



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

**“RAPPORTO SVIMEZ 2016  
SULL’ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO”**

**INTRODUZIONE E SINTESI**

Roma, 10 novembre 2016

Tempio di Adriano, Piazza di Pietra

## INDICE

PREMESSA	4
1. LA RIPARTENZA DEL MEZZOGIORNO E LE PERSISTENTI FRAGILITÀ	6
1.1. La ripresa in Italia più lenta rispetto al resto d'Europa	6
1.2. Il Mezzogiorno cresce più del Centro-Nord	7
1.3. Tornano a crescere consumi e investimenti al Sud	10
1.4. Gli andamenti, molto differenziati, dei settori: il boom dell'agricoltura	11
1.5. Tutte le regioni meridionali interrompono la recessione: Basilicata, Abruzzo e Molise guidano la ripresa	14
1.6. I divari regionali in Europa	15
1.7. Le previsioni per il 2016 e il 2017 confermano la (lenta) ripresa	16
2. IL MERCATO DEL LAVORO TRA RIPARTENZA E CRITICITÀ STRUTTURALI	18
2.1. L'inversione di tendenza al Sud, su un divario ancora elevato	18
2.2. Le dinamiche regionali e settoriali e il <i>downgrading</i> dell'occupazione	20
2.3. L'effetto positivo, ma limitato, delle politiche per il lavoro	21
2.4. Frattura generazionale e di genere senza paragoni in Europa	22
2.5. Il disinvestimento in capitale umano	24
3. LA PERSISTENTE EMERGENZA SOCIALE: CRISI DEMOGRAFICA E POVERTÀ	26
3.1. La crisi demografica: migrazioni qualificate e crollo delle nascite	26
3.2. Povertà, disuguaglianze e divari di benessere: per il Sud è fondamentale rafforzare la strategia contro l'emergenza sociale	29
4. LE PRECONDIZIONI DELLO SVILUPPO: TUTELA DEI DIRITTI E LEGALITÀ	33
4.1. Il "divario amministrativo" e le recenti riforme	33
4.2. La legalità è la prima infrastruttura	37
5. L'INDUSTRIA MERIDIONALE TRA STASI E RIPOSIZIONAMENTO	38
5.1. La struttura e la modifica del modello di specializzazione	38
5.2. Una politica industriale per il rilancio del Mezzogiorno	42
5.3. Le persistenti criticità del sistema del credito e necessità di <i>policy</i>	47
6. LA NECESSITÀ DI UNA POLITICA DI SVILUPPO IN EUROPA E IN ITALIA: IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	49
6.1. Una politica per la convergenza su scala europea	49
6.2. Le politiche di coesione: la difficile chiusura del vecchio e il lento avvio del nuovo ciclo di programmazione	51
6.3. Il <i>Masterplan</i> per il Mezzogiorno e i Patti per il Sud	55
6.4. Il potenziamento della dotazione infrastrutturale	57
6.5. L'importanza degli investimenti pubblici e il loro impatto potenziale	59

7. LA STRATEGIA E I DRIVER DELLO SVILUPPO	61
7.1. Logistica euro mediterranea principale <i>driver</i> di sviluppo del Sud	62
7.1.1. I ritardi della portualità meridionale - 7.1.2. Il rilancio della logistica al Sud	
7.2. La Rigenerazione urbana come <i>driver</i> di sviluppo economico e di rinnovamento della società italiana	65
7.2.1. Divario urbano: la sfida delle Città metropolitane – 7.2.2. Le aree urbane del Mezzogiorno: la necessità una politica nazionale	
7.3. Le energie rinnovabili: l'opportunità delle biomasse	70
7.4. Le potenzialità di Matera 2019 e dell'industria culturale	73
7.5. Il ruolo dell'agricoltura per lo sviluppo del Mezzogiorno	75

## PREMESSA

Il Rapporto dello scorso anno ha messo in evidenza i tratti di fondo delle trasformazioni economiche, sociali e demografiche avvenute nelle regioni del Sud del Paese dopo sette anni di recessione ininterrotta. Il tema, quest'anno, è di fornire non solo elementi di lettura della migliore dinamica congiunturale e delle persistenti fragilità del sistema, ma di identificare le condizioni per porre su una più solida base la ripartenza dell'economia meridionale e dell'intero Paese.

Mentre nel 2015 l'economia mondiale ha rallentato, ridimensionando le attese sulla ripresa dell'Italia (che, pur uscendo dalla recessione dei tre anni precedenti, fa segnare *performance* deboli nel confronto europeo), per il Mezzogiorno è stato un anno positivo, ben oltre le previsioni.

L'uno per cento di incremento di PIL nell'area interrompe sette anni di contrazioni consecutive che avevano prodotto una caduta complessiva di oltre 13 punti. La *performance* dell'economia meridionale ha dei tratti di eccezionalità, avendo beneficiato di alcune condizioni peculiari, che sul piano tendenziale non è detto si ripetano. In particolare, l'annata agraria particolarmente favorevole e il turismo che ha beneficiato dell'esplosione della crisi che ancora sta travagliando la sponda Sud del Mediterraneo.

Come nella crisi l'epicentro è stato il mercato del lavoro, così in questa circostanza è stata l'occupazione, con l'aumento dell'1,6 per cento, a risultare decisiva per la crescita del prodotto. La dinamica favorevole è stata in parte dovuta alla decontribuzione sulle nuove assunzioni a tutele crescenti, e in parte alla dinamica di alcuni settori – come l'agricoltura e il turismo, appunto – che spiegano anche l'incremento più intenso della componente a termine dell'occupazione.

Ma un fattore particolarmente significativo che ha inciso sulla congiuntura è stata la chiusura del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali europei 2007-2013, che ha portato a un'accelerazione nella spesa pubblica nella fattispecie di un sensibile incremento degli investimenti pubblici: la spesa europea ha continuato tuttavia ad avere forti caratteri di sostitutività, anche per il ricorso ai progetti "retrospettivi" ai fini di una rendicontazione tutta tesa all'obiettivo del pieno assorbimento delle risorse comunitarie.

Non meraviglia quindi che nel 2016 il PIL meridionale, secondo le nostre previsioni, farà registrare un rallentamento (0,5%, a fronte di una crescita nazionale dello 0,8%), in parte per il venir meno di alcuni "picchi" settoriali e di spesa pubblica per investimenti. Il dato, leggermente migliore rispetto allo 0,3% previsto a luglio, comunque testimonia quanto il Sud sia reattivo al lato della domanda (anch'essa prevista in leggero aumento).

La sfida, dunque, è quella di non lasciare che questa *ripartenza* del Mezzogiorno conservi i caratteri di eccezionalità, affidandosi a nuove condizioni congiunturali non supportate da precise scelte politiche. Bisogna avere inoltre la consapevolezza che la ripartenza si inserisce nel contesto di una profonda e irrisolta emergenza sociale e di una persistente fragilità strutturale. La crescita recente ha ridotto in misura molto parziale il depauperamento di risorse e del potenziale produttivo provocato dalla crisi, essa è ancora debole e i "picchi" sono concentrati in alcune nicchie produttive. Si confermano i grandi problemi strutturali di competitività legati alla dimensione e alla composizione settoriale. Insomma, per spezzare la lunga spirale di bassa produttività, bassa crescita e dunque minore

benessere sarà necessario e per un tempo non breve un'azione particolarmente consapevole, decisa ed efficace.

I dati più recenti, comunque, oltre a segnare il consolidarsi di una non scontata inversione di tendenza - che secondo le nostre previsioni dal 2015 si estenderà al biennio 2016-2017 - hanno una grande importanza: mostrano i tratti di resilienza nei settori produttivi, a testimonianza che la "Grande recessione" ha certamente colpito ma non ha fatto venire meno la capacità del Mezzogiorno di rimanere agganciato, com'è accaduto, pur con fasi alterne, dal Dopoguerra ad oggi, allo sviluppo del resto del Paese.

Il problema, oggi, è lo sviluppo economico nazionale, e a questo scopo, a nostro avviso, l'andamento dell'economia del Mezzogiorno rappresenta un fattore decisivo che - come ben evidenzia l'esperienza di questi anni - gioca un ruolo condizionante, sia in negativo che in positivo. In particolare, il favorevole risultato del 2015 è strettamente correlato alla dinamica degli investimenti pubblici rispetto ai quali la "reattività" del Mezzogiorno si è confermata particolarmente significativa. Così evidenziano i moltiplicatori d'impatto e di medio termine sia per quello che riguarda il prodotto che l'occupazione. Pur in un quadro previsionale problematico, crediamo dunque non solo che sia possibile "rilanciare il Paese dall'interno" ma che questa sia un'azione necessaria e di assoluta priorità non solo in considerazione del rallentamento attuale e prospettico dell'economia globale ma anche al fine di realizzare la necessaria operazione di riposizionamento del sistema economico italiano.

Da tempo, segnaliamo che la soluzione dei problemi strutturali dell'economia italiana non verrà da una ripresa internazionale a cui "agganciarsi", peraltro gravata da pesanti incertezze. Le condizioni e le sfide per la ripartenza del Paese possono trovare risposta solo nel campo dello *sviluppo*, per il cui avvio è fondamentale ripristinare a scala nazionale proprio il ruolo degli investimenti pubblici, che, a nostro avviso, rappresentano in questa situazione, la più efficace e indispensabile leva di attivazione e di stimolo di quelli privati.

Alcune novità positive vanno segnalate, a partire dalla battaglia in Europa per una maggiore flessibilità, che tuttavia dovrebbe essere portata avanti con l'obiettivo precipuo di rilanciare gli investimenti. Un'azione diretta di rilancio degli investimenti pubblici non è certo incompatibile con altre misure, come ad esempio quelle di riduzione delle tasse, un incentivo alle decisioni di investimento privato, però, che non ha pari efficacia, quanto a capacità di generare reddito, specialmente per il Mezzogiorno.

La sfida, dunque, è quella di una effettiva, forte ripresa degli investimenti che, al Sud, significa vera addizionalità: una condizione essenziale per rendere il *Masterplan* per il Mezzogiorno e i Patti per il Sud strumenti davvero efficaci, che non si risolvano in una mera ricognizione di opere o in una mera operazione di accelerazione della spesa.

Occorre accentuare i caratteri di strategicità degli interventi, fissare le modalità operative per un reale coordinamento, non solo tra le diverse fonti finanziarie delle politiche di coesione europee e nazionali, ma soprattutto con le politiche generali ordinarie, che finora sono state il vero buco nero delle politiche nel Mezzogiorno.

Accanto al rilancio di una rinnovata politica industriale specifica per il Mezzogiorno, occorre investire in logistica, infrastrutture, energie, territorio, capitale

umano, nell'agroalimentare e nella cultura, rovesciando così la perifericità del Sud. Strumenti nuovi come le Zone Economiche Speciali possono contribuire effettivamente a rendere "attraente" il territorio, rilanciando la competitività del Sud. Alcune aree retro portuali e logistiche del Mezzogiorno devono diventare priorità nazionali.

Queste politiche, su cui ci soffermiamo come ogni anno diffusamente nel Rapporto, concorrono e debbono rapportarsi ad alcuni obiettivi di fondo, primo tra tutti quello di ridurre le disuguaglianze, combattendo la povertà, supportando l'esigenza, economica oltre che sociale, di rilanciare la domanda interna, e di pari passo deve marciare la messa a punto di una macchina pubblica che garantisca l'effettiva tutela dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

## 1. LA RIPARTENZA DEL MEZZOGIORNO E LE PERSISTENTI FRAGILITÀ

### 1.1. *La ripresa in Italia più lenta rispetto al resto d'Europa*

Nel 2015 il prodotto dell'Italia è tornato a crescere (0,8%), dopo tre anni di cali consecutivi, segnalando l'avvio della ripresa dopo la crisi dei debiti sovrani del 2012. Il recupero appare però lento, se confrontato con l'Area dell'Euro, dove la crescita è stata doppia (1,7%), o con l'intera Unione europea, dove l'incremento è stato ancora maggiore (2%). Si è quindi continuata ad aprire la forbice di sviluppo con l'Europa: dall'inizio della crisi il divario cumulato con l'Area dell'Euro è aumentato di circa 9 punti percentuali, con l'Unione europea di oltre 11 punti. (Tab. 1.1).

Dal punto di vista congiunturale, il motivo dell'allargamento del *gap* di crescita risiede nel ritardo con cui il Paese si è agganciato alla fase di espansione ciclica che i principali paesi europei, come Germania, Francia e Spagna, hanno registrato nei primi mesi del 2013. Al contrario, la seconda fase recessiva, dopo quella del biennio 2008-2009, che ha colpito alcuni paesi europei (ma non la Germania) è stata in Italia più profonda e continua, e appare essersi conclusa solo nella seconda metà del 2014. Da quell'estate infatti il ciclo ha dato segni di miglioramento, sollecitato dalla domanda estera favorevole e dal lento recupero dei consumi.

Il ritardato aggancio alla ripresa è in parte riconducibile non solo a fattori congiunturali e alla persistente necessità di politiche di bilancio restrittive che hanno influito negativamente sulla domanda interna, ma anche a cause di più lungo periodo, relative all'andamento sfavorevole della produttività e quindi della competitività internazionale del Paese, che sono all'origine del divario di crescita rispetto ai principali paesi europei, che ormai da quasi un ventennio appare una caratteristica dell'economia italiana. Il nostro è l'unico grande Paese europeo in cui la dinamica della produttività è stata negli ultimi 14 anni complessivamente negativa (Tab. 1.2). I fattori all'origine di questo differenziale negativo sono molti, sia di origine strutturale, legati ad alcune caratteristiche delle imprese, quali ad esempio la ridotta dimensione media, la specializzazione internazionale, la bassa spesa in R&S, sia al sistema di regole e comportamenti nei mercati, come la regolamentazione non sempre efficiente, l'amministrazione e gestione di servizi pubblici, quali ad esempio l'istruzione e la giustizia civile, sia infine alla dotazione di risorse infrastrutturali,

anche relative alla diffusione dell'ICT, e di capitale umano. Questi elementi stanno impedendo all'economia italiana di sfruttare a pieno le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica e commerciale nell'ultimo ventennio: dall'allargamento dei mercati conseguente ai processi di globalizzazione, all'integrazione economica e finanziaria in Europa, al forte incremento di produttività ed efficienza consentito dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nel complesso del periodo 1996-2015, il *gap* cumulato nella crescita (v. Tab. 1.1) è pari a 29 punti percentuali con l'Unione europea (a 28 paesi), quasi 23 punti quello con l'Area dell'Euro: nel periodo l'economia italiana è cresciuta moderatamente, di circa il 10% in termini cumulati, un ritmo molto più lento di quello francese (36%) e di quello tedesco (30%), un quinto appena di quello spagnolo (51%).

La ripresa del 2015 ha le sue basi nella domanda interna, sostenuta dal deciso miglioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese, favorito dalla caduta del prezzo dei prodotti petroliferi e dalle politiche monetarie e fiscali accomodanti, che hanno portato a una riduzione dei tassi di interesse e al deprezzamento del cambio. Il ruolo delle politiche in questa fase appare rilevante: in primo luogo quelle monetarie adottate dalla BCE, ma anche quelle di bilancio, pur con i limiti noti legati alla situazione delle finanze e del debito pubblico. Un impatto positivo viene segnalato dalla Banca d'Italia per i provvedimenti di sostegno alla domanda di lavoro, per la riduzione dell'IRAP e per gli sgravi contributivi a favore delle imprese, e anche per la revisione della disciplina dei rapporti di lavoro (*Jobs Act*).

L'effetto trainante della domanda nazionale, cresciuta nel 2015 dell'1,1% a fronte di una flessione del -0,4% nell'anno precedente, è attribuibile sia alla spesa per i consumi privati, aumentata dell'1,1%, sia agli investimenti lordi, con un incremento positivo (0,8%), concentrato negli impianti, macchinari e attrezzature (3,4% a fronte di -2,7% nel 2014), sostenuto dal basso costo del credito e dal migliorato clima di fiducia delle imprese, pur in presenza ancora di una quota significativa di capacità produttiva inutilizzata.

Dopo un rallentamento nella seconda metà del 2015, la crescita è continuata nel primo trimestre del 2016: il PIL è cresciuto dello 0,3%, mostrando il quinto incremento positivo trimestrale dopo tre anni di cali. A fronte degli andamenti positivi nella maggior parte dei paesi europei, della continua debolezza del prezzo del petrolio e del prosieguo delle politiche monetarie accomodanti, la ripresa avrebbe basi solide. Purtroppo l'incertezza dovuta alla *Brexit* e alle situazioni di crisi economiche e politiche internazionali si associa alle prospettive di debole crescita della domanda internazionale, a seguito del rallentamento di molte economie emergenti, frenando l'espansione dell'attività produttiva, come rilevato nel secondo trimestre del 2016.

### 1.2. *Il Mezzogiorno cresce più del Centro-Nord*

Il 2015 è stato un anno per molti versi eccezionale per il Mezzogiorno: non solo ha interrotto una serie consecutiva di cali del prodotto che durava da sette anni, ma ha anche realizzato una crescita maggiore di quella del Centro-Nord. Purtroppo le condizioni che hanno portato a questi risultati appaiono difficilmente ripetibili nei prossimi anni, ma hanno comunque consentito al Mezzogiorno di continuare ad

ancorarsi alla ripresa del Paese, un processo che potrà svilupparsi con forza anche maggiore se adeguatamente sostenuto da politiche economiche lungimiranti.

Secondo valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2015 il Prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) è cresciuto nel Mezzogiorno dell'1%, recuperando parzialmente la caduta registrata l'anno precedente (-1,2%). L'incremento è stato superiore di 0,3 punti a quello rilevato nel resto del Paese (0,7%) (Tab. 1.3).

Dopo sette anni di crisi, l'economia delle regioni meridionali ha quindi iniziato la ripresa, sebbene in ritardo non solo rispetto al resto dell'Europa ma anche al resto del Paese: dal 2007 il prodotto in quest'area è calato del -12,3%, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (-7,1%).

La crescita del prodotto nelle regioni del Sud ha beneficiato, come si è detto, nel 2015 di alcune condizioni peculiari: l'annata agraria particolarmente favorevole, con un incremento di valore aggiunto del 7,3%, che ha più che compensato la forte flessione (-6,1%) registrata l'anno precedente; la crescita del valore aggiunto nei servizi, specie nel settore del turismo, probabilmente legata alle crisi geopolitiche nell'area del Mediterraneo che hanno dirottato parte del flusso turistico verso il Sud d'Italia; la chiusura della programmazione dei Fondi strutturali europei 2007-2013, che ha portato ad un'accelerazione della spesa pubblica legata al loro utilizzo per evitarne la restituzione. Tali fattori hanno contribuito al miglioramento delle condizioni nel mercato del lavoro, con una crescita dei consumi privati (0,7%), e ad aspettative più favorevoli degli imprenditori che, insieme ai bassi livelli dei tassi di interesse, hanno sostenuto la domanda di beni d'investimento nel settore privato oltre che in quello pubblico, in linea con quella nazionale (0,8%). Inoltre, anche la domanda estera netta ha dato un contributo positivo, con un incremento delle esportazioni verso il resto del mondo del 4%.

Considerando anche il Centro-Nord, queste dinamiche segnalano un possibile propagarsi della ripresa dalla forte crisi del periodo 2008-2014 in tutte le aree del Paese: nel 2015 la crescita è stata positiva in tutte le quattro circoscrizioni, mentre l'anno precedente solo nel Nord-Est e nel Centro. (Tab. 1.3). Il recupero del Mezzogiorno appare più veloce del resto del Paese: l'incremento è stato nel 2015 dello 0,8% per il Nord-Ovest, lievemente inferiore per il Nord-Est (0,6%) e per il Centro (0,7%). Queste diversità di andamento vengono inoltre lievemente amplificate dai trend demografici, che vedono contrarre la popolazione nel Mezzogiorno più di quanto avviene nel resto del Paese. In termini di prodotto pro capite la crescita è stata dell'1,1% nel Mezzogiorno, dello 0,6% nel resto del Paese. Il divario di sviluppo tra Nord e Sud in termini di prodotto per abitante ha quindi ripreso a ridursi: nel 2015 il differenziale negativo è tornato al 43,5% rispetto al 43,9% dell'anno precedente (Tab. 1.4).

La ripresa della domanda interna nel Mezzogiorno ha inoltre un effetto positivo sulla crescita di tutto il paese: lo sviluppo del Centro-Nord è infatti legato in buona misura anche all'andamento favorevole dell'economia meridionale, data la forte integrazione tra i mercati delle due parti del Paese. Recenti analisi della Banca d'Italia mostrano come il Sud rappresenti un mercato di sbocco fondamentale della produzione nazionale, pari a oltre un quarto di quella del Centro-Nord, oltre tre volte il peso delle esportazioni negli altri paesi della UE. Inoltre, circa il 40% della spesa per investimenti al Sud attiva produzione nel Centro-Nord. Ciò vuol dire che il Paese intero rischia di non seguire il ciclo positivo internazionale se ad una auspicabile

ripresa delle regioni del Centro-Nord non si affianca in modo duraturo e non estemporaneo quella delle regioni meridionali.

Il risultato per molti versi eccezionale raggiunto nel 2015, non bisogna dimenticarlo, ha solo in misura molto parziale ridotto il depauperamento delle risorse del Mezzogiorno e il suo potenziale produttivo causato dalla crisi e segnalato dalla SVIMEZ negli scorsi Rapporti: la forte riduzione degli investimenti durante il ciclo negativo ha nel tempo diminuito la sua capacità industriale, che, non essendo rinnovata, perde nel tempo in competitività; le migrazioni, specie di capitale umano formato, e i minori flussi in entrata nel mercato del lavoro, hanno contemperato il calo di posti di lavoro. Non sarà quindi solo un anno positivo dopo sette di continue flessioni a disancorare il Mezzogiorno da questa spirale di bassa produttività, bassa crescita, e quindi minore benessere. D'altronde, esistono degli elementi positivi che segnalano una resilienza dell'economia meridionale alla crisi: in primo luogo l'aumento delle esportazioni, indicatore di produzioni competitive e di qualità. Inoltre, anche l'incremento delle presenze nel settore turistico, comunque esposto alla concorrenza internazionale, è un segno positivo dell'attrattività delle regioni meridionali. L'andamento del 2015 suggerisce come la lunga crisi non abbia nel complesso fatto venir meno la capacità delle regioni meridionali di rimanere, comunque agganciate allo sviluppo del resto del Paese.

Tale resilienza non è stata omogenea in tutti i comparti dell'economia italiana e del Mezzogiorno. La fase più intensa della crisi è stata fortemente connotata dalla sua natura "industriale": è nel manifatturiero, infatti, che si sono concentrate le contrazioni più marcate dei livelli produttivi e le perdite occupazionali più intense. La prolungata recessione ha acuito i problemi strutturali dell'apparato industriale italiano e gli effetti della crisi si sono rivelati fortemente asimmetrici dal punto di vista territoriale, colpendo in misura più intensa il Mezzogiorno. Questo è avvenuto da una parte a causa del maggior grado di dipendenza della manifattura meridionale dalla domanda interna e dall'altra per la fragilità di un contesto industriale, quello meridionale, nel quale più gravi si evidenziano le debolezze strutturali che limitano la competitività nazionale nell'arena globale: la piccola dimensione d'impresa, il ruolo non sufficientemente pervasivo dell'alta tecnologia, i livelli ancora relativamente contenuti di internazionalizzazione e l'insufficiente attività innovativa.

L'industria manifatturiera del Mezzogiorno, già poco presente nell'economia del Sud, ha accusato, nel periodo 2008-2014, una contrazione del prodotto del 33,8%, a fronte della flessione molto inferiore (-13,3%) registrata nel resto del Paese. Tale contrazione del settore appare di dimensione così elevata che non può essere considerata solo frutto del tradizionale "haircut" nelle fasi negative del ciclo che espelle dal mercato le imprese inefficienti e lascia spazio a quelle più efficienti e produttive, ma piuttosto il risultato di una crisi strutturale più profonda, che ha espulso dal mercato anche imprese sane ma non attrezzate a superare una crisi così lunga e impegnativa. Il risultato del 2015 appare comunque positivo: l'industria manifatturiera meridionale è cresciuta dell'1,9% rispetto al calo del -2,3% dell'anno precedente. L'andamento è inoltre superiore a quello registrato nel resto del Paese (1,4%). Quindi il settore manifatturiero meridionale, nella parte sopravvissuta alla crisi, appare essere in condizioni di ricollegarsi alla ripresa nazionale e internazionale, come dimostra l'andamento delle esportazioni nel 2015 (+12%, al netto dei prodotti petroliferi, a fronte del +3,7% del Centro-Nord).

Per il Mezzogiorno, mantenere nei prossimi anni il ritmo di crescita registrato nel 2015 non sarà facile, per la descritta eccezionalità di alcuni fattori alla sua base. Esistono, però, elementi che fanno ritenere probabile il proseguimento dell'evoluzione positiva del prodotto, come risulta anche dalle previsioni sugli andamenti del 2016 e del 2017 presentate in seguito. In primo luogo, la ripresa appare sostenuta dalla domanda interna, sia nell'area che nel resto del Paese, rispetto alla quale il Mezzogiorno è particolarmente ricettivo. Tale sostegno appare guidato da una politica fiscale più espansiva, in cui la flessibilità concessa dalla Commissione UE viene indirizzata verso manovre che incrementano i consumi e riducono il peso fiscale verso le imprese, che dovrebbero permanere anche il prossimo anno. Inoltre, le tensioni geopolitiche nell'area del Mediterraneo, che non appaiono risolte, potrebbero continuare a sostenere la domanda turistica nelle regioni meridionali. L'aspetto che potrebbe garantire lo sviluppo anche oltre la fase congiunturale, come si avrà modo di riprendere nel seguito (vedi *infra*, par. 6), è, però, legato strettamente agli effetti della spesa pubblica volta a sostenere direttamente la crescita, con infrastrutture e interventi mirati verso le imprese. Il ruolo delle politiche risulta, quindi, decisivo, per sostenere la ripresa dell'economia meridionale e consentirle al contempo di contribuire e di rimanere agganciata alla crescita del resto del Paese.

### 1.3. Tornano a crescere consumi e investimenti al Sud

La crescita del prodotto è stata sostenuta nel Mezzogiorno dall'aumento sia dei consumi che degli investimenti: entrambe le voci hanno mostrato un incremento positivo, dopo sette anni di flessioni consecutive.

I consumi finali interni nel 2015 sono cresciuti dello 0,3% a fronte della diminuzione del -0,6% dell'anno precedente. L'incremento registrato nel Centro-Nord è stato più che doppio (0,8%). La differenza tra le due aree è dovuta esclusivamente alla componente privata, mentre quella pubblica è calata in entrambe le circoscrizioni del -0,6%, proseguendo la Pubblica Amministrazione sul sentiero di risparmio delle spese correnti (Tab. 1.5).

I consumi delle famiglie sono aumentati nel 2015 nel Mezzogiorno dello 0,7% (-0,1% nel 2014), meno che nel resto del Paese (1,2%, rispetto all'incremento dello 0,9% registrato l'anno precedente). La migliore *performance* registrata dal Mezzogiorno in termini di prodotto e di occupazione – cresciuta il doppio di quanto avvenuto nel resto del Paese (0,8% rispetto allo 0,4% del Centro-Nord) – e di miglioramento della dinamica del reddito disponibile, accresciutosi dello 0,9% come nel resto del Paese, non si è riflessa sui consumi delle famiglie che sono comunque risultati frenati. Questo può essere determinato sia dalla necessità di ricostituire le scorte monetarie, prosciugate negli anni di crisi, sia da attese ancora non completamente positive sull'uscita dal ciclo negativo.

L'atteggiamento delle famiglie viene caratterizzato con l'analisi di alcune categorie di spesa: nel Mezzogiorno non cresce ancora la spesa alimentare (-0,1%), segnalando il permanere di fenomeni di povertà relativa, mentre la stessa aumenta nel Centro-Nord (0,2%). Nel complesso del periodo 2008-2015 il calo cumulato di questi consumi è stato al Sud pari al 14,8%, risultando significativamente maggiore di quello, pur importante, avutosi nel resto del Paese (-10%). Particolarmente ampia

è la forbice per la spesa in vestiario e calzature che cresce nel 2015 al Sud dell'1%, meno che nel resto del Paese (1,6%).

Questa prudenza nella spesa privata del Mezzogiorno può riflettere il persistente impatto della peggiore crisi dal dopoguerra, rispecchiato nell'ampia caduta dei redditi e dell'occupazione, che ha provocato una netta riduzione dei consumi delle famiglie meridionali, diminuiti cumulativamente dal 2008 al 2014 del 12,6%, una flessione più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (-5%). Tale differenza è stata acuita dalla contrazione della spesa per consumi della P.A., cumulativamente pari nello stesso periodo al -7% nel Mezzogiorno, a fronte di una sostanziale stazionarietà (-0,1%) nel resto del Paese.

Date le differenze nella crescita dei consumi, pur in presenza di una minore dinamica della popolazione, il Mezzogiorno ha mostrato dall'inizio della crisi un allargamento del *gap* in termini di consumo pro capite rispetto al resto del Paese: nel 2015 i consumi pro capite delle famiglie del Mezzogiorno (Tab. 1.6) sono risultati pari solo al 67,9% di quelli del Centro-Nord (71,5% nel 2007). Un sensibile allargamento del divario si è avuto in particolare, a testimonianza dell'ulteriore impoverimento di larga parte della popolazione meridionale, per i consumi pro capite di "altri beni e servizi", che comprendono anche spese per la salute e per la cultura, risultati pari nel 2015 al 56,6% di quelli del resto del Paese, a fronte del 63,5% del 2007.

Nel 2015 il miglioramento del clima di fiducia degli imprenditori e le meno stringenti condizioni poste dalle banche per l'accesso al credito, uniti alle aspettative positive sulla domanda interna, hanno sospinto gli investimenti anche nel Mezzogiorno, che sono cresciuti dello 0,8% dopo sette anni di variazioni negative (Tab. 1.7).

L'incremento è stato in linea con quello del Centro-Nord (0,8%), dove il calo era stato nel tempo inferiore. Infatti, sebbene la contrazione del processo di accumulazione durante la crisi sia stata profonda in entrambe le parti del Paese, l'intensità della flessione è stata notevolmente maggiore al Sud: nel periodo 2008-2014 gli investimenti fissi lordi sono diminuiti cumulativamente nel Mezzogiorno del -41,4%, circa 15 punti in più che nel resto del Paese (-26,7%).

La crescita degli investimenti non ha interessato nel 2015 tutti i settori dell'economia: è stata particolarmente elevata nel settore agricolo (9,5%) e in quello delle costruzioni (5,4%) dopo quattro anni di cali consecutivi. La crescita appare positiva ma moderata nei servizi (0,9%) mentre continua il calo nell'industria in senso stretto (-1,6%) che – ad eccezione del solo 2012 – prosegue pressoché ininterrottamente dal 2008. In questo settore il livello degli investimenti è risultato nel 2015 quasi dimezzato in termini cumulati (-43,5%), rispetto a quello antecedente la crisi (2007); una riduzione d'intensità quasi doppia, rispetto a quella, pur ampia, del Centro-Nord (-23,3%).

#### 1.4. *Gli andamenti, molto differenziati, dei settori: il boom dell'agricoltura*

Il 2015 si caratterizza per andamenti settoriali particolarmente divergenti. A livello nazionale la crescita appare concentrata nel settore agricolo che, con un incremento del 3,8%, ha più che compensato la flessione del -2,3% dell'anno precedente, e in quello dell'industria in senso stretto (1,3%). Un risultato positivo,

sebbene più modesto, si registra anche nel settore dei servizi (0,4%), mentre le costruzioni sono diminuite del -0,7%, dopo la caduta del -4,6% nel 2014.

Nel settore industriale l'incremento dell'attività è stato significativo, seguendo la crescita della domanda interna, specie di beni d'investimento: il prodotto del settore dell'industria in senso stretto, che include anche il comparto energetico, è aumentato, come detto, nel 2015 dell'1,3%, più che recuperando la flessione dell'anno precedente (-0,7%). Nella manifattura la crescita è stata lievemente maggiore (1,5%), sostenuta dalle produzioni di mezzi di trasporto, specie nel settore automobilistico. Una flessione si è registrata solo nel settore del tessile e nella metallurgia, in linea con la tendenza alla riallocazione di queste produzioni fuori dall'Italia. L'aumento del settore dei servizi nel 2015 è collocato principalmente nel commercio e turismo (2,1% rispetto all'1,1% dell'anno precedente) mentre un calo del -0,4% si verifica nei trasporti e comunicazioni. La crisi continua ad essere ancora severa nel settore delle costruzioni, che nel 2015 ha ulteriormente ridotto l'attività produttiva, in termini di valore aggiunto (-0,7%). Cumulativamente, il valore aggiunto in questo settore è diminuito nel periodo 2008-2015 del -31,7%.

