

L'implementazione del PNRR nel Mezzogiorno¹

di Massimiliano Musmeci²

Le regioni meridionali hanno mostrato nel corso degli ultimi anni una sorprendente vivacità economica, registrando una ripresa più sostenuta rispetto a quella del Centro-Nord, un fenomeno che non si osservava da tempo. Il PIL del Mezzogiorno, infatti, secondo gli ultimi dati SVIMEZ³, è cresciuto del +5,1% rispetto al 2019, superando il +4,4% registrato dalle regioni del Centro-Nord.

L'espansione dell'attività economica, sia nel Mezzogiorno che a livello nazionale, è stata trainata dal settore delle costruzioni, che al Sud ha sperimentato, sempre secondo lo stesso Istituto, un incremento degli investimenti in termini reali del +40,7% in confronto all'anno pre-Covid, oltre cinque punti in più del Centro-Nord. Tale dinamica ha consentito alle costruzioni di vedere crescere, ancor di più rispetto al passato, la propria rilevanza sul sistema economico: nel 2023 il peso sul PIL del settore nel Meridione ha raggiunto il 12,6% rispetto al 9,1% di quattro anni prima.

Le costruzioni, inoltre, si sono dimostrate uno straordinario volano di sviluppo anche per l'occupazione. In particolare, i dati del monitoraggio CNCE sulle Casse Edili/Edilcasse indicano come nel triennio 2021-2023 il numero di lavoratori iscritti nel Meridione sia aumentato del 29%, anche in tal caso superando la media nazionale.

La notevole crescita del settore, sia in termini di investimenti che di occupazione, è dovuta a due principali fattori di sviluppo: gli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica e sismica degli edifici e gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

¹ Relazione svolta al seminario su *L'implementazione del PNRR nel Mezzogiorno*, organizzato da Astrid, Roma, 21 gennaio 2025

² Direttore generale ANCE

³ Rapporto Svimez 2024. *L'economia e la società del Mezzogiorno*, novembre 2024.

Come è noto, il recupero del divario Nord-Sud rappresenta un obiettivo specifico del PNRR, trasversale a tutte le Missioni individuate nel Piano.

A tal fine il PNRR assegna alle regioni del Mezzogiorno una quota rilevante di fondi, pari al 40% del totale delle risorse che hanno una destinazione specifica sui territori (pari a oltre 80 miliardi di euro). Secondo le stime dell'Ance, circa la metà delle risorse destinate al Mezzogiorno riguarda, più o meno direttamente, investimenti di interesse per il settore delle costruzioni.

Risorse che rappresentano un'opportunità unica di sviluppo che consentirà di affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese. In questo processo, un contributo determinante arriverà dal recupero del gap infrastrutturale, fisico e digitale, oltre che dall'adeguamento dell'offerta di servizi pubblici quali l'istruzione, la sanità e la Pubblica Amministrazione.

Questi investimenti, inoltre, potranno contribuire a dare una risposta a una questione molto importante che può seriamente minare lo sviluppo e le condizioni di vita delle regioni del sud d'Italia: la demografia.

La sfida demografica è un tema che sta esplodendo, con la popolazione italiana che diminuisce in termini assoluti e che vedrà, sempre più, un travaso di persone, soprattutto giovani, dalle regioni del Mezzogiorno verso quelle del Centro Nord.

Le previsioni demografiche dell'Istat stimano una continua perdita di popolazione e un progressivo invecchiamento, soprattutto nel Sud del Paese. Le nuove previsioni vedono un incremento di popolazione nel Nord, un lieve decremento nel Centro e un forte calo di residenti nel Mezzogiorno, ben 2 milioni in meno, una perdita che l'Istat stima proseguirà nei decenni successivi a ritmi sempre più sostenuti.

L'altro fenomeno è quello della mobilità interna che vede un terzo degli spostamenti tra regioni dal Mezzogiorno verso il Centro-nord.

E, cosa ancora più grave, questo spostamento riguarderà sempre più giovani laureati (25-34enni), con una perdita terribile in termini di capitale umano di tutte le aree del Mezzogiorno.

Il PNRR, se ben attuato, può contrastare questi fenomeni. Investendo in infrastrutture moderne e in progetti di sviluppo sostenibile, il Piano può migliorare le condizioni economiche e sociali nel Mezzogiorno, creando nuove opportunità di lavoro e attrattività per i giovani.

Finora, è innegabile che il PNRR abbia avuto un impatto significativo sulla velocità con cui vengono avviati i progetti infrastrutturali, accelerando le fasi di bando, aggiudicazione e apertura dei cantieri.

I dati osservati mostrano in media, una riduzione dei tempi tra gara e l'apertura dei lavori del 30%⁴.

L'adozione di un approccio basato sul raggiungimento di precisi obiettivi (milestone) e risultati quantificabili (target) e non sulla spesa realizzata, ha imposto alle amministrazioni pubbliche, così come agli altri soggetti coinvolti, di rispettare scadenze e traguardi intermedi ben definiti, favorendo una maggiore responsabilizzazione e trasparenza. Questo sistema di valutazione dei progressi in base ai risultati ha certamente contribuito al miglioramento dei processi decisionali e operativi.

I cantieri per le opere pubbliche sono ora nella fase realizzativa.

Per valutare lo stato di attuazione degli investimenti, l'Ance, in collaborazione con la Banca d'Italia, ha attivato il monitoraggio dei lavori in corso, basato sui dati che la Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE) raccoglie sui cantieri aperti e sui lavoratori impiegati, attraverso la banca dati CNCE_Edilconnect.

