

MISSIONE mediterraneo

“DOSSIER PUGLIA”

Documento di analisi a cura del
Dipartimento SUD Confisal



www.confisal.it

LE RISORSE ECONOMICHE DESTINATE AL SUD

La congiuntura economica del Mezzogiorno: 250 miliardi nei prossimi sette anni

Lo stanziamento finanziario destinato alle aree del Mezzogiorno è sicuramente rilevante: il totale delle risorse, da spendere entro i prossimi 7 anni, ammonta a 252,2 miliardi. Oltre al PNRR, le risorse disponibili derivano dalle somme non spese delle Politiche di Coesione 2014-2020 e dalla nuova programmazione relativa al ciclo 2021-2027.

Programmazione	Mld in euro	Scadenze temporali
Recovery plan for Europe « NextGenerationEU »		
PNRR e Fondo Complementare	86,4	Entro il 2026
Politiche di coesione		
Risorse non spese dei Fondi strutturali (FSE e FESR) 2014-2020	13,3 di cui: - 8,0 derivanti dai POR - 5,3 derivanti dai PON	Entro il 2023
Risorse non spese del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)	44,6	
Le nuove risorse 2021-2027	107,9 di cui: - 47,9 dai Fondi strutturali (POR e PON) - 58,8 dal Fondo sviluppo e coesione (FSC) - 1,2 dal Just Transition Fund	Entro il 2029
TOTALE	252,2	

POLITICHE DI COESIONE – LO STATO DI ATTUAZIONE

Riguardo allo stato di attuazione della politica di coesione 2014-2020, i dati forniti dalla Commissione europea¹ collocano l'Italia al secondo posto per ammontare di risorse assegnate, ma al penultimo in termini di implementazione, con una percentuale di spesa pari al 55% del programmato (a fronte di una media UE del 69%).

Tra le regioni meridionali, tuttavia, spiccano i risultati della **Regione Puglia** che contrastano nettamente il trend negativo: al 31 dicembre 2022, i pagamenti effettuati superano la soglia dell'84% delle risorse programmate per il periodo 2014-2020, con una performance decisamente migliore rispetto alle principali Amministrazioni europee.

Valori in milioni di euro					
Programma operativo	Risorse totali	Impegni ammessi	% Impegni	Pagamenti ammessi	% Pagamenti
P.O.R. PUGLIA Fondi FESR - FSE	4.450,6 (di cui 3.560,5 quota UE)	6.247,9	140,4%	3.748,9	84,2 %

Fonte: elaborazione Dipartimento SUD ConfSal su dati MEF-Igrue Banca Dati Unitaria e Agenzia per la coesione territoriale

Anche rispetto alle risorse stanziare per il contrasto all'emergenza Covid-19, i pagamenti già effettuati dalla Regione Puglia superano la media UE: a fronte di 525 milioni monitorati, la Regione ne ha già spesi il 75,7 %.

Valori in milioni di euro					
Programma operativo	Risorse totali	Risorse monitorate	Risorse impegnate	Pagamenti	% Pagamenti
P.O.R. PUGLIA Risorse aggiuntive per il contrasto al Covid-19 su fondi FESR - FSE	750,00	525,35	525,35	397,75	75,71%

Fonte: elaborazione DPCCoe-Nuap in "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale" del 15.02.2023

I FONDI PER LA POLITICA DI COESIONE 2021-2027

Alla Regione Puglia sono stati assegnati complessivi 5,5 miliardi per la programmazione della politica di coesione 2021-2027. A tali risorse vanno aggiunti i finanziamenti derivanti dal P.N.R.R. che incidono trasversalmente su diverse aree tematiche.



**Programma regionale
PUGLIA**

Contributo UE
€ 3.792.544.726

Cofinanziamento naz.
€ 1.784.726.930

Totale risorse
€ 5.577.271.656

PNRR – IL RISCHIO DI MANCATO ASSORBIMENTO DELLE RISORSE DESTINATE AL SUD

A fronte di un totale di investimenti previsti pari a **222,1 miliardi di euro** (191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, ed ulteriori 30,6 miliardi, finanziati con risorse nazionali mediante il Fondo complementare) il PNRR italiano ha previsto la cd. “Quota Sud”²; in base a questa clausola, le Amministrazioni centrali coinvolte nell’attuazione del PNRR devono assicurare la destinazione di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, alle regioni **del Mezzogiorno**.

