SVIMEZ
Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Audizione della SVIMEZ

nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di rapporti tra cittadino, imprese private e pubblica amministrazione con riferimento alla semplificazione e alla trasparenza dei contratti pubblici e delle clausole contrattuali per l'accesso ai servizi

Commissione parlamentare per la semplificazione

Roma, 6 novembre 2025

Premessa

La Svimez intende fornire il proprio contributo all'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione parlamentare per la semplificazione sui rapporti tra cittadini e Pubblica amministrazione (Pa), muovendo dalla convinzione che **la semplificazione non rappresenti soltanto un obiettivo di efficienza amministrativa, ma un autentico strumento di politica economica e istituzionale**. Intesa come chiarezza delle regole, linearità dei procedimenti e riduzione delle ridondanze, la semplificazione costituisce infatti una **leva fondamentale per innalzare la qualità e l'efficacia dell'azione pubblica a tutti i livelli di governo**, dalle amministrazioni centrali a quelle locali.

- **A livello centrale**, la semplificazione contribuisce a migliorare la capacità dell'amministrazione pubblica di **accompagnare la crescita produttiva e occupazionale**, creando un contesto regolatorio certo e trasparente che rende prevedibile gli scenari presi in considerazione per le decisioni di investimento delle imprese;
- **a livello locale**, è decisiva per innalzare la **qualità dei servizi pubblici** e l'accessibilità per cittadini e imprese, in un Paese caratterizzato da un **assetto fortemente decentrato delle politiche** e da persistenti **divari territoriali**.
- In generale, infine la semplificazione dei rapporti tra cittadini, imprese e Pa produce anche un effetto immateriale di grande rilevanza: rafforzare la **fiducia nelle istituzioni**, e per questa via, favorisce la **partecipazione civica** e la **coesione sociale**.

Negli ultimi anni **semplificazione amministrativa e digitalizzazione della Pa** sono entrate le priorità delle riforme, cui hanno fatto le condizionalità europee del **Pnrr e le esigenze di ridurre i tempi di attuazione degli investimenti** funzionali alla ripresa post-pandemica. In questa prospettiva, la memoria affronta il tema della semplificazione come **fattore trasversale di qualità istituzionale e di sviluppo economico**, portando all'attenzione della Commissione, attraverso **quattro allegati tematici**, alcune dimensioni centrali del processo di modernizzazione della Pubblica amministrazione:

1. la **digitalizzazione come strumento di trasparenza e semplificazione amministrativa nel quadro del Pnrr** (Allegato 1);
2. la trasparenza negli appalti pubblici e il contributo della digitalizzazione alla prevenzione del rischio corruttivo, sulla base degli indicatori ANAC (Allegato 2);
3. il tema più ampio della **qualità delle istituzioni** quale condizione strutturale per la **competitività territoriale** (Allegato 3);

4. **le differenze territoriali nella dotazione di competenze e risorse umane della Pa locale**, **fattore abilitante di capacità amministrativa** per l'effettiva attuazione delle politiche pubbliche e per la qualità dei servizi di prossimità (Allegato 4).

La Memoria si conclude con un focus dedicato al caso dell'**autorizzazione unica Zes**, quale esperienza concreta di semplificazione amministrativa a livello territoriale, capace di certezza dei tempi, rapidità procedurale e riduzione degli oneri per le imprese, per favorire la realizzazione degli investimenti privati.

1. Pnrr: semplificazione e trasparenza attraverso la digitalizzazione (Allegato 1)

La semplificazione, intesa come chiarezza, linearità e riduzione delle ridondanze procedurali rappresenta uno strumento di garanzia, attraverso il quale i cittadini possono esercitare i propri diritti in modo consapevole e senza oneri sproporzionati.

Tra i grandi temi che determinano il grado di semplificazione nei rapporti tra cittadini, imprese e Pa, un ruolo centrale è assunto dalla digitalizzazione.

Nel contributo allegato, la Svimez approfondisce il tema della digitalizzazione nel Mezzogiorno, con l'obiettivo di fotografare il persistente divario digitale che separa le regioni meridionali da quelle del Centro-Nord. **Il ritardo del Sud in questo ambito incide profondamente sulla capacità delle Pubbliche amministrazioni meridionali di offrire servizi più trasparenti, accessibili e semplificati**, e al tempo stesso limita la possibilità per cittadini e imprese di beneficiare appieno della migliore qualità dei servizi digitali disponibili altrove.

Le analisi e le evidenze statistiche contenute nel contributo delineano un quadro in cui il digital divide tra Mezzogiorno e resto del Paese rimane significativo, in particolare per quanto riguarda la digitalizzazione della Pa.

Un dato che sorprende solo in parte, se si considera il più ampio divario nella qualità e nell'efficienza amministrativa che caratterizza il Mezzogiorno rispetto al resto del Paese – e dell'Europa – come mostrano numerosi studi e indicatori, tra cui l'Institutional Quality Index (Nifo e Vecchione) e l'European Quality of Government elaborato dall'Università di Göteborg.

Questa criticità si riflette inevitabilmente in un minore utilizzo dei servizi pubblici digitali da parte della popolazione, ovvero in una **ridotta interazione digitale tra Pa e cittadini, con evidenti ripercussioni sulla semplificazione e sulla trasparenza delle procedure amministrative**.