Anche considerando la somma dei valori aggiunti settoriali, nel 2015 la crescita è stata superiore nel Mezzogiorno (0,8%) che nel resto del Paese (0,5%): tale differenza positiva rimane negli andamenti di tutti i settori, tranne che per l'industria in senso stretto (v. Tab. 1.8).

Il valore aggiunto del settore agricolo è cresciuto al Sud, nello scorso anno, in modo eccezionale (7,3%), un incremento che però si somma all'elevata flessione registrata l'anno precedente (-6,1%). Questo andamento particolarmente positivo è il risultato dell'azione di due fattori: l'andamento climatico favorevole con i suoi effetti sulla produzione in termini quantitativi e l'evoluzione dei prezzi alla produzione in rapporto a quelli dei mezzi di produzione. Più decisa è stata anche la ripresa delle esportazioni agro-alimentari, che l'anno scorso sono cresciute del 7,3% a prezzi correnti, attestandosi su 36,8 miliardi di euro. Inoltre la quasi totalità dell'aumento dell'occupazione in agricoltura avvenuto in Italia nel 2015 (+19,6 mila unità, +2,2%) si è verificato nel Mezzogiorno, con una variazione positiva di 18,1 mila unità (+4,3%).

Dall'inizio della crisi il valore aggiunto in questo settore è diminuito cumulativamente nel Mezzogiorno del -5,3%, mentre è aumentato nel resto del Paese (6,8%).

Nel 2015 il prodotto complessivo del comparto industriale del Mezzogiorno è ulteriormente diminuito, con una flessione modesta (-0,3%), inferiore al decremento dell'anno precedente (-2,9%), mentre nel resto del Paese è cresciuto positivamente (1,1%). All'interno della branca, una flessione è stata registrata nelle costruzioni, ma solo nel Centro-Nord: nel 2015 l'attività edile al Sud è aumentata (1,1%) mentre è calata nel resto del Paese (-1,3%). Nel periodo 2008-2015 l'attività produttiva è diminuita in questo settore cumulativamente del -34,6% al Sud, del -30,6% nel resto del Paese. In entrambe le aree il settore ha risentito positivamente nell'ultimo anno di maggiori facilità di finanziamento e di spesa delle politiche infrastrutturali e ha tratto vigore dall'aumento degli scambi sul mercato.

Nel settore dell'industria in senso stretto, il prodotto, nel 2015, è calato nel Mezzogiorno del -0,9%, mentre è aumentato nel Centro-Nord (1,7%). La dinamica negativa del Sud è da attribuire al settore energetico: se, invece, si considera solo il settore manifatturiero, il prodotto è cresciuto nelle due aree del Paese, con una

differenza di mezzo punto a favore del Mezzogiorno, dove l'incremento è stato nel 2015 dell'1,9%, rispetto all'1,4% registrato nel resto del Paese. L'aumento della produzione del settore manifatturiero avviene al termine di un periodo (2008-2015) in cui il valore aggiunto al Sud si è ridotto complessivamente di circa un terzo (-32,5%), con una caduta quasi tripla di quella registrata nel resto del Paese (-12%). Il prodotto manifatturiero nel Mezzogiorno è stato pari al 13,3% di quello del Centro-Nord nel 2015, mentre era pari al 17,8% nel 2001, con una differenza che segnala il progredire dei processi di riduzione della base industriale meridionale: il peso del settore dell'industria manifatturiera sul totale del prodotto del Mezzogiorno è passato dal 10,5% del 2001 all'8,3% del 2015.

La crescita del 2015 ha riguardato – come richiamato – anche i servizi: il prodotto terziario nel Paese è aumentato di un modesto 0,4% rispetto al 2014, che aveva registrato un incremento minore (0,3%). La dinamica è stata differenziata per area e settore: al Sud il prodotto terziario è cresciuto dello 0,8%, più del doppio che nel Centro-Nord (0,3%). Il settore che in entrambe le aree è cresciuto maggiormente è stato quello composito del commercio, ristorazione e turismo, aumentato nel Mezzogiorno del 2,6%, del 2% nel resto del Paese. Come precedentemente sottolineato, esistono indizi che tale aumento sia collegabile a un risultato particolarmente favorevole del turismo nelle regioni meridionali: nel 2015 il numero di viaggiatori in quest'area è aumentato del 6,7%, rispetto al 2,5% medio in Italia; il numero di pernottamenti si è incrementato dell'8,5% (sempre 2,5% in media in Italia); anche la spesa turistica media è aumentata nel Mezzogiorno dell'8,1%, circa il doppio di quella media in Italia (3,8%).

L'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi svolta dalla Banca d'Italia rileva anche informazioni su alcuni servizi privati non finanziari (attività di commercio, alberghi e ristorazione, trasporti e comunicazioni, servizi alle imprese) in imprese con 20 addetti e oltre. I risultati per i settori terziari mostrano come la crescita del fatturato nel 2015 sia stata nel Mezzogiorno del 7,7%, superiore a quella media del Paese (4,9%).

In una prospettiva di medio-lungo periodo i servizi sono la componente più dinamica dell'offerta, che anche nel passato decennio ha registrato variazioni negative nettamente più contenute rispetto ai cali registrati nei comparti agricoli e industriali, e che quindi ha impedito una flessione ancora più preoccupante dell'economia meridionale.

Uno dei lasciti negativi della crisi è l'ampliamento dei divari di competitività tra aree forti e aree deboli del Paese, a svantaggio di quest'ultime. Infatti i processi di selezione, che durante la crisi rinforzano il tessuto produttivo rimuovendo le imprese più inefficienti e quindi migliorando l'allocazione delle risorse che vengono destinate alle imprese migliori, non possono portare a buoni risultati se la debolezza del contesto porta a ridurre, per le imprese meno efficienti ma anche per quelle efficienti, la capacità di rimanere sui mercati. La lunghezza della congiuntura negativa, la riduzione delle risorse per infrastrutture pubbliche produttive, la caduta della domanda interna sono fattori che hanno contribuito a indebolire l'apparato economico delle regioni del Mezzogiorno. Una prova di questo proviene dall'analisi dei differenziali di produttività, espressi in termini di produttività del lavoro, che sono una approssimazione, anche se rozza, del livello di competitività dell'area.

Nei settori agricoli e industriali i livelli di produttività del Mezzogiorno sono fortemente calati durante la crisi. Il caso più evidente è il settore dell'industria in

senso stretto, in cui nel 2015 (Tab. 1.9) la produttività del lavoro media è solo il 72% di quella del resto del Paese, e dove tale produttività dall'inizio della crisi è diminuita di oltre 9 punti percentuali. In agricoltura il calo è stato di 2 punti, ma partendo da un livello molto più basso (53,9% nel 2007). Per i servizi, invece, vi è stato un modesto guadagno di competitività passando dal 82,6% all'83,2% della produttività del Centro-Nord. Tale guadagno ha compensato le perdite nel settore agricolo e industriale, cosicché per il totale economia il differenziale nel periodo in esame è rimasto pressoché invariato (78,2% nel 2015, con una crescita di 0,2 punti rispetto al 2007).

### 1.5. Tutte le regioni meridionali interrompono la recessione: Basilicata, Abruzzo e Molise guidano la ripresa

I primi segnali di un'attenuazione della recessione si erano manifestati già nel 2014, ma avevano interessato solo alcune regioni del Nord-Est e del Centro. Nel 2015 la ripresa economica si è manifestata con una propagazione della crescita del prodotto a tutte le regioni italiane e segnatamente a quelle del Mezzogiorno (Tab. 1.10).

Nel Centro-Nord, il prodotto è cresciuto in tutte le regioni con la sola eccezione della Valle d'Aosta (-1%) e del Friuli Venezia Giulia (-0,2%). Il Nord-Ovest ha mostrato di cogliere con maggior rapidità del resto della macroarea i segnali positivi di un'inversione del ciclo economico crescendo dello 0,8% dopo la flessione dello 0,9% del 2014, un risultato deciso dalla crescita delle economie del Piemonte (0,9%) e della Lombardia (0,8%). Il Nord-Est raddoppia la crescita già manifestata nel 2014 (da +0,3% a +0,6%) – grazie all'aumento del prodotto in Emilia-Romagna (0,6%) e nel Veneto (0,7%), e all'estensione della ripresa al Trentino Alto Adige (da -0,3% del 2014 al +0,6% del 2015) – e tuttavia risulta più attenuata rispetto alle attese, per la difficile transizione del sistema produttivo locale rispetto ai mutamenti della domanda mondiale, cui è strettamente legato.

Nelle regioni del Centro il prodotto cresce dello 0,7%, come l'anno precedente, grazie alle *performance* della Toscana (1%) delle Marche (1%) e dell'Umbria (2,4%) decisamente migliori, rispetto al 2014, di quella del Lazio (0,2%).

I risultati positivi di questo primo anno di ripresa si confrontano con la forte contrazione dell'economia intervenuta nel settennio di recessione 2008-2014 nel corso del quale nel Centro-Nord il prodotto si è ridotto cumulativamente del 7,8% per effetto di una riduzione più intensa nel Centro (-9,2%) e meno nel Nord-Ovest (-7,3%) e soprattutto nel Nord-Est (-6,9%).

Ma è nel Mezzogiorno che l'inversione del ciclo economico mostra nell'anno caratteri più marcati e un maggior grado di diffusione. Si tratta di un cambio di passo particolarmente significativo in quanto interviene dopo un settennio di ininterrotta riduzione del livello del prodotto rilevabile in tutte le regioni con la sola eccezione dell'Abruzzo e della Puglia che avevano mostrato, analogamente alle regioni centro-settentrionali, tra il 2010 ed il 2011, un cenno di ripresa dopo il biennio 2008-2009 di recessione dovuta alla crisi dei mercati finanziari internazionali.

Tra le regioni meridionali, la Basilicata registra il più intenso ritmo di crescita (+5,5%), grazie soprattutto al contributo dell'*automotive*, un risultato che non trova riscontro in nessun'altra regione italiana e che fa seguito ai modesti segnali di ripresa

rilevati l'anno precedente (+0,5%). Analogo percorso segue il Molise, sia pur con un ritmo più moderato (+2,9%); l'Abruzzo cresce del 2,5% grazie all'industria, cancellando così il risultato deludente del 2014 (-2,0%); la Sicilia e la Calabria (per l'eccezionale *performance* nella regione dell'agricoltura) crescono rispettivamente dell'1,5 % e dell'1,1%. Molto più contenuta (solo lo 0,2%) appare la partecipazione alla ripresa della Campania, della Puglia e della Sardegna, per la persistenza di alcune crisi industriali.

La crescita del prodotto nel 2015 non può non essere valutata alla luce della pesante recessione che dal 2008 ha colpito l'economia in tutte le regioni meridionali, con un'intensità significativamente differenziata ma che nella media dell'area è quasi doppia di quella del resto del Paese (-13,2% contro il -7,8%). La riduzione cumulata del PIL risulta nel settennio 2008-2014 molto elevata in Molise (-18,7%), in Campania (-16,2%) e in Calabria (-14,1%). L'Abruzzo è la sola regione meridionale che limita la perdita di prodotto ad un -7,7%, in linea con quella media del Centro-Nord.

L'allargamento del divario di sviluppo, misurato in termini di prodotto pro capite, rilevabile nel settennio 2008-2014, nel 2015 ha subito una prima significativa battuta d'arresto, particolarmente evidente per l'Abruzzo (24.057 euro pro capite) e per la Basilicata (19.807 euro a testa). (Tab. 1.11).

Nel 2015 il PIL per abitante della regione più ricca d'Italia, il Trentino Alto Adige con i suoi 37.561 euro pro capite, è più che doppio di quello della regione più povera, la Calabria nella quale ad ogni abitante spettano solo 16.659 euro. Mentre solo due regioni del Centro-Nord, Umbria e Marche, dal 1995 a oggi, presentano un prodotto pro capite inferiore o uguale alla media italiana, tutte le regioni meridionali hanno continuato a d'averne un livello di prodotto pro capite inferiore di quello medio italiano, segnalando l'esistenza di una "questione Mezzogiorno" ben delineata. La regione del Sud con il reddito pro capite più alto è nel 2015 ancora l'Abruzzo (89,3% del reddito nazionale). La regione con la performance peggiore è, come detto, la Calabria, con un reddito pro capite pari al 61,8% di quello medio del Paese. Ma anche la Puglia (63%, equivalente a 16.973 euro a testa), la Campania (63,4% pari a 17.077 euro pro capite) e la Sicilia (64,4%, equivalente a 17.358 euro) non raggiungono il 70%.

### 1.6. *I divari regionali in Europa*

Nell'area della convergenza si sono registrate dinamiche molto differenti tra regioni dei membri storici dell'UE e quelle dei nuovi Paesi entrati nell'Unione dopo il 2004. Come si vede dagli andamenti del Pil pro capite a pari potere d'acquisto (Tab. 1.12), le regioni della convergenza dell'Est crescevano più di quelle svantaggiate dell'UE a 15 già prima del 2008 e hanno continuato a crescere anche negli anni della crisi, sia pure a ritmi più contenuti, mentre le regioni svantaggiate dei membri storici dell'Unione subivano pesanti contrazioni dell'attività economica e dei livelli occupazionali. La conseguenza è stata che le regioni mediterranee, tra cui il nostro Sud, hanno perso terreno mentre i nuovi Stati membri avanzavano, determinando, nel complesso, un accentuato e ben peculiare processo di convergenza all'interno della periferia come conseguenza di due dinamiche opposte delle regioni deboli. Pertanto oggi l'economia meridionale si trova a competere, soprattutto dopo

l'allargamento ad Est della UE, con economie arretrate in forte crescita ed elevate potenzialità competitive.

Per di più le regioni italiane della Convergenza (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) occupano solo il 13° posto della graduatoria stilata sulla base dell'Indice sintetico di Competitività Regionale, che tiene conto di alcuni fattori, di base, di efficienza e di innovazione: con un valore pari a -0,87 risultano più competitive solo rispetto alle regioni con livello di reddito pro capite comparabili di Francia (-0,93), Bulgaria (-1,25), Grecia (-1,27) e Romania (-1,33). A limitare le potenzialità competitive delle regioni meridionali concorrono livelli relativamente bassi, e sempre inferiori rispetto alla media europea, sia dei fattori di base che di quelli legati all'efficienza e all'innovazione.

Il quadro di posizionamento competitivo delle regioni meridionali che beneficiano delle politiche di coesione è quindi decisamente poco lusinghiero nel contesto europeo. Tale valutazione, deve tener conto di due fattori: in primo luogo, la bassa competitività interessa anche le regioni più avanzate del nostro Paese, rendendo tale deficit una questione nazionale. (Tab. 1.13) Se, infatti, la Lombardia, prima regione italiana in graduatoria, occupa solo il 128° posto, con un valore prossimo allo zero (0,01), quindi in linea con la media europea, nessuna regione italiana registra valori superiori a tale media. In secondo luogo, un certo grado di differenziazione interna alle stesse regioni meridionali, non solo perché il loro destino è segnato dal legame con un'economia nazionale sempre meno competitiva, ma anche per lo status di macroregione della periferia d'Europa che ha il Sud, in particolare dopo l'allargamento a Est. Di fronte al dumping fiscale dei nuovi Stati membri, le macroscopiche differenze nei livelli di tassazione del lavoro e del reddito d'impresa tra paesi membri (basti citare l'esempio più clamoroso, delle imposte e contributi sul lavoro al 43,8% in Italia rispetto al 24,5% della Bulgaria) rappresentano un fattore decisivo nel determinare la capacità di offrire un ambiente attrattivo. In definitiva, la mancanza di armonizzazione fiscale nell'Unione Europea ha originato una concorrenza impari tra le regioni meno sviluppate che ambiscono a stimolare la competitività delle imprese operanti sul territorio e a favorire la capacità dei territori di attrarre risorse da destinare allo sviluppo.

### *1.7. Le previsioni per il 2016 e il 2017 confermano la (lenta) ripresa*

Le nostre previsioni per il biennio 2016-2017, diffuse nel luglio scorso con le Anticipazioni del Rapporto, e relative ai principali aggregati economici del Centro-Nord e del Mezzogiorno, confermavano che la ripresa del Paese è più lenta del previsto, e però diffusa in entrambe le ripartizioni (Tab. 1.14), prevedendo per l'Italia, nel 2016, una crescita dello 0,8% (un valore recentemente adottato anche dal FMI, e in linea con le ultime autorevoli previsioni disponibili).

In linea generale, lo scenario da noi adottato ipotizza che il sentiero riflessivo intrapreso dall'economia internazionale, condizionato dall'incertezza generata dai recenti fatti internazionali di segno negativo (c.d. Brexit o il manifestarsi di episodi di terrorismo particolarmente gravi e ripetuti nel tempo), sia "compensato" dal persistere di quotazioni assai deboli delle principali materie prime unitamente a condizioni fortemente espansive per quanto concerne la politica monetaria, con un *mix* di tassi (nominali) intorno allo zero e aumento costante dell'offerta di moneta. Sul piano interno, nel biennio di previsione, si sono considerati gli effetti di alcune

*policies* previste dalla Legge di Stabilità per il 2016 o gli effetti di quelle contenute nelle manovre degli anni precedenti.

Secondo le nostre previsioni di luglio, nel 2016, il PIL avrebbe dovuto aumentare dello 0,3% al Sud e dello 0,9%. Come per l'anno precedente, il principale *driver* della crescita sarebbe costituito dalla domanda interna: *in primis*, dalla spesa sul territorio operata dalle famiglie (rispettivamente: +0,7% nel Sud e +0,6% nel Centro-Nord) che verrebbe affiancata, nelle regioni centro-settentrionali, da una accelerazione nella spesa per gli investimenti totali (+2,0% contro lo 0,8% del 2015), mentre nel Sud il medesimo aggregato dovrebbe registrare una variazione (0,6%) inferiore di due decimi di punto percentuale rispetto a quella del 2015.

Nel 2016 la dinamica del reddito centro-settentrionale dovrebbe risultare, diversamente dal 2015, maggiore di quella meridionale. Questo cambiamento nel profilo congiunturale seguito dalle due macro-aree non è tanto imputabile al lato della domanda, quanto al possibile venir meno, nel 2016, ad alcuni "picchi" settoriali nell'offerta meridionale che hanno fortemente inciso nel risultato di prodotto del 2015.

Nel 2017, l'evoluzione congiunturale delle due macro-aree sarebbe, a differenza dell'anno in corso, molto simile: +0,9% nel Sud e +1,1% nel Centro-Nord, un dato rilevante, che dimostra la capacità del Mezzogiorno di riprendere, anche in via tendenziale, un sentiero di crescita. Anche nel 2017 la crescita verrebbe ad essere essenzialmente trainata dalla domanda interna; con riferimento alla componente più importante, la spesa delle famiglie sul territorio è ipotizzata accrescersi dell'1,1% al Sud e dello 0,7% al Centro-Nord. Il "balzo" nei consumi privati del Sud, in presenza di una variazione del reddito disponibile (+0,8%) sostanzialmente analoga a quella del 2016 (+0,9%), si deve alla reazione dei consumatori alla lunga crisi: dapprima ricostituiscono lo *stock* delle attività finanziarie nette (2016) e successivamente (2017) dovrebbero tornare a spendere in misura relativamente maggiore. Con riferimento alle altre componenti della domanda, nel 2017 gli investimenti totali meridionali dovrebbero accelerare (+1,8% da +0,6% del 2016) in misura più marcata rispetto al Centro-Nord (+2,1%, valore lievemente superiore a quello dell'anno precedente). Da notare che nel 2017 gli investimenti meridionali trarrebbero beneficio da un'evoluzione positiva di entrambe le componenti, sia quella in macchinari (+1,8%) che in costruzioni (+1,7%). Anche sul fronte estero verrebbe ad aversi una accelerazione dell'*export*, di modesta entità per il Centro-Nord (+3,8% rispetto al +3,6% del 2016), più accentuata per il Sud (+3,6% contro il +1,7% del 2016). Per quanto attiene, infine, l'evoluzione dell'input di lavoro (+0,3% nel Sud e +0,4% nel Centro-Nord), la dinamica prevista dovrebbe risultare lievemente superiore a quella del 2016; essa, tuttavia, appare ancora inadeguata a recuperare i pesanti cali occupazionali accusati tra il 2008 e il 2014.

Rispetto a quel quadro presentato lo scorso luglio, si offre oggi, in questa sede, un aggiornamento tenendo conto delle informazioni sull'evoluzione della congiuntura che si sono rese successivamente disponibili a scala territoriale. In linea generale, le nuove previsioni qui riportate (Tab. 1.15) non modificano il quadro nazionale ipotizzato dalla SVIMEZ a luglio: il PIL italiano è confermato accrescersi, nel 2016, dello 0,8%; valore verso il quale si registra, attualmente, un certo consenso da parte dei principali istituti di ricerca e Organizzazioni internazionali.

L'elemento di novità è rappresentato dalla maggiore crescita prevista per l'economia meridionale: dallo 0,3% ipotizzato a luglio allo 0,5% attuale. In larga

parte, questo miglioramento è ascrivibile ad un analogo progresso nella spesa delle famiglie e istituzioni meridionali: +0,4%, un decimo di punto percentuale in più rispetto a quanto previsto a luglio. Nel corso del 2016, quindi, il *gap* di crescita tra le due circoscrizioni verrebbe a ridursi rispetto a quanto ipotizzato a luglio; differenziale che nel 2017 dovrebbe restringersi ulteriormente.

Sebbene il rialzo previsto per alcuni indicatori macroeconomici meridionali non sia di entità ampia, non va dimenticato che essi si collocano all'interno di un quadro nel quale l'intera crescita nazionale permane modesta e l'economia internazionale ha dato evidenti segni di peggioramento in aree importanti.

Il miglioramento ipotizzato, nel Sud, nella componente principale della domanda interna, i consumi interni, trova riflesso, per quanto attiene l'offerta, in un'accelerazione nell'attività dei servizi, segnatamente quelli che ricadono nel vasto aggregato del commercio, alberghi e ristoranti. Accanto a questo dato, nel complesso indubbiamente, positivo, va rammentato che una parte significativa dell'occupazione creata, sempre nel Sud, da questa espansione dell'attività produttiva è, in misura maggiore di quanto avviene nel resto del Paese, a tempo parziale e/o a termine. Ciò sta a indicare che pur in presenza di segnali positivi, il sistema economico meridionale continua a essere interessato da rilevanti debolezze strutturali. Condizione, peraltro, che non poteva risultare diversa dopo il prolungato periodo di recessione che ha colpito l'intero Paese e segnatamente il Sud.

Al di là di dell'entità del miglioramento che si prevede in corso d'anno per il Mezzogiorno, appare comunque interessante rilevare, ancora una volta, come l'economia del Sud mantenga ancora una certa reattività alle sollecitazioni provenienti dal lato della domanda; e questo, come appena ricordato, nonostante le pesanti contrazioni di base produttiva sofferte durante la "lunga crisi". Reattività che politiche dal lato dell'offerta, come quelle inerenti agli investimenti pubblici e/o al rafforzamento del tessuto produttivo, possono contribuire a migliorare.

## 2. IL MERCATO DEL LAVORO TRA RIPARTENZA E CRITICITÀ STRUTTURALI

### 2.1. *L'inversione di tendenza al Sud, su un divario ancora elevato*

L'andamento del mercato del lavoro nel Mezzogiorno è più strettamente correlato a quello dell'attività economica. Come tra il 2008 e il 2014 il mercato del lavoro ha rappresentato l'epicentro della crisi, nel 2015 la dinamica positiva dell'occupazione è stata senz'altro il maggiore punto di forza della ripartenza del Sud. La marcata inversione di tendenza nell'area è stata dovuta alla forte ripresa della dinamica produttiva in alcuni settori (agricoltura e turismo, su tutti, mentre si attenua la crisi nell'industria) e agli effetti delle misure di forte decontribuzione per le assunzioni "a tutele crescenti" previste nell'anno passato.

La crescita dell'occupazione è proseguita nei primi mesi dell'anno in corso, con una forte accelerazione nel secondo trimestre (Fig. 2.1). Tuttavia, nel 2016, sembra determinarsi uno scostamento ancora maggiore rispetto all'andamento della produzione, configurando una crescita senza produttività.

Nella media del 2015 (Tab. 2.1), nelle regioni meridionali gli occupati sono aumentati di 94 mila unità, pari al +1,6%, mentre in quelle del Centro-Nord si è

registrata una crescita di 91 mila unità, pari allo 0,6%. Ma un elemento di persistente preoccupazione era rappresentato dal fatto che, a livello nazionale, rallentava ma non si arrestava il calo dell'occupazione giovanile: -0,5% a fronte di un aumento del +4,5% per gli occupati con 50 anni ed oltre. Il Mezzogiorno, in realtà, anche sul versante dell'occupazione giovanile faceva registrare nella media 2015 una sensibile inversione di tendenza (+24 mila unità pari al +1,8%), benché molto modesta se si considera che su questa fascia anagrafica si era concentrato il crollo drammatico nella crisi (tra il 2008 e il 2014, al Sud, l'occupazione tra i 15 e i 34 anni si era ridotta di 622 mila unità).

Finalmente, nel 2016, sembra determinarsi una generale crescita dell'occupazione giovanile. La profonda diversità di andamento dei primi due trimestri, sui dati grezzi dell'Indagine sulle forze di lavoro dell'Istat, ci spinge a considerare la loro media (Tab. 2.2): se l'occupazione complessiva aumenta dell'1,5%, a scala nazionale, e dell'1,8% al Sud, i giovani occupati crescono in Italia del 2,8%, ed è sempre il Mezzogiorno a guidare la ripresa con un +3,9%.

I dati positivi del 2015 e dei primi mesi dell'anno in corso, in ogni caso, non devono far perdere di vista la voragine che si è aperta con la crisi nel mercato del lavoro meridionale (Fig. 2.1). Mentre il Centro-Nord, infatti, con questo andamento ha recuperato quasi completamente i livelli occupazionali pre-crisi (fatto 100 il dato destagionalizzato del quarto trimestre 2008, nel 2015 è risalito al 99,9 e nei primi mesi del 2016 al 100,6) il Sud resta assai distante, di quasi sette punti percentuali in meno nel 2015 mentre nei primi mesi del 2016 arriva al 95% rispetto al 2008. Va peraltro ricordato che si trattava di un dato che già faceva segnare un rilevantissimo divario con il resto del Paese e dell'Europa.

La strutturale carenza di domanda di lavoro al Sud si manifesta ben prima della Grande recessione. La significativa ripresa dell'occupazione avviatasi in Italia dalla seconda metà degli anni Novanta, che condurrà al picco del 2008, superando ampiamente i 23 milioni di occupati, si è fermata al Sud già nei primi anni Duemila (Fig. 2.2). Dal 2002, il mercato del lavoro meridionale fa registrare una sostanziale stagnazione, a cui segue il crollo nella crisi. Fatto 100 il livello di occupazione del 1992 in entrambe le macroaree, il Centro-Nord oggi si trova al 112%, mentre il Mezzogiorno poco sopra il 90.

Insomma, malgrado la marcata inversione di tendenza la criticità del mercato del lavoro meridionale resta forte. E allargando lo sguardo all'andamento europeo (Fig. 2.3) non possiamo che ridimensionare l'entusiasmo per i risultati recenti. Se il tasso di occupazione italiano nel 2015 ha continuato la sua risalita, superando il 60% (60,5%, era il 59,9% nel 2014), per i 20-64enni (secondo il *target* di Europa 2020 dovrebbe raggiungere il 75%, mentre il Piano nazionale delle riforme ha ridefinito il *target* al 68%), il divario con l'Unione europea si è tuttavia ulteriormente ampliato. Nell'Ue a 28 paesi il tasso di occupazione (20-64) è salito di 9 decimi di punto al 70,1%: la distanza si è dunque ampliata, arrivando quasi a 10 punti percentuali. Cresce il divario anche con l'Eurozona, dove il tasso cresce di otto decimi di punto attestandosi al 69,0%.

Il confronto con l'Europa resta dunque impietoso, e riflette, in larga parte, proprio il dualismo territoriale del nostro mercato del lavoro, con le regioni del Centro-Nord vicine alla media europea (68,0%) ed il Mezzogiorno lontano di circa 24 punti (46,1%, era al 45,6% nel 2014).

## 2.2. Le dinamiche regionali e settoriali e il downgrading dell'occupazione

Con riferimento alle dinamiche regionali, va detto che i risultati nel complesso positivi del mercato del lavoro del Mezzogiorno – aumento dell'occupazione e calo della disoccupazione – interessano nel complesso tutte le regioni (Tab. 2.3): gli occupati flettono solo in Calabria nel 2015, mentre nei primi mesi del 2016 solo in Sardegna.

Anche in questo caso, ovviamente, se misuriamo la differenza del 2015 rispetto al 2008, e dunque gli effetti prodotti dalla lunga recessione, i livelli occupazionali sono ancora troppo distanti dai livelli pre-crisi in quasi tutte le regioni: l'unica regione a collocarsi su valori vicini al 2008 è la Basilicata.

L'analisi della dinamica a livello settoriale evidenzia nel 2015, al Sud, un forte aumento nell'agricoltura (+5,5%, più marcato che nel resto del Paese, +2,4%) e nei servizi. Nel settore terziario, nella media del 2015, gli occupati aumentano 79 mila unità (+1,8%), una crescita ben più sostenuta che nel resto del Paese (+0,8%).

L'incremento al Sud (Fig. 2.4) è in larga parte ascrivibile al comparto turistico (+8,6% nei servizi di alloggio e di ristorazione), che ha beneficiato anche del crollo del turismo nella sponda Sud del Mediterraneo, per i tragici eventi che tormentano la regione. Da segnalare, al Sud, il calo significativo nei servizi finanziari e assicurativi (-5,5%), che invece rappresentano il maggiore elemento di forza nella dinamica del settore terziario nel resto del Paese.

La dinamica dell'industria in senso stretto rappresentava nel 2015 l'elemento di maggiore preoccupazione per la durezza e la solidità della ripresa occupazionale nel Mezzogiorno. Nel 2015, infatti, faceva registrare un calo dell'1,6% (a fronte di una sostanziale stagnazione nazionale), dopo l'aumento dell'anno precedente (+1,4%), mentre riprendevano a crescere, dopo sei anni di vero e proprio crollo, gli occupati nelle costruzioni (+1,7%), in linea con la ripresa del settore. Nei primi mesi del 2016, un valore da prendere con le dovute cautele per le differenze stagionali, per il Mezzogiorno l'andamento sembra invertirsi con un crollo nelle costruzioni (-4,0%) e una forte crescita dell'industria al 3,9% (mentre la media nazionale è al +0,8%).

Un ulteriore elemento di preoccupazione è dato dalla tipologia delle occupazioni, analizzata per gruppi professionali. In Italia, in linea con gli altri principali paesi europei, nei primi anni Duemila, si delineata una tendenza verso la polarizzazione delle professioni, con l'aumento delle occupazioni sia ad alta che a bassa qualificazione. L'incremento delle alte qualificazioni, di quasi il 40% tra il 2001 ed il 2008, è prevalentemente connesso all'innovazione tecnologica, che ha comportato accanto a una sostanziale stabilità delle posizioni impiegatizie, esecutive e di vendita, e delle posizioni operaie specializzate e qualificate, un relativo aumento delle posizioni non qualificate (+12%), principalmente connesse alla domanda di servizi alla persona che caratterizza le società economicamente e anagraficamente avanzate.

Questa dinamica, tuttavia, si è interrotta nella crisi (Tab. 2.4): a differenza che per gli altri paesi europei, in cui le professioni più qualificate sono state meno colpite e addirittura sono cresciute, la struttura dell'occupazione italiana per gruppi professionali si è sensibilmente modificata dal 2008, con un relativo *downgrading* delle qualifiche.

Le professioni cognitive altamente qualificate hanno perso, infatti, tra il 2008 ed il 2015, oltre 1,1 milione di unità (-12,8%) a livello nazionale (nell'Ue a 28 sono aumentate del 4,6%), un calo che nel Mezzogiorno è stato assai più accentuato (-18,7%) rispetto al Centro-Nord (-10,8%).

Le strategie di risposta "difensiva" alla spietata concorrenza internazionale sui prodotti a basso contenuto di innovazione, hanno generato una crescita delle occupazioni non qualificate, un preoccupante fenomeno di *downgrading* dell'occupazione, in parte dovuto, come vedremo, anche alla crescita del lavoro *part-time* in professioni poco qualificate a fronte di una contrazione del lavoro a tempo pieno più qualificato.

Si tratta insomma di una "ristrutturazione alla rovescia" del nostro mercato del lavoro, su cui hanno pesato, specialmente nelle regioni meridionali, il netto calo della domanda pubblica (allargata all'intero sistema della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione), il rallentamento della crescita dell'occupazione nelle grandi imprese che si caratterizzano per una domanda di lavoro più qualificata professionalmente, nonché la tendenza del sistema produttivo a mantenere la competitività più attraverso l'abbattimento dei costi che mediante la crescita della produttività con l'innovazione tecnologica.

