

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE DEL PNRR: IL RUOLO DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO. SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE. LA *RECOVERY VISION*

Francesco Fimmanò (*)

1. Nel *Recovery Plan* italiano si usa l'espressione ormai abusata "resilienza", mutuata dalla tecnologia dei materiali ed intesa come attitudine degli stessi ad assorbire e sprigionare energia in conseguenza delle deformazioni elastiche e plastiche fino alla rottura. L'*era del coronavirus* produrrà sul piano economico quanto accaduto in situazioni analoghe nella recente storia dell'umanità, solo con una gravità ed una rapidità esponenziale generata dalla *globalizzazione*, esattamente come si sta verificando per l'emergenza sanitaria. La vicenda determinerà una grande crisi economica *non strutturale* che, come nei cicli storici precedenti, produrrà poi grande sviluppo *solo* per quei Paesi e quei sistemi che abbiano avuto una "*recovery vision*", come è ben definita in medicina, specie in psichiatria per i recuperi da condizioni "depressive".

Ma tutto dipende dall'approccio come si legge nella "*Piramide degli errori*" (1) un incidente è solamente la punta della piramide di una serie molto più numerosa di errori ed eventi anomali che hanno concorso nel tempo a danneggiare il sistema. Questo sta ad indicare che per ogni incidente ci sono stati migliaia di piccoli segnali che lo potevano preannunciare. A questo punto, vi sono due modi diversi (ed opposti) di affrontare il problema, e rispecchiano la natura *più o meno resiliente di un'organizzazione*. L'organizzazione basata sulla "cultura della colpa" è caratterizzata da un velo che oscura i rischi e gli eventi anomali manifestatisi nel tempo, lasciando scoperti solamente gli episodi più gravi; è quindi un sistema che agisce soltanto quando l'incidente è avvenuto, ricercando i colpevoli. Al contrario, l'organizzazione resiliente toglie il velo e vede con limpidezza tutta la piramide degli eventi che hanno concorso a danneggiare il sistema, arrivando alla base e sanando non solo gli eventi anomali, ma anche quelli che potrebbero diventarlo. Questa deve essere la "*recovery vision*" del Mezzogiorno.

2. La situazione drammatica prodotta dalla vicenda Covid, specie nel Sud del Paese, è paragonabile solo a quella determinata dal *secondo conflitto mondiale* anche in termini di crollo del Pil, e come in quel caso solo una reazione tempestiva può evitare che la *recessione* divenga *depressione*. Peraltro, la Commissione rileva come l'impatto negativo per l'economia dell'Ue sia stato simmetrico, ma l'ampiezza del rimbalzo sarà diversa a seconda della *resilienza* dei singoli Paesi e delle relative aree territoriali.

Quanto realizzato nel dopoguerra scaturì da un modello teorico originale, un paradigma sperimentale con al centro la Banca mondiale e le politiche di sviluppo internazionali, allo scopo di predisporre i programmi, i finanziamenti e l'esecuzione di opere straordinarie funzionali al progresso economico e sociale.

L'Italia, in quel periodo, è riuscita a realizzare una doppia convergenza sistemica, interna ed esterna. La Cassa per il Mezzogiorno, concepita come un ente pubblico dotato di forte autonomia, ha costituito, *insieme alla riforma agraria*, il motore di quegli anni. L'intervento straordinario ha realizzato investimenti "guarda caso" per quasi 200 miliardi di euro (ai valori di oggi) ed ha prodotto 16.000 km di strade, 23.000 km di acquedotti, 40.000 di reti elettriche, 1.600 scuole, 165 ospedali. Il successo fu il risultato del riconoscimento della *reciprocità degli interessi* tra il Nord e il Sud nel senso della *complementarità* del rispettivo sistema produttivo. Ora come allora solo una convergenza di interessi interna ed esterna con Europa e Stati Uniti può funzionare.

Il *big push*, la grande spinta alla crescita realizzata attraverso gli ingenti investimenti non è stata completata, *specie per il subentro delle regioni* e l'avvio degli interventi a pioggia. Questo errore del *localismo* non deve essere ripetuto, e in verità la centralizzazione degli interventi in questa prima fase sta funzionando proprio per questo motivo.

