sviluppo e innovazione; Sostegno alle infrastrutture; Sostegno alle PMI; Sviluppo produttivo e territoriale; Tutela dell'ambiente; Altro. Gli obiettivi delle precedenti Relazioni erano: Nuova imprenditorialità; Sviluppo produttivo e territoriale; Ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica; Internazionalizzazione; Altro.

carattere difensivo. A tal fine, i dati di attuazione presentati e discussi nel seguito sono stati richiesti direttamente alle Amministrazioni delegate a gestirli. L'intento è quello di fornire un quadro che, senza alcuna pretesa di omogeneità ed esaustività, possa fornire qualche elemento di interesse sulle principali agevolazioni dei diversi obiettivi individuati nelle due macroaree del Paese, con un'attenzione particolare al posizionamento del Mezzogiorno.

12.3.1 Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico

I più importanti interventi che ricadono in questo obiettivo sono il Fondo per la crescita sostenibile (Fcs), i Progetti di comune interesse europeo (Ipcei), le diverse tipologie di aiuto che rientrano nel Piano nazionale Transizione 4.0 e le misure che a vario titolo sono volte al sostegno di startup e Pmi innovative.

Il Fondo per la crescita sostenibile (Fcs). Il Fcs è uno strumento selettivo destinato ad agevolare programmi con un impatto significativo sulla competitività dell'apparato produttivo¹⁵; il Fondo è cofinanziato dalle risorse del PON 2014-2020 "Imprese e competitività" e consiste in aiuti, in genere combinati, nella forma di finanziamenti agevolati e contributi a fondo perduto.

Gli interventi, attuati con bandi del Mimit, che di volta in volta individuano le modalità agevolative e le risorse disponibili, consistono in: progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività, anche tramite il consolidamento dei centri di ricerca delle imprese; interventi di rafforzamento della struttura produttiva, di riutilizzo di impianti e di rilancio di aree in crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di Accordi di programma, con particolare riguardo alle regioni del Sud; attività di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese e dell'attrazione di investimenti dall'estero, anche in raccordo con le azioni dell'Ice; progetti speciali per la riqualificazione di aree tecnologiche-produttive della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (Snsi).

I progetti agevolati dal Fcs, compresi tra 800 mila e 5 milioni di euro, devono essere comunque coerenti con il Programma quadro di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Ue.

Con il decreto del Mise 1° aprile 2015, sono state ampliate le attività del Fcs con riferimento a interventi da attuare nell'ambito degli Accordi per l'innovazione sottoscritti dal Mise con le Regioni e eventualmente altre Amministrazioni, al fine di sostenere progetti di grande dimensione (tra 5 e 40 milioni di investimenti) e di specifici territori attraverso l'agevolazione a processi di innovazione, con un impatto significativo sulla salvaguardia e l'aumento dell'occupazione (Focus Accordi per l'innovazione). Con decreto del Mise del 5 marzo 2018, sono state definite le agevolazioni a favore di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nelle aree tecnologiche-produttive Fabbrica intelligente, Agrifood e Scienze della vita della Snsi.

Nel suo periodo di operatività, che copre gli anni 2015-2023, il Fcs ha agevolato in Italia oltre 2.700 iniziative, per 9 miliardi di investimenti e circa 4,5 miliardi di agevolazioni (Tab. 3). La sua attività è stata particolarmente intensa negli anni 2017-2018 (raggiungendo oltre 900 milioni di investimenti e quasi 600 milioni di agevolazioni all'anno), nel biennio di diffusione della pandemia 2020-2021 (con oltre 1 miliardo di investimenti e circa 500 milioni di agevolazioni annui), ma soprattutto nel 2023 (con quasi 3 miliardi di investimenti e oltre 1,2 miliardi di agevolazioni). La quota di accesso del Mezzogiorno a queste agevolazioni è stata nel periodo complessivamente del 34%, con valori particolarmente elevati negli anni 2017-2020 (Fig. 2). A determinare tale risultato ha contribuito il PON "Imprese e competitività".

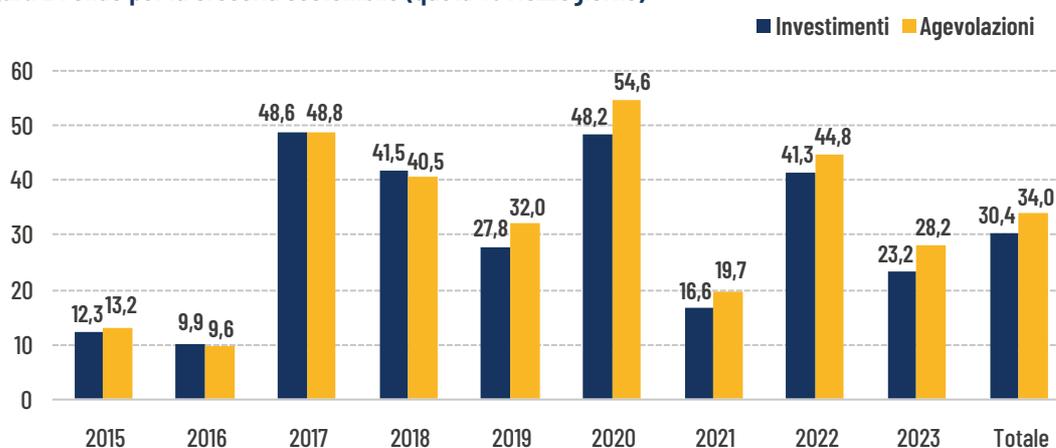
¹⁵ A seguito della riforma degli incentivi realizzata con il decreto-legge n. 83/2012, il Fcs ha sostituito il Fondo per l'innovazione tecnologica (Fit) che dagli anni Ottanta del secolo scorso ha costituito il principale intervento a sostegno della ricerca e l'innovazione nel nostro Paese.

Tabella 3 Iniziative agevolate dal Fondo per la crescita sostenibile

Anni	Centro-Nord			Mezzogiorno		
	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
2015	100	175,7	100,0	14	24,7	15,2
2016	109	508,1	320,7	18	56,0	34,2
2017	80	480,3	286,3	299	455,0	272,9
2018	73	537,6	343,6	242	382,1	233,4
2019	50	515,0	257,4	137	198,6	121,4
2020	99	527,8	240,1	371	491,5	288,4
2021	133	852,0	371,2	85	169,8	91,3
2022	90	393,6	143,6	98	277,1	116,5
2023	449	2270,1	890,6	279	684,2	350,2
Totale	1.183	6.260,2	2.953,5	1.543	2.739,0	1.523,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Figura 2 Fondo per la crescita sostenibile (quota % Mezzogiorno)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

I Progetti di comune interesse europeo (Ipcei). Gli Ipcei sono stati istituiti nel 2019 per favorire forme di cooperazione e aggregazione tra gruppi europei, in progetti di ricerca e di sviluppo sperimentale per la realizzazione di catene del valore europeo in settori strategici¹⁶. I progetti per essere finanziati devono: contribuire a obiettivi strategici dell'Unione; prevedere la partecipazione di almeno quattro Stati membri e la collaborazione tra grandi imprese e Pmi; includere finanziamenti privati; avere una ricaduta positiva in tutta l'Unione che limiti eventuali

¹⁶ Identificati dalla Commissione europea nei seguenti sei: i veicoli connessi, verdi e autonomi; i sistemi e le tecnologie dell'idrogeno; la sanità intelligente; l'internet delle cose industriale; l'industria a basse emissioni di carbonio; la sicurezza informatica (European Commission, Strengthening strategic value chains for a future ready Eu industry, Bruxelles, 2019). A questi settori se ne aggiungono altri tre precedentemente selezionati: microelettronica, batterie e supercalcolatori.

distorsioni della concorrenza; essere fortemente ambiziosi in termini di ricerca e innovazione¹⁷. Sotto il profilo procedurale, i progetti vengono selezionati tramite una manifestazione di interesse lanciata dal Mimit e, in caso di valutazione positiva, devono essere autorizzati dalla Commissione europea. La Legge di Bilancio 2020 ha istituito il Fondo Ipcei cui sono destinate le risorse a sostegno di questi progetti.

L'Italia ha partecipato agli Ipcei Microelettronica I, Batterie I e II autorizzati dalla Commissione europea tra il 2018 e il 2021 e, a seguito del Pnrr, ad altri due Ipcei nella catena dell'idrogeno (Idrogeno I e II), autorizzati dalla Commissione europea nel 2022, per i quali si valuta un fabbisogno rispettivamente di 1,4 e 1,2 miliardi di euro; a un secondo Ipcei nella catena del valore della microelettronica (Microelettronica II), che prevede un fabbisogno di 1,4 miliardi e a un Ipcei su Infrastrutture digitali e servizi cloud, con un fabbisogno di 823,5 milioni, approvati nel 2023; ad un terzo Ipcei sull'idrogeno, autorizzato nel 2024, che riguarda 33 iniziative europee destinate anche a investimenti infrastrutturali. Di queste, tre sono state autorizzate in Italia, di cui solo una riguarda interventi infrastrutturali, le altre due sono relative a elettrolizzatori tutti ricadenti in Puglia.

Le disponibilità del Pnrr coprono solo in parte il fabbisogno finanziario complessivamente stimato per favorire la partecipazione delle imprese italiane a tutti gli Ipcei menzionati. Per il loro completamento dovranno essere attivate altre risorse sia a livello nazionale, centrale e regionale, che europeo.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria di questi interventi, dai dati resi disponibili dal Mimit risulta che le agevolazioni concesse nel periodo 2019-2023 hanno riguardato cinque Ipcei: Microelettronica I, Batterie I e II, Idrogeno I e II (Fig. 3), per i quali sono stati complessivamente concessi 2,1 miliardi di euro, di cui 520,8 milioni nel Mezzogiorno (Tab. 4). Le agevolazioni concesse hanno sperimentato un forte incremento nel 2023, impresso essenzialmente dalle risorse del Pnrr, passando da 248,9 milioni di euro nel 2022 a oltre 1,1 miliardi nel 2023. La quota Sud (al netto degli interventi multiregionali), area che ha avuto accesso all'intervento solo nel 2023, è pari al 32%, registrando un valore particolarmente elevato, se si guarda ai singoli Ipcei, nel caso di quelli delle Batterie I, che arriva al 97%, e dell'Idrogeno II, che registra il 38%.

Il conseguimento della quota del 40% delle risorse Ipcei da destinare complessivamente al Sud può essere conseguibile, soprattutto per quelle aree tecnologiche nelle quali il Mezzogiorno presenta buone opportunità di inserirsi in quelle catene del valore strategiche a livello europeo.

Tabella 4 Ipcei, agevolazioni concesse (milioni di euro, s.d.i.)

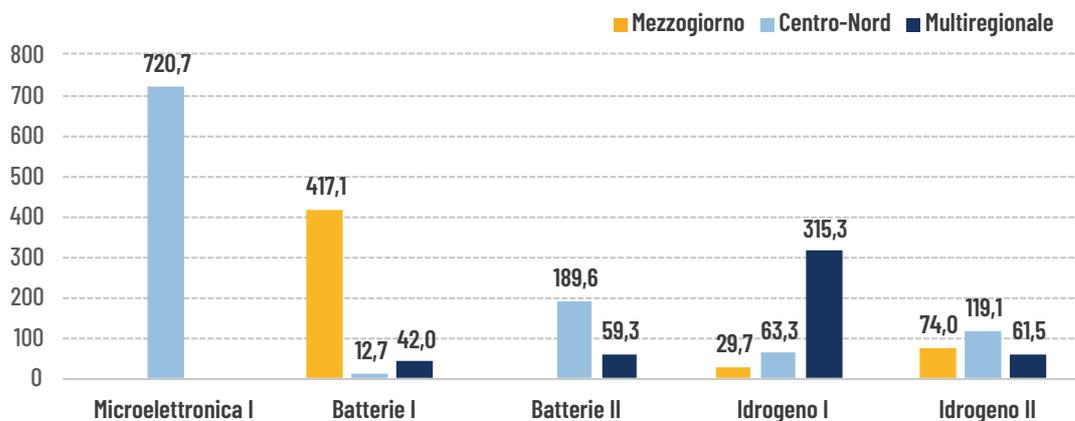
(a) al netto del multiregionale.

Anni	Mezzogiorno	Centro-Nord	Multiregionale	Italia	Quota % Sud (a)
2019	-	395,5	-	395,5	-
2020	-	-	-	-	-
2021	-	325,2	-	325,2	-
2022	-	189,58	59,3	248,9	-
2023	520,8	195,13	418,8	1.134,7	-
Totale	520,8	1.105,4	478,1	2.104,3	32,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

¹⁷ Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, C(2021) 8481 final, Bruxelles, 25.11.2021.

Figura 3 Ipcei, agevolazioni concesse (valori cumulati 2019-23, milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Transizione 4.0 verso 5.0. Il più importante intervento, in termini di risorse attualmente disponibili, a favore della ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico è costituito dalle molteplici misure introdotte dalla Legge di Bilancio 2017 per diverse tipologie di investimenti che rientrano nel Piano nazionale Transizione 4.0, sostituito di recente da Transizione 5.0. Il Piano Transizione 4.0, più volte rivisitato, comprende cinque tipologie di crediti di imposta concessi alle imprese, senza alcun tipo di valutazione, sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate nel periodo 2021-2023: 1) per beni materiali 4.0 (ex iper ammortamento), lo strumento principale del Piano per supportare gli investimenti funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale¹⁸; 2) per beni immateriali 4.0¹⁹; 3) per beni ordinari (ex super ammortamento) non in chiave 4.0, ossia quei beni strumentali nuovi, ma non aventi le caratteristiche previste dal paradigma 4.0, il cui beneficio si è esaurito con l'anno 2022; 4) per ricerca, sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica; 5) per la Formazione 4.0²⁰ anch'essi operativi fino al 2022.

A questi interventi, il Pnrr ha destinato cospicue disponibilità pari a 13,4 miliardi di euro (a cui si aggiungono 5,05 miliardi del Fondo complementare), seconde solo, tra gli incentivi al sistema produttivo, agli interventi di efficientamento energetico e sismico dell'edilizia residenziale.

Nel 2023 si sono resi disponibili²¹ i dati sull'effettivo utilizzo di tutte e 5 le tipologie di crediti di imposta del Piano Transizione 4.0, nell'ambito del Pnrr, desunti dalle dichiarazioni dei redditi 2021 (per l'anno di imposta 2020) e 2022 (per l'anno di imposta 2021). Nel complesso, i crediti maturati dalle cinque agevolazioni ammontano a 6,7 miliardi per oltre 120 mila beneficiari (Tab. 5). Oltre l'81% dei crediti maturati, pari a 5,4 miliardi, si riferisce agli investimenti in beni materiali 4.0, il 9,2% agli investimenti per la formazione e l'8,3% alle attività di R&S&I. Molto basse sono le quote di crediti maturati per beni immateriali 4.0 e per quelli ordinari. Le compensazioni effettuate nel biennio

¹⁸ Riconducibili alle tipologie previste dall'Allegato A della legge n. 232/2016. Per gli investimenti effettuati dal 2023 al 2025 la misura del credito d'imposta è al: 20% del costo, per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di euro; 10% del costo, per la quota di investimenti superiori a 2,5 milioni e fino a 10 milioni di euro; 5% del costo, per la quota di investimenti superiori a 10 milioni e fino a 20 milioni di euro. Con riferimento agli investimenti effettuati nel corso dell'anno 2022, il credito d'imposta è rimasto pari al 40% fino a 2,5 milioni, al 20% tra 2,5 e 10 milioni e al 10% tra 10 e 20 milioni.

¹⁹ Riconducibili alle tipologie previste dall'Allegato B della legge n. 232/2016. Per accelerare la dinamica degli investimenti immateriali innovativi solo per il 2022 il credito d'imposta del 20% è stato innalzato al 50% del costo dal decreto-legge 50/2022, c.d. "Aiuti", diminuendo gradualmente per gli investimenti effettuati nelle annualità successive. Inoltre, per i soggetti titolari a erogare la formazione siano quelli certificati dal Mise. Tra di essi rientrano anche i Centri di competenza ad alta specializzazione e gli European Digital Innovation Hubs-Edih). Per le grandi imprese è rimasta l'aliquota del 30% fino a 250 mila euro.

²⁰ Il decreto-legge 50/2022 (Decreto Aiuti) ha innalzato alcune quote agevolative per il solo anno 2022. È previsto, infatti, che le due aliquote per le piccole e le medie imprese, salgano rispettivamente dal 50% al 70% (con un limite massimo annuale di 300 mila euro) e dal 40% al 50% (con un limite massimo annuale di 250 mila euro) a condizione che i soggetti titolari a erogare la formazione siano quelli certificati dal Mise. Tra di essi rientrano anche i Centri di competenza ad alta specializzazione e gli European Digital Innovation Hubs-Edih). Per le grandi imprese è rimasta l'aliquota del 30% fino a 250 mila euro.

²¹ Corte dei Conti, Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica, Roma, 2023.

Tabella 5 Transizione 4.0 PNRR: crediti di imposta maturati e compensazioni F24

Dichiarazioni dei redditi periodi di imposta 2020 e 2021	Numero di beneficiari	Crediti maturati (milioni di euro)
Crediti di imposta per beni materiali 4.0	64.115	5.438,4
Crediti di imposta beni immateriali 4.0	10.075	78,7
Crediti di imposta beni immateriali ordinari	22.830	10,0
Crediti di imposta ricerca,sviluppo e innovazione	8.655	559,7
Crediti di imposta formazione 4.0	15.023	617,4
Totale	120.698	6.704,2
F24 2021 e 2022	Numero di compensanti	Totale compensazioni
Crediti di imposta per beni materiali 4.0	107.318	2.823,6
Crediti di imposta beni immateriali 4.0	15.548	64,4
Crediti di imposta beni immateriali ordinari	17.780	57,8
Crediti di imposta ricerca,sviluppo e innovazione	8.596	232,4
Crediti di imposta formazione 4.0	21.572	845,5
Totale	170.814	4.023,7

Fonte: Corte dei Conti.

2021-2022 ammontano a 4 miliardi²².

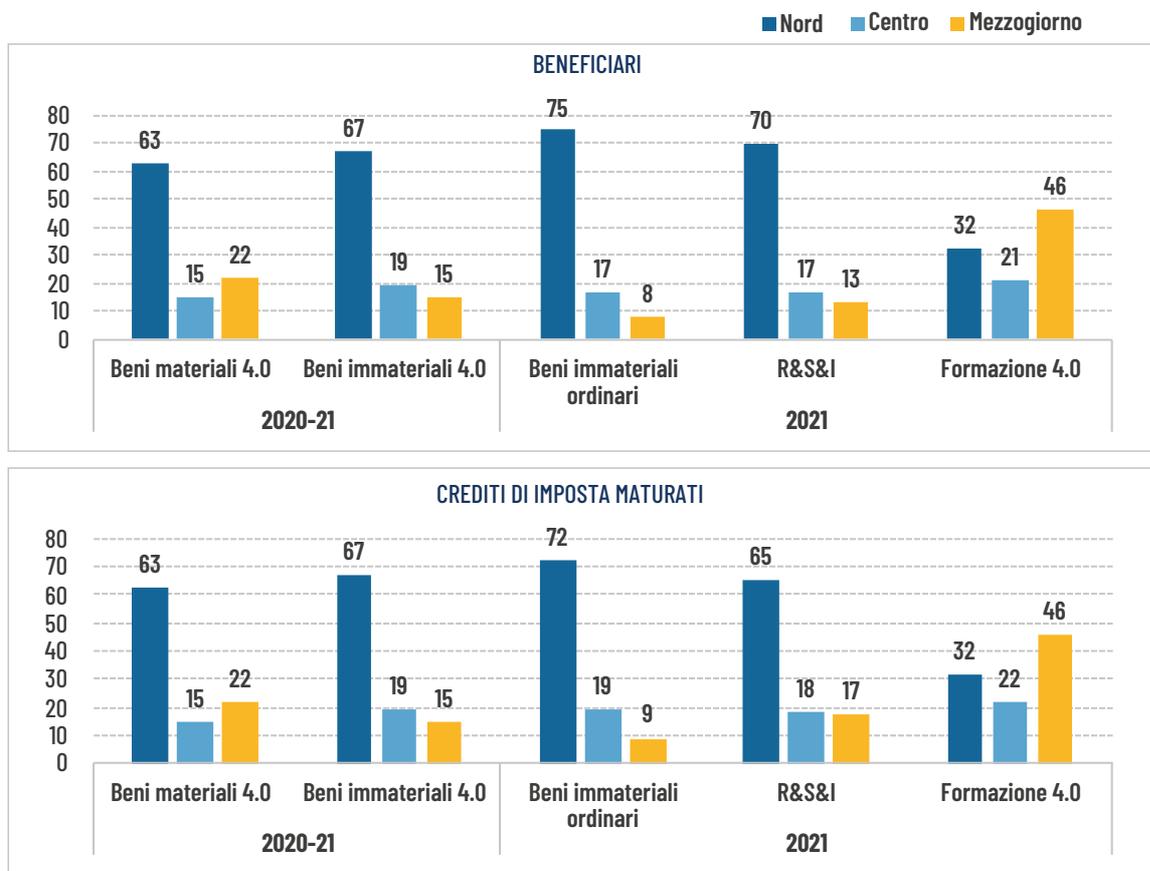
È disponibile la distribuzione di questi crediti anche per settore e per ripartizione territoriale ma per un aggregato più ampio che comprende i crediti di imposta finanziati sia dal Pnrr che dal Fondo complementare. Dall'analisi della distribuzione settoriale, emerge come i crediti maturati con riferimento alle 5 tipologie di agevolazioni siano concentrati nelle attività manifatturiere (oltre il 50% per i crediti di imposta per beni materiali e immateriali 4.0, il 60% per quelli per R&S&I e circa un terzo per le altre agevolazioni) e nel commercio (il 19% per beni immateriali ordinari e per Formazione 4.0 e intorno all'8-9% per beni materiali e immateriali 4.0). Più contenuto, ma comunque non trascurabile, è il peso delle costruzioni (soprattutto per quanto riguarda i beni materiali innovativi con il 10% e Formazione 4.0 con il 14%) e quello nei servizi di informazione e comunicazione, specie per quanto riguarda le attività di R&S&I (13%) e i beni immateriali ordinari (11%). Dalla distribuzione territoriale, emerge la concentrazione dell'ammontare dei crediti maturati nel Nord e nel Centro (Fig. 4), soprattutto con riferimento ai beni materiali 4.0, crediti che rappresentano la componente finanziaria di maggior rilievo di «Transizione 4.0». L'unica eccezione è rappresentata dai crediti imposta per Formazione 4.0 che, con una quota del 46%, sono stati maggiormente utilizzati dalle imprese meridionali rispetto alle altre ripartizioni del Paese.

Di recente, il decreto-legge n.19/2024, che ha rimodulato il Pnrr, ha introdotto il Piano Transizione 5.0 in sostituzione di Transizione 4.0, uno schema di crediti d'imposta divenuto operativo a partire dal 7 agosto 2024, da 6,3 miliardi per la transizione digitale e green a valere sulle risorse del Piano RePower EU cui si aggiungono quelle in Legge di Bilancio (6,4 miliardi) per il Piano Transizione 4.0, complessivamente 12,7 miliardi per il biennio 2024-2025.

Il credito d'imposta Transizione 5.0 agevola i progetti di innovazione effettuati nel biennio 2024-2025 e aventi a oggetto beni 4.0, a condizione che consentano una riduzione dei consumi energetici. Inoltre, sono ammissibili,

²² La differenza tra crediti maturati e compensazioni effettuate deriva dal fatto che i primi rappresentano i crediti indicati nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta in cui sono state sostenute le spese e quello relativo ai periodi d'imposta successivi fino a quando se ne conclude l'utilizzo. Le compensazioni effettuate indicano le compensazioni effettivamente utilizzate nei soli anni di utilizzo del Modello F24.

Figura 4 Transizione 4.0 PNRR e PNC: beneficiari e crediti di imposta maturati (valori %)



Fonte: Corte dei Conti.

207

come investimenti trainati da quelli 4.0, gli investimenti in beni per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili e le spese per la formazione del personale in ambito digitale e green²³.

La previsione, in base a quanto di recente rilevato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Upb)²⁴, che la fruizione dei crediti legati al Piano finirà col risultare largamente superiore alle risorse stanziare e la conseguente esigenza di tenere sotto controllo i flussi delle risorse disponibili per l'incentivo, hanno portato al decreto-legge 39/2024. Tale provvedimento all'art. 6 ha previsto una procedura piuttosto complessa per accedere all'incentivo con l'introduzione di un sistema di monitoraggio per il Piano Transizione 4.0 e per il credito d'imposta per le attività di ricerca, sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica: per le attività pianificate dal 30 marzo 2024 rende obbligatorio comunicare ex ante i programmi di investimento e il piano relativo alla fruizione dei crediti maturandi ed ex post l'effettivo completamento degli investimenti.

²³ Il credito d'imposta è riconosciuto per i nuovi beni strumentali materiali e immateriali tecnologicamente avanzati (di cui all'allegato A e B della legge 232/2026) effettuati nel biennio 2024-2025, purché le innovazioni implementate comportino una riduzione dei consumi energetici dell'unità produttiva di almeno il 3%, che aumenta al 5% se riferita a uno specifico processo e non alla facility nel suo complesso. Rientrano nei criteri di ammissibilità del credito d'imposta, anche le spese per la formazione del personale realizzate con la finalità di acquisire o rafforzare le competenze nelle tecnologie utilizzate ai fini della transizione digitale ed energetica dei processi produttivi, a condizione che la formazione sia effettuata da soggetti esterni all'impresa, appositamente individuati con decreto del Mimit. L'incentivo, ed è questa la novità più rilevante rispetto al precedente piano Transizione 4.0, è differenziato in relazione al risparmio energetico ipotizzato, ed è pari al: 35% per gli investimenti fino a 2,5 milioni di euro; 15% per gli investimenti superiori a 2,5 milioni e fino a 10 milioni; 5% della spesa, per gli investimenti superiori a 10 milioni e fino al limite massimo di 50 milioni dei costi ammissibili ogni anno per ciascuna impresa beneficiaria. Il credito d'imposta può aumentare fino al 40% e 45% nel caso in cui la riduzione dei consumi energetici sia superiore rispettivamente al 6% e al 10%.

²⁴ Upb, Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1092 di conversione del DL 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia), Commissione 6a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro), 18 aprile 2024.

Ma più in generale, a destare forti perplessità – secondo l'Upb – è proprio il meccanismo dei crediti d'imposta, per il loro impatto potenzialmente rilevante sui conti dello Stato. Questo meccanismo prevede infatti che la fruizione effettiva dell'incentivo emerga soltanto dall'analisi degli F24 in compensazione delle imprese, rendendo così difficile monitorare l'effettivo utilizzo delle risorse, sia per bloccare i flussi quando si sfiorano le risorse assegnate, sia anche per rafforzare o rimpiazzare quelle misure il cui tiraggio risulta inadeguato.

La Nuova Sabatini rappresenta un'altra misura che generalmente si fa rientrare nel Piano «Transizione 4.0». Essa è stata introdotta dal decreto-legge n. 69/2013 per favorire la ripresa degli investimenti crollati con la crisi finanziaria del 2008. L'intervento consiste nella concessione alle micro imprese e alle PMI di prestiti a tassi agevolati²⁵ per l'acquisto di investimenti in nuovi macchinari, impianti, beni strumentali, attrezzature, hardware, software e tecnologie digitali, nonché di un contributo in conto interessi, da parte del Mimit, costituendo di fatto anche un'agevolazione per l'accesso al credito. La Legge di Bilancio 2020 (n. 160/2019), ne ha previsto una declinazione territoriale a favore del Sud e impresso all'intervento una natura più selettiva, orientandolo verso investimenti green,

Tabella 6 Agevolazioni deliberate dalla Nuova Sabatini (milioni di euro, s.d.i.)

(a) al netto di revoche, rinunce e annullamenti.

Anni	Numero domande	Investimento proposto	Finanziamento deliberato e leasing	Contributo impegnato	Contributo decretato	Numero decreti (a)
Centro-Nord						
2014-2019	74.951	16.956	16.864	1.412	1.257	66.740
2020	21.428	3.752,2	3.746,7	335,8	304,5	19.737
2021	52.453	9.338,4	9.321,0	883,1	842,8	50.392
2022	49.792	8.523,8	8.496,7	805,6	771,8	48.438
2023	37.889	6.491,5	6.467,8	602,3	579,8	37.415
Totale	236.513	45.061,8	44.895,8	4.038,8	3.756,2	222.722
Mezzogiorno						
2014-2019	9.437	1.603	1.594	126	99	7.394
2020	3.135	450,9	450,2	36,8	30,0	2.664
2021	7.026	863,3	862,8	73,8	65,7	6.433
2022	6.360	832,5	830,0	71,4	67,0	6.109
2023	7.042	1.046,0	1.039,8	89,5	85,4	6.932
Totale	33.000	4.795,4	4.776,9	397,4	346,7	29.532
Quota % Mezzogiorno su Italia						
2014-2019	11,2	8,6	8,6	8,2	7,3	10,0
2020	12,8	10,7	10,7	9,9	9,0	11,9
2021	11,8	8,5	8,5	7,7	7,2	11,3
2022	11,3	8,9	8,9	8,1	8,0	11,2
2023	15,7	13,9	13,8	12,9	12,8	15,6
Totale	12,2	9,6	9,6	9,0	8,5	11,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

²⁵ I finanziamenti agevolati, compresi tra 20.000 e 4 milioni di euro, sono assistiti anche dalla garanzia del Fondo di garanzia per le Pmi fino all'80% del finanziamento stesso.

a basso impatto ambientale²⁶. Solo a partire dal 2023 è stata resa operativa la c.d. Nuova Sabatini Green (Focus Nuova Sabatini Green), mentre non lo è ancora la Nuova Sabatini Sud.

L'intervento è stato, sin dal suo avvio, costantemente rifinanziato e più di recente sono state assicurate risorse anche con la Legge di Bilancio 2023 (n. 197/2022) per 150 milioni, con il decreto-legge (c.d. fiscale) 145/2023 collegato alla Legge di Bilancio 2024 per 50 milioni e in ultimo con la Legge di Bilancio 2024 (n. 213/2023) per ulteriori 100 milioni di euro.

Solo di recente, è intervenuto il decreto di attuazione²⁷ che regola l'estensione delle agevolazioni della Nuova Sabatini agli interventi per il Sostegno alla capitalizzazione previsto dall'art. 21 del decreto-legge Crescita (34/2019). L'agevolazione si rivolge alle micro e Pmi costituite in forma di società di capitali che intendano realizzare investimenti in beni strumentali 4.0, green o localizzati nel Sud e che abbiano deliberato un aumento del capitale sociale in misura non inferiore al 30% del finanziamento richiesto. A fronte di tale aumento, il contributo della Nuova Sabatini è incrementato al 5% per le micro e piccole imprese e al 3,575% per le medie. Le risorse disponibili per questa misura sono pari a 80 milioni.

Quanto allo stato di attuazione, nel 2023 come nel 2022, la Nuova Sabatini ha segnato una riduzione rispetto all'anno precedente sia delle domande che dei relativi importi di investimenti e agevolazioni ma solo nel Centro-Nord. In quest'ultima macroarea, le domande sono diminuite del 23,9% (5% nel 2022), mentre gli investimenti e i contributi hanno subito un calo tra il 19% e il 20% (9% nel 2022) (Tab. 6). Nel Sud, a fronte di un aumento di circa il 10% delle domande, i relativi importi di investimenti e contributi sono aumentati in entrambi i casi di oltre il 25%. Questi andamenti hanno consentito, nel 2023, un aumento dell'accesso del Sud all'intervento, che si attesta a quasi il 14% sia degli investimenti che del finanziamento, rispetto a quote prossime al 9% del 2022. L'intervento rimane in ogni caso appannaggio in grande prevalenza delle imprese del Centro-Nord, che nel complessivo periodo di operatività, 2014-2023 hanno beneficiato di circa il 90% sia delle domande che degli investimenti e del finanziamento.

Startup e PMI innovative. Particolare rilievo per lo sviluppo di un ecosistema dell'innovazione assumono gli interventi per le startup e le Pmi innovative. Nel 2012, con lo Startup Act italiano²⁸, è stata istituita la sezione speciale startup innovative del Registro delle Imprese e l'Italia si è dotata di molteplici misure per favorire la nascita e la crescita dimensionale di nuove imprese innovative ad alto valore tecnologico. Gli obiettivi specifici che si è inteso conseguire rimandano all'esigenza di favorire l'accesso al credito, il ricorso al capitale di rischio, l'internazionalizzazione²⁹.

²⁶ Nel caso degli investimenti nelle regioni del Sud è disposto l'incremento dell'aliquota del contributo statale dal 2,75%, previsto per gli investimenti ordinari, al 5,5% e nel caso degli investimenti green al 3,575%, equiparata a quella degli investimenti tecnologici di "Industria 4.0".

²⁷ Con il decreto del Ministro delle Imprese e del Made in Italy e del Ministro dell'Economia 19 gennaio 2024, n. 43.

²⁸ Vale a dire il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che stabilisce i seguenti criteri da rispettare per ottenere lo status di startup innovativa: essere di nuova costituzione o costituita da meno di cinque anni; avere sede principale in Italia, o in altro paese della UE, o in Stati aderenti all'accordo sullo Spazio Economico Europeo, purché con una sede produttiva o una filiale in Italia; a partire dal secondo anno di attività, avere il totale del valore della produzione annua inferiore a 5 milioni di euro; non distribuire utili; avere come oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico; non essere costituite da fusione, scissione societaria o a seguito di cessione di azienda o di ramo di azienda; il contenuto innovativo dell'impresa è infine identificato con il possesso di almeno uno dei tre seguenti indicatori: a) una quota pari al 15% del maggiore valore fra costo e valore totale della produzione è ascrivibile ad attività di ricerca e sviluppo; b) la forza lavoro complessiva è costituita per almeno 1/3 da dottorandi, dottori di ricerca o ricercatori, oppure per almeno 2/3 da soci o collaboratori a qualsiasi titolo in possesso di laurea magistrale; c) l'impresa è titolare, depositaria o licenziataria di un brevetto registrato oppure titolare di programma per elaboratore originario registrato.

²⁹ Più nello specifico, si prevedono: misure a favore dell'avvio e della crescita di startup e Pmi innovative come l'esonero del pagamento dei bolli, Smart&Start, Smart Money e il Voucher 3I-Investire in innovazione; quelle per sostenere l'accesso al credito, che riguardano le garanzie sui finanziamenti del Fondo di garanzia per le PMI; le misure per il capitale di rischio, che attengono agli incentivi fiscali per le persone fisiche e giuridiche per gli investimenti in equity; il Fondo nazionale innovazione e l'equity crowdfunding; misure per l'internazionalizzazione come il Programma Spin (ScaleUp Program Invitalia Network) e i servizi offerti dall'Ice (Ministro delle Imprese e del Made in Italy, Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto delle policy a sostegno di startup e PMI innovative, Roma, 2023).

Queste imprese hanno continuato a crescere anche negli anni segnati dalla pandemia. Nel 2022, le startup innovative hanno raggiunto le 14.264 unità (14.074 nel 2021) e un numero di 23.800 addetti (21.506 nel 2021), con aumenti rispetto all'anno precedente dell'1,4% e del 10%. Dalla distribuzione settoriale delle startup nel 2022 – invariata rispetto all'anno precedente – emerge la presenza per oltre la metà di imprese operanti nei servizi di informazione e comunicazione (7.283), per il 23% in attività professionali, scientifiche e tecniche (3.290) e per il 14% nel manifatturiero (2.008). In quest'ultimo settore, particolare rilievo rivestono la fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica, di apparecchiature elettriche e apparecchiature per uso domestico non elettriche e di altri macchinari e apparecchiature. Il 35% delle startup innovative risiede nel Nord-Ovest, con la Lombardia in testa tra tutte le regioni (27,6% sul totale nazionale). Il 25% delle startup innovative risiede nel Mezzogiorno, con la Campania che vanta, tra le regioni meridionali, il numero più consistente attestandosi a oltre 1.400 unità (il 9,8% del totale).

Le Pmi innovative³⁰, che rappresentano lo stadio successivo di evoluzione economica delle startup innovative, hanno raggiunto nel 2022 le 2.459 unità, in crescita del 12,3% rispetto al 2021, e con un numero di quasi 51 mila addetti (43.400 nel 2021, +17,5%). La distribuzione settoriale ricalca quella delle startup con una quota minore dei servizi di informazione e comunicazione (32%, per 786 imprese) e una maggiore del manifatturiero (19,7%, corrispondente a 484 imprese), nel quale spiccano i settori della fabbricazione di computer, prodotti di elettronica e ottica e la meccanica. Poco più del 20% delle Pmi innovative risiede nel Sud, e anche in questo caso la Campania presenta il numero più elevato, tra le imprese meridionali, di Pmi innovative (180), pari al 7,3%, seguita dalla Puglia (107, 4,7%).

I principali interventi a sostegno delle startup sono quelli messi in campo nel 2015 con «Smart&Start Italia» e nel 2019 con CdP Venture Capital (ex Fondo nazionale innovazione), analizzati nel seguito.

La misura «Smart&Start Italia», gestita da Invitalia, agevola la nascita e la crescita delle startup innovative³¹, attraverso la concessione di finanziamenti a tasso zero per progetti di investimenti compresi tra 100 mila e 1,5 milioni di euro. Il finanziamento (da restituire in 10 anni) copre fino all'80% della spesa sostenuta dalla startup, che arriva al 90% per le imprese a maggioranza femminile o giovanile oppure se tra i soci c'è un dottore di ricerca italiano che lavora all'estero e vuole rientrare in Italia. Inoltre, le startup innovative del Mezzogiorno, grazie alle risorse del PON 2014-2020 "Imprese e competitività", beneficiano di un contributo a fondo perduto pari al 30% del mutuo. A partire da luglio 2022, la possibilità di trasformare in fondo perduto una quota del mutuo (fino al 50%) è stata estesa a tutte le startup ammesse alle agevolazioni, a condizione che vengano realizzati investimenti in capitale di rischio (di almeno 80.000 euro).

La misura si applica anche per le persone fisiche che vogliono creare una nuova società con requisiti idonei alla successiva iscrizione (obbligatoria) nella sezione speciale del Registro delle Imprese. A tal fine, per sostenerne l'avvio, Smart&Start Italia prevede un servizio di tutoraggio per il rafforzamento delle competenze tecnico-gestionali dei neoimprenditori.

Nell'ambito delle misure del Pnrr a favore dell'imprenditoria femminile, vengono messe a disposizione ulteriori risorse, inizialmente pari a 100 milioni e ridotte a 10 milioni, per interventi che le donne richiedono per accedere alle agevolazioni di Smart&Start Italia. A queste risorse possono accedere le startup innovative nelle quali la compagine societaria sia composta, per oltre la metà dei soci e di quote di partecipazione da donne.

Nel 2023 per il secondo anno consecutivo la misura ha registrato un trend in calo rispetto a quello dell'anno

³⁰ Le Pmi innovative – introdotte dall'art. 4 del decreto-legge n. 3/2015 – sono società di micro, piccole e medie dimensioni, che operano nel campo dell'innovazione tecnologica. Rispetto alle startup, esistono alcune differenze riferite sia all'attività svolta che ai requisiti d'accesso. Tra queste, le più significative sono: l'obbligo di certificazione del bilancio gravante sulle Pmi innovative e l'ammontare massimo del valore della produzione annuo, che non può oltrepassare i 50 milioni di euro (a differenza delle startup, dove tale limite è pari a 5 milioni), ossia il valore massimo previsto dalla definizione europea di piccola e media impresa.

³¹ Costituite da non più di 60 mesi e iscritte alla sezione speciale del Registro delle Imprese. I progetti agevolabili devono possedere almeno una delle seguenti caratteristiche: un significativo contenuto tecnologico e innovativo; un orientamento allo sviluppo di prodotti, servizi o soluzioni nel campo dell'economia digitale, dell'intelligenza artificiale, della blockchain e dell'internet of thing; essere volto alla valorizzazione economica dei risultati della ricerca pubblica e privata.

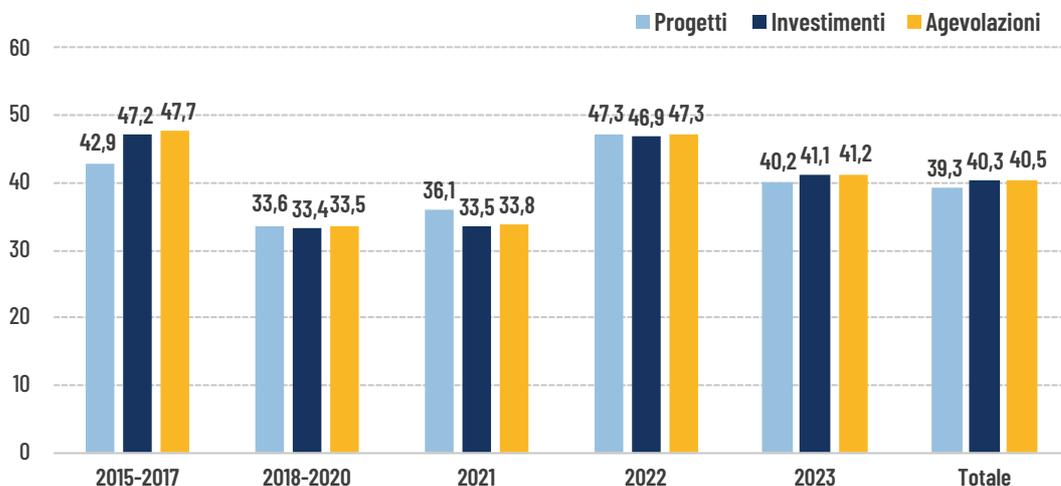
precedente, dovuto però, diversamente dal 2022, agli andamenti del Mezzogiorno a fronte di una stabilità del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno sono stati infatti agevolati 49 programmi (61 nel 2022), per 30 milioni di euro di investimenti (38,9 nel 2022) e 24,6 milioni di agevolazioni (31,9 nel 2022) (Tab. 7). Nel Centro-Nord i programmi agevolati sono stati 73 (68 nel 2022) per 43,1 milioni di investimenti (44 nel 2022) e 35 milioni di agevolazioni (35,5 nel 2022). Nel complessivo periodo di operatività 2015-2023 di Smart&Start Italia, sono state agevolate a livello nazionale 1.101 startup innovative per investimenti pari a 709,6 milioni e agevolazioni concesse che hanno superato i 539 milioni. Di queste 1.101 iniziative, 13 sono state agevolate nel biennio 2022-2023 nell'ambito del Pnrr, per 6,2 milioni di investimenti e 5,6 milioni di agevolazioni.

Tabella 7 I progetti finanziati da Smart & Start Italia

Anni	Numero progetti	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
Mezzogiorno			
2015-2017	155	109,7	79,3
2018-2020	115	77,2	58,0
2021	53	30,0	24,6
2022	61	38,9	31,8
2023	49	30,0	24,6
Totale	433	285,9	218,4
Centro-Nord			
2015-2017	206	122,7	87,0
2018-2020	227	154,2	115,1
2021	94	59,7	48,2
2022	68	44,0	35,5
2023	73	43,1	35,0
Totale	668	423,7	320,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Figura 5 Smart & Start Italia (quota % Mezzogiorno)

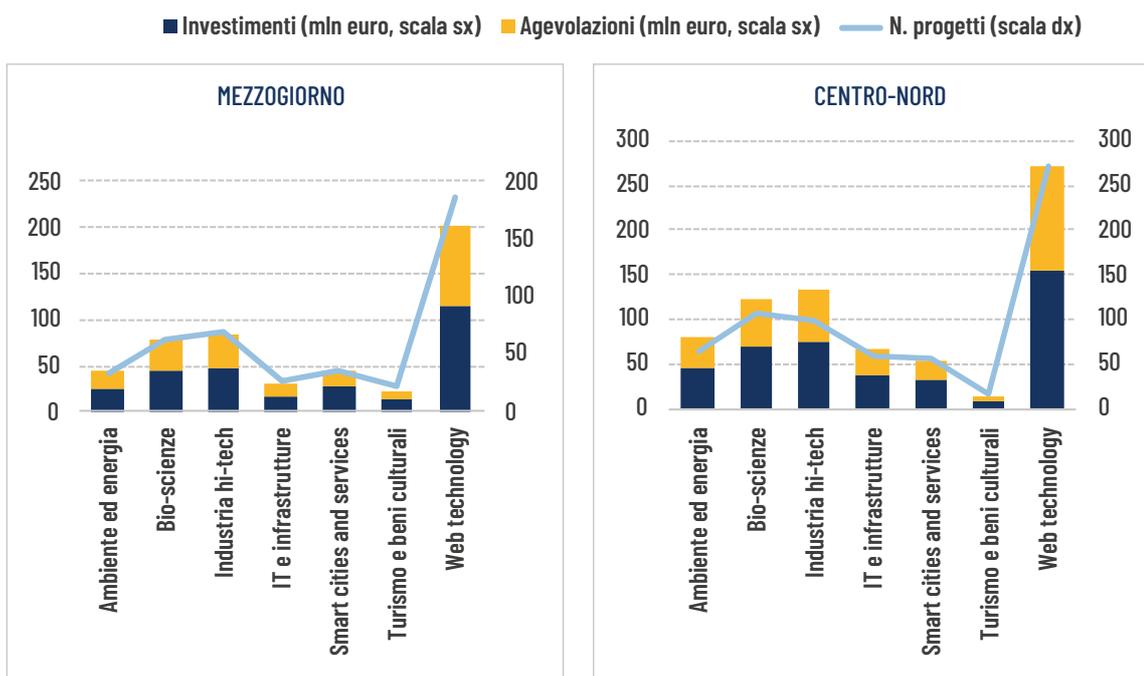


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Nel complesso, la quota di utilizzo del Mezzogiorno di queste agevolazioni è risultata di circa il 40% del totale nazionale sia degli investimenti che delle agevolazioni (Fig. 5). A questo positivo accesso hanno contribuito sia la possibilità di cofinanziare l'intervento con le risorse del PON 2014-2020 "Imprese competitività", sia la circostanza che inizialmente l'intervento era riservato solo al Sud ed esteso dal 2015 a tutto il territorio nazionale. Tale estensione è divenuta progressivamente operativa negli anni successivi: da una media annua, sia in termini di investimenti che di agevolazioni, intorno al 50% del triennio 2015-2017, si è passati a valori del 38,9% nel 2018, al 28,1% nel 2019 e al 40% nel 2023.

Guardando alla disaggregazione settoriale, in entrambe le macroaree il comparto produttivo più rilevante è quello della Web technology (il 40% nel Mezzogiorno e circa il 36% nel Centro-Nord, sia di investimenti che di agevolazioni), seguito dall'Industria hi-tech e dalle Bio-scienze, rispettivamente circa il 17% e il 16% in entrambe le aree (Fig. 6). Le quote percentuali dei settori Ambiente e energia si assestano, al Nord come al Sud, intorno al 9-10% sia degli investimenti che delle agevolazioni. Si rileva, invece, una maggiore differenziazione territoriale per le IT e infrastrutture, che rappresentano rispettivamente oltre il 9% sia degli investimenti e che delle agevolazioni

Figura 6 I progetti finanziati da Smart&Start Italia nel periodo 2015-2023, per settore



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

nel Centro-Nord e circa il 6% nel Mezzogiorno e per le imprese che operano nel Turismo e beni culturali, che hanno assorbito il 4% degli investimenti e delle agevolazioni nel Sud, e il 2% nel resto del Paese.

Passando all'intervento CDP Venture Capital, va ricordato che il mercato del venture capital rappresenta una forma di investimento in capitale di rischio volta a supportare iniziative in settori innovativi e con elevato potenziale di crescita, da parte di operatori professionali. Le iniziative che ricevono finanziamenti di venture capital si trovano tipicamente nelle fasi iniziali del ciclo di vita (startup) e necessitano di capitali per lo sviluppo di innovazioni di prodotti e servizi, processi, tecnologie, l'accesso a nuovi mercati e la scalabilità del business. È evidente, pertanto, la loro importanza in quanto tale forma di investimento è strumentale alla creazione delle aziende leader di domani.

Negli ultimi decenni il mercato globale degli investimenti in venture capital ha mostrato un significativo trend di crescita. Tuttavia, dopo i volumi record registrati nel 2021 e 2022, il 2023 ha visto un importante rallentamento degli investimenti in venture capital. Tale flessione appare riconducibile al contesto di generale incertezza, caratterizzato da politiche monetarie restrittive, inflazione in aumento e instabilità geopolitica, che hanno portato gli investitori ad essere più prudenti, in particolare riguardo alle attività a rischio elevato come quelle degli investimenti in venture capital. In Italia il venture capital ha seguito il trend globale, infatti mentre tra il 2018 e il 2022, secondo i dati dell'Aifi, il mercato ha mostrato una continua crescita, anche se con un gap ancora significativo rispetto agli altri paesi europei (Gran Bretagna circa 18 miliardi, Francia circa 9 miliardi, Germania con circa 8 miliardi nel 2023), il 2023 ha visto un significativo rallentamento degli investimenti del mercato interessato rispetto all'anno precedente. Tale riduzione ha riguardato sia l'ammontare investito nel venture capital che ha raggiunto circa 1,4 miliardi di euro nel 2023 contro 2,2 miliardi nel 2022 (-35%), che il numero di operazioni con 330 nel 2023 contro 370 nel 2022 (-11%).

Nel 2023 in Italia, la distribuzione territoriale degli investimenti in startup ha riguardato, come storicamente accade, in prevalenza il Centro-Nord, che si attesta al 73% del totale e l'estero con circa il 22%. Le regioni italiane che hanno registrato la maggior concentrazione di investimenti venture capital, sono la Lombardia che assorbe il 53% dell'intero mercato, seguita da Lazio 4% e Piemonte 3%, mentre il Sud si ferma al 4%.

A partire dal 2019, all'andamento complessivo del venture capital ha contribuito anche l'operatività di CDP Venture Capital (di seguito CDP VC), intervento selettivo a supporto di settori considerati strategici istituito con la Legge di Bilancio 2019, che ha ristrutturato l'intervento pubblico nel mercato del venture capital. CDP VC, detenuta per il 70% da CDP Equity (la holding di partecipazioni di Cassa Depositi e Prestiti) e per il 30% da Invitalia, ha la mission di rafforzare il venture capital nell'economia italiana. Al 30 giugno 2024, la Società gestisce circa 4,6 miliardi di euro di capitali e ha deliberato circa 1,7 miliardi di investimenti in settori strategici per il Paese. La sua attività si articola secondo le seguenti direttrici chiave.

1) Poli di trasferimento tecnologico (Poli TT) con la finalità di creare nuove startup a partire dalla ricerca accademica, distribuiti sul territorio nazionale con il coinvolgimento di 40 partner tra Università, centri di ricerca, partner specializzati e aziende. In particolare, CDP VC ha lanciato 5 Poli TT³²: tutti hanno anche una presenza al Sud attraverso un modello hub & spoke che permette di collegare i migliori centri di ricerca e fornire servizi di accelerazione o business creation, e tech incubation. Nel portafoglio dei Poli TT sono presenti 5 startup e 3 Proof of Concept basati al Sud, con circa 3 milioni di euro investiti.

2) Rete di Acceleratori d'impresa in ambiti e settori strategici che favoriscano la crescita e la professionalizzazione di giovani startup tramite 20 Programmi di accelerazione (di cui 19 operativi e 1 in fase di lancio) con oltre 300 startup (di cui circa 50 al Sud) investite e con oltre 195 partner tra operatori, aziende e investitori. In particolare, 6 Programmi di accelerazione hanno sede al Sud³³:

3) Venture Builder di filiera, pianificati nei prossimi 3 anni con l'obiettivo di creare nuove aziende che digitalizzino e innovino le PMI delle filiere strategiche del Paese.

4) Investimenti diretti in startup, per un ammontare complessivo deliberato pari a circa 710 milioni di euro, di

³² Farming future nel settore AgriFoodTech, con investimenti di circa 17,5 milioni di euro, di cui 17 milioni investiti da CDP; Galaxia nel settore Aerospazio, con investimenti di circa 27,5 milioni, di cui 27 investiti da CDP; Tech4Planet in ambito sostenibilità, con investimenti di circa 28 milioni, di cui 22 investiti da CDP; Extend in ambito BioTech, con investimenti di circa 33 milioni, di cui 25 investiti da CDP; RoboIT nel settore della Robotica, con investimenti di circa 20 milioni, interamente investiti da CDP.

³³ Faros: Programma operativo nella Blue Economy, logistica e automazione portuale con doppio hub a Taranto e La Spezia. Nel portafoglio sono presenti 3 startup investite al Sud per un totale di circa 250 mila euro; TerraNext: Programma dedicato alla Bioeconomia ovvero produzione energetica, industriale, alimentare tramite risorse biologiche, con hub a Napoli. Nel portafoglio sono presenti 8 startup investite al Sud per un totale di circa 1,2 milioni di euro; Vita: programma impegnato in soluzioni innovative per la trasformazione digitale del sistema sanitario, con hub a Salerno. Nel portafoglio sono presenti 2 startup investite al Sud per un totale di circa 140 mila euro; CyberXcelerator: Programma completato per un totale di 17 startup accelerate su tutto il territorio per lo sviluppo di tecnologie in ambito cybertech e artificial intelligence, con hub a Cosenza. Nel portafoglio sono presenti 2 startup investite al Sud per un totale di circa 180 mila euro; Frontech: Acceleratore, con sede in Sardegna, dedicato ad AI, web 3.0 e metaverso; Infratech: Programma, con sede in Sicilia, con l'obiettivo di supportare le migliori startup nazionali e internazionali che offrano innovazioni digitali nel settore infrastrutture con particolare attenzione ai temi: sostenibilità, evoluzione digitale e transizione energetica.

Tabella 8 Investimenti diretti di CdP Venture Capital (milioni di euro, s.d.i.)

	Al 2020	2021	2022	2023	2024	Totale
Abruzzo	4,0	0,8	-	0,4		5,2
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	11,2	9,1	15,0	4,6	8,4	48,2
Puglia	8,0	9,3	3,8	1,7	0,0	22,7
Basilicata	0,1	-	-	-	-	0,1
Calabria	10,8	2,0	0,3	2,0	-	15,1
Sicilia	1,5	7,5	3,6	5,7	0,0	18,3
Sardegna	7,4	2,0	7,5	6,1	0,0	22,9
Mezzogiorno	43,0	30,5	30,2	20,4	8,4	132,4
Centro-Nord	73,4	137,1	159,4	103,5	104,2	577,6
Italia	116,4	167,6	189,6	123,9	112,6	710,0
Quota % Mezzogiorno	36,9	18,2	15,9	16,5	7,5	18,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Cassa Depositi e Prestiti.

cui 132,4 milioni, pari al 18,6% del totale, destinati a startup del Sud (Tab. 8). Rientrano negli investimenti diretti anche quelli del Fondo Italia Venture II - Fondo Imprese Sud specificamente dedicato allo sviluppo del Mezzogiorno. Il Fondo, che opera anche attraverso investimenti indiretti, ha una dotazione di 150 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 e un portafoglio composto da 59 imprese innovative, per un importo deliberato di investimenti diretti di circa 60 milioni.

Sotto il profilo settoriale, le maggiori quote di investimenti nel Mezzogiorno al 30 giugno 2024 hanno riguardato il settore AgriTech & FoodTech per il 15,7% (il 4,8% nel Centro-Nord), IT & Technology per il 15,2% (12,6% nel Centro-Nord), Healthcare & Lifescience per il 13,7% (21% nel Centro-Nord), Personal Goods & Services per il 13,2% (10,5% nel Centro-Nord).

5) Investimenti in Fondi di venture capital gestiti da terzi sia esistenti che nuovi per lo sviluppo dell'infrastruttura finanziaria. CDP VC ha deliberato la sottoscrizione di quote in 38 Fondi VC per un ammontare complessivo pari a circa 1 miliardo di euro, cui si aggiungono oltre 1,7 miliardi raccolti da terzi.

In particolare, tramite il Fondo Italia Venture II-Fondo Sud, CDP VC ha sottoscritto commitment per circa 20 milioni di euro in 2 Fondi VC con focus al Sud Italia; inoltre, 9 Fondi VC nel portafoglio del Fondo di Fondi VenturItaly hanno investito a loro volta 16 milioni di euro in 11 startup con sede nel Sud. Le startup coprono diversi settori, tra cui Aerospazio, Saas, MarTech, AI, Digital Health.

Infine, nell'ambito degli interventi del Pnrr, i decreti Mimit del 3 marzo e dell'11 marzo 2022 hanno previsto l'assegnazione di risorse per complessivi 550 milioni di euro, per l'attuazione di investimenti a supporto di startup attive nella transizione ecologica e digitale. In particolare, il primo, cui sono destinati 250 milioni di euro, è relativo alla Missione 2-Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 2-Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, Investimento 5.4-Supporto a startup e Venture Capital attivi nella transizione ecologica, che prevede l'istituzione del Green Transition Fund per favorire la transizione ecologica delle filiere dell'energia rinnovabile, dell'economia circolare, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica, della gestione dei rifiuti e dello stoccaggio di energia. Il secondo, che ha una dotazione di 300 milioni di euro, è quello previsto nell'ambito della Missione 4-Istruzione e ricerca, Componente 2-Dalla Ricerca all'impresa, Investimento 3.2-Finanziamento di startup, volto alla creazione di un Digital Transition Fund, per favorire la transizione digitale delle filiere e delle Pmi che realizzano progetti innovativi negli ambiti dell'intelligenza artificiale, del cloud, dell'assistenza sanitaria, di industria 4.0, della

cybersicurezza, del blockchain e altri ambiti della transizione digitale. Nell'ambito delle modifiche apportate nel dicembre 2023 al Pnrr, la dotazione della misura attuata dal Mimit mediante l'investimento nel Digital Transition Fund è stata incrementata di 100 milioni, portandola a complessivi 400 milioni.

Con 90 milioni di euro di risorse a valere sul Fondo complementare al Pnrr, nel 2022, il decreto-legge n. 26, ha istituito il fondo Italia Space Venture, gestito da CDP VC per favorire la sottoscrizione di quote in fondi e startup di venture capital nel settore dell'aerospazio. Il settore, importante non solo per il nostro sistema produttivo ma anche per la sua valenza geopolitica, è infatti caratterizzato oltre che da grandi imprese internazionalizzate anche da una galassia di piccole startup altamente innovative, da sostenere nella loro crescita.

12.3.2 Accesso al credito

Il Fondo di garanzia per le Pmi (FdG) rappresenta il principale strumento, finanziato anche con risorse della politica di coesione, volto a contrastare i fenomeni di credit crunch che colpiscono le imprese più rischiose, in primis quelle di piccole e medie dimensioni e quelle del Sud. Nel biennio 2020-2021, il Fondo ha rappresentato il principale strumento per contrastare le conseguenze economiche della crisi sanitaria. La normativa ordinaria del sistema di garanzie pubbliche è stata infatti oggetto di deroghe fino al 2023, così come previsto dalla Legge di Bilancio 2023 e delle ulteriori misure poste in essere per contrastare gli effetti negativi derivanti dalla crisi russo-ucraina.

A partire dal gennaio 2024 e per un periodo di validità di 12 mesi è intervenuta, con il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, una riforma del FdG. Le nuove disposizioni confermano alcune novità introdotte nel periodo pandemico come l'importo massimo garantito per singola impresa pari a 5 milioni di euro, l'ammissibilità delle small mid cap (imprese con addetti compresi tra 250 e 499 unità), degli enti del terzo settore e degli enti religiosi civilmente riconosciuti, la gratuità per le microimprese. Allo stesso tempo, sono ripristinate alcune misure previste dalla normativa precedente al Covid, come la non ammissibilità delle imprese nella fascia 5 del modello di rating del Fondo (vale a dire le imprese più rischiose) e la differenziazione della copertura per le operazioni di liquidità in base alla fascia di rating³⁴.

Il nuovo limite per le operazioni di importo ridotto viene ampliato ai 40 mila euro per ciascun soggetto beneficiario, che può arrivare fino a 80 mila euro per le richieste di riassicurazione presentate dai cosiddetti confidi autorizzati (senza l'applicazione del modello di rating ai fini dell'ammissibilità, come già previsto dalla normativa pre-pandemica).

Quanto allo stato di attuazione, nel corso del 2023 l'accesso delle imprese agli strumenti del FdG ha continuato a ridursi, per il terzo anno consecutivo, ma l'entità dell'intervento del Fondo risulta ancora largamente superiore ai livelli degli anni precedenti l'impennata del 2020, segno che il sistema produttivo non ha ancora pienamente assorbito gli effetti della crisi.

Le richieste accolte dal FdG sono aumentate nettamente: da circa 125 mila in media annua nel triennio 2017-2019, a oltre un milione e mezzo nel 2020, l'anno più acuto della crisi, per poi ridursi gradualmente già a partire dal 2021 (Tab. 9). Nel 2023, in particolare, le domande accolte sono state meno di 236 mila, con una flessione del -16,7% rispetto all'anno precedente. A livello territoriale, la flessione delle domande dell'ultimo anno è stata meno marcata nel Mezzogiorno (-10%, contro il -19% del Centro-Nord), ma la quota percentuale del Sud sul totale delle domande accolte dal Fondo – pur essendo risalita al 30,6% – risulta ancora inferiore al dato precedente la crisi (31,5%, nel triennio 2017-2019).

³⁴ Infatti, mentre la garanzia per operazioni di investimento resta invariata all'80%, per le operazioni di liquidità la riforma prevede una riduzione della copertura rispetto al 2023, con l'applicazione di due aliquote al 60% e 55%, comunque più convenienti rispetto alla normativa precedente al Covid. L'articolazione delle percentuali di garanzia è, dunque, fissata: all'80% per operazioni di investimento, di importo ridotto e di microcredito, Nuova Sabatini; per startup, startup innovative, incubatori certificati e enti del terzo settore; al 60% per operazioni di liquidità (imprese in fascia 3 e 4 del modello di valutazione); al 55% per operazioni di liquidità (imprese in fascia 1 e 2 del modello di valutazione); al 50% per operazioni di capitale di rischio; al 40% per mid cap a fronte di operazioni per investimento e per mid cap startup innovative; al 30% per mid cap a fronte di operazioni di liquidità.

Tabella 9 Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese

	2017-2019 (valori medi annui)	2020	2021	2022	2023	Var.% 2022-23
Domande accolte (Numero)						
Mezzogiorno	39.237	433.607	238.017	80.232	72.294	-9,9
Centro-Nord	85.504	1.151.737	759.566	202.826	163.599	-19,3
Italia	124.741	1.585.344	997.583	283.058	235.893	-16,7
Quota % Mezzogiorno	31,5	27,4	23,9	28,3	30,6	2,3
Finanziamenti garantiti (miliardi di euro)						
Mezzogiorno	5,18	25,81	19,27	14,16	13,46	-5,0
Centro-Nord	13,45	98,58	74,20	39,70	32,78	-17,4
Italia	18,64	124,39	93,47	53,86	46,24	-14,1
Quota % Mezzogiorno	27,8	20,7	20,6	26,3	29,1	2,8
Garanzie concesse (miliardi di euro)						
Mezzogiorno	3,78	22,39	14,60	11,09	10,08	-9,1
Centro-Nord	9,27	83,53	53,02	31,05	24,73	-20,4
Italia	13,05	105,92	67,61	42,14	34,80	-17,4
Quota % Mezzogiorno	29,0	21,1	21,6	26,3	29,0	2,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

L'importo complessivo dei finanziamenti garantiti dal Fondo, di poco superiore ai 46 miliardi di euro nel 2023, è diminuito del -14,1% rispetto all'anno precedente. Per confronto si consideri che nel triennio 2017-2019 i finanziamenti sono stati inferiori ai 20 miliardi di euro e che l'anno successivo hanno sfiorato i 125 miliardi. Come già visto con riferimento alle domande accolte, il processo di rientro verso i livelli pre crisi si conferma meno pronunciato per le imprese del Mezzogiorno (-5%, contro il -17,4% del resto del Paese), la cui quota percentuale è quindi salita al 29,1%, valore superiore al dato del 2017-2019 (27,8%).

L'ammontare delle garanzie concesse dal Fondo è sceso sotto la soglia dei 35 miliardi di euro, con un calo del -17,4% rispetto al 2022, ma è ancora nettamente superiore ai 13 miliardi osservati nel 2017-2019. A livello territoriale si conferma che la riduzione è stata più accentuata per le imprese centro-settentrionali (-20,4%, contro il -9,1% per quelle localizzate nel Sud). Pertanto, il peso percentuale del Mezzogiorno sul totale delle garanzie concesse dal Fondo è salito dal 26,3% del 2022 al 29% nel 2023, convergendo verso i livelli precedenti gli anni della pandemia del triennio 2017-2019).

12.3.3 Crescita dimensionale

Diversi sono gli strumenti che possono favorire la crescita delle imprese, le cui dimensioni sono fortemente correlate alla loro capacità di svolgere attività di ricerca, di essere innovative, di competere a livello internazionale e di inserirsi nei segmenti a più alto valore aggiunto delle catene globali del valore, contribuendo alla crescita della produttività e competitività. La frammentazione del sistema produttivo è molto più accentuata nel Mezzogiorno dove le dimensioni medie delle imprese, pari a 2,9 addetti nel 2022, sono inferiori di circa un terzo rispetto a quelle

del Centro-Nord (4,3).

Per favorire il sostegno alla crescita delle dimensioni di impresa è, in primo luogo, decisivo sviluppare strumenti di finanza innovativa, ovvero l'insieme di canali finanziari alternativi al tradizionale ricorso al credito bancario, come i minibond, il crowdfunding, il venture capital e il private equity, le quotazioni in borsa. In Italia, tutti questi strumenti, nonostante abbiano mostrato negli ultimi anni positivi andamenti, presentano ancora un grado di sviluppo molto inferiore a quello degli altri paesi avanzati. A livello territoriale, poi, si rileva una loro forte concentrazione nelle regioni più sviluppate del Paese. Nel Sud, ad esempio, le operazioni di private equity sono risultate nel 2022 pari a solo il 3% del totale nazionale. Né le quotazioni in borsa sembrano essere cresciute con la nascita negli ultimi anni di un listino che accoglie aziende di piccola taglia con procedure semplificate e regole meno vincolanti e con il bonus quotazione³⁵ confermato anche per il 2023.

Anche i due principali fondi nazionali di private equity, entrambi di natura pubblica, il CDP Equity (l'ex Fondo Strategico Italiano) e il "Fondo Italiano di Investimenti" (FII) per le Pmi, controllati da Cassa Depositi e Prestiti, riguardano il Sud solo per una quota del tutto marginale. In particolare il FII ha come finalità principale quella di finanziare investimenti per il consolidamento e la crescita di Pmi in settori strategici e a elevato contenuto tecnologico. Si tratta, chiaramente, di condizioni non facili da riscontrare tra le imprese minori e soprattutto nelle regioni meridionali. Esso opera attraverso investimenti diretti e indiretti, i primi per finanziare le aziende nel capitale, mentre i secondi vengono realizzati attraverso fondi di private equity. A fine 2023 è solamente una (su un totale di 20) la società meridionale che è partecipata dal FII, per investimenti diretti pari a circa il 2% di quelli totali.

Con riferimento al venture capital, si è già illustrato il "CDP Venture Capital", al quale il Sud ha avuto un accesso non del tutto trascurabile, anche a motivo del fatto che è confluito in esso il Fondo Italia Venture II-Fondo imprese Sud, destinato esclusivamente al Mezzogiorno. Ma il mercato del venture capital andrà ulteriormente sviluppato, anche valutando di aumentare i capitali di sostegno nelle fasi di avvio delle startup che in Italia sono troppo ridotti e adatti a gestire operazioni di taglia limitata.

Specifico per agevolare la crescita dimensionale delle Pmi del Mezzogiorno è il "Fondo cresci al Sud", istituito dalla Legge di Bilancio 2020, che ne ha stabilito la durata, in dodici anni, la dotazione - 250 milioni a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 - e la gestione, affidata a Invitalia. Il Fondo opera investendo nel capitale delle imprese meridionali, per interventi di private equity acquisendo partecipazioni prevalentemente di minoranza, unitamente a investitori privati, e per interventi volti a favorire le quotazioni in borsa. A luglio 2024 le imprese partecipate dal Fondo risultano 11, per un ammontare investito di 43,56 milioni di euro, di cui 24,73 milioni per operazioni di private equity e 18,83 per operazioni di quotazioni sul Euronext Growth Milan, mercato dedicato alle Pmi dinamiche e competitive in cerca di capitali per finanziare la propria crescita. La gran parte di queste imprese sono localizzate in Campania (6), le restanti in Abruzzo (2), in Molise (1), Calabria (1) e Sicilia (1). Questi dati indicano la presenza di difficoltà attuative dell'intervento da ricondurre alla struttura produttiva del Mezzogiorno, caratterizzata da una minore numerosità di imprese rispetto a quella del Centro-Nord e a una cultura imprenditoriale ancora in gran parte molto poco propensa ad aprire il proprio capitale a investitori esterni.