### *2.3. L'effetto positivo, ma limitato, delle politiche per il lavoro*

Il generale miglioramento della condizione del mercato del lavoro, in particolare nel Mezzogiorno, emerge da un insieme di elementi: si riducono la disoccupazione e l'inattività, aumenta il lavoro a tempo pieno e, accanto alla forte crescita dell'occupazione atipica (che normalmente accompagna le fasi di ripresa ciclica), aumentano anche le posizioni standard.

I dati nazionali del 2015 e dei primi mesi del 2016 (Tab. 2.5) sottendono andamenti sostanzialmente simili nelle due circoscrizioni, con dinamiche positive generalmente più accentuate nelle regioni meridionali. L'incremento del tempo pieno è più forte nel 2015 al Sud (+1,3%, a fronte del +0,4% del resto del Paese); mentre nei primi mesi del 2016 è più forte nel Centro-Nord.

Al deciso incremento dei lavoratori dipendenti a termine, si accompagna un significativo incremento dei dipendenti a tempo indeterminato, favorito dalla riforma dei contratti di lavoro, con il c.d. contratto a "tutele crescenti" e dalla decontribuzione sulle nuove assunzioni del 2015 e prorogata, seppure in misura minore, per il 2016.

L'aumento dei dipendenti a tempo indeterminato è in termini relativi più accentuato nelle regioni del Mezzogiorno (+1% a fronte del +0,6% del Centro-Nord nel 2015; +2,8% a fronte del +2% nei primi mesi del 2016), segno che anche il Sud ha beneficiato della decontribuzione sulle assunzioni a tutele crescenti, che nel 2015 esso aveva finanziato per l'intero Paese, con 3,5 miliardi di euro originariamente previsti nel Piano di Azione Coesione (PAC) e che nel 2016 avrebbe dovuto essere rafforzato.

Benché l'impatto di questa misura, specialmente a un'analisi di costi e benefici, sembra limitato, la SVIMEZ valuta come fortemente positiva la sua riproposizione specifica per il Mezzogiorno, che è ancora distante dal recupero dei livelli occupazionali pre-crisi.

Va detto, comunque, che il maggiore contributo alla ripresa occupazionale, in Italia e soprattutto al Sud, è stato dato nel 2015 dai contratti a termine e a tempo

parziale (rispettivamente, al Sud, +7,4% e +3%) (Tab. 2.5); il che si spiega principalmente con il tipo di struttura produttiva e, soprattutto, con la dinamica settoriale dell'anno scorso, per cui gli aumenti maggiori di occupati si sono registrati nell'agricoltura e nel turismo, due settori in cui tipicamente prevalgono le forme di lavoro temporanee, stagionali o occasionali. I primi mesi del 2016 sembrano confermare questa tendenza: benché l'aumento di occupazione a termine sia più contenuto (+2,2%, dato da prendere con cautela in considerazione dei fattori stagionali), si registra una più forte crescita del lavoro a tempo parziale (+5,5% a fronte del +2,9 del resto del Paese) che, va ricordato, soprattutto nel Mezzogiorno, nella stragrande maggioranza dei casi è involontario.

Sulle dinamiche che riguardano il carattere dell'occupazione e l'orario di lavoro, ha senz'altro inciso l'esplosione dei *voucher* per il "lavoro accessorio": nel 2015 ne sono stati riscossi 88 milioni da 1,38 milioni di lavoratori (Tab. 2.6). Benché solo un quarto di essi siano nel Mezzogiorno, è in quest'ultima area che si sono registrati gli incrementi maggiori. Sono numeri che, più che sulla quantità della crescita occupazione (confermata anche dai dati di contabilità nazionale sull'input di lavoro alla produzione nazionale), incidono sulla "qualità".

Va detto, che le fasi di ripresa dell'economia si caratterizzano per dei picchi dell'occupazione atipica, tendenzialmente aumentata nel corso degli ultimi anni (Fig. 2.5), in cui il recupero occupazionale è tuttavia pressoché interamente dovuto alle posizioni "parzialmente standard" che generalmente riguardano i giovani, le donne e le occupazioni meno qualificate.

L'insieme di queste evidenze conduce a qualche considerazione problematica: l'intervento sul lavoro, rappresentato dal combinato del *Jobs Act* e della decontribuzione, pur avendo fatto registrare i segnali positivi che abbiamo evidenziato, non è riuscito a modificare il comportamento prevalente delle imprese, che tendono ancora a privilegiare, come prima forma di assunzione, l'occupazione a termine e l'occupazione atipica.

#### 2.4. Fratture generazionali e di genere senza paragoni in Europa

Il dualismo generazionale del mercato del lavoro italiano è un fenomeno di più lungo momento rispetto agli anni della crisi e riflette, oltre ad aspetti di ordine sociale ed economico, tra cui il rilevante prolungamento del periodo di istruzione, tendenze demografiche di fondo dell'Italia e del Mezzogiorno.

Per i giovani l'occupazione cala decisamente dai primi anni Duemila, con ritmi più elevati rispetto a quelli della popolazione: il tasso di occupazione ancora in salita nel corso degli anni Novanta inizia a flettere decisamente. La dinamica cedente accelera negli anni della crisi: il tasso medio annuo di variazione dell'occupazione, intorno al -2,3% fino al 2008, raggiunge il -4% annuo tra il 2008 ed il 2015. Nel complesso l'occupazione si riduce, in Italia, tra il 2001 ed il 2015, di 3,3 milioni di unità a fronte di una flessione della popolazione di età corrispondente di circa 2,9 milioni.

La flessione dell'occupazione giovanile è diffusa a livello europeo (Tab. 2.7) anche se con ritmi generalmente molto più contenuti rispetto a quelli italiani. In particolare, nella media UE a 28, l'occupazione resta sostanzialmente stabile nel periodo pre crisi mentre flette dell'1,6% all'anno negli anni tra il 2008 ed il 2015. Nell'intero periodo 2001-2015 il calo medio annuo si attesta al -0,9%, meno di un

terzo di quello italiano. Solo Portogallo, Grecia e Romania registrano nel quindicennio tassi di variazione annui intorno al -3%, vicini a quelli dell'Italia (-3,3%), che tuttavia fa registrare la performance peggiore nello scenario europeo. La contrazione dell'occupazione giovanile tende a concentrarsi con la crisi nelle economie più deboli, oberate anche da più stretti vincoli di bilancio.

Tali andamenti sono solo parzialmente ascrivibili alla dinamica della popolazione in età 15-34 anni decisamente calante in Italia e stabile nel resto d'Europa tra il 2000 ed il 2007.

Il divario in termini di tasso di occupazione nei confronti dell'Unione si è infatti considerevolmente ampliato salendo dai circa 4 punti del 2000 agli oltre 16 punti del 2015. E per il Mezzogiorno passa da circa 20 punti a quasi 30.

La "fotografia" dei giovani tra i 15 ed i 34 anni che emerge dai dati a disposizione (Fig. 2.6), mostra come l'Italia abbia quote inferiori a tutti gli altri paesi di giovani occupati. Il Sud si colloca in fondo ad ogni classifica europea, facendo registrare una condizione giovanile nel mercato del lavoro (e nella formazione) peggiore della Spagna, e persino della Grecia. Va detto che le difficoltà di accesso al mercato del lavoro, caratteristiche delle regioni meridionali e dei livelli di istruzione più bassi, negli anni della crisi hanno cominciato ad interessare anche le regioni del Centro-Nord ed i giovani con medio alti livelli di istruzione.

Numerosi fattori hanno inciso su questa dinamica. Il processo di aggiustamento in termini di maggiore flessibilità e minori costi si è prevalentemente realizzato a scapito dei giovani, estendendosi dai bassi livelli di istruzione ai più alti. Il cambiamento tecnologico che avrebbe dovuto favorire le giovani generazioni più istruite ha comportato per i paesi più avanzati una contrazione della domanda di lavoro, soprattutto nel settore industriale, compensata dalla forte crescita dei paesi emergenti. Il processo di terziarizzazione che avrebbe dovuto compensare la contrazione dell'industria ha incontrato negli ultimi anni, soprattutto nelle economie più esposte, diversi problemi connessi anche con il consolidamento dei bilanci pubblici. In particolare in Italia, ed in maggior misura nel Mezzogiorno, il forte declino della domanda pubblica ha avuto un forte impatto nel ridurre le opportunità di lavoro, in particolare per i giovani istruiti.

Con riferimento ai giovani con livelli medio-alti di istruzione le difficoltà maggiori riguardano nel nostro Paese i diplomati, ma tra il 2008 ed il 2014 i tassi di occupazione dei laureati sono sensibilmente scesi (per poi risalire leggermente nel 2015). Se prendiamo in considerazione i giovani con 20-34 anni a tre anni dal conseguimento del titolo di studio (Tab. 2.8) emerge il forte divario assoluto tra i tassi di occupazione del Mezzogiorno, 26,7% e 37,1%, nel 2015, rispettivamente per i diplomati ed i laureati, contro valori del 49% per i diplomati e del 68,8% per i laureati del Centro-Nord. Sono cifre che non hanno paragoni in Europa e confermano la peculiarità della situazione giovanile meridionale: basti pensare che la media UE 28 è al 70% per i diplomati ed all'81% per i laureati; la Grecia fa peggio dell'Italia sia per i diplomati che per i laureati, ma con valori nettamente superiori a quelli del Mezzogiorno mentre la Spagna è in linea con i valori del Centro-Nord.

Il complesso dei dati conferma la strutturale carenza di opportunità di lavoro, specialmente qualificato, nelle regioni meridionali, frutto di una carenza di strategie e politiche di sviluppo per un'area che ora presenta i tassi di occupazione peggiori d'Europa ma che già partiva da valori eccezionalmente bassi prima della crisi. Il miglioramento recente è ancora troppo limitato per indurre speranze di rapida e

durevole convergenza, tuttavia dimostra che la ripresa di un processo di sviluppo può consentire di affrontare un problema di grande dimensione ma non irrisolvibile.

Il mercato del lavoro femminile italiano conferma di avere una scarsa capacità di creare occasioni di lavoro ormai da decenni, delineandosi come un mercato a bassa occupazione, alta segmentazione e bassa qualificazione. Il bilancio dei sette anni di crisi, non drammatico in termini quantitativi, soprattutto per il decisivo apporto della componente straniera dell'occupazione femminile, è decisamente negativo in termini qualitativi per gli effetti indotti sulla struttura dell'occupazione, in cui si registrano fenomeni di segregazione professionale, oltre a una ricomposizione a favore di età più anziane quale conseguenza delle riforme pensionistiche. L'Italia si distingue, infatti, per essere uno dei pochi Paesi ad aver contratto il peso del lavoro qualificato, a favore di un incremento del lavoro meno qualificato, soprattutto nei servizi alla persona e domestici.

Il miglior grado di istruzione delle donne rappresenterebbe un vero motore di innovazione qualora il sistema produttivo riuscisse ad integrarle e valorizzarle appieno. Tuttavia, ad oggi, la risposta del sistema produttivo italiano è stata un'altra, e per certi versi opposta: la crescita di offerta di lavoro istruita ha fatto diminuire il costo del lavoro qualificato. E questo è valso in particolare per le donne.

Al significativo ampliamento dell'offerta di lavoro con elevati livelli di istruzione non ha corrisposto un adeguato ampliamento della domanda, cresciuta essenzialmente nelle professioni esecutive e di vendita e nelle professioni non qualificate. In Italia, negli anni della crisi, l'occupazione femminile nei servizi alle imprese è rimasta stazionaria per riprendersi negli ultimi due anni mentre si è contratta l'occupazione nel comparto pubblico e nell'istruzione.

Ad oggi (Fig. 2.7), il confronto con gli altri paesi europei evidenzia un peso per le donne italiane occupate sensibilmente più basso nelle professioni altamente qualificate e per converso uno più alto per le professioni elementari rispetto alla media Europea (con un leggero vantaggio solo su Spagna e Grecia).

La scarsa partecipazione femminile è connessa all'incapacità delle politiche italiane di *welfare* e del lavoro di conciliare la vita lavorativa a quella familiare, causando anche incertezza economica e una modifica dei comportamenti sociali, tra cui la riduzione del tasso di fertilità delle italiane. Si è innescato un circolo vizioso per cui la conciliazione lavoro e vita è alquanto complicata ed il reddito medio delle famiglie non è adeguato per domandare dei servizi per l'infanzia privati, soprattutto nel Mezzogiorno dove il modello familiare è più diffuso. Soprattutto, i servizi per l'infanzia offerti dalla pubblica amministrazione sono alquanto carenti: nel Mezzogiorno solo un terzo dei Comuni offre degli asili nido che coprono appena il 5% dei bambini con età inferiore ai tre anni.

## 2.5. *Il disinvestimento in capitale umano*

Gli anni più recenti si sono caratterizzati in negativo oltre che per la crisi economica ed occupazionale per l'inversione del processo di accumulazione di capitale umano che stava avvicinando l'Italia, e in particolare il Mezzogiorno, ai livelli di istruzione terziaria dei principali paesi europei. Dalla seconda metà degli anni 2000 è in atto un calo delle immatricolazioni in tutto il Paese, più accentuato nel Mezzogiorno (Tab. 2.9). Tra il 2000 e il 2015, il numero degli immatricolati in Italia è passato da 273.444 a 251.509 unità con un calo di circa l'8%: tale

diminuzione non ha interessato il Nord Italia (+2,6%), ma solo il Centro (-8,4%) e soprattutto, drammaticamente il Sud (-16,87%). Il tasso di proseguimento Scuola-Università, calcolato come il rapporto tra il numero dei diplomati e il numero di immatricolati per ripartizione geografica di residenza, che aveva raggiunto il 72-73% negli anni 2003 e 2004 (riforma del 3+2), proprio grazie alla partecipazione di massa degli studenti meridionali, è sceso ad un livello pari al 55% del 2014 e 2015: solo il 52% dei giovani diplomati nelle regioni meridionali ha scelto di proseguire gli studi; questa percentuale è stata del 59% nelle regioni del Centro Italia e 57% al Nord (Fig. 2.8). Al fenomeno contribuiscono diversi fattori: alcuni di natura sistemica come la totale assenza in Italia di università tecniche (sul modello tedesco), altri istituzionali (l'indebolimento di una efficace politica di sostegno allo studio per i meno abbienti, soprattutto al Sud) che hanno contribuito a determinare all'appannamento del ruolo e del prestigio dell'istituzione universitaria.

Certo hanno pesato, specie nella crisi, la possibilità delle famiglie di sostenere i costi crescenti dell'istruzione terziaria (tasse, carenze di strutture ricettive per i fuori sede, ecc.). E tuttavia, a gravare sulle scelte dei giovani di investire nella formazione più avanzata è stato anche il processo di *downgrading* delle occupazioni, la progressiva emarginazione dei giovani più istruiti sul mercato del lavoro aggravata dalla crisi, tutti fattori di natura socio-economica che hanno determinato un generalizzato disinvestimento dei singoli e del Paese nel suo complesso nel capitale umano, penalizzando soprattutto le aree già più deboli, che hanno risentito maggiormente dell'impatto negativo della Grande Recessione.

In questo contesto non solo è mancata una politica di sostegno all'università che tenesse conto degli squilibri territoriali, ma anzi si è ulteriormente ridotta la contribuzione pubblica in favore dell'università con un più elevato razionamento delle università meridionali. La distribuzione dell'Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per ripartizione geografica (Tab. 2.10) è eloquente: dal 2008 al 2015 l'FFO è diminuito complessivamente di circa il 19%, in particolare del 24% al Mezzogiorno, 21% al Centro e 14% al Nord.

L'Italia rimane così tra i paesi europei con la più bassa percentuale di contribuzione pubblica. È pur vero che in questi stessi anni si è incrementato il finanziamento delle Università proveniente da fonti diverse (altri soggetti pubblici, privati, rette universitarie) ma va rilevato che le fonti integrative dei finanziamenti pubblici sono ovviamente meno abbondanti e probabili nelle aree più problematiche come appunto è il Sud del Paese, e che proprio in queste aree si è registrata la diminuzione più intensa del finanziamento pubblico. Non solo, come evidenzia un rapporto dell'OCSE, l'Italia è anche diventato uno dei paesi europei con le tasse universitarie più alte, al terzo posto dopo Inghilterra e Olanda.

Sul diritto allo studio la situazione è ancora più grave. Due dati valgono su tutti: in Italia riceve una borsa di studio solo il 7,95% della platea studentesca (triennale e specialistica) contro il 25% della Germania, il 27% della Spagna e il 35% della Francia; l'Italia eroga le borse di studio più esigue con un valore medio tra i 1.000 e i 3.000 euro rispetto a Spagna, Francia e Germania che erogano borse di studio mediamente superiori ai 5.000 euro.

A rendere ancora più allarmante il quadro, sono le disparità Nord-Sud: per l'anno accademico 2013-2014 al Nord hanno ricevuto una borsa di studio il 92% circa degli studenti richiedenti e dichiarati idonei, questa percentuale diminuisce al Centro passando all'89%, e crolla al Sud attestandosi al 52% (il dato è ancora più

allarmante per le sole isole: 38% circa). E si tratta di dati in diminuzione tendenziale, per il solo Mezzogiorno.

Il sistema universitario italiano non sembra oggi in grado di garantire il reale accesso agli studi più avanzati agli studenti privi di mezzi, anche se meritevoli. Ridare maggiore efficacia formativa e prestigio agli atenei meridionali con più rigore nella selezione dei ricercatori ma anche più risorse significa evitare che il Mezzogiorno sia privato della sua risorsa più importante per il rilancio e la rinascita culturale ed economica, le nuove generazioni.

Le conseguenze per lo sviluppo dell'area di un prolungato depauperamento delle strutture universitarie meridionali rischiano di essere esiziali. Gli interventi normativi degli ultimi anni stanno producendo una crescente polarizzazione tra un gruppo ristretto di Atenei di "alto livello" - quasi tutti situati nelle regioni del Centro-Nord - e una maggioranza di Atenei di più basso livello, dotati di scarse risorse finanziarie e con una scarsa vocazione alla ricerca, volti principalmente a fornire una formazione universitaria di base (ampia disponibilità di corsi triennali e limitata offerta di corsi magistrali, dottorati, strutture di ricerca e di trasferimento tecnologico, ecc.), che evidenzia la progressiva marginalizzazione del Mezzogiorno. Per contrastare tale logica, la SVIMEZ sta lavorando a un progetto per l'istituzione di un "MIT del Mezzogiorno", un "soggetto" d'alta formazione e ricerca, fortemente connesso sia con analoghe istituzioni presenti negli altri paesi, sia con il sistema produttivo - non solo locale -, che funga da traino per tutti gli Atenei meridionali, ponendosi come riferimento di eccellenza ed innovazione a livello nazionale ed internazionale. Tale ipotesi non implica necessariamente l'istituzione di un nuovo istituto, potrebbe essere anzi preferibile aggregare e "mettere in rete" soggetti e risorse già presenti nei diversi Atenei meridionali, cui si dovrebbero aggiungere qualificate collaborazioni provenienti da Università del resto d'Italia ed estere - possibilmente anche in forme tali da permettere a insegnanti e ricercatori di mantenere una parte del loro impegno lavorativo nelle Università di provenienza.

Questo progetto dovrebbe consentire di diffondere maggiormente i risultati della ricerca conseguibili in un ambiente più snello e dinamico, libero dalle rigidità e dalle costrizioni che attualmente operano in buona parte degli Atenei italiani. Il "MIT del Mezzogiorno" dunque deve porsi l'obiettivo di "mettere a fattor comune" le eccellenze già presenti nelle Università del Sud, e al tempo stesso dev'essere dotato di un'ampia autonomia rispetto ai soggetti che daranno ad esso vita. Un luogo che possa non solo "trattenere" i migliori talenti meridionali, ma anche "attrarne" di nuovi, per quella ricerca e innovazione che serva a rafforzare e trasformare il tessuto produttivo meridionale.

### 3. LA PERSISTENTE EMERGENZA SOCIALE: CRISI DEMOGRAFICA E POVERTÀ

#### 3.1. *La crisi demografica: migrazioni qualificate e crollo delle nascite*

La strutturale carenza di occasioni di lavoro qualificato nell'area, che grava in particolare sulle giovani generazioni, ha rappresentato a nostro avviso negli anni Duemila anche la determinante principale della ripresa dei flussi di emigrazione dal Sud verso il Nord, specie della forza di lavoro più giovane e qualificata. Più in

generale, è il persistente divario di aspettative e condizioni generali di benessere a spiegare un fenomeno di dimensioni rilevanti, che sancisce il fallimento economico dell'investimento formativo nell'area (e infatti sempre più spesso risale già al momento della scelta universitaria) e produce una perdita netta di capitale umano in un Mezzogiorno in cui manca il *brain exchange*, cioè la capacità non solo e non tanto di trattenere ma di attrarre. Ed è per questo che, pur al tempo della mobilità e delle grandi migrazioni dal Sud al Nord del mondo, specie intorno al nostro Mediterraneo martoriato, continuiamo a focalizzare l'attenzione sulle migrazioni interne, che rappresentano una caratteristica ancora molto peculiare del mercato del lavoro italiano, e si inseriscono in una dinamica demografica più generale davvero preoccupante.

Tra il 2002 e il 2014 sono emigrati dal Sud verso il Centro-Nord oltre 1.627 mila meridionali (Tab. 3.1), a fronte di un rientro di 973 mila persone, con un saldo migratorio netto di 653 mila unità. Di questa perdita di popolazione il 73%, 478 mila unità, ha riguardato la componente giovanile, di cui poco meno del 30% laureati (133 mila). È da notare peraltro che tra i laureati, diversamente dagli altri livelli di istruzione, le donne sono sempre in numero superiore agli uomini.

A questa massa enorme di persone che hanno trasferito la residenza, si aggiungono coloro che, mantenendola nelle regioni di origine, svolgono attività lavorative altrove, e che la statistica chiama "pendolari di lungo raggio". Nonostante nella crisi il fenomeno abbia subito un rallentamento, per effetto del peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro (specie giovanile) anche nel resto del Paese, esso permane in tutta la sua dimensione: nel 2015, i "pendolari a lungo raggio" erano 129 mila, la gran parte occupati a tempo pieno (120 mila) e sempre più all'estero (nel 2015, 16 mila, un dato in costante aumento negli ultimi anni), a conferma del fatto che si tratta di una vera e propria forma di emigrazione. Questa "nuova" emigrazione è caratterizzata per un'incidenza ancora maggiore di capitale umano ben formato: i giovani sono 54 mila e i laureati 38 mila, e complessivamente 63 mila svolgono occupazioni altamente qualificate.

Non hanno certo giovato le già citate politiche nazionali di finanziamento dell'educazione terziaria che contribuisce a spingere i giovani in cerca di alta formazione a una "mobilità" di necessità, che diventa probabile emigrazione, senza peraltro attrarre altri giovani dall'esterno. Sono politiche che hanno determinato un trasferimento di ricchezza dal Sud al Nord, ridotto in via di fatto il diritto allo studio proprio nelle aree che più necessitano di sostegno, e configurato un accesso all'alta formazione particolarmente discriminante per le famiglie meno abbienti del Sud.

Il fenomeno delle migrazioni interne, strettamente legato agli squilibri strutturali del mercato del lavoro e dell'offerta di beni e servizi, ha contribuito a produrre dei cambiamenti repentini e profondi nella demografia meridionale, che si sono inaspettatamente manifestati nel corso degli anni Duemila e che sembrano avere un carattere persistente, fino all'intreccio perverso di crisi economica, sociale e demografica degli ultimi anni.

Nel corso degli ultimi quindici anni (Tab. 3.2) la popolazione meridionale è cresciuta di soli 327 mila abitanti a fronte dei 3 milioni e 342 mila nel Centro-Nord; nello stesso periodo la popolazione autoctona del Sud è diminuita di 297 mila unità mentre è cresciuta di 275 mila nel Nord. La popolazione italiana è cresciuta solo nel Nord grazie ai consistenti flussi migratori, che in entrambe le ripartizioni hanno

avuto un ruolo fondamentale, che nel Mezzogiorno ha consentito di arrestare la perdita di popolazione.

I dati del 2015 fanno registrare un ulteriore aggravamento della dinamica demografica. La popolazione meridionale è diminuita di 62 mila unità, dopo la flessione di circa 21 mila unità dell'anno precedente e di 31 mila del 2013; il calo del 2015 è stato determinato da una riduzione della popolazione italiana di oltre 101 mila unità, parzialmente compensato da una crescita degli stranieri di circa 40 mila unità. Anche nel Centro-Nord la popolazione complessiva è diminuita di 68 mila unità: -40 mila italiani e -28 mila stranieri; questo risultato induce a ritenere che il più contenuto calo della componente italiana della popolazione dell'area sia da attribuire anche al contributo delle migrazioni dal Sud.

La perdita netta di giovani generazioni in età feconda, insieme alle aspettative di crescita e di benessere, stanno modificando nel profondo i comportamenti riproduttivi.

Nel 2015 il numero dei nati nel Mezzogiorno, così come nell'Italia nel suo complesso, ha toccato il valore più basso dall'Unità d'Italia, 170 mila (Fig. 3.1). Il calo delle nascite ha interessato anche il Centro-Nord e le coppie con almeno un genitore straniero, che negli anni Duemila avevano contribuito ad alimentare, soprattutto in quest'area, una lieve ripresa della natalità. Nel 1862 nel Mezzogiorno si registravano 391 mila nati vivi (217 mila in più di oggi) generati da una popolazione di 9 milioni e 600 mila unità; vi corrispondeva un tasso di natalità del 41,3 per mille (oggi è pari a circa l'8,3 per mille). Nel Centro-Nord nel 1862 nascevano 442 mila bambini (113 mila in più di oggi) generati da una popolazione di 16 milioni e 696 mila unità; vi corrispondeva un tasso di natalità del 26,5 per mille (oggi è pari a circa l'8,2 per mille).

Il dato allarmante del 2015 è sicuramente il portato di profondi mutamenti nel costume sociale, ma è anche legato alla dinamica economica degli ultimi anni, e alle conseguenti preoccupazioni sulle prospettive di reddito e di benessere delle famiglie: infatti, in un solo decennio, il Mezzogiorno ha perso il primato della fecondità femminile (Tab. 3.3), mentre nel Centro-Nord si è manifestato un risveglio della maternità dovuto principalmente alla popolazione immigrata. Nel 2015 il tasso di fecondità totale (TFT) è pari a 1,30 nel Sud e a 1,41 nel Nord, e va ricordato che il livello di "sostituzione" naturale è pari a 2.

Nella dinamica demografica si sta insomma configurando una nuova declinazione del dualismo Sud-Nord, forse ancora più difficile da affrontare. Le tendenze di questa nuova geografia demografica - tra forti migrazioni verso il Centro-Nord e l'estero, scarsa capacità di attrarre e integrare popolazione dall'estero, e crollo della natalità dell'area - rischiano di confermare le previsioni, che più volte abbiamo diffuso, di una sostanziale implosione e di un rovesciamento della piramide anagrafica, con altrettanto prevedibili e allarmanti conseguenze sociali ed economiche.

L'inversione di tendenza è possibile? È difficile, ma certo non impossibile. E richiede, da un lato, una consistente, rapida e concreta azione per una ripresa dello sviluppo del Sud che possa trattenere o attrarre nell'area il capitale umano qualificato necessario per sostenere una solida dinamica economica, e dall'altro, affrontare con urgenza quella grande emergenza sociale che incide profondamente sulle condizioni e le aspettative di benessere, sulla fiducia nel futuro che è un ingrediente fondamentale di un ogni robusto e sostenibile processo di sviluppo.

### 3.2. Povertà, disuguaglianze e divari di benessere: per il Sud è fondamentale rafforzare la strategia contro l'emergenza sociale

La Grande Recessione ha inciso pesantemente sulle condizioni delle famiglie italiane e soprattutto di quelle più numerose. La quota di famiglie e di persone in condizioni di povertà assoluta, dopo aver mostrato una sostanziale stabilità negli anni precedenti la crisi, tra il 2008 ed il 2013 è più che raddoppiata in entrambe le parti del Paese. Nel 2014 la situazione è lievemente migliorata, soprattutto al Sud, mentre è di nuovo peggiorata nel 2015. Le oscillazioni dell'ultimo biennio pongono in luce quanto sia incerto e difficile il percorso di uscita dalla povertà per le famiglie e le persone in condizioni di maggior disagio, da una condizione di deprivazione di oltre 4 milioni e mezzo di persone.

I dati ISTAT sulla povertà assoluta e relativa, continuano a segnalare che la disparità fra Mezzogiorno e Centro-Nord costituisce una determinante strutturale della disuguaglianza italiana complessiva. Nel 2015, 10 meridionali su 100 risultano in condizione di povertà assoluta (Tab. 3.4) contro poco più di 6 nel Centro-Nord; erano rispettivamente pari a 5 e 2,4 solo dieci anni prima. L'incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno risulta nel 2015 in aumento nei comuni di più grande dimensione, e interessa non solo le periferie ma anche il centro delle aree metropolitane (da 5,8% del 2014 a 8,4% del 2015); per i comuni con oltre 50 mila abitanti l'incidenza passa da 8,6% a 9,8%; i comuni al di sotto di tale soglia invece mostrano una riduzione della quota da 9,2% a 8,8%. Un comportamento analogo è rilevabile per il Centro, mentre nel Nord la povertà aumenta in tutte le categorie urbane, ed assume maggior peso proprio nei comuni al centro dell'area metropolitana, con un'incidenza del 9,8%, quasi doppia rispetto alla media della ripartizione.

Un altro indicatore fondamentale è il *rischio* di povertà, che in Italia riguarda il 18,5% dei residenti, un risultato in linea nel 2014 con quello dell'anno precedente, ma con una notevole differenza tra le due ripartizioni territoriali: nel Sud il rischio povertà è il triplo rispetto al resto del Paese (Fig. 3.2). I livelli e le tendenze sono peraltro differenziati anche all'interno del Mezzogiorno, dove nelle due regioni più grandi, Sicilia e Campania, si supera il 39%, mentre in Abruzzo è di poco superiore al 20%.

Nell'ultimo decennio, la distribuzione dei redditi tra le classi di età ha subito una profonda trasformazione: i redditi delle famiglie composte da giovani hanno visto peggiorare decisamente la loro condizione, il contrario è accaduto per gli anziani, che nello stesso periodo hanno visto migliorare la loro posizione relativa (Tab. 3.5). Tra il 2007 e il 2014 il rischio di povertà per le famiglie con capofamiglia tra i 20 e i 29 anni aumenta dal 28,9% al 32,7%, un aumento che caratterizza anche le famiglie con capofamiglia tra i 30 e i 39 anni. La categoria che, per contro, registra un miglioramento nel rischio di povertà è quella delle famiglie con capofamiglia tra i 60 e i 69 anni. Sono questi i risultati di un mercato del lavoro sempre più flessibile nel quale l'occupazione giovanile ha un carattere prevalentemente temporaneo e con bassi livelli retributivi. Una situazione nella quale si è venuta delineando la figura del *working poor*.

La caduta dei redditi nei giovani, si è associata nella recente grave recessione alla comparsa dei nuovi poveri. Si tratta di lavoratori generalmente diplomati o

laureati che con la crisi hanno subito un generale cambiamento della loro condizione economica (perdita di posti di lavoro, entrata in Cassa integrazione, perdita del potere di acquisto anche in ragione delle forme di lavoro precario). Se, infatti, negli anni della crisi (Tab. 3.6), nel Mezzogiorno non è aumentata, a differenza che nel Centro-Nord, la percentuale di lavoratori che si trovano in condizioni di basso reddito, colpisce il forte incremento, nell'area, per i lavoratori diplomati e laureati: nel 2014 sono *working poor* il 20% dei diplomati meridionali (contro il 6,7% del resto del Paese) e il 7,6% dei laureati (contro il 3%).

Esiste, inoltre, una stretta correlazione tra dualismo territoriale dell'economia italiana e distribuzione diseguale del reddito. La distribuzione dei redditi è strutturalmente diversa nelle due ripartizioni del Paese. Una misura di tale fenomeno è possibile ottenerla ordinando le famiglie dalla più povera alla più ricca, e dividendo gli individui in cinque gruppi di uguale numerosità (Fig. 3.3): risulta che in *tutte* le regioni del Mezzogiorno è meno frequente l'appartenenza alla parte più ricca della distribuzione, meno di un decimo (l'8,4%; nel Centro-Nord è più di un quarto, il 26,2%). Al Sud, al contrario, è più frequente una collocazione nella parte più povera della distribuzione delle famiglie: il 35,9% degli individui percepisce un reddito pari o inferiore alla classe più povera, con punte del 42,8 % in Sicilia, del 41,9% in Campania e del 35,9% in Molise (mentre nel Centro-Nord appartiene a questa fascia appena l'11,5% degli individui).

