MEZZOGIORNO AL CENTRO

PNRR, INFRASTRUTTURE E NUOVE PROSPETTIVE ECONOMICHE DEL MEDITERRANEO

DOCUMENTO PROGRAMMATICO

CRESCITA, IMPRESE, COESIONE E RIFORME ISTITUZIONALI

Sintesi programmatica
dei lavori del convegno
Benevento, 26 giugno 2026
— Università Giustino Fortunato

SALUTI ISTITUZIONALI

Clemente Mastella
Sindaco di Benevento

APERTURA DEI LAVORI

Giuseppe Accolla
Rettore Università Giustino Fortunato

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Pasquale Lampugnale
Imprenditore - Comitato Tecnico Scientifico
dell'Intergruppo Parlamentare Sviluppo Sud

CONCLUSIONI

Roberto Fico
Presidente della Regione Campania

26 GIUGNO 2026
ORE 15.00 - REGISTRAZIONE
ORE 15.30 - INIZIO LAVORI
AULA MAGNA
UNIVERSITÀ GIUSTINO FORTUNATO
VIA RAFFAELE DELCOGLIANO, 12
BENEVENTO

MEZZOGIORNO AL CENTRO

IL CONFRONTO

TRE DOMANDE PER CAPIRE COME TRASFORMARE
GLI INVESTIMENTI DI OGGI NELLO SVILUPPO DI DOMANI

Intergruppo Parlamentare Sviluppo Sud aree fragili e isole minori

UNIVERSITÀ TELEMATICA GIUSTINO FORTUNATO

COME TRASFORMARE LE INFRASTRUTTURE IN SVILUPPO E COESIONE?

Alta velocità Napoli - Bari, città medie, aree interne e nuova geografia economica del Mezzogiorno.

RELAZIONANO

Gianfranco Viesti
Professore Ordinario di Economia
Applicata presso l'Università Aldo Moro di Bari

Carmelo Petraglia
Professore d'economia Politica
presso l'Università degli Studi della Basilicata
e Consigliere scientifico Svimez

COME RAFFORZARE LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO NEL MEDITERRANEO?

Politica industriale, innovazione, filiere strategiche, logistica e attrazione degli investimenti.

NE DISCUTONO

Antonio Gozzi
Presidente di Federacciai

Giuseppe Romano
Capo del Dipartimento per il Sud

Emilio De Vizia
Presidente di Confindustria Campania

Cinzia Genovino
Professoressa Associata di Economia e Gestione delle
Imprese presso l'Università Giustino Fortunato

COME TRASFORMARE GLI INVESTIMENTI IN UNA STRATEGIA DI SVILUPPO PER IL MEZZOGIORNO?

Quali politiche e quali strumenti per trasformare la crescita in sviluppo stabile, occupazione qualificata e nuove opportunità per i giovani.

INTERVENGONO

Francesco Boccia
Capogruppo al Senato del Partito Democratico

Michele Gubitosa
Vice Presidente del Movimento 5 Stelle

MODERA

Janina Landau
Milano Finanza - Class CNBC

COMITATO SCIENTIFICO

Prof.ssa Ida D'Ambrosio Prof. Paolo Palumbo

Indice

Nota metodologica 4

PARTE PRIMA | NUOVE GEOGRAFIE: CRESCITA, DIVARI, MOBILITÀ 6

1 Il Mezzogiorno dopo la ripresa: crescita e contesto internazionale 7
- 1.1 La crescita del Mezzogiorno nel 2021-2025 7
- 1.2 Movimento senza trasformazione 8
- 1.3 Il ritorno dei vincoli di bilancio 8

2 L'economia della Campania nel 2025 9
- 2.1 Crescita e specializzazioni produttive 9
- 2.2 Il quadro d'insieme: una crescita duale 9

3 Demografia, migrazioni e capitale umano 11
- 3.1 Occupazione e fuga dei giovani 11
- 3.2 Le cause strutturali dell'emigrazione qualificata 11
- 3.3 Il diritto di restare 12
- *Focus: Le aree interne* 12

PARTE SECONDA | LO SVILUPPO: IMPRESE, INFRASTRUTTURE, MEDITERRANEO 14

4 Politica industriale e Mezzogiorno 15
- 4.1 Una politica industriale di lungo periodo 15
- 4.2 Aiuti alle imprese: le dinamiche recenti 15
- 4.3 Le proposte 16

5 La ZES Unica: risultati e nodo distributivo 17
- 5.1 I risultati dell'attuazione 17
- 5.2 La semplificazione come infrastruttura immateriale 17
- 5.3 Il nodo distributivo 18
- 5.4 Verso una ZES di seconda generazione: le proposte 18

6 La Napoli-Bari e la nuova geografia del Sud 20
- 6.1 Una discontinuità storica 20
- 6.2 Dai binari ai servizi 20
- 6.3 Le proposte 20

7 Il Mediterraneo come piattaforma industriale 22
- 7.1 Il Mezzogiorno ponte del Mediterraneo 22
- 7.2 Protezionismo, nearshoring ed energia 22
- 7.3 Le proposte 22

PARTE TERZA | I DIRITTI: LAVORO, TALENTI, CITTÀ 23

8 Lavoro e questione salariale 24
- 8.1 Salari reali e produttività 24
- 8.2 Produttività, equità, costo del lavoro: tre questioni distinte 24
- 8.3 Il quadro normativo e le proposte 25

9 Capitale intellettuale, università e imprese 26
- 9.1 Il capitale intellettuale come infrastruttura immateriale 26
- 9.2 Università e domanda di lavoro 26
- 9.3 Le proposte 26

10 Città medie e aree interne: il riequilibrio necessario 27
- 10.1 Una rete policentrica di città medie 27
- 10.2 Le città come chiave del futuro del Mezzogiorno 27
- 10.3 Le evidenze 27
- 10.4 Le proposte 28

PARTE QUARTA | LE SCELTE: INVESTIMENTI, COESIONE, RIFORME 29

11 Il PNRR alla prova della chiusura 30
- 11.1 Un bilancio tra luci e ombre 30

11.2 La fase finale e il quadro regolamentare 30
12 La politica di coesione: dal 2014-2020 al QFP 2028-2034 31
12.1 Il «dopo PNRR» 31
12.2 Coesione e competitività nel QFP 2028-2034 31
12.3 La capacità di attuazione 32
12.4 Le proposte 32
13 Autonomia differenziata e livelli essenziali delle prestazioni 34
13.1 Le posizioni emerse nel convegno 34
13.2 Il quadro giuridico 34
13.3 I LEP come condizione: le proposte 34
14 L'agenda per il Mezzogiorno 36
14.1 Le proposte in sintesi 36
14.2 Conclusioni 37

Nota metodologica

Il presente documento restituisce, in forma di sintesi programmatica, i risultati del convegno «Mezzogiorno al Centro», svoltosi a Benevento il 26 giugno 2026. Il suo obiettivo non è offrire un resoconto degli interventi, ma ricavarne un'analisi unitaria dei nodi dello sviluppo meridionale e un'agenda di proposte verificata sul piano empirico e coerente con il quadro normativo vigente. A tal fine si è seguito un percorso articolato in quattro fasi.

La prima fase ha riguardato l'analisi dei contributi. Il materiale di base è costituito dall'insieme delle relazioni e degli interventi svolti nel corso del convegno — la relazione introduttiva di Pasquale Lampugnale, i contributi di Carmelo Petraglia, Gianfranco Viesti, Antonio Gozzi, Giosy Romano, Emilio De Vizia, Cinzia Genovino, Michele Gubitosa, Francesco Boccia e Roberto Fico, i saluti istituzionali di Clemente Mastella e Giuseppe Acocella. Ciascun contributo è stato sottoposto a un'analisi del contenuto di tipo tematico[1]: le singole affermazioni sono state scomposte e classificate in diagnosi, evidenze quantitative, valutazioni e proposte, e quindi ricondotte a un numero limitato di nodi tematici comuni. Su questa base sono state individuate le aree di convergenza tra i relatori, i punti di divergenza e le questioni rimaste aperte. Ogni affermazione, dato o proposta è attribuito nel corpo del testo, tra parentesi, al relatore che lo ha formulato, così da garantire la tracciabilità di ciascun contributo senza frammentare l'argomentazione.

La seconda fase è consistita nella verifica empirica delle tesi emerse. Le affermazioni di carattere quantitativo e le principali valutazioni sono state confrontate con le fonti statistiche ufficiali più aggiornate — il Rapporto Svimez 2025, *L'economia e la società del Mezzogiorno*[2], e il Rapporto della Banca d'Italia *L'economia della Campania* (Economie regionali, n. 15, giugno 2026)[3] —, secondo una logica di triangolazione[4]. Le fonti sono utilizzate in funzione esclusivamente ancillare: non per sostituire le tesi emerse nel dibattito, ma per saggiarne la tenuta, precisarne la portata quantitativa e, in alcuni casi, sfumarne o correggerne le implicazioni. Laddove i dati disponibili non confermano integralmente un'affermazione, il documento lo segnala esplicitamente. Le tabelle e le figure sono elaborate a partire da tali fonti, di cui è sempre indicata la provenienza.

La terza fase ha riguardato la verifica del quadro normativo, assunto nella formulazione vigente alla data di redazione (settembre 2026)[5]. Particolare attenzione è dedicata alla disciplina della ZES Unica e della conferenza di servizi, alla chiusura del ciclo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, al negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 e alla materia dell'autonomia differenziata, nell'assetto risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 e dalla successiva sentenza n. 10/2025 sull'inammissibilità del referendum abrogativo, così da assicurare che le indicazioni del documento risultino coerenti con il contesto istituzionale nel quale dovranno essere attuate.

[1] Sull'analisi tematica come metodo qualitativo, cfr. V. Braun, V. Clarke, Using thematic analysis in psychology, in «Qualitative Research in Psychology», 3 (2), 2006, pp. 77-101.

[2] Svimez, Rapporto Svimez 2025. L'economia e la società del Mezzogiorno. Freedom to move, right to stay, Il Mulino, Bologna 2025 (di seguito: Rapporto Svimez 2025).

[3] Banca d'Italia, Economie regionali, n. 15, L'economia della Campania. Rapporto annuale, giugno 2026 (dati riferiti al 2025), disponibile su www.bancaditalia.it (di seguito: Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026).

[4] Sul concetto di triangolazione tra fonti e metodi, cfr. N.K. Denzin, The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods, 2a ed., McGraw-Hill, New York 1978.

[5] In particolare: artt. 116, 117 e 119 Cost.; d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. con modif. dalla l. 13 novembre 2023, n. 162 (ZES Unica), e successive modificazioni, tra cui il d.l. 7 maggio 2024, n. 60 (c.d. decreto Coesione) e il d.l. 9 agosto 2024, n. 113; l. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 14 ss., come riformati dal d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127; reg. (UE) 2021/241 (Dispositivo per la ripresa e la resilienza); reg. (UE) 2024/1263 (nuovo quadro di governance economica); l. 26 giugno 2024, n. 86; Corte cost., sentt. n. 192/2024 e n. 10/2025; proposta della Commissione europea sul Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 (luglio 2025).

La quarta fase ha riguardato la ricomposizione dei risultati in un'architettura unitaria. Il documento è articolato in quattro parti, che seguono una progressione analitica dalla diagnosi alle scelte: la prima (Nuove geografie: crescita, divari, mobilità) ricostruisce il quadro macroeconomico, regionale e demografico; la seconda (Lo sviluppo: imprese, infrastrutture, Mediterraneo) esamina le leve dello sviluppo produttivo e territoriale; la terza (I diritti: lavoro, talenti, città) affronta le condizioni di cittadinanza che determinano la scelta di restare o di partire; la quarta (Le scelte: investimenti, coesione, riforme) considera le politiche e il quadro istituzionale da cui dipenderà l'esito del dopo-PNRR. Ciascuna parte è composta da capitoli tematici suddivisi in paragrafi numerati; tabelle e figure sono numerate per capitolo; alcuni riquadri di approfondimento («Focus») sono dedicati a temi trasversali, in primo luogo le aree interne, che intersecano più capitoli e richiedono una trattazione autonoma.