Un altro modo per superare le criticità derivanti dalle dimensioni ridotte delle imprese è rappresentato dalla stipula dei contratti di rete: forme di aggregazione "leggere" che consentono alle imprese di mantenere la propria indipendenza e, grazie all'assenza di vincoli di prossimità territoriale, idonee anche al tessuto produttivo del Sud. Dall'aprile 2010, data in cui sono stati stipulati i primi contratti, al 3 luglio 2024, le imprese aderenti ai contratti di rete registrati presso l'apposito registro delle Camere di Commercio hanno sfiorato le 49 mila unità (rispetto alle 46 mila unità di un anno fa). L'adesione alle reti è di un certo rilievo anche nel Sud: vi partecipano 12.432 (11.983 imprese), il 25,4% del totale (26% al 3 luglio 2023).

³⁵ La Legge di Bilancio 2023, legge 29 dicembre 2022, n. 197, ha prorogato al 31 dicembre 2023 il credito di imposta introdotto dalla Legge di Bilancio 2018 per le PMI che decidono di quotarsi in un mercato regolamentato o in sistemi multilaterali di negoziazione di uno Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Il credito d'imposta è pari al 50% dei costi di consulenza sostenuti, fino a un massimo di 500.000 euro.

12.3.4 Internazionalizzazione e attrazione degli investimenti

Le agevolazioni volte a favorire l'internazionalizzazione delle imprese sono tradizionalmente appannaggio del Centro-Nord. Dai dati resi disponibili dal Mimit risulta come nel Mezzogiorno le agevolazioni concesse per tale obiettivo abbiano rappresentato nella media del periodo 2018-2023 solo il 13,6% di quelle complessivamente assorbite dal nostro Paese.

Un migliore accesso del Sud si è registrato nel caso del Fondo rotativo della legge n. 394/1981, potenziato dal Pnrr (Misura 1, Componente 2) e inserito tra quelli cui vengono attribuite importanti risorse (1,2 miliardi di euro). Il Fondo è lo strumento volto a rafforzare, con prestiti agevolati e contributi a fondo perduto, i processi di internazionalizzazione delle imprese, soprattutto Pmi per favorirne la competitività sui mercati internazionali.

Dal 2020, il Fondo è stato costantemente finanziato e rafforzato nell'ambito delle misure adottate per supportare le imprese in difficoltà a causa della contrazione dell'export determinata dalla pandemia, fino a divenire strumento per favorire la ripresa dell'internazionalizzazione e della transizione ecologica e digitale delle PMI, a seguito delle risorse rese disponibili dal Pnrr.

Nel 2021 è stata introdotta una riserva a favore delle regioni del Mezzogiorno, pari al 40% delle risorse del Pnrr (480 milioni di euro, di cui 320 per i prestiti agevolati e 160 per i contributi a fondo perduto). Gli incentivi risultano più elevati per le imprese del Sud dove la quota dei contributi a fondo perduto raggiunge il 40%, contro il 25% nel resto del Paese.

La terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza aggiornata al 31 maggio 2023³⁶ indica che il Sud ha assorbito 451 milioni di agevolazioni rispetto a 1,2 miliardi di euro assegnati dal Pnrr al Fondo, per una quota pari al 37,6%, prossima alla quota obiettivo del 40%. L'introduzione della riserva del 40% ha, dunque, contribuito ad aumentare la partecipazione delle imprese meridionali a questa tipologia di agevolazioni, che in precedenza si attestava intorno al 10%³⁷.

Un altro versante dell'internazionalizzazione delle imprese è quello dell'attrazione degli investimenti, tema particolarmente importante ai fini del necessario sviluppo dell'apparato produttivo del Mezzogiorno, che non può avvenire esclusivamente grazie ai capitali, alle conoscenze e alle capacità imprenditoriali endogene. Lo strumento specificamente dedicato all'attrazione degli investimenti, nazionali e esteri, è stato introdotto nel 2017 con l'istituzione di otto Zone Economiche Speciali (Zes), strettamente collegate alle sole aree portuali del Sud. Nelle Zes, gestite da Commissari straordinari, le imprese hanno potuto beneficiare, oltre che di semplificazioni burocratiche (come l'autorizzazione unica per l'avvio di investimenti), dell'istituzione di Sportelli unici digitali; di un credito d'imposta per gli investimenti nel Sud raddoppiato nel suo limite massimo da 50 a 100 milioni di euro per ogni progetto; di una riduzione del 50% dell'imposta sul reddito; la possibilità di istituire zone franche al loro interno.

L'intervento ha però registrato forti ritardi attuativi. Fino al 2021, infatti, erano stati autorizzati poco più di 215 milioni di euro di crediti di imposta. Nel 2022, anche a seguito dell'operatività degli Sportelli unici digitale, il dato è salito a 416,9 milioni, per un totale di 632,2 milioni di euro. Oltre la metà di questi crediti (60,9%) sono stati autorizzati in Campania e il 16,5% nelle 2 Zes della Sicilia, a fronte di quote molto modeste di crediti autorizzati soprattutto in Sardegna (1,7%) e Abruzzo (1,2%).

Nel 2023 con il decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 c.d. "Decreto Sud" le Zes sono state profondamente riformate. A partire dal 2024, in sostituzione delle precedenti 8 Zes, viene istituita la "Zes Unica" per l'intero Mezzogiorno. Cambia anche la governance che prevede una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri alla quale sono attribuite funzioni di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio e una nuova Struttura di missione deputata a rilasciare l'autorizzazione per i progetti delle imprese al posto dei soppressi Commissari straordinari

³⁶ Il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Terza Relazione, 31 maggio 2023.

³⁷ Corte dei Conti, Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/1981 gestito da SIMEST, Deliberazione 14 luglio 2022, n. 29/2022.

delle 8 Zes e supporto per la predisposizione e l'aggiornamento del Piano strategico Zes, di durata triennale che deve individuare, anche in coerenza con il Pnrr, e in modo differenziato per le diverse regioni, i settori da promuovere, da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES Unica e le modalità di attuazione. Il Piano strategico, presentato a fine luglio 2024, ha individuato 9 filiere strategiche³⁸ e 3 tecnologie³⁹ nelle quali dovranno essere realizzati gli investimenti per ottenere la corsia preferenziale in termini di autorizzazione unica per l'avvio degli investimenti.

Come in precedenza, all'interno dell'area Zes, le imprese possono beneficiare, oltre che dell'autorizzazione unica per l'avvio di progetti di investimento che però si stabiliscono con il decreto-legge 124/2023 non inferiori a 200 mila euro; un riconoscimento di un credito d'imposta per gli investimenti nel Sud "rafforzato", cioè fino a 100 milioni di euro; una gestione digitale delle attività, semplificata mediante una piattaforma specifica. Sono ammessi solo gli investimenti realizzati tra il 1° gennaio e il 15 novembre 2024. A queste misure si è aggiunta più di recente, con il Decreto Coesione, la possibilità di accedere anche al bonus per l'assunzione a tempo indeterminato, tra il 1° settembre 2024 e il 31 dicembre 2025 di over 35⁴⁰. Le domande, presentate (dal 12 giugno al 12 luglio 2024) all'Agenzia delle Entrate, sono state molto numerose 16 mila, per oltre 9,45 miliardi di crediti richiesti, a fronte di uno stanziamento di 1,8 miliardi. L'aliquota agevolativa determinata dall'Agenzia delle Entrate con il provvedimento di riparto si è attestata al solo 17,66%. Per rideterminare tale aliquota, troppa bassa rispetto a intensità di aiuto che possono arrivare al 60%⁴¹, è dunque intervenuto il decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113 c.d. "Omnibus" che ha previsto l'ulteriore autorizzazione di spesa di 1,6 miliardi di euro per il 2024 che va ad aggiungersi ai 1,8 miliardi inizialmente disponibili. Per reperire queste disponibilità sono state rese indisponibili risorse anche per alcune agevolazioni rientranti nel Piano complementare del Pnrr, come quelle per gli Accordi per l'innovazione (per 44 milioni), per la tecnologia spaziale e economia satellitare (per 50,5 milioni), per i contratti di filiera agroalimentare (per 58,5 milioni) e per gli ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati (per 8,6 milioni) Sono, inoltre, in corso verifiche per accertare la reale entità degli investimenti che potranno essere realizzati entro il 15 novembre 2024 e stabilire così l'effettivo fabbisogno degli aiuti.

12.3.5 Investimenti e occupazione

I Contratti di sviluppo (CdS) e i crediti di imposta per gli investimenti nel Sud sono i più importanti interventi a favore del Mezzogiorno. I primi sono di natura selettiva, orientati a conseguire specifici obiettivi di policy, i secondi sono strumenti di natura automatica che costituiscono un impulso generalizzato agli investimenti. Entrambi sono destinati prevalentemente al Mezzogiorno. I CdS, introdotti nel 2008, finanziano progetti di investimento⁴² strategici e innovativi, e di grandi dimensioni, proposti da imprese sia italiane che estere, con particolare riguardo alle regioni

³⁸ Agroindustria, turismo, elettronica&Itc, automotive, made in Italy, chimica&farmaceutica, navale&cantieristica, aereospazio e ferroviario.

³⁹ Digitale (intelligenza artificiale, chips e quantistico), calcolo cleantech (batterie, idrogeno, rinnovabili, idroelettrico) e biotech (prodotti e tecnologie innovative per la salute, industria biotecnologica, farmaceutica), corrispondenti alle tre catene del valore inserite dalla Commissione europea nella piattaforma Step (v. par. 1).

⁴⁰ Il bonus Zes consiste nell'esonero del 100% dei contributi previdenziali per un massimo di 24 mesi e nel limite di 650 euro mensili. Il nuovo assunto deve essere disoccupato da almeno 24 mesi e aver compiuto 35 anni. La relazione tecnica al decreto 60/2024 stima in 40 mila il numero dei lavoratori che potranno essere assunti.

⁴¹ La misura del contributo è infatti pari: a) per gli interventi realizzati in Calabria, Campania, Puglia, con esclusione degli investimenti di cui alla lettera c), e Sicilia al 40% degli investimenti ammissibili; b) per quelli realizzati in Basilicata, Molise e Sardegna, con esclusione degli investimenti di cui alla lettera c), al 30% degli investimenti ammissibili; c) per gli interventi realizzati nei territori rientranti nel sostegno del Fondo per una transizione giusta della Puglia e Sardegna, rispettivamente al 50% e al 40%; d) per gli interventi realizzati nelle zone assistite dell'Abruzzo al 15% degli investimenti ammissibili. Per i progetti di investimento con costi ammissibili non superiori a 50 milioni di euro, i suddetti massimali sono aumentati di dieci punti percentuali per le medie imprese e di venti punti percentuali per le piccole imprese. Per i grandi progetti di investimento con costi ammissibili superiori a 50 milioni di euro, le intensità massime di aiuto per le grandi imprese si applicano anche alle piccole-medie imprese.

⁴² Di importo non inferiore a 20 milioni di euro, ovvero a 7,5 milioni di euro qualora il programma riguardi esclusivamente l'attività di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli.

meridionali nei settori industriale, turistico e di tutela ambientale. Nell'ambito dei suddetti progetti, lo strumento può finanziare, altresì, programmi di ricerca e innovazione nonché opere infrastrutturali⁴³. Dal 2016 è anche possibile inserire i CdS negli Accordi di sviluppo, che comprendono misure a favore dei progetti strategici di grande dimensione (generalmente oltre 50 milioni di euro)⁴⁴ e di significativo impatto sul sistema produttivo, e per i quali è prevista una procedura fast track, consistente in una corsia preferenziale per l'assegnazione delle risorse, una riduzione dei tempi e un maggior coinvolgimento delle Amministrazioni interessate. Essi devono, inoltre, dare priorità, nel caso di incrementi occupazionali, all'assunzione di lavoratori percettori di interventi a sostegno del reddito o disoccupati o coinvolti in aziende del territorio iscritte nei tavoli di crisi presso il Mimit⁴⁵.

Di recente con il Dpcm 27 ottobre 2023 i CdS sono stati destinati a finanziare lo sviluppo della filiera dei semiconduttori attingendo alle risorse del Fondo nazionale per la microelettronica, pari a circa 3,3 miliardi di euro (v. par. 1).

In base ai dati più aggiornati forniti da Invitalia, che gestisce l'intervento, tra il 2012 e il 30 giugno 2024 sono stati deliberati 417 CdS (in netto aumento rispetto ai 294 deliberati al 30 giugno 2023), dei quali 185 localizzati nel Mezzogiorno (161 al 30 giugno 2023), 171 nel Centro-Nord (100), mentre i rimanenti 61 sono a carattere multiregionale (rispetto ai 33 risultanti al 30 giugno 2023) (Tab. 10). Nello stesso periodo, gli investimenti attivati hanno raggiunto quasi i 18 miliardi di euro (12,4 miliardi al 30 giugno 2023), di cui 8,6 miliardi, per il 59,1% del totale (al netto dei progetti interregionali), riguardano imprese del Sud (70,5% al 30 giugno 2023). Le agevolazioni concesse sono state pari a 6 miliardi, di cui circa 3,5 (3 miliardi) a favore di quelle meridionali il 68,7% del totale (75,8%). I dati relativi al 2023 delineano un incremento significativo dell'intervento rispetto all'anno precedente, anche maggiore rispetto agli anni passati: i CdS deliberati sono infatti passati da 46 a 147 (26 a 46), con investimenti pari a 8,2 miliardi (1,7 miliardi di euro, +70,7% rispetto al 2021) circa 4 volte i livelli risultanti al 30 giugno 2022 e agevolazioni concesse per quasi 2 miliardi (672 milioni), il triplo rispetto al 2022. L'aumento è stato anche maggiore nel Centro-Nord, dove l'ammontare degli investimenti e dei contributi concessi triplica, passando rispettivamente da 621 milioni a 2,7 miliardi e da 174 a 634 milioni di euro. Nel primo semestre del 2024 sono stati deliberati 29 CdS, per 1,1 miliardi di investimenti e circa 400 milioni di agevolazioni, riguardanti in gran parte il Centro-Nord.

A livello regionale, oltre il 40% degli investimenti agevolati e il 54% delle agevolazioni concesse nel Mezzogiorno risulta concentrato in Campania, con rispettivamente 3,6 miliardi e 1,9 miliardi di euro, seguita dalla Sicilia (759,5 e 296 milioni) e dalla Puglia (644,6 e 265,6 milioni).

Un importante impulso alla crescita di questo intervento tra il 2022 e la prima metà del 2024 è stato impresso dal Pnrr, che ha destinato ai CdS tre linee di intervento volte a sostenere: la competitività e la resilienza delle filiere industriali strategiche (Missione 1, Componente 2, Investimento 5.2)⁴⁶; lo sviluppo delle energie rinnovabili e delle batterie (Missione 2, Componente 2, Investimento 5.1); la trasformazione verde e digitale dell'industria degli autobus, volta alla produzione di veicoli elettrici (Missione 2, Componente 2, Investimento 5.3). Vengono assegnati

⁴³ Il raccordo, opportunamente previsto dal 2016, delle attività di ricerca e innovazione ricomprese nei CdS con le tecnologie "Industria 4.0" mira a favorire anche l'accrescimento tecnologico delle imprese.

⁴⁴ Progetti che presentino una particolare rilevanza strategica in relazione al contesto territoriale e al sistema produttivo interessato (cfr. decreto del Mise 8 novembre 2016).

⁴⁵ Tra il 2022 e il 2023 sono intervenuti il decreto Mise 12 agosto 2022 che ha previsto una serie di semplificazioni amministrative e l'applicazione delle disposizioni del "Quadro temporaneo Ucraina" ai CdS, concernente principalmente investimenti per la decarbonizzazione e l'efficiamento energetico e i decreti Mimit 19 aprile e 14 settembre 2023 che ha aggiornato il regime di aiuti dei CdS nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli alle nuove norme in materia di aiuti di Stato e introdotto ulteriori semplificazioni. Si prevede, in particolare, una diversa modulazione delle agevolazioni concedibili, in funzione della dimensione di impresa e dell'ubicazione dell'intervento. Inoltre, viene allineata la soglia di accesso alla procedura fast track, per il settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, in termini di ammontare minimo degli investimenti richiesti, a quella prevista per la generalità degli interventi: 50 milioni di euro, invece che i precedenti 20. Infine, sempre in un'ottica di semplificazione dell'iter agevolativo, si introduce una diversa modalità di presentazione delle domande.

⁴⁶ Individuate dal decreto MISE 13 gennaio 2022 nelle filiere alimentare, design, moda e arredo, automotive, microelettronica e semiconduttori, metallo ed elettromeccanica, chimico/farmaceutico.

Tabella 10 Contratti di sviluppo deliberati nel periodo 2012-30 giugno 2024 (a)

(a) al netto di revoche e rinunce.

Regione	N. istanze	N. progetti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	N. addetti (ULA) a regime
Valori assoluti					
Abruzzo	14	19	333,4	157,1	4.739
Molise	2	5	2.125,8	274,5	2.412
Campania	107	396	3.577,7	1.915,4	42.658
Puglia	13	26	644,6	265,6	5.932
Basilicata	9	19	366,6	145,6	6.335
Calabria	11	16	286,1	127,1	2.761
Sicilia	18	32	759,5	296,7	9.046
Sardegna	11	17	553,2	300,7	2.964
Mezzogiorno	185	530	8.646,9	3.482,7	76.847
Centro-Nord	171	294	5.971,0	1.584,2	83.605
Multiregionale	61	194	3.366,1	961,0	77.589
Italia	417	1.018	17.984,0	6.027,9	238.041
Valori %					
Abruzzo	3,4	1,9	1,9	2,6	2,0
Molise	0,5	0,5	11,8	4,6	1,0
Campania	25,7	38,9	19,9	31,8	17,9
Puglia	3,1	2,6	3,6	4,4	2,5
Basilicata	2,2	1,9	2,0	2,4	2,7
Calabria	2,6	1,6	1,6	2,1	1,2
Sicilia	4,3	3,1	4,2	4,9	3,8
Sardegna	2,6	1,7	3,1	5,0	1,2
Mezzogiorno	44,4	52,1	48,1	57,8	32,3
Centro-Nord	41,0	28,9	33,2	26,3	35,1
Multiregionale	14,6	19,1	18,7	15,9	32,6
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quota % Mezzogiorno al netto multiregionale	52,0	64,3	59,2	68,7	47,9

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

rispettivamente 750 milioni, 1 miliardo e 300 milioni per un importo complessivo di oltre 2 miliardi di euro. Il Mise e il Mims, nell'attuare queste tre misure hanno introdotto la riserva del 40% a favore del Sud, cui dovrebbero andare agevolazioni rispettivamente per 300, 400 e 120 milioni di euro.

Tra il 2022 e il giugno 2024 dei 222 CdS complessivamente deliberati, 61 lo sono stati nell'ambito del Pnrr, per 4,4 miliardi di investimenti e circa 900 milioni di agevolazioni: il 74% degli investimenti e il 66,9% delle agevolazioni ha riguardato il Sud, quote a oggi nettamente superiori alla riserva del 40% stabilita quale quota territoriale nell'ambito del Pnrr (Tab. 11).

Tabella 11 PNRR-Contratti di sviluppo deliberati nel periodo 2022-30 giugno 2024 (a)

(a) al netto di revoche e rinunce; (b) al netto dei multiregionali.

Macroaree	N. contratti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Centro-Nord	36	885,5	230,0
Mezzogiorno	13	2.518,5	464,6
Multiregionale	12	1.013,4	205,6
Italia	61	4.417,4	900,2
Quota % Mezzogiorno (b)	26,5	74,0	66,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Il dettaglio settoriale pone in primo piano i progetti di sviluppo industriale, che complessivamente hanno costituito circa il 75% degli investimenti e il 68% delle agevolazioni (Tab. 12). Come prevedibile considerata l'elevata "taglia" dei CdS, i progetti caratterizzati da una presenza maggioritaria di grandi imprese hanno un peso molto elevato, pari a circa il 79% del totale degli investimenti e oltre il 68% delle agevolazioni concesse. Infine, si rileva l'elevata partecipazione ai CdS dei gruppi esteri – tra l'altro anche significativamente aumentata tra giugno 2022 e giugno 2023 –, presenti in 117 dei 417 contratti agevolati (77 a giugno 2023, +34,2%), cui corrispondono 8,5 miliardi di investimenti (6,1 miliardi, +39,3%) e oltre 2,2 miliardi di agevolazioni (1,6 miliardo, +37,5%). I gruppi esteri arrivano a rappresentare il 47,2% degli investimenti e il 37% delle agevolazioni concesse.

Tabella 12 Contratti di sviluppo deliberati (valori cumulati, 2012-30 giugno 2024 (a))

(a) al netto di revoche e rinunce.

	N. contratti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Settori			
Commercio	1	35,8	11,2
Sviluppo industriale	224	13.568,6	4.113,0
Trasformazione prodotti agricoli	151	2.795,5	1.246,6
Turismo	34	996,4	461,2
Tutela ambientale	7	615,1	200,0
Totale	417	18.011,4	6.032,0
Dimensione			
A maggioranza PMI	145	3.744,9	1.920,1
A maggioranza Grande impresa	272	14.266,6	4.111,9
Totale	417	18.011,5	6.032,0
Nazionalità			
Gruppi esteri	117	8.507,6	2.231,1
Gruppi italiani	300	9.503,9	3.800,9
Totale	417	18.011,5	6.032,0

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Tabella 13 Crediti di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno.

Anni	Crediti di imposta compensati nel modello F24 (milioni di euro)
2016	14,4
2017	130,6
2018	674,5
2019	1.125,6
2020	1.266,7
2021	1.667,6
2022	2.144,7
2023	2.720,5
Totale	9.744,6

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, Direzione Studi e Ricerche economico fiscali.

L'altra importante misura a favore degli investimenti del Mezzogiorno⁴⁷ cui sono state destinate risorse considerevoli è costituita dal c.d. bonus investimenti Sud. Si tratta di crediti di imposta introdotti dalla Legge di Stabilità del 2016, differenziati per dimensioni di impresa⁴⁸, per l'acquisto di nuovi beni strumentali effettuati dal 2016 e prorogati al 2023 dalla Legge di Bilancio per il 2023 (n. 197/2022), che ha stanziato per l'anno 1,467 milioni di euro a valere sul Fondo sviluppo e coesione. L'intervento è stato rafforzato, come già illustrato, per gli investimenti effettuati nelle Zes, innalzando il tetto massimo di agevolazioni da 50 a 100 milioni di euro.

Dagli ultimi dati resi disponibili dal Dipartimento delle Finanze e basati sulle compensazioni dei crediti effettuate con il modello F24, emerge un ammontare dei crediti di imposta per gli investimenti nel Sud decisamente significativo e crescente in particolare dal 2019 fino a raggiungere oltre 2,7 miliardi nel 2023 (Tab. 13). Nel complessivo periodo 2016-2023 gli importi compensati dalle imprese del Sud ammontano a oltre 9,7 miliardi di euro.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), nell'ambito dell'Audizione del Presidente del marzo 2023⁴⁹ ha fornito un quadro sull'effettivo funzionamento del credito di imposta a livello settoriale e dimensionale ricavabile dai dati delle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali relative al 2016 e al 2020. Da esso è risultato che nel 2020 si sono avute 18.162 imprese beneficiarie, per un ammontare di crediti pari a 1,1 miliardi e un beneficio medio di 62 mila euro, indice di investimenti medi alquanto modesti. La distribuzione settoriale dei beneficiari e dei crediti indica che il settore manifatturiero è il principale utilizzatore della misura (il 35,1% del credito), seguito dal commercio (16,8%) e dalle costruzioni, che dal 2016 hanno accresciuto il loro peso passando dal 9,8% al 14,8% del 2020. Sotto il profilo dimensionale le piccole imprese (fino a 50 addetti) hanno utilizzato la quota maggiore di crediti – il 40,3% nel 2020 – e le micro imprese (con meno di 10 addetti) un ulteriore 23,7%. Va comunque notato che dal 2016 al 2020, è aumentata la quota delle medie e grandi imprese passata dal 9,5% al 36%.

Resto al Sud è una misura che ha destato particolare interesse nel panorama agevolativo del Paese. Inizialmente introdotta dal decreto-legge n.91/2017, per promuovere l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, ha ampliato

⁴⁷ Più precisamente, la misura è stata estesa, per il 2021, dal decreto-legge n. 8/2017 alle regioni del Centro colpite dagli eventi sismici del 2016; a esse però è stato destinato un ammontare limitato di risorse (49,3 milioni di euro).

⁴⁸ Pari al 45% per le piccole imprese fino a un massimo di 3 milioni di investimenti, 35% per le medie e fino a 10 milioni e 25% per le grandi e fino a 15 milioni in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Le percentuali scendono rispettivamente al 30%, 20% e 10% per Abruzzo e Molise.

⁴⁹ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta, Commissione 6a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro), 2 marzo 2023.

nel corso del tempo il suo raggio di azione, con la finalità di contribuire a contrastare la disoccupazione e la conseguente fuga di cervelli di cui soffrono il Sud e le altre aree svantaggiate del Paese.

Operativa dal 15 gennaio 2018 e gestita da Invitalia, la misura è volta a sostenere la creazione e lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali e professionali⁵⁰ con una significativa dotazione finanziaria, pari a 1 miliardo e 250 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, e un'applicazione temporale fino al 2025. Aspetto quest'ultimo non di poco conto, in quanto garantire risorse certe in un orizzonte di medio periodo rappresenta una importante e necessaria condizione di stabilità per gli investitori, verso cui dovrebbe tendere l'intero sistema di interventi a sostegno delle imprese.

Nel corso del tempo l'intervento è stato oggetto di molteplici ampliamenti⁵¹, che hanno rafforzato la natura "anti-crisi" dello strumento, con particolare attenzione alle iniziative di ex dipendenti che si associano per creare una nuova impresa dalla loro azienda entrata in crisi, a quelle avviate da donne che rientrano nel mercato del lavoro, dalle nuove attività intraprese da ex dirigenti in esubero, a quelle in grado di investire sullo scambio inter-generazionale.

Resto al Sud copre per intero il finanziamento dell'investimento, necessario per garantire l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali o per consentire l'ampliamento/diversificazione del business di imprese costituite dopo il 21 giugno 2017; il 50% del finanziamento è a fondo perduto e il restante 50% è costituito da un prestito bancario. La copertura del Fondo di garanzia per le PMI al prestito rappresenta una condizione favorevole per l'accesso al credito in territori caratterizzati da fenomeni di credit crunch. Inoltre, il decreto-legge 34/2020 c.d. «Rilancio» ha previsto che al completamento del programma di investimento, venga erogato un ulteriore contributo a fondo perduto, a copertura del fabbisogno di circolante, di 15.000 euro per ditte individuali e professionisti e fino a un massimo di 40.000 euro per le società. Opportunamente, trattandosi di neo-imprenditori, ai richiedenti è garantito un servizio gratuito di consulenza e assistenza per mettere a punto il progetto imprenditoriale fornito da una rete di Enti accreditati (Pubbliche Amministrazioni, Università e Enti del Terzo settore).

Secondo gli ultimi dati forniti da Invitalia, nel 2023 sono state deliberate 2.972 domande (3.208 nel 2022), che hanno attivato 257,7 milioni di euro di investimenti (287,8 milioni nel 2022), con un leggero calo rispetto all'anno precedente (-10%). Nel complessivo periodo di operatività dell'intervento 2018-2023 (Tab. 14), le iniziative agevolate sono state circa 14 mila per 1,2 miliardi di investimenti; l'importo unitario medio degli investimenti previsti per l'avvio delle attività risulta, dunque, non particolarmente elevato, pari a poco meno di 90 mila euro.

A livello territoriale, si rileva una forte concentrazione degli investimenti e delle agevolazioni in Campania, che da sola rappresenta oltre la metà dei rispettivi totali del Mezzogiorno. La Sicilia e la Calabria, complessivamente, rappresentano un ulteriore 30%. Molto bassa risulta la presenza dell'altra grande regione del Mezzogiorno, la Puglia, con investimenti e contributi che si aggirano intorno al 7%. A livello settoriale, circa il 50% degli investimenti e dei relativi contributi assorbiti è da imputare alle attività turistico-culturali, mentre il settore manifatturiero supera di poco il 20% degli importi totali; quest'ultimo dato, aggregando attività manifatturiere e artigianali, non consente di cogliere l'impatto della misura nello stimolare iniziative imprenditoriali a elevato valore aggiunto e, presumibilmente, a maggiore domanda di lavoro qualificato. D'altra parte, il contenuto importo unitario medio degli investimenti è un indicatore indiretto nella limitata capacità della misura di andare in questa direzione. Un aspetto,

⁵⁰ Resto al Sud copre per intero il finanziamento dell'investimento (fino a 50.000 euro per ogni socio con i requisiti di accesso per un massimo di 200.000 euro per le società, fino a 60.000 euro per le attività esercitate in forma individuale), necessario per garantire l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali o per consentire l'ampliamento/diversificazione del business di imprese costituite dopo la data del 21 giugno 2017; il 50% del finanziamento è a fondo perduto e il restante 50% è costituito da un prestito bancario garantito dal Fondo di garanzia per le Pmi. Inoltre, il decreto-legge 34/2020 c.d. "Rilancio" ha previsto che al completamento del programma di investimento, venga erogato un ulteriore contributo a fondo perduto fino a un massimo di 40.000 euro.

⁵¹ Relativi alla platea di beneficiari, la cui età è stata estesa dalla Legge di Bilancio 2021 ai 55enni residenti nel Sud e in alcuni limitati territori del Centro-Nord – per facilitare possibili percorsi di auto impiego anche per i cinquantenni espulsi dal mercato del lavoro – e ai liberi professionisti ammessi a queste agevolazioni dalla Legge di Bilancio 2019; ai settori agevolabili estesi al commercio ad opera del decreto-legge 121/2021 (c.d. «Infrastrutture»); all'ambito territoriale di riferimento, inizialmente riservato alle sole regioni meridionali e attualmente comprendente anche i comuni del cratere sismico del Centro colpiti dagli eventi sismici del 2016-2017 e alcune isole minori del Centro-Nord.

Tabella 14 Resto al Sud: i risultati (valori cumulati, 2018-23)

(a) inclusi i Comuni del cratere sismico del Centro e alcune isole minori del Centro-Nord.

	N. iniziative ammesse	Investimenti	Agevolazioni (milioni di euro)		Erogazioni (milioni di euro)	
			Fondo perduto	Finanziamento	Fondo perduto	C/interesse
Totale	13.769	1.205,97	671,60	533,85	321,44	32,74
Quote % regionali						
Abruzzo	4,4	4,3	4,4	4,2	4,6	4,3
Basilicata	2,6	2,4	2,4	2,3	2,4	2,3
Calabria	13,1	12,7	12,6	12,7	13,6	13,6
Campania	48,6	50,3	49,6	51,2	47,8	51,6
Molise	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Puglia	7,2	6,9	7,1	6,7	7,0	5,7
Sardegna	5,1	4,6	4,7	4,5	4,5	4,7
Sicilia	16,5	16,6	16,8	16,3	18,1	15,8
Mezzogiorno	99,1	99,1	99,1	99,2	99,4	99,4
Centro-Nord (a)	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6
Totale	100	100	100	100	100	100
Quote % settoriali nel Mezzogiorno						
Attività manifatt./artig.	23,5	24,0	24,1	22,8	22,7	22,5
Attività turistiche/culturali	45,2	48,6	47,8	50,7	49,0	51,1
Costruzioni	2,5	2,2	2,3	2,0	1,6	2,0
ICT	2,5	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6
Servizi alla persona	20,8	18,0	18,4	17,4	19,5	17,4
Servizi alle PMI	5,5	4,8	5,0	4,7	4,6	4,4
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

questo confermato dalla forte concentrazione nei servizi alla persona e, specularmente, dal ruolo marginale svolto dai servizi alle Pmi e da quelli Ict.

L'intervento sin qui realizzato, non prevedendo una particolare selettività a livello settoriale, non sembra sia stato in grado di favorire la creazione di iniziative "innovative", riproponendo in gran parte il modello di specializzazione degli apparati esistenti fortemente sbilanciati su attività a bassa produttività e a bassa domanda di lavoro di qualità⁵².

Sotto il profilo settoriale il Decreto Coesione che, nell'ambito della revisione del Pnrr, ha riformato la politica di coesione, nel prevedere due nuove linee di azione a sostegno dell'avvio di attività imprenditoriali e libero professionali, in forma individuale o collettiva, denominate Autoimpiego Centro-Nord (con una dotazione di 305 milioni di euro) e Resto al Sud 2.0 (con una dotazione di 495 milioni), ha disposto solo una premialità nel caso di attività in tecnologie digitali e green. In entrambi i casi, beneficiari sono giovani disoccupati under 35, per i quali sono previsti

⁵² Svimez, Audizione dinanzi alla 9a Commissione permanente del Senato nell'ambito dell'Affare sul monitoraggio della misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata Resto al Sud (Atto n. 299), 29 novembre 2023.

finanziamenti per servizi di formazione e accompagnamento alla progettazione preliminare, il tutoraggio per l'incremento delle competenze e sostegni all'investimento attraverso voucher e aiuti in regime de minimis.

Nello specifico, i beneficiari di Resto al Sud 2.0 possono ottenere: un voucher di avvio del valore massimo di 40.000 euro per l'acquisto di beni, strumenti e servizi utili all'avvio delle attività. Il massimale sale a 50.000 euro per l'acquisto di beni e servizi innovativi, tecnologici e digitali o di beni diretti ad assicurare la sostenibilità ambientale o il risparmio energetico; un contributo a fondo perduto per programmi di spesa per l'avvio delle attività non superiori a 120.000 euro, che copre fino al 75% delle spese; un contributo a fondo perduto per programmi di spesa per l'avvio delle attività dal valore compreso tra i 120.000 e i 200.000 euro, che copre fino al 70%⁵³.

Un maggior grado di selettività a livello settoriale, potrebbe orientare Resto al Sud da supporto alla nascita di nuove iniziative a quello di una imprenditoria a maggior valore aggiunto e a più elevato contenuto di innovazione, sia pure di piccola dimensione come connaturato alla misura. Anche per questa via è possibile contrastare fattivamente la fuga dei cervelli, trattenendo e attirando lavoratori qualificati, e creare posti di lavoro di qualità e a maggiore retribuzione.

12.3.6 Gli interventi difensivi

Il rilancio delle aree colpite da crisi industriale e di settore e la salvaguardia dei livelli occupazionali sono gli obiettivi perseguiti dall'intervento di natura difensiva ex legge n. 181/1989, gestito da Invitalia. Gli investimenti, produttivi e/o di tutela ambientale, possono essere accompagnati anche da progetti: per l'innovazione dell'organizzazione e/o di processo (per un ammontare non superiore al 40% del totale degli investimenti produttivi e/o di tutela ambientali); per la formazione del personale (per un ammontare non superiore al 20%); per la ricerca industriale e/o di sviluppo sperimentale per progetti superiori a 5 milioni di euro. L'intervento, cofinanziato dal Pon "Impresa e competitività" e dai Por Fesr 2014-2020, si applica sia nelle aree di crisi complessa⁵⁴, sia nelle situazioni di crisi industriali non complesse che presentano, comunque, ricadute significative sullo sviluppo dei territori e sull'occupazione.

Per quanto riguarda l'attuazione, nel 2023 si registra un aumento delle iniziative deliberate, 34 rispetto alle 9 del 2022 (che però ha rappresentato un anno di minimo storico), per 178 milioni di investimenti (38,2 milioni nel 2022) e 96,4 milioni di agevolazioni (22 milioni nel 2022). Nel complessivo periodo 2017-2023 sono state agevolate 127 iniziative per 679,2 milioni di investimenti e 409,5 milioni di agevolazioni concesse di cui 195 milioni erogate e 2.340 nuovi addetti. Il 90% degli investimenti ha interessato il settore manifatturiero, il 7% i servizi alle imprese e il 3% il turismo. Sotto il profilo dimensionale, l'intervento ha riguardato per il 43,6% degli investimenti la media impresa, per il 30,1% la grande e per il 26,4% la piccola impresa. A livello territoriale l'aumento è dovuto a entrambe le macro aree: il Centro-Nord è passato da 36,3 milioni di investimenti e 20,9 di agevolazioni del 2022 rispettivamente a 149,9 e 79,6 milioni del 2023; il Sud da 1,9 a 28,0 milioni per gli investimenti e da 1,2 a 16,8 milioni per le agevolazioni (Tab. 15). Più in generale, l'intervento raggiunge elevati livelli agevolativi in entrambe le macro aree fino al 2019, per poi attestarsi su livelli inferiori tra il 2020 e il 2022. La crescita del 2023 porta il Centro-Nord al suo massimo storico. Nel complessivo periodo, si rileva il buon accesso del Mezzogiorno, su valori superiori al 42% delle agevolazioni concesse, dovuto anche al cofinanziamento della politica di coesione.

⁵³ Nella seconda linea di azione Autoimpiego Centro-Nord, i massimali e le aliquote di incentivazione sono di 30.000 e 40.000 nel caso del voucher; del 65%, nel caso del primo contributo a fondo perduto, e del 60%, nel caso del secondo contributo a fondo perduto.

⁵⁴ Le aree di crisi industriale complessa riguardano territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale e con impatto significativo sulla politica industriale, non risolvibili con risorse e strumenti di sola competenza regionale. La complessità deriva da: crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto; grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione sul territorio.

Tabella 15 Legge n. 181/1989: interventi ammessi alle agevolazioni (a)

(a) al netto delle revoche.

Anni	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)			Agevolazioni erogate (milioni di euro)	Incremento addetti (ULA)
			Finanziamento agevolato	Fondo perduto	Totale		
Centro-Nord							
2017-2019	29	208,3	93,9	26,5	120,4	83,1	513,0
2020	5	24,1	9,5	3,9	13,4	4,2	59,0
2021	1	2,2	1,0	0,4	1,4	1,1	30,0
2022	8	36,3	16,3	4,6	20,9	2,3	127,0
2023	28	149,9	50,4	29,2	79,6	-	641,0
Totale	71,0	420,8	171,1	64,6	235,7	90,7	1370,0
Mezzogiorno							
2017-2019	40	169,4	79,0	37,5	116,5	88,7	476,0
2020	8	57,3	25,9	12,0	37,9	15,0	144,0
2021	1	1,8	0,9	0,5	1,4	0,5	15,0
2022	1	1,9	0,8	0,4	1,2	0,0	14,0
2023	6	28,0	6,7	10,1	16,8	0,0	321,0
Totale	56	258,4	113,3	60,5	173,8	104,2	970,0
Quota % Mezzogiorno su Italia							
2017-2019	58,0	44,9	45,7	58,6	49,2	51,6	48,1
2020	61,5	70,4	73,2	75,5	73,9	78,1	70,9
2021	50,0	45,0	47,4	55,6	50,0	31,3	33,3
2022	11,1	5,0	4,7	8,0	5,4	0,0	9,9
2023	17,6	15,7	11,7	25,7	17,4	-	33,4
Totale	44,1	38,0	39,8	48,4	42,4	53,5	41,5

Fonte: Invitalia.

12.4 Conclusioni

Dall'ampia disamina condotta nel Capitolo emergono le crescenti difficoltà di monitoraggio del rispetto della quota Sud del 40%, con riferimento alle misure di incentivazione finanziate dal Pnrr e, più generale, a quelle previste dalla politica industriale "ordinaria". Quanto al Pnrr, le ultime – nonché uniche – basi informative sono quelle della Prima e della Seconda relazione del Dipartimento per le Politiche di Coesione sullo stato di attuazione del Pnrr⁵⁵. Nelle successive tre analoghe Relazioni sono del tutto assenti aggiornamenti sul rispetto della quota Sud⁵⁶.

Escludendo gli interventi agevolativi destinati pressoché esclusivamente al Sud (Fondo cresci al Sud, crediti di

⁵⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, 9 marzo 2022; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, 22 giugno 2022.

⁵⁶ Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Pnrr, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Terza relazione, 31 maggio 2023; Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Pnrr, Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza, 22 febbraio 2024; Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il Pnrr, Quinta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza, 22 luglio 2024.

imposta per gli investimenti al Mezzogiorno, Resto al Sud, Contratti di sviluppo), le quote di accesso della macroarea ai principali strumenti di politica industriale arrivano spesso a quote intorno al 30%, come per il Fcs, gli Accordi per l'innovazione, gli Ipcei, Smart&Start. Tale circostanza è determinata dal fatto che sempre più frequentemente gli strumenti sono finanziati non solo dalle risorse della politica nazionale ma anche da quelle della politica di coesione, destinata, come noto, prevalentemente al Mezzogiorno. Ciò non soltanto ancora una volta rende molto complesso verificare l'aggiuntività della politica di coesione, ma riflette, più in generale, lo storico mancato rispetto dei vincoli territoriali di spesa pubblica ordinaria in conto capitale.

Risulta poi assodata la difficoltà da parte delle regioni del Mezzogiorno di accedere a molti interventi, in assenza di qualsivoglia misura differenziata a livello territoriale a favore della macroarea. Il caso più eclatante è rappresentato dai cospicui crediti di imposta del Piano Transizione 4.0, che non prevedendo alcuna declinazione a livello territoriale a favore del Sud, hanno contribuito a determinare un accesso molto basso della macroarea. Né la maggiore complessità prevista per accedere a Transizione 5.0 fa ben sperare per il futuro, anzi potrebbe limitarne ancor di più l'utilizzo da parte delle imprese meridionali, essendo maggiormente confacente alle realtà più grandi e strutturate, di gran lunga meno presenti nelle regioni del Mezzogiorno.

Ma non si tratta evidentemente solo di assicurare risorse adeguate al Mezzogiorno, ma di mettere in campo una politica industriale più ambiziosa, che superi un'impostazione orientata al consolidamento dell'esistente e punti maggiormente all'identificazione e al supporto delle priorità produttive e delle specializzazioni strategiche. Il superamento di questa impostazione, tanto più necessario se si considerano le sfide e le opportunità aperte dal nuovo scenario globale, segnato da importanti riconfigurazioni energetiche e produttive, ci porta ad affrontare il tema degli strumenti. Preservando un approccio per lo più orizzontale concentrato sulla leva fiscale, gli incentivi del Piano Transizione 4.0, ad esempio, l'intervento attualmente più importante in termini finanziari, hanno seguito la distribuzione spontanea delle imprese, senza alcuna strategia di cambiamento, manifestando effetti asimmetrici tra Nord e Sud. Come pure, le cospicue agevolazioni che sono affluite al Mezzogiorno essenzialmente attraverso i crediti di imposta per gli investimenti, come visto per oltre 9,7 miliardi tra il 2016 e il 2023, pur se importanti per sostenere gli investimenti soprattutto in fasi avverse del ciclo, non contribuiscono al cambiamento strutturale dell'apparato produttivo meridionale, ma ripropongono quello esistente.

Per conseguire tale obiettivo non si può che fare ricorso agli interventi discrezionali e selettivi che, dunque, andrebbero maggiormente rafforzati. La selettività dovrebbe essere funzionale all'obiettivo di irrobustire l'inserimento del Sud in alcune filiere strategiche nazionali ed europee, aprendo una nuova prospettiva per un'industria meridionale moderna e innovativa, capace di posizionarsi su segmenti a elevato valore aggiunto.

Dalle pagine precedenti sono emersi l'importante ruolo svolto dal Fondo per la crescita sostenibile e, in particolare, dagli Accordi di innovazione nell'incentivare anche al Sud filiere strategiche, come quelle della Chimica&Farmaceutica e della Meccanica più avanzata; l'azione degli Ipcei, cui inizia ad accedere anche il Mezzogiorno, in particolare con riferimento a quelli delle batterie e dell'idrogeno; la funzione di Cdp Venture Capital nel supportare, attraverso sia Fondi di Fondi che attraverso Fondi diretti, le realtà di start up maggiormente meritevoli del Sud; il ruolo dei Contratti di sviluppo nell'agevolare progetti di investimento strategici e innovativi, proposti prevalentemente da imprese di media e grande dimensione e in misura non trascurabile anche da imprese estere. Sono questi gli interventi che andrebbero rafforzati, sia assicurando risorse adeguate al Sud che un orizzonte di operatività di medio e lungo periodo. Non sembrano andare in questa direzione le disposizioni contenute nel disegno di Legge di Bilancio per il 2025, che hanno invece fortemente decurtato le agevolazioni al sistema produttivo, rifinanziando solo quelle della Zes Unica e della Nuova Sabatini, lasciando senza risorse in particolare gli Accordi per l'innovazione e i Contratti di sviluppo per i quali sarebbero necessarie nuove disponibilità finanziarie.

> Focus

ACCORDI PER L'INNOVAZIONE

Gli Accordi per l'innovazione finanziano progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale a rilevante impatto tecnologico con il fine di fornire percorsi di innovazione in linea con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea e di favorire la competitività tecnologica di alcuni settori, comparti economici e aree territoriali incentivando l'occupazione e la presenza di imprese estere nel territorio nazionale. I progetti, non inferiori a 5 milioni di euro, devono riguardare la realizzazione di nuovi prodotti, processi o servizi o il notevole miglioramento di quelli esistenti, tramite lo sviluppo di tecnologie abilitanti (Kets), nelle aree di intervento di Horizon 2020: le Tecnologie di fabbricazione; le Tecnologie digitali fondamentali, comprese le tecnologie quantistiche; le Tecnologie abilitanti emergenti; i Materiali avanzati; l'Intelligenza artificiale e robotica; le Industrie circolari; l'Industria a basse emissioni di carbonio; le Malattie rare e non trasmissibili; gli Impianti industriali nella transizione energetica; la Competitività industriale nel settore dei trasporti; la Mobilità e i trasporti puliti, sicuri e accessibili; la Mobilità intelligente; lo Stoccaggio dell'energia; i Sistemi alimentari; i Sistemi di bioinnovazione; i Sistemi circolari.

Possono beneficiare delle agevolazioni le imprese di qualsiasi dimensione, operanti in attività industriali, agroindustriali, artigiane o di servizi all'industria nonché in attività di ricerca. Le imprese proponenti possono presentare progetti anche in forma congiunta tra loro, fino a un massimo di cinque, tra cui possono rientrare anche gli Organismi di ricerca e, limitatamente ai progetti afferenti alle linee di intervento "Sistemi alimentari", "Sistemi di bioinnovazione" e "Sistemi circolari", anche le imprese agricole.

Le agevolazioni sono concesse nella forma del contributo a fondo perduto, nel limite del 50% dei costi ammissibili di ricerca industriale e del 25% dei costi ammissibili di sviluppo sperimentale e, eventualmente, del finanziamento agevolato nel limite del 20% del totale dei costi ammissibili.

Fermo restando l'ammontare massimo delle agevolazioni, le Regioni e le altre Amministrazioni possono cofinanziare gli Accordi per l'innovazione mettendo a disposizione le risorse finanziarie necessarie alla concessione di un contributo diretto alla spesa o, in alternativa, di un finanziamento agevolato, per una percentuale almeno pari al 5% dei costi e delle spese ammissibili complessivi.

Il Fondo complementare al Pnrr ha previsto risorse per 1 miliardo di euro a favore degli Accordi per l'innovazione per sostenere sull'intero territorio nazionale la realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo sperimentale, in grado di sperimentare e introdurre soluzioni innovative di alto profilo, anche attraverso la collaborazione con centri di trasferimento tecnologico, organismi di ricerca e di diffusione della conoscenza, in linea con il Piano Transizione 4.0 e con la Snsi.

Per accedere alle risorse previste dal Fondo complementare, nel 2022 il decreto del Mise 18 marzo ha previsto due bandi; il primo si è svolto nello stesso 2022, il secondo nel 2023. Entrambi i bandi hanno registrato un'elevata richiesta di agevolazioni, a seguito della quale sono state reperite risorse aggiuntive, innalzate per il primo bando, da 500 a 1.341 milioni di euro. Con riferimento al secondo bando, il decreto 11 maggio 2023 ha reperito ulteriori 175 milioni a valere sulle risorse del PN 2021-2027 "Ricerca, Innovazione e competitività per la transizione verde e digitale", che si aggiungono ai 500 milioni iniziali (Corte dei Conti, Accordi per l'innovazione, Roma, 2014). Queste risorse aggiuntive sono destinate solo a quei progetti presentati nel secondo sportello e non ammessi alla fase istruttoria per carenza di risorse e solo alle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno, coerenti con gli Obiettivi Tematici del suddetto Programma Nazionale.

Nel complessivo periodo di operatività 2016-2023 le iniziative agevolate con gli Accordi di innovazione sono state 1.103, per 5,3 miliardi di euro di investimenti e quasi 2 miliardi di agevolazioni. Gli importi sono stati parti-

> Focus

colarmente significativi nel 2023, in concomitanza con la piena operatività della semplificazione delle procedure intervenuta alla fine del 2021 e con le agevolazioni del primo bando del Fondo complementare. Il Mezzogiorno, che ha avuto accesso alle agevolazioni dell'intervento solo a partire dal 2019, registra una quota del 24,4%, inferiore a quella analoga rilevata per il FCS (34%).

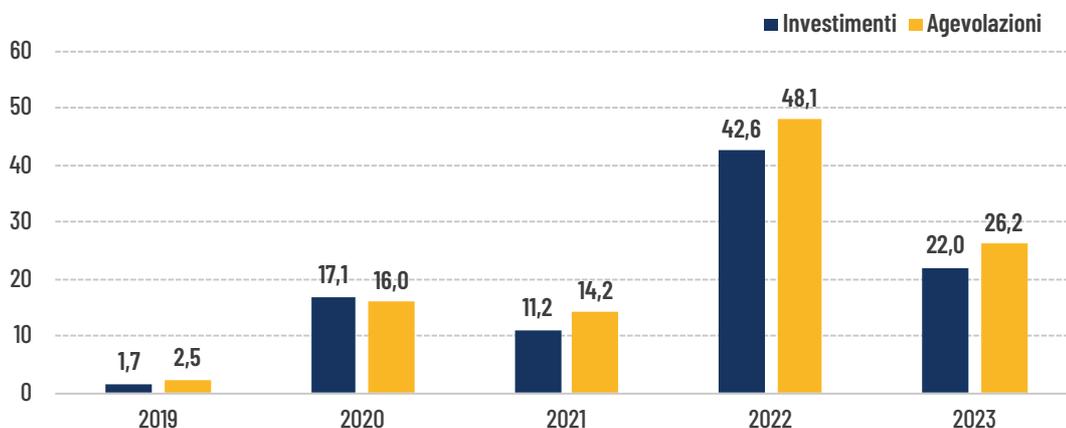
Considerata la natura selettiva dell'intervento è interessante analizzare la disaggregazione settoriale delle iniziative agevolate per macroarea. Da essa emerge, in primo luogo, l'importante rilievo del settore manifatturiero, che sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord assorbe le maggiori quote di agevolazioni concesse nelle due macro-aree, ma con elevate differenze: il 49,3% nel Sud e quasi il 76% nel resto del Paese. A tali rilievi corrisponde una

• Iniziative agevolate con gli Accordi per l'innovazione

Anni	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
2016	-	-	-	6	29,6	20,7
2017	-	-	-	7	160,4	50,7
2018	-	-	-	6	145,5	43,6
2019	5	5,1	2,1	16	293,6	82,9
2020	8	71,2	19,4	38	346,2	101,8
2021	19	76,7	30,3	94	605,1	183,1
2022	95	271,8	113,4	85	366,2	122,5
2023	275	641,6	316,7	449	2.270,1	890,6
Totale	402	1.066,3	481,9	701	4.216,6	1.495,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

• Accordi per l'innovazione (quota % Mezzogiorno)



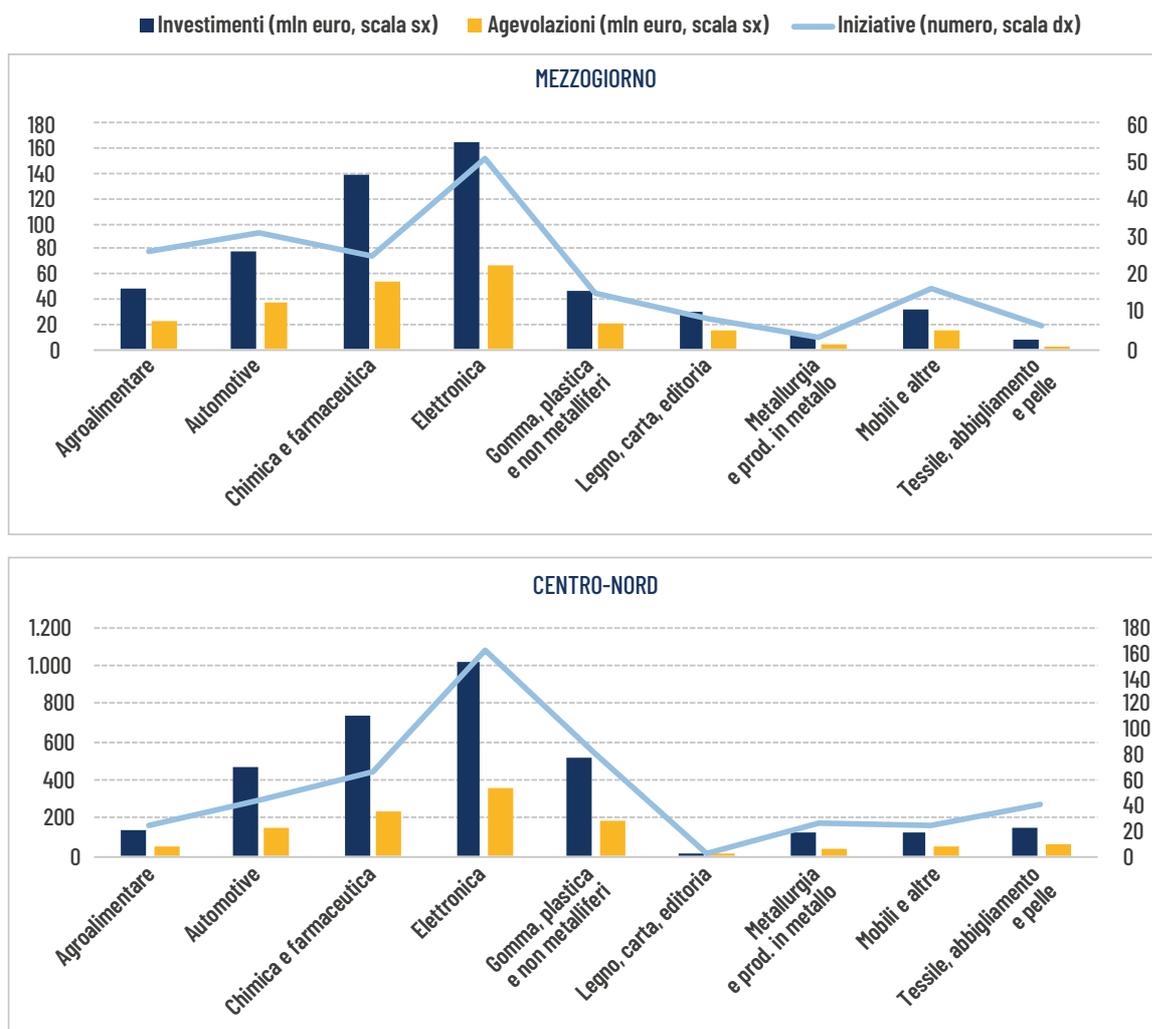
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

speculare maggiore presenza di servizi nel Sud, pari al 48,5%, e minore nel Centro-Nord dove risulta del 22%.

All'interno del settore manifatturiero particolarmente significativo è l'accesso alle agevolazioni delle attività della meccanica più avanzate e della chimica e farmaceutica, che assorbono rispettivamente l'11,2% e il 13,9% nel Mezzogiorno e il 16% e 24,1% nel Centro-Nord.

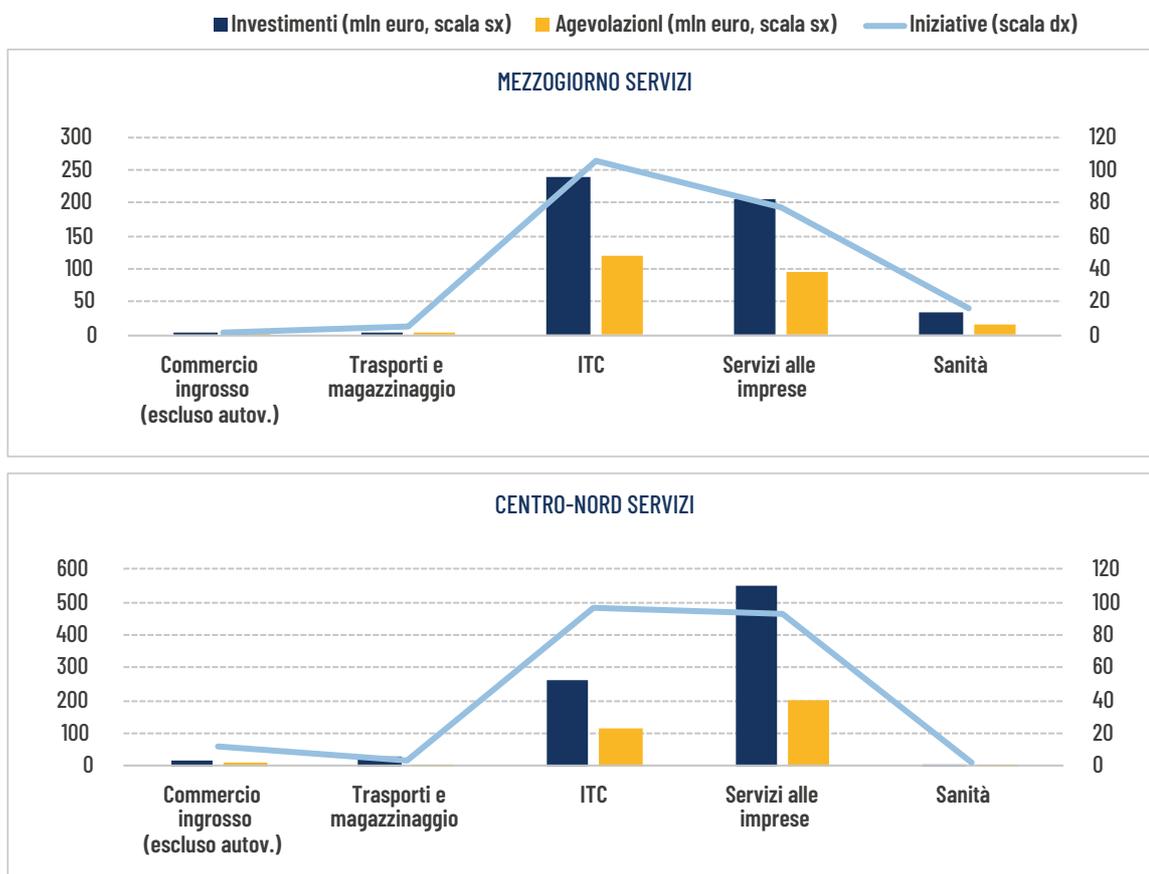
Va, infine, sottolineata la necessità di assicurare continuità all'intervento, rendendo disponibili risorse finanziarie, anche alla luce della recente decurtazione delle stesse operata dal decreto-legge 10 agosto 2024, n. 113. Tale provvedimento, nell'innalzare la dotazione finanziaria per la Zes Unica per il Mezzogiorno, ha sottratto risorse a interventi rientranti nel Fondo complementare del Pnrr, tra cui anche quelle per gli Accordi per l'innovazione, che hanno subito un taglio di 44 milioni di euro.

• Accordi per l'innovazione nel manifatturiero (valori cumulati, 2016-23) per ripartizione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

• Accordi per l'innovazione nei servizi (valori cumulati, 2016-23) per ripartizione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

• Iniziative agevolate con gli Accordi per l'innovazione per settore

Settori	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
Agricoltura	10	12,6	6,3	3	17,4	5,4
Costruzioni	4	5,4	3,4	8	24,9	11,6
Fornitura EE, gas, acqua, rifiuti	1	1,9	1,0	11	35,5	14,8
Manifatturiero	181	558,9	237,3	473	3.278,7	1.134,9
Servizi	206	487,5	233,8	206	860,2	329,2
Totale	402	1.066,3	481,9	701	4.216,6	1.495,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

> Focus

NUOVA SABATINI GREEN



A partire dal 2023, sono divenute operative le agevolazioni della Nuova Sabatini per gli investimenti a basso impatto ambientale. Sono state così agevolate 164 iniziative, per 36 milioni di investimenti e 3,6 milioni di contributi.

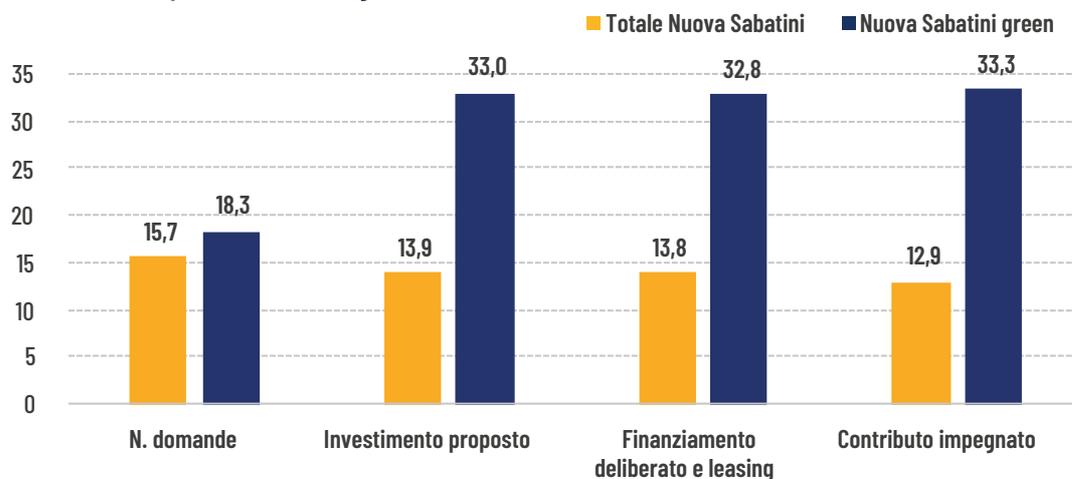
- **Agevolazioni deliberate dalla Nuova Sabatini green nel 2023**

(a) al netto di revoche, rinunce e annullamenti.

Macroaree	Numero domande	Investimento proposto (milioni di euro)	Finanziamento deliberato e leasing (milioni di euro)	Contributo impegnato (milioni di euro)
Centro-Nord	134	24,0	23,8	2,4
Mezzogiorno	30	11,8	11,6	1,2
Italia	164	35,8	35,4	3,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

- **Nuova Sabatini quota % del Mezzogiorno su Italia**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

È interessante sottolineare come questa linea di intervento abbia determinato un maggiore accesso del Mezzogiorno rispetto al tradizionale utilizzo meridionale dell'intervento ordinario previsto dalla Nuova Sabatini: da quote relative al 15,7% delle domande e di circa il 14% dei relativi importi, l'intervento green ha assicurato nel 2023 al Mezzogiorno il 18% delle domande e circa il 33% sia di investimenti che di agevolazioni.

PARTE QUARTA IL FATTORE CONOSCENZA



-
- | 13. Università e migrazioni intellettuali |
 - | 14. La formazione tecnica superiore |
 - | 15. La capacità amministrativa |
-

13. Università e migrazioni intellettuali

13.1 Il disinvestimento

Nonostante la crescita sperimentata dal 2000, il tasso di istruzione terziaria dei giovani italiani (31%) è molto distante dalle medie dei paesi Ocse (48%) e dell'Ue (43%). L'Italia è anche tra i paesi che spende meno in istruzione terziaria: solo lo 0,59% del Pil di spesa pubblica, decisamente al di sotto della media europea e dei paesi Ocse (1% circa).

Nel post-pandemia è ripreso il processo di divergenza Nord/Sud nei tassi di passaggio Scuola-Università. Ad oggi, il divario sfavorevole al Mezzogiorno è di circa 12 punti percentuali (55% al Sud; 67% nel resto del Paese). Nonostante i segnali positivi dell'ultimo anno accademico 2023/24, è diminuita nell'ultimo quindicennio anche la capacità degli atenei del Mezzogiorno di immatricolare studenti residenti nell'area. Due studenti meridionali su dieci (20mila all'anno) si iscrivono a una triennale al Centro-Nord, quasi quattro su dieci (18mila all'anno) a una magistrale in un ateneo settentrionale. Per alcune regioni meridionali il tasso di uscita degli studenti magistrali è nettamente superiore: in Basilicata l'83% lascia la regione, il 74% in Molise, più del 50% in Abruzzo, Calabria e Puglia.

Tra il 2010 e il 2023, il sensibile aumento del numero di laureati meridionali si è realizzato esclusivamente grazie ai titoli conseguiti presso atenei del Centro-Nord (+40mila), mentre è addirittura diminuito il numero di laureati presso gli atenei meridionali. Un'evidenza che segnala da un lato la diminuita capacità degli atenei meridionali di trattenere studenti, dall'altro il continuo drenaggio di capitale umano che favorisce il Centro-Nord.

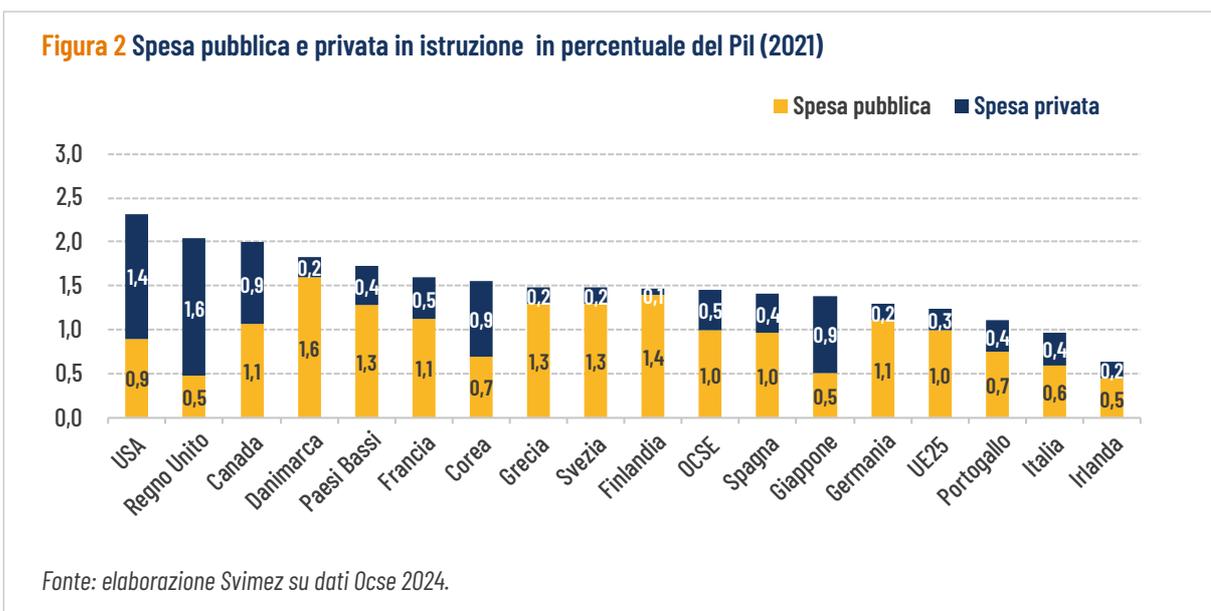
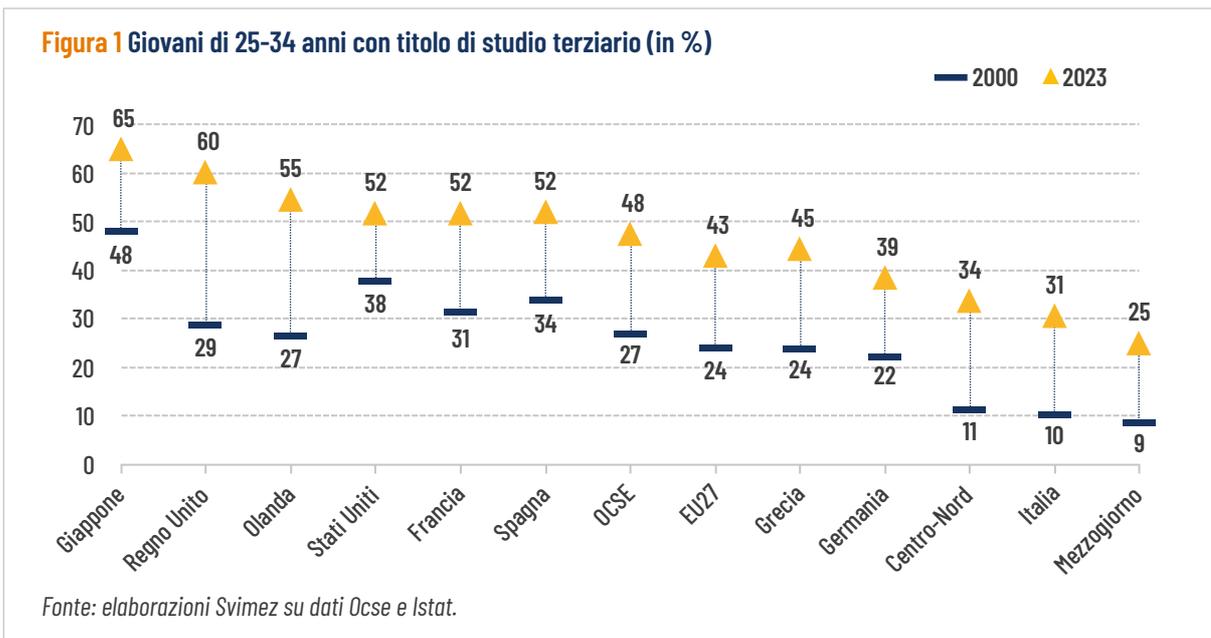
Rimane il nodo cruciale delle risorse ordinarie destinate all'Università che, in termini reali, sono diminuite dagli inizi degli anni Duemila. Nel 2024, con un taglio dell'Ffo di circa il 5%, si è interrotta la fase espansiva del finanziamento iniziata nel 2019 e protrattasi fino al post-pandemia.