Infine, una valutazione completa delle condizioni economiche e sociali non può basarsi solo sulle disparità nel reddito pro capite ma richiede un'analisi che consideri le diverse dimensioni del benessere umano. Allargare lo sguardo è essenziale per la definizione di politiche pubbliche, pertanto è essenziale utilizzare indicatori che consentano di tenere conto del tema della distribuzione e della qualità del benessere: tra singoli soggetti, tra categorie e ceti sociali, tra territori. Tale aspetto è una caratteristica particolare dell'indicatore di BES (Benessere Equo e Sostenibile) italiano.

I dati presentati nel Rapporto BES 2015 (Fig. 3.4) permettono di verificare le differenze socio-economiche tra Mezzogiorno e resto del Paese, calcolate su una ricca gamma di indicatori che sintetizzano i diversi ambiti di confronto. Come atteso, in generale il Mezzogiorno ha *performances* inferiori a quelle medie nazionali: la differenza media di benessere con il resto del Paese risulta pari all'86,1%, ovvero segnala che il Mezzogiorno ha un *gap* socio-economico di circa il 13,9% rispetto al Centro-Nord, oltre la metà di quello misurato rispetto ai consumi (delle famiglie) pro capite<sup>1</sup> (-31%) e meno di un terzo di quello misurato attraverso il PIL pro capite (-43,9% circa). Ne deriva che, utilizzando tale approccio metodologico, le differenze socio-economiche del Mezzogiorno risultano inferiori a quelle rilevate con i metodi "classici" della contabilità, riferita al prodotto o ai consumi. Tuttavia, lo stesso indice, scomposto nelle sue diverse dimensioni, dimostra quanto sia forte lo svantaggio del Mezzogiorno con riferimento al reddito, alla disuguaglianza e al disagio sociale.

Un'immagine ancora più impietosa deriva dal confronto internazionale. Anche le Istituzioni europee hanno elaborato un indicatore di benessere, l'«Indice di Progresso Sociale» (*Social Progress Index – SPI*) con lo scopo di misurare il progresso sociale delle 272 regioni europee. Lo SPI è un indice sintetico basato sull'aggregazione di 50 diversi indicatori che misurano tre dimensioni del progresso

---

<sup>1</sup> Calcolati nel 2014, anno mediano degli indicatori utilizzati nell'analisi.

sociale, per ciascuna delle quali viene calcolato un sub-indice sintetico: i bisogni umani essenziali; le basi del benessere; le opportunità.

I forti divari economici regionali presenti nell'UE si ritrovano anche in termini di sviluppo sociale (Tab. 3.7). Su una scala da 0 a 100, nell'UE a 28, le regioni europee della convergenza registrano uno SPI pari a 54,5, mentre le regioni della competitività raggiungono un valore di quasi 70. In media, i divari regionali appaiono comunque rilevanti ma meno intensi nell'Area Euro rispetto all'Area non Euro, dove la forbice si allarga sia per effetto dello SPI maggiore delle regioni della competitività (72 nell'Area non Euro rispetto a 69 nell'Area Euro), sia in ragione di uno SPI più contenuto delle regioni della convergenza (53,2 nell'Area non Euro rispetto a 57,1 nell'Area Euro). Dai valori dei sub-indici, è possibile attribuire queste differenze, soprattutto, ai migliori *standard* di soddisfacimento dei bisogni essenziali nelle regioni della convergenza dell'Area Euro rispetto a quelle dell'Area non Euro.

Le regioni italiane della competitività si collocano ben al di sotto della media UE a 28 (69,8) con uno SPI pari a 59,7, un valore, nell'UE a 15 prossimo alle regioni di pari sviluppo economico del Portogallo (60) e superiore solo a quello della Grecia (54,8). Un risultato che si produce per un *deficit* apprezzabile di soddisfacimento dei bisogni essenziali (76,9 contro una media di 83,1 nell'UE a 15) ma, soprattutto, per una notevole distanza dagli *standard* europei di opportunità (48 contro una media di 63,2 nell'UE a 15).

Il dualismo economico italiano tra Sud e Centro-Nord rivive in questi dati che mostrano valori sistematicamente più elevati dei vari indicatori per le regioni italiane della competitività rispetto a quelle della convergenza. Ed è interessante notare che il divario di sviluppo sociale interno all'economia italiana si origina innanzitutto a causa del diverso grado di soddisfacimento dei bisogni essenziali (76,9 nelle regioni della competitività contro 64,2 nelle regioni della convergenza). Ma, soprattutto, l'aspetto che vale la pena porre in risalto è la conferma della connotazione europea del ritardo meridionale: il valore di SPI caratteristico delle regioni italiane della convergenza (50,8) è il più basso nell'UE a 15 (dove il valore medio è pari a 57,8) e risulta più contenuto anche rispetto al valore medio dell'UE a 13 dei nuovi Stati membri (53,1). In definitiva, in tutta l'Europa, solo Bulgaria e Romania hanno un indice SPI più basso del Sud.

Va inoltre evidenziato che le maggiori distanze, italiane in generale e ancor più meridionali, riguardano le "opportunità" (diritti della persona, grado di inclusione sociale, qualità dell'accesso all'istruzione superiore): su questo sub indicatore il Mezzogiorno si attesta a 38, contro una media di oltre 45 per le regioni delle convergenza europea, un dato inferiore di 5 punti rispetto alle aree della Convergenza della Grecia e perfino alle aree analoghe della Romania (41,7).

L'allargamento delle condizioni di sofferenza sociale è stato solo in parte mitigato dall'agire delle politiche sociali. Le politiche sociali in Italia, così come negli altri paesi europei dell'area mediterranea, sono state oggetto degli interventi di contenimento della spesa pubblica, e non hanno potuto esplicitamente le loro funzioni di stabilizzatore macroeconomico e di strumento di assicurazione collettiva contro le conseguenze sociali delle recessioni economiche.

Le analisi comparatistiche dei sistemi di welfare (in particolare dedicate ai diversi modelli adottati in Europa confrontati fra loro con le istituzioni sociali degli Stati Uniti) affermano, pur cercando nuove vie di adeguamento alla mutata realtà

sociale ed all'economia della globalizzazione, la necessità di una base fondamentale, di un “pavimento” di welfare universale.

Nella Costituzione italiana il compromesso fra la tutela dei diritti sociali di cittadinanza garantiti dalla I parte della Costituzione, da un lato, e gli equilibri di finanza pubblica e le diversità connesse all'ordinamento regionalistico, dall'altro, è offerta dalla determinazione, affidata alla legislazione esclusiva dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni.

Lo “stato dell'arte” della determinazione, nei diversi campi delle politiche sociali, dei livelli essenziali è disomogeneo e incompleto. Ma soprattutto è da constatare che, in nessun caso rilevante, la definizione dei livelli essenziali costituisce il fondamento e il criterio guida per la ripartizione delle risorse e per la definizione delle politiche. La prima cosa da fare è dettare una disciplina legislativa generale che imponga come metodo essenziale per le scelte di welfare la fissazione dei livelli essenziali; e, contemporaneamente, definire il percorso, preciso nei tempi e rigoroso nelle metodologie, per la fissazione quantitativa e qualitativa dei livelli, in tutte le materie delle politiche sociali. Le procedure e i contenuti di questo percorso dovranno essere oggetto non solo dell'azione di governo e amministrativa, ma anche di una procedura di contrattazione, che investa le parti sociali.

È evidente, insomma, che solo una vasta gamma di politiche pubbliche volte al rafforzamento del *welfare* e, più in generale, la ripresa del processo di sviluppo, con l'incremento della domanda di lavoro, specialmente qualificata, possono fornire la risposta adeguata alla persistente emergenza sociale. Tuttavia, i dati sopra presentati, oltre a confermare il fatto che povertà, disuguaglianze e divari di benessere non sono connessi esclusivamente al lavoro, ci dicono che non è possibile, almeno nel breve periodo, anche guardando alla dimensione strutturale dell'inoccupazione al Sud, che solo dal versante della creazione di lavoro arrivi una risposta. Ci dicono, insomma, quanto siano necessarie e non più rinviabili misure organiche e non episodiche di contrasto della povertà.

Una prima importante risposta a questa esigenza si può trovare in quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2016: adozione di un *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione*; istituzione del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione*; avvio di una *misura nazionale di contrasto alla povertà*. E, per quanto riguarda la copertura finanziaria, la previsione di un nuovo stanziamento di 600 milioni di euro per il 2016 e di un miliardo per il 2017 – che aggiungendosi alle altre risorse già disponibili – portano il finanziamento complessivo a circa 1,5 miliardi per ognuno dei prossimi anni.

La strategia della lotta alla povertà dei prossimi anni è demandata a una legge delega, il cui disegno di legge, presentato il 28 febbraio scorso, prevede l'introduzione di una *misura nazionale per il contrasto alla povertà*, da considerare *livello essenziale delle prestazioni*, che devono essere garantite in tutto il territorio nazionale; una previsione costituzionale che con ogni evidenza non viene rispettata al Sud, anche per la mancata operatività, in molti ambiti, di veri strumenti perequativi. Nella strategia, si prevede anche la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e previdenziale, che però andrebbe distinta dal tema della lotta alla povertà (anche per evitare di concentrare l'attenzione esclusivamente sulle questioni finanziarie) e demandata a una vera riforma del *welfare*, che ne corregga inefficienza ma anche squilibri.

Un aspetto particolarmente positivo è costituito dall'enfasi che nel disegno di legge delega si pone sulla natura di inclusione attiva, e non assistenziale, del sostegno economico della misura nazionale di contrasto alla povertà da introdurre, "condizionato all'adesione per un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa volto all'affiancamento dalla condizione di povertà", sostenuto dall'offerta di servizi alla persona; per questi ultimi andrebbe tenuto debitamente conto degli attuali forti divari che penalizzano i cittadini meridionali. Di particolare importanza, a nostro avviso, appare la specifica considerazione che tra i bisogni primari da garantire, nel quadro di un contratto di inserimento sociale con i beneficiari, vi siano anche quelli di formazione e di istruzione, oggi penalizzati nel Sud da standard di servizio meno elevati (scuola secondaria) o da una gestione calante della spesa nel settore della formazione terziaria.

L'elemento più problematico del *Piano per la lotta alla povertà* è invece costituito dalla mancata previsione di un progressivo incremento dei finanziamenti, che renda disponibile nel breve periodo un ammontare di risorse in grado di raggiungere la totalità, o almeno la maggior parte, dei 4,5 milioni di persone che in Italia attualmente versano in condizioni di povertà assoluta. Al riguardo, si osserva che, pur nel rispetto dei vincoli di bilancio, e cioè a «saldi invariati», la questione del costo delle misure anti-povertà deve considerare i benefici effetti del nesso tra maggiore equità e crescita, e potrebbe essere affrontata attraverso una riconsiderazione delle scelte redistributive. Può richiamarsi, in particolare, come la sola abolizione/ridimensionamento dell'imposizione sugli immobili residenziali dia luogo ad una riduzione delle entrate fiscali, su base annuale, di circa 3,5 miliardi di euro (anno di base 2014), giustificata come leva per aumentare i consumi e dare fiato alla ripresa. Una spesa equivalente a questi incassi mancati in una misura contro la povertà avrebbe un impatto sui consumi senza dubbio superiore.

Colmare gli squilibri, ridurre le disuguaglianze, combattere le povertà, anche attraverso il rilancio di uno Stato sociale che garantisca gli effettivi diritti di cittadinanza, sono obiettivi che rispondono infatti a un'esigenza non più solo di giustizia, ma anche di una maggiore efficienza economica: il rilancio della domanda interna, già gravemente colpita dalla crisi, tanto più a fronte del rallentamento della domanda mondiale e del clima di grave incertezza che domina le relazioni economiche e commerciali internazionali, resta la prospettiva più affidabile e durevole per lo sviluppo del Paese.

#### 4. LE PRECONDIZIONI DELLO SVILUPPO: TUTELA DEI DIRITTI E LEGALITÀ

##### 4.1. *Il "divario amministrativo" e le recenti riforme*

Da tempo, a fronte del deterioramento delle condizioni socioeconomiche e di benessere del Mezzogiorno, la SVIMEZ pone una crescente attenzione alla presenza e alla qualità dei servizi pubblici, la carenza dei quali può essere espressa come i "nuovi contenuti" del divario di sviluppo del Mezzogiorno con il resto del Paese: il livello di offerta dei servizi essenziali a regolamentazione nazionale e locale e l'efficienza delle Amministrazioni pubbliche sono fattori che affiancano quelli attinenti la sfera economica in senso stretto (PIL pro capite, mercato del lavoro,

caratteristiche e diffusione del sistema produttivo, ecc.), essendo strettamente connessi.

Nel Rapporto viene posta particolare attenzione sulle carenze delle istituzioni che ritardano il processo di sviluppo nel Sud. Quest'ultima area risulta maggiormente penalizzata nel godimento di alcuni diritti di cittadinanza e nell'offerta di servizi ai cittadini in campi quali l'istruzione, la salute, la sicurezza, i trasporti e i servizi locali, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'ordinato svolgimento delle attività economiche.

Per dare un quadro di d'insieme di tale divario si è costruito un indice sintetico che fa una media dei valori rilevati per i vari servizi dopo averli trasformati in modo che prendano valori compresi tra 0 ed 1. Dall'*Indice di qualità della Pubblica Amministrazione nelle regioni italiane* (Fig. 4.1) emerge che le regioni del Nord-Est non solo vantano una qualità dei servizi più elevata che nel resto del Paese, ma anche una dinamica di miglioramento più accentuata. Nel Nord-Ovest si distingue la Lombardia, sia per i livelli che per l'intensità di crescita; nel Centro, l'Umbria occupa una posizione assolutamente soddisfacente. Le regioni del Mezzogiorno occupano la parte inferiore del quadro, segno di un assai più modesta qualità dei servizi erogati che si accompagna tuttavia ad uno sforzo di miglioramento degli stessi, particolarmente evidente in Basilicata, Campania e Abruzzo. La qualità risulta relativamente più modesta in Puglia e Molise che non segnalano peraltro, miglioramenti apprezzabili nel periodo indagato. Tra le regioni meridionali si distingue la Sardegna per il più elevato livello dell'Indice di qualità, cui si accompagna un particolare sforzo nel miglioramento dello stesso.

Più che un differenziale nella *performance* di singoli settori, insomma, ciò che emerge è un generalizzato divario a sfavore del Mezzogiorno, accentuato dalla tendenza al ridisegno in senso federalista degli ultimi decenni. Le carenze si riflettono sui cittadini e sul sistema delle imprese, che lo scontano in termini di maggiori costi e di minore efficienza. Ciò contribuisce ad allontanare ulteriormente l'area meridionale da quegli standard di competitività indispensabili per attrarre le necessarie risorse aggiuntive per lo sviluppo dall'esterno. E la minor efficienza, che si traduce in un sostanziale razionamento nella dotazione di risorse, favorisce a sua volta l'instaurarsi di circoli viziosi tra indirizzo politico e strutture amministrative.

La capacità di offrire servizi di qualità al cittadino (sicurezza, sanità, istruzione, *public utilities*) è essenziale per lo sviluppo, in quanto essi costituiscono una condizione di base per l'avvio di quei processi che portano alla creazione di reti sul territorio e all'accumulazione di competenze e *capabilities* a livello individuale, e in definitiva al miglioramento del capitale umano e sociale.

Con riferimento alle attività economiche, il nesso tra *performance* della Pubblica Amministrazione e sviluppo è altrettanto stretto. Nelle precedenti edizioni del Rapporto, abbiamo rilevato quanto carenti, in particolare nel Mezzogiorno, risultino tutte quelle funzioni della PA relative alle agevolazioni che facilitano l'attività imprenditoriale (semplificazione delle procedure amministrative, tempi della giustizia amministrativa e civile). In questi ambiti, recentemente, l'Italia nel suo complesso ha compiuto un significativo progresso, dovuto essenzialmente agli interventi di riforma della giustizia civile: il Rapporto della Banca Mondiale *Doing Business* 2016 colloca l'Italia al 45° posto di una classifica che interessa 189 paesi,

recuperando ben 11 posizioni rispetto allo scorso anno<sup>2</sup>. Si tratta del miglioramento più sensibile tra i grandi paesi europei, verso i quali resta comunque ancora un grande divario da colmare: nell'ambito dell'UE a 15, il nostro Paese occupa la terz'ultima posizione precedendo il Lussemburgo e la Grecia; notevolmente distanti dall'Italia si collocano il Regno Unito (6° posto), la Germania (15° posto) e la Francia (27° posto).

Anche nei "nuovi" servizi che la Pubblica Amministrazione eroga sulla base delle innovazioni intervenute nel corso dell'ultimo decennio si possono rilevare nel Mezzogiorno ritardi e qualità più modesta che nel resto del Paese. Allo stesso tempo evidenziano, in positivo, una maggiore capacità di recupero del Mezzogiorno (come nel caso della Banda Larga).

I *gap* rispetto agli altri paesi e il "divario amministrativo" interno possono accreditare l'immagine di un settore pubblico nazionale e, in particolare quello meridionale, elefantino e sempre più invasivo. Così non è: la densità dei dipendenti pubblici è decisamente più bassa in Italia che nei negli altri principali paesi dell'UE; inoltre, secondo i risultati del Censimento 2011 emerge, rispetto al Censimento 2001, una PA "dimagrita" in termini di personale negli enti locali e nelle aziende erogatrici di servizi del 6,1% nel Mezzogiorno e del 14% nel Centro-Nord. Diversamente da quanto spesso si crede, la presenza della PA, se rapportata alla popolazione, resta comunque più elevata nel Centro-Nord: 31 addetti ogni 1.000 abitanti, contro i 26 del Mezzogiorno (dieci anni prima erano rispettivamente 38 e 28).

L'incidenza delle riforme avviate negli anni '90 del secolo scorso e continuate nel primo quindicennio degli anni duemila è apparsa debole (al di là della sostanziale correttezza dell'impianto legislativo) in termini di innovazione dell'effettiva esperienza amministrativa. È mancata la consapevolezza della necessità di un impegno rigoroso, in termini di capacità tecniche e di cultura economica, capace di operare concretamente sul reale meccanismo procedurale e gestionale. L'esperienza amministrativa, pur in presenza di casi ed episodi di "best practices" innovative, è apparsa ancora guidata da una dominante cultura giuscontabilistica, sostanzialmente indifferente rispetto ai risultati in termini di servizi resi ai cittadini e di efficienza ed economicità della gestione.

Sotto diversi profili le leggi recenti sul bilancio e sulla riforma amministrativa sembrano muoversi nelle direzioni giuste, e andranno monitorate nel concreto dell'esperienza amministrativa. Per quanto attiene alla struttura programmatica del bilancio è apprezzabile l'affinamento metodologico evidenziato dal nuovo bilancio. Un passo determinante (e probabilmente essenziale) è la identificazione di programmi (e/o delle loro maggiori ripartizioni interne) come "unità di voto" sottoposte alla approvazione del Parlamento. Si corre, altrimenti, il pericolo di relegare la ripartizione programmatica delle risorse nel ruolo di una mera illustrazione descrittiva, lasciando sopravvivere la logica puramente contabilistica delle attuali unità di voto. Un passo indietro preoccupante è la eliminazione, sia pur fra gli elementi conoscitivi, della "motivata indicazione programmatica" delle risorse destinate al Mezzogiorno (che era prevista dall'art. 21 comma 13 della legge 196/2009).

---

<sup>2</sup> Dalla 45° al 14° posizione si passerebbe se dal ranking internazionale del *Doing business*, peraltro controverso, si adottasse un nuovo strumento, il *Global attractiveness index*, presentato nel settembre del 2016 a Cernobbio da *The European House-Ambrosetti*.

Lo sguardo sul benvenuto e ambizioso processo di riforma che va sotto il nome di "Riforma Madia", con l'approvazione della Legge delega e le prime emanazioni dei decreti delegati, dal nostro punto di vista, è rivolto non tanto ad un esame dei testi normativi quanto al potenziale impatto delle norme sulla innovazione della *governance* e dell'attività amministrativa valutandone le possibili aperture favorevoli alla riduzione ed al superamento del "divario amministrativo" fra Mezzogiorno e resto del Paese.

Dal punto di vista meridionalistico è meritevole di attenzione la nuova disciplina dei controlli interni e della misurazione e valutazione delle prestazioni finali delle Amministrazioni ai cittadini. L'istituzione della Commissione Tecnica per la *performance* è un'innovazione positiva, ma la sua conformazione appare debole. La assunzione diretta di responsabilità di indirizzo, controllo e coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio, attraverso il Dipartimento per la funzione pubblica, accentua il profilo istituzionale dell'intero sistema dei controlli interni come caratterizzato dal "circuito istituzionale" che lega le funzioni del Governo e le attività amministrative. Il sistema sarà completato dalla costruzione della Rete nazionale per la valutazione volta a garantire la condivisione delle esperienze e delle metodologie.

È da segnalare che la misurazione e valutazione dei risultati finali dell'attività amministrativa e di intervento pubblico (attraverso anche indicatori di *outcome* e di *output*) costituisce una componente non rinunciabile (secondo le esperienze dei maggiori Stati moderni, a partire dagli USA), sia per la predisposizione "*ex ante*" delle politiche pubbliche, sia per una razionale nuova conformazione e dimensione della spesa (*spending review*), sia, infine, per un incrocio con una misurazione dei costi, in base a standard razionali.

Questa linea di lavoro richiede un impegno essenziale dell'Istat e del Sistan, apparendo evidente che è necessaria la costruzione, all'interno dei conti delle Pubbliche Amministrazioni, di un sistema di informazioni statistiche di base e di indicatori, di servizio e di risultato esclusivamente dedicato all'esito finale, in termini di servizi resi ai cittadini, dell'attività di ciascuna delle Pubbliche Amministrazioni.

Per il Mezzogiorno è questo il punto cruciale per misurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni amministrative legate ai diritti civili e sociali dei cittadini; ed è questo il termine di raffronto più rilevante rispetto alla situazione del divario fra resto del Paese e Sud, a partire dalla fruizione di servizi essenziali del *welfare* e dalla concreta agibilità del territorio.

Sempre da un angolo visuale meridionalistico, assumono rilievo anche i decreti concernenti la riforma della dirigenza, la trasparenza e la prevenzione della corruzione e, sul piano ordinamentale e organizzativo di settore, quello relativo al riordino delle Autorità portuali.

Se l'inefficienza dei servizi pubblici dipende anche dalla scarsa qualità del personale pubblico, spesso reclutato sulla base di criteri non meritocratici e per far fronte a esigenze "occupazionali", è chiaro che una corretta attuazione della riforma della dirigenza potrà consentire, se accompagnata da seri interventi di formazione del personale e degli stessi dirigenti, una riqualificazione dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni locali. A ciò dovrà accompagnarsi, anche alla luce del quadro normativo delineato dai decreti sulle società pubbliche e sui servizi di interesse generale, un radicale ripensamento del ruolo delle amministrazioni pubbliche nel settore socio-economico, che sappia abbandonare il miope obiettivo di utilizzare il

“pubblico” come serbatoio occupazionale quando non clientelare, in favore di una concezione che, in una logica macroeconomica di medio termine, comprenda la necessità che il settore pubblico si ponga come fattore di promozione dello sviluppo e di accompagnamento verso il miglioramento dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

Tutto ciò peraltro richiede un’attuazione rigorosa, costante e puntuale delle riforme, formazione del personale amministrativo e una consapevolezza della classe politica e del ceto amministrativo senza le quali ogni processo di riforma continuerà a vedere il Mezzogiorno in posizione marginale, con un aggravio del divario oggi esistente nella fruizione dei servizi pubblici e nella stessa vita sociale.

#### 4.2. *La legalità è la prima infrastruttura*

La preconditione indispensabile per lo sviluppo, "la prima infrastruttura", è la legalità, la tutela e la promozione dello Stato di diritto, che nel nostro Paese, e specialmente nel Mezzogiorno che ha più bisogno della leva pubblica, significa lotta alla corruzione e contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

Le organizzazioni mafiose principali, pur subendo tutte il devastante impatto dell'azione di contrasto, continuano ad esistere e a operare. Il loro maggior punto di debolezza è la difficoltà di reperire soggetti di elevata professionalità criminale in grado di assumere i delicati compiti decisionali che è necessario svolgere affinché i clan agiscano in modo efficace. I loro perduranti punti di forza (in misura maggiore per la 'Ndrangheta, ma anche per le altre mafie storiche) sono l'*internazionalizzazione*, che consente di reperire risorse anche ingenti operando in paesi in cui le normative antimafia sono meno rigorose, e l'*area grigia*, composta da una vasta cerchia di soggetti più o meno insospettabili i quali si avvantaggiano dei loro rapporti di disponibilità e collaborazione – occasionali o più frequentemente continuativi – con i boss. Si tratta, anzitutto, di operatori economici che, avendo dietro di sé minacciosi apparati criminali, se ne avvalgono per distorcere le dinamiche di mercato e intimidire i concorrenti, di pubblici funzionari infedeli, professionisti pronti a violare i propri doveri, politici, esponenti della società civile, talora anche sedicenti militanti dell'antimafia. Grazie a una platea del genere, i boss continuano a presentarsi come “regolatori” delle transazioni economiche, dei rapporti cittadino/amministrazione, della vita politica e civile, talora venendo ancor oggi effettivamente percepiti come tali. E ciò non soltanto nelle aree meridionali ove sono tradizionalmente radicati.

È peraltro possibile affinare e integrare gli strumenti repressivi, rendendoli sempre più penetranti. Il Rapporto dà conto di come, sia le mafie storiche (certamente Cosa nostra, alcuni importanti clan camorristici e anche la 'Ndrangheta), sia, a maggior ragione, quelle più recenti, autoctone e di piccole dimensioni, hanno subito e stanno subendo un urto da parte dell'azione di contrasto che talora è letale, in ogni caso assai incisiva.

Mentre una riforma della politica antimafia in altri paesi richiede decisioni di organismi sovranazionali come l'Unione Europea o internazionali, nonché dei singoli Stati, l'aggressione dell'area grigia è possibile con strumenti nazionali, alcuni dei quali già esistenti e recentemente riformulati, come la normativa sul voto di scambio politico-mafioso, altri da poco introdotti, come l'autoriciclaggio o le normative su trasparenza nella PA e anticorruzione che, in raccordo con l'ANAC, sono previste nel

nuovo codice degli appalti o nel processo di riforma della pubblica amministrazione.

Altri interventi sono stati messi in cantiere, o altri ancora possono essere previsti: l'esigenza, non più solo per il Mezzogiorno ma per l'intero Paese, non è tanto quella di pervenire a nuove specifiche discipline antimafia, ma affrontare il tema dell'illegalità diffusa o chiudere le falle che, in vari ambiti dell'ordinamento, consentono alla criminalità organizzata di penetrare o infiltrarsi anche con metodi legali. Da questo punto di vista, va accolta con favore la recente iniziativa del Ministero della Giustizia di avviare un percorso di ascolto di esperti e operatori, chiamato *Stati generali della lotta alla criminalità organizzata*, che consenta di fare il punto sulle mafie oggi e i loro mutamenti e sull'adeguatezza delle misure di contrasto.

## 5. L'INDUSTRIA MERIDIONALE TRA STASI E RIPOSIZIONAMENTO

### 5.1. *La struttura e la modifica del modello di specializzazione*

La fase più intensa della crisi italiana è stata fortemente connotata dalla sua natura «industriale»: nel manifatturiero e nelle costruzioni, infatti, si sono concentrate le contrazioni più marcate dei livelli produttivi e occupazionali, ed il processo di accumulazione ha registrato la battuta d'arresto più evidente. Tale crisi ha rappresentato l'apice di un lento processo di declino industriale che ha preso le mosse nella seconda metà degli anni '90, ben prima dell'inizio della grande crisi. E proprio l'entità e la durata della crisi industriale rappresentano gli aspetti maggiormente problematici per le prospettive di crescita futura dell'economia italiana, in considerazione del ruolo che l'industria manifatturiera svolge nei processi di innovazione, per il suo contributo decisivo al conseguimento dell'equilibrio nella bilancia commerciale e per la sua capacità di generare indotto nelle economie locali.

Al contrario di quanto avvenuto in altre economie avanzate, in Italia la crisi ha sortito effetti fortemente asimmetrici dal punto di vista territoriale, colpendo in misura più intensa il Mezzogiorno, ove fenomeni di desertificazione industriale si sono manifestati soprattutto nell'industria manifatturiera. E la sostanziale sospensione delle politiche regionali ha finito per acuire gli effetti asimmetrici della crisi a causa dell'apprezzabile ridimensionamento subito dai due ambiti di intervento tradizionali delle politiche di sviluppo: gli investimenti pubblici e gli interventi a sostegno delle attività produttive. Tra il 2007 e il 2014, il settore manifatturiero meridionale ha manifestato una perdita di valore aggiunto pari a quasi il 34%, oltre due volte e mezzo quella subita dal resto del Paese (-13,3%) (Tab. 5.1). L'intensità di tale caduta – non solo del Sud, ma anche del Centro-Nord – non è paragonabile con quella sperimentata dagli altri paesi europei, pari al -4,1% per quelli dell'Area dell'Euro e ad appena il -1,5% per i paesi non aderenti all'Unione monetaria.

Nel 2015 l'industria manifatturiera del Sud ha manifestato una prima, importante, inversione di tendenza: il tasso d'incremento del valore aggiunto è stato pari al +1,9%, interrompendo la caduta degli ultimi anni. Per la prima volta dal 2007, inoltre, la dinamica del settore manifatturiero meridionale è stata di entità maggiore rispetto a quella del Centro-Nord (+1,4%), trainata da una crescita delle esportazioni particolarmente sostenuta (+12% al netto della branca dei prodotti petroliferi, contro

il +3,7% del resto del Paese). Nel confronto con il dato medio dell'UE a 28 (+2,2%), il Sud ha fatto registrare un differenziale negativo di appena pochi decimi di punto.

Tra i settori che hanno maggiormente contribuito a determinare le buone *performance* del 2015, si distinguono in particolare l'*automotive* e meccanica (+8,4%), la gomma e materie plastiche (+6,8%) e il legno, carta e editoria (+4,5%). In aumento, seppure più contenuto, risultano anche le produzioni tessili e l'abbigliamento (+2,3%), il chimico-farmaceutico (+1,9%) e le produzioni metallurgiche (+2,0%). La parte dell'apparato produttivo sopravvissuta alla crisi sembra dunque dimostrare di essere in condizioni di rimanere agganciata allo sviluppo del resto del Paese, dando segnali di capacità di resilienza.

Il cambio di passo che nel 2015 ha interessato gli andamenti del prodotto e della competitività del settore manifatturiero meridionale, non è stato sufficiente ad arrestare il processo di disinvestimento, che però si è fortemente ridotto di intensità (Fig. 5.1). Nel Sud, gli investimenti dell'industria in senso stretto – cui si fa riferimento, in mancanza di informazioni relative al solo manifatturiero – sono infatti diminuiti del -1,6%, a fronte del -12,7% nel 2014, in presenza di un aumento del +1,7% nel Centro-Nord (-2,2% nel 2014). Tra il 2007 e il 2015, gli investimenti industriali hanno subito al Sud un vero e proprio crollo (-43,5%, a fronte del -23,3% sperimentato nel Centro-Nord): il recupero del potenziale produttivo dell'industria meridionale, dopo il depauperamento prodotto della crisi, richiederebbe un più deciso intervento pubblico di sostegno.

Considerando che anche la flessione dei livelli occupazionali nel settore manifatturiero meridionale non si è arrestata, la produttività del lavoro è aumentata del +3,5% nel 2015, oltre un punto percentuale in più rispetto al resto del Paese (+2,2%) (Tab. 5.2). Posto uguale a 100 il livello della produttività del Centro-Nord, il valore relativo del Mezzogiorno è dunque salito dal 65,1% al 65,9%, realizzando un parziale recupero dopo la pesante crescita del *gap* strutturale verificatasi negli anni 2008-2014 (73,6% nel 2007). Tenuto conto che la crescita delle retribuzioni unitarie del settore manifatturiero è risultata pari a circa il 3% in entrambe le ripartizioni, la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è risultata modesta nel Centro-Nord (+0,7%) e addirittura negativa del Mezzogiorno (-0,5%). Per il settore manifatturiero del Sud, si tratta, dunque, di un primo, importante, recupero del divario di competitività nei confronti dell'apparato produttivo più sviluppato del resto del Paese, *gap* che si è notevolmente accresciuto negli anni della crisi.

In definitiva, l'analisi degli andamenti del 2015 condotta sulla base dei principali dati macroeconomici sembra mostrare che l'industria manifatturiera del Sud sopravvissuta alla crisi dia segnali di essere in condizioni di ricollegarsi alla ripresa nazionale e internazionale, come sta ad indicare anche la buona *performance* delle esportazioni, che al netto della branca dei prodotti petroliferi chimici e farmaceutici sono aumentate del 12% nel 2015, a fronte del +3,7% nel Centro-Nord.