Le proposte di sviluppo, presentate al termine dei singoli capitoli e raccolte in forma sinottica nel capitolo conclusivo, sono infine distinte in due categorie — quelle avanzate esplicitamente nel corso del convegno, attribuite nominalmente a ciascun autore, e le indicazioni di sintesi elaborate in sede di redazione a partire dall'analisi congiunta dei contributi, dei dati e del quadro normativo — al fine di preservare la tracciabilità del contributo individuale e, al tempo stesso, di offrire una lettura d'insieme utile all'attività programmatica successiva.

Documento programmatico 2026

Il Mezzogiorno dopo il PNRR

PARTE PRIMA
NUOVE GEOGRAFIE: CRESCITA, DIVARI, MOBILITÀ

| **1.** Il Mezzogiorno dopo la ripresa: crescita e contesto internazionale |
| **2.** L'economia della Campania nel 2025 |
| **3.** Demografia, migrazioni e capitale umano |

1. Il Mezzogiorno dopo la ripresa: crescita e contesto internazionale

1.1 La crescita del Mezzogiorno nel 2021-2025

Il Mezzogiorno attraversa una fase che il convegno ha sintetizzato in un paradosso: un territorio che torna a crescere economicamente, ma continua a perdere i suoi giovani (Lampugnale). La prima metà del paradosso poggia su evidenze solide. Tra il 2021 e il 2024 il Pil meridionale è cresciuto dell'8,5%, a fronte del 5,8% del Centro-Nord, trainato da una manifattura in crescita del 13,6% e da un comparto agroalimentare in espansione del 13,1%[6]. Per la prima volta da decenni, in una fase di ripresa ciclica, il Sud non ha rincorso ma ha preceduto il resto del Paese, a dimostrazione del fatto che, quando arrivano investimenti, infrastrutture e politiche mirate, il sistema economico meridionale risponde (Lampugnale).

Figura 1.1 Pil del Mezzogiorno e del Centro-Nord (var. %, prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2021-2023 e stime Svimez per il 2024 (Rapporto Svimez 2025, cap. 1, Tab. 2).

La natura di questa crescita va tuttavia qualificata sotto tre profili. Il primo è la sua progressiva attenuazione: il differenziale a favore del Mezzogiorno, superiore a un punto percentuale nel 2022, si è ridotto a circa due decimi di punto nel 2025, mentre l'economia italiana nel suo complesso scendeva al di sotto della media europea (+0,5% contro +1,5% dell'Ue-27 nel 2025; Petraglia). Il secondo riguarda le sue determinanti: la convergenza è stata trainata dalle costruzioni, sostenute prima dal Superbonus e poi dalle opere pubbliche del PNRR, a conferma che le politiche contano, per la crescita nazionale come per la convergenza territoriale, e che senza il Piano entrambe le macro-aree sarebbero entrate in recessione (Petraglia; Gubitosa). Il terzo, concettualmente decisivo, è la distinzione tra movimento e trasformazione: il Sud «si muove», ma non ha avviato un ciclo nuovo, perché si colloca al termine di una catena di perifericità — dell'Europa rispetto a Stati Uniti e Cina, dell'Italia rispetto all'Europa, del Mezzogiorno rispetto all'Italia — ed è bloccato da un ventennio in un equilibrio di bassa produttività e bassi salari; in assenza di politiche pubbliche, le dinamiche spontanee del mercato e della tecnologia tendono a polarizzare, rendendo ancora più periferico chi è relativamente periferico (Viesti)[7].

[6] Rapporto Svimez 2025, Parte Prima, cap. 1, par. 1.2, pp. 7 ss.: tra il 2021 e il 2024 il Pil del Mezzogiorno è cresciuto dell'8,5%, contro il 5,8% del Centro-Nord; la manifattura meridionale è aumentata del 13,6% nello stesso periodo.

[7] Sul rapporto tra processi di agglomerazione e divari regionali, cfr. S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications, in «Journal of Economic Geography», 19 (2), 2019, pp. 273-298; A. Rodríguez-Pose, The

1.2 Movimento senza trasformazione

Questa lettura non autorizza una rappresentazione «semi-apocalittica» del Paese. L'Italia è la seconda manifattura europea e il quarto esportatore mondiale, e il Mezzogiorno, pur contribuendo per il 12-15% alle esportazioni nazionali, vi partecipa con prodotti ad alto valore aggiunto, segno della presenza di strutture industriali, capitale umano e tecnologie di qualità (Gozzi). In termini analitici, le due prospettive distinguono tra una componente di domanda, largamente trainata dalla spesa pubblica per investimenti e quindi reversibile, e una componente di offerta — la capacità competitiva di alcuni nuclei industriali meridionali — che costituisce il vero patrimonio da consolidare. Il passaggio dall'una all'altra definisce la sfida del dopo-PNRR: trasformare una crescita congiunturale in sviluppo strutturale (Lampugnale).

1.3 Il ritorno dei vincoli di bilancio

Il contesto è reso più stringente dal ritorno dei vincoli di bilancio, a livello europeo con l'entrata a regime del nuovo quadro di governance economica e a livello nazionale con il contenimento della spesa[8]. Ne deriva un «paradosso europeo»: l'Unione ha messo gli Stati nelle condizioni di investire, di «costruire mattoni», e ora chiede loro di contenere la spesa proprio quando occorrerebbero risorse correnti per far funzionare asili nido, case di comunità e reti realizzate (Petraglia). Per gli enti locali il rischio è quello di un «effetto drogato» del Piano, al termine del quale saranno i Comuni a doverne sostenere i costi di gestione (Mastella); la risposta di sistema passa per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, cioè di meccanismi che assicurino a Regioni ed enti locali risorse commisurate ai fabbisogni necessari per erogare i servizi (Viesti).

revenge of the places that don't matter (and what to do about it), in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 11 (1), 2018, pp. 189-209.

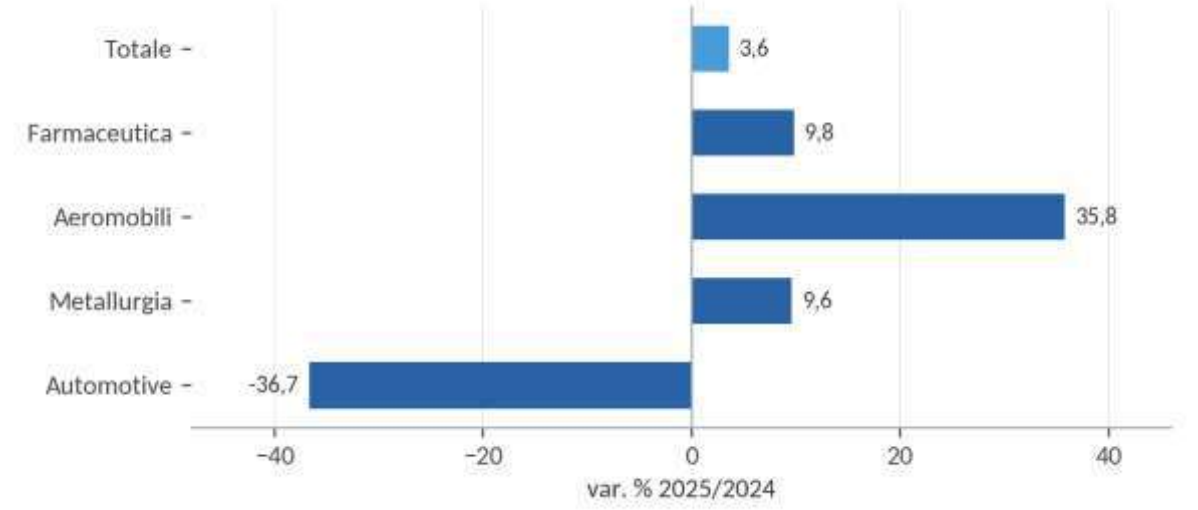
[8] Rapporto Svimez 2025, cap. 1, parr. 1.5 (La normalizzazione delle politiche di bilancio europee) e 1.6 (Il ritorno dei vincoli di spesa in Italia), pp. 30-36.

2. L'economia della Campania nel 2025

2.1 Crescita e specializzazioni produttive

La Campania, sede del convegno, rappresenta un caso di particolare interesse per verificare la tenuta di questa diagnosi: la regione si è consolidata come polo nazionale della farmaceutica, dell'aerospazio, dell'agroindustria avanzata e della logistica (Lampugnale) e ha concentrato circa il 40% delle autorizzazioni uniche della ZES (Romano). I dati della Banca d'Italia confermano il quadro. Nel 2025 l'indicatore trimestrale dell'economia regionale (Iter) ha segnalato una crescita del prodotto dello 0,9%, superiore alla media nazionale e del Mezzogiorno, sostenuta dai servizi, da un debole recupero dell'industria e dall'espansione delle costruzioni, favorita dal PNRR e dalle opere pubbliche degli enti locali[9]. La composizione dell'export è coerente con la specializzazione indicata: la crescita è stata trainata dalla farmaceutica e dagli aeromobili, mentre l'automotive ha registrato una contrazione molto marcata[10].

Figura 2.1 Esportazioni della Campania per principali settori nel 2025 (var. % sul 2024)



Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali, n. 15 — L'economia della Campania, giugno 2026.

2.2 Il quadro d'insieme: una crescita duale

Tabella 2.1 L'economia della Campania nel 2025: principali andamenti

Ambito	Andamento 2025 in Campania (dati Banca d'Italia)
Crescita	Iter +0,9%, stabile rispetto al 2024 e superiore alla media italiana e del Mezzogiorno; contributo positivo di servizi e costruzioni, debole recupero dell'industria.
Imprese	Si arresta la fase sfavorevole per l'industria; miglioramento diffuso nell'agroalimentare; ulteriore calo dell'automotive; export +3,6% (farmaceutica +9,8%, aeromobili +35,8%, automotive -36,7%); investimenti in aumento di poco meno del 3%; espansione del turismo e dei traffici portuali e aeroportuali.

[9] Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026, cap. 1 e cap. 3: Iter +0,9% nel 2025; occupati +2,6%; tasso di occupazione 46,7%, circa 16 punti al di sotto della media nazionale; tasso di disoccupazione 13,9% (quasi due punti in meno rispetto al 2024); quota di NEET 26,1% (Italia 15,6%).

[10] Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026, cap. 2: esportazioni +3,6% nel 2025 (Italia +3,3%), con farmaceutica +9,8%, aeromobili +35,8%, metallurgia +9,6% e automotive -36,7%.

Ambito	Andamento 2025 in Campania (dati Banca d'Italia)
Mercato del lavoro	Occupati +2,6%, più che nel Mezzogiorno e in Italia, con prevalenza di posizioni a tempo indeterminato; disoccupazione al 13,9% (quasi -2 punti); tasso di occupazione al 46,7%, circa 16 punti sotto la media nazionale; NEET al 26,1% (Italia 15,6%).
Famiglie	Reddito disponibile reale in crescita; consumi in linea con la media nazionale; fragilità economica diffusa; l'Assegno di inclusione ha raggiunto circa un decimo della popolazione regionale.
Credito	Prestiti alle imprese tornati a crescere, soprattutto per quelle medio-grandi; calo ancora in atto per piccole imprese e costruzioni; qualità del credito moderatamente peggiorata nel manifatturiero, su livelli storicamente contenuti.
PNRR e finanza pubblica decentrata	Risorse PNRR assegnate: 15,7 miliardi; pagamenti al 15 aprile 2026 pari a circa il 40%. Spesa per opere pubbliche degli enti territoriali in aumento di oltre il 30%, concentrata su edilizia scolastica, residenziale e infrastrutture idriche; squilibri finanziari dei Comuni più diffusi che nella media nazionale.

Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali, n. 15 — L'economia della Campania, giugno 2026.

Il quadro regionale conferma la lettura duale emersa nel convegno. Da un lato, una fase espansiva reale e misurabile, nella quale l'occupazione cresce più che altrove e i poli industriali ad alta intensità tecnologica si rafforzano. Dall'altro, squilibri strutturali che il ciclo non corregge: un tasso di occupazione inferiore di circa sedici punti rispetto alla media nazionale — divario superior a quello indicato per l'intero Mezzogiorno (Lampugnale) —, una quota di giovani fuori da lavoro e formazione superiore di oltre dieci punti rispetto al dato italiano, un accesso al credito segmentato per dimensione d'impresa, una finanza comunale più fragile. Anche il PNRR, che ha assegnato alla Campania risorse pro capite superiori alla media nazionale, a pochi mesi dalla scadenza aveva prodotto pagamenti per circa il 40% delle risorse[11]: un dato che dà concretezza alla preoccupazione per le opere non ancora concluse (Mastella; Boccia).