13.2 La spesa in istruzione terziaria

Dall'inizio degli anni Duemila, a livello internazionale gli incrementi più significativi nei livelli di istruzione hanno riguardato l'istruzione terziaria. Nella media Ocse, tra il 2000 e il 2023 la quota di giovani di 25-34 anni con un titolo di studio terziario (laurea, master, dottorato o equivalente) è aumentata dal 27 al 48%. Ad oggi, in 14 paesi Ocse più della metà dei giovani in questa fascia di età ha un titolo di studio terziario; Ungheria e Messico sono gli unici paesi Ocse con un dato inferiore al 30%.

Nonostante la crescita sperimentata dal 2000, il tasso di istruzione terziaria dei giovani italiani (31%) è molto distante dalle medie dei paesi Ocse (48%) e dell'Ue (43%). Soprattutto, il dato nazionale riflette un ampio divario tra Mezzogiorno (25,1%) e Centro-Nord (33,7%) (Fig. 1).

L'Italia è anche tra i paesi che spende meno in istruzione. Il gap di spesa rispetto alle altre economie avanzate, più contenuto per i livelli di istruzione inferiori, riguarda soprattutto l'istruzione terziaria. Con riguardo a quest'ultima, dai dati Ocse emerge con forza il problema dell'esiguità del sottodimensionamento del finanziamento in Italia: solo lo 0,59% del Pil di spesa pubblica, decisamente al di sotto della media europea e dei paesi Ocse (1% circa). La spesa privata è invece maggiore rispetto alla media europea (0,37% contro 0,45%) (Fig. 2).



Nel 2021, la spesa in istruzione terziaria per studente era di 13.700 dollari in Italia, un terzo in meno della media europea (20mila dollari). Gap meno consistenti riguardavano la scuola secondaria inferiore (11mila dollari in Italia, 13.600 nella media Ue) e quella secondaria superiore (12.200 dollari in Italia, 12.900 nella media Ue). Viceversa, la spesa media per studente della scuola primaria superava la media europea (13.800 dollari contro 11.500 in Europa).

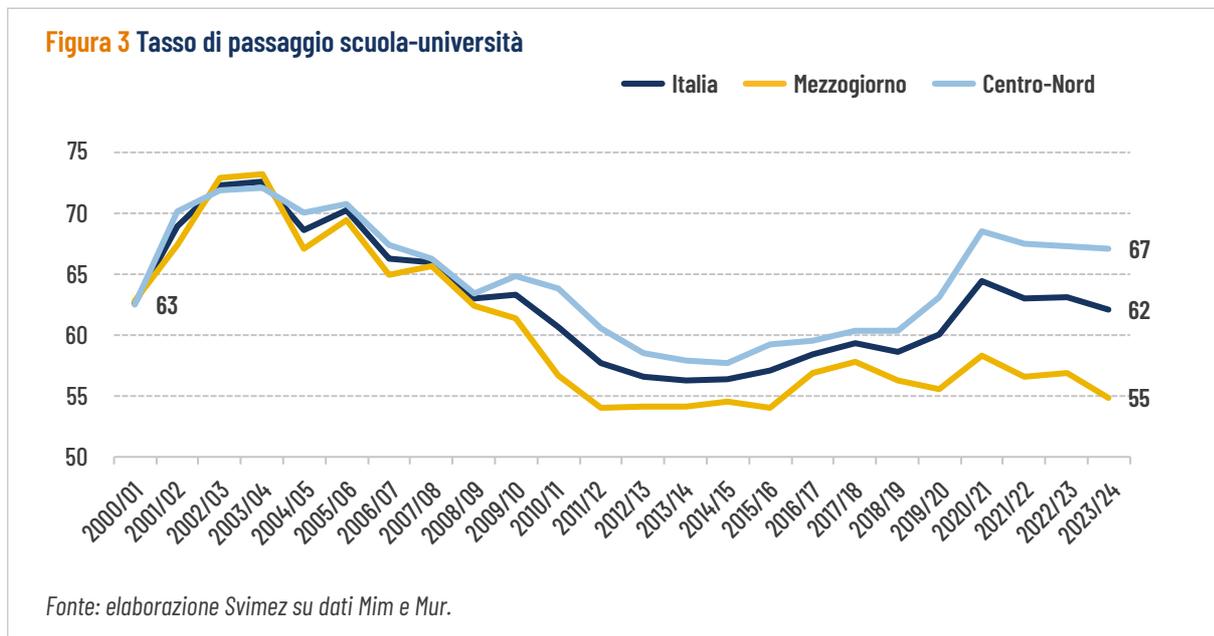
La più bassa spesa è tra i fattori che spiegano la bassa quota di giovani italiani con titolo di studio terziario. Ma il ritardo italiano, secondo l'OCSE, troverebbe tra le sue determinanti anche un'offerta scarsamente differenziata di percorsi formativi professionalizzanti, solo in piccola parte compensata dagli Istituti Tecnici Superiori (ITS), pur molto sostenuti nell'ambito del PNRR, e dalle lauree professionalizzanti (LP), ancora in una fase iniziale di sviluppo.

Le risorse messe in campo nell'ambito della missione 4 del PNRR rappresentano un'occasione importante per il rilancio del sistema ma, soprattutto alla luce del loro carattere straordinario, rimane il nodo cruciale delle risorse ordinarie destinate all'Università. Con il DM n. 1170 dell'agosto 2024, il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) subisce nel 2024 un taglio di circa 500 milioni (-5%) tra riduzione del fondo e mancata assegnazione di coperture aggiuntive sui concorsi. Si interrompe quindi la fase espansiva del finanziamento iniziata a partire dal 2019 e protrattasi fino

al post-pandemia. In termini reali, il fondo di finanziamento registra valori più bassi di quelli degli inizi degli anni Duemila.

13.3 Immatricolazioni e iscrizioni

Dopo il picco delle immatricolazioni nell'anno della pandemia, negli ultimi tre anni accademici è ripreso il trend calante del numero dei diplomati che decide di intraprendere gli studi universitari, soprattutto al Sud (Fig.3). Nel 2023/24, il tasso di passaggio Scuola-Università è tornato nel Mezzogiorno su un valore (55%) prossimo al minimo registrato nel 2011/12 (54%). È ripreso, cioè, il processo di divergenza con il resto del Paese avviatosi dal 2008/09, quando il tasso aveva valori simili nelle due macroaree (circa il 62%). Ad oggi, il divario sfavorevole al Mezzogiorno è di circa 12 punti percentuali.



In Italia, il numero di studenti immatricolati ai corsi di laurea triennali e a ciclo unico, tra gli anni accademici 2010/11 e 2023/24, è comunque cresciuto da 282mila a 310mila (Fig. 4a)¹. Dopo un'iniziale contrazione, dal 2015/16 gli immatricolati sono aumentati gradualmente fino a stabilizzarsi sopra ai 300mila nei tre anni accademici post-pandemia.

Nell'intero periodo considerato, in media, il 61,3% degli immatricolati è residente nelle regioni del Centro-Nord, il 35,1% nel Mezzogiorno, il 3,6% all'estero. La componente estera degli immatricolati è cresciuta, tra il 2010/11 e il 2023/24, da 3mila a 11mila unità. Al netto degli studenti stranieri, la quota degli immatricolati residenti al Centro-Nord è cresciuta dal 60 al 64% dal 2010/2011 al 2023/2024 (da 168mila a 190mila studenti); specularmente, la quota di immatricolati residenti nel Mezzogiorno è scesa dal 40 al 36% (da 111mila a 109mila).

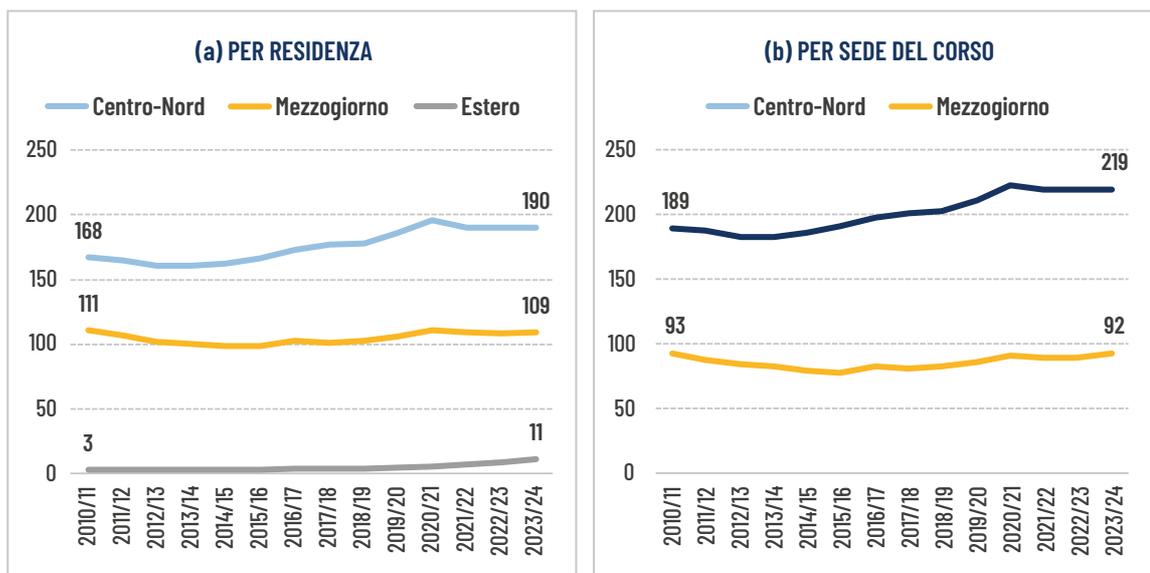
Nell'intero periodo osservato, gli atenei del Centro-Nord hanno assorbito circa il 70% degli immatricolati: quasi 200mila all'anno; solo il 30% si sono immatricolati in atenei del Mezzogiorno (circa 85mila all'anno). Il divario attrattivo tra atenei del Mezzogiorno e del Centro-Nord è aumentato notevolmente nel tempo (Fig. 4b).

Nel 2010/11, gli immatricolati negli atenei meridionali erano circa la metà di quelli immatricolati nel Centro-Nord (93mila contro 189mila). Nel 2023/24, si sono immatricolati 219mila studenti in atenei del Centro-Nord (il 70,4% del

¹ Esclude le Università telematiche.

totale) e 92mila in atenei del Mezzogiorno (il 29,6% del totale). Nel complesso, gli atenei del Centro-Nord hanno guadagnato il 16% di immatricolati, gli atenei del Mezzogiorno hanno perso l'1%. I dati del 2023/24 non sono ancora consolidati, ma è interessante notare la ripresa degli immatricolati negli atenei meridionali, legata probabilmente all'incremento degli studenti con cittadinanza straniera e all'allargamento della no tax area delle tasse universitarie.

Figura 4 Immatricolati lauree triennali e ciclo unico (in migliaia)
Università telamatiche escluse



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur, 2024.

Tra gli atenei del Centro-Nord, i più attrattivi sono quelli del Nord-Ovest, seguiti da quelli del Centro: 81mila e 75mila immatricolati, il 26 e il 24% degli immatricolati nell'anno accademico 2022/23. Gli immatricolati al Sud e nel Nord-Est, in media annua 2010/11-2022/23, si attestano invece a circa 62mila e 63mila (il 20 e 21% di immatricolati). Staccate le Isole con 27mila immatricolati (9%). Tra il 2010/11 e il 2022/23, il Sud e le Isole hanno subito una contrazione nel numero di immatricolati: rispettivamente -10% e -5%. Gli immatricolati negli atenei del Sud sono calati da 67mila a 60mila, toccando il minimo di 55mila nel 2015/16. Gli immatricolati negli atenei del Nord-Est, inferiori a quelli del Sud fino al 2016/17, dal 2017/18 superano i 60mila e restano in valore superiori o pari a quelli registrati al Sud fino al 2023.

I dati sulle immatricolazioni per area disciplinare rivelano che a livello paese 94.900 immatricolati hanno scelto l'area Stem nell'anno accademico 2022/23 (il 30,8%; +1,7 punti percentuali rispetto al 2010/11). L'area "Economico, Giuridico e Sociale", con 104.800 immatricolati nel 2022/23 (il 34% del totale), è quella che ha subito la maggiore contrazione dal 2010/11 (-2,6%). L'Area "Artistica Letteraria e Insegnamento", con 57.600 immatricolati (18,7% del totale), ha registrato invece un incremento dell'1,4%. Le lauree "Sanitarie e Agro-Veterinarie" hanno visto risalire il numero degli immatricolati nell'ultimo triennio fino a raggiungere il valore massimo di 50.800 immatricolati, pari al 16,5% del totale.

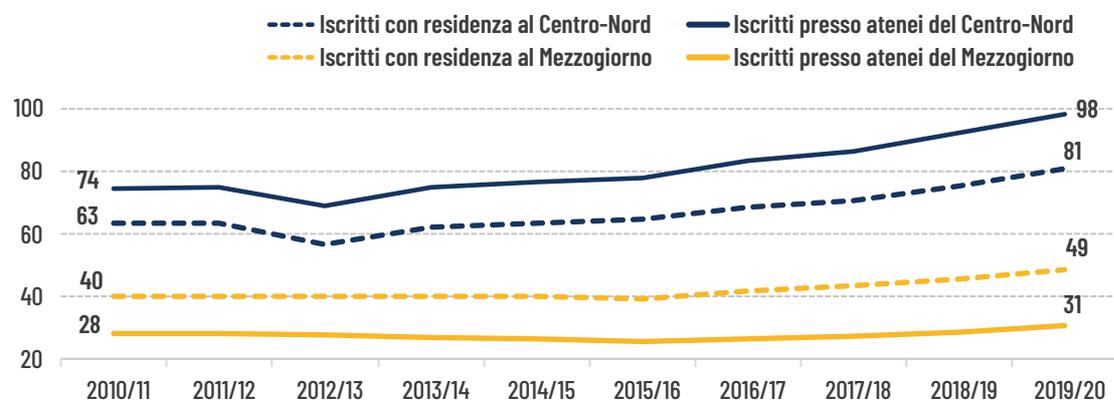
A livello territoriale, risultano le seguenti differenze in termini di quote di immatricolati per aree disciplinari. Area "Artistico, Letteraria e Insegnamento": Centro-Nord 18,3%, Mezzogiorno 19,7%; area "Economico, Giuridico e Sociale": Centro-Nord 34,9%, Mezzogiorno 31,7%; area "Sanitaria e Agro-Veterinaria": Centro-Nord 15,8%, Mezzogiorno 18,2%; area Stem: Centro-Nord 31%, Mezzogiorno 30,3%.

Interessante notare che dal 2010/11 al 2022/23, le quote di immatricolazione per area disciplinare sono rimaste su valori molto simili al Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, invece, risultano circa 10mila immatricolati in meno nell'area

“Economico, Giuridico e Sociale” (dal 40,6 al 31,7%), mentre sono aumentate le immatricolazioni nelle aree “Artistico, Letteraria e Insegnamento” (+5%) e Stem (+3%).

Per quanto riguarda le lauree magistrali, dal 2010/11 fino al 2019/20, si evidenzia una crescita del 25% degli iscritti al primo anno a livello nazionale, da 103mila a 129mila studenti circa². Nel periodo, gli iscritti residenti nel Centro-Nord rappresentano circa il 61% del totale in media annua, quelli residenti nel Mezzogiorno il 39%. Il trend di crescita nel periodo è stato più sostenuto nel Centro-Nord (+27%) rispetto al Mezzogiorno (+22%). La platea di laureati triennali meridionali che decidono di iscriversi a un corso di laurea magistrale in dieci anni è salito da 40mila a 49mila unità, quella dei residenti nel Centro-Nord da 63mila a 81mila (Fig. 5).

Figura 5 Iscritti al primo anno lauree magistrali in Italia per ripartizione di residenza e sede del corso
Università telematiche escluse



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur, 2024.

241

L'incrocio tra i dati sugli iscritti per residenza appena esposti e quelli per sede universitaria dei corsi di laurea magistrale rivela l'ampliarsi del divario Nord/Sud in termini di capacità attrattiva degli atenei: nel 2010/11 gli atenei del Centro-Nord attiravano 11mila studenti magistrali dal Mezzogiorno, nel 2019/20 17mila. Una perdita secca di 6mila studenti per gli atenei del Mezzogiorno.

Le preferenze disciplinari per le lauree di secondo livello presentano una certa stabilità nel tempo, ad eccezione delle magistrali in area “Sanitaria e Agro-Veterinaria”, i cui iscritti al primo anno triplicano in valore passando da circa 5mila nel 2010/11 a quasi 16mila nel 2022/23, raddoppiando in quota percentuale sul totale degli iscritti dal 5 al 10,4%. Con circa 53.800 iscritti al primo anno (il 35,4% del totale), l'area Stem risulta la preferita per i neoiscritti alle magistrali nell'ultimo anno accademico disponibile, superando anche l'area “Economico, Giuridico e Sociale”. Quest'ultima, seppur raccogliendo nell'ultimo anno circa 51mila iscritti, il 33,5% del totale, registra la perdita di periodo più significativa (-4,9%). Infine, l'area “Artistico Letteria e Insegnamento” vede stabile la quota di iscritti (intorno al 20%).

13.4 Le migrazioni intellettuali

Interessarsi dei flussi migratori intellettuali vuol dire occuparsi dei processi di accumulazione di capitale umano, fattore determinante per la crescita economica. La mobilità del capitale umano qualificato è, in principio, un feno-

² I dati di fonte Anagrafe Nazionale Mur sono disponibili, in opendata, fino all'anno accademico 2019/2020.

meno positivo sia per le aree di origine, sia per quelle di destinazione. Agli scambi di capitale umano si associano, infatti, scambi di conoscenza e know-how produttivo, con impatti positivi per la produttività del lavoro e del capitale, a condizione, però, che i flussi siano bidirezionali.

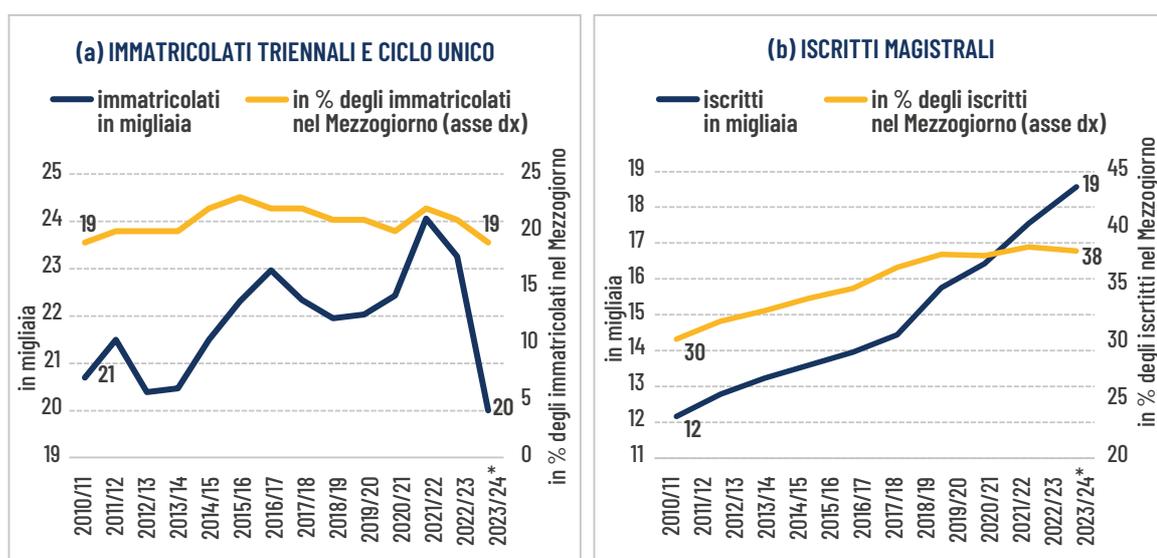
I flussi migratori Sud/Nord di studenti e laureati, d'altra parte, sono in costante aumento. Con riferimento agli immatricolati delle lauree triennali e a ciclo unico, il Mezzogiorno, tra il 2010/11 e il 2023/24, ha perso quasi uno studente su cinque della propria potenziale platea studentesca (22mila studenti in media annua). Solo nel post-pandemia, si osserva un'inversione di tendenza di un fenomeno in crescita da molti anni (Fig. 6a). Il flusso inverso Nord/Sud è minimo e poco rilevante dal punto di vista quantitativo. Le percentuali di studenti triennali e ciclo unico iscritti in atenei fuori macroarea sono solo del 10% per il Nord-Est, del 9% per il Nord-Ovest e del 2% per le regioni del Centro.

Come anticipato, il fenomeno è amplificato per i corsi di studio magistrali, per i quali aumenta la probabilità di trasferimento definitivo dello studente: solo l'8,4% degli studenti meridionali laureati magistrali presso atenei del Centro-Nord rientra nella propria regione di residenza³. Tra il 2010/11 e il 2019/20, gli studenti meridionali che scelgono di iscriversi al Centro-Nord per la magistrale è aumentato del 60%, determinando la perdita secca di iscritti già discussa in precedenza. Il rapporto tra gli studenti magistrali meridionali che "studiano fuori" e quelli che "restano" è salito dal 30 al 38% dal 2010/11 al 2023/24 (Fig. 6b).

La Figura 7 presenta i tassi di uscita con relativo valore (iscritti presso atenei di una regione interna o esterna alla macroarea) e quelli di permanenza (iscritti presso atenei della regione di residenza) degli studenti magistrali residenti nelle diverse regioni italiane. Il tasso di uscita medio del Paese si attesta al 32%: circa uno studente magistrale su tre, in Italia, è iscritto fuori regione. Le regioni che presentano il maggior numero di studenti stanziali sono la Lombardia (86%), il Lazio (85%) e la Campania (74%).

La Valle d'Aosta è senza dubbio il caso più problematico per la ripartizione settentrionale con un tasso di uscita che sfiora l'80%, seguono Trentino Alto Adige (55%), Marche (50%), Friuli-Venezia Giulia (48%) e Liguria (40%). In tutte le regioni del Centro-Nord la quota di studenti iscritti presso atenei meridionali è trascurabile, non arriva allo

Figura 6 Studenti residenti nel Mezzogiorno trasferiti in atenei del Centro-Nord (in migliaia e in %)
 Università telematiche escluse



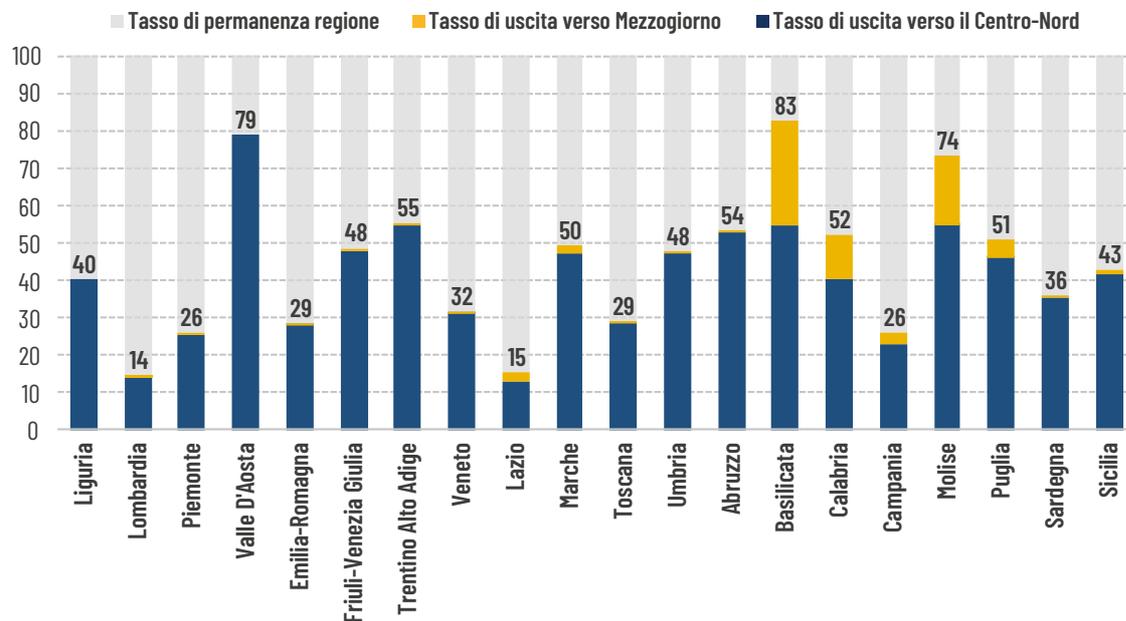
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur, 2024

³ Almalaurea (2023) XXIV Condizione occupazionale dei laureati, Rapporto 2022, Bologna.

0,6% del totale degli iscritti.

Opposta la situazione del Mezzogiorno, ad eccezione della Campania, che presenta un tasso di uscita inferiore alla media italiana (26%). L'83% degli studenti lucani sceglie una magistrale fuori regione (55% al Centro-Nord, 28% al Mezzogiorno), segue il Molise con il 74% (55% al Centro-Nord e 19% al Mezzogiorno). Più contenuta, ma comunque elevata, la migrazione di studenti da Abruzzo (53% e 1%), Calabria (40% e 12%), Puglia (46% e 5%), Sicilia (42% e 1%) e Sardegna (36% solo verso il Centro-Nord). In ogni caso, per tutte le regioni, è preponderante la quota che si sposta al Centro-Nord determinando, in un'ottica di saldi tra le due ripartizioni del Paese, processi di grave deaccumulazione di capitale umano per il Mezzogiorno.

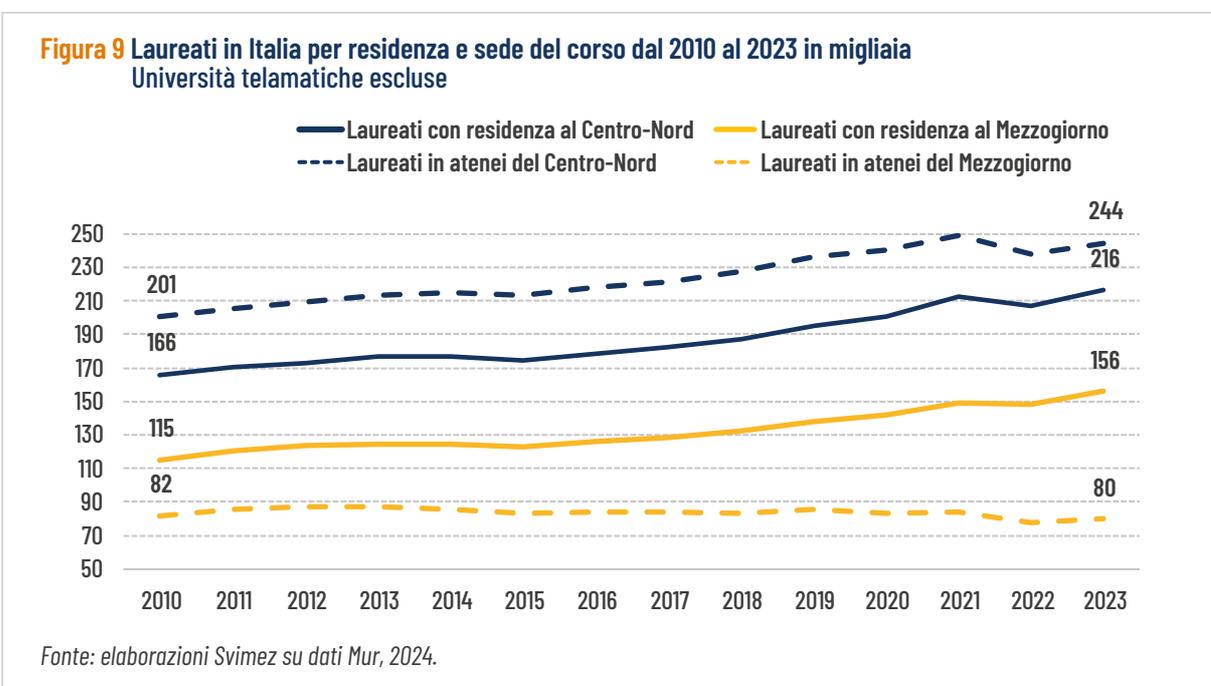
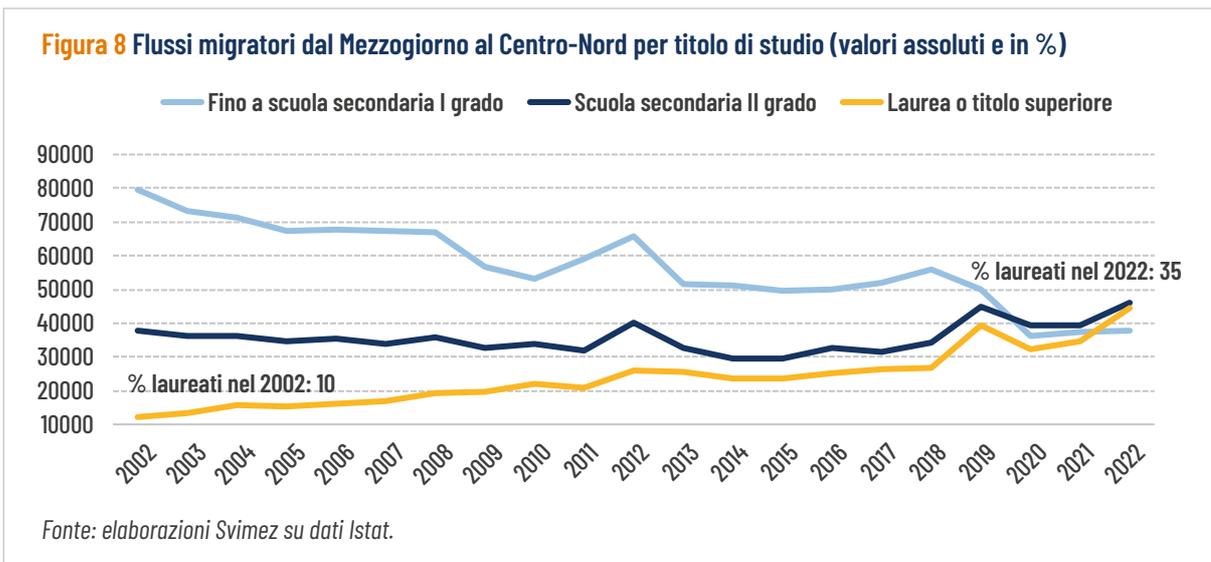
Figura 7 Tassi di permanenza e di uscita dalla regione di residenza
(% iscritti al primo anno di magistrale, 2019/2020)
Università telematiche escluse



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur, 2024

Al fenomeno, in crescita, dei giovani che si spostano da Sud a Nord per ragioni di studio è correlato quello dei trasferimenti permanenti per motivi di lavoro ricavati dai dati Istat sulle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche. Dal 2002 al 2022, circa 500mila laureati, di ogni età, si sono trasferiti dal Mezzogiorno al Centro-Nord, con un saldo negativo che supera i 320mila laureati nell'area (-250mila i giovani laureati). Negli stessi anni, la quota di emigrati meridionali con elevate competenze (in possesso di laurea o titolo di studio superiore) si è quasi quadruplicata, passando da circa il 10 al 35%. Nel 2022, su 100 emigrati dal Mezzogiorno, 35 possedevano la laurea, 29 almeno un diploma di scuola secondaria inferiore e 36 un diploma di scuola secondaria superiore. Per la prima volta nella storia delle migrazioni interne italiane, la quota di laureati meridionali sul totale degli emigrati del Mezzogiorno ha sostanzialmente raggiunto quella delle persone in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore: un cambiamento strutturale di grande rilevanza (Fig. 8).

Dall'incrocio delle informazioni su provenienza geografica dei laureati italiani e sede universitaria di conseguimento del titolo risulta che il sensibile aumento del numero di laureati meridionali registrato tra il 2010 e il 2023 si è realizzato esclusivamente grazie ai titoli conseguiti presso atenei del Centro-Nord. Nel 2010, a fronte di 115mila laureati meridionali, 82mila conseguivano la laurea in un ateneo del Mezzogiorno, i restanti 33mila in atenei fuori della



macroarea. Nel 2023, i laureati da atenei meridionali sono rimasti sostanzialmente stabili (80mila), mentre i laureati meridionali sono saliti a 156mila, un incremento di oltre 40mila laureati presso atenei del Centro-Nord. Un balzo che riflette da un lato la diminuita capacità degli atenei meridionali di trattenere studenti, dall'altro il drenaggio di capitale umano che favorisce il Centro-Nord per l'elevata probabilità dei laureati di entrare nei mercati del lavoro locali.

13.5 Le lauree Stem

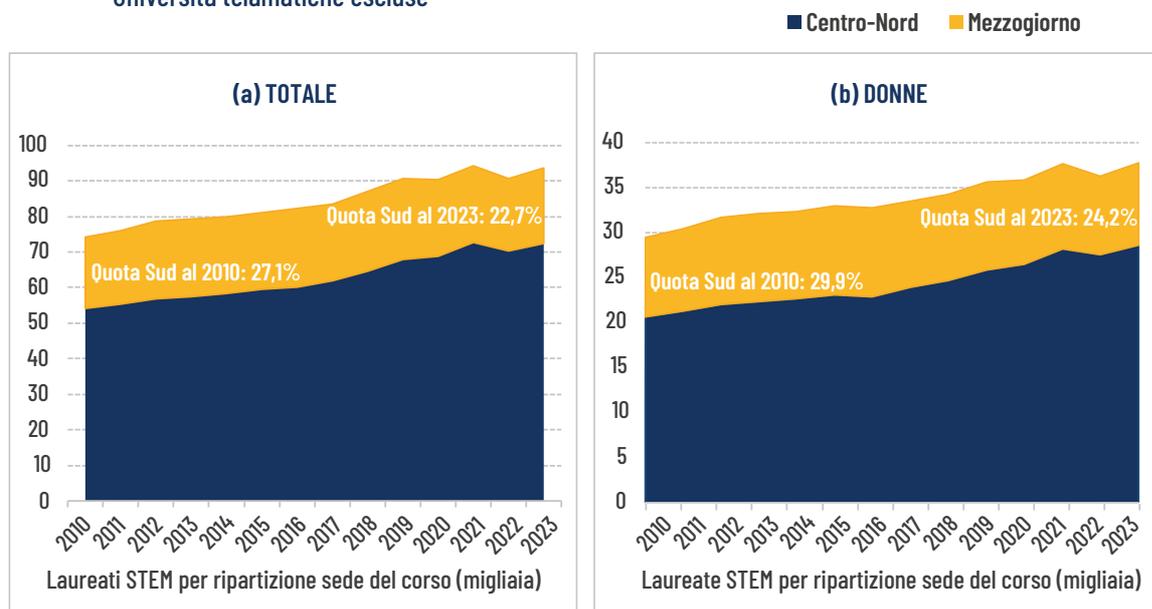
Ulteriori differenze territoriali emergono se analizziamo le classi di laurea, in particolare l'andamento dei laureati in discipline Stem, cresciuti, in Italia, dal 2010 al 2023 da 75mila a oltre 93mila. Una crescita che però si è concentrata negli atenei del Centro-Nord dove, in media, si sono laureati sette studenti Stem su dieci nel periodo considerato (Fig. 10a).

Nelle regioni centro-settentrionali, inoltre, i laureati Stem sono costantemente cresciuti, passando da 54mila nel 2010 a 72mila nel 2023, arrivando a rappresentare il 77,3% dei laureati Stem in Italia, contro il 22,7% dei laureati

in atenei del Mezzogiorno. Gli atenei del Nord-Ovest e del Nord-Est sono quelli che formano la maggior parte dei laureati Stem. Il contributo del Centro è stabile, ma inferiore a quello delle macroaree settentrionali. Sud e Isole continuano a mostrare un contributo molto più contenuto, evidenziando un ritardo strutturale di offerta formativa in questo ambito.

Il divario territoriale si accentua se consideriamo la prospettiva di genere (Fig. 10b). Il numero di laureate Stem al Centro-Nord è cresciuto costantemente, passando da circa 21mila nel 2010 a 29mila nel 2023 (dal 70 al 76% delle laureate Stem italiane). Nel Mezzogiorno, nello stesso periodo, il numero di laureate Stem è rimasto invece stabile, attorno a circa 9mila l'anno; il Sud ha quindi perso terreno in termini percentuali (dal 30 al 24%).

Figura 10 Laureati Stem in Italia per area geografica sede del corso (migliaia e %)
Università telematiche escluse



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur, 2024.

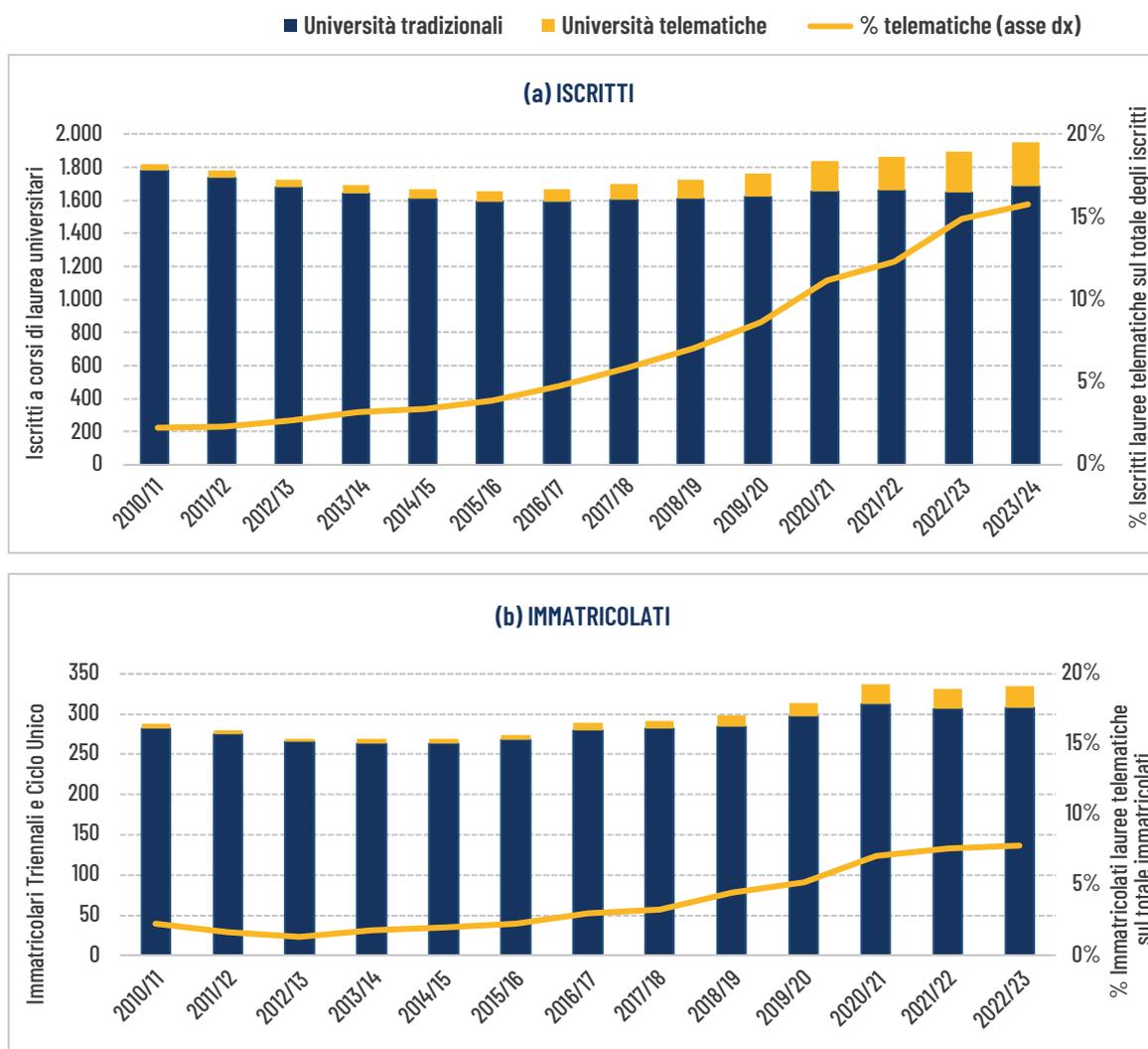
13.6 Le università telematiche

Tra il 2021 e il 2022, il fondo di private equity britannico CVC Capital Partners ha acquisito il gruppo Multiversity diventando proprietario di tre Università telematiche italiane: San Raffaele di Roma, Pegaso e Mercatorum. Il gruppo conta complessivamente più di 130mila studenti iscritti nell'anno accademico 2022/23. La prima Università "tradizionale" italiana del Paese, Sapienza Università di Roma, contava nello stesso anno circa 107mila iscritti. Multiversity supera le Università tradizionali anche per numero di laureati (lauree triennali, a ciclo unico e magistrali): 38mila nel 2023 (20mila Sapienza, 19mila l'Università di Bologna, 15mila l'Università di Padova).

Questi dati certificano la crescita esponenziale delle telematiche nell'ultimo decennio. Nel 2018/19, gli iscritti a corsi di laurea a distanza, di primo e secondo livello, erano più di 100mila; sono arrivati a 200mila nel 2021/22. Il punto di massimo di circa 260mila iscritti è stato raggiunto nel 2023/24 (Figura 11a). Rispetto all'intera platea di oltre 1,9 milioni studenti universitari, gli iscritti alle telematiche rappresentano ad oggi il 15,8% (5% nel 2017/2018). Negli ultimi dieci anni, gli immatricolati delle lauree triennali e a ciclo unico presso atenei telematici sono quasi triplicati: dal 2010/11 al 2022/23 da circa 6mila a 26mila studenti (dal 2,3% al 7,8% del totale degli immatricolati) (Figura 11b).

Nel 2021/22, gli immatricolati delle Università telematiche (triennali e a ciclo unico) provenivano per il 43% dal

Figura 11 Iscritti e immatricolati in Italia presso Università tradizionali e telematiche (migliaia e %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur, 2024.

Mezzogiorno (quota superiore di 6 punti rispetto alle tradizionali). Più in dettaglio, risulta la seguente distribuzione territoriale per residenza degli immatricolati: 25% Nord-Ovest (24% tradizionali); 19% Centro (21% tradizionali); 13% Nord-Est (18% tradizionali); 28% Sud (25% nelle tradizionali); 15% Isole (12% tradizionali). La più alta quota delle regioni meridionali, tra gli altri fattori, può essere spiegata dalla maggiore partecipazione a questi percorsi da parte di lavoratori-studenti impiegati nella PA⁴.

Nel dibattito sulle Università telematiche si è fatto spesso ricorso all'argomento per cui l'accesso digitale agli studi abbatterebbe i costi legati al raggiungimento della sede universitaria o al cambio di residenza. Le Università telematiche, perciò, avrebbero il merito di facilitare l'accesso all'istruzione terziaria soprattutto per gli studenti provenienti da famiglie meno abbienti. Un altro argomento riguarda le opportunità di accesso all'istruzione terziaria offerte ai lavoratori-studenti, in virtù della flessibilità che caratterizza l'offerta formativa delle telematiche.

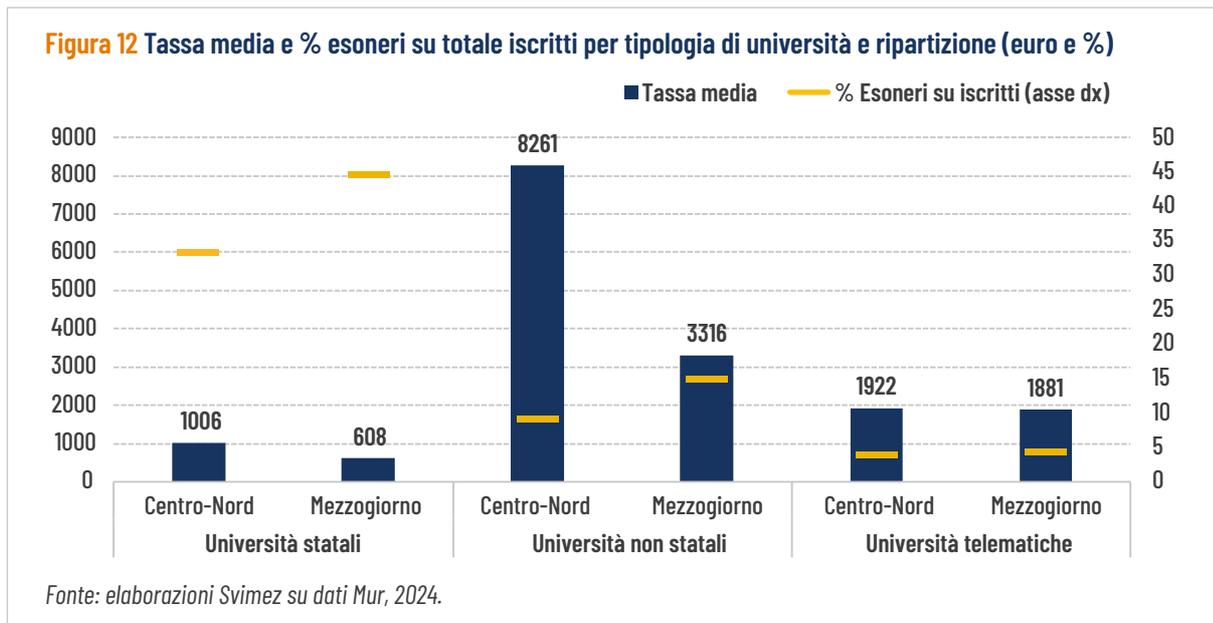
⁴ I lavoratori-studenti rappresentano solo il 7,2% di tutti i laureati italiani. Un'indagine della Fondazione Luigi Einaudi (Le università digitali come fattore di riduzione delle disuguaglianze, 2023) riporta informazioni molto dettagliate sulla platea studentesca delle Università telematiche. Non segnala, tuttavia, il dato esatto dei lavoratori-studenti iscritti alle telematiche. Se non in un generico passaggio, quando afferma: "Oltre il 40% degli over 40 che si sono immatricolati nelle Università italiane nell'ultimo anno accademico, si sono immatricolati presso un'Università digitale. Chiaramente, l'età over 40 di per sé non è idonea ad attestare che un neo-immatricolato svolga necessariamente una professione lavorativa, ma si ritiene il dato sufficientemente significativo ed esemplificativo della categoria."

Nessuno dei due argomenti può essere sottoposto a verifica empirica in assenza di microdati adeguati, con particolare riferimento alle condizioni reddituali e alla posizione professionale degli iscritti, e agli sbocchi occupazionali dei laureati. È tuttavia possibile avanzare alcune considerazioni, soprattutto in merito alla comparazione tra Università tradizionali e telematiche in termini di costi di accesso ai corsi di laurea.

Nel 2022/23, la contribuzione media annua per gli studenti iscritti presso un'Università statale variava dai circa mille euro degli atenei del Centro-Nord ai circa 600 del Mezzogiorno; con, ai due estremi, il valore massimo del Politecnico di Milano (1.900 euro) e quello minimo dell'Università L'Orientale di Napoli (400 euro)⁵ (Fig. 12). Molto più alte le rette universitarie nel caso degli atenei non statali: 8.300 euro circa al Centro-Nord e 3.300 al Mezzogiorno. Le Università telematiche non presentavano sostanziali differenze tra le due ripartizioni (intorno ai 1.900 euro).

Per quanto riguarda invece la percentuale di studenti esonerati dal pagamento della retta universitaria⁶, le Università statali presentano i valori più alti con ben il 45% degli studenti esonerati nel Mezzogiorno e il 33% al Centro-Nord. Per le Università non statali gli stessi valori si attestano al 15% nel Mezzogiorno e al 9% al Centro-Nord. Molto bassa invece la percentuale di studenti esonerati per le Università telematiche (4% circa in entrambe le ripartizioni). Le telematiche del gruppo Multiversity, in particolare, hanno concesso 188 esoneri totali sui circa 130mila iscritti complessivi (appena lo 0,1%).

Le Università telematiche, dunque, presentano valori di contribuzione media pari a circa il doppio delle Università statali del Centro-Nord e a circa il triplo di quelle del Mezzogiorno. E nonostante al Mezzogiorno vi sia un livello medio di tasse universitarie nettamente più elevato per le telematiche, quest'ultime continuano a registrare una forte crescita nel numero di immatricolati, con una domanda da parte degli studenti che sembra essere negli anni insensibile ai livelli di prezzo e al ciclo economico. Circostanze che non confermerebbero la tesi che individua nell'abbattimento dei costi la principale determinante dell'iscrizione a una telematica. Soprattutto, considerando che mediamente il 70% circa degli studenti iscritti all'Università proviene dalla stessa provincia dell'ateneo o, al più, da una provincia limitrofa e che la scelta di mobilità per ragioni di studio rimane un'opzione accessibile maggiormente a chi proviene da un contesto familiare più agiato.



⁵ La contribuzione media per gli studenti iscritti a corsi di laurea di I e II livello è calcolata dal Mur sulla base delle tasse realmente pagate (al netto della tassa regionale per il Dsu e dell'imposta di bollo dove previste e di tutti i contributi per i servizi prestati su richiesta dello studente per esigenze individuali). Sono inclusi gli studenti esonerati totalmente e gli studenti per i quali la contribuzione non è prevista o è finanziata da enti esterni.

⁶ Da segnalare come gli iscritti presso le università non statali e telematiche non accedono ai benefici legati alla no-tax area che interessa invece le università statali.

13.7 Le competenze in fuga delle donne

In riferimento alla valorizzazione e all'impiego delle competenze avanzate maturate nell'ambito dell'istruzione terziaria, è interessante approfondire la componente di genere e, in particolare, il ruolo che le donne potrebbero assumere nel ricoprire posizioni lavorative altamente qualificate. La scelta del condizionale è motivata dal focus proposto in questo paragrafo conclusivo, dedicato all'analisi della mobilità in uscita, interna ed estera, delle laureate italiane e meridionali. Come estesamente documentato dalla letteratura scientifica, le emigrazioni dei laureati sono l'esito, tra gli altri fattori, dell'incapacità del mercato del lavoro di intercettare e trattenere integralmente l'offerta di lavoro qualificato presente sul territorio, sia per motivi legati al modello di specializzazione sia, più in generale, per la tendenza a ricercare nella compressione del costo del lavoro un vantaggio competitivo. Se, come vedremo più avanti, questo fenomeno migratorio assume anche una connotazione di genere – interessa in misura maggiore le laureate rispetto ai laureati – è anche plausibile che, oltre alla debolezza del mercato del lavoro locale, siano in essere ulteriori elementi di contesto sfavorevoli (dotazione e qualità delle infrastrutture sociali e dei servizi di conciliazione e cura) con conseguente discriminazione di genere che penalizza la forza di lavoro femminile.

In riferimento al tasso di occupazione femminile (20-64 anni), il dato italiano continua ad essere drammatico anche nel 2023, con l'Italia fanalino di coda in Europa: 56,5% (-19,5 punti percentuali rispetto alla componente maschile), una percentuale di circa 20 punti inferiore alla media europea a 20 paesi (70,2%). Il differenziale si accorcia guardando ai tassi di occupazione delle donne laureate che variano in un range più ristretto, compreso tra 90,1% (Islanda) e 75,6% (Grecia). Con una percentuale pari al 78,8% l'Italia si colloca in penultima posizione, segnando un gap di 1,3 punti rispetto al dato medio europeo (80,1%). Questi valori nazionali celano, tuttavia, i profondi divari territoriali interni al Paese che continuano a contrapporre, anche nella partecipazione femminile al mercato del lavoro, il Centro-Nord (Nord-Ovest: 65,9%; Nord-Est: 68,4%; Centro 62,6%) al Mezzogiorno (Sud: 38,6%; Isole: 39,7%). Si alleviano, pur rimanendo significativi, i differenziali territoriali nei tassi di occupazione delle laureate pari, nel 2023, a 83,4% nel Nord-Ovest, 83,9% nel Nord-Est, 81% al Centro, 67,8% al Sud e 70,9% nelle Isole. Nonostante i tassi di occupazione femminili, sia per tutte le lavoratrici che per le sole laureate, siano aumentati in tutto il Paese di circa 2 punti rispetto ai valori del 2022, il differenziale territoriale persiste e conserva una entità tale da collocare "la questione femminile" tra i nodi centrali da sciogliere per centrare gli obiettivi di coesione economica e sociale, italiana e europea. L'esito della convergenza dipenderà, in larga parte, dalla capacità di valorizzare, e trattenere, il potenziale di conoscenza e competenza delle donne, soprattutto giovani.

Su quest'aspetto, i dati sulle emigrazioni verso l'estero delle laureate italiane confermano un disallineamento tra le competenze acquisite dalla componente femminile e la domanda di lavoro espressa su base nazionale. Complessivamente, nel periodo 2002-2022, hanno lasciato il Paese 81.881 laureate (Tab. 1), 57.598 dal Centro-Nord e 24.283 dal Mezzogiorno, per una perdita di "talenti" femminili, al netto dei flussi in entrata di giovani laureate con cittadinanza italiana provenienti dall'estero, di -49.963: il 49,4% del saldo migratorio netto complessivo dei laureati 25-34 anni pari, in valori assoluti, a -101.071. Il picco per le donne è stato raggiunto nel 2020, anno in cui sono state registrate 9.521 partenze, un valore dieci volte superiore ai livelli del 2002, quando le partenze erano pari a 749. L'impennata delle migrazioni qualificate si osserva però a partire dal 2012, anno in cui i numeri quasi raddoppiano rispetto al livello dell'anno precedente, passando da 1.312 a 2.571 per le laureate, e da 1.633 a 3.166 per i laureati. In tutta la fase successiva (2012-2022), gli incrementi assoluti si aggirano, in media, attorno alle 1.000 partenze annuali per entrambe le componenti femminile e maschile, attestandosi nel 2022 rispettivamente a 8.658 laureate e 9.062 laureati. Da evidenziare come, nel tempo, la quota di laureate sul flusso migratorio annuale delle giovani italiane (25-34 anni) dirette all'estero sia progressivamente aumentata, passando dal 16,6% nel 2002 al 53,3% nel 2022. La componente maschile registra una quota media di laureati sul totale dei giovani emigranti pari al 30,8%, significativamente inferiore al dato medio delle laureate (36,8%) seppur in crescita negli ultimi anni: nel 2022, oltre il 48% dei giovani che hanno lasciato il Paese aveva un titolo di studio avanzato.

Riportando l'attenzione alle migrazioni femminili, emerge come a cambiare nel tempo sia anche la composizione

Tabella 1 Laureati (25-34 anni) con cittadinanza italiana emigrati verso l'estero

Anni	Donne		Uomini	
	Valori assoluti	% laureate sui migranti totali	Valori assoluti	% laureati sui migranti totali
2002	749	16,6	810	13,2
2003	753	16,4	902	14,0
2004	853	17,2	957	14,5
2005	1.225	23,4	1.376	20,7
2006	1.528	27,6	1.725	24,6
2007	1.421	29,5	1.831	27,8
2008	1.635	29,4	1.943	26,7
2009	1.488	27,6	1.756	24,5
2010	1.648	30,8	1.872	26,7
2011	1.364	20,1	1.663	18,8
2012	2.571	29,6	3.166	27,7
2013	3.691	32,2	4.373	29,2
2014	4.264	34,7	4.498	28,8
2015	5.097	36,6	5.238	30,0
2016	6.215	36,3	6.031	29,4
2017	6.669	37,5	5.991	28,9
2018	6.850	37,4	6.508	29,8
2019	8.439	42,0	8.176	35,8
2020	9.521	50,2	8.758	41,6
2021	7.242	49,1	7.137	42,6
2022	8.658	53,5	9.062	48,1
2002-2022	81.881	36,8	83.773	30,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

per macroarea di provenienza delle laureate che lasciano il Paese: la quota delle laureate meridionali, sul totale emigrate all'estero passa dal 22% dei primi anni 2002 a circa il 30% dell'ultimo triennio.

A questi dati, si aggiungono quelli della migrazione interna, sostanzialmente a senso unico - da Sud verso Nord - delle giovani laureate. Questo fenomeno testimonia la scarsa capacità di assorbimento del mercato del lavoro meridionale, e, di converso qualifica la forza attrattiva esercitata dalle regioni settentrionali che offrono un sistema di welfare, pubblico e privato, sensibilmente più diffuso e funzionale alle necessità delle lavoratrici. Si ricorda brevemente che soprattutto in Italia le opportunità lavorative delle donne - comprese le progressioni di carriera per i profili qualificati - sono legate a doppio filo con l'offerta sul territorio di servizi di conciliazione e cura.

Osservando la scomposizione di genere nei flussi migratori degli under34 meridionali che si trasferiscono in una regione del Centro-Nord, emerge una sostanziale differenza di genere nell'incidenza dei laureati (Tab. 2). Senza considerare i flussi interni in entrata⁷, tra il 2002-2022 hanno lasciato il Mezzogiorno per il Centro-Nord oltre 167mila giovani laureate, circa 35mila in più rispetto ai laureati meridionali che hanno scelto di spostarsi in una regione centro-settentrionale. Questa differenza assume segno opposto se si osserva il valore complessivo dei giovani migranti

⁷ Si fa riferimento ai giovani (25-34 anni) laureati con cittadinanza italiana e residenza al Centro-Nord che sono emigrati verso il Mezzogiorno. Ammontano complessivamente, nel periodo 2002-2022, a 97.268 (52.939 donne e 44.329). Considerando questi valori, il saldo netto con il Centro-Nord dei laureati meridionali si attesta, in tutto il periodo, a -114.659 per la componente femminile e a -87.673 per quella maschile.

meridionali in tutto il periodo: 396mila donne e 445mila uomini. Ne consegue che la mobilità interna per le donne appare ancora più selettiva rispetto a quanto osservato per i flussi in uscita verso l'estero. L'incidenza di laureati sui migranti meridionali trasferiti al Centro-Nord era nel 2002 del 22,1% per le donne e del 14,6% per gli uomini, valori saliti rispettivamente al 67% e al 49,1% nel 2022. Complessivamente, su tutto il periodo, l'incidenza media di laureati sul totale dei migranti meridionali si attesta a 42,3% per la componente femminile e al 29,6% per quella maschile. Da evidenziare, inoltre, che per questo tipo di mobilità, già nel 2022 sono recuperati, e superati, i livelli pre-pandemici con 15.028 laureate e 11.783 laureati meridionali che hanno lasciato la propria regione di residenza.

Un differenziale di genere nell'incidenza dei laureati sul totale dei migranti da Sud a Nord che risulta nettamente superiore a quanto osservato per la mobilità verso l'estero e che, come richiamato in precedenza, solleva questioni già note circa le condizioni e le caratteristiche del mercato del lavoro femminile meridionale. Nel Rapporto Svimez 2023 era stato analiticamente mostrato come il gender gap nelle posizioni delle professioni altamente qualificate – profili lavorativi Stem – assumesse una intensità variabile tra le regioni europee, con tratti più marcati nelle aree del Mezzogiorno dove la presenza delle donne in questo ambito lavorativo diventava pressoché trascurabile nonostante fossero mediamente più scolarizzate degli uomini.

Tabella 2 Laureati (25-34 anni) con cittadinanza italiana e residenza nel Mezzogiorno emigrati verso il Centro-Nord

Anni	Donne		Uomini	
	Valori assoluti	% laureate sui migranti totali	Valori assoluti	% laureati sui migranti totali
2002	4.508	22,1	3.531	14,6
2003	4.776	24,3	3.857	16,6
2004	5.641	27,4	4.513	19,3
2005	5.524	29,0	4.226	19,5
2006	5.766	30,4	4.417	19,5
2007	5.926	31,9	4.538	21,0
2008	6.773	34,3	5.098	22,9
2009	7.013	38,2	5.069	25,2
2010	7.680	40,9	5.784	28,6
2011	7.033	38,3	5.618	26,6
2012	8.330	39,7	7.092	28,7
2013	8.371	47,1	6.987	34,8
2014	7.959	47,4	6.053	33,4
2015	7.485	45,9	5.929	33,7
2016	7.982	46,2	6.296	33,9
2017	8.421	48,3	6.683	35,7
2018	8.628	46,0	6.720	32,3
2019	13.200	61,0	10.539	43,3
2020	10.507	61,3	8.310	44,0
2021	11.047	63,3	8.959	46,6
2022	15.028	67,0	11.783	49,1
2002-2022	167.598	42,3	132.002	29,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Alla luce delle evidenze commentate, la questione di genere si acuisce nel Mezzogiorno, dove categorie discriminatorie addizionali penalizzano ulteriormente la forza lavoro femminile. L'offerta di servizi educativi e di cura per la prima infanzia, dove assente o poco sviluppata come in molte aree del Sud, disincentiva la partecipazione femminile al mercato del lavoro, mentre attrae forza lavoro qualificata quando capillare e funzionale, come al Nord. Il nesso tra qualità delle infrastrutture sociali e partecipazione femminile si estende alla primaria, dove la disponibilità del tempo pieno consente alle madri di assicurare continuità e assiduità sul posto di lavoro scegliendo una forma contrattuale full-time, necessaria nelle professioni qualificate per le progressioni di carriera. In generale, la debolezza del sistema di welfare incide su presenza e entità del divario di genere nel mercato del lavoro determinando, al Sud, una situazione per cui la domanda di lavoro qualificato tende a saturarsi con l'offerta maschile, mentre il mercato del lavoro femminile rimane schiacciato nei servizi tradizionali, come la cura della persona. In questo contesto, l'emigrazione qualificata delle donne meridionali riflette l'incapacità del territorio di valorizzare l'investimento formativo sia per vincoli strutturali dell'economia locale sia per gli elementi di arretratezza del sistema di welfare, quest'ultimi decisivi per le scelte di migrazione delle donne. D'altra parte, fa emergere la progressiva accumulazione di competenze femminili al Sud che, se adeguatamente accompagnata da un mix di politiche sociali, industriali e formative, potrebbe determinare un'accelerazione dei processi di sviluppo e sostenibilità già in atto nel Mezzogiorno e decisivi per vincere la sfida della convergenza.

> Focus

I PERCORSI IRREGOLARI NELLE CARRIERE UNIVERSITARIE

Una delle caratteristiche distintive del sistema universitario italiano è la diffusione delle carriere universitarie irregolari che si traducono in elevati tassi di abbandono e inattività, cambi di corsi di laurea, allungamento nei tempi di laurea. Se si considerano gli immatricolati italiani nel periodo 2010-2017, che ammontano a oltre 1,5 milioni, gli studenti che hanno abbandonato sono di poco superiori a 300mila, mentre circa 200mila risultano ancora gli iscritti a un corso di laurea triennale a 5 anni dall'immatricolazione. Di contro, circa 900mila giovani italiani hanno conseguito il titolo di studio entro lo stesso periodo. Questi fenomeni hanno avuto una evoluzione nel tempo e presentano differenze territoriali, di genere, di ambito di studi e di background scolastico, come mostrano i dati relativi a 4 coorti (2010, 2012, 2014 e 2016) differenziate per le dimensioni sopra citate.

In primo luogo, considerando l'evoluzione temporale dei tassi di abbandono universitario in Italia dal 2010 al 2016, si osserva un trend generale decrescente nel fenomeno dell'abbandono, con alcune differenze a livello territoriale. Il dato nazionale mostra una progressiva diminuzione dal 21,7% della coorte 2010 al 18% circa della coorte 2016. Particolarmente marcata appare la riduzione nel Centro Italia che, pur rimanendo la ripartizione col tasso di abbandono più elevato fino al 2014, passa nell'intero periodo dal 25% al 19,5%. Le Isole, con un tasso di abbandono al 20% nel 2016, registrano il valore più alto rispetto alle altre ripartizioni. Il Sud si colloca meglio di Centro e Isole ma continua a mostrare tassi di abbandono più elevati (18,6% nel 2016) rispetto a Nord-Ovest e Nord-Est (tra il 16% e il 18% circa rispettivamente). Sebbene permangano divari significativi, è interessante notare come le differenze tra le macro-aree tendano leggermente a ridursi nel tempo, suggerendo un graduale processo di convergenza.

Positiva è anche la tendenza relativa ai tassi di laurea entro i 5 anni dall'immatricolazione. A livello nazionale, si osserva un incremento costante del tasso di laurea, che passa da circa il 52% della coorte 2010 a quasi il 61% della coorte 2016. Particolarmente significativo è il divario tra Nord e Sud del Paese: il Nord-Est mantiene costantemente i tassi più elevati, raggiungendo quasi il 68% nella coorte 2016, seguito dal Nord-Ovest con performance similmente positive. Il Sud e le Isole mostrano un significativo recupero, con un incremento più marcato rispetto alle altre aree, passando da tassi intorno al 47% nella coorte 2010 a circa il 57% nella coorte 2016. Questo trend positivo suggerisce l'efficacia di alcune politiche di supporto agli studenti. Il Centro Italia si posiziona più vicino al Nord, con un andamento crescente che riflette la media nazionale.

Entrando nel dettaglio, si possono analizzare anche differenze regionali, considerando la media ponderata dei diversi tassi tra le coorti dal 2010 al 2017. Particolarmente preoccupante è la situazione dei tassi di abbandono e dei fuori corso, che mostrano valori più elevati nelle regioni del Sud, con alcune eccezioni. Ad esempio, per percentuale di abbandoni, la Campania e la Calabria si collocano poco sopra il valore medio nazionale, mentre Lazio, Liguria e Abruzzo sono più vicine a Sardegna, Puglia e Sicilia. Sui fuori corso tutte le regioni del Mezzogiorno si collocano in fondo alla classifica insieme alla Toscana che registra valori più vicini alle regioni meridionali che a quelle centro-settentrionali.

Al di là di questi trend generali è possibile osservare delle differenze rilevanti dovute ad altri fattori. Considerando i dati consolidati delle coorti 2010-2017 e focalizzandoci sulle differenze di genere, si osserva che le ragazze mostrano performance generalmente migliori: ben il 60,4% di loro consegue la laurea triennale, confrontato con un più modesto 53,1% dei ragazzi. Questo divario positivo a favore delle studentesse si mantiene anche nel passaggio alla laurea magistrale, dove il 55,1% delle laureate triennali prosegue gli studi, rispetto al 56% degli uomini. Particolarmente significativo è il divario nei tassi di abbandono entro 5 anni dall'immatricolazione, dove si osserva una marcata differenza di genere: il 22,6% degli studenti maschi abbandona gli studi, contro un più contenuto 16,7% delle studentesse. Questo fenomeno riflette quanto già evidenziato dalla letteratura scientifica sulla maggiore de-

• **Matricole, cambio corso di studio, tassi di abbandono, fuori corso, laurea**

	Coorte 2010					Coorte 2012				
	Matricole N.	Cambio %	Abbandono %	Fuori corso %	Laurea %	Matricole N.	Cambio %	Abbandono %	Fuori corso %	Laurea %
Italia	197.885	12,2	21,8	13,4	52,6	186.813	12,2	19,6	12,6	55,4
Donne	106.898	12,4	18,8	12,8	56,0	101.223	12,2	17,4	11,8	58,6
Uomini	90.987	12,0	25,2	14,2	48,8	85.590	12,2	22,4	13,6	51,8
STEM	70.600	19,4	18,2	15,4	47,0	67.699	19,2	16,8	14,2	49,6
No STEM	127.285	8,2	23,8	12,4	55,8	119.114	8,2	21,2	11,6	58,8
Nord-Ovest	47.073	11,4	18,2	10,6	59,8	45.480	11,0	17,0	10,8	61,2
Nord-Est	34.290	10,8	19,2	10,0	60,0	33.147	10,2	17,6	9,2	62,8
Centro	41.123	13,8	25,2	13,0	48,0	38.190	14,4	21,6	12,0	51,8
Sud	54.831	12,6	23,4	17,0	47,0	50.404	13,0	21,0	15,2	50,6
Isole	20.568	12,0	22,8	16,8	48,4	19.592	12,0	22,2	16,8	49,0
	Coorte 2014					Coorte 2016				
Italia	187.425	10,0	19,0	11,8	59,0	207.249	10,2	18,0	11,0	60,8
Donne	99.761	10,0	16,2	11,0	62,8	109.378	10,4	15,0	10,0	64,6
Uomini	87.664	10,0	22,2	12,8	55,0	97.871	10,2	21,4	12,0	56,6
STEM	65.795	15,0	16,6	14,2	54,2	74.646	16,0	16,2	13,0	54,8
No STEM	121.630	7,4	20,4	10,6	61,6	132.603	7,0	19,0	9,8	64,2
Nord-Ovest	47.161	9,4	17,6	10,2	62,6	51.668	9,6	16,4	9,4	64,4
Nord-Est	33.249	7,8	17,0	8,8	66,4	36.769	7,8	16,2	8,4	67,6
Centro	39.692	12,0	21,0	11,6	55,4	43.791	12,4	19,6	11,0	57,0
Sud	48.308	10,6	19,6	14,6	55,4	53.352	10,8	18,6	12,8	57,6
Isole	19.015	9,8	20,6	15,0	54,6	21.669	10,2	20,0	13,6	56,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mobysu.it.

terminazione delle studentesse nel perseguire gli obiettivi accademici. Per quanto riguarda i cambi di corso o di ateneo, si nota una leggera differenza, con l'11,2% delle studentesse e il 10,9% degli studenti che optano per questa scelta. Similmente, la categoria dei "fuori corso" (oltre 5 anni) mostra percentuali dell'11,7% per le donne e del 13,5% per gli uomini, suggerendo una maggiore regolarità nei tempi di studio da parte della popolazione studentesca femminile.