E la "*perequazione infrastrutturale*" con la clausola del 34% delle risorse ordinarie deve riguardare anche gli investimenti delle grandi imprese pubbliche (di quelle poche rimaste dopo il *disastro delle cosiddette privatizzazioni*).

È necessario un ritorno dell'intervento pubblico, non di impianto statalista, ma basato su una armoniosa ed efficace combinazione di *Stato e mercato*, che ponga al centro degli obiettivi di strategia industriale *la funzione dell'impresa*, come soggetto storico e *istituzione fondamentale* dell'ordinamento e del mercato.

L'intervento straordinario fu modellato sul *New Deal*, ossia il piano di intervento promosso dal presidente Roosevelt allo scopo di risollevare il Paese nel '29 e sfociato nell'iniziativa della *Tennessee Valley Authority*, un'agenzia federale centralista, vista l'incapacità periferica nella gestione della crisi. Quel ruolo oggi potrebbe essere rivestito per l'intero Paese dalla Cassa depositi e prestiti o da una *holding* di partecipate funzionalizzate *ad hoc*

L'intervento deve essere per tutta la durata del piano dello Stato centrale e integrarsi con coordinamenti di più regioni che organizzino "uffici unici" specializzati, in virtù dello strumento della *cooperazione rafforzata* ai sensi

(*) Professore ordinario di diritto commerciale, direttore scientifico Università delle camere di commercio Mercatorum e componente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

(1) Teorizzata da H.W. Heinrich nel 1931 e aggiornata da F.E. Bird nel 1966.

dell'art. 117, c. 8, Cost. Il punto è nodale perché la causa principale del declino della *Golden Age* fu appunto il decentramento funzionale ed il venir meno di una strategia unitaria nazionale.

3. La centralità delle tematiche relative alle connessioni in senso lato – reti, infrastrutture, trasporti e logistica – per la sostenibilità del nostro sistema socio-economico e dell'ambiente fisico nel quale viviamo è ormai ampiamente riconosciuta. Sostenibilità da intendersi nel senso più ampio di sostenibilità ambientale, economica e sociale come definito dall'Onu e dalla Commissione europea.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, sottoscritta da 193 Paesi membri dell'Onu, definisce 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile in un grande programma d'azione per un totale di 169 “*target*” o traguardi. Molte decisioni e obiettivi sono stati fissati a livello internazionale verso una trasformazione sostenibile di diversi settori dell'economia, fra cui quello dei trasporti.

L'arrivo e le conseguenze della pandemia Covid-19 hanno però profondamente cambiato gli assetti socio-economici precedenti. Si tratta di cambiamenti reversibili e, secondo molti osservatori, anche irreversibili, che segneranno una nuova normalità, un'era post-Covid appunto, e richiedono una profonda riflessione sul tema della sostenibilità di trasporti e logistica, che potrebbe addirittura subire degli arretramenti per effetto dei cambiamenti in atto.

Ancora, la crisi pandemica ha drammaticamente evidenziato la fragilità della *globalizzazione* e, per quanto ci riguarda, è stato un impietoso *stress test* dei limiti istituzionali, economici e politici del nostro Paese, dall'assetto delle competenze costituzionali fra Stato e regioni, fino ai limiti della burocrazia, del sistema giudiziario, della sanità e, appunto, dei trasporti. Si pone quindi il tema di attuare le previste riforme, riforme significative, che aumentino la capacità di reagire a crisi inattese e imprevedibili, di tutti i sistemi geoeconomici del mondo.

L'Italia ha un acclarato ritardo infrastrutturale. Negli ultimi anni, nonostante i cicli politici, si è finalmente consolidata una visione del sistema, delle sue carenze, delle priorità di investimento e dei relativi fabbisogni finanziari. Sono ormai definite le grandi scelte strategiche del Paese: *il completamento dei corridoi merci ferroviari dai valichi alpini ai porti del Mezzogiorno, il completamento dell'Alta velocità di rete, i potenziamenti della rete autostradale e della viabilità, gli interventi sulle reti delle metropolitane e del trasporto rapido delle grandi città, porti, aeroporti, grandi interventi di manutenzione* straordinaria soprattutto sulla viabilità regionale e provinciale, che ha accumulato ritardi enormi negli ultimi venti anni.