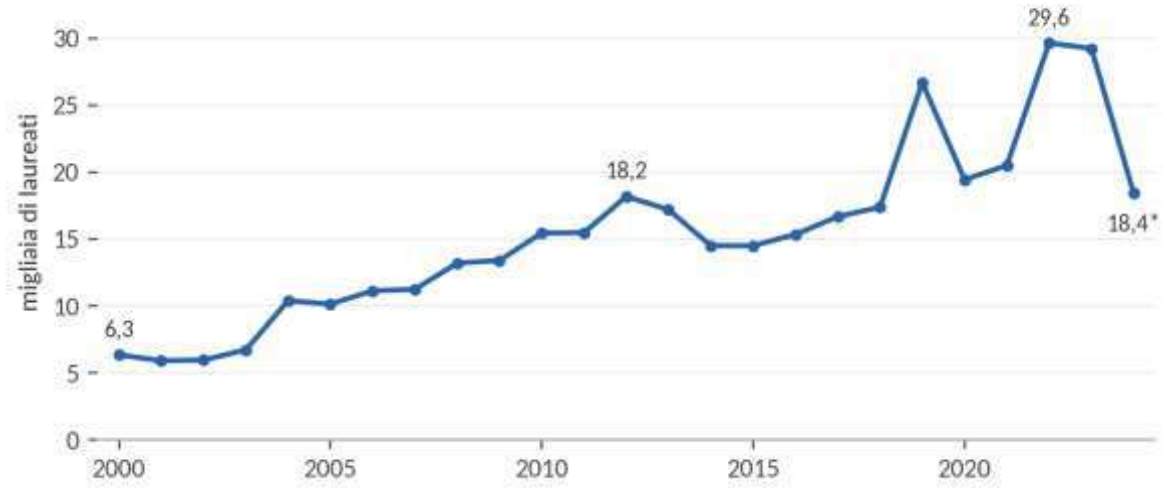
[11] Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026, riquadro Le risorse del PNRR a livello regionale, p. 11: al 15 aprile 2026 risorse assegnate alla Campania pari a 15,7 miliardi (10,8% del totale nazionale; 2.822 euro pro capite contro 2.471 in Italia) e pagamenti per circa 6,6 miliardi, poco oltre il 40% delle risorse; a fine 2025 circa 22.000 gare finanziate dal Piano, per 7,2 miliardi, aggiudicate per circa il 77% del valore.

3. Demografia, migrazioni e capitale umano

3.1 Occupazione e fuga dei giovani

La seconda metà del paradosso — la perdita dei giovani — costituisce il nodo più profondo della questione meridionale contemporanea. Tra il 2021 e il 2024 il Mezzogiorno ha creato quasi mezzo milione di nuovi posti di lavoro, mentre oltre 175.000 giovani si trasferivano nel Centro-Nord o all'estero, con una perdita economica che diverse stime collocano oltre gli otto miliardi di euro l'anno (Lampugnale). Le evidenze Svimez ne precisano gli ordini di grandezza: l'incremento dell'occupazione meridionale nel triennio è stimato in circa 480 mila unità[12]; il saldo migratorio netto dei laureati verso il Centro-Nord è stato in media di circa 23 mila unità annue nel 2020-2024 e, valutato in termini di spesa pubblica per istruzione incorporata nei migranti, corrisponde a un trasferimento implicito di risorse di 6,8 miliardi l'anno in media nell'ultimo quinquennio, con punte prossime ai 9 miliardi nel 2022 e nel 2023[13]. La stima richiamata nel convegno è dunque coerente con gli anni di picco, mentre il valore medio di periodo si colloca su livelli di poco inferiori; si tratta in ogni caso di un ordine di grandezza paragonabile a quello di un'intera manovra di finanza pubblica dedicata al Sud.

Figura 3.1 Saldo migratorio netto dei laureati dal Mezzogiorno al Centro-Nord (migliaia)



** Stima. Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, Mef, Ocse (Rapporto Svimez 2025, cap. 6, Tab. 1).*

3.2 Le cause strutturali dell'emigrazione qualificata

La crescita dell'occupazione non ha frenato l'emigrazione per ragioni strutturali. Nessuna regione italiana registra da venticinque anni un afflusso netto di giovani laureati — «dal Nord si parte per l'estero, dal Sud si parte e basta» — e la nuova occupazione si è concentrata sugli over 50, per effetto dell'allungamento della vita lavorativa, mentre quella giovanile si è collocata in larga parte in settori a basso valore aggiunto (Petraglia). Vi concorrono una questione salariale, con un differenziale di circa 400 euro netti mensili, a tre anni dalla laurea, tra un laureato di un ateneo del Nord-Ovest e una laureata di un ateneo meridionale; una struttura produttiva che esprime una domanda limitata di lavoro qualificato; un deficit

[12] Rapporto Svimez 2025, cap. 1, par. 1.4.1, p. 20: nel triennio 2021-2024 l'occupazione è aumentata di circa 1,4 milioni di unità, di cui quasi 500 mila (480 mila) nel Mezzogiorno.

[13] Rapporto Svimez 2025, cap. 6, par. 6.5 (I costi della mobilità), pp. 141-145, Tab. 1: saldo migratorio netto dei laureati Mezzogiorno/Centro-Nord pari in media a 23 mila unità annue nel 2020-2024; costo stimato in termini di spesa pubblica per istruzione di 6,8 miliardi annui in media nell'ultimo quinquennio, con punte di 8,9 e 8,8 miliardi nel 2022 e nel 2023; perdita cumulata 2000-2024 di circa 132 miliardi, di cui 116 per migrazione interna.

di diritti di cittadinanza — asili nido, tempo pieno, sanità — che rende la scelta di partire, spesso, un obbligo (Petraglia; Fico). La questione meridionale, in altri termini, non è più soltanto occupazionale, ma riguarda la qualità dello sviluppo, i salari e le prospettive (Lampugnale). In termini analitici, il problema si colloca dal lato della domanda di competenze prima ancora che da quello dell'offerta: il Mezzogiorno forma capitale umano che il proprio sistema produttivo non è in grado di assorbire a salari competitivi[14]. Non a caso, secondo i criteri adottati dalla Commissione europea, tutte le regioni meridionali risultano oggi in una «trappola per lo sviluppo dei talenti»[15].

3.3 Il diritto di restare

L'obiettivo di policy che ne discende non è limitare la mobilità, che resta una ricchezza, ma costruire il «diritto di restare», creando le condizioni perché nessuno sia costretto a partire (Lampugnale) — un'espressione divenuta, peraltro, anche uno dei riferimenti programmatici della Commissione europea (Petraglia). I segnali in controtendenza indicano che l'obiettivo è raggiungibile: tra il 2012 e il 2023 gli addetti nei settori ICT e delle attività professionali, scientifiche e tecniche sono cresciuti in Campania del 45%, più della media meridionale e nazionale (Lampugnale), e la città metropolitana di Napoli ha registrato l'incremento più elevato tra le quattordici aree metropolitane italiane, al pari di Milano[16]. Dove si generano servizi avanzati e lavoro qualificato, il territorio attrae investimenti e trattiene capitale umano: un'evidenza che assegna alle città un ruolo centrale nella strategia di sviluppo (cap. 10).

> Focus

LE AREE INTERNE

Le aree interne rappresentano l'anello più debole del sistema territoriale meridionale, ma anche il terreno sul quale il convegno ha proposto il rovesciamento più netto dell'impostazione tradizionale. La politica di mero sostegno ai territori fragili, nella forma assunta dalla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), non ha prodotto i risultati attesi (De Vizia): nelle sette aree SNAI della Campania circa 100 milioni di euro risultavano fermi e solo due aree avevano approvato progetti preliminari, per le difficoltà dei comuni associati nel costruire una strategia condivisa (Fico). Il Rapporto Svimez giunge a una valutazione analoga, qualificando le iniziative della SNAI come misure a consuntivo «eminentemente palliative», in assenza di un fattore abilitante di sistema[17].

Il nuovo scenario muta i termini del problema. Le aree interne dispongono oggi di infrastrutture che consentono di «non sentirsi più periferia», mentre le aree metropolitane, sovraffollate, sono sempre meno in grado di garantire servizi: si apre così lo spazio per un riequilibrio (De Vizia), nel quale le città medie svolgono la funzione di «trasmissione» dello sviluppo verso i territori fragili (Lampugnale). Il fattore abilitante può essere individuato nella Napoli-Bari, quale linea di penetrazione del «Quadrilatero» delle ZES portuali di Napoli, Bari, Taranto e Gioia Tauro, capace di rendere protagoniste Irpinia, Sannio e Murge[18]; a condizione, tuttavia, che attorno alle stazioni si organizzi un sistema di servizi e di politiche coordinate tra Campania e Puglia, perché l'infrastruttura da sola «non determina niente» (Viesti).

[14] Sulla concentrazione territoriale del lavoro qualificato nei poli dell'economia della conoscenza, cfr. E. Moretti, The New Geography of Jobs, Houghton Mifflin Harcourt, Boston 2012.

[15] Rapporto Svimez 2025, cap. 3, par. 3.5 (La trappola per lo sviluppo dei talenti), pp. 77-79, Tab. 2: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise risultano regioni «in trappola» secondo i criteri adottati dalla Commissione europea; cap. 6, par. 6.6, p. 145.

[16] Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026, riquadro I settori ICT e delle attività professionali in Campania, pp. 22-23: tra il 2012 e il 2023 gli addetti nei due settori sono cresciuti di circa il 45% (25% il totale dell'economia regionale); la città metropolitana di Napoli ha registrato la crescita più elevata tra le 14 aree metropolitane italiane (50%, al pari di Milano).

[17] Rapporto Svimez 2025, cap. 5, Focus Un'azione di sistema per le aree interne, pp. 123-126, dove si propone la lettura del «Quadrilatero» delle ZES portuali di Napoli, Bari, Taranto e Gioia Tauro e si indica nell'AV/AC Napoli-Bari «la condizione base per programmare la rete dei borghi irpini, sanniti e delle Murge».

[18] Rapporto Svimez 2025, cap. 5, Focus Un'azione di sistema per le aree interne, pp. 123-126, dove si propone la lettura del «Quadrilatero» delle ZES portuali di Napoli, Bari, Taranto e Gioia Tauro e si indica nell'AV/AC Napoli-Bari «la condizione base per programmare la rete dei borghi irpini, sanniti e delle Murge».

> Resta una condizione istituzionale che riguarda la governance: in territori come Sannio e Irpinia, dove circa 650.000 abitanti sono distribuiti in 196 comuni e le unioni dei comuni si sono spesso tradotte in un duplicato anziché in un'integrazione dei servizi, la frammentazione amministrativa costituisce un ostacolo strutturale all'erogazione dei servizi essenziali (De Vizia).

Documento programmatico 2026

Il Mezzogiorno dopo il PNRR

PARTE SECONDA
LO SVILUPPO: IMPRESE, INFRASTRUTTURE, MEDITERRANEO

| **4.** Politica industriale e Mezzogiorno |
| **5.** La ZES Unica: risultati e nodo distributivo |
| **6.** La Napoli-Bari e la nuova geografia del Sud |
| **7.** Il Mediterraneo come piattaforma industriale |

4. Politica industriale e Mezzogiorno

4.1 Una politica industriale di lungo periodo

Il principale limite della strumentazione disponibile per lo sviluppo produttivo del Mezzogiorno è la sua discontinuità. Il convegno ha indicato con chiarezza la necessità di una politica industriale e territoriale di lungo periodo, capace di accompagnare il Sud oltre la stagione del PNRR: non incentivi occasionali, misure annuali o interventi frammentati, ma una strategia stabile orientata a poche filiere strategiche — manifattura avanzata, agroindustria, energia, logistica, digitale — secondo il principio per cui non tutti i territori devono fare tutto (Lampugnale). La politica industriale va intesa come costruzione di capacità, non come sequenza di sgravi e decontribuzioni: una politica industriale verde, ad esempio, non consiste nel far transitare le infrastrutture energetiche attraverso il Paese, ma nel dotarlo delle competenze necessarie per realizzare e manutenere gli impianti (Viesti). Essa deve inoltre fondarsi sulla comprensione delle determinanti del vantaggio competitivo della manifattura italiana, largamente basata su piccole e medie imprese divenute in molti casi «multinazionali tascabili», e sulla sua difesa attraverso scelte europee chiare in materia di dumping cinese, oneri di compliance e costo dell'energia, gravato dal sistema ETS di 25-30 euro per megawattora (Gozzi).