Considerando, invece, il background scolastico degli studenti universitari, confrontando per semplicità quelli che provengono da licei classici e scientifici rispetto a tutti gli altri tipi di scuola secondaria di secondo grado, si osserva una quasi equa distribuzione tra studenti provenienti da questi due tipi di licei (49,1%) e da altri percorsi formativi (50,9%), sebbene con tassi di transizione all'università con differenze medie del 30%. Ciononostante, le divergenze nelle carriere universitarie tra questi due gruppi emergono in modo marcato anche analizzando più nel dettaglio le progressioni di carriera. Gli studenti con background liceale mostrano performance nettamente superiori: il 62,7% di loro raggiunge la laurea triennale entro i 5 anni, contro il 51,4% degli altri percorsi. Questo significativo divario

> Focus

di oltre 11 punti percentuali conferma quanto evidenziato da numerosi studi sulla associazione tra il tipo di scuola secondaria frequentata e il successo universitario. Ancora più interessante è osservare come questa disparità si rifletta anche nelle scelte post-laurea: il 64,4% dei laureati provenienti dal liceo (classico e scientifico) prosegue con la magistrale, mentre solo il 45% dei laureati con altri diplomi di maturità sceglie di continuare gli studi.

Il tasso di abbandono rappresenta forse il dato più allarmante: il 27% degli studenti non liceali abbandona gli studi universitari, più del doppio rispetto all'11,6% registrato tra i liceali. Questa marcata differenza suggerisce come la preparazione dei due licei tradizionali (classico e scientifico) fornisca strumenti metodologici e competenze trasversali che facilitano l'adattamento al contesto universitario. Questi dati sollevano importanti questioni di equità sociale nel sistema universitario italiano. Come evidenziato da diversi studi, la scelta della scuola secondaria di secondo grado è spesso influenzata dal background socio-economico familiare, creando così un potenziale meccanismo di riproduzione delle disuguaglianze sociali attraverso il percorso universitario. Le marcate differenze negli esiti universitari tra studenti liceali e non liceali suggeriscono la necessità di interventi mirati, sia a livello di orientamento pre-universitario che di supporto durante il percorso di studi, per ridurre queste disparità. Particolare attenzione dovrebbe essere posta al primo anno di università, periodo critico per gli abbandoni, attraverso la realizzazione di programmi di tutoraggio e sostegno specificamente pensati per gli studenti provenienti da percorsi

• **Matricole, cambio corso di studio, tassi di abbandono, fuori corso, laurea (valori medi 2010-2017 in %)**

	Matricole	Cambio	Abbandono	Fuori corso	Laurea
Lombardia	240.526	8,6	16,2	9,8	65,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	3.069	12,2	17,2	9,0	61,6
Liguria	37.886	13,8	21,4	11,8	53,0
Piemonte	104.712	12,6	18,2	12,2	57,0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	18.968	9,2	16,2	9,2	65,4
Veneto	123.779	8,6	15,8	9,6	66,0
Emilia-Romagna	105.966	8,2	19,0	9,4	63,4
Friuli-Venezia Giulia	29.185	12,2	18,4	10,6	58,8
Toscana	88.706	14,6	20,8	14,0	50,6
Lazio	170.995	13,2	22,4	12,2	52,2
Marche	43.551	10,4	19,2	10,0	60,4
Umbria	22.940	12,2	20,8	10,6	56,4
Calabria	56.852	13,2	20,6	17,8	48,4
Molise	9.320	11,4	17,2	14,8	56,6
Campania	176.290	11,8	20,4	15,8	52,0
Abruzzo	39.573	13,0	21,6	12,8	52,6
Basilicata	17.935	11,4	16,2	17,6	54,6
Puglia	112.172	11,0	21,2	13,6	54,2
Sicilia	121.685	11,2	21,0	15,2	52,6
Sardegna	40.068	10,4	22,6	16,6	50,6
Italia	1.564.178	11,0	19,4	12,6	57,0

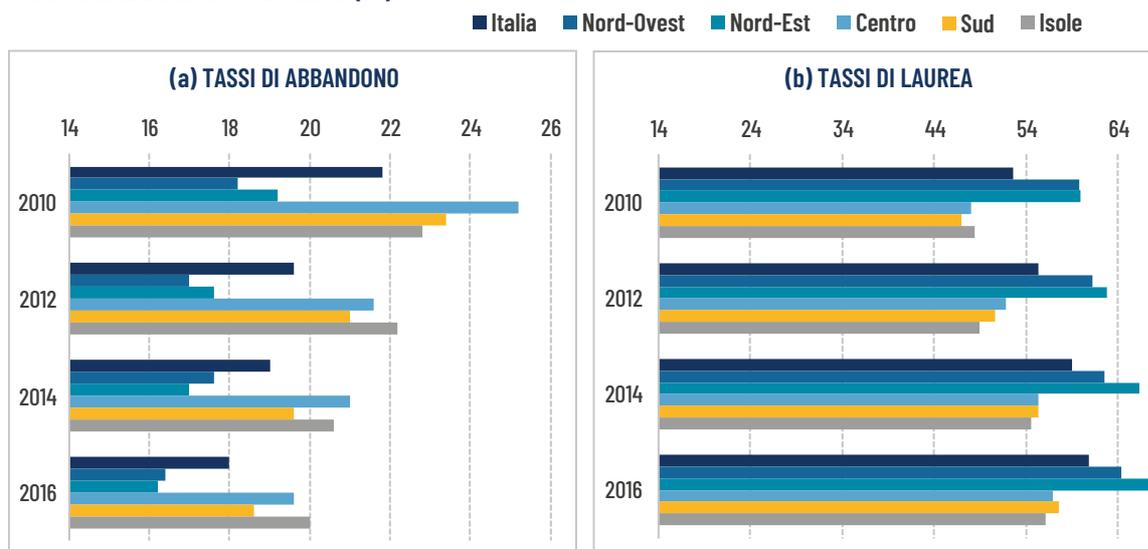
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mobysu.it.

non liceali.

I percorsi universitari oltre che dal background sono influenzati anche dall'ambito disciplinare della laurea cui gli studenti si immatricolano. Semplificando possiamo considerare i corsi come divisi in discipline tecnico scientifiche (STEM) e non. Sebbene tale divisione sia piuttosto grossolana, essa risulta utile per tratteggiare un quadro generale del sistema. Dalla popolazione totale di oltre 1,5 milioni immatricolati, emerge una netta prevalenza di iscrizioni in corsi non-STEM (64,3%) rispetto a quelli STEM (35,7%).

Un aspetto particolarmente interessante riguarda i tassi di completamento degli studi: il 60,1% degli studenti non-STEM consegue la laurea triennale, mentre la percentuale scende al 51,4% per gli studenti STEM. Al contrario il tasso di abbandono è più elevato nei corsi non-STEM (20,9%) rispetto ai corsi STEM (16,8%). Particolarmente rilevante è la differenza nei cambi di corso/ateneo: il 17,2% degli studenti STEM cambia percorso contro solo il 7,7% dei non-STEM. Anche per quanto riguarda il proseguimento degli studi, si osserva una marcata differenza nelle scelte post-laurea: il 63,4% dei laureati STEM prosegue con la magistrale, contro il 51,7% dei non-STEM. Questo dato potrebbe riflettere sia la struttura del mercato del lavoro italiano, che premia particolarmente le lauree magistrali in ambito STEM, sia la necessità di una formazione più approfondita in questi settori per un efficace inserimento nel mondo del lavoro. Questi dati suggeriscono la necessità di interventi mirati per supportare gli studenti STEM, specialmente nei primi anni di università, periodo critico per gli abbandoni e i cambi di corso. A tal proposito, potrebbero essere utili programmi di tutoraggio specifici e un potenziamento delle attività di laboratorio e delle esercitazioni pratiche. Anche il rafforzamento di programmi quali i Piano delle Lauree Scientifiche potrebbero da un lato incrementare la percentuale di studenti che sceglie percorsi STEM, dall'altro migliorare la consapevolezza della scelta riducendo i tassi di cambio.

• Tassi di abbandono e di laurea (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mobysu.it.

14. La formazione tecnica superiore

14.1 Le competenze

La sfida della crescita del sistema produttivo si gioca oggi sull'innovazione e sulla capacità di acquisire capitale umano altamente qualificato e specializzato. Implementare politiche in grado di accompagnare le transizioni verde e digitale vuol dire anche integrare l'obiettivo del rafforzamento del sistema di istruzione terziaria professionalizzante in una più ampia strategia di politica industriale.

Il Paese ha intrapreso negli ultimi anni un percorso di potenziamento dei percorsi alternativi ai tradizionali curricula accademici, più orientati a rispondere alla crescente domanda delle imprese di profili con elevata specializzazione tecnica (Its Academy e Lauree professionalizzanti). Il sistema Its si sta configurando in misura crescente come un valido strumento ma, nonostante la sua costante crescita in termini di iscrizioni e capacità di occupare i suoi diplomati, permangono alcune criticità.

La prima riguarda il ritardo nella capacità di rispondere adeguatamente alla crescente domanda delle imprese di profili altamente specializzati. A fronte dei circa 7mila diplomati del sistema Its, nel 2022 le imprese esprimevano una domanda di profili professionali coerenti pari a circa 47mila unità. Un evidente disallineamento tra domanda e offerta indicativa di un gap che divide l'Italia da molti dei paesi tecnologicamente più avanzati. Nel nostro Paese (dati Ocse) la quota di immatricolati a percorsi di istruzione terziaria professionalizzante sul totale degli iscritti al ciclo di istruzione terziaria si fermava nel 2021 all'1,1%, a fronte di un valore medio tra i paesi che hanno istituito la formazione terziaria di ciclo breve del 7,8% e quote superiori al 20% in paesi come la Francia e la Spagna.

Un'altra criticità riguarda le differenze tra la quantità e la qualità dell'offerta formativa di Its nel Paese che appare decisamente più ampia e strutturata al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Indagare specificamente le ragioni di questa diversa performance degli Its (ad esempio il tasso di abbandono al Centro-Nord è il 20% circa, mentre al Mezzogiorno è il 40% circa) può essere importante per capire quanto incidono le differenti strutture dei sistemi produttivi locali o i differenti modelli di partecipazione alla governance degli Its a livello locale.

Il rafforzamento degli Its, soprattutto utilizzando le risorse mobilitate dal Pnrr, può contribuire ad arginare i deflussi già consistenti di capitale umano dalle regioni meridionali. Un contributo che d'altra parte rischia di essere insufficiente se di pari passo non crescerà anche la domanda di lavoro qualificato. Una condizione, questa, che chiama in causa la politica industriale attiva, il cui obiettivo dovrebbe essere proprio quello di incidere sulla struttura produttiva orientandola verso ambiti funzionali all'assorbimento delle competenze formate dagli Its.

14.2 Il ritardo italiano

Nell'attuale scenario competitivo, i processi di innovazione delle imprese sono influenzati in misura crescente dalla possibilità di utilizzare competenze altamente qualificate, che possono assumere la forma di figure dotate di capacità trasversali o di profili tecnici a forte contenuto specialistico ed elevata intensità di conoscenza applicata.

Le sfide poste dalle transizioni verde e digitale e, più di recente, dallo sviluppo dell'Intelligenza Artificiale generativa, stanno infatti producendo una forte spinta alla riconfigurazione strategica e operativa dei business delle

imprese, che determina a sua volta un impatto significativo sulla domanda di nuove competenze tecniche e professionali e sulla stessa natura e organizzazione del lavoro.

Il mercato del lavoro richiede al lavoratore il possesso di abilità trasversali che consentano di stare al passo con i rapidi cambiamenti, quali la capacità di adattamento e di alfabetizzazione tecnologica, e un costante upgrading delle competenze specialistiche, imponendo una riorganizzazione dell'offerta di formazione professionale.

In questo senso, il sistema di istruzione e formazione professionale del nostro Paese scontava fino a pochi anni fa un notevole ritardo rispetto ai paesi europei più avanzati, con un'offerta confinata al sistema di istruzione secondaria tecnica e professionale e al segmento della Istruzione e Formazione Professionale (lefp), gestita direttamente

Tabella 1 Immatricolati ai cicli di istruzione terziaria (valori assoluti s.d.i., 2021)

Paesi	Istruzione terziaria a ciclo breve (a)	Istruzione terziaria (b)	% (c) = (a)/(b)	Popolazione in età 20-29 anni (d)	% (e)=(a)/(d)
Austria	74.059	438.383	16,9	1.093.329	6,8
Belgio	25.088	539.777	4,6	1.399.204	1,8
Repubblica Ceca	1.048	328.830	0,3	1.061.316	0,1
Danimarca	35.666	308.152	11,6	775.445	4,6
Estonia	-	44.939	-	136.359	-
Finlandia	-	305.370	-	657.960	-
Francia	565.733	2.809.289	20,1	7.627.670	7,4
Germania	10.989	3.351.573	0,3	9.449.344	0,1
Ungheria	11.834	287.493	4,1	1.130.824	1,0
Islanda	768	22.034	3,5	55.969	1,4
Irlanda	22.715	249.569	9,1	601.928	3,8
Italia	23.134	2.096.778	1,1	5.963.802	0,4
Lettonia	14.130	78.548	18,0	184.645	7,7
Lituania	-	104.897	-	306.999	-
Lussemburgo	880	7.665	11,5	86.926	1,0
Paesi Bassi	33.785	987.564	3,4	2.253.912	1,5
Norvegia	10.736	311.592	3,4	703.445	1,5
Polonia	508	1.347.799	0,0	4.289.198	0,0
Portogallo	18.127	403.746	4,5	1.103.856	1,6
Slovacchia	2.387	140.992	1,7	618.800	0,4
Slovenia	10.564	82.694	12,8	214.074	4,9
Spagna	524.257	2.261.063	23,2	4.915.168	10,7
Svezia	40.968	490.470	8,4	1.283.876	3,2
Regno Unito	414.305	2.993.903	13,8	8.401.925	4,9
Bulgaria	-	226.361	-	658.807	-
Croazia	12	161.077	0,0	424.679	0,0
Romania	-	560.490	-	2.000.502	-
Media			7,8		2,9

Fonte: Ocse.

da Regioni e Province Autonome attraverso gli Enti di formazione professionale. Il sistema lefp, in particolare, rientra nel ciclo di istruzione secondaria, configurandosi come un'offerta formativa rivolta ai giovani che scelgono un percorso alternativo alla scuola superiore per ottenere una qualifica professionale immediatamente spendibile nel mercato del lavoro.

Successivamente alla scuola secondaria, inizia quella che l'Ocse definisce Vocational Education and Training (Vet) che si caratterizza per programmi formativi che vengono classificati come upper secondary e post-secondary non-tertiary. Su questo segmento, mancava del tutto all'Italia un'offerta formativa terziaria non legata ai classici curricula universitari (short-cycle tertiary education nella definizione Ocse¹).

I dati Ocse mostrano che il nostro Paese presenta ancora in questo ambito un certo ritardo. La quota di immatricolati a percorsi di istruzione terziaria professionalizzante sul totale degli iscritti al ciclo di istruzione terziaria si fermava nel 2021 all'1,1%, a fronte di un valore medio tra i paesi che hanno istituito la formazione terziaria di ciclo breve del 7,8% e quote superiori al 20% in paesi come la Francia e la Spagna (Tab. 1)². Pur riducendosi, il divario permane se si considera il rapporto tra immatricolati nel ciclo di istruzione terziaria professionalizzante e popolazione di 20-29 anni, la fascia di età target per questa tipologia di offerta formativa. In questo caso il dato dell'Italia, sempre nel 2021, si attestava allo 0,4%, contro un valore medio pari al 2,9%.

A fronte di questo quadro generale, negli ultimi due decenni è cresciuta anche in Italia l'attenzione del policy maker verso un rafforzamento dell'offerta formativa professionalizzante, mirata a soddisfare la domanda di profili tecnici e professionali delle imprese e classificabile come formazione terziaria, ovvero realizzabile a conclusione del ciclo di studi secondari.

14.3 La formazione terziaria professionalizzante

L'avvicinamento dell'Italia agli standard dei sistemi di alta formazione dei paesi più avanzati è avvenuto per tappe successive e in maniera non sempre ordinata e pienamente coerente³.

Il primo provvedimento di rilievo è costituito dalla legge n. 144/1999 che all'art. 69 ha istituito i percorsi dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (ifts). Questi percorsi formativi, della durata complessiva di un anno, sono rivolti a giovani e adulti in possesso di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado, al termine dei quali si ottiene un certificato di specializzazione di tecnica superiore riferibile al 4° livello del Quadro Europeo delle Qualifiche.

Nel disegno di riorganizzazione dell'offerta formativa professionalizzante, il tassello più importante è comunque rappresentato dalla introduzione degli Istituti Tecnici Superiori (Its), avvenuta con il Dpcm del 25 gennaio 2008.

Attraverso l'istituzione degli Its e il successivo decreto Miur del 17 ottobre 2011, il nostro Paese ha colmato una importante lacuna di sistema, introducendo ex novo un segmento di istruzione terziaria alternativa ai percorsi universitari, equiparando così il quadro nazionale a quello di altri paesi europei, che di questo segmento di offerta formativa hanno fatto un punto di forza per il sostegno dei percorsi di crescita delle imprese.

Dopo un periodo sufficientemente lungo di sperimentazione del modello Its, con la legge di riordino n. 99/2022 è stato istituito il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, regolato successivamente attraverso diversi decreti attuativi⁴. Per effetto di tale provvedimento gli Its hanno assunto la nuova denominazione di Istituti

¹ Con istruzione terziaria a ciclo breve, l'Ocse fa riferimento ai programmi di studio di livello Isced 5, prevalentemente progettati per fornire agli studenti conoscenze, abilità e competenze professionali basate sulla pratica, con caratterizzazione specifica per professione, e indirizzati a preparare un accesso diretto dei partecipanti al mercato del lavoro.

² Nella lettura dei dati va in ogni caso considerato che in alcuni paesi con una consolidata presenza di percorsi di istruzione professionalizzante a ciclo breve, primi tra tutti la Germania, per effetto di scelte di classificazione statistica questo segmento di offerta formativa viene collocato nell'istruzione terziaria e non nell'istruzione terziaria a ciclo breve.

³ Il riferimento è all'istituzione delle lauree professionalizzanti, avvenuta con il decreto Miur n. 987/2016.

⁴ Per dare attuazione alle diverse previsioni della n. legge 99/2022, nel corso del 2023 sono stati approvati diversi decreti, tra i quali di preminente importanza

Tecnologici Superiori (Its Academy), con l'obiettivo – come recita la legge – di “promuovere l'occupazione, in particolare giovanile, e di rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, per la competitività e per la resilienza, a partire dal riconoscimento delle esigenze di innovazione e sviluppo del sistema di istruzione e ricerca, in coerenza con i parametri europei”.

L'art. 2 della legge n. 99/2022 attribuisce agli Its Academy la missione di colmare “progressivamente la mancata corrispondenza tra la domanda e l'offerta di lavoro, che condiziona lo sviluppo delle imprese, soprattutto piccole e medie, e di assicurare, con continuità, l'offerta di tecnici superiori a livello post-secondario in relazione alle aree tecnologiche considerate strategiche nell'ambito delle politiche di sviluppo industriale e tecnologico e di riconversione ecologica”.

Lo stesso articolo stabilisce che la priorità strategica degli Its Academy è soddisfare i fabbisogni formativi in relazione alla transizione digitale, anche ai fini dell'espansione dei servizi digitali – negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia –, all'innovazione, alla competitività e alla cultura, alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica nonché alle infrastrutture per la mobilità sostenibile.

A tal fine, ciascun Its Academy si caratterizza per il riferimento a specifici ambiti tecnologici. Anche a valle della legge di riordino del 2022 le aree tecnologiche di riferimento sono rimaste quelle identificate dal Dpcm 25 gennaio 2008, vale a dire: Efficienza energetica; Mobilità sostenibile; Nuove tecnologie della vita; Nuove tecnologie per il made in Italy (Servizi alle imprese, Sistema agroalimentare, Sistema casa, Sistema meccanica, Sistema moda); Tecnologie dell'informazione e della comunicazione; Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – Turismo.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 99/2022 “possono accedere ai percorsi di istruzione offerti dagli Its Academy, sulla base della programmazione regionale, i giovani e gli adulti in possesso di un diploma di scuola secondaria di secondo grado o di un diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale”.

Da ciò si evince che Regioni e Province Autonome, insieme al Ministero dell'Istruzione e del Merito (Mim), sono responsabili della programmazione dell'offerta formativa degli Its Academy e che i percorsi – di durata biennale o triennale – si qualificano come formazione post-secondaria.

Un altro elemento distintivo di questo segmento di offerta formativa professionalizzante è il modello di governance. Sulla base di quanto previsto dalla normativa, gli Its sono gestiti da Fondazioni di partecipazione composte, come requisito minimo, da: almeno un istituto di scuola secondaria di secondo grado; una struttura formativa accreditata localizzata nella regione in cui ha sede la Fondazione; un'Università o un'istituzione di alta formazione artistica, musicale e coreutica, o anche un Dipartimento universitario o un Ente di ricerca pubblico o privato, operanti nell'area tecnologica di riferimento dell'Its; una o più imprese, gruppi, consorzi e reti di imprese del settore produttivo che utilizzano in modo prevalente le tecnologie che caratterizzano l'area di specializzazione in cui opera l'Its.

L'aver previsto per le Fondazioni Its una composizione articolata di soggetti risponde a un preciso disegno di policy: avvicinare tipologie di attori del sistema dell'istruzione che tradizionalmente agiscono su mercati paralleli per orientarli verso il perseguimento di obiettivi comuni (la realizzazione di percorsi formativi mirati all'inserimento lavorativo), in stretta collaborazione con il mondo delle imprese e sulla base di una specifica integrazione organizzativa e di competenze.

appaiono in particolare: i) il Dm 20 ottobre 2023, n. 203 che reca le disposizioni concernenti le nuove aree tecnologiche e le figure professionali nazionali di riferimento degli Its Academy. Tra le disposizioni più rilevanti del decreto rientra l'incremento del numero delle aree tecnologiche da 6 a 10, che sono diventate: Energia; Mobilità sostenibile e logistica; Chimica e nuove tecnologie della vita; Sistema agroalimentare; Sistema casa e ambiente costruito; Meccatronica; Sistema moda; Servizi alle imprese e agli enti senza fini di lucro; Tecnologie per i beni e le attività artistiche e culturali e per il turismo; Tecnologia dell'informazione, della comunicazione e dei dati; ii) il Dm 30 novembre 2023, n. 229 con cui viene definito il nuovo Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione degli Its e definiti gli indicatori di realizzazione e di risultato dei percorsi formativi Its Academy di 5° e 6° livello EQF e le modalità per il loro periodico aggiornamento; iii) il Dm 6 dicembre 2023, n. 236 che definisce i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse del nuovo Fondo per l'istruzione tecnologica superiore; iv) il Decreto Interministeriale 19 dicembre 2023, n. 247 che fissa criteri e standard per la condivisione, tra le Fondazioni Its Academy, le istituzioni universitarie e di alta formazione artistica musicale e coreutica interessate e gli Enti di ricerca, delle risorse logistiche umane strumentali e finanziarie. L'approvazione dei decreti attuativi della legge n. 99/2022 ha quindi completato la cornice delle regole in cui si svilupperanno nei prossimi anni i nuovi percorsi formativi Its, ponendo le basi per migliorarne ulteriormente l'efficacia. Per un quadro complessivo si rimanda a: <https://www.miur.gov.it/decreti-attuativi-della-legge-n.-99/2022>.

In questo senso, gli Its hanno introdotto in Italia una forte discontinuità nelle logiche di programmazione dell'offerta formativa professionale.

Va d'altra parte evidenziato che, in questo modello di governance hanno talvolta finito per assumere nel tempo un importante ruolo attivo anche le Amministrazioni regionali, soprattutto in virtù della loro competenza concorrente nella programmazione delle risorse che in via ordinaria vengono assegnate alle Fondazioni Its Academy dal Mim.

In questo quadro, sempre nell'ottica del rafforzamento dell'offerta di formazione terziaria professionalizzante, con il Dm 12 dicembre 2016, n. 987 del Miur, erano state nel frattempo istituite le Lauree a orientamento professionale (Lp). Anche questi percorsi di laurea hanno una durata di 3 anni (come le lauree di 1° livello), ma non consentono di accedere direttamente ai corsi di laurea magistrale, essendo indirizzate a formare figure con elevata competenza operativa, inquadrabili immediatamente in azienda e capaci di gestire attività progettuali di medio-alta complessità.

Attualmente le lauree professionalizzanti sono tre: laurea per le Professioni Tecniche volte all'edilizia e al territorio (Lp-01); laurea per le Professioni Tecniche agrarie, alimentari e forestali (Lp-02); laurea per le Professioni Tecniche industriali e dell'informazione (Lp-03). Una caratteristica distintiva di questi percorsi è che sono abilitanti, nel senso che consentono ai laureati di iscriversi direttamente all'albo professionale di riferimento, senza dover sostenere l'esame di abilitazione alla professione.

Le lauree professionalizzanti si configurano quindi come una ulteriore opzione per coloro che vogliono intraprendere un ciclo di studi terziari prettamente orientato verso un immediato inserimento nel mercato del lavoro.

Va detto, però, che la loro connotazione disciplinare appare solo in parte diversa rispetto alle aree tecnologiche coperte dagli Its. In particolare, confrontando le aree tecnologiche degli Its e l'oggetto specifico delle tre classi di laurea professionalizzanti è possibile rilevare rischi di sovrapposizione e spiazzamento reciproco, in particolare, per i percorsi formativi attinenti alle aree tecnologiche della mecatronica, delle costruzioni, dell'Ict e dell'agroalimentare.

Il percorso di attivazione delle lauree professionalizzanti, peraltro, è risultato in questi primi anni abbastanza travagliato: dalla loro istituzione, avvenuta come illustrato a fine 2016, si è arrivati solo con il Dm 12 agosto 2020, n. 446 a un assestamento delle classi di laurea sulle quali è possibile per gli Atenei attivare nuovi corsi a orientamento professionale.

Anche per tale motivo, per questa nuova offerta formativa i numeri sono ancora limitati: considerando congiuntamente i primi due anni accademici in cui gli Atenei hanno attivato corsi di laurea professionalizzanti (2021-2022 e 2022-2023) il numero degli iscritti si attesta ad appena 1.390 (Tab. 2).

Per dare una misura del grado di diffusione di questi nuovi corsi di studio si consideri che solo tre Atenei, tutti del Nord⁵, potevano vantare nel 2023 un numero di studenti iscritti alle tre classi di laurea superiore a 100.

Inoltre, si rileva una forte prevalenza di iscritti negli Atenei delle regioni centro-settentrionali, che riproduce anche in questo caso lo squilibrio Nord-Sud. I dati aggregati per le tre classi di laurea mostrano che l'81,2% degli iscritti proviene da Atenei del Centro-Nord, con una punta del 94,7% per i corsi afferenti alla classe di laurea per le Professioni Tecniche industriali e dell'informazione. In generale, malgrado si osservi una crescita significativa dal primo al secondo anno di sperimentazione di questi nuovi percorsi formativi, è evidente che la mancanza di serie storiche di dati rende prematuro lo sviluppo di analisi mirate su questo segmento di offerta formativa terziaria professionalizzante.

L'operatività dei percorsi formativi Its nella loro forma iniziale può essere, invece, fatta risalire agli inizi degli anni Dieci⁶. L'arco temporale trascorso dalla loro istituzione appare quindi sufficientemente ampio da rendere possibile un'analisi, che consenta di far luce sulle performance di questo nuovo segmento di offerta formativa professionalizzante, in termini di capacità di intercettare e soddisfare anche quantitativamente i fabbisogni di competenze tecnologiche delle imprese.

⁵ Vale a dire, quelli di Bologna, Brescia e Padova (Anagrafe Studenti Mur <https://ustat.mur.gov.it/opendata/>).

⁶ I primi percorsi Its sono stati avviati nel 2010 (Indire, Rapporto di monitoraggio Its, 2023).

Tabella 2 Iscritti ai corsi di laurea professionalizzanti

Macroaree	2021/2022	2022/2023	Totale	% sul totale
LP-01 - Professioni Tecniche volte all'edilizia e al territorio				
Centro-Nord	84	330	414	71,5
Mezzogiorno	69	96	165	28,5
Italia	153	426	579	100,0
LP-02 - Professioni Tecniche agrarie, alimentari e forestali				
Centro-Nord	56	160	216	76,1
Mezzogiorno	14	54	68	23,9
Italia	70	214	284	100,0
LP-03 - Professioni Tecniche industriali e dell'informazione				
Centro-Nord	145	354	499	94,7
Mezzogiorno		28	28	5,3
Italia	145	382	527	100,0
Totale LP 01-02-03				
Centro-Nord	285	844	1.129	81,2
Mezzogiorno	83	178	261	18,8
Italia	368	1.022	1.390	100,0

Fonte: Anagrafe Studenti Mur, dati estratti il 30 maggio 2024.

14.4 Le esperienze europee

Prima di descrivere l'attuale quadro dell'offerta formativa Its e analizzarne le performance, può essere utile illustrare le caratteristiche del modello italiano in relazione alle principali differenze con altri contesti comparabili a quello nazionale.

Nel panorama europeo i percorsi formativi professionalizzanti più simili agli Its, vale a dire che terminano con titoli di livello Isced 5 riconosciuti e quindi spendibili per l'ingresso nel mercato del lavoro e delle professioni e che presentano una connotazione specialistica tematica, sono spesso identificati con l'espressione Vet (Vocational Education and Training) e rientrano nel ciclo dell'istruzione terziaria a ciclo breve (short-cycle tertiary education). Sotto questa doppia etichetta sono in realtà classificati modelli anche molto differenti tra loro.

Studi recenti dell'Ocse evidenziano come i programmi terziari a ciclo breve costituiscano un segmento rilevante del sistema di istruzione terziaria in paesi come l'Austria, la Turchia, la Colombia e gli Stati Uniti, dove più del 40% di chi accede all'istruzione terziaria si iscrive a programmi terziari a ciclo breve. Al contrario, in molti altri paesi Ocse, i programmi terziari a ciclo breve sono molto meno diffusi o addirittura inesistenti.

Restringendo l'osservazione ai paesi dell'Unione europea, si ricava che l'istruzione terziaria a ciclo breve non fa parte del sistema educativo in Bulgaria, Estonia, Grecia, Lituania, Romania, Finlandia ed è anche poco rilevante (rappresenta l'1% o meno del numero totale di studenti terziari) in diversi altri Stati membri dell'Ue, tra cui Repubblica Ceca, Croazia e Polonia⁷.

Focalizzando l'attenzione sui percorsi che appaiono maggiormente assimilabili agli Its, esemplari possono essere considerate le esperienze promosse da paesi come la Germania (Fachhochschulen) e la Francia (Campus dei Mestieri e delle Qualifiche).

Il modello tedesco, in primo luogo, ha attratto negli anni l'interesse per la sua dimostrata efficacia. Le Fachho-

⁷ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tertiary_education_statistics#.

chschule, più di recente denominate Hochschule für angewandte Wissenschaften (Haw), sono scuole universitarie di scienze applicate che prevedono percorsi della durata di 3-4 anni, due dei quali sotto forma di stage all'interno di un'impresa, e formano figure tecniche come elettrotecnici, ingegneri o chimici. Organizzate sul modello scolastico, con piccole classi di studenti che facilitano i rapporti con i docenti, le Haw prevedono tirocini obbligatori, progetti condotti in collaborazione con aziende e l'insegnamento da parte di professori con esperienza lavorativa al di fuori del mondo accademico. Dopo la laurea, gli studenti delle Haw trovano un lavoro più velocemente dei loro colleghi universitari e inizialmente guadagnano di più. Accanto alle Haw operano inoltre le Berufshochschulen, nelle quali assume centralità l'apprendimento pratico e le Fachschule che si collocano a un livello intermedio tra il diploma finale di apprendistato e i titoli superiori.

In Germania sono attualmente attive 243 Haw e circa il 37% del totale di studenti degli istituti di istruzione superiore tedeschi è iscritto a una Haw⁸. Ogni anno questi percorsi sono scelti da centinaia di migliaia di studenti⁹ e il loro successo ha consentito negli anni all'industria tedesca (va ricordato di dimensioni mediamente molto più grandi di quella italiana) di crescere senza incontrare particolari vincoli legati al fabbisogno di figure tecniche professionali.

Anche in Francia, ultimato il ciclo di istruzione secondaria e in alternativa ai percorsi universitari classici, i giovani hanno la possibilità di scegliere tra due canali di formazione professionalizzante: le Sezioni di Tecnici Superiori (Sts) e gli Istituti Universitari di Tecnologia (Iut). Il primo percorso formativo si inserisce nel ciclo di istruzione post-secondaria e consente di conseguire dopo due anni di studi un diploma a carattere professionale: il Brevet de technicien supérieur (Bts), con specializzazioni afferenti agli ambiti commerciale, industriale, dei servizi agricoli o delle arti applicate. Il secondo percorso formativo si inquadra all'interno del sistema universitario e porta al conseguimento del Diplôme Universitaire de Technologie (Dut). Attualmente 113 Iut offrono questi percorsi della durata di 2 anni in 24 diverse specialità di produzione e servizi. La gamma delle materie insegnate, la selettività delle ammissioni, lo stretto coinvolgimento dei partner economici e sociali e le eccellenti prospettive di impiego rendono il Dut molto attrattivo. Se il Bts è molto orientato all'inserimento nell'impresa grazie ai suoi contenuti e all'organizzazione degli stage in azienda, il Dut è invece caratterizzato da una formazione teorica superiore che consente, oltre all'inserimento professionale, il passaggio a una laurea triennale. Entrambi i percorsi possono essere completati con un anno di studio supplementare per conseguire una laurea professionale o una cosiddetta formazione complementare.

Secondo Campus France, l'Agenzia francese che si occupa della promozione dell'alta formazione, più di 240mila studenti sono iscritti a programmi Bts, mentre i percorsi Dut sono scelti da più di 115mila studenti ogni anno¹⁰.

In ognuna delle esperienze descritte la formazione terziaria professionalizzante costituisce un pilastro fondamentale del sistema nazionale dell'istruzione, sia in termini di capacità di attrazione di studenti sia per il ruolo molto rilevante di supporto al costante adeguamento delle capacità competitive del sistema produttivo alle esigenze di innovazione.

14.5 Il sostegno finanziario allo sviluppo del sistema Its

Un altro elemento molto significativo per determinare in via preliminare l'importanza degli Its nel contesto nazionale è dato dall'entità delle risorse pubbliche assegnate al loro sostegno.

In questo senso, si può notare come il rilevante gap che il nostro Paese mostra nel confronto con i paesi Ocse,

⁸ My German University, <https://www.mygermanuniversity.com/>.

⁹ Secondo i più recenti dati diffusi dal Ministero Federale dell'Istruzione e della Ricerca nel semestre invernale 2021-2022 gli studenti iscritti a una Fachhochschulen sono stati 1.094.500,- https://www.forschung-fachhochschulen.de/fachhochschulen/en/programme/uas-in-germany-facts-and-figures/uas-in-germany-facts-and-figures_node.html.

¹⁰ Campus France, <https://www.campusfrance.org/>.

precedentemente descritto con riferimento alla partecipazione ai percorsi di istruzione terziaria a ciclo breve, si evince anche in relazione al finanziamento ordinario dell'istruzione terziaria.

Dai più recenti dati diffusi dall'Ocse¹¹ emerge che l'Italia abbia speso per l'istruzione terziaria nel 2020 – anno dell'ultimo dato disponibile – meno di 13mila dollari per studente equivalente a tempo pieno (Full-Time Equivalent student, Fte)¹² a fronte degli oltre 18mila della media dei paesi Ocse e della media della Ue a 25 paesi (Tab. 3).

Prendendo in esame i dati più disaggregati, riferibili al segmento dell'istruzione terziaria a ciclo breve (maggiormente assimilabile all'offerta Ite) si rileva che il gap è ancora più rilevante: se in Italia la spesa per studente si

Tabella 3 Spesa pubblica in istruzione terziaria per studente equivalente a tempo pieno (dollari in PPA, 2020)

Paesi	Istruzione terziaria a ciclo breve	Istruzione terziaria a ciclo lungo	Totale
Austria	18.947	22.251	21.753
Belgio	13.659	22.917	22.555
Repubblica Ceca	31.028	16.190	16.237
Danimarca	13.681	24.608	23.432
Estonia	-	17.930	17.930
Finlandia	-	19.583	19.583
Francia	17.468	19.315	18.880
Germania	7.981	20.788	20.760
Ungheria	2.914	12.477	12.098
Islanda	16.128	16.128	16.128
Irlanda	-	-	17.400
Italia	4.697	12.746	12.663
Lettonia	12.543	13.121	13.043
Lituania	-	13.629	13.629
Lussemburgo	7.420	60.279	53.421
Paesi Bassi	12.485	21.779	21.642
Norvegia	21.086	24.474	24.374
Polonia	7.474	14.490	14.488
Portogallo	5.660	12.414	12.104
Slovacchia	10.880	14.694	14.637
Slovenia	7.769	19.166	17.795
Spagna	10.770	15.354	14.361
Svezia	7.011	28.443	26.215
Regno Unito	29.292	29.552	29.534
Bulgaria	11.048	11.048	6.983
Croazia	-	9.865	8.150
Romania	9.602	9.602	5.956
Media Ocse	12.266	19.775	18.105
Media Ue a 25 paesi	11.317	19.219	18.131

Fonte: Ocse, dati estratti il 30 maggio 2024.

¹¹ Oecd (2024), Education at a glance: Educational finance indicators, Oecd Education Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/c4e1b551-en>

¹² Full-Time Equivalent student deriva da un calcolo che traduce le ore di credito studentesco in un numero equivalente di studenti a tempo pieno per l'intero anno.

è attestata, sempre nel 2020, sotto i 5mila dollari, nella media dei paesi Ocse e dell'Ue a 25 paesi supera, rispettivamente, i 12mila e gli 11mila dollari.

Pur ribadendo che gli Its rappresentano, come già sottolineato, solo una componente dell'offerta formativa terziaria a ciclo breve, è quindi evidente che il nostro Paese, nonostante le recenti riforme adottate, mostri ancora un divario significativo dagli altri paesi più avanzati in termini di spesa.

In questo quadro generale, va in ogni caso sottolineato che la politica ordinaria nazionale ha assegnato negli ultimi anni risorse crescenti al sostegno degli Its. Se si prendono in esame i dati riferiti ai decreti ministeriali di riparto delle risorse a Regioni e Province Autonome si rileva che l'entità del sostegno è passata dai 32 milioni di euro del 2019 ai 47,4 milioni del 2023¹³, ammontare comunque non sufficiente a consentire agli Its di dare una risposta quantitativamente commisurata alla domanda di professioni tecniche delle imprese.

Va tuttavia considerato che le Amministrazioni citate devono assicurare, sulla base di una pianificazione triennale, il cofinanziamento dei percorsi Its con risorse proprie, in larga parte a valere sulle disponibilità del Fondo Sociale Europeo. In questo senso, sebbene non sia possibile determinare l'esatto ammontare delle risorse regionali programmate nell'ambito dei Programmi Regionali Fse Plus 2021-2027 per il sostegno specifico dei soli Its, si può analizzare la ripartizione indicativa dei fondi per settore di intervento.

Considerando i dati relativi alle risorse assegnate alla categoria di intervento definita dal pertinente regolamento comunitario sulla politica di coesione "sostegno alla formazione terziaria (infrastrutture escluse)", in base a elaborazioni Svimez, risulta che, complessivamente, Regioni e Province Autonome hanno programmato in questo ambito oltre 546 milioni di euro, di cui oltre 266 afferenti ai Programmi delle Regioni del Mezzogiorno¹⁴. All'interno della citata categoria di intervento ricade, tuttavia, nella maggior parte dei casi, il sostegno al sistema dell'istruzione terziaria, vale a dire anche il finanziamento di borse di studio per l'accesso all'Università, di assegni di ricerca, dottorati e master, nonché il sostegno ai percorsi formativi Its, e talvolta (impropriamente) ai percorsi Ifts. Va inoltre evidenziato che alcune Regioni hanno programmato risorse per il sostegno al rafforzamento delle infrastrutture del sistema di istruzione terziaria, nell'ambito della categoria di intervento "123 - Infrastrutture per l'istruzione terziaria"¹⁵, mentre altre hanno fatto confluire il sostegno ai percorsi Its nell'ambito più generale del sostegno all'occupazione giovanile¹⁶.

In questo quadro, è plausibile ritenere che, in misura superiore rispetto al precedente ciclo di programmazione 2014-2020, le risorse dell'attuale ciclo della politica di coesione specificamente destinate a sostenere l'istruzione terziaria professionalizzante potranno fornire un contributo significativo in termini di risposta alla accresciuta capacità delle Fondazioni Its di progettare e gestire nuovi percorsi formativi e alla forte domanda di profili tecnici superiori in grado di supportare le transizioni verde e digitale.

Tuttavia, un cambio di passo auspicabilmente decisivo per rafforzare questo segmento di offerta formativa terziaria è stato determinato soprattutto dall'approvazione del Pnrr, che ha previsto un sostegno aggiuntivo per il sistema Its molto consistente, pari complessivamente a 1,5 miliardi di euro.

Più specificamente, l'Investimento 1.5 "Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (Its)" della Missione 4 - Istruzione e Ricerca - Componente 1 del Pnrr ha destinato circa 500 milioni di euro al potenziamento dei laboratori degli Its Academy con tecnologie 4.0 e alla realizzazione di nuovi laboratori. A queste risorse si sono

¹³ Decreti Direttoriali Miur 2019 e 2023.

¹⁴ Su dati desumibili dai Programmi Regionali Fse+ 2021-2027, sezione dei programmi "Ripartizione indicativa delle risorse (Ue) programmate per tipo di intervento - Tabella 4 dimensione 1 - settore di intervento".

¹⁵ Si tratta nello specifico della Puglia e della Calabria, che hanno programmato complessivamente per questa tipologia di investimenti poco più di 32 milioni di euro.

¹⁶ È il caso della Lombardia, delle due Province Autonome e della Valle d'Aosta, che hanno utilizzato a tal fine il codice di intervento "136 - Sostegno specifico per l'occupazione giovanile e l'integrazione socio-economica dei giovani".

aggiunti i 700 milioni destinati con specifico decreto¹⁷ – in attuazione dello stesso Investimento Pnrr – a tutte le Fondazioni Its accreditate con almeno un percorso di formazione attivo, per l'incremento dell'offerta formativa e della partecipazione delle aziende ai processi formativi.

Il consistente investimento pubblico promosso dal Pnrr è sicuramente in grado di produrre una forte iniezione di capacità all'interno del sistema Its, a patto che si riesca a utilizzare le risorse assegnate in maniera efficiente ed efficace. In questo senso, ad oggi non si rilevano segni particolarmente incoraggianti.

Secondo una recente indagine condotta da Astrid/Fondazione Agnelli sullo stato di attuazione del Pnrr in materia di istruzione¹⁸, nell'ambito della Missione 4 la linea di Investimento "Sviluppo e riforma delle Its Academy" è quella che a dicembre 2023 presentava la più bassa percentuale di spesa rispetto alle risorse assegnate (2,4%). La lenta progressione della spesa osservabile fino al 2023 determina quindi la necessità di una forte accelerazione dell'attuazione, pena il rischio di pregiudicare il raggiungimento del target definito dal Pnrr: il raddoppio annuale del numero di studenti iscritti al sistema di formazione professionale terziaria (Its) da 11mila a 22mila.

Al di là di queste considerazioni, comunque, va riconosciuto che il sostegno degli Its si è negli ultimi anni decisamente rafforzato, soprattutto grazie all'attivazione di strumenti straordinari di finanziamento, fornendo una prospettiva di crescita più solida allo sviluppo di un'offerta formativa professionalizzante maggiormente in linea con i crescenti fabbisogni di figure specialistiche di livello intermedio espressi dalle imprese.

Alla luce del quadro d'insieme delineato, è possibile dare una migliore lettura ai dati amministrativi raccolti attraverso il monitoraggio periodico dell'Istituto nazionale di documentazione innovazione e ricerca educativa (Indire)¹⁹ sull'esperienza Its, e fornire così la giusta prospettiva alle evidenze inerenti la realizzazione dei percorsi di questo specifico segmento di offerta formativa professionalizzante.

14.6 L'offerta formativa degli Its Academy

266

Gli ultimi dati diffusi da Indire aiutano a inquadrare la dimensione attuale dell'offerta formativa Its (Fig. 1). Secondo l'ultimo Rapporto di monitoraggio nazionale, nel 2022 sono stati completati 349 percorsi formativi Its. 153 (pari al 43,8%) afferiscono agli ambiti del made in Italy, di cui 64 (il 41,8% dell'ambito) al Sistema della meccanica, 33 (pari al 21,6%) al Sistema agro-alimentare, 29 (il 19,0%) al Sistema moda, 20 (il 13,1%) ai Servizi alle imprese e 7 (il 4,6%) al Sistema casa. Delle altre aree il 16,3% (pari a 57 percorsi) interessa la Mobilità sostenibile e il 14,3% (pari a 50) le Tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La Fig. 2 mostra la distribuzione territoriale dei percorsi Its terminati nel 2022. Dalla lettura dei dati è possibile rilevare che al Nord si eroga il maggior numero di percorsi (211, corrispondenti al 60,5%), mentre 66 (il 18,9%) sono quelli svolti nelle regioni del Centro. Nelle regioni meridionali sono stati erogati 72 percorsi (il 20,6%) e di questi ben 31 in Puglia, pari al 43,1% dei percorsi erogati nel Mezzogiorno.

Per circoscrivere meglio il perimetro di rilevanza degli Its può essere utile analizzare come si è evoluta nel tempo l'offerta formativa Its.

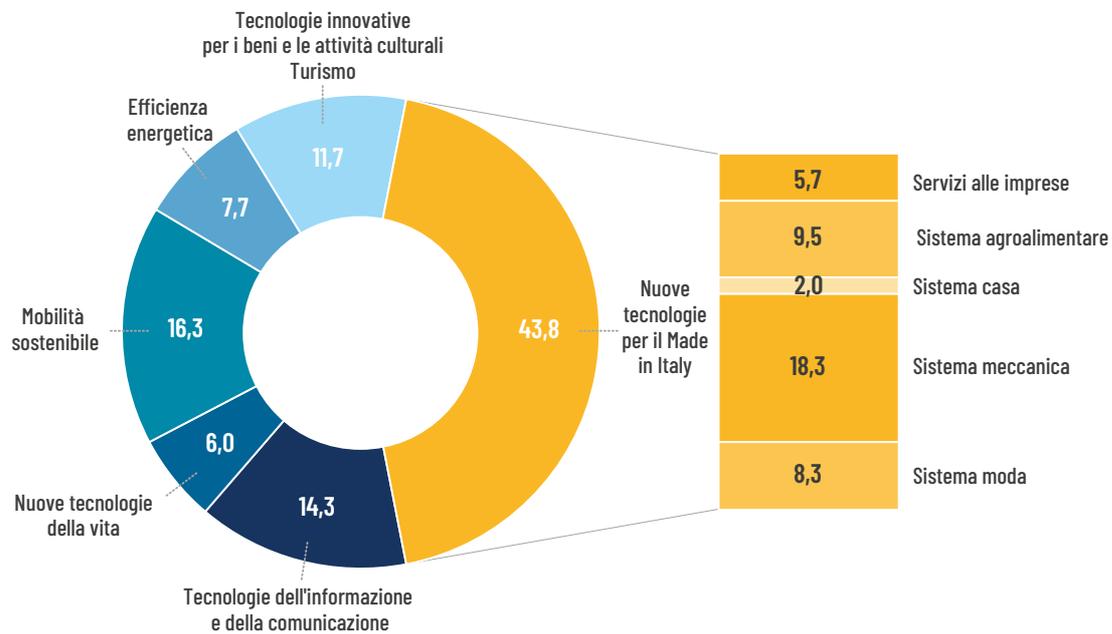
In questo senso, il monitoraggio Indire mostra la crescita significativa registrata dagli Its dalla loro istituzione ad oggi, in termini di percorsi formativi, numero di iscritti e di diplomati.

¹⁷ Decreto ministeriale 26 maggio 2023, n. 96, di riparto delle risorse per il potenziamento dell'offerta formativa degli "Its Academy", Missione 4 del Pnrr.

¹⁸ A. Gavosto e A. Zanardi, Rielaborazione e aggiornamento della relazione introduttiva al seminario Astrid-Fga "Lo stato di attuazione del Pnrr in materia d'istruzione, 22 aprile 2024. I dati riportati nella relazione si riferiscono alle evidenze fornite dalla IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del Pnrr presentata dal Governo il 22 febbraio 2024.

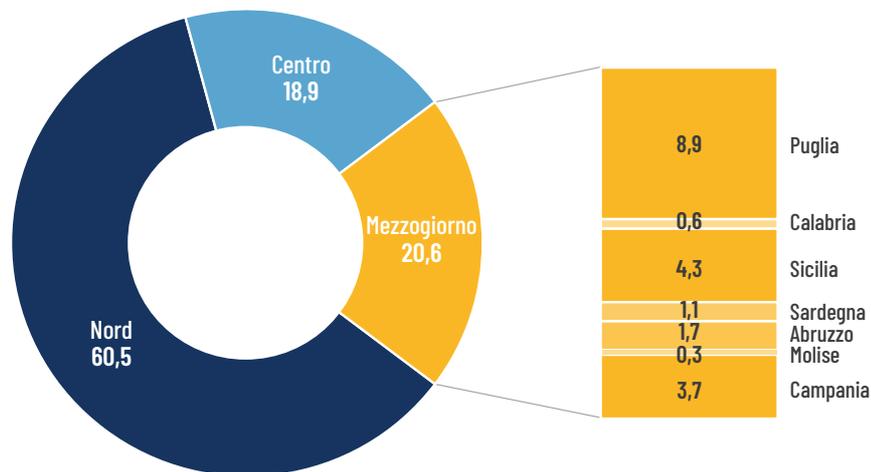
¹⁹ Indire-Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa, gestisce su incarico del Ministero dell'Istruzione, la banca dati nazionale Its Academy, svolgendo attività di ricerca e fornendo con periodicità annuale un significativo volume di dati sull'operatività degli Its attraverso la pubblicazione di un rapporto di monitoraggio nazionale.

Figura 1 Distribuzione dei percorsi Its terminati nel 2022 per area tecnologica e ambiti del made in Italy (valori %)



Fonte: Indire, Banca dati Nazionale Its Academy.

Figura 2 Distribuzione dei percorsi Its terminati nel 2022 per ripartizione territoriale e regioni meridionali (valori %)



Fonte: Indire, Banca dati Nazionale Its Academy.

Come si evince dalla Tab. 4 i percorsi conclusi negli anni 2013-2022 e monitorati nel 2015-2024 sono complessivamente 1.791. Tra il 2020 e il 2022 si è registrato un robusto incremento dei percorsi in monitoraggio, passati da 260 a 349, +34%; nelle regioni meridionali la crescita si è attestata mediamente al +12,5% ad eccezione della Puglia dove la crescita è stata più sostenuta e sugli stessi livelli di quella nazionale (+35%). Il dato in valori assoluti dei percorsi realizzati evidenzia un numero significativo solo per la Puglia tra le regioni meridionali; viceversa, un solo percorso è stato realizzato tra il 2013 e il 2021 dagli Its Academy nella regione Basilicata e 7 in Molise.

Tabella 4 Percorsi Its in monitoraggio (valori assoluti)

Macroaree	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Centro-Nord	53	52	80	92	116	157	156	196	246	277	1.425
Mezzogiorno	10	15	17	21	23	30	45	64	69	72	366
Abruzzo	2	4	4	3	3	5	4	9	8	6	48
Molise	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	7
Campania	2	1	2	6	2	5	2	10	11	13	54
Puglia	3	4	4	4	5	12	19	23	26	31	131
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Calabria	0	0	3	4	4	1	5	5	7	2	31
Sicilia	3	4	3	4	4	4	12	12	10	15	71
Sardegna	0	1	1	0	4	2	2	4	5	4	23
Italia	63	67	97	113	139	187	201	260	315	349	1.791

Fonte: Indire, Banca dati Nazionale Its Academy.

Altri dati relativi all'evoluzione del sistema Its sul territorio evidenziano come le regioni del Centro-Nord possano vantare numeri più significativi in relazione a tutti gli indicatori considerati.

Osservando l'evoluzione nel tempo del dato relativo agli iscritti ai percorsi terminati, si rileva che questi sono passati da 1.512 nel 2013 a 9.246 nel 2022, di cui 2.145 a percorsi offerti nelle regioni meridionali (Tab. 5). Va evidenziato che nel decennio considerato la quota di iscritti in Its meridionali è cresciuta, passando dal 16,6% del 2013 al 23,2% del 2022. Sebbene questo trend indichi un'evoluzione positiva per gli Its localizzati nelle regioni meridionali, permane una forte distanza del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. È interessante notare che nel periodo considerato gli iscritti raddoppiano in percentuale sul totale in Puglia, mentre la crescita assoluta è inferiore in Abruzzo e in minor misura in Sicilia, determinando in queste regioni un arretramento della percentuale di iscritti sul totale.

Significativi dello squilibrio territoriale sono anche i dati relativi agli indicatori sul successo formativo e sul placement, espressi come: i) % di studenti che consegue il diploma rispetto agli iscritti (tasso di diplomati); ii) % di diplomati che riesce a trovare lavoro a 12 mesi dalla conclusione del percorso (tasso di occupati); iii) % di occupati che trova lavoro in un'area coerente con il percorso concluso.

Tabella 5 Iscritti ai percorsi terminati Its nel 2013-2022 e monitorati nel 2015-2024 (valori assoluti)

Regioni e macroaree	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Centro-Nord	1.261	1.270	1.919	2.249	2.822	3.810	3.860	5.053	6.312	7.101	35.657
Mezzogiorno	251	414	455	525	545	796	1.237	1.821	1.962	2.145	10.151
Abruzzo	53	110	102	78	74	143	118	272	235	176	1.361
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	-	24	-	24
Calabria	-	-	109	95	111	26	128	133	200	45	847
Campania	44	33	47	154	51	121	55	273	272	300	1.350
Molise	-	20	-	-	25	29	24	24	28	23	173
Puglia	77	110	89	92	115	317	545	660	767	1.005	3.777
Sardegna	-	24	26	-	66	48	39	89	141	149	582
Sicilia	77	117	82	106	103	112	328	370	295	447	2.037
Italia	1.512	1.684	2.374	2.774	3.367	4.606	5.097	6.874	8.274	9.246	45.808

Fonte: Indire, Banca dati Nazionale Its Academy.

Come mostra la Tab. 6 la quota di iscritti che conseguono il diploma, pari per i percorsi conclusi nel 2022 all'81,0% nel Centro-Nord, scende al di sotto del 60% nel Mezzogiorno, con il minimo toccato in Sardegna dove poco più di un terzo degli iscritti consegue il diploma. In generale, è possibile rilevare che tutte le regioni meridionali presentano per questo indicatore di successo formativo valori al di sotto della media nazionale. Anche il dato sul placement segnala l'esistenza di un gap territoriale, sebbene molto meno rilevante rispetto al successo formativo. Il tasso di occupati sui diplomati si mantiene infatti al di sopra dell'80% in entrambe le macroaree. A livello regionale si rileva che il tasso più basso rispetto alla media nazionale registrato nel Mezzogiorno, deriva dalle performance meno brillanti della Sicilia, del Molise e della Sardegna, dove il tasso rimane comunque superiore al 75%. Queste due ultime regioni, tuttavia, presentano numeri assoluti particolarmente bassi che rendono l'indicatore meno significativo.

Tabella 6 Percorsi Its 2022 monitorati nel 2024: iscritti, diplomati, occupati e indici di performance (valori assoluti e %)

Regioni e macroaree	Percorsi in monitoraggio	Iscritti	Diplomati	Diplomati/iscritti (%)	Occupati	Occupati/diplomati (%)
Centro-Nord	277	7.101	5.755	81,0	5.071	88,1
Mezzogiorno	72	2.145	1.278	59,6	1.050	82,2
Abruzzo	6	176	116	65,9	104	89,7
Calabria	2	45	31	68,9	29	93,5
Campania	13	300	186	62,0	151	81,2
Molise	1	23	12	52,2	9	75,0
Puglia	31	1.005	591	58,8	487	82,4
Sardegna	4	149	52	34,9	40	76,9
Sicilia	15	447	290	64,9	230	79,3
Italia	349	9.246	7.033	76,1	6.121	87,0

Fonte: Indire, Banca dati Nazionale Its Academy.

Un ultimo dato interessante riguarda la composizione partenariale degli Its Academy. Dai dati forniti da Indire si rileva che nel complesso le 98 Fondazioni Its Academy attive operano con 3.555 partner societari. Il 49,5% dei partner istituzionali soci delle Fondazioni sono imprese (1.599 pari al 45%) e associazioni di impresa (161 pari al 4,5%). Componenti vincolati del partenariato sono anche gli istituti secondari di secondo grado, il 15,4% pari a 547 istituti, le agenzie formative l'11,6% pari a 413, i Dipartimenti universitari con 137 unità (il 3,9%). Residuali le partecipazioni delle altre tipologie di partenariato. Osservando la distribuzione dei soggetti che garantiscono per vincolo statutario la base del partenariato delle Fondazioni, si rileva che nel Centro-Nord la quota di imprese e associazioni di imprese, congiuntamente considerata, si attese al 50,7%, a fronte del 46,6% del Mezzogiorno.

14.7 Domanda e offerta di competenze tecniche

Come già sottolineato, gli Its nascono per dare risposta ai fabbisogni delle imprese di figure tecniche specialistiche di livello medio-alto.

In questo senso, è essenziale analizzare in che misura l'offerta attuale di formazione è in grado di soddisfare in termini quantitativi e intercettare qualitativamente il fabbisogno esistente.

I dati sui fabbisogni professionali e occupazionali delle imprese sono rilevati dal 1997 a livello nazionale dal

sistema Excelsior²⁰, attraverso indagini che coinvolgono attualmente circa 275mila imprese con dipendenti operanti nei settori dell'industria e dei servizi e confluiscono periodicamente in specifici rapporti di monitoraggio e di approfondimento tematico.

Secondo il rapporto di approfondimento tematico Its Academy e Lavoro²¹, elaborato da Unioncamere, l'attenzione delle imprese verso l'offerta formativa Its è cresciuta notevolmente negli ultimi anni. Al sistema Its viene riconosciuta dalle imprese la capacità di preparare adeguatamente figure tecniche specialistiche necessarie per supportarne i processi di innovazione.

È opportuno in questo senso evidenziare come si distribuisce la domanda di figure tecniche rispetto agli ambiti e alle aree tecnologiche in cui operano gli Its e ai principali settori di attività economica.

Come si evince dalla Tab. 7, l'ambito Sistema meccanica è quello in cui si concentra la maggior richiesta di figure professionali coerenti con l'offerta Its, con una previsione di attivazione nel 2023 di oltre 16mila contratti di durata superiore a 30 giorni solari, pari al 38,2% del totale (43.540). Significativamente alta risulta anche la domanda di diplomati Its afferenti agli ambiti Metodi e tecnologie per lo sviluppo di sistemi software, e Architettura e infrastrutture per i sistemi di comunicazione, con, rispettivamente, oltre 6mila e quasi 5mila richieste previste.

Tabella 7 Domanda delle imprese di profili Its

Area tecnologica	Valori assoluti	Valori %
Ambiti Its Academy più richiesti dalle imprese		
Sistema meccanica	16.630	38,2
Metodi e tecnologie per lo sviluppo di sistemi software	6.070	13,9
Architettura e infrastruttura per i sistemi di comunicazione	4.860	11,2
Turismo e attività culturali	3.310	7,6
Processo e impianti a elevata efficienza e risparmio energetico	3.100	7,1
Servizi alle imprese	3.030	7,0
Sistema moda	2.250	5,2
Mobilità delle persone e delle merci	2.190	5,0
Organizzazione e fruizione dell'informazione e della conoscenza	2.100	4,8
Totale	43.540	100,0
Inserimento diplomati Its Academy per settori		
Industria manifatturiera	19.819	41,8
Costruzioni	4.550	9,6
Commercio	4.200	8,9
Turismo	1.980	4,2
Trasporti	2.260	4,8
Servizi alle imprese	14.080	29,7
Servizi alle persone	530	1,1
Totale	47.419	100,0

Fonte: Unioncamere - Anpal, Sistema Informativo Excelsior, 2023.

²⁰ Excelsior è un'iniziativa promossa da Unioncamere in collaborazione con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Camere di Commercio italiane con l'obiettivo di monitorare e analizzare il mercato del lavoro in Italia, fornendo dati e informazioni sulle dinamiche occupazionali e sulle esigenze delle imprese.

²¹ Unioncamere, Rapporto Its Academy e lavoro, Sistema Excelsior, 2023.

Guardando ai settori economici, si ricava che l'industria manifatturiera, come era da attendersi, prevede un numero di ingressi lavorativi nettamente superiore a quello degli altri settori, con quasi 20mila richieste (il 41,8% del totale). A seguire, si colloca il settore servizi alle imprese, con oltre 14mila richieste (29,7%). Decisamente inferiori, ma comunque degne di nota, sono le previsioni di entrata di figure tecniche Its dei settori costruzioni e commercio, con una previsione di attivazione di oltre 4mila contratti ciascuno, mentre meno rilevanti in termini quantitativi appaiono i fabbisogni dei due settori trasporti, turismo e, soprattutto, del settore dei servizi alle persone.

La considerazione congiunta di questi dati segnala, in sostanza, come i profili Its più richiesti nel 2023 afferiscano al sostegno delle esigenze di rafforzamento della competitività delle imprese industriali e di quelle connesse alla crescente digitalizzazione dei processi produttivi, mentre poco rilevante si configura la domanda di profili relativi all'offerta di servizi alla persona.

Nel complesso, a fronte di una domanda stimata di oltre 47mila entrate programmate per il 2023²², nello stesso anno i diplomati Its sono stati poco più di 7mila²³.

Tabella 8 Domanda-offerta di profili professionali Its (valori assoluti)

(a) Contratti di lavoro che le imprese hanno programmato di attivare per profili professionali con diploma Its nel 2023.

Regioni e macroaree	Domanda Profili Its (a)	Diplomati	Differenza
Centro-Nord	40.200	5.755	34.445
Piemonte	3.500	604	2.896
Valle d'Aosta	100	-	100
Lombardia	12.600	1.772	10.828
Liguria	1.200	195	1.005
Trentino A.A.	1.400	-	1.400
Veneto	5.800	1.009	4.791
Friuli V.G.	1.400	304	1.096
Emilia-Romagna	5.100	555	4.545
Toscana	2.700	636	2.064
Umbria	600	182	418
Marche	1.200	220	980
Lazio	4.600	278	4.322
Mezzogiorno	7.300	1.278	6.022
Abruzzo	700	116	584
Molise	200	12	188
Campania	2.200	186	2.014
Puglia	1.200	591	609
Basilicata	100	-	100
Calabria	500	31	469
Sicilia	1.600	290	1.310
Sardegna	800	52	748
Italia	47.500	7.033	40.467

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Unioncamere-Anpal e Indire.

²² Unioncamere, Rapporto Its Academy e Lavoro, pag.22.

²³ Indire, Rapporto Its Academy monitoraggio nazionale 2024, 2024.

Il dato appena esposto nasconde situazioni che sono in realtà abbastanza differenziate a livello territoriale (Tab. 8). Il divario tra domanda e offerta si concentra in effetti nelle regioni del Centro-Nord, dove la richiesta di figure specialistiche riconducibili ai profili formati dagli Ists è molto più elevata, in ragione della maggiore concentrazione di imprese manifatturiere soprattutto di medie e grandi dimensioni. Più in particolare, le regioni in cui si rileva un gap più significativo di figure specialistiche sono, nell'ordine, la Lombardia, con oltre 10 mila profili mancanti nel 2023, il Veneto, l'Emilia Romagna e il Lazio, tutte con una carenza di profili Ists superiore alle 4 mila unità. Nelle regioni del Mezzogiorno il divario tra domanda e offerta risulta invece molto inferiore: se si eccettuano la Campania, che presenta un deficit di profili Ists superiore a 2 mila unità, e in minore misura la Sicilia, le altre regioni evidenziano una difficoltà di reperimento di figure tecniche Ists circoscritta sotto la soglia di mille unità di lavoro equivalente a tempo pieno.

Ulteriori dati forniscono indicazioni rispetto ai profili per i quali si rilevano le maggiori difficoltà di reperimento di figure professionali afferenti agli ambiti di intervento degli Ists.

Tabella 9 Domanda-offerta di profili professionali Ists (valori assoluti e %)

Area Tecnologica	Opportunità di lavoro per tecnici Ists	Tecnici Ists difficili da reperire	Difficoltà di reperimento media (%)
Approvvigionamento e generazione di energia	490	340	69,4
Processi e impianti a elevata efficienza e a risparmio energetico	3.100	2.870	92,6
Totale Area Efficienza energetica	3.590	3.210	89,4
Mobilità delle persone e delle merci	2.190	1.090	49,8
Produzione e manutenzione di mezzi di trasporto e/o relative infrastrutture	150	30	20,0
Gestione infomobilità e infrastrutture logistiche	680	70	10,3
Totale Area Mobilità sostenibile	3.020	1.190	39,4
Biotechologie industriali e ambientali	110	90	81,8
Prdduzione di apparecchi, dispositivi diagnostici e biomedicali	410	280	68,3
Totale Area Nuove tecnologie della vita	520	370	71,2
Sistema agroalimentare	780	340	43,6
Sistema casa	770	430	55,8
Sistema meccanica	16.630	12.350	74,3
Sistema moda	2.250	960	42,7
Servizi alle imprese	3.030	1.450	47,9
Totale Area Made in Italy	23.460	15.530	66,2
Turismo e attività culturali	3.310	1.400	42,3
Beni culturali e artistici	490	440	89,8
Totale Area Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali	3.800	1.840	48,4
Metodi e tecnologie per lo sviluppo di sistemi software	6.070	4.010	66,1
Organizzazione e fruizione dell'informazione e della conoscenza	2.100	850	40,5
Architetture e infrastrutture per i sistemi di comunicazione	4.860	4.100	84,4
Totale Area Tecnologie della informazione e della comunicazione	13.030	8.960	68,8
Totale generale	47.420	31.100	65,6

Fonte: Sistema Informativo Excelsior 2023, Unioncamere-Anpal - Rapporto Ists Academy e lavoro.

Secondo la più recente indagine Excelsior, in relazione alle sei aree tecnologiche di riferimento degli Its, le maggiori criticità si evidenziano nell'area Efficienza energetica con un livello di difficoltà di reperimento che si attese in media all'89%. All'estremo opposto si colloca l'area tecnologica Mobilità sostenibile, per la quale la fatica a trovare profili tecnici superiori Its si attesta in media al 39% (Tab. 9).

In valore assoluto, le maggiori problematiche si riscontrano per la domanda delle imprese afferenti al Sistema meccanica, con oltre 12 mila segnalazioni. A distanza seguono due dei tre profili Its afferenti all'area tecnologica Tecnologie dell'informazione e della comunicazione: in questo ambito viene segnalato un reperimento problematico di oltre 4 mila per tecnici superiori esperti in Metodi e tecnologie per lo sviluppo di sistemi software e Architetture e infrastrutture per i sistemi di comunicazione.

Nel complesso, rispetto al fabbisogno di profili tecnici superiori Its si osserva una difficoltà di reperimento in due casi su tre (66%), con oltre 31 mila segnalazioni di problematicità a fronte di opportunità di lavoro stimate negli stessi ambiti superiori a 47 mila unità.

14.8 Considerazioni finali

Il quadro delineato dalle analisi condotte mostra che l'Italia ha intrapreso negli ultimi anni un percorso di rafforzamento dei percorsi di alta formazione alternativi ai tradizionali curricula accademici, maggiormente orientati a rispondere alla crescente domanda delle imprese di profili con elevata specializzazione tecnica.

