

On. Sen. Dario Stefano
Presidente Commissione
Politiche dell'Unione Europea
Senato della Repubblica

Prof. Vittorio Daniele
Ordinario di Politica Economica
Università Magna Graecia di Catanzaro
e-mail: v.daniele@unicz.it

Oggetto: Memoria per la definizione degli indirizzi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

On. Presidente,

il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in coerenza con le raccomandazioni della Commissione Europea, prevede un'articolata serie di interventi diretti a favorire la ripresa post-pandemia e ad aumentare il potenziale di crescita di lungo periodo del nostro Paese. Tra questi, il Piano si pone l'obiettivo di ridurre i divari territoriali di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale e livello dei servizi pubblici. Un obiettivo che assume grande rilevanza sia per la crescita complessiva del nostro Paese, sia per garantire l'equità territoriale.

Le ragioni di ciò sono evidenti. Tutte le nazioni presentano divari interni nei livelli di sviluppo, ma il caso italiano rappresenta per molti aspetti *un unicum*, perlomeno nel contesto europeo. Le otto regioni del Mezzogiorno occupano circa il 40% della superficie territoriale del Paese e in esse risiede il 34% della popolazione italiana. In altre nazioni - si pensi alla Germania, alla Spagna o al Regno Unito - che pure presentano divari interni, le aree in ritardo di sviluppo costituiscono porzioni assai più limitate dei rispettivi territori. Proprio per la sua dimensione demografica e territoriale, le dinamiche economiche del Mezzogiorno si riflettono notevolmente su quelle dell'intero Paese.

C'è un altro aspetto che rende il caso italiano peculiare, e cioè il fatto che i divari regionali, oltre a essere persistenti, riguardano aspetti non strettamente economici. Nel Mezzogiorno, seppur con situazioni regionali e locali diversificate, la qualità dei servizi pubblici, la dotazione e l'efficienza delle infrastrutture sono, mediamente, inferiori al resto del Paese. Questi divari, come è stato più volte evidenziato, si riflettono sulla qualità della vita dei cittadini pregiudicando l'effettivo godimento di alcuni diritti fondamentali: si pensi alla sanità, ai trasporti, all'istruzione. Differenze rilevanti in questi ambiti implicano ineguaglianze nelle opportunità che amplificano, perpetuandole, quelle economiche.

Ma c'è di più. Mentre le disuguaglianze territoriali nei livelli d'industrializzazione e nei redditi dipendono, in larga misura, da dinamiche economiche, di mercato, quelle nei servizi pubblici o nelle infrastrutture dipendono largamente da scelte politiche. Dunque, tali disuguaglianze dovrebbero essere attenuate quanto più possibile, in ragione di un principio di equità territoriale oltre che di efficienza economica.

Il Mezzogiorno non è un'area omogenea. Al suo interno esistono rilevanti differenze regionali e, ancor più, locali: differiscono i livelli medi di reddito, le strutture produttive, le condizioni socioeconomiche. Si pensi, per esempio, all'Abruzzo e alla Calabria, che presentano una differenza del 30% nel Pil per abitante. Eppure, nel complesso, il Mezzogiorno sconta un *deficit* di competitività che si riflette sulla crescita dell'intero Paese. Questo *deficit* di competitività si osserva, per esempio, nella scarsa capacità di attrarre investimenti dal resto del Paese e dall'estero o nello scarso sviluppo dei settori produttivi più avanzati e a più elevato valore aggiunto. Nel Mezzogiorno, i comparti manifatturieri e dei servizi ad elevata intensità di conoscenza e di tecnologia assorbono l'1,9% degli occupati totali a fronte del 4,2% del Centro-Nord. Anche per la ridotta dimensione delle imprese, le esportazioni rappresentano una frazione modesta, seppur in crescita, del Pil del Mezzogiorno: il 12,7% a fronte del 30% del resto del Paese¹.

Competitività del sistema economico e infrastrutture

I fattori della scarsa competitività del Mezzogiorno sono diversi; tra questi, l'esiguità del mercato interno; la distanza rispetto ai grandi mercati europei; la carenza di infrastrutture sono certamente rilevanti. Questi, insieme con altri specifici - si pensi alle inefficienze delle pubbliche amministrazioni o, in alcune aree, all'incidenza della criminalità - rappresentano un disincentivo per gli investimenti. Una strategia di sostegno alla crescita di lungo periodo, diretta a stimolare gli investimenti interni e ad attrarre quelli esterni al Mezzogiorno, dovrebbe mirare a ridurre tali disincentivi attraverso:

a) la realizzazione (o il completamento) d'*infrastrutture di trasporto* efficienti e integrate che, riducendo i costi del trasporto connessi alla distanza, ampliherebbero la dimensione del mercato potenziale per le imprese localizzate nel Mezzogiorno;

d) l'adozione di forme di *fiscalità di vantaggio* per incentivare gli investimenti e la creazione di occupazione.