4.2 Aiuti alle imprese: le dinamiche recenti

L'esigenza di continuità trova riscontro nell'analisi Svimez, secondo cui il ricorso a rinnovi annuali degli strumenti nelle leggi di bilancio e i frequenti mutamenti normativi producono uno «stop and go» dell'attività agevolativa incompatibile con i tempi di maturazione degli investimenti, mentre misure orizzontali e automatiche, come Transizione 4.0, sono state utilizzate dalle imprese meridionali per appena il 19% dei crediti d'imposta[19]. Alla stessa logica si riconducono la complessità procedurale di Transizione 5.0 e il successivo ridimensionamento delle relative risorse (Gubitosa). Nel 2023, peraltro, le agevolazioni concesse alle imprese si sono ridotte del 41,7% a livello nazionale, con una contrazione più marcata nel Mezzogiorno (-49,2%) che nel Centro-Nord (-33,6%).

Tabella 4.1 Agevolazioni e finanziamenti concessi alle imprese (milioni di euro correnti)

Anno	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Var. % 2023/2022 Mezzogiorno
2020	3.264	5.720	9.124	—
2021	2.742	20.275	23.437	—
2022	10.322	18.953	31.917	—
2023	5.244	12.580	18.616	-49,2%

Agevolazioni/finanziamenti concessi alle imprese, milioni di euro correnti; il totale Italia include gli interventi non localizzabili territorialmente. Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Rapporto Svimez 2025).

Al netto degli interventi sul mercato dell'energia, lo squilibrio risulta ancora più evidente: la contrazione è del 51,8% al Sud e del 14,6% al Centro-Nord, e la quota meridionale scende al 28,7%, quasi otto punti al di sotto del 2020[20]. Sul piano europeo, il riesame intermedio della politica di coesione ha intanto ampliato la possibilità di destinare risorse FESR anche a grandi imprese per investimenti nelle tecnologie strategiche (piattaforma STEP), nella difesa e nella decarbonizzazione industriale: un'apertura che la

[19] Rapporto Svimez 2025, cap. 7, par. 7.4 (Conclusioni), pp. 190-192: le imprese meridionali hanno utilizzato Transizione 4.0 per il solo 19% dei crediti d'imposta; il ricorso a rinnovi annuali nelle leggi di bilancio produce uno «stop and go» dell'attività agevolativa.

[20] Rapporto Svimez 2025, cap. 7, par. 7.2, pp. 154-157, Tab. 1. Al netto delle misure sul mercato dell'energia, la contrazione 2023/2022 è pari al -51,8% nel Mezzogiorno e al -14,6% nel Centro-Nord; la quota meridionale si attesta al 28,7%, 7,7 punti in meno rispetto al 2020.

Commissione motiva con l'esigenza di maggiore selettività, ma che rischia di orientare verso le imprese di maggiori dimensioni risorse nate per la coesione territoriale.

4.3 Le proposte

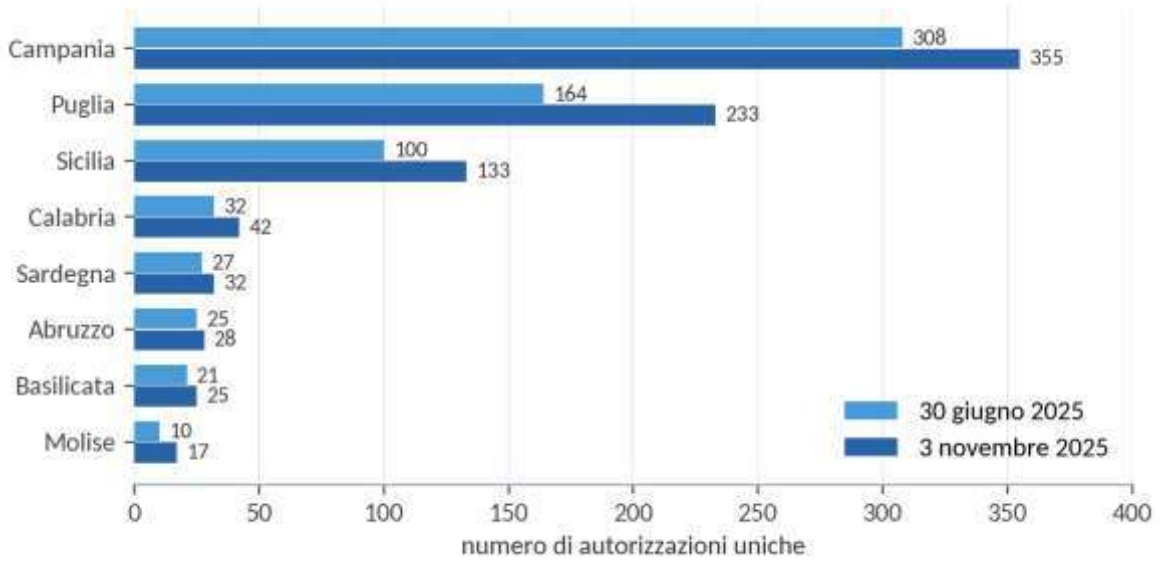
Sul piano delle proposte, occorre un piano pluriennale di politica industriale e territoriale per il Mezzogiorno, sganciato dal rinnovo annuale nelle leggi di bilancio e concentrato sulle filiere strategiche della manifattura avanzata, dell'agroindustria, dell'energia, della logistica e del digitale (Lampugnale), inteso come costruzione di competenze e capacità e non come sequenza di sgravi (Viesti), e accompagnato da politiche europee capaci di difendere la manifattura dalla concorrenza sleale e di riequilibrare il costo dell'energia (Gozzi).

5. La ZES Unica: risultati e nodo distributivo

5.1 I risultati dell'attuazione

La ZES Unica rappresenta lo strumento che, nel giudizio pressoché unanime del convegno, ha prodotto i risultati più tangibili (Lampugnale, Romano; Gozzi; De Vizia). Dal suo avvio sono state presentate 1.425 richieste di autorizzazioni uniche, con un impatto economico stimato in 58 miliardi di euro e 65.000 occupati sostenuti; sul versante fiscale, circa 17.000 imprese hanno beneficiato del credito d'imposta nei primi due anni, secondo i dati dell'Agenzia delle Entrate (Romano). I dati Svimez, riferiti a una fase precedente dell'attuazione, confermano la traiettoria: al 30 giugno 2025 le autorizzazioni uniche erano 687, per 3,7 miliardi di investimenti e circa 12.800 ricadute occupazionali stimate, con un dimezzamento dei tempi medi di autorizzazione (da oltre 98 a circa 54 giorni); al 3 novembre 2025 erano salite a 865[21]. La Campania ne concentrava 308 su 687, circa il 45%, in linea con la quota del 40% indicata per l'intero periodo e con casi esemplari come l'investimento Novartis a Torre Annunziata, completato e seguito da un'ulteriore richiesta di ampliamento (Romano); nel biennio 2024-25 la ZES avrebbe attivato in regione investimenti per 4,7 miliardi, poco meno di un decimo della spesa in conto capitale complessiva[22]. Va precisato che la stima di impatto di 58 miliardi è una valutazione modellistica degli effetti complessivi di attivazione, e non va confusa con l'ammontare degli investimenti autorizzati.

Figura 5.1 ZES Unica: autorizzazioni uniche rilasciate per regione



Fonte: Struttura di missione ZES (Rapporto Svimez 2025, cap. 7, Tab. 15).

5.2 La semplificazione come infrastruttura immateriale

Il meccanismo che ha prodotto questi risultati poggia su due pilastri complementari, la semplificazione amministrativa e il credito d'imposta, il primo dei quali costituisce, di fatto, «la più grande infrastruttura immateriale» realizzata negli ultimi anni (Romano). La semplificazione si articola in tre elementi. Il primo

[21] Rapporto Svimez 2025, cap. 7, par. 7.3.4 (L'attuazione della Zes Unica), pp. 178-189, Tab. 15, su dati della Struttura di missione ZES: 687 autorizzazioni uniche al 30 giugno 2025 (di cui 308 in Campania), per 3,7 miliardi di investimenti e 12.758 ricadute occupazionali stimate; 865 autorizzazioni al 3 novembre 2025; tempi medi ridotti da oltre 98 a circa 54 giorni.

[22] Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026, cap. 2, p. 18: nel 2025 sono state rilasciate in Campania poco meno di 200 autorizzazioni uniche (circa un terzo del Mezzogiorno); nel biennio 2024-25 la ZES ha attivato in regione investimenti per 4,7 miliardi (di cui 2,7 nel 2025), poco meno di un decimo della spesa in conto capitale complessiva; la metà degli investimenti è stata realizzata da micro e piccole imprese.

è il principio paritario: sostituendo le otto ZES regionali istituite dal 2017, la ZES Unica ha eliminato le disparità di trattamento tra territori confinanti, che in passato potevano beneficiare o meno del regime pur appartenendo alla stessa regione. Il secondo è l'evoluzione della conferenza di servizi, che — recependo l'elaborazione giurisprudenziale maturata sulla l. n. 241/1990 — non è più il luogo della mera raccolta dei pareri, ma quello in cui i dissensi delle amministrazioni vengono composti e, quando superabili per disposizione normativa, superati. Il terzo è l'autorizzazione unica, che sostituisce le circa 37 autorizzazioni prima necessarie per avviare un'attività produttiva (Romano). Sul punto più controverso — la capacità del titolo di costituire variante allo strumento urbanistico, letta da alcuni come sottrazione di potere agli enti locali — i dati ridimensionano il problema: le autorizzazioni rilasciate in variante rappresentano solo il 30% del totale, e le conferenze concluse per silenzio-assenso sono appena 33 su 1.425, a testimonianza di una funzione, per così dire, pedagogica della norma, capace di indurre la partecipazione degli enti anziché di aggirarla (Romano). La trascurabile incidenza del contenzioso sulle procedure segnala, a sua volta, il superamento di un contesto nel quale le iniziative imprenditoriali venivano spesso ostacolate (De Vizia).

5.3 Il nodo distributivo

Resta aperto il nodo distributivo. L'ampliamento del perimetro della ZES a parità di risorse rischia di favorire le imprese di maggiori dimensioni, che possono programmare l'investimento anche a prescindere dal credito d'imposta, a scapito delle piccole imprese, che non conoscono ex ante l'entità dell'agevolazione e rinunciano quindi a investire (Gubitosa). I dati consentono di precisare l'argomento. Ex post, le imprese minori non risultano escluse: micro e piccole imprese rappresentano quasi il 60% del credito richiesto nel Mezzogiorno nel 2024, e in Campania la metà degli investimenti ZES è stata realizzata da micro e piccole imprese[23]. Il primo anno di applicazione conferma tuttavia la fondatezza del meccanismo descritto: a fronte di 9,45 miliardi di crediti richiesti e di uno stanziamento di 1,8 miliardi, l'aliquota di riparto si è inizialmente attestata al 17,66%, prima dell'intervento correttivo del d.l. n. 113/2024. Un credito d'imposta la cui intensità è nota solo a consuntivo funziona, per un'impresa con vincoli di liquidità e limitata capacità di sopportare il rischio, come una lotteria: l'effetto di auto-selezione che ne deriva non è visibile nei dati sui beneficiari, perché riguarda gli investimenti che non vengono presentati. Il tema non è dunque l'esclusione formale delle piccole imprese, ma l'incertezza sull'aliquota effettiva, aggravata dal venir meno della decontribuzione sul costo del lavoro (Gubitosa)[24].

5.4 Verso una ZES di seconda generazione: le proposte

Di particolare interesse è una prima proposta che riguarda l'introduzione di un regime speciale della ZES per le aree interne, finalizzato a rafforzare l'attrattività degli investimenti nei territori più esposti a spopolamento e perdita di capacità produttiva (Lampugnale). Una possibile declinazione operativa è rappresentata dalla sperimentazione di una zona franca doganale interclusa nel Sannio e in Irpinia, quale progetto pilota per le aree interne campane (Romano): una scelta "umilmente ambiziosa" che, nell'ambito degli strumenti già previsti dalla disciplina ZES e dal Codice doganale, potrebbe trovare qui una prima concreta applicazione.