Segnali di dinamismo che possono aver concorso a spiegare la ripartenza del prodotto manifatturiero nel 2015 erano già stati messi in luce, con riferimento ai mesi precedenti, da autorevoli fonti che hanno analizzato alcuni indicatori di bilancio, come i Rapporti di Cerved-Confindustria sulle PMI e della Fondazione Ugo La Malfa sulle medie imprese. Da tali indagini emerge che anche al Sud si rileva la presenza di un gruppo di imprese dinamiche, innovative, con un grado elevato di apertura internazionale e inserite nelle catene globali del valore (CGV). Nel passato, nel Mezzogiorno la presenza di queste "eccellenze" era confinata al segmento delle

imprese di “medie” dimensioni, tra cui le c.d. multinazionali tascabili. L’importante novità è che tali caratteristiche si rinvenivano anche nel gruppo delle “piccole”, come ad esempio nel caso delle *start up* innovative e delle c.d. “gazzelle”, piccole imprese che negli anni della crisi hanno almeno raddoppiato il proprio fatturato.

Tuttavia, va considerato che nel Sud la possibilità che tali imprese possano “contaminare” positivamente il resto del sistema produttivo è fortemente limitata dalla loro bassa numerosità: 680 “gazzelle” (contro 3.282 nel resto del Paese), 1.196 *start up* innovative (4.056 nel Centro-Nord) (v. Rapporto Cerved-Confindustria, 2016), e 245 imprese di medie dimensioni, in calo del 31% rispetto al 2008 (valori che si confrontano con le 3.020 imprese del Centro-Nord, in calo del -19% rispetto al 2008) (v. Fondazione Ugo La Malfa). Per di più, l’assottigliamento della classe delle medie imprese è stato principalmente determinato, soprattutto al Sud, da uno spostamento verso la classe dimensionale inferiore, accentuando il *downsizing* del sistema produttivo meridionale (Tab. 5.3).

Al di là degli ambiti ristretti di queste “eccellenze”, gli andamenti recenti anche delle variabili di natura “microeconomica” sembrano confermare che nel Mezzogiorno, a fronte di un indubbio assottigliamento della base produttiva, non sembrano ravvisarsi segnali di un irrobustimento delle imprese più efficienti, altrettanto forte come nel Centro-Nord, che dovrebbe risultare da un virtuoso processo di creazione distruttrice innescato dalla crisi. Un dato fra tutti: nel Sud la percentuale delle PMI industriali che riesce a coniugare una crescita sostenuta del fatturato con un elevato grado di solidità economico-finanziaria è pari al 16,2%, valore nettamente inferiore al 25,3% che si rileva a livello nazionale (Tab. 5.4) (v. Rapporto Cerved-Confindustria, 2016).

Inoltre, da analisi da noi condotte nel Rapporto, emerge come l’inserimento delle imprese del Mezzogiorno nelle catene globali del valore (GCV), oltre ad essere relativamente scarsa, avviene con modalità sub-ottimali – posizionamento che potrebbe riflettere uno svantaggio competitivo indotto dalla minore dimensione e capacità di innovare e penetrare sui mercati esteri – che consentono uno sfruttamento solo parziale dei vantaggi dell’internazionalizzazione. Nella Tab. 5.5, per ciascun’area considerata si riportano le quote delle imprese che con diverse modalità si inseriscono nelle GCV<sup>3</sup>. In particolare, le ultime due righe della tabella riportano due indici sintetici di partecipazione alle GVC, calcolati rispettivamente come quota percentuale delle imprese appartenenti ai tre gruppi che rappresentano una qualche partecipazione alle GVC sul totale imprese considerate, e come rapporto tra il numero delle imprese appartenenti alle due modalità estreme della piena inclusione nelle GCV (imprese “two-way”) e della non partecipazione (imprese “chiuse”). Per

---

<sup>3</sup> Le imprese considerate sono classificate in quattro gruppi, a seconda di come esse partecipano ai flussi di commercio internazionale. Le imprese “two-way” sono quelle che importano beni intermedi ed allo stesso tempo esportano beni intermedi e/o beni destinati ai mercati finali: operando su entrambi i versanti del rapporto import-export, esse manifestano un grado di partecipazione alla GVC molto elevato. Le categorie degli “importatori finali” e degli “esportatori supplier” identificano le imprese che non svolgono entrambe le operazioni di commercio internazionale, ma si limitano, rispettivamente, a importare input per assemblare o commercializzare un prodotto finale destinato al mercato interno oppure ad esportare beni intermedi senza fare a loro volta ricorso a fornitori operanti su mercati internazionali; tali imprese, dunque, partecipano in qualche misura alle GCV, seppure in misura più ridotta rispetto a quelle definite “two-way”. Infine, le imprese denominate “chiuse” sono quelle che non realizzano alcuna forma di commercio internazionale, collocandosi, evidentemente, al di fuori delle GVC, partecipando al più a catene del valore locali.

le imprese meridionali, entrambi gli indicatori assumono valori molto al di sotto sia di quelli del Centro-Nord, sia della media del campione europeo.

Negli ultimi anni, la specializzazione produttiva dell'apparato produttivo meridionale e il suo posizionamento nei sistemi di produzione globali si sono modificati notevolmente, dovendo fare fronte non solo alla grande crisi – che al Sud si è protratta ininterrottamente dal 2007 al 2014 – ma anche alla continua evoluzione dei processi di globalizzazione.

In ambito nazionale, considerando la ripartizione settoriale delle unità locali e dei relativi addetti, il Mezzogiorno appare specializzato in misura crescente nel tempo nelle produzioni di Coke e prodotti petroliferi ed Alimentari e bevande, mentre i settori Abbigliamento, Legno e Tabacco evidenziano una dinamica opposta (Tab. 5.6). La presenza dei settori *high-tech* (Elettronica, ottica, medicale, orologi e Apparecchi elettrici) si intensifica tra il 1971 ed il 1996, per poi rarefarsi nuovamente nei decenni successivi. Un ridimensionamento tra il 1996 e il 2013 si segnala anche per i settori Autoveicoli e Altri mezzi di trasporto e, meno marcatamente, per la Chimica e farmaceutica e alcuni comparti della Meccanica. In sostanza, sembra che gli ultimi due decenni abbiano segnato l'arresto o l'inversione di un processo di diffusione di alcuni settori avanzati dell'industria manifatturiera, che era stato favorito negli anni '80 e '90 anche dalla delocalizzazione nel Mezzogiorno di alcune fasi del processo produttivo delle imprese centro-settentrionali.

Le difficoltà del sistema economico meridionale sono più forti se misurate in termini di integrazione nei mercati internazionali. Per quanto riguarda le esportazioni di merci, in particolare, la quota percentuale del Sud è largamente inferiore al suo peso in termini di PIL. Tale quota è aumentata leggermente nel 2015, mantenendosi tuttavia nettamente inferiore al livello che aveva raggiunto nel 2008. Considerando le sole esportazioni di manufatti al netto dei prodotti energetici raffinati, la quota del Mezzogiorno sulle esportazioni italiane si è ridotta notevolmente a partire dal 2009, anno in cui il tracollo del commercio internazionale ha inflitto un colpo molto duro alle esportazioni italiane (Fig. 5.2). Mentre in due anni le esportazioni del Centro-Nord sono tornate a un livello superiore a quello del 2007 e hanno poi continuato a crescere senza interruzioni, quelle del Mezzogiorno hanno subito pesantemente gli effetti della seconda ondata della crisi: nel 2014 si trovavano ancora a un valore inferiore del 5% rispetto a quello del 2007 e soltanto l'anno scorso lo hanno superato.

Da un'analisi dei vantaggi comparati da noi effettuata (Fig. 5.3)<sup>4</sup>, emerge un impoverimento del modello di specializzazione del Mezzogiorno, derivato essenzialmente dalla crisi dei sistemi locali di piccola impresa nella filiera della pelle e nei mobili, che all'inizio degli anni duemila esibivano ancora rilevanti vantaggi comparati. Di converso, i vantaggi comparati si sono progressivamente concentrati nell'industria alimentare, che resta l'unico settore di vantaggio comparato basato su sistemi locali di piccola impresa e in cui la specializzazione del Mezzogiorno si è leggermente intensificata durante la crisi. Nei settori della chimica-farmaceutica e dell'ICT, pure dominati da grandi imprese a controllo esterno, i vantaggi comparati del Mezzogiorno si sono sensibilmente indeboliti durante la crisi. Resta, inoltre,

---

<sup>4</sup> L'analisi del modello di specializzazione delle imprese meridionali è effettuata utilizzando l'indice relativo simmetrico di vantaggi comparati rivelati - i cui risultati sono rappresentati nella Fig. 5.3 – che costituisce una variante del più noto indice di Balassa. Rispetto a quest'ultimo si differenzia per avere un campo di variazione compreso tra -1 e +1, con i valori positivi che segnalano una specializzazione dell'area considerata rispetto all'economia nazionale.

molto forte, pur essendosi tendenzialmente attenuata, la debolezza relativa della ripartizione meridionale nei prodotti tessili, nell'industria elettrica e soprattutto nell'industria dei macchinari, che è invece emersa negli ultimi anni come il principale comparto di specializzazione del Centro-Nord caratterizzato da imprese "locali" di medie dimensioni che sono riuscite a realizzare gli adeguamenti competitivi necessari nel nuovo contesto concorrenziale. I mezzi di trasporto, e in particolare gli autoveicoli, si sono invece progressivamente confermati come il settore di vantaggio comparato più intenso della ripartizione.

Il peculiare modello di specializzazione del Sud è in larga parte il risultato delle politiche di sviluppo adottate in decenni ormai lontani, che riuscirono ad attrarre in alcune parti del territorio meridionale rilevanti investimenti esterni, anche da parte di imprese multinazionali. Ciò ha determinato la caratteristica forte concentrazione delle esportazioni meridionali in pochi comparti che espone le economie locali, in mancanza di un grado accettabile di diversificazione, agli andamenti altalenanti del commercio internazionale. A ciò si aggiungano le difficoltà che stanno ancora attraversando i sistemi locali di piccole e medie imprese attivi nelle produzioni del *made in Italy* e dai quali potrebbe venire un contributo importante alla diversificazione dell'*export*.

Nella fase attuale, caratterizzata, tra l'altro, dall'avvio del nuovo ciclo delle politiche europee di coesione, i vantaggi comparati effettivamente esistenti nel Mezzogiorno dovrebbero essere considerati come la base fondamentale da cui partire per costruire strategie di specializzazione che li valorizzino e li orientino verso percorsi virtuosi di diversificazione e arricchimento. A questo scopo, in ragione dei loro effetti benefici sulle economie locali in termini di occupazione, innovazione e contributo all'*export*, un contributo fondamentale potrebbe essere svolto da nuovi investimenti esteri, di cui l'intero Paese, ma in particolare il Mezzogiorno, manifestano una carenza evidente.

In definitiva, i segnali di ripartenza sono presenti e non vanno sottovalutati. D'altra parte bisogna tener ben presente che essi sono maturati, nel corso del 2015, in un contesto internazionale favorevole che, nel frattempo, è andato progressivamente deteriorandosi facendo mutare di segno i fattori, in larga parte esogeni, che hanno sostenuto la ripartenza. Emblematico in tal senso è la repentina inversione del clima di fiducia dei mercati successiva al Referendum della Brexit. Perciò, affinché il riavvio dell'industria manifatturiera del Sud possa irrobustirsi e divenire capace di invertire il trend di allargamento dei divari territoriali in maniera stabile e duratura, si rende necessaria un'azione di politica industriale volta a intervenire sugli elementi di debolezza strutturale delle imprese meridionali e capace di intervenire sui fattori endogeni di competitività. Una politica industriale che non punti solamente a sostenere le "eccellenze", ma che sia finalizzata anche a consolidare il sistema, sostenendo: l'innalzamento delle dimensioni d'impresa e i processi di aggregazione; le attività di innovazione, anche incrementali e imitative; l'aumento dei livelli di internazionalizzazione, in particolare favorendo un maggiore inserimento delle imprese del Sud nelle CGV; il miglioramento delle condizioni di accesso al credito.

## 5.2. Una politica industriale per il rilancio del Mezzogiorno

Di fronte alla crescente globalizzazione dei mercati e agli effetti della grande crisi, le principali economie hanno riscoperto il ruolo dell'industria, quale settore su

cui puntare per rilanciare la crescita economica. Va da sé che insieme all'industria si è rivalutato anche il ruolo della politica industriale, in funzione non solo correttiva delle dinamiche spontanee del mercato, ma che attraverso investimenti strategici, pubblici e privati – anche a redditività differita, individuando ambiti settoriali e nuove tecnologie in grado di fungere da *driver* dello sviluppo – punti a favorire una modifica dei modelli di specializzazione esistenti. Nel nostro Paese, invece, a partire dal 2007, proprio in concomitanza con la crisi, la politica industriale è stata perseguita con molta minore forza rispetto agli altri principali *partner* europei (Fig. 5.4).

In tale contesto, caratterizzato da un calo progressivo delle agevolazioni, nel 2014, dagli ultimi dati disponibili del MISE sugli aiuti alle imprese, si rileva una prima, parziale, inversione di tendenza (Tab. 5.7). Nell'arco degli ultimi quindici anni, tuttavia, le agevolazioni sia concesse che erogate hanno sperimentato una netta riduzione – diventata via via più marcata nella seconda metà del decennio e negli anni della crisi –, che ha colpito in misura molto più accentuata il Mezzogiorno (Tab. 5.8). Anche dal confronto con gli altri paesi europei, del resto, si conferma che l'Italia, diversamente da quanto spesso ritenuto, continua a erogare minori aiuti rispetto alla media Ue e agli altri principali *partner* europei (lo 0,30% degli aiuti di Stato sul PIL, a fronte dello 0,67% della media europea).

L'aumento delle agevolazioni nel 2014, sia concesse (+90% al Sud, rispetto al -34,1% del Centro-Nord), sia erogate (+28,7% nel Mezzogiorno, a fronte del -8,6% nel resto del Paese), è da ricondurre all'accelerazione della spesa dei Fondi strutturali 2007-2013 e alla forte movimentazione delle risorse di pochi specifici strumenti nel Mezzogiorno. Strumenti che sono tutti riconducibili alla politica industriale regionale, finanziata dalle risorse dei Fondi strutturali (Contratti di sviluppo, Zone franche urbane e aiuti per gli "investimenti innovativi"). Il risultato del 2014 presenta dunque dei tratti peculiari, che con tutta probabilità si estenderanno anche al 2015, anno nel quale deve essere ultimata la spesa legata al ciclo di programmazione 2007-2013.

È inoltre da ricordare come nel 2014 sia proseguita anche la forte crescita degli interventi del Fondo di garanzia, che peraltro costituisce l'unico intervento della politica industriale nazionale che presenta un buon grado di utilizzo da parte delle imprese meridionali (pari negli anni 2007-2015 al 30% in termini di garanzie concesse).

A livello programmatico, tra il 2015 e la prima metà del 2016 è stata completata una intensa attività, che ha riguardato essenzialmente la politica industriale regionale e che ha condotto all'approvazione di importanti documenti strategici: la "Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente", il PON "Ricerca e innovazione" e il PON "Imprese e competitività" 2014-2020. A questi documenti si affianca il "Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) 2015-2020", che pur non attingendo unicamente dalle risorse della politica regionale, si pone in continuità e coerenza con le scelte strategiche del ciclo di programmazione 2014-2020.

Tale quadro, sotto il profilo qualitativo, introduce alcuni importanti elementi di selettività, individuando aree tecnologiche e ambiti produttivi prioritari su cui concentrare le risorse del prossimo futuro. Questa ampia cornice programmatica, che riguarda essenzialmente gli interventi a favore della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico - attività nelle quali il Sud continua a presentare un livello di spesa nettamente inferiore a quello già basso del Centro-Nord (0,94% del PIL, nel 2013, contro l'1,42%) e che risultano decisive per lo sviluppo e la competitività

delle imprese -, non è esente da alcune importanti criticità. La prima riguarda la forte diminuzione delle risorse stanziare, che interessa principalmente quelle del PON “Ricerca e innovazione” 2014-2020, quasi dimezzate rispetto a quelle del precedente PON “Ricerca e competitività” 2007-2013 (da 3,3 miliardi di euro a circa 1,7 miliardi).

Come già rilevato nel Rapporto dello scorso anno, le politiche regionali soffrono, inoltre, di un debole coordinamento tra le politiche delle Regioni e tra queste e le *policy* nazionali. Per quanto riguarda le attività di ricerca e innovazione un tentativo per superare tale criticità è rinvenibile nell’ambito della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, che nel costruire strategie di sviluppo per le aree tecnologiche prioritarie (accorpate in 5 aree tematiche), ha previsto una “Cabina di regia” – recentemente istituita – alla quale, in sostanza, è affidato il compito di realizzare il raccordo tra le strategie nazionale e regionali. Affinchè la “Cabina di regia” possa svolgere efficacemente tale ruolo, a nostro parere, la sua *governance* andrebbe rafforzata, prevedendo una gerarchia tra i numerosi soggetti che vi partecipano (rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessate e delle Regioni e Province autonome), una tempistica certa per l’attuazione dei programmi e la possibilità di esercitare una effettiva azione di controllo sul rispetto degli impegni assunti da parte delle Amministrazioni coinvolte.

Il recente varo del piano “Industria 4.0” individua una serie di interventi volti a favorire la digitalizzazione e l’interconnessione di tutta la filiera produttiva – dai produttori di materie prime fino ai consumatori – grazie all’utilizzo delle nuove tecnologie digitali. Con l’implementazione di “Industria 4.0” si arriverebbe così alla definizione anche della componente nazionale di un nuovo quadro programmatico per la ricerca e l’innovazione. Per quanto riguarda, in particolare, gli interventi di incentivazione per le imprese, alcune specifiche misure sono state inserite nel disegno di Legge di Bilancio 2017. Si tratta essenzialmente di misure per lo più già esistenti, di sostegno agli investimenti (Nuova Sabatini, Superammortamento, Credito di imposta per la R&S) e per facilitare l’accesso al credito (Fondo di garanzia), ma che verrebbero rafforzate e indirizzate sugli ambiti produttivi più strettamente correlati allo sviluppo di tecnologie digitali. Sono, inoltre, previsti interventi volti a favorire il trasferimento tecnologico (attraverso l’istituzione di “competence center”, in cui opereranno a stretto contatto centri di ricerca, Università, PMI innovative, *start up* e grandi imprese). In definitiva, la definizione del piano “Industria 4.0”, pur se in ritardo rispetto ai nostri principali *partner* europei, rappresenta un passaggio importante per favorire il necessario adeguamento del nostro sistema industriale. Nel Mezzogiorno, tuttavia, la sua implementazione appare molto più complessa, poiché la presenza di imprese di taglia estremamente ridotta, oltre che essere più accentuata di quella del Centro-Nord, si accompagna, contrariamente al resto d’Italia, ad un livello di industrializzazione molto basso e alla relativa assenza di distretti e *cluster* produttivi. A causa di tali *deficit* strutturali, sarebbe necessario introdurre una declinazione territoriale degli interventi a favore del Mezzogiorno, al momento assente, senza la quale è molto probabile che la gran parte delle imprese meridionali non sia in grado di accedere agli interventi previsti da “Industria 4.0”. Inoltre, l’implementazione di “Industria 4.0” potrebbe costituire l’occasione per indirizzare gli investimenti su alcuni *driver*, che potrebbero fare del Sud un’opportunità di sviluppo per l’intero Paese: la logistica avanzata, attività fondamentale per favorire l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo del tessuto

produttivo; la rigenerazione urbana, elemento catalizzatore anche per nuovi ambiti produttivi, come ad esempio quello dei nuovi materiali; le energie rinnovabili, attività nelle quali il Sud ha le potenzialità per essere decisivo nel conseguimento di obiettivi energetici strategici per l'intero Paese; l'industria agroalimentare, che rappresenta la principale specializzazione produttiva del Mezzogiorno e l'unico settore di vantaggio comparato basato su sistemi locali di piccola dimensione, in cui la specializzazione delle esportazioni del Sud si è leggermente intensificata durante la crisi.

Nel prossimo futuro, sarà dunque importante verificare le effettive modalità di attuazione di questo quadro programmatico, comprensivo delle misure della politica nazionale e regionale, in relazione ad alcuni elementi fondamentali per garantirne la strategicità: la dotazione di adeguate risorse finanziarie; il peso effettivo che verrà attribuito agli interventi più selettivi; la *governance*, intesa in particolare come la capacità di assicurare un effettivo coordinamento tra le politiche nazionali e quelle delle Regioni; la continuità degli interventi; la declinazione territoriale degli specifici strumenti della politica industriale nazionale, che tenga conto dei suoi specifici *deficit* strutturali.

Questi elementi sono fondamentali non solo per assicurare una maggiore efficacia delle *policy* a favore delle ricerca e dell'innovazione ma sono quelli che andrebbero assicurati alla politica industriale nel suo complesso e che risultano, invece, in gran parte assenti. Per quanto riguarda, in particolare, la suddetta necessità di una declinazione territoriale a favore del Sud, essa è motivata dal basso accesso delle imprese meridionali alla quasi totalità degli interventi di "rango" nazionale, che di fatto rende scarsamente rilevante nell'area, se non del tutto assente, la leva nazionale della politica industriale (Tab. 5.9). La sola leva della politica industriale regionale, risultando così meramente sostitutiva, e non aggiuntiva di quella nazionale, non può quindi essere in grado di contribuire significativamente al superamento dei ritardi strutturali dell'apparato produttivo meridionale.

Al di là di queste specifiche criticità, ciò che si rileva per la politica industriale italiana, come emerge anche dal confronto con le esperienze degli altri principali paesi avanzati e emergenti, è l'assenza di una strategia di medio-lungo termine. In Italia, tale strategia dovrebbe mettere a sistema gli interessi del Mezzogiorno con quelli dell'intero Paese. In particolare, nel Centro-Nord essa dovrebbe mirare principalmente a favorire un riposizionamento competitivo in linea con i cambiamenti strutturali intervenuti nella geografia degli assetti produttivi a livello mondiale; nel Sud, invece, dovrebbe avere come obiettivo non solo l'adeguamento del sistema esistente, ma anche l'ulteriore sviluppo dell'apparato produttivo, ancora largamente sottodimensionato.

In tale quadro, la politica industriale dovrebbe porsi alcuni specifici obiettivi, che discendono dalle principali debolezze strutturali del sistema produttivo nazionale, ed in particolare del Mezzogiorno: il rafforzamento della ricerca e dell'innovazione, di cui abbiamo già detto; l'innalzamento delle dimensioni medie e dei processi di aggregazione delle imprese; l'aumento dei livelli di internazionalizzazione, favorendo anche un maggiore inserimento del Sud nelle catene globali del valore e il rilancio delle politiche di attrazione; il miglioramento delle condizioni di accesso al credito e ai mercati dei capitali.

Nel breve periodo, l'occasione rappresentata dall'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 e dalla formazione della Legge di Bilancio 2017

potrebbe essere colta per mettere in campo alcune “misure di primo intervento”, per contribuire al conseguimento di questi obiettivi (Tab. 5.10).

Con riferimento alla ricerca, all’innovazione e al trasferimento tecnologico, andrebbero rifinanziate le agevolazioni per gli "Investimenti innovativi" (di grande rilievo nel 2014, nel Sud) e introdotta una riserva di risorse a favore del Mezzogiorno nell’implementazione del credito di imposta per la R&S e dei “competence center”, in assenza della quale è altamente probabile che le imprese meridionali, come accaduto nel passato, in occasione di misure analoghe, catturino quote irrilevanti di agevolazioni. Per la “Nuova Sabatini”, che dovrebbe essere prorogata in relazione agli investimenti di “Industria 4.0”, si potrebbe prevedere il finanziamento a tasso zero per le imprese del Sud. Un’altra linea di intervento da perseguire consiste nella istituzione di “centri di assistenza tecnica” per le PMI, dediti alla ricerca applicata e al trasferimento tecnologico, che si avvicinino al modello degli “Istituti Fraunhofer” tedeschi o a quello, più embrionale, degli “Istituti per l’Innovazione” statunitensi (IMI’s).

Relativamente all’innalzamento delle dimensioni di impresa, si potrebbe: introdurre canali di accesso privilegiato a favore delle imprese meridionali nei due fondi di *private equity* controllati dalla Cassa Depositi e Prestiti - il Fondo Italiano di Investimenti e il Fondo Strategico Italiano - ai quali il Sud accede per quote irrisorie e/o istituire fondi nazionali di *private equity* specifici per il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda i processi di internazionalizzazione, un primo intervento di rapida implementazione potrebbe riguardare il prolungamento del “Piano per il Sud” dell’ICE - precedentemente finanziato con le risorse del PON “Ricerca e Competitività” 2007-2013 e destinato alle sole regioni della Convergenza -, la sua estensione a tutte le regioni meridionali e il suo potenziamento sotto il profilo finanziario rispetto alla precedente dotazione di 50 milioni di euro.

Con riferimento all’attrazione degli investimenti, cruciale per favorire l’avanzamento del processo di sviluppo nel Sud, attualmente il principale strumento di incentivazione è rappresentato dai Contratti di sviluppo, per i quali si rileva, però, la necessità di intervenire allo scopo di velocizzare i tempi di attuazione degli accordi già sottoscritti, in considerazione dei bassi livelli delle agevolazioni erogate, rispetto a quelle concesse (appena il 14%). Sempre per rilanciare l’attrattività degli investimenti nel Sud, da tempo la SVIMEZ sostiene l’importanza di istituire delle Zone Economiche Speciali (ZES), per le quali, al di là delle iniziative intraprese dalle singole Regioni, sarebbe opportuno predisporre una legge nazionale che ne consentisse una implementazione in tempi brevi. Le ZES sono uno strumento utilizzato con crescente frequenza negli ultimi 20 anni in tutte le regioni del mondo, per contribuire a superare i problemi del sottosviluppo di aree o regioni depresse. Il caso più conosciuto è quello delle ZES cinesi, ma di particolare importanza in Europa è il caso delle ZES in Polonia, che conferma la validità delle misure intraprese: tra il 2005 e il 2015, gli investimenti localizzati nelle ZES sono stati pari a circa 20 miliardi di euro, con un incremento di quasi 213 mila posti di lavoro (Tab. 5.11).

In una prospettiva di maggiore strategicità, un contributo decisivo all’innalzamento dei livelli di internazionalizzazione delle imprese del Sud, può essere decisamente offerto dallo sviluppo della logistica avanzata. In primo luogo, attraverso la riduzione dei costi di trasporto, generalmente più elevati per le aree periferiche (quali le regioni meridionali), la logistica favorisce lo sviluppo dei flussi commerciali. In Italia, e a maggior ragione nel Sud, il potenziamento della logistica

è inoltre necessario ed urgente affinché si possano cogliere le opportunità offerte dalla prospettata nuova centralità del Mediterraneo nei traffici commerciali mondiali e tra il Nord e il Sud dell'Europa (l'Italia è infatti attraversata da ben quattro dei *core corridor* che costituiscono l'asse portante del *Trans European Network-Transport*, definito a livello europeo). Alcuni porti meridionali già presentano notevoli volumi di scambio con l'estero, ma il loro ruolo deve essere rafforzato, attuando specifici interventi finalizzati allo sviluppo delle infrastrutture portuali e logistiche: porti commerciali, spazi retro portuali, collegamenti con aree industriali di lavorazione dei prodotti importati.

In secondo luogo, tali interventi dovrebbero essere finalizzati non solo a incrementare gli scambi commerciali, ma anche a favorire lo sviluppo di una filiera di valorizzazione dei prodotti in transito, basata sulla importazione via mare di materie prime, semilavorati e prodotti intermedi e sulla successiva riesportazione di prodotti lavorati da imprese insediate nell'ambito del polo logistico. Un ulteriore modello di logistica a valore che è auspicabile implementare nei centri logistici del Sud è quello dell'assemblaggio, nel quale gli *input* intermedi arrivano contemporaneamente in piattaforme di assemblaggio per la realizzazione dei prodotti finiti. Entrambe queste attività di *semi-manufacturing* potrebbero contribuire ad un maggiore inserimento delle imprese meridionali nelle catene globali del valore, in particolare nelle filiere di eccellenza del *made in Italy*, a partire dalle produzioni agroalimentari.

In definitiva, nel Mezzogiorno la logistica avanzata, soprattutto se coniugata a vantaggi fiscali e doganali come quelli offerti dalle ZES, potrebbe rappresentare una importante leva non solo per accrescere il grado di internazionalizzazione delle imprese e l'attrazione di investimenti nazionali ed esteri, ma anche per favorire lo sviluppo dell'apparato produttivo dell'area.

### 5.3. *Le persistenti criticità del sistema di credito e necessità di policy*

Tra le altre criticità, non solo strutturali ma che si sono acuite negli anni della crisi, accentuando la vulnerabilità delle imprese meridionali, si rilevano le stringenti condizioni di accesso al credito (sia come disponibilità, sia come costo), anche a causa della diversità della clientela tra le due aree del Paese, in termini di dimensione, settore e rischio. A tale riguardo si rileva che gli impieghi, inclusivi delle sofferenze, sul PIL nel 2015 sono pari al 64% del corrispondente dato riferito al Centro-Nord (Tab. 5.12). Inoltre, da rielaborazioni di dati forniti dalla Banca d'Italia, le imprese meridionali dichiarano di avere maggiori difficoltà nel ricevere tutto il credito richiesto rispetto a quanto dichiarato dalle imprese operanti nel resto del Paese; queste difficoltà sono particolarmente rilevanti per le imprese operanti nel settore delle costruzioni (Tab. 5.13).

Nell'economia italiana, attualmente l'ammontare di crediti in sofferenza si avvicina ai 190 miliardi di euro, di cui 42,5 al Mezzogiorno e 144,5 al Centro-Nord (Tab. 5.14). Di questi, i due terzi è in capo ai primi cinque gruppi bancari e per oltre il 70% è riferito a fidi di importo sopra i 500 mila euro, che interessano solo il 5% degli affidati. Tenuto conto della concentrazione dei crediti in sofferenza presso i grandi istituti di credito e nei confronti di imprese di dimensione grande e media, si deve rilevare un elemento di instabilità che potenzialmente potrebbe avere ripercussioni sistemiche se non affrontato con la necessaria determinazione.

Se si analizza la dinamica degli impieghi secondo la dimensione delle banche che li erogano, nel triennio 2013-2015, nel Mezzogiorno i primi cinque gruppi bancari e le grandi banche hanno ridotto gli impieghi rispettivamente del 4,8% e del 4,7% mentre le banche piccole e minori li incrementano rispettivamente dell'1,5% e del 2,3%, a differenza di quanto è avvenuto nel resto del Paese, dove la riduzione degli impieghi ha interessato tutte le classi dimensionali degli istituti di credito.

Attualmente al Sud i crediti in sofferenza sono ingenti: nel triennio 2013-2015 le sofferenze incidono per oltre il 33,2% dei crediti concessi alle imprese manifatturiere meridionali, contro il 16,9% rilevato per le imprese manifatturiere localizzate nel resto del Paese. Per il settore delle costruzioni, il dato è ancora più preoccupante: 38% al Sud contro il 27% nel Centro-Nord.

I vincoli finanziari diventano, perciò, più stringenti, fino a determinare situazioni di estrema problematicità, specie per le imprese operanti in contesti territoriali ed istituzionali più fragili, esposte pertanto a rischi sistemici maggiori, come nel caso del Mezzogiorno. Non sorprende, quindi, che il differenziale dei tassi di interesse sia di oltre il 40% a sfavore delle regioni meridionali.

In tale contesto, è evidente che non si può prescindere da un superamento delle criticità dei rapporti banca-impresa e dei connessi rischi di instabilità del sistema, con la predisposizione di una strategia straordinaria di alleggerimento degli attivi bancari dal cumulo dei crediti deteriorati. A tale riguardo, le azioni da intraprendere dovrebbero andare oltre le misure già messe in campo, contrattando con le istituzioni europee più ampi margini di intervento, tenuto conto che c'è un problema non trascurabile, relativo al ruolo – da preservare – che le banche locali rivestono nel Mezzogiorno, che deve essere affrontato.

In particolare, il decreto legge 59/2016 ha disposto che la “Società di Gestione delle Attività” (SGA), la quale a suo tempo rilevò le partite in sofferenza del Banco di Napoli, facesse confluire le proprie risorse, quantificabili in circa 500 milioni, nel Fondo Atlante2, che ha, tra le altre, la finalità di acquistare crediti in sofferenza nel portafoglio di istituti bancari dislocati sull'intero territorio nazionale. La prima operazione avviata dal “Fondo Atlante2” è stata quella relativa all'acquisto di una quota significativa delle sofferenze creditizie accumulate dal Monte dei Paschi di Siena. Secondo la SVIMEZ, invece, le risorse della SGA sarebbero dovute restare sul territorio meridionale e servire per il riacquisto degli ingenti crediti in sofferenza, di cui si è precedentemente quantificato l'ammontare, al fine di contribuire all'attenuazione del *credit crunch* che penalizza, ancor più che nel Nord, le attività produttive del Mezzogiorno.