Per migliorare la competitività del Mezzogiorno, il DPCM n. 12/2018 ha adottato il Regolamento per l'istituzione di *Zone Economiche Speciali* (ZES) che prevedono una serie d'interventi integrati, comprendenti la realizzazione d'*infrastrutture di trasporto* e per la localizzazione industriale, lo snellimento di procedure burocratiche e la concessione di agevolazioni fiscali agli investimenti. Le ZES, anche per ritardi burocratici, non sono ancora pienamente operative. Date le loro finalità, esse potrebbero essere rafforzate attraverso le risorse del PNRR come, peraltro, già indicato nel Piano per il Sud 2030 presentato dal Governo.

Il *rafforzamento delle ZES* consentirebbe di attivare gli investimenti necessari per la realizzazione delle infrastrutture previste (non avviate o completate) nei rispettivi Piani strategici, ma anche di altre indispensabili per favorire la localizzazione industriale, come quelle nei *retroporti* (si pensi, per esempio, a quello di Gioia Tauro attualmente carente d'*infrastrutture e servizi di base*), o per assicurare l'*intermodalità delle reti del trasporto* marittimo, ferroviario e stradale.

Gli investimenti infrastrutturali nelle ZES dovrebbero, cioè, assicurare la connessione con le reti stradali e ferroviarie. In tal senso, l'*alta velocità* e l'*alta capacità* ferroviaria sulla linea tirrenica rappresenterebbero investimenti fondamentali per l'integrazione della struttura

¹ Istat, *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*.

produttiva meridionale con i mercati del Centro-Nord. La realizzazione di *assi stradali a scorrimento veloce*, come per esempio la direttrice ionica Puglia-Calabria, come di altri elencati nel Piano per il Sud, consentirebbe, poi, di connettere molte aree meridionali attualmente eccentriche rispetto ai grandi assi di trasporto.

Gli investimenti infrastrutturali potrebbero, però, risultare insufficienti a stimolare gli investimenti privati. Per incentivare gli investimenti, è possibile ricorrere a misure di *fiscalità di vantaggio* che compensino, almeno in parte, i disincentivi economici e di contesto alla localizzazione industriale nel Mezzogiorno.

È da evidenziare, a tal proposito, che lo scenario nel quale le regioni meridionali si trovano a competere non è più, come in passato, limitato alla dimensione nazionale, ma è internazionale. Se ci limitiamo alla UE, un'area integrata in cui i fattori di produzione possono muoversi liberamente, il Mezzogiorno si trova a competere con Paesi o regioni che offrono consistenti vantaggi di costo per la localizzazione industriale. In Italia, il costo orario del lavoro nei settori industriale e dei servizi (esclusa la pubblica amministrazione) è di 28,8 euro, a fronte dei 10,7 della Polonia o dei 7,7 euro della Romania². Forti differenze esistono, inoltre, nei livelli di tassazione, senza considerare i regimi fiscali di vantaggio o le diverse Zone economiche speciali già operative in alcuni paesi come la Polonia.

Data la bassa incidenza del costo dei trasporti rispetto al valore aggiunto, in un'area integrata, differenziali rilevanti nel costo del lavoro e della tassazione rappresentano incentivi alla (de)localizzazione d'impresa soprattutto nei settori manifatturieri o dei servizi non spazialmente vincolati (si pensi, per esempio, all'abbigliamento o ai servizi di assistenza forniti telematicamente).

Una strategia di rilancio della competitività del Mezzogiorno centrata esclusivamente sul costo del lavoro non è perseguibile. Tuttavia, la *fiscalità di vantaggio* - insieme con investimenti infrastrutturali e nel capitale umano - può rappresentare un'importante leva per stimolare gli investimenti interni all'area, attrarre quelli esterni e favorire la creazione di nuova occupazione.

