

4.3 Mezzogiorno

4.3.1. Premessa

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) costituisce un'occasione per il **rilancio del Mezzogiorno** e per la ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del Paese.

La **coesione sociale e territoriale** rappresenta, infatti, uno dei **pilastri fondamentali** su cui poggia la programmazione dell'intero PNRR.

Il Piano persegue il **riequilibrio territoriale e il rilancio del Sud** come priorità trasversale a tutte le missioni.

L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a **ridurre il divario di cittadinanza**, a superare le disuguaglianze profonde (spesso accentuate dalla pandemia) e la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle Raccomandazioni della Commissione europea.

Il Piano mette a disposizione delle **otto regioni del Mezzogiorno** un complesso di risorse pari a non meno del **40 per cento delle risorse territorializzabili** del PNRR (pari a **circa 82 miliardi**, incluso il Fondo nazionale complementare al PNRR); ciò a fronte – si sottolinea nel Piano – del 34 per cento previsto dalla attuale normativa vigente in favore del Sud per la ripartizione degli investimenti ordinari destinati a tutto il territorio nazionale.

Il Piano prevede, infatti, in aggiunta alle risorse europee, ulteriori **30,6 miliardi** di risorse nazionali che confluiscono in un apposito **Fondo complementare al PNRR** finanziato attraverso lo [scostamento di bilancio](#) approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile e autorizzato dal Parlamento, a maggioranza assoluta, nella seduta del 22 aprile. Il **Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR** è stato approvato dal [decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59](#) (attualmente all'esame del Parlamento), con una dotazione di 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026. Il D.L. n. 59/2021 provvede altresì alla ripartizione delle risorse del Fondo tra le Amministrazioni centrali competenti, individuando i programmi e gli interventi cui destinare le risorse ed il relativo profilo finanziario annuale.

Il PNRR non reca una ripartizione territoriale delle risorse, per cui non è possibile – allo stato attuale di dettaglio del Piano – definire la quota parte della spesa complessiva che verrà destinata alle singole Regioni del Mezzogiorno.

Sul [sito del Governo](#) - nelle comunicazioni del 25 aprile 2021 per la presentazione del PNRR al Parlamento - è peraltro pubblicato un [riquadro](#) che definisce il **riparto delle risorse per il Sud tra le sei Missioni**, comprese quelle nazionali del Fondo complementare, riportato nella tabella che segue:

(miliardi di euro)

	Missioni	Risorse	%
1	Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	14,58	36,1%
2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	23,00	34,3%
3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	14,53	52,3%
4	Istruzione e ricerca	14,63	45,7%
5	Inclusione e coesione	8,81	39,4%
6	Salute	6,00	35-37% (*)
	TOTALE	81,55	

(*) sulla base del riparto tra le Regioni

N.B. Sono incluse le risorse del Fondo complementare.

Fonte: sito del Governo: <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr/16718>

Per il **dettaglio delle risorse del PNRR** destinate agli investimenti finalizzati al **riequilibrio territoriale** si veda il **paragrafo 6.11** (*Coesione territoriale*) del presente *dossier*.

Secondo quanto esposto nel Piano, **concorrono** al finanziamento della strategia di riforme e investimenti per il Sud delineata nel PNRR anche le **risorse stanziare per le politiche di coesione**, sia dai fondi europei del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 e relativo cofinanziamento, sia dai fondi nazionali aggiuntivi di bilancio stanziati sul Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2017, secondo un **principio di complementarietà e di addizionalità delle risorse**.

Nel Piano si sottolinea, inoltre, che è stata già inviata alla Commissione europea la programmazione del fondo **REACT-EU**, il Programma che nell'ambito del *Next Generation EU*

costituisce il meccanismo ponte tra l'attuale politica di coesione e la nuova programmazione 2021-2027. Il fondo REACT-EU integra la strategia del PNRR per un valore di 13,5 miliardi di euro, secondo i principi di complementarietà e di addizionalità rispetto al RRF, di cui quasi **8,5 miliardi** sono destinati al **Mezzogiorno**.

Il Piano ribadisce, altresì, che sono in fase avanzata le interlocuzioni con gli Uffici della Commissione europea in merito alla definizione del nuovo **Accordo di partenariato** sui fondi strutturali **2021-2027**. La dote complessiva delle risorse disponibili ammonta a circa **83 miliardi**, incluso il cofinanziamento.

Ai fini della complementarietà con la strategia del PNRR, assumono particolare rilievo i **37,3 miliardi** di euro [assegnati all'Italia](#) per le **politiche di coesione** (a prezzi 2018, che diventano 42 miliardi di euro a prezzi correnti), da attuare

attraverso i Fondi strutturali del FESR, FSE+ e CTE, cui si aggiungono le risorse nazionali per il **cofinanziamento nazionale** (circa **39 miliardi** per il periodo 2021-2030, di cui alla legge di bilancio per il 2021, art. 1, co. 51-57, L. 178/2020).