Affinché la ZES sia, oltre che efficiente, anche efficace, occorre affiancare alle misure orizzontali una maggiore selettività a favore delle filiere strategiche individuate dal Piano strategico (agroalimentare, turismo, elettronica e ICT, automotive, made in Italy, chimica e farmaceutica, aerospazio, navale e

[23] Rapporto Svimez 2025, par. 7.3.4, pp. 179-181 e Tab. 14: a fronte di 16 mila domande per 9,45 miliardi di crediti richiesti e di uno stanziamento di 1,8 miliardi, l'aliquota di riparto iniziale si è attestata al 17,66%; dopo il d.l. n. 113/2024 e le comunicazioni integrative, il credito riconosciuto è stato di 2,55 miliardi per 6.885 comunicazioni. Elaborando i dati della Tab. 14, micro e piccole imprese rappresentano quasi il 60% del credito richiesto nel Mezzogiorno, le grandi circa un sesto.

[24] Sui fattori di efficacia delle zone economiche speciali nell'esperienza internazionale, cfr. T. Farole, Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience, World Bank, Washington DC 2011; UNCTAD, World Investment Report 2019. Special Economic Zones, United Nations, Ginevra 2019.

ferroviario), la cui scadenza nel 2026 offre l'occasione di una revisione[25]. Efficienza procedurale, certezza dell'agevolazione e selettività settoriale costituiscono, in questa prospettiva, i tre requisiti di una ZES di seconda generazione.

Sul piano delle proposte, occorre anzitutto consolidare il pilastro della semplificazione, che rappresenta il principale risultato dello strumento (Romano), estendendone il metodo — autorizzazione unica, conferenza di servizi come luogo di composizione del dissenso, tempi certi — ad altri procedimenti rilevanti per gli investimenti. Sul pilastro fiscale, l'esigenza di ricalibrare il credito d'imposta in funzione della dimensione d'impresa (Gubitosa) trova, alla luce dei dati, una formulazione più precisa: poiché le piccole imprese non sono escluse ex post ma scoraggiate ex ante dall'incertezza sull'aliquota effettiva, appare opportuno introdurre, in sede di revisione del Piano strategico, un'aliquota minima garantita per le micro e piccole imprese, sottratta al meccanismo di riparto in caso di incapienza del plafond, accompagnata da una maggiore selettività settoriale a favore delle filiere strategiche. A essa si può affiancare il ripristino di forme mirate di decontribuzione del costo del lavoro per le piccole imprese del Mezzogiorno (Gubitosa), compatibili con la disciplina europea degli aiuti di Stato.

Poiché nel 2025 il credito bancario in Campania è tornato a crescere per le imprese medio-grandi, contraendosi invece per le piccole imprese e le costruzioni, appare utile, accanto agli strumenti fiscali, il rafforzamento mirato dei fondi di garanzia e controgaranzia dedicati alle micro e piccole imprese meridionali, in grado di compensare sul lato del credito privato lo squilibrio dimensionale che i soli incentivi pubblici non correggono.

[25] Rapporto Svimez 2025, par. 7.4 (Conclusioni), pp. 191-192: affinché la ZES possa dimostrarsi «oltre che efficiente, anche efficace», occorre affiancare alle misure orizzontali «una maggiore selettività che favorisca lo sviluppo di filiere realmente strategiche»; il Piano strategico, in scadenza nel 2026, è indicato come l'occasione per favorire il cambiamento strutturale.

6. La Napoli-Bari e la nuova geografia del Sud

6.1 Una discontinuità storica

La linea AV/AC Napoli-Bari costituisce la discontinuità infrastrutturale più rilevante per il Mezzogiorno contemporaneo. Essa non si limita ad accorciare le distanze, ma può ridisegnare la geografia economica del Sud: per la prima volta dopo oltre un secolo il Mezzogiorno può smettere di essere una periferia collegata al Nord e diventare una piattaforma economica integrata tra Tirreno e Adriatico, una dorsale lungo la quale mettere in relazione porti, aree industriali, università e centri di ricerca, con la futura stazione Hirpinia quale possibile hub logistico, produttivo e intermodale dell'area Campania-Puglia-Basilicata-Molise (Lampugnale). La portata «epocale» dell'opera si fonda su un argomento di economia urbana: la forza di Milano deriva anche dalla connessione con Bologna e con tutto ciò che si trova tra le due città, mentre al Sud, dall'Unità in poi, Bari e Napoli hanno intrattenuto relazioni molto inferiori al loro potenziale; ed è la prima volta che una linea ferroviaria attraversa l'Appennino e, attraversandolo, «non trova il vuoto ma trova, ad esempio, Benevento» (Viesti). Le relazioni tra le due regioni, del resto, sono già in crescita, come testimonia l'intensità del traffico pesante tra i porti (De Vizia).

6.2 Dai binari ai servizi

L'infrastruttura, tuttavia, è condizione necessaria ma non sufficiente: «mettere i binari non determina niente» se sui binari non circolano treni a prezzi ragionevoli, se le corse non collegano Lecce a Salerno servendo le aree interne, se alle stazioni non arriva un sistema di trasporto dal territorio circostante e se Puglia e Campania non concordano politiche comuni (Viesti). Il nodo è decidere «cosa mettere intorno» agli snodi, attraverso un'alleanza strutturata tra le due regioni (Boccia), e integrare la linea con una metropolitana regionale e con un trasporto pubblico locale inteso come diritto, sul quale la Regione Campania ha investito oltre un miliardo di euro (Fico); il tutto in presenza di ritardi di realizzazione che collocano il completamento non prima del 2028 (Mastella). In termini analitici, l'argomento si traduce nel concetto di «prestito di dimensione» (*borrowed size*)[26]: città medie ben connesse possono acquisire funzioni e servizi propri di aree urbane più grandi, a condizione che l'accessibilità sia effettiva, cioè fatta di frequenze, tariffe e servizi di adduzione, e non solo di dotazione fisica. Il Rapporto Svimez conferma la persistenza di significativi divari infrastrutturali tra le aree urbane del Mezzogiorno e del Centro-Nord[27], mentre l'avanzamento finanziario del PNRR — poco più di 70 miliardi di pagamenti, pari al 51% del totale, al 30 giugno 2025 — mostrava una marcata polarizzazione tra misure a gestione centrale e interventi infrastrutturali di maggiore complessità attuativa[28].

6.3 Le proposte

Le proposte costruite attorno alla Napoli-Bari assumono come asse centrale la costruzione di una rete di città medie, capace di trasformare la nuova infrastruttura ferroviaria in un fattore di integrazione territoriale e di sviluppo. L'obiettivo è superare una lettura puramente trasportistica dell'opera e costruire, lungo la dorsale, un sistema urbano policentrico fondato su connessioni, servizi, università, innovazione, mobilità e capacità amministrativa (Lampugnale). L'attivazione, nell'ambito della ZES Unica, di un regime speciale per le città medie e i territori fragili della dorsale, così da evitare che risultino strutturalmente meno attrattivi delle aree metropolitane e da assegnare a ciascun territorio una funzione

[26] Il concetto di «borrowed size» risale a W. Alonso, Urban zero population growth, in «Daedalus», 102 (4), 1973, pp. 191-206.

[27] Rapporto Svimez 2025, cap. 12, parr. 12.2 e 12.3, pp. 278-289.

[28] Rapporto Svimez 2025, cap. 16, par. 16.1 (Il monitoraggio finanziario), pp. 359-361: al 30 giugno 2025 i pagamenti complessivi del Piano ammontavano a poco più di 70 miliardi, il 51% del totale.

coerente con le proprie vocazioni; la candidatura della stazione Hirpinia a hub logistico, produttivo e intermodale del Mezzogiorno interno, al servizio di Campania, Puglia, Molise e Basilicata (Lampugnale).

Condizione di efficacia di queste proposte è la definizione, prima dell'entrata in esercizio della linea, di un modello di servizio — frequenze, tariffe accessibili, relazioni dirette di più ampio raggio tra le città della Campania e della Puglia, con fermate nelle aree interne e servizi di adduzione alle stazioni (Viesti) — oggetto di un accordo tra Regione Campania e Regione Puglia, nel quadro di un'alleanza strutturata tra le due regioni (Boccia), e integrato con la metropolitana regionale e il trasporto pubblico locale (Fico). Nella stessa direzione si collocano, secondo una logica policentrica di riequilibrio territorial, la localizzazione di uffici e funzioni di società a partecipazione pubblica presso le stazioni della linea e la riorganizzazione della governance dei piccoli comuni delle aree interne attraverso l'accorpamento dei servizi essenziali (De Vizia).

7. Il Mediterraneo come piattaforma industriale

7.1 Il Mezzogiorno ponte del Mediterraneo

Le tensioni geopolitiche, la riorganizzazione delle catene globali del valore, la crescente centralità energetica del Nord Africa e il rafforzamento delle rotte che attraversano Suez stanno restituendo al Mediterraneo una funzione strategica: il Mezzogiorno non è più il margine meridionale dell'Europa, ma può diventarne il principale ponte verso il Mediterraneo allargato (Lampugnale). Questa prospettiva si traduce in un modello industriale preciso: una catena del valore complementare tra attività più ad alta intensità di capitale localizzate nel Mezzogiorno e attività più ad alta intensità di lavoro nei Paesi del Nord Africa, come già avviene in Tunisia, quale risposta al dumping anche sociale della manifattura cinese; le città portuali — Bari, Palermo — possono assumere un ruolo di capitali logistiche, culturali e universitarie, e Taranto dispone di fondali e banchine che pochi porti al mondo possono vantare (Gozzi). Il Maghreb e i Balcani costituiscono lo spazio naturale di questa proiezione; gli strumenti di cooperazione produttiva con la sponda sud esistevano già negli anni Ottanta, ma negli ultimi decenni l'attenzione si è concentrata più sui modelli di organizzazione della produzione che sulle reti (Boccia).

7.2 Protezionismo, nearshoring ed energia

L'analisi Svimez sul nuovo protezionismo statunitense e sulla geografia del mare conferma l'urgenza di questa prospettiva[29]: in una fase in cui le imprese europee devono diversificare le fonti di approvvigionamento, il Mezzogiorno può intercettare segmenti di catene del valore in via di ricomposizione (*nearshoring*), a condizione di integrare logistica portuale, regimi doganali di vantaggio e disponibilità di energia a costi competitivi. Su quest'ultimo fronte, progetti come la diga di Campolattaro, con finalità di potabilizzazione e produzione idroelettrica, e il fotovoltaico con accumuli nelle cave dismesse indicano la possibilità di trattenere sul territorio una parte del vantaggio derivante dalle fonti rinnovabili, a beneficio di imprese e famiglie (Fico).

7.3 Le proposte

Il nuovo scenario di protezionismo commerciale rende più urgente lo sviluppo di catene del valore complementari tra il Mezzogiorno e i Paesi del Nord Africa e dei Balcani, nel quadro del Piano Mattei (Gozzi; Boccia), valorizzando le città portuali meridionali — Napoli, Bari, Palermo, Taranto — come hub logistici, industriali e universitari e connettendole, attraverso la Napoli-Bari e il Quadrilatero delle ZES, alle aree interne, così da fare del Mezzogiorno una piattaforma logistica, energetica e industriale al servizio dell'Europa (Lampugnale).

[29] Rapporto Svimez 2025, cap. 2 (L'impatto territoriale del nuovo protezionismo) e Focus Il Sud nella nuova geografia del mare, pp. 43-63; sul nesso tra prezzi zonali dell'energia e competitività del Sud, cap. 10, pp. 237-253.

