

SVIMEZ  
Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

RAPPORTO SVIMEZ 2012  
SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO

INTRODUZIONE E SINTESI



## Indice

1. Una crisi troppo lunga: effetti e rischi della “spirale” recessiva	p. 5
1.1. <i>Andamenti dell’economia meridionale nella crisi</i>	p. 6
1.2. <i>Le previsioni per il 2012: dalla stagnazione a una nuova recessione</i>	p. 8
1.3. <i>Gli effetti sulla struttura economica del Sud: la desertificazione industriale</i>	p. 10
2. Emergenza lavoro e dinamiche sociali: la condizione dei giovani e delle donne nel Mezzogiorno	p. 12
2.1. <i>L’emergenza lavoro tra congiuntura e struttura: la condizione giovanile e femminile</i>	p. 12
2.2. <i>I “circoli viziosi” della lunga crisi dello sviluppo. Il depauperamento di capitale umano e lo “tsunami” demografico in atto</i>	p. 17
3. Politiche per il Sud e politiche nazionali: una supplenza impossibile	p. 21
3.1. <i>La debolezza dell’intera azione pubblica nel Mezzogiorno: i servizi pubblici</i>	p. 21
3.2. <i>Il mancato impegno complessivo per lo sviluppo: il crollo della spesa in conto capitale</i>	p. 23
3.3. <i>Le politiche regionali, tra storiche debolezze, emergenza, riforma e prospettive</i>	p. 25
3.4. <i>Il Piano di Azione Coesione</i>	p. 27
4. La sfide del Mezzogiorno: industria, città, ambiente	p. 31
4.1. <i>Questione industriale al Sud: nuove politiche e internazionalizzazione</i>	p. 31
4.2. <i>Politiche per la riqualificazione urbana e ambientale</i>	p. 36
5. Condizioni di competitività e disegno di sviluppo per il Sud: infrastrutture, logistica, energia	p. 40
5.1. <i>Infrastrutture e logistica</i>	p. 40
5.2. <i>Energia</i>	p. 44
6. L’imperativo, crescere. Le condizioni della ripresa, a partire da Sud. Una nuova europeizzazione e l’opzione mediterranea	p. 48



## Introduzione e sintesi

### 1. UNA CRISI TROPPO LUNGA: EFFETTI E RISCHI DELLA “SPIRALE” RECESSIVA

Da cinque anni, ormai, il Mezzogiorno è avvitato in una spirale di arretramento economico e sociale, con le conseguenze testimoniate dalle statistiche e dalle analisi presentate nel Rapporto, che si sommano alle previsioni fortemente preoccupanti per il 2012 e il 2013.

La riflessione che la SVIMEZ quest'anno propone riguarda la sostenibilità delle trasformazioni nella struttura produttiva, alla luce di un ciclo economico negativo che sta ridisegnando la mappa delle attività imprenditoriali con il rischio di scomparsa di interi comparti dell'industria italiana nel Mezzogiorno. Gli elementi di vitalità, di cui si dà conto nel Rapporto, connessi a esperienze innovative e processi di internazionalizzazione che tendono a riprendere dopo il biennio 2008-2009 di maggiore caduta ciclica, non sono in grado di compensare l'arretramento competitivo generale del sistema produttivo dell'area.

Oltre che sugli indicatori di prodotto e competitività, questo arretramento si riflette sul versante sociale dei comportamenti, con dinamiche fortemente negative nella demografia, nel mercato del lavoro e nei processi formativi di maggiore qualità. Il progressivo abbassamento dei livelli dei consumi (connesso in larga parte alla drastica riduzione dei redditi delle famiglie) e la scarsa ripresa degli investimenti, combinati con il maggiore impatto aggregato al Sud delle manovre restrittive di finanza pubblica varate tra il 2011 e il 2012, rendono imperativa e vitale una ripresa del processo di crescita del Paese.

Secondo la SVIMEZ, solo una strategia di rilancio del Sistema-Italia nel suo complesso e insieme delle diverse economie regionali potrà essere in grado di riavviare anche un meccanismo di integrazione tra le due grandi macro-aree del Paese, condizione indispensabile per uscire dalla fase di declino che dalla metà degli anni '90 – e con più forza nella crisi attuale – ha caratterizzato l'intero sistema produttivo nazionale. Da un lato, è fuor di dubbio che anche al Nord non sia più rinviabile la necessaria ristrutturazione dell'apparato produttivo, dall'altro, permangono insostenibili divari di

capitale infrastrutturale e produttivo nel Mezzogiorno che, negli ultimi anni, invece di ridursi si sono allargati. Dalla crisi, ci preme ribadire, o si esce tutti insieme o non si esce.

Il Sud e le economie territoriali più deboli – al contrario di quanto da più parti spesso riproposto – non sono la palla al piede della ripresa dello sviluppo del Paese, ma anzi possono essere le leve per ricominciare a crescere. A patto, però, che si agisca attraverso incisive politiche attive di rilancio dei settori produttivi, oltre che sull'adeguamento delle condizioni di contesto.

### 1.1. *Andamenti dell'economia meridionale nella crisi*

Il Mezzogiorno ha subito più del Centro-Nord le conseguenze della crisi economica, con una caduta maggiore del prodotto e una riduzione ancora più pesante dell'occupazione nel biennio di recessione 2008-2009, mentre la debole ripresa del successivo biennio 2010-2011 è stata nell'area troppo incerta e insufficiente. Il nuovo peggioramento del quadro economico avvenuto dall'estate del 2011 rafforza il rischio che, in assenza dello stimolo a breve di una ripresa della domanda privata e pubblica, i processi di recupero siano eccessivamente lunghi e l'aggiustamento strutturale sia molto gravoso, con una perdita permanente di tessuto produttivo, che aggraverebbe ulteriormente i divari territoriali nel Paese.

La dinamica dei processi di recupero dalla crisi è risultata assai più debole in Italia che nel resto d'Europa e differenziata tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord, riflettendo la diversa interazione delle componenti di offerta e di domanda nelle due aree: da una parte, il ruolo giocato dalla domanda estera in una fase di flessione di quella interna; dall'altra, i processi di recupero della produttività e quindi, a parità di dinamiche salariali, la dinamica della competitività relativa tra aree.

Tra il 2007 e il 2011 il PIL meridionale ha subito una riduzione in termini reali del 6,1%, a fronte di una riduzione del 4,1% nel Centro-Nord. La ripresa dell'Eurozona è stata decisamente più veloce: nel 2011 la differenza negativa rispetto al livello del 2007, era pari a meno di un punto. Il recupero è stato maggiore in tutti i paesi europei nostri principali concorrenti sui mercati internazionali: anzitutto la Germania che, con l'incremento del prodotto nel triennio 2008-2011 dello 0,5% annuo, nel 2011 si è riportata a quasi un punto percentuale oltre il livello precedente la crisi; la Francia, che ha recuperato tutta la flessione, nel 2011 è a qualche decimo di punto al di sopra del livello del 2007 (0,3%); la Spagna invece deve ancora

recuperare 2,7 punti percentuali, che comunque sono solo la metà di quelli che rimangono ancora all'economia italiana per tornare ai livelli del 2007.

Nel 2011, secondo valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, il PIL (a prezzi concatenati, anno di riferimento 2000) è variato nel Mezzogiorno dello 0,1%, con una ulteriore riduzione del modesto tasso di crescita realizzato l'anno precedente (0,6%). L'incremento è rimasto inferiore, di circa mezzo punto percentuale, a quello registrato nel resto del Paese (0,6%).

La riduzione del ritmo di crescita dell'economia italiana nel 2011 (+0,4% nel 2011, dopo il +1,7% del 2010) è imputabile alla debolezza della domanda interna, sia delle famiglie che delle imprese.

La componente estera della domanda – che nel 2010, trainata dalla ripresa del commercio internazionale, aveva sospinto l'espansione dell'attività produttiva – ha continuato ad alimentare la crescita, sebbene con un forte rallentamento rispetto all'anno precedente. Le esportazioni di beni e servizi sono aumentate in Italia nel 2011 del 5,6%, circa la metà dell'anno precedente (+11,6%), recuperando nell'ultimo biennio gran parte della caduta registrata nel 2009 (-17,5%). La dinamica delle esportazioni è risultata positiva in entrambe le ripartizioni, anche se la crescita è stata lievemente più debole nelle regioni meridionali. Le esportazioni a prezzi correnti del Mezzogiorno sono aumentate nel 2011 del 10,3%, nel resto del Paese dell'11,5%.

Il peggior andamento del PIL meridionale è dovuto, oltre che allo stimolo relativamente inferiore rispetto al resto del Paese della domanda estera, soprattutto alla flessione della spesa per consumi, attribuibile, per parte importante, come vedremo, alle critiche prospettive del mercato del lavoro dell'area.

Da quattro anni i consumi nel Mezzogiorno non crescono: cumulativamente la caduta dal 2007 ha superato i tre punti percentuali. I consumi delle famiglie hanno registrato, in particolare nel Mezzogiorno, un calo significativo nel corso della crisi, anche per quelli alimentari, riducendosi complessivamente del 4,5%, a fronte di una sostanziale stazionarietà nelle regioni del Centro-Nord. Per effetto della crisi, e del declino dei redditi in atto dall'inizio del decennio, il livello dei consumi delle famiglie meridionali risulta inferiore in termini reali di oltre 3 miliardi di euro rispetto al valore del 2000.

Nel corso del biennio 2010-2011 si è aggiunta una forte contrazione in tutto il Paese dei consumi della Pubblica Amministrazione, che si sono ridotti complessivamente nel biennio 2010-2011 dell'1,5%, a causa delle manovre di contenimento della spesa pubblica. Tale negativa dinamica dei

consumi, particolarmente intensa nel biennio di crisi 2008-2009, non è stata recuperata dalla lieve ripresa del 2010-2011.

Il calo reale dei redditi delle famiglie, unito alla flessione dei consumi pubblici e alla perdurante incertezza sulle prospettive del mercato del lavoro, rischia di pregiudicare fortemente anche le prospettive di ripresa della domanda interna nel 2013.

La dinamica complessiva dell'ultimo decennio mostra come ci sia stata una interruzione del processo di accumulazione del Paese, soprattutto per la progressiva erosione della spesa pubblica in conto capitale. Dal 2001 al 2011 il processo di investimento è risultato complessivamente negativo sia nel Mezzogiorno che nel resto del Paese. Il tasso di variazione cumulato degli investimenti fissi lordi negli ultimi dieci anni è stato pari al Sud a -1,4%, mentre nel Centro-Nord la variazione negativa è risultata molto maggiore (-5,0%). Questo divario è completamente riconducibile alla maggiore caduta dell'accumulazione di capitale nel Centro-Nord negli anni di crisi: se nel periodo 2001-2007 il tasso medio di crescita della spesa per investimenti è stato pari a 1,6% nel Mezzogiorno e a 1,9% nel resto del Paese, nel periodo 2008-2011 le dinamiche si invertono, con un calo nel Mezzogiorno (-3,0%) meno forte che nel Centro-Nord (-4,5%).

L'accumulazione di capitale è frenata dalle incertezze sulla ripresa dell'attività economica e sull'andamento del ciclo internazionale, dalla presenza di ampi margini di capacità inutilizzata dopo la flessione del 2009 e infine, specie dall'estate 2011, dalle tensioni sui mercati finanziari.

## 1.2. *Le previsioni per il 2012: dalla stagnazione a una nuova recessione*

Le stime per il 2012, effettuate con il modello di previsione regionale SVIMEZ-IRPET, evidenziano un forte peggioramento del quadro economico: aggravamento della recessione, contrazione del PIL superiore a quella dei partner europei, peggior andamento delle regioni meridionali.

Il peggioramento della congiuntura nella seconda parte del 2012 ha comportato una revisione al ribasso delle previsioni effettuate nel giugno scorso (riportate nel Rapporto). In base alle nostre nuove stime, il PIL italiano dovrebbe far registrare nell'anno una flessione del 2,5%, risultato peggiore di quello previsto per l'area Euro (-0,4%) e per gli altri paesi europei: +0,7% Germania, +0,3% Francia, -1,2% Spagna. Si conferma, inoltre, e si aggrava, la tendenza ad un ampliamento del divario tra Nord e Sud: il PIL del Centro-Nord dovrebbe flettere del 2,2% mentre quello del



Sud farebbe segnare una riduzione del 3,5%. Considerando questa ulteriore contrazione, il PIL del Mezzogiorno farebbe segnare dal 2007 a tutto il 2012 una riduzione complessiva di circa il 10%, ritornando ai livelli del Pil (a prezzi costanti) del 1997, un salto all'indietro di quindici anni (il prodotto del Centro-Nord tornerebbe ai livelli del 2002).

Non possono non destare allarme, per la stessa tenuta sociale di molte aree del Mezzogiorno, le previsioni di una ulteriore forte caduta dei consumi delle famiglie, stimata nel 2012 in circa il -3,8%, che si somma alle flessioni degli scorsi anni, di cui si è detto in precedenza. Va sottolineato, in particolare, il crollo previsto per l'anno in corso della spesa per investimenti che, a fronte di un calo stimato a livello nazionale del 7,6%, calerebbero al Sud di oltre il 13%.

Su tali risultati incidono in maniera molto rilevante gli interventi correttivi sui conti pubblici adottati dal 2010, pur necessari a riportarli in linea con gli obiettivi programmatici definiti e concordati in sede europea. In un generale contesto di crisi recessiva, le quattro manovre effettuate nel 2010 e nel 2011, approvate dal precedente e dall'attuale Governo, hanno avuto un impatto complessivo sul PIL ben più pesante nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord. Che l'effetto aggregato delle manovre fosse recessivo appare scontato: bisogna peraltro ricordare che una simulazione svolta sugli effetti di un incremento dello spread tra Btp e Bund, avrebbe delineato uno scenario ancor peggiore di quello previsto.

Le manovre restrittive comportano, secondo le stime SVIMEZ, un effetto depressivo sul PIL del 2012 dell'1,1% in Italia, ma assai differente a livello territoriale: 8 decimi di punto nelle regioni centro settentrionali e 2,1 punti percentuali in quelle meridionali.

Ciò che va sottolineato, a nostro avviso, non è tanto il saldo complessivo degli interventi ma la loro composizione. Il maggiore impatto, cioè, che stanno scontando le aree deboli del Paese, caratterizzate da un tessuto infrastrutturale e produttivo incompleto, dalla forte contrazione prevista, soprattutto nel 2012, della spesa per investimenti: tale riduzione determina un calo del PIL di 1,7 punti percentuali (sui complessivi 2,1 punti determinati complessivamente dalle manovre) a fronte del -0,6% nel Centro-Nord. Nelle nostre elaborazioni risultano, in particolare, significativi gli effetti sulla dinamica degli investimenti al Sud dei tagli operati dal precedente Governo al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), con i quali si è realizzato una quota significativa dei risparmi previsti a carico dei Ministeri, sia col DL 78/2010 che con il DL 98/2011. Nel Sud, inoltre, data la minore dimensione dell'economia di mercato, maggiore è la capacità moltiplicativa esercitata dalla componente pubblica nel processo di accumulazione.

Quest'ultima osservazione acquisisce maggiore rilievo alla luce delle possibili opzioni di *policy* attualmente in discussione. La difficile situazione economica richiede, accanto alle misure di risanamento, la responsabilità attiva dell'operatore pubblico, non come pura entità di spesa, bensì come capacità di delineare e perseguire una strategia per le aree più deboli. Occorre prendere atto che nella crisi il Sud ha pagato già un prezzo molto alto con tagli significativi alle risorse per investimenti.

