FONDAZIONE MERIDIONE ITALIA

Policy brief Merita

IL MEZZOGIORNO DAL PNRR AL BILANCIO UE 2028-34

Maria Ludovica Agrò
Pa FPA
Esperta di politiche pubbliche di sviluppo
Socia fondatrice di Merita

Claudio De Vincenti
Università La Sapienza
LUISS Guido Carli
Presidente onorario Merita

Amedeo Lepore
Università della Campania Luigi Vanvitelli
LUISS Guido Carli
Socio fondatore di Merita

4 Policy brief Merita

Fondazione Merita

La Fondazione “Merita Meridione - Italia” è nata dall’esperienza dell’Associazione omonima e il suo lavoro viene presentato sul sito www.fondazionemerita.it insieme al Manifesto fondativo “Cambia, cresce, merita. Un nuovo Sud in una nuova Europa”.

Il Manifesto è la principale espressione delle finalità della Fondazione nata per svolgere attività di promozione culturale, di elaborazione di proposte di politica economica e sociale, di sviluppo e monitoraggio di concreti progetti di intervento e di formazione rivolta ai giovani.

Sul sito della Fondazione sono disponibili tutti gli aggiornamenti sull’attività di Merita, le iniziative organizzate e l’archivio degli eventi svolti.

FONDAZIONE MERITA – MERIDIONE ITALIA

IL MEZZOGIORNO DAL PNRR AL BILANCIO UE 2028-34

A cura di Maria Ludovica Agrò, Claudio De Vincenti e Amedeo Lepore

Gli investimenti del PNRR: a che punto siamo

L'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha rappresentato per il nostro Paese e per il suo Mezzogiorno una scommessa senza precedenti. Più che una semplice iniezione di risorse finanziarie, il Piano ha costituito un esperimento istituzionale basato su un impianto metodologico di obiettivi e scadenze rigorose, il cosiddetto "modello dei targets e delle milestones", e su una governance caratterizzata da una interazione forte tra Commissione Europea, Governo nazionale e soggetti attuatori, a cominciare da Città metropolitane e Comuni, Regioni, imprese partecipate. Ora che il Piano è entrato nella sua fase finale – gli interventi devono risultare conclusi al 31 agosto 2026 – si può e si deve cominciare a trarne un bilancio per ragionare sul futuro: su quanto dell'esperienza compiuta meriti di essere confermato come base per sviluppi ulteriori, sui miglioramenti amministrativi e la disseminazione delle buone prassi di cui si avverte il bisogno, sulle sfide cui è chiamata la finanza pubblica italiana per riuscire a consolidare l'ammontare di investimenti pubblici in rapporto al PIL sui livelli ottenuti in questi anni grazie alle risorse di NGEU.

Il primo tassello di questo bilancio del PNRR consiste nella verifica di ciò che si è riusciti a realizzare concretamente in termini di investimenti infrastrutturali, produttivi, sociali. E per quanto il bilancio finale lo si potrà fare solo dopo il 31 agosto, una prima idea, abbastanza definita, la possiamo già ricavare dai dati forniti dall'ultima Relazione presentata dal Governo nel dicembre scorso sul grado di avanzamento procedurale e finanziario del Piano[1].

1 Cfr. Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, Settima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Roma, 22 dicembre 2025.

Così, degli oltre 550 mila progetti che danno corpo alle 7 Missioni di cui il Piano si compone, circa il 75% risultavano al 30 novembre 2025 completati o in chiusura, il 22% in fase di esecuzione e solo una parte residua molto limitata ancora in fase di avvio (probabilmente collegata con la sesta Revisione del Piano, approvata dalla Commissione proprio nel novembre scorso). Come immaginabile, inoltre, l'incidenza dei progetti ancora in fase di esecuzione e quindi non ancora conclusi, risulta più elevata per quelli riguardanti opere pubbliche e più bassa per quelli consistenti in concessione di contributi e incentivi.