Una visione fortemente orientata ad una maggiore sostenibilità del sistema della mobilità italiano, con un forte riequilibrio della ferrovia per passeggeri e merci, la cosiddetta cura del ferro, una grande attenzione alle nuove tecnologie per aumentare le prestazioni delle infrastrutture esistenti e per il necessario recupero di manutenzione.

4. La programmazione nazionale, come noto, prevede investimenti per oltre 200 miliardi di euro, in gran parte disponibili come competenza del bilancio dello Stato nel prossimo decennio. La crisi Covid ha anche messo in evidenza l'importanza della rete telematica e il “*divide*” della banda larga nelle diverse parti del Paese, una infrastruttura da completare al più presto. E comunque la disponibilità “teorica” di risorse non ha avuto riscontro nella capacità di spesa e nelle realizzazioni infrastrutturali, per diverse ragioni. Soprattutto negli ultimi anni abbiamo assistito a un notevole paradosso: ci sono le risorse ma non la capacità di spendere. Rfi investe 4-5 miliardi all'anno per nuove opere, Anas si ferma a meno di 1 miliardo, tutti i porti spendono 300-400 milioni, le società autostradali, con tutto quello che sta accadendo sui rinnovi delle concessioni, sono praticamente a quota zero. Le infrastrutture sono una priorità, ma non sono la soluzione di tutti i problemi e non possiamo attendere che siano realizzate, perdendo di vista che è necessaria una politica industriale per la logistica sostenibile. Anche il sistema logistico italiano sconta ritardi e inefficienze risalenti nel tempo. Finora non ce ne siamo occupati e abbiamo investito poco. Secondo alcune stime, le inefficienze del sistema si trasformano in una bolletta logistica che va dai 15 ai 20 miliardi (secondo alcuni, fino a 50). Uno spreco che si traduce in congestione delle reti, maggiore inquinamento, minore competitività dei nostri prodotti.

Oggi il 70% del trasporto su ferro o su gomma verso l'Europa fa capo a imprese non italiane, cosa che ci rende vulnerabili, dal momento che noi siamo un Paese esportatore. Bisogna agevolare l'aggregazione delle imprese, che sono sottocapitalizzate. Abbiamo, in sintesi, una capacità di spesa assolutamente incompatibile con gli obiettivi programmati.

Le proposte sono tante, come i problemi da risolvere. Disponibilità di cassa nel bilancio dello Stato a “tiraggio” sulle spese realizzate nell'ambito del Piano strategico delle infrastrutture nazionali e compressione massima dei tempi di erogazione alle stazioni appaltanti, ad iniziare dal “debito sommerso” della pubblica amministrazione, ossia dal fatturato non pagato per progettazione e lavori già fatti. Soluzione del contenzioso con le concessionarie autostradali, che blocca investimenti per circa 13 miliardi di euro.

Le linee di azione potrebbero essere: creazione di un fondo e meccanismi speditivi di assunzione per rafforzare gli uffici tecnici delle principali stazioni appaltanti pubbliche; creazione di una *task force* per il monitoraggio “feroce” della capacità di spesa delle stazioni appaltanti finanziate dal Programma; semplificazione e velocizzazione delle fasi approvative dei progetti con contingentamento dei tempi; meccanismi di silenzio-assenso; delega dei compiti di gestione del processo alle stazioni appaltanti sul modello del Commissario della Napoli-Bari; semplificazione dei meccanismi di aggiudicazione degli appalti pubblici e proposta di innalzamento delle soglie minime europee; riduzione drastica dei centri di spesa. Tutte azioni praticabili nel Piano di ripresa e resilienza nazionale.

5. Serve, insomma, una visione che ci consenta di affrontare la questione in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

L'obiettivo vero è diventare baricentro delle connessioni in tutti i settori strategici. Proprio prendendo spunto dalla catastrofe-emergenza sanitaria, una linea di azione è ad esempio la telemedicina, ossia *l'insieme di tecniche mediche ed informatiche che permettono la cura di un paziente a distanza o più in generale di fornire servizi sanitari da remoto*.