Considerando l’insieme delle risorse PNRR e Fondo Complementare, la quantificazione delle risorse destinate alle Regioni meridionali si attesta su **86,4 miliardi**.

VALUTAZIONE DELLA QUOTA SUD PER AMMINISTRAZIONE PER MISURE PNRR E FoC, CON DESTINAZIONE TERRITORIALE AL 30 GIUGNO 2022 (milioni di euro e quote percentuali)

Amministrazioni	Risorse totali con destinazione territoriale					di cui: Territorializzabili	
	Territorializzabili	Territorializzate	Totale	di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno	Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
	(a)	(b)	(c) = a + b	(d)	(e) = d / c	(f)	(g) = f / a
Min. PA	718	-	718	287	40,0%	287	40,0%
Min. Giustizia	2.854	-	2.854	1.137	39,8%	1.137	39,8%
Min. Transizione Digitale	9.775	-	9.775	4.216	43,1%	4.216	43,1%
Min. Sviluppo Economico	24.197	-	24.197	5.928	24,5%	5.928	24,5%
Min. Esteri	1.200	-	1.200	460	38,3%	460	38,3%
Min. Cultura	5.094	268	5.362	2.057	38,4%	2.057	40,4%
Min. Turismo	1.786	500	2.286	654	28,6%	654	36,6%
Min. Transizione Ecologica	37.761	627	38.388	15.126	39,4%	15.093	40,0%
Min. Agricoltura	4.883	-	4.883	1.953	40,0%	1.953	40,0%
Min. Infrastrutture M.S.	32.341	16.120	48.462	23.374	48,2%	16.334	50,5%
Min. Istruzione	17.560	-	17.560	7.758	44,2%	7.758	44,2%
Min. Università Ricerca	12.232	-	12.232	4.984	40,7%	4.984	40,7%
Min. Lavoro P.S.	7.250	-	7.250	2.773	38,2%	2.773	38,2%
Min. Interno	12.700	-	12.700	5.751	45,3%	5.751	45,3%
Min. Sud	825	870	1.695	1.345	79,4%	475	57,6%
Min. Salute	16.199	-	16.199	6.482	40,0%	6.482	40,0%
Min. Economia	340	-	340	340	100,0%	340	100,0%
PCM DARA	135	-	135	54	39,7%	54	39,7%
PCM DPC	1.200	-	1.200	446	37,2%	446	37,2%
PCM DPGSCU	650	-	650	283	43,5%	283	43,5%
PCM DPO	-	-	-	-	-	-	-
PCM DS	700	-	700	280	40,0%	280	40,0%
PCM Uff. Terremoti	1.780	-	1.780	712	40,0%	712	40,0%
Totale risorse	192.182	18.385	210.567	86.399	41,0%	78.456	40,8%

2. “clausola del 40%”, introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. all’art.2 comma 6-bis della legge n. 108/2021

IL RISCHIO SULL'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE.

La foto scattata dalla "Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno(...)" del Dipartimento per le Politiche di Coesione³ fa emergere con chiarezza un concreto rischio sull'effettiva destinazione delle risorse all'area del Mezzogiorno: al netto delle misure non ancora attivate (pari a 14,8 mld di euro), son ben 47,2 mld di euro le risorse ripartite mediante una competizione tra territori e, dunque, poste al rischio di mancato assorbimento da parte del Mezzogiorno.

Di seguito è analizzata nel dettaglio la componente riservata ai territori meridionali, cd. "Quota Sud, pari a 86,4 miliardi di euro.