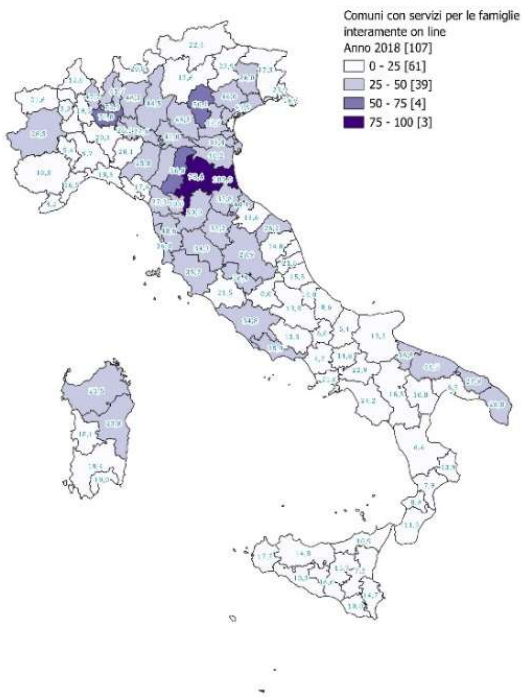
L'indice DESI (Digital Economy and Society Index) relativo ai "Servizi pubblici digitali" a disposizione di cittadini configura un ritardo italiano nel panorama europeo, il nostro Paese si colloca infatti al 19esimo posto con un punteggio di 58,2, contro il 67,3 della media europea. In questo contesto, il Sud risulta ancor più in ritardo (50,4), con una forte eterogeneità tra le regioni meridionali. Sardegna, Basilicata e Puglia registrano un punteggio vicino alla media nazionale, a fronte di Molise e Abruzzo che ne sono molto distanti (con rispettivamente 39,9 e 44,8).

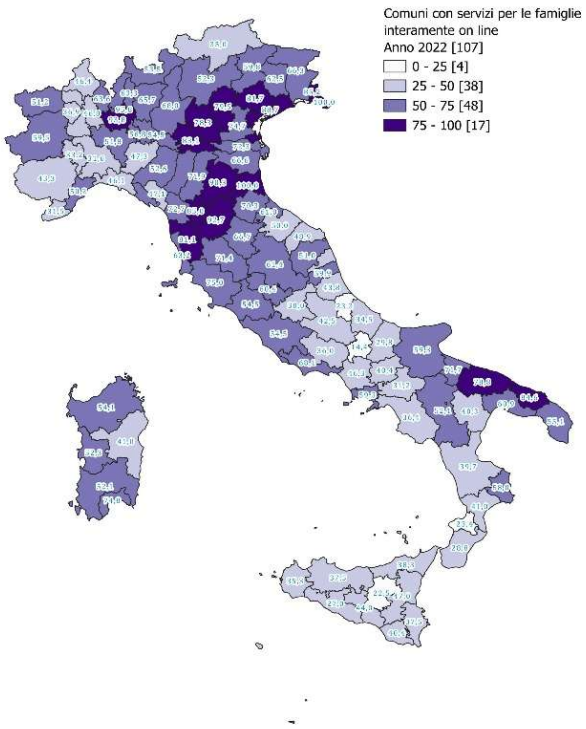
Tabella 1. Indice DESI – "Servizi pubblici digitali"

DESI - Servizi pubblici digitali	
Sardegna	57,8
Basilicata	56,1
Puglia	55,1
Campania	52,9
Calabria	49,2
Sicilia	47,7
Abruzzo	44,8
Molise	39,9
Mezzogiorno	50,4
Italia	58,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Corte dei Conti, 2023.

La Figura 1 riporta la quota % di comuni di ciascuna provincia che hanno attivato servizi per le famiglie interamente on line nel 2018 e nel 2022.





Dal confronto emerge chiaramente la persistenza di un **divario territoriale Nord-Sud** che però negli ultimi anni, sia pur in maniera territorialmente disomogenea, **si è ridotto**. Nel 2022 i comuni di alcune province meridionali presentano tassi di digitalizzazione dei servizi comunali comparabili, e anche superiori, ai valori di molte province del Centro-Nord: è il caso, ad esempio, di alcune aree della Puglia e della Sardegna. Permangono invece, nonostante miglioramenti abbastanza diffusi nel territorio meridionale, **divari di offerta di servizi on line nei Comuni di alcune province della Calabria, della Basilicata e della Sicilia**.

L'Istat in un suo recente studio segnala un aumento dei servizi on line dedicati alle famiglie. Nel 2022, rispetto alla disponibilità on line di 27 servizi, **il 70,3% delle Pa locali (60,3% nel Mezzogiorno)**, 86,4% delle Regioni (rispettivamente 47,8% e 54,6% nel 2018) **ha dichiarato di rendere possibile l'avvio e la conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto**. A livello nazionale il 76,6% delle Pa locali dichiara che l'utenza può accedere ai servizi online attraverso **l'identità digitale Spid** (era 20,5% nel 2018), per le Regioni tale quota sale al 100% e per i Comuni più grandi al 99% (rispettivamente 72,7% e 58,2% nel 2018): **emergono differenze territoriali tra i Comuni del Nord con percentuali oltre l'80% e quelli del Mezzogiorno (67,5%)**.