La definizione pone giustamente l'accento sul concetto di distanza: la possibilità di effettuare visite da remoto con grande beneficio per tutte le persone che abitano in luoghi isolati, hanno problemi di trasporto o di deambulazione oppure, semplicemente, preferiscono non perdere del tempo o si trovano in situazioni purtroppo ora note come il *lock down*. Vicino al concetto di telemedicina è quello di teleassistenza, ovvero un servizio di assistenza a distanza garantito dall'utilizzo delle nuove tecnologie. La teleassistenza trova la sua applicazione nei casi di malattie croniche che necessitano di assistenza prolungata nel tempo, oppure nei nuovi sviluppi della teleostetricia, una pratica che offre supporto a distanza in termini di sorveglianza, monitoraggio, consulenza laddove non sia necessario lo spostamento in strutture sanitarie.

Il coronavirus ha reso urgente un uso sempre più diffuso di intelligenza artificiale e di telemedicina, teleinfermeristica, teleassistenza, *home care*, che peraltro rappresenta il modo più semplice ed evoluto per superare il grande errore storico della perdita delle c.d. reti territoriali.

Tuttavia, occorre evidenziare allo stato tutta l'inadeguatezza dello sforzo tecnologico finora compiuto nella sanità italiana, mancando una politica di finalizzazione e una strategia unitaria degli investimenti con scelte veloci e ponendo fine all'interminabile discussione sulla localizzazione dei *datacenter*.

Il Fse (fascicolo sanitario elettronico) attuale, progettato vent'anni fa, dovrà essere completamente ripensato e riprogettato. L'Fse di seconda generazione dovrà essere soprattutto interoperabile con le app, i *device* e le interfacce *consumer* utilizzate ormai dalle reti sociali elettroniche di comunicazione dei cittadini su Internet. Anche le cartelle cliniche elettroniche (Cce) dei medici di famiglia e degli specialisti ambulatoriali e ospedalieri dovranno aprirsi alla raccolta di dati sulla continuità della cura auto-forniti dai pazienti una volta dimessi: i Proms, cioè i dati di interazione con il paziente dimesso.

La telemedicina in Italia conta esperienze su tutto il territorio nazionale, tanto che il ministero ha istituito già nel 2007 un osservatorio nazionale con la finalità di mappare e uniformare le reti di telemedicina presenti sul Paese e stimolare la diffusione e condivisione di *best practice* e modelli di riferimento. Ciononostante, le esperienze in atto risultano ancora limitate se paragonate ad altri Paesi. In realtà i servizi che si avvalgono della telemedicina devono essere immediatamente collocati nella cornice normativa del Ssn ed essere oggetto di un sistema di accreditamento adeguato al servizio erogato, che dia garanzia ai pazienti, agli operatori e al soggetto "pagatore". Occorre pertanto individuare una strategia unitaria che permetta di definire un quadro regolatorio coerente a livello regionale e/o nazionale e in grado di facilitarne l'utilizzo anche al fine di garantire equità territoriale e sostenibilità dei costi e quindi degli investimenti anche privati.

Per la telemedicina, così come è stata definita, ciascuna regione, singolarmente o in collaborazione con altre, deve giungere rapidamente ad una definizione di nuovi criteri per l'accreditamento dei centri erogatori, criteri che devono essere adeguati al tipo di servizio erogato e necessariamente declinati in modo differente dagli attuali requisiti richiesti, ad esempio, ai poliambulatori medici specialistici: si pensi ad esempio ai requisiti strutturali, tecnologici e professionali che, per i servizi di telemedicina, dovranno trovare una declinazione per alcuni versi simile, ma di sicuro originale.

6. Si insiste da tempo, nei vari rapporti e studi Svimez sull'economia e in più specifici approfondimenti di ricerca, su come e perché il Mezzogiorno rappresenti la grande opportunità per avviare un percorso durevole di ripresa e di trasformazione dell'economia italiana. Per affrontare la crisi di competitività del Sud e dell'intero Paese, occorre attivare una politica capace di interpretare e coerentemente sviluppare una prospettiva euromediterranea: logistica a valore, connessioni infrastrutturali, energie rinnovabili, rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare, sono i terreni sui quali praticare una logica industriale finalizzata a tradurre in pratica il proposito di "cambiare verso" al Paese, attualmente poco più di uno slogan.

