



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

**EMBARGO FINO ALLE ORE 11,00
DEL GIORNO 27 OTTOBRE 2015**

**“RAPPORTO SVIMEZ 2015
SULL’ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO”**

INTRODUZIONE E SINTESI

Roma, 27 ottobre 2015

Camera dei deputati

INDICE

1. PREMESSA	4
2. UN PAESE ANCORA PIÙ DIVISO DEL PASSATO E SEMPRE PIÙ DISEGUALE	5
2.1. L'economia del Mezzogiorno nel settimo anno della crisi italiana	5
2.1.1. La forbice della crescita con l'Europa e il ritardato aggancio dell'Italia alla ripresa - 2.1.2. L'economia del Mezzogiorno ancora in recessione, mentre il Centro-Nord intravede la ripresa - 2.1.3. I consumi continuano a calare nel Mezzogiorno, mentre iniziano a crescere nel resto del Paese - 2.1.4. Continua la caduta degli investimenti, specie al Sud - 2.1.5. Il crollo della spesa in conto capitale - 2.1.6. La crisi non ha risparmiato alcun settore dell'economia meridionale - 2.1.7. Si ampliano con la crisi i divari territoriali di produttività - 2.1.8. La crisi nel 2014 si attenua nella maggior parte delle regioni del Centro-Nord, molto meno in tutte quelle del Sud - 2.1.9. I divari regionali in Europa: più colpite dalla crisi le aree deboli dell'Ue a 15	
2.2. Le previsioni: il Centro-Nord in ripresa dal 2015; il Sud, stazionario nel 2015, in modesta ripresa nel 2016	12
3. RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE: LAVORO, WELFARE, SCUOLA E DIRITTI	13
3.1. Il mercato del lavoro nella crisi, gli andamenti più recenti e le politiche per il lavoro nel Mezzogiorno	13
3.1.1. Il mercato del lavoro è il luogo di maggiore allargamento dei divari - 3.1.2. Gli andamenti più recenti: i primi segnali positivi del 2015 - 3.1.3. Disuguaglianze generazionali e di genere: una "frattura" senza paragoni in Europa - 3.1.4. Una politica per il lavoro nel Mezzogiorno	
3.2. Verso un Sud più "vecchio" e "povero"? L'emergenza demografica	20
3.3. Combattere povertà e crescenti disuguaglianze: una misura universale di sostegno al reddito	22
3.4. Il "capitale umano", i divari e lo sviluppo. L'istruzione al Sud, un processo da non interrompere	24
3.4.1. I progressi quantitativi negli ultimi anni si sono arrestati, e nonostante i primi miglioramenti qualitativi persistono forti divari - 3.4.2. Il contesto socioeconomico e familiare resta decisivo - 3.4.3. Una "Buona Scuola" anche al Sud come premessa di sviluppo e riduzione dei divari	
3.5. La garanzia dei diritti: buona amministrazione e legalità	28
4. L'INDUSTRIA MERIDIONALE NELLA GLOBALIZZAZIONE	29
4.1. Gli andamenti nella lunga fase di crisi	29
4.2. Una politica industriale per il rilancio del Mezzogiorno	31
4.3. Le persistenti criticità del sistema del credito e necessità di <i>policy</i>	35
5. UNA "LOGICA DI SISTEMA" PER LA RIPRESA DELLO SVILUPPO	37
6. IL MEZZOGIORNO NELLE POLITICHE EUROPEE, NAZIONALI E REGIONALI	39
6.1. Le politiche dell'Unione europea ad un bivio	39
6.2. Le politiche di coesione nel Mezzogiorno	42
6.2.1. La "difficile" chiusura del ciclo 2007-2013 e il mancato avvio del nuovo ciclo - 6.2.2. Il nuovo ciclo, luci e ombre tra innovazioni e continuità - 6.2.3. La (troppo) complessa <i>governance</i> delle politiche	
6.3. Una politica infrastrutturale di sistema per l'Italia e per il Mezzogiorno	46

7. I <i>DRIVERS</i> DELLO SVILUPPO: IL SUD COME OPPORTUNITÀ	49
7.1. Logistica economica e Mezzogiorno in un'ottica di integrazione	49
7.2. Le energie rinnovabili: un'opportunità per il Sud e per il Paese	52
7.3. Le aree urbane per lo sviluppo del Mezzogiorno: la rigenerazione urbana come <i>driver</i> di sviluppo economico, civile e amministrativo	55
7.3.1. La rigenerazione urbana - 7.3.2. Un intervento per le Città del Mezzogiorno	
7.4. Le potenzialità dell'industria culturale nel Mezzogiorno	59
7.5. Il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo	60

1. PREMESSA

Il *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno* attraverso un'analisi dei dati più significativi sull'andamento dell'economia e della società meridionali, offre non solo una istantanea generale del Sud che ci restituisce il settennio di crisi, ma i tratti di fondo delle trasformazioni economiche, sociali e demografiche avvenute, di carattere dinamico e strutturale, da identificare e interpretare, su cui si possa concentrare l'attenzione degli esperti e dell'opinione pubblica più accorta e gli operatori politici a livello centrale e regionale, come prodromo alla definizione di un'efficace strategia di sviluppo.

La crisi restituisce un Paese ancor più diviso e diseguale. La flessione dell'attività produttiva è stata molto più profonda ed estesa nel Mezzogiorno, con effetti negativi che appaiono non più solo transitori ma strutturali. La crisi ha depauperato le risorse del Sud e il suo potenziale produttivo: la forte riduzione degli investimenti ha diminuito la sua capacità industriale, che, non venendo rinnovata, ha perso ulteriormente in competitività. La lunghezza della recessione, la riduzione delle risorse per infrastrutture pubbliche produttive, la caduta della domanda interna sono fattori che hanno contribuito a indebolire fortemente l'apparato economico delle regioni del Mezzogiorno colpendo non solo le imprese inefficienti, ma lambendo anche imprese sane e tuttavia non attrezzate a superare una crisi così lunga e impegnativa. Il rischio è che il depauperamento di capitale umano, sociale, imprenditoriale e finanziario potrebbe impedire all'area di agganciare la possibile nuova crescita e trasformare la lunga crisi in un nuovo equilibrio "al ribasso" di minore sviluppo e minore benessere.

Nel 2014 l'economia italiana ha stentato a riavviarsi su un sentiero di crescita, con un andamento ancora negativo del Mezzogiorno che ha affrontato, quindi, il settimo anno di recessione ininterrotta. Nel 2015, invece, il Centro-Nord ha fatto registrare una sensibile ripresa, a cui però non sta partecipando il Mezzogiorno, che tuttavia interrompe il *trend* recessivo e si avvia ad una (modesta) crescita, secondo le nostre previsioni, nel 2016. Ciò nondimeno, non mancano alcuni segnali positivi, in particolare sul mercato del lavoro. Questi offrono lo spunto per una riflessione mirata a capire come consolidarli e rafforzarli, coniugandoli con un rilancio della produttività, che resta la vera priorità per il riposizionamento competitivo e lo sviluppo del Mezzogiorno e dell'Italia.

L'uscita dalla crisi non è semplice, e la spinta della domanda estera e delle condizioni internazionali potrebbe rivelarsi insufficiente, sicuramente rispetto alla dimensione del problema sociale ed economico di cui proviamo a dare conto nel Rapporto, senza un deciso rilancio dei consumi e, soprattutto, degli investimenti.

Dopo il fallimento delle politiche di austerità che hanno contribuito all'aumento delle disparità tra aree forti e aree deboli dell'UE, è giunto il momento di mettere in campo, con una forte discontinuità rispetto al passato, una strategia nazionale di *sviluppo*, all'altezza delle grandi sfide economiche e sociali che abbiamo di fronte, che ponga al centro il Mezzogiorno.

Anche quest'anno, il Rapporto evidenzia come si collocano i bisogni e le potenzialità del Sud nell'ambito delle politiche europee, nazionali e regionali in atto, e offre un primo tentativo di dar conto delle ricadute territoriali dei processi di riforma in campi decisivi: dalle politiche del lavoro, alla scuola, alla riforma della P.A.

Per affrontare la crisi di competitività del Sud e dell'intero Paese, la SVIMEZ, oltre al rilancio di una coerente e moderna politica industriale, propone un quadro aggiornato, non solo strategico ma anche progettuale, dell'investimento in alcune aree – i cosiddetti *drivers* dello sviluppo – che potrebbero fare del Sud un'opportunità in una prospettiva mediterranea e di rinnovata politica attiva di sviluppo: logistica, energie rinnovabili, rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare e agroindustria, industria culturale, ricerca e innovazione.

2. UN PAESE ANCORA PIÙ DIVISO DEL PASSATO E SEMPRE PIÙ DISEGUALE

2.1. *L'economia del Mezzogiorno nel settimo anno della crisi italiana*

2.1.1. *La forbice della crescita con l'Europa e il ritardato aggancio dell'Italia alla ripresa*

Nel 2014 l'Italia è stato l'unico grande paese in Europa che ha presentato una crescita ancora negativa: a fronte di un incremento dello 0,8% del prodotto in termini reali dell'Area dell'Euro, in Italia il PIL reale è calato dello 0,4%, come in Finlandia e peggio di tutti gli altri paesi europei, ad esclusione di Cipro (-2,3%). Si è quindi continuata ad aprire la forbice della crescita con l'economia europea: dall'inizio della crisi l'economia europea è cresciuta di circa 0,7 punti cumulati, quella italiana ne ha persi circa 9, mentre la perdita nell'Area dell'Euro è stata del -0,9%.

Dal punto di vista congiunturale, l'allargamento del *gap* di crescita si collega al mancato aggancio del Paese alla fase di espansione ciclica che i principali paesi europei, come Germania, Francia e Spagna, hanno registrato nei primi mesi del 2013. Al contrario, la seconda fase recessiva, dopo quella del biennio 2008-2009, che ha colpito alcuni paesi europei (ma non la Germania) è stata in Italia più profonda e continua, e appare essersi conclusa solo nella seconda metà del 2014. Dall'estate infatti il ciclo ha dato segni di miglioramento, sollecitato dalla domanda estera favorevole e dal lento recupero dei consumi. I segnali di ripresa sono continuati nella prima parte del 2015, con un deciso miglioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese, favorito dalla caduta del prezzo dei prodotti petroliferi e dalle politiche monetarie accomodanti, che hanno portato a una riduzione dei tassi di interesse e al deprezzamento del cambio.

Il ritardato aggancio dell'economia italiana alla ripresa è in parte spiegato dalla necessità di politiche di bilancio restrittive collegate agli sforzi di risanamento del debito pubblico, che hanno influito negativamente sull'andamento dei consumi privati. A queste si affiancano, però, anche cause di più lungo periodo, relative all'andamento negativo della produttività e quindi della competitività internazionale del Paese che sono all'origine del divario di crescita negativo rispetto ai principali paesi europei, che da oltre un quindicennio appare una caratteristica dell'economia italiana.

Nel complesso del periodo 2001-2014 il divario cumulato di crescita dell'Italia con l'Unione europea (a 28 paesi) è pari a oltre 18 punti percentuali, oltre 13 punti quello con l'Area dell'Euro: nel periodo l'economia italiana è rimasta stagnante (-1,1% cumulato) rispetto al +17% della Ue, al +16,3% di quella francese, il +15,7% di quella tedesca, il 21,4% di quella spagnola.

I fattori all'origine di questo differenziale negativo sono molti, sia di origine strutturale – quali la ridotta dimensione media delle imprese, la specializzazione internazionale, la bassa spesa in R&S – sia istituzionale, come l'inefficiente regolamentazione dei mercati e l'amministrazione e gestione di servizi pubblici, quali l'istruzione e la giustizia civile, sia infine di dotazione di risorse infrastrutturali, anche relative alla diffusione dell'ITC, e di capitale umano. Questi elementi impediscono all'economia italiana di adattarsi e sfruttare pienamente le grandi opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica e commerciale nell'ultimo ventennio: dall'allargamento dei mercati conseguente ai processi di globalizzazione, all'integrazione economica e finanziaria che si è rafforzata, in Europa, con l'introduzione della moneta unica, al forte incremento di produttività ed efficienza consentito dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'Italia è l'unico grande paese europeo in cui la dinamica della produttività è stata negli ultimi quindici anni negativa: dal 2001 al 2014 il prodotto per unità di lavoro è calato in Italia del 5,8%, è cresciuto nell'Unione europea (a 28) del 12,5%, nell'Area dell'Euro dell'8,3%.

2.1.2. *L'economia del Mezzogiorno ancora in recessione, mentre il Centro-Nord intravede la ripresa*

Se nel complesso l'economia italiana sta uscendo, pur con lentezza, dalla crisi più lunga del dopoguerra, il Mezzogiorno ancora non vede segni significativi di ripresa.

Secondo valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2014 il Prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) è calato nel Mezzogiorno del -1,3%, rallentando la caduta già registrata l'anno precedente (-2,7%). Il calo è stato superiore di oltre un punto a quello rilevato nel resto del Paese (-0,2%). Non avendo inoltre beneficiato della ripresa europea registrata anche al Centro-Nord nel biennio 2010-2011, l'economia delle regioni meridionali ha quindi affrontato il settimo anno di crisi ininterrotta: dal 2007 il prodotto in quest'area si è ridotto del -13,0%, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (-7,4%).

Le regioni del Sud hanno risentito non solo dello stimolo relativamente inferiore rispetto al resto del Paese della domanda estera, ma anche della riduzione della domanda interna, associata anche al calo della loro competitività sul mercato nazionale, che ha riguardato sia la spesa per consumi – la cui flessione è attribuibile, per parte importante, al calo dei consumi pubblici – sia la spesa per investimenti, che si è ridotta ulteriormente più che nel resto del Paese.

La crisi lascia quindi un Paese ancor più diviso e diseguale. La flessione dell'attività produttiva è stata molto più profonda ed estesa nel Mezzogiorno che nel resto del Paese, con effetti negativi che appaiono non più solo transitori ma strutturali, e che spiegano il maggior permanere delle difficoltà di crescita e la minore capacità di queste aree di agganciarsi alla ripresa internazionale. La crisi ha depauperato le risorse del Mezzogiorno e il suo potenziale produttivo: la forte riduzione degli investimenti ha diminuito la sua capacità industriale, che, non venendo rinnovata, ha perso ulteriormente in competitività. Non sarà facile disancorare il Mezzogiorno da questa spirale di bassa produttività, bassa crescita, e quindi minore benessere. I dati segnalano come la capacità delle regioni meridionali di rimanere, dal dopoguerra, comunque agganciate allo sviluppo del resto del Paese, sia ora sempre minore.

Il divario di sviluppo tra Nord e Sud in termini di prodotto per abitante ha così ripreso ad allargarsi, pur in presenza di una diminuzione della popolazione meridionale. Dopo aver segnato tra il 2001 e il 2009 una leggera diminuzione, da un differenziale negativo di 45,3 punti percentuali rispetto al Centro-Nord nel primo anno ad uno di 43,8 punti nel secondo, è tornato nel 2014 ad un differenziale di 46,3 punti percentuali.

Nel complesso dell'ultimo quattordicennio il *gap* è aumentato quindi di un punto percentuale: non appare quindi nessuna tendenza spontanea alla chiusura del differenziale di crescita. In termini correnti, il prodotto pro capite è risultato nel Mezzogiorno nel 2014 pari a 16.975,7 euro, rispetto a 31.586 euro del Centro-Nord, con un differenziale di circa 14.600 euro. Sebbene dal 2001 l'attività economica del Mezzogiorno sia cumulativamente diminuita (-9,4% a prezzi costanti) mentre è cresciuta nel resto del paese (1,5% cumulato), l'aumento della popolazione residente al Centro-Nord (9,3% rispetto all'1,9% al Sud nel periodo 2001-2014), dovuto principalmente all'immigrazione straniera ma anche a seguito di movimenti migratori interni, ha parzialmente riequilibrato l'aumento tendenziale del *gap* tra i livelli medi di reddito per abitante nelle due macro aree del paese.

2.1.3. *I consumi continuano a calare nel Mezzogiorno, mentre iniziano a crescere nel resto del Paese*

L'impatto della peggiore crisi dal dopoguerra, riflesso nell'ampia caduta dei redditi e dell'occupazione, ha provocato una netta riduzione dei consumi delle famiglie meridionali, diminuiti dal 2008 al 2014 di oltre 13 punti percentuali (-13,2%), una flessione più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (-5,5%).

Questo calo è continuato nel Mezzogiorno anche nel 2014: in quest'anno i consumi finali interni sono calati del -0,8%, a differenza del Centro-Nord dove sono aumentati dello 0,3%. La differenza tra le due aree è dovuta a entrambe le componenti, private e pubbliche. I consumi delle famiglie sono calati nel 2014 nel Mezzogiorno del -0,4% (dopo il -3,2% del 2013) mentre sono cresciuti nel resto del Paese (0,6% rispetto al calo del -2,6% registrato l'anno precedente). Ampio il divario territoriale è stato anche per i consumi delle pubbliche amministrazioni, che si sono contratti maggiormente nel Mezzogiorno: -1,7%, tre volte in più che nel Centro-Nord (-0,5%).

Prosegue al Sud la riduzione della spesa per beni alimentari, un dato che più di tutti evidenzia il diffondersi di condizioni di povertà relativa. Nel 2014 il calo è stato nel Mezzogiorno del -0,3%, contro un aumento del 1,0% al Centro-Nord. Nel complesso del settennio 2008-2014 il calo cumulato di questi consumi è stato al Sud pari al -15,3%, risultando significativamente maggiore di quello, pur importante, avutosi nel resto del Paese (-10,2%).

2.1.4. *Continua la caduta degli investimenti, specie al Sud*

La contrazione del processo di accumulazione è il maggiore freno oggi alla ripresa, specie nel Mezzogiorno. Nel periodo di crisi la flessione della spesa per investimenti è stata profonda in entrambe le parti del Paese, ma di intensità notevolmente maggiore al Sud. Nel periodo 2008-2014 gli investimenti fissi lordi sono diminuiti cumulativamente nel Mezzogiorno del -38,1%, circa 11 punti in più che nel resto del paese (-27,1%). Tale calo è continuato anche nel 2014, con una caduta ancora maggiore al Sud che al Centro-Nord: -4,0% a fronte del -3,1%.

La caduta degli investimenti ha interessato tutti i settori dell'economia, assumendo dimensione particolarmente ampia nell'industria in senso stretto, crollata al Sud, nel periodo di crisi 2008-2014, addirittura del 59,3%: una riduzione maggiore di altre volte rispetto a quella, pur grave, del Centro-Nord (-17,1%).

Un'area che, come il Sud, ha visto ridursi di quasi il 60% l'accumulazione di capitale industriale in sette anni, necessariamente ha ridimensionato il proprio potenziale di crescita e diminuito fortemente le proprie prospettive di benessere. Il massiccio disinvestimento ha ulteriormente aggravato la già scarsa competitività dell'area favorendo nella sostanza un processo di *downsizing* delle imprese e al tempo stesso accrescendo i rischi di una desertificazione dei territori meridionali, rendendo più difficile, per larga parte del sistema delle imprese, la possibilità di potersi agganciare al ciclo positivo internazionale e nazionale.

Anche gli investimenti nel settore delle costruzioni hanno segnato al Sud nello scorso settennio un calo molto forte (-47,4%), pur se meno intenso di quello del Centro-Nord (-55,2%).

Altro settore particolarmente colpito dal drastico calo di investimenti è l'agricoltura, riflettendo le maggiori difficoltà di ordine strutturale (modeste dimensioni aziendali e invecchiamento dei conduttori), nel quale la diminuzione ha raggiunto al Sud nel periodo 2008-2014 il -38,1%, a fronte del -10,8% nel Centro-Nord. Il processo di ridimensionamento ha colpito naturalmente anche il settore dei servizi, con un calo degli investimenti del 33,1% al Sud, simile al -31,0% del Centro-Nord.

2.1.5. *Il crollo della spesa in conto capitale*

Alla caduta complessiva dell'accumulazione ha contribuito non poco la grave compressione della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, consumatasi anche a danno del Mezzogiorno.

A livello nazionale, la spesa pubblica in conto capitale (a prezzi costanti del 2014) è diminuita, dal 2001 a oggi, di oltre 17,3 miliardi di euro. Fatto cento il livello complessivo del 2001, dopo aver registrato prima della crisi (2007) ancora un livello di circa il 98,7%, è declinata fino ad arrivare al 72,7% nel 2013. Mentre al Centro-Nord, il livello del 2013 è sceso all'80,4% rispetto al 2001 (dopo aver toccato il 108,2% nel 2007), nel Mezzogiorno il declino costante,

accentuato gravemente dalla crisi, ha portato ad un livello di circa 39 punti percentuali al di sotto del 2001 (9,9 miliardi di euro in meno).

La distribuzione territoriale della spesa complessiva in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche mostra una quota del Mezzogiorno pari al 34,1% nel 2013 (a fronte del 40,4% nel 2001), nettamente inferiore all'obiettivo programmatico del 45% (che era fissato in vari documenti di programmazione fino a metà degli anni Duemila ai fini di un realizzabile riequilibrio territoriale).

Il calo della spesa pubblica in conto capitale al Sud è in larghissima parte dovuto alla contrazione della componente dei trasferimenti di capitale, a favore delle imprese pubbliche e private), che, tra il 2001 e il 2013, ha fatto registrare un calo di oltre 6,2 miliardi di euro, pari a circa il -52%. Tale contrazione è stata essenzialmente guidata dalla caduta dei trasferimenti per incentivi alle imprese private (v. *infra*, par. 4.2). Ma questo calo non è stato in alcun modo compensato dagli investimenti diretti pubblici, che anzi nel Mezzogiorno fanno registrare, tra il 2001 e il 2013, una riduzione di circa 27 punti percentuali.

Ad aggravare la dinamica di investimento nel Mezzogiorno, è l'insieme di tutti gli enti che fanno parte del Settore pubblico allargato. In questo caso, la quota del Mezzogiorno rispetto al totale della spesa in conto capitale si riduce progressivamente negli anni, passando dal 35,6% del 2001 al 32,9% del 2013.

L'elemento di maggior debolezza dell'attività di investimento nel Mezzogiorno resta comunque la *spesa ordinaria* in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche, con una quota sulla spesa complessiva del Paese che nel 2012 (gli ultimi dati disponibili, in attesa dell'aggiornamento del Quadro Finanziario Unico), pur in crescita rispetto agli anni precedenti (22-23%) non ha raggiunto neppure il 28%, restando nettamente al di sotto del "peso" del Mezzogiorno (34,3% di popolazione).

Con riferimento agli ultimi dati disponibili (2012), infatti, il 39,1% della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno è finanziato da fondi FAS e da fondi dell'Ue. I primi, secondo norma costituzionale (l'art. 119, comma 5) dovrebbero essere aggiuntivi rispetto alle risorse ordinarie; altrettanto vale, per norma comunitaria, per i fondi europei. Accade invece che i 334,5 euro pro capite di spesa in conto capitale erogati compensino per 286,1 euro (e cioè l'85,5% del totale) il minore livello di spesa ordinaria, in contrasto sia delle norme europee che di quella costituzionale.

Anche i dati di Banca d'Italia, indicano, al livello nazionale, in euro a valore costante 2014, un calo del livello aggregato (e consolidato) delle spese in conto capitale, delle Amministrazioni pubbliche dal 2007 al 2014, del 15,3%, a fronte di un aumento, sia pure contenuto, delle spese correnti (+1,7%). Vi è, dunque, un problema concernente la risposta dei Governi, negli anni a partire dal 2007, alla crisi economica: cioè, come ripetiamo da tempo, un problema di mancata ripresa degli investimenti pubblici.

2.1.6. *La crisi non ha risparmiato alcun settore dell'economia meridionale*

Il processo di riduzione del valore aggiunto nel settennio di crisi non ha risparmiato al Sud alcun settore, ed è stato decisamente più intenso che nel resto del Paese, toccando il picco nel settore delle costruzioni, che hanno ridotto il prodotto del 38,7%, contro il 28,9% del Centro-Nord. In entrambe le aree il settore ha risentito delle difficoltà di finanziamento e di spesa delle politiche infrastrutturali e del drastico calo degli scambi sul mercato, cui ha corrisposto un ulteriore rallentamento delle quotazioni immobiliari residenziali.

Nel settore dell'industria in senso stretto, la contrazione del prodotto ha raggiunto nel Mezzogiorno – con il negativo risultato accusato anche nel 2014 (-3,6% contro -0,6% nel Centro-Nord) – il 33,2%, quasi venti punti in più rispetto al resto del Paese (-13,9%).

La fortissima caduta registrata dal prodotto dell'industria in senso stretto nel 2008-2014 ha contribuito per circa il 38% al negativo andamento complessivo dell'economia meridionale nel periodo, pur commisurandosi il peso strutturale del settore sul totale dell'economia solo nell'11%, a fronte del 20% nel Centro-Nord.

Decisamente più sfavorevole al Sud è risultato nella crisi anche l'andamento del settore agricolo, con un calo del -10,9% a fronte di una crescita del 5,5% al Centro-Nord.

Nel settore dei servizi, la diminuzione del prodotto è stata nel 2008-2014 cumulativamente al Sud del 6,6%, più del doppio di quella avutasi nel Centro-Nord (-2,6%).

2.1.7. *Si ampliano con la crisi i divari territoriali di produttività*

Dall'inizio degli anni Duemila ad oggi la produttività del Paese – in controtendenza rispetto agli altri paesi dell'Unione europea – è calata (v. anche *supra* par. 2.1.1.). Dal 2001 al 2014 la variazione cumulata di prodotto per occupato (a prezzi concatenati) è stata a scala nazionale negativa, e pari al -5,8% (-1,4% nel 2001-2007; -4,4% nel 2008-2014). Tale andamento è il risultato di varie tendenze con effetti opposti sull'andamento della produttività. Da una parte, è in moto un processo di recupero di redditività ed efficienza produttiva che l'economia italiana ha messo in atto a seguito dell'intensificarsi della pressione concorrenziale dall'estero e dal calo delle quote di commercio internazionali, sebbene questo processo, iniziato nella prima parte degli anni Duemila, sia stato fortemente influenzato dall'avvento della crisi. Dall'altra, le modifiche strutturali sul mercato del lavoro hanno ridotto i costi di adattamento e quindi hanno intensificato l'uso dell'*input* di lavoro rispetto ad altri fattori; inoltre, l'economia italiana sconta un *deficit* di innovatività, che si riflette nel ritardo del “dividendo delle nuove tecnologie ITC”, che invece ha avuto luogo in paesi concorrenti; infine, il ridursi del peso del comparto manifatturiero, verso settori a più alta intensità di lavoro.

Il prodotto per occupato è cresciuto nel settore agricolo (+9,8% in termini cumulati) nel periodo 2001-2014; lievemente aumentato nel complesso del periodo nel settore dell'industria in senso stretto (+2,3%), a sintesi però di una crescita nel periodo pre-crisi (+6,0%) e di un calo nel 2008-2014 (-3,6%); mentre è fortemente diminuito nelle costruzioni (-20,4%; -8,0% nel 2001-2007 e -13,5% nel 2008-2014) e nei servizi (-7,6%; -3,0% nel 2001-2007 e -4,7% nel 2008-2014).

Inoltre, uno dei lasciti negativi della crisi è stato l'ampliamento dei divari di competitività tra aree forti e aree deboli del Paese, a svantaggio di queste ultime. Dall'analisi dei livelli di produttività, espressi in termini di produttività del lavoro (valore aggiunto per unità di lavoro), che sono una approssimazione, anche se rozza del livello di competitività dell'area, emerge un deciso allargamento durante la crisi dei differenziali territoriali nel settore industriale e in quello agricolo. Il caso più evidente è il settore dell'industria in senso stretto, nel quale la produttività del lavoro ha fatto registrare nel settennio 2008-2014 una caduta (cumulata) del 18,8%, a fronte di una lieve flessione nel Centro-Nord (-1,0%); il livello relativo rispetto al resto del Paese, pari nel 2007 al 78,8%, è sceso nel 2014 al 64,7% (v. anche *infra* par. 4.1.). In agricoltura, la produttività media del lavoro è risultata al Sud nel 2008-2014 stazionaria, a fronte di un aumento del 9,5% nel Centro-Nord; il suo livello relativo, pari nel 2007 ad appena il 53,9% di quello del resto del Paese, è diminuito quindi di 4,6 punti (49,3 nel 2014). L'analisi mostra come l'effetto dominante è quello relativo al prodotto: in presenza di un calo molto più ampio della produzione in questi due settori nel Mezzogiorno, rispetto al resto del Paese, la caduta dell'occupazione non è stata altrettanto profonda e repentina, probabilmente a causa dei meccanismi di resilienza esistenti soprattutto nel settore industriale e di quelli di aggiustamento e frazionamento del lavoro nel settore agricolo.

Nel settore dei servizi ed in quello delle costruzioni – caratterizzati in tutto il Paese nell'ultimo settennio di crisi da un andamento decisamente sfavorevole – il calo della produttività del lavoro è stato al Sud, invece, nel 2008-2014 relativamente meno intenso (rispettivamente, -3,8%, a fronte del -5,4% del Centro-Nord, per il primo settore; -9% a fronte del -16,8%, per le costruzioni). I guadagni relativi di produttività che ne sono conseguiti (dal 79,8% all'81,8% rispetto al Centro-Nord, per i servizi; dal 64% al 70% per le costruzioni) hanno compensato le perdite nell'industria in senso stretto e nel settore agricolo, cosicché per il totale economia il differenziale di produttività media del lavoro nel periodo in esame è rimasto pressoché invariato (75,6% nel 2014, con un calo di appena 0,1 punti rispetto al 2008).

2.1.8. *La crisi nel 2014 si attenua nella maggior parte delle regioni del Centro-Nord, molto meno in tutte quelle del Sud*

Nel 2014 nella maggior parte delle regioni italiane il PIL ha rallentato la caduta, mentre in tutte quelle del Nord-Est ha sperimentato un modesto aumento.

Nel Centro-Nord, in tutte le regioni si rileva un sensibile alleggerimento della gravità della crisi. Quanto al Nord-Est, si avvia verso un generale superamento della tendenza recessiva soprattutto l'Emilia Romagna con aumenti del PIL di +0,2% nel 2013 e +0,3% nel 2014; una condizione anche migliore si rileva nel Friuli Venezia Giulia che, con una crescita dello 0,8%, presenta nel 2014 il risultato migliore tra le regioni italiane; da segnalare è anche il risultato del Veneto che con un +0,4% arresta i consistenti cali di prodotto nel triennio precedente.

La riduzione cumulata del PIL è stata nel Centro-Nord nel settennio 2008-2014 del -7,4%, a sintesi di comportamenti relativamente omogenei nel Nord-Est e nel Nord-Ovest (con una flessione di circa 6 punti percentuali) e di maggiori difficoltà per le regioni del Centro che nel periodo perdono più del 10% del prodotto.

A differenza che per il Centro-Nord, la crisi, pur in sensibile attenuazione, resta intensa per le regioni del Sud.

Nel 2014, infatti, il calo delle attività economiche resta ancora relativamente elevato in Puglia e in Sardegna (-1,6%); la flessione dell'Abruzzo (-1,7%) resta ancora elevata ma appare comunque dimezzata rispetto all'anno precedente (-3,1%). Perdite sensibili, ancorché in attenuazione, si hanno anche in Campania (-1,2% dopo il -2,9% del 2013) e in Sicilia (-1,3% dopo -2,8%). Un significativo miglioramento caratterizza, invece, soprattutto il Molise (-0,8% dopo il -8,2%), la Basilicata (-0,7% dopo il -2,6%) e la Calabria che presenta il risultato più incoraggiante (-0,2%) tra le regioni meridionali.