Con riferimento alla spesa già sostenuta – indicatore diverso dai targets e milestones di riferimento, ma comunque importante per il suo impatto economico – la Relazione riporta un dato importante, ossia al 30 novembre 2025 risultano effettuate spese per oltre 101,3 miliardi di euro sui 194,4 miliardi del Piano, con una incidenza del 52% che sale a oltre il 58% se si scomputano dai 194,4 i 23,8 miliardi cui, con l'ultima revisione, è stata portata la dotazione per i cosiddetti "strumenti finanziari" e assimilabili – per i quali rileva ai fini della rendicontazione PNRR il trasferimento delle risorse ai soggetti gestori, che poi le spenderanno anche dopo l'agosto 2026 nell'attuazione dei progetti. È un risultato da non sottovalutare, anche se naturalmente non può e non deve sfuggire come il dato implichi che l'ultimo miglio che ci separa dalla conclusione del Piano risulta estremamente impegnativo. È anche interessante rilevare come i cinque Ministeri titolari degli stanziamenti più consistenti del Piano – Ambiente e sicurezza energetica, Imprese e made in Italy, Infrastrutture e trasporti, Istruzione, Università e ricerca – facciano registrare tutti percentuali di spesa superiori alla media.

Dal nostro punto di vista è poi di grande importanza verificare l'impatto del PNRR sul Mezzogiorno, al quale in sede di approvazione del Piano è stato stabilito dovesse essere destinato non meno del 40% delle risorse la cui destinazione territoriale possa essere determinata. La Relazione conferma che questo vincolo normativo – la cosiddetta "Quota Sud" monitorata dal Dipartimento per le Politiche di coesione - è stato rispettato in tutte le fasi di attuazione del Piano: dei 194,4 miliardi complessivi, circa 146,1 sono imputabili a iniziative allocabili territorialmente e di questi 59,3 risultano assegnati alle otto Regioni del Mezzogiorno, ossia il 40,6%. Un dato tanto più significativo se si considera che il monitoraggio non si basa più su stime, ma in larga misura su progetti concretamente identificati, cantieri aperti o incentivi già concessi. Il Meridione ha visto così concentrarsi sul proprio territorio più di 111.000 progetti e una mole di investimenti pubblici che ha interessato Comuni, Città metropolitane, Regioni e grandi infrastrutture.

L'impatto dal lato della domanda aggregata derivante da questa massiccia iniezione di risorse ha iniziato a manifestarsi in modo evidente in diversi indicatori macroeconomici. Un rapporto congiunto di Confindustria e del centro studi SRM ha documentato una dinamica di crescita del Prodotto Interno Lordo meridionale che, tra il 2019 e il 2024, ha superato quella nazionale di due punti percentuali, con un aumento cumulato del 7,7%, contro il 5,8% medio dell'insieme del Paese[2]. Si tratta di un'inversione di tendenza non scontata, che ha contribuito a una graduale, seppur ancora lieve, riduzione

2 Cfr. Confindustria-SRM, Check-up Mezzogiorno, Rapporto 2025.

del divario storico con il Centro-Nord. Anche l'indice sintetico dell'economia meridionale stimato da Confindustria e SRM - che aggrega variabili come il PIL, gli investimenti, le esportazioni e l'occupazione - è tornato a crescere in modo significativo negli ultimi cinque anni, trainato in particolare dalla componente degli investimenti.

Ma oltre a questo effetto aggregato, rilevano le specifiche iniziative in cui questa iniezione di risorse si è concretizzata. Alcuni esempi possono aiutare a darne conto. Nell'ambito della Missione 3, l'investimento sull'alta velocità ferroviaria verso il Sud ha visto l'aggiudicazione dei lavori relativi al lotto Battipaglia-Romagnano, sulla linea Salerno-Reggio Calabria, di cui sono già in corso i lavori di realizzazione, e l'avanzamento dei lavori sulla Napoli-Bari e sulla Palermo-Catania. Così come è stata avviata la riqualificazione di 38 stazioni ferroviarie nel Mezzogiorno, migliorandone l'accessibilità, l'efficienza energetica e l'intermodalità: dieci di esse, tra cui quelle di Sapri, San Severo, Milazzo e Vibo Valentia-Pizzo, risultano oggi completate in conformità alle norme europee sull'accessibilità e alla sicurezza ferroviaria.