Sono informazioni importanti che ci hanno consentito di individuare alcune opere avviate (il 17% dei cantieri aperti) che sfuggono ai monitoraggi ufficiali (Regis e Anac). Quest'ultimi rischiano, quindi, di restituire un quadro sottostimato del reale avanzamento del Piano.

Visto l'importanza di queste informazioni, abbiamo deciso di condividere i dati sui cantieri con le principali istituzioni italiane, come MEF e UPB. Abbiamo anche sottoscritto una convenzione con SVIMEZ proprio al fine di compiere approfondimenti e analisi congiunte sull'avanzamento del PNRR nel Mezzogiorno.

L'analisi aggiornata, che sarà contenuta nell'Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni che presenteremo il 28 gennaio, ci dice che, a livello nazionale, per circa la metà delle gare per lavori PNRR, pubblicate a

⁴ *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, gennaio 2024.

partire da ottobre 2021, i lavori sono in corso o sono completati, ma ci dice anche che circa un quarto è in ritardo rispetto al cronoprogramma.

La stessa analisi declinata territorialmente mostra un ritardo maggiore nel Mezzogiorno: le opere in corso o concluse al Sud sono il 44% di quelle bandite, contro il 56% delle regioni del Nord e il 49% di quelle del Centro.

Il divario, peraltro, aumenta se consideriamo le opere di dimensione maggiore. Per quelle superiori ai 5 milioni, infatti, la quota di cantieri aperti o conclusi nel Mezzogiorno è del 34% contro il 48% della media nazionale.

Questo scarto tra Nord e Sud nell'avvio delle opere più complesse, evidenziato in più occasioni anche da Banca d'Italia⁵, oltre ad essere spiegato dalla maggiore presenza nel Mezzogiorno di nuove opere di grandi dimensioni che richiedono tempi più lunghi di progettazione e avvio, suggerisce anche un problema di capacità amministrativa degli enti responsabili dei progetti, un fattore cruciale per il successo del PNRR che dipende principalmente dalla dotazione di risorse umane e dalla qualità delle competenze del personale.

Vorrei riportare solo qualche numero, tratto dall'ultimo Rapporto Svimez, particolarmente significativo della situazione: tra il 2011 e il 2022, il personale dei comuni italiani è diminuito del 22%, con punte del 34% nei comuni del Mezzogiorno continentale.

L'avvicinarsi della fine del PNRR ci impone, come categoria, uno sforzo senza precedenti, soprattutto nella fase conclusiva, dove, anche a seguito della revisione, risulta concentrata la maggior parte degli obiettivi da rendicontare.

Di fronte al rischio di non rispettare i tempi stringenti del PNRR, che prevedono il raggiungimento degli obiettivi finali entro giugno 2026, il Governo intenderebbe proporre alla Commissione Europea una nuova revisione del PNRR, da presentare entro febbraio 2025, che dovrebbe coinvolgere investimenti infrastrutturali importanti, per un totale di 10-12 miliardi di euro.

Da un lato, è positivo, e va nella direzione auspicata dall'Ance, l'approccio che il Governo intende adottare per la revisione, che punta a monitorare lo stato di avanzamento dei singoli progetti, introducendo una maggiore flessibilità per

⁵ *Economie regionali* novembre 2024; *L'economia delle regioni italiane Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, novembre 2024.

riorganizzare fondi e obiettivi, così da evitare di perdere i finanziamenti europei e lasciare opere incompiute.

Dall'altro c'è il rischio che con la revisione i fondi del PNRR perdano il loro carattere aggiuntivo, diventando un semplice sostituto della spesa ordinaria. L'esperienza dei fondi strutturali europei, per anni impiegati come sostituti della spesa ordinaria senza contribuire realmente a stimolare un cambiamento strutturale nelle aree più svantaggiate, dovrebbe averci insegnato qualcosa. Solo se i fondi saranno aggiuntivi, il Piano sarà in grado di garantire quell'impatto sul PIL (+0,6% nel 2031) previsto all'interno del Piano Strutturale di Bilancio.

Un altro aspetto da tenere sotto controllo, nella revisione del Piano, riguarda il rispetto del vincolo del 40% degli investimenti destinati al Mezzogiorno, ma su questo il Ministro Foti ha fornito rassicurazioni nelle ultime settimane.

Altrettanto importante per garantire gli obiettivi di crescita dell'economia è fare in modo che gli investimenti previsti possano avanzare speditamente, ponendo attenzione alla fase esecutiva dei cantieri ed evitando qualsiasi tensione che possa rallentare o bloccare il regolare svolgimento dei lavori.

Nel corso del 2024 si è assistito ad un allungamento dei tempi di pagamento dei lavori eseguiti, derivante da un circuito finanziario poco fluido, dovuto a procedure di rendicontazione e controllo molto complesse.

Su questo aspetto, il legislatore ha accolto le denunce espresse sia dalle amministrazioni pubbliche sia dalle imprese esecutrici dei lavori, introducendo nel Decreto-legge "Omnibus" una norma che consente i trasferimenti ai soggetti attuatori, fino al 90% del costo dell'intervento, entro 30 giorni dalla richiesta, posticipando i controlli principali prima del saldo finale. Una procedura più snella che punta a ridurre i tempi di pagamento e accelerare l'attuazione degli investimenti.

Lasciatemi concludere con una riflessione sull'opportunità di estendere il metodo del PNRR, basato su un approccio *performance based*, alle politiche di coesione. In questo modo l'erogazione delle risorse sarebbe vincolata al raggiungimento di precisi obiettivi, piuttosto che alla semplice rendicontazione delle spese. È una riforma concretamente percorribile e in grado di condurre a un miglioramento dell'efficacia di queste politiche.