Se si esamina il dato cumulato dei sette anni di crisi, dal 2008 al 2014, la riduzione cumulata del PIL risulta per quasi tutte le regioni meridionali – ad eccezione del solo Abruzzo (-6,9%) – di entità assai forte: si va da oltre il -22% in Molise, al -16,3% in Basilicata, ad un minimo del -12% in Puglia e Sardegna e del -11,4% in Calabria.

L'allargamento del divario di sviluppo, in termini di PIL pro capite, rilevabile nel settennio 2008-2014 tra le due macroaree del Paese nel loro complesso (v. *supra* par. 2.1.2) riflette dunque un aumento dei differenziali negativi di reddito diffuso alla quasi totalità del territorio meridionale.

Nel 2014 il PIL per abitante delle due regioni italiane più ricche, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, che supera i 36 mila euro, si conferma pari a più del doppio di quello delle due regioni più povere del Sud del Paese, Calabria (meno di 16 mila euro) e Sicilia (16.283 euro).

2.1.9. *I divari regionali in Europa: più colpite dalla crisi le aree deboli dell'Ue a 15*

L'eccezionale lunghezza e intensità della crisi economica, che ha colpito dal 2007 la maggior parte dei paesi europei, ha inciso in modo inusuale rispetto al passato sui divari economici e sociali dell'Unione. Nelle fasi congiunturali negative, infatti, i divari regionali tendono a ridursi, in quanto le aree più deboli sono in genere meno dipendenti dal ciclo internazionale e quindi recuperano qualche punto in termini di crescita con quelle generalmente più dinamiche. Nell'attuale crisi, al contrario, i divari tra regioni, misurati in termini di prodotto pro capite, sono generalmente aumentati.

I motivi, sono diversi, tra loro anche collegati e autosostenenti: in primo luogo, la struttura settoriale, che nelle aree più deboli è orientata verso i settori meno dinamici e più dipendenti dalla domanda interna (come grande parte dei servizi); in secondo luogo, le aree deboli sono per loro natura meno resilienti agli effetti della crisi, con una più diffusa caduta della redditività e competitività, che si riflette in un maggiore numero di fallimenti, ristrutturazioni al ribasso e abbandoni di imprese ed esercizi commerciali. Un ulteriore fattore che ha agito negativamente è

stata la contrazione della spesa pubblica, relativamente più elevata nelle aree deboli che in quelle forti, specialmente a causa della riduzione relativa degli investimenti pubblici, che in genere danno un contributo all'attività produttiva più elevato nelle aree deboli, rispetto a altre spese, tra cui in particolare le pensioni, che sono più presenti nelle aree più forti.

Interessanti conferme derivano da un'analisi relativa all'Ue a 28, basata sulla dinamica del PIL pro capite nelle aree deboli e aree forti nei paesi europei, misurato in PPA, che quindi tiene conto del diverso livello del potere d'acquisto tra regioni (anche se meno robusta al calcolo delle variazioni nel tempo).

È interessante innanzitutto dividere i paesi *core* d'Europa (i 15 paesi fondatori) e quelli entrati successivamente, che includono molti paesi dell'Est europeo.

Nell'Ue a 15, nel periodo 2008-2013 (ultimo anno disponibile), l'attività produttiva è risultata in flessione per l'insieme delle regioni della Convergenza (ovvero le aree più povere che all'inizio del periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 avevano un reddito pro capite in PPA inferiore al 75% della media europea), con un calo cumulato pari al -2,5%, mentre le rimanenti, dette della Competitività hanno registrato un, sia pur moderato, incremento (3,5%). Questo andamento inverte quello registrato nel periodo pre crisi, ovvero tra il 2001 e il 2007, quando le regioni più deboli avevano nell'insieme mostrato segni di convergenza – particolarmente forti nel caso di paesi come Irlanda e Grecia – con una crescita complessiva cumulata del 37% circa, superiore a quella pari a poco più del 31% delle regioni della Competitività.

Guardando al confronto tra l'Area dell'Euro (18 paesi) e quella dell'Unione a 28 paesi si segnala come negli anni di crisi (2008-2013) il tasso medio cumulato di crescita sia stato complessivamente superiore in quest'ultima (+4,5%, rispetto al +3,6%), con una crescita complessiva delle regioni europee fuori dall'Euro pari cumulativamente al +6,7%.

L'aspetto più interessante riguarda, però, le differenze tra aree deboli e aree forti nella crisi: se nel complesso dell'Unione a 28 anche nel periodo di crisi è continuata la convergenza delle aree deboli, cresciute cumulativamente del 7,2%, il doppio di quelle forti (+3,7%), nell'Area dell'Euro, è avvenuto il contrario (+4,5% per le aree della Convergenza; -1,1% per quelle della Competitività).

La differenza è data dalla crescita nei paesi nuovi entranti, specie dell'Est europeo, che se da un lato non meraviglia data la modesta base economica di partenza, dall'altro sorprende per la vivacità di crescita conservata anche durante la fase recessiva, che li ha interessati solo relativamente. Questo è vero principalmente per quelli non aderenti all'Area dell'Euro. Per i nuovi paesi aderenti all'Euro, infatti, il tasso cumulato di crescita del PIL pro capite è risultato dell'11,3%, quattro punti al di sotto dei paesi fuori dall'Area dell'Euro (15,5%), che hanno potuto godere nel periodo sia di politiche fiscali meno vincolanti, sia di tassi di cambio più facilmente manovrabili, e più in generale di politiche monetarie meno restrittive rispetto a quelle alle quali sono stati soggetti i paesi membri dell'Euro.

La mancanza di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali che caratterizza la *governance* macroeconomica dell'Europa crea rilevanti asimmetrie interne alle regioni periferiche dell'Unione, a svantaggio di quelle in ritardo strutturale appartenenti all'Eurozona. È il caso, in particolare, del nostro Mezzogiorno.

Per quanto riguarda i tre unici grandi paesi europei nei quali vi è ancora una quota rilevante di regioni della Convergenza, ovvero Italia, Germania e Spagna, le dinamiche interne sono state molto diverse, sebbene in tutti, durante la crisi, la crescita nelle aree forti sia stata maggiore che nelle aree deboli.

In Italia, è mancata la convergenza del Sud verso il Centro-Nord in tutto il periodo, sia pre crisi (minore intensità di crescita del PIL pro capite in PPA: 19,1%, contro 21,8% delle aree competitività), che soprattutto durante la crisi, quando, nel periodo 2008-2013, a fronte di una sostanziale tenuta delle regioni più sviluppate (0,6%), le regioni del Mezzogiorno hanno registrato un forte calo (-5,1%).

Analoga tendenza è riscontrabile per l'altra grande nazione dualistica, la Germania, però con alcune marcate differenze: una minor distanza tra i tassi di crescita delle aree Convergenza e

Competitività tedesche durante gli anni precedenti alla crisi (28,2%, per le prime, contro 29,1%), ma soprattutto, nel generale rallentamento durante gli anni di recessione, un differenziale di crescita del PIL pro capite ancora di intensità assai limitata (8,5% contro 9,7%). Questo segnala come in Germania, a differenza dell'Italia, vi sia stata una sostanziale convergenza: i *Laender* dell'ex Germania Est crescono in sintonia con le regioni tedesche occidentali.

In Spagna il processo di convergenza registrato nel periodo pre crisi, quando la crescita cumulata delle aree più deboli (62,4%) era risultata maggiore che nelle aree forti (55,4%), si è fermato con l'insorgere della congiuntura negativa: nel periodo di crisi la flessione registrata nelle aree della Convergenza (-5,1%) è stata più profonda che nelle regioni della Competitività (-3,8%).

Nel complesso del tredicennio 2001-13 si nota chiaramente come l'Italia sia il paese che ha fatto registrare la minore crescita cumulata del PIL pro capite in PPA tra i paesi considerati: 20,6% a fronte del 37,3% dell'Area dell'Euro e del 40,5% dell'Ue a 28, inferiore anche a quella della Grecia (24%). Inoltre, appare più preoccupante il fatto che il *gap* con il resto d'Europa sia ancora maggiore se consideriamo solo le regioni della Convergenza, ovvero il Mezzogiorno: +13,8% rispetto al +53,6% dell'insieme delle regioni della Convergenza, nella Ue a 28 e al 38% delle stesse regioni nell'Area dell'Euro.

La perdita relativa di crescita rispetto al resto d'Europa è avvenuta prima e durante la crisi: ai fattori strutturali che pongono non solo il Mezzogiorno ma l'intero paese su un sentiero di bassa crescita, la lunga crisi ha aggiunto un depauperamento di ricchezza e di risorse produttive, con conseguenze recuperabili in un orizzonte temporale non troppo lungo, solo con la messa in campo di una forte strategia nazionale di sviluppo.

2.2. *Le previsioni: il Centro-Nord in ripresa dal 2015; il Sud, stazionario nel 2015, in modesta ripresa nel 2016*

Nel corso del 2015 fattori esterni e interni hanno favorito un cambio di intonazione nella congiuntura. Per quanto attiene ai primi, si segnala l'ampia caduta del prezzo del petrolio, che ha trovato riflesso in una dinamica inflattiva particolarmente contenuta, accrescendo il reddito disponibile delle famiglie. Inoltre, la politica monetaria espansiva ha favorito sia un parziale deprezzamento dell'euro che il proseguimento del trend ribassista nei tassi di interesse. Sul piano interno, il Governo ha messo in campo una serie di provvedimenti i quali, rafforzando l'orientamento avviato a partire dalla legge di stabilità per il 2015, hanno impresso un carattere espansivo alla politica di bilancio, contribuendo significativamente ad allentare la restrizione vigente sui conti pubblici. In sintesi, i principali provvedimenti adottati riguardano: il c.d. "bonus" da 80 euro (che per l'intero anno vale circa 9,5 mld di euro); un significativo sgravio sui contributi per i nuovi assunti; un alleggerimento dell'IRAP; l'istituzione di un fondo finalizzato alla riforma degli ammortizzatori sociali e del mercato del lavoro; e, infine, l'aver evitato il taglio delle agevolazioni fiscali vigenti (c.d. *tax expenditures*) previsto da una precedente clausola di salvaguardia (che per il solo 2015 vale 3 mld di euro). L'insieme di queste misure ha contribuito a rivitalizzare le componenti interne della domanda aggregata, ovvero quelle maggiormente penalizzate nell'evoluzione ciclica recente.

Si valuta che nell'anno in corso il PIL italiano dovrebbe crescere di 0,8 punti percentuali (nel 2014, -0,4%). Le regioni centrosettentrionali dovrebbero aumentare il loro reddito aggregato di circa l'1% (nel 2014, -0,2%); nel Sud, l'incremento atteso nel 2015 è di entità assai minore, una sostanziale stazionarietà (+0,1%, nel 2014 era -1,3%). A riguardo, va tenuto presente che la variazione positiva di prodotto prevista per il Sud nel 2015, se confermata, benché ancora modesta, rappresenta una novità importante in quanto interrompe la caduta ininterrotta di reddito sperimentata dall'area negli ultimi sette anni.

La novità sui consumi finali interni è la loro dinamica positiva in entrambe le macro-aree, pur con intensità differente, in linea con l'evoluzione positiva del PIL: +0,9% nel Centro-Nord e +0,1% nel Sud (in Italia, +0,7%). Permane invece fortemente differenziata, a livello territoriale, la

dinamica degli investimenti fissi lordi. Nel Centro-Nord si dovrebbe registrare, sempre in riferimento al 2015, un'espansione dell'1,5% (nel 2014 era -3,1%); mentre il Sud continua a essere interessato da un'evoluzione negativa (-1,0%), sebbene in netta decelerazione rispetto agli anni passati (nel 2014 era -4,0%). Su tale evoluzione ha sfavorevolmente influito anche la caduta degli investimenti pubblici nell'area – che, come noto, esercitano nell'area un più forte condizionamento sull'intero processo di accumulazione – che si valuta per il 2015 in circa il -3%.

La debole dinamica degli investimenti totali pesa sulla *performance* delle regioni meridionali: sia perché gli investimenti, specie quelli in costruzioni, hanno una capacità moltiplicativa relativamente elevata, in grado di imprimere una forte spinta alla crescita aggregata dell'area; sia a motivo del fatto che il mancato riavvio del processo di accumulazione impedisce gli adeguamenti necessari ad accrescere la produttività media dell'area, condizione ostativa ad una crescita più rapida.

L'occupazione, misurata in unità di lavoro, anche grazie all'impulso positivo esercitato dai generosi sgravi contributivi previsti, e il cui accesso è limitato all'anno in corso (mentre il beneficio si estende per i tre successivi), dovrebbe aumentare nel 2015 di 0,7 punti percentuali al Centro-Nord e dello 0,3% nel Sud (in Italia, +0,6%).

Nel 2016, l'intonazione della politica economica permane espansivo, come si può desumere dall'indebitamento programmatico (-2,2%) rivisto al rialzo rispetto a quello tendenziale (-1,4%). All'interno di questo quadro, le misure più rilevanti sono, allo stato attuale: l'eliminazione della tassa sulla prima casa; la possibilità di dedurre un ammontare di ammortamenti superiore all'investimento effettuato (c.d. "super ammortamento"); la proroga, anche se con intensità minore, degli sgravi contributivi, per i neoassunti; la disattivazione completa delle clausole di salvaguardia previste per il 2016 (16,8 miliardi di euro, di cui 12,8 relativi all'IVA). Il taglio dell'IRES dovrebbe produrre i suoi effetti dal 2017 in quanto attualmente la copertura è oggetto di discussione con la Commissione Europea (c.d. "clausola migranti"). Il rafforzamento della domanda interna indotto dalle summenzionate misure dovrebbe essere parzialmente controbilanciato dall'atteso rallentamento del commercio internazionale.

A sintesi di queste tendenze, nel 2016 il PIL italiano è previsto crescere dell'1,3%. Anche nel 2016 il Centro-Nord (+1,5%) dovrebbe muoversi più velocemente del Sud (+0,7%): la forbice tra i due tassi sarebbe sostanzialmente analoga a quella dell'anno precedente. Come nel 2015, nel 2016 il sostegno maggiore verrebbe dai consumi finali, previsti in crescita dell'1,3% nelle regioni centro-settentrionali e dello 0,8% in quelle del Sud (in Italia, +1,2%). Anche il processo di accumulazione dovrebbe conoscere, in confronto all'anno precedente, un'accelerazione. Nel Centro-Nord gli investimenti fissi lordi dovrebbero aumentare del 2,5%, mentre nel Sud l'incremento atteso sarebbe solo di poco positivo (+0,5%) ma verrebbe comunque a interrompere il lungo *trend* negativo sperimentato dal 2007 (per l'Italia, nel 2016, +2%). Sul fronte occupazionale, le unità di lavoro totali sono previste aumentare dello 0,9% nel Centro-Nord e dello 0,6% al Sud (in Italia, +0,8%). Il tasso di disoccupazione nazionale, infine, nel 2016 dovrebbe tornare sotto il 12%. Esso dovrebbe risultare pari, per l'esattezza, all'11,9% in Italia; a livello delle due circoscrizioni permanerebbe un'ampia differenza: 8,6% nel Centro-Nord e 19,9% al Sud.

3. RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE: LAVORO, WELFARE, SCUOLA E DIRITTI

3.1. *Il mercato del lavoro nella crisi, gli andamenti più recenti e le politiche per il lavoro nel Mezzogiorno*

3.1.1. *Il mercato del lavoro è il luogo di maggiore allargamento dei divari*

L'allargamento dei divari tra le aree del Paese, registrato nel corso della crisi e negli andamenti economici del 2014, si amplifica ulteriormente guardando al mercato del lavoro.

L'attenuarsi della fase recessiva nel corso del 2014, se ha fermato il declino dei livelli di occupazione, non ha ancora inciso sulle caratteristiche evolutive del mercato del lavoro emerse nel corso degli ultimi anni: continua ad aumentare la quota dei lavoratori anziani, dei lavoratori poveri, dei *part-time* involontari, dei disoccupati di lunga durata; aumenta poi la disoccupazione implicita per effetto dello scoraggiamento; e infine aumenta il peso dei giovani che non lavorano e non sono inseriti in percorsi formativi, anche nei casi in cui non hanno conseguito un titolo di studio elevato.

In questo contesto, la situazione appare decisamente più grave nel Mezzogiorno, dove continua, per il settimo anno consecutivo, caso più unico che raro nel contesto europeo, la contrazione dell'attività produttiva (arrestatasi nel resto del Paese): l'impatto in termini di perdita di posti di lavoro nelle regioni meridionali è stato di gran lunga maggiore rispetto alle altre.

La stessa parola crisi sembra ormai inadeguata a spiegare quello che è accaduto negli ultimi anni: la crisi finanziaria internazionale intensa e diffusa in tutti i paesi è ormai passata da circa sei anni; la seconda fase recessiva invece assume sempre più caratteristiche strutturali connesse alle diverse capacità delle economie dei diversi paesi, o delle diverse aree geografiche interne a singoli paesi, di rispondere alle sfide competitive poste dall'innovazione e dalla globalizzazione. Specializzazione produttiva, dimensioni aziendali, grado d'innovazione tecnologica, capitale umano, assetti istituzionali e regolatori assumono sempre maggior rilievo e portano a performance produttive ed occupazionali molto diverse tra paesi ed aree geografiche. È questo il contesto in cui si inserisce il processo di tendenziale divergenza del Mezzogiorno.

Ciò che comunque la crisi lascia in eredità è un vero e proprio "tracollo" dell'occupazione meridionale. Tra il 2008 ed il 2014, il Sud registra una caduta dell'occupazione del 9%, di oltre sei volte superiore a quella del Centro-Nord (-1,4%). Delle circa 811 mila unità perse in Italia, ben 576 mila sono nel Mezzogiorno. Al Sud si è concentrato oltre il 70% delle perdite occupazionali complessive a fronte di una quota del totale degli occupati che ormai vale poco più di un quarto.

Il Mezzogiorno non paga soltanto caratteristiche settoriali e carenze strutturali della propria economia ma anche, in maggior misura rispetto alle altre regioni, la politica di contenimento della spesa pubblica che si manifesta non solo in minori spese di investimento ma in una contrazione maggiore dei consumi pubblici e dei trasferimenti. Indicativo in tal senso è che se si considera il complesso dei settori delle amministrazioni pubbliche, dell'istruzione e della sanità, il Mezzogiorno perde, nel periodo 2008-2014, 147 mila unità pari al -9% mentre al Centro-Nord gli occupati in questi settori aumentano di 82 mila unità, pari al +2,7%.

Ma è la dinamica di medio periodo, su cui si è abbattuta una crisi di tale lunghezza e dimensione, a determinare, sul piano territoriale, quella che abbiamo definito "una nuova geografia del lavoro". La portata dei mutamenti di carattere "strutturale" nell'occupazione diventa lampante, infatti, da una prospettiva di più lungo periodo. Nel 2014, l'occupazione al Sud ha raggiunto la quota di circa 5,8 milioni di occupati, il punto più basso dal 1977, che è l'anno da cui partono le serie storiche ricostruite dall'ISTAT.

I dati nel complesso negativi del mercato del lavoro sottendono, peraltro, andamenti fortemente diversificati per sesso, età, cittadinanza e tipologia di lavoro. L'analisi territoriale evidenzia andamenti sostanzialmente in linea, ma il Sud mostra accentuazioni tali da fare la differenza: tra il 2008 e il 2014, flettono in misura maggiore nel Mezzogiorno gli occupati giovani (-28,9%, contro il -24,2% del Centro-Nord) e delle classi di età centrali (-8,5%, a fronte del -2,1%) mentre aumentano in misura nettamente più contenuta gli occupati con 50 anni ed oltre (+17,5%, a fronte del +31,3%); in deciso calo gli occupati italiani (-11,3% a fronte del -4,7% nel Centro-Nord) mentre l'occupazione straniera cresce decisamente più al Sud (+67% a fronte del +31,7% del Centro-Nord). Nel caso, assai significativo, degli andamenti di genere invece il Sud se ne discosta sensibilmente (v. infra par. 3.1.3.): la dinamica della componente femminile nella crisi, benché meno sfavorevole di quella maschile (-3,2% contro il -11,9%), fa registrare comunque un'evoluzione negativa, a differenza del resto del Paese dove cresce (+1,9%).

L'andamento del 2014 ha visto un deciso attenuarsi delle tendenze negative con moderati segnali di ripresa per l'occupazione, pur in presenza di una dinamica ancora leggermente cedente

dell'attività produttiva. Nella media del 2014, in Italia, dopo due anni consecutivi di calo, l'occupazione riprende a crescere (+0,4%, pari a 88.400 unità in più rispetto all'anno precedente). Il dato complessivo sottende però andamenti differenziati nelle due circoscrizioni: l'aumento si concentra nelle regioni del Centro-Nord (+133.000 unità pari allo 0,8%) mentre un ulteriore calo si rileva nel Mezzogiorno (-45.000 unità pari al -0,8%).

Prosegue senza soluzione di continuità la contrazione dell'occupazione giovanile: a scala nazionale, la crescita complessiva sottende infatti una flessione di 148 mila unità (pari al -2,9%) per gli occupati 15-34 anni, un ulteriore calo degli occupati appartenenti alle classi d'età centrali (-162 mila unità pari al -1,6%), cui fa riscontro un aumento di 398 mila unità per gli occupati con 50 anni ed oltre (+5,9%). Particolarmente accentuato è il calo dell'occupazione giovanile nel Mezzogiorno (-58 mila unità pari al -4,2%). Flettono nelle regioni meridionali anche gli occupati con 35-49 anni (-2,6%) mentre continua la crescita dei 50 ed oltre (82 mila unità pari al +4,4%).

Resta sotto il 60% (59,9%), nel 2014, a livello nazionale, anche il tasso di occupazione 20-64 anni che secondo il *target* di Europa 2020 dovrebbe raggiungere il 75% (68% nel *target* ridefinito dal PRN italiano). Cresce il divario con l'Unione europea a 28 paesi, dove il tasso di occupazione è salito di 8 decimi di punto al 69,2%, e con l'Eurozona, dove il tasso cresce di mezzo punto percentuale attestandosi al 68,2%.

In generale, si ampliano i divari all'interno dell'Unione europea con paesi che evidenziano già dal 2011 segnali di ripresa e paesi per i quali l'uscita dalla crisi appare più lenta e problematica. Lussemburgo, Malta, Ungheria, Regno Unito, Svezia, Germania, Austria, Belgio e Polonia sono già al di sopra dei livelli di occupazione del 2008; Irlanda, Bulgaria, Portogallo Spagna, Lettonia e soprattutto Grecia invece restano ancora molto distanti. In effetti, mentre nella prima fase della crisi (2008-10) tutte le economie europee hanno subito sensibili perdite occupazionali, nelle seconda fase le perdite si sono fortemente concentrate nelle così dette "stressed economies".

3.1.2. *Gli andamenti più recenti: i primi segnali positivi del 2015*

Tra la fine del 2014 e i primi due trimestri del 2015 sembra essersi determinata una decisa inversione di tendenza sul mercato del lavoro, che riguarda anche il Mezzogiorno.

L'analisi dei dati depurati dai fattori stagionali evidenzia un aumento continuo, anche se contenuto, dell'occupazione nel corso del 2014 (che si attenua nel primo ed accelera nel secondo trimestre del 2015). Continua a crescere la disoccupazione, ma con ritmi meno accentuati, per poi flettere nei primi mesi dell'anno in corso. L'analisi dei dati grezzi evidenzia una dinamica tendenziale dell'occupazione crescente a partire dal secondo trimestre del 2014.

Con il secondo trimestre del 2015 la crescita tendenziale dell'occupazione prosegue per il quinto trimestre consecutivo. I dati sono fortemente positivi: +180 mila unità pari al +0,8%. L'incremento dell'occupazione interessa tutto il Paese, con ritmi più accentuati proprio nelle regioni meridionali: rispetto al secondo trimestre del 2014, il numero degli occupati cresce al Sud di 120 mila unità (+2,1%) e di 60 mila unità nel Centro-Nord (+0,4%). Tra i dipendenti, che al Sud crescono di 109 mila unità (+2,5%), quelli a tempo indeterminato aumentano di 47 mila unità. La ripresa dell'occupazione riguarda tutte le regioni con l'eccezione della Calabria, e interessa essenzialmente i settori agricolo e terziario, mentre nell'industria gli occupati ristagnano sui livelli di un anno prima.

Il tasso di occupazione nel secondo trimestre del 2015 sale di oltre mezzo punto percentuale al 56,3% della popolazione in età da lavoro a livello nazionale e, rispettivamente, al 42,6% nel Mezzogiorno (+0,9 punti) e al 63,8% e nel resto del Paese.

La dinamica più accentuata nel Mezzogiorno nei primi due trimestri dell'anno in corso va valutata con un po' di cautela per il fatto che l'andamento nei primi due trimestri del 2014 era stato ancora particolarmente negativo. In ogni caso, si tratta di un segnale incoraggiante, che testimonia come anche il Sud stia beneficiando dei primi segnali di ripresa produttiva e delle misure di decontribuzione fiscale sulle nuove assunzioni "standard

A conferma dei segnali di pur debole ripresa, nel secondo trimestre del 2015, dopo quattordici trimestri di crescita, le persone in cerca di occupazione scendono a 3 milioni 301 mila unità, mille unità in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, dopo il sensibile calo del primo trimestre (145 mila unità pari al -4,2%). Il tasso di disoccupazione flette leggermente scendendo al 12,1% (-0,1 punti percentuali in confronto a un anno prima): la riduzione riguarda esclusivamente le regioni del Centro-Nord (-0,2 punti), mentre nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione resta sui livelli dell'anno precedente (20,2%). In calo anche la quota dei disoccupati di lunga durata: il 59,5% dei disoccupati cerca lavoro da un anno o più (era il 61,9% nel secondo trimestre 2014). Il calo è territorialmente diffuso: nelle regioni meridionali la quota dei disoccupati da 12 mesi e più scende al 64,1% (era al 66,9% nel secondo trimestre dello scorso anno), nel Centro-Nord scende dal 57,4% al 55,1%.

Unico indicatore ancora negativo, il tasso di mancata partecipazione che sale, nel secondo trimestre del 2015, a livello nazionale, dal 22,0 al 22,2% per effetto di un lieve calo nel complesso delle regioni meridionali dal 37,7% al 37,5% e di un moderato aumento nel Centro-Nord (14,7%, era al 14,4% nel 2014).

3.1.3. *Disuguaglianze generazionali e di genere: una "frattura" senza paragoni in Europa*

Il mercato del lavoro è anche il luogo in cui si combinano e si sommano le disuguaglianze territoriali con quelle generazionali e di genere.

Il dualismo generazionale del mercato del lavoro italiano assume connotati sempre più gravi e "strutturali", accentuandosi ulteriormente nel dualismo territoriale. In linea con quanto detto per l'occupazione complessiva, la contrazione dell'occupazione giovanile che ha riguardato nella prima fase della crisi tutti i paesi europei, tende invece a concentrarsi nelle economie più deboli nella seconda.

Per il nostro Paese, l'indicazione più nitida della "frattura" generazionale che si è prodotta è riflessa dai tassi di occupazione giovanile. La flessione di questo indicatore era iniziata prima della crisi, in parte per effetto, nei primi anni Duemila, di un significativo aumento dei tassi di scolarità e di iscrizione all'università. Dalla seconda metà dello scorso decennio, tuttavia, l'ulteriore più decisa flessione si è verificata in presenza di una sostanziale stabilità del tasso di scolarità superiore e di un leggero declino dei tassi di iscrizione all'Università.

Nel nostro mercato del lavoro, il processo di aggiustamento in termini di maggiore flessibilità e minori costi continua sostanzialmente a realizzarsi a scapito dei giovani, estendendosi dai bassi livelli di istruzione ai più alti che fino a poco tempo fa avevano garantito, sia pur con un certo ritardo, un'occupazione.

Come accennato, il calo complessivo dell'occupazione nella crisi è il risultato di andamenti contrapposti tra i giovani fino a 34 anni e le classi d'età da 35 anni in su: per i giovani l'occupazione si è ridotta, in Italia, tra il 2008 e il 2014, di oltre 1 milione 900 mila (-27,7%). Dinamiche simili, sia pur con diverse accentuazioni, si rilevano a livello territoriale: gli occupati 15-34 anni si riducono del 31,9% nel Mezzogiorno e del 26,0% nel Centro-Nord. Il calo dell'occupazione si accompagna ad un aumento dell'incidenza delle posizioni non standard che da valori di poco superiori al 30%, prima della crisi, superano il 40% del totale nel 2014.

Anche la dinamica della disoccupazione è rilevante, e benché nella crisi cresca maggiormente nelle classi di età più elevate e al Centro-Nord, è il livello raggiunto ciò che impressiona: nel 2014 il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 ed 24 anni sale a livello nazionale al 43% come risultato di un tasso del 56% nel Mezzogiorno e del 35% nella media delle regioni del Centro-Nord. Quasi raddoppiati, rispetto al 2008, risultano anche i tassi di disoccupazione dei giovani tra 25 e 34 anni (31,2% al Sud, 12,9% al Centro-Nord), ad evidenziare le crescenti difficoltà di accesso al mercato del lavoro anche per i giovani più maturi e istruiti.

Negli ultimi anni, infatti, le difficoltà di accesso al mercato del lavoro, caratteristiche delle regioni meridionali e dei livelli di istruzione più bassi, si stanno diffondendo nelle regioni del

Centro-Nord e tra i giovani con medio alti livelli di istruzione. Le difficoltà maggiori riguardano nel nostro Paese i diplomati, con tasso di occupazione al 2014 del 38,3% a fronte del 52,9% dei laureati. A livello territoriale, emerge il forte divario assoluto tra tassi di occupazione del Mezzogiorno, 24,7% e 31,9% rispettivamente per i diplomati ed i laureati, contro valori del 46,5% per i diplomati e del 64,7% per i laureati del Centro-Nord.

Sono cifre che non hanno paragoni in Europa: basti pensare che il tasso di occupazione di diplomati e laureati (20-34 anni), a tre anni dal conseguimento del titolo, a fronte di una media UE 28 al 76%, in Spagna è al 65% mentre in Grecia è al 44% e in Italia appena al 45%. A ben vedere, i valori così negativi dell'Italia siano sostanzialmente ascrivibili alle regioni meridionali, mentre le regioni del Centro-Nord presentano valori tutto sommato in linea con quelli degli altri principali paesi, sia pure in tendenziale peggioramento. Il Sud si colloca in fondo ad ogni classifica europea, facendo registrare una condizione giovanile nel mercato del lavoro (e nella formazione) peggiore della Spagna, e persino della Grecia.

Il complesso dei dati conferma la strutturale carenza, nelle regioni meridionali, di opportunità di lavoro, specialmente qualificato, frutto non soltanto di una mancata risposta a un'emergenza troppo a lungo rimandata ma di una carenza di strategie e politiche di sviluppo per un'area che ora presenta i tassi di occupazione peggiori d'Europa, ma che già partiva da valori eccezionalmente bassi prima della crisi. L'impatto negativo di questa evoluzione è duplice: da un lato, induce il depauperamento del capitale umano già formato, dall'altro, ritarda i processi di convergenza dell'Italia verso i più elevati livelli di istruzione europei e gli obiettivi di Europa 2020 e, al nostro interno, delle regioni meridionali verso quelle del Centro-Nord.