Il sistema Its, in particolare, si sta configurando in misura crescente come un valido strumento del sistema nazionale di istruzione terziaria, con un'offerta complementare agli studi accademici che si dimostra negli anni aderente ai fabbisogni di competenze delle imprese coinvolte in processi di innovazione. La costante crescita del sistema Its in termini di iscrizioni e l'elevato tasso di successo formativo, testimoniato dai dati sull'occupazione dei diplomati Its, avvalorano le scelte di policy che hanno condotto a rafforzarne il ruolo nel sistema dell'istruzione, attraverso la recente riforma organica dell'istituto e l'allocatione di ingenti risorse finanziarie da parte del Pnrr per il loro sviluppo. Permangono tuttavia alcune criticità.

In primo luogo, va evidenziato il ritardo italiano nello sviluppo di questo segmento di offerta formativa rispetto a molti dei paesi tecnologicamente più avanzati. In un contesto di crescente domanda delle imprese di risorse umane da impiegare nei processi di innovazione con un ruolo operativo, questo gap dovrebbe sollecitare una spinta istituzionale verso un'ulteriore crescita del sistema dell'istruzione terziaria a ciclo breve.

In secondo luogo, i dati Unioncamere confermano la carenza dell'offerta di figure professionali specialistiche, nonostante la crescita negli anni degli Its e la maggiore attenzione del policy maker verso lo sviluppo dell'offerta formativa professionalizzante, essa continua a rappresentare un collo di bottiglia rilevante per la crescita delle imprese. Ad oggi, stando alle evidenze dell'indagine Excelsior circa la domanda di lavoro delle imprese, il sistema Its dovrebbe incrementare notevolmente il numero di diplomati.

In terzo luogo, dai dati regionali si rileva che l'entità e la qualità dell'offerta formativa appaiono decisamente più ampie nelle regioni del Centro-Nord. Indagare specificamente le ragioni di questa diversa performance degli Its può essere importante per capire quanto incidono le differenti strutture dei sistemi produttivi locali, la qualità dei percorsi formativi offerti o i differenti modelli di partecipazione alla governance degli Its a livello locale in termini di commitment nella programmazione e gestione dei percorsi formativi da parte dei diversi attori coinvolti.

Con l'attuale trend di crescita della domanda di competenze tecniche, ancora prevalentemente concentrata al Nord del Paese, il rafforzamento degli Its, soprattutto utilizzando le risorse mobilitate dal Pnrr, può contribuire ad arginare i deflussi già consistenti di capitale umano dalle regioni meridionali. Un contributo che d'altra parte rischia di essere insufficiente se di pari passo non crescerà anche la domanda di lavoro qualificato. Una condizione, questa, che chiama in causa la politica industriale attiva, il cui obiettivo dovrebbe essere proprio quello di incidere sulla struttura produttiva orientandola verso ambiti funzionali all'assorbimento delle competenze formate dagli Its.

15. La capacità amministrativa

15.1 Perché è importante la capacità amministrativa

Dopo la lunga stagione dell'austerità, la pandemia ha riportato l'attenzione sul ruolo del settore pubblico nel contrastare le conseguenze socioeconomiche delle crisi e nel programmare investimenti e riforme necessari a rafforzare competitività e coesione dei sistemi economici.

In particolare, si è rinnovato l'interesse, già emerso nella letteratura economica almeno dalla fine degli anni Sessanta¹, per il ruolo cruciale delle amministrazioni pubbliche nel garantire l'attuazione e il successo delle scelte strategiche e di policy elaborate dai governi.

Si tratta di un tema che interessa l'efficienza e l'efficacia delle politiche di sviluppo, ma anche le attività "ordinarie" di fornitura dei servizi essenziali. Un tema centrale in un Paese "differenziato" come l'Italia, dove le condizioni di accesso ai servizi sono molto diverse tra territori².

Sia nell'ambito dell'ordinaria azione di fornitura dei servizi, sia sul fronte delle politiche di sviluppo, il tema della capacità amministrativa chiama in causa le amministrazioni decentrate, per il ruolo crescente che hanno acquisito da quando, a partire dalla metà degli anni Novanta, l'Italia ha scelto la via del decentramento di rilevanti funzioni di governo (scelte strategiche e di indirizzo politico) e amministrative (azioni concrete di natura tecnica, gestionale e finanziaria, finalizzate all'attuazione). In estrema sintesi, nello scenario attuale, i comuni sono responsabili di funzioni orientate alla gestione locale, con focus sui bisogni della popolazione residente e, quindi, sono responsabili di pianificazione ed erogazione di una vasta gamma di servizi di prossimità, soprattutto in ambito sociale. Agli enti amministrativi di secondo livello – province e città metropolitane – è affidata la gestione di infrastrutture e servizi che interessano più comuni, garantendo continuità e coordinamento territoriale. Le regioni, infine, svolgono un ruolo di pianificazione, coordinamento e attuazione, con competenze esclusive e concorrenti con lo Stato, in ambiti molto eterogenei che spaziano dal servizio sanitario all'economia, dall'ambiente al trasporto pubblico su scala sovracomunale.

In ragione di questa vasta gamma di funzioni e competenze, gli enti pubblici territoriali sono oggi fortemente coinvolti nella programmazione (è il caso delle regioni) e, soprattutto, nell'attuazione di investimenti volti a sostenere e migliorare i servizi pubblici e le infrastrutture locali, oltre a promuovere crescita economica, sostenibilità e qualità della vita nelle aree urbane e rurali.

Coerentemente con i principi di partenariato e di governance multilivello che caratterizzano la politica di coesione, gli enti territoriali e le loro amministrazioni prendono parte alle operazioni di definizione delle priorità e delle strategie che orientano l'uso dei fondi strutturali e di investimento europei. In aggiunta, gli enti territoriali ricoprono un ruolo cruciale per il successo del Pnrr: regioni, province, comuni e città metropolitane sono responsabili dell'attuazione (avvio, esecuzione, monitoraggio, rendicontazione e controllo) di interventi per circa 50 miliardi di euro, cui si aggiungono approssimativamente altri 20 miliardi affidati ad altre amministrazioni locali (come le Asl, i consorzi di bonifica, ecc.). In tutto, si tratta di circa il 36% delle risorse convogliate nel Pnrr. Nel complesso, un impegno molto oneroso, soprattutto perché si è sovrapposto, almeno dal 2022, alle attività necessarie per il completamento della rendicontazione dei programmi relativi al ciclo 2014-2020 della politica di coesione e per l'avvio della spesa delle

¹ Niskanen, W. A. (1968), The peculiar economics of bureaucracy, *The American Economic Review*, 58(2), 293-305; Niskanen, W. A. (1975), Bureaucrats and politicians, *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.

² Daniele, C., Petraglia, C. (2024), *L'Italia differenziata. Autonomia regionale e divari territoriali*, Rubbettino editore.

risorse relative al ciclo 2021-2027.

Alla luce di questo articolato quadro di compiti, appare opportuno interrogarsi sulla capacità delle amministrazioni decentrate di svolgere, in modo efficiente ed efficace, il proprio ruolo di ponte tra gli indirizzi che i governi locali e sovralocali formulano e gli outcome attesi sul territorio dall'implementazione di politiche e programmi, dalla fornitura di servizi e dalla gestione degli investimenti³.

Sulla capacità amministrativa incidono diversi fattori, alcuni legati alla dotazione di risorse e alle caratteristiche organizzative e gestionali degli enti, altri più di contesto, come gli aspetti politico-istituzionali, e quelli relativi ai fattori socioeconomici delle giurisdizioni amministrate⁴.

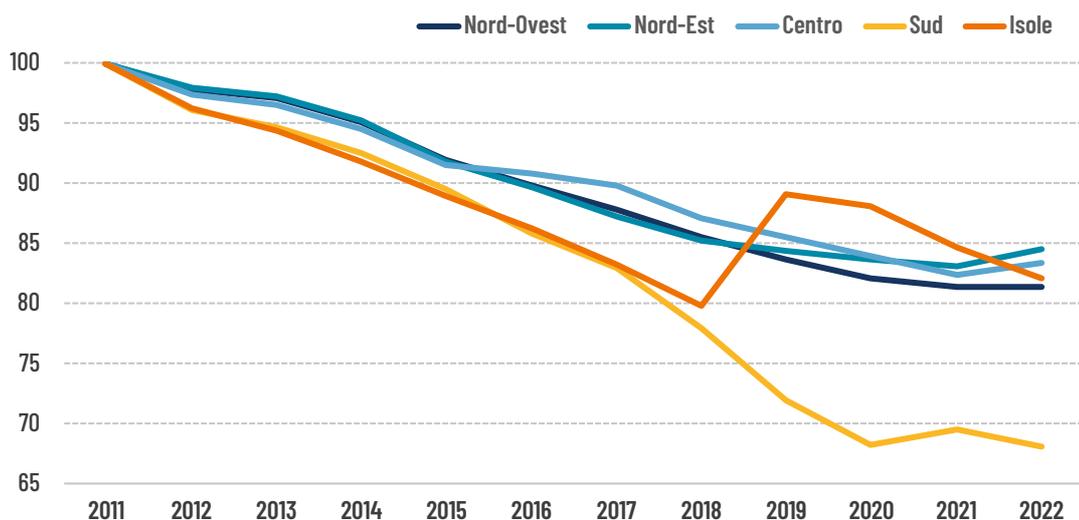
Tra gli elementi interni alle amministrazioni rientrano, innanzitutto, dotazione e competenze del personale. Quantità e qualità degli organici in servizio possono essere viste come due condizioni abilitanti di capacità amministrativa, la base su cui costruire strutture organizzative efficienti, in grado di esprimere un'offerta ordinaria di servizi in linea con la domanda proveniente dall'utenza privata e di supportare il decisore pubblico nella programmazione e nella gestione delle politiche di sviluppo.

Muovendo da queste considerazioni, il Capitolo offre un quadro della dotazione di risorse umane e, in particolare, di personale qualificato, di amministrazioni comunali e regionali, sulla base delle più recenti informazioni rese disponibili dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Istat per gli anni che vanno dal 2011 al 2022.

15.2 Organici e competenze nelle amministrazioni comunali

Al 2022, il personale dei comuni italiani contava 91mila unità in meno rispetto al 2011 (-22%). Il calo di gran lunga più ampio tra i diversi comparti della Pa, che ha interessato con intensità differenziata le amministrazioni comunali delle diverse aree del Paese: -22mila nel Nord-Ovest (-20%); -14mila nel Nord-Est (-18%); -16mila nel Centro (-18%); -28mila nel Mezzogiorno continentale (-34%); -11mila nelle Isole (-20%)⁵.

Figura 1 Dipendenti comunali (numeri indice 2011 = 100)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

³ Polverari, L. (2020), La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive, Quaderno Svimez n. 63, novembre.

⁴ Milio, S. (2008), How political stability shapes administrative performance: The Italian case, *West European Politics*, 31(5), 915-936.

⁵ I dati sui dipendenti comunali includono tutto il personale dipendente a tempo determinato e indeterminato.

È questo il lascito delle politiche di contenimento della spesa per il personale pubblico implementate già dai primi anni Duemila, delle successive misure di blocco del turnover allentate solo tra il 2018 e il 2019, e dell'aumento dell'età pensionabile. Presi insieme, questi eventi hanno avuto l'effetto di limitare il ricambio generazionale dei dipendenti comunali, alimentando un progressivo invecchiamento e depauperamento di competenze degli organici.

Il calo del personale delle amministrazioni comunali è stato eterogeneo per dimensione demografica dei comuni, rivelando anche in questo caso asimmetrie territoriali molto marcate (Tab. 1).

Intanto va messo in evidenza un dato strutturale: al 2011, il raffronto con le altre aree del Paese vedeva i comuni delle regioni del Mezzogiorno continentale registrare valori di dipendenti per mille abitanti mediamente più contenuti. L'unica eccezione riguardava i comuni minori. Il sottodimensionamento di organici era particolarmente evidente per i comuni con 60mila-250mila abitanti (6 dipendenti per abitanti al Sud, 6,5 al Centro, 8,5 nel Nord-Ovest, 8,4 nel Nord-Est) e con oltre 250mila abitanti (8,4 dipendenti per abitanti al Sud, oltre 11 nel resto del Paese). Al contrario si registrava un sovradimensionamento nel caso di Sicilia e Sardegna: oltre 9 dipendenti per mille abitanti nel 2011, ben al di sopra dei valori medi riferiti alle altre macroaree.

Tabella 1 Dipendenti comunali per mille abitanti

Classe di ampiezza demografica dei comuni	Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Sud		Isole	
	2011	2022	2011	2022	2011	2022	2011	2022	2011	2022
0-4.999	6,1	5,7	6,8	6,7	8,2	7,4	7,6	6,9	10,4	11,9
5.000-59.999	5,0	4,3	5,0	4,5	5,6	4,9	4,7	3,8	7,1	6,5
60.000-249.999	8,4	6,7	8,6	7,1	6,5	5,6	6,0	4,1	7,1	5,4
oltre 250.000	11,6	9,2	11,0	9,4	11,4	9,5	8,4	5,3	11,9	7,2
Totale	5,9	5,4	6,1	5,8	7,2	6,5	6,7	5,9	9,3	10,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Guardando la dinamica 2011-2022, l'indicatore cala in tutte le macroaree con l'eccezione dei piccoli comuni delle Isole che passano da 10,4 a 11,9 dipendenti per mille abitanti. Un'altra tendenza condivisa dalle diverse macroaree è che l'entità del ridimensionamento sembra crescere con la dimensione dei comuni: il mancato ricambio degli organici ha interessato soprattutto i comuni più grandi. Nell'ambito di questa tendenza nazionale, però, in media i comuni del Mezzogiorno subiscono perdite ancor maggiori e ancor più consistenti per le grandi città: al Sud -3,1 e nelle Isole -4,7 contro -2 per i comuni oltre 250mila abitanti; per i comuni con 60mila-250mila abitanti, 1,9 contro -1,6; per la seconda fascia demografica, -0,9 contro -0,6; per i piccoli comuni, -0,7 contro -0,5.

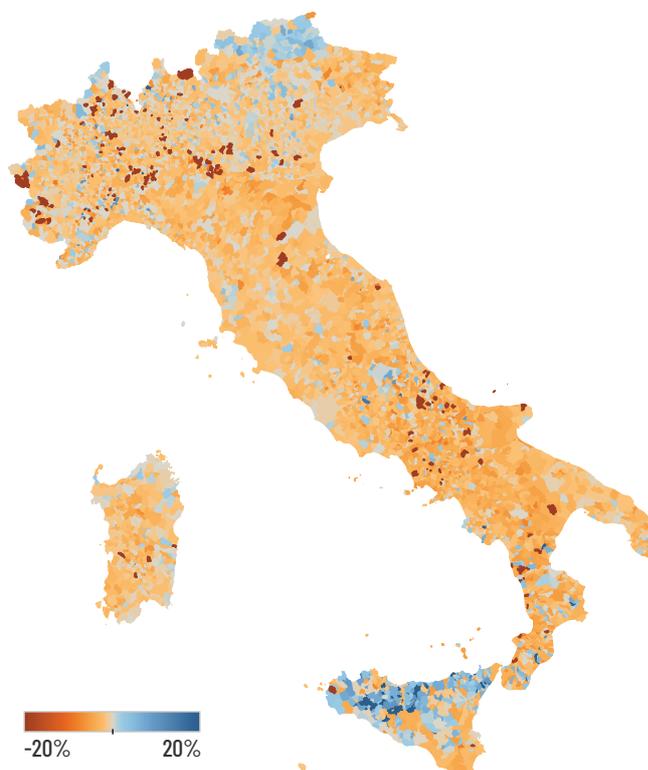
I dati fin qui esposti includono il biennio 2021-2022, interessato da immissioni di personale finalizzate a rafforzare la capacità amministrativa della Pa, anche a livello locale, per le finalità attuative del Pnrr. Può essere dunque di interesse avere qualche elemento sull'effettiva capacità dei nuovi ingressi di orientarsi verso le amministrazioni che al 2020 avevano maturato un maggior fabbisogno, avendo subito fino ad allora le perdite più consistenti. Si tratta, comunque, di una prima indicazione, potendo osservare il dato di ricambio del personale (turnover) solo per il 2021.

I dati sulla variazione percentuale dei dipendenti comunali 2011-2020, georeferenziati su base comunale nella mappa della Figura 2, rivelano un quadro molto articolato. La quasi totalità dei comuni del Nord mostra perdite più contenute; fanno eccezione una parte dei comuni veneti e alcuni dell'Emilia-Romagna. Il Trentino Alto Adige presenta la più alta concentrazione di comuni con piccole riduzioni e in alcuni casi con moderate variazioni positive. L'eterogeneità sembra aumentare spostandosi al Centro e al Sud. Al Centro, è soprattutto l'area che insiste attorno a Roma a mostrare variazioni negative più contenute; i comuni delle aree interne mostrano invece perdite maggiori. Al Sud,

Tabella 2 Dipendenti comunali (var. % 2011-2020)

Macroaree	Regioni	0-4.999 abitanti	5.000-59.999 abitanti	60.000-249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti
Nord-Ovest	Liguria	-15,5	-15,7	-24,7	-18,8
	Lombardia	-12,3	-14,9	-18,2	-9,7
	Piemonte	-12,5	-13,3	-26,3	-27,6
	Valle d'Aosta	-20,2	-22,2	-	-
Nord-Est	Emilia-Romagna	-22,3	-26,6	-21,5	-19,6
	Friuli-Venezia Giulia	-19,7	-17,1	-13,0	-
	Trentino-Alto Adige	-1,2	7,4	-7,6	-
	Veneto	-10,2	-10,8	-9,2	-18,7
Centro	Lazio	-22,0	-20,5	-8,6	-6,5
	Marche	-20,2	-19,0	-17,4	-
	Toscana	-20,9	-17,7	-17,0	-21,1
	Umbria	-21,2	-17,4	-24,4	-
Sud	Abruzzo	-21,6	-17,5	-7,7	-
	Basilicata	-33,6	-31,3	-32,0	-
	Calabria	-17,4	-24,6	-40,1	-
	Campania	-26,7	-27,9	-43,8	-49,4
	Molise	-30,2	-31,7	-	-
	Puglia	-22,9	-21,7	-23,6	-16,6
Isole	Sardegna	-15,5	-15,0	-15,1	-
	Sicilia	38,5	2,9	-22,7	-29,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Figura 2 Dipendenti comunali (var. % 2011-2020)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Tabella 3 Tasso di turnover 2020-2021 dei dipendenti comunali (medie regionali)

Macroaree	Regioni	0-4.999 abitanti	5.000-59.999 abitanti	60.000-249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti
Nord-Ovest	Liguria	0,27	0,21	0,19	0,28
	Lombardia	0,26	0,24	0,18	0,14
	Piemonte	0,24	0,20	0,18	0,12
	Valle d'Aosta	0,28	0,14	-	-
Nord-Est	Emilia-Romagna	0,28	0,26	0,19	0,14
	Friuli-Venezia Giulia	0,27	0,24	0,15	-
	Trentino-Alto Adige	0,20	0,19	0,12	-
	Veneto	0,30	0,22	0,14	0,15
Centro	Lazio	0,32	0,24	0,19	0,08
	Marche	0,29	0,22	0,20	-
	Toscana	0,30	0,23	0,22	0,14
	Umbria	0,38	0,19	0,14	-
Sud	Abruzzo	0,34	0,24	0,12	-
	Basilicata	0,38	0,27	0,15	-
	Calabria	0,39	0,32	0,21	-
	Campania	0,32	0,33	0,31	0,22
	Molise	0,19	0,22	-	-
	Puglia	0,27	0,29	0,19	0,19
Isole	Sardegna	0,34	0,28	0,16	-
	Sicilia	0,14	0,12	0,10	0,10

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Figura 3 Tasso di turnover 2020-2021 dei dipendenti comunali

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

le maggiori riduzioni si osservano in larga parte in Basilicata, Molise, in alcune aree della Campania e nel Gargano. Nelle isole, la minore contrazione si osserva in Sicilia, dove si rileva una vasta area di comuni con organici in crescita (fanno eccezione alcune aree interne delle provincie di Enna e Catania, e alcuni del siracusano e del ragusano). In Sardegna, i comuni della costa orientale mostrano variazioni negative più contenute, mentre le perdite maggiori si osservano nelle aree interne del nord.

Un quadro così articolato trova una sintesi nelle medie regionali delle variazioni percentuali degli organici, disaggregati per classe demografica dei comuni (Tab. 2). Per i centri medio-grandi (con una popolazione di 60mila-250mila abitanti) e nelle grandi città (oltre 250mila abitanti) le perdite maggiori riguardano la Campania (rispettivamente -43,8% e -49%). Particolarmente significativa la situazione della Basilicata, dove il calo è di circa un terzo trasversalmente alle prime tre classi demografiche. Nelle prime due classi (fino a 60mila abitanti), al Sud si osservano cali decisamente maggiori, ma mostrano una generalizzata sofferenza anche i piccoli e medi comuni delle regioni centrali e, al Nord, l'Emilia-Romagna. L'unica regione italiana a registrare un aumento dei dipendenti nei comuni fino a 5mila abitanti è la Sicilia.

Il tasso di turnover 2020-2021, a valle di questo processo di generalizzato ridimensionamento degli organici, misura il grado di rigenerazione del personale nelle amministrazioni comunali. Nel corso del 2021, la maggior parte dei comuni della penisola mostra valori sostanzialmente maggiori di zero, indicando la capacità delle amministrazioni di sostituire il personale cessato con personale neo-assunto (Fig. 3). Rispetto alla mappa delle variazioni del personale 2011-2020, tuttavia, risalta la maggiore omogeneità, un segnale che le nuove immissioni di personale siano avvenute "a pioggia", in maniera non proporzionale ai fabbisogni. Risaltano, comunque, i tassi mediamente più elevati nei comuni della Calabria e della Campania e quelli più contenuti delle amministrazioni comunali siciliane.

A complemento del dato georeferenziato, la Tabella 3 riporta l'indice di turnover medio a livello regionale disaggregato per classe demografica dei comuni. Emerge che sono soprattutto i piccoli comuni, con una popolazione al di sotto dei 5mila abitanti, a far registrare turnover più elevati della media; questa lettura è confermata in tutte le regioni del Centro e in diverse regioni del Sud (Calabria, Basilicata, Abruzzo e Campania). Proprio questi comuni hanno beneficiato in maniera più consistente delle misure di rafforzamento previste nell'ambito del Pnrr. Una maggiore eterogeneità si osserva all'aumentare della dimensione demografica. Le città medie della Campania mostrano gli indici di turnover più elevati; tra i centri maggiori i tassi di ricambio più alti si osservano a Genova, Napoli e Bari.

Il caso delle città metropolitane. Il grafico a dispersione della Figura 4 mette in relazione, per ciascuno dei 14 comuni capoluogo delle città metropolitane italiane, il valore al 2011 dell'indicatore dei dipendenti comunali per mille abitanti (media nazionale pari a 10,4) con la sua variazione 2011-2022 (-2,5 unità in media).

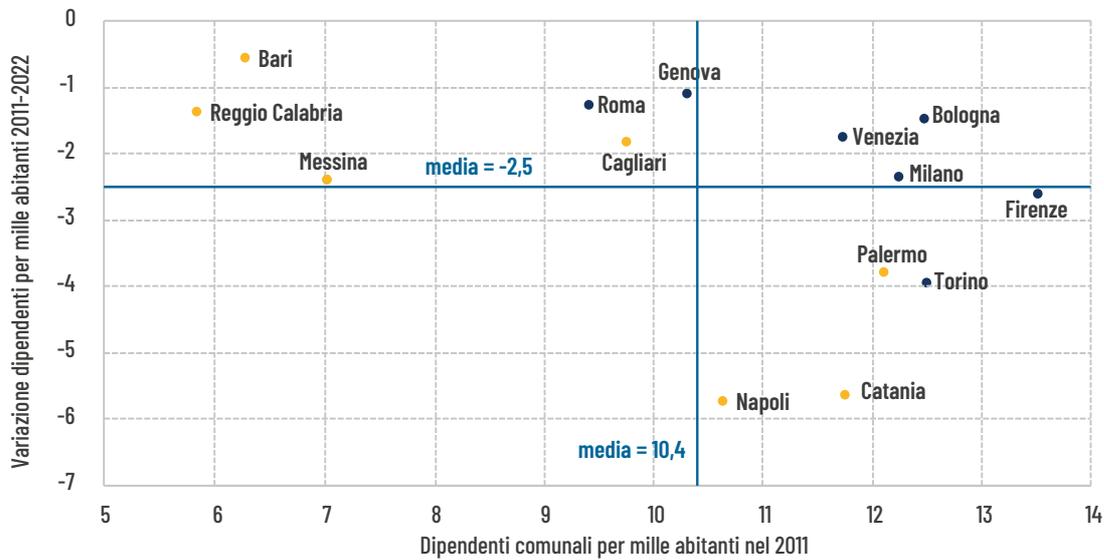
Risultano tre gruppi di comuni:

- Bari, Messina, Roma, Cagliari, Reggio Calabria e Genova disponevano inizialmente di un organico relativamente ridotto e sono riuscite a contenere la perdita al di sotto della media nazionale;
- Venezia, Milano, Bologna e Firenze avevano organici relativamente più ampi e contestualmente hanno fatto registrare una perdita relativamente più contenuta;
- Palermo, Torino, Catania e Napoli partivano da livelli di personale per mille abitanti migliori della media italiana e hanno registrato una maggiore perdita.

Concentrando l'attenzione su questo gruppo, il calo più marcato si registra a Napoli, dove si perdono 5,7 dipendenti per mille abitanti, pari a una riduzione complessiva di 5.712 unità. Seguono Catania con -5,6 (-1.640 dipendenti), Torino con -3,9 (-3.827) e Palermo con -3,8 (-2.693).

Oltre alla dotazione complessiva di personale, al fine di valutare la capacità amministrativa dei comuni, è utile guardare a due indicatori che possono essere utilizzati come proxy delle competenze del personale: la quota di giovani dipendenti e quella dei laureati. Il fattore anagrafico è indicativo delle maggiori possibilità di una Pa più giovane, ad esempio, di beneficiare degli incrementi di produttività associati alla digitalizzazione dei processi. Altrettanto indicativo è il dato sulla quota di laureati sul totale dei dipendenti, correlato positivamente alle competenze correnti

Figura 4 Dipendenti comunali per mille abitanti nei comuni capoluogo delle città metropolitane (2011 e var. 2011-2022)

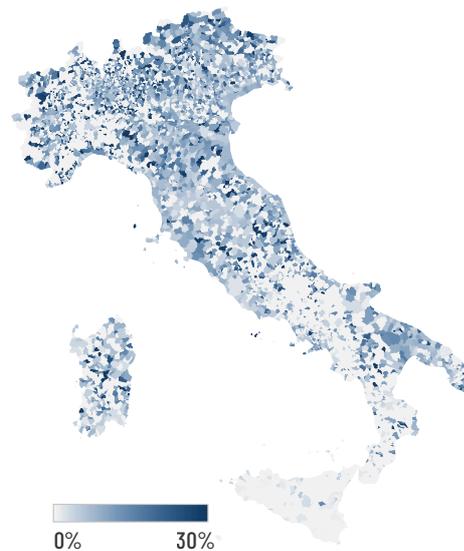
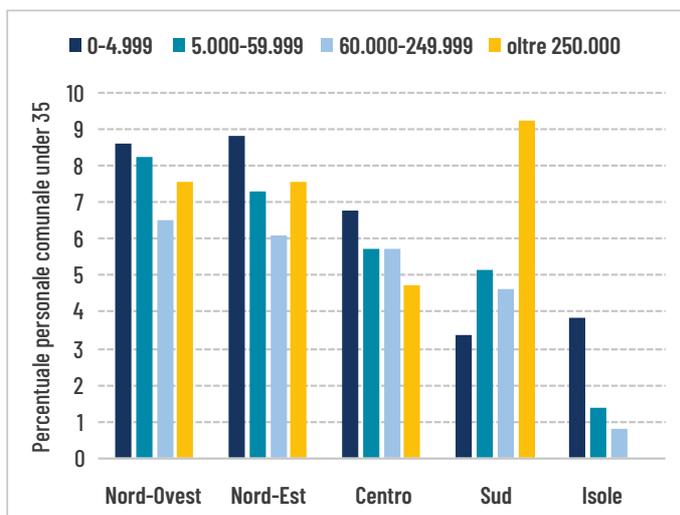


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

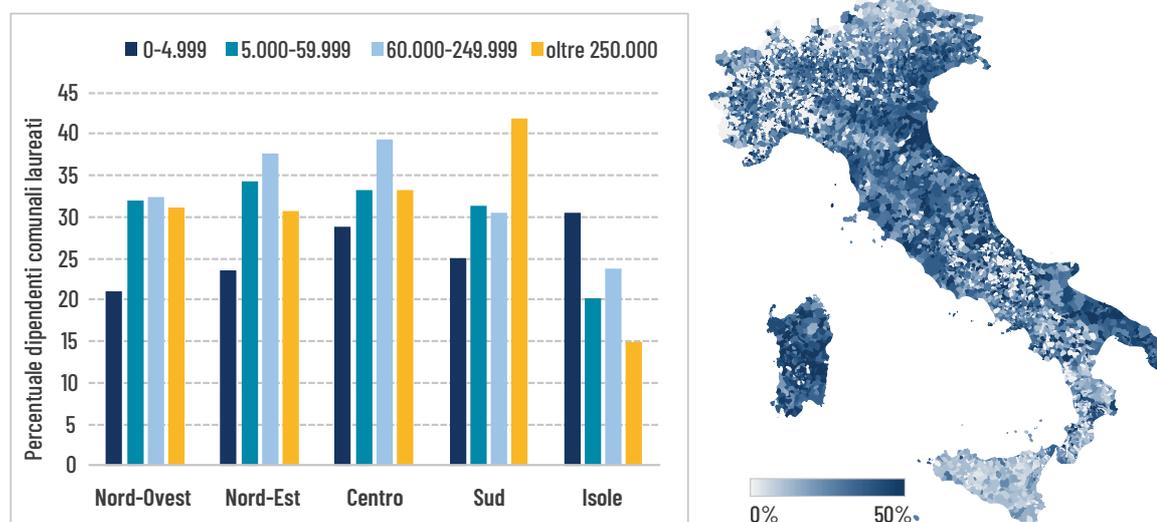
della Pa, alle nuove da acquisire attraverso attività formative, e alla capacità di relazionarsi con risorse tecniche esterne. Entrambi gli indicatori considerati sono relativi al 2021.

La mappa in Figura 5 restituisce l'esistenza di un evidente divario Nord/Sud in termini di quota di personale under 35. È tuttavia possibile individuare qualche eccezione anche nel Mezzogiorno, con la Puglia che nel 2021 mostrava diverse amministrazioni comunali con un'incidenza relativamente alta di personale under 35 (dato medio regionale 5,9%). I comuni della Calabria e della Sicilia, invece, presentano mediamente carenze più gravi di personale giovane (con una media regionale rispettivamente del 1,6% e 0,6%).

Figura 5 Dipendenti comunali under 35 (in % dei dipendenti totali), 2021



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Figura 6 Dipendenti comunali laureati (in % dei dipendenti totali), 2021

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Anche in questo caso risulta interessante osservare l'eterogeneità di questo indicatore relativamente alla dimensione anagrafica dei comuni. Al Sud le amministrazioni con più di 250mila abitanti presentano il rapporto più alto di dipendenti under 35 (9,2%), sia rispetto ai comuni di diversa dimensione della medesima area, sia rispetto a tutti i grandi comuni presenti nelle altre macroaree. Un quadro diametralmente opposto invece viene registrato dai piccoli comuni del Nord e del Centro che presentano la più alta incidenza di personale under 35 (Nord-Est 8,8%, Nord-Ovest 8,6% e Centro 6,7%).

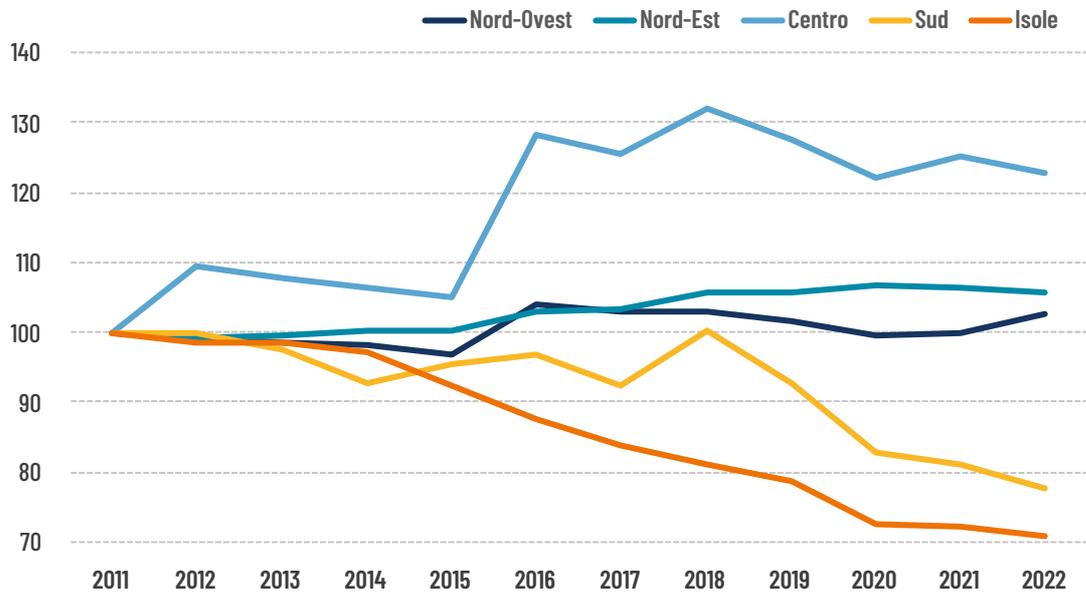
In Figura 6 viene riportato il dato sui dipendenti laureati in percentuale del totale dei dipendenti comunali. In questo caso, la mappa elaborata su base comunale fa emergere una forte eterogeneità all'interno delle diverse macroaree, in particolare Nord-Ovest, Nord-Est e Sud. Da rilevare anche una certa eterogeneità interna alle singole regioni. In media regionale, i comuni della Sicilia presentano il dato decisamente più contenuto (12%), seguiti dai comuni del Trentino Alto Adige (14,9%) e della Calabria (18,4%), mentre le regioni che mediamente presentano comuni con la più alta incidenza di laureati sono la Sardegna (43,4%), la Puglia (38%) e l'Umbria (34,9%).

Dalla lettura dei dati medi di macroarea disaggregati per dimensione demografica dei comuni, emerge che, diversamente dalle amministrazioni piccole e medio-grandi, le grandi città del Sud mostrano in media un'incidenza più elevata di personale laureato (42%). Nel caso delle Isole, complice il dato generale osservato per la Sardegna, i comuni con meno di 5mila abitanti presentano una dotazione di personale laureato (31%) maggiore rispetto a tutte le altre macroaree.

15.3 Organici e competenze nelle amministrazioni regionali

Il personale delle amministrazioni regionali italiane è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2011 e il 2022, calando di circa 5mila unità, da 99mila a 94mila⁶. Questo risultato è però il frutto di andamenti divergenti tra macroaree del Paese: è cresciuta la dotazione di personale nelle regioni del Centro (+2mila) e, in misura minore, al Nord (+3mila),

⁶ I dati sui dipendenti regionali includono tutti i dipendenti dell'ente regionale, a tempo determinato e indeterminato.

Figura 7 Dipendenti regionali (numeri indice 2011 = 100)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

mentre è diminuita quella delle regioni del Mezzogiorno (-10mila). In termini percentuali sul 2011, la crescita è stata del 23% al Centro, del 6% nel Nord-Est, del 3% nel Nord-Ovest; mentre il personale delle amministrazioni del Mezzogiorno continentale e delle due Isole si è ridotto rispettivamente del 22 e del 29% (Fig. 7).

Guardando l'indicatore di dotazione di personale espresso per 10mila abitanti, la Tabella 4 mostra che al 2011 le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) del Sud avevano organici numericamente molto più ampi di quelle del Centro-Nord (10,3 contro 5,3 dipendenti per 10mila abitanti). Le tre regioni del Mezzogiorno con i valori più alti erano Molise (24,2), Basilicata (16,9) e Calabria (12,7).

Diversa la situazione per le Regioni a Statuto Speciale (RSS), dagli organici strutturalmente più elevati rispetto alle RSO in ragione delle più ampie competenze. Al 2011, infatti, erano le RSS del Nord a registrare i valori maggiori, soprattutto la Valle d'Aosta, con più di 400 dipendenti ogni 10mila abitanti, e le due Province autonome di Trento e Bolzano (circa 300); Sicilia e Sardegna registravano invece valori rispettivamente di circa 34 e 26 dipendenti regionali per 10mila abitanti.

Cosa è cambiato tra il 2011 e il 2022, periodo nel quale, secondo le medie di macroarea appena esposte, gli organici regionali sono diminuiti solo nel Mezzogiorno? Il vantaggio delle RSO del Mezzogiorno in termini di organici pesati sulla popolazione si è ridotto di quasi 2 punti. In tutte le RSO del Mezzogiorno il dato è calato: il Molise è passato da 24 a 13 dipendenti per 10mila abitanti; la Campania da 10,4 a 8, la Puglia da 6,3 a 5,7. Al contrario, le regioni nelle quali si osserva un incremento maggiore sono le Marche, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria e il Trentino-Alto Adige. Per le RSS, si è invece ampliato il differenziale sfavorevole al Mezzogiorno, per effetto della riduzione dell'indicatore di Sicilia (-10) e Sardegna (-3).

La Figura 8 mette in relazione, per ciascuna regione, il dato iniziale di dipendenti per 10mila abitanti e la sua variazione tra il 2011 e il 2022, utilizzando come valori di riferimento le rispettive medie nazionali: 12,5 (linea verticale) e -0,5 (linea orizzontale)⁷:

- in alto a sinistra (bassa dotazione iniziale/crescita del personale) si collocano solo regioni del Centro-Nord, dove gli organici sono aumentati a partire da dotazioni relativamente più contenute;

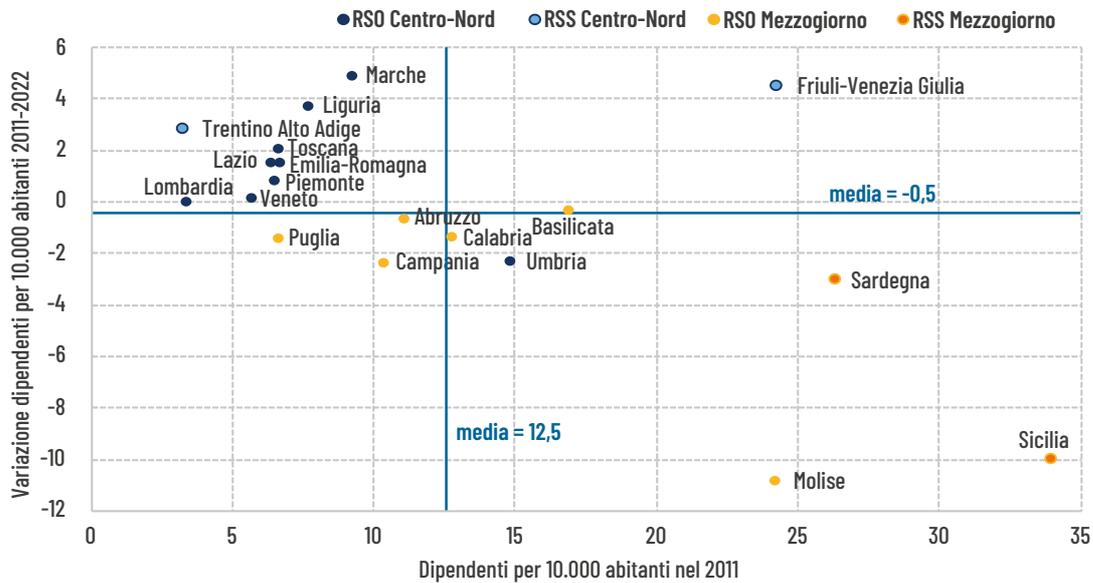
⁷ Sono escluse le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta, con valori outlier per l'indicatore di dipendenti per 10mila abitanti nel 2011.

Tabella 4 Dipendenti regionali per diecimila abitanti

Regioni e macroaree	2011	2022	diff. 2011-2022
Liguria	7,8	11,5	3,7
Lombardia	3,5	3,4	-0,1
Piemonte	6,6	7,3	0,8
Valle d'Aosta	422,0	404,2	-17,8
Emilia-Romagna	6,7	8,2	1,5
Friuli-Venezia Giulia	24,3	28,8	4,5
PA Bolzano	333,2	332,7	-0,5
PA Trento	297,9	290,0	-7,9
Trentino Alto Adige	3,3	6,1	2,8
Veneto	5,7	5,8	0,0
Lazio	6,5	8,0	1,5
Marche	9,1	14,0	4,9
Toscana	6,9	8,8	1,9
Umbria	14,9	12,5	-2,4
Abruzzo	11,1	10,4	-0,6
Basilicata	16,9	16,6	-0,3
Calabria	12,7	11,2	-1,4
Campania	10,4	8,0	-2,3
Molise	24,2	13,4	-10,8
Puglia	6,7	5,3	-1,4
Sardegna	26,2	23,2	-3,0
Sicilia	33,9	23,9	-10,0
Nord-Ovest	8,1	8,3	0,2
Nord-Est	33,1	34,8	1,7
Centro	7,6	9,3	1,7
Sud	10,3	8,4	-1,9
Isole	32,0	23,7	-8,3
RSO Centro-Nord	5,3	5,9	0,6
RSO Mezzogiorno	10,3	8,4	-1,9
RSS Centro-Nord	120,6	122,7	2,0
RSS Mezzogiorno	32,0	23,7	-8,3

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

- in basso a sinistra (bassa dotazione iniziale/diminuzione del personale) troviamo Puglia, Abruzzo e Campania, che avevano già un numero di dipendenti per abitante inferiore alla media nazionale e hanno anche subito una contrazione dei dipendenti superiore alla media nazionale;
- in basso a destra (alta dotazione iniziale/diminuzione del personale), le regioni Umbria, Molise, Calabria, Sardegna e Sicilia che, a fronte di una dotazione iniziale superiore alla media nazionale, hanno subito le perdite più consistenti;
- in alto a destra (alta dotazione iniziale/aumento del personale), Basilicata e Friuli-Venezia Giulia, che partivano relativamente "bene" in termini di dotazione di personale. Tuttavia, mentre in Basilicata il numero di dipendenti per 10mila abitanti si è comunque ridotto di 0,3 unità, lo stesso è cresciuto di 4,5 unità in Friuli.

Figura 8 Dipendenti regionali per diecimila abitanti (2011 e var. 2011-2022)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

In definitiva, nel periodo si è realizzato a un processo di convergenza Sud/Nord in termini di organici tra RSO delle due aree del Paese (il calo ha riguardato le regioni che partivano con più dipendenti). In analogia all'analisi proposta per le amministrazioni comunali, la Tabella 5 espone le variazioni percentuali dei dipendenti regionali tra il 2011 e il 2020 e i tassi di turnover osservati nel 2021.

Quanto alla dinamica 2011-2020, è il Trentino Alto Adige a mostrare la crescita maggiore (i dipendenti tra il 2011 e il 2020 sono quasi raddoppiati, da 340 a 615). Negli stessi anni, l'unica regione del Mezzogiorno che mostra un dato in crescita è la Basilicata (+19%; da 983 a 1167 dipendenti). Complessivamente, il Mezzogiorno ha perso circa un quarto dei dipendenti regionali.

I tassi di turnover 2020-2021 vanno letti alla luce di queste dinamiche. Ad esempio, tra le RSO del Mezzogiorno, i valori più elevati si osservano in Basilicata (0,38) e Campania (0,33), che però venivano la prima da un'espansione, la seconda da una contrazione di dipendenti. Un'altra significativa discrasia emerge dal confronto tra Liguria (+22,3% la crescita 2011-2020 e 0,28 il tasso di turnover 2020-2021) e Veneto (-3,5% il calo 2011-2020 e 0,16 il tasso di turnover 2020-2021). Si tratta, evidentemente, di prime indicazioni che meritano maggiori approfondimenti, considerazione che vale anche per il caso dei comuni discusso in precedenza.

Come per i comuni, è utile integrare le informazioni quantitative sugli organici delle amministrazioni regionali con quelli relativi alle competenze del personale, anche in questo caso misurate dalle quote di under 35 e laureati osservati al 2021.

La Figura 9 riporta la percentuale di dipendenti con meno di 35 anni sul totale dei dipendenti regionali. Le regioni del Mezzogiorno, Campania esclusa (7%), presentavano al 2021 un'incidenza di personale under 35 estremamente ridotta: in Abruzzo e Puglia poco più del 2%; in Basilicata solo lo 0,2%. Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano presentavano le incidenze più elevate, comprese tra il 12 e l'8%. Da segnalare, in senso opposto, l'incidenza molto contenuta di under 35 anche in Umbria e Piemonte, uniche due regioni del Centro-Nord con valori inferiori al 2%.

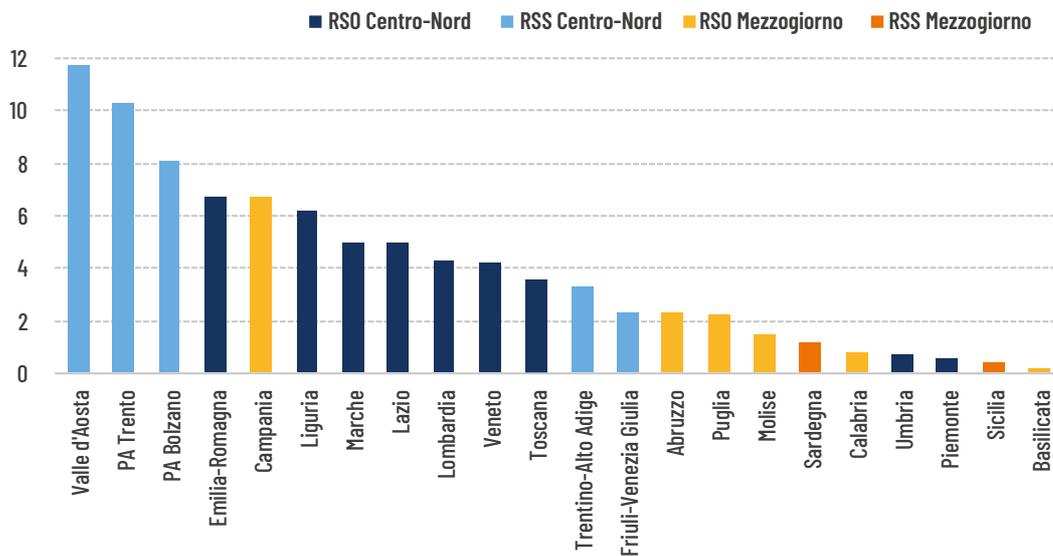
Il dato sull'incidenza di dipendenti laureati sul totale dipendenti (Figura 10) mostra una distribuzione del dato più eterogenea tra macroaree. Ancora una volta, tra le regioni del Mezzogiorno spicca la Campania, con un dato superiore al 55%. In linea di massima le altre regioni del Mezzogiorno hanno una dotazione di competenze relativamente più bassa rispetto alla media nazionale, con l'eccezione di Abruzzo (più del 50%) e Puglia (49%). Tra le regioni del

Tabella 5 Dipendenti regionali (var. % 2011-2020 e tasso di turnover 2020-2021)

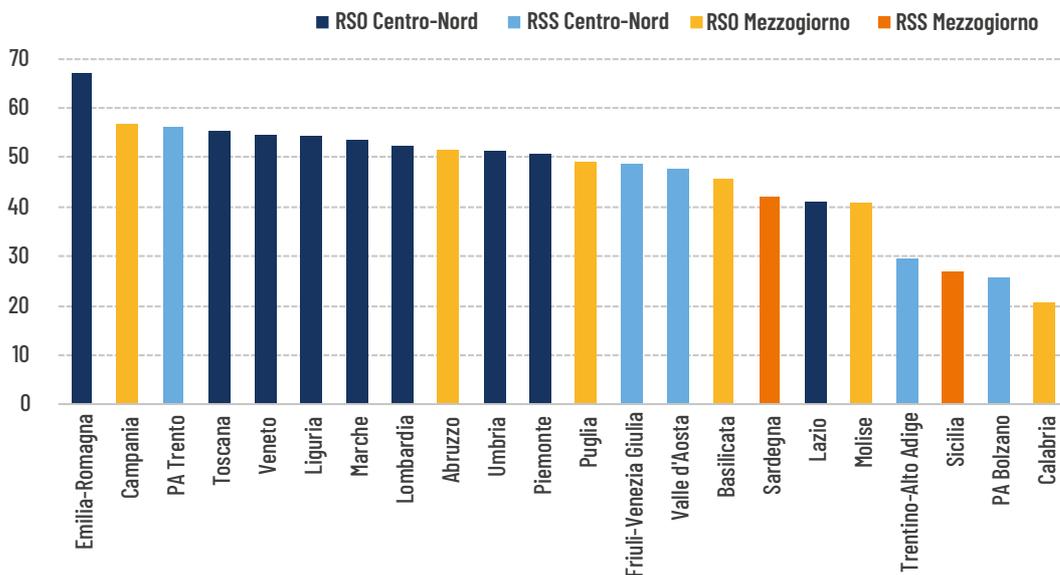
Regioni e macroaree	Var. % 2011-2020	Tasso di turnover 2020-2021
Liguria	22,3	0,28
Lombardia	-8,2	0,15
Piemonte	8,4	0,13
Valle d'Aosta	-5,6	0,09
Emilia-Romagna	13,4	0,07
Friuli-Venezia Giulia	18,2	0,26
PA Bolzano	8,8	0,12
PA Trento	1,6	0,18
Trentino Alto Adige	80,9	0,12
Veneto	-3,5	0,16
Lazio	29,0	0,20
Marche	43,6	0,17
Toscana	21,6	0,15
Umbria	-18,3	0,08
Abruzzo	-2,9	0,22
Basilicata	18,7	0,38
Calabria	-4,2	0,26
Campania	-34,6	0,33
Molise	-39,9	0,14
Puglia	-5,0	0,17
Sardegna	-18,0	0,12
Sicilia	-29,8	0,06
Nord-Ovest	-0,5	0,16
Nord-Est	6,8	0,15
Centro	22,1	0,15
Sud	-17,2	0,25
Isole	-27,4	0,09
RSO Centro-Nord	4,1	0,16
RSO Mezzogiorno	-17,2	0,25
RSS Centro-Nord	5,4	0,15
RSS Mezzogiorno	-27,4	0,09

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Centro-Nord, quelle con l'incidenza più bassa di laureati sono anche quelle in cui la dotazione di personale è maggiore (Trento, Valle d'Aosta). Infine, ai due estremi della graduatoria si collocano l'Emilia-Romagna, con due terzi del personale laureato, e la Calabria, dove solo due dipendenti su dieci sono in possesso di un titolo di laurea. Questi due casi sembrano emblematici della relazione tra competenze e dotazione di personale: in Emilia-Romagna una dinamica positiva della dotazione di risorse si accompagna a maggiori competenze. Dall'altro lato, riduzione della dotazione di personale, senilizzazione degli organici e bassa incidenza di laureati rientrano tra i fattori che concorrono a spiegare la scarsa efficacia dell'azione amministrativa corrente e della programmazione delle politiche di sviluppo.

Figura 9 Dipendenti regionali under 35 (in % dei dipendenti totali), 2021

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

Figura 10 Dipendenti regionali laureati (in % dei dipendenti totali), 2021

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

15.4 Conclusioni

Dal protagonismo che il Pnrr ha restituito ai comuni sono seguiti carichi amministrativi e sforzi aggiuntivi di spesa che hanno gravato su amministrazioni locali depauperate negli anni, soprattutto al Sud, di risorse umane e finanziarie, e con dipendenti sempre più anziani a causa dei reiterati blocchi del turnover.

Nonostante siano stati gli enti più colpiti dalle contrazioni di personale illustrate in precedenza, i comuni hanno risposto positivamente alla sfida, come mostrano i dati sull'avanzamento della spesa che li vede tra gli enti attuatori più in linea con le tempistiche previste dal Pnrr. Viceversa, le amministrazioni regionali, pur gravate di un minore

impegno, sembrano mostrare maggiori difficoltà attuative.

Il tema della capacità amministrativa è da tempo al centro dell'attenzione dell'Ue. Amministrazioni nazionali, regionali e locali che non dispongono di risorse umane e competenze adeguate, oltre che di solide strutture organizzative, sono reputate incapaci di garantire la realizzazione di progetti e riforme efficaci nell'attuare gli indirizzi europei. Perciò la politica di coesione europea ha destinato ingenti risorse a numerosi interventi finalizzati al rafforzamento e alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il rafforzamento della capacità amministrativa interessava almeno due dei tre obiettivi tematici del ciclo di programmazione 2007-2013 (competitività e convergenza, cui si aggiungeva cooperazione territoriale).

Nel successivo ciclo 2014-2020, alla capacità amministrativa è stato specificamente dedicato l'Obiettivo Tematico 11 "rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente".

Proprio negli anni nei quali si mobilitavano risorse rilevanti nell'ambito della politica di coesione, le amministrazioni comunali, e in misura ridotta quelle regionali, hanno subito un rilevante ridimensionamento degli organici, soprattutto nel Mezzogiorno.

Oltre che a condizionare l'azione amministrativa ordinaria, i problemi di organico, che riguardano anche le competenze disponibili, vanno annoverati tra i fattori che hanno indebolito la capacità, soprattutto dei comuni, di sfruttare appieno le opportunità di modernizzazione e rafforzamento delle amministrazioni offerte dai fondi europei attraverso i programmi finalizzati, direttamente o indirettamente, al potenziamento della capacità amministrativa.

La letteratura recente supporta l'idea che esista una correlazione positiva tra capacità amministrativa degli enti locali, inclusa la dotazione di personale, e le performance di questi enti nella gestione e spesa di risorse provenienti dalla politica di coesione⁸. In tale contesto, la riduzione del personale nei comuni del Mezzogiorno ha verosimilmente compromesso la capacità di questi territori, già caratterizzati da significative carenze strutturali, di trarre pieno vantaggio dalle opportunità di sviluppo e riequilibrio offerte dalla politica di coesione.

Negli anni più recenti, e in linea con quanto costantemente fatto sin dal 2011, l'Ue ha continuato a sottolineare l'esigenza di interventi in favore del rafforzamento della pubblica amministrazione italiana. Per esempio, riferimenti a questo tema sono presenti nelle raccomandazioni 2019 della Commissione⁹ e nel country report sull'Italia redatto dalla Commissione nel 2022. Quest'ultimo accompagnava un documento che invitava il Consiglio a esprimere pareri sul Programma Nazionale di Riforma previsto dal Paese nel 2022¹⁰.

Questa attenzione per il tema della capacità amministrativa è stata centrale nel contesto del Pnrr. Per sostenere la capacità delle amministrazioni di godere appieno delle opportunità offerte dal Piano, si sono disegnati e attuati diversi interventi specificamente focalizzati sulla questione della carenza di personale negli enti locali, ma le procedure avviate per le nuove assunzioni hanno mostrato non poche criticità.

La preoccupazione degli enti locali per la carenza di personale è recentemente e più volte salita agli onori delle cronache, non solo da Sud. Ad esempio, a valle dei recenti e tragici episodi alluvionali che hanno a più riprese colpito l'Emilia-Romagna, molti amministratori locali hanno segnalato difficoltà nell'accesso ai finanziamenti destinati alla mitigazione dei rischi naturali per via di mancanza di personale qualificato. Studi empirici recenti, focalizzati proprio sul caso emiliano, evidenziano una correlazione positiva tra il numero di dipendenti per abitante negli enti

⁸ Di Mascio, F. (2020), Semestre europeo e riforme amministrative in Italia, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2/2020, pp. 227-246.

⁹ Commissione europea (2019), Relazione per paese relativa all'Italia, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'eurogruppo, Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011[COM(2019) 150 final], 27.02.2019.

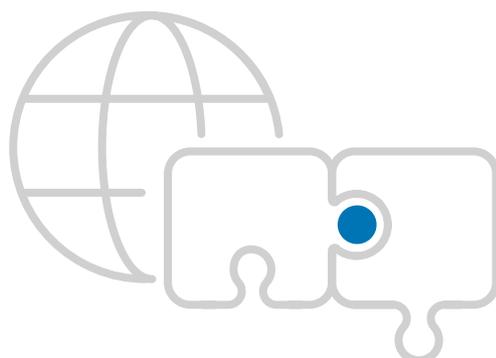
¹⁰ Eu Commission (2022), Country Report - Italy Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy, Commission staff working document 2022 [COM(2022) 616 final].

locali e l'ammontare dei finanziamenti ottenuti attraverso i bandi del Pnrr¹¹.

L'arresto del trend calante della dotazione di personale è un segnale positivo. Tuttavia, l'efficacia delle iniziative promosse dal Pnrr e dalla politica di coesione per potenziare e riequilibrare territorialmente la dotazione di personale e, più in generale, la capacità amministrativa degli enti territoriali, richiede un rigoroso monitoraggio e un'attenta valutazione, finalizzate a suggerire ulteriori potenziali misure integrative. Da tale processo dipende la capacità degli enti territoriali, quali istituzioni più vicine ai cittadini, di affrontare efficacemente le sfide del periodo post-Pnrr, consentendo a queste amministrazioni di svolgere appieno il proprio ruolo di forza propulsiva per i territori e per il paese.

¹¹ Ghinoi, S., Silvestri, F. Gaeta, G.L. (2024), Public authorities' capability in managing public funds from the National Recovery Plan: a regional case study. Lavoro presentato in occasione del XXI Workshop Cimet, Enna, 19-20 settembre 2024.

PARTE QUINTA IL TEMPO DELLE POLITICHE



-
- | 16. Infrastrutture, logistica e cambiamento climatico |
 - | 17. Passato, presente e futuro delle politiche di coesione |
 - | 18. Il Pnrr per la coesione |
-

16. Infrastrutture logistica e cambiamento climatico

16.1 La decarbonizzazione dei trasporti: obiettivi e linee di azione

Il cambiamento climatico è un fenomeno sempre più evidente che riguarda tutti. Le emissioni di gas serra derivanti dalle attività umane, principalmente dall'utilizzo di combustibili fossili, produzione industriale e attività agricole, stanno causando un rapido cambiamento del nostro clima. Queste attività rilasciano enormi quantità di gas serra nella nostra atmosfera, contribuendo al riscaldamento globale¹.

Le istituzioni si sono impegnate per ridurre rapidamente le emissioni di gas a effetto serra e adattarsi ai cambiamenti climatici. Negli ultimi decenni, l'Ue ha adottato misure risolutive contro i cambiamenti climatici, che hanno contribuito a determinare un calo delle emissioni di oltre il 31% nel 2022 rispetto ai livelli del 1990. Attualmente, l'Ue ha fissato l'obiettivo di neutralità carbonica (abbattimento o compensazione del 100% delle emissioni di CO₂) entro il 2050, e ha indicato come target intermedio, al 2030, la riduzione del 55% delle emissioni rispetto ai livelli del 1990 (direttiva Fit-for-55).

Se l'Ue emette soltanto il 6% delle emissioni globali, risulta evidente che non può agire da sola e la cooperazione globale è essenziale per la mitigazione dei cambiamenti climatici. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Unfccc) e l'Accordo di Parigi perseguono la cooperazione transfrontaliera per affrontare i cambiamenti climatici e garantire un futuro sostenibile. Allo stesso tempo, le tensioni internazionali e il numero crescente di conflitti economici e militari mettono a rischio l'impianto complessivo delle politiche messe in campo e la capacità di centrare i target stabiliti a livello globale per contenere l'aumento delle temperature.

L'impegno verso la decarbonizzazione interessa l'intero sistema produttivo e, in modo particolare, la produzione e il consumo di energia e il settore dei trasporti. Nel quadro di policy europeo, quest'ultimo rientra nei settori "non Ets" (Emissions Trading Scheme)² ed è quindi sottoposto alla Effort Sharing Regulation, che prevede un obiettivo vincolante di decarbonizzazione specifico a livello di singolo Stato membro. Il settore dei trasporti è inoltre soggetto agli obblighi di penetrazione delle fonti rinnovabili nei consumi, stabiliti dalla Red (Renewable Energy Directive), che nella sua più recente formulazione (Red III) prevede una quota rinnovabile del 29% al 2030.

¹ Esistono quattro tipi principali di gas serra creati dall'attività umana: l'anidride carbonica, proveniente principalmente dai trasporti, dal carbone, dal petrolio, dalla deforestazione e dal gas naturale bruciato per generare calore ed elettricità; il metano proveniente principalmente dalla gestione dei rifiuti zootecnici e dai fuggitivi dalle operazioni di carbone, petrolio e gas; il protossido di azoto derivante dall'uso di fertilizzanti; i gas fluorurati provenienti dalla produzione e dall'industria.

² L'European Union Emissions Trading System (Eu Ets) opera secondo il principio del "Cap and Trade". Viene fissato un tetto (Cap) che stabilisce la quantità massima di gas climalteranti che può essere emessa dagli impianti che ricadono nel settore (industrie energetiche, settori industriali energivori e aviazione), cui corrisponde un equivalente numero di "quote" (1 ton di CO₂eq. = 1 quota) che possono essere scambiate su un apposito mercato (Trade). Ogni operatore attivo nei settori coperti dall'Ets deve "compensare" su base annuale le proprie emissioni effettive (verificate da un soggetto terzo indipendente) con un corrispondente quantitativo di quote. La contabilità delle compensazioni è tenuta attraverso il Registro Unico dell'Unione mentre il controllo su scadenze e rispetto delle regole del meccanismo è affidato alle Autorità Nazionali Competenti (Anc). Le quote possono essere allocate a titolo oneroso o gratuito. Nel primo caso vengono vendute attraverso aste pubbliche alle quali partecipano soggetti accreditati che acquistano principalmente per compensare le proprie emissioni, ma possono alimentare il mercato secondario del carbonio. Nel secondo caso, le quote vengono assegnate gratuitamente agli operatori a rischio di delocalizzazione delle produzioni in Paesi caratterizzati da standard ambientali meno stringenti rispetto a quelli europei (c.d. carbon leakage o fuga di carbonio). Le assegnazioni gratuite sono appannaggio dei settori manifatturieri e sono calcolate prendendo a riferimento le emissioni degli impianti più "virtuosi" (c.d. benchmark, prevalentemente basati sulle produzioni più efficienti). Indipendentemente dal metodo di allocazione, il quantitativo complessivo di quote disponibili per gli operatori (Cap) diminuisce nel tempo, imponendo di fatto una riduzione delle emissioni di gas serra nei settori Ets: in particolare, al 2030, il meccanismo dovrebbe garantire un calo del 43% rispetto ai livelli del 2005.

Dopo sei anni di crescita costante, le emissioni di gas a effetto serra prodotte dal settore europeo dei trasporti sono diminuite notevolmente nel 2020 (-19%), a causa della riduzione dell'attività durante la pandemia di Covid-19. Nel 2021, tuttavia, le emissioni hanno registrato nuovamente un rialzo del +8,6%, seguito da un'ulteriore crescita del +2,7% nel 2022. Le proiezioni dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (Aea) suggeriscono che, con le misure vigenti negli Stati membri, le emissioni dei trasporti scenderanno al di sotto del livello del 1990 solo nel 2032, con due anni di ritardo sull'obiettivo della direttiva Fit-for-55. Si prevede, in particolare, che le emissioni dei trasporti internazionali (aerei e marittimi) continueranno ad aumentare.

Se ci focalizziamo in particolare sul contesto italiano, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (Pniec) - predisposto dai Ministeri dello sviluppo economico, dell'Ambiente e delle infrastrutture e trasporti, in attuazione del Regolamento (Ue) 2018/1999 - stabilisce gli obiettivi nazionali al 2030 per quanto concerne efficienza energetica, Fonti energetiche rinnovabili (Fer) e riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delineando per ciascuno di essi le misure che saranno attuate per assicurarne il raggiungimento.

L'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra al 2030 definito a livello europeo è stato ripartito tra i settori Ets (industrie energetiche, settori industriali energivori e aviazione) e non Ets (trasporti, residenziale, terziario, industria non ricadente nell'Ets, agricoltura e rifiuti), che dovranno registrare rispettivamente cali del 43% e del 30% rispetto al 2005. Nell'aggiornamento 2024 del Pniec è stata prevista un'accelerazione su alcuni settori. L'area con performance più alte è quella delle Fer, per la quale è stato ribadito un target a livello nazionale per il 2030 che prevede una capacità installata da fonti rinnovabili pari a 131 Gigawatt, con un incremento di circa 60 Gw rispetto allo scenario attuale che si dovrebbe concentrare nel Mezzogiorno per via della maggiore producibilità eolica e solare³.

Oltre alle fonti rinnovabili elettriche (fotovoltaico, eolico e idroelettrico), si punta sulla produzione di combustibili rinnovabili come il biometano e l'idrogeno, e sull'utilizzo di biocarburanti, che già nel breve termine possono contribuire alla decarbonizzazione del parco auto esistente. Un ruolo centrale è stato attribuito anche alla diffusione delle auto elettriche, alla riduzione della mobilità privata, alla cattura e stoccaggio di CO₂, alle ristrutturazioni edilizie e all'elettrificazione dei consumi finali, in particolare attraverso un crescente peso nel mix termico rinnovabile delle pompe di calore.

Per quanto riguarda le emissioni e gli assorbimenti di gas serra, l'Italia prevede di superare l'obiettivo del Fit-For-55 riguardante gli impianti industriali vincolati dalla normativa Ets, arrivando al -66% rispetto ai livelli del 2005 (obiettivo Ue, -62%). Per quanto riguarda i settori "non-Ets", invece, i target europei appaiono ancora troppo sfidanti e sarà necessario un rinnovato impegno per il loro raggiungimento, nonostante i miglioramenti registrati negli indicatori emissivi.

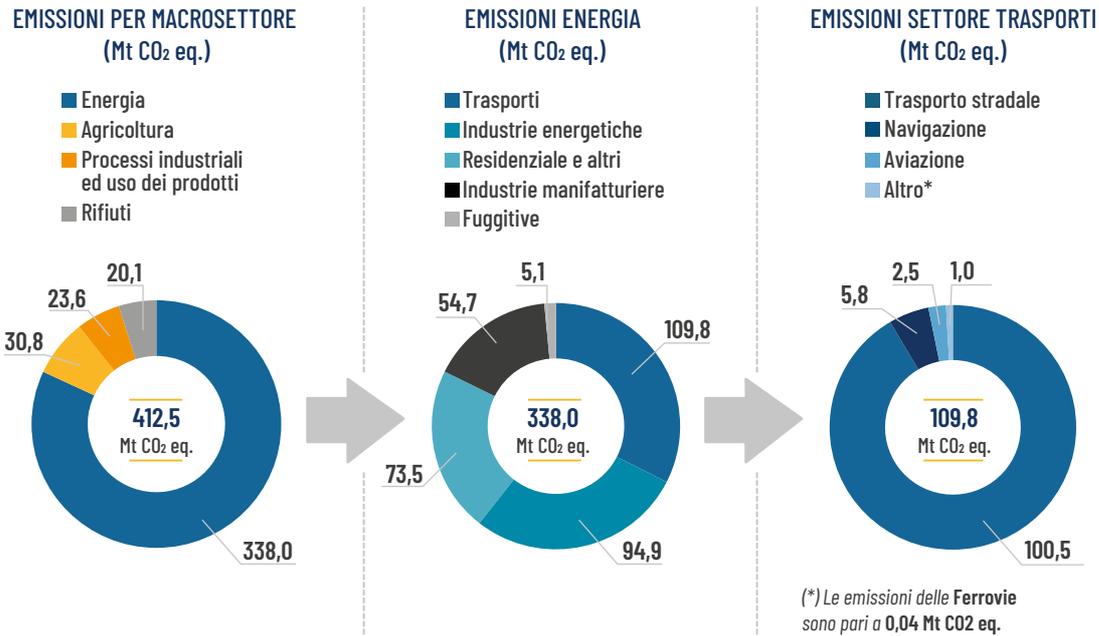
In Italia, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra) stima che le emissioni di gas climalteranti complessive nel 2022 siano di 412,5 Mt CO₂ equivalente (Fig. 1), di cui poco più di un quarto nel settore dei trasporti (109,8 Mt CO₂ pari al 26,6%).

Il trasporto stradale è responsabile del 91,5% delle emissioni dei trasporti (circa 100 Mt CO₂ eq.), in virtù della composizione del parco veicolare stradale, che, oltre ad aver registrato negli anni una notevole espansione, è tuttora caratterizzato da veicoli ad alimentazione tradizionale, soprattutto benzina e gasolio, con un progressivo aumento di questi ultimi. Seguono ad ampia distanza navigazione (5,3%) e aviazione (2,3%). Infine, il peso delle emissioni ferroviarie sul totale delle emissioni nei Trasporti è pari appena allo 0,04%.