Nell'ambito della Missione 2, l'investimento sul trasporto rapido di massa nelle città (con l'obiettivo di realizzare 231 chilometri di nuove infrastrutture tra tram, filovie e bus rapid transit) ha previsto specifiche riserve per il Sud; come pure, nel settore degli autobus a zero emissioni, al Sud sono stati destinati e consegnati 254 bus elettrici nell'ambito del potenziamento del parco autobus regionale. Quote di riserva sono state anche introdotte per il rinnovo in chiave sostenibile delle flotte di materiale rotabile del trasporto ferroviario regionale e per i servizi intercity. Nel settore della ciclabilità, il decreto di riparto delle risorse destina al Mezzogiorno una percentuale pari al 50 per cento delle risorse complessive, garantendo un investimento significativo nelle infrastrutture ciclistiche di un territorio che ne era quasi del tutto privo.

Sul fronte energetico, la Relazione documenta l'avanzamento del Tyrrhenian Link, l'investimento per l'ampliamento dell'infrastruttura di trasmissione dell'energia elettrica finalizzato a integrare nella rete nazionale la capacità di produzione da fonti rinnovabili localizzata nel Sud Italia. Sono stati aggiudicati i contratti relativi ai lavori di posa di 511 chilometri di cavi di collegamento tra Caracoli (Palermo) ed Eboli (Salerno). Questo intervento è di importanza strategica per il futuro energetico del Mezzogiorno, che dispone di una capacità di produzione da fonti rinnovabili notevole, ma finora limitata dalla carenza di infrastrutture di trasmissione adeguate. Con il Tyrrhenian Link, questa risorsa potrà essere pienamente valorizzata, contribuendo sia alla decarbonizzazione del sistema energetico nazionale sia allo sviluppo economico delle Regioni meridionali. Nella misura relativa agli impianti agri-solari (M2C2-44), sono stati approvati 540 progetti con una potenza complessiva superiore a 1.500 MW, con il 31 per cento della capacità localizzata nel Sud e nelle Isole.

Nel settore idrico, la Relazione documenta un avanzamento significativo negli interventi per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione, con 900 milioni di euro distribuiti tra 33 interventi, di cui 364 milioni (il 40 per cento) destinati al Mezzogiorno, dove le perdite di rete raggiungono in alcune zone punte superiori al 50 per cento, quasi il doppio della media europea. Si tratta di un'emergenza

strutturale che i finanziamenti del Piano affrontano, anche se solo parzialmente, dato che il fabbisogno complessivo per il sistema idrico meridionale va ben al di là delle risorse che il PNRR poteva mettere a disposizione. Tuttavia, i cantieri avviati in questo settore rappresentano un inizio concreto, e il metodo utilizzato — con la riserva del 40 per cento delle risorse per il Mezzogiorno e l'obbligo di finanziamento di almeno una proposta per ciascuna regione — garantisce una distribuzione territorialmente equa degli interventi.

Sul fronte dell'istruzione, la Relazione documenta diversi risultati concreti nel Sud. Pur con un ridimensionamento rispetto agli obiettivi e alle dotazioni iniziali, il piano sugli asili-nido ha impresso un'accelerazione verso l'obiettivo di 33 posti ogni 100 bambini nella fascia 0-2 anni, che era rimasto inattuato per oltre un decennio: come rileva la Svimez, già nel 2025 si è osservato un avvicinamento della dotazione di posti al Sud rispetto al Centro-Nord e, se entro il 2026 tutte le opere dovessero essere completate, si arriverebbe a una dotazione di 25 posti per 100 bambini al Sud rispetto a 26 posti nel Centro-Nord[3]. Nella scuola primaria, tra il 2020 e il 2024, si è ampliato notevolmente il numero di strutture dotate di mensa, portando l'offerta potenziale del servizio dal 19,2 al 31,6% dei posti alunno, grazie al Piano di estensione del tempo pieno finanziato con circa 1,1 miliardi di euro. Resta ancora ampio il divario dal Centro-Nord, dove la percentuale di alunni frequentanti scuole dotate di mensa è al 69,4%, ma l'avvicinamento tra le due aree è significativo[4].