La progressiva emarginazione dei giovani anche istruiti dai processi produttivi determinata dalla crisi recessiva è confermata dalla dinamica crescente dei giovani *Neet* (*Not in education, employment or training*): per essi, la difficoltà a trovare un'occupazione si accompagna ad un crescente scoraggiamento che li allontana non solo dal mercato del lavoro ma anche dal circuito dell'istruzione. La quota dei *Neet*, sostanzialmente stabile in Italia intorno al 20% della popolazione di età corrispondente tra il 2004 ed il 2008, è salita al 27,4% nel 2014. Rispetto al quadro europeo, pur segnato dalla crisi, la differenza è notevole: il *Neet rate* è salito tra il 2008 ed il 2014 "soltanto" di 3 punti nell'Ue28 e nell'Area Euro (portandosi rispettivamente al 16,5 ed al 17%) ed è in calo nell'ultimo anno.

In base ai dati ISTAT, nel 2014 i giovani italiani *Neet* hanno raggiunto i 3 milioni 512 mila, con un aumento rispetto al 2008 di circa 712 mila unità (+ 25,4%). Di questi, quasi 2 milioni sono donne (55,6%) e quasi 2 milioni sono meridionali. Se pure l'incremento registrato nell'ultimo quinquennio è molto più accentuato al Centro-Nord (+46%, mentre al Sud è stato di poco superiore al 12%), permane una caratterizzazione meridionale del fenomeno.

Nella crisi, come detto, l'evoluzione del mercato del lavoro è stata più favorevole alle donne, proseguendo una tendenza di medio periodo connessa essenzialmente con l'aumento della quota dei servizi nelle economie industrializzate ed alla forte crescita dei livelli di istruzione delle donne che ormai in molti paesi europei superano sensibilmente quegli degli uomini. I dati disponibili evidenziano un tendenziale restringimento del *gender gap* nei tassi di attività, occupazione e disoccupazione durante la recente crisi in Europa. Ciò ha portato anche ad un diverso ruolo della donna nella produzione del reddito familiare: le coppie con doppio reddito sono sensibilmente diminuite nella fase di recessione quasi esclusivamente a vantaggio delle coppie con capofamiglia donna.

Nel nostro Paese, comunque, il risultato delle donne può giudicarsi positivo solo se visto in contrapposizione con quello fortemente negativo degli uomini. Nella prima fase della crisi le donne perdono meno posti di lavoro mentre nella seconda l'occupazione femminile riprende a crescere. Tra il 2008 e il 2010, sia in Italia che in Europa, le perdite occupazionali siano state per gli uomini più che doppie rispetto a quelle delle donne (e triple in Europa). Nel successivo quadriennio (2011-2014), mentre le perdite occupazionali degli uomini sono state più consistenti, l'occupazione femminile ha ripreso ad aumentare anche se in misura contenuta.

Il dato complessivo 2008-2014 dell'occupazione femminile, d'altra parte, riflette una marcata differenza territoriale: una sensibile crescita nelle regioni del Centro-Nord (+135 mila unità pari al +1,9%) ed un calo importante – e davvero “eccezionale” – nel Mezzogiorno (71 mila unità in meno, pari al -3,2%). L'aumento dell'occupazione femminile al Centro-Nord è d'altra parte interamente ascrivibile alla componente straniera (+358 mila unità, pari al +51,3%), a fronte di una flessione di quella italiana di 294 mila unità, pari al -3,4%, con andamenti per cittadinanza simili nelle due circoscrizioni.

Dall'insieme dei dati emerge con evidenza che la questione femminile nel mercato del lavoro italiano ha essenzialmente una connotazione territoriale. Il tasso di attività femminile vede l'Italia ancora in fondo alle classifiche dell'Unione, per il “peso” delle regioni meridionali che, anche quest'anno, occupano gli ultimi posti nella graduatoria delle regioni europee.

Gli andamenti di cui abbiamo dato conto, del resto, si sommano ad una condizione “strutturale” particolarmente allarmante per il Mezzogiorno: la dimensione ce la restituisce il confronto dei tassi d'occupazione delle donne, prima e dopo la crisi, con la media europea. Il dato davvero senza paragoni è quello delle giovani donne: tra i 15 e i 34 anni sono occupate al Sud appena una su cinque (il 20,8%), oltre 20 punti in meno del Centro-Nord e 30 dell'Europa.

L'evoluzione del mercato del lavoro femminile configura poi una sempre maggiore emergenza “qualitativa”. I risultati quantitativi relativamente migliori rispetto ai maschi registrati in entrambe le macroaree del Paese – al Centro-Nord, in termini di maggiore aumento, al Sud, in termini di minore flessione – sono infatti largamente ascrivibili ad incrementi delle occupazioni precarie e nelle professioni non qualificate, che confermano la tradizionale “segregazione” di genere che caratterizza il nostro mercato del lavoro.

Il raffronto tra i dati del 2014 e quelli del 2008 evidenzia che la sostanziale stabilità dell'occupazione femminile sottende una flessione di circa il 10% delle professioni qualificate, intellettuali e tecniche, ed un incremento del 14,0% delle professioni non qualificate. Sembra interrompersi, dunque, con la crisi, la tendenza crescente delle professioni più qualificate che aveva caratterizzato il decennio precedente, connessa con l'innovazione tecnologica e con i crescenti livelli di istruzione delle donne italiane.

Questo fenomeno è ancora più problematico se guardato alla luce del contributo che le donne italiane (e meridionali, in specie) hanno dato negli ultimi anni all'accumulazione di capitale umano: guardando all'indicatore del livello di istruzione terziaria per le persone di 30-34 anni definito nell'ambito della Strategia Europa 2020, che vede l'Italia lontana dal 40% previsto come *target* a livello europeo ed anche dal 26,5% stabilito dai *target* nazionali, le donne italiane hanno un vantaggio di circa nove punti percentuali sugli uomini ed hanno già raggiunto e superato nel 2014 (con il 29,1%) il sub obiettivo nazionale nell'ambito di un *trend* fortemente crescente (dall'inizio degli anni Duemila il tasso è più che raddoppiato, partendo da circa il 13%).

3.1.4. *Una politica per il lavoro nel Mezzogiorno*

Il quadro fin qui delineato dà conto di una situazione di forte criticità sociale, che vede il suo epicentro nel mercato del lavoro e la sua manifestazione più drammatica nella diffusione sempre maggiore di condizioni di povertà assoluta e relativa. Sono problemi che si registrano in tutto il territorio nazionale, ma con un'accentuazione tale nelle regioni del Mezzogiorno da lasciare paventare il rischio di un nuovo “equilibrio” al ribasso di strutturale inoccupazione, dequalificazione del lavoro e crescente povertà.

Nonostante i primi segnali di ripresa il raggiungimento degli obiettivi europei di occupazione sembra estremamente lungo e difficile. Spesso a un livello micro, e senza un coerente supporto dell'azione pubblica, il Sud mostra segnali straordinari di “resistenza” e volontà di riscatto: ad essi abbiamo voluto riconoscere quest'anno il grande valore, anche simbolico, ospitando in un FOCUS specifico del Rapporto il racconto del “Progetto Policoro” della Conferenza episcopale

italiana che testimonia come l'investimento sui giovani meridionali è non solo necessario, ma anche possibile.

La portata della sfida, ovviamente, è assai più ampia. E richiede una politica economica complessiva che favorisca l'aumento della domanda e gli investimenti in aree capaci di accrescere la produttività e l'innovazione, con un impegno specifico per le regioni del Mezzogiorno. Ma questo non deve portare a ritenere non prioritari strumenti specifici come le politiche del lavoro. A fronte di un enorme "bacino" di persone in ricerca attuale e potenziale di lavoro (3,2 milioni di disoccupati e 3,7 milioni di forze lavoro potenziali, di cui circa 3,8 milioni nel Mezzogiorno, 1,5 milioni e 2,3 milioni, rispettivamente), il mercato del lavoro è senz'altro sensibile a politiche mirate. Infatti, esso mantiene una sua fluidità e presenta quegli irrisolti problemi di disallineamento tra domanda e offerta, per i quali si rende necessaria una rinnovata strategia di politiche "attive" del lavoro e della formazione integrata con le politiche "passive" di sostegno al reddito.

Il mercato del lavoro si caratterizza per flussi in entrata e in uscita molto consistenti: nel 2014 i contratti di lavoro avviati si attestano sui 10 milioni, in lieve crescita rispetto al 2013, interessando circa 5 milioni di lavoratori. Ciò in presenza, tuttavia, di problemi considerevoli di disallineamento tra domanda e offerta. L'indagine Excelsior, condotta dall'Unioncamere, evidenzia che, nonostante la crisi e l'eccesso di offerta, per le imprese le difficoltà di reperimento hanno riguardato in complesso circa il 12% delle assunzioni non stagionali previste per l'Italia nel 2014 (le difficoltà di reperimento sono più accentuate nell'industria in senso stretto dove arrivano al 17% del totale mentre nei servizi la quota scende all'11%; a livello territoriale, nel Nord sono più elevate, il 13% circa, mentre si riducono al 9% al Sud e nelle Isole).

In questo contesto, il compito delle politiche del lavoro è quello di creare le migliori condizioni, non solo normative, ma anche funzionali, per favorire l'incontro domanda/offerta, così da cogliere tutte le opportunità per trasformare la (auspicata) ripresa economica in ripresa occupazionale. La flessibilità, se prima della crisi aveva avuto un qualche impatto quantitativo, con la crisi si è rivelata un rimedio non valido a ridurre strutturalmente la disoccupazione: non solo, ma la precarietà da essa generata ha limitato l'accumulo di esperienza e professionalità dei giovani accelerandone il tasso di uscita dal mercato del lavoro. La riforma del contratto di lavoro a tempo indeterminato attuata con il Jobs Act unita alla decontribuzione per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, sembrano rivelarsi, nel breve periodo, misure efficaci per realizzare una flessibilità "ragionevole", funzionale alla produttività delle imprese e non a scapito della carriera del lavoratore e di un maggiore investimento in capitale umano e qualità del lavoro. Al momento, indicazioni positive in termini di maggiore stabilità dei rapporti emergono dal confronto tra il primo semestre 2015 e il primo semestre 2014, fornito dall'Osservatorio sul precariato INPS: +36% delle assunzioni a tempo indeterminato e +30,6% delle trasformazioni in tempo indeterminato rispetto al primo semestre 2014. Prime indicazioni, peraltro, che dovranno consolidarsi nei mesi successivi per poter essere considerate segni di una svolta duratura.

La condizione per il consolidamento, a nostro avviso, è che però il contratto "a tutele crescenti" sia davvero prevalente nel lavoro dipendente e che la decontribuzione, in particolare nel Mezzogiorno, sia una misura da strutturare nel tempo, per un periodo congruo. La nostra proposta, dunque, anche alla luce dei positivi dati dei primi mesi del 2015, è di rendere operativo anche per il 2016 l'esonero dal pagamento dei contributi INPS a carico del datore di lavoro per 36 mesi: non vi è nessuna obiezione ragionevole a che questo sia riservato al Mezzogiorno, visto che in quest'area si è concentrata la perdita di occupazione nella crisi e tanto più visto che, anche l'anno scorso, la misura è stata finanziata con risorse destinate agli investimenti nel Mezzogiorno (3,5 miliardi di PAC).

Benché la discussione sul Jobs Act si sia concentrata solo su questi aspetti, occorre ricordare che la riforma si caratterizza per un approccio sistemico che mira a riformare l'intero assetto istituzionale del mercato e delle politiche del lavoro, toccando tutti gli aspetti più rilevanti: dalle modifiche allo Statuto dei Lavoratori all'assetto istituzionale dei servizi per l'impiego, agli ammortizzatori sociali. La realizzazione di una rete del lavoro, che comprende tutti i soggetti competenti in materia, coordinata dalla neo costituita Agenzia Nazionale per le politiche attive del

lavoro (ANPAL), dovrebbe consentire una migliore e più efficiente integrazione tra politiche attive e passive, superando l'attuale dicotomia che vede la competenza per le politiche attive affidata alle regioni e quella per le politiche passive all' INPS. Al momento, con la recente approvazione degli ultimi quattro decreti attuativi il processo di riforma sembra essere completato, anche se alcune misure sono sperimentali e, soprattutto, solo la l'operatività pratica del nuovo assetto istituzionale e della nuova *governance* potranno dare indicazioni definitive sulla qualità del processo di riforma intrapreso. Per questo, serve un impegno maggiore sia finanziario che, in particolare nel Mezzogiorno, di rafforzamento delle risorse umane che gestiranno i servizi per l'impiego.

Alcuni aspetti di merito sono molto positivi, come, per le politiche attive, il coordinamento centrale dell'ANPAL che potrà determinare una maggiore efficienza dei servizi nel Mezzogiorno. Tuttavia, ciò che sembra mancare in questo processo riformatore è un'ottica meridionalista che tenga conto dell'impatto ben più profondo della fase recessiva sull'economia meridionale: ad esempio, le politiche passive rinnovano e rendono più generoso il modello "lavoristico" basato sulle grandi imprese ma non affrontano il problema degli alti livelli di emarginazione e di povertà delle regioni meridionali. Pertanto, accanto a una politica di sviluppo e a specifiche politiche del lavoro, anche per dare una risposta all'enorme bacino di inoccupati e disoccupati in un contesto produttivo debole e polverizzato come quello meridionale, è sempre più necessaria e urgente una misura universalistica di sostegno al reddito (v. *infra* 3.3.), per la cui sostenibilità nel medio-lungo periodo bisogna considerare anche il positivo e ampiamente dimostrato nesso tra maggiore equità e maggiore sviluppo.

3.2. *Verso un Sud più "vecchio" e "povero"? L'emergenza demografica*

L'intreccio perverso tra crisi socio-economica e dinamiche demografiche, già sottolineato nelle precedenti edizioni del Rapporto SVIMEZ, nel corso dell'ultimo biennio va assumendo caratteri ancora più definiti. Come abbiamo avuto modo di affermare, si sta verificando un profondo cambiamento della geografia demografica dell'Italia.

Dall'inizio del nuovo secolo ad oggi la popolazione è cresciuta di 389 mila unità nel Mezzogiorno (+19,0%) e di circa 3,4 milioni di unità nel Centro-Nord (+93,5%). Tuttavia, se si guarda alla sola popolazione italiana, i quattordici anni appena trascorsi fanno registrare un netto calo di -196 mila unità al Sud (mentre cresce di 315 mila nelle regioni del Centro-Nord). Questo risultato trova una spiegazione forte nelle migrazioni interne che nel Mezzogiorno hanno determinato in passato e continuano a determinare tuttora un deflusso di popolazione nativa che ha permesso alle regioni centro-settentrionali di bilanciare la perdita dovuta alla dinamica naturale e di accrescere il numero di autoctoni residenti.

I dati del 2014 forniscono un'ulteriore conferma della crisi demografica delle regioni meridionali in atto dai primi anni 2000 e aggravatasi nell'ultimo sessennio di pesante recessione economica. L'anno scorso, infatti, la popolazione meridionale, non considerando le rettifiche anagrafiche necessarie per il recupero di residenti sfuggiti al Censimento del 2011, è diminuita di circa 20 mila unità, dopo la flessione di circa 30 mila unità dell'anno precedente. Emerge da tali numeri una tendenza strutturale alla riduzione della popolazione per l'agire congiunto di un consolidamento delle emigrazioni verso il Centro-Nord e verso l'estero e per il venir meno del contributo naturale. Nel Mezzogiorno infatti il numero delle morti ormai sopravanza quello dei nati vivi.

Il profondo divario tra le aspettative delle nuove generazioni in termini di realizzazione personale e professionale e le concrete occasioni di impiego qualificato sul territorio ha determinato negli anni Duemila la ripresa dei flussi di emigrazione, con una perdita netta di "capitale umano" di proporzioni sempre più gravi.

Tra il 2001 e il 2014 sono emigrati dal Sud verso il Centro-Nord oltre 1.667 mila meridionali, a fronte di un rientro di 923 mila persone, con un saldo migratorio netto di 744 mila unità. Di questa perdita di popolazione il 70%, 526 mila unità, ha riguardato la componente

giovanile, di cui poco meno del 40% (205 mila) laureati. Il saldo migratorio interno mostra una leggera diminuzione nel Mezzogiorno, da -52 mila nel 2013 a -44 mila nel 2014, ma continua ad evidenziare un persistente travaso di residenti dal Sud al Nord.

Con riferimento ai giovani migranti in possesso di una laurea si può notare come essi, se pure non costituiscono la maggioranza, rappresentano comunque la parte degli emigranti più dinamica. Se si volge lo sguardo all'ultimo quindicennio, non si può non notare come a fronte di un deciso declino degli esodi di coloro che avevano un titolo di studio al più pari al diploma, i laureati hanno tendenzialmente accresciuto il loro numero di circa mille unità all'anno (sia nel periodo precedente la recessione che negli anni di profonda crisi economica). E' da notare peraltro che tra i laureati, diversamente dagli altri livelli di istruzione, le donne sono sempre in numero superiore agli uomini.

Dinamiche simili si registrano anche nel caso del cd. "pendolarismo di lungo raggio" per ragioni di lavoro, che non di rado "nasconde" una forma di vera e propria emigrazione. Il fenomeno, nonostante la crisi che ha riguardato anche il Centro-Nord, mantiene una sua dimensione significativa: nel 2014, si sono mossi dal Sud circa 120 mila lavoratori verso il resto del Paese (e verso l'estero, in forte aumento). Il fenomeno da prettamente maschile si estende negli ultimi anni anche alle donne, che raggiungono ormai un quarto del totale. Ciò che colpisce è l'incidenza dei giovani specialmente qualificati: mentre sull'occupazione totale i laureati sono il 19%, tra i "pendolari" la quota supera il 31%.

Le nascite, un drammatico minimo storico

Nel 2014 il numero dei nati nel Mezzogiorno, così come nell'Italia nel suo complesso, ha toccato il valore più basso dall'Unità d'Italia: 174 mila. Il calo delle nascite interessa anche il Centro-Nord dove, per la prima volta, il decremento include anche le nascite da coppie con almeno un genitore straniero (che negli anni Duemila avevano contribuito ad alimentare soprattutto in quest'area una ripresa della natalità). E' un minimo storico che pone in tutta evidenza la dimensione del problema. Nel 1862 nel Mezzogiorno si registravano 391 mila nati vivi (217 mila in più di oggi) generati da una popolazione di 9 milioni e 600 mila unità, vi corrispondeva un tasso di natalità del 41,3 per mille (oggi è pari a circa l'8,3 per mille). Nel Centro-Nord nel 1862 nascevano 442 mila bambini (113 mila in più di oggi) generati da una popolazione di 16 milioni e 696 mila unità, vi corrispondeva un tasso di natalità del 26,5 per mille (oggi è pari a circa l'8,2 per mille).

Negli ultimi 50 anni il Sud, diversamente dal Nord, ha continuato a perdere popolazione anno dopo anno. Questi risultati sono la conseguenza di un profondo cambiamento indotto da forti mutamenti nel costume sociale ma soprattutto, negli ultimi decenni, anche dal prevalere di gravi preoccupazioni di natura economica. Nel giro di poco più di un decennio, il Mezzogiorno ha perso il primato della fecondità femminile. Negli anni Duemila il numero medio di figli per donna ha proseguito nella storica tendenza alla riduzione, mentre nel Centro-Nord si è manifestato un crescente risveglio della maternità: nel 2013 il TFT è pari a 1,31 nel Sud e a 1,43 nel Nord.

Colpisce nello svolgimento delle vicende demografiche appena illustrate l'insorgere in modo del tutto inaspettato di cambiamenti che hanno tutte le caratteristiche di persistenza. Ancora alla fine degli anni '90 gli esercizi di previsione della popolazione accordavano un discreto vantaggio al Sud nella natalità, smentito come visto dai fatti solo nell'arco di un decennio. L'altro elemento di rilievo che denota l'incisività dei comportamenti demografici in atto nel Sud è la selettività delle nuove migrazioni che sottraggono le giovani generazioni in età feconda dal processo riproduttivo dell'area. L'inversione di tendenza rispetto alla "fuga dal Sud" del resto richiederebbe una consistente concreta azione di ripresa dello sviluppo del Mezzogiorno che possa trattenere nell'area il capitale umano formato.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare ormai da tempo, se questa tendenza alla perdita di peso demografico non verrà sollecitamente contrastata, il Mezzogiorno sarà caratterizzato nei prossimi anni e decenni da uno stravolgimento demografico, un vero e proprio "tsunami". In base alle previsioni ISTAT, infatti, il Sud, alla fine del prossimo cinquantennio, perderà 4,2 milioni di

abitanti, oltre un quinto della sua popolazione attuale, rispetto al resto del Paese che ne guadagnerà, invece, 4,6 milioni. La perdita di popolazione interesserà tutte le classi di età più giovani del Mezzogiorno, con una conseguente erosione della base della piramide dell'età, ed un rigonfiamento al vertice: una sorta di "rovesciamento della piramide" anagrafica. A quel punto, la popolazione del Mezzogiorno si ridurrà complessivamente al 27,3% di quella nazionale, a fronte dell'attuale 34,3%.

3.3. *Combattere povertà e crescenti disuguaglianze: una misura universale di sostegno al reddito*

La relazione positiva fra prodotto pro capite e uguaglianza non è solo uno dei temi più ricorrenti nella letteratura economica recente, ma ha anche un'evidenza empirica molto forte. In effetti, i paesi europei più egualitari sono cresciuti più degli altri negli ultimi dieci anni. In questo contesto, è del tutto ragionevole ritenere che il divario delle condizioni di vita fra Mezzogiorno e Centro-Nord, che costituisce una determinante strutturale della disuguaglianza italiana complessiva, abbia contribuito ad aggravare e prolungare la recessione e possa costituire un ostacolo alla ripresa negli anni futuri.

In conseguenza della crisi del 2008, la povertà assoluta in Italia è più che raddoppiata, sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord. Nel periodo 2005-2008 il numero totale dei poveri assoluti in Italia non superava i due milioni di persone, mentre nel biennio 2013-2014 ha superato i quattro milioni. In termini percentuali, l'incidenza di povertà assoluta è aumentata fra il 2008 e il 2013 di 5,4 punti nel Mezzogiorno (dal 5,2% al 10,6%) e di 2,9 punti nel Centro-Nord (dal 2,7% al 5,6%). Nel 2014, la povertà assoluta ha smesso di crescere nel Centro-Nord ed è leggermente diminuita nel Mezzogiorno. Il rallentamento è dovuto verosimilmente all'erogazione del bonus di 80 euro mensili ai lavoratori dipendenti nella seconda metà dell'anno, per la parte destinata alle famiglie povere.

Oltre alla povertà assoluta, che è basata sulle spese per consumi e indica una condizione di disagio materiale già esistente, si può considerare il rischio di povertà, una misura basata su redditi insufficienti e che comprende persone che o sono già povere o sono a rischio di diventarlo. Per tutte le tipologie familiari, nel 2013 il rischio di povertà risulta significativamente più alto nel Mezzogiorno, di ben 22,5 punti percentuali rispetto al Centro-Nord (32,8% contro il 10,3%). Insomma, nel Centro-Nord risulta esposto al rischio di povertà un individuo su dieci, nel Mezzogiorno uno su tre. La regione italiana in cui è più alto il rischio di povertà è la Sicilia (41,8%), seguita dalla Campania (37,7%). Anche in Abruzzo e Sardegna, le due regioni meridionali che presentano i livelli di rischio più bassi, l'incidenza è decisamente superiore rispetto al Centro-Nord.

Nel Centro-Nord risultano esposte al rischio di povertà in misura significativa le famiglie con minori a carico, soprattutto quelle con un solo genitore, e i giovani singoli. Nel Mezzogiorno, oltre a queste famiglie, risultano più esposte al rischio di povertà anche le coppie senza figli e quelle con figli adulti. Il rischio di povertà per chi vive nelle famiglie meridionali che non percepiscono pensioni è circa del 30%; si avvicina al 40% se si tratta di due genitori con figli minori e al 50% per i monogenitori con minori a carico. Il rischio di povertà nel Mezzogiorno è dunque significativamente più alto rispetto al resto del Paese soprattutto per le famiglie con minori e per quelle giovani, con o senza figli. Per gli individui che vivono in queste famiglie, inoltre, si è osservato, sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord, un aumento significativo del rischio di povertà in seguito alla crisi.

Nel caso italiano, emerge in tutta la sua evidenza lo stretto nesso tra dualismo territoriale e disuguaglianze di reddito. La distribuzione dei redditi familiari è infatti assai diversa nelle due macroaree. Ordinando le famiglie dalla più povera alla più ricca, e dividendo gli individui in cinque gruppi di uguale numerosità, emerge che in tutte le regioni del Mezzogiorno è meno frequente l'appartenenza alla parte benestante e ricca della distribuzione. Nel Centro-Nord una persona su due (50,4%) è collocata nei due quinti più ricchi; nel Mezzogiorno ciò avviene solo per una persona su cinque (20,5%). Nel Sud, invece, è più frequente una collocazione nella parte più povera della

distribuzione delle famiglie: il 61,7% degli individui si colloca nei due quinti più poveri, con punte del 65,9% in Campania, del 69,8% in Molise, e addirittura del 72% in Sicilia. Per contro, nel Centro-Nord, appartengono ai due quinti di reddito familiare più poveri, appena il 28,5% degli individui.

I bassi tassi di occupazione, soprattutto giovanile e femminile, e l'insufficienza del numero di percettori rispetto alle persone a carico che ne deriva, costituiscono elementi decisivi di vulnerabilità delle famiglie e determinano in misura significativa la differenza osservata fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Le analisi del Rapporto mostrano che, sia nel Centro-Nord sia, ed in misura maggiore, nel Mezzogiorno, l'occupazione è una condizione necessaria ma non sufficiente per determinare una significativa riduzione dei rischi di povertà, soprattutto per le famiglie con figli minori. Insomma, "non basta avere un lavoro per uscire dal rischio povertà".

Sono dunque necessari strumenti specifici di contrasto del rischio di povertà, da associare e coordinare con le politiche attive del lavoro per i disoccupati, quando ve ne sono in famiglia. Le misure a favore dell'occupazione non sono sufficienti quando il rischio di povertà riguarda anche, ed in misura rilevante, famiglie in cui le persone in età attiva sono tutte occupate con salari insufficienti (*working poor*).

La gravità della condizione di povertà, specie nel Mezzogiorno, è confermata dai dati delle utenze presso le Caritas, di cui ospitiamo un FOCUS specifico nel Rapporto di quest'anno, anche per tributare l'alto valore sociale svolto da questa Istituzione che, nella debolezza o nella totale latitanza delle Istituzioni pubbliche, rappresenta pressoché l'unica realtà organizzata che mette in campo azioni specifiche di sostegno ai poveri.

È sulla base di queste considerazioni che, da più parti e da molto tempo, si sottolinea l'esigenza di adottare anche in Italia delle specifiche politiche di sostegno dei redditi più bassi già ampiamente sperimentate in molte altre economie europee.

Si possono distinguere a questo proposito politiche di emergenza, che hanno l'obiettivo primario di contrastare la povertà estrema, e politiche preventive, che associano all'obiettivo di affrontare le situazioni di disagio più gravi quello di evitare l'inizio del processo di impoverimento della famiglia o, se questo è già in corso, di interromperlo. Le politiche di emergenza intervengono quando la famiglia è già molto povera, per sollevarla da condizioni di estremo disagio. Le politiche di prevenzione del rischio di povertà, oltre al contrasto della povertà estrema, hanno l'ulteriore obiettivo di aiutare la famiglia *ex ante*, prima che si verifichino condizioni di disagio materiale estremo. La soglia di intervento è pertanto maggiore rispetto a quella delle politiche di emergenza.

Due sono le principali proposte in discussione, il Reddito di Inclusione Sociale (proposto dall'Alleanza contro la Povertà) e il Reddito di Cittadinanza (nell'ultima versione proposta dal Movimento 5 stelle). La differenza è che quest'ultimo si estende ad una platea più ampia di beneficiari a rischio di povertà ed eroga un sussidio più consistente, e dunque ha un costo totale maggiore. Entrambe le misure hanno l'importante vantaggio, rispetto ad altre proposte, di concentrare la spesa sui più poveri, riducendo la dispersione delle risorse a favore di soggetti non in condizioni di bisogno. In tutt'e due i casi, inoltre, il sussidio è tanto più alto quanto più grave è la situazione di disagio della famiglia.

Il costo totale delle due misure varia ovviamente al variare del numero totale di poveri. Si può stimare che, se le misure fossero state introdotte nel 2013, con 4 milioni e 400 mila poveri assoluti, si sarebbe registrato il massimo livello di spesa sia per il REIS (8,4 miliardi di euro), sia per il RC (16,4 miliardi di euro). Negli anni in cui la povertà assoluta non superava i 2 milioni e mezzo di individui, l'ordine di grandezza sarebbe stato sensibilmente inferiore. Se fosse stato introdotto nel 2009, anno immediatamente successivo alla crisi, il REIS sarebbe costato circa 6 miliardi di euro, mentre il RC ne avrebbe richiesti circa 13,3.

In Italia, le preoccupazioni relative al costo delle misure anti-povertà hanno sinora prevalso su ogni altra considerazione relativa all'eguaglianza. D'altra parte è anche vero che la relazione positiva fra equità e crescita risulta verificata. Il compito del decisore pubblico sarà di mediare e/o scegliere tra le ipotesi alternative.

3.4. *Il "capitale umano", i divari e lo sviluppo. L'istruzione al Sud, un processo da non interrompere*

3.4.1. *I progressi quantitativi negli ultimi anni si sono arrestati, e nonostante i primi miglioramenti qualitativi persistono forti divari*

L'importanza del capitale umano per l'accelerazione dei processi di sviluppo è un dato ormai acquisito e confermato da numerose ricerche e studi a livello internazionale e nazionale, e non solo nel lungo periodo. Secondo le stime della Banca d'Italia, in primo luogo, un miglioramento qualitativo dell'offerta di lavoro influenzerebbe positivamente la produttività delle imprese: un aumento del 10% della quota dei lavoratori laureati porterebbe a un aumento della produttività totale dei fattori dello 0,7%. In secondo luogo, il grado di istruzione comporta anche vantaggi economici e non economici individuali: un anno in più di istruzione ha un rendimento annuo pari al 9% in termini di maggiore retribuzione.

Negli ultimi due decenni, l'Italia, caratterizzata da un forte ritardo storico in termini di livelli di istruzione della popolazione, ha realizzato sul piano della "quantità" di istruzione progressi significativi in particolare per la scuola superiore: il tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore della fascia di giovani tra 14 e 18 anni è salito quest'anno al 93% circa. Anche il *gap* in termini di anni medi di istruzione attesi, rispetto alla media dei paesi OCSE ed Ue, è stato colmato (attestandosi oggi sui 17 anni). Per l'istruzione terziaria, invece, l'inversione del *trend* positivo dalla seconda metà del decennio scorso ha parzialmente limitato i forti progressi registrati allora.

Il processo di scolarizzazione è stato ancora più accentuato nel Mezzogiorno che ha compiuto straordinari passi avanti superando sui principali indicatori le *performances* del resto del Paese. La partecipazione alla scuola materna e a quella dell'obbligo risulta ormai pressoché totale mentre il tasso di scolarità superiore nella media delle regioni meridionali ha superato negli ultimi anni il 97%. Oggi, contrariamente a quanto avveniva ad inizio anni '90, la percentuale di ragazzi del Sud che ha conseguito il diploma è addirittura superiore a quella del Nord (nel 2013, 80 diciannovenni meridionali su 100 erano diplomati, contro i 75 del Nord). Anche nell'istruzione universitaria il Sud ha raggiunto il resto del Paese: tuttavia, l'inversione di tendenza della seconda metà dello scorso decennio e accentuatasi con la crisi, è ben più pronunciata nelle regioni meridionali. Dopo aver colmato il divario e addirittura superato il Centro-Nord nel tasso di passaggio all'Università dei diplomati, dal 2004 registriamo un declino che la crisi ha condotto fino a livelli inferiori ai primi anni Duemila (per tutto il Paese, ma in particolare al Sud).