Euromediterraneo, come strategia, vuol dire impegnarsi a riequilibrare le convenienze relative tra Sud e Nord Europa e le convergenze con gli Usa, in una convergenza tripla, interna-estera, europea e statunitense; partecipare in forme nuove e da protagonisti al processo di globalizzazione, da governare e non – come finora – da subire o da inseguire, così da inserirsi e sviluppare percorsi che guardino all'Europa da Sud: una prospettiva resa più che mai realistica proprio dalla centralità logistica che il Mediterraneo ha assunto. La consapevolezza di tale opportunità dovrebbe rendere per noi prioritari le connessioni in senso lato, le infrastrutturazioni – fisiche e normative – dei siti strategici che, nel nostro caso, coinvolgono intensamente le aree del Mezzogiorno; le connessioni tecnologiche virtuali e relazionali.

L'opzione mediterranea, in altri termini, impone una rivisitazione del tradizionale assetto gerarchico territoriale, aprendo il Sud a una prospettiva da interpretare secondo una logica non localistica, bensì di sistema e da consolidare. Il compimento di questa non breve e scontata transizione strutturale può avvalersi di strumenti adeguati all'ambizioso compito, e proprio per questo ha molto senso fidare in un ruolo importante come una adeguata gestione delle Zes, le zone economiche speciali, nel Sud Italia.

Un sistema di Zes rappresenta infatti un ideale strumento bidimensionale, idealmente finalizzato a soddisfare la necessaria condizione di “accessibilità” e attrattività” del sistema Italia. Si tratta di dar corso – bruciando i tempi e superando intralci – ad una razionale fruizione del “bene posizionale” Italia che “questa” globalizzazione oggettivamente pone come cardine naturale della prospettiva euromediterranea.

Le Zes non devono essere contenitrici standardizzate, prototipi uniformi o rigidi, ma al contrario devono rappresentare veri e propri laboratori di innovazione, utili per inserire rapidamente nel sistema aspetti di innovazione sia tecnologica che istituzionale. Grande responsabilità per il successo delle Zes è attribuita alle regioni.

Il tempo dirà se di tale responsabilità le regioni faranno buon uso nella direzione della “*blu economy*”, frutto del pensiero, come è noto, del famoso economista belga Gunter Pauli, i cui fondamentali sono tratti dagli ecosistemi naturali, che mostrano di saper superare gli ostacoli frapposti alla sopravvivenza attraverso due innate abilità: creatività ed innovazione. L’economia blu, al pari degli ecosistemi, si prefigge di essere autosufficiente. La sostenibilità è connessa alla possibilità di riutilizzare i rifiuti delle produzioni industriali. Pertanto, il modello della *blu economy* sembra in qualche modo coincidere con quello dell’economia circolare.

7. Riforme e piani di investimento pubblico della politica ordinaria, del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione nazionale ed europea devono essere orientate, organicamente, a far convergere quei due obiettivi sul binario unico della crescita guidata dalla riduzione dei divari.

Sul fronte delle politiche, il 2021 potrebbe segnare una svolta dopo decenni di separazione, e per molti versi di “conflitto”, tra politica ordinaria e politica di coesione. La coesione territoriale, infatti, per stesso mandato europeo, è “entrata” tra gli obiettivi da perseguire esplicitamente con la politica ordinaria. E le priorità della politica di coesione per la quale si avvia il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 sono del tutto coerenti con quelle di *Next Generation Eu*.

Il Pnrr dovrebbe orientare gli investimenti pubblici a colmare i *gap* di infrastrutture e servizi di molti territori a maggior fabbisogno, soprattutto al Sud. Resta tuttavia un limite “strutturale” nella programmazione degli investimenti del Pnrr, che impone necessari correttivi, prevedendo adeguati strumenti di monitoraggio dei processi di spesa e di accompagnamento all’attuazione degli interventi, con riferimento ai quali si prevede una responsabilità esecutiva delle amministrazioni locali. Il limite è la mancanza di una ricognizione puntuale dei fabbisogni di investimento sulla quale basare un’allocazione delle risorse aggiuntive stanziata dal Piano, coerente con l’obiettivo di ridurre il divario di cittadinanza di chi vive e fa impresa al Sud.

Nel Pnrr la quota di risorse destinate al Sud è del 40%, ovvero circa 82 dei 206 “territorializzabili” dei complessivi 222 miliardi.