Sul fronte degli investimenti delle imprese, rileva in particolare la spinta osservata nel settore manifatturiero con una quota di aziende che hanno effettuato investimenti nell'ultimo triennio salita, secondo l'indagine SRM, al 65%: un incremento notevole, innescato dalle politiche di incentivo realizzate con il PNRR. In particolare, quelle legate alla cosiddetta Transizione 4.0 – evoluzione della precedente Industria 4.0 e molto più efficace della successiva Transizione 5.0 – e, con riferimento specifico al Sud, al Credito d'imposta per gli investimenti nella Zona Economica Speciale unica – evoluzione del precedente Credito per gli investimenti al Sud. Quest'ultimo strumento ha innescato oltre 5 miliardi di investimenti privati al Sud nel 2024 e oltre 7 miliardi nel 2025.

Sono risultati importanti, un primo segnale che è possibile avviare un processo di convergenza che riduca progressivamente lo storico divario tra il Mezzogiorno e il resto del nostro Paese. Ma naturalmente molto vi è ancora da fare e per questo è importante ragionare sull'eredità che il PNRR lascia nelle sue luci e nelle sue ombre. Torneremo su questo fra breve.

Qui aggiungiamo una considerazione di natura generale e di peculiare rilevanza per il futuro del Paese e in modo particolare del Mezzogiorno: mentre gli effetti di traino della crescita congiunturale dal lato della domanda aggregata in questi anni sono stati visibili, più incerti sono gli effetti che il PNRR lascia sul versante delle capacità di crescita di lungo periodo dell'economia italiana, ossia su quello che chiamiamo il tasso di crescita potenziale da cui dipendono le possibilità di duraturo sviluppo del Paese. È vero che l'impatto degli investimenti infrastrutturali e anche di quelli produttivi sul

3 Cfr. Svimez, Rapporto 2025. L'economia e la società del Mezzogiorno, Torino, Einaudi.

4 Ibidem.

tasso di crescita potenziale richiede tempo per manifestarsi, quindi una valutazione al riguardo potrà essere data solo più avanti. Però è anche probabile che non abbia giovato una eccessiva dispersione degli interventi, non tutti utili al fine di accrescere la dotazione di capitale fisico e umano e il tasso di innovazione del Paese. Così come le ripetute revisioni del PNRR, che hanno cercato di spostare via via risorse verso programmi più facilmente conseguibili entro la scadenza del 2026, pur giustificate dall'esigenza di non perdere le risorse europee e di correggere possibili errori di programmazione iniziali, possono però in certi casi aver riconfigurato il Piano in modalità meno produttive dal punto di vista delle dotazioni infrastrutturali necessarie ad accrescere la capacità di crescita di più lungo periodo[5].

Dopo il PNRR: il che fare

Due le tematiche principali che attendono il Paese ora che il PNRR sta giungendo a compimento: la prima inerente la gestione della finanza pubblica italiana, la seconda la governance delle politiche di sviluppo.

Riguardo alla prima questione, il PNRR ha rialzato in misura consistente, tramite l'apporto di risorse europee sotto forma sia di erogazioni a fondo perduto che di prestiti a tassi inferiori consentiti dall'emissione di debito europeo, l'ammontare in rapporto al Pil dell'aggregato di bilancio costituito da investimenti pubblici e contributi agli investimenti privati: da un livello pre-PNRR che – per la componente investimenti - si aggirava intorno al 2% del Pil, si è passati a più del 3,5% medio degli ultimi anni. L'interrogativo che è lecito porsi ora è se la gestione della finanza pubblica realizzata in questi anni, che ha avuto il merito di riportare via via il disavanzo verso il 3% contenendo così anche il debito pubblico, sia sufficiente per garantire gli spazi di bilancio necessari a mantenere nei prossimi anni la spesa in conto capitale sul nuovo livello raggiunto col PNRR.

Aiuteranno in questa direzione gli strumenti finanziari ampliati con l'ultima revisione del PNRR, che consentono un prolungamento della spesa dopo l'agosto 2026. Ma non sono certo sufficienti a stabilizzare anche in prospettiva la quota di investimenti pubblici sul Pil e di sostegno all'investimento privato. Stabilizzazione che è essenziale se vogliamo sviluppare l'eredità del PNRR completando la sua azione ancora iniziale sul versante della dotazione infrastrutturale del Paese, specie nel Mezzogiorno, e sul versante della crescita del capitale fisico e della produttività del sistema delle imprese. In sintesi, sul versante dell'innalzamento del tasso di crescita potenziale dell'economia italiana, conditio sine qua non per la stessa sostenibilità del debito e della finanza pubblica.