Per quel che concerne il **Fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2021-2027** – che presenta una dotazione aggiuntiva di 50 miliardi di euro stanziati dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, co. 177-178, L. n. 178/2020), a cui si aggiungeranno ulteriori 23 miliardi con la legge di bilancio per il 2022 - il Piano riporta che le risorse del Fondo saranno impiegate in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR, secondo un principio di complementarità e di addizionalità delle risorse.

A tal fine, nel Piano si sottolinea che è stata **anticipata** nel PNRR la **programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di circa 15,5 miliardi**, con lo scopo di accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti. Tali risorse saranno reintegrate nella disponibilità del fondo, così da garantirne la piena addizionalità.

In relazione a ciò, nel **decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021**¹³ si provvede, all'**articolo 2**, ad incrementare la dotazione del FSC 2021-2027 di **15,5 miliardi**.

Il rifinanziamento è così ripartito nelle singole annualità: 850 milioni per il 2022, 1.000 milioni per il 2023, 1.250 milioni per il 2024, 2.850 milioni per il 2025, 3.600 milioni per il 2026, 2.280 milioni per il 2027, 2.200 milioni per il 2028, 600 milioni per il 2029, 500 milioni per il 2030 e 370 milioni per il 2031.

Si osserva, al riguardo, che la norma di cui all'art. 2 del D.L. n. 59/2021 si limita ad incrementare le risorse del FSC 2021-2027 nell'importo indicato, senza riferirle espressamente alle finalità del PNRR. Non viene peraltro fornita alcuna indicazione in merito agli ambiti di destinazione, nonché alle modalità e ai tempi di programmazione di tali risorse.

Per quanto riguarda i principali elementi ricavabili dalle 6 Missioni di cui si compone il Piano si segnala, in particolare, la **Missione n. 5 (“Inclusione e coesione”)**.

Tale missione – che non esaurisce l'obiettivo di riduzione dei divari territoriali che il PNRR persegue trasversalmente a tutte le missioni - riveste un ruolo rilevante di **sostegno all'empowerment femminile** e al contrasto alle **discriminazioni di genere**, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di **riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne**.

Nell'ambito della missione, la **terza componente “Interventi speciali di coesione territoriale”**, è dedicata, in particolare, alla **riduzione dei divari** tra le diverse aree del paese: "Divario demografico e di servizi", tra zone interne/rurali, montane, periferiche e urbane; "Divario nello sviluppo delle competenze", in una prospettiva di innovazione per le imprese, i centri di ricerca e le autorità pubbliche; "Divario degli investimenti" e "Divario sociale ed economico" nelle regioni meridionali.

Per conseguire questi obiettivi, la componente 5.3 si articola in due settori d'intervento, per un complesso di risorse pari a **1,98 miliardi** di euro:

- Piano per la resilienza delle **zone interne**, periferiche e montane, attraverso il rafforzamento delle aree interne

¹³ Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti.

- Progetti per lo **sviluppo del Sud**, compresi gli investimenti per combattere la povertà nell'istruzione, nonché il potenziamento dei **beni confiscati** dalla criminalità organizzata e gli **investimenti infrastrutturali** nel potenziamento delle **zone economiche speciali**.

Nello specifico, gli 1,98 miliardi destinati dal PNRR agli “Interventi speciali di coesione territoriale” sono così articolati:

- **830 milioni** alla Strategia nazionale per le **aree interne**;
- **630 milioni** in favore delle Zone Economiche Speciali (**ZES**);
- **300 milioni** per la valorizzazione dei **beni confiscati** alle mafie;
- **220 milioni** ad interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del **Terzo Settore**.

Relativamente alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, nel Piano si sottolinea che il contributo del PNRR alla Strategia è “complementare a un’azione più ampia e organica che, coinvolgendo le **risorse del FSC**, mobilerà **2,1 miliardi** di euro nei prossimi 5 anni”.

Ulteriori 2,43 miliardi sono stanziati a valere sulle risorse nazionali del **Fondo complementare al PNRR**.

Tali fondi sono destinati, dal **D.L. n. 59/2021**, ai seguenti investimenti complementari alla strategia della Missione 5, Componente 3:

- **1.780 milioni** per interventi nelle **aree del terremoto 2009 e 2016**;
- **300 milioni** per il miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza delle strade delle **Aree interne**;

- **350 milioni** in favore degli **ecosistemi** per l’innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati.