Se negli indicatori specifici di partecipazione e di conseguimento il *gap* sembra colmato, sui livelli di istruzione della popolazione permangono ancora divari significativi dell'Italia con gli altri principali paesi europei e del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Divari più consistenti se si considerano le classi di età più elevate, ma che persistono anche per le classi d'età giovanili, e che preoccupano alla luce dell'inversione del *trend* positivo. Certo non giova, al processo di accumulazione di capitale umano nel Mezzogiorno, il progressivo disinvestimento nelle Università meridionali portato avanti, come abbiamo documentato nei Rapporti degli anni scorsi, spesso con meccanismi apparentemente "neutrali" di ripartizione delle risorse, che invece spesso finiscono per riprodurre e alimentare i divari di contesto socio-economico da cui, l'investimento formativo, dovrebbe invece emancipare.

Al netto miglioramento della "quantità" di istruzione, corrisponde invece una situazione non certo soddisfacente per la "qualità". Le indagini internazionali convergono nel mostrare un significativo ritardo degli studenti italiani nei livelli sia di conoscenza, sia di competenza, ovvero nella capacità di utilizzare conoscenze e abilità in contesti specifici che caratterizzano le condizioni di vita odierne. Nel confronto internazionale – Pisa 2012, con riguardo alla matematica – l'Italia si colloca sistematicamente al di sotto della media dei paesi avanzati (e fra gli ultimi posti in Europa, insieme a Spagna, Portogallo e Grecia) e ben distante dunque dai "primi della classe", concentrati in

Asia. Un dato particolarmente preoccupante è che ben il 25% dei giovani italiani non raggiunge la soglia di competenze (il livello 2 di Pisa) internazionalmente ritenuta come quella minima per entrare a far parte della società "a pieno titolo": nelle regioni meridionali questa percentuale supera ampiamente un terzo. Tuttavia, il dato positivo è che l'Italia è stato uno dei pochi paesi europei a migliorare significativamente il proprio punteggio nel confronto con il 2003.

Dai risultati, in ogni caso, riemerge una forte diversificazione territoriale nella "qualità": con risultati buoni nel Nord, insoddisfacenti nel Centro e gravemente carenti nel Sud (pur in presenza di una significativa varianza tra Regioni e tra tipologie di scuole). L'esistenza di un divario è confermata dalle altre indagini internazionali e dalle indagini nazionali condotte dall'Invalsi: un divario pressoché nullo nei primi anni di istruzione ma che si allarga significativamente negli anni di permanenza nel sistema formativo. A dispetto di un'organizzazione scolastica ancora fortemente centralizzata – con programmi, orari, procedure di reclutamento e carriere degli insegnanti, dotazioni tecnologiche e metodologie didattiche pressoché uniformi su tutto il territorio – la qualità degli apprendimenti diminuisce in maniera sensibile a mano a mano che ci si sposta da Nord a Sud.

La valutazione degli aspetti qualitativi dell'istruzione, al di là dei limiti che pur esistono nelle indagini valutative (che focalizzano il giudizio su alcuni aspetti trascurandone altri), è un compito particolarmente complesso in quanto coinvolge non solo la qualità delle strutture formative ma l'intero contesto socio-economico e culturale dell'area di riferimento. Probabilmente per l'Italia nei confronti di altri paesi, e sicuramente per il Mezzogiorno all'interno dell'Italia, pesa il ritardo con cui si arriva a livelli elevati di istruzione. La costruzione del capitale umano è un processo cumulativo, per cui la disponibilità di conoscenze e competenze ne facilita l'acquisizione di nuove: per questo motivo, la tendenza sembra essere verso un ampliamento delle differenze, piuttosto che una loro riduzione, e il recupero di un ritardo educativo richiede grande persistenza nello sforzo e nelle politiche per realizzarlo.

Sui risultati poco soddisfacenti un certo ruolo sembra aver avuto anche il lungo periodo di sostanziale stagnazione dell'economia italiana, ed in particolare di quella meridionale, che ha preceduto la lunga crisi degli ultimi anni. I risultati formativi infatti si innestano nella società attraverso le occasioni di lavoro che favoriscono la valorizzazione delle conoscenze acquisite e aumentano le opportunità di mobilità sociale.

3.4.2. *Il contesto socioeconomico e familiare resta decisivo*

In generale, ciò che emerge anche dalle nostre analisi, è la stretta correlazione tra il processo di accumulazione del capitale umano e il retroterra socio-economico e culturale degli studenti. La riduzione delle potenzialità dell'istruzione di essere strumento di equità sociale è un fenomeno, con l'eccezione di alcuni paesi (come quelli del Nord Europa), sempre più diffuso e connesso all'aumento delle disuguaglianze sociali nei paesi avanzati. Tuttavia, in Italia, questo assume un'intensità maggiore e la peculiarità di concentrarsi in ben precise aree territoriali e, soprattutto, in precise tipologie di scuole (ad esempio, gli istituti tecnici e professionali) che spesso diventano veri e propri luoghi di "segregazione" educativa e quindi sociale.

Nonostante i progressi quali-quantitativi, la scuola italiana non sembra essere in grado di "emancipare" gli studenti dai contesti sociali e territoriali di provenienza, e dunque di promuovere un'effettiva uguaglianza delle opportunità. È fin dall'istruzione che si ferma la mobilità sociale e intergenerazionale nel nostro Paese.

Questo fenomeno, che si estende dunque anche ai livelli di istruzione più avanzati, si accentua con le dinamiche occupazionali (già difficili, al Sud, prima del "tracollo" nella crisi): il sistema formativo ed il mercato del lavoro seguono ormai da anni traiettorie in larga parte contrastanti con flussi quali-quantitativi crescenti, da un lato, e sbocchi occupazionali decrescenti ed orientati verso professionalità medio-basse dall'altro.

Dal confronto tra l'offerta per livello di istruzione al 2014 e la domanda a seconda del tipo di *skill* richiesto, è possibile delineare alcuni effetti della crisi 2008-2014. Gli individui attivi con

titolo di studio elevato (laureati) hanno avuto un incremento percentuale del 19,3%, a testimonianza del graduale innalzamento del livello di istruzione della popolazione e, nello stesso periodo, gli attivi con basso titolo di studio si sono ridotti del 33,7%. Gli attivi con titolo di studio medio sono aumentati del 2,8%. Analizzando il lato della domanda si osserva un *trend* opposto. Nello stesso periodo, infatti, in Italia sono diminuite le quote di occupati in professioni che richiedono un titolo di studio alto o medio (rispettivamente -8,7% e -3,4%) ed è aumentata del 16,7% quella relativa alle professioni che richiedono un titolo di studio basso. Il fenomeno assume dimensioni diversificate all'interno del Paese: se il Mezzogiorno ha registrato la contrazione più importante della domanda di *skill* elevati (-14,1%), il Centro-Nord presenta, invece, una crescita consistente della domanda di bassi *skill* (+27,4%, a fronte del -0,6% delle regioni meridionali).

Il ritardo nello sviluppo delle regioni meridionali sembra aver instaurato un circolo vizioso in base al quale i notevoli progressi, almeno in termini quantitativi, conseguiti sul versante dell'istruzione non riescono a tradursi pienamente in maggiori e migliori opportunità di lavoro ed in più elevati livelli di produttività e di sviluppo.

Ciò espone a un rischio di depauperamento del capitale umano che si combina, non casualmente, con l'inversione del trend positivo di partecipazione dei giovani ai gradi di istruzione più avanzata. Un fenomeno che ha preceduto la crisi, dovuto a diversi fattori, ma che la crisi ha aggravato - anche per un certo scoraggiamento delle coorti anagrafiche più giovani a un investimento in formazione ritenuto non adeguatamente remunerativo (almeno in un tempo ragionevole) - e che oggi rischia di vanificare i progressi compiuti negli anni Duemila e di ritardare la convergenza con il resto dei paesi avanzati, sia in termini quantitativi che qualitativi.

È dunque il contesto economico-sociale e territoriale a pesare sul sistema dell'Istruzione, e questo emerge con evidenza al Sud. Il ritardo di sviluppo di quest'area - il più alto tasso di disoccupazione, la più elevata diffusione dell'esclusione sociale o di condizioni di povertà, la condizione delle famiglie di provenienza, la mancanza di servizi pubblici efficienti e l'illegalità diffusa in alcuni territori - rende il compito della scuola chiaramente più difficile che in altre aree del Paese. Tutti questi fattori incidono sui redditi ed sul grado di istruzione delle famiglie, che sono ulteriori fattori che influenzano le scelte dei percorsi scolastici e gli apprendimenti. A questi fattori si aggiunge - e, in parte, ne dipende - uno stato peggiore delle infrastrutture scolastiche del Sud.

I problemi della scuola vanno oltre la scuola, dunque, e spesso la precedono. Sull'istruzione al Sud pesa, ad esempio, anche la forte carenza di asili nido pubblici e l'alto costo di quelli privati. Secondo l'indicatore di presa in carico dell'utenza dei servizi per l'infanzia, nel 2012, la percentuale di bambini da 0 a 3 anni che ne usufruisce al Sud è di appena il 5% (con punte sotto il 3% per Calabria e Campania) mentre è quasi al 18% nel Centro-Nord (con punte del 27% in Emilia-Romagna). Come emerge da numerosi studi, la frequenza di servizi socio-educativi per l'infanzia è tra i fattori che più incidono sull'apprendimento e la formazione del capitale umano - e d'altra parte, è tra i fattori più strettamente connessi al grado di sviluppo di un territorio, al livello di benessere, e al contesto socio-economico e familiare.

3.4.3. *Una "Buona Scuola" anche al Sud come premessa di sviluppo e riduzione dei divari*

Per l'istruzione si pone innanzitutto un problema di risorse. La spesa per l'istruzione scolastica in Italia è su livelli inferiori rispetto agli altri grandi paesi avanzati, e ha conosciuto negli ultimi anni una sensibile riduzione, a differenza di quanto accaduto altrove. Dai recenti dati dell'OCSE la spesa per l'istruzione scolastica in Italia, normalizzata rispetto al numero di studenti, è su livelli un po' inferiori rispetto alla media dei paesi OCSE, e significativamente inferiore rispetto alla media europea. Il divario pressoché nullo per la scuola primaria diventa consistente per la scuola secondaria e per l'università. L'Italia risulta essere uno dei paesi europei con il più basso livello di risorse investite in rapporto sia al PIL, sia come quota finalizzata sul totale della spesa pubblica (l'8% della spesa pubblica, seguiti solo dalla Grecia al 7,8%). Significativi anche gli andamenti recenti: in Italia, la spesa per studente cresce del 3% fra il 2000 e il 2005; ancora del 4%

fra il 2005 e il 2008, ma poi si riduce drasticamente nel triennio successivo: fra il 2008 e il 2011 si contrae infatti di ben l'11,5%. Nello stesso periodo, pur segnato dalla crisi internazionale, la spesa per studente continua ad aumentare nei paesi OCSE del 5,4%, e negli stessi paesi dell'Ue a 21, del 2,7%. Negli altri paesi maggiormente colpiti dalla crisi la spesa per studente continua a crescere in Portogallo, resta stabile in Irlanda e flette in Spagna (-3,5%, comunque molto meno che in Italia).

Ma non è soltanto un problema di risorse del sistema scolastico che spiega la divaricazione tra Nord e Sud, e all'interno del Sud. Non si rilevano infatti divari territoriali estesi con riferimento alla spesa ed alla disponibilità di personale per studente, almeno a livello statale. Va rilevato al riguardo che secondo stime recenti oltre l'80% della spesa è effettuato dallo Stato e riguarda il costo degli insegnanti, definito secondo parametri fissati a livello nazionale. Ciò tende a omogeneizzare la spesa per studente, sia pur con qualche cautela connessa a possibili differenziazioni in termini di numero e distribuzione delle scuole, anzianità dei docenti e maggiore o minore precarietà del corpo docente stesso. Va detto, però, che al Sud è minore l'apporto degli Enti locali, e ciò influisce sulla qualità dei servizi alla scuola che nel Mezzogiorno registra livelli quantitativamente e qualitativamente inferiori: si pensi ai trasporti, alle mense scolastiche, ai materiali didattici, eccetera.

Su questo quadro assai complesso, pieno di elementi contraddittori e di compiti ardui, interviene quest'anno la riforma della c.d. "Buona Scuola". I cambiamenti più importanti introdotti dalla legge n. 107 del 2015 sono quattro: inversione di tendenza nella spesa pubblica in istruzione, rafforzamento delle prerogative manageriali dei dirigenti scolastici, ampliamento dell'autonomia e miglioramento delle possibilità di progettazione, riconoscimento dell'alternanza scuola-lavoro.

L'elemento più positivo è l'approccio: a un sistema scolastico da tempo abituato a interventi estemporanei viene restituita la dignità di una pianificazione complessiva e di una progettazione didattica pluriennale, con la previsione di una dote di risorse cospicua sia per le strutture che per i docenti.

Il vero banco di prova, su cui si dovrà misurare l'efficacia o meno della riforma, è proprio nella sua capacità di essere strumento di equità e di promozione sociale, come da tempo ha smesso di essere, di colmare i divari quali-quantitativi tra aree territoriale e tipologie di scuole. In questa prospettiva, si possono svolgere alcune considerazioni.

La c.d. "Buona Scuola" non interviene sugli ordinamenti didattici che mantengono la stessa articolazione, durata ed indirizzi disciplinari, sia nella scuola sia nell'Università. Forse, invece, malgrado la difficoltà di composizione di un dibattito pubblico dove convivono posizioni molto diverse, alcune modifiche avrebbero potuto incidere proprio sul nodo critico che abbiamo individuato: in particolare, per la scuola, uno spostamento in avanti della scelta dell'indirizzo di studio avrebbe attenuato l'impatto della situazione socio-economica e culturale dei genitori sugli orientamenti degli studenti, favorendo una maggiore mobilità sociale; per l'università, visto il sostanziale fallimento della riforma del 3+2, sarebbero forse servite alcune circoscritte modifiche per favorire il rilancio delle immatricolazioni all'Università in calo ormai da quasi un decennio. in particolare al Sud.

La nuova legge si propone invece di migliorare decisamente il funzionamento della scuola dando piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche (di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59). L'autonomia ha il vantaggio di meglio "adeguare" la scuola ai bisogni e alle potenzialità del contesto. Il rischio, senza un quadro di "azioni di sistema" che garantisca standard di servizio elevati in tutto il territorio e in tutte le tipologie di scuole, è che questo meccanismo da virtuoso diventi vizioso, e l'adeguamento ai bisogni di un territorio si realizzi "al ribasso", aumentando il grado di influenza delle condizioni socio-economiche e non viceversa: il rischio, insomma, è che con un aumento non coordinato dell'autonomia si aggravino le divaricazioni.

Ciò vale anche sul piano strettamente finanziario. Alcune disposizioni, come i meccanismi premiali nel caso della positiva previsione di una maggiore e migliore alternanza scuola-lavoro, se non tengono conto del contesto socio-economico, rischiano di tradursi in meccanismi di sperequazione. Allo stesso modo, l'entità del fondo perequativo a fronte delle donazioni ai singoli

istituti appare alquanto bassa, ma anche questo dovrà essere valutato sulla base dei fabbisogni che emergeranno nel corso del tempo.

Alla sfida di colmare i divari e di superare l'ipoteca delle eredità familiari e geografiche sul successo formativo e professionale dei giovani, deve concorrere un corpo docente più motivato e meglio remunerato sulla base delle sfide e dei risultati. Il pur positivo programma di stabilizzazioni e di assunzioni previsto dalla riforma, che dovrebbe porre fine a decenni di "svalutazione" del lavoro docente, a nostro avviso, deve superare un approccio esclusivamente "quantitativo", che lega i fabbisogni alle dinamiche demografiche, e deve concentrarsi proprio sui fattori di contesto socio-economico che il sistema formativo deve positivamente "correggere" (non lasciandosene invece negativamente condizionare), rafforzando dunque quei meccanismi premiali e motivazionali guardando ai risultati dell'insegnamento anche sulla base della difficoltà della sfida che si affronta.

3.5. *La garanzia dei diritti: buona amministrazione e legalità*

L'obiettivo di ridurre i divari e riavviare un processo di sviluppo non può essere perseguito senza una premessa fondamentale: avere istituzioni di qualità in tutto il territorio, una Pubblica Amministrazione ispirata a criteri e valori di equità, trasparenza, responsabilità, efficacia ed efficienza.

La oramai evidente e ampiamente documentata distanza tra la qualità delle istituzioni pubbliche del Sud rispetto a quelle Centro-Nord incide in misura significativa sulle reali potenzialità di sviluppo economico e, indebolendo la garanzia effettiva dei diritti, aggrava le condizioni di disuguaglianza e sofferenza sociale, tra le aree del Paese e all'interno di esse.

Abbiamo documentato negli anni scorsi i sempre maggiori divari in termini di servizi garantiti dalle Amministrazioni Pubbliche tra le due macroaree. Utilizzando un indice sintetico rielaborato da alcuni studiosi su quello della Banca mondiale, quest'anno diamo conto della distanza in termini di qualità delle Pubbliche Amministrazioni: tutte le province del Mezzogiorno risultano caratterizzate da istituzioni deboli, con gravi conseguenze sulle opportunità di sviluppo economico degli stessi territori di riferimento. Del resto, i risultati appaiono pienamente sovrapponibili con quelli degli indicatori socio-economici del mercato del lavoro e del prodotto.

Le carenze rilevate sono relative a livelli di corruzione maggiori, eccessiva burocratizzazione, inefficiente organizzazione dei servizi pubblici, minore dotazione infrastrutturale e una generale mancanza di sicurezza. In questo contesto, il miglioramento della qualità delle *performances* delle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso il conseguimento di risultati in termini di razionalizzazione e il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale, risulta indispensabile, soprattutto nel Mezzogiorno dove le carenze sono più evidenti.

Occorre investire su un processo ampio di riforma, che punti a cambiamenti strutturali e all'eliminazione dei nodi che rallentano il miglioramento del contesto in cui operano le imprese e che condiziona la qualità della vita per i cittadini.

La recente Delega al Governo in materia di riorganizzazione della P.A. dovrebbe andare in questa direzione, riuscendo forse a risolvere l'annoso problema dato dal fragile equilibrio tra esigenze di omogeneità e differenziazione dell'intervento riformatore, da sempre un problema italiano, visto il forte grado di disomogeneità dimensionale e territoriale delle Amministrazioni Pubbliche. In questo quadro, è evidente che il requisito della «omogeneità» nell'applicazione delle politiche, che risponde tipicamente ad una esigenza di garanzia, ordine, confrontabilità, semplificazione, dovrà essere temperato da un necessario grado di «differenziazione» che, al contrario, risponde all'esigenza di realizzare condizioni applicative differenti per le varie Amministrazioni in funzione dei loro contesti (esterni ed interni), quale presupposto ineludibile dell'efficacia della politica attivata.

Questo processo riformatore potenzialmente assai positivo per il Mezzogiorno lo sarà davvero, insomma, se l'azione pubblica ordinaria sarà capace di prevedere interventi, per usare le parole della Banca d'Italia di qualche anno fa, di "intensità differenziata a seconda della

distribuzione territoriale dei problemi da affrontare". Da questo punto di vista, un'opportunità è offerta dalle politiche di coesione 2014-2020 che, puntando molto sulla costruzione della capacità istituzionale e amministrativa, possono rappresentare un decisivo supporto del processo di riforma in atto soprattutto nelle regioni meridionali (che sono destinatarie delle maggior quota di risorse). Tuttavia, la costruzione di una "buona amministrazione" in tutto il territorio nazionale, capace di garantire un *welfare* all'altezza dei bisogni e la effettiva garanzia degli uguali diritti dei cittadini, non può essere "delegato", come accaduto in altri ambiti, alle politiche aggiuntive, in quanto rappresenta il primo compito, la prima missione, delle politiche pubbliche ordinarie e generali.

Ma nessuna vera prospettiva di benessere sociale e di sviluppo si intravede senza la liberazione dal ricatto delle mafie, senza l'affermazione di una legalità diffusa, come prima infrastruttura non solo nel Mezzogiorno, ma in tutto il Paese. La percezione della pervasività della criminalità organizzata è sempre forte, ma questo non deve far passare in secondo piano i successi dell'azione di contrasto.

Il punto più incoraggiante, specialmente per chi come la nostra Associazione punta sulla necessità di una nuova stagione di investimenti pubblici, è che la lotta alla corruzione, che per decenni era apparsa meno urgente, conosce negli ultimi anni un'accelerazione, riguardante tanto le indagini quanto la prevenzione.

Numerose innovazioni normative - dalla reintroduzione della reclusione per il delitto di falso in bilancio alla previsione del reato di autoriciclaggio, in linea con quanto ci chiedevano tra l'altro le direttive europee - in un breve arco di tempo, hanno configurato non solo un quadro di inasprimento delle pene, ma consentono di esprimere una politica antimafia "proattiva" (senza cioè rispondere a emergenze contingenti e ad esigenze puntuali), essendo state affrontate alcune lacune nell'apparato delle misure antimafia italiane, che per altro verso risulta uno dei più incisivi, se non il più incisivo, al mondo.

Sono evidenti un'accelerazione e un'intensificazione nell'adozione di misure di contrasto alla corruzione, di cui uno dei protagonisti è l'ANAC, sia come incaricata dell'attuazione e sempre di più della regolazione, sia come soggetto propulsore della spinta riformatrice. Il processo di sempre maggiore rafforzamento dell'ANAC ha fatto entrare in scena un attore particolarmente saliente nella lotta contro la corruzione, capace sia di intervenire, soprattutto in via preventiva, con poteri propri che vanno via via ampliandosi, sia di porsi come voce autorevole e ascoltata nella formulazione della più generale politica di contrasto.

Nell'arco degli ultimi due/tre anni, sulle misure per affermare la legalità sembra intravedersi un punto di svolta, che rende più equa ed efficiente la nostra macchina pubblica, ponendo le condizioni perché possa tornare ad essere, se fossero adottate scelte politiche coerenti, un motore di sviluppo economico e sociale.

4. L'INDUSTRIA MERIDIONALE NELLA GLOBALIZZAZIONE

4.1. *Gli andamenti nella lunga fase di crisi*

Nel 2014, a scala nazionale, il valore aggiunto del settore manifatturiero è diminuito di circa mezzo punto percentuale rispetto all'anno precedente (-0,4%): l'entità della variazione, pur rimanendo negativa, è significativamente inferiore rispetto a quella rilevata nel 2013 (-2,1%). La prosecuzione della fase recessiva riflette principalmente la perdurante debolezza della domanda interna (-0,6%), solo in parte controbilanciata da una crescita delle esportazioni (+2,6%).

Dal confronto con gli altri paesi dell'Area Euro, si evidenzia come l'Italia stenti ad agganciare la ripresa: nella Ue a 28, nel 2014 il valore aggiunto manifatturiero è cresciuto in media del +1,6%, con la Germania al +2,1% e il Regno Unito al +2,8%.

A livello territoriale, la caduta del valore aggiunto industriale è stata di entità maggiore nel Mezzogiorno, non ancora uscito dalla fase recessiva (-2,7%), mentre nel Centro-Nord i livelli del prodotto sono risultati pressoché stazionari (-0,1%).

Il divario di crescita tra le due macroaree non è un fenomeno limitato all'ultimo anno, ma è ancora più netto se si considera l'intero periodo post-crisi, 2008-2014: in questo settennio, il valore aggiunto manifatturiero meridionale ha manifestato una caduta del -34,8%, di entità pari a due volte e mezzo quella rilevata nel Centro-Nord (-13,7%). Nello stesso periodo, il prodotto industriale è diminuito mediamente di appena il -3,9% all'interno dell'Area Euro: è chiaro, dunque, che la crisi economica ha accentuato i fattori di fragilità del nostro sistema industriale anche nelle regioni più avanzate del Paese (seppure in misura minore rispetto al Sud), determinando un forte allargamento del *gap* di crescita tra queste e gli altri paesi europei.

Tenuto conto che nel periodo 2001-2007 il Mezzogiorno aveva tenuto quasi lo stesso passo di crescita del resto d'Italia (+5,9% cumulato, contro il +7,5% delle regioni centro-settentrionali), risulta evidente che sotto il profilo territoriale gli effetti della crisi sono stati fortemente asimmetrici. In estrema sintesi, nel Sud, alle ben note criticità strutturali dell'area - in particolare in termini di dimensione e di specializzazione produttiva - si è sommata la debolezza ciclica, determinando una minore resilienza del suo apparato industriale. La contrazione complessiva del prodotto manifatturiero è stata di entità tale da produrre un'erosione profonda della base produttiva: ne sono state colpite non solo le imprese meno efficienti e dinamiche, ma anche quelle sane ma non attrezzate a superare una crisi così intensa e prolungata, rendendo sempre più estesi e profondi i fenomeni di "desertificazione industriale".

Gli effetti strutturali di ridimensionamento della base industriale del Mezzogiorno risultano particolarmente evidenti se si considera che nell'area il peso del settore manifatturiero sul valore aggiunto totale dell'economia è sceso dal 10,7% del 2007 all'8,0% del 2014, valore molto distante dal 17,9% del Centro-Nord (nel 2014) e dall'obiettivo del 20% fissato dalla Commissione europea nella nuova strategia di politica industriale. Né si è arrestato il processo di frammentazione del sistema manifatturiero meridionale: tra il 2001 e il 2011, è diminuito il numero medio di addetti per unità locale (da 23 a 20, in termini di media entropica) e si è ridotto il numero degli impianti di grande dimensione (le unità con oltre 999 addetti sono passate da 39 a 32).

Nel periodo post-crisi, il potenziale produttivo dell'industria meridionale è stato fortemente depauperato da una caduta degli investimenti di entità eccezionale (-57,9%, per l'industria in senso stretto), decisamente maggiore che nelle regioni centro-settentrionali (-15,2%). Difficile ipotizzare che su questo crollo non abbia influito anche il forte ridimensionamento delle misure di sostegno alle imprese (-76,3% delle agevolazioni concesse tra il 2013 e il 2008, a fronte del -16,9% nel Centro-Nord).

Nel Mezzogiorno, la riduzione del processo di accumulazione è stata così marcata da determinare un'ampia flessione dello stock di capitale netto (-7,4%, tra il 2007 e il 2013) a fronte di un suo incremento nel resto del Paese (+3,1%). Si è così fortemente depauperato il potenziale produttivo dell'industria dell'area: tra il 2007 e il 2014, si stima che nel Sud la capacità produttiva "permanente" (intesa come valore aggiunto per abitante ottenibile con la piena utilizzazione degli impianti) sia diminuita di oltre 30 punti percentuali rispetto ai suoi livelli pre-crisi, a fronte di una flessione ben più contenuta nel Centro-Nord (-17%).

Riduzioni così ampie della produzione e degli investimenti non potevano non ripercuotersi nell'andamento dei livelli occupazionali, che nel Sud hanno fatto registrare una caduta di oltre 20 punti percentuali, ben più ampia rispetto al -13,4% del Centro-Nord. Differentemente che nel resto del Paese, tuttavia, essa è stata largamente inferiore a quella del valore aggiunto, determinando una netta flessione della produttività (-18,2%, a fronte della sostanziale stabilità che si osserva nelle regioni centro-settentrionali).

In definitiva, mentre tra il 2000 e il 2007 il livello relativo della produttività del settore manifatturiero meridionale si è mantenuta intorno al 70% di quello delle regioni più avanzate del Paese, a partire dal 2010 esso è andato via via riducendosi, fino ad attestarsi al 58,2% nel 2014. Questi dati indicano che la lunga crisi ha prodotto al Sud un ampliamento del divario di efficienza rispetto al resto d'Italia, che ha raggiunto livelli storicamente inusitati e tali, soprattutto, da condizionarne le prospettive di sviluppo.

Il divario di produttività è stato solo in parte compensato da una minore dinamica delle retribuzioni unitarie (+7,8% nelle regioni meridionali, nel periodo 2008-2014, contro il +14,7% del Centro-Nord). Di conseguenza, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) ha fatto segnare un incremento del +31,9% nel Mezzogiorno, pari a circa il doppio di quello registrato nel Centro-Nord (+15,1%).

L'industria del Mezzogiorno rischia dunque di cadere in una spirale di bassa produttività e bassa crescita, difficile da disinnescare, rendendo difficile l'aggancio alla ripresa che sembra delinearci nelle regioni più avanzate del Paese.

Questo divario di competitività si è riflesso sulla dinamica delle esportazioni, nel periodo 2008-2014 decisamente differenziata nelle due aree: al +11,4% del Centro-Nord è corrisposto il -2,2% del Sud.

Molte delle ben note criticità di cui soffre l'apparato industriale meridionale non sono diverse da quelle rinvenibili su scala nazionale, ma nel Sud sono presenti in forma molto più acuta: eccessiva frammentazione; sbilanciamento su produzioni a basso valore aggiunto e maggiormente esposte alla concorrenza dei paesi emergenti; bassa capacità tecnologica e innovativa; scarsa capacità di attrazione estera; ridotta apertura internazionale, anche in termini di un più debole inserimento nelle catene globali del valore. Le imprese del Sud, infatti, anche quando presenti nelle catene globali del valore, si collocano per lo più nelle fasi manifatturiere vere e proprie - a minor valore aggiunto rispetto a quelle a monte e a valle del processo produttivo -, il che le rende particolarmente vulnerabili a riduzioni della domanda del prodotto finale, anche quando queste riduzioni si manifestano all'esterno dell'area meridionale.

A tali criticità, si aggiungono i fattori di contesto sfavorevoli, relativi alla minore dotazione di capitale sociale e fisico (le infrastrutture, la "filiera istituzionale", il capitale umano, ecc.).

Mentre nelle regioni centro-settentrionali, già negli anni precedenti la crisi, sono emersi alcuni segnali di discontinuità con il modello di specializzazione precedente - passaggio agevolato dal vasto bacino di "imprenditorialità diffusa" presente nel territorio -, le imprese meridionali, in prevalenza, hanno reagito alle pressioni competitive accrescendo la loro flessibilità operativa e contraendo le proprie dimensioni, principalmente riducendo le attività "a monte" e "a valle" del processo produttivo vero e proprio, che però, come appena detto, all'interno delle c.d. catene globali del valore sono quelle a più basso valore aggiunto.

Diverse indagini di campo mettono in luce come anche nel Sud vi sia un gruppo di imprese che ha saputo reagire alla crisi ed è stato in grado di conseguire risultati positivi: si tratta, in prevalenza, di imprese di medie e grandi dimensioni, caratterizzate da una maggiore propensione all'*export* e con costi del lavoro sostanzialmente in linea con quelli delle imprese localizzate nelle regioni più avanzate del Paese. Nel Mezzogiorno, tuttavia, questo segmento più dinamico di imprese ha un peso troppo limitato per riuscire a riattivare il ciclo degli investimenti privati e dunque fungere da traino per l'intero settore industriale. L'obiettivo dello sviluppo industriale del Mezzogiorno non può che essere perseguito con interventi di politica industriale destinati anche al rafforzamento delle imprese di piccole e medie dimensioni, che rappresentano la componente prevalente dell'apparato produttivo meridionale.