Gli elementi emersi pongono dunque chiaramente in evidenza l'esigenza imprescindibile di trovare spazi per il sostegno, specialmente nel Mezzogiorno, dei processi di accumulazione di capitale produttivo e impedire così una spirale recessiva che potrebbe determinare effetti sociali ancor più drammatici.

Tutto questo dipenderà anche da una maggiore efficienza delle amministrazioni nazionali e regionali nello spendere le risorse ancora disponibili dei Fondi strutturali e dalla capacità di orientarli e concentrarli su un piano di interventi infrastrutturali e di politica industriale attivabili a breve termine. Ma rimanda soprattutto all'esigenza di trovare spazi di intervento per la spesa in conto capitale, con una modifica delle regole europee oltre che con i risparmi in altre voci. È di cruciale importanza, per la SVIMEZ, una diversa considerazione della spesa per investimenti nel Patto di Stabilità europeo, come peraltro più volte dichiarato dallo stesso Presidente del Consiglio, Mario Monti, a sostegno della cd. *golden rule*. Si tratta di una politica che permetterebbe nel medio periodo di rendere il processo di risanamento compatibile con l'esigenza di non aggravare la dinamica recessiva in corso, evitando i rischi di derive greche.

Uno sguardo schietto sulla dinamica in atto e su quella prevista nel Mezzogiorno non serve ad alimentare rivendicazioni di carattere territoriale ma ad indicare – proprio sulla base degli effetti che possono determinarsi nelle regioni più fragili economicamente e nella capacità di tenuta sociale – i rischi di una strategia di politica economia condizionata dai vincoli “ciechi” imposti da un incompleto assetto istituzionale europeo, incapace di tenere insieme le esigenze di risanamento con quelle della ripresa dell'accumulazione di capitale pubblico e investimenti privati.

### 1.3. *Gli effetti sulla struttura economica del Sud: la desertificazione industriale*

La crisi ha messo drammaticamente in risalto gli squilibri esistenti nella struttura produttiva italiana, specializzata in settori con basse opportunità di crescita e polverizzata in piccole e piccolissime imprese.

I processi di aggiustamento, iniziati prima della crisi ma da essa bruscamente sollecitati, risultano ancora lenti, e lo sforzo per aumentarne la produttività appare ancora insufficiente, specie nelle aree più deboli e meno innovative.

Nell'attesa che questi processi di ristrutturazione e razionalizzazione, avviati da una parte delle imprese italiane più esposte alla competizione internazionale, vadano a compimento, esistono consistenti rischi, soprattutto nelle aree più deboli del Paese, che si inneschino processi di desertificazione che dall'industria si trasmettono agli altri settori.

È proprio l'industria l'architrave del sistema economico meridionale che rischia di cedere, facendo crollare l'intera economia. E purtroppo le cronache di questi mesi dell'ILVA di Taranto, così come quelle nei mesi scorsi di Termini Imerese e dell'IRISBUS fino alla complessa vicenda FIAT, sembrano confermare i rischi di una fuoriuscita da comparti strategici, che presentano una concentrazione degli stabilimenti nel Sud.

Dobbiamo avere presente che contrariamente al resto del Paese, troppo piccola è in questa area la quota di imprese esportatrici in grado di compensare la debolezza della domanda interna con una crescita dell'export; troppo forte è la dipendenza dagli appalti della pubblica Amministrazione che, senza risorse, ha bloccato nuovi appalti e, ancor peggio, ritarda i pagamenti dei beni e servizi acquistati.

La caduta produttiva nel settore industriale in questo quinquennio di crisi è stata in tutto il Paese assai rilevante ma ha assunto le dimensioni più drammatiche nel Mezzogiorno, soprattutto in termini di riduzione di occupati. La caduta produttiva del biennio 2008-2009 è stata, infatti, lievemente più forte nel Sud (-18,2%) che nel Centro-Nord (-17,8%) mentre la ripresa del successivo biennio 2010-2011 assai più lenta: nel 2011 il prodotto nell'industria in senso stretto era ancora inferiore al livello del 2007 di 13 punti percentuali nel Mezzogiorno, di 10,4 nel resto del Paese; gli effetti della nuova recessione del 2012 fanno prevedere un ulteriore arretramento.

Come detto, però, è sul fronte dell'occupazione che gli effetti della crisi, e dei suoi elementi ben oltre che congiunturali, sono più rilevanti: gli occupati nell'industria in senso stretto si sono ridotti al Sud tra il 2007 e il 2011 di oltre 100 mila unità (-11%), a fronte di una riduzione pari alla metà per intensità nel Centro-Nord (-5,5%).

La spiegazione di questo andamento va ricercata nella diversa reazione delle imprese nelle due macroaree alla congiuntura sfavorevole. I risultati di una specifica analisi condotta nel Rapporto sull'evoluzione della produzione e delle esportazioni nel settore del tessile e delle calzature mostrano, infatti, come nel Mezzogiorno vi sia stato un minore ricorso alla delocalizzazione internazionale di fasi produttive rispetto a quanto avvenuto per il Centro-Nord. In quest'ultima area i sistemi produttivi locali hanno aperto maggiormente le reti produttive ai mercati internazionali, e hanno stretto accordi di *outsourcing* e di subfornitura internazionale intensi e prolungati. Nel Mezzogiorno gli episodi di collaborazione produttiva internazionale sono risultati più sporadici e, salvo pochi casi, meno duraturi. Anche l'Indagine svolta dalla Banca d'Italia nel 2009 conferma nel Sud un minore ricorso alla delocalizzazione internazionale di fasi produttive rispetto a quanto avvenuto per il Centro-Nord. L'adozione di strategie di internazionalizzazione ha riguardato circa un quarto delle imprese del Centro-Nord, ma solo il 13% delle imprese del Mezzogiorno.

Nel Mezzogiorno, dove sono maggiormente rilevanti i settori produttivi caratterizzati da una "bassa" o "medio-bassa" dotazione tecnologica, la competitività risulta per lo più determinata dai costi unitari del lavoro, che sono più elevati non solo rispetto ai paesi asiatici emergenti, ma anche rispetto a molti paesi dell'Est europeo. Quello meridionale, in sostanza, è un modello produttivo sempre più insidiato dal "basso", e che non riesce ad introdurre, se non in misura limitata, gli adeguamenti competitivi anche attraverso forme più evolute di internazionalizzazione, maggiormente adottate nel resto del Paese.

Se dunque – come la SVIMEZ ha ripetuto negli anni – è il Sud che ha bisogno più di altre aree di quelle riforme strutturali che rompano i meccanismi di automantenimento di una società bloccata che consolida le rendite e deprime lo sviluppo, i tempi della crisi richiedono anche interventi più diretti e di breve periodo, in grado di mantenere i posti di lavoro ma anche di avviare processi di riqualificazione produttiva.

## 2. EMERGENZA LAVORO E DINAMICHE SOCIALI: LA CONDIZIONE DEI GIOVANI E DELLE DONNE NEL MEZZOGIORNO

### 2.1. *L'emergenza lavoro tra congiuntura e struttura: la condizione giovanile e femminile*

Una riflessione sulle reali condizioni del Mezzogiorno non può che partire dalla *strutturale* carenza di occasioni di lavoro, specialmente a medio-alta qualifica, in particolare per giovani e donne; la lunga fase di declino e poi di crisi restituisce un'area del Paese caratterizzata da inoccupazione massiccia e impoverimento, in cui si sono ulteriormente ridotte le opportunità di realizzazione individuale delle giovani generazioni.

Con la crisi sono emersi con drammaticità gli effetti di una lunga fase in cui, in presenza di una debole regolamentazione dei mercati, le politiche pubbliche hanno trascurato l'obiettivo, determinante per attivare processi di crescita stabili, della riduzione delle disuguaglianze nei redditi e nelle opportunità tra i cittadini. In questa chiave è possibile leggere la progressiva deriva economica e sociale del Mezzogiorno d'Italia. Ma anche ricavarne indicazioni di *policy* importanti nel momento in cui si è chiamati a interventi di finanza pubblica particolarmente restrittivi.

La crisi, inevitabilmente, porta a soffermarsi sull'*emergenza*. In effetti l'andamento dei dati in questi anni, al netto del peggioramento del 2012, ci rivela uno "smottamento" nel mercato del lavoro che rende assai evidente *chi e dove* la crisi abbia colpito più pervicacemente. Perdita di occupati in micro imprese e "precari" non tutelati dal nostro incompleto, e dunque iniquo, sistema di *welfare*, mancati accessi di giovani e donne al mercato del lavoro: sono fenomeni che, in misura prevalente, insieme al lavoro sommerso, incidono nel Mezzogiorno, e dunque determinano il maggior crollo occupazionale nell'area. A ciò, si aggiunga il fatto che nell'area le grandi crisi industriali si consumano nella pressoché totale assenza di alternative per i lavoratori (di tutte le età, con tutte le garanzie contrattuali) espulsi dal processo produttivo, che devono peraltro fare i conti con l'allungamento dell'età pensionabile.

I dati consentono oggi di poter effettuare un bilancio assai importante della prima fase della crisi. Tra il 2008 e il 2011 si sono perse nel nostro Paese 437 mila unità di lavoro, con una concentrazione territoriale impressionante: -266 mila nel Mezzogiorno, quasi il 60% di perdite in un'area in cui sono presenti meno del 30% degli occupati italiani. Per quanto riguarda i settori, si può parlare di un vero e proprio crollo per le costruzioni (-14,1%, contro il -3,7% del Centro-Nord) e nell'industria in senso stretto (-11,1% nel Mezzogiorno, - 5,1% nel resto del Paese), non compensate dalla dinamica del terziario che, cresce al Centro-Nord (+1%), mentre riduce i posti di lavoro nel Sud (-1,6%).

L'impatto di una simile contrazione delle opportunità di lavoro sui redditi delle famiglie, in aree caratterizzate da tassi di occupazione distanti

oltre 20 punti percentuali dagli standard nazionali (44% rispetto al 64% del Centro-Nord), è stato molto forte e ha innescato un spirale negativa redditi-consumi che rischia di mettere a rischio la stessa tenuta sociale di molte realtà meridionali. All'interno di una forte flessione dei consumi totali delle famiglie meridionali (di cui si è detto sopra) va sottolineata una riduzione tra il 2007 e il 2011 dell'8,3% dei consumi alimentari e del 5,7% della spesa per vestiti e calzature.

Occorre ora valutare la sostenibilità per queste famiglie, non povere ma a rischio di diventarlo, di misure di contenimento della spesa pubblica che potrebbero determinare un incremento della pressione fiscale locale o una riduzione dei servizi.

Il prolungato arretramento dei consumi di beni primari indica una strutturale riduzione del reddito disponibile delle famiglie e, soprattutto nella fase più recente, un netto peggioramento delle aspettative salariali per il futuro che, deprimendo una componente determinante della domanda interna, potrebbe ulteriormente pregiudicare le prospettive di ripresa economica e occupazionale dell'area.

Nel generale "impoverimento" delle condizioni del mondo del lavoro, sono soprattutto i giovani che hanno pagato nella crisi. Assai interessante, e drammatica, è l'analisi per fasce d'età della dinamica occupazionale in questi anni. Tutta la perdita di occupazione si concentra nelle classi di età giovanili (sotto i 35 anni). La perdita complessiva nazionale di 437 mila unità di lavoro dal 2008 al 2011 è il frutto di una crescita (soprattutto nel 2011) dell'occupazione sopra i 35 anni (+616 mila occupati) e di un crollo vertiginoso dell'occupazione giovanile: tra i 15 e i 34 anni, nel periodo considerato, si sono persi più di un milione di occupati. Andamenti sostanzialmente simili interessano le due ripartizioni territoriali, se pur con un'accentuazione negativa nel Mezzogiorno, dove gli occupati adulti restano in definitiva stabili (un lieve aumento di 63 mila unità), mentre gli under 35 anni occupati si riducono di 329 mila unità (con flessioni del 14,5% e del 23,7% rispettivamente per le classi 25-34 e 15-24 anni); nel resto del Paese le classi centrali ed elevate di età segnano una crescita del 4,7%, le classi d'età giovanili registrano cali rispettivamente del 12,9% e del 19,2%.

Nel Mezzogiorno in particolare, ma non solo, si sono sbarrate per le nuove generazioni le porte d'accesso al lavoro, e nessun titolo di studio sembra in grado di proteggere pienamente i giovani dall'impatto della crisi sull'occupazione: i nuovi assunti (gli occupati che risultavano non esserlo nell'anno precedente) tra i 20 e i 35 anni nel corso dell'ultimo triennio si sono ridotti di quasi il 20% nelle regioni meridionali e del 2% nelle regioni

del Centro-Nord. Complessivamente si è passati al Sud da un flusso di giovani neooccupati nel 2008, già anno di crisi, di 430 mila unità ad un flusso nel 2011 di circa 330 mila unità.

Tutto questo, è evidenziato dai tassi di occupazione giovanili: se si considerano cioè le classi da 25 a 34 anni, fascia d'età assai significativa, perché "depurata" dall'effetto di partecipazione al mondo dell'istruzione, e in cui i giovani accedono (o dovrebbero accedere) in massa al mercato del lavoro. Per queste classi, il tasso di occupazione è nel Mezzogiorno al 47,6% a fronte del 75,7% delle regioni del Centro-Nord.

Oltre alla condizione giovanile, la realtà meridionale appare gravemente segnata da una vera e propria stagnazione dei processi di crescita dell'occupazione femminile. Eppure, i margini per un ampliamento significativo della base occupata femminile nelle regioni del Mezzogiorno sono realistici, soprattutto se si considera la sottoutilizzazione del capitale umano giovanile femminile, la componente di gran lunga più scolarizzata ed istruita della società meridionale. Aumentare il numero di donne occupate nelle regioni meridionali (soprattutto giovani) significa imprimere una forte accelerazione ai processi di crescita sociale ed economica del Paese.

Nel corso degli ultimi quindici anni, la crescita dell'occupazione femminile è stata significativa nel Centro-Nord (circa 11 punti percentuali), ma abbastanza modesta nel Mezzogiorno, dove l'aumento di circa 4 punti percentuali si è interrotto a partire dal 2004 per diventare stagnazione. La percentuale di donne meridionali che lavorano si è attestata da allora stabilmente intorno al 31%, fino al 2011, senza subire significative variazioni nel periodo di crisi. Per le giovani donne, sotto i 35 anni, invece, nel 2011 non raggiungeva il 24%.

Il peggior andamento nel Sud dell'occupazione femminile, in presenza di un processo generale di espulsione di manodopera industriale, è dovuto a una crescita della domanda di lavoro femminile nel settore dei servizi non così sostenuta come quella del Centro-Nord, perlomeno nella sua componente regolare.

La diseguale presenza femminile nei diversi settori economici consente di parlare, per tutto il Paese e in particolare nel Mezzogiorno, di vera e propria *segregazione occupazionale* delle donne. Le donne del Mezzogiorno scontano una precarietà lavorativa maggiore sia nel confronto con i maschi della stessa ripartizione sia nel confronto con le donne del resto del Paese.

Un ulteriore elemento di criticità per le donne del Mezzogiorno è il ricorso al *part-time*. Se, da un lato, la quota di donne meridionali occupate con un contratto a tempo parziale (27,3%) è inferiore di quasi 3 punti rispetto

a quella del Centro-Nord (29,9%), dall'altro, l'aspetto più allarmante è che il 67,6% di queste lavora part-time perché non ha trovato un lavoro a tempo pieno (contro un'incidenza del part-time involontario che nelle regioni del Centro-Nord si ferma al 45,8%).