Relativamente **all’impatto degli interventi** previsti nell’ambito della **missione 5** a sostegno del Mezzogiorno, che rafforzano la dotazione dei servizi essenziali e colmano il gap di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali, essi sono diretti ad aumentare l’attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, accrescere le opportunità di lavoro e affermare il diritto a restare per le nuove generazioni, nonché a migliorare le condizioni di occupabilità delle donne. Valorizzare i beni confiscati alle mafie con il contributo Terzo Settore contribuisce alla creazione di una nuova consapevolezza sociale sui temi del contrasto alla criminalità organizzata.

Secondo quanto riportato nel PNRR, gli effetti di questa missione nel suo complesso comporteranno un miglioramento dei seguenti **indicatori**:

- dotazione di servizi pubblici essenziali nelle aree marginalizzate,
- investimenti in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno,
- divari territoriali dei tassi di occupazione e di disoccupazione,
- tasso di occupazione femminile, pari al solo 50,1% nel 2019, e di quasi 18 punti percentuali inferiore a quello maschile,
- gap nel tasso di occupazione fra donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e donne senza figli: per le prime tale tasso è pari al solo 74,3% delle seconde,
- tasso di disoccupazione giovanile, che è pari al 29,2% per giovani compresi fra i 15-24 anni di età e al 14,8% per quelli fra i 25 e i 34 anni,
- incidenza dei Neet fra i giovani: pari al 27,9% delle donne e al 19,9% degli uomini,
- tasso di occupazione al Sud che è pari al 44,8% contro il 67,9% del nord,
- saldo migratorio netto dal Sud (che negli ultimi 20 anni è stato di circa 1 milione di persone),

- la quota di 18-24enni italiani che possiede al più un titolo secondario inferiore ed è già fuori dal sistema di istruzione e formazione è pari al 13,5% (561mila giovani), un valore più elevato del benchmark europeo fissato al 10%.

Ulteriori **interventi a favore del Mezzogiorno** sono esplicitati nelle **altre missioni**.

Nella **Missione 1** (*Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*) molti interventi sono specificamente volti ad incidere sulla produttività delle PMI del Mezzogiorno e a migliorare la connettività nelle zone rurali e nelle aree interne, in linea con le raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia e agli obiettivi dell'Unione sul digitale.

Sotto questo profilo, la Missione 1 (secondo quanto riportato nel “*focus* sulle dimensioni trasversali del Piano”) è destinata ad avere un impatto significativo nella riduzione dei divari territoriali:

- oltre il **45 per cento** degli investimenti nella connettività a **banda ultralarga** si svilupperanno nelle regioni del **Mezzogiorno**, raggiungendo tutte le aree interne del Paese e le isole minori;
- gli interventi sulla digitalizzazione delle PA locali avranno ricadute importanti per le aree del Sud che presentano ampi **divari in termini di digital divide** e di esposizione on line di servizi pubblici al cittadino;
- molte imprese del Mezzogiorno saranno favorite dall'accresciuta accessibilità agli incentivi fiscali del Piano Transizione 4.0;
- il piano *Space Economy* rivitalizzerà i **distretti aerospaziali** delle regioni del Mezzogiorno;
- gli investimenti previsti per incrementare la proiezione del nostro *export* e l'attrattiva dell'offerta culturale e del nostro

turismo miglioreranno il posizionamento internazionale del Mezzogiorno.

Gli interventi sulla transizione ecologica della **Missione 2** (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*) contribuiscono al superamento dei divari territoriali. Gli investimenti e le riforme del Piano migliorano, in particolare, la **gestione dei rifiuti al Sud** e contribuiscono a **ridurre la dispersione delle risorse idriche**, in ottemperanza alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia che invitano a investire al Sud sulle infrastrutture per la gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche (nella distribuzione per usi civili, la dispersione media è del 41 per cento a livello nazionale, del 51 per cento al Sud). Alcune misure possono avere maggior incidenza al Sud, come ad esempio alcuni progetti di potenziamento dell'industria nazionale in settori strategici per la produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile. Le riforme di sistema che accompagnano l'attuazione del Piano, improntate alla semplificazione e al rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni del Mezzogiorno, consentiranno un maggiore assorbimento delle risorse, in particolare per gli incentivi in materia di efficienza energetica e riqualificazione degli edifici.

Nell'ambito della **Missione 3** (*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*), gli investimenti rafforzano le infrastrutture del Mezzogiorno, in particolare l'alta velocità ferroviaria, contribuendo anche a migliorare l'occupazione in tutta la catena logistica.