4.2. *Una politica industriale per il rilancio del Mezzogiorno*

Nei principali paesi avanzati, le difficoltà nel superare la recessione scoppiata nel 2008 e l'accresciuta concorrenza di nuovi *competitor* a livello globale hanno portato ad una rivalutazione del ruolo della politica industriale. In Italia, invece, il quadro complessivo delle politiche industriali degli ultimi anni è stato fortemente indebolito. Nel periodo di crisi, l'intervento pubblico nel nostro Paese a sostegno delle imprese è stato drasticamente ridimensionato, a spese principalmente delle regioni meridionali. Tra il 2008 e il 2013, mentre le agevolazioni concesse alle imprese del Centro-Nord sono diminuite del -17%, quelle destinate al Mezzogiorno sono, infatti, crollate del -76%. Di conseguenza, la quota del Sud sul totale delle agevolazioni ripartibili territorialmente si è pressoché

dimezzata, passando dal 63,5% del 2008, al 33,2% del 2013.

Di fronte al rischio che la grave crisi degli ultimi anni possa trasformarsi in un processo di progressiva desertificazione industriale, ancor più che in passato appare in tutta evidenza la necessità di cercare di realizzare una decisa inversione di marcia, mettendo rapidamente in campo una politica industriale “attiva”.

Occorre dunque rafforzare la politica industriale nazionale, con una consapevolezza di fondo: nel Centro-Nord essa deve mirare principalmente a favorire un riposizionamento competitivo in linea con i cambiamenti strutturali intervenuti nella geografia degli assetti produttivi a livello mondiale. Nel Sud, invece, la politica industriale deve avere come obiettivo non solo l'adeguamento, ma soprattutto l'ispessimento dell'apparato produttivo, ancora largamente sottodimensionato.

Si tratta, inoltre, di porre in essere un'articolazione degli interventi nazionali a livello territoriale. Ciò significa mettere in campo misure differenziate - per intensità, risorse e modalità di accesso - in funzione della distribuzione territoriale dei fattori di debolezza strutturale delle imprese e, dunque, a favore di quelle del Sud, soprattutto di piccola e media dimensione. La domanda di agevolazioni riflette, infatti, la dislocazione dei sistemi produttivi esistenti sul territorio. Ne segue che, senza adeguati correttivi, misure di *policy* omogenee nel Paese acuiscono le asimmetrie territoriali e i divari regionali.

Nella quasi totalità degli interventi di rango “nazionale” tale articolazione è, ad oggi, pressoché assente e dunque il Mezzogiorno riesce a catturare solamente una quota residuale delle risorse a disposizione, largamente inferiori al peso economico dell'area (circa il 23%). Gli esempi sono molteplici: si pensi, alle misure per il sostegno all'*export* (alle quali il Sud accede per una quota di circa il 3%), al Fondo Strategico Italiano (quota del Sud pressoché nulla) al Fondo Italiano di Investimento per le PMI (3% delle agevolazioni), alle agevolazioni fiscali previste dall'Aiuto alla crescita economica (11,2%) e alla c.d. “Nuova Sabatini” (8%). Ma si pensi anche alla più ampia azione della Cassa Depositi e Prestiti rivolta al sostegno delle imprese che, come si ricorda, impiega le risorse del risparmio postale raccolte in tutta Italia, ma nella quale il Mezzogiorno è quasi del tutto assente.

Ad una politica nazionale che, come detto, dovrebbe essere articolata a livello territoriale, è necessario che torni ad affiancarsi una politica regionale specifica per il Sud - pressoché azzerata nel recente passato - e che essa sia destinata principalmente allo sviluppo del suo sistema industriale. Gli obiettivi prioritari di questa strategia sono largamente noti e tutti convergenti ad una necessaria riqualificazione del modello di specializzazione produttiva del Sud: l'innalzamento delle dimensioni medie e il sostegno ai processi di aggregazione delle imprese; il rafforzamento della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico; l'aumento del grado di apertura verso l'estero e il rilancio delle politiche di attrazione; il miglioramento delle condizioni di accesso al credito e ai mercati dei capitali. Non si tratta di un inventario indistinto delle ambizioni, ma di una strategia fondata sulla convinzione che il circolo vizioso del sottosviluppo vada aggredito in più punti.

Il perseguimento di tali obiettivi dovrà fondarsi su una necessariamente elevata massa critica di risorse e su una strutturale continuità e coerenza degli interventi. Abbandonare uno strumento prima di avergli dato modo di operare compiutamente, in un arco ragionevole di tempo, costituisce un rischio assai elevato di insuccesso.

Quanto alle risorse, esse dovrebbero essere alimentate anche dalle cospicue disponibilità finanziarie - europee, nazionali e delle Regioni - attivabili nel ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 che, a differenza dal passato, devono costituire una componente realmente “aggiuntiva”.

Insomma si tratta di ricostruire una gamma di interventi ampia, differenziata e adeguatamente dotata sotto il profilo finanziario. In questa opera di vera e propria “ricostruzione” delle politiche industriali, dopo la “ritirata” degli ultimi anni, sarà bene guardare anche all'esperienza degli altri paesi europei (anche di quelli di impostazione più liberista, come il Regno

Unito), nei quali, a partire dai primi anni 2000, le politiche industriali hanno riacquisito un ruolo centrale, articolandosi in funzione di visioni di lungo periodo e di grandi obiettivi strategici nazionali, e arricchendo la gamma delle misure, in particolare di quelle a favore delle PMI.

Sotto il profilo degli strumenti da mettere in campo, gli interventi di sostegno generale al processo di accumulazione (come i crediti di imposta e l'ammortamento accelerato, prefigurato nel disegno di legge di stabilità per il 2016) sono, a nostro avviso, da considerare una componente importante di un "sistema di incentivazione", che però andrebbe differenziata a livello territoriale, a favore del Mezzogiorno. Se applicate in misura omogenea su tutto il territorio nazionale, con molta probabilità, tali misure sono destinate ad essere utilizzate prevalentemente dalle imprese del Centro-Nord. In ogni caso, agli interventi di natura "generalista" dovrebbero affiancarsi misure attive e selettive, necessarie per favorire processi di trasformazione strutturale delle imprese e per promuovere un loro inserimento nelle fasi a più elevato valore aggiunto delle catene globali del valore.

Nel breve periodo, la necessità di intervenire rapidamente per contrastare l'attuale fase recessiva suggerisce di iniziare con il potenziare e rafforzare immediatamente alcuni degli strumenti già operativi, individuando quelli che potrebbero consentire di ottenere risultati tangibili in tempi brevi.

Per favorire l'aumento delle dimensioni d'impresa, ad esempio, si potrebbero rafforzare in chiave meridionalistica gli strumenti più interessanti della politica industriale di questi ultimi anni, come il Fondo Strategico Italiano e il Fondo Italiano di Investimenti per le PMI, per i quali sarebbe opportuno istituire dei canali di accesso privilegiato per le imprese meridionali, ad esempio riservando loro una quota prefissata delle risorse disponibili a livello nazionale. Andrebbero inoltre istituiti fondi di *private equity* specifici per il Sud. Per i contratti di rete, diffusi anche tra le imprese del Sud, che vi hanno aderito per una quota del 25% del totale nazionale, è auspicabile una maggiore azione di sostegno, ripristinando le agevolazioni nazionali fiscali scadute nel 2013 e inserendo misure aggiuntive tra gli interventi finanziati dai POR delle Regioni meridionali anche nel nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 (come già qualche Regione ha iniziato a sperimentare, in coda al ciclo 2007-2013).

In tema di ricerca, sviluppo e innovazione, si dovrebbero, inoltre, sviluppare e potenziare i "Cluster tecnologici", con l'obiettivo a più lungo termine di riuscire a realizzare strutture dedite alla ricerca applicata e al trasferimento tecnologico, che si avvicinino al modello degli "Istituti Fraunhofer" tedeschi o a quello, più embrionale, degli "Istituti per l'Innovazione" statunitensi.

Nell'ambito del sostegno all'internazionalizzazione, linea di intervento tradizionalmente poco presidiata dalla politica industriale italiana, bisognerebbe definire una *governance* efficiente per superare l'eccessiva dispersione degli interventi e il sovrapporsi delle competenze dei diversi soggetti in campo. Per quanto riguarda gli specifici interventi di *policy*, si dovrebbe favorire l'accesso delle imprese meridionali alle misure di sostegno al credito per l'*export* e a quelle previste nell'ambito del "Piano straordinario per la promozione del made in Italy". È il caso, ad esempio, dei *voucher* finalizzati all'assunzione di *Temporary Export Manager* (figure professionali che dovrebbero aiutare le imprese di minori dimensioni nella commercializzazione all'estero dei propri prodotti) che, in assenza di specifici correttivi, saranno probabilmente assorbiti in prevalenza dalle imprese del Centro-Nord, strutturalmente maggiormente attrezzate a operare sui mercati esteri. Inoltre, si potrebbe potenziare il "Piano per il Sud" dell'ICE, attivato a fine 2013 e che si prolungherà per tre annualità, circoscritto alle sole quattro regioni della Convergenza, estendendolo anche alle regioni meridionali "in transizione".

Infine, considerata la centralità del ruolo della Cassa Depositi e Prestiti nel supporto delle politiche industriali del Paese, si potrebbero prevedere misure differenziate a favore del Mezzogiorno, sia nei diversi *plafond* di risorse che la Cassa mette a disposizione per specifiche finalità di sostegno alle imprese (per le esportazioni, le PMI, i beni strumentali), sia nelle Convenzioni stipulate con il sistema bancario.

Ma la sfida principale è quella di prefigurare una strategia di medio-lungo termine di

“infittimento ragionato” della matrice produttiva meridionale, anche promuovendo l' attrazione di grandi investimenti in settori innovativi, inserendoli in più ampi programmi di sviluppo territoriale. In altre parole, lo sviluppo industriale del Mezzogiorno dovrebbe fare leva su interventi fortemente attivi e selettivi, volti a promuovere ed integrare le filiere produttive, anche in vista di un loro inserimento nelle c.d. *global value chain*. A questa finalità potrebbero, ad esempio, essere maggiormente indirizzati i contratti di sviluppo. Le filiere e gli ambiti produttivi prioritari dovrebbero essere individuati tra quelli in grado di mettere a sistema gli interessi del Mezzogiorno con quelli dell'intero Paese.

Da tempo la SVIMEZ insiste nel proporre alcuni ambiti produttivi prioritari, come *driver* dello sviluppo del Sud, tra loro fortemente interconnessi. Nel Mezzogiorno, puntare sulla logistica, sulle energie rinnovabili e sulla rigenerazione urbana rappresenta - nell'attuale scenario internazionale, dominato dalla necessità di riposizionamento competitivo dell'apparato produttivo - la possibilità di realizzare quei pre-requisiti necessari all'ulteriore avanzamento del processo di industrializzazione, conseguibile soprattutto attraverso l'attrazione di investimenti esterni all'area e favorendo lo sviluppo di attività in settori nuovi. Una politica analoga è stata sperimentata in Italia nel secondo dopoguerra, nella fase di pre-industrializzazione dell'intervento straordinario. Negli anni '50 del secolo scorso fu infatti possibile realizzare quelle infrastrutture (sistemi idrici, energia e opere stradali), che rappresentarono le condizioni necessarie per favorire il processo di industrializzazione del Mezzogiorno, con la localizzazione di industrie competitive in settori nuovi, per lo più di proprietà esterna all'area. Oggi, la creazione di una rete logistica in un'ottica euro-mediterranea, la disponibilità di energia a prezzi competitivi e la realizzazione di interventi di riqualificazione edilizia e urbana costituiscono fattori cruciali che possono favorire lo sviluppo di attività in settori innovativi e l'attrazione degli investimenti.

La logistica avanzata, attività che essendo trasversale a tutte le produzioni manifatturiere e di servizi, risulta, in particolare, funzionale allo sviluppo e al completamento delle filiere produttive (v. *infra* par. 7.1). Il suo sviluppo può contribuire a favorire l'internazionalizzazione delle imprese - sempre più sospinte dalla nuova strutturazione dei processi produttivi ad adeguare la propria specializzazione per competere sulle singole fasi produttive piuttosto che sui beni finali, anche oltre i confini nazionali - con la riduzione dei costi di trasporto, più elevati per le aree periferiche (quali le regioni del Mezzogiorno). Il potenziamento della logistica è necessario ed urgente affinché l'intero Paese possa cogliere le opportunità offerte dalla prospettata nuova centralità del Mediterraneo nei traffici commerciali mondiali. Alcuni porti del Sud già presentano notevoli volumi di scambio con l'estero, ma il loro ruolo deve essere rafforzato, attuando specifici interventi settoriali finalizzati allo sviluppo delle infrastrutture portuali e logistiche: porti commerciali, spazi retro portuali, collegamenti con aree industriali di lavorazione dei prodotti importati. Gli interventi dovrebbero anche essere finalizzati a sostenere lo sviluppo di una filiera di valorizzazione dei prodotti in transito, basata sulla importazione via mare di materie prime, semilavorati e prodotti intermedi e sulla successiva riesportazione, sempre via mare, di prodotti che presentino un incremento di valore grazie alle attività logistiche di assemblaggio, consolidamento, etichettamento, confezionamento, ecc.

Tra gli interventi volti a favorire il potenziamento delle attività legate alla logistica, un ruolo centrale potrebbe essere svolto dalle Zone economiche speciali (ZES) (v. *infra* par.7.1): Ma l'istituzione delle ZES come elemento di vantaggio fiscale in grado di accrescere l'attrazione degli investimenti esteri, la loro istituzione non risolve la questione dell'armonizzazione fiscale all'interno dell'Area Euro. Per il Sud è infatti impossibile competere sul piano della “fiscaltà generale” con le altre aree in ritardo di sviluppo dell'Unione europea. In particolare, i paesi ex comunisti, entrati nella Ue nel 2004 ma che non hanno ancora aderito al sistema dell'Euro (come Polonia, Bulgaria, Lituania, Romania), godono di numerosi vantaggi competitivi: un costo del lavoro più contenuto, la possibilità di svalutare la propria moneta, le consistenti risorse dei Fondi strutturali europei e la possibilità di introdurre regimi fiscali molto favorevoli per attrarre le imprese estere. Non è certo un caso che tutti questi paesi hanno fatto registrare tassi di crescita del prodotto

industriale molto sostenuti negli ultimi anni, nonostante la crisi economica. Quello della fiscalità “di vantaggio”, o più correttamente “di compensazione”, è dunque un tema che dovrebbe essere riproposto e discusso con grande forza a livello europeo, superando vecchi veti - ispirati al principio della concorrenza - che da quando si è realizzata l’Unione monetaria, che mette Regioni e Nazioni sullo stesso identico piano, hanno ormai perso la loro ragione d’essere.

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

La persistente flessione dei livelli di attività che il nostro sistema produttivo ha sperimentato in questi anni, causata soprattutto dal crollo della domanda interna correlata alle politiche fiscali restrittive, ha determinato la riduzione della domanda di credito, in parallelo a un progressivo peggioramento della sua qualità e a un aumento continuo delle sofferenze.

Il deterioramento del quadro macroeconomico, evidenziato nei precedenti paragrafi, ha spinto le imprese a contenere la domanda di prestiti finalizzata agli investimenti produttivi e al finanziamento del capitale circolante per limitarla al finanziamento delle operazioni di ristrutturazione del debito esistente presso il sistema bancario; simmetricamente, il peggioramento della loro situazione finanziaria ha causato un rilevante peggioramento della qualità del credito.

Dal lato dell’offerta nel corso dell’ultimo anno l’aumento del rischio percepito, connesso con il negativo andamento dell’attività economica, ha contribuito a mantenere condizioni di accesso al credito tese e particolarmente onerose.

La reazione del sistema bancario è coerente con l’applicazione di criteri sempre più cogenti di adeguatezza patrimoniale e con le regole sempre più automatiche di fissazione dei *rating* della clientela che difficilmente sono adatti a sostenere una concessione di credito adeguata non tanto a piani di sviluppo ma neanche alle necessità operative correnti di imprese con difficoltà crescenti per il peggiorare delle prospettive dei loro mercati di sbocco.

Simmetricamente, e non meno grave, va rilevata la svalutazione (ancora solo parzialmente evidenziata) degli attivi bancari che accentua questa difficoltà.

I vincoli finanziari diventano più stringenti, fino a determinare situazioni di estrema problematicità specie per le imprese operanti in contesti territoriali e istituzionali più fragili, esposte pertanto a rischi sistemici maggiori, come nel caso del Mezzogiorno che sperimenta una riduzione del prodotto molto più pronunciata del Centro-Nord.

Le difficoltà del sistema produttivo meridionale nell’accesso al credito sono a loro volta inevitabilmente influenzate dall’azione che la vigilanza bancaria sta svolgendo per contemperare le esigenze della stabilità del sistema creditizio con quello del finanziamento dell’economia. Di conseguenza, non si può non rilevare la profonda asimmetria che in un contesto dualistico come il nostro, il perseguimento di un fine generale (la stabilità del sistema) determina.

Ne consegue che il peggioramento della struttura dei *rating*, anche con una politica monetaria espansiva come quella di recente condotta dalla BCE, volta a contenere significativamente il livello dei tassi non necessariamente può avere effetti positivi su una quota rilevante di imprese meridionali che, proprio in virtù di una serie di vincoli dimensionali, organizzativi, tecnologici, di mercati di sbocco, è caratterizzata da un basso merito creditizio che automaticamente le impedisce l’accesso al credito attraverso il vincolo posto dal “canale patrimoniale” alle banche. Ristabilire più facili condizioni di accesso al credito non dipende da un unico strumento ma richiede che si agisca su più versanti sia dal lato delle banche sia dal lato delle imprese.

Un primo strumento, dal lato degli intermediari finanziari, attraverso cui intervenire e raggiungere tale obiettivo, può essere la cartolarizzazione dei prestiti: la banca sfrutta le sue tradizionali conoscenze sul territorio per originare i prestiti, tenendosi una parte del rischio di credito, e vende a investitori istituzionali pacchetti di prestiti con caratteristiche predefinite di rischio (o obbligazioni a medio termine emesse da appositi veicoli che hanno al loro attivo pacchetti

di prestiti). Nella misura in cui la banca cede una parte del rischio di credito, il vincolo di capitale che essa è costretta a fronteggiare diventa meno stringente.

Lo sviluppo di questo mercato – che potrebbe accelerare la riduzione della consistenza di prestiti deteriorati – trova numerosi ostacoli. In primo luogo i tempi di recupero dei crediti e delle procedure di insolvenza sono molto più lunghi rispetto alla media dell'Unione europea, oltre che molto variabili tra le diverse regioni e, all'interno di ciascuna di esse, tra i diversi tribunali. In secondo luogo in Italia i crediti deteriorati fanno in gran parte capo a imprese medio-piccole operanti in differenti settori. Infine incide la frammentazione del mercato bancario italiano: numerose banche di piccola dimensione non sono dotate delle competenze per gestire la vendita dei crediti deteriorati. Nel complesso questi fattori influiscono negativamente sugli incentivi degli intermediari a smobilizzare le posizioni deteriorate.

Per consolidare rapidamente questo mercato, può essere necessario la costituzione di una *Bad Bank*, che richiede il coordinamento da parte di un operatore pubblico, o di un grosso operatore privato assistito da garanzie statali che, almeno in una fase iniziale, acquisti i prestiti dalle banche (o offra delle garanzie aggiuntive) e operi come emittente sul mercato. La conseguente riduzione del peso delle partite anomale nei bilanci delle banche avrebbe numerosi e importanti effetti positivi: 1) si tradurrebbe in minori costi di gestione e maggiore trasparenza dei bilanci, con ricadute positive sulle banche in termini di capacità di attrarre capitali e accesso ai mercati della raccolta all'ingrosso; 2) eliminerebbe i restanti vincoli all'offerta di prestiti, contribuendo a riavviare il mercato del credito e la ripresa degli investimenti; 3) agevolerebbe lo sviluppo del mercato dei crediti deteriorati, in quanto la *Bad Bank* opererebbe come *market maker* e aumenterebbe la trasparenza di prezzo.

È tuttavia evidente che il problema della riattivazione del credito necessita anche di interventi che riguardano il sistema produttivo. Va osservato che allo stato attuale una quota rilevante delle imprese al Sud non è "bancabile" sulla base dei restrittivi criteri regolatori imposti dalla BCE alle banche. È quindi cruciale mettere questa platea di imprese in condizioni di accedere al credito e questo può verificarsi nella misura in cui si procede ad una loro significativa ricapitalizzazione. In questo senso si rende necessaria una politica industriale, come in precedenza evidenziato, che individui i settori e le imprese che presentano quelle potenzialità tali da consentirle, una volta ricapitalizzate, di accedere anche in misura rilevante al credito, di espandersi e competere.

Gli interventi di ricapitalizzazione potrebbero prevedere tanto il concorso privato di imprenditori disposti a investire risorse in imprese con potenzialità di successo quanto quello pubblico; in tale direzione le risorse dell'Unione europea, sottratte ad una gestione ottusa e burocratica, potrebbero svolgere una funzione importante nel concorrere, più che al sostegno diretto delle imprese attraverso i tradizionali strumenti rappresentati dagli incentivi, a finanziare strumenti di *Venture capital* e *Private equity*, volti, appunto, al consolidamento del capitale di rischio. Le risorse europee potrebbero quindi essere maggiormente utilizzate per la costituzione di fondi per il capitale e per la ristrutturazione e l'abbattimento del debito delle imprese, soprattutto di quelle che non siano in una situazione di insolvenza conclamata e che, adeguatamente ristrutturate, possono presentare delle fondate prospettive di recupero sulla base di un preciso piano industriale. La ristrutturazione del credito se, da un lato, può far emergere per la banca perdite che dovranno essere ripartite tra più esercizi, dall'altro, genera anche una riduzione dell'assorbimento di capitale e quindi può consentire un'espansione del credito.

Ulteriori misure volte a facilitare l'accesso al credito potrebbero interessare i Confidi. A tale riguardo non si può ignorare la debolezza strutturale del sistema dei Confidi al Sud e le note problematiche connesse alla maggiore severità della crisi nelle regioni meridionali. Può essere quindi utile tenere presente queste criticità in vista di nuovi interventi del legislatore su questa materia. È sicuramente condivisibile l'indicazione del legislatore sulla priorità da dare all'obiettivo della crescita patrimoniale. Solo questo può essere il punto di partenza dell'auspicato processo evolutivo dei Confidi. Il che è ancor più vero per i Confidi meridionali che dovrebbero

massimizzare le occasioni offerte dagli strumenti di *policy* per uscire dalla loro situazione strutturale di inadeguatezza patrimoniale. L'obiettivo del rafforzamento patrimoniale è anzi prerequisito essenziale per assicurare al sistema le caratteristiche di consolidamento e sostenibilità.

La crescita dimensionale dovrebbe seguire la strada – intrapresa solo parzialmente – della riorganizzazione e concentrazione della rete delle strutture sul territorio, senza tuttavia svilire i valori fondamentali che contraddistinguono l'azione dei Confidi meridionali: la prossimità territoriale e la conoscenza diretta e approfondita delle imprese, che fa del sistema dei Confidi il «tramite» nel rapporto banca-impresa e nel contenimento delle asimmetrie informative esistenti in tale relazione. Un equilibrio difficile, ma conseguibile adottando nuovi modelli organizzativi, in particolare quello di tipo «federale» che preveda l'interazione (nella forma della controgaranzia o della cogaranzia) tra Confidi «centrali» e Confidi «locali», gli uni dotati della forza patrimoniale, gli altri, della conoscenza diretta dell'impresa e della realtà socio-economica nella quale essa opera.

5. UNA "LOGICA DI SISTEMA" PER LA RIPRESA DELLO SVILUPPO

La riduzione degli squilibri strutturali di produttività e di competitività che impediscono la convergenza, a nostro avviso, non può essere affrontata all'interno di una prospettiva di carattere congiunturale e in una cornice di governo dell'economia che trascura o deprime gli investimenti. Affidare il recupero dei divari, come è avvenuto e come discende ancora dall'impostazione prevalente in sede europea, solo al meccanismo delle svalutazioni interne, con una politica di riduzione dei costi e dei prezzi e alle riforme di liberalizzazione dei mercati interni ha finito per aggravare gli squilibri strutturali e i divari competitivi tra le aree deboli e quelle più forti dell'Euro zona. I deficit di competitività e di produttività devono essere affrontati, invece, con una politica coordinata di investimenti, in Europa, in Italia e nel Sud. In breve, serve una *politica attiva di sviluppo*.

Le condizioni e sfide per la ripartenza del Paese possono dunque trovare risposta solo nel campo dello *sviluppo*, presupposto di qualsiasi ipotesi di *crescita*. Finora, invece, c'è stato un grande silenzio su questo tema, mentre l'attenzione è stata rivolta prevalentemente verso i segnali di una ripresa congiunturale a cui «agganciarsi». Ma questo tipo di ripresa, nonostante i segnali, tutt'altro che trascurabili, che stiamo registrando, presenta un'intensità ancora troppo bassa, che rende non facile né scontato il ritorno dell'economia meridionale, e quindi del Paese, ai livelli pre-crisi.

Porre l'obiettivo dello sviluppo potrebbe apparire oggi troppo ambizioso e irrealistico, dopo l'impatto della crisi. Noi riteniamo che non sia così. Partendo dal fare i conti, come abbiamo provato a fare nei paragrafi precedenti, con quello che è avvenuto nel profondo della vicenda economica e sociale, e non rimuovendola, lo sforzo è di concentrarsi su come si possa realizzare una positiva forte e necessaria discontinuità. Noi crediamo che ciò sia possibile, ammaestrati anche da quella straordinaria esperienza di discontinuità che, tra gli anni '50 e la metà dei '70 del secolo scorso, deliberatamente modificò la struttura economica e sociale del Paese grazie proprio ad una strategia di intensa politica dell'offerta, assai diversa da come viene intesa oggi, mirata ad assegnare al Mezzogiorno il ruolo di fulcro dello sviluppo italiano.

Non si tratta certo di ripetere, schematicamente e irrealisticamente, le soluzioni e gli strumenti di sessant'anni fa, ma di mutuare un'impostazione meridionalista che si ponga il problema della modernizzazione del Paese e del suo riposizionamento competitivo.

Il recupero di una logica «di sistema», di una «logica industriale» non ridotta al solo mercato – perché molto in essa contano gli investimenti a rendimenti differiti e la progettazione a lungo termine – quale quella allora praticata, può consentire, anche oggi, di aggredire i nodi del declino italiano. Il filo conduttore non può che essere una *politica attiva di sviluppo*, nell'ambito di un disegno di cui lo Stato divenga responsabile come «regista», e non come pura entità di spesa o solamente come garante del funzionamento dei mercati.

L'esigenza di governare i mercati, per dare loro i segnali, fornire punti di appoggio ai quali affidare l'innesto di nuovi meccanismi di convenienza, è una estrema urgenza, finalizzata ad

attivare processi che debbono essere inclusivi, capaci di rimettere in moto il sistema secondo una logica individuazione degli interessi convergenti delle parti. Non è certo per una preconcepita propensione a sostituirsi ai mercati che la strategia va definita, al contrario: è per creare spazio ai mercati del futuro che debbono essere oggi fissati i lineamenti di una politica di sviluppo.

Questa politica dovrebbe puntare prioritariamente su una ripresa del processo di industrializzazione del Sud, come elemento catalizzatore della crescita, con un rovesciamento della tendenza che negli anni della crisi ha visto contrarsi il tessuto manifatturiero meridionale, ancora largamente sottodimensionato, e diminuire il suo livello medio di capacità competitiva.

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

Da questo punto di vista, va salutata con favore la richiesta finalmente avanzata dal Governo alla Commissione europea della clausola di flessibilità (che vale lo 0,3% del PIL nel 2016), che consentirà di non computare nel Patto di Stabilità oltre 5 miliardi di cofinanziamenti nazionali ai Fondi Ue, attivando progetti - concordati con Bruxelles - di spesa in conto capitale per oltre 11 miliardi, di cui la maggior parte nel Mezzogiorno.

Il peso del cofinanziamento nel Patto interno di Stabilità, va ricordato, era una delle principali cause del ritardo nell'avanzamento dei programmi di spesa comunitaria. Certo, non si tratta dell'unica criticità che pesa sulla gestione della politica di coesione (sia europea che nazionale) nel Mezzogiorno. Sul tema, abbiamo bisogno di uno sforzo ancora maggiore di discontinuità con il passato (ispirata ai principi di concentrazione, efficienza, efficacia e sussidiarietà), sia sul versante "quantitativo" della aggiuntività delle risorse, sia su quello "qualitativo" della strategicità della programmazione, sia soprattutto su quello della *governance*, che presenta un'eccessiva complessità e farraginosità (v. *infra*), specie in mancanza di un presidio, anche politico, centrale, di forte coordinamento e intervento.

Infatti, le inefficienze non possono diventare l'alibi per definanziare le politiche (come nel caso del Piano di Azione Coesione). La nuova *governance* centrale della coesione ha il dovere di farsi carico della realizzazione degli interventi previsti qualora le Amministrazioni (locali o centrali) risultino incapaci di farlo. Si tratta, insomma, di attivare quei poteri sostitutivi previsti e che ora potrebbero giovare di strumenti come l'Agenzia (a patto che venga messa in condizione di corrispondere a questo compito) o altri ancora.

Al di là del principio guida di leale collaborazione, questa logica di sussidiarietà verticale e di cogenza negli impegni istituzionali assunti e condivisi sullo sviluppo, deve essere posta a garanzia anche dei Patti di sviluppo che il Governo sta predisponendo con le Regioni meridionali e le Città metropolitane su un insieme di progetti cantierabili: un'iniziativa che la SVIMEZ accoglie con favore; del resto, alla stessa logica era ispirata la proposta di un "Piano di primo intervento" che da tempo abbiamo avanzato.

Tuttavia, anche la migliore attuazione delle politiche aggiuntive di coesione rischia di non bastare – ed è questo l'aspetto che come SVIMEZ riteniamo cruciale – se non si considerano altri due livelli essenziali per portare avanti una efficace strategia e politica di sviluppo: l'Europa e le politiche ordinarie nazionali.

Le politiche per il Sud infatti devono essere necessariamente collocate nel contesto europeo, caratterizzato dalla mancanza di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali e dalla convivenza tra paesi dell'Eurozona ed economie che hanno conservato la propria sovranità monetaria. Entrambe le circostanze creano rilevanti "asimmetrie" interne alle regioni periferiche dell'Unione, a tutto vantaggio di quelle appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri e/o nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio.

In attesa di un'armonizzazione delle politiche fiscali, che non è prevedibile, purtroppo, arriverà a breve, occorre puntare sulla predisposizione di adeguati strumenti di *fiscalità di compensazione*, basandosi sul calcolo puntuale di vantaggi e svantaggi, pregressi e futuri, di cui l'impianto attuale della politica europea di coesione non tiene conto.

Ma una politica comune di sviluppo durevole in Europa non sarà perseguibile senza il rilancio degli investimenti pubblici e di quelli privati, depressi, rispettivamente, dalle politiche di consolidamento fiscale e da condizioni del credito e aspettative di crescita della domanda non ancora sufficienti. Ciò richiede sicuramente quei margini adeguati di flessibilità di bilancio, su cui il Governo sta conducendo un'efficace battaglia.

Più in prospettiva, una crescita durevole e sostenuta non può essere garantita soltanto dalla politica monetaria della BCE. L'Eurosistema si trova di fronte a un bivio: arretrare a una forma di unione monetaria temperata (in altri termini l'ipotesi di un euro a due velocità) o al contrario rilanciare con lo sviluppo la convergenza delle economie reali, mobilizzando – ben al di là del (debole) Piano Juncker – un flusso di trasferimenti finalizzati ad interventi strutturali che solo una politica fiscale dell'Unione e non dei singoli Stati può realizzare.