Al di là delle misure ordinarie di intervento, **il Pnrr rappresenta oggi lo strumento di policy più rilevante** per la riduzione dei divari territoriali in materia di digitalizzazione e, più in generale, per la modernizzazione dei rapporti tra Pa, cittadini e imprese. A queste finalità sono destinate le risorse assegnate alla Missione 1, Componente 1 – affidate al Dipartimento per la trasformazione digitale – pari a **11,45 miliardi di euro**, corrispondenti al 5,9% dell'intero ammontare del Piano.

La Componente interviene con un ampio ventaglio di investimenti finalizzati al potenziamento delle infrastrutture digitali, all'abilitazione e facilitazione della migrazione al cloud, al rafforzamento dell'interoperabilità dei sistemi, allo sviluppo dei servizi digitali e della cittadinanza digitale, nonché al consolidamento della cybersecurity e alla digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali.

Per quanto riguarda le **risorse territorializzabili**, pari complessivamente a **8,9 miliardi di euro**, la quinta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione di almeno il 40% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno evidenzia che **il 43,9%** di tali risorse è stato effettivamente **assegnato alle regioni meridionali** (Tab. 2).

Tabella 12 – Dipartimento per la Trasformazione Digitale: risorse PNRR con destinazioni territoriale per misura, stato di attivazione e quota Sud (milioni di euro e quote percentuali)

Submisura	Risorse attivate	Risorse non attivate	Residui	Quota sud
M1C1I1.01.00 - Infrastrutture digitali	167,9	261,1		
relativa quota sud	61,9	96,3		36,9%
M1C1I1.02.00 - Abilitazione al cloud per le PA locali	762,8	221,2		
relativa quota sud	258,4	74,9		33,9%
M1C1I1.03.01 - Piattaforma Digitale Nazionale Dati	183,1	94,7		
relativa quota sud	64,0	33,1		34,9%
M1C1I1.03.02 - Sportello digitale unico	0,9	0,2		
relativa quota sud	0,4	0,1		46,2%
M1C1I1.04.01 - Esperienza dei cittadini - Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali	790,5	22,4		
relativa quota sud	270,6	7,7		34,2%
M1C1I1.04.02 - Inclusione dei cittadini - Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali	36,5	9,5		
relativa quota sud	17,4	4,5		47,6%
M1C1I1.04.03 - Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO"	184,7	168,6		
relativa quota sud	78,7	71,8		42,6%
M1C1I1.04.04 - Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)	97,2	73,3		
relativa quota sud	36,1	27,2		37,1%
M1C1I1.04.05 - Digitalizzazione degli avvisi pubblici	155,9	40,6		
relativa quota sud	59,8	15,6		38,3%
M1C1I1.04.06 - Mobilità come servizio per l'Italia	25,9	0,1		
relativa quota sud	10,2	0,0		39,3%
M1C1I1.05.00 - Cybersecurity	95,7	23,9		
relativa quota sud	39,3	9,8		41,1%
M1C1I1.07.01 - Servizio Civile Digitale	42,0	11,6		
	28,0	7,8		66,6%
M1C1I1.07.02 - Rete dei servizi di facilitazione digitale	113,2	18,9		
relativa quota sud	47,6	8,0		42,0%
relativa quota sud	1.865,1	0,1		54,0%
M1C2I3.01.02 - Italia 5G - Corridoi 5G, Strade extraurbane	1.070,8	-		
relativa quota sud	391,6	-		36,6%
M1C2I3.01.03 - Scuola Connessa	166,0	77,7		
relativa quota sud	79,4	37,2		47,8%
M1C2I3.01.04 - Sanità Connessa	314,2	0,1		
relativa quota sud	115,2	0,0		36,7%
M1C2I3.01.05 - Collegamento isole minori	45,6	13,1		
relativa quota sud	37,2	10,7		81,5%
Totale	7.845,6	1.037,8		
Totale quota sud	3.490,9	404,8		43,9%

2. Trasparenza negli appalti pubblici: indicatore ANAC (Allegato 2)

Il contesto normativo

Le novità più importanti in tema di appalti pubblici negli ultimi anni vanno fatte risalire al nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), che ha acquisito efficacia a partire dal 1° luglio 2023, e le successive modifiche intervenute con il D.Lgs. 209/2024, che integra e corregge il D.Lgs. 36/2023 su tempi di gara, varianti, revisione prezzi, qualificazione e digitalizzazione in vigore dal 1° gennaio 2025. Alla cornice legislativa, si è aggiunto negli ultimi anni l'inizio dell'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ha incrementato in maniera assai significativa il volume degli appalti, soprattutto di lavori pubblici.

A partire quindi dal D.Lgs. 36/2023, uno degli aspetti più rilevanti della normativa sugli appalti pubblici è il ruolo della digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti, ivi inclusa la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), prevista dalla parte II del nuovo codice dei contratti. la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione rappresenta la vera grande sfida dei prossimi anni per realizzare, in chiave moderna, la riforma del sistema economico-sociale e per essere, quindi, pronti a creare e a utilizzare la nuova fonte di ricchezza e di conoscenza rappresentata dai «dati».