Tuttavia, come risulta dalle simulazioni della Svimez basate sul modello econometrico Nmods, una distribuzione territoriale delle risorse più favorevole al Mezzogiorno e più coerente con l’obiettivo europeo della coesione territoriale (pari al 50%) non solo avrebbe l’effetto di incrementare significativamente la crescita del Pil meridionale e di attivare un ulteriore incremento di posti di lavoro, ma determinerebbe anche una maggiore crescita complessiva dell’economia nazionale. Il Pnrr prevede che circa 182 miliardi finanzino nuovi progetti e circa 53 miliardi progetti già finanziati. Non è nota la ripartizione territoriale di queste due voci, elemento che potrebbe ridimensionare la quota del Sud (2).

La sollecitazione della Svimez è preconstituire le condizioni attuative per passare dagli stanziamenti alla spesa effettiva, al fine di assicurare che gli interventi programmati producano ricadute effettive nei territori a maggior fabbisogno. La minore capacità progettuale delle amministrazioni meridionali le espone ad un elevato rischio di mancato assorbimento, con il paradosso che le realtà a maggior fabbisogno potrebbero beneficiare di risorse insufficienti. Se si vuole scongiurare questo rischio, bisognerebbe rafforzare il supporto alla progettualità di questi enti. Sarebbe di grande utilità la costituzione di centri di competenza territoriale, formati da specialisti nella progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo, anche in raccordo con le università presenti nel territorio, in grado di supportare le amministrazioni locali, e in particolare i comuni.

Al tempo stesso bisogna predisporre strumenti di monitoraggio *in itinere* dei processi di spesa di tutti i livelli di governo, garantendo che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr assicurino, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi, l’allocazione alle regioni meridionali di almeno il 40% delle risorse. In questa direzione sembra andare il decreto “Semplificazioni *bis*”, per “garantire che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr assicurino in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi l’allocazione alle regioni meridionali di almeno il 40% delle risorse”, superando i limiti attuativi già riscontrati in passato per altri vincoli di destinazione territoriale fissati con una norma, come la clausola del 34%, e chiarendo, soprattutto, in che misura il rispetto del vincolo di spesa “media” del 40% possa anche assicurare il conseguimento di quote di spesa aggiuntiva adeguate al raggiungimento di target specifici di livelli di servizi su singole misure.

Poiché all’interno della quota Sud sono considerati anche i progetti finanziati con l’anticipazione di 15,5 miliardi del Fondo sviluppo e coesione (Fsc), risorse che dovrebbero mantenere la loro destinazione territoriale di legge (80% al Mezzogiorno), tale scelta è da condividere se finalizzata ad una accelerazione della spesa del Fsc rispetto a quanto previsto dai tendenziali e soprattutto dall’esperienza dell’ultimo decennio.

(2) Cfr. <www.agenziacoesione.gov.it>.

Rimane tuttavia l'esigenza di prevedere, in analogia con quanto previsto per *React-EU*, un'indicazione puntuale degli interventi al cui finanziamento contribuisce il Fondo, anche al fine di un migliore monitoraggio del rispetto del vincolo di allocazione delle risorse, che comunque saranno "restituite" al fondo con tempistiche molto dilazionate nel tempo: circa 6 miliardi dopo il 2026.

Infine, poiché obiettivi e strumenti definiti dal Pnrr sono in larga parte sovrapponibili a quelli del nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-2027, con ulteriori ingenti risorse stanziare per il Sud su programmi di spesa delle amministrazioni centrali e regionali dai contenuti in corso di definizione, la Svimez chiede di programmare queste risorse secondo una logica di complementarità e aggiuntività rispetto a quelle del Pnrr, condizione essenziale che si aggiunge a quelle storiche della velocità e della qualità della spesa.

8. Il Pnrr prevede la destinazione del 40% circa delle risorse complessivamente considerate dal Piano al Mezzogiorno, per un importo pari a circa 82 miliardi, a testimonianza dell'attenzione al principio della coesione sociale e del riequilibrio territoriale, che costituisce uno dei pilastri del Pnrr.

Il Dipartimento per le politiche di coesione ha pubblicato il 9 marzo 2022 la prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente. Il valore complessivo del Pnrr e del Fondo complementare ammonta a oltre 222 miliardi di euro, di cui circa 211 sono imputabili a iniziative allocabili territorialmente (al netto quindi delle azioni di sistema). Ad esito della valutazione le risorse destinate al Mezzogiorno ammontano a 86 miliardi, pari al 40,8% delle risorse allocabili territorialmente.