I vantaggi fiscali, come la *riduzione del costo del lavoro* già proposta dal Governo, per essere efficaci dovrebbero, compatibilmente con le normative europee, essere concessi in *misura significativa*, tale da *compensare gli svantaggi localizzativi* del Mezzogiorno, ed essere previsti per un *periodo di tempo* sufficientemente ampio, tale da consentire la pianificazione di medio-lungo termine degli investimenti e la redditività degli stessi.

Sostenibilità ambientale

Per quel che riguarda gli investimenti per favorire la transizione verde e la *sostenibilità ambientale* previsti nel PNRR, nel Mezzogiorno, oltre alla riqualificazione dell'area industriale dell'Arcelor-Mittal di Taranto che, indubbiamente, rappresenta una priorità, assumerebbero grande importanza interventi per la riqualificazione di altre aree industriali dismesse e di aree urbane ed extraurbane degradate.

Investimenti sarebbero, poi, necessari per rimuovere le criticità nel *ciclo dei rifiuti*. Nel Mezzogiorno, secondo gli ultimi dati, il 36% dei rifiuti è conferito in discarica rispetto al 10,7% del Nord. Inoltre, criticità esistono nel *ciclo integrato delle acque*, considerato che il

² Anno 2019. Fonte: Eurostat, *Hourly labour costs, Statistics Explained*, March, 2020.

21% dei cittadini meridionali lamenta irregolarità nella distribuzione dell'acqua a fronte del 3% del Nord, e della *depurazione*³.

Sempre in tale ambito, i programmi di *efficientamento energetico* degli edifici pubblici (inclusi quelli scolastici), ma anche la riqualificazione energetica delle *reti d'illuminazione* e dei *trasporti pubblici*, appaiono in grado di attivare immediatamente investimenti in tutto il Paese con effetti moltiplicativi sul reddito locale e sull'occupazione.

Istruzione e cultura

Nel *cluster* tematico "Istruzione, formazione, ricerca e cultura", le linee del PNRR prevedono interventi trasversali a tutto il Paese, che assumono particolare rilevanza nel Mezzogiorno. Come mostrano le rilevazioni nazionali (Invalsi) e internazionali OCSE-PISA, esiste un ampio divario nei livelli di competenza misurati dai punteggi nei test tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Secondo i dati Invalsi, nel 2019, il 53,5% degli studenti meridionali non aveva una competenza numerica adeguata, a fronte del 24% del Nord. Come mostrano le ricerche, le differenze regionali nelle competenze scolastiche hanno molteplici cause: dipendono dalle condizioni familiari, dal contesto socioeconomico in cui vivono gli studenti e dalla scuola. Date le differenze socioeconomiche, le differenze nei punteggi medi tra Nord e Sud sono maggiori di quelle riscontrabili nelle altre nazioni avanzate. I divari nelle competenze si riscontrano già nei primi anni d'istruzione e si ampliano durante il percorso scolastico. Per la loro riduzione, il PNRR prevede una serie interventi. Per il Mezzogiorno appaiono particolarmente rilevanti i seguenti:

- interventi per la realizzazione di *asili nido pubblici* e a sostegno alla loro gestione da parte dei Comuni: attualmente la quota di bambini in età prescolare che ha usufruito di servizi comunali per l'infanzia è del 5,4% nel Mezzogiorno rispetto al 16% del Nord⁴;
- interventi per la *qualificazione e il miglioramento della selezione* del corpo docente;
- investimenti per la *riqualificazione e l'adeguamento delle strutture scolastiche* e per incrementarne le dotazioni strumentali (laboratori, attrezzature informatiche, biblioteche...);
- interventi per prevenire la *dispersione* e l'abbandono scolastico come l'estensione del *tempo pieno* a tutte le scuole e l'attuazione, anche col coinvolgimento del Terzo settore, di *programmi di carattere socio-culturale o sportivo*, nel tempo di non frequenza scolastica, nelle aree di maggiore disagio sociale del Mezzogiorno.

Nell'ambito della formazione universitaria e della ricerca, l'incentivazione dei centri di ricerca nei settori delle nuove tecnologie (biotecnologie, informatica...), il sostegno agli *spin-off* e ai progetti di ricerca realizzati in *partnership* con le imprese, possono assumere notevole importanza per il Mezzogiorno. Come dimostrano alcune esperienze di successo, la disponibilità di capitale umano ad elevata qualificazione può costituire un fattore decisivo di attrazione per la localizzazione d'impresе in settori come quello informatico. In tali settori, infatti, la localizzazione industriale non dipende da vantaggi di costo (come nel manifatturiero) e non è vincolata da fattori geografici o di mercato.