La digitalizzazione potrebbe, quindi, assicurare efficacia, efficienza e rispetto delle regole, e costituire anche una valida misura di prevenzione della corruzione in quanto consente agevola la tracciabilità, la partecipazione e il controllo di tutte le attività, in modo da assicurare il rispetto della legalità, più che compensando così il possibile incremento di rischio corruttivo derivante dall'aumento della discrezionalità. Con la digitalizzazione tutte le attività dovranno svolgersi su piattaforme telematiche «certificate» che assicurino l'interoperabilità dei servizi svolti e la confluenza delle informazioni su un'unica banca dati (BDNCP) che è diventata quindi il collettore nazionale per gli appalti, anche ai fini dello svolgimento di una serie di adempimenti e servizi nevralgici per la legittimità delle procedure di gara, quale ad esempio la pubblicità legale.

L'impatto della digitalizzazione sulla trasparenza negli appalti ha varie sfaccettature. In primo luogo, con la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti i dati sono ora «nativi digitali» e questo sta già avendo un impatto dirompente sia sulla completezza del dato sia sulla qualità dello stesso, due problemi che affliggono da sempre la BDNCP, popolata ora sulla base di una rilevazione a carico delle stazioni appaltanti, e sempre più in futuro da un processo automatico e «veritiero» discendente dall'utilizzo delle piattaforme telematiche. La digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti consente inoltre di acquisire informazioni ulteriori prima non rilevate dalla BDNCP o rilevate in modo assai carente (a prescindere dal problema dell'inottemperanza all'obbligo di comunicazione).

Gli indicatori ANAC

Un significativo passo in avanti per incrementare la trasparenza negli appalti pubblici è stato realizzato a partire dal 2022 dall'ANAC che ha messo a disposizione 70 indicatori in grado di misurare il rischio di corruzione su tutto il territorio nazionale attraverso la costruzione di indicatori ad hoc sugli appalti pubblici in Italia. Gli indicatori possono essere considerati come dei campanelli d'allarme che aumentano la trasparenza e segnalano, ad esempio, situazioni potenzialmente anomale in grado di rilevare i contesti territoriali più esposti al fenomeno corruttivo. Tale lavoro di raccolta, sistematizzazione e rappresentazione del dato statistico consente quindi di orientare le scelte in termini di prevenzione e/o indagine da parte degli enti preposti.

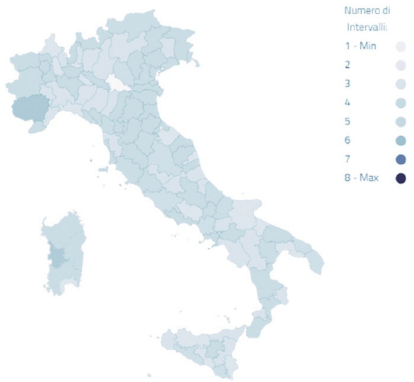
Il cruscotto statistico, reso pubblico sul sito dell'ANAC, fornisce ben 17 indicatori sugli appalti pubblici e permette di calcolare degli ulteriori indicatori di sintesi secondo diverse soglie di rischio, ottenuti condensando le informazioni provenienti da tutti o parte dei 17 indicatori di rischio corruttivo[1]. Questa procedura permette il confronto uniforme tra più indicatori calcolati con diverse scale ed unità di misura mediante l'attivazione e poi l'aggregazione delle cosiddette *red flags*[2].

La mappa dell'indicatore ANAC (Figura 2) mostra un rischio medio-basso diffuso (prevalenza delle classi 2–4) con una discreta eterogeneità intra-regionale e senza una netta contrapposizione tra Nord e Sud. Va ricordato che l'indice misura segnali di rischio negli appalti e non corruzione accertata, e che i valori risentono di fattori strutturali come la dimensione del mercato locale, la specializzazione dei contratti, la capacità delle stazioni appaltanti e la stessa qualità della reporting alla BDNCP.

Figura 2. *Indicatori per Soglia di rischio 0,75 (17 indicatori ANAC per lavori, servizi e forniture)*

[1] Per un approfondimento si veda il capitolo XVI del Rapporto SVIMEZ 2023 "Misurare la corruzione: gli indicatori ANAC".

[2] Per ognuno degli indicatori selezionati viene infatti attivata una red flag in una determinata provincia se il suo valore supera quello di una data percentuale delle province con valore meno rischioso (partendo dal 75° percentile, equivalente alla soglia di rischio pari a 0,75). Il valore soglia può essere liberamente scelto in base al rischio che si vuole evidenziare e può variare da 0,75 a 0,99. Impostando il valore a 0,75 si attiveranno le red flags per il 25% delle province con il valore più rischioso mentre impostandolo a 0,99 si ritiene a rischio solo l'1% delle province marcate con una red flags.