Tipologie di risorse	Importo corrispondente	Rischio mancato assorbimento
Misure non attivate	14,8 miliardi di euro (corrispondenti all'17,1% della quota Sud)	Ignoto. Il "livello di rischio" potrà essere valutato solo in fase di avvio delle relative procedure di attivazione.
Risorse "territorializzate"	7,4 miliardi di euro (corrispondenti all'8,5% della quota Sud)	Nullo. Tali risorse afferiscono a misure/procedure per le quali vi è un'esplicita localizzazione territoriale al Mezzogiorno.
Risorse "territorializzabili"	64,3 miliardi di euro (corrispondenti all'74,4% della quota Sud))	Tali risorse afferiscono a: • misure/procedure "a basso rischio" (pari a 17,0 miliardi di euro) in cui le Amministrazioni centrali titolari hanno già delegato a Regioni ed Enti locali la selezione dei progetti con atti di riparto; • misure/procedure attivate con procedure competitive o semi competitive di livello nazionale (pari a 47,2 miliardi di euro). Di queste, almeno 15 miliardi sono poste a rischio "alto" o "medio-alto" di mancato assorbimento.

3. https://politichecoesione.governo.it/media/2954/seconda-relazione-destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr_dati-al-30_06_2022.pdf

POTENZIAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Le proposte del Dipartimento Sud – Confsal



PNRR E “QUOTA SUD”

Le diffuse problematiche delle Amministrazioni del Mezzogiorno impediscono a molti Enti di rispettare le modalità di risposta e candidatura previste dai bandi attuativi del PNRR, caratterizzate da tempi celeri e contingentati.

Nel piano di attuazione del P.N.R.R., le procedure di carattere competitivo gestite a livello nazionale riguardano una cifra superiore ai 47 miliardi; di questi, il Dipartimento per le Politiche di Coesione ne considera almeno **15 miliardi** a “medio-alto” o “alto” rischio di mancato assorbimento da parte del Mezzogiorno, pari ad oltre il 17% delle risorse totali da destinare ai territori meridionali.

Gli elementi di rischio sono noti e condivisi da tutte le parti coinvolte. Bilanci in dissesto, carenza cronica di personale, assenza di figure specializzate nella progettazione ed esecuzione dei bandi, difficoltà quotidiane nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

Il possibile *trade-off* tra efficienza allocativa ed equità perequativa deve essere evitato con misure chiare ed efficaci.

Il Dipartimento per il Sud – Confsal ha elaborato le seguenti proposte programmatiche, che mirano a garantire la destinazione delle risorse alle aree del Mezzogiorno sulla base dell’effettivo fabbisogno territoriale, nonché ad incrementare la capacità progettuale ed attuativa delle Amministrazioni locali.

PROPOSTE DIP. SUD CONFAL

Selezione dei progetti ed allocazione delle risorse: adozione del criterio basato sul "fabbisogno territoriale"

In coerenza agli obiettivi del P.N.R.R., la selezione degli interventi da finanziare deve corrispondere all'effettivo fabbisogno dei territori, al fine di colmare il divario di cittadinanza che esiste nel nostro Paese.

Diversamente, le procedure competitive escludono di fatto le Amministrazioni che, pur in grave carenza di servizi pubblici essenziali, hanno ridotte capacità progettuali.

Ciò sarebbe possibile per i 14,8 miliardi di "Quota Sud", afferenti a misure non ancora attivate. Le Amministrazioni centrali sono certamente nelle condizioni di rilevare la carenza di servizi o strutture in determinate aree (es. presenza numerica di edifici scolastici inferiore rispetto alla popolazione residente), potendo in tal modo destinare gli interventi del P.N.R.R. alle aree più bisognose.

Introduzione di una **clausola di salvaguardia** per la riallocazione delle risorse in tutte le procedure competitive

È necessario sancire legislativamente l'obbligo di prevedere in tutte le procedure legate al P.N.R.R. una clausola di salvaguardia per la destinazione territoriale delle risorse non assegnate.

La clausola deve conformarsi a due linee direttrici:

1. la riassegnazione delle risorse alle Amministrazioni territoriali che non siano riuscite a presentare in tempo progetti ammissibili;
2. soltanto in via residuale, la riassegnazione delle risorse alle altre Regioni del Mezzogiorno che abbiano già partecipato alla medesima procedura e presentato progetti dichiarati "ammissibili" ma "non finanziabili" per esaurimento della quota di riparto prevista per quella medesima Regione.