Il dato forse più rilevante, che mette in evidenza quanto la questione femminile – negli aspetti strutturali del mercato del lavoro – sia nel nostro Paese essenzialmente una questione meridionale, è testimoniato tuttavia dall'*inattività* che riguarda due donne meridionali su tre. Il Centro-Nord sta colmando la distanza del suo tasso di attività femminile dalla media europea (da -7,7 punti percentuali del 2000 a -5,4 punti nel 2011), mentre nel Mezzogiorno il divario è aumentato nel corso degli ultimi dieci anni (da -24,5 punti percentuali del 2000 a -28,2 punti nel 2011).

Il significativo ampliamento dell'area dell'*inattività* che si osserva nel Mezzogiorno si spiega, da una parte, con la maggiore presenza di donne scoraggiate che non cercano attivamente un'occupazione perché pensano di non trovarla oppure perché i canali d'intermediazione formali sono carenti e inefficienti e, dall'altra, con la maggiore incidenza di donne che si dichiarano indisponibili a lavorare, che si avvicina in questa ripartizione a quasi la metà della popolazione femminile in età lavorativa.

Quasi l'82% delle donne inattive del Mezzogiorno (e l'85,9% di quelle del resto del Paese) affermano che la decisione di non cercare lavoro non dipende dall'assenza, dall'inadeguatezza o dall'eccessivo costo dei servizi di cura, pubblici o privati. La strutturale carenza di domanda di lavoro femminile, da un lato, e dall'altro, la prospettiva di un'occupazione con un'attesa retributiva talmente bassa e discontinua da rendere sconveniente il ricorso ai servizi di cura per l'infanzia, tende a perpetrare un modello sociale fondato sulla famiglia monoreddito, in cui solo l'uomo provvede al sostentamento.

Nel Rapporto, si stima d'altro canto che l'utenza potenziale di fruizione di posti "nido" possa aumentare, anche in modo significativo di circa il 10%, in presenza di un'offerta di servizi per la prima infanzia di maggiore qualità e meno costosa. Del resto, è messa in evidenza la significativa correlazione positiva fra tasso di occupazione femminile e disponibilità di asili nido.

Affrontare la questione femminile del Mezzogiorno "al femminile" significa fare i conti col potenziale di crescita dell'area e quindi dell'intero Paese. La carenza di domanda di lavoro femminile, specie qualificato, e la persistenza di un sistema di welfare incompleto che si scarica essenzialmente sulle donne, rischiano di riproporre vecchi modelli sociali che impediscono



di inserire a pieno titolo nel sistema produttivo un altissimo potenziale di conoscenza e competenza.

Questi fattori economici e sociali che si scaricano essenzialmente sulle giovani donne meridionali si combinano in una spirale demografica negativa che rende ancor più allarmanti, nel medio-lungo periodo, le prospettive del Sud e più incerto il percorso di fuoriuscita dalla crisi di tutto il Paese.

## *2.2. I “circoli viziosi” della lunga crisi dello sviluppo. Il depauperamento di capitale umano e lo “tsunami” demografico in atto*

Per l'intero Paese, che rischia di cadere nel circolo vizioso di recessione-austerità-recessione, vale ora una preoccupazione particolarmente evidente nella “più arretrata” realtà meridionale. La crisi economica e finanziaria ha determinato un indebolimento di fattori decisivi per la *performance* economica – come la scolarità e il capitale umano (lo vedremo subito), la partecipazione femminile al mercato lavoro (lo abbiamo detto), l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, la disponibilità di credito per le famiglie e le imprese, i programmi di protezione sociale.

L'effetto di “deterioramento” dei fattori sociali e culturali nella crisi, si combina e si somma alle conseguenze “dirette” sui fattori economici, in una vera e propria spirale di arretramento economico e sociale, che interrompe e mina il processo di modernizzazione. E questo rileva specialmente per quel fattore “sociale e culturale” che nella lunga crisi di questi anni ha subito un fortissimo processo di deterioramento: il depauperamento del capitale umano.

In questi anni, ci siamo spesso soffermati su un fenomeno assai significativo. A partire dagli anni Novanta, la partecipazione all'istruzione universitaria è aumentata sensibilmente. Dal 2004-2005 è cominciata invece una progressiva riduzione del tasso di passaggio, che ad un ritmo di circa due punti in meno all'anno, è tornato ai livelli di inizio anni duemila (da oltre il 70% del 2003-2004). Nel 2010-2011, tale tasso si è assestato al 58,9% nel Sud e al 63,2% nel Centro-Nord, in netta discesa rispetto all'anno precedente (64,6%). Se passiamo ad analizzare i laureati, ritroviamo, con un ritardo di qualche anno, il trend analizzato con riferimento agli immatricolati: una forte crescita a partire dal 2000 e poi un leggero calo dal 2005.

Sono molteplici i fattori socio-economici ed istituzionali alla base dell'inversione di tendenza nel processo di scolarizzazione superiore in

Italia, in presenza di divari ancora elevati con gli altri principali paesi dell'area OCSE. La contrazione delle immatricolazioni, infatti, non è ascrivibile soltanto all'effetto combinato del calo demografico e della diminuzione degli immatricolati in età più adulta.

Le ragioni principali di tale dinamica negativa, a nostro avviso, vanno letti in correlazione con le dinamiche economiche, a partire dal deterioramento della condizione occupazionale dei laureati. Al graduale esaurimento dell'impatto della riforma, i fattori economici e sociali, attuali e di prospettiva, hanno assunto un peso sempre più decisivo nelle scelte formative delle nuove generazioni. E anche il processo di accumulazione di capitale umano, fondamentale per lo sviluppo, rischia di essere vanificato dalle cattive performances economiche che si scaricano in particolare sul mercato del lavoro.

È il fattore della prospettiva occupazionale che, a nostro avviso, spiega larga parte del fenomeno. Tra le nuove generazioni, sembra essere maturata l'idea che l'investimento in formazione, in conoscenza, possa essere inutile per l'insufficiente capacità del sistema produttivo di assorbire le risorse umane formate, che in mancanza di opportunità di lavoro, sono destinate all'emigrazione, alla sottoutilizzazione o allo "spreco".

Basti pensare al crescente rilievo dei *Neet* - che in Italia, record negativo in Europa, riguarda 3,2 milioni di giovani under 35 anni, di cui 1,8 milioni si trovano nel Mezzogiorno (con un'incidenza sulla popolazione della stessa fascia d'età che raggiunge il 34,8%, contro il 16,8% del Centro-Nord, e punte che sfiorano il 40% in Campania e in Sicilia) – anche tra i laureati: quasi il 30% dei laureati meridionali tra i 15 e i 34 anni non lavora e nel contempo ha abbandonato il sistema formativo, ritenendo (comprensibilmente) inutile un ulteriore aumento del livello di istruzione per l'accesso al mercato del lavoro; in valori assoluti si tratta di 157 mila unità.

Si è creato un "circolo vizioso" tra offerta e domanda: le università italiane non producono capitale umano adeguato a un'economia moderna e avanzata, le imprese che dovrebbero domandarlo non sono in realtà quasi mai attrezzate ad accoglierlo e valorizzarlo, spesso perché troppo piccole. E ora, in definitiva, alla contrazione dell'offerta corrisponde una decisa flessione della domanda, determinata oltre che dal rallentamento dell'economia dallo spostamento in avanti dell'età media di pensionamento, dal diminuito assorbimento del settore pubblico allargato, da una crescente insoddisfazione del settore privato per la qualità dei laureati, soprattutto dei corsi triennali, ritenuti lauree incomplete.

Questa dinamica è ancor più preoccupante perché la formazione scolastica, universitaria e professionale, rimane il grande investimento per lo sviluppo del Mezzogiorno. Non mancano, nonostante la crisi, segnali incoraggianti di carattere qualitativo. Le indagini INVALSI sulle competenze acquisite degli studenti delle scuole primarie e secondarie fanno segnare, nell'ambito di un più generale miglioramento della *performance* media dell'Italia, una significativa riduzione dei differenziali Nord-Sud (anche se negli ultimi anni la convergenza tende a rallentare). Si tratta di segnali che andrebbero accompagnati con più incisivi interventi pubblici. Proprio nella scuola, gli inevitabili condizionamenti di un contesto socio-economico più debole, di famiglie di origine caratterizzate da più bassi livelli di istruzione, richiederebbero, anche in campi ordinari dell'azione pubblica, interventi differenziati e aggiuntivi a favore delle famiglie e delle aree più deboli. I dati degli ultimi anni, invece, sulla condizione degli edifici scolastici, sulla dotazione di laboratori e palestre, sull'offerta di classi a tempo pieno, continuano ad evidenziare una forte penalizzazione nel Mezzogiorno, con effetti rilevanti sui rendimenti degli studenti. Le misure previste dal Piano di Azione Coesione – che concentra una quota importante delle risorse europee riprogrammate sulla “priorità istruzione”, e in particolare sulla lotta alla dispersione scolastica – segnano una prima e decisa inversione di rotta. Spetta all'azione ordinaria delle pubbliche amministrazioni non vanificare questo investimento in un campo così rilevante.

Un ulteriore effetto di depauperamento di capitale umano è rappresentato, con ogni evidenza, dall'emigrazione della parte di popolazione attiva più formata. Secondo le nostre elaborazioni, dal 2000 al 2010, si sono trasferiti dal Mezzogiorno circa 1.350 mila persone: il saldo negativo è di 630 mila. Nel saldo, la percentuale di popolazione con un'età compresa tra i 15-34 anni è intorno al 70%: si stima dunque che in dieci anni circa 450 mila giovani hanno definitivamente abbandonato il Sud.

Accanto alla classica mobilità di lungo periodo rilevabile dalle anagrafi comunali, se ne è andata consolidando un'altra, determinata dalla precarietà del lavoro e dai relativamente più bassi livelli retributivi che i nuovi migranti meridionali trovano nel Nord. Si tratta di spostamenti temporanei, legati al lavoro, che superano il consueto pendolarismo giornaliero, ma che non consentono cambiamenti di residenza anagrafica. Nel 2008, il fenomeno interessava circa 173 mila meridionali. Nel 2011 i “pendolari di lungo raggio” Sud-Nord, dopo la forte flessione del biennio 2009-2010 in cui erano scesi a 130 mila, sono risaliti a 140 mila unità. Che affiancati alle 112 mila

persone che hanno trasferito la residenza dal Sud al Centro-Nord, dà la dimensione di una dinamica migratoria allarmante.

Sono numeri, serie annuali, che ci dicono ormai della natura “strutturale” di questo fenomeno. È da ricordare, inoltre, che il pendolarismo di lungo raggio riguarda soprattutto i giovani con un alto grado di istruzione: circa il 50% ha meno di 35 anni, circa il 30% è laureato e quasi la metà svolge professioni di livello elevato (a conferma dell’incapacità del sistema produttivo meridionale di assorbire lavoro qualificato): sono occupati residenti nel Mezzogiorno ma con un posto di lavoro al Centro-Nord.

La perdita di tali professionalità per il Sud – prezioso capitale umano giovane e formato – diventa doppiamente penalizzante: determina da un lato il fallimento economico dell’investimento formativo e dall’altro la mancanza di energie e di competenze necessarie per innescare nel Mezzogiorno un processo di sviluppo autonomo e autopropulsivo.

L’analisi svolta sulla condizione giovanile e femminile al Sud, dunque, consente di comprendere meglio le profonde trasformazioni in atto nella dinamica demografica e nella composizione per fasce di età della popolazione meridionale. Come abbiamo detto nel Rapporto dello scorso anno, lanciando un allarme, il Sud è entrato in una fase di crisi demografica che si affianca e si intreccia negativamente con quella economica. La maggiore denatalità, la minore incidenza delle emigrazioni dall’estero, gli spostamenti delle componenti più dinamiche e qualificate verso il Nord, sono sempre più legate all’arresto del processo di sviluppo e producono conseguenze negative sulla crescita della popolazione.

I dati provvisori del Censimento 2011 già evidenziano i primi effetti. Tra il 2001 e il 2011 la popolazione è cresciuta di 83 mila unità nel Mezzogiorno (+0,4‰) e di circa 2,4 milioni di unità nel Centro-Nord (+6,3‰). Ma decisamente più negative sono le variazioni se si guarda alla sola popolazione italiana, che si riduce di 220 mila unità al Sud mentre cresce di 250 mila nelle regioni del Centro-Nord.

Per la spirale negativa delle dinamiche demografiche ed economiche che lo stanno caratterizzando, il Mezzogiorno è destinato a diventare una delle aree con il peggior rapporto tra anziani inattivi e popolazione occupata.

Anche qui si può parlare di un “circolo vizioso”: le condizioni economiche e sociali hanno determinato questa dinamica demografica negativa, che cade oggi in un quadro di spirale recessione-austerità-nuova recessione. L’invecchiamento della popolazione meridionale, a sua volta, oltre a pesare sulla sostenibilità del sistema di *welfare* e dei servizi, specie con la crisi finanziaria della macchina pubblica, ha implicazioni economiche

rilevantissime, con ripercussioni sull'evoluzione dei consumi e dei risparmi, e conseguenti ricadute sull'attività produttiva e sull'accumulazione di capitale e quindi, infine, sulla crescita economica.

Il risultato di questi cambiamenti, si rilevava lo scorso anno, rischiava di determinare nelle previsioni un vero e proprio "tsunami" demografico. I dati fin qui commentati e le analisi proposte ci inducono a denunciare che si tratta di una dinamica ormai in atto.

### 3. POLITICHE PER IL SUD E POLITICHE NAZIONALI: UNA SUPPLENZA IMPOSSIBILE

#### 3.1. *La debolezza dell'intera azione pubblica nel Mezzogiorno: i servizi pubblici*

Dopo anni in cui il dibattito sull'azione pubblica nel Mezzogiorno si limitava soltanto a una polemica intorno alle relativamente poche – e sempre più taglieggiate – risorse aggiuntive della politica regionale di sviluppo, finalmente sembra essere diventata acquisizione comune che la sua efficacia è fortemente condizionata dai ritardi strutturali della società, delle istituzioni e del sistema produttivo meridionale imputabili alla debolezza dell'*intera* azione pubblica nel Mezzogiorno. Al Sud è assai inferiore la qualità di beni pubblici essenziali, come giustizia, sanità, istruzione, trasporti, lavori pubblici, servizi locali, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sul funzionamento dell'economia. In alcune aree l'influenza delle attività criminali sulle relazioni economiche e sociali continua a essere pervasiva.

Pur in un quadro evolutivo abbastanza articolato, per come emerge dall'analisi dei principali indicatori, i nuovi «contenuti» del divario (contenuti non strettamente economici, su cui si punta sempre più spesso l'attenzione) svelano una condizione in cui, ancora oggi, per il cittadino meridionale sono a rischio (o gravemente carenti) alcuni diritti fondamentali: in termini di vivibilità dell'ambiente locale, di sicurezza, di idoneità dei servizi sanitari e di cura per la persona adulta e per l'infanzia. Si tratta di carenze che si riflettono non solo sulla vita dei cittadini ma anche su quella delle imprese, e sono determinanti nel limitare l'attrazione di nuove iniziative imprenditoriali.