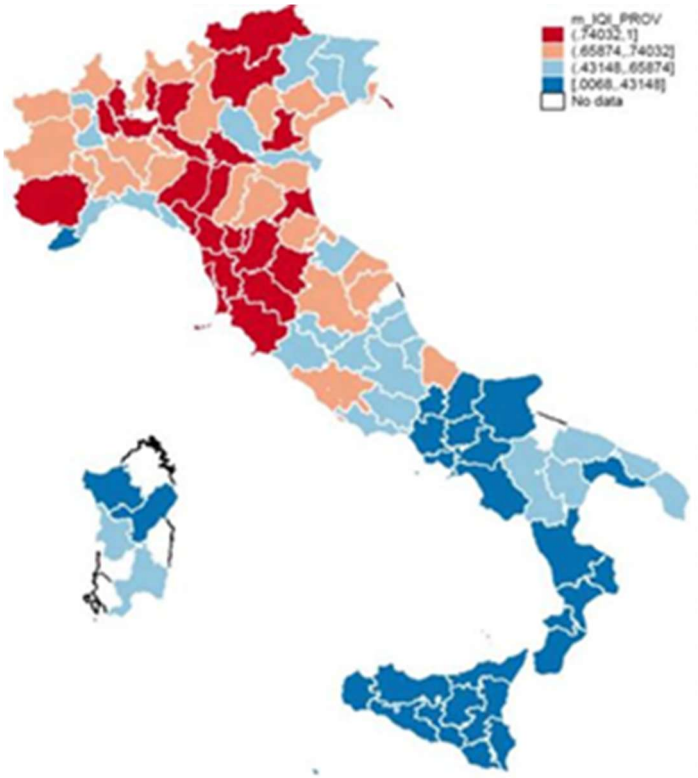
La costruzione di un primo sistema digitalizzato volto a incrementare la trasparenza e misurare il rischio di corruzione rappresenta un contributo utile per il miglioramento della gestione e della programmazione degli impieghi delle risorse finanziarie pubbliche. In particolar modo in relazione alle risorse PNRR e a quelle della politica di coesione. D'altra parte la recente legislazione UE prevede che gli Stati membri pongano in essere efficaci meccanismi di controllo sugli appalti basati il più possibile su metodologie e strumenti di raccolta e analisi di grandi volumi di informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate, sottolineando la centralità degli indicatori di rischio quale fondamentale strumento di prevenzione e contrasto di gravi irregolarità in tale mercato, quali le frodi, la corruzione e i conflitti di interesse.

3. Qualità istituzionale e impatto sulla produttività delle imprese manifatturiere (Allegato 3)

La qualità istituzionale (QI) opera come infrastruttura immateriale che determina costi di transazione, tempi, accesso alle informazioni e prevedibilità dell'enforcement dei contratti. Quando il quadro istituzionale è di qualità, **le imprese osservano regole chiare e stabili**, **internalizzano che l'adempimento conviene più dell'elusione, pianificano su orizzonti più lunghi, investono in tecnologie a più alto rischio iniziale e selezionano partner e fornitori con criteri di performance**.

L'IQI misura la qualità istituzionale a livello provinciale e regionale in Italia su base annua (2004–2019) con valori compresi tra 0 e 1 sintetizzando cinque dimensioni costruite da indicatori amministrativi e oggettivi. Il quadro territoriale mostra un gradiente netto: il Nord-Est e il Nord-Ovest con valori medi superiori alle province del Centro e nettamente al di sopra di quelle del Mezzogiorno (Figura 3). Il divario è spiegato dalla componente "**Certezza del diritto**" ma pesano anche la **partecipazione civica e la qualità regolatoria in favore dell'impresa**.

Figura 3. Indice di Qualità Istituzionale in Italia, 2019



Il legame empirico tra qualità istituzionale territoriale e produttività d'impresa è stato documentato per l'Italia da diversi studi che utilizzano dati micro su imprese manifatturiere per stimare la produttività totale dei fattori (TFP) in funzione della QU della provincia/regione in cui l'impresa opera. Il risultato è nitido: **a parità di**

caratteristiche d'impresa e di settore, una migliore qualità istituzionale si associa a livelli più elevati di TFP. I canali sono molteplici ma riconducibili a tre blocchi logici:

a. il canale dell'enforcement e della certezza: **tempi della giustizia civile più brevi**.
b. il canale della pubblica amministrazione e delle politiche: **procedure digitalizzate, tempi autorizzativi affidabili, appalti trasparenti e prevedibili**.
c. il canale della fiducia: dove è più elevato il **rispetto delle regole e della fiscalità**, la concorrenza è più genuina, il matching sul mercato del lavoro è più efficiente, l'ecosistema finanziario è più disposto a valutare progetti sulla base dei fondamentali e meno sulla base di collaterali o relazioni personali.

La conclusione è che il rafforzamento istituzionale costituisce una leva di produttività per il manifatturiero, e va incorporato come condizione e milestone nei programmi territoriali e negli strumenti di politica industriale, con trasparenza, indicatori verificabili e responsabilizzazione pubblica dei risultati.

4. Le differenze territoriali nella dotazione di competenze e risorse umane dei Comuni (Allegato 4)

Sia nell'ambito dell'ordinaria azione di fornitura dei servizi, sia sul fronte delle politiche di sviluppo, **il tema della capacità amministrativa chiama in causa le amministrazioni decentrate**, per il ruolo crescente che hanno acquisito da quando, a partire dalla metà degli anni Novanta, l'Italia ha scelto la via del decentramento di rilevanti funzioni di governo. Nello scenario attuale, i comuni sono responsabili di funzioni orientate alla gestione locale, con focus sui bisogni della popolazione residente e, quindi, sono responsabili di pianificazione ed erogazione di una vasta gamma di **servizi di prossimità, soprattutto in ambito sociale, e nell'attuazione di investimenti volti a sostenere e migliorare i servizi pubblici e le infrastrutture locali**.