Tale valutazione deve essere considerata con cautela, perché riferita per circa un terzo a interventi la cui quota Mezzogiorno discende da stime fornite dalle amministrazioni, in quanto le relative procedure non sono ancora attivate o sono attivate senza previsione di destinazione territoriale (28,2 miliardi). Ulteriore cautela deve essere posta per le quantificazioni relative a interventi già oggetto di riparto/clausola territoriale attuati attraverso procedure competitive, che *ex post* potrebbero non determinare la piena allocazione delle risorse riservate al Mezzogiorno (23,4 miliardi). Da ultimo, si deve considerare che anche i progetti già identificati (soprattutto nel caso di opere e infrastrutture) spesso non sono in fase di realizzazione (24,8 miliardi), mentre sono in piena attuazione molte delle iniziative di incentivazione a privati e imprese, con dispositivi fiscali, *bonus* o a sportello (9,6 miliardi). Per tali misure di incentivazione è stato possibile operare prime valutazioni di proiezione sull'assorbimento nel Mezzogiorno sulla base di dati aggiornati relativi all'utilizzo effettivo dei dispositivi già attivati. Ne consegue quindi che nel tempo la valutazione di indirizzo territoriale delle risorse potrà modificarsi, alla prova dell'attuazione più avanzata, sia al rialzo che al ribasso.

La relazione dà conto del grado e delle modalità di attivazione delle misure di responsabilità dei diversi ministeri e analizza le diverse iniziative previste, presentando elementi di attenzione e prospettive dell'effettiva finalizzazione al Mezzogiorno delle risorse. La quasi totalità delle amministrazioni supera la quota del 40% destinata al Mezzogiorno, con l'eccezione del Ministero dello sviluppo economico (24,8%) e del Ministero del turismo (28,6%).

Nel corso dell'esame parlamentare della prima Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr il Ministro Franco ha comunicato che alla data del 23 febbraio 2022, in base ai provvedimenti già adottati dalle singole amministrazioni, risultano assegnati a livello territoriale circa 56,6 miliardi di euro: di questi, 25,7 miliardi (il 45%) risultano assegnati in favore di regioni del Mezzogiorno.

La coesione sociale e territoriale rappresenta uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione e il contenuto dell'intero Pnrr. Il Piano persegue, dunque, 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, a superare 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.

9. L'imponente dotazione di spesa pubblica del Pnrr è davvero la "grande occasione" non solo per riparare i danni sociali ed economici inflitti dalla pandemia al nostro Paese, ma anche per ridurre permanentemente il divario civile e produttivo tra Nord e Sud.

230 miliardi di spesa pubblica per un periodo di sei anni, a cui si aggiungeranno altre decine di miliardi derivanti dai bilanci ordinari e dalle politiche regionali di coesione, rappresentano senza dubbio un'adeguata massa di risorse finanziarie per sostenere processi di innovazione performanti nella società e nell'economia nazionali. Tuttavia, come è noto, la spesa pubblica in sé, anche se ingente, è soltanto una delle condizioni abilitanti dei processi di trasformazione, a maggior ragione se, come nel caso del Pnrr, all'incirca la metà è destinata a realizzare opere pubbliche, spesso, peraltro, senza finanziamenti correnti per i servizi complementari.

Altri fattori sono altrettanto importanti per sostenere cambiamenti duraturi: la qualità degli interventi, l'efficienza e l'efficacia della spesa, l'integrazione delle diverse fonti finanziarie, la rapidità dei tempi di attraversamento degli investimenti. Contano molto le aspettative sociali e imprenditoriali, la fiducia e la credibilità nella profezia della "grande occasione", la mobilitazione di saperi ed esperienze diffusi. E ancora, decisivo è il ruolo delle istituzioni politiche e amministrative, la qualità e lo spirito di missione del *management* pubblico, le capacità tecniche, progettuali e gestionali delle amministrazioni centrali e locali, l'adeguatezza dei sistemi di *governance*, di monitoraggio e di valutazione.