Le proiezioni dell'Ispra indicano che la composizione percentuale delle emissioni di gas serra per il settore dei trasporti nazionale del 2030 non dovrebbe cambiare in misura significativa rispetto a quella attuale. Il trasporto su strada rimarrà la fonte prevalente con un peso percentuale pari al 90,4%, seguito dalla navigazione nazionale (5,9%) e dal trasporto aereo (3,1%). In particolare, andando ad analizzare le sole emissioni di anidride carbonica per

³ Mase (2024). Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Giugno 2024.

Figura 1 Le emissioni di gas serra in Italia per macrosettore e nel settore dei trasporti (2022)



Fonte: elaborazioni Rfi su dati Ispra 2023.

il trasporto su strada distinte per categoria veicolare, per il 2030 si stima una diminuzione del 24% rispetto al 2019 dovuta essenzialmente alla penetrazione elettrica per le autovetture, motocicli ed autobus.

Come abbiamo visto, le emissioni di gas climalteranti del sistema ferroviario sono marginali rispetto agli altri sistemi di trasporto. Tuttavia, il sistema ferroviario può offrire il suo contributo alla decarbonizzazione, abbattendo le proprie emissioni in misura apprezzabile, approvvigionandosi da energie rinnovabili e procedendo nella elettrificazione delle linee a trazione diesel. Le proiezioni relative a queste due linee di azione indicano una riduzione pari al 55% nell'orizzonte 2030.

In ogni caso, in ragione della struttura delle emissioni, è prioritario aggredire il segmento dovuto ai veicoli stradali, accelerando il rinnovo del parco circolante e la transizione verso l'elettrico e i carburanti rinnovabili. Dal 2035, in Italia e in Europa, non si potranno più immatricolare auto con motori a combustione, a meno di bruschi cambiamenti dello scenario normativo. Questa tipologia di veicoli - gli unici disponibili fino a pochi anni fa - costituisce nel 2023 il 91,4% del mercato e circa il 94,1% del parco circolante italiano⁴.

La portata della sfida è imponente, poiché implica una trasformazione profonda di un sistema che nel corso dei decenni - dal secondo dopoguerra ad oggi - ha garantito ai cittadini accesso alla mobilità, occupazione e un relativo benessere. Ciò richiede la creazione di nuove infrastrutture e il potenziamento di quelle esistenti, così come lo sviluppo di nuove filiere produttive, indispensabili ad assicurare la sostenibilità sociale della transizione. Si tratta dunque di rivedere un modello di sviluppo. La mole di risorse necessarie a governare un mutamento strutturale così intenso è ingente, con evidenti impatti sotto il profilo economico.

Secondo diversi studi, sfruttando adeguatamente l'elettricità e i carburanti green nel trasporto stradale, si potranno contenere in maniera significativa le emissioni di gas a effetto serra legate ai trasporti stradali. Tuttavia, il solo passaggio a carburanti rinnovabili, non consentirà di raggiungere gli obiettivi Pniec previsti per il 2030, i quali comportano una riduzione di 29 milioni di tonnellate/anno rispetto alla situazione attuale.

Un contributo che è stato finora trascurato può derivare dallo shift modale, ossia il passaggio a modalità di

⁴ Centro Studi Confindustria (2024). I nodi della competitività. La crescita e dell'Italia tra tensioni globali, tassi e Pnrr. Rapporto di previsione Autunno 2024.

trasporto più efficienti (dal trasporto privato al trasporto pubblico) e meno emissive (dalla strada alla ferrovia).

Il vantaggio competitivo della mobilità su ferrovia elettrificata rispetto alla mobilità su strada alimentata da combustibili fossili si può misurare in termini di risparmi emissivi (Fig. 2). Un viaggiatore in auto produce CO₂ in quantità di 2,6 volte maggiore rispetto ad un viaggiatore in treno, un viaggiatore in aereo produce CO₂ in quantità di 4,7 volte maggiore rispetto ad un viaggiatore in treno e una tonnellata trasportata su gomma produce CO₂ in quantità 4 volte superiore rispetto al trasporto su ferro.

Anche nella prospettiva di una massiccia elettrificazione dei trasporti su gomma, che comporta peraltro notevoli difficoltà di implementazione, occorre porre in atto tutte quelle misure che possono trasferire quote di mobilità dal trasporto privato su strada al trasporto pubblico su ferrovia, considerando che il trasporto ferroviario, già in gran parte elettrificato (73% della rete), assicura emissioni contenute e controllate.

Figura 2 Confronto emissioni tra diverse modalità di trasporto - traffico passeggeri e traffico merci



Fonte: elaborazioni Rfi su dati Ecopassenger e Ecotransit.

16.2 Il contributo alla riduzione delle emissioni della Napoli-Bari

Dall'attuazione degli investimenti a titolarità di Rete ferroviaria italiana (Rfi) finanziati dal Pnrr si attendono complessivamente riduzioni di emissioni del settore trasporto dell'ordine di 2-3 Mton di CO₂ equivalente, valori di entità paragonabile al contenimento di emissioni ottenibili con una crescita della quota modale ferroviaria del trasporto passeggeri dal 6% (attuale) al 10% (valore tipico degli anni '80-'90).

Queste stime comprendono la riduzione delle emissioni di 141.000 ton CO₂ legate all'investimento del nuovo itinerario ferroviario Napoli-Bari, parte integrante del Core Network Corridor "Scandinavia-Mediterraneo", che rappresenta un esempio concreto delle potenzialità dello shift modale in termini di decarbonizzazione del settore dei trasporti. Una volta terminato, il progetto permetterà di mettere in comunicazione il Sud Italia con le più importanti regioni del Centro-Nord Europa, rafforzando le infrastrutture del Mezzogiorno in una nuova prospettiva di sviluppo socio-economico che può contribuire al rilancio della competitività del Paese (Focus L'impatto economico della Napoli-Bari).

L'iniziativa si colloca nell'ambito del filone di programmazione nazionale finalizzato a creare un sistema di collegamenti veloci per connettere il Nord e il Sud Italia, estendendo i benefici dell'Alta Velocità a tutto il Paese. La linea ferroviaria attuale è prevalentemente a binario semplice e con caratteristiche prestazionali per il traffico viaggiatori e merci che non rispondono agli attuali standard della domanda.

Il programma di investimenti sulla Napoli-Bari prevede la realizzazione di una nuova linea a doppio binario tra Napoli e Foggia che consentirà di avere maggiore capacità di trasporto, performance adeguate al trasporto di convogli ferroviari merci più grandi e più lunghi. La nuova linea è stata progettata con velocità di 200-250 km/h e

consentirà, in collegamento con gli interventi in corso di velocizzazione dell'esistente linea adriatica, una sensibile riduzione dei tempi di percorrenza per i viaggiatori, con tempi obiettivo di 2 ore tra Napoli e Bari, 3 ore tra Roma e Bari, oltre a collegare Lecce e Taranto alla Capitale in 4 ore.

La nuova linea è finanziata anche con fondi Pnrr e ha l'obiettivo, entro il 2028, di velocizzare gli spostamenti dalla Puglia verso Napoli e Roma. Prima di questa data sono comunque previste progressive riduzioni dei tempi di viaggio, grazie all'apertura per fasi dei nuovi tratti di linea Napoli-Cancello e Cancello - Frasso Telesino. In particolare, con l'attivazione della tratta Cancello - Frasso Telesino, prevista nella metà del 2025, sarà attivato il nuovo collegamento diretto Napoli - Bari.

L'investimento, oltre alla tratta Cervaro - Bovino attivata nel 2017, prevede i seguenti sotto-progetti:

- realizzazione di una variante all'attuale linea Napoli-Cancello per una lunghezza complessiva di 15,5 km passando dalla stazione AV di Napoli Afragola;
- raddoppio e velocizzazione della linea storica tra Cancello e Frasso Telesino e Frasso Telesino - Vitulano per una lunghezza di circa 46 km;
- raddoppio in variante di circa 47 km di linea della tratta Apice - Orsara, di cui 80% in galleria, con realizzazione della nuova stazione di Hirpinia;
- raddoppio in variante della tratta Orsara-Bovino.

Si prevede inoltre l'adozione delle tecnologie più moderne per la gestione del traffico: Apparati Centrali Computerizzati (Acc), Apparati Centrali Computerizzati Multistazione (Accm) e, nello scenario di regime, EtcS/ErTms I2.

Oltre a ridurre i tempi di percorrenza, la realizzazione dell'Itinerario Napoli-Bari ha l'obiettivo di incrementare la capacità da 4 treni/h a 10 treni/h, migliorare l'accessibilità della stazione di Napoli Afragola e della nuova stazione di Hirpinia, adeguando inoltre le prestazioni della tratta anche per il traffico merci, anche attraverso l'eliminazione dei circa 60 Passaggi a Livello presenti sulla linea storica.

Per poter effettuare delle proiezioni sugli effetti attesi da questo programma di investimenti sono stati sviluppati degli studi di trasporto, finalizzati a stimare il comportamento della domanda di mobilità in presenza della nuova infrastruttura ferroviaria, a partire dalla riproduzione della situazione attuale degli spostamenti di tutte le modalità, sulla base di una molteplicità di elementi informativi connessi alle origini/destinazioni, ai flussi di traffico rilevati, alle categorie di utenti e ai motivi di spostamento.

Le analisi consentono di mettere a confronto le diverse modalità di trasporto ed effettuare una previsione quantitativa dell'effetto sulla competitività di un sistema di trasporto per effetto del suo potenziamento. La situazione attuale evidenzia una ridotta competitività del trasporto pubblico, in particolare di quello su ferro, rispetto agli altri modi di trasporto privato. Per quanto concerne il traffico viaggiatori di carattere sistematico, si registra una preferenza per mezzi di trasporto privati per gli spostamenti legati ad attività lavorativa, mentre per gli spostamenti effettuati per motivi di studio, anche se risulta prevalente l'utilizzo di mezzi di trasporto pubblici, viene premiata la copertura del territorio offerta dal trasporto pubblico su gomma.

Secondo le simulazioni condotte per il trasporto passeggeri a breve raggio, con l'attuazione del programma di investimenti e il coerente sviluppo dei servizi ferroviari, la quota modale ferroviaria degli spostamenti sistematici è prevista in crescita del +12,7%, raggiungendo una quota prossima al 30% di questo segmento di mobilità.

Dalla modellizzazione del traffico viaggiatori di lunga percorrenza sono stati stimati una crescita del +6,3% della quota modale ferroviaria e una corrispondente riduzione delle quote dell'aereo (-2%), dell'auto (-2,8%) e del bus (-1,5%), associate alla previsione di uno shift modale di circa 500mila viaggiatori/anno.

Infine, sono state effettuate delle previsioni sul segmento del traffico merci che, in conseguenza del miglioramento delle performance del sistema ferroviario in termini di offerta (ampiezza e lunghezza dei convogli, velocità dei servizi e affidabilità degli orari), hanno condotto a una stima della diversione modale dal traffico stradale a quello ferroviario.

La riduzione delle emissioni è stata stimata confrontando lo scenario di progetto (project solution) con una evoluzione della situazione attuale che non considera il programma di investimenti ferroviario (refer solution).

A partire dall'articolazione del parco dei veicoli stradali delle regioni interessate dall'investimento è stata effettuata una stima delle emissioni auto, che vede una progressiva riduzione da valori di 154 g CO₂/veicolo.km a 95 g CO₂/veicolo.km nel 2035, in linea con i Regolamenti CE che regolano il settore. Per la stima dei fattori di emissione dei veicoli merci pesanti (Heavy Goods Vehicle – HGV), si è fatto riferimento ai dati suggeriti in "Update of the Handbook on External Costs of Transport, Final Report, 2014 - DG MOVE"⁵, in particolare considerando il valore di emissione suggerito per veicoli pesanti della categoria HGV 16-32 t.⁶, pari a 715 g CO₂eq/v.km (valore al 2008). Sulla base delle strategie delineate in ambito europeo⁷ il dato prospettico è stato stimato considerando una riduzione al 2030 pari al 20% dei valori rilevati nel 2008.

In conseguenza dello shift modale, si stima una riduzione delle emissioni di circa 168mila ton CO₂ equivalente a partire dall'anno 2028, in cui si consolidano le dinamiche connesse all'investimento. Per completezza sono state anche considerate le maggiori emissioni del sistema ferroviario, connesse all'incremento dell'offerta di trasporto, valutate in circa 27.000 ton CO₂ equivalente⁸. Considerando le maggiori emissioni per la modalità treno e le minori emissioni stimate per la modalità strada risulta una riduzione netta di emissioni medie annue di circa 141mila ton CO₂ equivalente a partire dal 2028.

16.3 Scenari di transizione per la logistica

La logistica è tra i settori più esposti alle vicende geopolitiche internazionali e ai cambiamenti che stanno investendo l'organizzazione degli scambi tra aree di influenza delle grandi potenze economiche globali. Il commercio internazionale è infatti caratterizzato da diversi cambiamenti strutturali, che derivano dall'intreccio di diversi fattori politici, geostrategici, economici e tecnologici, che si ripercuotono sui sistemi logistici.

Le catene globali del valore, che hanno contribuito in misura significativa all'accelerazione degli scambi internazionali degli ultimi decenni, sono in una fase di assestamento e, dopo le tensioni registrate nelle prime fasi di ripresa post-pandemica, mostrano oggi un andamento più regolare. Si osserva, tuttavia, una pressione da parte dei governi occidentali per l'accorciamento delle filiere di fornitura e la loro riorganizzazione verso aree geografiche considerate sicure e meno instabili. Si assiste a una crescita degli scambi all'interno dei blocchi di paesi "allineati" maggiore rispetto alla media, mentre gli scambi bilaterali tra USA e Cina, pur continuando a crescere, rallentano rispetto a quelli che i due paesi effettuano con altre aree. I dati sugli Investimenti diretti esteri (Ide) rispecchiano questo trend, con flussi orientati in misura crescente verso paesi considerati "affidabili". Il ruolo della "distanza geo-politica" nelle scelte degli investitori appare in crescita ed è particolarmente evidente in settori strategici come semiconduttori, telecomunicazioni, attrezzature necessarie per la transizione verde, farmaceutici e minerali strategici.

La guerra in Ucraina ha modificato alla base i costi e la lunghezza di diverse catene di fornitura strategiche, che interessano materie prime e prodotti industriali di base, a partire dai prodotti energetici e alimentari. Nel caso europeo, il processo di ridefinizione delle catene è stato molto intenso nel settore energetico, non solo in termini di approvvigionamenti e logistica, ma anche tecnologico, data la spinta verso la decarbonizzazione ispirata dal Green Deal. Nell'ultimo anno, il conflitto israelo-palestinese nei territori di Gaza ha enormemente accresciuto l'instabilità dell'intera area medio orientale, con gli attacchi delle milizie Houthi dello Yemen alle navi mercantili che transitano lungo le rotte tra Europa e Asia, in particolare nelle aree a ridosso del Golfo di Aden dello stretto di Bab el-Mandeb,

⁵ I fattori di emissione presentati sono basati su dati del modello TREMOVE 3.2.2.

⁶ Tale categoria è quella maggiormente rappresentativa della tipologia media di veicoli pesanti ipotizzata nella presente Analisi.

⁷ COM/2014/0285 final "Strategy for reducing Heavy-Duty Vehicles fuel consumption and CO₂ emissions".

⁸ Fattori di emissione basati su dati ISPRA: 271 g CO₂eq per kWh.

per immettersi nel Mar Rosso e quindi nel canale di Suez.

Alla luce della rilevanza delle catene globali di produzione e della crescente tensione internazionale, la logistica degli scambi internazionali e il sistema dei trasporti avranno un ruolo sempre più centrale per la competitività delle esportazioni. Per questa ragione, l'osservazione degli indicatori relativi all'andamento dei trasporti e ai relativi costi è utile a cogliere le tendenze in atto nel commercio internazionale.

La principale conseguenza sui trasporti marittimi è stata una progressiva diminuzione dei transiti attraverso Suez tra il 2023 e il 2024, in particolare per le navi petroliere, rinfusiere e portacontainer, con una riduzione del 55% su base annua nel I Trimestre 2024 (con picchi del -64% nel mese di marzo 2024). Il Fondo monetario internazionale stima che, dall'inizio della crisi, il 2% del traffico marittimo mondiale sia stato deviato dal Mar Rosso, con un totale di 2.900 navi e una capacità accumulata di 250 milioni di tonnellate che hanno cambiato rotta. Allo stesso tempo, i transiti attraverso il Capo di Buona Speranza sono aumentati nei primi tre mesi del 2024 del +76%.

Le grandi navi che entrano nel Mediterraneo dall'Atlantico spesso si fermano nei porti più vicini a Gibilterra, ma sempre di più proseguono verso Rotterdam e Amburgo. Questa situazione di momentanea debolezza del Mediterraneo rischia di ripristinare il forte squilibrio tra i porti del Nord e del Sud Europa che si registrava nei decenni passati. In particolare, stanno subendo forti riduzioni i porti dell'Est Mediterraneo, mentre alcuni scali nel West Med, come Valencia, registrano picchi di traffico.

Considerando i ritardi associati alla rotta da Buona Speranza (15-20 giorni più lunga), le catene logistico-marittime si riorganizzano e gli operatori stanno rispondendo alla crisi sfruttando capacità navale aggiuntiva - utile a riequilibrare il flusso di import-export e controbilanciare i ritardi - e aumentando la velocità media delle navi, con conseguente aumento del consumo di carburante e dunque dei prezzi e delle emissioni del trasporto marittimo. Le imprese clienti, soprattutto manifatturiere, tendono d'altro canto ad aumentare i quantitativi degli ordini per incrementare le scorte, dati i ritardi delle consegne.

Una conseguenza rilevante è lo shock dei costi logistici complessivi lungo le principali supply chain globali, che si riflette in termini di inflazione dei prezzi alla produzione per i paesi trasformatori come l'Italia, quindi sulle esportazioni. Non a caso, se l'export ha attraversato un 2022 da record (+20,2%) e un 2023 caratterizzato da una crescita più moderata (+2,3%), l'Istat delinea un quadro più incerto per il 2024, legato anche alla flessione della domanda mondiale (in particolare nei mercati di sbocco chiave come Germania e Stati Uniti), al perdurare delle crisi geopolitiche che accentuano i fattori di rischio e all'instabilità dei tassi di cambio, le cui oscillazioni influenzano significativamente la competitività e i margini delle aziende esportatrici⁹.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il valore delle vendite oltre i confini italiani nel 2023 è risultato pari a circa 56,5 miliardi, il 9% del totale nazionale, con un marcato divario tra le diverse regioni. La Campania emerge come un vero e proprio motore per le esportazioni del Sud, vantando un incremento del +28,9% rispetto al 2022, principalmente riconducibile al boom della farmaceutica (+103,7%) e degli autoveicoli (+143,4%). Anche la Calabria si distingue positivamente (+20,9%), sebbene il suo peso sull'export complessivo dell'area rimanga limitato all'1,5%. Bene anche Puglia (+1,4%) e Basilicata (+5,5%), che segnano incrementi più moderati, mentre Sicilia (-19,8%) e Sardegna (-24,2%) fanno registrare cali significativi attribuibili alla flessione nell'export di prodotti petroliferi (-27,0%) e chimici (-36,7%)¹⁰.

Sul fronte del trasporto marittimo internazionale, il World container index (Wci)¹¹ - un indicatore di sintesi dell'andamento dei noli container sulle principali rotte Est-Ovest mondiali - fornisce una bussola utile a interpretare la complessa situazione in cui si trova il mercato dello shipping. Il più recente Wci è pari a 3.095 dollari per container

⁹ L'interscambio complessivo di beni con l'estero è in rallentamento nel primo trimestre 2024, con un calo dei volumi di import ed export sia rispetto al trimestre precedente (rispettivamente -0,5% e -1,7%), sia rispetto al primo trimestre del 2023 (-0,5% e -5,1%), mentre crescono le esportazioni di servizi (+5,4% in termini congiunturali e del +15,5% in termini tendenziali).

¹⁰ Istat (2024). Esportazioni delle Regioni italiane. IV Trimestre 2023. Statistiche flash, 12 Marzo 2024.

¹¹ L'indicatore è basato sulle rilevazioni di Drewry, uno dei più autorevoli Istituti di ricerca del settore. Si fa qui riferimento ai dati relativi al 24 Ottobre 2024.

di 40 piedi, con una riduzione del 70% rispetto al picco pandemico (10.377 dollari nel settembre 2021), ma risulta ancora più che doppio rispetto all'indice medio del 2019 (1.420 dollari). Gli incrementi rispetto al 2023 sono pari in media al +131%, con picchi che riguardano i collegamenti con l'Europa, in particolare la tratta Shanghai-Rotterdam (+212%) e Shanghai-Genova (+145%). Le rotte dall'Europa all'Asia hanno invece subito incrementi molto più contenuti rispetto al 2023 - Rotterdam-Shanghai (+16%) - a conferma che i problemi di navigazione si riscontrano per le rotte di approvvigionamento di merci destinate ai mercati europei e americani.

Il cambio delle rotte ha impattato sul costo dei noli, interessati da una nuova fase di crescita, specialmente nelle rotte verso il Mediterraneo (+44% rispetto ai valori medi del 2023). Allo stesso modo, la riprogrammazione delle tratte ha avuto conseguenze negative sul livello del servizio in termini di giorni medi di ritardo e, soprattutto, percentuale di navi arrivate secondo la data prestabilita (55% il tasso di puntualità di aprile 2024 contro il 62% di aprile 2023).

La riorganizzazione dei servizi da parte delle compagnie marittime comporta un maggiore utilizzo del transshipment e una riduzione dei porti con servizi diretti. Nel Mediterraneo, come detto, la programmazione delle nuove rotte sta avvantaggiando i porti più vicini allo stretto di Gibilterra come Tangeri (dove il terminal Eurokai registra una crescita del 26%) e i porti spagnoli (complessivamente in crescita del 12,1%)¹².

16.4 Regionalizzazione e riavvicinamento strategico delle filiere

La prima funzione dei servizi forniti lungo le catene globali del valore riguarda il collegamento delle varie fasi produttive delle attività manifatturiere. Al fine di gestire i processi produttivi dislocati in aree diverse del mondo, le reti di imprese necessitano di servizi quali logistica, comunicazione e trasporto. Senza tali servizi strategici, la parcellizzazione dei sistemi produttivi a livello mondiale non sarebbe possibile e verrebbe meno uno degli assi portanti dei processi di globalizzazione.

La fornitura di tali servizi non è solo indispensabile rispetto alla connessione tra i diversi stadi produttivi delle catene del valore, ma costituisce, insieme alle merci, un vero e proprio input intermedio che apporta valore alla produzione e alla distribuzione dei prodotti. Qualsiasi attività di produzione su scala globale ha inizio con attività di ricerca, sviluppo e progettazione, che entrano in tal modo all'interno della filiera produttiva. In modo simile, le imprese attive negli stadi finali del processo sfruttano servizi quali il marketing e la distribuzione, che a loro volta rappresentano le fasi downstream della catena.

I servizi di trasporto e logistica (Tras-Log) ricoprono dunque un ruolo cruciale rispetto al funzionamento complessivo delle catene di fornitura globali, sia per quanto concerne la distribuzione globale delle merci che per l'implementazione di tutte quelle attività di servizi che apportano valore lungo la filiera, garantendo il rispetto di quantità, costi e tempi programmati.

I processi di regionalizzazione delle catene del valore potrebbero implicare un profondo cambiamento nel modo in cui le imprese multinazionali organizzano la produzione e la distribuzione di beni e servizi, con una riconfigurazione geografica finalizzata a ridurre le distanze tra le diverse fasi della produzione¹³.

In linea di principio, le industrie che rappresentano l'emblema della globalizzazione - si pensi ad esempio ai semiconduttori - potrebbero ristrutturarsi su scala regionale, come già avviene in certa misura nell'industria automobilistica¹⁴. Se la crescita del mercato di prodotti di consumo relativamente poco costosi - come l'elettronica o il

¹² Fedespediti (2024). Crisi nel mar Rosso: costi dei noli verso il mediterraneo +44%, tasso di puntualità sceso al 54,6%. I porti italiani registrano una flessione complessiva del -3,2%.

¹³ Elia, S., L. Fratocchi, P. Barbieri, A. Boffellid, and M. Kalchschmidt. 2021. Post-Pandemic Reconfiguration from Global to Domestic and Regional Value Chains: The Role of Industrial Policies. *Transnational Corporations*. 28 (2), pp. 67-96.

¹⁴ Si veda Capitolo 10 del Rapporto.

tessile - nelle economie in via di sviluppo spingerà il processo di regionalizzazione, altre filiere sono caratterizzate da economie di scala, elevati costi all'ingresso, gap tecnologici e differenziali nel costo della manodopera, i quali rappresentano significativi ostacoli rispetto alla divisioni in blocchi dell'economia internazionale¹⁵. Per di più, i tentativi di riorganizzare su scala regionale alcune filiere strategiche si scontrano con un elevato grado di complessità, necessitando di un elevato livello di coordinamento regionale e condizioni commerciali favorevoli.

Se da un lato cresce, dunque, lo slancio politico per la rilocalizzazione delle produzioni strategiche in Europa, il successo di tali politiche appare tutt'altro che scontato. Le politiche di reshoring dovrebbero essere sostenute e combinate con adeguate politiche industriali, così come a politiche per l'innovazione di processo e di prodotto, indispensabili ad aumentare il valore del prodotto e/o ridurre i costi di produzione, a beneficio della competitività del sistema. L'eccessiva dipendenza europea dai paesi asiatici, ormai ampiamente riconosciuta, non ha ancora prodotto una risposta politica organica e il necessario livello di coordinamento tra gli Stati membri.

I processi di rientro dall'estero delle imprese, spinti dagli shock della pandemia e delle guerre, devono inoltre andare di pari passo con il potenziamento dell'attività marittima di corto raggio. Al backshoring della produzione si aggiunge quello di fornitura, che spinge le imprese alla ricerca di fornitori di beni o componentistica territorialmente più vicini, per ridurre i rischi di interruzione o ritardo degli approvvigionamenti.

L'avvicinamento delle rispettive catene di fornitura da parte delle imprese è legato anche al tentativo di ridurre i ritardi delle consegne legati a congestione portuale e slow steaming delle navi ed è condizionato in primo luogo alla disponibilità di fornitori dotati di adeguato know-how, elemento che rappresenterà il principale valore aggiunto delle filiere locali. Infine, l'aumento dei costi di fornitura e dei costi logistici all'estero, legati all'impennata dei noli, ha riportato le forniture in area di prossimità. A tali fenomeni è anche correlato il costante aumento dei collegamenti all'interno del bacino mediterraneo, incrementandone la connettività marittima e tutti i servizi di trasporto intermodale e di logistica correlati.

La comodalità Ro-Ro si distribuisce su un numero ampio di porti e l'integrazione nave-strada ha una diffusione capillare sul territorio europeo, che rifornisce sia la produzione che il consumo, in particolare con l'espansione dell'e-commerce. Trattandosi di merce che viaggia su strada dai porti verso l'entroterra e viceversa, la comodalità Ro-Ro necessita di un'infrastruttura meno complessa di quella dei container e i porti che possono offrire i necessari servizi logistici sono numerosi. Il Ro-Ro è dunque il vettore di sistema più funzionale e logisticamente collegato ai processi produttivi e distributivi di prossimità nel bacino del Mediterraneo, candidandosi ad essere il principale beneficiario del processo di rilocalizzazione delle produzioni e delle forniture dei prossimi anni.

Nel contesto italiano, la movimentazione Ro-Ro fa registrare traffici portuali stabili nel 2023, con circa 121 milioni di tonnellate e circa 6,2 milioni di unità rotabili trasportate. L'Italia tiene rispetto al generalizzato calo dei traffici del Mediterraneo, con un +0,4% sul 2022. Negli ultimi 10 anni, il settore ha fatto registrare la migliore performance nel trasporto merci complessivo plurimodale, con una progressione dal 2013 pari al +56%. Un trend che, a fronte di una crescita media del settore del 3%, ha comportato un costante aumento delle quote di mercato, dal 17% del totale nazionale nel 2013 al 26% del 2023. Guardando al totale dei volumi movimentati con la modalità Ro-Ro per via marittima, l'Italia è al primo posto in Europa, con 71,954 milioni di tonnellate (23% del mercato europeo), seguita a grande distanza da Svezia (34,094 milioni), Germania (27,727 milioni), Grecia (24,999 milioni) e Spagna (23,524 milioni).

Diverso il quadro per la movimentazione di container nei porti italiani, che nel 2023 ha registrato un rallentamento, in particolare per quelli con funzione di gateway per l'import/export. I Teu movimentati sono stati circa 6,9 milioni (-5,7% sul 2022 e +2,3% sul 2017), malgrado la capacità addizionale. Annata negativa per il sistema del Mar Ligure occidentale (-11,4% sul 2022), con il -3,9% di Genova (2,2 milioni di Teu per il primo porto del paese) e il -12,5% di La Spezia (1,07 milioni di Teu), nonostante la performance positiva di Savona-Vado (+11,7% con 288 mila Teu). Male anche i porti campani, che calano in doppia cifra (-10,2%), con Napoli a 577mila (-12,9%) e Salerno a 321mila (-4,8%),

¹⁵ Si pensi, ad esempio, alle filiere delle tecnologie pulite, caratterizzate da un dominio produttivo cinese che al momento sembra molto difficile da scalfire.

mentre Livorno chiude a 592mila Teu (-7,8% sul 2022). Rallenta anche l'Adriatico, con Trieste che ha chiuso a 564 mila Teu (-5,4%), Venezia a 491 mila (-8,0%), Ravenna a 215 mila (-5,0%). Fra i porti principali, Ancona è l'unico in positivo, con un +4,7% sul 2022 (pari a 173 mila Teu).

A differenza del traffico gateway, il transhipment ha proseguito nel 2023 la dinamica di crescita che lo caratterizza da qualche anno. Sono stati trasbordati circa 4,3 milioni di Teu (+3,4% sul 2022 e +12,6% sul 2017). A far da traino, come noto, il porto di Gioia Tauro, che nel 2023 ha movimentato circa 3,5 milioni di Teu (+5,0%).

16.5 Interventi per la comodità sostenibile nel Mezzogiorno

In Italia, viaggiano su ferrovia 21 miliardi di tonnellate chilometro e su autostrada 180 miliardi di tonnellate chilometro. Gli obiettivi Ue prevedono entro il 2030 il trasferimento su ferrovia del 30% del trasporto merci oggi su gomma su distanze superiori a 300 km (50% entro il 2050). Nell'ipotesi che questo traffico sia sottratto alla sola rete autostradale, ciò implicherebbe una diversione modale complessiva di circa 14,5 miliardi di tonnellate chilometro al 2030 e 24 miliardi al 2050, rispettivamente l'8% e il 13% del traffico merci autostradale. Se guardiamo al 2050, dovremmo assistere a un raddoppio dei traffici ferroviari rispetto ai valori del 2019.

Oltre agli interventi del Pnrr in campo ferroviario e portuale, sarebbe auspicabile pianificare gli obiettivi di ripartizione modale al 2030, grazie all'implementazione di un Piano dell'Intermodalità e della Logistica Sostenibile (Pils), che valorizzi il contributo della comodità ferro-mare nel Mezzogiorno. La conversione modale di traffico stradale di lunga percorrenza verso le dorsali marittime tirrenica e adriatica (Corridoi Intermodali Marittimi Costieri) potrebbe garantire, in particolare, la transizione ambientale del trasporto merci in Italia e il raggiungimento dei target europei in termini di emissioni climalteranti, in complementarietà con gli interventi ferroviari.

Una conversione modale efficace per il sistema italiano dovrebbe comportare lo spostamento di circa 15 milioni di tonnellate di merci dall'autotrasporto al trasporto marittimo entro il 2030: la fattibilità di tale conversione si evince mettendola in rapporto con l'attuale cabotaggio nazionale complessivo di container e Ro-Ro (pari a circa 140 milioni di tonnellate), che dovrebbe incrementare del 10% circa.

Le infrastrutture portuali e retroportuali del Centro-Sud, specie se potenziate con servizi logistici a valore, potrebbero assumere un ruolo centrale per l'export del sistema produttivo italiano, anche come alternative di itinerario al fragile sistema infrastrutturale dei valichi alpini. Le Autostrade del Mare, in particolare lungo le dorsali tirreniche ed adriatica integrate con collegamenti ferroviari internazionali (ad esempio da Marsiglia, Barcellona, Venezia, Trieste, Koper, Rieka), forniscono una modalità complementare al trasporto stradale valida ed efficiente ed un sistema in grado di garantire soluzioni logistiche alternative, in caso di interruzioni e/o congestione nel segmento terrestre. Questo è fondamentale soprattutto per un paese come l'Italia, dotato di numerosi porti e collegamenti marittimi, ma fragile dal punto di vista orografico e delle infrastrutture di trasporto terrestre.

La riduzione del congestionamento degli assi stradali del Nord verso i valichi alpini e i mercati europei potrebbe passare dall'espansione del mercato per il trasporto intermodale e combinato gomma-ferro e gomma-mare di adduzione ai porti del Mezzogiorno, lungo i principali Corridoi Intermodali Ferroviari e lungo i Corridoi Intermodali Marittimi Costieri tirrenico e adriatico. Questi ultimi, in particolare, possono assumere una rilevanza strategica per i traffici internazionali, vista la presenza di consolidate linee marittime con l'Europa ed il resto del mondo.

Lo sviluppo delle aree portuali e retroportuali non può prescindere da interventi di ammodernamento in chiave di sostenibilità. Se gli interventi relativi ai green port finanziati dal PNRR prevedono l'elettificazione delle banchine (cold ironing), porti e nodi intermodali interni dovrebbero essere attrezzati anche come centri di stoccaggio e rifornimento energetico per navi e mezzi stradali a basse e nulle emissioni, attraverso l'incentivazione di investimenti pubblici e privati. Tale obiettivo dovrebbe anch'esso rientrare nel Piano dell'Intermodalità e della Logistica Sostenibile (PILS) prevedendo per i maggiori porti, retroporti e centri intermodali della penisola e del Mezzogiorno, la funzione strategica di hub di "terminalizzazione stradale" a basse e/o zero emissioni.

La rete di interporti, terminali ferroviari, piattaforme logistiche, porti e retroporti dovrebbe dunque trasformarsi in un network i cui nodi diventino centri di stoccaggio, distribuzione e rifornimento di carburanti alternativi alla trazione diesel per motrici stradali e furgonati per il breve raggio, così come per le navi, dato che il 50% delle nuove navi ordinate è alimentato con carburanti alternativi (Gnl, bio-Gnl, ammoniaca, metanolo, idrogeno, ecc.). Allo stesso tempo, tale network consentirebbe la concentrazione e lo smistamento di semirimorchi e altre UTI (Unità Trasporto Intermodale) che viaggiano su percorrenze superiori ai 300 km con la modalità marittima Ro-Ro e ferroviaria intermodale, a seconda delle diverse esigenze e degli itinerari, terminalizzando i carichi in origine e destinazione con il trasporto stradale a basso e/o nullo impatto ambientale.

16.6 Investimenti e cambiamento climatico

L'analisi sviluppata ha messo in luce il potenziale contributo della rete infrastrutturale e logistica nazionale in termini di decarbonizzazione del sistema produttivo e abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra. In una fase in cui il processo di transizione è sottoposto a un'attenta verifica da parte delle istituzioni europee, il settore dei trasporti rappresenta ancora più di un quarto delle emissioni nazionali complessive ed è dunque indispensabile dare seguito agli sforzi sinora messi in campo.

La spinta del Pnrr ha consentito di accelerare gli investimenti ferroviari nel Mezzogiorno, indispensabili non solo a garantire rilevanti opportunità di sviluppo e a ridurre i divari di cittadinanza, ma anche a implementare lo shift modale, con il passaggio a modalità di trasporto più efficienti (dal trasporto privato al trasporto pubblico) e meno emissive (dalla strada alla ferrovia). In particolare, si è preso in considerazione l'investimento sulla tratta Napoli-Bari, esaminando il suo impatto in termini di riduzione delle emissioni climalteranti (141.000 ton CO₂) nel complessivo apporto fornito da Rfi grazie alle risorse del Pnrr e del Fondo Complementare (nell'ordine di 2-3 Mton di CO₂ equivalente).

Si sono inoltre prese in considerazione le trasformazioni del sistema logistico globale alla luce delle tensioni internazionali e dell'espandersi del conflitto in Medio Oriente, che rischia di favorire i porti del Nord Europa a scapito di quelli mediterranei e del Mezzogiorno. In questo quadro di incertezza crescente, il rilancio del Sud passa anche dalle sue infrastrutture portuali, che potrebbero assumere non solo un ruolo centrale per l'export italiano, ma diventare i punti nodali della transizione del sistema energetico nazionale, fornendo centri di stoccaggio, distribuzione e rifornimento di carburanti alternativi.

In definitiva, le molteplici sfide del cambiamento climatico evidenziano la necessità di un adeguamento sistematico della rete infrastrutturale nazionale, che richiede una mole ingente di investimenti. Il moltiplicarsi degli eventi meteorologici estremi al Nord come nel Mezzogiorno non fa altro che evidenziare come l'individuazione di tali risorse sarà sempre più cruciale al fine di garantire la sicurezza dei territori e dei suoi cittadini.

> Focus

L'IMPATTO ECONOMICO DELLA NAPOLI-BARI

Con la spinta del Pnrr, Rfi si colloca tra le principali stazioni appaltanti nazionali: nel 2022 oltre 280 gare per 21 miliardi di procedure avviate (10 miliardi a valere sul Pnrr) e lavori aggiudicati per 10 miliardi (per metà a valere sul Pnrr); numeri analoghi nel 2023 con gare aggiudicate per oltre 15 miliardi (di cui 10 Pnrr). Nel solo 2023 sono stati realizzati investimenti per un valore di 7,7 miliardi di euro.

Al di là dell'impatto in termini di decarbonizzazione del settore dei trasporti, il progetto della Napoli-Bari costituisce una formidabile opportunità rispetto alla riduzione dei divari tra cittadini e tra territori e una opportunità per riavviare uno sviluppo forte e durevole, riattivare potenziali di crescita e innovazione inespresi e creare opportunità di lavoro, in particolare per i giovani e le donne del Mezzogiorno. Risulta quindi cruciale esaminare l'impatto economico generato dalla presenza del cantiere sul territorio interessato dall'investimento.

Il Gruppo FS, con il supporto dell'Istituto Regionale di Programmazione Economica della Toscana (Irpets), ha costruito un modello di analisi (Economic Impact Assessment) in grado di stimare gli impatti sul valore aggiunto e sull'occupazione generati dagli investimenti ferroviari attraverso l'utilizzo del modello Input/Output (I-O). L'applicazione è tipicamente demand driven, ossia a una domanda di beni di investimento il sistema risponde attivando produzione, importazioni, valore aggiunto e input di lavoro. Ciò che si valuta attraverso il modello I-O è l'impatto della costruzione dell'opera nella fase di cantiere, ossia l'impatto della spesa per la sua costruzione.

Nello specifico il modello realizzato con le nuove tavole Istat "Supply & Use" stima l'impatto diretto indiretto e indotto su Produzione, valore aggiunto e Occupazione a livello settoriale.

In particolare, sono calcolati:

- Impatto diretto: effetto sulla produzione delle attività economiche a cui è diretta la nuova spesa per investimenti in infrastrutture.
- Impatto indiretto: effetto dell'aumentata produzione delle attività economiche fornitrici di beni necessari alla costruzione di infrastrutture nelle sue componenti: progettazione, opere civili, armamento, tecnologie.
- Occupati diretti e indiretti: occupazione generata per sostenere l'aumentato livello di produzione (diretta e indiretta) conseguente agli investimenti.
- Impatto indotto: ulteriore effetto generato dall'aumento di reddito e consumi legati all'aumento di produzione.
- Occupati indotti: occupazione generata dalla maggior spesa (consumi) degli occupati aggiuntivi (diretti e indiretti).

L'impatto sull'economia e sull'occupazione connesso a questo programma di interventi è prevalente nella fase di costruzione. A fronte di un costo a vita intera di 6.068,7 milioni di euro, il potenziamento dei sistemi di trasporto ferroviario lungo la tratta Napoli-Bari genera in fase di costruzione un impatto diretto e indiretto sul valore aggiunto

304

• Impatto economico e occupazionale della Napoli-Bari

Impatto	Valore aggiunto (milioni)	Unità lavorativa per anno (ULA) (migliaia)
Diretto e indiretto	3.916	52,9
Indotto	500	9,5
Totale	4.416	62,4

Fonte: elaborazioni RFI.

incrementale generato dall'investimento di 3.916 milioni di euro, a cui corrispondono circa 52.900 unità di lavoro. Se ci riferiamo ad un perimetro più ampio che considera anche gli effetti indotti, il valore aggiunto stimato sale a 4.416 milioni di euro, con un impatto occupazionale di circa 62.400 unità di lavoro.

I settori direttamente e indirettamente interessati dal maggior valore aggiunto e occupazione generati sono: Ingegneria civile, Servizi legati alla progettazione (Attività legali e contabilità; attività di sedi centrali; consulenza gestionale), Altre Costruzioni, Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature e Servizi di vendita all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli. Tali settori rappresentano il 60% dell'impatto diretto e indiretto sul valore aggiunto.

La presenza del cantiere e dei lavori sul territorio genera inoltre un effetto indotto sul valore aggiunto, soprattutto nei settori produttivi dei beni e servizi consumati dai maggiori occupati generati, riportati nella seguente tabella.

• Valore aggiunto e occupati indotti

Settore	Valore aggiunto (Milioni di euro)	Quota sul totale (%)	Cumulata (%)
Servizi di vendita al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e motocicli)	57,2	11	11
Servizi di vendita all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e motocicli)	42,1	8	20
Alloggio e ristorazione	36,7	7	27
Prestazione di servizi finanziari (escluse assicurazioni e fondi pensione)	22,8	5	32
Attività immobiliari	22,5	4	36
Altre attività di servizi personali	18,5	4	40
Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico	18,2	4	44
Produzioni vegetali e animali, caccia e servizi connessi	18,0	4	47
Industrie alimentari	16,4	3	50
Attività legali e di contabilità	15,7	3	54
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	14	3	56
Attività dei servizi sanitari	13,4	3	59
Altri servizi di trasporto terrestre e mediante condotte	12,2	2	62
Istruzione	12,2	2	64
Servizi di investigazione e vigilanza; attività di servizi per edifici e paesaggio; etc	9,8	2	66
Telecomunicazioni	9,8	2	68
Servizi di vendita al dettaglio e all'ingrosso di autoveicoli e motocicli	9,4	2	70
Altri settori	151,2	30	100

Fonte: elaborazioni RFI.

17. Passato, presente e futuro delle politiche di coesione

17.1 Un nuovo metodo

Il 31 dicembre 2023 si è concluso, almeno per quel che riguarda il periodo di ammissibilità della spesa, il ciclo 2014-2020 delle politiche di coesione europee, che ha risentito sia della recente emergenza energetica seguita all'invasione da parte della Federazione russa dell'Ucraina, sia, soprattutto, della crisi sanitaria e socioeconomica conseguente la pandemia Covid-19.

La circostanza che i programmi stiano continuando a certificare la spesa comporta che, al momento, non sia possibile verificare il raggiungimento degli obiettivi finali.

Le modifiche regolatorie introdotte dalle Istituzioni europee, tese a consentire un utilizzo sempre più flessibile delle risorse con finalità di contrasto all'emergenza sanitaria e a quella energetica, hanno spinto la politica di coesione a "fare troppo", a scapito del loro efficace utilizzo, come spesso accade quando gli obiettivi da perseguire sono superiori agli strumenti a disposizione.

Al di là delle riprogrammazioni emergenziali, però, l'Italia si è caratterizzata anche per una eccessiva riallocazione di risorse da interventi infrastrutturali a incentivi alle imprese, indebolendo le finalità di convergenza regionale dei fondi europei della coesione.

Il superamento delle cause che hanno indebolito la programmazione 2014-2020 e l'individuazione di nuovi metodi e forme di governance rappresentano passaggi indifferibili per migliorare, soprattutto nel Mezzogiorno, l'efficacia delle politiche di coesione nel perseguire obiettivi di sviluppo e di riduzione dei divari.

L'esperienza di questi decenni ha evidenziato specifiche criticità nel nostro Paese, sia in termini di effettivo impatto sulla convergenza economica e sociale dei territori in ritardo di sviluppo, sia nel rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni coinvolte.

Nel 2025 entrerà nel vivo il dibattito sul nuovo quadro finanziario pluriennale del bilancio europeo e sulle proposte di regolamento per il ciclo 2028-2034 dei fondi per la coesione.

Le nuove priorità dell'agenda Europea rischiano di determinare una contrazione del peso relativo delle risorse per la coesione all'interno del bilancio, mentre la recente esperienza del dispositivo di ripresa e resilienza potrebbe portare a importanti revisioni su approccio e governance di questa politica.

È pertanto importante aprire il prima possibile un dibattito a livello nazionale su quelle che dovrebbero essere le priorità italiane nei prossimi negoziati.

17.2 La chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020

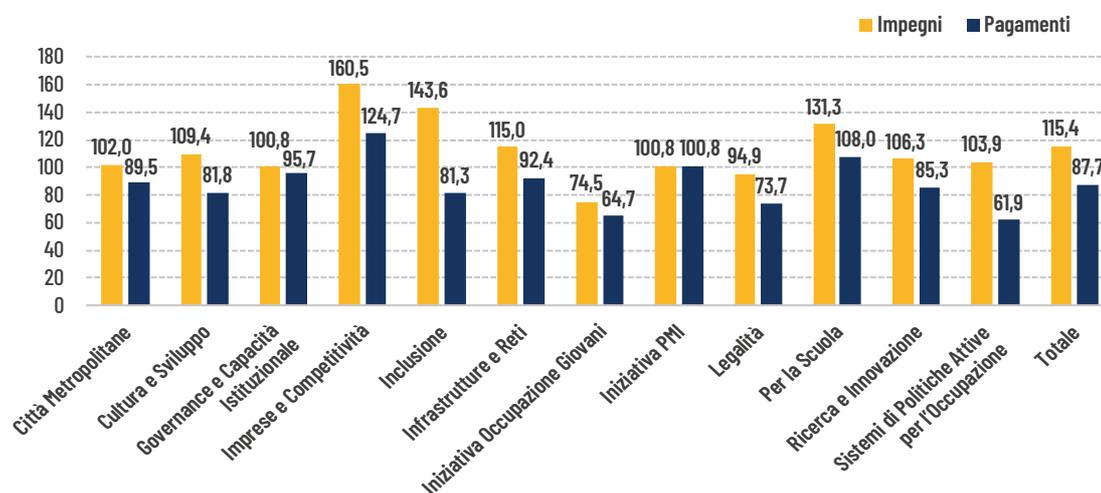
Il ciclo di programmazione 2014-2020 è stato profondamente condizionato dagli effetti della pandemia, della guerra in Ucraina e dalle iniziative realizzate dalla Ue per mitigare il portato di questi sconvolgimenti. A partire dalla primavera del 2020 si sono succedute le iniziative CRII e CRII+, l'assegnazione di risorse supplementari dell'iniziativa React-Eu per sostenere la resilienza e la ripresa dagli effetti negativi della crisi sanitaria e, da ultimo, nel 2023, il varo dell'iniziativa Safe adottata a fronte della guerra in Ucraina e della conseguente crisi energetica. Tali iniziative,

Tabella 1 Fondi strutturali 2014-2020 dei PON: risorse programmate al 30 giugno 2024 (milioni di euro)

(a) prime stime del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud; gli importi tengono conto delle rimodulazioni finanziarie collegate all'applicazione del tasso di cofinanziamento UE del 100% per gli anni contabili 2020-2021 e 2021-2022.

Programmi Operativi Nazionali	Fondo	Risorse programmate rettificate (a)
Città Metropolitane	FESR-FSE	1.858
Cultura e Sviluppo	FESR	409
Governance e Capacità Istituzionale	FESR-FSE	2.379
Imprese e Competitività	FESR	4.729
Inclusione	FSE	1.028
Infrastrutture e Reti	FESR	2.091
Iniziativa Occupazione Giovani	FSE-IOG	2.621
Iniziativa PMI	FESR	320
Legalità	FESR-FSE	534
Per la Scuola	FESR-FSE	3.260
Ricerca e Innovazione	FESR-FSE	2.271
Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione	FSE	7.579
Totale		29.078

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 1 Fondi strutturali 2014-2020: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei PON (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate rettificate)

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

di cui è stata data ampia trattazione nelle scorse edizioni del Rapporto, hanno modificato profondamente contenuti e dimensione finanziaria dei programmi.

Il 31 dicembre 2023 è stato il termine ultimo entro il quale i beneficiari potevano effettuare pagamenti ammissibili a rimborso a valere su risorse del bilancio Ue. Tuttavia, gli adempimenti amministrativi in carico agli uffici con compiti di gestione dei programmi finanziati dai fondi strutturali, sono ancora in corso.

La tempistica, che inizialmente fissava rispettivamente al 31 luglio 2024 e al 15 febbraio 2025 i termini per la domanda finale di pagamento (certificazione finale di spesa) e l'invio alla Commissione europea della documentazione di chiusura, comprensiva anche delle relazioni di attuazione dei programmi, è stata posticipata per effetto dell'ap-

provazione del Regolamento Step che ha differito di dodici mesi le scadenze a beneficio delle Amministrazioni¹.

Il regolamento Step ha effetti importanti anche sul conseguimento degli obiettivi di spesa e sul valore complessivo definitivo della partita finanziaria del ciclo di programmazione 2014-2020. Il regolamento prevede, infatti, la possibilità di applicare il tasso di cofinanziamento del 100% per il periodo contabile finale (1° luglio 2023-30 giugno 2024), per tutti gli assi dei programmi, con il conseguente risparmio della quota di cofinanziamento nazionale. L'adesione al tasso di cofinanziamento del 100% riduce il valore programmato sottraendovi la quota di cofinanziamento nazionale non utilizzata. Di conseguenza, diminuiscono l'ammontare dei programmi e i relativi target di spesa.

Date le tempistiche di chiusura sopra indicate e l'opzione del cofinanziamento al 100%, la valutazione dell'effettivo stato di avanzamento dei programmi rispetto al valore programmato e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di spesa del ciclo 2014-2020 non è compiutamente determinabile, poiché le scelte di utilizzare tale opzione da parte delle Amministrazioni sono in corso.

Con queste avvertenze, di seguito si farà riferimento al valore programmato rettificato dei programmi, come riportato nell'ultimo aggiornamento dei dati di monitoraggio dell'Igrue al 30 giugno 2024².

I Programmi operativi nazionali. I dati di avanzamento dei Programmi operativi nazionali (Pon) mostrano come le risorse impegnate e spese siano rispettivamente pari al 115,4 e all'87,7% del valore complessivo programmato di 29,1 miliardi (Tab. 1 e Fig. 1), ma in presenza di stati di avanzamento molto differenziati per programma.

Alcuni Pon registrano avanzamenti finanziari che raggiungono e superano il valore della dotazione assegnata al programma (overbooking³). Il Pon Imprese e Competitività che, oltre all'assegnazione originaria di risorse Fesr, ha ricevuto cospicue assegnazioni di risorse React-Eu, ha raggiunto livelli di impegno e pagamento pari al 160,5%, e al 124,7% del contributo assegnato. Il Pon per la Scuola, che ha impiegato i contributi aggiuntivi React-Eu per favorire la resilienza e la modernizzazione delle strutture scolastiche, ha impegnato e speso risorse pari al 131,3 e al 108% dell'importo assegnato al programma. Anche il Pon Iniziativa Pmi, destinato al miglioramento delle condizioni di accesso al credito delle Pmi del Sud mediante il finanziamento di operazioni di cartolarizzazione di portafogli di finanziamenti già concessi dalle banche, ha impegnato e speso la totalità delle risorse programmate.

Gran parte degli altri Pon, avendo impegnato la totalità delle risorse programmate, evidenziano difficoltà di avanzamento della spesa. Tra i programmi che dovranno accelerare le procedure di raccolta e di rendicontazione dei pagamenti si segnalano il Pon Ricerca e Innovazione e il Pon Città metropolitane, i cui pagamenti hanno raggiunto rispettivamente l'85,3 e l'89,7% del valore programmato. Questi programmi hanno entrambi ottenuto risorse aggiuntive React-Eu: il primo per supportare strutture, personale, corsi e dottorati innovativi nelle facoltà di medicina; il secondo per favorire la trasformazione verde e digitale delle Città metropolitane.

I maggiori ritardi nella spesa si evidenziano per i due Pon più rilevanti finanziati dal Fse: il Pon Inclusione, che interviene per rafforzare azioni di contrasto alla povertà sull'intero territorio nazionale; il Pon Sistemi di politiche attive per l'occupazione. In particolare, quest'ultimo, che ha finanziato le riforme strutturali e i servizi in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività, risulta avere speso il 61,9% delle risorse programmate, pari a circa 7,6 miliardi, di cui circa sei finanziati da React-Eu per contribuire ad aumentare la resilienza dei lavoratori, alimentando fiscalità di vantaggio e fondo nuove competenze. È auspicabile che le criticità amministrative, manifestate in passato da parte del beneficiario Inps, relative alla rendicontazione delle spese della misura Decontribuzione Sud (del valore di quattro miliardi), abbiano trovato una risoluzione.

¹ Il Regolamento (UE) 2024/795 ha istituito la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (Strategic Technologic European Platform-Step), attraverso la quale si intende sostenere l'introduzione e la diffusione di tecnologie in settori considerati strategici per cogliere appieno le opportunità e conseguire gli obiettivi della transizione verde e digitale.

² I dati stimano, cioè, il valore programmato al netto della riduzione determinata dall'adesione al cofinanziamento al 100% per le annualità 2020-2021 e 2021-2022.

³ L'overbooking al livello del singolo programma è una sorta di salvaguardia, per evitare che una riduzione di impegno o di spesa che si realizzi in una fase successiva alla chiusura possa pregiudicare il pieno assorbimento delle risorse.

I due Pon Legalità e Iniziativa Giovani mostrano notevoli criticità attuative. I due programmi, pur non avendo ricevuto assegnazioni aggiuntive, registrano avanzamenti di impegno pari rispettivamente al 94,9 e al 74,5% e di spesa del 73,7 e del 64,7%. Il Pon Iniziativa Giovani, finalizzato al contrasto alla disoccupazione giovanile mediante misure di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro, a sostegno dei giovani Neet, è stato condizionato dalla sperimentazione di modelli nati in contesti europei caratterizzati da funzionamenti della domanda e da strutture di erogazione dei relativi servizi più omogenee a livello territoriale. Il programma, inoltre, condivide con il Pon Inclusione e il Pon Metro una governance complessa fondata su un'attuazione fortemente delegata che rallenta la realizzazione dei progetti e la raccolta dei pagamenti sui territori.

Nel complesso, dai dati di monitoraggio di giugno risulta che, senza conteggiare l'overbooking, in relazione ai Pon resta da spendere un importo molto elevato pari a circa cinque miliardi di euro.

I Programmi operativi regionali. I dati di avanzamento dei Programmi operativi regionali (Por) rispecchiano le note differenze tra regioni più sviluppate e regioni in transizione e meno sviluppate. La quasi totalità dei programmi delle prime ha infatti completamente impegnato e speso le risorse assegnate, evidenziando in molti casi anche significative percentuali di overbooking. Viceversa, alcuni programmi delle regioni in transizione e meno sviluppate si caratterizzano per una maggiore distanza dall'obiettivo di chiusura finanziaria.

Tra le regioni in transizione, i Por della Sardegna hanno impegnato e speso la totalità delle risorse programmate, mentre per quelli di Molise e Abruzzo l'avanzamento della spesa è inferiore al valore delle risorse assegnate. I pagamenti del Por Fesr Abruzzo sono pari all'81,4% del programmato (Fig. 2).

I programmi presentano un avanzamento differenziato nelle regioni meno sviluppate. Il Por Puglia, che registra da tempo le migliori performance attuative, ha impegnato e speso l'ammontare di risorse assegnato di 4,5 miliardi di euro (Tab. 2). Più critico l'avanzamento del Por Fesr Sicilia e del Por Fesr/Fse Calabria, con spese pari all'86,7 e al 79,8% del programmato (rispettivamente 3,2 e 1,6 miliardi). Il Por Fesr Campania, l'altro programma meridionale con una cospicua dotazione finanziaria (3,7 miliardi di euro), ha completato gli impegni e registra pagamenti vicini al totale del valore programmato (97,4%).

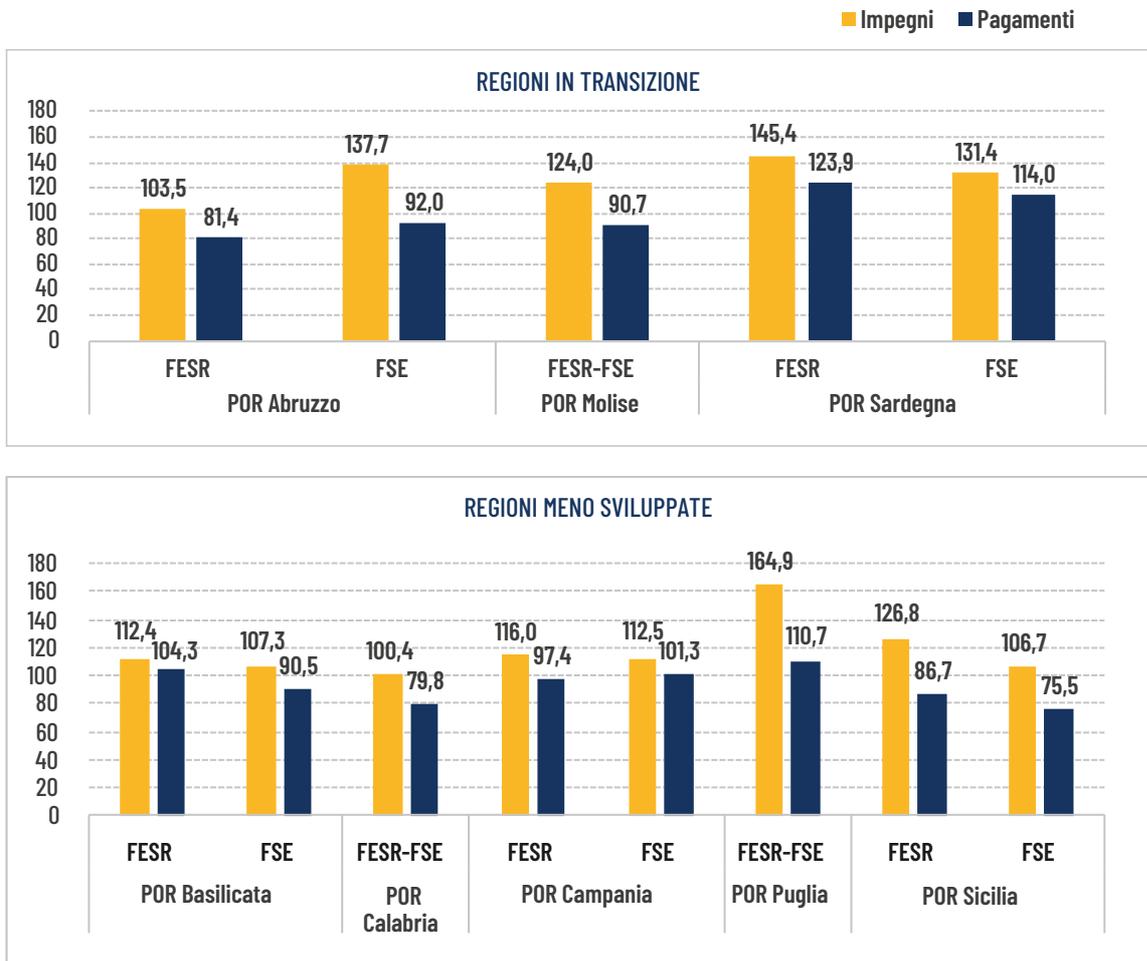
Tabella 2 Fondi strutturali 2014-2020: risorse programmate al 30 giugno 2024 dei POR (milioni di euro)

(a) prime stime del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud; gli importi tengono conto delle rimodulazioni finanziarie collegate all'applicazione del tasso di cofinanziamento UE del 100% per gli anni contabili 2020-2021 e 2021-2022.

Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettifiche (a)	Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettifiche (a)
Piemonte	1.431	Abruzzo	305
Valle d'Aosta	90	Molise	100
Lombardia	1.431	Campania	4.421
PA Bolzano	224	Puglia	4.451
PA Trento	162	Basilicata	735
Veneto	1.003	Calabria	1.980
Friuli Venezia Giulia	507	Sicilia	4.365
Liguria	731	Sardegna	951
Emilia-Romagna	1.268	Regioni più sviluppate	9.363
Toscana	1.291	Regioni in transizione	1.467
Lazio	1.224	Regioni meno sviluppate	17.002
Umbria	465	Totale	27.833
Marche	697		

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 2 Fondi strutturali 2014-2020: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei POR in transizione (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate rettificate)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

La programmazione complementare e l'impatto delle riprogrammazioni. La normativa approntata per le operazioni di riprogrammazione a seguito dell'emergenza Covid ha previsto, con il decreto-legge n. 34/2020, che le risorse a carico della quota nazionale del Fondo di rotazione della legge n. 183/1987, disponibili a seguito dell'utilizzo del tasso di cofinanziamento europeo al 100%, siano riassegnate alle stesse Amministrazioni che hanno effettuato la rendicontazione per essere destinate alla realizzazione di Programmi complementari (Poc). Nei Poc confluiscono, inoltre, i rimborsi relativi alle rendicontazioni delle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato sempre per contrastare gli effetti sanitari, economici e sociali della crisi sanitaria.

Nel disegno originario, il rientro delle risorse nei Poc assicurava il finanziamento degli interventi originari della programmazione, sostituiti nei Por e Pon dalle spese congiunturali legate all'emergenza.

Sebbene la dotazione dei Poc ad oggi non sia consolidata, poiché sarà assestata solo con il completamento delle riprogrammazioni, i dati di monitoraggio riportati nella Tabella 3 mostrano come rappresentino un vero e proprio tesoretto, di poco inferiore a 20 miliardi di euro, solo in piccola parte impegnati e spesi soprattutto in considerazione del termine di utilizzo, attualmente fissato, a seguito di apposite proroghe, al 31 dicembre 2026.

Al 30 giugno 2024, l'avanzamento finanziario è pari al 23% in termini di impegni e al 14% in termini di pagamenti del valore complessivo di 19,2 miliardi. Considerati il tempo trascorso dall'originaria fase di programmazione e gli sconvolgimenti degli ultimi anni, è lecito domandarsi se abbia ancora senso parlare di salvaguardia dei progetti inizialmente programmati, soprattutto alla luce del modesto livello degli impegni, che mostra come la maggior parte

dei progetti di sviluppo debba essere ancora selezionata. È dunque di attualità domandarsi se sia ancora utile che le Amministrazioni dispongano di un bacino finanziario complementare per finanziare un parco di progetti aggiuntivi funzionale a raggiungere i target di spesa dei programmi comunitari, oppure se si possa pensare a nuovi utilizzi, preservando la destinazione territoriale e strategica di queste risorse.

Tabella 3 Fondi strutturali 2014-2020: stato di attuazione al 30 giugno 2024 dei POC

(*) includono le risorse trasferite ai sensi dell'art. 242 del decreto-legge 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77, che potranno essere attivate dalle Amministrazioni titolari, secondo quanto previsto dalla Delibera CIPESS 41/2021.

Programmi Operativi Complementari	Valore del programma (milioni di euro) (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (milioni di euro) (b)	Pagamenti (milioni di euro) (c)	Impegni (b)/(a) (%)	Pagamenti (c)/(a) (%)
POC «Energia e sviluppo dei territori» *	353	202,3	25,2	57,3	7,1
POC CTE	12	7,9	5,8	65,9	48,5
POC «Per la Governance dei sistemi di gestione e controllo»	302	139,1	86,6	46,0	28,7
POC-PON «Città Metropolitane»	411	79,5	44,5	19,4	10,8
POC-PON «Cultura» *	196	77,4	46,6	39,5	23,8
POC-PON «Governance e Capacità Istituzionale» *	979	514,6	140,3	52,6	14,3
POC-PON «Imprese e competitività» *	2.616	210,6	108,3	8,1	4,1
POC-PON «Inclusione»	313	80,7	21,3	25,8	6,8
POC-PON «Infrastrutture e reti» *	796	194,0	109,0	24,4	13,7
POC-PON «Legalità» *	356	-	-	-	-
POC-PON «Per la Scuola» *	658	104,7	92,8	15,9	14,1
POC-PON «Ricerca e Innovazione» *	531	208,1	100,6	39,2	18,9
POC-PON «SPA0» *	966	40,4	22,6	4,2	2,3
POC-POR «Basilicata» *	377	88,6	18,1	23,5	4,8
POC-POR «Calabria» *	1.015	231,1	190,1	22,8	18,7
POC-POR «Campania» *	1.836	1.328,5	1.113,8	72,3	60,7
POC-POR «Molise» *	63	3,1	1,3	4,8	2,1
POC-POR «Sicilia» *	2.507	290,2	121,7	11,6	4,9
POC-POR «Puglia» *	2.990	28,2	3,5	0,9	0,1
POC-POR «Bolzano» *	76	17,5	17,4	23,0	22,9
POC-POR «Veneto» *	263	216,2	192,5	82,2	73,2
POC-POR «Abruzzo» *	146	-	-	-	-
POC-POR «Lazio» *	871	174,8	75,2	20,1	8,6
POC-POR «Piemonte» *	403	149,1	134,5	37,0	33,4
POC-POR «Toscana» *	154	-	-	-	-
Totale	19.190	4.386,5	2.672,0	22,9	13,9

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

17.3 L'impatto della riprogrammazione del Fesr 2014-2020

Le risorse della politica di coesione europea del ciclo 2014-2020 sono state utilizzate in coerenza con gli obiettivi di crescita delle regioni meno sviluppate e di riduzione dei divari territoriali?

Per rispondere a questa domanda, la Svimez ha effettuato un'analisi comparativa tra la programmazione iniziale degli interventi e quella "effettiva" realizzata a seguito delle riprogrammazioni che hanno interessato il Fesr⁴.

L'analisi dell'allocazione delle risorse tra aree di intervento al momento immediatamente successivo all'approvazione dell'Accordo di partenariato e dei singoli programmi offre una efficace rappresentazione delle decisioni sulle priorità da perseguire con la politica di coesione. Perciò, al fine di cogliere meglio le priorità programmatiche e di consentire una più agevole lettura dei dati, i primi dieci Obiettivi Tematici del ciclo 2014-2020 sono stati riclassificati nelle seguenti aree tematiche:

- 1) Ricerca e sviluppo: OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2) Accesso e utilizzo delle Ict: OT 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3) Competitività delle imprese: OT 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese; 4) Transizione verde: OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; OT 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; OT 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 5) Reti e infrastrutture per la mobilità: OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- 6) Infrastrutture sociali: OT 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT 9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; OT 10 - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente.

La programmazione iniziale. La Tabella 4 riporta l'allocazione iniziale delle risorse del Fesr tra le sei aree relativamente all'Italia e all'insieme degli altri 27 paesi dell'Ue; la Tabella 5 le analoghe informazioni per le sole regioni meno sviluppate e in transizione (per l'Italia, le otto regioni del Mezzogiorno).

Tabella 4 Programmazione iniziale delle risorse FESR in Italia e negli altri paesi dell'Ue

Aree di intervento	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27
	milioni di euro		%	
Ricerca e sviluppo	5.710	53.196	18,3	23,6
Accesso e utilizzo delle ICT	2.586	16.001	8,3	7,1
Competitività delle imprese	5.507	43.314	17,6	19,2
Transizione verde	10.663	62.947	34,1	28,0
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	27.696	11,0	12,3
Infrastrutture sociali	3.343	21.879	10,7	9,7
Totale	31.246	225.033	100	100

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

⁴ L. Bianchi e F. Ferrara (2024), Presente e futuro delle politiche europee per la coesione, Quaderni Svimez, n. 70.

Tabella 5 Programmazione iniziale delle risorse FESR nelle regioni meno sviluppate e in transizione

Aree di intervento	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27
	milioni di euro		%	
Ricerca e sviluppo	3.817	35.449	15,4	20,7
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917	11.876	7,7	6,9
Competitività delle imprese	3.900	31.687	15,8	18,5
Transizione verde	8.702	47.196	35,2	27,5
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	25.978	13,9	15,2
Infrastrutture sociali	2.974	19.237	12,0	11,2
Totale	24.750	171.422	100	100

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

A inizio ciclo, l'Italia e il Mezzogiorno si distinguevano per una sensibile minore priorità riservata all'area relativa alla ricerca e all'innovazione rispetto al resto dell'Europa, nonostante il basso livello di investimento in ricerca che caratterizzava, e ancora caratterizza, il nostro Paese, soprattutto con riferimento alle regioni del Mezzogiorno.

Tanto l'Italia quanto il Mezzogiorno si contraddistinguevano, invece, per la significativa maggiore concentrazione di risorse sulle politiche green; anche le aree dedicate alle Ict e alle infrastrutture sociali mostravano percentuali superiori alla media europea, al contrario di quelle riservate alla mobilità. Infine, un elemento di centrale rilevanza è rappresentato dalla quota di risorse destinata alla competitività delle imprese, in entrambi i casi, inferiore alla media europea.