Il fatto è che rischiamo di scontare una composizione del bilancio sedimentatasi in questi anni e

5 L'effetto cumulato di queste revisioni è stato di ridurre la quota di risorse destinate a opere pubbliche, che hanno perso oltre 11 miliardi di euro rispetto alla dotazione iniziale, smentendo in parte l'ambizione originaria che puntava a lasciare un'eredità di infrastrutture materiali in grado di accrescere in modo duraturo la produttività dell'economia italiana (cfr. L. Rizzo, R. Secomandi, A. Zanardi, PNRR: dalla programmazione alle revisioni poca attenzione ai problemi più urgenti, Lavoce.info, 5 febbraio 2026).

che – anche per gli effetti disastrosi del superbonus sul debito e sulla spesa per interessi - non aiuta a liberare le risorse necessarie a sostenere la spesa in conto capitale. In particolare a causa di una spesa corrente mai realmente contenuta e troppo sbilanciata sul versante pensionistico, uno sbilanciamento che è stato aggravato dal 2018 in avanti dagli interventi volti a rinviare l'inevitabile innalzamento dell'età di pensione. Come pure non aiuta l'assetto sperequato della distribuzione del carico fiscale, con l'introduzione della cosiddetta flat tax per gli autonomi che aggrava lo squilibrio di parte corrente del bilancio, compromettendo la possibilità di costruire un fisco più favorevole a investimenti e lavoro. Una composizione del bilancio, dunque, che nel suo insieme erode i margini per sostenere nei prossimi anni la spesa in conto capitale. Ma non solo. Essa rischia di compromettere anche le componenti del welfare diverse da quella previdenziale e, in prospettiva, la stessa rinvenibilità delle risorse correnti necessarie ad attivare e gestire i servizi per i quali il PNRR ha costruito le dotazioni infrastrutturali di supporto, come per esempio le dotazioni in termini di asili nido e mense scolastiche sopra ricordate.

Così come non aiuta la diffidenza che ancora segna l'azione della PA nei confronti degli strumenti di politica industriale che basano la propria efficacia sugli effetti leva di mobilitazione degli investimenti privati, come Industria e Transizione 4.0 o come il Credito d'imposta per investimenti al Sud, che non a caso faticano ogni volta a essere rifinanziati. È singolare che dopo aver tollerato gli eccessi disastrosi del superbonus edilizio, un meccanismo mal disegnato con effetti perversi sui comportamenti dei privati, si faccia ora resistenza all'utilizzo in forma stabile di strumenti come quelli sopra richiamati, che sono stati fin dall'origine ben disegnati e hanno avuto effetti virtuosi sui comportamenti privati massimizzando, per ogni dato ammontare di risorse pubbliche, la leva per gli investimenti produttivi e in innovazione delle imprese.

In sintesi, scelte impegnative e difficili attendono la finanza pubblica italiana se vogliamo consolidare i primi passi fatti col PNRR e irrobustire finalmente le basi strutturali per la crescita del nostro Paese e del Mezzogiorno.

La seconda questione da affrontare è quella della governance delle politiche di sviluppo. E qui l'eredità del PNRR va assolutamente valorizzata: tramite il monitoraggio riferito al conseguimento di milestones e targets – piuttosto che al semplice assorbimento della spesa – il PNRR ha innescato un cambiamento profondo nella cultura degli investimenti pubblici, portando l'attenzione sulla capacità di ogni intervento di generare impatto reale e attribuendo alle riforme il ruolo forte di agenti di cambiamento. Per raccogliere questa sfida, si è dovuto lavorare a un miglioramento significativo della capacità amministrativa delle PA centrali e locali, che si è giovato di quello che possiamo definire il Coordinamento verticale della Commissione verso il Governo nazionale responsabile dell'elaborazione e attuazione del Piano e di quest'ultimo verso i soggetti attuatori costituiti dalle amministrazioni centrali e locali, le università e i centri di ricerca, le imprese partecipate[6]. Una interazione forte, un nuovo approccio di ascolto reciproco e problem solving dei diversi livelli di governo cui non si era

6 Sul Coordinamento verticale, cfr. M. Buti e M. Messori, Europa: evitare il declino. Glossario per una politica economica europea, Milano, Edizioni Il Sole 24 ore, 2024.

abituati e che ha rafforzato molto la capacità di centrare gli obiettivi, dando via via fiducia alle amministrazioni coinvolte e ai soggetti attuatori. E va anche ricordato come per gli elementi procedurali e attuativi più complessi abbia ben operato l'assistenza tecnica, inizialmente non prevista ma rivelatasi indispensabile, di Cassa Depositi e Prestiti e di Invitalia.