Sul piano interno, una politica economica per lo sviluppo e la convergenza va ripensata con uno sforzo di coerenza strategica tra le politiche aggiuntive di coesione e una rinnovata azione pubblica ordinaria che possa offrire una reale garanzia dei diritti di cittadinanza. Non ci sfugge, infatti, come tra le condizioni per accelerare e rendere efficace un processo di sviluppo, vi siano numerosi fattori che potremmo ricondurre al tema del capitale umano e del capitale sociale. Ridurre la disuguaglianza nelle condizioni di vita non può essere soltanto l'esito del processo di sviluppo economico ma è anche una premessa indispensabile per la realizzazione del processo stesso.

Per questo, nel Rapporto di quest'anno, abbiamo insistito molto sugli effetti di alcune politiche generali ordinarie, non solo in termini redistributivi di carattere sociale ma anche di sostegno anticiclico dell'economia, per favorire l'inclusione e l'ampliamento delle opportunità. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, misurandoci anche con alcuni recenti processi di riforma in atto, abbiamo posto il tema di una rinnovata politica del lavoro, di una misura universale di sostegno al reddito, del rilancio del processo di istruzione, della riforma della P.A. verso una reale garanzia dei diritti e l'affermazione di una legalità diffusa, come preconditione del processo di investimento e sviluppo nell'area. Su tutti questi temi fondamentali, abbiamo evidenziato come sia necessario dare un'impronta meridionalistica, considerando *ex ante* l'impatto differenziato degli interventi a seconda delle condizioni di partenza dei territori.

Il tema, in definitiva, è quello di una rinnovata azione pubblica che, in particolare per il Mezzogiorno, assuma il nesso tra politiche speciali e aggiuntive e politiche ordinarie, come pilastri di una strategia complessiva.

6. IL MEZZOGIORNO NELLE POLITICHE EUROPEE, NAZIONALI E REGIONALI

6.1. *Le politiche dell'Unione europea ad un bivio*

Nel corso del 2014 si sono intensificati i segnali di innesco di una pericolosa spirale deflattiva da carenza di domanda aggregata nell'Eurozona, mentre l'economia reale continuava a crescere a ritmi mediamente molto modesti. Esauriti i margini di manovra delle misure convenzionali di politica monetaria, nel gennaio 2015, la BCE è ricorsa al *quantitative easing* per stimolare la domanda aggregata e riportare l'inflazione in linea con il suo obiettivo statutario. Il programma si propone di sostenere la ripresa nell'Eurozona, allentando le condizioni di finanziamento nell'economia e influenzando le decisioni di famiglie e imprese. Quanto all'economia italiana – la cui fase corrente di ripresa è di fatto riconducibile in larga parte proprio agli effetti esogeni di queste misure – nelle valutazioni della Banca d'Italia, l'effetto congiunto della discesa dei tassi a lungo termine e del miglioramento delle condizioni del credito comporterà un aumento di consumi e investimenti, determinando un aumento del PIL di circa mezzo punto percentuale nel biennio 2015-2016. Più consistente il contributo alla crescita del PIL che dovrebbe provenire dal canale del tasso di cambio: quasi un punto percentuale nel biennio.

Se questi sono gli impatti attesi in «media nazionale», poco si può dire di come questo stimolo si distribuirà sul territorio. Due considerazioni possono valere in relazione ai vantaggi attesi

in termini di innalzamento della competitività di prezzo e di miglioramento delle condizioni del credito. Il canale del tasso di cambio, per definizione, produce effetti tanto maggiori quanto più orientata all'*export* è l'economia. In tal senso, per il noto divario di internazionalizzazione sofferto dalle regioni meridionali, i principali vantaggi dovrebbero concentrarsi nelle regioni esportatrici del Nord. In secondo luogo, un elemento di freno rilevante all'effetto di miglioramento del credito può essere opposto dalla condizione di rischiosità dei prenditori, strutturalmente più elevata al Sud.

Fin qui gli effetti attesi dall'attuazione delle politiche della BCE, ma queste da sole non possono garantire una crescita duratura ed elevata: un sostegno alla domanda dovrebbe venire anche dalle politiche fiscali.

Che il rilancio degli investimenti, pubblici e privati, debba essere riportato al centro delle politiche europee è tema condiviso in maniera pressoché unanime. La stessa Commissione europea ne riconosce la necessità. Ma il compito di un loro rilancio a livello comunitario, al momento, è lasciato al solo Piano Juncker, del quale sono note le criticità legate all'esiguità delle risorse stanziare e alla mancanza di un vincolo di destinazione delle iniziative da finanziarie a quelle economie che maggiormente hanno subito il calo degli investimenti pubblici nella crisi.

Ancora più problematiche sono le prospettive di coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale nel medio termine. Il tema dell'unione di bilancio – cui è strettamente connesso quello del rilancio degli investimenti pubblici – viene infatti indicato solo come uno (e non il prioritario) dei tre pilastri sui quali i Presidenti delle cinque principali Istituzioni europee progettano di rafforzare l'Unione nel documento programmatico *Completing Europe's Economic and Monetary Union* (giugno 2015). Gli altri due sono le immancabili riforme strutturali e l'incrollabile dogma della responsabilità di bilancio. Due principi che, nella cornice dei Trattati in vigore, risultano nei fatti difficilmente conciliabili con un'azione di rilancio degli investimenti pubblici della portata finanziaria necessaria ad invertire il *trend* di declino intrapreso.

Nel documento citato, le Istituzioni europee mostrano una certa impermeabilità alle sollecitazioni di un cambio di paradigma interpretativo degli squilibri macroeconomici dell'Eurozona. Da un lato, viene ancora proposto il modello delle svalutazioni reali e delle riforme strutturali da attuarsi in primo luogo nel mercato del lavoro. Dall'altro, si suggerisce di rendere ancora più rigida la disciplina alla quale si è ispirato finora il coordinamento fiscale comunitario. Dallo stesso documento emerge chiaramente l'orientamento delle Istituzioni europee in tema di unione di bilancio: non rientra nell'agenda l'adozione di meccanismi di aggiustamento e di stabilizzazione delle economie in difficoltà basati su sistemi di trasferimenti finanziati dalle economie che attraversano fasi di espansione del ciclo economico. Viene presentata l'ipotesi di istituzione di una funzione di stabilizzazione di bilancio a livello di Eurozona, limitata al caso estremo di crisi molto gravi, a causa delle quali gli stabilizzatori di bilancio nazionali potrebbero rivelarsi insufficienti per assorbire gli *shock* (e solo perché queste situazioni possono comportare danni per gli altri Stati membri, non certo per motivi di solidarietà). L'ipotesi, inoltre, potrà essere esplorata solo quando saranno conseguiti gli obiettivi della convergenza verso economie «parimenti resilienti» (accomunate dalla condivisione degli standard comuni di competitività illustrati in precedenza), del completamento dell'integrazione finanziaria, del coordinamento e della condivisione del processo decisionale sui bilanci nazionali, e del rafforzato controllo democratico. Di fatto, l'unione di bilancio viene condizionata al verificarsi di condizioni difficilmente conseguibili nella cornice attuale delle politiche, degli equilibri politici interni all'Ue e della fragilità dell'Eurozona.

Se queste sono le linee programmatiche intorno alle quali le Istituzioni europee si propongono di far progredire l'Unione, permangono i rischi che si innesti un processo opposto e che la zona Euro arretri, anziché avanzare. Gli eventi recenti della crisi greca hanno minato a più riprese la credibilità dello *status* di irreversibilità della zona Euro e, nonostante sia stato scongiurato il rischio dell'uscita della Grecia, l'Eurozona, si trova ancora davanti a un bivio. Arretrare ad una forma di unione monetaria temperata nella forma di un Euro a due velocità o, al contrario, scegliere la strada dello sviluppo stimolando la convergenza delle economie reali attraverso piani di

investimenti pubblici di una scala sufficiente ad invertire un *trend* di caduta che sembra inarrestabile. È solo la seconda opzione che assicurerebbe a lungo l'area rispetto al rischio di logoramento progressivo. Ma per seguire questa strada si dovrebbero intraprendere forme di unione di bilancio (e di condivisione del debito, perché solo con il debito comune si possono finanziare investimenti pubblici della scala necessaria) che non sono all'orizzonte.

Sia pure con tutti i limiti evidenziati, e anche se in un solco di continuità con l'impostazione tradizionale, esiste comunque l'elaborazione di una visione di medio termine in vari ambiti in sede europea, dal completamento del processo di integrazione, alla forma (molto blanda) da dare all'unione di bilancio. Lo stesso spirito riformatore non investe invece il tema delle politiche di coesione, immutabili nella loro impostazione di fondo caratterizzata da non pochi tratti di incoerenza con l'architettura complessiva delle politiche dell'Unione. In particolare, appare fuori dall'agenda europea una discussione sulle ripercussioni che la cornice corrente delle politiche «ordinarie» dell'Unione produce sull'efficacia delle politiche regionali europee. Come si è avuto modo di argomentare nel *Rapporto SVIMEZ 2014*, la mancanza di armonizzazione fiscale e la convivenza tra paesi dell'Eurozona ed economie che hanno conservato la propria sovranità monetaria creano rilevanti asimmetrie interne alle regioni periferiche dell'Unione a svantaggio del Mezzogiorno. Il Sud si trova infatti a dover sopportare una situazione di divergenza strutturale di doppio livello in ambito europeo. Da un lato, il suo destino è segnato dal suo legame con un'economia nazionale sempre meno competitiva rispetto alle altre grandi economie europee. Dall'altro, per il suo *status* di macroregione della periferia dell'Unione, soprattutto dopo l'allargamento ad Est, soffre della concorrenza del *dumping* fiscale e della mancanza degli obblighi valutari dei nuovi Stati membri.

Nel suo recente Rapporto sulle politiche di coesione, la Commissione europea riferisce di una prolungata fase di convergenza del PIL nell'Unione che avrebbe portato ad una riduzione dei divari regionali, tendenza che la crisi avrebbe poi contribuito ad invertire. Ma questa conclusione risulta fondata solo se la periferia dell'Ue viene presa in aggregato. In realtà la convergenza ha interessato solo una parte della periferia. E la prospettiva resterà questa, persistendo le asimmetrie delle quali si è detto, alle quali va aggiunta una distribuzione dei Fondi strutturali sbilanciata a favore delle regioni Convergenza dell'Est già avvantaggiate sul piano della competizione fiscale e valutaria.

In questo contesto, le politiche di coesione si trovano nell'impossibilità di conseguire pienamente l'obiettivo di sanare gli squilibri tra centro e periferia, non essendo in grado di agire sul livellamento degli squilibri competitivi che vengono a crearsi all'interno della stessa periferia. Le politiche regionali europee ambiscono ad incentivare una «sana competizione» tra territori, ma il terreno sul quale avviene la competizione non è livellato, la condizione dell'uguaglianza delle condizioni di partenza non è soddisfatta. Il che dovrebbe convincere della necessità di portare nell'agenda europea una discussione sulle modifiche da apportare alle politiche che correggano le suddette distorsioni. Nella consapevolezza della complessità del compito, un ambito di intervento percorribile in tempi brevi può essere rappresentato dall'impiego dello strumento operativo delle Zone Economiche Speciali (ZES) che ha mostrato, soprattutto nel caso della Polonia, tutte le sue potenzialità in termini di attrazione degli investimenti esteri.

Più in generale, il Mezzogiorno e l'Italia potrebbero avvantaggiarsi di una maggiore attenzione allo sviluppo delle relazioni dell'Ue con i paesi del Mediterraneo. Dovrebbe trattarsi di un rilancio (non scontato) alle politiche euro-mediterranee che hanno smarrito da tempo lo slancio conosciuto a metà degli anni '90. Se non a livello europeo, un segnale di rinnovato interesse per l'opzione Mediterraneo viene dal recente Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (luglio 2015), nel quale vengono delineati alcuni interessanti profili di sviluppo delle aree portuali meridionali per metterne a frutto le potenzialità non sfruttate nel contesto mediterraneo. Si tratta di un segnale di interesse del *policy maker* nazionale che pare recepire, per la verità con un certo ritardo, proposte già presentate da tempo dalla SVIMEZ. Nel Piano vengono individuate, in particolare, le opportunità legate alla creazione di un nuovo *gateway* di ingresso da Sud per

l'interscambio con l'Europa continentale e alle prospettive offerte dalla crescita delle economie della sponda Sud-occidentale ed orientale del Mediterraneo. Con riferimento a nessuno dei due temi si fa però esplicito riferimento al ricorso dello strumento operativo delle ZES, nonostante i margini di manovra che la normativa comunitaria lascia all'iniziativa dei Governi nazionali.

6.2. *Le politiche di coesione nel Mezzogiorno*

6.2.1. *La "difficile" chiusura del ciclo 2007-2013 e il mancato avvio del nuovo ciclo*

A metà del 2015, ci troviamo in una fase cruciale delle politiche di coesione: una fase di piena sovrapposizione tra i due cicli di programmazione dei Fondi europei, in cui gli sforzi finalizzati ad una positiva conclusione del periodo in corso (il 2007-2013), si sommano alle attività di avvio effettivo del ciclo successivo 2014-2020. In teoria, al contempo, sarebbe dovuta partire la programmazione anche delle politiche di coesione nazionale, ma ad oggi sembra che l'impegno pressoché esclusivo delle Amministrazioni sia concentrato sulla politica di coesione europea per la spesa e la programmazione operativa, rispettivamente del vecchio e nuovo ciclo.

Da un lato, infatti, si guarda alla fine del 2015, termine ultimo (che non avrà proroghe) per il completamento dei pagamenti; dall'altro, le Amministrazioni sono impegnate a dare avvio ai primi Programmi approvati relativi al ciclo 2014-2020, o addirittura a giungere ad una rapida approvazione di quei Programmi ancora in fase di negoziato con la Commissione europea.

L'attività di certificazione della spesa dei Fondi strutturali 2007-2013 ha conosciuto dal 2012 un significativo processo di accelerazione, favorito dalla riduzione della mole complessiva dei programmi per la rimodulazione della quota di cofinanziamento nazionale, ma anche da meccanismi (come le *task force* regionali) che hanno prodotto dei risultati. Infatti, anche nel corso dell'ultimo anno, in cui non vi sono state significative riduzioni dei Programmi, a maggio 2015, rispetto alla stessa data del 2014, sono stati certificati 7,62 miliardi di euro in più, corrispondenti ad un incremento percentuale rispetto alla dotazione complessiva di ben 14 punti.

Tuttavia, in generale, non si può certo dire che questi risultati siano soddisfacenti se, alla data citata, restano da certificare, entro dicembre 2015, e quindi in poco più di 6 mesi, oltre 9 miliardi di euro nel solo Mezzogiorno.

Va detto peraltro che questi dati sottendono ad una marcata differenziazione tra Programmi e tra Regioni. Se per i Programmi dell'Obiettivo Convergenza, la spesa certificata nel complesso ammonta al 70,2% del contributo assegnato, si conferma una peggiore *performance* del Fondo per investimenti nelle imprese ed infrastrutture (FESR) rispetto al Fondo per la formazione e l'occupazione (FSE); il primo Fondo ha speso circa il 67,4% mentre il secondo fa registrare una buona *performance* superando di poco l'80% delle assegnazioni.

Buone *performance* si registrano in alcuni Programmi nazionali (quali il PON "Sicurezza per lo sviluppo", il PON "Ricerca e Competitività", il PON "Istruzione e Ambienti per l'apprendimento" - con spesa pari rispettivamente al 80,3%, 76,4% e 76,4%) ma pure in Programmi regionali, quali il POR Puglia e il POR Basilicata, con una spesa rispettivamente pari all'82,4% ed al 74,9% del contributo assegnato. Peraltro, la Basilicata non ha nemmeno sperimentato la riduzione della dotazione legata all'adesione al PAC, mentre il POR Puglia l'ha sperimentata in misura minima (hanno fatto bene, pertanto, queste Regioni a non acconsentire alla riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi anche per il ciclo 2014-2020).

Il rischio di non riuscire a spendere tutta la dotazione finanziaria assegnata è evidente - per il livello nazionale - dall'esame della percentuale di spesa certificata dal Programma "Reti e Mobilità", che ha speso il 49,8% dei contributi assegnati e - a livello regionale - dal POR Calabria, dal POR Campania e dal POR Sicilia, che hanno speso rispettivamente il 59,7%, il 58,8% ed il 56,5% della dotazione assegnata: solo in queste tre Regioni le risorse FESR da spendere entro al fine del 2015 sono pari a circa 4,5 miliardi di euro: un'impresa assai ardua.

Per ovviare a questo rischio, si stanno mettendo in piedi una serie di strumenti e meccanismi con l'unico obiettivo del massimo grado di rendicontazione delle risorse dei programmi che, come avvenuto in passato, agiscono sulla "quantità" della spesa, ma certo non vanno a beneficio della "qualità" della programmazione. Alcune Regioni, da tempo, hanno chiesto alle proprie Amministrazioni locali interventi da rendicontare "a piè di lista". D'altra parte, l'elevato livello degli impegni che, per i Programmi FESR della Convergenza, supera in media il 130%, è la testimonianza di altri meccanismi che si stanno mettendo in campo, a partire dal ricorso ai cosiddetti progetti "sponda" o "coerenti" che ora sono chiamati "progetti retrospettivi".

Le Amministrazioni si sono lasciate margini importanti per riconsiderare, in occasione della certificazione delle spese a valere sui Fondi strutturali, interventi già previsti e finanziati su altre fonti. È quanto potrebbe venire con l'FSC e con il PAC – e forse questa è una delle ragioni del basso monitoraggio dell'uno e dell'altro fondo – con l'effetto di rallentare ulteriormente il già lento avanzamento della spesa di questa programmazione "nazionale".

Colpiscono lo stato di avanzamento dell'attuazione finanziaria del FSC che, per la (relativamente piccola) parte monitorata, nel Mezzogiorno supera di poco il 3%, mentre per il PAC, sulla base degli ultimi dati ufficiali disponibili, che risalgono a dicembre 2013, l'avanzamento della spesa si attestava su circa l'8% della dotazione assegnata. L'estrema lentezza di attuazione rivelata dai monitoraggi ufficiali può nascondere un avanzamento degli interventi che, come progetti "sponda", verranno rendicontati sui Fondi strutturali 2007-2013, ma ha consentito, anche negli ultimi anni, una distrazione costante di risorse dagli obiettivi di sviluppo e di riequilibrio territoriale. Da ultimo, dopo le nefaste prassi dei tagli e dei dirottamenti del FSC, è toccato al PAC che nella legge di stabilità per il 2015 ha finanziato, per 3,5 miliardi di euro, gli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato in tutto il Paese. Questa misura ha avuto un effetto di ulteriore rallentamento della spesa, imponendo un difficile processo di riprogrammazione interna al Piano oltretutto le rimostranze e i contenziosi con alcune Regioni.

L'effetto congiunto di questi "espedienti" per "spendere più Fondi europei" contraddice le finalità dei processi di riprogrammazione e accelerazione che dovevano puntare alla "concentrazione delle attività su tematiche di interesse strategico". Invece, stiamo assistendo in chiusura del ciclo a una sostanziale dispersione degli interventi, fuori da una cornice strategica, e che verosimilmente produrrà uno scarso impatto macroeconomico sullo sviluppo dei territori. Anche dal punto di vista finanziario, l'obiettivo importante di un pieno assorbimento delle risorse europee della programmazione 2007-2013 verrà realizzato (se, come speriamo, verrà realizzato) a scapito dell'avanzamento della spesa degli altri fondi per la coesione.

Il risultato finale, sul piano sia qualitativo che quantitativo, sarà un aumento della *sostitutività* degli interventi finanziati dai Fondi strutturali europei.

La sovrapposizione tra i due cicli, che poteva essere virtuosa, per molti versi non sarà più tale, anche perché alla dispersione delle risorse in chiusura del 2007-2013 si somma il mancato avvio del nuovo ciclo di programmazione (anche come conseguenza dell'impegno straordinario che le Amministrazioni stanno approfondendo in questi mesi per chiudere il vecchio ciclo). Non tutti i programmi operativi - dato più unico che raro sia rispetto ai cicli precedenti sia rispetto agli altri paesi europei – sono stati ancora approvati. Al momento il processo di programmazione 2014-2020 ha accumulato un ritardo superiore a quello dell'analoga fase del ciclo 2007-2013. E pur prevedendo che l'adozione intervenga per tutti i Programmi entro la fine 2015, il nostro Paese avrà perso il primo biennio di programmazione e si troverà in notevole "affanno" di attuazione. Sul versante della politica di coesione nazionale le cose vanno peggio. Il FSC 2014-2020, contrariamente alle diverse disposizioni normative che lo hanno via via riformato, è ancora privo di una programmazione. Questo ha comportato il fatto che le scarse risorse previste nel bilancio dello Stato 2014-2016 sono state "preallocate" con provvedimenti normativi, al di fuori di un quadro strategico ben definito.

Va detto che, nel nuovo ciclo, la cornice programmatica unitaria delle politiche di coesione, sia nazionali che europee, positiva intuizione del QSN 2007-2013 benché smentita dalla prassi,

sembra venuta meno. E non tanto per l'aggiunta, come vedremo, di un'ulteriore fonte di finanziamento degli interventi (i cd. "programmi paralleli") ma per il fatto che ciascuna di queste fonti (Fondi strutturali e di investimento europei, FSC e PAC) è soggetta a strategie, procedure, tempi e organi differenti.

6.2.2. *Il nuovo ciclo, luci e ombre tra innovazioni e continuità*

L'Accordo di partenariato - il documento fondamentale di programmazione, approvato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014 - non restituisce un disegno chiaro della strategia di sviluppo che il nostro Paese intende adottare per i prossimi 7 anni, né sono evidenti indicazioni puntuali di come questa si integri con le politiche ordinarie di crescita. Tuttavia, è apprezzabile il tentativo di utilizzare risorse per investimenti e azioni per fronteggiare la crisi, in particolare della struttura produttiva, e non solo per la crescente esclusione sociale. Ciò ha significato un positivo spostamento, anche rispetto al ciclo precedente, verso interventi che mirano ad irrobustire l'attività economica dei territori al fine di creare occupazione. È apprezzabile, allo stesso tempo, che rispetto alle precedenti versioni dell'Accordo, quella approvata recupera una quota di investimenti infrastrutturali che, per espressa scelta programmatica europea, erano stati fortemente ridimensionati nella programmazione.

Interessante e ambiziosa la sfida del "nuovo" PON Cultura (v. *infra* par. 7.4.), soprattutto alla luce della non particolarmente brillante *performance* del precedente Programma sugli attrattori culturali, mentre continua a destare perplessità, come rilevato lo scorso anno, la scelta di non prevedere, in questo ciclo, un Programma nazionale né multiregionale per l'Energia, nonostante l'importanza del tema che riveste nella prospettiva comunitaria e la prospettiva della ricentralizzazione delle competenze prevista dalla riforma costituzionale: un tema che, combinato con quello dell'ambiente, a cui gli orientamenti comunitari riservano una straordinaria importanza trasversale, avrebbe potuto rappresentare un Programma concreto di transizione verso la "green economy" delle regioni meridionali che presentano in quest'ambito straordinarie potenzialità (v. *infra*, par. 7.2).

Assai discutibile risulta la scelta di una moltiplicazione delle azioni previste, soprattutto considerando la generalizzata presa d'atto di una necessità di concentrazione che gli stessi documenti governativi, preparativi del nuovo ciclo, avevano fatto teoricamente propria. Fatte salve tutte le cautele sul richiamo alla concentrazione che rischia di essere rituale, a fronte della pluralità di obiettivi programmatici che derivano dagli stessi indirizzi comunitari, risulta alquanto discutibile il passaggio, nelle fasi di elaborazione dell'Accordo di partenariato, dalla previsione di una cinquantina di azioni previste a fine 2013, alle oltre 300 che si contano nella versione finale approvata a fine 2014.

Non sembra di cogliere innovazioni significative sulla qualità della programmazione. La natura stessa dei documenti di programmazione che ne sono discesi (i Programmi operativi) li assimila ancora ad enunciazioni programmatiche e a documenti burocratici più che a Piani di sviluppo, nonostante la maggiore enfasi sui risultati rispetto al passato. Non si comprende in che modo l'azione dei Governi centrale e locali riconosca a tali risorse ed azioni la possibilità di modificare le condizioni di vita delle popolazioni con progetti ed interventi concreti, su cui dovranno accendersi attenzione ed aspettative. L'efficacia degli interventi appare rimandata alla possibilità che le azioni programmate - in risposta ad una visione improntata a direttrici di sviluppo traducibili immediatamente in oggetti e cantieri - possano concentrarsi e trovare effettiva integrazione tra loro, e con le strategie più ampie adottate a livello nazionale o territoriale come le linee di riforma governative o, tra le altre, la "Strategia di Specializzazione Intelligente".

Un'innovazione positiva e di grande utilità potrebbe essere rappresentata dai meccanismi di condizionalità *ex ante* richiesti a livello comunitario per la programmazione, a patto però che vengano considerati sul piano sostanziale, e non soltanto formale e burocratico. Infatti, questo tipo di condizionalità agirebbero positivamente su un nodo critico, il nesso con le strategie e le politiche

ordinarie di sviluppo, da cui in molti casi dipende l'efficacia delle stesse politiche. Si tratta infatti di assicurare l'esistenza di strumenti generali di carattere programmatico e regolatorio (nel settore dei trasporti, della specializzazione intelligente, degli interventi di natura energetica o ambientale; nelle normative sugli appalti e sugli aiuti di Stato) in cui incardinare gli interventi aggiuntivi della programmazione. Queste condizionalità rappresentano per l'Amministrazione della coesione un'indubbia occasione per migliorare la propria efficienza e non assumersi la responsabilità delle inefficienze altrui. Tuttavia, laddove l'azione ordinaria per lo sviluppo continui ad essere così deficitaria, il meccanismo rischierebbe di risolversi nel suo contrario, e cioè in un gravame burocratico difficilmente sostenibile da parte di chi ha la responsabilità di programmare la coesione; non a caso ha rappresentato uno "scoglio" nella preparazione e approvazione dei Programmi.

Sul piano quantitativo, l'obiettivo di confermare la dotazione di risorse del ciclo precedente dei Fondi strutturali è stato faticosamente raggiunto anche per il 2014-2020. Del resto, pressoché l'intero negoziato è stato condotto sacrificando a questo obiettivo quantitativo tutta una serie di questioni, a partire dal riconoscimento della categoria di "regioni in transizione" o, ancora, dall'accettazione delle cd. "condizionalità macroeconomiche" (un meccanismo che potenzialmente toglie risorse proprio a chi è in difficoltà e pertanto non rispetta i discutibili parametri finanziari imposti dalla *governance* economica europea).

Risulta pertanto discutibile la scelta di una riduzione del *cofinanziamento* nazionale di alcuni Programmi operativi per le "regioni meno sviluppate" (dal 50% al 25%, ad eccezione dei POR Puglia e Basilicata e del PON Istruzione e occupazione), finanziando una "programmazione parallela" in analogia a quanto effettuato con il PAC. Se nel 2012 si trattò di un espediente necessitato dall'esigenza di evitare di perdere risorse europee, è preoccupante che si adotti questa scelta prima dell'avvio del ciclo di programmazione, paradossalmente proprio quando è stata manifestata la possibilità di escludere il cofinanziamento dal computo del Patto di stabilità. Si trasforma così un meccanismo da emergenziale in strutturale (rivelando la rinuncia a riformare la politica superando i suoi limiti e le inefficienze in alcune aree), che se pure ha risvolti interessanti (come una maggiore libertà rispetto agli inutili appesantimenti burocratici dell'Amministrazione europea della coesione, con la possibilità di finanziare interventi che per le regole comunitarie sarebbero non certificabili) resta molto rischiosa. Infatti, a gravare su questa soluzione è soprattutto il rischio concreto, lo si è visto appunto con il PAC, che una volta venuti meno i vincoli normativi europei si verifichi una riduzione netta dell'impegno finanziario complessivo verso lo sviluppo e la coesione.

6.2.3. *La (troppo) complessa governance delle politiche*

Il processo di riforma dell'Amministrazione della coesione, ad oggi, ben al di là dei ritardi che stanno minando l'operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale, si caratterizza per una complessità e una farraginosità che lascia seri dubbi sulla sua efficacia in futuro. Vale la pena di ricordare che, solo al livello di Stato centrale, le strutture e gli organi preposti alla gestione delle politiche di coesione europee e nazionali sono: il nuovo Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio; l'Agenzia per la coesione territoriale; la "Cabina di regia" che sovrintenderà alla gestione del nuovo FSC; il Gruppo di Azione coesione per il PAC (ed eventualmente per i "programmi paralleli"); il CIPE, per la programmazione economica; l'IGRUE presso il MEF che sarà il "gestore unico delle risorse"; e infine l'Agenzia "Invitalia". Tale pluralità di soggetti non può che condurre a una farraginosità con l'incrocio delle procedure che deriveranno da ciascuno di essi.

A concorrere al venir meno dell'unitarietà della politica di coesione, da un lato, e dall'altro a non garantire un coordinamento politico della pluralità di soggetti coinvolti nella *governance*, è in questo frangente la mancanza di un'Autorità politica delegata alla coesione territoriale. L'assegnazione della delega, che auspichiamo fortemente, servirebbe ad assicurare un forte e

unitario *commitment* politico a una *governance* della politica di coesione che è divenuta sempre più complessa. Ciò infatti non ha soltanto un valore politico, ma soprattutto operativo e funzionale.

È una questione, del resto, che richiama direttamente la responsabilità dello Stato, soprattutto alla luce di un oggettivo - e a nostro avviso opportuno - processo di responsabilizzazione del "centro" nel governo della coesione che è seguito alla crisi, ma che in parte non è ancora in grado di garantire un'efficace gestione. È lo Stato, infatti, secondo la nostra Costituzione (art. 119, quinto comma), che deve mantenere una responsabilità ultima, intesa come garanzia, nel perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale, di sviluppo, di coesione. Una delle forme in cui questa garanzia dev'essere esercitata, a nostro avviso, è la facoltà da parte del livello di governo superiore di intervenire laddove il livello di governo più vicino al cittadino manifesta inefficienze o opera scelte che contraddicono i principi di fondo dell'ordinamento. Questo principio di sussidiarietà "verticale" può essere attuato in maniera decisa attraverso l'esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo. Fin qui, invece, le Autorità centrali hanno inteso rispondere alle inefficienze delle Amministrazioni periferiche (ma ve ne sono anche, come rilevato, nelle Amministrazioni centrali) non con un effettivo esercizio del potere sostitutivo, ma con la sanzione del definanziamento degli interventi.

Anche facendo salvo, come prevedono alcune normative, il vincolo della destinazione territoriale delle risorse - e cioè il fatto che lo Stato deve tornare a spendere nei territori le risorse "definanziate" a seguito della scarsa *performance* di un Programma - questo meccanismo non sembra in grado di garantire un effettivo impegno in quei territori: come ha dimostrato la prassi anche recente, una volta che determinate risorse "escono" da un Programma (e dai suoi vincoli), è più facile che prendano altre vie, comprese quelle non strettamente connesse alle politiche di sviluppo. Pertanto, l'opzione migliore è quella dell'effettivo esercizio - in quel Programma (che è stato approvato, dunque valutato come meritevole) e in quell'intervento - di un potere sostitutivo con gli standard di efficienza e di efficacia che lo Stato pretende siano garantiti.