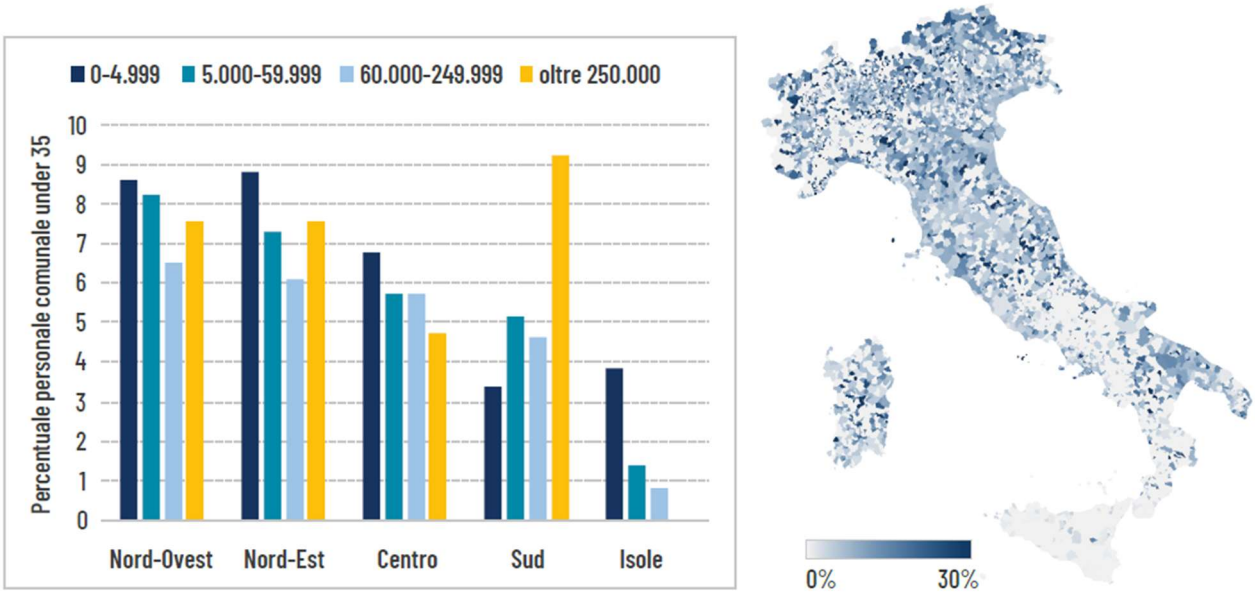
Al fine di valutare la capacità amministrativa dei Comuni, il Rapporto Svimez 2024 ha analizzato **due indicatori che possono essere utilizzati come proxy delle competenze del personale: la quota di giovani dipendenti e quella dei laureati**. Il fattore anagrafico è indicativo delle maggiori possibilità di una Pa più giovane di beneficiare degli **incrementi di produttività associati alla digitalizzazione dei processi**. Altrettanto indicativo è il dato sulla quota di laureati sul totale dei dipendenti. della Pa, correlato positivamente alle competenze correnti, alle nuove da acquisire attraverso attività formative, e alla capacità di relazionarsi con risorse tecniche esterne.

La mappa in Figura 4 restituisce l'esistenza di un evidente divario Nord/Sud in termini di quota di personale under 35. È tuttavia possibile individuare qualche eccezione

anche nel Mezzogiorno, con la Puglia che nel 2021 mostrava diverse amministrazioni comunali con un'incidenza relativamente alta di personale under 35 (dato medio regionale 5,9%). I comuni della Calabria e della Sicilia, invece, presentano mediamente carenze più gravi di personale giovane (con una media regionale rispettivamente del 1,6% e 0,6%).

Risulta interessante osservare l'eterogeneità di questo indicatore relativamente alla dimensione anagrafica dei comuni. Al Sud le **amministrazioni con più di 250mila abitanti** presentano il rapporto più alto di dipendenti under 35 (9,2%), sia rispetto ai comuni di diversa dimensione della medesima area, sia rispetto a tutti i grandi comuni presenti nelle altre macroaree. Un quadro diametralmente opposto invece viene registrato dai **piccoli comuni** del Nord e del Centro che presentano la più alta incidenza di personale under 35 (Nord-Est 8,8%, Nord-Ovest 8,6% e Centro 6,7%).

Figura 4 Dipendenti under 35 (in % dei dipendenti totali)