Banche e finanziamento delle PMI

³ Istat, *Rapporto BES 2019: il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2019.

⁴ Istat, *Rapporto BES 2019: il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2019.

Secondo le indicazioni della Commissione Europea, alle priorità comuni dei PNRR nazionali si dovranno affiancare quelle derivanti dalle raccomandazioni specifiche per Paese contenute nel “Pacchetto di primavera 2020”. Per l’Italia, la raccomandazione n. 3 2019 riguarda il sistema bancario e il finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI). Nello specifico, si chiede di favorire la ristrutturazione dei bilanci, di migliorare l’efficienza e la qualità degli attivi riducendo i crediti deteriorati, di migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative. Tali indicazioni riguardano, soprattutto, le banche di minori dimensioni e, sebbene interessino l’intero Paese, hanno grande rilevanza per gli istituti del Mezzogiorno.

Le banche italiane presentano strutture di bilancio “pesanti”, specie dal lato dei costi, che riflettono politiche risalenti nel tempo e non adeguate ai cambiamenti in atto. Le dinamiche di mercato e quelle macroeconomiche, i mutamenti sociali, regolamentari e tecnologici hanno inciso profondamente sull’industria bancaria nell’ultimo ventennio. Anche la politica monetaria fortemente espansiva della BCE, che ha portato a zero i tassi di riferimento determinando la negatività del tasso Euribor, ha profondamente mutato lo scenario competitivo⁵.

L’attuale modello di servizio, pensato e sviluppato molti anni fa, non è più né adeguato né sostenibile. Sebbene le banche siano alla ricerca di fonti alternative di ricavo, puntando sui ricavi da commissione e sui servizi innovativi, è dal *lato dei costi* che si possono attivare le leve più incisive per migliorare i bilanci⁶.

Molti servizi, che tradizionalmente venivano erogati dagli addetti agli sportelli, sono oggi forniti telematicamente. È necessario qualificare il personale bancario, ma anche prevedere un adeguato “ribilanciamento” delle risorse umane impiegate: a tal fine, potrebbe essere d’aiuto un piano di *incentivazione all’esodo del personale*, concordato tra tutte le parti sociali e sostenuto da un *apposito fondo*.

Con riferimento alla *qualità degli attivi*, fondamentale sarà la velocità di *smobilizzare gli attivi deteriorati* attraverso modelli di *partnership* con investitori istituzionali, garantendo, però, valore adeguato alle banche. Il recente intervento legislativo diretto a favorire la cessione di crediti in sofferenza (*non-performing*) tramite il Fondo di garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze (Gacs) è un buon esempio. Tutele ulteriori dei valori residui degli attivi bancari deteriorati, anche attraverso la *creazione di una “bad bank”*, servirebbero a contenere meglio le perdite generate dal sistema, specie nelle fasi avverse del ciclo economico.

La recente emergenza sanitaria da Covid-19 ha fatto emergere una variegata esigenza di digitalizzazione del sistema bancario italiano. La prevalenza e la numerosità della rete fisica rispetto agli altri Paesi europei hanno determinato un *gap digitale da colmare con urgenza*. I piani di investimento in digitalizzazione del sistema bancario italiano, specie delle banche di piccole e medie dimensioni, sono ancora timidi. Un intervento del legislatore teso alla *defiscalizzazione degli investimenti in digitale* potrebbe fungere da acceleratore.

⁵ Il peso percentuale del margine di interesse sul margine di intermediazione è passato dal 63% del 2009 al 50% del 2018, mentre l’incidenza del margine commissionale dal 30% al 40%. (Fonte: KPMG).

⁶ Il *cost/income ratio* del campione di banche italiane analizzato da KPMG nel 2018 si attestava al 65,8%, in aumento di 4,2 punti percentuali rispetto al 2009. I gruppi maggiori fanno segnare il *cost/income ratio* più contenuto (60,4%), mentre i gruppi medio-piccoli registrano valori più elevati (in media circa 78%).

Il sistema bancario italiano ha storicamente sostenuto, da solo, lo sviluppo del tessuto imprenditoriale italiano fatto da micro, piccole e medie imprese. Ne ha tratto benefici, ma ne ha anche subito le conseguenze. I bilanci bancari ne portano ancora i segni. Per l'accesso al credito delle PMI, sono provvidenziali i sistemi di garanzia e contro-garanzia dello Stato, diretti ed indiretti, posti in essere grazie al rifinanziamento del Fondo Centrale, che dovrebbe essere strutturale, *mirato e premiante verso il capitale di rischio*.