Gli investimenti per l'**alta velocità** sono affiancati da interventi che mirano ad assicurare una maggiore e migliore offerta di **linee ferroviarie regionali** e l'adeguamento di quelle urbane. Dal punto di vista territoriale, si auspica che gli investimenti

producano un'inversione dei fenomeni di depauperamento demografico e socio-economico dei territori meno collegati, fungendo da fattore di coesione territoriale. Molti interventi riguardano infrastrutture che saranno realizzate a beneficio delle aree e delle città del Sud, anche grazie all'integrazione con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Nella **Missione 4** (*Istruzione e ricerca*) i progetti relativi ad **asili e scuole per l'infanzia, lotta all'abbandono scolastico, edilizia scolastica e contrasto alla povertà educativa** hanno un forte impatto al Sud, favorendo un percorso che - in complementarità con la spesa pubblica ordinaria - dovrà portare al **rispetto costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni** (LEP), da garantire a tutti i cittadini dovunque risiedano. Inoltre, l'intervento sulla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado contribuisce a migliorare il livello delle competenze di base e a ridurre in modo strutturale l'abbandono scolastico, soprattutto nel Mezzogiorno. La promozione di nuovi centri di eccellenza nel campo della ricerca al Sud – integrati in ecosistemi dell'innovazione a livello locale – favorisce anche il trasferimento tecnologico, l'impiego e l'attrazione di risorse qualificate.

Nella **Missione 6** (*Salute*) la riorganizzazione delle politiche della salute attraverso **riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali** contribuisce a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali. Il Piano intende realizzare un percorso integrato che parte dalla casa come primo luogo di cura, per arrivare alle Case della Comunità e agli Ospedali di Comunità, superando la carenza di coordinamento negli interventi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali.

Per il **dettaglio degli interventi del PNRR** specificamente destinati al **riequilibrio territoriale e allo sviluppo del Mezzogiorno**, si rinvia al **paragrafo 6.11** (*Coesione territoriale*) del presente *dossier*.

4.3.2. Le riforme

Sulla Sezione del PNRR dedicata alle **riforme** si evidenzia, innanzitutto, tra le **riforme abilitanti**, quella finalizzata alla **semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno**.

Si prevede, al riguardo, una semplificazione in connessione con il negoziato in corso sulla Carta degli aiuti a finalità regionale: le norme dovranno limitarsi alle previsioni generali rinviando a decreti del Ministro per il Sud e la coesione territoriale per la definizione degli aspetti di dettaglio. L'intervento riformatore va collegato con la riforma di riordino normativo di tutte le incentivazioni alle imprese, che richiede un apposito provvedimento legislativo.

Si segnala, in secondo luogo, la **riforma settoriale sul rafforzamento delle Zone economiche speciali (ZES)** con la razionalizzazione delle norme e delle procedure sul credito d'imposta e su altre agevolazioni alle imprese per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive o di beni immobili situati nelle ZES.

4.3.3. Impatto macroeconomico

Relativamente alla stima dell'impatto macroeconomico del Piano nelle regioni del Mezzogiorno, nel PNRR si sottolinea che “il **Mezzogiorno contribuisce per un punto percentuale** allo scostamento del PIL nazionale nell'anno finale del Piano”. Lungo tutta la durata del Piano il Mezzogiorno contribuisce a circa un

terzo dei 15 punti percentuali di PIL nazionale aggiuntivo. Il contributo alla deviazione del PIL a livello nazionale nell'ultimo anno del Piano è dunque di 4,9 punti percentuali

La tabella seguente riporta l'impatto del PNRR sul PIL nazionale attribuibile al Mezzogiorno

Contributi allo scostamento percentuale dallo scenario di base attribuibili alle Regioni del Mezzogiorno

	2021	2022	2023	2024-2026
PIL	0,2	0,7	1,0	1,0
Consumi	0,3	0,8	1,1	1,1
Spesa pubblica	0,2	0,5	0,8	0,6
Investimenti	0,6	2,0	3,5	3,9
Occupazione	0,3	0,8	1,1	1,1

Il PNRR sottolinea come il Piano ridurrà sensibilmente il divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. La **quota del Mezzogiorno sul PIL nazionale salirebbe dal 22 per cento del 2019 al 23,4 per cento nel 2026**.

Va sottolineato che le stime riportate nel PNRR si riferiscono all'impatto immediato del Piano sull'economia del Mezzogiorno, ovvero agli effetti che si verificheranno durante il periodo di

attuazione del Piano. La modernizzazione delle infrastrutture per i trasporti e le telecomunicazioni, gli investimenti nelle rinnovabili, il potenziamento dell'istruzione e della formazione sono tutti fattori che, anche attraverso l'impulso all'accumulazione di capitale nel settore privato, continueranno tuttavia a sospingere la crescita del PIL del Mezzogiorno anche su un arco di tempo più lungo.