Previsione di meccanismi di
potere collaborativo

Il titolo II del Decreto-Legge n. 77 del 2021 delinea il meccanismo di sostituzione in caso di ritardo o inerzia nell'esecuzione dei progetti, che tiene conto anche dell'equilibrio costituzionale tra i diversi centri di potere politico coinvolti nell'attuazione del Piano. Tuttavia, tale meccanismo è reso operativo esclusivamente nella fase esecutiva dei progetti.

È necessario estendere il potere di intervento della Governance centrale del P.N.R.R. già in fase di presentazione dei progetti: il meccanismo dovrebbe attivarsi in tutti i casi in cui i Soggetti attuatori delle aree a maggior fabbisogno di intervento presentino progetti non ammissibili.

In tale ottica, il meccanismo si connoterebbe di "poteri collaborativi" piuttosto che "sostitutivi": intervenendo in fase di progettazione, l'apparato istituzionale centrale riuscirebbe a garantire sia l'assorbimento delle risorse nelle aree a maggior fabbisogno, sia l'ammissibilità di progetti che l'Amministrazione territoriale stessa ha autonomamente individuato.

La Governance centrale del P.N.R.R. dovrebbe, pertanto, dotarsi di un apposito Centro operativo dotato di tutte le professionalità necessarie a garantire la correzione degli "errori" progettuali – e la conseguente ammissibilità dei progetti - in tempi certi e compatibili con il raggiungimento di *milestone* e *target* fissati dal Piano.

POTENZIAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI MERIDIONALI

Il rafforzamento della capacità amministrativa degli Enti Locali del Sud è un tema chiave, non solo per l'attuazione del P.N.R.R. ma –anche per l'operatività delle Politiche di Coesione.

È necessario, pertanto, individuare una strategia che consenta in tempi certi di potenziare la resa delle Amministrazioni già nella fase di valutazione dei fabbisogni, pianificazione delle procedure, preparazione della documentazione di gara e gestione dei contratti.

Istituzione dei **centri di “progettazione ed attuazione” territoriali**, mediante forme di consorzio tra enti locali

PROPOSTE DIP. SUD CONFSAI

Il Dipartimento per il Sud della ConfSAI supporta l'adozione di forme di consorzio tra Enti Locali che, su scala territoriale, possano condividere le figure professionali necessarie a gestire il corretto espletamento delle procedure, sia nella fase dell'ammissibilità dei progetti, sia nella fase esecutiva di attuazione. Una volta costituiti, i consorzi – denominati “Centri di progettazione ed attuazione” – devono essere supportati concretamente dallo Stato Centrale, soprattutto in merito al reperimento delle professionalità ed al mantenimento finanziario dei Centri.

I Centri sarebbero deputati ad effettuare un'analisi effettiva dei fabbisogni territoriali, a rispondere alle istanze provenienti dagli Enti Locali consorziati e darne loro attuazione mediante la gestione – in coordinamento col singolo Ente – di tutte le fasi inerenti alla selezione ed attuazione dei progetti finanziati.

NOVITÀ. Il recente “Decreto Governance” (D.L. n. 13 del 2023) ha previsto un’importante innovazione normativa (art. 5, comma 9 del Decreto) che sembra ricalcare, per certi versi, la nostra proposta circa la costituzione di “centri territoriali di gestione e attuazione degli interventi del PNRR”, da realizzarsi mediante forme di consorzio tra i Comuni.

La Ragioneria Generale dello Stato, infatti, può adesso assicurare il supporto tecnico ai Comuni attuatori *“anche per il tramite di Enti, Istituzioni o Associazioni di natura pubblica o privata (...) sulla base di convenzioni, accordi o protocolli in essere o da stipulare”*.