In passato, anche la legge "Sabatini" ha dato risultati positivi: andrebbe resa anch'essa strutturale. In aggiunta, interventi di *incentivazione del "venture capital"* potrebbero ulteriormente diversificare le fonti di accesso al capitale alternativo da parte di chi vuol fare impresa.

Programmazione e capacità di spesa

Un aspetto d'importanza cruciale, dato l'ammontare delle risorse allocate nel PNRR e considerata la complessità degli interventi, riguarda la capacità di programmazione, gestione e spesa. L'attuazione dei programmi, soprattutto di quelli che prevedono investimenti in infrastrutture, richiederebbe provvedimenti complessivi per: *a) il riordino e la semplificazione normativa*, come quelli già in atto per la revisione del codice degli appalti; *b) la ridefinizione e razionalizzazione delle competenze*, spesso sovrapposte, tra Enti differenti soprattutto in materia di opere pubbliche e di attività produttive.

La stratificazione di norme, la complessità delle procedure, il non rispetto dei tempi previsti per la definizione dei procedimenti costituiscono, come è noto, un formidabile fattore di ritardo per la realizzazione di opere, ma rappresentano anche un disincentivo per gli investimenti privati, soprattutto per quelli esteri, anche per il contenzioso che ne deriva.

L'efficacia nella programmazione e nella capacità di spesa dipende, poi, dalle competenze dei funzionari delle Pubbliche amministrazioni. Gli impiegati pubblici italiani sono quelli con l'età media più elevata tra tutti i paesi dell'OCSE. Nel complesso della PA, l'età media è di 50,7 anni. Sebbene gli indicatori per misurare la qualità e l'efficienza delle amministrazioni siano parziali, alcuni di questi come lo *European Quality of Government Index 2017*, mostrano significative differenze Nord-Sud, pur in un contesto generale che pone il nostro Paese in una posizione di svantaggio rispetto a quelli europei più avanzati.

La formazione del personale amministrativo, il reclutamento, con criteri rigorosi, di personale tecnico altamente qualificato e, eventualmente, la creazione di *Nuclei di monitoraggio e gestione* degli investimenti e di *Nuclei di assistenza tecnica* di supporto alle amministrazioni, in particolare a quelle Regionali e soprattutto nel Mezzogiorno, potrebbero risultare decisivi per garantire l'attuazione dei programmi del PNRR nei tempi previsti.

Addizionalità delle risorse

A differenza di altri Paesi europei, in Italia, nell'ultimo decennio, si è verificata una forte flessione degli investimenti. Nel periodo 2008-18, gli investimenti fissi lordi sono diminuiti mediamente del 2% all'anno (cumulativamente, quasi del 20%). Sebbene il processo di disinvestimento abbia interessato tutto il Paese, la sua intensità è stata comparativamente maggiore nel Mezzogiorno. In quest'area, gli investimenti fissi lordi sono diminuiti cumulativamente del 32,3% (nel Centro-Nord il calo è stato del 15,5%), mentre la spesa per

investimenti ordinari della Pubblica amministrazione si è dimezzata, passando da 21 a 10,3 miliardi⁷.

Nel Mezzogiorno, gli investimenti hanno trovato, in parte, finanziamento nei fondi strutturali e nelle altre risorse dei programmi di coesione territoriale. Il risultato è che i fondi strutturali sono diventati sostitutivi delle risorse nazionali, in contrasto con il *principio di addizionalità*, secondo il quale le risorse europee devono aggiungersi a quelle nazionali perché si possa conseguire un effettivo riequilibrio territoriale. A tal proposito, si può ricordare che già nel 2019, la Commissione Europea ha richiamato l'Italia in merito al rispetto del principio di addizionalità.

Il Programma *Next Generation EU* prevede un incremento dei fondi strutturali per il ciclo di programmazione 2021-27 attraverso le risorse dell'iniziativa REACT-UE. Ciononostante, il *principio di addizionalità* dovrebbe costituire un principio guida anche per l'allocazione delle risorse del PNRR, affinché quelle espressamente destinate al Mezzogiorno risultino *aggiuntive rispetto* alle misure *trasversali* riguardanti l'intero Paese, in coerenza con l'obiettivo del riequilibrio territoriale.

Con i più distinti saluti,

Catanzaro, 2 ottobre 2020

Vittorio Daniele

⁷ Svimez, *Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.