Le modifiche alla programmazione. L'originaria struttura programmatica tra le diverse aree risulta profondamente mutata alla fine del ciclo per l'Italia (Tab. 6).

La comparazione mette in luce la notevole consistenza delle variazioni delle risorse tra le diverse aree, in termini sia assoluti che percentuali. La variazione di gran lunga più evidente riguarda l'area della competitività delle imprese: l'unica per la quale cresce la dotazione di risorse rispetto alla programmazione iniziale (+3,7 miliardi); quella con maggiori variazioni percentuali (+67,8%). Per quel che riguarda le riduzioni, spiccano per rilevanza le

Tabella 6 Programmazione delle risorse FESR al 2014 e al 2023, Italia

Aree di intervento	2014	2023	2014	2023	2014-2023	
	milioni di euro		%		var. ass.	var. %
Ricerca e sviluppo	5.710	5.741	18,3	19,7	31	0,5
Accesso e utilizzo delle ICT	2.586	1.708	8,3	5,9	-878	-33,9
Competitività delle imprese	5.507	9.238	17,6	31,7	3.731	67,8
Transizione verde	10.663	7.120	34,1	24,5	-3.543	-33,2
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	2.750	11,0	9,4	-689	-20,0
Infrastrutture sociali	3.343	2.542	10,7	8,7	-800	-23,9
Totale	31.246	29.098	100	100	-2.148	-6,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

infrastrutture verdi (-3,5 miliardi; -33,2%). Altrettanto importanti appaiono le variazioni in riduzione delle infrastrutture digitali, sociali e per la mobilità.

Queste variazioni non solo hanno fatto venire meno l'impronta verde e digitale dell'originaria struttura programmatica, ma hanno soprattutto ridotto sensibilmente le risorse e il peso degli interventi di natura infrastrutturale, maggiormente funzionali allo sviluppo e alla riduzione dei divari territoriali.

La Tabella 7 evidenzia come circa 3,3 miliardi delle maggiori risorse riprogrammate a favore dell'area competitività delle imprese risultino allocate sui programmi operativi del Mezzogiorno, che al contempo si caratterizzano per riduzioni ben più significative, rispetto al livello nazionale, di tutte le altre aree tematiche.

Da sottolineare, infine, la sensibile riduzione delle risorse allocate sul Fesr rispetto all'inizio della programmazione, in particolare al Mezzogiorno. Tale riduzione deriva direttamente dalle riprogrammazioni operate da Por e Pon meridionali in corso di ciclo, finalizzate a ridurre il tasso di cofinanziamento nazionale al fine di spostare le risorse che si liberavano a favore della programmazione complementare.

Tabella 7 Programmazione delle risorse FESR al 2014 e al 2023, Mezzogiorno

Aree di intervento	2014	2023	2014	2023	2014-2023	
	milioni di euro		%		var. ass.	var. %
Ricerca e sviluppo	3.817	2.932	15,4	13,4	-886	-23,2
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917	1.255	7,7	5,7	-662	-34,6
Competitività delle imprese	3.900	7.178	15,8	32,8	3.278	84,0
Transizione verde	8.702	5.762	35,2	26,3	-2.940	-33,8
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	2.750	13,9	12,6	-689	-20,0
Infrastrutture sociali	2.974	2.014	12,0	9,2	-960	-32,3
Totale	24.750	21.890	100	100	-2.860	-11,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

Il confronto con l'Europa. La Tabella 8 contiene l'analisi comparata tra l'evoluzione della programmazione italiana del Fesr e quella degli altri Paesi europei.

Emerge la peculiarità italiana della non indifferente riduzione delle risorse disponibili tra l'inizio e il termine del ciclo. Più in generale, la programmazione finale degli altri paesi europei si differenzia sensibilmente dall'Italia per:

- le ben più contenute variazioni fra le quote di risorse allocate in ciascuna area all'inizio e al termine della programmazione⁵;
- l'incremento di risorse, al contrario di quanto avvenuto in Italia, a favore delle infrastrutture sociali;
- una modesta riallocazione delle risorse a favore di interventi di sussidio alle imprese.

Il confronto tra il Mezzogiorno e le altre regioni meno sviluppate e in transizione europee propone uno scenario in cui sono acute le precedenti considerazioni (Tab. 9). Nel Mezzogiorno i finanziamenti a favore delle imprese crescono quattro volte in più; risultano maggiori le riduzioni percentuali delle risorse destinate alla transizione verde e alle infrastrutture sociali. Infrastrutture, queste ultime, indispensabili per migliorare la qualità dei servizi di

⁵ Questa dinamica ha comportato, tra l'altro, la discesa della quota italiana di risorse destinate alla transizione verde al di sotto della media europea, mentre nel 2014 era di sei punti percentuali superiore.

cittadinanza e che nelle altre regioni europee registrano un incremento del 20%.

Quali sono i motivi di questa maggiore e, ai fini degli obiettivi di crescita e riequilibrio, distorsiva riallocazione di risorse fra l'inizio e il termine della programmazione Fesr?

Due sono le motivazioni "ordinarie", fra loro correlate, prettamente nazionali: la limitata capacità di spesa delle risorse della coesione e la complessa e inefficiente architettura italiana dei fondi per la coesione.

Tabella 8 Programmazione finale delle risorse FESR

Aree di intervento	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27
	milioni di euro		%		var. ass. 2014-2023		var. % 2014-2023	
Ricerca e sviluppo	5.741	53.052	19,7	23,5	31	-144	0,5	-0,3
Accesso e utilizzo delle ICT	1.708	13.636	5,9	6,0	-878	-2.364	-33,9	-14,8
Competitività delle imprese	9.238	51.183	31,7	22,7	3.731	7.869	67,8	18,2
Transizione verde	7.120	56.466	24,5	25,0	-3.543	-6.481	-33,2	-10,3
Reti e infrastrutture per la mobilità	2.750	25.337	9,4	11,2	-689	-2.359	-20,0	-8,5
Infrastrutture sociali	2.542	26.247	8,7	11,6	-800	4.368	-23,9	20,0
Totale	29.098	225.920	100,0	100,0	-2.148	887	-6,9	0,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

Tabella 9 Programmazione finale delle risorse FESR nel Mezzogiorno e nelle regioni europee meno sviluppate e in transizione

Aree di intervento	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27
	milioni di euro		%		var. ass. 2014-2023		var. % 2014-2023	
Ricerca e sviluppo	2.932	32.959	13,4	19,2	-886	-2.490	-23,2	-7,0
Accesso e utilizzo delle ICT	1.255	9.826	5,7	5,7	-662	-2.050	-34,6	-17,3
Competitività delle imprese	7.178	38.636	32,8	22,5	3.278	6.949	84,0	21,9
Transizione verde	5.762	42.835	26,3	25,0	-2.940	-4.360	-33,8	-9,2
Reti e infrastrutture per la mobilità	2.750	24.100	12,6	14,1	-689	-1.878	-20,0	-7,2
Infrastrutture sociali	2.014	23.101	9,2	13,5	-960	3.864	-32,3	20,1
Totale	21.890	171.457	100	100	-2.860	35	-11,6	0,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

La capacità amministrativa e di spesa. La limitata capacità amministrativa nel progettare e attuare i progetti finanziati con i fondi europei aveva già caratterizzato la programmazione 2000-2006 e, in maniera particolarmente grave, quella 2007-2013. In quest'ultimo caso, fu addirittura necessaria l'assunzione da parte dell'Italia, nella sede del vertice europeo del 26 ottobre 2011, di precisi impegni finalizzati a recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei fondi strutturali.

L'andamento della programmazione 2014-2020 non si discostava, già dai primi anni del ciclo, da quanto accaduto in precedenza. Non a caso, le raccomandazioni annuali della Commissione europea all'Italia sottolineavano

ripetutamente la necessità di azioni per migliorare la capacità amministrativa e di spesa.

Un chiaro segnale della difficoltà da parte dei Por del Mezzogiorno a raggiungere i primi target di spesa legati all'n+3 è rappresentato dalla necessità di richiedere alla Commissione europea, nel 2019, una modifica del contenuto dell'Accordo di partenariato, al fine di elevare il tetto previsto dall'Accordo originario per il finanziamento da parte del Fesr degli investimenti sulle infrastrutture stradali e di consentire il sostegno alle reti ferroviarie di rilevanza nazionale anche da parte dei programmi regionali. In tal modo, i programmi avrebbero avuto maggiori possibilità di ricorrere, al bisogno, ai cosiddetti progetti retrospettivi, originariamente finanziati con risorse nazionali. Si tratta tipicamente di interventi prossimi al completamento grazie ai pregressi finanziamenti, che quindi possono generare spesa in tempi brevi, sebbene andando in chiaro conflitto con l'obiettivo di addizionalità della spesa, ove il circuito finanziario dei rimborsi non sia ben congegnato.

Più in generale, la Tabella 10 evidenzia l'evoluzione, nei vari anni del ciclo di programmazione, del rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmate relativo a Italia e Mezzogiorno, da un lato, e agli altri paesi e regioni europee in transizione e meno sviluppate, dall'altro lato.

Tabella 10 Rapporto tra spese eleggibili e risorse programmate in Italia e negli altri Paesi (%)

Anno	Italia	Ue 27	PON e POR Mezzogiorno	POR Mezzogiorno	Regioni meno sviluppate e in transizione Ue 27
2016	0,9	3,5	0,5	0,2	3,4
2017	4,7	10,4	3,9	2,9	10,2
2018	19,4	22,4	18,6	18,1	21,8
2019	30,7	36,0	30,1	30,5	35,7
2020	48,8	50,6	50,8	48,2	50,5
2021	63,2	67,4	63,4	60,3	67,3
2022	72,6	83,0	72,4	69,0	83,1
2023	86,0	98,9	87,8	87,3	101,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

I dati mettono in luce come, anche nella programmazione 2014-2020, i limiti di capacità amministrativa, soprattutto dei programmi meridionali, abbiano determinato debolezze e forti ritardi, anche rispetto alle medie europee, nell'originare spesa eleggibile sin dalla fase di individuazione dei progetti di inizio ciclo. Ritardi e debolezze hanno poi teso progressivamente ad aggravarsi nelle fasi di progettazione e implementazione degli interventi.

La Tabella 11 mette invece a confronto, con riferimento ai programmi del Mezzogiorno, l'evoluzione del rapporto fra spesa eleggibile e risorse programmate con riferimento, da un lato, all'intervento di sussidi alle imprese "Generic productive investment in SMEs" (nel quale sono confluite in larga parte le risorse rinvenienti dalla varie riprogrammazioni), dall'altro lato, ai tre OT che a inizio programmazione disponevano della maggior quantità di risorse nell'ambito, rispettivamente, delle aree transizione verde e infrastrutture sociali e che a fine programmazione si sono caratterizzate per la maggior riduzione finanziaria.

Appare evidente la capacità dell'intervento "Generic productive investment in SMEs" di generare spesa eleggibile con grande rapidità. Il rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmate tende difatti a crescere speditamente nel tempo, nonostante le cospicue risorse assegnate di anno in anno a questo intervento generassero un costante aumento del denominatore. Solo nel corso del 2020 l'intervento, a seguito delle riprogrammazioni legate all'emergenza pandemica, ha consentito un incremento di oltre 2,2 miliardi della spesa eleggibile, corrispondente al 10%

delle risorse Fesr programmate nel Mezzogiorno.

È proprio questa capacità di generare rapidamente spese eleggibili che ha consentito un balzo a livello nazionale del rapporto complessivo tra queste e le risorse programmate fra il 2019 e il 2020. Balzo che ha permesso sia all'Italia di avvicinarsi sensibilmente alle medie europee di avanzamento della spesa, sia al Mezzogiorno di superarle addirittura, salvo poi regredire repentinamente negli anni successivi.

Al contrario, i rapporti tra spesa eleggibile e risorse programmate relativi agli OT4, OT6 e OT9 tendono nel corso del tempo ad attestarsi nel Mezzogiorno costantemente su valori inferiori alla media nazionale, nonostante il progressivo ridursi del denominatore a seguito del defianziamento degli interventi con maggiori ritardi di attuazione. Al riguardo, la Tabella 11 evidenzia come, in alcuni anni, il miglioramento del rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmate è maggiormente ascrivibile alla riduzione delle risorse piuttosto che all'avanzamento della spesa.

Tabella 11 Spesa e risorse programmate nel Mezzogiorno (milioni di euro, s.d.i.)

Obiettivi tematici e interventi	Spesa e risorse programmate	2019	2020	2021	2022	2023
OT 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Spesa (A)	926	1.013	1.306	1.463	1.799
	Risorse programmate (B)	3.603	2.639	2.613	2.583	2.292
	% (A/B)	25,7	38,4	50,0	56,7	78,5
OT 6 Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	Spesa (A)	1.033	1.253	1.583	1.881	2.231
	Risorse programmate (B)	3.650	3.138	3.058	3.021	2.567
	% (A/B)	28,3	39,9	51,8	62,3	86,9
OT 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	Spesa (A)	311	384	571	638	771
	Risorse programmate (B)	1.427	1.004	1.054	990	851
	% (A/B)	21,8	38,2	54,1	64,5	90,6
Intervento 001 "Generic productive investment in SMEs"	Spesa (A)	1.013	3.225	3.833	4.204	4.454
	Risorse programmate (B)	2.253	4.473	4.498	4.309	4.571
	% (A/B)	45,0	72,1	85,2	97,6	97,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

Avanzamenti nella spesa così lenti e contenuti mal si conciliano con il conseguimento dei target annuali relativi all' $n+3$. Di qui lo stretto rapporto di causalità che lega i ritardi e le lentezze nella capacità realizzativa di opere pubbliche con l'inefficacia delle scelte delle Amministrazioni di: i) ridurre unicamente, nelle riprogrammazioni volte a diminuire i tassi nazionali di cofinanziamento, le dotazioni finanziarie relative a infrastrutture verdi, sociali, Ict e per la mobilità; ii) dirottare, appena possibile o consentito, le risorse per interventi infrastrutturali verso agevolazioni alle imprese di immediata eleggibilità di spesa.

L'effetto distorsivo della programmazione complementare. La programmazione complementare trova la sua origine nei gravi ritardi attuativi che caratterizzarono l'andamento, in Italia, dei programmi europei nel ciclo 2007-

2013, che portarono all'adozione, nel 2012, del Piano di azione e coesione (Pac), in cui si decise di far confluire tutte le risorse dei programmi operativi, quasi esclusivamente del Mezzogiorno, derivanti dalla riduzione delle quote di cofinanziamento nazionale dei programmi europei al tasso minimo previsto dai regolamenti comunitari, per un importo complessivo di oltre dodici miliardi di euro.

L'adozione del Pac può essere classificata come la creazione di un contenitore in cui far confluire le risorse del Fondo nazionale di rotazione che eccedono l'ammontare necessario per finanziare i programmi europei con il tasso nazionale di cofinanziamento minimo previsto dai regolamenti. Una volta confluite nella programmazione complementare, le risorse non sono più soggette ai vincoli previsti dai regolamenti europei, soprattutto per ciò che riguarda la tempistica del cosiddetto n+3.

L'operazione straordinaria ed emergenziale del ciclo 2007-2013, tesa a evitare la perdita di risorse europee da parte dell'Italia, viene resa strutturale dalla delibera Cipe n. 10 del 28 gennaio 2015, secondo la quale le risorse dei programmi complementari dovrebbero essere funzionali alla realizzazione di "interventi collegati e coerenti con la programmazione europea". In pratica, lo spostamento di risorse verso questa forma di programmazione sembra motivato dall'opportunità di non dover sottostare alle rigide regole e tempistiche previste dai regolamenti comunitari.

Al riguardo, appaiono emblematici i già discussi deludenti dati di avanzamento degli impegni e dei pagamenti (Tab. 3) che confermano le considerazioni dell'Ufficio studi della Camera dei deputati, secondo cui la flessibilità di utilizzo di questa programmazione sarebbe stata utilizzata più per mettere al sicuro le risorse europee che per realizzare, in modo complementare, gli stessi obiettivi strategici dei programmi europei⁶.

Ai fini della nostra analisi, è evidente come la possibilità di dirottare risorse su una programmazione così flessibile ha rappresentato un incentivo potente per "mettere al sicuro" le risorse e che ha portato tutti i programmi del Mezzogiorno a ridurre, o già prima dell'inizio della programmazione o nel suo corso, al minimo regolamentare il tasso di cofinanziamento nazionale.

Nel caso poi di riprogrammazioni in corso entra in gioco la limitata capacità di spesa, che ha portato le Amministrazioni a operare le riduzioni finanziarie del Fesr a carico degli interventi infrastrutturali più strategici per lo sviluppo, l'equità e la sostenibilità.

Pertanto, uno dei punti centrali di una revisione della governance delle politiche di coesione consiste proprio in un'attenta valutazione sull'opportunità di mantenere per il futuro la programmazione complementare e, nel caso, su come regolarla in maniera efficace.

17.4 L'avvio del ciclo di programmazione 2021- 2027

I programmi e le risorse. A seguito della definizione della cornice normativa europea del ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2021-2027, avvenuta a giugno 2021, l'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea, approvato con Decisione di esecuzione del 15 luglio 2022, stabilisce la strategia di impiego e fornisce la ripartizione delle risorse comunitarie assegnate all'Italia, segnatamente del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), del Fondo sociale plus (Fse+), del Just transition fund (Jtf) e del Fondo per gli affari marittimi e l'acquacultura (Feampa).

I cinque Obiettivi di Policy del ciclo 2021-2027 (OP1: Un'Europa più intelligente; OP2: Un'Europa più verde; OP3: Un'Europa più connessa; OP4: Un'Europa più sociale; OP5: Un'Europa più vicina ai cittadini) assegnano alle politiche di coesione il compito di concorrere a fornire strumenti, supporto e accompagnamento a imprese, Amministrazioni e cittadini, soprattutto nelle aree meno sviluppate, per la realizzazione della transizione verde e digitale. Analogamente emerge chiaro nell'Accordo di partenariato l'indirizzo inclusivo di "non lasciare nessuno indietro", consentendo attraverso l'uso delle risorse l'accesso a servizi tradizionali (trasporti, cura, gestione di acqua e rifiuti,

⁶ La politica di coesione in Italia, Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazione e ricerche n. 21, 2023.

Pubblica amministrazione), oppure innovativi (connettività, servizi digitali), a parità di condizioni su tutto il territorio nazionale.

Come indicato in Tabella 12, per il ciclo di programmazione 2021-2027 l'Italia ha a disposizione circa 74 miliardi di fondi strutturali considerando il FESR (esclusa la Cooperazione territoriale), il FSE+ e GTF che complessivamente assommano a circa 31,9 milioni di euro di cofinanziamento nazionale.

Tabella 12 Fondi strutturali 2021-2027: stato di attuazione al 30 giugno 2024 (milioni di euro, s.d.i.)

Fondo	Risorse programmate (a)	di cui: contributo Ue	Attuazione finanziaria			
			Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
FESR	44.216	26.341	4.645	591	10,5	1,3
FSE	28.640	14.809	3.190	680	11,1	2,4
JTF	1.211	1.030	7	1	0,6	0,0
Totale	74.067	42.180	7.842	1.272	10,6	1,7

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Le assegnazioni dell'ingente contributo dei fondi strutturali pari a oltre 42 miliardi sono concentrate su tre dei cinque obiettivi. La quota più elevata di risorse è concentrata sulle politiche sociali, di occupazione e di inclusione (circa il 40%); alla sfida di innovazione e digitalizzazione delle imprese e delle comunità è destinato circa il 23% delle risorse; un importo altrettanto rilevante alla transizione verde e climatica (circa il 21%).

La falsa partenza del ciclo. L'avanzamento del ciclo di programmazione 2021-2027, monitorato al 30 giugno 2024⁷, mostra come l'attuazione dei programmi sia ancora in una fase preliminare. Le risorse impegnate a valere su Fesr, Fse+ e Jtf sono pari solo al 10,6 e all'1,7% del programmato (Tab. 12).

La situazione di difficoltà di avvio è evidente dall'esame dei dati di monitoraggio dei Programmi nazionali (Pn), con qualche significativa eccezione (Tab. 13 e Fig. 3). Il solo Pn Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale⁸ registra una attuazione di qualche rilievo, con impegni pari a circa un quarto e una spesa pari al 3,3% delle risorse programmate. I dati di tutti gli altri Pn evidenziano una difficoltà ad avviare la selezione dei progetti, esponendo un livello di impegni inferiore al 10%. Alcuni, come il Pn Scuola e competenze⁹ e il Pn Capacità per la Coesione¹⁰, si stanno lentamente avviando, registrando impegni pari rispettivamente al 7,1 e al 6,6% della dotazione finanziaria. I programmi territorializzati, come il Pn Metro Plus e Città Medie Sud e il Pn Jtf, evidenziano impegni inferiori all'1% delle risorse assegnate, indice che il ciclo di programmazione è allo stallo. Analoga la situazione del Pn Cultura. Se il livello degli impegni è basso, di conseguenza anche i dati di avanzamento della spesa non sono significativi, e in molti casi sono pari a zero.

⁷ Igrue, Bollettino di monitoraggio bimestrale di giugno 2024. Si precisa che i dati relativi allo stato di avanzamento dei Pn e Pr, a valere su Fesr, Fse+, Jtf e Fempa, sono stati raccolti extra sistema, essendo in corso le attività per lo sviluppo del Sistema nazionale di monitoraggio per la programmazione 2021-2027.

⁸ Il più ricco dei programmi nazionali che integra le attività di tre Amministrazioni (il Mimit, Mur e Mase) e riflette l'impegno per realizzare la doppia transizione nelle aree meno sviluppate del Paese.

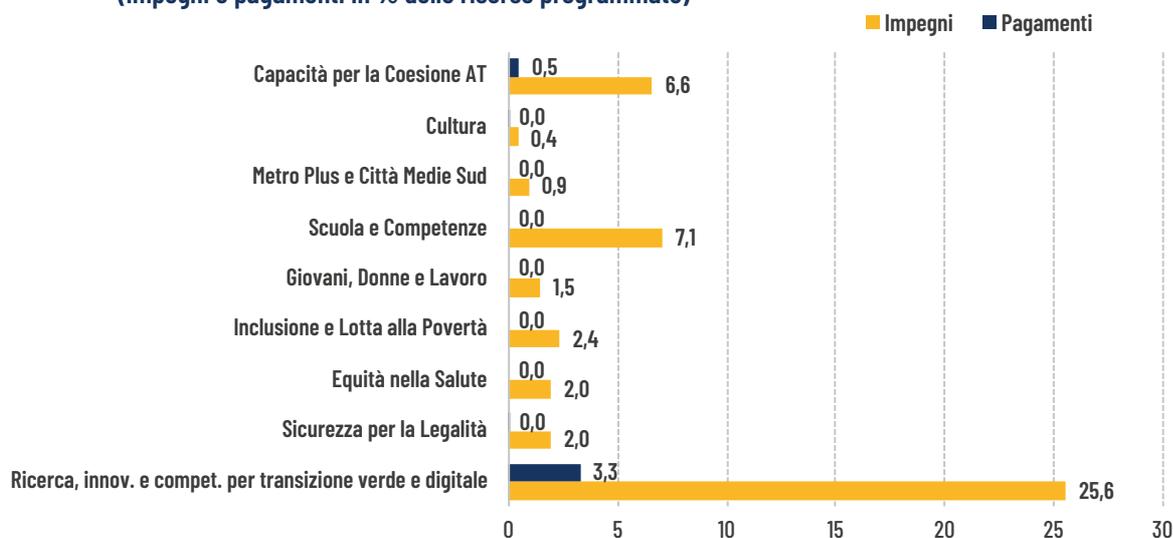
⁹ Programma finalizzato a migliorare il collegamento del mercato del lavoro e dei sistemi di istruzione e formazione e a garantire un'istruzione inclusiva e l'apprendimento permanente.

¹⁰ Programma funzionale al rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori soprattutto a livello territoriale.

Tabella 13 Fondi strutturali 2021-2027: risorse programmate al 30 giugno 2024 dei PN

Programmi Nazionali	Risorse programmate (milioni di euro)
Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	5.636
Sicurezza per la Legalità	235
Equità nella Salute	625
Inclusione e Lotta alla Povertà	4.080
Giovani, Donne e Lavoro	5.089
Scuola e Competenze	3.781
Metro Plus e Città Medie Sud	3.003
Cultura	648
Capacità per la Coesione AT	1.267
Totale	24.364
JTF	1.211
Totale generale	25.575

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 3 Fondi strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei PN (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Con riferimento ai Programmi regionali (Pr), l'avanzamento (Fig. 4), anche in fase di avvio, riflette le differenze negli stanziamenti (Tab. 14) e nella capacità amministrativa. Le regioni più sviluppate mostrano dati migliori (impegni e pagamenti rispettivamente al 20,2 e al 4,7%) delle regioni in transizione (impegni e pagamenti del 16,9 e del 2,3%) e, soprattutto, di quelle meno sviluppate (impegni e pagamenti al 5,7 e allo 0,5%). Nella difficoltà di avvio generalizzata del ciclo, si conferma anche la tendenza storica di una partenza ancor meno celere dei programmi Fesr rispetto a quelli Fse.

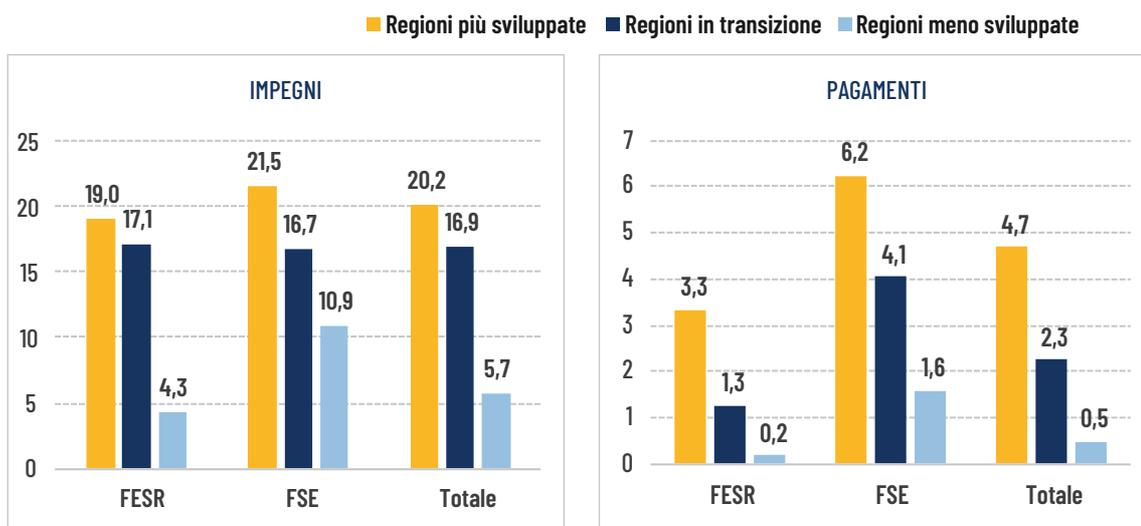
A fronte di questi deludenti dati di avanzamento finanziario, le Amministrazioni responsabili si trovano nella necessità di imprimere un'accelerazione nella selezione e realizzazione dei progetti per non mancare il primo appuntamento di verifica dei target di spesa del 31 dicembre 2025.

Tabella 14 Fondi strutturali 2021-2027: risorse programmate al 30 giugno 2024 dei PR

Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettificata (a)	Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettificata (a)
Piemonte	2.812	Abruzzo	1.088
Valle d'Aosta	174	Molise	402
Lombardia	3.507	Campania	6.973
PA Bolzano	397	Puglia	5.577
PA Trento	341	Basilicata	983
Veneto	2.063	Calabria	3.173
Friuli Venezia Giulia	739	Sicilia	7.375
Liguria	1.088	Sardegna	2.325
Emilia-Romagna	2.048	Regioni più sviluppate	18.901
Toscana	2.312	Regioni in transizione	2.783
Lazio	3.420	Regioni meno sviluppate	26.809
Umbria	813	Totale	48.492
Marche	697		

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 4 Fondi strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei PR (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

La riforma Pnrr e la "nazionalizzazione" delle politiche di coesione. Tra i fattori di contesto destinati a influenzare il ciclo 2021-2027 in Italia, va menzionato il varo, nella primavera di quest'anno, del Decreto Coesione (decreto-legge n. 60/2024), in attuazione della Riforma 1.9 bis del Pnrr, finalizzata ad accelerare l'attuazione e l'efficienza della politica di coesione in complementarità con il Piano.

Il Decreto Coesione, ai fini di "un più efficiente utilizzo delle risorse della coesione", adotta un modello di definizione di interventi prioritari, prevedendo per ciascuno di essi un sistema di monitoraggio rafforzato. Gli interventi prioritari rientrano in ambiti strategici, collegati ai Piani di settore richiesti dalle condizioni abilitanti (risorse idriche, infrastrutture per il rischio idrogeologico e il rischio idraulico e per la protezione dell'ambiente, rifiuti, trasporti e mobilità sostenibile, oppure riguardano le nuove sfide in materia di energia, sostegno allo sviluppo sostenibile, attrazione di imprese e investimenti, transizioni digitale e verde).

La norma stabiliva che, entro il 5 ottobre 2024, i Ministeri, le Regioni e le Province autonome, titolari di Pn e Pr

della politica di coesione 2021-2027, individuassero gli interventi prioritari nei settori strategici su indicati, prevedendo una verifica sistematica degli avanzamenti procedurali e di spesa degli investimenti realizzati, definiti in base a cronoprogrammi, con report semestrali. Al conseguimento degli obiettivi di avanzamento è collegato un meccanismo di premialità; in caso di inerzia è previsto l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato.

I progetti prioritari sono individuati sulla base di alcuni criteri ampi, tra cui lo stato di progettazione e attuazione delle iniziative, la complementarità con progetti del Fondo sviluppo e coesione (Fsc), la possibilità di contribuire alla riduzione dei divari, la promozione della transizione verde e digitale, la coerenza con il Piano strategico della Zes Unica e con la Strategia delle aree interne.

Il Decreto Coesione ribadisce le opportunità derivanti dalla riprogrammazione dei programmi del ciclo 2021-2027 finalizzata al finanziamento dei progetti rispondenti alle caratteristiche del regolamento Step, definendo prioritari tali progetti e sottoponendoli al monitoraggio rafforzato.

Il Governo è inoltre intervenuto direttamente sugli indirizzi di riprogrammazione dei Pn del ciclo 2021-2027, indicando con norma di legge, per ciascun programma, la quota di risorse da destinare a specifiche iniziative, interventi e progetti. Le indicazioni governative riguardano la quasi totalità dei Pn. Questi ultimi sono indicati quali bacini per il finanziamento di misure di varia natura: bonus riguardanti l'esonero di contributi previdenziali finalizzati a rendere stabile l'occupazione (a valere sul Pn Giovani, donne e lavoro); programmi di potenziamento di infrastrutture, l'acquisto di arredi didattici innovativi, e di assunzione di personale ausiliario (a valere sul Pn Scuola). È previsto, inoltre, il finanziamento del Piano di Azione Ricerca Sud, del Pn Cultura, di iniziative di rigenerazione urbana e contrasto al fenomeno del disagio socioeconomico ed abitativo nelle Città metropolitane, da finanziare a valere sui rispettivi Pn di ambito.

17.5 Il Fondo sviluppo e coesione

La politica di coesione è finanziata, come noto, oltre che dalle risorse dei fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale, anche dalle disponibilità del Fsc (disciplinato dal decreto legislativo n. 88/2011), volto a finanziare incentivi alle imprese e investimenti pubblici con finalità di riequilibrio territoriale a valere su risorse nazionali. Alla ripartizione delle risorse del Fsc provvede, con proprie deliberazioni, il Cipess secondo le quote di riparto che attribuiscono l'80% delle assegnazioni al Mezzogiorno¹¹.

Negli ultimi anni, la governance Fsc è stata più volte modificata con la finalità di migliorare rapidità ed efficacia della spesa. Con il decreto-legge n. 34/2019 si è proceduto alla predisposizione di un unico Piano operativo denominato Piano sviluppo e coesione (Psc), con modalità unitarie di gestione e controllo, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del fondo, con la riclassificazione di tutti i documenti di programmazione delle risorse ancora disponibili dei precedenti cicli di programmazione.

Più di recente, a seguito del Decreto Sud (decreto-legge n. 124/2023) e del Decreto Coesione sono stati riformulati anche i criteri e le modalità di impiego e di gestione delle risorse Fsc. La finalità è quella di conseguire un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governo responsabili degli interventi delle diverse programmazioni con finalità di riequilibrio territoriale (politica di coesione, europea e nazionale, e Pnrr), attraverso la concentrazione a livello centrale dei luoghi decisionali e attuativi delle politiche aggiuntive.

Questa esigenza di coordinamento è maturata successivamente all'avvio del Pnrr, e resa ancor più cogente dalle criticità attuative del Piano e dalle necessità di revisioni. Già il Decreto Sud aveva previsto appositi accordi (Accordi per la coesione), in sostituzione dei Psc, da sottoscrivere tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Regioni nei quali vengono individuati gli interventi da finanziare con il Fsc. Il Decreto Coesione ha poi previsto la possibilità

¹¹ Fino al ciclo 2007-2013 la ripartizione territoriale del Fondo è stata determinata nell'85% al Mezzogiorno, mentre nel periodo di programmazione 2014-2020 l'art. 1, comma 6 della legge n. 147/2013 ha abbassato tale quota all'80%, confermata dal decreto-legge n. 124/2023 anche per il ciclo 2021-2027.

di assegnare con delibera del Cipess le risorse del fondo stesso, quale anticipazione, anche alle Regioni che non hanno ancora sottoscritto tali Accordi, conferendo inoltre al Dipartimento per le politiche di coesione le attribuzioni in materia di Contratti istituzionali di sviluppo.

Agli interventi prioritari nei settori strategici individuati dal Decreto Coesione, di cui si è detto, si applicano le misure introdotte di accelerazione ed efficientamento della spesa, con particolare riferimento al monitoraggio rafforzato e all'esercizio dei poteri sostitutivi per risolvere criticità e ritardi relativi alla realizzazione degli interventi. Il monitoraggio rafforzato previsto per gli interventi prioritari è funzionale, come anticipato, anche all'applicazione di meccanismi di premialità. Per le Regioni che portano tempestivamente a compimento gli interventi prioritari nei settori strategici è prevista la possibilità di utilizzare eventuali economie delle risorse del Fsc, maturate in relazione all'attuazione di interventi inseriti negli Accordi per la coesione già conclusi, per finanziare fino all'intera quota (del 30% dell'importo degli interventi) la parte di cofinanziamento regionale dei programmi Fesr e Fse+.

Per molti aspetti, siamo dunque di fronte a un nuovo potenziale punto di svolta delle politiche di sviluppo italiane, segnate, nella loro lunga e accidentata storia, da un continuo oscillare tra localismo e centralismo e da una conseguente crescente conflittualità tra centri e periferie amministrative. Più in generale, valgono le considerazioni più volte proposte dalla Svimez a proposito della necessità di portare a sistema il coordinamento delle diverse programmazioni con finalità dirette o indirette di perequazione soprattutto infrastrutturale, assicurando, al contempo, operatività a previsioni di riparto territoriale delle risorse troppo spesso non attuate. Ciò non per il rispetto fine a sé stesso delle quote di spesa ma per garantire interventi commisurati ai fabbisogni delle regioni caratterizzate da più ampi gap infrastrutturali, economici e sociali da colmare.

Lo stato di attuazione dei Psc del ciclo 2014-2020. I Psc adottati con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020 sono 43 per un valore complessivo che risulta, in base ai dati di monitoraggio dell'Igrue aggiornati al 30 giugno 2024, di 80,6 miliardi di euro, di cui: 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome (47,7 miliardi); 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali (30,5 miliardi); 12 a titolarità delle Città metropolitane (2,4 miliardi) (Tab. 15).

Nel complesso, gli indicatori di avanzamento finanziario evidenziano come le risorse impegnate ed erogate rispetto a quelle assegnate si attestino rispettivamente al 66 e al 39,2%. Le migliori performance si riscontrano

Tabella 15 PSC per tipo di Amministrazione: stato di attuazione al 30 giugno 2024

Amministrazione titolare	Risorse totali (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni / risorse totali (b)/(a)	Pagamenti / risorse totali (c)/(a)
milioni di euro					
Amministrazioni centrali	30.544	19.130	7.150	62,6	23,4
Regioni e Province autonome	47.690	32.525	23.508	68,2	49,3
Mezzogiorno	39.040	25.030	16.942	64,1	43,4
Centro-Nord	8.649	7.494	6.566	86,6	75,9
Città metropolitane	2.403	1.599	919	66,6	38,2
Mezzogiorno	1.856	1.099	507	59,2	27,3
Centro-Nord	547	501	412	91,5	75,3
Totale	80.636	53.254	31.577	66,0	39,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

per le Amministrazioni regionali, che hanno impegnato e speso il 68,2 e il 49,3% delle risorse assegnate, rispetto soprattutto a quelle registrate dalle Amministrazioni centrali, per le quali le quote risultano del 62,6 e del 23,4%, e dalle Città metropolitane, con impegni e spese al 66,6 e al 38,2% delle risorse assegnate.

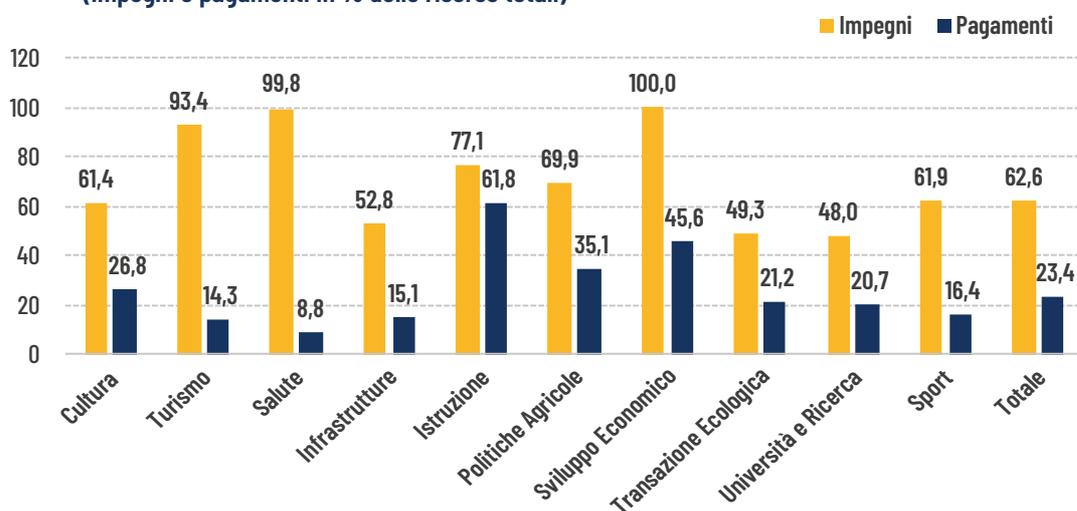
Tra le Amministrazioni centrali, livelli di avanzamento lenti e indice di una capacità realizzativa particolarmente bassa si riscontrano per i Ministeri della Università e Ricerca, della Transizione Ecologica e, soprattutto, delle Infrastrutture. Quest'ultima è l'Amministrazione centrale con le più cospicue dotazioni finanziarie (16,9 miliardi di euro), il 55,4% di quelle totali, destinate a interventi decisamente cruciali per lo sviluppo del Mezzogiorno (Tab. 16 e Fig. 5)

Tabella 16 PSC delle Amministrazioni centrali: risorse al 30 giugno 2024

Amministrazione centrale	Risorse totali (milioni di euro)
Cultura	1.591
Turismo	47
Salute	200
Infrastrutture	16.920
Istruzione	486
Politiche Agricole	543
Sviluppo Economico	5.726
Transazione Ecologica	3.747
Università e Ricerca	1.034
Sport	250
Totale	30.544

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 5 PSC delle Amministrazioni centrali: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 (impegni e pagamenti in % delle risorse totali)

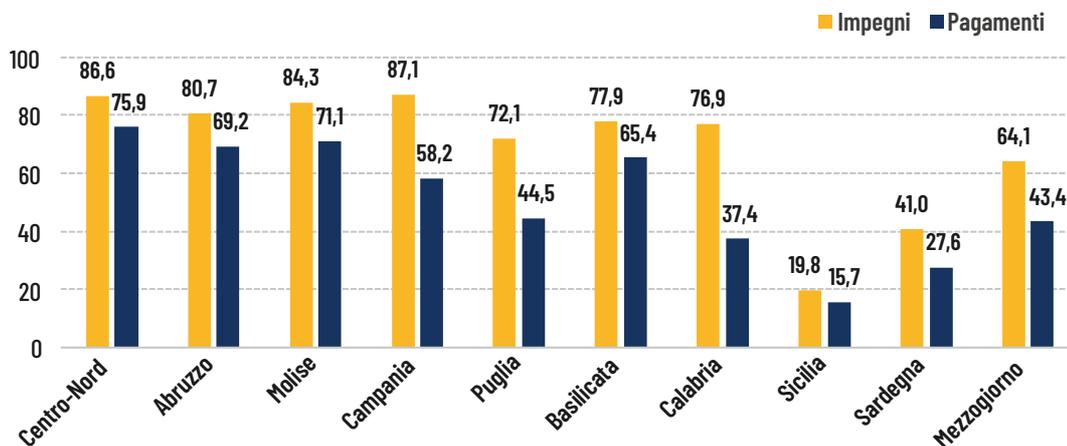


Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Tabella 17 PSC delle Amministrazioni regionali: risorse al 30 giugno 2024

Amministrazioni regionali	Risorse totali (milioni di euro)
Centro-Nord	8.649
Abruzzo	2.029
Molise	1.745
Campania	9.323
Puglia	7.766
Basilicata	2.244
Calabria	3.913
Sicilia	7.020
Sardegna	5.002
Mezzogiorno	39.040
Totale	47.690

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 6 PSC delle Amministrazioni regionali: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 (impegni e pagamenti in % risorse totali)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Con riferimento alle Regioni, le maggiori criticità sono riscontrabili nell'attuazione finanziaria dei Psc del Sud, che hanno impegnato e speso il 64,1 e il 43,4% delle dotazioni, rispetto a un avanzamento molto più veloce delle Regioni del Centro-Nord, che hanno impegnato l'86,6 e speso il 75,9% delle stesse (Fig. 6). È il caso soprattutto della Sicilia e della Calabria.

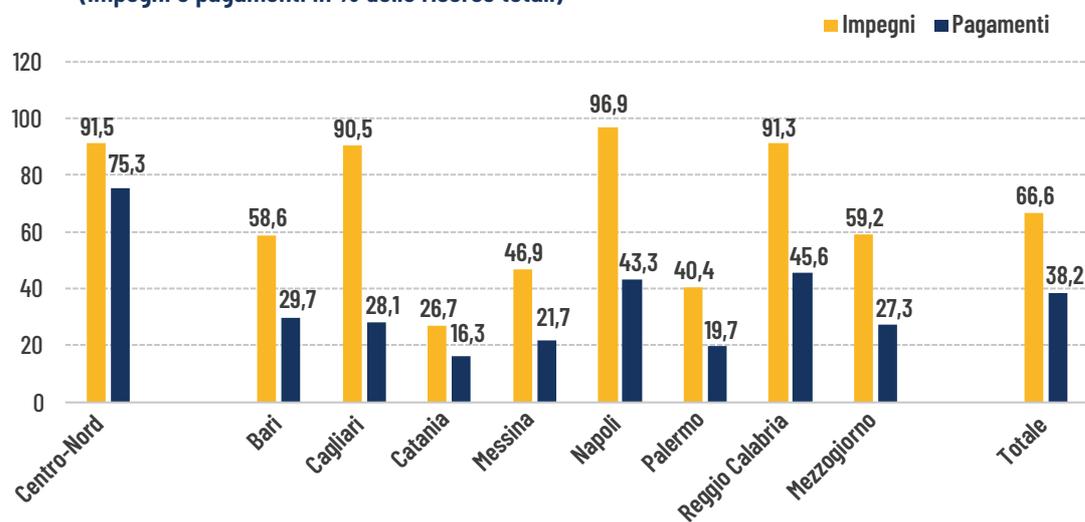
Difficoltà analoghe si riscontrano anche per le Città metropolitane del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Per le prime si registrano impegni e pagamenti pari ad appena il 59,2 e il 27,3% delle risorse, a fronte del 91,5 e del 75,3% per le seconde (Fig. 7). I casi più preoccupanti riguardano le Città metropolitane della Sicilia, in pri-

Tabella 18 PSC delle Città metropolitane, risorse al 30 giugno 2024

Città metropolitane	Risorse totali (milioni di euro)
Centro-Nord	547
Bari	233
Cagliari	171
Catania	335
Messina	335
Napoli	311
Palermo	335
Reggio Calabria	136
Mezzogiorno	1.856
Totale	2.403

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 7 PSC delle Città metropolitane: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 (impegni e pagamenti in % delle risorse totali)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

mis Catania e Palermo, cui sono state assegnate le maggiori risorse Fsc (335 milioni a entrambe). Napoli, con un livello analogo di risorse, e Reggio Calabria e Cagliari registrano livelli di attuazione finanziaria superiori a quelli medi del Sud.

Gli Accordi per la coesione del ciclo 2021-2027. Gli Accordi per la coesione, i nuovi documenti programmatori introdotti per il ciclo 2021-2027, individuano gli obiettivi di sviluppo da perseguire con specifici interventi, definiscono il quadro delle risorse assegnate ripartito per annualità, gli impegni e le responsabilità delle Amministrazioni firmatarie, i cronoprogrammi di realizzazione associati a ciascun intervento o linea di azione finanziata. Stabiliscono infine anche i principi di gestione, controllo e monitoraggio per valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

Gli Accordi sottoscritti risultano, tra settembre 2023 e settembre 2024, 19: 13 con le Regioni del Centro-Nord e 6 con quelle del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia) (Tab. 19). Le risorse Fsc 2021-2027 assegnate alle Regioni ammontano complessivamente a poco più di 23 miliardi di euro (di cui 6,4 a quelle del Centro-Nord e 17,1 alle Regioni del Sud). Di questi 23 miliardi, poco più di 4,6 miliardi erano stati anticipati alle Regioni con delibere Cipess prima che venissero sottoscritti gli Accordi.

Tabella 19 Accordi di coesione sottoscritti: situazione al 30 settembre 2024 (milioni di euro)

Regioni	Data di sottoscrizione	Assegnazioni FSC 2021-2027			N.interventi/ linee di azione
		Ordinarie	Anticipazioni	Totale	
Piemonte	07-dic-23	688	132	820	44
Valle d'Aosta	31-gen-24	33	4	37	7
Lombardia	07-dic-23	1.025	185	1.210	14
PA Bolzano	12-mar-24	71	11	82	5
PA Trento	12-mar-24	77	18	95	6
Veneto	24-nov-23	538	69	608	81
Friuli Venezia Giulia	08-mar-24	174	16	190	17
Liguria	22-set-23	230	35	266	116
Emilia-Romagna	17-gen-24	481	108	588	92
Toscana	13-mar-24	532	152	684	176
Umbria	09-mar-24	211	28	238	36
Marche	28-ott-23	293	40	334	60
Lazio	27-nov-23	1.021	192	1.213	217
Centro-Nord		5.373	991	6.364	871
Abruzzo	07-feb-24	1.160	98	1.257	379
Molise	25-mar-24	408	37	445	96
Campania (a)	17-set-24	2.200	2.556	6.364	6.364
Basilicata	25-mar-24	862	83	945	111
Calabria	25-mar-24	1.930	633	2.563	307
Sicilia	28-mag-24	5.328	235	5.562	654
Mezzogiorno		11.887	3.642	17.137	7.911
Italia		17.260	4.632	23.501	8.782

(a) Nel caso dell'Accordo di coesione con la Campania la somma delle assegnazioni ordinarie del FSC 2021-2027 (2.200 milioni) e delle sue anticipazioni (2.556 milioni) non corrisponde al totale riportato in tabella (6.364 milioni), in quanto successivamente alla sua sottoscrizione si è proceduto, ai sensi dei decreti-legge n. 60/2024 e n. 76/2024, ad assegnazioni puntuali del FSC 2021-2027 per il completamento degli interventi della precedente programmazione soprattutto di competenza dei Comuni (per 388 milioni) e per il risanamento e la riqualificazione dell'area di Bagnoli-Coroglio (1.218 milioni).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud.

17.6 Il futuro della politica di coesione

Il dibattito avviatosi in Europa sulla riforma della politica di coesione post-2027 con la pubblicazione del Report “Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe”, predisposto dall’High-level group on the future of cohesion policy, un gruppo indipendente di esperti individuati dalla Commissione europea non ha, sino ad ora, trovato grande interesse in Italia.

La capacità di cogliere le opportunità di una profonda riforma, sia a livello europeo che nelle sue declinazioni attuative nazionali, sarà decisiva proprio per difendere l’esistenza stessa di una politica a livello europeo volta alla coesione economica e sociale dei territori più deboli.

È necessario, come Paese, riaffermare a livello europeo che il contrasto ai differenziali di sviluppo socio-economico – tra centro e periferie nelle grandi metropoli; tra grandi centri urbani e aree rurali; tra regioni più e meno sviluppate; tra regioni più o meno dinamiche – non risponde solo a finalità di equità, ma è parte di una strategia di recupero di competitività dell’Ue nel suo complesso.

Un cambio di rotta che supera la visione ottimistica dello “sgocciolamento territoriale dello sviluppo”. Un’impostazione fallace, e contraddetta dai fatti, che vorrebbe far prevalere nelle policy l’obiettivo dell’efficienza (sostenere la competitività nei territori forti) su quello dell’equità (favorire il riequilibrio territoriale). Occorre invece orientare le policy europee sulla complementarità tra equità e efficienza. L’indicazione di policy che ne consegue, per evitare di perdere le sfide e scongiurare i rischi di ampliare le disuguaglianze, è dunque legare l’obiettivo della competitività a quello della coesione economica, sociale e territoriale.

D’altra parte, va scongiurato il rischio di uno slittamento degli obiettivi della politica di coesione verso le situazioni di deficit di dinamismo economico – che interessano anche le regioni più avanzate – rispetto alla missione originaria di favorire il processo di avvicinamento delle aree deboli alle aree forti, le prime contraddistinte da livelli di Pil pro capite sensibilmente più bassi e quindi principali beneficiarie delle risorse. Non conservare questo indirizzo prioritario della coesione potrebbe determinare una significativa redistribuzione di risorse dalle aree più deboli a quelle strutturalmente più forti, ma stagnanti.

Va anche ricordato che, la moltiplicazione degli obiettivi da perseguire con la coesione ha sottoposto la politica a uno stress test considerevole: il progressivo potenziamento, anche finanziario, di politiche diverse da quelle della convergenza “tradizionale”, voluto per il raggiungimento degli obiettivi strategici europei, ha già ridimensionato in passato l’attenzione della coesione riservata alle regioni meno sviluppate.

Altro punto fondamentale riguarda il contributo italiano alla definizione di una riforma dei meccanismi di governance della politica di coesione. L’efficacia della policy nel post-2027 dipenderà molto dalla capacità di coordinamento e implementazione a livello nazionale, e, quindi, dalla rimozione di nodi che in alcuni specifici contesti sono risultati particolarmente ostativi in passato.

Un tema che sembra centrale nelle raccomandazioni dell’High-level group on the future of cohesion policy sulle innovazioni di metodo per il post-2027 è l’adozione di una programmazione degli interventi basata sull’approccio performance-based tipico del Ngeu: “Cohesion Policy must evolve to align with the changing socio-economic governance landscape of the EU, particularly in light of the establishment of the RRF and its implications for European policy architecture”.

Non più, solo, certificazione della spesa “cieca” rispetto ai risultati, ma obiettivi da conseguire individuati ex ante sulla base di una mappatura dei fabbisogni diversificati e delle specifiche situazioni delle regioni destinatarie delle risorse.

In questo quadro, un recente contributo della Svimez ha analizzato la coerenza del metodo Pnrr con la posizione del Consiglio europeo sul futuro delle politiche di coesione¹². La verifica ha dato un esito positivo, evidenziando, tuttavia, i casi e le modalità con cui il metodo dovrebbe essere adeguato e migliorato rispetto all’attuale schema,

¹² L. Bianchi e F. Ferrara, op. cit.

per adattarsi al meglio ai principi della coesione.

La possibile messa in atto del metodo Pnrr, nell'ottica di una crescente complementarità e sinergia tra la politica di coesione e altre politiche e iniziative europee, dovrebbe partire da un negoziato sui regolamenti che proceda di pari passo con i percorsi nazionali di partenariato. A ciò dovrebbe seguire la negoziazione fra Commissione e singolo paese che definisca i target territoriali da conseguire, le conseguenti azioni da realizzare e le risorse da destinargli sulla base sia delle raccomandazioni del Consiglio, sia dei fabbisogni e delle priorità di intervento a livello territoriale.

Nel nuovo scenario, tuttavia, in luogo delle attuali strategie generali e ambiti tematici su cui allocare le risorse, l'Accordo di partenariato dovrebbe contenere precisi target quantitativi, fissati a livello quantomeno regionale (anche in caso di programmi nazionali), accompagnati da milestone da raggiungere nel corso della programmazione che presentino una connotazione non solo nazionale, soprattutto in tema di riforme della regolazione dei servizi pubblici locali, di prestazione dei servizi essenziali (in primis istruzione e salute) e di rispetto delle direttive europee.

Il pagamento delle varie rate annuali delle risorse sarebbe pertanto subordinato al raggiungimento di obiettivi di investimento e sviluppo declinati a livello territoriale, alle riforme nazionali, alla riforma e all'erogazione di servizi regionali e locali rispettosi di precisi standard qualitativi e alla risoluzione delle procedure di infrazione a carico delle varie regioni.

Si tratterebbe sicuramente di un approccio più rigido rispetto all'attuale, che ridurrebbe fortemente la discrezionalità nella scelta degli interventi da finanziare da parte delle Amministrazioni che gestiscono i programmi e delle istituzioni da cui dipendono.

Con questo approccio, difatti, per essere ammesso al finanziamento non basterebbe più che un intervento sia coerente con un generico obiettivo di policy, ma sarebbe necessaria la sua funzionalità al raggiungimento di un preciso target quantitativo.

Resta inteso che andrebbero comunque preservate diverse caratteristiche qualificanti delle politiche di coesione, alle quali è assolutamente necessario adeguare il metodo Pnrr.

A riguardo, non sono pochi i casi in cui alcuni approcci propri della coesione potrebbero risultare potenziati nel contesto del metodo Pnrr. Ad esempio, tale metodo, grazie alla definizione di precisi interventi su obiettivi verificabili, potrebbe rendere più pervasivo sia il contributo partenariale in sede di proposte e monitoraggio, sia la percezione e la possibilità di verifica dei risultati delle politiche di coesione da parte dei cittadini, avvicinandoli a comprenderne il valore.

Per quel che concerne l'Italia e la sua mancata capacità di sviluppare approcci place based nella definizione e programmazione della politica di coesione, il metodo Pnrr consentirebbe un cambiamento di paradigma, assegnando agli attori locali il ruolo chiave di individuazione dei fabbisogni e dei conseguenti obiettivi specifici da perseguire, di attuazione condivisa con il livello centrale degli interventi e di monitoraggio della loro realizzazione.

Il metodo Pnrr dovrebbe invece mutuare dalla coesione i criteri per la ripartizione delle risorse tra le diverse categorie di regioni e la focalizzazione sulla necessità di prevedere il raggiungimento degli obiettivi anche a livello locale e tenendo conto dei diversi fabbisogni e capacità amministrative dei territori. Fabbisogni per i quali, ove particolarmente acuti, andrebbero previsti obblighi di concentrazione tematica anche al di fuori dei tradizionali ambiti digitali e verdi.

Un ultimo aspetto fondamentale per una corretta applicazione di qualsiasi approccio orientato al risultato è che non si possa in alcun modo prescindere da una previsione dettagliata ed equa, nei futuri regolamenti, dei principi in base ai quali definire i target intermedi e finali relativi alle varie tipologie di misure e interventi. Si tratta di un passaggio cruciale per evitare le distorsioni che hanno caratterizzato, almeno in Italia, le modalità di definizione dei target per gli investimenti infrastrutturali, da un lato, e le agevolazioni alle imprese dall'altro lato.

Nel Pnrr, difatti, mentre per le infrastrutture il raggiungimento dei target è quasi sempre subordinato al completamento degli interventi, nel caso delle agevolazioni nella maggior parte dei casi è sufficiente la stipula dell'accordo di finanziamento con le imprese. Una fase, cioè, che non assicura in alcun modo se e quando l'investimento sussi-

diato verrà effettivamente realizzato.

È evidente come una tale asimmetria non possa che incentivare comportamenti tesi a concentrare le risorse su obiettivi di più facile realizzazione sia nella fase di negoziazione degli obiettivi, sia, ancor di più, in caso di successive riprogrammazioni, minando così la coerenza fra l'allocazione iniziale e finale delle risorse. Il rischio, pertanto, è il verificarsi delle medesime distorsioni che hanno caratterizzato le riprogrammazioni del ciclo 2014-2020.

Questa circostanza si è già verificata per il Pnrr italiano, la cui modificazione approvata nel dicembre 2023 prevede, in analogia con le riprogrammazioni dei fondi per la coesione, la riallocazione di risorse da interventi infrastrutturali verso agevolazioni alle imprese.

Permane, infine, il dilemma relativo al modello di governance che dovrebbe caratterizzare il metodo PNRR applicato alla coesione. Al riguardo, le conclusioni del Consiglio europeo e la posizione più volte assunta dalla Commissione sul tema non lasciano spazio a una nuova politica di coesione che non riservi un ruolo chiave agli enti territoriali e alla governance multilivello. In tal senso, una governance multilivello potrebbe consentire il superamento dei non pochi limiti mostrati dall'attuale Pnrr quando si è trattato di definire le modalità sia di riparto regionale delle risorse, sia di effettuazione degli interventi nei territori. In entrambi i casi sono risultati evidenti i limiti legati all'assegnazione delle risorse sulla base di procedure competitive che non tenessero conto degli effettivi fabbisogni e capacità amministrative locali. Il risultato è stato spesso la scarsa coerenza tra allocazione delle risorse e fabbisogni.

Un Pnrr della coesione con una governance multilivello potrebbe tuttavia presentare, nel caso italiano, non poche criticità operative. L'attuale esperienza del Pnrr affida un ruolo chiave alle Amministrazioni centrali competenti nei diversi ambiti di intervento del Piano. Ne conseguono sia il patrimonio di conoscenze sui meccanismi dell'approccio maturato da queste Amministrazioni, sia il maggior capitale umano di cui dispongono, a seguito del grande sforzo in termini di nuove assunzioni e di supporti consulenziali realizzato negli ultimi anni. Sforzo di gran lunga superiore alle assunzioni effettuate per rafforzare la capacità amministrativa di regioni ed enti locali impegnati nell'attuazione dei programmi per la coesione. In tal senso, procedere per tempo al rafforzamento amministrativo degli enti territoriali faciliterebbe la possibilità che il nostro Paese non si trovi spiazzato nella realizzazione di future politiche orientate al risultato.

La conclusione è riservata a una riflessione di carattere generale. Una delle più importanti raccomandazioni ricomprese nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 30 novembre 2023 riguarda il principio del "non nuocere" alla coesione. Tale principio implica che tutte le altre politiche, non solo europee ma anche nazionali, devono tenere conto dei loro impatti territoriali e non porsi in contrasto con gli obiettivi delle politiche della coesione. Nelle sue analisi, la Svimez ha da tempo segnalato che la coesione europea interviene in una cornice di condizioni e politiche macroeconomiche comunitarie che creano rilevanti asimmetrie interne alla sua periferia, amplificando a livello regionale gli squilibri macroeconomici tra economie nazionali.

Andrebbe posto in Europa, con più coraggio, il tema del coordinamento tra la coesione e la governance macroeconomica europea complessiva, perché la politica di coesione non può essere lasciata "sola" a perseguire la riduzione dei divari che le politiche ordinarie spesso contribuiscono ad amplificare.

Questo è un punto cruciale in un tornante che vede una rivisitazione complessiva delle policy europee. È perciò necessario intrecciare il dibattito sul futuro della coesione con le proposte in via di definizione sul futuro della Competitività dell'Ue e del Mercato Unico. Gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali, della perequazione infrastrutturale, di assicurare servizi omogenei e di qualità, di accompagnare le regioni meno sviluppate nel percorso della doppia transizione sono pertanto perseguibili solo attraverso un approccio complementare con le altre politiche europee e vanno supportate, contrariamente a quanto avvenuto nel recente passato, con coerenti interventi delle politiche nazionali.

18. Il Pnrr per la coesione

18.1 Gli investimenti dei comuni

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha assegnato ai comuni la responsabilità di realizzare una rilevante mole di investimenti, inizialmente stimati dall'Anci, alla data del 4 dicembre 2023, in oltre 37 miliardi di euro. Sebbene la revisione al Piano effettuata a seguito della decisione del Consiglio europeo dell'8 dicembre 2023 abbia operato significative riduzioni finanziarie con riferimento ad alcune misure gestite dai comuni, questi ultimi continuano a rappresentare, dopo Rete Ferroviaria Italiana, il principale soggetto attuatore del Dispositivo di ripresa e resilienza.

Tabella 1 Progetti Pnrr a titolarità dei comuni e delle città metropolitane

Regioni e macroaree	Infrastrutture (%)	Servizi (%)	Risorse totali in euro	Risorse pro capite in euro
Abruzzo	91,2	8,8	793.815.403	614
Basilicata	91,1	8,9	352.496.615	653
Calabria	91,7	8,3	1.305.072.879	693
Campania	93,6	6,4	2.966.790.585	520
Emilia-Romagna	95,6	4,4	2.314.491.999	518
Friuli-Venezia Giulia	93,2	6,8	439.438.666	362
Lazio	94,9	5,1	2.764.371.727	471
Liguria	95,7	4,3	1.220.794.995	824
Lombardia	88,2	11,8	3.449.852.449	342
Marche	93,2	6,8	781.585.856	520
Molise	87,3	12,7	236.092.893	814
Piemonte	88,2	11,8	1.722.617.270	405
Puglia	95,3	4,7	2.474.762.694	632
Sardegna	89,8	10,2	914.943.298	577
Sicilia	95,1	4,9	3.125.944.425	651
Toscana	94,2	5,8	1.624.408.904	440
Trentino-Alto Adige	77,7	22,3	284.105.325	259
Umbria	94,2	5,8	435.138.611	510
Valle d'Aosta	84,7	15,3	75.808.838	621
Veneto	90,0	10,0	1.693.253.052	346
Mezzogiorno	93,5	6,5	12.169.918.792	608
Centro-Nord	92,0	8,0	16.805.867.691	425
Ambito Nazionale	4,6	95,4	108.645.224	
Italia	92,3	7,7	29.084.431.707	488

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Regis.

In base alle ultime informazioni disponibili sulla piattaforma Regis, le risorse complessive a titolarità dei comuni e delle città metropolitane ammontano complessivamente a 29 miliardi di euro; per il 93% circa si tratta di interventi di carattere infrastrutturale e per la restante quota di risorse per servizi (Tab. 1). Sulla base degli importi assegnati ai comuni di ciascuna regione, la dotazione finanziaria per i comuni meridionali è pari al 42% delle disponibilità complessive. Lo sforzo attuativo richiesto è desumibile anche dalle risorse pro capite che dovranno essere investite dai comuni entro il 2026: 608 euro per abitante in media nelle regioni del Mezzogiorno, a fronte di 425 euro nelle regioni del Centro-Nord.

L'utilizzo prioritario dei 26 miliardi di euro da destinare a investimenti riguarda il rafforzamento delle infrastrutture sociali, a favore delle quali viene destinato il 66% delle risorse (percentuale che sale al 68 per il Mezzogiorno). Il secondo ambito di utilizzo delle risorse Pnrr è rappresentato, in termini di rilevanza finanziaria, dalle infrastrutture di trasporto (25%), con un peso superiore al Centro-Nord (29%) rispetto al Mezzogiorno (20,6%). Maggiore al Sud (9,7%), rispetto al dato nazionale (7,3%), è la quota di risorse per le infrastrutture ambientali e idriche, che rappresentano il terzo ambito di utilizzo delle risorse. Marginale risulta invece il ruolo dei comuni come soggetti attuatori di interventi infrastrutturali nel settore energetico e delle telecomunicazioni (Tab. 2).

Tabella 2 Progetti infrastrutturali Pnrr a titolarità dei comuni e delle città metropolitane per ambito

Regioni e macroaree	Distribuzione % delle risorse complessive							Risorse totali in euro
	Ambiente e risorse idriche	Energia	Trasporti	ICT	Infrastrutture sociali	Attività produttive	Totale	
Abruzzo	17,5	0,1	7,7	0,0	74,7	0,0	100	723.646.098
Basilicata	22,9	1,2	3,2	0,1	72,3	0,2	100	320.956.035
Calabria	16,9	0,4	11,8	0,0	69,2	1,7	100	1.196.131.135
Campania	6,4	0,1	18,5	0,0	75,0	0,0	100	2.778.159.046
Emilia-Romagna	4,9	0,0	42,6	0,0	52,3	0,1	100	2.212.979.704
Friuli-Venezia Giulia	0,7	0,0	15,6	0,1	83,1	0,5	100	409.346.131
Lazio	4,2	0,3	24,9	0,1	70,5	0,0	100	2.623.661.013
Liguria	8,9	0,0	39,9	0,1	46,8	4,4	100	1.168.106.677
Lombardia	10,9	0,0	30,2	0,1	58,8	0,0	100	3.043.458.855
Marche	6,0	0,6	4,4	0,2	88,7	0,2	100	728.274.272
Molise	6,2	0,2	17,1	0,1	76,5	0,0	100	206.067.411
Piemonte	3,0	0,0	20,3	0,2	76,2	0,3	100	1.519.531.959
Puglia	4,7	0,1	30,1	0,0	64,8	0,3	100	2.357.300.173
Sardegna	9,7	1,1	21,9	0,1	67,2	0,1	100	821.569.622
Sicilia	10,8	2,1	23,4	0,1	61,9	1,8	100	2.972.953.220
Toscana	3,1	1,6	32,1	0,0	63,0	0,2	100	1.530.763.583
Trentino-Alto Adige	2,8	0,0	15,9	0,1	81,1	0,0	100	220.816.475
Umbria	5,7	0,0	30,9	0,1	63,3	0,0	100	409.780.397
Valle d'Aosta	7,5	0,0	10,0	0,0	82,5	0,0	100	64.245.642
Veneto	2,1	0,1	28,4	0,1	67,7	1,7	100	1.523.215.797
Mezzogiorno	9,7	0,8	20,6	0,0	68,2	0,7	100	11.376.782.738
Centro-Nord	5,6	0,3	29,0	0,1	64,5	0,6	100	15.459.227.034
Italia	7,3	0,5	25,4	0,1	66,1	0,6	100	26.836.009.772

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Regis.