Particolarmente significativi, riguardo alle acquisizioni di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica e di particolare interesse per il Mezzogiorno, sono i dati sul miglioramento della capacità amministrativa degli enti locali meridionali. L'ultima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, cui abbiamo già fatto più volte riferimento, riporta che, per le infrastrutture sociali di valore superiore a 150 mila euro, prima del PNRR nel Mezzogiorno la fase di progettazione richiedeva in media oltre 20 mesi, mentre con il Piano si è ridotta a una media di 7,1 mesi, con una significativa convergenza verso i tempi delle amministrazioni del Centro-Nord. Per tutte le fasi preliminari all'esecuzione dell'opera – dalla progettazione all'affidamento – i progetti del PNRR mostrano tempi inferiori del 20 per cento rispetto alle opere realizzate prima del Piano. Si tratta di un risultato strutturale, non congiunturale: il modello di governance basato su obiettivi, monitoraggio e responsabilità ha costretto le amministrazioni meridionali a sviluppare competenze che prima mancavano o erano latenti, e che ora costituiscono un primo patrimonio acquisito. Soprattutto positivo, come rileva il Rapporto Svimez 2025, il ruolo delle città, incluse le città medie, che emergono come nodi particolarmente dinamici dell'attuazione del Piano, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, dove svolgono una funzione di cerniera tra i grandi poli urbani e i piccoli centri.

L'attuazione del PNRR ha costituito insomma, pur con diversi limiti, un primo fondamentale esempio di fiducia interistituzionale e di cultura del risultato. Si tratta di due asset che andranno coltivati fino a coinvolgere le molte zone della PA ancora in ombra e a plasmare un nuovo modello di management pubblico. Vanno in questa direzione alcune delle disposizioni varate con il decreto legge del 29 gennaio scorso, che nel recepire l'ultima revisione del Piano approvata dalla Commissione, ha confermato fino alla fine del 2029 l'operatività delle Strutture di missione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri nonché del Nucleo PNRR Stato-Regioni presso la Presidenza stessa. Così come sono anche importanti le disposizioni in materia di enti locali, Conferenza di Servizi, assistenza tecnica, semplificazioni. Un primo passo, che però dovrà essere consolidato e rafforzato se si vuole che l'eredità di governance del PNRR non vada dispersa ma piuttosto innervi positivamente l'insieme dell'azione amministrativa.

Da questo punto di vista può risultare positiva, al di là dell'ovvia esigenza di prolungare la spesa per alcuni interventi al di là dell'agosto 2026, l'estensione del ricorso ai cosiddetti "strumenti finanziari", cui per esempio la Spagna aveva utilizzato fin dall'inizio del suo PNRR. Si tratta di facilities che consentono di posticipare l'erogazione effettiva delle risorse oltre la scadenza del PNRR per un ammontare indicato nella Relazione più volte citata in 23,8 miliardi complessivi (compresi gli strumenti assimilabili), a condizione che entro la scadenza siano assunti impegni giuridicamente vincolanti. Questo meccanismo è particolarmente rilevante per il Mezzogiorno, dove molti dei cantieri più complessi si trovano ancora nelle fasi iniziali. Le principali misure che beneficiano di questo strumento

includono: il Fondo Rotativo per i contratti di filiera agroalimentare (con una dotazione di 4 miliardi), gli interventi per la transizione ecologica e la competitività delle filiere strategiche, il Fondo per gli alloggi universitari (1,2 miliardi), il grant scheme per le infrastrutture idriche, il Fondo Nazionale per la Connettività, il Fondo agrisolare.