Questi comparti dell'azione pubblica costituiscono, pur senza smentire la necessità di politiche aggiuntive dedicate all'obiettivo precipuo della crescita economica, un *presupposto* fondamentale delle politiche regionali.

Gli indicatori disponibili, nonostante i significativi progressi compiuti dalla regioni meridionali in diversi settori, sembrano evidenziare un complessivo allargamento negli standard di servizio tra le due aree del Paese.

Si rimanda al Rapporto per un'analisi dettagliata dei divari di servizio per la raccolta differenziata (nel Mezzogiorno non diminuisce la percentuale di rifiuti urbani smaltiti in discarica, mentre diminuisce nel resto del Paese), o per l'efficienza nell'erogazione di alcuni servizi di pubblica utilità, che conferma i divari a sfavore del Mezzogiorno.

Ci soffermiamo qui su altri significativi ritardi delle regioni meridionali nel campo dei servizi alle fasce deboli della popolazione. In base agli ultimi dati disponibili, riferiti al 2010, la quota di bambini accolti in asilo nido, pubblici o privati convenzionati, è nel Mezzogiorno del 5,2%, (in debole crescita rispetto al 5,0% del 2009, pur con notevoli diversità tra aree meridionali, ma sempre troppo lontani dai 17,9 mediamente accolti nei comuni del Centro-Nord); la copertura per l'assistenza domiciliare integrata (Adi) che assicura la presa in carico di pazienti (principalmente anziani) a domicilio per alcune prestazioni mediche e di assistenza sociale, il cui target nazionale è pari al 3,5%, sottende profondi tra Centro-Nord (4,9%) e Mezzogiorno (2,3%), e un'elevata variabilità regionale (ma tutte le regioni meridionali presentano valori al di sotto del target, in particolare, in Puglia e Sicilia).

Ritardi si registrano anche in campi che incidono più direttamente sull'attrattività dei territori e sulla stessa iniziativa imprenditoriale. Citiamo soltanto il tema della giustizia. I tempi dei processi, che sono in Italia eccessivamente lunghi lo sono ancor di più nel Sud, rendendo per molti versi ipotetica la certezza del diritto. Nel 2010 la durata media dei procedimenti civili nei tribunali italiani è pari a 1.067 giorni (in sensibile discesa rispetto al 2000, quando era intorno ai 1.134 giorni), frutto di una situazione molto diversificata sul piano territoriale: nel Mezzogiorno la durata è intorno a 1.247 giorni mentre nel Centro-Nord è pari a 919 giorni. Tutte le regioni del Mezzogiorno si collocano sopra la media nazionale, mentre al Centro-Nord durate medie abbastanza elevate risultano solo in Umbria. La mancanza di fiducia riduce la propensione ad investire, ritarda la crescita dimensionale delle imprese e ostacola lo sviluppo dei mercati finanziari. La lentezza della giustizia civile alimenta, inoltre, comportamenti opportunistici da parte di chi vuole dilazionare o aggirare l'adempimento di un contratto.

Infine, cruciale ai fini dello sviluppo è colmare il *digital divide* che riguarda l'Italia nel suo complesso e in particolare le regioni meridionali. Secondo dati di fonte Eurostat relativi al 2011, nella UE a 27 paesi, le famiglie con accesso a internet da casa sono mediamente il 73% delle famiglie totali: in Italia sono circa il 55%; nel Sud tale quota scende al 18%. Nonostante alcuni progressi, permangono divari consistenti anche nell'informatizzazione delle amministrazioni locali, soprattutto con riferimento alla capacità di utilizzo piuttosto che nelle dotazioni. Il tasso di informatizzazione delle anagrafi comunali che raggiunge l'82% al Nord scende al 65% nei comuni del Mezzogiorno..

### 3.2. *Il mancato impegno complessivo per lo sviluppo: il crollo della spesa in conto capitale*

La persistente debolezza dell'azione pubblica al Sud, più che da ogni altro dato, è testimoniato dall'andamento della spesa pubblica in conto capitale. Più volte, come SVIMEZ, nel corso degli anni, abbiamo messo in evidenza il nesso – intricato e problematico – tra politiche “speciali e aggiuntive” e politiche ordinarie, come pilastri di una strategia complessiva, evidenziando al tempo stesso il peso relativamente maggiore dell'azione ordinaria.

Se la *politica di coesione* dev'essere necessariamente *il tassello di una strategia complessiva volta al riequilibrio economico, sociale e territoriale*, in questi anni non solo il tassello ha scontato troppi limiti e arretramenti, ma è soprattutto la *strategia complessiva* che è completamente venuta meno, essendo *le risorse ordinarie un vero e proprio buco nero dello sviluppo nel Mezzogiorno*. In questo quadro, rischia di risultare velleitaria, come avvenuto in passato, l'ambizione delle “nuove” politiche di coesione di poter “plasmare” l'amministrazione ordinaria dello sviluppo, “indirizzando e innovando” l'uso delle risorse ordinarie (in conto capitale e corrente).

Se guardiamo a ciò che è realmente avvenuto in questi anni, ci accorgiamo che l'impegno complessivo allo sviluppo è nei fatti mancato – causa la difficile crisi finanziaria e il rispetto dei vincoli che discendono dal Patto di stabilità – determinando nel 2011 un crollo della spesa in conto capitale complessiva dell'11%, che segue la riduzione del 19,6% registrata nel 2010. Il taglio drastico operato sulle spese per investimenti, ai livelli più bassi per entrambe le macroaree, è gravato prevalentemente sul Mezzogiorno (-18,8% rispetto a -8,2% nel Centro-Nord). La sua quota sul totale nazionale

è infatti scesa al risibile 31,1%, dal 40% del 2010: a dispetto dei tanti luoghi comuni che persistono – alimentati da una discussione parziale, disinformata e scandalistica sull'uso, il non uso e l'abuso delle risorse per la coesione – il livello di spesa per investimenti pro capite al Sud è drammaticamente inferiore al resto del Paese.

Ma ciò che emerge dai dati è soprattutto il fatto che *la spesa ordinaria al Sud*, diminuita dagli 11,3 miliardi di euro del 2010 ai 7 miliardi di euro del 2011, è *l'elemento di peculiare debolezza dell'attività di investimento*: la sua incidenza sulla spesa ordinaria complessiva del Paese è scesa dal 25,5% nel 2010 al 18,8% nel 2011, e dunque la spesa aggiuntiva, in leggera ripresa rispetto all'anno precedente, è risultata così di ammontare superiore a quello della spesa ordinaria (8,1 miliardi di euro rispetto a 7 miliardi).

Tutto questo determina la costante violazione del principio di *addizionalità* della spesa a finalità strutturale pattuito con l'UE, per beneficiare delle politiche di coesione, indebolendo maggiormente la posizione negoziale del nostro Paese in vista della riforma per il ciclo di programmazione 2014-2020.

Non ci sfugge il fatto che, senza la revisione degli assetti macroeconomici europei, senza ad esempio l'ottenimento – per il quale il Governo italiano si batte – della *golden rule* che “liberebbe” gli investimenti dalla “camicia di forza” del cd. *Fiscal compact*, le nostre previsioni normative, ancorché migliorate, non rappresenterebbero comunque una garanzia sufficiente per il riavvio di una politica efficace di sviluppo nel nostro Paese, all'altezza dell'obiettivo storico del superamento (o almeno della riduzione) del divario.

I principi di “specialità” e “aggiuntività” stabiliti, ad esempio, per le risorse aggiuntive e gli interventi speciali – ed in particolare, per gli interventi di spesa da finanziare con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la Coesione (nuova denominazione del FAS) – sono sufficientemente chiari e determinati. Ma per dargli sostanza occorrerebbe, in sede di DEF, portare avanti la proposta della SVIMEZ che prevede per il Fondo per lo sviluppo e la coesione una dotazione di risorse iscritte in bilancio non inferiori allo 0,6% del PIL, e che, per quanto flessibili nella ripartizione annuale, non possano risultare inferiori allo 0,4% a fine anno.

In ogni caso, l'efficacia dell'impegno aggiuntivo, vista la prassi di “sostitutività” registrata in tutti questi anni a dispetto di altri importanti vincoli, può essere garantita solo ponendo con forza, pure nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, la questione della garanzia di una



spesa in conto capitale ordinaria di dimensione “adeguata” per il Mezzogiorno.

Il prossimo DEF, momento di programmazione complessiva dello Stato, dovrebbe essere il luogo, a differenza che nel passato, per iniziare a esplicitare quantità e “qualità” della spesa ordinaria prevista per le aree sottoutilizzate, anche al fine di stabilirne, su un piano programmatico, l’effettiva portata dell’aggiuntività degli interventi e quanto questa possa incidere negli obiettivi di convergenza che il Paese si pone.

Di fronte alla persistente mancanza, nel Mezzogiorno, di una politica complessiva di sviluppo e persino di politiche ordinarie generali adeguate (la spesa pubblica corrente pro capite, sarà pure gravata da sacche di forte inefficienza, ma è più bassa rispetto al resto del Paese: e il livello dei servizi lo dimostra), anche gli interventi “aggiuntivi” e “speciali” realizzati con la “nuova” politica di coesione rischiano di continuare a perdere la loro finalità di riequilibrio territoriale, con il ben noto effetto di sostituzione (sempre più parziale, stante il livello complessivo inadeguato) della mancata spesa ordinaria. Questo, inevitabilmente, ne condizionerebbe esiti e risultati, inficiandoli *ab origine*.

È uno scenario che per di più rischierebbe di favorire una “doppia sostitutività”, non solo “quantitativa” ma anche “qualitativa”: poiché, in ambiti materiali contigui, l’intervento aggiuntivo poggia sulla previsioni di livelli ordinari che le amministrazioni dovrebbe garantire, la mancata garanzia di quest’ultimi non può che determinare un “tendenziale” ripiegamento della politica di coesione su tipologie di interventi che, nei fatti, rappresenterebbero l’abdicazione alla funzione di leve di riequilibrio per favorire la convergenza.

### 3.3. *Le politiche regionali, tra storiche debolezze, emergenza, riforma e prospettive*

La debolezza delle politiche “speciali e aggiuntive” per il Sud, dunque, si è inserita in una più ampia debolezza di strategia per la crescita del nostro Paese, che ha penalizzato l’intero sistema economico e specialmente la possibilità di avviare nelle aree sottoutilizzate una dinamica di convergenza. Dal canto suo, la cd. *politica di coesione unitaria*, europea e nazionale, è gravata, come emerge dal Rapporto, da diversi elementi di criticità: principalmente legati, da un lato, alla qualità della programmazione e della progettazione e, dall’altro, all’impegno macroeconomico che lo Stato ha

garantito al riequilibrio del Mezzogiorno. Questi due aspetti hanno di fatto compromesso la strategicità delle impianto della politica regionale di sviluppo.

Malgrado le costanti preoccupazioni espresse in questi anni sui gravi limiti ormai certificati e acquisiti del ciclo di programmazione 2000-2006, i primi anni del ciclo 2007-2013, fino all'emergenza sulla spesa del 2011, hanno fatto registrare un vero e proprio "arretramento" rispetto alle già insoddisfacenti *performances* delle amministrazioni centrali e periferiche, con compiti di programmazione, e della quasi totalità dei soggetti attuatori.

Sono stati reiterati e persino aggravati tutti i limiti "interni" alla programmazione. La frammentazione e il mancato inserimento dei singoli progetti in una strategia di sviluppo chiaramente identificabile hanno costituito forti vincoli all'attivazione di nuovi investimenti. Limiti significativi all'efficacia dei programmi sono stati rappresentati dalle procedure di attuazione, risultate eccessivamente complesse. La numerosità dei progetti di ridotto importo unitario è stato il frutto di una preferenza accordata in considerazione delle difficoltà di gestione di progetti di dimensione e di impatto maggiore, caratterizzati da vincoli procedurali e burocratici a cui le amministrazioni e i soggetti attuatori hanno sempre meno saputo far fronte.

Soprattutto, però, ha pesato il fatto che dal 2008 la cornice programmatica unitaria per la politica regionale disegnata dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 – finanziata con risorse nazionali, provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (oggi FSC), con risorse comunitarie provenienti dai Fondi strutturali (FS) e dal cofinanziamento nazionale – è stata sostanzialmente smantellata. Il forte ridimensionamento degli impegni finanziari di politica di coesione nazionale, non solo ha ridotto l'apporto di questa componente alla realizzazione del disegno complessivo di sviluppo, ma soprattutto ha destinato una quota rilevante di risorse ad obiettivi diversi da quelli identificati nel QSN, non riconducibili a politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale e, in qualche caso, neppure a spesa in conto capitale.

La difficile transizione delle politiche di coesione si è conclusa, a fine 2011, con l'«espediente» concordato con la Commissione europea, per rispondere all'emergenza del drammatico ritardo di impegni e pagamenti della programmazione comunitaria, di una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale (componente che fino ad allora – dopo il "saccheggio" dell'ex FAS – era rimasta immune da ridimensionamenti).

Tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre dello scorso anno, il precedente governo concordò con la Commissione europea un abbassamento della quota di cofinanziamento per i fondi strutturali europei da circa il 50 al 25%, in modo da favorire l'utilizzo di quelle risorse europee che, per la difficoltà a disporre delle risorse nazionali, rischiavano di rimanere "immobilizzate" e infine "perdute".

Questo "espediente tecnico", infatti, ha come risultato, da un lato, l'abbassamento dei *target* di spesa a fine anno come conseguenza della riduzione della dotazione finanziaria complessiva del singolo Programma e, dall'altro, l'aumento delle quote di pagamento del contributo comunitario dal bilancio dell'Ue in virtù dell'aumento del tasso di cofinanziamento comunitario (corrispondente alla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale). Infine, le risorse "liberate" dalla riduzione del cofinanziamento nazionale non sono soggette ai vincoli - soprattutto di spesa e completamento temporale - previsti dalla cornice normativa vincolante per i Programmi finanziati dai Fondi strutturali.

Non va dimenticato il passaggio assai importante, ai fini dell'accelerazione della spesa, rappresentato dalla norma, prevista dal cd. decreto "Salva Italia" del dicembre 2011, approvato dal nuovo Governo, che introduce una "deroga" al vincolo imposto dal "Patto di stabilità" interno di conteggiare il cofinanziamento nazionale dei fondi comunitari, in passato più volte contestato dalle Regioni e Province autonome in quanto ostacolo all'attuazione dei programmi operativi, per un massimale di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, con la previsione di un apposito Fondo di compensazione, istituito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 15 marzo 2012.

#### 3.4. *Il Piano di Azione Coesione*

Sul piano politico, per intervenire nell'emergenza, cercando di rispondere all'esigenza di una radicale revisione strategica dell'uso dei fondi - anche con una regia rafforzata nazionale e comunitaria, assunta tra gli impegni con la Commissione di fine 2011 - il 15 dicembre il neo Ministro per la Coesione territoriale ha predisposto il Piano di Azione Coesione, sulla base di un'intesa con le Regioni. Il PAC ha operato una revisione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e una riprogrammazione di interventi d'intesa con la Commissione europea e le amministrazioni interessate per un totale di circa 6,4 miliardi.

Il PAC è un piano di intervento politico che si muove nell'emergenza, avendo natura complessa, che mira da un lato all'effetto "tecnico" indiretto di favorire un'accelerazione nel raggiungimento dei *target* di spesa dei programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali, e dall'altro, all'effetto politico diretto di interventi chiari e valutabili, in sostituzione di una programmazione che immobilizzava liquidità "su progetti poco efficaci, irrealizzabili o resi obsoleti dall'evoluzione del contesto economico e sociale".