In sintesi, occorrerebbe una ancora maggiore discontinuità nel nuovo ciclo di programmazione. Serve una maggiore innovazione strategica, un impulso politico più forte e costante, oltre che l'operatività di una *governance* più semplice ed efficiente, anche perché non va dimenticato che il compito assegnato a queste politiche è sempre più improbo. Infatti, esse rappresentano una minima parte della spesa pubblica, e in mancanza di un impegno di politiche generali e ordinarie che si pongano il tema delle diversità territoriali, sembra fuori dalla portata delle sole politiche di coesione l'obiettivo del superamento dei divari. Tanto più in un contesto europeo che, come abbiamo visto, per l'assetto macroeconomico dell'Eurozona e le politiche di austerità ad esso connesse, alimenta asimmetrie strutturali, competizioni "sleali" tra territori deboli, l'allargamento degli squilibri e della divergenza.

6.3. *Una politica infrastrutturale di sistema per l'Italia e per il Mezzogiorno*

Dagli anni '90 la programmazione finanziaria si è caratterizzata per una sistematica riduzione delle risorse destinate all'infrastrutturazione del Mezzogiorno; gli effetti di questa tendenza appaiono evidenti dall'evoluzione delle dotazioni infrastrutturali, che in quest'area hanno registrato solo modesti miglioramenti, rispetto ad avanzamenti più significativi nel Centro-Nord.

Questa situazione è frutto di una politica infrastrutturale ormai strutturalmente carente, che si è riaccordata, giustamente, agli orientamenti comunitari sull'assetto delle reti europee, ma fatica a coglierne le indiscusse opportunità. L'articolazione nazionale delle reti TEN appare frutto di scelte di programmazione che di fatto non hanno evitato un tendenziale ridimensionamento del ruolo del Mezzogiorno trascurando le esigenze di riequilibrio e di integrazione dell'area con il resto del Paese e con l'Europa.

I dati sull'attuazione della programmazione infrastrutturale, a tutti i livelli, presentano *deficit* e ritardi, ma nel Mezzogiorno questi ultimi assumono un carattere di cronicità che fatica ancora ad evolversi per l'impatto di una Pubblica Amministrazione molto meno efficiente che nel resto del

Paese e per le patologiche forme di illegalità e corruzione. Ciò è molto evidente per gli interventi infrastrutturali finanziati con le risorse per la coesione (sia europee che nazionali), che conservano una grande importanza soprattutto alla luce del fatto che i programmi europei, CEF (*Connecting Europe Facility*) e Piano Juncker, si stanno rivelando ancora non accessibili e incerti. L'auspicio è dunque che si avviino fin da subito, per il nuovo ciclo della coesione (in particolare per il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020), procedure e modalità attuative rigorose e attente, per un pieno utilizzo delle risorse entro i tempi previsti e soprattutto per garantire una vera addizionalità degli investimenti.

L'incapacità di coniugare nel Mezzogiorno coesione economica e territoriale e infrastrutturazione trova un riscontro nel posizionamento delle regioni di quest'area a livello Ue in termini di "competitività regionale infrastrutturale". I dati più recenti (2013) sul *Regional Competitiveness Index (RCI) – Infrastructure* pongono le nostre regioni meridionali agli ultimi posti nella graduatoria delle 259 regioni NUTS 2 dell'Ue a 28.

Le analisi dell'evoluzione del processo di infrastrutturazione nell'ultimo decennio inducono a ritenere come la programmazione basata sulle grandi opere, promossa dalla Legge Obiettivo (L.O.) si sia dimostrata un fallimento. La L.O. da un programma iniziale limitato ai più importanti e grandi progetti del Paese e del Mezzogiorno, si è trasformato, nel corso degli anni, in un vasto contenitore di opere eterogenee denominato Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), nel quale sono confluite tutte quelle misure sollecitate dalle aspettative politiche espresse ai vari livelli di governo. La gestione del PIS ha richiesto una necessaria selezione delle opere, attuata con l'Allegato Infrastrutture al DEF (con una riduzione di un quarto dei costi previsti dal PIS). Anche in questo caso, tuttavia, si è replicato lo stesso meccanismo espansivo: prima una selezione di interventi cd. "prioritari", poi l'ampliamento progressivo ad altri interventi ritenuti tali per: inclusione nelle (o aggancio alle) reti europee; disponibilità anche parziale di finanziamenti; presunto stato di avanzamento progettuale. A questi due livelli di programmazione si aggiunge un terzo che comprende gli interventi approvati (tecnicamente e/o finanziariamente) dal CIPE, i cui costi ammontano al 52,3% di quelli dell'Allegato al DEF (e al 38,8% del PIS).

Gli interventi approvati dal CIPE alla fine del 2014 ammontano nel Centro-Nord a quasi 113 miliardi di euro, 11 miliardi in più rispetto all'ottobre del 2013, nel Mezzogiorno il costo delle opere ammonta a circa 36 miliardi di euro, quasi un miliardo in meno dell'anno precedente. E' proseguita, infatti, anche nel 2014 la tendenza ad un accresciuto impegno infrastrutturale nel Centro-Nord, mentre nel Sud si evidenziano i segnali di un esaurimento della strategia infrastrutturale ormai fortemente datata. Nelle regioni centro-settentrionali gli interventi deliberati dal CIPE rappresentano il 58,6% di quelli previsti nell'Allegato DEF, mentre nel Mezzogiorno si fermano ad appena il 39,5%. Inoltre, le opere con delibera CIPE ultimate nel Centro-Nord sono il 38,4% di quelle ultimate nell'Allegato DEF, e solo il 20,9% nel Mezzogiorno.

Per il Mezzogiorno, dunque, la programmazione generata dalla Legge Obiettivo (PIS, Allegato DEF, deliberazioni CIPE) ha rappresentato insieme lo strumento e la certificazione del progressivo declino della sua importanza nell'ambito della politica infrastrutturale nazionale.

Ora, dopo anni di deciso declino, la spesa per investimenti pubblici è prevista in leggero aumento in termini nominali e sostanzialmente stabile in termini reali. Già la legge di stabilità 2015 aveva operato in tal senso e il successivo DEF 2015 ha confermato per l'anno in corso e ulteriormente rafforzato la manovra sulle previsioni di spesa per gli anni 2016-2017. Diversamente dal più recente passato, è prevista una crescita, sia pur contenuta, degli investimenti di Regioni ed Enti locali, riconducibile alla maggiore attenzione dedicata alle cd. "opere minori" (edilizia scolastica, difesa del suolo).

L'auspicio è che tali previsioni siano rispettate in sede attuativa e, se possibile, rafforzate in sede politica, in vista della prossima legge di stabilità 2016, pur a fronte di nuove esigenze di finanza pubblica, indotte da una prevedibile riduzione della pressione fiscale. L'obiettivo minimo dovrebbe essere quello di "tutelare" la spesa per investimenti pubblici, tenendo conto che gli

aumenti nominali finora previsti servono a mantenerne stabile l'incidenza sul PIL pari al 2,1-2,2%, raggiunto nel 2014, anno di minimo nella storia repubblicana.

L'operazione di selezione di priorità svolta nell'Allegato Infrastrutture al DEF 2015 (25 priorità di intervento, articolate in 30 opere, per un costo complessivo di 70,9 miliardi di euro) è quindi condivisibile, tuttavia, nell'Aggiornamento del DEF, è auspicabile vengano affrontati diversi profili critici della versione originaria:

- un fabbisogno finanziario residuo di 22,9 miliardi, di cui 3,5 miliardi nel triennio 2015-2017;
- una rilevante quota di investimenti (25,6 miliardi, pari al 36% dei costi complessivi) ancora in fase di progettazione (prevalentemente definitiva), che dovranno essere opportunamente cantierati;
- la totale mancanza tra le priorità indicate di interventi nei settori portuale, aeroportuale e interportuale (piastre logistiche), cioè i "nodi", che pure rivestono un ruolo rilevante per la funzionalità logistico-infrastrutturale del Paese;
- un eccessivo sbilanciamento sulle priorità di intervento localizzate nel Centro-Nord (circa 2/3 dei costi totali di investimento) e una marginale attenzione al Mezzogiorno;
- l'incertezza delle prospettive di utilizzo della "leva" prevista dal Piano Juncker per infrastrutture a livello nazionale, mentre risultano praticamente inesistenti per situazioni di ritardo strutturale come il Mezzogiorno;
- una programmazione dei TEN, già impostata su una limitata attenzione al Mezzogiorno, di cui potranno beneficiare solo gli interventi nel Centro-Nord e con limitati effetti nelle regioni meridionali riferibili a programmi tecnologici di interesse nazionale;
- la deficitaria capacità di spesa delle risorse provenienti dai Fondi strutturali dell'Ue (destinati soprattutto al Sud), con forti rischi di inutilizzo dei residui 2007-2013 e incertezze sui nuovi stanziamenti 2014-2020 (in particolare per le risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione).

È auspicabile, quindi, che l'annunciata verifica del PIS prevista per la presentazione del disegno di legge di stabilità per il 2016, consideri l'esigenza di una necessaria integrazione delle priorità di intervento, soprattutto sotto il profilo della funzionalità di sistema, e che possa includere anche gli esiti di pianificazioni settoriali in corso di definizione (soprattutto porti e aeroporti), ma complessivamente dedicando una maggiore attenzione al Mezzogiorno.

In particolare nel Mezzogiorno occorre intervenire irrobustendo le dotazioni infrastrutturali ferroviarie e quelle portuali (e la connessa retroportualità), se si vuole realmente inserire gli scali meridionali (a cominciare da Gioia Tauro) nei corridoi infrastrutturali (TEN-T5) e commerciali (RFC, 3) con il Nord del Paese e dell'Europa.

Su un piano più generale, per le grandi opere emerge un'esigenza non solo di priorità, ma di vera e propria revisione del "modello di programmazione", dimostratosi comunque non in grado di assicurare un'accettabile efficienza attuativa, rivelatasi sistematicamente lenta e problematica. Anche i vari tentativi di "commissariamento straordinario" delle opere non si sono dimostrati capaci di risolvere i problemi relativi all'acquisizione del consenso locale, alla risoluzione dei conflitti istituzionali e tecnico-amministrativi e alla qualificazione della progettualità. L'auspicio è che l'ultimo in ordine di tempo (attivato dal DL "Sblocca Italia", tuttora in corso), riguardante due importanti progetti nel Mezzogiorno (le linee ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania), produca gli effetti positivi, lungamente attesi, sull'avvio e l'avanzamento delle opere previste.

Sul piano attuativo della politica infrastrutturale, la riforma degli appalti è sicuramente determinante per recuperare efficienza ed efficacia nell'impiego della spesa pubblica, trasparenza e legalità nell'operato delle Amministrazioni e delle imprese. La riforma nasce dal recepimento delle nuove Direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni, che dovrebbe portare alla redazione di un nuovo Codice dei contratti pubblici e delle concessioni. Le Direttive vorrebbero favorire una forte semplificazione e razionalizzazione dell'attuale sistema normativo, che nel nostro Paese è divenuto eccessivamente complesso e ridondante, oltre che notevolmente instabile per i

continui interventi di “manutenzione” dell’attuale Codice (D.Lgs. n. 163/2006) e del successivo Regolamento attuativo (DPR n. 207/2010).

L’intero ciclo della progettazione delle opere rappresenta il profilo più critico di tutta la programmazione infrastrutturale, ed è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, sia nelle grandi opere strategiche che in quelle di minore entità (come dimostrano i ritardi accumulati anche negli interventi sul dissesto idrogeologico e sull’edilizia scolastica), incidendo pesantemente su tempi di realizzazione e qualità delle opere.

Sotto questo profilo, il DEF 2015 ha assunto degli impegni condivisibili sulla capacità progettuale nella predisposizione delle opere pubbliche, come pure sul rafforzamento della *governance* degli investimenti pubblici, la trasparenza nelle procedure attuative e nel miglioramento dei processi di valutazione *ex ante* ed *ex post*. Altrettanto condivisibile è l’impegno assunto nella prevenzione della corruzione “anche come leva per incrementare l’efficacia dell’intervento pubblico”, che nel Mezzogiorno può diventare un fattore determinante per recuperare efficienza e ridurre i costi di realizzazione degli investimenti infrastrutturali.

Nel 2015 potrebbero convergere decisioni politiche, programmatiche ed economico-finanziarie favorevoli ad una nuova politica infrastrutturale, nella quale il Mezzogiorno potrebbe trovare una collocazione ed una dimensione di primo piano, recuperando quel ruolo di priorità nazionale che sembra aver perso da tempo. Una nuova politica infrastrutturale sarebbe in grado di favorire un reale processo di convergenza delle due aree del Paese e promuovere realmente quel ruolo da tempo auspicato per il Mezzogiorno di snodo centrale dei traffici e di lavorazione dei flussi commerciali tra l’Europa, l’Oriente e i paesi del bacino del Mediterraneo.

7. I *DRIVERS* DELLO SVILUPPO: IL SUD COME OPPORTUNITÀ

La nostra Associazione nel corso degli ultimi anni è andata proponendo alcune direttrici di intervento prioritarie ritenute utili ed urgenti per far fronte all’emergenza occupazionale e per riprendere il processo di sviluppo del Sud; direttrici che non sono parti separate di un’azione di sviluppo, bensì ambiti fortemente interconnessi tra loro. Via via, questi temi sono entrati nel dibattito, e speriamo che trovino adeguato spazio – come, a dire il vero, pare – tra le priorità del Governo nell’annunciato Piano per il Sud di cui attendiamo la presentazione.

Per affrontare la crisi di competitività del Sud e dell’intero Paese, la SVIMEZ, oltre al rilancio di una coerente e moderna politica industriale, propone un quadro aggiornato, non solo strategico ma anche progettuale, dell’investimento in alcune aree - i cosiddetti *drivers* dello sviluppo - che potrebbero fare del Sud un’opportunità in una prospettiva mediterranea e di rinnovata politica attiva di sviluppo: logistica, energie rinnovabili, rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare e agroindustria, industria culturale, ricerca e innovazione.

7.1. *Logistica economica e Mezzogiorno in un’ottica di integrazione*

L’Italia, per posizione geografica, numero di porti e tradizione armatoriale, è nelle condizioni di ambire ad un ruolo preminente nel sistema economico delle relazioni euro-mediterranee per attività logistiche strettamente legate agli scambi internazionali. E il Mezzogiorno si candida a svolgere una funzione centrale, come snodo dal punto di vista logistico tra traffici marittimi asiatici, nord-africani ed europei. L’area euro-mediterranea si va configurando come una zona di libero scambio, e al tempo stesso come uno “spazio unico di produzione” per le imprese orientate all’esportazione, nel quale ottimizzare i punti di complementarità e ridurre i margini di concorrenza interna e quindi attivare accordi di filiera per la destinazione internazionale. Gli obiettivi da raggiungere sono di acquisire una posizione migliore sui mercati internazionali e competere con le grandi produzioni delle aree emergenti, anche facilitando il rientro di filiere produttive a più elevato contenuto tecnologico in precedenza

delocalizzate o attraendo nuovi investimenti da parte di imprese globalizzate e di connesse catene del valore.

L'Italia in generale e con particolare forza il Mezzogiorno presentano caratteristiche tali da offrire agli operatori di logistica globale ottimali condizioni di localizzazione. In una fase come l'attuale, nella quale l'economia italiana stenta a riprendere un robusto sentiero di sviluppo, anche a causa della riduzione dello sbocco sul mercato interno delle produzioni manifatturiere e dei servizi, è necessario dar vita a una vera e propria rivoluzione logistica del sistema produttivo, basata sull'incentivazione dei fattori di sviluppo sui mercati internazionali, assumendo come linea di azione strategica l'opzione euro-mediterranea.

La logistica, intesa come leva strategica, può favorire virtuosamente l'integrazione all'interno delle fasi e dei processi produttivi appartenenti a specifiche filiere di eccellenza come, ad esempio, quelle agroalimentari, con conseguenti obiettivi di ottimizzazione dei rapporti tra ricavi, profitti e costi, nonché tra filiere diverse, operando recuperi di efficienza rispetto all'impiego di risorse territorialmente concentrate, come nel caso ad esempio dell'area industriale di Melfi in Basilicata dove operano diverse imprese multinazionali a forte vocazione *export*. Centrale appare in tale quadro il potenziale ruolo svolto dal settore della logistica marittimo-portuale che, pur essendo uno dei principali comparti dell'economia meridionale, non viene ancora sfruttato adeguatamente rispetto alle opportunità di apporto alla crescita, così come avviene in altri sistemi economico-territoriali, in *primis* quelli del *Northern Range* europeo.

Nel generale riassetto delle reti e dei traffici marittimi interoceanici dominati dalle grandi alleanze tra operatori che scelgono gli scali di *transshipment*, è evidente la necessità di decisioni strategiche a livello nazionale ed europeo nel favorire investimenti che possano intercettare traffico sia dai *liner ocean carrier* che hanno deciso di impostare il loro modello di distribuzione e raccolta dei carichi nel Mediterraneo attraverso più *hub*, che tendono a privilegiare i porti agli estremi del bacino, sia quelli che optano invece per un singolo scalo, per i quali diventano più competitivi gli *hub* posizionati al centro del Mediterraneo. Lasciare che tutti i traffici di *transshipment* siano gestiti dalla sponda meridionale del Mediterraneo significherebbe per l'Europa e per l'Italia perdere il controllo diretto sui grandi flussi intercontinentali. Soprattutto nella nuova fase aperta per i traffici nel Mediterraneo dal raddoppio del canale di Suez che consentirà il passaggio giornaliero di 97 navi rispetto alle precedenti 49 e una riduzione dei tempi di percorrenza, da 18 ad 11 ore, e di attesa, da 8/11 a 3 ore. Pertanto si prevede per i prossimi anni un periodo di crescita per gli *hub* del Mediterraneo che si contenderanno una quota sempre più grande del mercato unificato Asia-Europa, mentre ai piccoli e medi terminal non resterà che trovare nuove nicchie di mercato oppure compagnie di navigazione con cui integrarsi verticalmente e alle quali affiliarsi per lo smistamento di traffici destinati a mercati prevalentemente regionali.

Nello scenario che si va delineando risalta il ruolo centrale che il Mezzogiorno dovrebbe avere nel Mediterraneo in particolare come territorio di snodo, dal punto di vista logistico, tra traffici marittimi asiatici, nord-africani ed europei (dal Nord Africa al Medio Oriente e, oltre Suez, fino ai paesi del Golfo e quindi l'Asia). Con riferimento al traffico e alle linee di trasporto marittimo del Mediterraneo, i porti meridionali si trovano, infatti, all'incrocio dei due corridoi longitudinali in direzione nord-sud Adriatico e Tirrenico con il corridoio trasversale Mediterraneo Sud che va da Suez all'Atlantico.

La funzione di *transshipment* che ha rappresentato per anni un elemento di forte alimentazione di traffici lungo i porti delle dorsali tirreniche ed adriatiche del Mediterraneo centrale in proiezione Nord-europea, è stata fortemente ridimensionata dalle politiche delle grandi compagnie di *shipping* che tendono a crearsi basi di *transshipment* direttamente controllate e dedicate alle sempre più grandi mega-navi con capacità fino a 20.000 TEU. Esempio il caso della cinese *Cosco Pacific* che gestisce in concessione trentennale il *Piraeus Container Terminal*, diventato il centro della distribuzione dei container cinesi diretti all'Europa meridionale e orientale e il concomitante abbandono di Gioia Tauro da parte della *Maersk* e di Taranto da parte della

Evergreen che ha contribuito a ridurre fortemente l'attività degli scali italiani. È evidente quanto i porti italiani non abbiano saputo e forse anche "potuto" espandersi per raggiungere le dimensioni e la capacità infrastrutturale richiesta dai grandi player dello *shipping* globale che hanno potere di mercato tale da condizionare scelte di politica dei trasporti dei paesi a livello nazionale.

È sempre più evidente per la portualità dell'Italia meridionale la necessità di "innovare" sia dal punto di vista tecnologico-funzionale che strategico-organizzativo per ritagliarsi un ruolo nel Mediterraneo che vada oltre il soddisfacimento della domanda locale. In un mercato in cui il decisore pubblico ha un ruolo molto difficile, in molti casi di *follower* rispetto a dinamiche di mercato determinate e condizionate da fattori esogeni dipendenti da scelte operate da pochi grandi operatori con fortissimo potere di mercato, per la portualità meridionale nel medio periodo è necessario superare la semplice funzione di *transshipment* che la relegherebbe ad ruolo marginale nel contesto mediterraneo.

Più in generale, un ruolo centrale può essere svolto dalle Zone Economiche Speciali (ZES), aree geograficamente delimitate – prevalentemente caratterizzate dalla presenza di un porto e di un'area retro portuale –, in cui sono introdotte specifiche misure di agevolazione, finanziarie e fiscali, volte a favorire l'attrazione di investitori stranieri e lo sviluppo del commercio internazionale. In base alle norme vigenti, l'istituzione delle ZES è attuabile in tempi brevi, poiché non necessita di una specifica autorizzazione da parte della Commissione europea. Nel Mezzogiorno, esistono le condizioni ideali per l'istituzione di Zone Economiche Speciali in diverse aree ma in particolare in regioni in cui sono situati porti di *transshipment*, come la Calabria (Gioia Tauro), la Puglia (Taranto) e la Sicilia (Catania).

In particolare, occorre mettere in campo strategie che consentano al maggior porto del Sud, Gioia Tauro (a cui quest'anno è dedicato uno specifico FOCUS nel Rapporto), di trasformarsi in un grande centro logistico di smistamento globale di merci in regime di ZES con la realizzazione di un retroporto attrattivo per investimenti da parte di imprese nazionali ed estere inserite in catene globali del valore.

Per il Mezzogiorno la possibilità di intercettare questi nuovi intensi flussi di traffico passa anche attraverso un'azione che renda pienamente operativi i retroporti delle principali realtà portuali. In essi è possibile la creazione di *distripark* o poli logistici portuali dove, oltre allo stoccaggio dei *container*, si praticano attività di logistica a valore, in termini di finissaggio e assemblaggio di processi produttivi dello spazio globale. L'esperienza olandese dei retroporti *distripark* rappresenta una luminosa testimonianza del loro ruolo di motore di sviluppo dell'economia di quel Paese. L'operatività dei retroporti si concretizza nella bonifica-idoneizzazione-trasformazione-rigenerazione urbana delle aree retroportuali attualmente dominate da un edificato industriale dismesso e dal degrado socio-economico. Questa attività di trasformazione costituisce quindi il presupposto indispensabile per l'attuazione di politiche di attrazione di investimenti.

Dare funzione logistica al territorio significa in primo luogo la possibilità di sfruttare al meglio le economie esterne per le imprese industriali e commerciali che movimentano flussi di merci a diverse scale di distanza. Lo sviluppo di sistemi flessibili inter-organizzativi "a rete" fa sì che le programmazioni produttive debbano essere in primo luogo sempre più interagenti con clienti e fornitori localizzati nello spazio che va dal locale al globale e che sono in continua evoluzione.

La SVIMEZ, in più occasioni, ha sostenuto come una leva strategica per la ripresa dello sviluppo economico del Mezzogiorno sia data dalla concreta attuazione nelle zone prossime ai porti di politiche volte a fare affluire investimenti nazionali ed in particolare da parte di grandi operatori della logistica globale. La necessità di estendere alle aree retroportuali le attività talvolta limitate solo alla movimentazione merci nel porto, trova una sua giustificazione nella crisi che coinvolge molti porti di *transshipment* che non si sono attrezzati con attività dello SSS (*short sea shipping*, Ro/Ro merci e pax e *multipurpose*, autostrade del mare e *feeder service* a supporto delle *ultra large container ship*).

Peraltro, il porto *transshipment* trasmette una modesta quota di ricchezza al territorio circostante, mentre l'integrazione di questo con lo SSS sembra condurre a migliori risultati in termini di occupazione e reddito, così come avvenuto a Trieste (*terminal* intermodale Parisi), a *Tanger Med* in Marocco e *Port Said* in Egitto. Ma per realizzare detti obiettivi è necessario migliorare la dotazione infrastrutturale terrestre (strade e ferrovie e connessi servizi). In tale ottica si potranno avere nuovi insediamenti industriali (recenti interessi da parte di gruppi internazionali sono stati manifestati nel settore *automotive* a ridosso del porto di Gioia Tauro). E in tale ottica di integrazione tra intermodale e combinato si dovranno guardare i porti di Taranto e Cagliari attualmente in crisi di domanda da parte di navi *full container*.

La rigenerazione e la riqualificazione degli ambiti retroportuali per i porti commerciali (la gran parte di antico impianto) dovrebbe interessare le aree appartenenti al demanio, alle ASI e/o ai privati, dove è presente un edificato industriale dismesso da (in media) oltre 20 anni. Scopo della trasformazione sarà la idoneizzazione logistica di queste aree da trasformare in *distripark* per la logistica a valore evidenziata nel modello sequenziale con attività di finissaggio. Altro modello di logistica a valore da implementare nei retroporti è quello convergente dell'assemblaggio (vedi *automotive*, elettronica, catena del bianco, altro metalmeccanico) dove gli *input* debbono arrivare contemporaneamente in piattaforma per la realizzazione del prodotto finito.

Una prima selezione delle aree retroportuali da trasformare in *distripark* riguarda: Napoli, Torre Annunziata, Salerno, Gioia Tauro, Taranto Catania, Messina-Città dello Stretto e Termoli.

I due approcci del costo logistico micro e del *added value* macro potranno determinare la scelta dei retro porti da idoneizzare a *distripark*, ZES, aree depositi di *container*, ambiti di logistica a valore, eccetera.

Tra le azioni da compiere nell'ambito di un piano di primo intervento, un posto di rilievo dovrebbe essere attribuito alla rigenerazione delle aree retroportuali dei porti del Mezzogiorno. Questa operazione, infatti, ha un impatto immediato sulla grave emergenza economica e sociale ma è anche coerente con una strategia in cui il Mezzogiorno possa tornare ad essere "utile" al rilancio e al riposizionamento competitivo dell'intera economia nazionale. Nell'immediato le operazioni di rigenerazione potrebbero avere effetti positivi sul mercato del lavoro, assorbendo un rilevante numero di maestranze edili in cassa integrazione ottenendo così un duplice effetto positivo per le finanze statali con la riduzione della spesa per la CIG e l'aumento delle entrate determinato da una accresciuta disponibilità di reddito.

Oltre agli effetti moltiplicativi generati da un settore fortemente attivante per il resto dell'economia, quale quello delle costruzioni, si avrebbe anche un vantaggio in termini di pura e semplice operazione immobiliare. Sulla base delle nostre stime, condotte con riferimento alle dimensioni dei retroporti e ai valori immobiliari, dal lato dei costi e dal lato dei prezzi di mercato, il totale dell'intervento riferito alla bonifica e idoneizzazione delle aree da destinare a retroporti-*distripark* si può valutare in una cifra ricompresa tra 1,4 miliardi e 2,9 miliardi di euro. Il valore potenziale finale ai prezzi di mercato corrente, valutato sulla scorta di iniziative analoghe già realizzate nei porti di Trieste, Savona e Ravenna, è stimabile in un valore totale potenziale di vendita di 3,2 miliardi di euro.

7.2. *Le energie rinnovabili: un'opportunità per il Sud e per il Paese*

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

Per i tre settori delle nuove "fonti rinnovabili" (solare, eolico e bioenergie), - diversamente dalle due fonti rinnovabili "tradizionali", idroelettrico e geotermico, per le quali si riscontra una netta concentrazione nel Centro-Nord (con quote dell'84% e del 100%) - è nel Mezzogiorno che si localizza la quota prevalente della potenza installata, che raggiunge complessivamente il 53%. Nell'eolico, in particolare, il Sud occupa un ruolo indiscusso, con la quasi totalità (96,7%) di potenza installata nella macro area.

Accanto alle opportunità offerte da queste fonti pulite, si ritiene che anche lo sviluppo dell'energia geotermica, in Italia incredibilmente sottovalutata, possa offrire importanti possibilità di sviluppo per il Sud e per il nostro Paese. E' proprio nelle regioni del Mezzogiorno, oltre che in Toscana e nel Lazio, che sono, infatti, presenti le aree italiane con la maggiore quantità e disponibilità di ricchezza geotermica, anche a basse profondità, localizzate lungo il Tirreno meridionale, in Campania, per il suo intenso vulcanismo, in Sicilia e, in misura minore, anche in Sardegna e in Puglia.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili può contribuire altresì ad accrescere l'efficienza energetica, cui è rivolta una crescente attenzione da parte dei *policy maker* sia a livello dell'Unione europea sia a livello degli Governi nazionali, in virtù dei rilevanti benefici sociali, di natura economica e ambientale che con essa è possibile conseguire. Anche in Italia, una particolare attenzione è stata dedicata alle strategie da porre in essere per favorire un ulteriore sviluppo dell'efficientamento energetico. Nella "Strategia Energetica Nazionale" (SEN) del marzo 2013, il nostro Paese ha, infatti, individuato l'efficienza energetica come ambito di intervento prioritario, valutandone decisivo il contributo al conseguimento di importanti obiettivi energetici nazionali. La SEN fa, inoltre, esplicito riferimento agli interventi di efficientamento degli edifici nelle aree urbane laddove si riconosce che questi possano "aprire la strada a un ripensamento delle stesse modalità di pianificazione e gestione urbanistica della città, considerato che circa il 70% dell'energia è consumata in contesti urbani, in cui l'edificio diventa il nucleo di un progetto più ampio di riqualificazione del territorio".

In linea con tale indirizzo e con le potenzialità offerte nel Mezzogiorno dalle energie rinnovabili ed in particolare dall'energia geotermica, è sembrato utile proporre all'attenzione in questa sede un'ipotesi di progetto di intervento, che potrebbe essere contemplato in una prima azione - che possa avere un impatto anche immediato sulla grave emergenza economica e sociale del Mezzogiorno - di cui la SVIMEZ da tempo sostiene la necessità. Questa prima azione di intervento da mettere in campo dovrà essere funzionale ad una complessiva strategia di medio-lungo periodo di sviluppo per il Sud.

L'idea progettuale che si prospetta è quella di convertire all'utilizzo del calore geotermico per il riscaldamento ed il raffrescamento di tutti gli edifici sia residenziali che produttivi, sia pubblici che privati, l'intero territorio della provincia di Napoli. E' sembrato opportuno partire da questa parte del territorio meridionale sia perché Napoli rappresenta la più grande area urbana del Sud sia perché in essa è presente il maggior potenziale geotermico in Italia. In prospettiva l'intervento proposto si ritiene che possa essere esteso anche ad altre parti del territorio meridionale, a partire da quelle aree, che presentano le maggiori quantità e disponibilità di ricchezza geotermica.

L'intervento, in una prima fase, potrebbe riguardare il Comune di Napoli, da estendersi progressivamente all'intera provincia, che, caratterizzata dalla presenza di tre diversi edifici vulcanici (Vesuvio, Campi Flegrei, Ischia), rappresenta un sito ideale per il raggiungimento dell'obiettivo di efficientamento energetico degli edifici attraverso l'utilizzo della fonte geotermica.

Ricerche geotermiche del passato hanno, infatti, dimostrato la presenza nelle aree di Ischia e dei Campi Flegrei di un enorme potenziale geotermico, che recentemente è stato valutato in almeno 17 GWt. La Banca Dati Nazionale Geotermica redatta da CNR e ENI riporta per la Regione Campania 98 pozzi e 56 sorgenti, di cui rispettivamente 69 e 32 nell'area metropolitana di Napoli. Occorre inoltre sottolineare che la disponibilità di risorse geotermiche in grande quantità e a basse profondità fanno di Napoli una delle aree più ricche al Mondo, ed anche una in cui l'utilizzo geotermico è più semplice ed economicamente conveniente. La parte prevalente del costo di un

impianto geotermico è, infatti, rappresentato dai costi per la realizzazione del pozzo. Più profondo è il pozzo che deve essere realizzato per intercettare la risorsa, maggiori sono i costi d'impianto. E' questo il principale elemento che rende proponibile e competitivo il sistema geotermico innanzitutto nell'area napoletana che dispone di risorse geotermiche in grande quantità ed a bassa profondità.