I soldi sono determinanti, ma l'enfasi sulle dotazioni quantitative, che ha finora caratterizzato l'asfittico dibattito pubblico sul Pnrr, ha messo in ombra gli altri requisiti fondamentali che concorrono al possibile successo "trasformativo" del Piano, in particolare la presenza di istituzioni "inclusive". Istituzioni di scarsa qualità, tanto più se di natura "estrattiva", orientate cioè a conseguire benefici dallo *status quo*, sono congenitamente di ostacolo allo sviluppo e all'innovazione, come evidenzia la storia pluridecennale delle politiche a sostegno del Mezzogiorno, e non solo.

Per curare e cambiare un Paese non basta la sola spesa pubblica, c'è bisogno di una visione, di un disegno condiviso di cambiamento, di mete mobilitanti, di raccolta di bisogni e "sogni" diffusi.

Come per tutti i piani *top-down*, non è trascurabile anche per il Pnrr il rischio che generi nelle classi dirigenti e nei soggetti coinvolti nella sua implementazione un sentimento di estraneità operativa o un'adesione particolaristica: dalla propria nicchia, dalle convenienze di parte, dei singoli, dalle opportunità di crescita per punti indipendentemente dal resto, dagli impatti di sistema, dal cambiamento dell'insieme. Sotto questo profilo, il Pnrr è un "progetto di efficientamento di quel che esiste oggi": semmai amministrazioni più efficienti e digitalizzate, scuole tecnologicamente più dotate, università più ricche di laboratori e di strumentazione tecnica, città un po' più *green*, ferrovie e strade un po' più veloci e sicure, imprese con macchinari più sofisticati, "borghi" con opere pubbliche e patrimoni edilizi meno fatiscenti.

Un'Italia più moderna ma probabilmente non meno diseguale di prima, con più servizi ma non con meno squilibri di cittadinanza sociale e territoriale, con imprese potenzialmente più competitive ma con un sistema produttivo aggregato con persistenti divari interni e ritardi di innovazione, con università più collegate alle imprese ma più subalterne al sistema economico e con più precari, con industrie con più impianti *smart* ma con una crescita nazionale persistentemente lenta, sotto il potenziale.

Per il Sud il rischio è ancora più grande. Il Mezzogiorno ha una lunga tradizione storica di adattamento a piani e progetti esogeni, dall'"alto", così come ha sedimentato diffuse capacità di manipolazione e torsione particolaristica, nella sfera politica e sociale, delle risorse trasferite dal centro, da Roma o Bruxelles o da qualsiasi altro polo erogatore, fino a stratificare un ampio ceto di soggetti politici e professionali specializzati nell'intermediazione e redistribuzione di risorse finanziarie pubbliche centrali. Risorse spesso indirizzate a consolidare consensi elettorali e rendite di potere, ad alimentare la domanda aggregata piuttosto che l'offerta, e dunque a reiterare la dipendenza da trasferimenti.

Nel tempo questo processo ha consolidato in larga parte del Mezzogiorno forme di "sviluppo senza autonomia", caratterizzate da crescita del reddito eterodiretta, non in grado di attivare processi di sviluppo autonomi, duraturi, e dal rafforzamento di classi dirigenti locali, nella sfera politica ed economica, interessate unicamente a intermediare risorse esterne come opportunità di legittimazione e di consenso.

Lo stigma tecnocratico e l'impianto *top-down* del Pnrr, intrinsecamente incapaci di individuare i bisogni, le diversità sociali e territoriali, di scovare i soggetti e le forze interessati alla trasformazione e all'innovazione, le debolezze e i colli di bottiglia della trappola del "non sviluppo", rischiano, come nel passato, la "modernizzazione passiva" del Mezzogiorno

La colata di spesa pubblica sottesa al Pnrr che interesserà il Sud, superiore o inferiore al feticcio del 40%, indurrà, sperabilmente, assetti infrastrutturali più evoluti, una estensione e un rafforzamento delle strutture e dei servizi di cittadinanza, una più robusta dotazione di servizi scolastici e sanitari, abitazioni più sicure e a più basso impatto ambientale, e svariati altri miglioramenti puntuali. Nel 2026, anno di chiusura del Pnrr, è assai probabile che ci troveremo di fronte a un Mezzogiorno nell'insieme migliore di quello odierno. Altrettanto probabile è che il Mezzogiorno del 2026 continuerà a mostrare i caratteri della dipendenza, della precarietà produttiva e occupazionale, dell'emigrazione, della distanza dalle regioni più sviluppate d'Europa.

* * *