È su obiettivi e metodi che si registrano le principali novità, a partire dal metodo programmatico, spostando l'attenzione dalle "mere" procedure ai risultati, sperimentando «il nuovo metodo comunitario che l'Italia stessa, con Gran Bretagna e Polonia, ha concorso a introdurre in Europa per il prossimo bilancio 2014-2020, prevedendo che per ogni azione siano individuati i risultati attesi in termini di qualità di vita dei cittadini, misurati da appositi indicatori e sottoposti al vaglio dei cittadini» (come dichiarato dal Ministro per la Coesione territoriale, Fabrizio Barca). Ma non mancano novità sul profilo attuativo: per alcuni obiettivi prioritari, per un certo numero di azioni e interventi, si cerca preliminarmente l'individuazione chiara della filiera attuativa dei soggetti coinvolti, da attivare attraverso *input*, supporto e affiancamento da parte dei centri di competenza nazionale.

Maggiori perplessità, invece, ha suscitato l'iniziale individuazione degli ambiti tematici strategici e prioritari, parzialmente mitigata dall'estensione materiale operata con la seconda fase di revisione dei programmi nazionali, in cui risultano sottodimensionati – nella mole finanziaria e nell'intensità degli interventi – alcuni ambiti materiali che devono restare di pertinenza anche di una politica regionale di sviluppo: politiche attive del lavoro, politiche industriali selettive e specifiche, politiche dell'innovazione, eccetera. Il rischio, che dovrebbe essere scongiurato dall'annunciata terza fase del PAC (che ad oggi, tuttavia, non è ancora definita e valutabile), è che l'attenzione prioritaria accordata all'erogazione di servizi essenziali, oltre al rischio di sostitutività di investimenti ordinari (come detto, *supra*), sia scarsamente in grado, in mancanza di una politica generale di sviluppo che abbia ricadute nel Mezzogiorno, di rispondere all'esigenza di attivare investimenti privati (locali ed esterni), con effetti macroeconomici che altrimenti rischiano di essere troppo modesti e di compromettere l'obiettivo strategico irrinunciabile della convergenza.

Infine, gli oltre 6 miliardi del PAC, rappresentano una quota molto esigua della spesa a finalità strutturale originariamente prevista dal QSN, e di quella che in ogni caso permane nei programmi operativi cofinanziati dai

Fondi strutturali e nei programmi di attuazione del FSC (l'ex FAS, largamente decurtato e rimasto inattuato). Permane un certo scetticismo su come possa, il meccanismo di accelerazione peculiarmente perseguito con il PAC, che rappresenta una leva "residuale", incidere sul resto degli interventi di coesione, europea e nazionale.

Come riconosciuto dallo stesso DPS, «la riduzione del cofinanziamento nazionale in corso di definizione formale attraverso il Piano d'Azione Coesione potrà certamente agevolare il percorso di completamento dei programmi (riducendo gli importi da spendere entro la fine del ciclo), ma non elimina la necessità di intensificare molto l'impegno attuativo».

L'accelerazione degli impegni e, soprattutto, dei pagamenti, sui programmi regionali e nazionali dell'area della Convergenza, rimane una priorità assoluta di cui investire le diverse Autorità di gestione.

Secondo gli ultimi dati disponibili, infatti, la quota di pagamenti sull'Obiettivo Convergenza FSE, tra i più bassi d'Europa, raggiunge appena il 27%, con punte negative in Campania e Sicilia (rispettivamente, il 15,3 e il 17,7%). Sul FESR dell'Obiettivo Convergenza la quota complessiva scende al 19,9%: destano allarme le cifre di attuazione del PON Reti e mobilità (16,3%) e dei POR Campania e Sicilia, entrambi introno al 13%.

Il percorso individuato dal Governo, con la definizione più chiara di una scansione di obiettivi e target, in mancanza dei quali scattano meccanismi di sanzioni e riprogrammazioni, può risultare davvero efficace solo se nel frattempo, nelle varie regioni Convergenza, l'opera dei gruppi di lavoro guidati dal DPS, vere e proprie task-force per l'accelerazione della spesa, farà segnare una marcata discontinuità rispetto all'azione inefficace di questi anni, di cui sia il "centro" che la "periferia" portano la responsabilità.

Molto utile, ai fini dell'apertura di un dibattito pubblico informato e consapevole, che possa stimolare e incalzare una più efficiente ed efficace azione politica, è l'iniziativa del Ministero per la Coesione territoriale, di avviare "OpenCoesione", il primo portale web sull'attuazione degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da Regioni e amministrazioni centrali dello Stato con le risorse per la coesione, con un vastissimo monitoraggio di progetti, risorse e tempi. L'auspicio è che al più presto il monitoraggio diventi davvero complessivo, estendendosi agli interventi programmati a valere sul FSC, che ad oggi – dopo le famigerate vicende del FAS – rimane la "gamba" più mutilata e inferma della coesione.

I trasferimenti dal FSC (ex FAS) alle Amministrazioni competenti per la realizzazione degli interventi mostrano infatti un andamento insoddisfacente, con una forte riduzione rispetto al 2010, ma risultano

comunque maggiori di quanto le Amministrazioni hanno mostrato di saper utilizzare, e si ha l'impressione che si navighi a vista, sostituendo affannosamente progetti complessi con progetti più semplici, alla ricerca di interventi "cantierabili" che poi si rivelano non all'altezza delle aspettative.

In questa situazione diviene difficile anche valutare l'utilizzo delle risorse del FSC per il finanziamento dei disavanzi sanitari accordato a diverse Regioni meridionali. La copertura attraverso le risorse del FSC, se da una parte evita di gravare i cittadini e le imprese di queste Regioni, che già pagano aliquote più elevate di IRAP e addizionale all'IRPEF (e maggiori ticket sanitari), di un peso fiscale eccessivo, dall'altra significa la rinuncia delle Regioni stesse ad effettuare investimenti.

Il forte *commitment* politico che sta muovendo l'azione Coesione intrapresa dall'attuale Governo – dopo una lunga stagione di scarsa attenzione a cui è corrisposta inefficienza locale, concentratasi negli anni di avvio del ciclo di programmazione 2007-2013 – è una garanzia sufficiente per il futuro? La riforma normativa della coesione nazionale con la nuova disciplina del FSC, e le linee di riforma dei regolamenti sui Fondi strutturali 2014-2020, vanno nella direzione di favorire il superamento delle criticità?

Permane un problema decisivo. Né l'attuale fase di revisione dei programmi di coesione, né tantomeno la riforma del FSC, sembrano aggredire un nodo particolarmente problematico, alla radice delle difficoltà attuative degli interventi di coesione: quello rappresentato dalle deficienze tecnico-progettuali delle nostre amministrazioni pubbliche per lo sviluppo.

Nonostante gli sforzi di attenzione ai risultati, se i nuovi regolamenti comunitari, così come la nuova cornice normativa della coesione nazionale, non provvederanno alla identificazione attenta anche delle strutture cui affidare la responsabilità di costruzione di progetti "funzionanti o cantierabili" – completi sia della parte tecnica, sia di quella amministrativa e finanziaria – e del coordinamento normativo e decisionale tra i vari livelli di governo interessati alla loro attuazione, ci troveremo a ridiscutere nei prossimi anni della notoria inadeguatezza delle strutture amministrative del nostro Paese, della cornice amministrativo procedurale farraginosa, delle difficoltà di coordinamento tra gli attori coinvolti e dell'impossibilità di rispettare i tempi ed i target richiesti dalle programmazioni.

Per la SVIMEZ, secondo un'esigenza da più parti ravvisata, andrebbe presa in seria considerazione l'ipotesi di dar vita ad una "struttura tecnica" che possa svolgere, nella fase successiva alla programmazione strategica, funzioni di supporto a tutti i livelli di governo per la costruzione di progetti realmente "cantierabili" ed efficaci.

#### 4. LA SFIDE DEL MEZZOGIORNO: INDUSTRIA, CITTÀ, AMBIENTE

La possibilità di riavviare il processo di sviluppo nel Mezzogiorno è legato ad alcune grandi questioni che la crisi ci restituisce in tutta la loro urgenza. Da un lato, l'espansione del grado di industrializzazione e internazionalizzazione dell'area, in un quadro di sostenibilità sociale e ambientale delle produzioni. Ciò vale anche per il mantenimento della presenza industriale in alcuni settori di base, nei quali si intrecciano preoccupazioni gravi sul fronte occupazione e su quello della compatibilità ambientale. Da questo ultimo punto di vista, la vicenda dell'Ilva di Taranto è paradigmatica della sfida che ha di fronte il Sud: rendere competitive e sostenibili le produzioni, garantendo investimenti per l'innovazione degli impianti e l'ambientalizzazione e riqualificazione delle aree industriali.

Bonifiche, interventi sul dissesto idro-geologico, nuove attività imprenditoriali legate alla valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche, tutto ciò che va sotto l'etichetta di *green economy*, sono i campi di un disegno di sviluppo legato alla valorizzazione delle potenzialità dei territori meridionali.

Legata alla gestione e alla valorizzazione del territorio è anche la grande questione delle città. Larga parte del divario con il resto del Paese e con il resto dell'Europa dipende dalla mancata capacità delle città meridionali di diventare veri e propri motori dello sviluppo, essendo sempre più spesso luoghi di ipertrofia e inadeguatezza dell'apparato pubblico, mancata pianificazione, congestione e degrado urbano, esclusione sociale ed "espulsione" di forze produttive qualificate.

Dalla possibilità che le città meridionali, a partire da una modernizzazione dei sistemi di welfare e dei servizi, riescano a garantire attrazione degli investimenti e processi di innovazione, passa da oggi ai prossimi decenni la sfida per l'economia e la società del Mezzogiorno di non restare ai margini della scena internazionale.

##### 4.1. *Questione industriale al Sud: nuove politiche e internazionalizzazione*

La ripresa di una prospettiva di crescita dell'economia del Mezzogiorno è oggi più che mai strettamente legata all'ulteriore sviluppo e adeguamento dell'apparato industriale, ancora in gran parte incompleto nonostante la presenza di un tessuto produttivo complesso, con punte di eccellenza in diverse aree.

Sull'arretratezza dell'industria del Sud, incidono sostanzialmente due elementi: uno quantitativo, il basso grado di industrializzazione, e un altro qualitativo, la maggiore frammentazione del tessuto imprenditoriale e un effetto specializzazione più sfavorevole. Proprio a causa di questi due fattori, l'apparato industriale del Sud accusa forti difficoltà nel conseguire i più elevati livelli di competitività e di internazionalizzazione, imposti dalla crescente globalizzazione e integrazione dei mercati.

Di fronte allo scenario descritto di desertificazione industriale, prima descritto, appare ineludibile affrontare la questione di un rilancio della politica industriale che contribuisca a favorire i necessari adeguamenti strutturali del sistema produttivo nazionale e meridionale.

È indispensabile una politica industriale "attiva" che punti: sulla riqualificazione del modello di specializzazione produttiva, attraverso il sostegno allo sviluppo delle attività a più alta produttività relativa e l'inserimento delle agglomerazioni di imprese in settori strategici per l'industria nazionale; sull'innalzamento delle dimensioni medie d'impresa; su produzioni ad alto valore aggiunto; sul rafforzamento di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico; sull'aumento del grado di apertura verso l'estero e sull'attrazione degli investimenti.

Gli interventi finalizzati alla crescita delle dimensioni medie d'impresa - cui in larga misura si ricollega anche la capacità di conseguire le altre importanti finalità, come l'innalzamento dei livelli di ricerca, di innovazione e della capacità di esportare - non dovrebbero peraltro allentare l'attenzione su misure per il sistema delle grandi imprese. Esse costituiscono un punto di forza dell'apparato produttivo meridionale, dove si concentra, tra l'altro, buona parte della produzione nazionale di settori importanti dell'industria (quali l'acciaio, l'aeronautica e l'*automotive*). Tale attenzione eviterebbe, come spesso successo in passato, di rendersi conto in ritardo delle conseguenze negative che derivano dalla chiusura o dalle delocalizzazioni di importanti grandi imprese e dal declino di interi settori industriali.

In tutti i paesi avanzati la crisi economico-finanziaria ha condizionato pesantemente l'orientamento delle politiche economiche. In Italia, le politiche di segno restrittivo adottate hanno inciso più che altrove sugli interventi di politica industriale.

I dati sugli aiuti di Stato raccolti e pubblicati dalla Commissione Europea mostrano, per la Ue a 27, dopo il declino del quindicennio precedente (a causa dell'orientamenti comunitari via via più restrittivi), una crescita nel triennio 2007-2010, in concomitanza con l'attuale crisi economico-finanziaria, dallo 0,41% allo 0,50%. In Italia, il *trend* discendente



è stato molto più marcato nel corso degli anni '90 (dall'1,39% del 1992 allo 0,37% del 1999), ed è proseguito ininterrotto, seppure a ritmi molto più modesti, anche nella fase più recente. Nel 2010, in particolare, il peso degli aiuti ha raggiunto un livello minimo dello 0,21%, meno della metà del valore medio europeo dello stesso anno. Attualmente il dato italiano risulta tra i più bassi dei principali paesi: pari alla metà di quella della Spagna (0,41%) e a circa un terzo dei valori di Germania (0,59%) e Francia (0,65%), inferiore perfino al dato del Regno Unito (0,24%).

Nel nostro Paese, in definitiva, la politica industriale ha assunto un ruolo sempre più marginale, e lo scarto tra l'impegno dell'Italia e quello degli altri paesi europei risulta significativo per quanto riguarda alcuni obiettivi di grande rilievo per le prospettive del nostro sistema produttivo: non solo lo sviluppo regionale, ma anche la ricerca e l'innovazione e l'ambiente.

Considerando l'insieme degli strumenti nazionali e regionali, in base ai dati MISE, le agevolazioni concesse sono scese, in Italia, da una media annua di quasi 10 miliardi di euro nel biennio 2005-2006, a circa 6 miliardi nel periodo 2009-2010. Gli importi effettivamente erogati, pari a meno dei tre quarti delle somme concesse, sono più stabili e oscillano intorno a una media di 5-6 miliardi di euro. La disaggregazione territoriale delle agevolazioni mette in luce un forte divario tra le regioni del Centro-Nord e il Mezzogiorno. Mentre nell'area centro-settentrionale gli importi annuali sia delle agevolazioni concesse, sia di quelle erogate, sono leggermente aumentati, nel Sud emerge una netta tendenza al ribasso: nel confronto tra il biennio 2005-2006 e il biennio 2009-2010, gli incentivi concessi alle imprese meridionali sono crollati da una media annua di circa 6 miliardi di euro a poco più di un miliardo, quelli erogati da 2,5 a 1,1 miliardi: cifre che smentiscono la vulgata di un Sud inondato da un fiume di risorse per incentivi. La quota di accesso del Mezzogiorno è scesa dal 58,8% nel 2005 al 28,9% nel 2010 per gli importi concessi, dal 56,6% al 37,2% per quelli erogati.