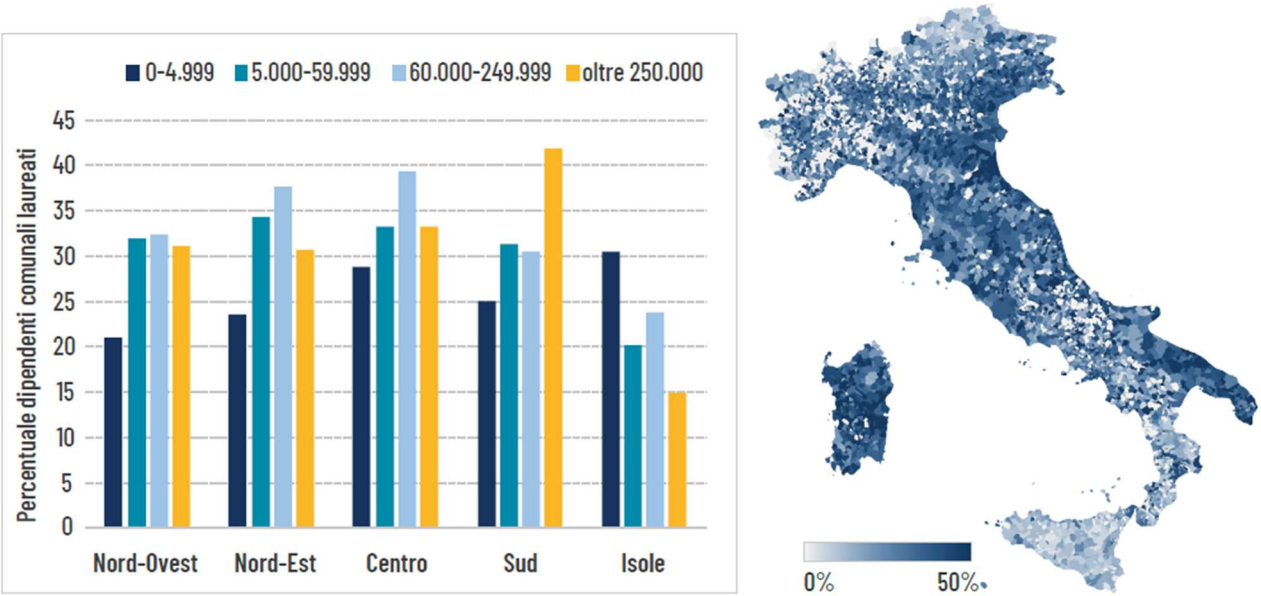
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

In Figura 5 viene riportato il dato sui **dipendenti laureati in percentuale del totale dei dipendenti comunali**. In questo caso, la mappa elaborata su base comunale fa emergere una forte **eterogeneità all'interno delle diverse macroaree**, in particolare Nord-Ovest, Nord-Est e Sud. Da rilevare anche una certa eterogeneità interna alle singole regioni. In media regionale, **i comuni della Sicilia presentano il dato decisamente più contenuto (12%)**, seguiti dai comuni del Trentino Alto Adige (14,9%) e della Calabria (18,4%), **mentre le regioni che mediamente presentano comuni con la più alta incidenza di laureati sono la Sardegna (43,4%), la Puglia (38%) e l'Umbria (34,9%)**.

Dalla lettura dei dati medi di macroarea disaggregati per dimensione demografica dei comuni, emerge che, **diversamente dalle amministrazioni piccole e medio-grandi,**

le grandi città del Sud mostrano in media un'incidenza più elevata di personale laureato (42%). Nel caso delle Isole, complice il dato generale osservato per la Sardegna, i comuni con meno di 5mila abitanti presentano una dotazione di personale laureato (31%) maggiore rispetto a tutte le altre macroaree.

Figura 5 Dipendenti comunali laureati (in % dei dipendenti totali)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Openbdap.

5. Semplificazione e trasparenza nei rapporti fra imprese e Pubblica amministrazione: il caso dell'autorizzazione unica Zes

La trasparenza nei rapporti tra imprese e Pa si configura come condizione imprescindibile per assicurare la parità di trattamento, prevenire fenomeni di opacità o discrezionalità e garantire che le imprese possano conoscere in modo chiaro, immediato e accessibile le regole che disciplinano il rapporto giuridico instaurato con la Pa. La trasparenza si configura quindi come principio giuridico fondamentale capace di rafforzare la fiducia nelle istituzioni, di incrementare la prevedibilità delle decisioni amministrative e di ridurre significativamente gli spazi di arbitrarietà.

A tale riguardo un'importante esperienza a livello territoriale di semplificazione e trasparenza nei rapporti tra imprese e Pa è rappresentato dall'"autorizzazione unica".

L'articolo 14 del Decreto Sud del 2024 prevede che i progetti inerenti alle attività economiche, ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive ed economiche all'interno della Zes Unica, siano di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e dispone che siano soggetti ad autorizzazione unica. In particolare, le imprese che intendono

realizzare progetti di investimento inerenti ad attività economiche o ad attività industriali, produttive e logistiche all'interno della Zes Unica possono presentare istanza di autorizzazione unica.

Il provvedimento di "autorizzazione unica" sostituisce tutti i titoli abilitativi e le autorizzazioni necessarie alla localizzazione, insediamento, realizzazione, messa in esercizio, trasformazione, ristrutturazione, riconversione, ampliamento, trasferimento, cessazione, riattivazione delle menzionate attività, quando non sia sufficiente presentare la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Il rilascio del provvedimento di autorizzazione unica avviene attraverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi.

La realizzazione di tempi certi e inferiori per il rilascio dell'autorizzazione degli interventi, elementi fondamentali per le loro decisioni di investimenti, avviene attraverso la strutturazione di **una conferenza dei servizi "semplificata"**.

La conferenza di servizi è obbligatoria ogniqualvolta per la conclusione di un procedimento risulti necessaria la preventiva acquisizione di pareri, nulla osta, intese, atti di assenso da parte di più pubbliche amministrazioni.