Un segno del fatto che l'esperienza compiuta col PNRR sta influenzando anche l'impostazione della politica di coesione viene dalla riprogrammazione di medio termine dei fondi strutturali 2021-27. La novità più importante sta nella revisione dei programmi in chiave di competitività e nel loro collegamento con la piattaforma STEP (Strategic Technologies for Europe Platform), che si concentra su settori strategici (digitale, deep tech, clean tech, biotecnologie) per rafforzare la competitività industriale europea. L'adesione ai nuovi progetti viene sostenuta con forti premialità amministrative nella gestione dei programmi, prolungandone il periodo per la realizzazione della spesa e aumentando la percentuale di cofinanziamento.

Questa riprogrammazione, che vale per l'Italia oltre 7 miliardi (di cui 4,7 sulla competitività e 1,1 sulla casa), può rappresentare il quadro di un nuovo approccio e un'opportunità per riorientare le risorse della Coesione verso driver strategici di crescita. Con sei priorità: resilienza idrica, housing sociale, transizione energetica e climatica, competitività e innovazione, semplificazione, difesa e sicurezza. Nella consapevolezza peraltro che siamo ormai nella fase finale del ciclo 2021-27 e che quindi è assolutamente urgente accelerarne l'attuazione.

Il raccordo col bilancio UE 2028-34

L'occasione per sviluppare ulteriormente l'esperienza innovativa di governance compiuta con Next Generation EU viene anche da alcune delle innovazioni prospettate dalla proposta della Commissione Europea riguardo al nuovo bilancio UE, il cosiddetto Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-34[7]: in particolare dall'estensione alle politiche per la coesione e per l'agricoltura proprio del modello di governance utilizzato per il PNRR. Con l'aggiunta, molto importante per irrobustire la capacità strutturale di crescita dell'economia europea, di un aumento consistente – anche se probabilmente non ancora adeguato – delle risorse messe a disposizione degli strumenti di politica industriale della UE: 522 miliardi di euro a prezzi 2025 sulla voce "Competitività, prosperità e sicurezza", di cui almeno 480 (quasi 5 volte quelli del QFP 2021-27) risultano direttamente allocati alle politiche industriali attraverso il Fondo europeo per la competitività (398 miliardi), il Connecting Europe Facility (72 miliardi), il Programma mercato unico e il Programma Euratom.

Nella proposta della Commissione, la governance della coesione viene ridisegnata, come si è detto, sull'esperienza PNRR: attraverso i "Piani di partenariato nazionali e regionali" su coesione,

7 COM (2025), 571 final.

agricoltura e politiche migratorie, viene impostato un coordinamento verticale in cui gli Stati membri presentano ognuno un proprio Piano concordato con le Regioni, lo discutono con la Commissione e lo realizzano accompagnati da un monitoraggio stringente – della Commissione sullo Stato membro e di quest'ultimo sulle Regioni - basato su indicatori di performance e non di mera spesa. Da notare come questa sia una impostazione che appare coerente con l'approccio degli Accordi di coesione varati con il Decreto Sud del settembre 2023, il quale a sua volta riprendeva l'esperienza dei Patti per il Sud portati avanti dai Governi Renzi e Gentiloni. Un assetto di governance che, come abbiamo visto col PNRR, per funzionare ha bisogno del massimo di commitment politico e di tensione amministrativa: gli Accordi di coesione richiedono, per dare frutti positivi, una continua interazione tra livelli di governo nella elaborazione dei programmi di intervento, nella loro attuazione, nel loro monitoraggio.

A questo punto si deve però rimarcare il limite principale della proposta di bilancio avanzata dalla Commissione: la riduzione in termini reali, rispetto al 2021-27, delle risorse assegnate alla politica di coesione – e a quella agricola - nell'ambito di una riaggregazione che le riporta – insieme con la voce Migrazione e gestione dei confini – all'interno di un'unica dotazione di 771 miliardi di euro. In termini reali - a parte la voce migrazioni, che aumenta del 5,7% - si osserva una riduzione del 21% delle risorse previste per la politica agricola, depurata dal Fondo per lo sviluppo rurale e dal Fondo per il mare e la pesca che confluiscono nei fondi di coesione. Questi ultimi subiscono la riduzione più consistente, pari al 25% in termini reali[8].