In secondo luogo, la garanzia pubblica si conferma come il principale strumento in grado di contrastare, molto parzialmente, i fenomeni di *credit crunch*. In questa direzione andrebbe articolata e coordinata a livello centrale un'azione di rafforzamento dello strumento dei Confidi: società di consorzi privati, in parte ricettori di fondi pubblici, deputati, da un lato, a erogare finanziamenti ad aziende a tasso particolarmente agevolato e, dall'altro, a offrire garanzie alle banche che erogano il finanziamento alle imprese.

Infine, va sottolineato che sono in corso diversi interventi da parte di vari soggetti, tra cui la Cassa Depositi e Prestiti e svariate Regioni, volti a potenziare strumenti di finanza innovativa (*private equity* e *venture capital*) con i quali facilitare l'accesso alla finanza delle imprese. Occorre rilevare, però, che, al contrario di quanto si è sperimentato in altri paesi, in Italia l'accresciuto intervento a sostegno

delle condizioni finanziarie delle imprese, in particolare quelle più piccole, non si è sviluppato all'interno di un quadro organico di politica industriale nel quale la priorità fosse rivolta al sostegno delle imprese localizzate in determinate regioni e operanti in settori ritenuti strategici per lo sviluppo dei territori coinvolti. Le misure messe in campo dalle diverse Amministrazioni centrali e locali sono state affidate a enti o soggetti operanti in maniera talora indipendente gli uni dagli altri; una tale frammentazione ostacola un efficiente utilizzo dei diversi strumenti da parte delle imprese per cui la quota di risorse effettivamente giunta alle imprese localizzate al Sud è stata molto modesta.

## 6. LA NECESSITÀ DI UNA POLITICA DI SVILUPPO IN EUROPA E IN ITALIA: IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

La soluzione per i problemi strutturali dell'economia italiana non verrà da una ripresa a cui "agganciarsi", che comunque avrebbe un'intensità troppo bassa e renderebbe non facile né scontato il ritorno dell'economia italiana, e di quella meridionale in particolare, ai livelli pre-crisi.

Le condizioni e le sfide per la ripartenza del Paese possono trovare risposta solo nel campo dello *sviluppo*, presupposto di qualsiasi ipotesi di *crescita*. Porre l'obiettivo dello sviluppo potrebbe apparire oggi troppo ambizioso e irrealistico, dopo l'impatto della crisi. Noi riteniamo che non sia così, e anche i segnali positivi registrati nel 2015 ci confortano in questo convincimento.

Tuttavia, la condizione è di fare i conti fino in fondo con quello che è avvenuto nel profondo della vicenda economica e sociale, e non rimuoverla: solo così si possono adeguare strategie e strumenti alla dimensione della sfida, solo così si potrà realizzare una forte e necessaria discontinuità.

Per realizzare una strategia di sviluppo di ampia portata, prima di tutto, a nostro avviso, è fondamentale ripristinare a scala europea, nazionale e regionale il ruolo degli investimenti pubblici per la crescita, anche come indispensabile leva di attivazione e di stimolo di quelli privati.

### 6.1. Una politica per la convergenza su scala europea

Le nostre analisi fotografano un Sud che sopporta una situazione di divergenza strutturale di doppio livello in ambito europeo. Da un lato, il suo destino è segnato dal legame con un'economia nazionale sempre meno competitiva rispetto alle altre grandi economie europee. Dall'altro, per il suo *status* di macroregione della periferia, soprattutto dopo l'allargamento ad Est, soffre di un ritardo competitivo evidente che lo divide dalle altre aree svantaggiate dell'UE.

All'accumulazione di questo ritardo concorre in maniera importante la concorrenza del *dumping* fiscale dei nuovi Stati membri, aspetto che pare non essere tenuto in debito conto nelle graduatorie regionali di competitività stilate in sede europea. Eppure, le differenze nei livelli di tassazione del lavoro e del reddito di impresa tra paesi membri sono evidenti e rappresentano un fattore decisivo, specie per il Mezzogiorno che subisce lo svantaggio di un'economia nazionale dove vige un

carico fiscale elevatissimo rispetto a quello praticato nei paesi dell'Est-Europa (Tab. 6.1).

Ma le asimmetrie competitive tra regioni della convergenza non si limitano ai differenziali di pressione fiscale. In primo luogo, esse intervengono in una cornice di politiche «ordinarie» caratterizzate dalla mancanza di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali e dalla convivenza tra paesi dell'Eurozona ed economie che hanno conservato la propria sovranità monetaria. A ciò si aggiungono i vantaggi che molte economie dell'Est traggono dalla prossimità geografica ai grandi mercati europei. Da ciò si originano rilevanti asimmetrie competitive che avvantaggiano le regioni meno sviluppate appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri, nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio, e/o di sfruttare le relazioni con i mercati più ricchi del Nord-Europa. In questo contesto, le Politiche di Coesione sono impossibilitate a conseguire pienamente l'obiettivo di sanare gli squilibri tra centro e periferia, non essendo in grado di agire sul livellamento degli squilibri competitivi che vengono a crearsi all'interno della stessa periferia.

Le asimmetrie nei regimi fiscali, nel costo del lavoro, nei sistemi giuridici e in molti altri fattori determinano importanti differenziali regionali di competitività che pongono le regioni dell'area mediterranea, soprattutto il Mezzogiorno, in una condizione di «svantaggio strutturale». Su questa premessa occorre basare le linee di intervento future, estendendo l'analisi delle cause del fallimento delle politiche regionali che il dibattito corrente attribuisce, quasi esclusivamente, alle carenze (tutte interne al Sud) di attuazione delle politiche. La discussione intorno alle determinanti del ritardo del Sud o dell'inefficacia delle politiche regionali ne risulterebbe arricchita e si eviterebbe di assumere, semplicisticamente, che lo sviluppo del Sud dipenda solo da variabili specifiche, interne al Mezzogiorno stesso, e che l'efficacia delle politiche per il Sud dipenda solo dai fattori locali (*in primis* la qualità delle classi dirigenti politiche e amministrative locali).

La risoluzione delle cause endogene del ritardo meridionale, con le note strozzature locali nell'attuazione delle politiche di coesione, è un obiettivo essenziale e porterà certamente a dei miglioramenti, pertanto è auspicabile che si agisca nella direzione di assicurare maggiori livelli di efficienza nell'uso delle risorse comunitarie. Ma, alla luce dei divari competitivi interni alla periferia dell'UE (indipendenti in larga parte da fattori sui quali le politiche di Coesione possono incidere), è legittimo dubitare che spendere in regime di piena efficienza i fondi comunitari destinati al Mezzogiorno sia una condizione sufficiente per il suo rilancio. La limitata possibilità dei Fondi strutturali di incidere sul ritardo di sviluppo del Mezzogiorno in assenza di armonizzazione delle politiche macroeconomiche europee rappresenta un tema inevaso, del tutto esogeno al contesto meridionale. E che va riportato nella discussione pubblica europea, anche in vista del processo di riforma delle politiche di coesione.

Tuttavia, nonostante gli evidenti problemi di coordinamento tra politiche ordinarie dell'UE e politiche della Coesione, una discussione sulle modifiche da apportare a queste ultime che correggano le suddette distorsioni appare lontana dall'agenda europea. Come già argomentato nei Rapporti degli anni scorsi, andrebbe intavolata una discussione su una revisione operativa dei Fondi strutturali, che preveda adeguati sistemi di compensazione per ciascuna delle suddette distorsioni, basandosi sul calcolo puntuale (e non banale) di vantaggi e svantaggi, pregressi e futuri.

In assenza di un'immediata prospettiva di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria con politiche macroeconomiche che perseguano l'obiettivo della riduzione degli squilibri e delle asimmetrie, e a fronte della scarsa sensibilità su questi obiettivi del processo di implementazione del c.d. Piano Juncker (dal quale il Mezzogiorno risulta sostanzialmente escluso), un meccanismo generale per favorire una reale addizionalità degli investimenti realizzati con le Politiche di Coesione, specialmente nella periferia dell'Eurozona, e dunque per riattivare una dinamica di convergenza, sarebbe l'attivazione della *golden rule* per tutti gli investimenti pubblici strategici (ben oltre, insomma, le pur importanti clausole di flessibilità).

Un più limitato ambito di intervento, ma percorribile in tempi brevi, che compensi il Mezzogiorno degli svantaggi sofferti dal *dumping* fiscale, la SVIMEZ lo segnala da tempo, può essere rappresentato dall'impiego dello strumento operativo delle Zone Economiche Speciali (di cui si è detto sopra).

Più in generale, il Mezzogiorno e l'Italia potrebbero avvantaggiarsi di una maggiore attenzione allo sviluppo delle relazioni dell'UE con i paesi del Mediterraneo. Tutti gli impegni presi dal Partenariato Euro-Mediterraneo istituito dalla Dichiarazione di Barcellona del 1995 (definire uno spazio comune di pace e stabilità; incentivare la cooperazione e l'integrazione regionale e avviare la creazione di una zona di prosperità condivisa per favorire la riduzione delle disparità di sviluppo nella regione euro-mediterranea; promuovere il dialogo e il rispetto tra culture) sono stati disattesi dall'UE che, nel decennio successivo, procedeva con l'allargamento ad Est. E, ad oggi, l'Unione per il Mediterraneo, lanciata su iniziativa francese nel 2008, non ha prodotto nessun risultato concreto nell'offrire un adeguato contrappeso al forte sbilanciamento ad Est degli interessi dell'Unione. Riequilibrare gli assetti geopolitici vigenti nell'Unione, incentrati sulle relazioni tra paesi dell'Europa centrale ed orientale, è una priorità strategica per il Sud e l'intero Paese.

## 6.2. *Le politiche di coesione: la difficile chiusura del vecchio e il lento avvio del nuovo ciclo di programmazione*

Con il 2015, si è concluso il ciclo di programmazione 2007-2013, forse il più critico della storia recente della coesione europea e nazionale. Di certo, è stato quello che più si è allontanato dagli standard europei e dalle sue stesse premesse - finanziarie, programmatiche e operative - contenute nel quadro strategico iniziale, e invero assai ambiziose.

A gravare sull'attuazione degli interventi, dal 2008 in poi, è stato tutto il peso della lunga crisi, presto diventata di finanza pubblica, che ha avuto un impatto asimmetrico dal punto di vista territoriale, scaricando sul Mezzogiorno gli effetti peggiori dell'austerità, e che ha portato allo smantellamento, sul piano delle fonti finanziarie, del quadro unitario, con il sostanziale venir meno della leva nazionale delle politiche di coesione (quello che già abbiamo definito il "saccheggio" del FAS-FSC, v. Tab. 6.2). Tuttavia, la dimensione finanziaria fortemente ridotta, e il lentissimo avanzamento della sua attuazione dovuta a strutturali deficit progettuali e amministrativi, non spiegano per intero la scarsa efficacia del ciclo di programmazione concluso. Nel corso di questi anni, abbiamo via via evidenziato ulteriori aspetti maggiormente problematici per lo sviluppo, e pertanto ci limitiamo a richiamarne i titoli: mancanza di un coordinamento strategico nella gestione delle

politiche, frammentazione e dispersione degli interventi, mancato nesso con le politiche generali ordinarie.

L'insieme di questi fattori di insuccesso ha determinato una pressoché totale mancanza di aggiuntività e addizionalità degli interventi, una “duplice” sostitutività: sul piano “interno” alla coesione, delle risorse europee su quelle nazionali; in generale, delle risorse “aggiuntive” per la coesione sulla spesa ordinaria per investimenti delle Amministrazioni pubbliche, che ha rappresentato negli ultimi anni il vero “buco nero” dello sviluppo (Tab. 6.3).

Non era affatto scontato, dunque, a fronte dell'estrema criticità del ciclo, che alla chiusura si riuscisse a conseguire l'obiettivo – un'impresa troppo ardua, l'avevamo definita lo scorso anno - del pieno assorbimento delle risorse dei Fondi strutturali. I dati a nostra disposizione, ad oggi, fanno pensare che l'obiettivo sia stato pressoché interamente realizzato, nella generalità dei Programmi, e per questo va espresso dunque un sincero apprezzamento alle Amministrazioni della coesione.

Va detto, peraltro, che l'obiettivo di spesa è stato centrato, in primo luogo, grazie all'espedito “straordinario” a fine 2011 della riprogrammazione del Piano di Azione Coesione, che ha ridotto la dotazione complessiva dei Programmi e aumentato la quota di cofinanziamento europeo, facilitando il raggiungimento dei *target* di spesa ammissibili ai rimborsi comunitari. Il lento avanzamento di questa programmazione “parallela”, oltre che il suo scarso monitoraggio, ci portano però a ritenerlo un meccanismo utile in via emergenziale per contrastare il rischio di perdere risorse comunitarie, ma non in grado di affrontare i nodi strutturali dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche di coesione: in generale - a causa di scelte politiche che hanno mancato di valorizzare gli effetti positivi del venir meno dei “vincoli” procedurali dei Fondi strutturali europei, sfruttandone invece quelli negativi - da meccanismo di accelerazione della spesa si è rivelato strumento di una sua sostanziale riduzione. D'altra parte, le Amministrazioni che negli anni hanno mantenuto nel tempo buone *performances* attuative, rafforzando le strutture di gestione, hanno attuato i Programmi per tempo senza ricorrere a questo meccanismo e senza disperdere la dotazione destinata alle iniziali strategie di sviluppo: meritano di essere ricordati, in particolare, il PON “Istruzione” e i POR di Puglia e Basilicata.

In verità, in particolare a partire dal 2012, si sono messi in campo meccanismi più strutturali per affrontare i nodi critici dell'amministrazione della coesione: dal rafforzamento di un centro di coordinamento e controllo strategico all'istituzione di *task force* territoriali per migliorare le *performances*, dalla modifica della *governance* (ancora troppo complessa) delle politiche di coesione con la costituzione di un Agenzia per la Coesione e lo spostamento alla Presidenza del Dipartimento al ripristino di un'Autorità politica delegata alla coesione in grado di assicurare un costante *commitment*. E non va dimenticato, in questo quadro, il rafforzamento della trasparenza realizzata attraverso iniziative come OpenCoesione, che pure andrebbe progressivamente implementata per gli altri fondi di coesione (FSC e PAC) ed estesa al complesso degli interventi pubblici realizzati con risorse ordinarie.

L'insieme di questi correttivi e innovazioni, purtroppo, non sembra aver ancora prodotto effetti decisivi né nel ciclo concluso (2007-2013), né nel ciclo in corso (2014-2020).

In conclusione, non possiamo tacere che l'intenso sforzo delle amministrazioni per il conseguimento del piano assorbimento delle risorse, in qualche caso, ha persino aumentato i limiti già evidenziati della programmazione: e

in particolare, la sostituibilità sotto il profilo finanziario e la dispersione strategica degli interventi. La conferma di ciò si avrà solo a marzo 2017, con le valutazioni finali sul ciclo passato, intanto però è possibile svolgere qualche considerazione.

Il ricorso ai cosiddetti progetti "sponda" o "coerenti" che, con un'invenzione linguistica considerevole, sono stati chiamati più di recente "progetti retrospettivi", è stato notevole in chiusura del ciclo. Le Amministrazioni si sono lasciate margini importanti negli impegni per riconsiderare, in occasione della certificazione delle spese a valere sui Fondi strutturali, interventi già previsti e finanziati su altre fonti. Appare palese l'effetto di "spiazzamento" che si è realizzato in particolare sul PAC e, soprattutto, sul FSC, che hanno finito per rappresentare dei "bacini di *overbooking*" per progetti poi rendicontati con risorse europee: ciò è testimoniato, più che da un monitoraggio degli interventi (qui assai carente), dal livello di spesa registrato dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, mai così basso in particolare per il FSC. Inoltre, gli strumenti e i meccanismi predisposti per raggiungere il massimo grado di rendicontazione delle risorse dei Programmi, come avvenuto in passato, hanno agito più sulla "quantità" della spesa che sulla "qualità" della programmazione. Alcune Regioni, nell'ultima fase, hanno chiesto alle proprie Amministrazioni locali interventi da rendicontare "a piè di lista". La dispersione va misurata non tanto sul piano della numerosità dei progetti (Tab. 6.4), che va sempre contestualizzata (negli interventi di carattere formativo, ad esempio, ogni utente è un progetto), e non solo a livello di (bassa) dotazione finanziaria media unitaria, quanto sul piano strategico: è difficile citare, per il 2007-2013, anche un solo macroprogetto (forse, nell'ultima fase, e un po' *in extremis*, il Grande Progetto per Pompei) identificabile con il ciclo di programmazione; sicuramente, è impossibile indicare i trend di investimento di fondo che chiariscono quale sia stata, se vi sia stata, la strategia di sviluppo nel Mezzogiorno.

A due anni e mezzo dall'inizio, le prime battute del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 evidenziano una situazione di ritardato avvio. Il lavoro delle Amministrazioni, tutto concentrato lo scorso anno sulla chiusura del 2007-2013, si è fin qui focalizzato sulle architetture, l'impostazione dei meccanismi di gestione, e la progettazione operativa ma non, come dovrebbe essere, su una diffusa attività di bandi, gare ed assegnazioni. I segnali frammentari di attività che si manifestano vengono in maggioranza da Regioni più sviluppate, tranne qualche eccezione. Sul piano della capacità amministrativa, purtroppo, le criticità segnalate – lentezze burocratiche, eccessivo avvicendamento dei vertici politici/strutture amministrative, farraginosità delle procedure nazionali e comunitarie, difficoltà tecniche o progettuali – sembrano riproporsi senza sostanziali discontinuità.

Sul piano strategico, invece, abbiamo già lo scorso anno evidenziato la positiva novità, nell'Accordo di Partenariato, di prevedere interventi che mirano prioritariamente ad irrobustire l'attività economica dei territori al fine di creare occupazione: purtroppo, non sembra vi sia stato un significativo sforzo di concentrazione e, anzi, si è via via registrata una tendenza alla frammentazione delle azioni.

Una novità importante di questo ciclo di programmazione, non pienamente valorizzata, è stata la necessaria predisposizione e "cogenza" di strategie unificanti a livello nazionale (come ad esempio la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente o più generali Piani di settore), cui ha concorso il meccanismo delle condizionalità *ex ante* stabilito dai regolamenti comunitari, utilizzabili per indirizzare

il contributo dei Programmi comunitari in una logica di integrazione con politiche e risorse di altre fonti, limitando la “solitudine” dei Programmi comunitari: purtroppo, in molti casi, si è rivelato un adempimento più burocratico che sostanziale (Tab. 6.5). La novità ancora più interessante, nel rispetto delle strategie adottate, è il recupero della centralità di progetto in fase attuativa. Tale approccio, adottato in relazione a progetti significativi come quello della banda ultralarga, concentra intorno ad un progetto unitario e sovraregionale attenzione politica, coordinamento amministrativo e capacità tecnica, integrando le singole componenti progettuali e finanziarie in un disegno unitario coerente con una *policy* nazionale. Al di là se il progetto menzionato sia un esempio efficace di questo nuovo approccio, le componenti identificate appaiono quelle necessarie ad un’inversione di rotta, soprattutto riguardo alle realizzazioni di tipo infrastrutturale. Queste ultime se, da un lato, presentano le maggiori criticità attuative, dall’altro, sono cruciali ed insostituibili per il contributo che forniscono, sia in fase di cantiere, sia in quella di realizzazione, alla ripresa degli investimenti e per l’occupazione. Decisivo, in questo caso, sembra essere stato, sul piano della *governance*, l’impulso della/delle Agenzie coinvolte, evolvendo da un ruolo di osservatore e coordinatore amministrativo ad un ruolo di motore attivo e di competente attuatore, procedurale e tecnico, degli interventi.

La principale caratteristica del nuovo ciclo 2014-2020, ma anche a nostro avviso il suo limite di fondo, è il “superamento” dell’unitarietà della programmazione che aveva caratterizzato l’impianto strategico del 2007-2013. Nell’Accordo di Partenariato, infatti, la cornice unitaria delle scelte di politiche di coesione, sia nazionali che europee, che fu la positiva intuizione del QSN 2007-2013 benché poi smentita dalla prassi, sembra essere venuta meno. La politica di coesione unitaria era allora sostenuta da due pilastri, quello europeo dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali (e relativo cofinanziamento) e quello nazionale dei piani attuativi del FAS-FSC. Oggi, invece, la programmazione poggia su tre pilastri: i Fondi strutturali e di investimento europei, la “programmazione parallela” finanziata con la riduzione del cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi, e il Fondo di Sviluppo e Coesione.

Il problema principale è che ciascuno di questi pilastri ha una sua specificità, con procedure, tempi e soggetti coinvolti differenti, che non solo apre spazi di incertezza ma soprattutto riduce la portata strategica di un complesso di interventi che doveva seguire obiettivi e principi comuni: coordinamento, complementarità, unitarietà, strategicità.

Assai discutibile appare la scelta di confermare a inizio del ciclo una “programmazione parallela”, un PAC 2014-2020, proprio per l’evidenza del 2007-2013: aver trasformato in strutturale un meccanismo emergenziale sembra il segno di una rinuncia a priori al miglioramento della capacità gestionale e di spesa della maggioranza delle Amministrazioni della coesione nel Mezzogiorno. Ad aggravare il quadro, nel corso del 2015, è stata la mancata programmazione del FSC per il nuovo ciclo, che per quanto distinta da quella dei Fondi strutturali, avrebbe dovuto offrire una certezza di *governance*, procedure e tempistiche previste dalla Legge di stabilità per il 2015, a lungo disattese.

Tale lacuna è stata solo recentemente colmata dalla delibera CIPE del 10 agosto 2016, che ha finanziato per 13,4 miliardi i “Patti per il Sud” del Masterplan e assegnato circa 15 miliardi non ancora destinati, suddividendoli in aree tematiche:

Infrastrutture (11,4 miliardi), Ambiente (1,9 miliardi), Sviluppo economico e produttivo (1,4 miliardi), Agricoltura (400 milioni).

### 6.3. *Il Masterplan per il Mezzogiorno e i Patti per il Sud*

Una positiva discontinuità, intervenuta tra la fine del 2015 e i primi mesi di quest'anno, è stata l'adozione del c.d. *Masterplan* e dei conseguenti Patti per il Sud, la cui novità principale, sul piano delle fonti di finanziamento, è aver rappresentato la prima organica programmazione del FSC 2014-2020.

Al di là di alcuni ritardi e limiti dell'impostazione – a partire dall'eccesso di fiducia sul ruolo trainante delle eccellenze e sulle risorse endogene per lo sviluppo (con echi della teoria dell'autopropulsività) – si tratta di un piano di intervento importante, che prevede la mobilitazione dell'insieme delle risorse disponibili per la coesione europea e nazionale, e individua le aree strategiche di intervento che appaiono molto condivisibili.

Il primo positivo segnale di discontinuità da segnalare è il tentativo, almeno sulla carta, di recuperare il coordinamento strategico delle risorse per la coesione europea e nazionale che manca nell'Accordo di Partenariato. È un intento che, ad oggi, per quanto riguarda le fonti di finanziamento sembra essere raggiunto (Tab. 6.6), ma solo parzialmente. Su investimenti attivabili per un totale, ad oggi, di 37,5 miliardi, 10,2 sono risorse già variamente assegnate, 12,6 sono imputati al FSC 2014-2020, e 14,7 sono individuati nelle altre fonti di nuova programmazione (dunque non immediatamente disponibili). Tuttavia, il grado di varianza regionale delle fonti di finanziamento implica che il coordinamento va perseguito nel singolo intervento, con esiti che di volta in volta possono essere molto diversi, anche perché le procedure sono scarsamente definite. Inoltre, l'impatto finanziario per il biennio 2016-2017 che risulta dallo stesso cronoprogramma alquanto modesto (appena 1,9 miliardi di euro per l'FSC), rende il rischio di sostitutività molto concreto.

Per quanto riguarda la qualità delle scelte programmatiche, va segnalata anzitutto, sul piano del metodo, la scelta di un approccio bilaterale Governo-Regioni e Governo-Città metropolitane che inevitabilmente caratterizza i Patti. Tale approccio ha un risvolto negativo e uno positivo: da un lato, fa perdere di vista la strategia complessiva per la macroarea, in assenza di progetti che superino la dimensione regionale (manca del tutto, per l'FSC, una programmazione macroregionale); dall'altro, fa emergere le priorità di sviluppo del territorio, per cui al centro non sono i fondi (e loro procedure di spesa), come purtroppo è accaduto nell'attuazione delle passate programmazioni, ma i progetti. Talvolta, il risultato appare però quello di un'operazione sostanzialmente ricognitiva, specialmente in alcuni Patti che contano un numero molto elevato di azioni, elenchi di interventi per i quali è difficile individuare, al di là della esplicitazione delle diverse fonti di finanziamento, delle linee di azione e delle strategie precise.

In ogni caso, abbiamo provato sulla base delle aree di intervento a evidenziare le scelte strategiche di fondo che caratterizzano il *Masterplan*, sulla base dei Patti stipulati al momento in cui abbiamo dato alle stampe il Rapporto (Tab. 6.7). Una sintesi dei Patti per aree di intervento ci porta a valutare positivamente l'«integrazione», per non dire la «correzione», operata dai Patti, rispetto alle scelte di programmazione europea della coesione: infatti, le infrastrutture che là erano state fortemente ridimensionate, qui raggiungono una percentuale, dovuta al forte apporto

di risorse FSC, di quasi un terzo del totale, 12,3 miliardi di euro (sui 37 complessivi), e così l'ambiente, con oltre 11 miliardi; per lo sviluppo economico e alle politiche industriali sono previsti circa 7 miliardi complessivi; 2,4 miliardi per il turismo e la cultura; 3 miliardi per welfare, inclusione sociale e sicurezza e 1,2 per l'istruzione e la formazione.

Sul piano della *governance*, un elemento molto positivo è l'esplicitazione delle responsabilità reciproche, tra Governo e Amministrazioni coinvolte, nell'attuazione dei Patti (per cui si individua, quale soggetto attuatore, in via preferenziale INVITALIA), con la previsione degli strumenti di accelerazione e le facoltà di esercizio di poteri sostitutivi, in capo alla Presidenza del Consiglio.

L'auspicio è che su questo fronte si produca una forte e duplice discontinuità, anche con il recente passato: da un lato, infatti, i Contratti Istituzionali di Sviluppo già in essere, con i relativi cronoprogrammi ivi previsti, hanno generalmente evidenziato una mancanza di coerenza nel rispetto degli impegni (anche quando, come ad esempio i contratti erano stipulati tra Ministeri e grandi Imprese Pubbliche Nazionali, lo Stato avrebbe avuto tutti gli strumenti per farli rispettare); dall'altro, l'esercizio del potere sostitutivo fin qui è stato solo formale, per la mancanza di bracci operativi centrali (uno dei quali potrebbe essere l'Agenzia per la Coesione, qualora fosse dotata delle risorse umane e strumentali per svolgere questo compito) in grado di *sostituirsi*, ben oltre il modello commissariale, in quell'intervento e in quel territorio, alle Amministrazioni inefficienti. Tale esercizio si è finora sostanzialmente risolto nella sanzione facile, e tutta politica, del definanziamento degli interventi, facendo pagare due volte ai cittadini meridionali il costo delle inefficienze amministrative.

In conclusione, ad oggi è difficile dire se il *Masterplan* possa rappresentare quella svolta strategica nelle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, anche al fine del superamento dei diversi limiti registrati nel ciclo precedente 2007-2013 dalle politiche di coesione. L'auspicio anche in questo caso è una tempestiva definizione delle diverse e ulteriori fonti di finanziamento, al fine di accelerarne l'impiego, per massimizzare un impatto che nel breve periodo sembra ancora troppo limitato. La complessa *governance* delle politiche di coesione, dal 2016 finalmente provvista di un'Autorità politica delegata, non deve porsi soltanto l'obiettivo, pur essenziale, dell'accelerazione della spesa dei Fondi strutturali: senza un forte impegno di coordinamento, di unitarietà e strategicità della programmazione, infatti, anche questo finirebbe per produrre quegli effetti sostitutivi che hanno minato l'efficacia del ciclo 2007-2013.

D'altro canto, è necessario accompagnare i Patti, che hanno inevitabilmente una forte caratterizzazione bilaterale, con una strategia sovragiornale chiara, che può benissimo essere coerente con le priorità di intervento che siamo riusciti a desumere, con uno sforzo di sintesi unitaria, dalla lettura dei singoli accordi istituzionali. E questo non significa soltanto programmare, al più presto, la parte restante di FSC 2014-2020 (circa 17 miliardi per il Mezzogiorno), ma significa soprattutto predisporre linee di intervento nelle politiche ordinarie delle pubbliche amministrazioni che tengano conto degli impatti territoriali. La sfida, per attivare una dinamica di convergenza nel Mezzogiorno, accanto a una politica generale nazionale ed europea che la favorisca (che fin qui è mancata), resta quella dell'addizionalità.

#### 6.4. *Il potenziamento della dotazione infrastrutturale*

La politica infrastrutturale del nostro Paese ha vissuto in quest'ultimo anno una fase estremamente interessante, densa di iniziative che hanno concentrato l'attenzione soprattutto sulla dimensione settoriale (con piani già approvati o in corso di definizione) e sulla strumentazione istituzionale e programmatica.

Il principale passaggio di questa fase è stato il definitivo abbandono dello schema operativo regolato con la Legge Obiettivo, varata nel lontano 2001, che ha condotto a risultati complessivamente deludenti, soprattutto per il Mezzogiorno.

In questo stesso anno, la dimensione infrastrutturale del problema meridionale è tornata al centro dell'attenzione, specie a seguito di risultati attuativi che continuano a mostrare una debolezza congenita della capacità amministrativa e realizzativa delle istituzioni che operano in quest'area, da quelle centrali a quelle regionali e locali.

Questa attenzione è tanto più necessaria ed opportuna se si pone mente allo stato della dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno che, sul piano quantitativo e ancor più qualitativo, risulta carente e inadeguata (Tab. 6.8). Tale situazione è il risultato di scelte programmatiche e finanziarie nazionali di lungo periodo, che non hanno seguito logiche di riequilibrio territoriale, e che si sono limitate ad assecondare la domanda di mobilità dei fattori: nel Nord, infatti, il processo di accumulazione si arresta solo con l'insorgere della grave crisi del 2008-2009. È dai primi anni '90 che comincia ad affermarsi una forte divaricazione degli andamenti a svantaggio del Sud, dove il declino si è arrestato solo per stabilizzarsi intorno ad una sorta di "soglia di sopravvivenza": negli anni più recenti gli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno, risultano stabilmente ancorati ad un rapporto di 1 a 5 rispetto a quelli nel Centro-Nord (Fig. 6.1). Nel 2015 si è manifestata una inversione di tendenza con la ripresa degli investimenti in opere pubbliche: +1,1% nazionale, media di una maggior crescita nel Mezzogiorno di un +1,5%, a fronte di un 1% nel Centro-Nord, dovuta essenzialmente all'accelerazione della spesa dovuta alla chiusura delle rendicontazioni della programmazione comunitaria 2007-2013.

Se poi guardiamo alla spesa del settore pubblico allargato, come rilevato dal sistema dei CPT, ci accorgiamo che l'impegno di alcune delle principali imprese pubbliche al Sud che opera nel settore infrastrutturale è ancora scandalosamente basso (Tab. 6.9): basti pensare alle Ferrovie, che nel 2014 hanno localizzato al Sud appena il 18,4% della loro spesa in conto capitale.

In questo quadro, il Mezzogiorno resta marginale nelle strategie di investimento infrastrutturale europeo, essendo escluso nel 2016 dall'accesso ai finanziamenti della *Connecting Europe Facility* (CEF), per la programmazione comunitaria, e sostanzialmente anche dagli interventi strategici cofinanziati dal Fondo Europeo per gli investimenti (FEIS) costituito all'inizio di quest'anno nell'ambito del cosiddetto Piano Juncker.

È dunque quanto mai essenziale rilanciare su scala nazionale una politica che punti al potenziamento del processo di infrastrutturazione del Mezzogiorno, per gli effetti potenziali che l'investimento in quest'area può avere per le prospettive di sviluppo dell'intero Paese.

Intanto, vanno accolti con favore i recenti tentativi di offrire un quadro di pianificazioni settoriali e di definizione degli strumenti generali e specifici di intervento.

L'approvazione del Piano nazionale degli aeroporti ha già prodotto una nuova generazione di investimenti, definiti con contratti di programma stipulati dall'ENAC, alla quale dovranno essere affiancati interventi orientati soprattutto al collegamento tra gli scali e i centri urbani e le reti di comunicazione di riferimento.