Il Decreto Coesione prevede che **entro tre giorni dalla ricezione della documentazione a corredo dell'istanza, la Struttura di missione Zes indìce una conferenza di servizi semplificata**, al fine di adottare una determinazione motivata conclusiva per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Tutte le amministrazioni coinvolte devono rilasciare le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di trenta giorni. (quarantacinque giorni in caso di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute o dell'incolumità pubblica).

La Struttura, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il rilascio delle determinazioni, svolge una riunione telematica con tutte le amministrazioni coinvolte e, preso atto di tutte le posizioni, procede, senza ritardo, alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi.

Si considera in ogni caso acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione ovvero, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione.

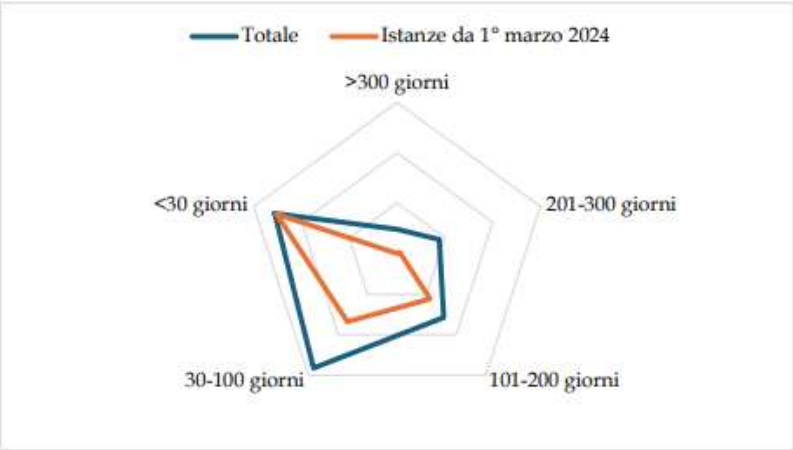
La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto. Essa comprende, recandone l'indicazione esplicita, la valutazione di impatto ambientale e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Ove necessario, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dell'intervento.

Come riportato nella Delibera della Corte dei Conti, i dati comunicati dalla Struttura di Missione per la Zes Unica permettono di individuare un'**accelerazione dei tempi di gestione delle istanze** accolte nel corso del 2024. In particolare, **nel corso del 2024**, le autorizzazioni (relative anche a **istanze presentate nel corso del 2022 e del 2023**) sono state **accordate entro un termine medio di 98,5 giorni** di calendario, mentre i provvedimenti positivi relativi alle **istanze depositate dal 1° marzo 2024** sono stati rilasciati con il tempo medio di **53,7 giorni**.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Struttura di missione.

Il grafico a radar seguente rappresenta la distribuzione dei tempi di conclusione dei procedimenti di accoglimenti, rappresentando l'aumento dell'incidenza dei provvedimenti favorevoli rilasciati entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Struttura di missione.

Dall'attuazione del nuovo intervento emergono alcuni importanti tratti salienti dell'attività agevolativa.

Le **autorizzazioni uniche intervenute dal 1° marzo 2024 al 30 giugno 2025 sono risultate 687 per 3,7 miliardi di euro di investimenti** (Tab. 3). Particolarmente importante è anche la dimensione media degli investimenti, pari a circa 540mila euro.

I dati aggiornati **al 3 novembre 2025** mostrano un ulteriore incremento nel numero di **autorizzazioni uniche concesse: 865** dal 2024. L'accelerazione della seconda parte del 2025 si è concentrata in Puglia (+69), Campania (+47), Sicilia (+33), le regioni che sembrano aver maggiormente colto le opportunità della semplificazione

amministrativa offerta dalla Zes. Rimane basso l'utilizzo dello strumento in Sardegna (32 nel totale del periodo), Abruzzo (28) e Basilicata (25). Va segnalato l'incremento significativo registrato nell'ultimo semestre in Calabria (da 32 a 42). Con riferimento alla **distribuzione delle autorizzazioni uniche per filiere produttive**, identificate dal Piano Strategico Zes approvato il 15 gennaio 2025, emerge una concentrazione di oltre un quarto degli interventi nell'agroindustria, segue l'automotive con 39 autorizzazioni, pari a circa il 14,4% del totale. Di particolare interesse il dato relativo alle autorizzazioni nei settori e tecnologie ad alto contenuto di innovazione: 27 autorizzazioni per Elettronica&ICT e 19 per le tecnologie cleantech.

Tabella 3 Zes Unica: provvedimenti di autorizzazione unica, investimenti e ricadute occupazionali

Regioni	Dati al 30/06/2025			Dati aggiornati al 03/11/2025
	Numero autorizzazioni uniche	Investimenti (milioni di euro)	Ricadute occupazionali	Numero autorizzazioni uniche
Abruzzo	25	263,1	739	28
Basilicata	21	99,2	306	25
Calabria	32	168,9	530	42
Campania	308	1.620,2	6.226	355
Molise	10	46,8	135	17
Puglia	164	984,3	3.501	233
Sardegna	27	145,1	341	32
Sicilia	100	395,2	980	133
Mezzogiorno	687	3.722,8	12.758	865

Fonte: Struttura di Missione Zes.