Né, d'altra parte, gli interventi normativi messi in campo nell'ultimo anno e mezzo sembrano prefigurare un significativo cambiamento di passo. In linea generale, nell'azione normativa e di indirizzo che è andata delineandosi tra il 2011 e la prima metà del 2012, è evidente un intento di razionalizzazione, decisamente dominato, peraltro, dalla preoccupazione di realizzare risparmi. Tra gli interventi più rilevanti degli ultimi mesi, il decreto legge cosiddetto "salva Italia" (emanato a dicembre 2011) ha introdotto alcune nuove agevolazioni fiscali, tra cui l'ACE (Aiuto alla

Crescita Economica), le deduzioni IRAP per le donne e i giovani (maggiorate nel Mezzogiorno), la deducibilità della stessa IRAP dalle basi imponibili IRES e IRPEF. Inoltre, è stato “reintrodotto” l’Istituto per il Commercio Estero (ICE) ed è stato rifinanziato e potenziato il Fondo di garanzia per le PMI.

Il problema della carenza di risorse finanziarie condiziona anche il più recente “decreto sulla crescita”, che si propone di riformare il sistema nazionale degli incentivi alle imprese: il “nuovo” sistema di agevolazioni sarà infatti alimentato solamente da una riprogrammazione delle risorse già assegnate al sistema delle agevolazioni, ma non ancora utilizzate; e al momento non si prevedono finanziamenti aggiuntivi (si stima che inizialmente le risorse disponibili saranno pari a circa 600 milioni di euro). Inoltre, le priorità e le forme di aiuto concedibili ancora non sono state stabilite: dovranno essere definite da un decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, per la cui presentazione non è peraltro previsto un termine di scadenza. Nel decreto, gli incentivi per la ricerca e l’innovazione si limitano a un bonus fiscale sulle assunzioni di personale qualificato. Impossibile non notare, inoltre, la pressoché totale assenza di interventi per il riequilibrio territoriale. Ma soprattutto, sembra mancare del tutto un piano strategico di politica industriale (quale era stato, pur con i suoi limiti, “Industria 2015”), che affianchi agli strumenti “orizzontali” anche interventi a forte natura “selettiva” e “verticale”.

Visto il ritardo con cui stanno entrando a regime i (pochi) nuovi strumenti, le agevolazioni concesse e le erogazioni sono state principalmente, fino ad oggi, l’espressione di interventi precedenti, alcuni rifinanziati ed altri in progressivo esaurimento, molti dei quali introdotti dopo il 2008 e pertanto a carattere essenzialmente congiunturale.

Per quanto riguarda la “politica industriale regionale” (cioè specifica per il Sud), il “Piano di Azione Coesione” del dicembre 2011 ha riprogrammato le risorse già stanziare per il Mezzogiorno, assegnando 142 milioni di euro per il finanziamento del “bonus occupazione” per il Sud e circa 900 milioni di euro per il sostegno della competitività e dell’innovazione delle imprese. In verità, fin qui quest’ambito è stato quello più deficitario nell’azione di riprogrammazione – deficienza che, secondo quanto è stato annunciato, potrebbe essere colmata nella “terza fase” del PAC. D’altra parte, sempre nell’ambito della politica industriale regionale, ha fatto alcuni passi in avanti l’attuazione dei bandi a valere sulle risorse del PON “Ricerca e competitività 2007-2013” e dei relativi cofinanziamenti nazionali. Si tratta per lo più di bandi di tipo valutativo e con un forte

carattere “verticale”, che pongono particolare attenzione al finanziamento delle strutture e dei progetti e favoriscono i processi di trasferimento tecnologico tra imprese e Università.

Tuttavia, rimane il punto critico delle risorse finanziarie disponibili per prolungare e consolidare le linee di intervento intraprese. Dopo il sostanziale azzeramento del PAN FAS “Ricerca e Competitività 2007-2013”, infatti, le sole risorse specifiche per finanziare gli interventi della politica industriale regionale rimangono dunque quelle rinvenibili dai Fondi strutturali (PON e POI), relativi alle sole quattro regioni della Convergenza. Infine, risultano ancora inattivi i contratti di sviluppo - introdotti nel 2008 per sostituire con procedure più snelle i contratti di programma e i contratti di localizzazione - di cui andrebbe rafforzata la capacità di attrarre investimenti esterni in settori innovativi.

In conclusione, dall’esame dei più recenti interventi normativi si conferma che anche nel periodo più recente è continuato a mancare un adeguato apporto di una politica industriale nazionale, che andrebbe peraltro calibrata alle specifiche esigenze del Sud. Ad essa, andrebbe affiancata una politica regionale “realmente aggiuntiva” che, ancorata ad una strategia di medio-lungo periodo di portata nazionale e supportata da un flusso adeguato e costante di risorse, possa favorire lo sviluppo e l’adeguamento dell’industria del Mezzogiorno.

Tra i campi di intervento in cui si ravvisa l’esigenza di una componente aggiuntiva di politica industriale regionale, si possono indicare: quello della ricerca e dell’innovazione, in quanto i circuiti del trasferimento tecnologico sono prima locali che nazionali; quello dell’istituzione di Fondi di finanza innovativa specifici per l’area, poiché la possibilità di prevedere operatori vicini al territorio rende certamente più attenta la valutazione delle aziende e dei relativi progetti di un’area in ritardo; e, ovviamente, quello della crescita dimensionale delle PMI tramite, in particolare, il sostegno alla diffusione delle reti. Un intervento, la cui importanza è relativamente maggiore al Sud, considerata la più netta prevalenza delle imprese di più piccola dimensione, e la cui intensità andrebbe decisamente rafforzata anche aumentando le risorse finanziarie specificatamente destinate ai territori meridionali.

Una nuova politica industriale per il Sud, che possa trarre forza sia dagli interventi di politica nazionale che da quelli della politica regionale, per risultare efficace dovrebbe, più in generale, prevedere la presenza di una sorta di “cabina di regia”, in grado di operare una seria programmazione di settori e filiere, coordinando gli interventi, nazionali e regionali, e

individuando le tecnologie chiave nei settori *medium-high* e *high-tech* su cui concentrare gli investimenti. Diversamente dal recente passato, la realizzazione di tale politica richiederebbe l'adozione di una chiara logica di medio-lungo termine, da cui derivi l'assegnazione di risorse finanziarie stabili e certe. Ma richiederebbe anche un rigoroso sistema di valutazione dei singoli strumenti, indispensabile per delineare nel modo più efficiente le misure - la necessaria selettività non si legittima senza l'introduzione di logiche di valutazione delle misure - ma anche per ricostruire la credibilità dell'intervento pubblico *tout court*.

#### 4.2. *Politiche per la riqualificazione urbana e ambientale*

La città è, in linea di principio, il luogo adatto per moltiplicare gli effetti positivi dello sviluppo: è nelle grandi città che si concentrano le funzioni direzionali, le economie di scala del terziario, i mercati e le risorse umane più qualificate, eccetera. E questo loro ruolo è destinato a divenire ancora più centrale, in un'epoca di globalizzazione come l'attuale, in cui la riorganizzazione dei processi industriali, in presenza di ampi fenomeni di delocalizzazione, vede ulteriormente diminuire nelle economie avanzate l'incidenza del *manufacturing* sul valore aggiunto rispetto ad attività, quali la ricerca, la logistica avanzata, eccetera, di tipica pertinenza urbana.

In questa prospettiva, occorre un intervento nelle città meridionali per rimuovere quelle condizioni che ancora oggi concorrono a configurare un vero e proprio "dualismo urbano" nel Paese.

L'insufficiente capacità della gran parte delle città meridionali di rappresentare un ambiente fertile per lo sviluppo e l'innovazione e ricco di opportunità di impresa e di dotazioni di servizi, è testimoniato anche gli andamenti demografici più recenti. Il primo decennio del XXI secolo vede le grandi città del Mezzogiorno perdere il 3,3% della popolazione (2001-2010), mentre nello stesso periodo le grandi città del Nord hanno un incremento medio del 4,8%.

Le città del Mezzogiorno, che in passato avevano goduto di specifici incentivi per lo sviluppo industriale, con la realizzazione di grandi complessi a ridosso degli abitati, scontano inoltre un grave ritardo sia nel governare il processo di riconversione, come a Napoli, sia nell'adeguare i processi produttivi a più rigorosi standard ambientali, come a Taranto. In altre grandi città europee o del Nord, le aree industriali sono state oggetto di grandi

operazioni urbanistiche in grado di “creare valore urbano” e nuove opportunità di impresa.

Se da un lato si è tardato a intervenire con programmi di riconversione o riqualificazione ambientale sui complessi industriali “urbani”, dall’altro non si sono sviluppati in maniera adeguata quell’insieme di servizi innovativi e di supporto all’industria che costituiscono, come s’è detto, una porzione importante del valore aggiunto.

La passata carenza di una politica nazionale incisiva, sistematica e coordinata dedicata alle aree urbane trova riscontro sia nei provvedimenti finanziari, sia nel gravissimo ritardo nell’adeguamento dell’assetto istituzionale, sia con riferimento al principio della sussidiarietà verticale, che avrebbe dovuto portare a una riflessione specifica sui compiti affidati ai Comuni (riflessione che l’ondata regionalista ha oggettivamente messo in secondo piano), sia con riferimento al governo delle complesse questioni di scala metropolitana, che non hanno ancora trovato una risposta istituzionale adeguata. Significativa è, in proposito, la circostanza che vede le più gravi crisi ambientali nella gestione dei rifiuti colpire proprio quelle Regioni che ospitano realtà urbane di livello metropolitano, come a Napoli e la Campania, Palermo e la Sicilia e, nell’Italia centrale, Roma e il Lazio.

Una nuova politica urbana per l’Italia e per il Mezzogiorno non può non partire dai deficit infrastrutturali. Manca ancora oggi un collegamento adeguato tra le principali città meridionali (Alta Velocità Bari – Napoli, Palermo-Catania) e un efficiente trasporto di scala metropolitana e regionale, senza il quale appare difficile rafforzare la rete urbana meridionale. Alla necessità di potenziamento delle infrastrutture tradizionali è poi da aggiungere la necessità di potenziamento delle infrastrutture digitali attraverso una più ampia dotazione delle cosiddette linee “a banda larga” per il potenziamento dei flussi di dati.

L’urgenza di mettere in campo, non più solamente, e non tanto, grandi visioni strategiche e piani ambiziosi, di scarsa fattibilità, nel breve-medio periodo, ma azioni ed interventi concreti da poter avviare subito e che siano in grado di mobilitare le forze migliori e nuove imprese e progetti, è comunque oggi prioritaria, ed a questa visione appare ispirato l’attuale sforzo di accelerazione con le misure previste dal Piano di Azione Coesione, anche per promuovere un prototipo virtuoso di «Green e Smart Cities».

Restano forti dubbi sulla capacità di progettazione delle amministrazioni locali, prive di un sostegno tecnico che le trasformi, da mere stazioni appaltanti di opere pubbliche, a promotori dello sviluppo creando le

condizioni per l'innescò di circuiti virtuosi di impresa (tali da garantire dopo la fase di *start up* – in cui sono decisive, ad esempio, la disponibilità di aree ed immobili – la capacità delle imprese di autofinanziarsi o anche di ampliarsi esportando in contesti analoghi il modello di business sperimentato con l'innescò dell'incentivo pubblico iniziale).

Legata al rilancio delle politiche urbane è una risposta urgente alla forte contrazione nella crisi dell'industria delle costruzioni. Nel quinquennio di crisi 2008-2012, il settore avrà perso complessivamente il 25,8%, oltre un quarto del suo valore. Su ciò ha inciso pesantemente, come visto, il crollo della spesa per investimenti pubblici e in opere pubbliche, che ha riguardato in particolare gli investimenti delle amministrazioni locali (Comuni, Province, Regioni) meridionali.

A nostro avviso, il Piano Nazionale per le Città, previsto dal cd. decreto "Cresci Italia" non contempla quei fattori di coordinamento che hanno caratterizzato il successo delle politiche di riqualificazione urbana ad esempio in Francia, in connessione con gli incentivi fiscali delle *Zone Franche Urbane*.

Al di là dell'utilizzo della denominazione di "Piano Nazionale", che sembra alludere ad una strategia complessiva per le città, la ridotta entità dei finanziamenti e la attenzione incentrata sulla immediata cantierabilità, piuttosto che su una strategia complessiva di sviluppo urbano, inducono a classificare il provvedimento come utile dal punto di vista congiunturale, non in grado però da solo di segnare una svolta nelle politiche nazionali per le città.

Per quanto riguarda la scelta di intervenire sul "tessuto urbano esistente", si tratta indubbiamente di una indicazione molto positiva. In effetti, il rilancio della riqualificazione urbana, con interventi diffusi in grado di coinvolgere il tessuto delle piccole e medie imprese, ma anche delle numerose microimprese della filiera delle costruzioni e dell'energia, ha un potenziale e significativo impatto sulla crescita del PIL e dell'occupazione e potrebbe contribuire in modo decisivo al raggiungimento e superamento degli obiettivi in campo energetico ambientale proposti a livello nazionale ed europeo. Sul piano degli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, l'impatto di interventi di efficientamento energetico del tessuto edilizio esistente può avere un peso determinante. Si calcola infatti che gli edifici, sia pubblici che privati, sono responsabili del 35,2% del consumo energetico nazionale e che il 50% del parco immobiliare italiano è stato costruito fra il 1945 e il 1980 senza particolari accorgimenti per limitare i consumi energetici. Il consumo medio di questi immobili stimato dall'ENEA è

particolarmente elevato e pari a circa 160 kWh/mq anno (corrispondente alla peggiore classe di certificazione energetica degli edifici), consumo che l'ENEA stima possa essere ridotto con interventi di riqualificazione energetica di oltre il 50%.

Intervenire sulla “città esistente”, e cioè operare nel campo della riqualificazione edilizia ed urbanistica, è inoltre coerente sia con gli andamenti del mercato immobiliare, che vedono in drastico calo la domanda di edifici di nuova costruzione, sia con specifici obiettivi di natura ambientale e paesaggistica, particolarmente importanti per salvaguardare il capitale naturale del Paese e riassunti nell'imperativo di rallentare il “consumo di suolo”, oggetto di una recentissima iniziativa legislativa dello stesso Governo Monti, per iniziativa del Ministro dell'Agricoltura.

Il rilancio dell'edilizia, coerentemente con segnali evidenti manifestatisi già da alcuni anni, con la necessità di valorizzare il capitale fisso esistente (le città) prima di erodere risorse ambientali limitate come il suolo, per migliorare le prestazioni energetiche e ambientali degli edifici, deve dunque concentrarsi soprattutto sull'edilizia esistente e diffondersi ad interi ambiti, cui dedicare organiche politiche di riqualificazione urbana.

Per questo occorrono sia gli incentivi nazionali, sia un ruolo propulsore dei Comuni, cui spetta di attivare i necessari procedimenti partecipativi del pubblico e delle imprese, di stabilire le invariante ambientali, di predisporre strumenti urbanistici idonei ai nuovi modelli di integrazione pubblico privato nel perseguimento di obiettivi di riqualificazione che agiscano nel campo dell'interesse pubblico. Il progressivo smantellamento degli organi tecnici centrali e la mancata strutturazione di una politica urbana nazionale hanno lasciato un vuoto che deve essere colmato. La necessità di apparati tecnici di supporto ai soggetti attuatori è divenuto un tema centrale, che le Regioni e le città più ricche ed efficienti hanno saputo affrontare. In molte realtà del Mezzogiorno gli apparati tecnici restano, invece, un anello debole, che presta il fianco ad abusi, inefficienze, gravi diseguaglianze di trattamento tra soggetti deboli e soggetti forti, carenze che non possono e non debbano essere surrogate dall'intervento della magistratura, cui spetta prioritariamente una funzione sanzionatoria che interviene a valle di iniziative che è difficile possano essere raddrizzate per via giudiziaria, se non sono state correttamente gestite dagli organi tecnici e politici competenti.