Documento programmatico 2026

Il Mezzogiorno dopo il PNRR

PARTE TERZA
I DIRITTI: LAVORO, TALENTI, CITTÀ

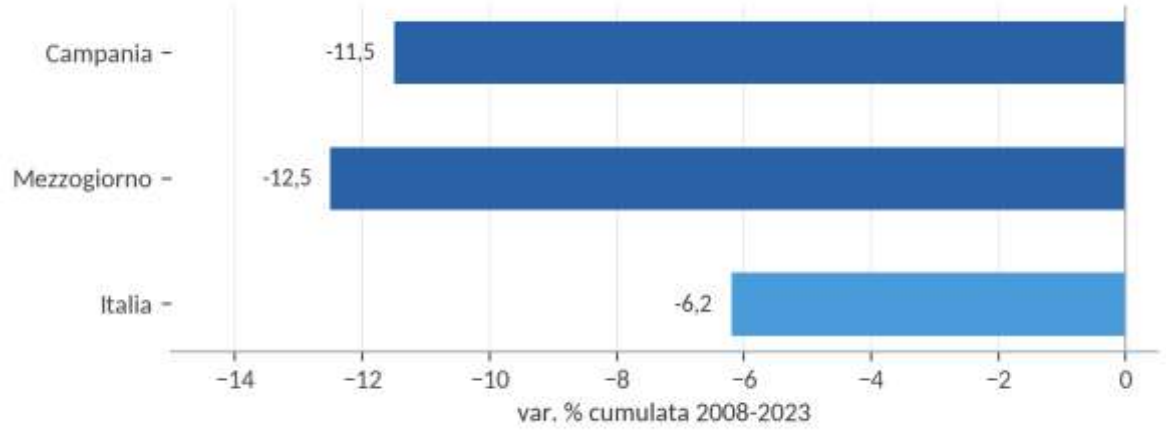
| **8.** Lavoro e questione salariale |
| **9.** Capitale intellettuale, università e imprese |
| **10.** Città medie e aree interne: il riequilibrio necessario |

8. Lavoro e questione salariale

8.1 Salari reali e produttività

La questione salariale rappresenta il punto di saldatura tra crescita e fuga dei giovani. Tra il 2008 e il 2023 le retribuzioni reali dei lavoratori dipendenti del settore privato in Campania si sono ridotte di oltre l'11%, una contrazione più ampia di quella nazionale (Lampugnale); il Rapporto regionale della Banca d'Italia precisa che la riduzione è stata dell'11,5% in Campania, del 12,5% nel Mezzogiorno e del 6,2% in Italia, con un parziale recupero nel biennio 2024-25[30]. È la manifestazione salariale dello stallo «bassa produttività, bassi salari» che blocca da un ventennio l'economia italiana e, a maggior ragione, quella meridionale (Viesti; Petraglia).

Figura 8.1 Retribuzioni reali dei lavoratori dipendenti del settore privato, 2008-2023 (var. % cumulata)



Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali, n. 15 — L'economia della Campania, giugno 2026.

8.2 Produttività, equità, costo del lavoro: tre questioni distinte

Le politiche per il lavoro devono muovere da una distinzione analiticamente decisiva, che il documento assume come criterio ordinatore. Vi è anzitutto un problema di produttività aggregata, legato a una base produttiva ancora poco orientata ai settori di frontiera, che riguarda soprattutto i giovani con elevate competenze e si affronta con la politica industriale, orientando gli investimenti privati anche attraverso le politiche di coesione; vi è poi un problema di equità e di dignità del lavoro nei settori meno qualificati, per il quale la scelta indicata è quella di una legge sul salario minimo (Petraglia). A queste si aggiunge una terza dimensione, relativa ai lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva con retribuzioni ben superiori alle soglie minime: qui il vincolo è il peso del cuneo fiscale e contributivo, che rende difficile per l'impresa aumentare le retribuzioni nette, e la progressiva eliminazione della Decontribuzione Sud ha rimosso uno degli strumenti che avevano sostenuto la crescita meridionale (Gubitosa)[31].

[30] Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026, cap. 4: tra il 2008 e il 2023 le retribuzioni reali dei lavoratori dipendenti del settore privato si sono ridotte dell'11,5% in Campania, del 12,5% nel Mezzogiorno e del 6,2% in Italia; nel biennio 2024-25 si è registrato un parziale recupero.

[31] La Decontribuzione Sud, autorizzata come misura temporanea nel quadro della disciplina europea degli aiuti di Stato, è stata sostituita a partire dal 2025 da un esonero contributivo parziale a intensità decrescente (l. 30 dicembre 2024, n. 207, legge di bilancio 2025); il d.l. n. 60/2024 ha introdotto il c.d. Bonus ZES per le assunzioni di disoccupati di lungo periodo con almeno 35 anni (Rapporto Svimez 2025, p. 179, nota 35).

8.3 Il quadro normativo e le proposte

Sul piano normativo, il quadro europeo è definito dalla direttiva sui salari minimi adeguati, il cui impianto è stato sostanzialmente confermato dalla Corte di giustizia[32]; in Italia il legislatore ha finora privilegiato la via del rafforzamento dei trattamenti economici previsti dai contratti collettivi più rappresentativi, anziché l'introduzione di una soglia legale. I dati della Banca d'Italia sulla Campania — crescita dell'occupazione a tempo indeterminato, ma tassi di occupazione e partecipazione molto inferiori alla media e diffusione elevata del part-time involontario — confermano che le tre dimensioni richiedono strumenti distinti: politica industriale per la produttività, tutela salariale per i segmenti più deboli, riduzione mirata del costo del lavoro per le imprese del Mezzogiorno.

Ne discendono tre indicazioni coerenti con la distinzione proposta: politiche industriali orientate alla produttività aggregata e una legge sul salario minimo per i settori a minore qualificazione (Petraglia); una riduzione mirata del cuneo contributivo per le imprese del Mezzogiorno (Gubitosa); per contrastare la «trappola del capitale umano» e dare contenuto al «diritto di restare» (Lampugnale), un intervento dal lato della domanda di lavoro qualificato, nella forma di un credito d'imposta per l'assunzione a tempo indeterminato di neolaureati nel Mezzogiorno, graduato in base alla coerenza del titolo di studio con le filiere strategiche della ZES Unica.

[32] Direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, il cui impianto è stato sostanzialmente confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza dell'11 novembre 2025 (causa C-19/23). Sul lavoro povero nel Mezzogiorno, Rapporto Svimez 2025, cap. 15, par. 15.1.

9. Capitale intellettuale, università e imprese

9.1 Il capitale intellettuale come infrastruttura immateriale

Il PNRR non può essere interpretato soltanto come un programma di investimenti straordinari: va inteso piuttosto come un dispositivo trasformativo la cui efficacia dipende dal capitale intellettuale dei territori, nella sua triplice articolazione: capitale umano (talenti e competenze individuali), capitale strutturale (processi, routine e conoscenze codificate che restano nelle organizzazioni anche quando le persone vanno via) e capitale relazionale (reti, filiere, network). In assenza di questo investimento immateriale, le risorse finanziarie rischiano di restare sterili e di generare «cattedrali di competenze nel deserto della domanda»; lo stesso Piano ha incontrato difficoltà anche per la carenza di formazione specifica di chi era chiamato ad attuarlo nelle organizzazioni (Genovino).

9.2 Università e domanda di lavoro

L'esperienza mostra ciò che accade quando il capitale intellettuale incontra la domanda delle imprese. Le grandi società di consulenza hanno scelto di investire a Bari perché il Politecnico forma ingegneri elettronici del livello di quelli di Milano e Torino (Boccia); il polo di San Giovanni a Teduccio, dove un'area dismessa è divenuta sede universitaria, poi di accademie di formazione e infine di insediamenti produttivi, costituisce un modello replicabile in altri territori (Fico; Boccia). Le università del Sannio possono svolgere un analogo ruolo di supporto all'azione pubblica, in una logica di sinergia tra atenei (Acocella). Il Rapporto Svimez documenta il duplice volto della questione: gli atenei meridionali guadagnano attrattività, ma la frattura territoriale «torna durissima dopo la laurea»[33]. Ne deriva che la programmazione della formazione deve essere guidata dalla domanda di lavoro effettiva del territorio, e non dall'offerta degli enti accreditati, come previsto dal piano regionale formazione-lavoro della Campania (Fico), e deve integrarsi con la politica industriale, in particolare attraverso la formazione terziaria professionalizzante (ITS e lauree professionalizzanti).

9.3 Le proposte

Sul piano delle proposte, va rafforzata l'indicazione secondo cui la programmazione della formazione deve essere guidata dalla domanda di lavoro effettiva del territorio (Fico), in una logica di investimento nel capitale intellettuale che integri università, imprese e istituzioni (Genovino). La replicabilità di modelli come quello di San Giovanni a Teduccio (Fico; Boccia) e il potenziamento della formazione terziaria professionalizzante costituiscono le leve per ridurre il divario tra competenze formate e competenze domandate, che è all'origine della frattura post lauream documentata nel cap. 3.

[33] Rapporto Svimez 2025, cap. 6, par. 6.6, p. 145: solo il 25,1% dei 25-34enni meridionali possiede un titolo terziario (33,7% nel Centro-Nord); gli iscritti alle lauree magistrali negli atenei del Mezzogiorno sono cresciuti dell'11% tra il 2022/23 e il 2023/24, mentre i trasferimenti post lauream dei laureati meridionali verso il Centro-Nord superano stabilmente le 40 mila unità annue.

10. Città medie e aree interne: il riequilibrio necessario

10.1 Una rete policentrica di città medie

La strategia territoriale per il Mezzogiorno non può fondarsi né sulla concentrazione esclusiva nelle grandi aree metropolitane né sulla conservazione passiva delle aree marginali. Napoli, Bari, Palermo e Catania sono motori indispensabili ma insufficienti: se le città metropolitane sono i motori, le città medie devono essere la trasmissione. Benevento, Avellino, Campobasso, Foggia e Matera, insieme ai territori che gravitano sulla direttrice Napoli-Bari e sulla stazione Hirpinia, possono costituire una rete policentrica di circa due milioni di abitanti — «non una sommatoria di fragilità, ma una piattaforma interregionale di sviluppo» — secondo un modello già sperimentato in Europa, dalla Polonia alla Germania (Lampugnale).

10.2 Le città come chiave del futuro del Mezzogiorno

Le città, medie e grandi, sono la chiave del futuro del Mezzogiorno almeno per i prossimi trent'anni, per tre ordini di ragioni (Viesti)[34]. Sono il luogo in cui nascono i servizi avanzati che pagano salari migliori e possono trattenere o attrarre i giovani; sono il luogo in cui la società si sta frammentando e crescono le disuguaglianze; sono il luogo in cui il cambiamento climatico e l'invecchiamento della popolazione impongono un completo ridisegno, perché città meridionali «piene di automobili vecchie, con pochi autobus e poco verde» rischiano di espellere popolazione. A questi fattori si aggiunge il boom turistico post-Covid che, pur positivo come esportazione di servizi, sta trasformando le abitazioni in un prodotto finanziario destinato al mercato turistico, sottraendo alloggi ai giovani e alle famiglie a basso reddito; infine, le città del Sud sono deboli anche per le scarse relazioni che intrattengono tra loro (Viesti).

10.3 Le evidenze

Le evidenze disponibili sostengono questa lettura. Nel Mezzogiorno i capoluoghi presentano livelli di specializzazione nei servizi ad alta intensità di conoscenza e di produttività dei servizi ampiamente inferiori alla media; nel Sud continentale venti capoluoghi su ventisei sono città medie, e il Nord-Est costituisce il riferimento di un sistema urbano policentrico capace di valorizzare le complementarità tra città medie e distretti industriali[35]. Nelle città di dimensione intermedia la diffusione degli affitti brevi incide in modo più diretto sull'equilibrio tra residenza e ospitalità, rendendo necessari meccanismi regolativi e incentivi alla residenzialità stabile[36]. La crescita dei servizi ICT e professionali a Napoli, pari a quella di Milano, dimostra d'altra parte che la trasformazione è possibile. Sul piano operativo, due leve appaiono immediatamente attivabili: la localizzazione di uffici e funzioni delle società a partecipazione pubblica presso le stazioni della nuova linea (Hirpinia, Afragola), per offrire ai giovani laureati lavoro qualificato senza costringerli a trasferirsi nelle grandi aree metropolitane, e la riorganizzazione della governance dei piccoli comuni attraverso l'accorpamento dei servizi (De Vizia). Ne discende l'indicazione, condivisa dal Rapporto Svimez, di un'azione di sistema che superi la logica compensativa a favore della logica di attivazione dei territori, resa oggi possibile dalle nuove infrastrutture.