Tabella 3 Progetti infrastrutturali Pnrr a titolarità dei comuni e delle città metropolitane per stato di avanzamento (in % delle risorse complessive)

	Totale				Infrastrutture ambientali e risorse idriche			
	Non avviati	Avviati	Conclusi		Non avviati	Avviati	Conclusi	
			sugli avviati	sul totale			sugli avviati	sul totale
Abruzzo	27,8	72,2	4,7	3,4	44,5	55,5	18,9	10,5
Basilicata	39,8	60,2	5,3	3,2	75,2	24,8	1,6	0,4
Calabria	40,7	59,3	4,6	2,7	74,9	25,1	6,3	1,6
Campania	38,7	61,3	2,4	1,5	59,2	40,8	3,0	1,2
Emilia-Romagna	26,9	73,1	3,3	2,4	1,5	98,5	2,1	2,1
Friuli-Venezia Giulia	31,5	68,5	4,7	3,2	13,6	86,4	0,0	0,0
Lazio	42,6	57,4	5,1	2,9	32,1	67,9	24,7	16,8
Liguria	5,7	94,3	4,5	4,2	6,5	93,5	20,6	19,2
Lombardia	17,4	82,6	6,1	5,0	42,2	57,8	18,5	10,7
Marche	19,4	80,6	5,6	4,5	55,1	44,9	12,8	5,8
Molise	32,1	67,9	9,2	6,2	10,4	89,6	48,7	43,6
Piemonte	18,4	81,6	5,0	4,1	37,0	63,0	19,8	12,5
Puglia	55,9	44,1	3,6	1,6	76,6	23,4	0,0	0,0
Sardegna	36,5	63,5	3,5	2,2	44,6	55,4	7,2	4,0
Sicilia	46,3	53,7	6,8	3,6	88,7	11,3	8,7	1,0
Toscana	15,0	85,0	2,8	2,4	44,7	55,3	8,2	4,5
Trentino-Alto Adige	9,3	90,7	6,0	5,5	12,0	88,0	0,0	0,0
Umbria	32,3	67,7	1,4	0,9	2,2	97,8	0,0	0,0
Valle d'Aosta	33,5	66,5	9,1	6,1	40,9	59,1	0,0	0,0
Veneto	13,5	86,5	5,9	5,1	18,6	81,4	7,7	6,2
Mezzogiorno	43,6	56,4	4,5	2,5	70,4	29,6	9,7	2,9
Centro-Nord	22,4	77,6	4,7	3,7	29,5	70,5	14,0	9,9
Italia	31,4	68,6	4,6	3,2	52,3	47,7	12,5	6,0
	Infrastrutture di trasporto				Infrastrutture sociali			
Abruzzo	60,1	39,9	4,4	1,8	21,3	78,7	2,5	1,9
Basilicata	46,7	53,3	36,4	19,4	29,0	71,0	5,3	3,8
Calabria	67,8	32,2	21,1	6,8	27,9	72,1	3,6	2,6
Campania	80,5	19,5	2,7	0,5	32,4	67,6	2,4	1,6
Emilia-Romagna	39,7	60,3	1,3	0,8	20,4	79,6	4,4	3,5
Friuli-Venezia Giulia	91,1	8,9	38,5	3,4	21,4	78,6	4,1	3,2
Lazio	88,1	11,9	5,6	0,7	31,5	68,5	4,1	2,8
Liguria	4,6	95,4	1,1	1,1	6,7	93,3	4,9	4,6
Lombardia	15,6	84,4	3,7	3,2	13,6	86,4	5,3	4,6
Marche	6,8	93,2	15,0	14,0	17,2	82,8	4,8	4,0
Molise	76,5	23,5	12,0	2,8	24,2	75,8	5,4	4,1
Piemonte	5,2	94,8	11,0	10,5	18,5	81,5	4,2	3,4
Puglia	95,6	4,4	1,2	0,1	37,3	62,7	3,7	2,4
Sardegna	66,1	33,9	5,4	1,8	30,0	70,0	2,8	2,0
Sicilia	14,7	85,3	0,7	0,6	43,8	56,2	9,2	5,2
Toscana	1,9	98,1	1,8	1,7	17,9	82,1	3,2	2,6
Trentino-Alto Adige	0,0	100,0	4,0	4,0	10,6	89,4	6,6	5,9
Umbria	80,4	19,6	7,4	1,5	12,7	87,3	0,9	0,8
Valle d'Aosta	0,0	100,0	0,0	0,0	36,9	63,1	11,6	7,3
Veneto	3,0	97,0	2,2	2,2	14,6	85,4	7,3	6,2
Mezzogiorno	64,6	35,4	2,6	0,9	34,3	65,7	4,4	2,9
Centro-Nord	29,4	70,6	2,7	1,9	18,9	81,1	4,7	3,8
Italia	40,9	59,1	2,6	1,6	25,7	74,3	4,6	3,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Regis.

Dall'ultimo aggiornamento della piattaforma Regis, relativo al 31 luglio 2024, è possibile fornire una prima fotografia sullo stato di attuazione, per ambiti tematici e territoriali, degli investimenti a titolarità dei comuni, distinguendo in valore monetario i progetti non avviati, avviati e conclusi (Tab. 3). Il valore dei progetti conclusi si ferma, per il momento, al 3,2%, mentre risultano non ancora avviati progetti per un valore finanziario corrispondente a circa un terzo delle risorse complessive. Se i dati relativi ai progetti conclusi appaiono ancora poco significativi, dal momento che per quasi tutti gli interventi infrastrutturali il target di completamento della fase realizzativa è fissato non prima del 2025, quelli riferiti alla percentuale di progetti non avviati potrebbero essere letti come un primo indicatore di alert sulla capacità dei comuni di completarli nei tempi previsti. Per il complesso degli interventi infrastrutturali risultano ancora da avviare progetti per circa il 31% delle risorse disponibili: circa 7,2 miliardi di opere al 31 luglio 2024.

Lo stato di attuazione appare però differenziato per ambito di intervento. Per quanto riguarda le infrastrutture sociali, oltre i due terzi degli investimenti infrastrutturali dei comuni, il valore dei progetti già avviati è decisamente superiore alle altre tipologie: 74,3% a livello nazionale. Le migliori performance realizzative dei progetti per le infrastrutture sociali sono indicative della centralità che hanno assunto le tematiche relative ai diritti di cittadinanza nell'ambito del Pnrr. Nelle regioni del Mezzogiorno, i progetti avviati valgono circa 4,8 miliardi (il 66% del totale). Il differenziale rispetto al Centro-Nord (dove sono avviati circa l'80% dei progetti) potrebbe essere dovuto, oltre che a una maggiore concentrazione di risorse, anche a una maggiore quota di nuove costruzioni rispetto alle riqualificazioni e ampliamenti di strutture esistenti.

Le percentuali di mancato avviamento lavori aumentano significativamente per le altre tipologie di infrastrutture. Nel caso delle infrastrutture di trasporto, la quota dei progetti non avviati sale al 41% al livello nazionale, nel Mezzogiorno al 64%, oltre il doppio del valore del Centro-Nord.

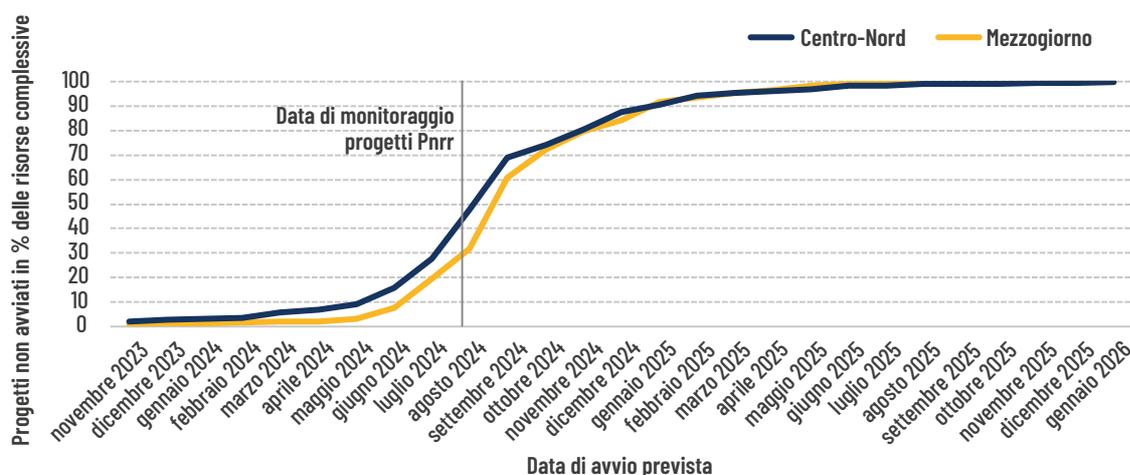
I maggiori ritardi si registrano, infine, nelle infrastrutture ambientali e idriche: la percentuale del valore dei progetti avviati è inferiore al 50%. È proprio in questo ambito che emerge un serio ritardo nelle regioni del Mezzogiorno, caratterizzate peraltro da deficit profondi nell'erogazione dei servizi. La quota del valore dei progetti non avviati sale al Sud al di sopra del 70%.

Questi dati vanno tuttavia analizzati tenendo conto del sistema di monitoraggio della piattaforma Regis delle diverse fasi di realizzazione di un progetto di investimento. In particolare, per l'avvio lavori è indicata una data di avvio prevista, che viene stabilita a conclusione della fase di aggiudicazione (o affidamento) e stipula del contratto per l'esecuzione di lavori. I dati sopra riportati relativi ai progetti non avviati al 31 luglio 2024 sono stati dunque analizzati alla luce della data di avvio prevista, per verificare l'entità effettiva del ritardo. Ne consegue che possono essere considerati in ritardo solo i progetti non avviati con data di avvio prevista antecedente al 31 luglio 2024.

I progetti non ancora avviati al 31 luglio 2024 valgono oltre 7,3 miliardi. Tuttavia, il 77,1% di queste risorse (oltre 5,6 miliardi) riguarda progetti con data di inizio lavori fissata successivamente al 31 luglio. Solo il rimanente importo, di circa 1,7 miliardi, è riconducibile a progetti non avviati la cui data di inizio esecuzione era antecedente al 31 luglio e per i quali si può parlare di un effettivo ritardo nell'avviamento della fase attuativa. La percentuale di progetti non avviati effettivamente in ritardo, in quanto già inutilmente decorsa la data di inizio lavori prevista, è superiore al Centro-Nord (28%) rispetto al Mezzogiorno (19,6%), sia nel caso di ritardo lieve (inferiore ai 7 mesi) che di ritardo grave (superiore ai 7 mesi). La dimensione dei progetti in grave ritardo appare, al 31 luglio, ancora esigua (2,6% al Centro-Nord e 1,4% nel Sud). Ciò significa che la gravità del problema del loro mancato avvio dipenderà dalla capacità delle amministrazioni in ritardo di attivarne l'esecuzione entro gli ultimi mesi del 2024.

La seconda metà del 2024 rappresenta infatti uno snodo cruciale nella realizzazione del Pnrr dei comuni, soprattutto al Mezzogiorno, anche per un ulteriore motivo. Osservando l'andamento nel tempo del valore cumulato degli investimenti comunali in funzione delle date previste di avvio dei lavori (Fig. 1), si rileva che i progetti dei comuni del Mezzogiorno si caratterizzano per date di avvio dei lavori ritardate nel tempo rispetto al Centro-Nord. Il dato che va sottolineato riguarda tuttavia la concentrazione nel secondo semestre del 2024 - sul quale non abbiamo ancora informazioni - dell'avvio previsto della gran parte dei progetti, soprattutto al Sud. Questo aspetto è ben

Figura 1 Progetti infrastrutturali Pnrr a titolarità dei comuni e delle città metropolitane non avviati per data prevista di avvio (valori % cumulati)



Progetti infrastrutturali dei comuni non avviati per stato di avanzamento al 31/7/2024

(a) data prevista di avvio lavori successiva al 31/7/2024

	non avviati	non in ritardo (a)	con ritardo < 7mesi	con ritardo > 7 mesi
	milioni di euro	%	%	%
Mezzogiorno	4.325	80,4	18,2	1,4
Centro-Nord	2.997	72,2	25,1	2,6
Italia	7.322	77,1	21,1	1,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Regis.

distinguibile osservando come la cumulata della Figura 1 assuma la massima pendenza (indice del forte aumento dei progetti per i quali decorre la data prevista di inizio lavori) proprio nei mesi compresi tra luglio e dicembre 2024.

I dati presentati evidenziano un quadro non omogeneo, in cui le amministrazioni comunali, di fronte a una sfida inedita per dimensione finanziaria e tempistiche di realizzazione, hanno risposto positivamente. In questo quadro, anche i comuni del Mezzogiorno, nonostante la sottodotazione di personale qualificato, sono riusciti a mobilitare una quota di risorse in linea con gli obiettivi del Piano. Ora, nella fase di avvio dei lavori sembrano emergere primi segnali di ampliamento dei divari territoriali, con performance migliori nel campo delle infrastrutture sociali ed evidenti ritardi nel comparto degli investimenti idrici.

Il ritardo temporale nelle date di inizio lavori rispetto al Centro-Nord, se da un lato ha sinora contribuito a ridurre la quota di progetti in ritardo sulla data di avvio lavori per i comuni meridionali, dall'altro richiederà per questi ultimi un più intenso sforzo attuativo nei prossimi anni, dal momento che le date previste per la conclusione dei lavori coincideranno per tutte le circoscrizioni.

La vera sfida però si sta giocando in questo secondo semestre del 2024, nel quale si concentra la data di avvio dei progetti infrastrutturali dei comuni, data peraltro che tende a coincidere anche con i tempi minimi necessari per concludere nei tempi i progetti previsti dal Pnrr. Il rischio di congestione, potrebbe riversarsi sulle amministrazioni che, nonostante importanti segnali di dinamismo, risultano da lungo tempo indebolite nella loro capacità amministrativa.

18.2 I servizi educativi per la prima infanzia

L'investimento nei servizi educativi per la prima infanzia (Ecec - Early Childhood Education and Care), soprattutto se di qualità, apporta benefici a tutti i bambini e in particolare a quelli che provengono da contesti svantaggiati. Favorendo la creazione di solide fondamenta per l'acquisizione di competenze di base e trasversali fin dall'infanzia, i servizi Ecec contribuiscono al successo dell'apprendimento permanente per ognuno e rappresentano il pilastro per la costruzione di sistemi educativi più equi, inclusivi ed efficaci¹.

Tra il 2013 e il 2022, in Italia l'offerta pubblica e privata di nidi e sezioni primavera² è cresciuta, relativamente ai bambini residenti, di oltre 7 punti percentuali, passando dal 20,5 al 27,9%, per un totale di 341mila posti autorizzati³.

Tabella 4 Servizi educativi per la prima infanzia (0-2 anni), 2022

Tipo di servizio socio-educativo	Settore Privato		Settore Pubblico		Totale	
	numero	%	numero	%	numero	%
Nidi e sezioni primavera	174.223	14,3	166.877	13,7	341.100	27,9
Nidi	136.050	11,1	158.873	13	294.923	24,1
Nidi aziendali	5.687	0,5	921	0,1	6.608	0,5
Sezioni primavera	38.173	3,1	8.004	0,7	46.177	3,8
Servizi integrativi per la prima infanzia	17.238	1,4	7.669	0,6	24.907	2,0
Spazi gioco	9.855	0,8	4.363	0,4	14.218	1,2
Servizi in contesto domiciliare	5.801	0,5	129	0,0	5.930	0,5
Centri bambini-genitori	1.582	0,1	3.177	0,3	4.759	0,4
Tutte le voci	191.461	15,7	174.546	14,3	366.007	30,0

Fonte: elaborazioni Save the Children e Svimez su dati Istat.

Questa crescita, però, non è stata uniforme nel Paese. L'offerta attuale resta infatti territorialmente disomogenea: i posti disponibili per 100 bambini nella fascia 0-2 anni variano dal 12,2% della Campania al 40,3% dell'Umbria. Questa forte variabilità regionale indica che sono ancora molti i comuni italiani con un gap consistente rispetto ai Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) introdotti con la legge di bilancio del 2021 che prevedono il graduale raggiungimento, entro il 2027, del 33% di posti offerti dal settore pubblico e privato a livello comunale.

Investimenti per asili nido e scuole dell'infanzia. Proprio alla luce dei marcati differenziali territoriali, il Pnrr aveva allocato 4,6 miliardi di euro da destinare alla creazione di 264.480 nuovi posti tra asili nido e scuole dell'infanzia. Inizialmente, le risorse erano così ripartite: 2,4 miliardi di euro destinati alla creazione di nuovi posti nei servizi educativi per la fascia 0-2 anni, 600 milioni per le scuole dell'infanzia, 700 milioni per il finanziamento di progetti

¹ Questo paragrafo, realizzato in collaborazione con Save The Children, riporta i risultati delle analisi contenute nella XV edizione dell'Atlante dell'Infanzia (<https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/xv-atlante-dellinfanzia-rischio-un-due-tre-stella>).

² Le sezioni primavera della scuola dell'infanzia sono adibite all'accoglienza dei bambini di età compresa fra 24 e i 36 mesi. Va tuttavia segnalato che la prescolarizzazione dei bambini e delle bambine non rappresenta l'offerta educativa più appropriata per la fascia di età, tanto che già nel IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva del 2016-2017 si sottolineava la necessità di limitare la prescolarizzazione dei bambini nella fascia 0-3 anni.

³ La copertura sale al 30% se si considerano anche i servizi integrativi.

già in essere dedicati alla fascia 0-2 anni e 900 milioni per la gestione delle spese correnti.

Tale importo è stato successivamente ridotto sia perché la Commissione europea non ha considerato ammissibili le spese per la gestione corrente, sia per l'insorgere di circostanze "oggettive" che hanno rallentato il processo di implementazione⁴. A seguito di tali revisioni, lo stanziamento si è ridotto a 3,2 miliardi e il nuovo target è stato riparametrato a 150.480 nuovi posti nei servizi educativi per la fascia 0-2 anni da realizzare entro giugno 2026. Lo stanziamento comprende anche le risorse del Decreto n. 79 del 30 aprile 2024, attraverso il quale il Mim ha lanciato il "Nuovo Piano per gli asili nido", finanziato con 734,9 milioni di euro: 334,5 milioni di euro derivanti da rinunce, definanziamenti e non assegnazioni del precedente Piano e 400 milioni di euro provenienti dal bilancio dello stesso Mim. La differenza principale tra le risorse stanziolate tramite il Pnrr e quelle allocate con il Decreto n. 79 riguarda le modalità di assegnazione. Se, infatti, per il Pnrr si era scelto di procedere tramite bandi competitivi tra comuni una volta ripartite le risorse regionalmente sulla base del relativo fabbisogno, con il nuovo provvedimento, il Ministero ha individuato direttamente i comuni da finanziare, in base ad alcuni criteri di priorità, lasciando in ogni caso a questi ultimi la decisione di aderire.

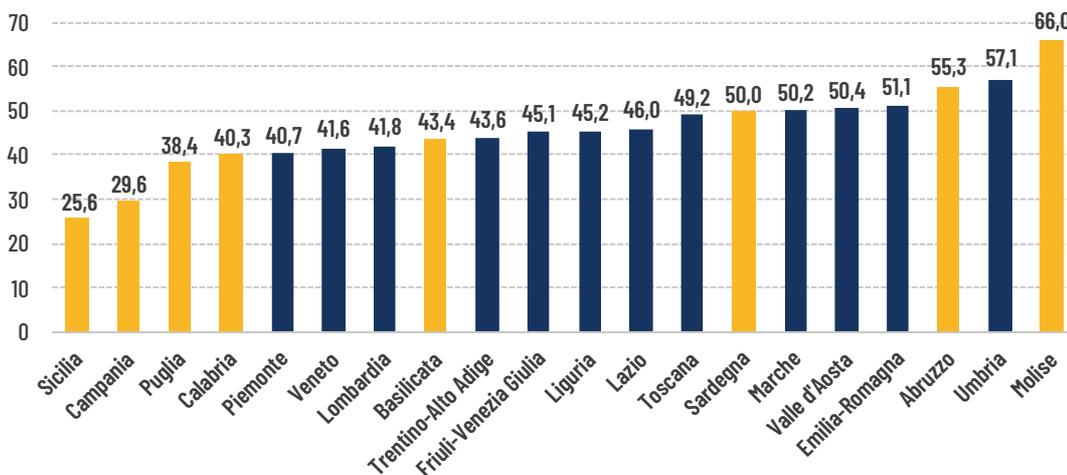
Come varia l'offerta con il Pnrr. Attraverso l'analisi dei dati Regis, delle graduatorie relative al "Nuovo Piano per gli asili nido" previsto dal Decreto n. 79, e tenendo conto della stima del costo unitario per la creazione di posti nei servizi per la prima infanzia fornito nello stesso Decreto, è stato possibile calcolare i finanziamenti ricevuti a livello comunale, provinciale e regionale, e stimare i posti aggiuntivi che verranno creati. Complessivamente, i comuni italiani hanno ricevuto finanziamenti pari a 3,294 miliardi di euro per i servizi educativi 0-2 anni. La maggior parte delle risorse è stata intercettata dalle regioni del Sud (41% del finanziamento totale; poco più di 1,3 miliardi di euro), seguite da quelle del Centro e del Nord-Ovest (entrambe con il 16% circa delle risorse). Il Nord-Est e le Isole hanno ottenuto, rispettivamente, il 14,5 e il 12% del totale dei finanziamenti. La Campania e la Puglia sono le due regioni che hanno ricevuto l'importo più elevato (rispettivamente 509 e 337 milioni di euro). Tuttavia, se si tiene conto anche della popolazione nella fascia 0-2 anni residente nelle singole regioni, emerge come le regioni che hanno ricevuto l'importo pro capite maggiore sono l'Abruzzo e il Molise (con, rispettivamente, oltre 6mila e 10mila euro per bambino di età compresa fra 0 e 2 anni), mentre quelle che hanno ricevuto l'importo minore in relazione alla popolazione nella fascia d'età considerata sono la Lombardia, il Friuli-Venezia Giulia, il Piemonte e l'Emilia-Romagna, con meno di 2mila euro per bambino nella fascia 0-2 anni.

Questi investimenti consentiranno di accrescere l'offerta di servizi educativi per la prima infanzia e raggiungere una copertura del 41,3% a livello nazionale, valore non lontano dal target del 45% fissato a livello europeo per il 2030. Nonostante ciò, i divari territoriali rimarranno piuttosto ampi: undici regioni riusciranno a superare il target del 45% (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lazio, Toscana, Sardegna, Marche, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Abruzzo, Umbria e Molise); sette regioni raggiungeranno livelli compresi fra il 38% e il 45% di copertura (Puglia, Calabria, Piemonte, Veneto, Lombardia, Basilicata e Trentino Alto Adige); due (Campania e Sicilia), nonostante l'investimento, non riusciranno a raggiungere neanche la copertura del 33% (Fig. 2).

A livello provinciale (Fig. 3b), in poco più di un caso su due (55 province sulle 107 presenti nel database Regis) gli investimenti consentiranno di raggiungere il target del 45%, con valori che vanno dal 45,1% di Novara all'83,4% di Isernia. Tuttavia, sono solo tre le province delle Isole che riusciranno a raggiungere e superare questa soglia, tutte in Sardegna (Sassari, che raggiungerà il 55,4% dall'attuale 37,2%, Sud Sardegna, che passerà dall'attuale 32,3% al 57,4% e Nuoro, che incrementerà l'offerta dall'attuale 28,2% al 46,3%). Tredici, invece, le province del Sud che supereranno tale soglia: quattro in Abruzzo (Chieti, L'Aquila, Pescara e Teramo), due in Molise (Isernia e Campobasso), Campania (Benevento, Avellino), Puglia (Lecce e Brindisi) e Calabria (Vibo Valentia e Cosenza) e una in Basilicata (Potenza). Al contrario, resteranno al di sotto del 30% di copertura otto province, tutte del Mezzogiorno: Reggio Calabria (29,7%), Barletta-Andria-Trani (27,7%), Napoli (22,3%), Siracusa (28,5%), Palermo (21,1%), Catania (22,7%),

⁴ Quarta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Figura 2 Copertura servizi educativi per la prima infanzia post Pnrr e decreto n.79/2024 (posti per 100 bambini 0-2 anni)



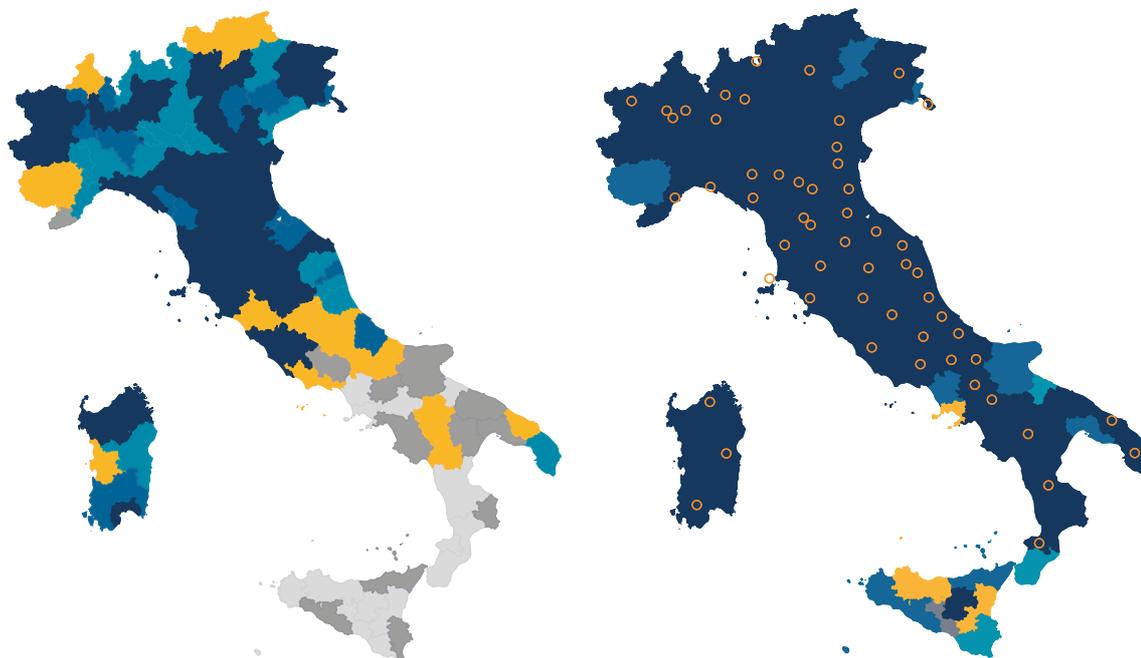
Fonte: elaborazioni Save the Children e Svimez su dati Istat e Regis.

Figura 3 Copertura servizi educativi per la prima infanzia pre e post Pnrr e decreto n.79/2024 (posti per 100 bambini 0-2 anni)

■ >33%
 ■ 31%-32%
 ■ 26%-30%
 ■ 21%-25%
 ■ 16%-20%
 ■ 9%-15%
 ○ copertura provinciale >45%

(a) AL 31 DICEMBRE 2022

(b) AL 2026



Fonte: elaborazioni Save the Children e Svimez su dati Istat e Regis.

Caltanissetta (18,8%) e Ragusa (26,5%).

I nuovi posti nei servizi educativi per la prima infanzia che saranno disponibili a seguito degli investimenti, dunque, pur muovendosi nella giusta direzione, non sembrano essere sufficienti ad azzerare le disuguaglianze attualmente esistenti a livello territoriale in termini di offerta del servizio. I dati illustrati mostrano che l'incremento non sempre è maggiore laddove c'è maggiore carenza di servizi. Questo risultato è anche in parte riconducibile al fatto

che non tutti i comuni più bisognosi, quelli ai quali il Decreto n. 79 ha destinato le maggiori risorse, hanno aderito all'avviso. Non a caso, Sicilia e Campania sono tra le regioni del Mezzogiorno che, nonostante abbiano ricevuto gli importi più consistenti dal Nuovo Piano Asili Nido, rispettivamente pari a 150,9 e 106,7 milioni, presentano un tasso di adesione parziale: hanno risposto all'avviso sette comuni su 10 tra quelli con i maggiori fabbisogni.

La sfida dei costi di gestione. Oltre alla disponibilità di posti nei servizi educativi per la prima infanzia è importante per gli enti locali avere a disposizione anche risorse sufficienti a finanziarne i costi di gestione. Su questo fronte agisce il Fondo di solidarietà comunale (Fsc) che ha previsto stanziamenti via via crescenti dal 2022 al 2027 per il raggiungimento degli obiettivi di servizio. Questi consistono nel garantire, a regime su tutto il territorio nazionale, la copertura dei costi di gestione per un ammontare commisurato al livello essenziale (33%) dei servizi educativi per l'infanzia. A partire dal 2025, fino al 2028 compreso, lo stanziamento per il raggiungimento degli obiettivi di servizio annuali, sino al raggiungimento del Lep, sarà inserito in un nuovo Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi. Con la sentenza della Corte costituzionale numero 71 del 2023, infatti, il giudice costituzionale ha invitato a intervenire per rimuovere la "peculiarità" per cui un fondo destinato alla perequazione generale, come il Fsc, fosse composto da una parte di risorse con vincolo di destinazione d'uso. La dotazione del nuovo fondo sarà di 300 milioni per il 2025, 450 milioni per il 2026 e di 1 miliardo e 100 milioni sia per il 2027 che per il 2028. Nell'idea del legislatore, dal 2029, questi stanziamenti (1 miliardo e 100 milioni a regime) potranno confluire nuovamente nel Fsc, senza alcun vincolo di destinazione d'uso, una volta raggiunto l'obiettivo del 33% di copertura su base locale. Nel periodo di funzionamento del Fondo speciale, la Legge di Bilancio 2024 ha previsto nei confronti dei comuni inadempienti un potere di commissariamento da parte del Ministero dell'Interno in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate al Lep, con nomina in prima istanza del Sindaco pro tempore⁵.

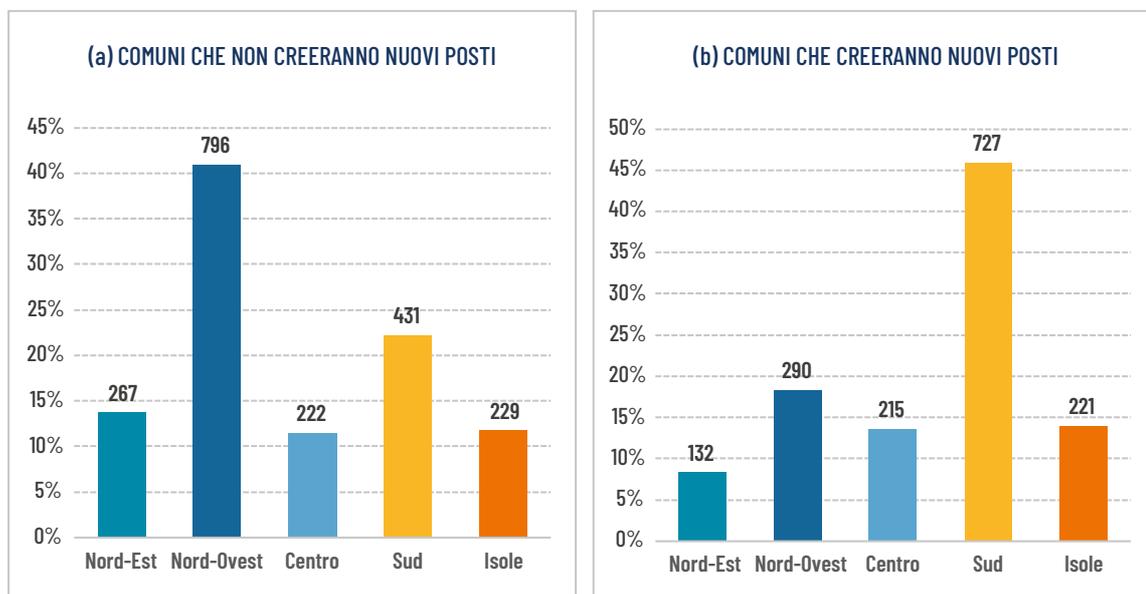
Per il 2024 sono stati stanziati 230 milioni, destinati alla copertura dei costi di gestione per quei comuni la cui offerta di servizi educativi per la prima infanzia, pubblica e privata, era inferiore al 28,8% nel 2018⁶. Le risorse, destinate a un totale di 5.150 comuni (quelli con copertura inferiore a questa soglia), vengono suddivise utilizzando un costo standard per utente, che ammonta a 7.670 euro annui.

Incrociando queste informazioni con i dati Regis, emerge che di questi 5.150 comuni, 1.585 creerà nuovi posti nei servizi educativi per l'infanzia tramite gli investimenti previsti dal Pnrr o quelli stanziati con il Decreto n. 79: quasi mille nelle regioni del Mezzogiorno (Fig. 4b). Tra i comuni che hanno ricevuto il Fsc e attiveranno nuovi posti con le risorse del Pnrr o del Decreto 79, la maggior parte (46%) è situata al Sud, seguono i comuni del Nord-Ovest (18%), quelli del Centro e delle Isole (entrambi 14%) e infine quelli del Nord-Est (l'8%). Dei restanti 3.565, 1.615 sono a rischio sovradimensionamento, mentre 1.945⁷ non creeranno nuovi posti pur beneficiando di risorse Pnrr o del Decreto 79 (Fig. 4a). Questi ultimi comuni sono localizzati prevalentemente nel Nord-Ovest (796 comuni, pari al 41%); a seguire il Mezzogiorno continentale (431; 22%).

⁵ In caso di perdurante inadempienza, ha luogo la nomina di un Commissario prefettizio. Le somme non spese vengono recuperate in favore del Bilancio dello Stato solamente ove ci sia una certificazione dell'assenza di utenti potenziali del servizio di asilo nido

⁶ Calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a raggiungere il livello di servizio pari al 28,8%, è stato individuato implicitamente il livello di fabbisogno standard per utente (7.670 euro) da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e delle rispettive risorse, oltre agli utenti necessari per colmare il gap rispetto al 28,88% di copertura confluiscono anche i posti non utilizzati negli asili nido comunali dei comuni sotto obiettivo. Per potenziare il servizio, gli enti locali possono: ampliare la disponibilità del servizio negli asili nido comunali (nuove strutture o attivazione di posti inutilizzati), in gestione diretta o externalizzata; trasferire le risorse aggiuntive assegnate in base ad accordi con comuni vicini che svolgono il servizio di asilo nido, con riserva di nuovi posti; trasferire le risorse aggiuntive assegnate all'Ambito territoriale di riferimento o ad altra forma associata con vincolo di nuovi utenti nel comune stesso e/o nell'Ambito territoriale di riferimento; ricorrere a convenzioni con gli asili nido o micronidi privati, con riserva di nuovi posti; trasferire le risorse aggiuntive assegnate alle famiglie con voucher/contributi per fruire del servizio di asilo nido o micronido sul territorio; scegliere altre modalità autonomamente determinate riconducibili ai servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2, comma 3, lettera b) e lettera c), punti 1 e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, strutturati su almeno 5 giorni a settimana e con almeno 4 ore di frequenza giornaliera con affidamento, dei bambini in età 3-36 mesi iscritti, ad uno o più educatori in modo continuativo. (Mef, 2023, Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2024).

⁷ Sono i comuni in cui il numero di bambini nella fascia 0-2 anni è inferiore a 18. Per maggior informazioni su come sia stata individuata questa soglia per individuare i comuni a rischio sovradimensionamento, Upb (2022), Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie.

Figura 4 Comuni beneficiari di risorse Fsc per servizi Ecec

Fonte: elaborazioni Save the Children e Svimez su dati Mef, Istat e Regis.

Appare naturale chiedersi se, e in che misura, i nuovi posti aggiuntivi saranno coperti dalle risorse correnti destinate ai comuni tramite il Fsc. L'analisi dei dati presenta un quadro molto variegato. In 319 comuni, le risorse Fsc non riusciranno a coprire neanche il 5% dei nuovi posti creati; mentre in 34 comuni tale quota risulta uguale o superiore al 70%. Saranno poi ben 17 i comuni con una "copertura" che supera il 100%, vale a dire che riceveranno risorse Fsc in grado di finanziare il servizio per un numero di utenti maggiore dei posti che verranno effettivamente creati. È il caso del comune di Andria, ad esempio, dove il Fsc consentirebbe di coprire le spese per 123 utenti aggiuntivi a fronte di 120 nuovi posti attivati con i nuovi investimenti. Analogamente, il comune di Palermo, a fronte di un finanziamento per coprire costi di gestione per 855 utenti aggiuntivi, creerà solamente 671 nuovi posti. Nel comune che al momento presenta la copertura più bassa di servizi educativi per la prima infanzia (Volla, in provincia di Napoli), il Fsc consentirà di finanziare i costi per il 91% dei 54 nuovi posti che verranno creati.

Traguardi e criticità. Come si è detto, gli investimenti per la creazione di nuovi posti nei servizi educativi per la prima infanzia stanziati tramite il Pnrr e il Decreto 79 consentiranno di accrescere notevolmente l'offerta di servizi per la fascia 0-2.

Tuttavia, anche a fronte di questi investimenti, rimangono due principali criticità. La prima riguarda il finanziamento dei costi di gestione. Se alcuni comuni riceveranno risorse Fsc addirittura in eccesso rispetto al fabbisogno (come, ad esempio, Andria e Palermo), altri beneficeranno di risorse sufficienti a coprire meno del 5% dei costi aggiuntivi. Questa disparità, oltre a generare incertezza sull'effettiva capacità di garantire la continuità dei servizi, potrebbe scoraggiare la decisione di effettuare nuovi investimenti.

La seconda criticità riguarda i gap territoriali nell'offerta dei servizi che permarranno anche dopo il Pnrr. In Sicilia e Campania, ad esempio, non verrà raggiunto il target del 33%; a livello provinciale, in quattro province non si raggiungerà neanche il 25% di copertura (Napoli, Palermo, Catania e Caltanissetta). Neanche i più recenti provvedimenti governativi rassicurano rispetto alla possibilità di intraprendere azioni concrete orientate alla riduzione di questi divari. Il Piano strutturale di bilancio di medio termine, infatti, prevede il completamento degli investimenti per i servizi Ecec, estendendo la data di attuazione al 2027 e introducendo una soglia regionale minima del 15% per la copertura, con struttura pubbliche e private, dei posti nido per ogni 100 bambini. Se, da un lato, la soglia del

15% è, sulla base delle risorse impegnate con Pnrr e con il Decreto 79 del 2024, di fatto, un obiettivo già centrato (Fig.3b), la scelta di legittimare la coesistenza di soglie minime di servizio differenziate a livello nazionale (33%) e regionale (15%) è incoerente rispetto all'adozione di una strategia di riduzione dei divari territoriali in uno dei principali diritti di cittadinanza che dovrebbe essere assicurato in maniera uniforme sul territorio nazionale.

18.3 La sanità territoriale

Il Pnrr dedica una parte significativa delle risorse della missione Salute al potenziamento della sanità territoriale. Questo investimento mira a riorganizzare l'assistenza sanitaria non ospedaliera con l'obiettivo garantire una maggiore prossimità delle cure ai cittadini, riducendo la pressione sugli ospedali e migliorando l'efficienza del sistema sanitario. Un intervento che assume una specifica rilevanza proprio nelle aree del Paese caratterizzate da maggiori fabbisogni di cura e prevenzione e da un'offerta sanitaria più debole e meno capillare sul territorio.

La componente "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" della Missione Salute del Pnrr prevede investimenti per 7,75 miliardi ed è stata oggetto di alcune revisioni a seguito della rimodulazione del Piano adottata con decisione del Consiglio europeo dell'8 dicembre 2023. Gli investimenti relativi all'assistenza territoriale si sviluppano su tre diversi livelli di intervento, funzionali a una piena presa in carico dei pazienti che possono essere trattati sul territorio: la Casa della comunità, l'assistenza domiciliare (Casa come primo luogo di cura) e gli Ospedali di comunità⁸. Sono questi i tre ambiti di intervento del "Pnrr della sanità territoriale" per i quali sono verificabili le differenze regionali nei livelli iniziali di assistenza e di dotazione di strutture, le capacità fin qui mostrate dal Piano di contribuire a ridurle, e lo stato di attuazione degli investimenti nelle diverse regioni.

Le Case della comunità rappresentano il punto di accoglienza dell'assistito, con il compito di indirizzarlo verso i servizi di assistenza sanitaria primaria, sociosanitaria e sociale, oltre che curare la promozione della salute e assicurare la presa in carico dei pazienti cronici. Queste strutture potranno discendere dall'aggregazione di servizi di assistenza primaria o dalla realizzazione di nuovi centri. L'obiettivo del Pnrr è disporre di almeno 1.038 strutture dotate di attrezzature tecnologiche entro la metà del 2026. Per l'assistenza domiciliare si prevedono tre obiettivi: a) la presa in carico almeno 842mila nuovi pazienti oltre i 65 anni di età, arrivando a 1,5 milioni di assistiti; b) l'entrata in funzione, entro fine 2024, di 480 Centrali operative territoriali interconnesse e dotate di appositi dispositivi per il telemonitoraggio dei pazienti; c) assicurare l'assistenza tramite la telemedicina ad almeno 300mila pazienti. Gli Ospedali di comunità, destinati alle degenze brevi (15-20 giorni), dovranno assicurare cure intermedie tra ospedale e ambulatorio per alleggerire gli ospedali dalle prestazioni a bassa complessità e contenere gli accessi al pronto soccorso. L'obiettivo del Pnrr è realizzare/adequare 307 Ospedali di comunità dotati di interconnessione e attrezzature tecnologiche entro la metà del 2026.

L'assistenza sanitaria territoriale nel nuovo Pnrr. A seguito della rimodulazione del Piano, le risorse per la medicina territoriale sono state incrementate di 750 milioni di euro (Tab. 5). In particolare, le risorse a favore della misura Casa come primo luogo di cura (Adi) sono aumentate di 250 milioni di euro e quelle per la Telemedicina di 500 milioni di euro. All'aumento delle risorse ha corrisposto un innalzamento dei target quantitativi da conseguire in termini di nuovi pazienti beneficiari dei trattamenti: +42mila per l'Adi e +100mila per la telemedicina. La revisione del Piano ha tuttavia anche dato luogo a una modifica a ribasso dei target relativi alle altre misure che richiedono investimenti strutturali, a causa dell'aumento medio dei costi dei materiali di costruzione (stimato in via generale nel +30%). In particolare, a seguito della revisione, sono stati riparametrati i target comunitari riferiti alle Case della comunità (da 1.350 ad almeno 1.038), alle Centrali operative territoriali (da 600 ad almeno 480) e agli Ospedali

⁸ La Componente 1 della Missione Salute comprende anche una riforma consistente nella definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale.

di Comunità (da 400 ad almeno 307). Per garantire la realizzazione di tutte le strutture e di tutti gli interventi come inizialmente programmati, il governo ha previsto l'utilizzo di fondi alternativi quali le risorse da Accordo di Programma ex art. 20 della legge n.67/1988 ed eventuali risorse derivate da fondi per le politiche di coesione, nonché le risorse aggiuntive del Fondo Opere Indifferibili istituito per fronteggiare l'eccezionale aumento dei materiali da costruzione negli appalti pubblici.

I divari territoriali prima del Pnrr. I divari territoriali infrastrutturali e di servizi che gli investimenti del Pnrr

Tabella 5 La Componente 1 della Missione 6 del Pnrr, risorse e target

Misure	Risorse (milioni di euro)	Descrizione dei target	Scadenze
1.1 Case della Comunità e presa in carico della persona	2.000	1.308 strutture disponibili e dotate di attrezzature tecnologiche	Il trim. 2026
1.2.1 Casa come primo luogo di cura (assistenza domiciliare)	2.970	842mila nuovi pazienti presi in carico; 10% della popolazione con 65 anni e più (1,5 milioni di assistiti nel 2026)	Il trim. 2026
1.2.2 Centrali operative territoriali	280	480 Centrali operative pienamente funzionanti	IV trim. 2024
1.2.3 Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici	1.500	300mila persone assistite con strumenti di telemedicina	IV trim. 2025
1.3 Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di comunità)	1.000	307 strutture rinnovate, interconnesse e dotate di attrezzature tecnologiche	Il trim. 2026

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia domani.

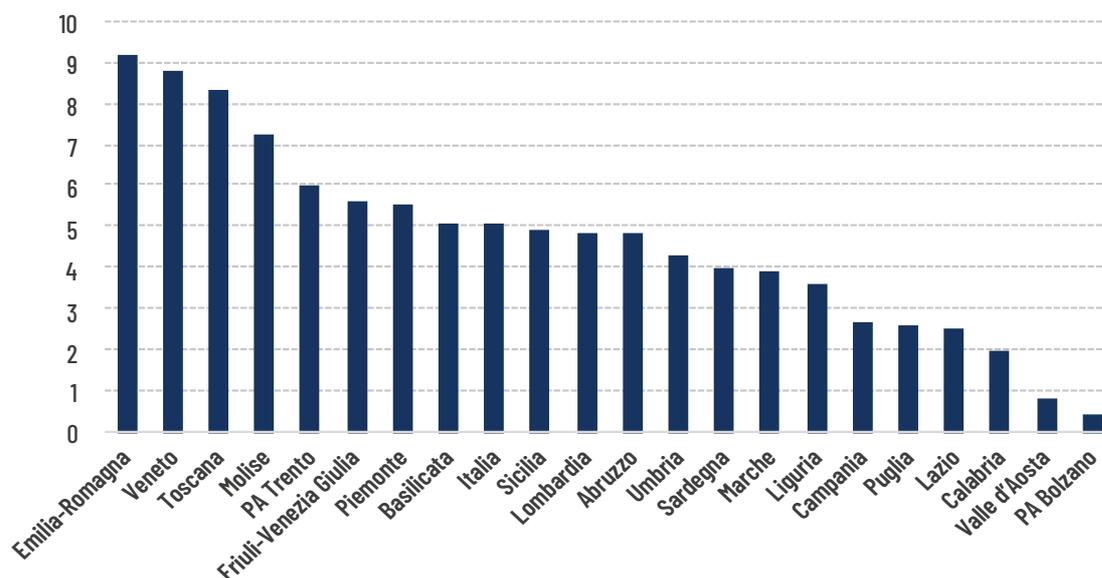
dovrebbero colmare nell'ambito dell'assistenza sanitaria territoriale sono rilevanti. Con riferimento all'assistenza domiciliare, l'indicatore più comunemente utilizzato è rappresentato dal Tasso di assistiti di età superiore ai 65 anni in Assistenza domiciliare integrata (Adi). I dati regionali sull'Adi sono rinvenibili dal Sistema informativo per il monitoraggio dell'Assistenza Domiciliare (Siad) e pubblicati dall'Agenas. Si tratta, della medesima base informativa presa a riferimento dal decreto ministeriale relativo alle risorse del Pnrr dedicate all'Adi al fine di perseguire un riparto basato anche sul criterio del fabbisogno.

La disponibilità di servizi di Adi è molto differenziata sul territorio (Fig. 5). Tutte le Regioni presentano percentuali inferiori al 10% e quelle con valori più elevati sono l'Emilia-Romagna, il Veneto, la Toscana e il Molise, che superano il 7%, mentre la Provincia Autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta si collocano sotto l'1%, la Calabria al 2, Campania e Puglia sotto il 3%.

Con riferimento alle Case di comunità e agli Ospedali di Comunità, il Servizio studi Affari sociali della Camera dei Deputati ha effettuato, nel 2021, una ricognizione sulla disponibilità al 2020 di strutture simili a quelle che si intende realizzare con gli investimenti del Pnrr⁹. Per le Case di Comunità, la ricognizione ha riguardato le Case della salute o altre strutture simili. Il modello assistenziale delle Case della salute era difatti già stato introdotto dalla legge finanziaria per il 2007, secondo uno schema molto simile a quello delle Case della comunità. Nel 2020, erano

⁹ Camera dei Deputati, Servizio studi Affari sociali (2021), Case della salute ed Ospedali di comunità: i presidi delle cure intermedie. Mappatura sul territorio e normativa nazionale e regionale, Documentazione e ricerche, n. 144, 1° marzo.

Figura 5 Assistenza domiciliare (% di assistiti con almeno 65 anni), 2019



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

dichiarate attive Case della salute in 13 regioni, tutte tranne quelle a statuto speciale del Nord, la Lombardia, la Puglia e la Campania (per l'Abruzzo non erano disponibili dati). La regione con il maggior numero di Case della salute era l'Emilia-Romagna (124), seguita da Veneto, Toscana e Piemonte con più di 70; mentre Basilicata, Liguria, Molise e Umbria si collocavano sotto la decina. Sempre con riferimento al 2020, la ricognizione ha individuato 163 Ospedali di comunità, concentrati nella metà delle regioni. Non ne risultavano nelle regioni a statuto speciale, nel Lazio, in Umbria e in gran parte del Mezzogiorno, eccetto Abruzzo, Molise e Campania (solo una). La regione con il maggior numero di Ospedali della comunità dichiarati attivi era il Veneto (69), seguito da Emilia-Romagna (26), Lombardia e Toscana (20).

Il riparto regionale delle risorse. L'allocazione delle risorse tra amministrazioni regionali, soggetti attuatori degli interventi, è stato un passaggio essenziale per l'attuazione delle tre misure del Pnrr della sanità territoriale. Con riferimento a Case e Ospedali di comunità, il decreto del Ministero della Salute del 20 gennaio 2022 ha previsto una modalità di riparto basata, in prima battuta, sulle quote regionali di accesso al Fondo sanitario nazionale, basate a loro volta sulla distribuzione della popolazione, parzialmente pesata per l'età.

Tuttavia, il riparto finale ha tenuto conto, nel caso degli Ospedali di comunità, dell'esigenza di rispettare il vincolo di destinare almeno il 40% delle risorse al Sud. Per le Case della comunità, in considerazione del maggiore fabbisogno del Mezzogiorno, la riserva di risorse è stata incrementata al 45%, introducendo, anche in questo caso, un apposito meccanismo di ponderazione (Tab. 6).

La Tabella 7 riporta le informazioni sulla disponibilità di strutture al 2020, sui target di strutture da realizzare e sul relativo dato sull'utenza raggiunta, per le Case della comunità e gli Ospedali di comunità.

Il numero di strutture da realizzare è quello antecedente alle riduzioni dei target operate con la rimodulazione del Pnrr dell'8 dicembre 2023. La scelta di mantenere tale numero, ai fini di mettere in luce la capacità delle misure del Piano di ridurre i divari territoriali, deriva sia dalla mancanza di informazioni di dettaglio sulla localizzazione delle strutture escluse dal Pnrr, sia dagli impegni presi dal governo per la realizzazione di tutte le strutture e di tutti gli interventi inizialmente programmati. Nel Mezzogiorno, i vincoli del 40 e del 45% di destinazione delle risorse consentono di raggiungere un numero medio di abitanti serviti generalmente inferiore alla media nazionale.

Tabella 6 La Componente 1 della Missione 6 del Pnrr, riparto regionale delle risorse

Regioni	Case della Comunità (milioni di euro)	Ospedali della Comunità (milioni di euro)	Assistenza Domiciliare (milioni di euro)	Totale (milioni di euro)	in % su totale Italia
Piemonte	121,8	66,4	201,7	389,9	6,5
Valle d'Aosta	3,5	1,9	10,2	15,6	0,3
Lombardia	277,2	151,2	533,6	962,0	16,1
PA Bolzano	14,4	7,8	38,1	60,3	1,0
PA Trento	15,0	8,2	25,7	48,9	0,8
Veneto	135,4	73,9	81,0	290,3	4,9
Friuli-Venezia Giulia	34,3	18,7	56,1	109,1	1,8
Liguria	44,0	24,0	87,6	155,6	2,6
Emilia-Romagna	124,7	68,0	57,9	250,6	4,2
Toscana	104,2	56,8	57,2	218,2	3,7
Umbria	24,6	13,4	45,1	83,1	1,4
Marche	42,5	23,2	80,9	146,6	2,5
Lazio	158,5	86,5	418,4	663,4	11,1
Abruzzo	58,9	26,2	80,3	165,4	2,8
Molise	13,8	6,1	14,5	34,4	0,6
Campania	249,7	111,0	343,0	703,7	11,8
Puglia	177,2	78,8	274,8	530,8	8,9
Basilicata	25,0	11,1	33,1	69,2	1,2
Calabria	84,7	37,6	140,5	262,8	4,4
Sicilia	217,0	96,4	274,3	587,7	9,8
Sardegna	73,7	32,7	116,0	222,4	3,7
Italia	2.000	1.000	2.970	5.970	100
Mezzogiorno	900	400	1.277,1	2.577,1	
Quota Mezzogiorno	45,0	40,0	43,0	43,2	43,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero della Salute.

I numeri dell'assistenza domiciliare. Il riparto delle risorse relative all'Adi, originariamente pari a 2,72 miliardi, è stato invece sancito nell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre 2022. Le modalità di assegnazione regionale delle risorse previste nell'intesa e attuate con il successivo decreto del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 23 gennaio 2023, rappresentano, nonostante i caveat che seguiranno, un importante passaggio verso la determinazione di criteri di riparto in grado di tener conto delle diverse situazioni di partenza e dei differenti fabbisogni di cittadini e territori. Il decreto del 23 gennaio 2023 stabilisce difatti che il 75% dei finanziamenti venga distribuito in base al differenziale tra quota regionale e quota nazionale della popolazione residente di età superiore a 65 anni (prevalenza della popolazione di età superiore a 65 anni in ogni regione) e il 25% in base al fabbisogno, ossia considerando la condizione di partenza delle diverse regioni e la distanza dall'obiettivo del 10% di presa in carico dei residenti di età superiore a 65 anni (Tab. 8).

Appare del tutto condivisibile l'impostazione seguita nel criterio di allocazione delle risorse Pnrr destinate all'Adi che, attraverso un'azione di riequilibrio territoriale di assegnazione del 43% delle risorse al Mezzogiorno, mira al target del 10% come obiettivo da rispettare in tutte le regioni e non solo a livello nazionale. Questa impostazione ha

Tabella 7 Case della comunità e ospedali di comunità prima e dopo il Pnrr

Regioni	Case della comunità			Ospedali di comunità		
	Strutture al 2020	Strutture target	Residenti per struttura dopo attuazione PNRR	Strutture al 2020	Strutture target	Residenti per struttura dopo attuazione PNRR
Piemonte	71	82	51.907	5	27	157.643
Valle d'Aosta	0	2	61.680	0	1	123.360
Lombardia	0	187	53.171	20	60	165.717
PA Bolzano	0	10	53.262	0	3	177.539
PA Trento	0	10	54.096	0	3	180.319
Veneto	77	91	53.272	69	30	161.592
Friuli- Venezia Giulia	0	23	51.941	0	7	170.664
Liguria	4	30	50.308	1	10	150.923
Emilia-Romagna	124	84	52.683	26	27	163.902
Toscana	76	70	52.331	20	23	159.269
Umbria	8	17	50.518	0	5	171.762
Marche	21	29	51.281	14	9	165.239
Lazio	22	107	53.410	0	35	163.282
Abruzzo	n.d.	40	31.899	5	10	127.595
Molise	6	9	32.461	2	2	146.075
Campania	0	169	33.281	1	45	124.987
Puglia	0	120	32.691	0	31	126.546
Basilicata	1	17	31.833	0	5	108.234
Calabria	13	57	32.552	0	15	123.697
Sicilia	55	146	33.105	0	39	123.932
Sardegna	15	50	31.748	0	13	122.109
Totale	493	1.350	43.726	163	400	147.575

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero della Salute.

tuttavia incontrato l'iniziale opposizione delle regioni più avanzate nel campo dell'assistenza domiciliare. Per superarla la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha condizionato l'Intesa a una sorta di compensazione, attraverso un maggiore finanziamento del fabbisogno del Ssn per Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Molise. Su questo punto, l'Ufficio parlamentare di bilancio evidenzia "una mancata comprensione del significato e degli effetti di un processo di pareggiamento del livello dei servizi in tutto il Paese, che richiede inevitabilmente uno sforzo collettivo per garantire le risorse necessarie nelle aree più deboli"¹⁰.

La misura "Casa come primo luogo di cura" prevede, oltre all'obiettivo finale concordato con la Commissione europea (incrementare il numero di anziani assistiti al fine riuscire a prendere in carico il 10% della popolazione con più di 65 anni entro il 2026), anche degli obiettivi intermedi "a livello interno" previsti sia dal set complessivo di indicatori del Pnrr, sia dal DM del 23 gennaio 2023. Il monitoraggio e la verifica del raggiungimento di questi obiettivi intermedi sono stati affidati ad Agenas, che interagisce a tal fine con Regioni e Province autonome. Il target inter-

¹⁰ Ufficio parlamentare di bilancio, "L'assistenza sanitaria territoriale: una sfida per il Servizio sanitario nazionale.", Focus Tematico n° 2/13 marzo 2023.

Tabella 8 Assistenza domiciliare prima e dopo il Pnrr (% di assistiti con almeno 65 anni)

Regioni	2019	2025	Differenza 2019-2025
Piemonte	5,5	10,2	4,7
Valle d'Aosta	0,8	9,5	8,7
Lombardia	4,8	9,5	4,7
PA Bolzano	0,4	9,5	9,1
PA Trento	6,0	9,5	3,5
Veneto	8,8	11,0	2,2
Friuli-Venezia Giulia	5,6	10,5	4,9
Liguria	3,6	9,5	5,9
Emilia-Romagna	9,2	11,0	1,8
Toscana	8,3	11,0	2,7
Umbria	4,3	9,5	5,2
Marche	3,9	9,5	5,6
Lazio	2,5	9,5	7,0
Abruzzo	4,8	10,4	5,6
Molise	7,2	11,0	3,8
Campania	2,7	9,5	6,8
Puglia	2,6	9,5	6,9
Basilicata	5,1	10,5	5,4
Calabria	2,0	9,5	7,5
Sicilia	4,9	10,3	5,4
Sardegna	4,0	9,5	5,5
Italia	5,1	10,0	4,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas e Ministro della Salute.

medio del Pnrr più recente è quello relativo al primo trimestre 2024, che prevede un incremento di 384mila assistiti presi in carico, mentre il DM del 23 gennaio 2023 fissa l'asticella a un più sfidante incremento di 526mila pazienti raggiunti entro la fine del 2023.

Nel 2023, buona parte delle Regioni ha raggiunto l'obiettivo prefissato dal decreto, in molti casi anche con margini sensibilmente elevati (Tab. 9, colonna C). Quattro regioni meridionali non conseguono il target. Mentre la Calabria non lo raggiunge per pochi punti, più in ritardo appaiono Sardegna e Campania. Particolarmente preoccupante è, infine, la situazione della Sicilia, i cui assistiti aumentano di un solo punto percentuale rispetto agli obiettivi previsti. Con riferimento alle prospettive al 2026 (Tab. 9, colonna E) si evidenzia un grado di raggiungimento dell'obiettivo finale pari al 65,5% livello nazionale. A livello regionale, Toscana, Umbria e Provincia autonoma di Trento sono state in grado di raggiungere già a fine 2023 i rispettivi obiettivi finali. Per quel che riguarda il Mezzogiorno, solo l'Abruzzo e, in particolare, la Puglia mostrano avanzamenti superiori alla media nazionale. I gravi ritardi di Campania, e in maniera macroscopica, della Sicilia rischiano invece di vanificare lo sforzo di aver posto l'obiettivo di raggiungere almeno il 10% della popolazione over 65 non solo a livello nazionale, come richiesto dal Pnrr, ma anche, in un'ottica di equità orizzontale, a livello regionale.

Tabella 9 Raggiungimento degli obiettivi Adi fissati dal DM 23 gennaio 2023

Regioni	Obiettivo incremento pazienti over 65 nel 2023 (A)	Incremento effettivo pazienti over 65 nel 2023 (B)	Grado di raggiungimento dell'obiettivo 2023 C=(B/A)	Obiettivo incremento pazienti over 65 nel 2026 (D)	Grado di raggiungimento dell'obiettivo 2026 E=(B/D)
Piemonte	40.007	49.567	123,9%	59.211	83,7%
Valle d'Aosta	1.774	1.853	104,5%	2.745	67,5%
Lombardia	83.026	85.682	103,2%	133.839	64,0%
PA Bolzano	6.889	7.882	114,4%	10.513	75,0%
PA Trento	3.476	8.167	235,0%	5.922	137,9%
Veneto	36.182	36.561	101,0%	43.894	83,3%
Friuli-Venezia Giulia	11.647	12.518	107,5%	16.997	73,6%
Liguria	17.475	18.940	108,4%	25.818	73,4%
Emilia-Romagna	26.174	26.660	101,9%	31.685	84,1%
Toscana	26.595	38.302	144,0%	32.044	119,5%
Umbria	8.262	17.042	206,3%	12.557	135,7%
Marche	15.065	15.166	100,7%	22.768	66,6%
Lazio	58.568	64.825	110,7%	98.411	65,9%
Abruzzo	12.031	12.060	100,2%	19.678	61,3%
Molise	2.518	2.981	118,4%	3.904	76,4%
Campania	51.890	31.952	61,6%	84.548	37,8%
Puglia	42.200	61.233	145,1%	68.376	89,6%
Basilicata	4.788	4.804	100,3%	7.938	60,5%
Calabria	20.903	19.952	95,5%	34.286	58,2%
Sicilia	39.121	200	0,5%	65.245	0,3%
Sardegna	17.408	13.414	77,1%	28.450	47,1%
Italia	526.000	529.761	100,7%	808.827	65,5%

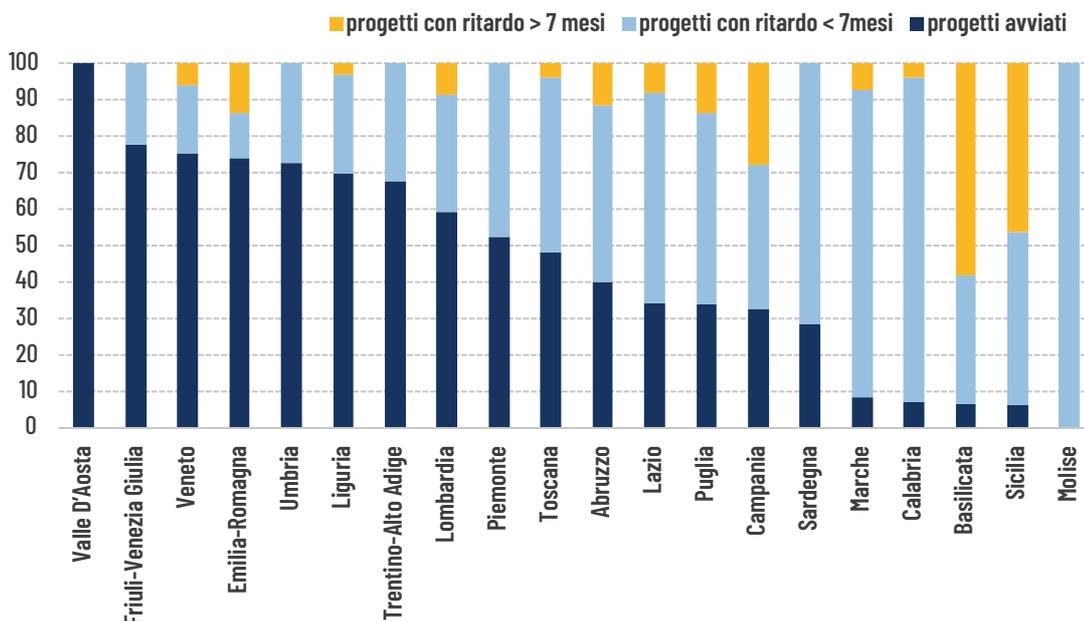
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas, Ministero della Salute e Italia domani.

Lo stato di realizzazione di Case e Ospedali per la comunità. Case e Ospedali di Comunità rappresentano i due interventi di natura infrastrutturale della Componente 1 della Missione salute del Pnrr. Sulla base dei dati di monitoraggio e attuazione presenti sul sistema Regis, è possibile fornire una stima dello stato di avanzamento nella realizzazione di questi investimenti a livello regionale.

Dal momento che il raggiungimento dell'obiettivo di completamento della realizzazione di Case e Ospedali è fissato a metà 2026, la "capacità di avanzamento" a livello regionale è misurata distinguendo gli interventi in tre categorie 1) interventi che sono stati avviati secondo il cronoprogramma previsto; 2) interventi che presentano un ritardo rispetto alla data del cronoprogramma inferiore a 7 mesi; 3) interventi che presentano un ritardo superiore a 7 mesi.

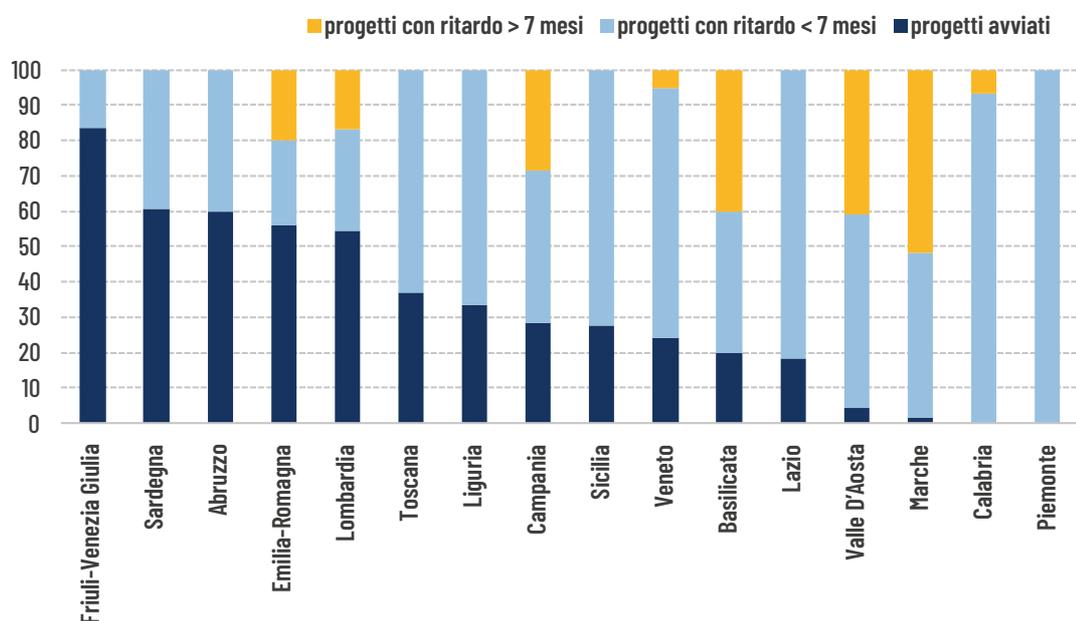
Con riferimento alle Case di Comunità, le regioni del Centro-Nord si caratterizzano per una percentuale di interventi avviati senza ritardi sensibilmente superiore rispetto alle regioni meridionali (Fig. 6). In Val d'Aosta risultano avviati i lavori per 100% delle risorse allocate, seguono Friuli-Venezia-Giulia (77,8%), Veneto (75,3%), Emilia-Romagna (74%). In coda alla classifica si collocano le regioni del Mezzogiorno che, assieme a Lazio e Marche, presentano progetti avviati per una quota (sulle risorse complessive) compresa tra 40 e il 6,5%. In particolare, Marche (8,6%),

Figura 6 Distribuzione % delle risorse per stato di avanzamento, Case della Comunità e della cura della persona



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Regis.

Figura 7 Distribuzione % delle risorse per stato di avanzamento, Ospedali di Comunità



Fonte: elaborazioni su Svimez su dati Regis.

Calabria (7,2%) e Basilicata (6,6%) e Sicilia (6,5%) non superano la soglia del 10%, mentre particolarmente allarmante è la situazione del Molise, dove la banca dati Regis non registra alcun cantiere aperto per interventi afferenti questa specifica misura. Per i progetti i cui lavori non hanno ancora avuto inizio, si è distinto tra ritardi superiori o inferiori ai 7 mesi. I ritardi più critici si rilevano in Basilicata e Sicilia, dove rispettivamente il 58,1% e 56,3% dei lavori avrebbe dovuto avere inizio entro dicembre 2023 ma i cui cantieri risultano ancora non avviati.

Più variegata appare la situazione degli Ospedali di Comunità, non scesvi comunque, al pari delle Case, di ele-

menti di preoccupazione legati all'elevata percentuale, in diverse regioni, degli interventi non avviati o partiti in ritardo (Fig. 7). In questo caso, non emerge un chiaro gradiente Nord/Sud ma si evidenzia una marcata eterogeneità regionale. Dopo il Friuli-Venezia Giulia (83,3%), le regioni con la percentuale maggiore di lavori, in valore monetario, in fase di esecuzione risultano Sardegna e Abruzzo, con rispettivamente il 60 e il 59% dei progetti avviati sul totale delle risorse. In Emilia-Romagna e Lombardia risultano avviati lavori per il 50% degli stanziamenti complessivi. Marche, Calabria e Piemonte mostrano quote di progetti avviati prossime allo zero, con la quasi totalità dei progetti che riportano una data di inizio lavori prevista successiva al dicembre 2023. Da evidenziare anche il dato di Campania e Basilicata che, sebbene registrino percentuali soddisfacenti in termini di progetti avviati (rispettivamente 28 e 20%), presentano percentuali elevate di lavori con ritardi superiori ai sette mesi, che interessano il 29% delle risorse nel caso campano e il 40% in quello lucano.

La medicina territoriale dopo il Pnrr. Il cronoprogramma del Pnrr prevede l'entrata a regime delle tre misure relative all'assistenza domiciliare e alle Case e Ospedali di Comunità a ridosso del secondo semestre del 2026. Questa circostanza implica due ordini di problemi. Con riferimento all'Adi, occorrerà trovare le opportune risorse per mantenere nel tempo l'obiettivo del 10% della popolazione assistita over 65 e soprattutto garantire continuità all'assistenza agli ulteriori 883mila anziani che ne hanno beneficiato grazie alle risorse del Pnrr. Un tema sostanzialmente analogo concerne il pieno e efficace funzionamento delle infrastrutture sanitarie del territorio, che dovranno essere dotate del personale sanitario necessario a garantirne il funzionamento. La legge di bilancio 2022, comma 268, prevede, al riguardo, un'apposita autorizzazione di spesa in relazione ai maggiori oneri per personale dipendente e convenzionato. Sulla base della quantificazione di questi oneri, effettuata in via prudenziale e sulla base di costi del personale riferiti al 2020, l'autorizzazione di spesa risulta crescente nel corso degli anni, per poi stabilizzarsi a 1,15 miliardi a decorrere dal 2026. La criticità dello schema sopra riportato è che l'autorizzazione di spesa prevista dalla legge di bilancio sia a valere sul finanziamento del Ssn. Il finanziamento non risulta pertanto né addizionale né "riservato" a favore di queste misure. L'assenza di addizionalità e di una riserva esplicita rendono di fatto incerta, considerati gli attuali livelli di finanziamento e di pressioni a cui sono sottoposti i vari Ssr, la prospettiva, soprattutto al Mezzogiorno, di un funzionamento a regime delle misure finanziate dal Pnrr.



SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo
dell'industria nel Mezzogiorno

via di Porta Pinciana, 6
00187 Roma
Tel. +39 06 478501
segreteria@svimez.it

www.svimez.it