Tuttavia, tale previsione è limitata ai Comuni con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

La Confisal reputa doverosa estendere tale possibilità anche ai Comuni medio-grandi: per la riuscita del PNRR, infatti, è indispensabile promuovere e sollecitare la collaborazione tra gli Enti Locali (anche medio-grandi) del medesimo territorio, affinché possano condividere le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per fronteggiare le esigenze connesse ai complessivi adempimenti derivanti non solo dalla predisposizione dei progetti, ma soprattutto dalla loro successiva attuazione.



NECESSITÀ DI UN EFFICACE COORDINAMENTO DI PROGRAMMAZIONE ED ATTUAZIONE DEI DIVERSI STRUMENTI FINANZIARI VIGENTI

Dall'analisi condotta emerge con chiarezza la coesistenza tra strumenti finanziari diversi che sono regolati – sia in termini di *governance* che attuazione – da procedure differenti, con una co-gestione tra Stato centrale ed Enti territoriali che richiede un efficace meccanismo di coordinamento.

La necessità di “dialogo” emerge non solo tra il PNRR e le Politiche di Coesione, ma anche all'interno delle stesse Politiche di Coesione, caratterizzate dalla coesistenza di programmi operativi diversi tra loro (PON, POR, PSC).

È forte, pertanto, il rischio di una sovrapposizione e segmentazione degli interventi.

Garanzia di coordinamento
tra i diversi Fondi esistenti

PROPOSTE DIP. SUD CONFESAL

Occorre garantire complementarità e sinergia, tanto sul lato dell'organizzazione delle strutture di coordinamento, quanto sulle procedure di programmazione e attuazione.

Nell'Accordo di Partenariato relativo al ciclo di Programmazione 2021-2027, questa tematica è affrontata in un'apposita sezione ove vengono anche rielaborati i meccanismi di coordinamento già esistenti.

È chiaro che le scelte definite nel PNRR rappresentano la base per orientare in maniera complementare e sinergica la programmazione della politica di coesione: il PNRR, infatti, prevede tempistiche complessive di completamento delle misure molto più celeri e stringenti rispetto a quelle delle Politiche di Coesione, da attuare su un orizzonte meno immediato anche se ugualmente vincolante.

Rispetto agli interventi già programmati nel PNRR, pertanto, è opportuno stabilire i fabbisogni ulteriori in modo ancorare le risorse dei Fondi Strutturali e del FSC ad obiettivi complementari e strategici rispetto a quelli assicurati dal Piano.

NEL MERITO DEGLI INVESTIMENTI

Regione Puglia: potenziamento dei servizi essenziali e valorizzazione delle eccellenze produttive



La Regione Puglia può certamente divenire il fulcro dello sviluppo del Mezzogiorno in un ambito non solo nazionale, ma soprattutto europeo e del Mediterraneo. L'analisi effettuata **The European House – Ambrosetti** fornisce un quadro esaustivo non solo sulle criticità più evidenti, ma anche sulle eccellenze industriali che caratterizzano il tessuto produttivo pugliese. Si propone, di seguito, una sintesi delle risultanze merse.

POPOLAZIONE, TERRITORIO ED ECONOMIA.

LE CRITICITÀ PERSISTENTI

- A fronte di una popolazione complessiva pari a 3,9 milioni di abitanti, nel 2021 il tasso di occupazione si attesta al 46,7% (quartultima in Italia). Preoccupano i dati su occupazione giovanile (33,3%) e femminile (33,8%), in linea con le altre Regioni meridionali.
- Il PIL pro capite della Regione è il terzultimo in Italia, con un valore del 43% inferiore rispetto alla media italiana.
- Un giovane su tre risulta escluso da qualsivoglia percorso di istruzione, formazione o lavoro (cd. NEET). Molti altri lasciano il territorio pugliese dopo la fine degli studi obbligatori.
- L' 88% delle imprese manifatturiere ha meno di 50 addetti.
- Le imprese che esportano all'estero rappresentano soltanto il 3,1% del valore aggiunto regionale.
- Il turismo, pur rappresentando un settore fondamentale per l'economia pugliese, si concentra in picchi stagionali, comportando un'elevata congestione in determinati periodi dell'anno, specialmente quello estivo.