[34] Sui vantaggi di agglomerazione e sul ruolo delle città nella crescita, cfr. E. Glaeser, Triumph of the City, Penguin Press, New York 2011; per il caso italiano, A. Lamorgese, A. Petrella, Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 454, 2018.

[35] Rapporto Svimez 2025, cap. 4 (La geografia economica delle città), pp. 83-93: nel Mezzogiorno nessun comune capoluogo, con la sola eccezione di Cosenza, combina specializzazione nei servizi ad alta intensità di conoscenza (KIS) e produttività dei servizi superiori alla media; nel Sud continentale venti capoluoghi su ventisei sono città medie, mentre Napoli e Bari concentrano quasi il 40% del Pil dei capoluoghi; il Nord-Est costituisce il modello di un sistema urbano policentrico.

[36] Rapporto Svimez 2025, cap. 20, par. 20.4 (Airbnb e trasformazioni urbane), pp. 442-452; sulle politiche abitative, cap. 18, pp. 405-417.

10.4 Le proposte

Sul piano delle proposte, e sulla base dei ritardi attuativi documentati per i Piani sviluppo e coesione e delle difficoltà riscontrate nelle aree SNAI, appare necessaria l'istituzione di unità tecniche di supporto alla progettazione presso le amministrazioni con le performance attuative più basse, valorizzando l'esperienza maturata con il PNRR: la scarsità di capacità amministrativa locale, più che la disponibilità di risorse, appare oggi il principale collo di bottiglia nelle aree dove il fabbisogno di investimento è maggiore. Va inoltre rafforzata la governance regionale della Strategia nazionale aree interne, attraverso la cabina di regia già istituita per accompagnare i comuni associati nella definizione dei progetti (Fico).

Il documento recepisce inoltre un'agenda di policy dedicata alle città del Mezzogiorno, grandi e medie, che affronti congiuntamente adattamento climatico (trasporto pubblico, rinnovo del parco veicolare, verde urbano), invecchiamento della popolazione e diritto all'abitare (Viesti). In quest'ultimo ambito, in coerenza con le indicazioni del Rapporto Svimez, appare necessario dotare i Comuni di strumenti di regolazione degli affitti brevi nei centri storici e di incentivi alla residenzialità stabile per giovani e famiglie a basso reddito, affinché la crescita turistica resti un'opportunità di esportazione di servizi e non si traduca in espulsione dei residenti.

Documento programmatico 2026

Il Mezzogiorno dopo il PNRR

PARTE QUARTA
LE SCELTE:
INVESTIMENTI, COESIONE, RIFORME

| **11.** Il PNRR alla prova della chiusura |
| **12.** La politica di coesione: dal 2014-2020 al QFP 2028-2034 |
| **13.** Autonomia differenziata e livelli essenziali delle prestazioni |
| **14.** L'agenda per il Mezzogiorno |

11. Il PNRR alla prova della chiusura

11.1 Un bilancio tra luci e ombre

Il bilancio del PNRR presenta luci e ombre (Viesti). Tra le luci: la ripresa degli investimenti pubblici mancati negli anni Dieci, la realizzazione di reti, gli interventi nelle città e un miglioramento — riconosciuto sia da Svimez sia dalla Banca d'Italia — della capacità di attuazione delle politiche pubbliche, soprattutto da parte dei Comuni. Tra le ombre: un Piano elaborato senza un ampio confronto nazionale, criteri di allocazione eterogenei e, soprattutto, sette riprogrammazioni che lo hanno profondamente modificato senza un effettivo coinvolgimento del Parlamento, lasciando cittadini e territori privi di case di comunità o asili nido che erano stati promessi (Viesti). Il bilancio complessivo resta tuttavia positivo e va difeso dalla campagna di delegittimazione di chi considera gli investimenti pubblici uno spreco (Viesti; Gubitosa). Sul territorio, i risultati sono differenziati: accanto al conseguimento dei target su case e ospedali di comunità nel Sannio e nel Cilento (Fico), permangono opere non concluse e casi di progettazione affidata a soggetti attuatori nazionali non andati a buon fine (Mastella), mentre un Piano «smontato e rimontato più volte» rischia di non essere colto fino in fondo da molte amministrazioni e imprese (Boccia).

11.2 La fase finale e il quadro regolamentare

I dati confermano la criticità della fase finale. Al 30 giugno 2025 i pagamenti complessivi del Piano si attestavano al 51% delle risorse[37], e in Campania, ad aprile 2026, a circa il 40%[38]. Il ciclo 2014-2020 dei Fondi strutturali si è chiuso con una spesa certificata pari al 99,7% dei circa 47,9 miliardi disponibili, mentre il ciclo 2021-2027 sconta ritardi significativi, anche perché le amministrazioni sono state assorbite dall'attuazione del PNRR (Viesti)[39]. Sul piano normativo, il regolamento del Dispositivo per la ripresa e la resilienza fissa al 31 agosto 2026 il termine per il conseguimento di traguardi e obiettivi e al 31 dicembre 2026 quello per i pagamenti, e la Commissione ha escluso una proroga generalizzata[40]. La richiesta di un allungamento dei tempi (Boccia; Mastella) conserva quindi una valenza politica, ma sul piano operativo deve tradursi nella messa in sicurezza degli interventi non completati attraverso il loro trasferimento su altre fonti — Fondi strutturali 2021-2027 e Fondo sviluppo e coesione — e, soprattutto, nella copertura della spesa corrente necessaria a rendere operative le infrastrutture realizzate, superando il «paradosso europeo» (Petraglia).

[37] Rapporto Svimez 2025, cap. 16, par. 16.1 (Il monitoraggio finanziario), pp. 359-361: al 30 giugno 2025 i pagamenti complessivi del Piano ammontavano a poco più di 70 miliardi, il 51% del totale.

[38] Banca d'Italia, Economie regionali n. 15/2026, riquadro Le risorse del PNRR a livello regionale, p. 11: al 15 aprile 2026 risorse assegnate alla Campania pari a 15,7 miliardi (10,8% del totale nazionale; 2.822 euro pro capite contro 2.471 in Italia) e pagamenti per circa 6,6 miliardi, poco oltre il 40% delle risorse; a fine 2025 circa 22.000 gare finanziate dal Piano, per 7,2 miliardi, aggiudicate per circa il 77% del valore.

[39] Rapporto Svimez 2025, cap. 17, parr. 17.1 e 17.2, pp. 375-379.

[40] Reg. (UE) 2021/241, artt. 18, 20 e 24: i traguardi e gli obiettivi devono essere conseguiti entro il 31 agosto 2026 e i pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026. Con la comunicazione del 4 giugno 2025 (NextGenerationEU – The road to 2026) la Commissione ha escluso una proroga generalizzata dei termini, indicando piuttosto la semplificazione e la revisione mirata dei Piani.

12. La politica di coesione: dal 2014-2020 al QFP 2028-2034

12.1 Il «dopo PNRR»

Il «dopo PNRR» non segna un ritorno al passato, ma l'ingresso in una fase più incerta (Viesti). Sul piano nazionale, le politiche di coesione sono da tempo esposte a prelievi per esigenze eterogenee, e il Fondo sviluppo e coesione è stato utilizzato come fonte di copertura per finalità estranee alla sua missione (Viesti). Sul piano europeo, l'Unione, bloccata nella capacità di dotarsi di risorse adeguate, affianca nuove ambizioni — competitività, difesa, allargamento — alle stesse risorse, e la coesione rischia un taglio sostanziale; la soluzione non consiste nel chiedere maggiori contributi agli Stati, ma nel riaprire la questione dell'indebitamento comune finalizzato (Viesti). A ciò si aggiunge il nuovo modello di governance, che riprende gli aspetti più discutibili del PNRR: un piano unico nazionale, ampia flessibilità, il rischio di una competizione tra coesione e agricoltura, le cui risorse confluiscono nello stesso fondo, e tra Regioni non più destinatarie di allocazioni fissate con regola europea, nonché la tentazione di inserire nei programmi interventi di facile realizzazione anziché quelli necessari; la soluzione auspicata è un equilibrio tra centro e Regioni che eviti tanto la completa regionalizzazione quanto l'accentramento (Viesti)[41].

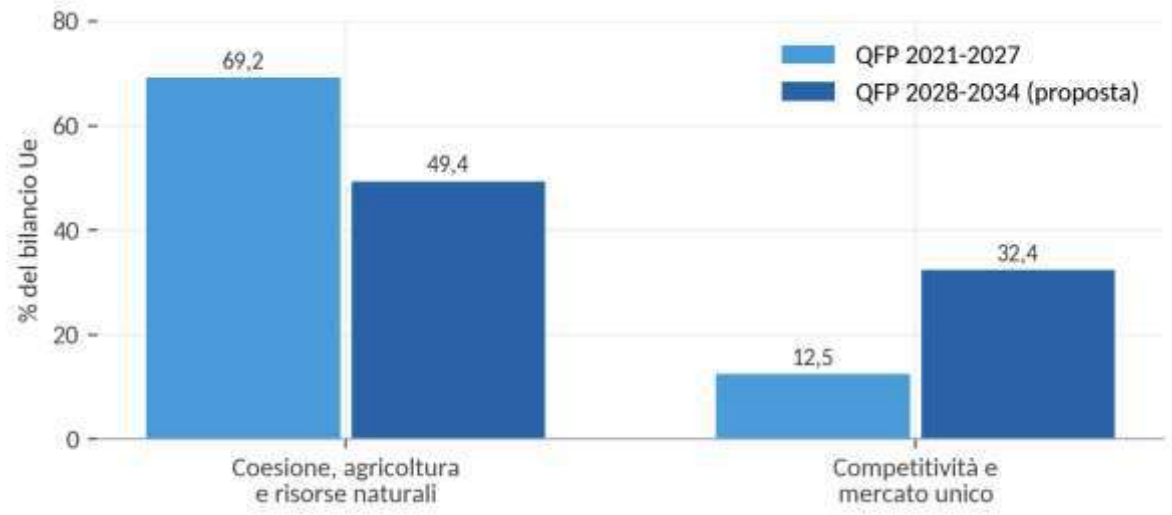
12.2 Coesione e competitività nel QFP 2028-2034

Le evidenze Svimez sul Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 confermano la sostanza di questa lettura: il peso della rubrica che accorpa coesione e agricoltura scende da circa il 70% a circa il 50% del bilancio, mentre la rubrica competitività aumenta sensibilmente; il 60% delle risorse non sarebbe più preassegnato agli Stati, a vantaggio di procedure competitive che tendono a premiare i territori con ecosistemi industriali più maturi; alle regioni meno sviluppate italiane andrebbe un minimo di circa 27 miliardi, contro 30 nel ciclo in corso[42]. Si configura, in altri termini, un «rischio coesione» in Europa, cui occorre rispondere con margini di flessibilità di bilancio proporzionati agli sforzi di investimento (Petraglia) e con una vertenza da aprire in sede europea sul modello di riforma, nella consapevolezza che le decisioni saranno assunte in larga misura dal Consiglio (Boccia).

[41] Sull'approccio «place-based» alla politica di coesione, cfr. F. Barca, An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, rapporto indipendente per la Commissione europea, Bruxelles 2009; sugli effetti dei Fondi strutturali, S.O. Becker, P.H. Egger, M. von Ehrlich, Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, in «Journal of Public Economics», 94 (9-10), 2010, pp. 578-590.

[42] Rapporto Svimez 2025, cap. 3, par. 3.6 (Coesione e competitività nel Qfp 2028-2034), pp. 80-82, e cap. 17, par. 17.5, pp. 395-397: la rubrica che accorpa coesione, agricoltura e sicurezza rurale e marittima vale circa 797 miliardi (49,4% del bilancio), mentre la rubrica competitività sale a circa 522 miliardi; il 60% delle risorse non sarebbe preassegnato agli Stati membri; all'Italia andrebbero 78,3 miliardi per coesione, Pac e pesca (circa 79 nel 2021-2027) e alle regioni meno sviluppate un minimo di circa 27 miliardi, contro 30 nel ciclo in corso.

Figura 12.1 Peso delle principali rubriche del bilancio Ue nei QFP 2021-2027 e 2028-2034 (% del totale)



Rubriche omogenee per ambito di intervento. Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea (Rapporto Svimez 2025, cap. 3, Tab. 3).