Nei porti, la riforma della *governance* (in attuazione della riforma della PA), insieme al già approvato Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) dovrebbe finalmente sbloccare una situazione di stallo che dura da anni, se non sorgeranno opposizioni locali alla sua attuazione.

Nelle ferrovie, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato un'importante iniziativa di analisi e confronto con le imprese per rilanciare il settore cargo, che dovrebbe condurre ad un adeguamento sostanziale di un contratto di programma con RFI già consistente e di deciso rilancio degli investimenti, nella prospettiva di dotare l'intera rete *core* delle merci entro il 2021 di standard operativi (lunghezze dei treni, pesi e sagome) pienamente competitivi a livello europeo e con il trasporto stradale di media-lunga percorrenza.

Nel settore stradale, l'ANAS ha recentemente presentato il proprio piano industriale, fortemente orientato non solo alla realizzazione di nuove infrastrutture, ma soprattutto alla manutenzione, all'efficienza e alla sicurezza delle reti.

In tutti questi ambiti di intervento però emerge con difficoltà un chiaro disegno specificamente dedicato al Mezzogiorno. Una lacuna che va necessariamente colmata, a partire dalla verifica e dall'integrazione delle priorità infrastrutturali già previste dal DEF.

Da questo punto di vista, il *Masterplan* può rappresentare uno strumento essenziale per definire il quadro programmatico infrastrutturale del Sud, anche se all'interno di una pianificazione onnicomprensiva e definita territorio per territorio. Le risorse destinate alle infrastrutture valgono complessivamente oltre il 30% dei Patti per il Sud, e i settori infrastrutturali coinvolti sono rilevanti e tutti di primaria importanza: dai trasporti (Alta Velocità sulle direttrici adriatica e tirrenica e sulla Napoli-Bari-Taranto, ammodernamento delle ferrovie in Sicilia e Sardegna, Piano della portualità e della logistica e Piano degli aeroporti) all'energia (rigassificatori, interconnessioni con l'estero, dorsale Sud-Nord) e alle telecomunicazioni (Piano Banda Ultralarga, con 3,5 miliardi già stanziati sul FSC e circa 2 miliardi sui PON e sui POR).

L'esigenza di un vero e proprio disegno strategico per l'infrastrutturazione del Mezzogiorno - fortemente orientato a valorizzarne le potenzialità logistiche e, quindi, produttive - dovrà tuttavia trovare la sua sede naturale nel nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), frutto della sintesi e del coordinamento delle varie pianificazioni già approvate o in corso di elaborazione, e soprattutto come quadro di riferimento del primo Documento pluriennale di pianificazione (DPP). La sua adozione è prevista entro il mese di aprile 2017, al termine del processo di definizione delle pianificazioni di settore, operando una sorta di inversione logica del processo di elaborazione; tuttavia, anche in questo modo, se il PGTL diventa l'occasione della valutazione finale delle scelte settoriali, è possibile pervenire ad una programmazione infrastrutturale coerente ed efficace e, soprattutto, attenta al riequilibrio territoriale e socioeconomico del Paese.

## 6.5. L'importanza degli investimenti pubblici e il loro impatto potenziale

Finalmente, nel dibattito politico e pubblico, sembrano generalmente riconosciuti i guasti prodotti dalle politiche di austerità, a partire dall'effetto di drastica riduzione della spesa pubblica in conto capitale, e in particolare di quella per investimenti pubblici.

Da questo punto di vista, è stata positiva l'attivazione della clausola di flessibilità (che è valsa lo 0,3% del PIL nel 2016) sugli investimenti, che ha consentito di non computare nel Patto di Stabilità oltre 5 miliardi di cofinanziamenti nazionali ai Fondi UE, attivando progetti – concordati con Bruxelles – di spesa in conto capitale per oltre 11 miliardi, di cui circa 7 miliardi nel Mezzogiorno. E vanno salutate con favore le ulteriori scelte per il 2017 di ampliamento degli spazi finanziari sugli investimenti.

La battaglia in Europa per una maggiore flessibilità, infatti, dovrebbe essere portata avanti con l'obiettivo precipuo di rilanciare su scala nazionale gli investimenti pubblici. Generalmente, infatti, gli investimenti, rispetto ad altre tipi di interventi, come ad esempio quelli di riduzione delle tasse, mantengono una più elevata capacità di generare reddito rispetto all'entità dell'intervento iniziale. Questo vale in particolare per l'Italia, e specialmente per il Mezzogiorno. In aggiunta, una forte ripresa dell'investimento pubblico è il miglior incentivo ed il segnale più diretto ed efficace per stimolare gli investimenti privati.

I "moltiplicatori" che si desumono dal nostro modello econometrico (Tab. 6.10), infatti, sono superiori all'unità soltanto per gli investimenti pubblici, determinando dunque un impatto positivo o negativo più che proporzionale: per il Mezzogiorno, ad esempio, mentre la riduzione di un euro di tasse indirette determina un incremento di 0,19 centesimi del PIL, un solo euro aggiuntivo di investimenti pubblici produce un incremento di reddito pari a 1,37 euro, e addirittura l'effetto cumulativo misurato a cinque anni di distanza dall'investimento iniziale darebbe luogo a un incremento pari a 1,85 euro. Infatti, mentre l'impatto sul PIL esercitato da un aumento degli investimenti pubblici nelle regioni più sviluppate ha la medesima entità sia nell'immediato che nel medio periodo, nelle regioni meridionali, invece, gli effetti sul PIL alla fine di un certo arco temporale (ad esempio di cinque anni, appunto) sono di entità *maggiore* rispetto all'immediato. Questo, molto semplicemente, sta a indicare che tra investimenti pubblici e privati esiste, nel Sud, una forte complementarità, nel senso che un incremento di ampiezza significativa dei primi esercita un analogo effetto sulle scelte degli agenti economici (specialmente per le attività correlate all'intervento), dando luogo, dopo un certo periodo, a un ampliamento della capacità produttiva dell'area.

Interessanti conferme di questa forte relazione tra la dinamica economica del Mezzogiorno e l'andamento della spesa per investimenti si possono trovare nella pubblicazione, da tempo attesa, delle serie aggiornate sui principali aggregati di spesa pubblica elaborati dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)<sup>5</sup>.

Nel declino che caratterizza la spesa in conto capitale in Italia, e che è gravato largamente sul Mezzogiorno (Tab. 6.3), gli investimenti pubblici hanno subito un vero e proprio crollo. Tra il 2009 e il 2014, la spesa in conto capitale è passata, a

---

<sup>5</sup> Conti Pubblici Territoriali, *Relazione annuale CPT 2016. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Roma, 2016.

livello nazionale, dal 3,9% del PIL al 2,3%. Il dato del 2014, nel Mezzogiorno, appena 13,2 miliardi di euro, raggiunge il punto più basso dell'intera serie storica (lo 0,9% del PIL, era l'1,6% nel 2001), per cui non riusciva più a svolgere quel ruolo di (parziale) riequilibrio nella spesa che aveva mantenuto nei primi anni Duemila (quando il livello più alto di spesa pro capite in conto capitale compensava, almeno parzialmente, il minor livello al Sud di spesa pro capite corrente, che ricordiamo è la parte assai più rilevante della spesa pubblica). La caduta, se guardiamo alla tipologia di spesa, è assai più concentrata alla voce investimenti che a quella dei trasferimenti in conto capitale.

Per quanto riguarda il Settore Pubblico Allargato (SPA), la contrazione al Sud della spesa in conto capitale nella crisi è stata minore, per effetto della maggiore localizzazione di erogazioni nell'area di alcune grandi Imprese Pubbliche (Tab. 6.9), come ad esempio GSE, che ha incentivato fortemente la costruzione di impianti fotovoltaici di media/grossa potenza. Tuttavia, il livello di spesa in conto capitale del SPA nel Mezzogiorno nel 2014 tocca in valori assoluti il suo livello più basso; l'incremento della quota di spesa nell'area che arriva al 34% (era il 32,8% nel 2013) è soltanto un effetto della maggiore riduzione al Centro-Nord.

Insomma, il crollo della spesa in conto capitale, e di quella per investimenti, contribuisce a spiegare le *performance* drammatiche del Mezzogiorno nella crisi. Allo stesso modo, la ripartenza del 2015 si può spiegare anche con la sia pur modesta ripresa della spesa in conto capitale, che conferma la grande "reattività" del Mezzogiorno a questo tipo di intervento pubblico. Secondo l'Indicatore anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali, nel 2015 la spesa in conto capitale ha fatto registrare un significativo incremento, che interessa entrambe voci, sia investimenti che trasferimenti.

Questo incremento del 2015 è sostanzialmente dovuto alle risorse aggiuntive, che si sono concentrate nelle regioni meridionali per la chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013. Questo dato di per sé positivo, che ha un riscontro nella dinamica economica e che ha consentito di scongiurare pressoché completamente il rischio di disimpegno delle risorse europee, ne nasconde in realtà altri assai più problematici. Infatti, come si può vedere nella (Tab. 6.3), la spesa aggiuntiva è realizzata interamente con risorse europee, con un effetto di sostitutività dovuto al ricorso ai progetti "sponda", o chiamati "retrospettivi", ma non solo. I dati mostrano come sia venuta sostanzialmente meno la leva nazionale delle politiche di coesione (del Fondo Sviluppo e Coesione, nell'anno, sono stati spesi appena 1,3 miliardi: questo tipo di spesa aggiuntiva valeva intorno ai 7 miliardi nei primi anni Duemila). Soprattutto, la contrazione maggiore si è registrata nella spesa ordinaria in conto capitale, che ha toccato nel 2015 appena i 5,1 miliardi, un dimezzamento rispetto alla media storica. Sono dati che dimostrano la mancata addizionalità delle politiche di coesione, inficiandone l'efficacia, anche perché l'effetto di sostitutività non riesce comunque a compensare i minori investimenti complessivi.

D'altra parte, venuto meno l'impulso della chiusura dei fondi europei 2007-2013, la dinamica degli investimenti pubblici nel 2016 sembra stia tornando nel Mezzogiorno a collocarsi sulla bassa e insufficiente quota "ordinaria", e non sembra essere un caso che per l'anno in corso si prevede un rallentamento della dinamica economica nell'area.

La sfida dell'addizionalità degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, dunque, sembra ancora essere troppo lontana dall'essere vinta. Eppure, avrebbe

potuto avere un effetto assai importante. La SVIMEZ, con il proprio modello econometrico bi-regionale, aveva effettuato una valutazione degli effetti dell'attivazione della clausola di flessibilità del 2016 sugli investimenti. Qualora fossero stati davvero aggiuntivi, l'incremento di PIL, nel Sud, associato a tali investimenti, sarebbe pari almeno a 0,8 decimi di punto percentuale nel 2016 (e il beneficio avrebbe riguardato l'intero PIL nazionale, che avrebbe potuto fare registrare un aumento pari a circa tre decimi di punto percentuale).

Resta da auspicare che l'avvio del *Masterplan* per il Mezzogiorno determini, per il 2017 e gli anni seguenti, una forte accelerazione della spesa per investimenti pubblici nelle regioni meridionali. Tale linea di *policy*, peraltro, riguarda come visto in gran parte opere infrastrutturali, tipologia di spesa che proprio nel Mezzogiorno è stata storicamente interessata da ritardi temporali, nella fase attuativa, di entità rilevante.

Oltre a questo primo importante fattore, ve ne sono altri che rafforzano l'opportunità e l'efficacia di questa linea di *policy*. Durante la Grande recessione 2008-2014, il Mezzogiorno ha conosciuto una straordinaria caduta nel volume degli investimenti complessivi (pubblici e privati) che ha determinato una forte perdita di capacità produttiva nell'area. Un incremento nella spesa complessiva per investimenti pubblici, anch'essi come visto interessati da un forte decremento nel periodo, determinerebbe un'inversione di tendenza nella dotazione di quei beni (in particolare, le infrastrutture) in grado di produrre, come visto, effetti economici durevoli nel tempo, rendendo meno stringenti i vincoli che derivano dalla perifericità di cui soffre il Sud e, più in generale, accrescendo le esternalità positive su cui si basa la competitività di un territorio.

## 7. LA STRATEGIA E I DRIVER DELLO SVILUPPO

Secondo la SVIMEZ, infatti, le condizioni e le sfide per la ripartenza del Sistema Italia possono trovare risposta solo nel campo dello *sviluppo*, presupposto di qualsiasi ipotesi di *crescita*.

Per affrontare la crisi di competitività del Mezzogiorno e dell'intero Paese, occorre una politica attiva di sviluppo basata su alcune direttrici di intervento prioritarie, fortemente interconnesse tra loro. Una strategia che, per essere effettivamente tale, non può che essere parte integrante di una strategia nazionale per lo sviluppo dell'intero Paese.

I punti di forza che compongono questa strategia – la SVIMEZ li ha definiti *drivers*, cioè motori che possono fare del Sud un'opportunità di sviluppo per l'intero Paese - sono la logistica in una prospettiva euromediterranea, le energie rinnovabili e le bio energie, la rigenerazione urbana, l'agroalimentare e l'agroindustria con tutti i settori ad essi collegati, l'industria culturale, a partire dalla scommessa di “Matera 2019”.

Il *Masterplan* per il Mezzogiorno e i Patti per il Sud, recentemente firmati, possono essere strumenti davvero efficaci se non si limitano a una mera ricognizione di opere o a una pur necessaria accelerazione della spesa, ma diventano le leve per ripristinare il ruolo degli investimenti pubblici, attivando e stimolando nel contempo quelli privati, puntando proprio su questi decisivi motori dello sviluppo.

### 7.1. Logistica euro mediterranea principale driver di sviluppo del Sud

L'Italia, in modo particolare il Mezzogiorno, per posizione geografica, numero dei porti, tradizione armatoriale, è nelle condizioni di svolgere un ruolo preminente nel sistema economico delle relazioni euro – mediterranee per attività logistiche strettamente legati agli scambi internazionale.

La nuova politica delle reti trans-europee di trasporto è andata evolvendo dedicando, finalmente, maggiore attenzione al ruolo delle porte “da Sud” dell'Europa sul mondo, coinvolgendo fortemente l'Italia attraversata da ben quattro corridoi europei radicati sulla portualità del Nord e del Sud Europa. Oggi, infatti, per il Mediterraneo passa oltre il 30% degli scambi mondiali, una quota destinata a crescere sensibilmente con il recente raddoppio del Canale di Suez. La stragrande maggioranza di questi flussi passa per le coste italiane mentre ci vogliono cinque giorni di navigazione in più per raggiungere gli scali del Nord Europa, da Rotterdam ad Amburgo.

La logistica è in grado di cogliere i vantaggi competitivi del Sud nella rinnovata centralità mediterranea dei traffici; a partire dalla rigenerazione delle aree retroportuali dei principali porti del Sud e dall'utilizzo dello strumento delle Zone Economiche Speciali, la cui istituzione è attuabile in tempi brevi.

Gli investimenti in logistica, infatti, presentano un doppio potenziale: da un lato, possono avere effetti positivi, anche nel breve-medio periodo, come efficace spinta anticiclica, stimolando la crescita del prodotto interno e l'occupazione; dall'altro, possono rappresentare quella vera e propria opera di nuova “infrastrutturazione” in grado di creare le condizioni per attrezzare il territorio meridionale e tutto il sistema nazionale all'integrazione e allo sviluppo sui mercati internazionali ed al “salto” in settori nuovi, quelli che caratterizzeranno lo sviluppo nel futuro.

Nel generale riassetto delle reti e dei traffici marittimi interoceanici dominati dalle grandi alleanze tra operatori che scelgono gli scali di *transshipment*, è evidente la necessità di decisioni strategiche a livello nazionale ed europeo.

In Italia stanno concretizzandosi scenari in continua evoluzione, in parte derivanti da fenomeni “esogeni” al sistema economico, come il gigantismo navale, le alleanze tra grandi operatori globali, il parziale riposizionamento delle produzioni asiatiche, ed in parte derivanti dalla seppur lenta attuazione di disposizioni di politica dei trasporti che, finalmente, iniziano a partire (riforma delle Autorità portuali, adozione di standard telematici per le pratiche doganali). Questi scenari evolutivi impongono una riflessione circa il prevedibile futuro ruolo della portualità del Mezzogiorno, a seguito della crisi e del riposizionamento di alcuni grandi player del sistema logistico mondiale, che hanno comportato una inversione di settore marittimo predominante dal container alle unità rotabili, anche a seguito delle politiche di incentivazione al combinato marittimo strada-mare ed alla presenza di una sempre più fitta rete di collegamenti di Short Sea Shipping intraeuropei ed intramediterranei. (Tab. 7.1)

La capacità attrattiva del Mediterraneo come sede privilegiata di strutture logistiche dipende da molti fattori, tra cui una diffusa dotazione di infrastrutture e attrezzature portuali, una discreta quantità di infrastrutture terrestri e servizi offerti, la disponibilità di connessioni infrastrutturali di rete tra porto e hinterland volte ad una

migliore accessibilità, buone capacità imprenditoriali e manageriali di movimentazione e di gestione dei terminali.

In particolare, i porti italiani del bacino meridionale del Mediterraneo dovranno saper cogliere le nuove opportunità di penetrazione nell'Europa allargata e non sprecare il loro vantaggio geografico e tecnologico, come nel caso di Gioia Tauro, che è favorito nel far scalare le *ultra large* portacontainer da oltre 18.000 TEU, rendendo più competitivo il ruolo degli *hub* di trasbordo per servire rapidamente e con efficienza le navi impegnate nel trasporto interoceanico e facilitare il “feederaggio” verso i porti dell'arco settentrionale.

In questo contesto il più generale riassetto dei collegamenti sulle direttrici Sud-Nord italiane e, quindi, di connessione con le aree centroeuropee attraverso l'intermodalità marittimo-ferroviaria, attestata nei principali nodi terminali portuali dell'arco ligure e nord-adriatico, è già in atto a seguito dell'entrata in esercizio del nuovo tunnel alpino del Gottardo e del potenziamento ferroviario al 2017 delle tratte italiane e di confine dei nuovi corridoi trans-europei. Le portualità dell'arco nord adriatico, proprio in virtù dell'assetto infrastrutturale che si sta delineando, ma anche della indiscussa capacità manageriale delle Istituzioni preposte, si stanno di fatto proponendo come i terminali del nuovo assetto logistico che dovrebbe vedere protagonista il Mediterraneo nello sviluppo in atto delle rotte mercantili mondiali.

Una prima chiara manifestazione di questa tendenza è offerta dalla firma nel luglio del 2016, di due protocolli di intesa per lo sviluppo dei porti e delle aree industriali di Venezia (Marghera ) e Tianjin (Cina), due porti ritenuti chiave per lo sviluppo della “Nuova via della Seta”: un progetto cinese di integrazione economica dei Paesi dell'Eurasia attraverso due direttrici principali, una continentale attraverso l'Asia centrale e il Medio Oriente e l'altra marittima che collega l'Oceano Indiano al Mediterraneo.

Di qui la necessità di creare un sistema integrato della portualità e della logistica italiana che tenga conto dei possibili vantaggi di posizione e possa sfruttarli nell'interesse generale di accrescere la competitività dell'intero Paese.

#### 7.1.1. *I ritardi della portualità meridionale*

Il Sud può contare su un forte *asset* portuale, che ha però bisogno di essere rigenerato e rilanciato.

La portualità del Mezzogiorno italianovive, infatti, allo stato una condizione complessa, subendo da un lato la competitività dei porti del Nord Europa in termini di capacità logistiche, accessibilità e connettività con i principali mercati di destinazione, che ha di fatto ridotto i benefici connessi alla localizzazione strategica degli scali di trashipment, dall'altro, la forte concorrenza delle nuove strutture del Mediterraneo orientale e del Nord Africa, in cui si è registrato un significativo potenziamento della dotazione infrastrutturale che, unitamente al costo del lavoro inferiore, consente un'offerta di servizi a condizioni estremamente competitive.

Si rende, perciò, necessario quindi ripensare l'organizzazione complessiva del network portuale italiano e meridionale, al fine di allargarne il bacino di utenza e attrarre quante più direttrici di traffico possibile, facendo realmente “sistema”, anche tra le diverse tipologie di trasporti marittimi. C'è bisogno di una visione d'insieme, capace di convogliare le esigenze di tutti i comparti del trasporto marittimo: da

quello *container* a quello crocieristico, allo *Short Sea Shipping*-autostrade del mare, alle navi *multipurpose* (Con-Ro).

Il fronte Sud, Euro-Mediterraneo, per il sistema portuale italiano è una sfida che implica in primo luogo una stretta alleanza tra porti e tra questi e ferrovie, interporti e centri logistici, lungo i corridoi che dal Mezzogiorno portano nel cuore dell'Europa Centro-Orientale.

Per il Mezzogiorno la possibilità di intercettare questi nuovi intensi flussi di traffico passa anche attraverso un'azione che renda pienamente operativi i retroporti delle principali realtà portuali.

Sfruttando la caratteristica propria dell'Italia meridionale, di snodo dal punto di vista logistico tra traffici marittimi di tre continenti, Asia, Africa e Europa, vanno rapidamente realizzati poli logistici retroportuali (*distripark*) che svolgano essenzialmente funzioni di: a) consolidamento e inoltro di flussi di produzioni locali di eccellenza a livello globale (funzione di *out-bound*); b) attrazione di flussi in entrata via trasporto marittimo, di semilavorati e beni intermedi prodotti in diverse aree del mondo appartenenti a catene del valore globali o beni semi-finiti e finiti transitoriamente depositati per essere successivamente importati o riesportati (funzione di *in-bound*); c) trasformazione in beni intermedi o finali attraverso processi innovativi e ad elevata tecnologia di logistica a valore per la successiva riesportazione principalmente con il trasporto marittimo a livello globale (funzione di *export processing*).

In base a una prima selezione delle aree retroportuali da trasformare in *distripark* ne sono stati censite 8: Napoli, Torre Annunziata, Salerno, Gioia Tauro, Taranto, Catania, Messina-Città dello Stretto, Termoli.

#### 7.1.2. Il rilancio della logistica al Sud

Per rilanciare la logistica al Sud, l'idea proposta dalla SVIMEZ è realizzare Filiere Territoriali Logistiche (FTL), che si sostanziano in un insieme di infrastrutture e servizi di trasporto e logistica (i *distripark* prima citati) a servizio di un'Area Vasta, con uno sbocco a mare adatto a ospitare porti di *transshipment*, quali Taranto in Puglia, Gioia Tauro in Calabria e Catania in Sicilia. Le FLT hanno lo scopo di attrarre, grazie alla loro buona articolazione, flussi di merci non creati nei prodotti finiti dal sistema locale di imprese, per essere trasformati e lavorati tramite attività logistiche ad elevato valore aggiunto e quindi esportate via mare, ma anche ridare competitività ai settori produttivi locali di eccellenza orientati alle esportazioni. E' un complesso di attività di trasporto e di logistica, che messe a supporto di più imprese e quindi di più produzioni, consente, da un lato, alle imprese di ridurre i propri costi esternalizzando le attività che non rappresentano il *core business* dell'impresa, dall'altro, di trattenere valore e ricchezza dal passaggio delle merci, generando maggiore occupazione.

Perciò sono tanto più necessarie e urgenti iniziative a favore di Gioia Tauro e Taranto, partendo dal dato di fatto che la prima perde 500.000 teus (2015/16) a causa della concorrenza dei porti della cintura nordafricana (Tangeri e Port Said) e sud europea (Pireo e Antalya in Turchia) e il secondo appare, allo stato, per i container un porto in coma dopo l'addio di Evergreen, compagnia cinese che ha trasferito il proprio terminal al porto del Pireo.

I porti italiani del bacino meridionale del Mediterraneo dovrebbero cogliere le nuove opportunità di penetrazione nell'Europa allargata e non sprecare il loro vantaggio geografico e tecnologico, come nel caso di Gioia Tauro, che è favorito nel far scalare le *ultra large* portacontainer da oltre 18.000 TEU, rendendo più competitivo il ruolo degli *hub* di trasbordo per servire rapidamente e con efficienza le navi impegnate nel trasporto interoceanico e facilitare il “*feederaggio*” verso i porti dell’arco settentrionale. In tale quadro sulle grandi distanze del *Deep Sea* dall’Estremo Oriente al Mediterraneo le grandi navi *full container* potrebbero scalare un porto del Southern range (ad esempio, il porto *transshipment* di Gioia Tauro) per poi procedere con *feeder service* anche facenti capo alle reti di *Short Sea* intercabotiero europeo verso i terminali dell’Alto Mediterraneo e proseguire via ferrovia nel Centro Europa.

La proposta della SVIMEZ punta ancora sulla trasformazione e “idoneizzazione” logistica delle aree adiacenti ai porti da trasformare in *distripark* e centri per la logistica a valore, in base a modelli dove il valore del bene intermedio cresce nelle sequenze fino al mercato finale come nei settori agroalimentare, tessile, abbigliamento.

Un modello di logistica a valore che è possibile implementare nei retroporti/centri logistici è quello convergente dell’assemblaggio, come *automotive*, elettronica, elettrodomestici, dove gli input intermedi devono arrivare contemporaneamente in piattaforma di assemblaggio per la realizzazione del prodotto finito. Infatti, una delle principali funzioni di un polo logistico è proprio quella di facilitare l’esportazione e la riesportazione via mare di prodotti lavorati da imprese colà insediate, in particolare specializzate nelle filiere di eccellenza del *made in Italy*.

In molti casi, in altri paesi (ad oggi), tali poli logistici in ambito portuale e retroportuale beneficiano dello status di vantaggio fiscale e doganale di Zona franca o di Zona Economica Speciale, favorendo, per questa via, l’insediamento di imprese con consistenti flussi di interscambio internazionale. Creando a ridosso dei terminal portuali *distripark* e centri logistici, in regime di ZES, aree dedicate all’export.

Si potrebbe pensare di insediare un polo dell’auto elettrica a Termini Imerese, uno della distribuzione *automotive* a Gioia Tauro, seguendo l’esempio di porto di Tangeri, dove è stata creata una ZES nella quale si è andato a localizzare un grande investimento della Renault. Sarebbe un positivo esempio di sistematizzazione di interventi integrati di politica industriale e logistica e creerebbe altresì una straordinaria leva di attrazione degli investimenti.

## 7.2. La Rigenerazione urbana come driver di sviluppo economico e di rinnovamento della società italiana

L’anno 2016 rappresenta un passaggio cruciale e difficile per il Paese: si è interrotta la fase recessiva, ma le vele dell’economia stentano a dispiegarsi; si vanno compiendo, o vedono la loro prima attuazione, riforme attese da oltre venti anni e rimaste a lungo incompiute; si deve far ripartire l’economia in un momento difficile della finanza pubblica; perdura, nelle difficoltà della transizione istituzionale, la fase di debolezza degli enti territoriali che dovrebbero costituire le leve locali delle politiche pubbliche per lo sviluppo.

Per superare queste difficoltà occorre investire su interventi che non si limitino a svolgere un ruolo anticiclico, con il rischio di una successiva frenata non appena l'innesto di risorse pubbliche dovesse diminuire, su linee di azione che accelerino la trasformazione del Paese, facendo perno in primo luogo sulla vasta dotazione di risorse e opportunità tuttora sottoutilizzate presenti nel Mezzogiorno, svolgendo il ruolo di acceleratore dello sviluppo economico e del processo di modernizzazione istituzionale e sociale.

In questo difficile passaggio una delle sfide cruciali per i destini dello sviluppo economico e civile ruota intorno al ruolo delle città. La "Rigenerazione urbana" – da tempo al centro di una comune visione strategica dei paesi UE in materia di sviluppo urbano<sup>6</sup> – può senz'altro rappresentare un formidabile *driver*. Essa assomma agli interventi di riqualificazione edilizia un insieme vasto di interventi di natura ambientale, sugli spazi aperti, sui sistemi di mobilità e sul funzionamento dei cicli dell'acqua, dell'aria e dei rifiuti in grado di attivare un cambiamento profondo e duraturo, nell'ambito di un rinnovato rapporto tra pubblica amministrazione e comunità locali.

La *Rigenerazione urbana* agisce su un insieme di attività economiche legate al settore delle costruzioni, in grado di esprimere un valore aggiunto significativo, superiore al 40%<sup>7</sup>; premia il mercato interno per una bassa incidenza delle importazioni<sup>8</sup>; stimola l'occupazione anche nei settori collegati<sup>9</sup>.

Ma la rigenerazione urbana richiede: una forte capacità di coordinamento delle politiche pubbliche tra provvedimenti di natura complementare, dalle operazioni di recupero urbano (urbanistica, infrastrutture) all'attivazione di politiche di incentivazione fiscale e contributiva; il coordinamento tra Centro, Regioni ed Enti locali; la professionalità e l'organizzazione per promuovere efficacemente collaborazioni tra pubblico e privato, tra istituzioni e comunità, all'insegna del rispetto, ineludibile, del fattore tempo, quale variabile essenziale dello sviluppo economico e sociale.

La rigenerazione urbana, in quanto politica in grado di modificare strutturalmente le nostre città e territori e di cambiare nel profondo la cultura e l'azione delle nostre Amministrazioni pubbliche, è dunque, al contempo – come

---

<sup>6</sup>La Dichiarazione di Toledo, del 2010, dei Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano degli Stati membri della UE sancisce culturalmente e a livello istituzionale la visione comune per la rigenerazione delle città europee. Si intende per Rigenerazione un complesso di interventi tesi a rivitalizzare le città attraverso: la riduzione delle esigenze di trasporto e la promozione di una mobilità ambientalmente più sostenibile alla scala urbana, metropolitana e interurbana; il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici esistenti; il miglioramento del metabolismo urbano, a partire dalla gestione dell'intero ciclo delle acque e dei rifiuti; la diffusione dell'utilizzo di energie rinnovabili; il riuso dei suoli (con la riconversione o il riutilizzo di aree dismesse, abbandonate o non utilizzate, ecc.) come strategia chiave per contribuire alla riduzione del consumo di suolo e combattere la dispersione insediativa; la protezione della natura, del paesaggio e il rafforzamento della rete urbana e periurbana di aree verdi e agricole e il "regreening" di aree urbane.

<sup>7</sup> ANCE-ISTAT, *Il settore delle costruzioni nel nuovo schema intersettoriale delle tavole delle risorse e degli impieghi*, novembre 2010.

<sup>8</sup>Gli acquisti del settore sono infatti composti per il 56,3% di beni e servizi di produzione interna e solo per il 2,0% di prodotti di importazione, rispetto al 24,5% dell'incidenza dei beni e servizi importati nel settore industriale in senso stretto.

<sup>9</sup>La produzione aggiuntiva di 1.000 milioni di euro in costruzioni determina un incremento di 17.009 unità di lavoro, di cui, il 64,4%, pari a 10.954 unità, direttamente nel settore delle costruzioni e 35,6%, pari a 6.055 unità, nei comparti collegati.

prima sottolineato - *driver* di sviluppo economico, *driver* di sviluppo istituzionale e amministrativo, *driver* di sviluppo civile.

### 7.2.1. *Divario urbano: la sfida delle Città metropolitane*

Negli ultimi dieci anni, senza soluzione di continuità, la SVIMEZ ha sottolineato il perdurare del *dualismo urbano* tra Centro-Nord e Mezzogiorno e dei connessi rischi, in assenza di politiche pubbliche, di implosione ambientale e sociale, oltre che economica, per le più grandi agglomerazioni insediative. Le grandi aree urbane del Mezzogiorno, in particolare Napoli, restano una questione di interesse nazionale e di rilievo istituzionale non solo locale o regionale.

La ripresa di politiche urbane nazionali in atto – di cui si intravedono segnali interessanti nell’avviamento di un processo di accordi specifici per le Città metropolitane, nella cornice del c.d. *Masterplan* per il Mezzogiorno - va, in questo senso. E va salutata come un’essenziale premessa per un più forte attenzione ai problemi del Mezzogiorno nel quadro di una più vasta strategia sul rapporto tra economia e territori. In assenza di una politica urbana nazionale di vasta portata, il divario urbano tra Mezzogiorno e Centro-Nord aggravatosi nel recente passato- come testimoniano i dati sugli andamenti demografici e del prodotto richiamati nel seguito - potrebbe aggravarsi ulteriormente.

La sfida delle nuove Città metropolitane rappresenta, dunque, un banco di prova significativo.

A partire dal 1° gennaio 2015, le prime dieci Città metropolitane individuate dalla legge n. 56/2014 (c.d. “Legge Delrio”) hanno sostituito, sotto il profilo territoriale e funzionale, accorpando le funzioni degli enti provinciali a nuove funzioni di pianificazione e programmazione, le dieci Province di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale. Alle dieci Città metropolitane istituite con la legge Delrio si aggiungono le quattro Città Metropolitane istituite, rispettivamente, dalle Regioni Autonome della Sardegna (Cagliari), e della Sicilia (Palermo, Catania, Messina).