Volendo procedere ad una valutazione di larga massa degli investimenti che sarebbero necessari per realizzare impianti a fonte geotermica finalizzati al riscaldamento nel Comune di Napoli, si può ritenere che, date le richiamate peculiarità dell'area, per procedere alla sostituzione di caldaie tradizionali con pompe di calore geotermiche attingendo la risorsa dal sottosuolo con specifici pozzi, sia necessario un investimento per singolo fabbricato dell'ordine di 50.000 euro.

Tale stima si riferisce ad un'ipotesi di trasformazione dell'impianto centralizzato di un fabbricato di 10 unità abitative ed alla contestuale realizzazione di un pozzo di scambio di 200 metri. Questa profondità rappresenta un dato medio tra la possibilità di intercettare la risorsa in prossimità della superficie e quella, viceversa, di dover scendere anche fino a 400-500 metri.

A fronte di tale investimento, dai dati complessivi sui consumi attuali, si può ipotizzare un risparmio "in bolletta" che mediamente si attesta su € 6.600 annui per fabbricato (€ 660/anno a famiglia).

Volendo ipotizzare che con una quota del 25% all'anno nei prossimi 4 anni l'intero patrimonio residenziale della città di Napoli (corrispondente a 10.188 edifici) fosse convertito alla risorsa geotermica, avremmo un volume d'affari annuo legato ai soli investimenti pari a 510 milioni di euro cui aggiungere 100 milioni per costi per servizi e manutenzioni strettamente correlati all'investimento in esame, per un totale nei quattro anni ipotizzati di 2,44 miliardi di euro.

Il volume di affari annuo (610 milioni) rappresenterebbe una quota annua sul PIL della Città (pari nel 2012 a 44 miliardi di euro) pari all'1,4%.

L'investimento proposto comporterebbe un impatto occupazionale pari ad oltre 15.000 unità nei quattro anni.

A queste valutazioni, sia in termini di PIL che di occupazione sono da aggiungere quelle per la costruzione ed il trasporto delle macchine e degli impianti. In ultimo, è da considerare che il risparmio energetico libera risorse finanziarie e riqualifica i fabbricati che, migliorando la propria classe energetica, incrementano di valore.

Il progetto di intervento che si prospetta andrebbe sostenuto dal Governo centrale, d'intesa con la Regione Campania, la cui azione dovrebbe riguardare sia la semplificazione procedurale /autorizzativa per la realizzazione dei pozzi, necessari per attingere la risorsa dal sottosuolo, che il sostegno finanziario agli investimenti.

Sul primo punto, si potrebbe cominciare con l'effettuare un censimento, spinto a scala territoriale su zone molto circoscritte della Città di Napoli, per individuare le potenzialità area per area delle risorse geotermiche, delle loro temperature e delle profondità cui esse possono rendersi disponibili. In questo modo nelle zone potenzialmente più interessanti e con minori costi e impatti per la realizzazione dei pozzi, si potrebbero autorizzare gli impianti indipendenti per singolo fabbricato o per aggregazione di vicinanza dei fabbricati. Per tali interventi si dovrebbe prevedere, con il coinvolgimento di Istituzioni preposte, un *iter* autorizzativo semplificato. Nelle aree che presentano minore vantaggio o densità abitative molto elevate, viceversa, si potrebbe pianificare una progettualità specifica per la realizzazione di pozzi di maggiore dimensione ed infrastrutture di teleriscaldamento di quartiere. Entrambi tali attività potrebbero essere lasciate all'iniziativa privata o, in particolare per il teleriscaldamento, all'azione pubblica.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, oltre che all'intervento sul fronte della programmazione progettuale e delle infrastrutturazioni di rete, il Governo potrebbe varare uno specifico strumento di incentivazione, per concorrere finanziariamente alla realizzazione dell'intervento. Attualmente le pompe di calore geotermiche possono accedere alle detrazioni fiscali per l'efficientamento energetico previste dalla legge di stabilità per il 2015 ma anche, in alternativa, al c.d. conto termico, che prevede contributi per interventi di piccole dimensioni volti

all'incremento dell'efficienza energetica e alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili. Nonostante l'esistenza di tali misure, di fatto risulta scarso il loro utilizzo, con riferimento alla risorsa geotermica, probabilmente anche perchè non è chiaro se gli interventi di realizzazione dei pozzi, presupposto imprescindibile per una valutazione dettagliata della risorsa geotermica, della sua profondità e temperatura, siano agevolabili o meno. Una riorganizzazione in materia con la creazione di una misura *ad hoc* potrebbe favorire una rapida e concreta diffusione avendo un impatto sui conti modesto in quanto iniziative già ampiamente previste nelle agevolazioni esistenti.

Sotto il profilo degli strumenti finanziari, si ritiene preferibile una misura di contribuzione diretta all'investimento. Il recupero in 10 annualità previsto dalle attuali detrazioni fiscali crea poca attrattività in questa fase di crisi, per le difficoltà economiche, di accesso al credito e basso reddito medio della cittadinanza interessata. In ultimo si potrebbe prevedere anche l'affidamento dell'istruttoria e della gestione delle iniziative a un soggetto pubblico/privato, come ad esempio le aziende erogatrici dei servizi di pubblica utilità, che finanzia integralmente gli interventi cui poi il Governo potrebbe garantire una contribuzione finanziaria.

7.3. *Le aree urbane per lo sviluppo del Mezzogiorno: la rigenerazione urbana come driver di sviluppo economico, civile e amministrativo*

7.3.1. *La rigenerazione urbana*

Il tema della rigenerazione urbana travalica la dimensione settoriale della progettazione urbanistica per diventare un elemento cardine delle politiche economiche: ciò che gli economisti chiamano *driver* di sviluppo. Gli interventi di rigenerazione urbana hanno, in effetti, un doppio potenziale: introdurre quelle modifiche ambientali in grado di creare le condizioni per un progresso economico e civile duraturo di un territorio urbano; produrre effetti positivi nel breve-medio periodo come efficace spinta anticiclica, stimolando la crescita del prodotto interno e l'occupazione.

Con riferimento, in particolare, alla riqualificazione edilizia – che costituisce un ambito centrale, anche se certamente non il solo, della rigenerazione urbana (tra gli altri ambiti, la riqualificazione ambientale, il riuso dei suoli, l'efficientamento energetico con l'utilizzo di fonti rinnovabili, la promozione di una mobilità sostenibile, eccetera) – la correlazione tra crescita economica e investimenti nel settore è stata nel 2010 oggetto dello studio *Il settore delle costruzioni nel nuovo schema intersettoriale delle tavole delle risorse e degli impieghi*, promosso dall'ANCE con la collaborazione di ricercatori della Direzione Centrale della Contabilità dell'ISTAT. Lo studio dimostrava che la produzione e l'occupazione di molte aree produttive dipendono in modo significativo dall'andamento del settore delle costruzioni, il quale coinvolge, direttamente o indirettamente, l'80% dei settori economici.

L'analisi di impatto del settore delle costruzioni sul PIL e sull'occupazione presentata nello studio ANCE-ISTAT ci dà la possibilità di valutare gli effetti attesi dei programmi di investimento nel settore, se consideriamo: che il valore aggiunto del settore delle costruzioni rappresenta ben il 41,7%, rispetto al 58,3% degli acquisti in beni e servizi di tipo intermedio; che si tratta di un settore con bassa incidenza delle importazioni essendo gli acquisti del settore composti per il 56,3% di beni e servizi di produzione interna e solo per il 2,0% di prodotti di importazione, rispetto al 24,5% proprio del settore industriale in senso stretto; che una spesa iniziale di 1 euro in costruzioni genera sul sistema economico una ricaduta pari a 3,374 euro, di cui 1,013 nei settori direttamente e indirettamente collegati e 1,361 nei settori attivati dalla spesa delle famiglie in conseguenza dell'aumento dei redditi correlato all'investimento; che la produzione aggiuntiva di 1.000 milioni di euro in costruzioni determina un incremento di 17.009 unità di lavoro, di cui, il 64,4%, pari a 10.954 unità, direttamente nel settore delle costruzioni e 35,6%, pari a 6.055 unità, nei comparti collegati.

Oltre ad essere un potenziale formidabile *driver* per lo sviluppo economico e la ripresa dell'occupazione, la *rigenerazione urbana*, rappresenta anche un campo di prova e sperimentazione

per l'intero sistema Paese sulla strada di quel *rinnovamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione*, da groviglio di apparati costosi e scarsamente produttivi che costituiscono terreno di cultura di potentati, visibili o occulti, a servizio utile a soddisfare, tenendo conto dell'importanza decisiva del fattore tempo, i bisogni della società e a facilitarne lo sviluppo economico e civile.

Gli interventi di *rigenerazione urbana* richiedono, sia il coinvolgimento del sistema istituzionale, e quindi il coordinamento nazionale delle politiche e dei programmi, l'azione sinergica delle Regioni, l'azione diretta, tempestiva ed efficiente degli Enti locali, la qualità ed efficacia delle norme di riferimento generale, così come delle regole urbanistiche specifiche, sia la partecipazione attiva del tessuto economico e sociale, con la mobilitazione qualificata delle imprese della filiera della riqualificazione urbana e dei settori della *green economy* e l'apporto creativo e qualificante delle comunità locali e del "terzo settore". In questo senso la *Rigenerazione urbana* rappresenta un indicatore rilevante della capacità di rinnovamento del sistema Italia.

7.3.2. *Un intervento per le città del Mezzogiorno*

Che si tratti di "Città metropolitane" o di "Città medie", secondo la distinzione adottata per l'attuale programmazione, in entrambi i casi è necessario avere una cornice strategica complessiva e una visione dello sviluppo declinata, con impostazione organica ed integrata, per le caratteristiche di ciascuna area urbana o rete di città.

Considerando gli *asset* strategici delle città del Mezzogiorno e la loro specificità mediterranea, emergono subito alcuni elementi cardine di una politica di rilancio: le città del Mezzogiorno sono in buona parte città costiere e portuali; sono dotate di centri antichi e di importanti stratificazioni storiche preindustriali, sono una finestra potenziale di vaste aree agricole in aree con importanti tradizioni rurali e agroalimentari; hanno spesso una ingente dotazione di aree industriali dismesse o da riqualificare; hanno periferie urbanisticamente disordinate e degradate ma dense di reti ambientali e risorse storiche e archeologiche significative.

Limitando l'esame a tre città paradigmatiche del Mezzogiorno continentale, Napoli, Area metropolitana per eccellenza del Mezzogiorno, Bari, anch'essa Città metropolitana, ma con caratteristiche di Città media e al centro di ricche relazioni con la rete di città medie pugliesi e Crotona, presa ad esempio dai media nazionali come paradigma negativo a confronto con le più dinamiche città medie dell'Europa Orientale, è facile evidenziare quanto si debba ancora investire sugli *asset* strutturali di cui queste città sono dotate.

Napoli versa in condizioni assai difficili: ed è da anni in fase di drastico ridimensionamento, con progressiva perdita di popolazione, dei "quartieri generali" di grandi imprese e di *players* economico finanziari; non è riuscita a portare a termine le operazioni di recupero di aree dismesse avviate (Bagnoli), né ad avviare organicamente la rigenerazione delle vaste aree di Napoli Est. Nonostante la presenza di un esteso *waterfront* vicino al centro storico con vasti e interessanti moli da riqualificare, la città non è ancora in grado di esprimere le sue straordinarie potenzialità attrattive di città di mare caratterizzata da uno dei centri storici più estesi del pianeta e, alla scala metropolitana, da una vastissima e fitta rete, di beni ambientali, culturali e archeologici straordinari.

Crotona, una piccola città mediterranea costiera, ricca di storia e di risorse naturali, rappresenta, nel Mezzogiorno, un esempio di organismo urbano non in grado di evolvere con la sua economia per rispondere alle profonde trasformazioni produttive che hanno portato alla chiusura degli impianti industriali, ed una denuncia dell'inadeguatezza e delle politiche pubbliche, per fattori di mancato coordinamento, di debolezza della rete della mobilità, di discontinuità e ritardi, come nel caso della lunga e improduttiva vicenda delle aree franche urbane.

Bari rappresenta, invece, il caso di una città media, in forte rapporto con una rete urbana multipolare di scala metropolitana, che, seppure cresciuta urbanisticamente in modo frammentato e con un ingente consumo di suolo, ha conservato, grazie ad una buona tradizione amministrativa, alla buona dotazione infrastrutturale – aeroportuale, stradale, ferroviaria e marittima – alle tradizioni industriali, al retroterra agricolo, condizioni ancora favorevoli allo sviluppo economico.

Coerentemente con la convinzione che occorrono politiche di investimento nel settore della rigenerazione urbana, sia perché in grado di attivare nel breve periodo crescita e occupazione, sia perché, se opportunamente selezionate sulla base di strategie di medio lungo periodo, concorrono a riattivare l'economia, a sostenere l'inclusione sociale, a contenere il consumo di suolo e rigenerare l'ambiente, è necessario selezionare e promuovere quegli interventi che assumono, per le rispettive città, un valore strutturante e non solo anticongiunturale, o peggio, assistenziale.

Una strategia di rigenerazione per le città medie del Mezzogiorno: Bari

A Bari il rilancio della Fiera del Levante può essere inquadrato anche nel disegno del nuovo Piano Urbanistico Generale della città, nel quale l'intero settore urbano si configurerebbe come nuova centralità urbana, con numerosi interventi per un volume di investimenti pubblici e privati valutabile intorno al miliardo di euro.

La Fiera del Levante inoltre, in collegamento con il vicino Porto commerciale di Bari e con le aree del Centro storico, potrebbe riproporsi come finestra e terminale per il rilancio di alcune delle filiere portanti dell'economia barese, tra cui, in una scala metropolitana, l'importante filiera del settore agroalimentare, settore assai rilevante sia sotto il profilo prettamente settoriale, sia per il rilancio turistico di Bari, quale cerniera tra il mare e l'entroterra con le sue ingenti produzioni agricole e la presenza di un Parco di rilevanza nazionale come quello dell'Alta Murgia, che fa da cerniera tra l'area barese e la città di Matera, che sarà capitale europea della cultura nel 2019.

L'area metropolitana barese ospita, tra Bari e Modugno, una delle più grandi Aree di Sviluppo Industriale del Mezzogiorno. Ma Bari è anche città di antica industrializzazione con aree produttive diffuse in vari settori della città. L'estensione di tali interventi al vasto insieme di aree produttive presenti nell'area urbana di Bari, inclusi i necessari interventi di recupero urbanistico, cioè di demolizioni e ricostruzioni in aree appropriate, finalizzati a riconfigurare e rigenerare in profondità tessuti produttivi sorti in modo disordinato nel corso degli anni, comporterebbe un volume di investimenti stimabile in diverse centinaia di milioni di euro e configurerebbe un intervento di vasta portata, capace di rigenerare in profondità e in modo diffuso l'area urbana barese.

Il completamento delle infrastrutture logistiche metropolitane, il rilancio del Porto di Bari, la rigenerazione e riqualificazione delle aree produttive secondo il modello delle *Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate* costituiscono prospettive di sviluppo rilevanti non solo a livello locale, ma in una dimensione nazionale e di potenziamento della proiezione internazionale delle attività produttive.

Riqualificazione ambientale e rigenerazione economica: Crotone

Crotone è stata, fino agli anni '80, l'unica città della Calabria con una economia basata principalmente sul settore industriale. La crisi si avvia con la cessazione della produzione della Pertusola nel 1999, che porta ad un progressivo sgretolamento dell'intera struttura industriale e al crollo dell'occupazione e dei redditi con conseguenze devastanti sull'economia e la società crotone e con un pesante lascito di natura ambientale causato da decenni di scarichi industriali inquinanti, che interessano una superficie di circa 500 Ha.

Ciò che occorre oggi a Crotone è un vero e proprio *Piano di Rigenerazione Urbana e Ambientale*, che affronti congiuntamente i tre problemi: la bonifica dei siti inquinati; la rigenerazione urbana conseguente alla dismissione industriale; il riassetto idrico e geomorfologico del territorio.

A seguito di una prima ricognizione su programmi, progetti e finanziamenti concernenti gli ambiti dell'energia, della rigenerazione urbana, della difesa ambientale, della valorizzazione archeologica, della logistica, è possibile stilare un primo elenco di interventi relativi al territorio della città e della provincia da poter inserire (con le specifiche tecniche già disponibili) in un "Piano di primo intervento", ma con la precisa condizione di inquadrarli in un programma organico per Crotone, che assicuri quei fattori di coordinamento, ad esempio tra operazioni di riqualificazione e politiche fiscali, e tra realizzazione di infrastrutture e tempestiva disponibilità per l'insediamento

delle aree riqualificate, e di efficienza degli apparati tecnici e amministrativi, che rappresentano elementi imprescindibili per l'efficacia delle politiche di sviluppo.

Fermare il declino: Napoli

Napoli possiede grandi estensioni di aree dismesse, da Bagnoli a Napoli Est e un immenso *waterfront*, luoghi dove è possibile "creare valore urbano" attraverso operazioni di riqualificazione urbanistica che potrebbero essere paragonabili alle grandi operazioni di città come Londra, dai *Docks* al *Millennium* alle Olimpiadi, ben superiori per portata e potenzialità a opere di grande successo, come la notissima riqualificazione delle ex acciaierie di Bilbao.

E' necessario, però, rompere gli indugi: Napoli perde da anni attrattività anche da un punto di vista turistico, anche prima che il caso rifiuti divenisse un evento mediatico di livello internazionale. L'attività di riqualificazione urbana di una città d'arte e di mare come Napoli sono quindi parte di una strategia integrata di sviluppo dell'economia e dell'ambiente urbano.

Vi è poi uno specifico settore di intervento, che riguarda in generale le aree urbane, ma che per Napoli assume un valore specifico e di particolare importanza non solo da un punto di vista economico ma in riferimento a principi e diritti essenziali come quello della pari opportunità. L'accentuarsi della crisi del *welfare* locale spalanca un abisso per la condizione femminile e una prospettiva negativa per il suo straordinario potenziale di contributi al miglioramento del sistema economico. Per questo la rigenerazione urbana, a Napoli, deve essere accompagnata dalla realizzazione di strutture dedicate all'attivazione dei servizi di conciliazione famiglia-lavoro. Le specifiche condizioni di Napoli, la presenza di un importante potenziale di aree per standard di servizi previste dal Piano Regolatore, ma largamente inattuato, pongono le condizioni per un piano di infrastrutturazione sociale del capoluogo, finalizzato a: incentivare l'imprenditoria privata a investire nella realizzazione e gestione di attrezzature e servizi quali aree verdi e asili nido e a facilitare le possibilità di conciliazione famiglia-lavoro.

Sul fronte della riqualificazione urbana numerosi sono gli interventi capaci di impatti significativi e quindi di interesse strategico.

Il "*Grande progetto NAPOLI EST*" è un programma di trasformazione urbanistica e rigenerazione urbana nel Quadrante Est di Napoli che investe un'area di oltre 265 ettari, di cui circa il 40% del totale destinati a parco urbano. Il *Programma* presenta interessanti elementi di integrazione tra politica di coesione, riqualificazione ambientale e rigenerazione urbana e sociale di aree a rischio.

Di grande rilievo è anche il Progetto di riqualificazione "*Ambito portuale Molo San Vincenzo-Darsena Acton*". La riqualificazione dell'antico Molo borbonico San Vincenzo si inserisce nel più ampio *Programma* per la riqualificazione dell'area monumentale del Porto di Napoli'.

Le strategie per la riqualificazione delle aree portuali prevedono l'integrazione con il *waterfront* urbano, attraverso l'insediamento di attività culturali e funzioni commerciali, l'apertura del *Museo del mare* e la realizzazione di spazi pubblici attrezzati.

Il ruolo di capoluogo della Città Metropolitana fa di Napoli anche il centro di strategie di area vasta, che vanno dal rilancio della filiera logistica e della cantieristica del Golfo, allo sviluppo di un sistema energetico locale avanzato (v. *infra*, par. 7.2). Ma Napoli è anche il fulcro di uno dei più vasti sistemi di mobilità metropolitana e regionale, elemento fondamentale per promuovere le strategie di sviluppo della nuova Città metropolitana. Muovendo da tale presupposto, a partire dallo scorso anno, l'Unione industriali di Napoli e la SVIMEZ hanno avviato una collaborazione finalizzata all'elaborazione di un "Piano di primo intervento" relativo al sistema della mobilità nell'area metropolitana. La proposta di "Piano", che i due enti si accingono a presentare - la cui logica presuppone che l'attore principale della sua attuazione sia la Regione Campania - assume come orizzonte temporale l'anno 2020 e si articola in una serie di *interventi prioritari* ritenuti in grado di conferire al sistema della mobilità nell'area metropolitana napoletana adeguati livelli di *efficacia, efficienza e sostenibilità* e, al contempo, di contribuire all'avvio di un rinnovato processo di sviluppo dell'intero sistema.

7.4. *Le potenzialità dell'industria culturale nel Mezzogiorno*

Come abbiamo richiamato *supra*, la crisi occupazionale che nel complesso sembra aver in parte risparmiato i titoli di studio più elevati, con riferimento ai giovani (di età 15-34 anni) si è estesa anche a diplomati e laureati. Se in termini relativi la perdita di occupazione è stata sostanzialmente simile nelle due circoscrizioni con riguardo ai diplomati (-25% circa), per i laureati la flessione è in larga parte ascrivibile al Mezzogiorno (-15% a fronte del -1,2% delle regioni del Centro-Nord). Aumentano quindi negli ultimi anni le difficoltà di sbocco lavorativo per i giovani maggiormente qualificati determinando tra le conseguenze una fuoruscita migratoria, un percorso precario di affermazione professionale e di sviluppo della creatività.

E tuttavia, una prospettiva di sviluppo innovativa, durevole e sostenibile – per “invertire” il declino dell’intero sistema produttivo nazionale e procedere a sostanziali modifiche del modello di specializzazione – non può che puntare sul capitale umano delle nuove generazioni. In questa direzione si sono mosse negli ultimi anni le proposte della SVIMEZ per il rilancio dell’economia nazionale, e specialmente del Mezzogiorno.

L’ultima parte del 2014 ed i primi mesi dell’anno in corso lasciano intravedere alcuni spiragli positivi per la ripresa anche se i giovani sono ancora coinvolti marginalmente. Dal forte “processo di selezione” tra le imprese meridionali sembra emergere un certo numero di imprese, in particolare tra le medio-grandi, in grado di competere all’interno e sui mercati esteri. Come riportato da Confindustria, al Sud persiste la voglia di fare impresa: il saldo positivo tra imprese nate e cessate è stato tra il 2013 e 2014 di 6.000 (anche per la contrazione delle cessazioni), circa il 40% delle imprese del Sud è condotto da giovani, crescono le imprese che si inseriscono in contratti di rete (oltre 2.800 a luglio 2015) e che adottano strategie pro attive (passaggio a società di capitali e internazionalizzazione). Ancora più promettente, è il turismo che tra il 2013 e 2014 ha segnato un incremento di 700mila unità di presenze straniere, tendenza che sembra confermata nel 2015 (nello stesso periodo è aumentata di circa mezzo miliardo la spesa dei turisti stranieri nel Mezzogiorno, aumento che equivale a circa il 50% di quello registrato nell’intero Paese).

Tra gli spiragli, assume un valore assai importante il fatto che cresce maggiormente al Sud la fruizione dei contenuti culturali, a conferma delle più volte richiamate grandi potenzialità dell’industria culturale al Sud. Ed è proprio il settore culturale, insieme ad altri settori che la SVIMEZ ha definito *drivers* dello sviluppo, che rappresenta un elemento catalizzatore della catena di connessione ricerca-innovazione-produzione, in grado di dare piena espressione alle potenzialità del sistema universitario e di ricerca e al patrimonio territoriale e culturale del Mezzogiorno.

Oggi più che mai la produzione di cultura, la propensione alla qualità e al bello deve dunque incrociare l’innovazione, la ricerca, la nuova frontiera della *green economy* per determinare importanti effetti sull’occupazione qualificata. Gli spazi di crescita sono importanti soprattutto nelle regioni meridionali, dove un processo di investimento integrato in cultura e innovazione potrebbe determinare, se si raggiungesse la stessa quota presente nelle regioni del Centro-Nord (8,2% dell’occupazione totale, contro il 4,8% del Sud), una crescita dell’occupazione impiegata nel settore culturale “allargato” (ai settori industriali e terziari che contribuiscono alla realizzazione dei prodotti culturali, e a quelli che comprendono figure professionali ad alto contenuto di conoscenza e creatività) di circa 200 mila unità, di cui circa 90 mila laureati. Si tratta ovviamente di un semplice esercizio statistico ma che ci offre la dimensione del valore della sfida da affrontare.

Il settore culturale diventa una componente chiave nello sviluppo di un territorio quando, accanto alla presenza di attrattori quali musei e beni storico-culturali, si predisponga un’adeguata offerta di strutture di accoglienza e di servizi destinati all’accoglienza e la possibilità di integrare il soggiorno culturale con altre attività che spaziano dall’enogastronomia al *folklore*, e che sono finalizzate a rendere il turista non più mero osservatore, ma attivo partecipante dell’esperienza di viaggio. Le dinamiche turistiche contemporanee, infatti, secondo l’opinione dei *tour operator* internazionali, sono segnate dalla sempre maggiore molteplicità di tipologie di viaggi e vacanze. All’interno di questo quadro multidimensionale, si possono rintracciare, tuttavia, due costanti che

incidono sulle scelte: il bisogno di cultura, storia e tradizione da un lato; la qualità dell'ambiente naturale dall'altro lato. I viaggi culturali sono un interesse dichiarato dai turisti di tutte le nazionalità. I viaggiatori di Usa, India, Russia e Giappone, cercano il tuffo nel passato, vogliono stare tra la pietra antica, ammirare e visitare musei e monumenti. L'Italia rappresenta, agli occhi dei turisti internazionali, un peculiare *mix* di cultura, benessere, autenticità e produzione materiale.

In questo orizzonte, un ruolo di particolare rilievo può senz'altro essere svolto dall'*industria culturale* nella sua specificità, ma forse ancor di più, nelle sue potenzialità trasversali che la collegano a settori produttivi e di servizi orientati all'innovazione.

Questa prospettiva presenta quest'anno due novità rilevanti e strategiche, verso cui orientare strumenti e azioni. Lo strumento del nuovo PON "Cultura" 2014-2020, finanziato con i Fondi strutturali europei, per la prima volta si propone anche di sostenere la crescita dell'impresa culturale al Sud (con oltre cento milioni di euro specificatamente destinati al suo supporto). Si tratta di una benvenuta novità perché può rappresentare un'occasione molto importante di crescita, tanto più alla luce del forte disinvestimento della spesa pubblica ordinaria in cultura che si è determinato nella crisi.

L'occasione per rilanciare lo sviluppo puntando sulla cultura, nell'accezione più ampia in termini di ricadute economiche e sociali, è rappresentata dal percorso che porterà al 2019, anno in cui la città di Matera sarà la Capitale Europea della Cultura. Quest'anno, abbiamo dedicato un FOCUS specifico del Rapporto al ruolo che la strategia europea sulle Capitali Europee della Cultura (ECoC) ha svolto e potrà svolgere nell'attivazione dei processi di sviluppo. Se si guarda alle esperienze internazionali di maggiore successo, si comprende che si tratta di una sfida che non riguarda la sola Basilicata, ma l'intero Mezzogiorno e tutto il Paese.

7.5. *Il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo*

Negli ultimi decenni i percorsi di sviluppo dell'agricoltura sono andati diversificandosi in rapporto al ventaglio ampio di funzioni che l'agricoltura ha assunto. L'agricoltura viene intesa oggi non solo come produttore di beni in senso stretto, ma anche come settore che produce beni di qualità (nelle sue diverse accezioni), come elemento caratterizzante delle aree rurali con il loro portato di relazioni sociali, tradizioni e identità culturali, come componente del tessuto produttivo che può svolgere un ruolo importante nella tutela del paesaggio e della biodiversità, nonché nella difesa del territorio. Non esiste, dunque, un unico modello di agricoltura né un unico percorso di sviluppo agricolo, ma è possibile immaginare che, in relazione alle caratteristiche economiche e sociali e alle specificità ambientali di ciascun territorio, l'agricoltura possa dare un suo contributo allo sviluppo complessivo e in alcune situazioni essere un *driver* vero e proprio dello sviluppo economico.

Nel Mezzogiorno le premesse perché ciò avvenga sono sicuramente presenti. La produzione biologica è molto diffusa sia in termini di operatori che di superfici; esiste una vasta gamma di prodotti di eccellenza e di prodotti a denominazione d'origine; negli ultimi anni si è andata rafforzando l'offerta di attività connesse all'agricoltura e di servizi agrituristici in particolare, così come è aumentata la gamma di servizi offerti all'interno delle aziende agricole e all'interno dei territori rurali; alcune aree si caratterizzano come aree di punta per produzioni che sono all'avanguardia nel mercato nazionale ed internazionale. Restano, tuttavia, molti punti deboli che vanno affrontati se si vuole innescare un circolo virtuoso di sviluppo in cui l'attività primaria abbia un suo ruolo forte.

In primo luogo, esiste ancora un divario funzionale tra il Mezzogiorno produttore di materie prime e il Centro-Nord in cui sono localizzate le fasi a maggiore valore aggiunto, non solo le industrie di trasformazione, ma anche gli esportatori e le piattaforme di distribuzione con servizi integrati. In secondo luogo, il tasso di organizzazione della produzione meridionale è ancora modesto e ciò rappresenta un forte limite. L'integrazione all'interno del settore, infatti, non solo rappresenta uno strumento per la pianificazione e valorizzazione della produzione, ma può

aumentare le capacità di dialogo e confronto con gli altri operatori della filiera, prima di tutto la grande distribuzione organizzata. In terzo luogo, molto spesso il Mezzogiorno è associato a fenomeni di irregolarità e illegalità. Negli ultimi anni fenomeni criminali come quello della Terra dei Fuochi in Campania hanno avuto un impatto economico diretto sull'agricoltura, così come negli ultimi mesi all'agricoltura meridionale sono stati associati fatti drammatici legati allo sfruttamento della manodopera che, evidentemente, vanificano qualunque strategia di sviluppo basata sulla qualità.

Su questi punti di debolezza occorre intervenire. La complessità dei problemi richiede una risposta complessa e articolata che coinvolge direttamente le Istituzioni e comporta la realizzazione di politiche di intervento pubbliche e private innovative ed integrate. A tale scopo il prossimo periodo di programmazione della PAC può contribuire in modo specifico, ma sicuramente è necessaria una visione più ampia che, come sottolineato, coinvolga ambiti diversi di intervento.

L'auspicio è che il Governo e le Amministrazioni centrali assumano il ruolo di coordinamento e di regolazione delle attività intraprese dalle Regioni e delle politiche di spesa da attuare. La sostenibilità, la dieta mediterranea, la cooperazione allo sviluppo, per dire soltanto alcuni degli ambiti nei quali il nostro Paese ha lavorato in questi mesi, sono temi cruciali per il nostro Mezzogiorno. Sono i punti di forza evidenziati che devono tradursi e confluire in azioni, strategiche, puntuali, che siano in grado di abbattere o progressivamente ridurre i vincoli che rallentano lo sviluppo e che siano in grado di migliorare un assetto che mostra reali segni di mutamento ancorché non ancora pienamente percepiti come tali.