PUNTI DI FORZA

- La Puglia è **la terza Regione del Sud** per dimensione economica: il suo PIL rappresenta il 19,4% del PIL meridionale ed il 4,3% del PIL italiano, con un contributo preminente sul comparto industriale.
- I settori **high-tech** sono in perenne sviluppo e possono divenire il motore trainante dell'export meridionale: nel 2021, ben il 53,5% delle esportazioni regionali è originato da settori ad alta tecnologia. Tra questi si citano:
 - mezzi di trasporto (19,3%, con un incremento del 3,6% rispetto al 2017);

- macchinare e attrezzature (12,8%, con un incremento del 10,6% rispetto al 2017);
 - farmaceutica (8,5%, con un incremento del 40,7% rispetto al 2017);
 - chimica e prodotti chimici (8,3%, con un incremento del 22,9% rispetto al 2017);
 - apparecchi elettronici (3%, con un incremento del 10,7% rispetto al 2017);
 - computer ed elettronica (1,6%, con un incremento del 18,3% rispetto al 2017).
- Il numero delle **start-up innovative** è cresciuto notevolmente negli ultimi anni, con Bari che rappresenta la 5° provincia in Italia per numero di start-up ospitate.
- Particolare attenzione merita il comparto dell'**aerospazio**, con il primo spaziorporto italiano (ed uno dei pochi in Europa) in via di sviluppo a Grottaglie. Queste imprese (circa 100, con un numero di addetti superiore a 7.000) si riuniscono nel "Distretto Tecnologico Aerospaziale", che genera €1,5 miliardi di fatturato e coinvolge 9 università e centri di ricerca.
- Tra i settori tradizionali spicca, ovviamente, l'**agrifood** grazie all'incredibile varietà di produzioni agro-alimentari che offre il terreno pugliese.

INFRASTRUTTURE ED ECONOMIA DEL MARE

- Pur con valori positivi rispetto ad altre Regioni del Sud, la Puglia presenta indici di **accessibilità infrastrutturale** più bassi rispetto alla media italiana: è così per ferrovie, porti ed aeroporti.
- Il porto di Taranto è il secondo in Italia (dopo quello di Ravenna) per movimentazione di rinfuse solide e di merci varie.
- Riguardo al traffico crocieristico, invece, la Puglia è al quinto posto in Italia (dopo Liguria, Lazio, Campania e Sicilia), con Bari che si piazza al 19° posto tra i porti più trafficati del Mediterraneo (in Italia fanno meglio Civitavecchia, Napoli, Genova, Palermo, La Spezia, Savona, Livorno e Trieste).

PATRIMONIO STORICO, NATURALE E CULTURALE

Le meraviglie naturali, storiche e culturali della Puglia sono note in tutto il mondo.

- La Regione è la terza in Italia per numero di bandiere blu (18) e per **km di costa** (360), mentre risulta essere la prima per **siti di interesse comunitario** (393mila ettari).

- Sono quattro i siti UNESCO:

- Andria
- Alberobello
- Monte Sant'Angelo
- Vico del Gargano

ENERGIA RINNOVABILE

Negli ultimi 20 anni la Regione si è contraddistinta in Italia per un ingente investimento in energie rinnovabili, grazie soprattutto alle incredibili risorse naturali di cui gode il territorio pugliese.

- La Puglia è capofila in Italia per lo sviluppo di **energia eolica**: la potenza eolica installata è pari al 25,3% del totale nazionale (3.000mw su un totale di 11.825mw)

- Anche sul **fotovoltaico** la Regione è leader a livello nazionale: a Foggia si trova il più grande parco fotovoltaico italiano, mentre la potenza fotovoltaica installata è pari al 12,2% del totale nazionale.

- Il TAP (Trans Atlantic Pipeline) rappresenta oggi la porta di ingresso in Europa del **gas naturale**: nel 2022 il 15% dei consumi registrati in Italia sono coperti dall'infrastruttura, che conta di raddoppiare la capacità di portata entro il 2027.



CONTATTI
dipartimentosud@confsal.it



www.confsal.it