## 5. CONDIZIONI DI COMPETITIVITÀ E DISEGNO DI SVILUPPO PER IL SUD: INFRASTRUTTURE, LOGISTICA, ENERGIA

Per cogliere le sfide competitive che il Mezzogiorno ha di fronte, pure in un contesto di finanza pubblica così restrittivo, che impone di operare delle scelte che portino a concentrarsi su precise priorità, non si può rinunciare ad una strategia di ampio respiro.

Per la SVIMEZ, oltre a una rinnovata politica industriale selettiva e interventi per il rilancio della città e del territorio, la politica infrastrutturale e logistica e la politica energetica, rappresentano ambiti di intervento privilegiati perché incidano direttamente sulla competitività dell'area.

Da un lato, il rafforzamento e il completamento delle reti infrastrutturali e logistiche può favorire il processo di integrazione del sistema produttivo meridionale nel mercato internazionale cogliendo le opportunità derivanti di nuovi scambi con le aree del mondo caratterizzate da una maggiore crescita della domanda. Dall'altro, l'opportunità che può offrire il Mezzogiorno di un mix di produzione energetica tradizionale, alternativa e rinnovabile, costituisce senza dubbio un importante fattore localizzativo per imprese nazionali e estere, e al tempo stesso un campo per innescare un circuito virtuoso di innovazione tecnologica.

Sono ambiti, come visto, che non solo garantiscono il perseguimento di obiettivi di sviluppo di carattere anticongiunturale, ma che disegnano una prospettiva strategica per un rilancio competitivo dell'intera economia nazionale verso una maggiore e migliore internazionalizzazione.

### 5.1. *Infrastrutture e logistica*

La politica infrastrutturale continua a perdere terreno e ad essere caratterizzata da una logica emergenziale, con la spesa costantemente in calo. Nel periodo 2004-2011 la spesa in conto capitale per investimenti pubblici ha registrato in Italia una riduzione del 13,8%, in percentuale sul PIL dal 2,8% al 2,1%. Secondo quanto previsto dal DEF, nel periodo 2012 – 2015 diminuirà ulteriormente, dal 2% all'1,7% sul PIL. In particolare gli investimenti pubblici delle Regioni, Province e Comuni, a fine 2011, si sono ridotti del 3,9% sull'anno precedente (-1,1% miliardi), calo che si aggiunge a quello ancor più consistente del 2010, pari al 14,1% (-4,1%). Nel medio periodo, dal 2005 in poi, sono cresciuti del 4,2% a livello centrale e sono calati del 16% a livello locale.



L'auspicio è che l'avvio della *spending review* riesca a recuperare almeno nel medio termine, adeguati margini di investimento nell'ambito della spesa pubblica a cui collegare obiettivi di crescita, e non si risolva soltanto in una pur necessaria riduzione delle imposte. Perché siamo convinti che la pre-condizione per assicurare una ripresa dello sviluppo passi attraverso il rilancio degli investimenti pubblici. Come sta avvenendo sia negli Stati Uniti che nell'Unione Europea, in particolare in Germania, che punta molto sulle infrastrutture. Lo dimostrano i due FOCUS che presentiamo quest'anno, dedicato il primo ai programmi infrastrutturali degli Usa, rilanciati dal Governo proprio a seguito della crisi, e il secondo agli investimenti pubblici nell'UE.

A livello nazionale la dimensione finanziaria del complesso delle opere inserite nel grande contenitore della legge Obiettivo è pari a 234 miliardi. In particolare, il quadro complessivo italiano definito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prevede un impegno di risorse già disponibili, da qui ai prossimi anni, di 27,7 miliardi (compresi circa 10 miliardi di risorse private, e il resto provenienti da Stato, Regioni ed Enti locali e Fondi europei). Finanziamenti che servono per garantire l'attuazione dei progetti in corso e di quelli da avviare entro il 2013. Il Ministero aggiunge a queste somme ulteriori 78,5 miliardi per interventi cantierabili entro il 2015, se le prossime Leggi di Stabilità lo consentiranno: in questo modo, nel periodo 2012-2015, si dovrebbero avviare in tutto il Paese cantieri per circa 106 miliardi, il cui orizzonte attuativo ed impegno finanziario dovrebbe raggiungere e superare il 2020. In tale ambito al Mezzogiorno andrà un terzo delle risorse. Tuttavia, lo stato di attuazione della legge Obiettivo, per la parte relativa alle opere deliberate dal CIPE (135 miliardi), procede con estrema lentezza e il tasso di ultimazione è del 7,7%.

A livello territoriale, dove l'infrastrutturazione è basata sull'attuazione dei programmi finanziati dai Fondi europei e dalla programmazione di sviluppo regionale, l'avvio del Piano di Azione Coesione può rappresentare una risposta efficace, ancorché parziale e limitata, anche sul piano della concretezza e del metodo, perché velocizza e razionalizza la spesa delle risorse. In particolare per le opere infrastrutturali il costo degli interventi inclusi nel Piano Azione e Coesione è di 6,7 miliardi.

L'enorme impegno finanziario per la realizzazione e la messa a sistema delle infrastrutture e della rete logistica del Mezzogiorno non può, in ogni caso, prescindere dalla partecipazione del capitale privato, al quale vanno, però, assicurate certezza delle norme ed efficienza della Pubblica Amministrazione. Restano ancora da adottare alcune misure in materia di

competenze tra i livelli istituzionali coinvolti nei processi decisionali e di rischio regolatorio e amministrativo. Abbiamo voluto prendere come modello di paragone quello Usa, con il quale ci sono molte somiglianze negli strumenti (come i nostri *project bond*) e nei metodi (come il PAC), pur persistendo differenze strutturali, in quanto negli Stati Uniti l'obiettivo è quello di favorire l'investimento privato, attraverso la NIB (*National Infrastructure Bank*) e l'emissione di *Build American Bond* (BAB, coi quali raccogliere finanziamenti per 180 miliardi di dollari per nuove infrastrutture). Gli USA hanno, perciò, scelto e impostato una logica di approccio unitario, in cui il Governo Federale svolge un ruolo primario di indirizzo, di programmazione finanziaria e di supporto.

In tal senso, sarebbe opportuno avviare una profonda riflessione sui modi e i contenuti di una semplificazione strutturale del sistema che regola e programma la nostra politica infrastrutturale, cioè passare da interventi, comunque attualmente necessari, di "aggiustamento" e di "tenuta congiunturale" a interventi di "vera riforma" e rilancio del sistema, con una programmazione rinnovata nei processi decisionali e attuativi e, soprattutto, capace di caratterizzare gli interventi non solo per i loro contenuti realizzativi e strutturali, ma anche di sviluppo economico e territoriale, una regolazione dei mercati e delle imprese che vi operano più attenta e coerente con le rilevanti potenzialità di politica industriale insite nell'attuazione degli investimenti.

L'opportunità di riavviare un ciclo di programmazione 2014-2020 – dalle grandi iniziative sulla competitività, come Europa 2020, collegate alle nuove prospettive finanziarie del bilancio UE e alla programmazione delle TEN e dei Fondi strutturali, alla scala nazionale delle politiche per lo sviluppo – e di rinnovare la regolazione dei mercati più strettamente interessati alle infrastrutture possono rappresentare delle occasioni straordinarie, sulle quali andrebbe più responsabilmente orientato anche l'attuale dibattito nel promuovere la crescita economica e la coesione sociale e territoriale, nel prospettare per il Mezzogiorno concrete possibilità di riequilibrio produttivo e civile.

E in tale ambito un ruolo assolutamente determinante può essere svolto dall'infrastrutturazione finalizzata allo sviluppo, in termini di adeguamento e sviluppo delle reti e, soprattutto, di nodi di scambio, cioè di porte di accesso non solo di rilevanza nazionale, ma continentale, che possono esaltare il ruolo di cerniera, in termini di mobilità e di flussi commerciali, che il Mezzogiorno può svolgere nel Mediterraneo in virtù della sua favorevole posizione geografica.

L'altro grande capitolo, strettamente connesso a quello delle infrastrutture, è la logistica, perché può rappresentare la leva di azione principale per condurre il sistema produttivo e distributivo meridionale al raggiungimento delle condizioni minime efficienti, quantitative di scala e qualitative in termini di affidabilità, rapidità e flessibilità, per competere sui mercati globali.

Infrastrutture e servizi logistici efficienti, integrati con le reti infrastrutturali di regioni e paesi del Mediterraneo, rappresentano lo strumento attraverso il quale il territorio meridionale italiano può realmente rappresentare un'area strategica di operatività logistica a servizio non solo del sistema endogeno meridionale ed italiano, ma principalmente quale territorio di concentrazione e smistamento di traffico lungo le direttrici Asia-Europa e Asia-Medio Oriente-Nord-Africa .

Il Mezzogiorno può diventare dunque un territorio crocevia di traffici ma deve adeguarsi ai rapidi cambiamenti che impone la globalizzazione. Oggi, infatti, manca quasi del tutto al Sud una strategia di sviluppo basata sulla riduzione del costo totale logistico e sulla generazione di rendimenti di scala crescenti, attraverso l'offerta di servizi completi di cui hanno bisogno le attività produttive e distributive per affrontare la sfida dei mercati. Per raggiungere quest'obiettivo è sempre più necessario potenziare la specializzazione di filiera di alcuni poli, soprattutto costieri e aperti al trasporto marittimo, per connettere le diverse infrastrutture presenti sul territorio. Creando così le condizioni per lo sviluppo della logistica di "Area Vasta", focalizzata su alcune specifiche filiere di eccellenza.

La SVIMEZ, a partire da una ricognizione delle funzioni e delle caratteristiche economico-territoriali, integrata dai risultati dell'applicazione del modello di analisi ACIT, in via generale e non esaustiva, con riferimento all'intero territorio meridionale ha individuato nove Aree Vaste che mostrano potenzialità di sviluppo attraverso la loro trasformazione in *Filiere Territoriali Logistiche*. Esse sono: Abruzzo meridionale; Basso Lazio Alto Casertano; Area Torrese – Stabiese Nocerino Sarnese; Area pugliese; Piana di Sibari e meta pontino; Sicilia orientale; Sicilia occidentale; Sardegna settentrionale; Sardegna meridionale.

La SVIMEZ ripropone dunque le Filiere Territoriali Logistiche come strumento per sistematizzare interventi integrati di politica industriale e della logistica nello sforzo di ridurre il gap infrastrutturale del sistema meridionale che pesa anche sui settori di eccellenza presenti al Sud. Le FTL sono una rete di imprese, soggetti e attività economiche appartenenti a una determinata Area Vasta verticalmente legati e connessi da funzioni logistiche

avanzate, che hanno come obiettivo prioritario l'esportazione via mare di produzioni di eccellenza e l'importazione e lavorazione "a valore" di parti e beni intermedi per la successiva riesportazione di prodotti finiti. Se i fattori di produzione dell'offerta logistica rappresentano potenziali di sviluppo, allora dovrebbero essere oggetto sia di politiche di sostegno per migliorare le infrastrutture e le prestazioni complessive del territorio: anche attraverso forme di incentivazione fiscale e contributiva delle filiere produttive di eccellenza orientate all'export e con la possibilità di fruire di incentivi finanziari (Zone Franche Urbane, programmazione negoziata, fondi europei, contratti di rete, progetti di filiera), sia di specifiche politiche di intervento. Tali politiche postulano una diversa *policy* territoriale, basata su un ruolo innovativo del decisore pubblico, in particolare locale, che assuma i connotati di un facilitatore della competizione regionale e non solo quello di allocatore delle risorse pubbliche

Emblematico è il caso della Germania, in particolare della Sassonia, che ha promosso le infrastrutture riconducibili alla filiera logistica con risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per il periodo 2007 – 2013. Il programma, in vigore dal 2009 al 2015, prevede una sovvenzione a fondo perduto come finanziamento parziale del progetto pianificato. I contributi possono essere richiesti per migliorare il trasporto combinato; per migliorare i porti della Regione Sassonia in termini di efficienza economica, ambientale e tecnologica; per la manutenzione, l'ampliamento e la costruzione di binari di raccordo.

## 5.2. *Energia*

L'energia è sicuramente uno dei principali *driver* di sviluppo economico del Mezzogiorno, in grado di attivare processi virtuosi di crescita nel campo della ricerca, dell'innovazione e di nuove specializzazioni manifatturiere e terziarie, che favoriscano l'arricchimento della filiera produttiva nazionale. Non c'è dubbio sul fatto che il Sud possa e debba rappresentare il territorio capofila del Paese, nel campo delle risorse energetiche. E ciò sotto un duplice profilo: il primo, legato alle enormi potenzialità offerte dalle energie rinnovabili, "nuove" (solare, eolico e biomasse) e "tradizionali", come il promettente e per molti versi ancora inesplorato campo della geotermia, in gran parte localizzate nelle regioni meridionali. Il secondo rimanda al fatto che ogni ulteriore possibilità di

sviluppo a livello nazionale delle fonti fossili, in particolare del petrolio, passa per la Basilicata.

Puntare sullo sviluppo delle fonti energetiche, sia fossili che rinnovabili, non è importante solo per il Sud ma può rappresentare l'occasione per contribuire al conseguimento di obiettivi energetici, strategici per tutta l'Italia.

Si pensi alla diminuzione del tasso di dipendenza energetica nazionale, oggi pari a circa l'84% a fronte di una media Ue del 55%; alla riduzione della bolletta energetica nazionale per consentire recuperi di competitività delle imprese italiane, che nel 2010 hanno pagato prezzi dell'energia elettrica più elevati di oltre il 30% rispetto ai *competitors* europei; alle occasioni di sviluppo di settori nuovi dell'economia verde, in forte espansione a livello globale, con importanti ricadute a livello occupazionale.

Per quanto riguarda le fonti fossili, il giacimento petrolifero della Val d'Agri, in Basilicata, il più grande d'Europa sulla terraferma, con i suoi 104.000 barili al giorno a regime rispetto agli 85.000 attuali, è di indubbio interesse strategico a livello nazionale. A fine 2011 la regione aveva contribuito per circa il 71% alla produzione italiana di greggio. Le Intese Istituzionali Stato-Regione e di quest'ultima con l'Eni hanno individuato alcune forme di compensazione per il danno ambientale conseguente allo sfruttamento del sottosuolo, sotto forma di *royalties*, il cui gettito è quasi interamente incassato dalla Regione: nel 2011, la Basilicata ha incamerato, infatti, 100 milioni di euro su complessivi 127 erogati dalle compagnie petrolifere, mentre allo Stato sono andati poco più di 62 milioni. Ma ancor più rilevante degli aspetti finanziari delle stesse *royalties*, dovrebbe essere la capacità di fare del territorio un laboratorio nazionale attrezzato sul fronte delle emergenze e competenze energetiche, potendo spaziare dalla ricerca, estrazione e gestione delle risorse non rinnovabili tradizionali (petrolio, gas), allo sviluppo delle risorse rinnovabili, tradizionali e nuove (idroelettrico, eolico, solare, geotermico, biomasse e biogas). Dai proventi dello sfruttamento delle fonti tradizionali potrebbero derivare le risorse per sviluppare le fonti energetiche alternative in una realtà regionale nella quale quello ambientale è un patrimonio di grandissimo rilievo. Una strategia del genere collega l'ambito locale alla dimensione globale del tema energia nelle sue articolazioni e contraddizioni senza cadere nel localismo ma anzi aprendosi efficacemente alla possibilità di richiamare risorse, competenze, e ricerca che divengono gli ingredienti qualificanti di questa opzione.