Per un verso, appare criticabile l'aggregazione in una unica dotazione delle risorse per coesione e agricoltura, che finisce per rinviare alla definizione concordata dei Piani nazionali e regionali le scelte riguardo all'allocazione dei fondi sulle due politiche. Il rischio è che le pressioni degli interessi costituiti locali condizionino l'allocazione effettiva portando ex post a risultati molto diversi da quelli quantificati nella proposta di bilancio della Commissione. Ma, soprattutto, è la consistenza complessiva del progetto di bilancio che lascia insoddisfatti: rinunciando nei fatti a finanziare la forte politica industriale per innovazione e competitività, di cui c'è assoluto bisogno, con un piano di emissione di debito comune europeo analogo a quello che ha finanziato NGEU, la proposta della Commissione si trova a dover ricavare le risorse per la politica industriale contraendo quelle a disposizione di coesione e agricoltura. In questo modo, si finisce per penalizzare non solo la politica di coesione ma la stessa politica industriale europea che, come segnalato dal Rapporto Draghi, avrebbe bisogno di risorse ben più consistenti.

Da quanto detto discende prima di tutto l'esigenza di riaprire in sede europea il nodo politico di un aumento delle risorse complessive a disposizione del bilancio comunitario, in particolare attraverso una nuova emissione di debito comune che consenta di finanziare in misura consistente le politiche industriali di cui l'economia europea ha bisogno, salvaguardando le risorse per la coesione. Al tempo stesso, però, bisogna essere consapevoli che la nuova governance dei Piani di partenariato costituisce

8 Cfr. al riguardo l'analisi sviluppata in M.L. Agrò, C. De Vincenti, A. Lepore, Scelte difficili per il nuovo bilancio UE. Industria, coesione e sostenibilità, Policy Brief Merita n. 1, 2025.

comunque un'occasione straordinaria per costruire finalmente una efficace strategia nazionale di sviluppo, di sollecitazione delle amministrazioni coinvolte e di accelerazione realizzativa degli investimenti. È interesse perciò del nostro Paese, e soprattutto del Mezzogiorno, contrastare i tentativi che vengono da più parti – in particolare, dispiace dirlo, da una parte delle Regioni - di indebolire questo schema innovativo di governance per tornare ad assetti del passato che, come abbiamo già sperimentato, non hanno garantito la definizione di strategie di sviluppo coerenti e l'uso efficace dei fondi di coesione. E infine è necessario e urgente, proprio utilizzando la nuova governance, superare la storica debolezza delle amministrazioni italiane nell'utilizzo dei Fondi diretti UE – la cui disponibilità è significativamente aumentata nel nuovo QFP – e disegnare la politica di coesione collegandone gli strumenti a quelli che saranno messi in campo dalla politica industriale comunitaria: è questa la strada affinché la coesione stessa si configuri a pieno titolo come vera e propria politica per lo sviluppo e la competitività del Mezzogiorno d'Italia.

Policy brief Merita

4

Maria Ludovica Agrò
Pa FPA
Esperta di politiche pubbliche di sviluppo
Socia fondatrice di Merita

Responsabile scientifica FPA dell'attuazione del PNRR per FPA-Digital 360 e già Direttrice Generale dell'Agenzia della Coesione Territoriale e della Politica industriale presso il Ministero dello Sviluppo Economico; è Esperta di politiche pubbliche di sviluppo e Copresidente del gruppo MENA OCSE sulle PMI e l'imprenditoria. Socia fondatrice di Merita.

Claudio De Vincenti
Università La Sapienza
LUISS Guido Carli
Presidente onorario Merita

Professore ordinario di Economia Politica all'Università di Roma La Sapienza (in quiescenza), Senior Fellow presso il LUISS Research Center for European Analysis and Policy. E' stato Viceministro dello Sviluppo Economico, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno.

Amedeo Lepore
Università della Campania Luigi Vanvitelli
LUISS Guido Carli
Socio fondatore di Merita

Professore ordinario di Storia Economica dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli, docente alla Luiss Guido Carli e all'Università Suor Orsola Benincasa. Ha pubblicato oltre 200 lavori su storia economica europea, evoluzione dei divari e dell'economia del Mezzogiorno, storia d'impresa e della bioeconomia circolare.

ISBN 979-12-82250-03-0

merita
FONDAZIONE MERIDIONE ITALIA