I destini delle Città metropolitane interessano una porzione di popolazione assai consistente: 22,1 milioni di residenti, su un totale di 60,7 milioni nell’intero Paese. In termini relativi, il tema metropolitano interessa su base nazionale il 36% della popolazione (Tab. 7.2). La quota di popolazione metropolitana del Mezzogiorno ammonta al 14% del totale dei residenti italiani e a più di un terzo, il 38,6%, dell’intera popolazione metropolitana nazionale. Tra il 2002 e il 2016 la popolazione metropolitana è aumentata complessivamente, a livello nazionale, di 1.368.712 unità. Ma il Mezzogiorno ha contribuito molto limitatamente, con un saldo positivo di appena 187.129 abitanti in quattordici anni.

Analizzando i valori cumulati del saldo migratorio totale per il periodo 2002-2015 (Tab. 7.3) appare evidente un andamento divergente tra le Città metropolitane del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. Roma, Milano e Torino, le maggiori realtà metropolitane del Centro-Nord, mostrano gli incrementi migratori più significativi nel territorio provinciale (come detto coincidente con i confini delle nuove Città metropolitane). Nella Città metropolitana di Roma si ha un saldo positivo di 623.606 abitanti, un insieme di persone maggiore della intera popolazione metropolitana di Messina o di Cagliari. A Milano il saldo positivo è pari a 227.306 unità, un dato paragonabile alla popolazione del Comune di Bari. Torino si avvicina

alla soglia dei 200.000, con un saldo positivo di 172.633 unità. A Napoli, invece, nello stesso periodo 2002-2015 si registra un saldo negativo di 62.791 persone.

Analoga divergenza si verifica, con riguardo alla dimensione economica delle Città metropolitane, nella capacità di generare valore aggiunto (Tab. 7.4). Il dato del 2013, a fronte di un ammontare del valore aggiunto per l'Italia pari a 1.391 miliardi di euro, mostra un contributo dell'insieme delle Città metropolitane di oltre 555 miliardi, pari a circa il 40% del totale nazionale, a fronte di una popolazione metropolitana pari al 36,3% dell'intera popolazione italiana (60,8 milioni al 1° gennaio 2014).

Il valore aggiunto delle Città metropolitane del Mezzogiorno, pari numericamente a sette su quattordici, ammonta ad appena 124 miliardi di euro, meno di un decimo del valore aggiunto nazionale, più esattamente l'8,92%. Rispetto al totale delle quattordici Città metropolitane italiane, le sette Città metropolitane del Sud sviluppano una quota di valore aggiunto pari ad appena il 22,3%.

Considerando il periodo 2001-2007 e il periodo 2008-2013, successivo alla crisi, si registrano per le tre più grandi Città metropolitane italiane le seguenti variazioni percentuali: Milano, rispettivamente +10,6% e +6,0%; Roma +14,7% e -7,2%; Napoli +3,9% e -13,1%. Con riferimento al dato medio complessivo delle Città metropolitane delle due parti del Paese, quelle del Mezzogiorno risultano caratterizzate in tutto il periodo in esame da un andamento decisamente meno favorevole: ad una crescita del valore aggiunto totale decisamente meno sostenuta nel periodo pre-crisi (+4,4% contro il +9,1%), ha fatto seguito una caduta complessiva molto più accentuata nel periodo di crisi 2008-2013 (-10,8% contro il -3,7%).

### *7.2.2. Le aree urbane del Mezzogiorno: la necessità di una politica nazionale*

All'interno dell'insieme Città metropolitane, e nello stesso sottoinsieme delle Città metropolitane del Mezzogiorno, abbiamo differenze di dimensione demografica ed economica consistenti. Tra le tre grandi aree metropolitane - Milano, Napoli e Roma - il capoluogo lombardo con 136,1 miliardi di euro nel 2014 supera di poco, con un "sorpasso" effettuato tra gli anni 2008-2009, il valore aggiunto riscontrato nello stesso anno nella Città metropolitana di Roma; molto più indietro Napoli, con 47,7 miliardi di euro. Tra le altre aree metropolitane, abbiamo valori estremamente diversificati, dai 32,4 miliardi di Bologna e 30,2 di Firenze agli 8,1 miliardi di Reggio Calabria e i 5,5 di Catania.

Seppur nel quadro di una distribuzione dei redditi pro-capite che chiaramente risente del dualismo economico complessivo del Paese, e con un moltiplicatore della popolazione assai diversificato - si va da città metropolitane di poco più di mezzo milione di abitanti agli oltre 4 milioni di Roma - interessa qui evidenziare, in particolare, le diversità interne a quell'insieme, evidentemente tutt'altro che omogeneo sotto molti profili, costituito dalle quattordici Città metropolitane individuate nel territorio nazionale.

La forte disomogeneità dimensionale e funzionale tra le Città metropolitane influisce non poco, a parità di caratteri istituzionali formali, sulla diversa capacità di esercitare il ruolo di motori dello sviluppo, di governare economie e territori di area vasta, di promuovere una maggiore coesione tra le diverse amministrazioni.

La geografia delle Città metropolitane italiane disegnata con la Legge Delrio, con il corredo delle normative in materia emanate dalle Regioni autonome della

Sardegna e della Sicilia, è, quindi, necessariamente da considerarsi come un punto di avvio: è necessario che a livello nazionale si continui ad esercitare un ruolo di accompagnamento e d'indirizzo, che si prosegua e si intensifichi la ripresa delle politiche urbane come uno dei temi chiave dello sviluppo del Paese; un tema che non può essere limitato all'attivazione di un programma nazionale dedicato<sup>10</sup> alle Città metropolitane, il PON "Metro", provvisto di una dotazione finanziaria ancora molto limitata (Tab. 7.5).

Il Governo, prendendo atto della condizione di grave difficoltà dell'economia meridionale, accanto all'impegno per l'accelerazione della spesa dei Fondi europei 2007-2013 ha avviato un percorso, chiamato *Masterplan* per il Mezzogiorno, che partendo dalla diffusione di alcune linee guida (emanate il 4 novembre 2015) prevede la stipula di sedici Patti con otto Regioni meridionali e sette Città metropolitane del Sud, più un Patto con la città di Taranto.

Il processo che è alla base dell'idea del *Masterplan* Mezzogiorno costituisce un tentativo pregevole di coordinamento tra centro e territori per spendere, bene e nei tempi previsti, le risorse disponibili per lo sviluppo, e non disperderle in interventi a pioggia e in mille rivoli improduttivi o che si ostruiscono nel corso dell'attuazione. Positivo è l'approccio pattizio, dove è già possibile una prima negoziazione con le Regioni e le Città metropolitane sulla scelta degli interventi prioritari. Positiva è anche la previsione di poteri sostitutivi.

Sul primo aspetto bisogna però rafforzare le forme di valutazione tecnico-economiche e finanziarie alla base dei patti, per evitare il rischio che le scelte siano condizionate da opportunità politiche del momento.

Riguardo alla possibilità di esercitare i poteri sostitutivi, invece, l'elemento critico è la perdurante debolezza degli organi operativi centrali. Il rischio è che, in assenza di un esercizio capace e costruttivo dell'intervento sostitutivo, si scivoli facilmente nell'intervento sanzionatorio del definanziamento degli interventi, che punisce, insieme alle Amministrazioni inefficienti, anche le famiglie e le imprese dei territori meno sviluppati, che vedono svanire, per insufficienze della Pubblica amministrazione, la legittima possibilità di fruire di quelle risorse ad essi sostanzialmente destinate.

La Rigenerazione urbana, come già rilevato, può essere anche occasione per promuovere la capacità di coordinamento e integrazione degli interventi.

L'azione di coordinamento non dovrebbe limitarsi solo alla *governance* verticale per le decisioni sulla destinazione dei fondi e all'allineamento delle normative per l'attuazione delle opere. Gli interventi di rigenerazione urbana richiedono un adeguato coordinamento tra programmi di riqualificazione urbana e azioni specifiche di tipo sistemico, quali interventi di incentivo fiscale e contributivo per la nascita e sviluppo di nuove imprese. È, ad esempio, necessario coordinare gli interventi di rigenerazione urbana promossi autonomamente a livello locale o legati a specifiche iniziative governative - come nel caso del recente *Piano periferie*, la cui prima selezione di progetti è stata affidata proprio alle Città metropolitane - con gli interventi di incentivo fiscale e contributivo per il rilancio dell'occupazione e la nascita di nuove imprese (Zone Franche Urbane) come fattore di riqualificazione economica e sociale di ambiti urbani a carattere marginale. Così come sarà necessario coordinare le scelte infrastrutturali e logistiche e la leva fiscale delle Zone

---

<sup>10</sup>Nel quadro della Agenda urbana nazionale e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile declinate nell'Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020.

Economiche Speciali (ZES), di cui si auspica vivamente l'istituzione, con gli obiettivi di sviluppo alla base dei nuovi Piani Strategici delle Città metropolitane.

E' essenziale, in definitiva, proseguire nell'impegno per il rafforzamento e il coordinamento delle politiche urbane nazionali. Esse devono però tenere adeguatamente conto, per contrastare il rischio di un ulteriore aggravamento del *dualismo urbano* che perdura nel Paese, delle diversità territoriali, sociali ed economiche delle aree urbane meridionali.

E' il caso, in particolare, delle Città metropolitane: diverse tra loro per dimensione demografica ed economica, spesso divergenti nel confronto diacronico tra Centro-Nord e Mezzogiorno, come accade per la grande area urbana di Napoli, per cui permane e si acuisce nel tempo l'esigenza di provvedimenti di carattere speciale e *straordinario*.

### 7.3. *Le energie rinnovabili: l'opportunità delle biomasse*

L'espansione delle energie rinnovabili riveste un importante ruolo nella prospettiva del rilancio della crescita nel nostro Paese. Investire nelle potenzialità di sviluppo delle energie pulite rappresenta il presupposto imprescindibile per contribuire a superare le debolezze dell'Italia in campo energetico e, quindi, a ridurre la sua dipendenza dalle importazioni di energia, diminuire la bolletta energetica, arricchire la filiera produttiva nazionale e favorire lo sviluppo di nuove attività in settori innovativi, compresa una solida industria manifatturiera di settore, ad oggi carente.

La SVIMEZ ha da tempo posto molta attenzione al tema energetico e alle opportunità offerte dalle energie rinnovabili, ritenendo che in Italia e particolarmente nel Mezzogiorno vi siano forti potenzialità per affrontare i problemi energetici del Paese, unanimemente considerati prioritari e fortemente penalizzanti soprattutto per le imprese. Dopo i svariati approfondimenti che in passato sono stati condotti sulle diverse fonti energetiche rinnovabili e soprattutto sulla geotermia, nel Rapporto di quest'anno si dedica uno specifico approfondimento ai diversi utilizzi delle c.d. biomasse, definite come la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica proveniente dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani. La promozione delle biomasse, la cui conversione consente di produrre energia (i biocarburanti) e beni ad alto valore aggiunto (le bioplastiche), può dunque contribuire al contenimento delle emissioni nocive, alla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, ad una più accorta gestione delle risorse naturali e alla introduzione di innovazioni di processo e di prodotto.

Lo sviluppo della bioeconomia, nella quale i diversi processi produttivi sono alimentati essenzialmente dalle biomasse, è al centro dell'agenda dell'Unione europea così come delle politiche statunitensi che attraverso forme di intervento di *public procurement* stanno già da tempo sostenendo il *market up take* dei bioprodotto. Seguendo il *trend* dei paesi più industrializzati e di alcuni dei paesi emergenti come l'India, l'Italia sta facendo la sua parte anche grazie all'attività di ricerca svolta da alcuni grandi gruppi italiani leader del settore. Con quasi 1,5 milioni di occupati, il valore produttivo della bioeconomia italiana è risultato nel 2013 pari a 244 miliardi di euro, pari al 7,9% del valore complessivo del totale economia, posizionandosi terza per *turnover* dopo Germania e Francia.

Sebbene le biomasse prodotte nel nostro Paese provengano ancora in larga misura dal Nord, il Mezzogiorno potrebbe ritagliarsi un ruolo crescente nell'offerta di biomasse puntando su: residui agricoli e dell'industria agroalimentare; scarti organici alimentari; colture *no-food*. Rispetto al Centro-Nord, il Mezzogiorno possiede, in particolare, un maggior potenziale negli scarti provenienti da colture arboree (ulivo, vite, melo, pero, agrumi, ecc) e in quelli provenienti dalle produzioni di olio d'oliva, uva da vino, pomodori e gusci di frutta. A questi si aggiungono poi lo sfruttamento dell'organico raccolto prevalentemente nelle zone urbane e le colture *no-food* ottenute in terreni marginali e inquinati che possono essere riqualificati e sfruttati. La sfida per gli anni a venire è infatti quella di promuovere un maggiore sviluppo delle biomasse di seconda e terza generazione, che derivano dall'utilizzo di prodotti (come, ad esempio, alghe e paglia) che non creano domanda aggiuntiva di terreno agricolo per la propria produzione, e non entrano, quindi, in competizione con le produzioni alimentari ma rappresentano un'irrinunciabile opportunità di sviluppo per i terreni marginali e perfino per quelli inquinati.

Il contributo che il Sud può offrire è altresì importante, in quanto può già contare su Centri di ricerca ed Università specializzati nel settore, dalla cui collaborazione sono scaturiti progetti innovativi, come quelli della Campania (progetto di ricerca Enerbiochem per lo sviluppo sul territorio campano di filiere agroindustriali per la produzione di bioprodotti), della Puglia (progetto BioPolis e STAR AgroEnergy presso l'Università di Foggia), della Sicilia (dove è attivo il polo produttivo della bioeconomia) e della Basilicata (dove ci sono diverse iniziative in corso) (Fig. 7. 1).

Lo sviluppo della bioeconomia si ricollega, inoltre, al grande tema della riconversione di impianti industriali obsoleti, in particolare ex raffinerie altamente inquinanti e non più competitive, presenti anche nel Sud. Tali impianti, anche grazie al contributo che sul piano della ricerca ha portato la chimica verde, possono difatti trovare una nuova collocazione, con ricadute positive su tutto il territorio locale sia da un punto di vista ambientale che economico e sociale. È, ad esempio, il caso del progetto di riconversione da parte dell'ENI della raffineria di Gela, attualmente riconosciuta dal Ministero dello Sviluppo Economico tra le "aree di crisi industriale complessa". Il progetto, contenuto all'interno del Protocollo d'intesa siglato dall'ENI nel novembre del 2014, verrà riesaminato dal MISE entro il 2016. Ad oggi la riconversione dell'impianto dello stabilimento di Gela per la produzione di biocarburanti si concretizzerà seguendo il modello adottato per la raffineria di Porto Marghera (Venezia), che prevede l'utilizzo di biomasse di prima generazione. In prospettiva, secondo quanto enunciato dallo stesso ENI, si auspica tuttavia una produzione di biocarburanti avanzati.

Nel nostro Paese, la necessità di un maggiore sviluppo delle biomasse di seconda e terza generazione deriva principalmente dalla limitata produzione interna di biomassa dovuta in parte anche a caratteristiche strutturali del territorio italiano (riconducibili alle sue limitate risorse naturali, acqua e suolo). Per tale motivo è auspicabile che alle bioraffinerie volte alla produzione di biocarburanti si affianchino sempre più bioraffinerie orientate alla produzione di prodotti ad alto valore aggiunto quali biochemicals e bioplastiche, seguendo il modello adottato a Matrica in Sardegna. A Matrica nell'ex sito petrolchimico di Porto Torres si è, infatti, deciso di investire in biomasse prodotte localmente tramite una filiera integrata nel territorio e

collegata in maniera efficiente ad un moderno sistema di gestione differenziata dei rifiuti (Tab. 7.6).

Di fronte a questa sfida di carattere globale, l'Italia ha dimostrato di poter essere un protagonista di primo piano nel settore ed anche il Sud mostra particolare dinamismo. Per accelerare tale processo, tuttavia, il ruolo delle politiche a livello nazionale a supporto della bioeconomia resta fondamentale, sotto un duplice aspetto: da una parte, per stimolare processi di crescita sostenibili nel lungo periodo e, dall'altro, per rilanciare una politica perequativa tra regioni del Nord e regioni del Sud. Tale strategia passa attraverso la promozione e lo sviluppo delle zone rurali, dove la ricchezza di biomasse (anche e soprattutto residuali) coniugata con la ricerca e lo sviluppo in tecnologia verde può portare risultati significativi in termini di crescita e sostenibilità.

La bioeconomia può divenire una importante leva di sviluppo per il Mezzogiorno in grado di dare nuovo slancio a una politica industriale da troppo tempo silente. Perché ciò si traduca in azioni efficaci, sono indispensabili forme di intervento che includano:

- l'adozione di un piano strategico per la bioeconomia, necessario anche per migliorare l'accesso ai Fondi strutturali, integrando le politiche nazionali con quelle territoriali;
- lo snellimento dell'iter burocratico, quale quello previsto, ad esempio, nel 2013 per le bioraffinerie di seconda e terza generazione;
- un adeguato supporto finanziario attraverso strumenti in grado di facilitare l'accesso al credito (ciò anche in ragione del fatto che gli investimenti iniziali sono particolarmente ingenti e dunque difficilmente bancabili);
- l'implementazione, congiuntamente all'Ue, di misure che favoriscano la raccolta di dati attendibili e confrontabili sulla bioeconomia;
- l'implementazione di adeguati sistemi di enforcement della normativa vigente (ad esempio, con riferimento alla legge 22/2012, che regola la produzione e commercializzazione di sacchetti per asporto merci, andrebbero aumentati i controlli sui sacchetti che risultano spesso essere non a norma);
- l'incentivazione per la raccolta di biomasse residuali, anche nell'ambito del nuovo "Piano strategico per l'innovazione e la ricerca nel sistema agricolo alimentare e forestale 2014- 2020" (area cinque), adottato nell'aprile 2015;
- la fissazione di nuove sinergie con l'industria chimica tradizionale;
- l'implementazione di standard ambientali per la bioeconomia e la conseguente definizione di ecolabels;
- l'incentivazione, sul modello statunitense, di forme di green public procurement per stimolare il mercato dei bioprodotti.

L'attuazione di tali linee d'intervento potrà accelerare il processo di transizione verso la bioeconomia stimolando, tra le altre cose, la domanda nelle fondamentali fasi di avvio dell'emergente mercato dei bioprodotti.

Il Mezzogiorno, in questa partita, non parte da una situazione di relativo svantaggio rispetto alle regioni centro-settentrionali (basti pensare al caso di Matrica che rappresenta una *best practice* a livello internazionale) e dunque non può che raccogliere la sfida traducendo i suoi storici punti di debolezza in prospettive di sviluppo sostenibile.

#### 7.4. Le potenzialità di Matera 2019 e dell'industria culturale

Da anni, ormai, la SVIMEZ propone l'idea che sia necessario puntare su alcune direttrici di intervento prioritarie, utili a far fronte all'emergenza occupazionale e ad affrontare la crisi di competitività del Sud e dell'intero Paese. Oltre al rilancio di una coerente e moderna politica industriale, nel corso degli ultimi anni ha offerto un quadro aggiornato, non solo strategico ma anche progettuale, dell'investimento in alcune aree – i cosiddetti *drivers* – che potrebbero fare del Sud, anche per i vantaggi competitivi che esso presenta, un'opportunità in una prospettiva mediterranea e di rinnovata politica attiva di sviluppo: logistica, energie rinnovabili, rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare e agroindustria, e industria culturale. Tali *drivers* di sviluppo possono essere individuati, come specifici elementi catalizzatori della catena di connessione ricerca-innovazione-produzione, in grado di dare piena espressione alle potenzialità del sistema universitario e di ricerca e al patrimonio territoriale e culturale del Mezzogiorno. In questo contesto, il settore culturale diventa una componente chiave nello sviluppo di un territorio quando, accanto alla presenza di attrattori quali musei e beni storico-culturali, si predisponga un'adeguata offerta di strutture di accoglienza e di servizi destinati all'accoglienza e la possibilità di integrare il soggiorno culturale con altre attività che spaziano dall'enogastronomia al folklore, e che sono finalizzate a rendere il turista non più mero osservatore, ma attivo partecipante dell'esperienza di viaggio.

Le dinamiche turistiche contemporanee, secondo l'opinione dei *tour operator* internazionali, sono marcate dalla sempre maggiore molteplicità di tipologie di viaggi e vacanze. All'interno di questo quadro multidimensionale, si possono rintracciare, tuttavia, due costanti che marcano costantemente le scelte: il bisogno di cultura, storia e tradizione da un lato; la qualità dell'ambiente naturale dall'altro lato. I viaggi culturali sono un interesse dichiarato dai turisti di tutte le nazionalità. I viaggiatori di USA, India, Russia e Giappone, cercano il tuffo nel passato, vogliono stare tra la pietra antica, ammirare e visitare musei e monumenti. L'Italia rappresenta, agli occhi dei turisti internazionali un peculiare mix di cultura, benessere, autenticità e produzione materiale.

Le importanti *performance* del settore turistico meridionale, che pure hanno beneficiati dei tragici avvenimenti che accadono nella sponda Sud del Mediterraneo, incoraggiano perseguire questa direttrice di sviluppo: tra il 2014 e 2015 si è registrato un incremento di oltre un milione delle presenze straniere negli esercizi ricettivi del Mezzogiorno; e nello stesso periodo è aumentata di circa l'8% la spesa dei turisti stranieri nel Mezzogiorno dopo il forte aumento registrato nel 2014.

Oggi più che mai la produzione di cultura, la propensione alla qualità e al bello deve dunque incrociare l'innovazione, la ricerca, la nuova frontiera della *green economy* per determinare importanti effetti sull'occupazione qualificata. Gli spazi di crescita sono importanti soprattutto nelle regioni meridionali, dove un processo di investimento integrato in cultura e innovazione potrebbe determinare, se si raggiungesse la stessa quota presente nelle regioni del Centro-Nord, una crescita dell'occupazione impiegata di circa 200 mila unità, di cui circa 90 mila laureati.

Si tratta ovviamente di un semplice esercizio statistico ma che ci offre una dimensione della sfida che dobbiamo affrontare. L'attuale situazione di esclusione di una quota consistente della forza lavoro giovanile ad alta scolarizzazione dai processi produttivi (con oltre 210 mila giovani laureati meridionali "Neet" allo stesso tempo

fuori dal sistema formativo e dal mercato del lavoro) richiede di operare il massimo sforzo sia da parte delle amministrazioni centrali sia di quelle regionali per trovare quegli spazi di crescita qualificata e sostenibile che al Sud esistono e non sono valorizzati.

In questa prospettiva, un ruolo di particolare rilievo potrebbe essere rappresentato dalla designazione di Matera come Capitale Europea della Cultura per il 2019, da trasformare già oggi in un'occasione per l'intera economia lucana e per tutto il Mezzogiorno.

Le potenzialità di "Matera 2019" vanno infatti ben oltre i confini della città, riguardando una più area regionale. La *performance* particolarmente positiva dell'economia lucana nel 2015, unita al clima che si è creato intorno al percorso che porterà a "Matera 2019 – Capitale europea della cultura", possono dare quella iniezione di fiducia necessaria, supportata da precise e coerenti politiche pubbliche nazionali e locali, per rilanciare il processo di sviluppo regionale, per rendere il territorio maggiormente attrattivo all'insediamento di nuove attività produttive, coltivando le potenziali ricadute intersettoriali.

Per l'allargamento delle potenzialità di questo percorso all'intera area regionale, acquista un valore decisivo lo sviluppo infrastrutturale e l'accessibilità del territorio. In quest'ottica, nell'ambito del c.d. *Masterplan* per il Mezzogiorno, il Patto per lo sviluppo della Basilicata tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Regione Basilicata (Tab. 7.7), destina risorse importanti con un impatto diretto o indiretto verso Matera 2019. Importanti risorse e interventi di *policy* sono stati poi riservati direttamente dal governo al programma di Matera 2019, sia dalla Legge di Stabilità 2016 (Tab. 7.8) che da uno specifico programma del MiBACT, principalmente finalizzati alla rigenerazione urbana e alle attività di carattere turistico, culturale e creativo.

La sfida, sulla base degli studi e delle esperienze di maggior successo, è di creare le condizioni per far diventare l'appuntamento di Matera 2019 un vero e proprio catalizzatore per la rigenerazione economica e culturale di un territorio, e così attrarre investimenti connessi anche ad altri settori, direttamente o indirettamente collegati a quello culturale, ma anche, più in generale, industriali o dei servizi avanzati.

Matera 2019 può essere un tassello importante della costruzione di una capacità aggregativa delle varie istituzioni presenti sui territori (imprese *leaders*, imprese dell'indotto, istituzioni pubbliche, università, enti di ricerca), in un rapporto di collaborazione con le istituzioni sovraregionali e nella prospettiva di apertura all'esterno, per far crescere un "territorio", creando le condizioni per innalzare il livello dei servizi offerti alle imprese nel campo delle infrastrutture materiali ed immateriali, della logistica, della commercializzazione ed *export* e della formazione-aggiornamento della forza lavoro.

Il percorso verso "Matera 2019" va realizzato, insomma, con progetti ad alto contenuto di innovazione che permettano la creazione di ambienti in cui è possibile sperimentare nuovi modelli di sviluppo urbano, sociale e imprenditoriale, che mettano al centro il tema della cultura. Sono sfide che non si esauriscono nei confini della città o della Regione ma che, proprio per gli ambiti in cui si giocano, riguardano l'intera Basilicata e il Mezzogiorno, nella consapevolezza che i risultati positivi non saranno l'esito meccanico dell'avvenuta designazione, ma vanno perseguiti con l'agire comune degli operatori (e delle loro organizzazioni) economici

e sociali, e con precise scelte di politiche pubbliche ad ogni livello, locale, regionale e nazionale.

### *7.5. Il ruolo dell'agricoltura per lo sviluppo del Mezzogiorno*

Negli ultimi anni, nel contesto generale di crisi che ha caratterizzato il sistema produttivo italiano, l'agricoltura ha dimostrato una maggiore capacità di tenuta e una migliore *performance* rispetto agli altri settori. La pur lenta uscita dalla crisi, avvenuta nel 2015, è stata sospinta da una dinamica del settore agricolo particolarmente forte, in cui l'agricoltura meridionale è andata meglio di quella del Centro-Nord.

Il dato congiunturale, pur condizionato da fattori altamente variabili come l'andamento meteorologico e il livello dei prezzi, è assai significativo, anche perché accompagnato da un forte aumento degli investimenti nel settore che lascia sperare in una ripresa effettiva della capacità produttiva. I primi dati del 2016 sembrano confermare tale dinamica positiva.

D'altro canto, assistiamo da anni nel Mezzogiorno a un processo di ristrutturazione delle realtà produttive e dall'aumento delle dimensioni medie aziendali che, se pure è stato relativamente minore rispetto al resto del Paese e segnato nella crisi dalla fuoriuscita passiva di realtà marginali, ci consegna un quadro molto interessante dal punto di vista economico e occupazionale. Vi sono realtà che, nella crisi del mercato interno, sono riuscite a raggiungere i mercati internazionali, e basando sulla qualità e sull'innovazione di prodotto la loro strategia di sviluppo sono state in grado di interagire in modo attivo con gli altri operatori all'interno della filiera. Queste realtà di successo sono spesso legate a specifici prodotti e territori, ma più in generale si posizionano su segmenti di mercato che fanno riferimento ad un concetto di qualità più ampio, rispondendo, da un lato, alle esigenze del consumatore in termini di salubrità e rispetto dell'ambiente, e, dall'altro lato, alle esigenze del sistema della grande distribuzione in termini di quantità offerte, tempi di consegna e standard produttivi. Differenziazioni territoriali si riscontrano per quanto riguarda la capacità organizzativa del settore che potrebbe consentire di superare i vincoli strutturali esistenti e che nell'attuale quadro di mercato rappresenta una condizione essenziale per rapportarsi con il sistema della distribuzione moderna e per aumentare le capacità di penetrazione sul mercato nazionale ed internazionale.

Il quadro incoraggiante dell'agroalimentare meridionale, che è ormai il principale settore di specializzazione dell'area, ha spinto la SVIMEZ in queste settimane a dedicare un report specifico, in collaborazione con ISMEA, al ruolo che l'agricoltura ha oggi nell'economia meridionale anche per capire su quali elementi puntare per una strategia in cui l'agroalimentare sia al centro di un rinnovato processo di sviluppo del Mezzogiorno.

Lo sguardo sull'agricoltura nel Mezzogiorno conduce a un'analisi per certi versi paradossale: un ruolo sempre più forte del settore nell'economia dell'area, a fronte di una debolezza rispetto al sistema agroalimentare del Centro-Nord e, soprattutto, alla stesse potenzialità che il Mezzogiorno potrebbe esprimere. Compito della politica è mettere in campo quegli strumenti che puntino a risolvere questo paradosso nel senso più virtuoso, incrementando produttività, qualità e valorizzazione dei prodotti meridionali, nel mercato nazionale e internazionale.

Parlare di agricoltura e del ruolo che il settore potrebbe e dovrebbe avere nelle strategie di crescita dell'Italia e del Mezzogiorno in particolare, rappresenta un dibattito antico, ma che torna di straordinaria attualità. Affrontare tale argomento oggi, infatti, avendo come scenario i moderni mercati di sbocco, significa considerare nella discussione elementi nuovi ed originali mai analizzati in precedenza. Tali novità ricadono in diversi ambiti: la crescente domanda mondiale di cibo, le nuove istanze dei consumatori, la crescente difficoltà nella gestione e nella pianificazione del territorio, le sfide intergenerazionali che attendono la popolazione mondiale quali il cambiamento climatico e il risparmio energetico rappresentano i filoni di approfondimento maggiormente caratterizzanti.

Di particolare interesse è la riflessione sulle nuove istanze espresse dai consumatori moderni relativamente ai prodotti alimentari. Ad ampliarsi notevolmente, coinvolgendo dimensioni mai prima esplorate, è stato il concetto stesso di qualità alimentare. Da una qualità focalizzata solo su aspetti igienico-sanitari e intrinseci al prodotto, si pone ora l'attenzione su alimenti sempre più caratterizzati da attributi esterni al prodotto stesso e sempre meno verificabili dal consumatore, a partire da tutte quelle caratteristiche che nel marketing vengono definite come "attributi fiducia". Questi sono rappresentati da molte delle certificazioni pubbliche e private attualmente esistenti. I prodotti derivanti da agricoltura biologica, quelli certificati con il marchio DOP o IGP fino ad arrivare a tutti i disciplinari di produzione o standard privati che la distribuzione moderna impone ai propri fornitori. Di recente tali attributi hanno coinvolto anche la sfera etica così da avere dei prodotti alimentari capaci di differenziarsi da altri per una maggiore tutela dei lavoratori, per un'attenzione maggiore alla biodiversità, per una più equa retribuzione dei fattori impiegati.

Quello della qualità e delle sue declinazioni è solo uno dei percorsi che stanno caratterizzando lo sviluppo recente dell'agricoltura meridionale. Essa, infatti, seguendo una vocazione ancora più specifica e in linea con i processi in atto a livello nazionale ed europeo, sta puntando molto anche sulla cosiddetta "multifunzionalità": diversificazione e allargamento delle attività produttive all'interno delle aziende agricole e dei territori rurali, dall'agriturismo ai servizi ambientali e sociali.

Oggi, occorre puntare sul ruolo che l'agricoltura può svolgere in modo più o meno diretto nell'attivazione di altri settori produttivi e nella produzione di beni e servizi pubblici. Tra i nuovi ruoli che possono essere stimolati da una politica volta a valorizzare la multifunzionalità dell'agricoltura, uno spazio decisivo per il Mezzogiorno è senz'altro rappresentato dal ruolo "ambientale": per la conservazione/ricostituzione del paesaggio rurale e della biodiversità, per la riconversione verso pratiche agricole più sostenibili, per la salvaguardia del territorio specie nelle aree interne e più marginali, laddove la persistenza di un tessuto di aziende economicamente vitali e la possibilità di garantire reddito e occupazione rappresentano condizioni essenziali per mantenere la popolazione sul territorio e con essa le tradizioni e la cultura rurale.

Infine, il ruolo dell'agricoltura è connesso a due dei principali *drivers* di sviluppo che la SVIMEZ ha individuato: il rilancio della logistica portuale e retroportuale, per lo scambio e la valorizzazione dei prodotti sui mercati internazionali, e la produzione di bioenergia, anche come fattore decisivo per l'aumento della competitività delle produzioni.

Insomma, il ventaglio delle opzioni strategiche per puntare sull'agroalimentare come volano di sviluppo del Mezzogiorno e del Paese è molto ampio, e occorre un impegno forte a definire un disegno coerente di *policy* per affrontare i vincoli che ancora ne limitano la piena espressione e le sfide per valorizzare le sue grandi potenzialità.