Sul fronte delle "nuove" energie rinnovabili, solare fotovoltaica, eolica e biomasse, il Mezzogiorno presenta un vantaggio competitivo rispetto al

Centro-Nord dovuto all'esistenza di un rilevante "potenziale rinnovabile", derivante dall'irraggiamento solare, dal vento e dalle biomasse. Tale potenziale, ancora ben lungi dall'essere pienamente utilizzato, si è comunque già significativamente riflesso nella distribuzione territoriale della produzione nelle due macro aree del Paese. E' infatti nel Mezzogiorno che è stata prodotta la quota prevalente, pari circa al 66%, di tutta l'energia italiana generata da queste tre fonti. Per il solare fotovoltaico, vero punto di forza nel Sud, al 2011 era installata una potenza di oltre 4.858 MW, pari a circa il 40% di quella totale, con la Puglia in testa tra tutte le regioni italiane. Il Mezzogiorno è assoluto protagonista dello sviluppo del settore eolico, in virtù delle caratteristiche del suo territorio. La ventosità, l'orografia e l'accessibilità sono tutte condizioni che influenzano la scelta della zona in cui installare le turbine. Ecco perché le regioni del Mezzogiorno pesano, al 2011, per circa il 98% del totale, sia in termini di potenza che di aerogeneratori installati. In sole tre delle sue regioni, Sicilia, Puglia e Campania, è installato il 60% delle turbine italiane. Per quanto riguarda le biomasse, nel Sud nel 2010 risultano localizzati 97 impianti, pari a circa il 15% di quelli totali, per una potenza di 753 MW corrispondente al 32% della potenza installata nel Paese. Nel 2010 il Mezzogiorno ha assunto un ruolo particolarmente importante nella crescita della produzione degli impianti a biomasse, in quanto ha contribuito alla produzione nazionale per il 40%.

Oltre che dalle tre "nuove rinnovabili", sin qui considerate, ulteriori e importanti opportunità potrebbero dischiudersi per il Sud, e per l'intero Paese, con lo sviluppo dell'energia geotermica, sino ad oggi incredibilmente sottovalutata. Da più di 100 anni, infatti, continua infatti ad essere utilizzata in Italia solo in Toscana, dove 33 impianti forniscono circa 800 MW di potenza installata, l'1,8% del fabbisogno nazionale e il 7,7% della produzione lorda da fonti rinnovabili. La geotermia in Italia potrebbe acquisire un ruolo altamente strategico, sia per la produzione di energia elettrica che per il riscaldamento. Questo essenzialmente per due motivi: il primo, perché è l'unica fonte energetica che potrebbe essere utilizzata sulla base delle risorse naturali presenti, nel nostro Paese, in quantità molto maggiore degli altri paesi europei (eccetto l'Islanda); il secondo, perché le tecnologie di utilizzo sono nate in Italia, che è ancor oggi estremamente competitiva. Le tecnologie necessarie al suo utilizzo industriale sono infatti ampiamente presenti sul mercato nazionale. L'ENEL vanta un'esperienza ultracentenaria nelle tecnologie geotermiche e attualmente, attraverso ENEL Green Power, è il terzo produttore al mondo di energia elettrica da fonte geotermica.

Il Mezzogiorno presenta, anche con riferimento all'energia geotermica, un forte vantaggio competitivo rispetto al resto del Paese. Oltre che in Toscana e nel Lazio, ricadono infatti proprio nel Sud le aree italiane con la maggiore ricchezza geotermica, localizzate lungo il Tirreno meridionale, in Campania, in Sicilia, in un'enorme area *off shore* che va dalle coste campane alle Isole Eolie e, in misura minore, in Sardegna e in Puglia.

Lo sfruttamento di questo enorme potenziale richiederebbe, evidentemente, un adeguato supporto dello Stato a sostegno degli elevati investimenti necessari. Investimenti i quali, in una prospettiva di lungo periodo, risulterebbero però certamente redditizi, rappresentando un importante volano economico per l'Italia e per il Sud.

Più in generale, per poter utilizzare al meglio tutte le risorse energetiche di cui è ricco il Sud non sono più dilazionabili alcune scelte precise di *policy*, a partire dalla assoluta necessità, dopo l'abbandono del nucleare, di una visione strategica di medio-lungo periodo di politica, sia energetica che industriale. Solo in quest'ambito sarà possibile affrontare in modo organico i numerosi problemi ancora irrisolti: l'esigenza di uno stretto ed efficace coordinamento dei poteri locali, tra loro e con il Governo centrale; la necessità di un intervento per rendere coerenti interessi e strategie aziendali di gruppi e di imprese, grandi e piccole; l'esigenza di una programmazione di settore analiticamente fondata e di respiro; la definizione delle priorità infrastrutturali sulle quali canalizzare gli investimenti; la necessità di una notevole semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative; il più rapido ed efficiente utilizzo delle risorse comunitarie, l'avvio di una massiccia promozione dell'utilizzo delle fonti pulite, sensibilizzando i consumatori sull'efficienza e sul risparmio energetico.

Solo in un chiaro quadro programmatico sarà possibile, in particolare, tener conto di questioni cruciali, connesse tra l'altro, alle grandi imprese di produzione di energia elettrica. Nella transizione da un sistema basato sui combustibili fossili verso un sistema alimentato in misura maggiore con le fonti rinnovabili, è inevitabile che si verifichi per le grandi aziende di elettricità un conflitto d'interessi tra l'impegnarsi per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e l'ostacolarne la crescita, in quanto la dismissione dei vecchi impianti a combustibili fossili avrebbe costi elevati sia in termini di posti di lavoro che di investimenti per la loro riconversione in impianti ad energia pulita (costi non compatibili con l'obiettivo di ex imprese a partecipazione statale, ormai privatizzate, di conseguire adeguati ritorni sull'investimento).

In definitiva è divenuta ineludibile l'esigenza di una programmazione che riguardi l'intero comparto energetico nazionale e che richiederebbe una, per quanto possibile rapida, definizione di un nuovo "Piano energetico nazionale", nel quale il Mezzogiorno possa costituire uno degli assi strategici dello sviluppo. Non è una fuga in avanti definire oggi il Sud un vero e proprio *hub* della politica energetica italiana.

6. L'IMPERATIVO, CRESCERE. LE CONDIZIONI DELLA RIPRESA, A PARTIRE DA SUD. UNA NUOVA EUROPEIZZAZIONE E L'OPZIONE MEDITERRANEA

La tenuta socio-economica del Paese, a fronte del quadro descritto, è legata un imperativo immediato: tornare a crescere. Questo imperativo diventa tanto più urgente nel Mezzogiorno. Anzi, tra le condizioni di una ripresa che sia durevole nel tempo, è la necessità di riavviare nel Paese una dinamica di convergenza: che il Sud, cioè, raggiunga nei prossimi anni tassi di crescita più elevati rispetto a quelli del Centro-Nord.

Se l'emergenza è il lavoro, come emerge da tutte le nostre analisi, e in particolare quello dei giovani e delle donne, da lì bisogna ripartire. Sono le "forze vive" della società meridionale, perché hanno sperimentato nell'ultimo decennio una crescita del capitale di conoscenza e di etica sociale (pensiamo alle tante associazioni impegnate nel sociale e nella lotta alla criminalità) che non ha trovato opportunità di realizzazione nel sistema produttivo meridionale, con la conseguenza dei vari fenomeni di depauperamento del capitale umano, sopra descritti. A queste fasce della popolazione meridionale è difficile affibbiare categorie sociologiche, o presunte tare di "mentalità", diverse da quelle dei giovani del Nord o del resto dell'Europa. Forse, piuttosto, andrebbe loro riconosciuta una straordinaria capacità di resistenza e intraprendenza.

È proprio la strutturale carenza di opportunità di lavoro, aggravata da una troppo lunga fase di crisi economica che ha fatto scendere di quasi il 10% il Pil meridionale, che rischia, con i suoi effetti sui redditi e sulla fiducia delle famiglie, di interrompere quel processo di accumulazione sociale che è condizione essenziale per uno sviluppo di qualità. I dati sulla ripresa dell'evasione scolastica, sulla riduzione delle iscrizioni alle università, sulla nuova emigrazione dei laureati, sull'ampliamento delle fasce a rischio povertà, testimoniano una sofferenza che trova la principale determinante nell'assenza di lavoro.



Per la SVIMEZ, non si crea lavoro soltanto attraverso una spesa pubblica che, senza un'adeguata attenzione all'efficienza e alla qualità, in qualche caso ha innescato effetti perversi nei processi di sviluppo e soprattutto nella società meridionale.

Tuttavia, di fronte al progressivo arretramento dell'impegno pubblico nazionale per gli investimenti mirati al riequilibrio territoriale, documentati nel nostro Rapporto ma anche, con grande trasparenza, in quello del DPS, occorre ribadire che un'azione di rilancio del Sud non può prescindere da una visione che metta insieme la strategia e le risorse per metterla in atto. Sui servizi essenziali, sulle infrastrutture, il gap ancora presente tra le due aree richiede una maggiore intensità al Sud degli interventi ordinari, come ha più volte sottolineato la Banca d'Italia, mentre invece si continua a fare il contrario.

Al di là della meritoria azione di accelerazione e rimodulazione della spesa aggiuntiva operata dall'attuale Governo, serve un progetto per il Paese nel campo della infrastrutturazione, dell'offerta di servizi adeguati a cittadini e imprese, della politica per l'innovazione e la ricerca in grado di ridurre le differenze nelle opportunità.

La SVIMEZ, su alcune di queste linee di intervento, per una strategia di sviluppo nel Mezzogiorno, ha sopra proposto il suo contributo. Occorrono politiche industriali immediate, per attivare processi di internazionalizzazione e innovazione, consolidando e rafforzando l'esistente (salvaguardando e rilanciando, cioè, l'industria manifatturiera), ma anche favorendo la penetrazione in settori "nuovi" in grado di creare "nuove" opportunità di lavoro (autonomo, dipendente e cooperativo), specie per i giovani ad elevata formazione. Questo avrebbe la ricaduta nel breve periodo di contrastare il fenomeno della inoccupazione e dell'emigrazione qualificate, e nel medio-lungo di cambiare il modello di specializzazione produttiva dell'area (e del Paese), con benefici effetti per tutti.

Puntare sulla crescita dimensionale e sull'innovazione tecnologica; incentivare le produzioni sostenibili (a partire dalla mobilità); investire sulle reti digitali; riqualificare le aree urbane; volgere all'efficienza energetica l'edilizia e sviluppare in modo diffuso le energie rinnovabili; mettere in campo una vasta opera di difesa e valorizzazione dell'ambiente e del territorio; sviluppare filiere agro-alimentari di qualità nella prospettiva dell'integrazione mediterranea; avviare una moderna industria culturale (settore, come documentato nel Rapporto, in forte espansione in tutto il mondo e in cui l'Italia rimane paradossalmente molto indietro), non solo turistica; favorire i servizi avanzati e l'impresa sociale, come veicolo di

integrazione, anche tra generazioni, per una civiltà della convivenza e del benessere; investire in formazione e strutture scolastiche.

Sono tutti ambiti in cui i giovani possono essere “naturalmente” protagonisti – sia sul versante dell’offerta che su quello della domanda. E sono i contenuti di un agenda per la crescita che va portata avanti, partendo proprio dalla riduzione delle disuguaglianze delle condizioni di partenza.

La crisi del Paese, e in particolare quella delle sue aree meridionali, si inserisce nella più vasta crisi della “frontiera meridionale” dell’Europa che, dalla Grecia al Portogallo, rischia di minare le fondamenta della costruzione europea.

Tale crisi, con il rischio di spirali recessive, è dovuta a molti fattori, a partire dall’inadeguatezza dell’impianto istituzionale dell’Unione e dell’Eurozona, ma anche alla lunga “distrazione” delle leadership politiche europee per le sfide che si pongono proprio nel bacino mediterraneo. Questa distrazione è stata drammaticamente evidente negli ultimi due anni, di fronte agli straordinari rivolgimenti delle cd. “primavere arabe”, caratterizzati oggi ancora oggi da crimini e violenze, dal dramma delle migrazioni, dalla recrudescenza di estremismi politico-religiosi, e ovunque da una transizione troppo difficile alla democrazia aggravata dalla crisi economica. L’assenza di una strategia europea per l’area, che faccia forza anche sul ruolo che possono giocare le sue regioni meridionali, è stata molto grave.

È sulle soluzioni per uscire dalla crisi dell’Eurozona, e dalla recessione delle aree euro-mediterranee, che tuttavia l’Europa sta mostrando una grave miopia. I vincoli sanciti nel cd. *Fiscal compact*, e gli accordi di drastico rientro dal debito dei paesi colpiti dalla speculazione finanziaria, conseguibili – in mancanza di una politica economica comune per ridurre gli squilibri delle bilance commerciali – solo a livello “interno” con gravi tagli alla spesa pubblica, sono destinati a perpetuare l’avvitamento recessivo, sperimentato negli ultimi anni, specie in regioni come quelle del nostro Mezzogiorno.

Risulta sempre più evidente, da un lato, l’esigenza di abbandonare politiche che si affidano (con eroico fideismo) esclusivamente sul mercato e, dall’altro, la necessità di un coordinamento sempre più stringente fra le politiche economiche. Tali politiche dovranno essere in grado anche di sviluppare una qualche forma di trasferimenti fiscali dai paesi ricchi ai paesi poveri e di incoraggiare il cammino di ampliamento degli obiettivi della BCE avviato nelle ultime settimane dal neo Presidente Mario Draghi.

L’approccio di Maastricht ha drammaticamente mostrato i suoi limiti, perché incapace – per sua natura – di creare uno scambio serio, contestuale e

consensuale, fra regole e solidarietà fiscale. Eppure era evidente sin da subito che l'idea di vincolare strettamente i bilanci pubblici nazionali senza creare contemporaneamente un sistema di trasferimenti fiscali era profondamente sbagliata, perché i paesi che rinunciano alla sovranità monetaria hanno bisogno di *maggiore* – non minore – spazio di manovra fiscale e devono coordinarsi ancora di più fra di loro. E la buriana della crisi finanziaria ha facilmente scompaginato la fragile armonia dell'area Euro.

Il rifiuto a muoversi in un'altra direzione si basa su due gravi errori di valutazione. Il primo è la convinzione che i problemi derivino sempre e comunque dal settore pubblico. Il secondo, e più importante, è la pressoché totale sottovalutazione del ruolo dell'interdipendenza. È proprio la negazione della natura fortemente interdipendente delle economie europee il frutto più avvelenato dell'approccio di Maastricht, basato sul presupposto falso che ogni paese è unico ed esclusivo responsabile della propria economia.

Il recupero del ruolo dell'interdipendenza delle dinamiche macroeconomiche tra aree forti e aree deboli dell'Unione può costituire invece il pilastro fondamentale della costruzione di una Europa che trovi nelle ragioni della coesione la spinta per una ripresa dello sviluppo.

Il rilancio di una strategia per la crescita produttiva continentale deve essere tesa a valorizzare le tante risorse locali, umane e naturali, presenti nel Sud Europa, a partire dal nostro Mezzogiorno. È quello che la SVIMEZ ha più volte definito il ruolo «proattivo» delle regioni più deboli nell'indicare una strategia capace di favorire processi di crescita competitiva funzionali anche allo sviluppo delle aree più forti.