12.3 La capacità di attuazione

La questione non è tuttavia soltanto di risorse, ma di capacità attuativa. Il monitoraggio dei Piani sviluppo e coesione al 30 giugno 2025 evidenzia un divario strutturale tra le Regioni del Mezzogiorno, che hanno impegnato il 77,3% e speso il 55,5% delle dotazioni, e quelle del Centro-Nord (88,6% e 81,4%), un divario ancora più ampio per le Città metropolitane[43]. Lo stesso problema emerge nella programmazione FESR regionale: in Campania è stato rilevato un *overbooking* di circa 2,5 miliardi di progetti privi di copertura o di effettiva cantierabilità, a fronte dell'obbligo di certificare nel 2026 circa 850 milioni di spesa, con il conseguente avvio di revoche e riallocazioni verso progetti in grado di generare spesa certificabile (Fico).

Tabella 12.1 Stato di attuazione dei Piani sviluppo e coesione al 30 giugno 2025

Amministrazione titolare	Impegni/risorse (%)	Pagamenti/risorse (%)
Mezzogiorno (Regioni)	77,3	55,5
Centro-Nord (Regioni)	88,6	81,4
Città metropolitane Mezzogiorno	69,3	37,9
Città metropolitane Centro-Nord	97,3	85,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati MEF-RGS-IGRUE, dati al 30 giugno 2025 (Rapporto Svimez 2025).

12.4 Le proposte

Sul piano del negoziato europeo, l'orientamento del nuovo Quadro finanziario pluriennale rende necessaria un'interlocuzione unitaria del sistema istituzionale meridionale a difesa del peso delle politiche di coesione (Petraglia; Viesti; Boccia), da tradurre in proposte emendative concrete: la riapertura del tema dell'indebitamento comune finalizzato (Viesti); margini di flessibilità di bilancio proporzionati agli sforzi di investimento (Petraglia); una declinazione territoriale vincolante degli obiettivi del Piano nazionale e regionale di partenariato, con un equilibrio tra centro e Regioni che eviti tanto la frammentazione quanto l'accentramento (Viesti); l'introduzione di una clausola di salvaguardia che riservi alle piccole e medie imprese una quota minima delle risorse destinate agli investimenti produttivi nelle regioni meno sviluppate. Sul piano nazionale, occorre sottrarre il Fondo sviluppo e coesione a utilizzi

[43] Rapporto Svimez 2025, cap. 17, par. 17.4 (Il Fondo sviluppo e coesione), Tab. 4, p. 389.

impropri e, nella fase di chiusura del PNRR, garantire la copertura dei costi di gestione delle opere realizzate e il trasferimento degli interventi non completati su altre fonti di finanziamento.

13. Autonomia differenziata e livelli essenziali delle prestazioni

13.1 Le posizioni emerse nel convegno

Sull'autonomia differenziata il convegno ha espresso un grado di convergenza elevato. Si tratta di un progetto ritenuto deleterio, da abbandonare, ma senza che ciò si traduca in una difesa dello status quo: il rapporto tra centro e autonomie va discusso apertamente, a partire dall'attuazione dei meccanismi perequativi previsti dall'art. 119 della Costituzione (Viesti; Mastella). Le intese all'esame del Parlamento, che investono in prima battuta la protezione civile e la sanità, sottrarrebbero al bilancio dello Stato due delle principali unità di spesa e modificherebbero gli assetti di erogazione dei servizi alla persona (Boccia). Gli effetti, per le Regioni del Sud, sarebbero indiretti ma rilevanti: in un contesto di carenza di medici e infermieri, una Regione in grado di offrire retribuzioni più elevate eserciterebbe una concorrenza sleale sulle altre, a parità di riparto del Fondo sanitario nazionale, aggravandone gli squilibri; di qui la contrarietà espressa dalla Regione Campania in sede di Conferenza delle Regioni (Fico).

13.2 Il quadro giuridico

Il quadro giuridico è stato profondamente modificato dalla giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 192/2024 ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni della l. 26 giugno 2024, n. 86, e ne ha offerto una lettura costituzionalmente orientata: il trasferimento può riguardare specifiche funzioni e non intere materie, deve essere giustificato alla luce del principio di sussidiarietà e presuppone la previa determinazione, con atto legislativo, dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP); la Corte ha inoltre indicato come difficilmente giustificabile il trasferimento di funzioni in materie quali il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, l'energia e le norme generali sull'istruzione. La successiva sentenza n. 10/2025 ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo sull'intera legge, rilevando che, dopo la pronuncia del 2024, l'oggetto residuo era divenuto troppo indefinito per consentire all'elettore una scelta consapevole e che un referendum si sarebbe tradotto in un giudizio sull'art. 116, terzo comma, della Costituzione, sottratto al referendum abrogativo[44].

13.3 I LEP come condizione: le proposte

Allo stato, la determinazione dei LEP resta il nodo attuativo centrale, e il percorso delle intese — riavviato a pochi mesi dalla fine della legislatura, dopo un anno trascorso senza la necessaria revisione della legge (Boccia) — procede in assenza di una quantificazione dei fabbisogni e delle relative coperture su tutto il territorio nazionale. La posizione di forte cautela verso le intese su sanità e protezione civile resta pertanto pienamente attuale: l'assenza di LEP definiti e finanziati continua a rappresentare il principale rischio di un ampliamento dei divari territoriali derivante dall'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, proprio alla vigilia della riscrittura delle politiche di coesione.

Sul piano istituzionale, la giurisprudenza costituzionale sposta il confronto dalla contrapposizione sulla legge nel suo complesso all'effettiva definizione dei LEP, condizione di qualunque ulteriore trasferimento di funzioni. La posizione di cautela espressa nel convegno (Viesti; Boccia; Fico) può essere tradotta in una proposta operativa: un meccanismo di monitoraggio parlamentare vincolante che condizioni l'attivazione di ogni nuova intesa alla previa quantificazione dei fabbisogni finanziari necessari a garantire i LEP su

[44] Corte cost., sent. n. 192 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni della l. n. 86/2024 e ne ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata, affermando che il trasferimento può riguardare specifiche funzioni e non intere materie, deve essere giustificato alla luce del principio di sussidiarietà e presuppone la previa determinazione legislativa dei LEP; Corte cost., sent. n. 10 del 2025 (depositata il 7 febbraio 2025), di inammissibilità del referendum abrogativo sull'intera legge.

tutto il territorio nazionale, accompagnato dalla piena attuazione dei meccanismi perequativi dell'art. 119 della Costituzione, che commisurino le risorse di Regioni ed enti locali ai fabbisogni necessari per far funzionare i servizi (Viesti).

14. L'agenda per il Mezzogiorno

14.1 Le proposte in sintesi

L'insieme delle analisi svolte restituisce un'agenda di sviluppo unitaria, il cui filo conduttore è la trasformazione di una stagione straordinaria di investimenti in una strategia permanente di sviluppo. La Tabella 14.1 raccoglie in forma sinottica le proposte presentate nei singoli capitoli, distinguendo quelle avanzate nel corso del convegno, attribuite al relatore che le ha formulate, da quelle elaborate in sede di redazione.

Tabella 14.1 Quadro sinottico delle proposte

Ambito	Proposta	Proponente
Politica industriale	Piano pluriennale di politica industriale e territoriale sulle filiere strategiche, sganciato dal rinnovo annuale nelle leggi di bilancio (cap. 4)	Lampugnale; Viesti
Politica industriale	Politiche europee a difesa della manifattura dalla concorrenza sleale e riequilibrio del costo dell'energia (cap. 4)	Gozzi
ZES Unica	Consolidamento della semplificazione ed estensione del metodo dell'autorizzazione unica ad altri procedimenti (cap. 5)	Romano
ZES Unica	Aliquota minima garantita del credito d'imposta per micro e piccole imprese e maggiore selettività settoriale nel nuovo Piano strategico (cap. 5)	Gubitosa; sintesi redazionale
ZES Unica	Decontribuzione mirata del costo del lavoro per le piccole imprese del Mezzogiorno (cap. 5)	Gubitosa
Credito	Rafforzamento dei fondi di garanzia e controgaranzia per le micro e piccole imprese meridionali (cap. 5)	Sintesi redazionale
ZES e aree interne	L'introduzione di un regime speciale della ZES per le aree interne, da declinare nel Sannio e in Irpinia attraverso l'istituzione di una zona franca doganale interclusa	Lampugnale; Romano
Napoli-Bari	Rete di città medie lungo la Napoli–Bari: supporto a un sistema urbano policentrico, capace di trasformare la nuova infrastruttura in leva di integrazione territoriale e sviluppo	Lampugnale
Napoli-Bari	Modello di servizio (frequenze, tariffe, relazioni, adduzione) e accordo Campania-Puglia (cap. 6)	Viesti; Boccia; Fico
Aree interne	Uffici di società a partecipazione pubblica presso le stazioni; accorpamento dei servizi dei piccoli comuni (capp. 6 e 10)	De Vizia
Aree interne	Unità tecniche di supporto alla progettazione; cabina di regia regionale SNAI (cap. 10)	Sintesi redazionale; Fico
Città	Strategia per le città: adattamento climatico, invecchiamento, regolazione degli affitti brevi e residenzialità stabile (cap. 10)	Viesti; sintesi redazionale
Mediterraneo	Catene del valore complementari con Nord Africa e Balcani; porti meridionali come hub (cap. 7)	Gozzi; Boccia; Lampugnale
Lavoro	Legge sul salario minimo per i settori a minore qualificazione (cap. 8)	Petraglia
Lavoro	Riduzione mirata del cuneo contributivo (cap. 8)	Gubitosa
Capitale umano	Credito d'imposta per l'assunzione di neolaureati coerente con le filiere ZES (cap. 8)	Sintesi redazionale
Formazione	Programmazione della formazione guidata dalla domanda di lavoro del territorio (cap. 9)	Fico; Genovino
Coesione Ue	Indebitamento comune finalizzato; equilibrio tra centro e Regioni nel Piano di partenariato (cap. 12)	Viesti

Ambito	Proposta	Proponente
Coesione Ue	Flessibilità di bilancio proporzionata agli sforzi di investimento (cap. 12)	Petraglia
Coesione Ue	Vertenza in sede europea sul modello di riforma della coesione (cap. 12)	Boccia
Coesione Ue	Clausola di salvaguardia per le PMI nelle regioni meno sviluppate (cap. 12)	Sintesi redazionale
PNRR	Messa in sicurezza degli interventi non completati e copertura della spesa corrente di gestione (capp. 11-12)	Boccia; Mastella; Petraglia
Autonomia differenziata	Monitoraggio parlamentare vincolante sui LEP e attuazione dell'art. 119 Cost. (cap. 13)	Viesti; Boccia; Fico; sintesi redazionale

Fonte: elaborazione sui lavori del convegno «Mezzogiorno al Centro», Benevento, 26 giugno 2026.

14.2 Conclusioni

Il convegno di Benevento ha restituito il ritratto di un Mezzogiorno che cresce, ma che non ha ancora avviato una trasformazione strutturale. La crescita degli ultimi anni è stata in larga misura il prodotto di politiche pubbliche straordinarie, che hanno dimostrato la capacità di risposta del sistema economico meridionale; le sue fragilità — nella distribuzione dimensionale degli incentivi, nell'attuazione dei fondi di coesione, nella qualità del lavoro e nel capitale umano, nel quadro istituzionale dell'autonomia differenziata — richiedono tuttavia un'azione coordinata e di lungo periodo, che non può essere affidata alla sola fase, ormai conclusa, degli investimenti straordinari del PNRR. La Napoli-Bari, la rete delle città medie e la semplificazione sperimentata con la ZES Unica rappresentano le leve di una nuova geografia dello sviluppo; ma le infrastrutture non producono effetti se non sono accompagnate da servizi, politiche e capacità di governo, e uno scenario internazionale particolarmente difficile per le aree periferiche d'Europa impone di «diventare più bravi» e di «puntare sulle cose concrete» (Viesti).

Le proposte raccolte in questo documento costituiscono una base di lavoro in una fase particolarmente delicata, che coincide con la conclusione della legislatura, con il negoziato sul nuovo Quadro finanziario pluriennale europeo e con la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni, da cui dipenderà in larga misura il destino della coesione territoriale italiana nel prossimo decennio. L'obiettivo è costruire un Mezzogiorno nel quale crescere non significhi necessariamente partire (Lampugnale).