

## Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno

### NOTE DI SINTESI

## L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione



**Embargo** fino alle ore 16.00  
del 24 novembre 2020



## EXECUTIVE SUMMARY

*La società e l'economia italiane sono attraversate dalla più grave crisi della storia repubblicana. Del tutto inattesa, di natura esogena, dai tempi di propagazione più rapidi tra mercati e paesi, dagli impatti sui livelli di attività economica e sul lavoro più profondi, più concentrati nel tempo e più pervasivi tra settori e territori rispetto all'ultima grande crisi.*

*La prima ondata della pandemia ha avuto per epicentro il Nord. La crisi economica si è però presto estesa al Mezzogiorno dove con più drammaticità si è tradotta in emergenza sociale incrociando un tessuto produttivo più debole, un mondo del lavoro più frammentario e una società più fragile. La seconda ondata si è abbattuta su tutto il territorio nazionale interessando direttamente anche il Mezzogiorno. All'emergenza economica e sociale già sperimentata nella prima ondata si è perciò sommata, nella parte finale dell'anno, l'emergenza sanitaria generata dalla pressione sulle strutture ospedaliere e, più in generale, tutto il sistema di cura. Il rischio scongiurato nella prima ondata di esporre il debole sistema sanitario meridionale all'onda d'urto del coronavirus è così diventato una triste realtà, nonostante fosse atteso un ritorno della pandemia.*

*La nuova emergenza ha indotto il Governo nazionale ad intervenire con ulteriori interventi di ristoro per imprese e lavoratori, mentre è in corso la definizione di una strategia per la ripartenza.*

*Per tutto ciò il Rapporto SVIMEZ viene presentato quest'anno in un momento di straordinaria incertezza ma, al tempo stesso, nel mezzo di una potenziale importante svolta della politica nazionale.*

*Il Paese si trova di fronte all'occasione irripetibile di avviare la sua «ricostruzione» coniugando crescita nazionale e coesione territoriale, con la possibilità di gestire la transizione al «dopo» orientando i processi economici verso una maggiore sostenibilità intergenerazionale, ambientale e sociale.*

*La sfida corrente è quella di portare a sistema il rilancio degli investimenti pubblici e privati che si prevede di sostenere con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato dall'iniziativa europea Next Generation Ue, con una politica ordinaria che troppo a lungo si è disimpegnata dal suo compito di perseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale, e con una politica di coesione europea e nazionale che nel nuovo ciclo di programmazione molto dovrà apprendere dai suoi limiti, a partire dai primi segnali positivi registrati in corso d'anno e dalle indicazioni strategiche contenute nel Piano Sud 2030.*

*Solo da una «visione» d'insieme di questo tipo, centrata sulle due questioni dell'interdipendenza tra territori e della connotazione nazionale che ormai ha assunto la coesione territoriale nel nostro Paese, potrà seguire un'effettiva valorizzazione del contributo alla ripartenza del potenziale presente nelle regioni del Sud e negli altri territori in ritardo di sviluppo dove più forti sono i ritardi nella dotazione di infrastrutture e nell'offerta di servizi da colmare; solo così la crescita nazionale potrà andare di pari passo con l'equità sociale e territoriale.*

*Per andare incontro alle nuove esigenze di analisi e aggiungere la voce della SVIMEZ al dibattito in corso sulle proposte per la ripartenza, il Rapporto SVIMEZ 2020 ha profondamente modificato la sua struttura.*

*Oltre a fornire il tradizionale quadro di aggiornamento annuale di contabilità territoriale, il Rapporto propone una valutazione d'impatto delle conseguenze economiche e sociali della pandemia nei diversi territori tenendo conto degli effetti delle misure di sostegno a imprese e lavoratori messe in atto a livello nazionale.*

*Vengono inoltre aggiornate le stime territoriali per il 2020, tenendo conto del contributo delle diverse misure emergenziali messe in campo dal Governo, e per il 2021 e il 2022 includendo anche gli effetti di sostegno alla ripresa delle misure inserite nella recente Legge di Bilancio per il 2021.*

*Il Rapporto guarda poi alle debolezze del Sistema Paese riportate alla luce dall'emergenza che soprattutto nel Mezzogiorno sviliscono le condizioni di vita delle famiglie e le opportunità di crescita delle imprese: il digital divide, le debolezze della pubblica amministrazione, il persistente divario nei diritti di cittadinanza.*

*Infine, il Rapporto si sofferma su alcune proposte per cogliere appieno l'occasione offerta dalla condizionalità «buona» europea di orientare gli investimenti agli obiettivi della coesione economica e sociale e al sostegno alla transizione verde e digitale. Temi che esaltano il contributo del Mezzogiorno alla ripartenza. Con due priorità. Va innanzitutto riavviato un percorso sostenibile di riequilibrio nell'accesso ai diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale: salute, istruzione, mobilità. In secondo luogo, non può essere più rimandata la definizione di un disegno unitario di politica industriale per valorizzare la prospettiva green e la strategia Euro-mediterranea.*

## SOMMARIO

PARTE PRIMA: Dalla stagnazione alla recessione post-Covid: le dinamiche territoriali.....	4
L'Italia e il Mezzogiorno prima del Covid-19 .....	4
Gli effetti asimmetrici della crisi occupazionale e le aree senza tutela .....	9
L'impatto economico territoriale del <i>lockdown</i> di primavera 2020.....	14
Le Previsioni territoriali per il 2020-2022 .....	18
Effetti del lockdown sulle relazioni interregionali tra imprese.....	23
PARTE SECONDA: La società meridionale di fronte alla crisi .....	25
La crisi demografica italiana: più grave al Sud per la ripresa dell'emigrazione.....	25
Le donne e il lavoro nella pandemia .....	25
Il Reddito di Cittadinanza e i suoi impatti sulla povertà nelle diverse parti del Paese .....	28
Attrarre professionalità e competenze: il fenomeno del <i>South working</i> .....	31
Il peso dell'economia illegale sullo sviluppo e la crisi .....	33
Il <i>non profit</i> al tempo del coronavirus: ruolo e criticità di un settore strategico.....	35
PARTE TERZA: Mutamenti e adattamenti del sistema delle imprese meridionali .....	37
Mutamenti della geografia economica del Mezzogiorno: il ruolo delle città medie .....	37
I processi di localizzazione e delocalizzazione del Mezzogiorno durante e dopo la «lunga crisi» ...	38
PARTE QUARTA: I fabbisogni di investimento .....	40
Politiche infrastrutturali: le sfide e le opportunità del rilancio post-Covid.....	40
Pandemia e divari di cittadinanza .....	41
Il divario sanitario e i suoi effetti nella gestione della Pandemia .....	44
La convergenza interrotta della formazione scolastica e la questione universitaria nel Sud.....	46
PARTE QUINTA: La sfida delle politiche pubbliche .....	53
La risposta dell'Europa al coronavirus .....	53
Le politiche di coesione europee e nazionali .....	56
Il ruolo delle politiche industriali per il rilancio del sistema produttivo.....	61
PARTE SESTA: Il contributo del Sud alla ripartenza del Paese .....	63
L'agroalimentare: la competitività delle imprese alimentari nel Mezzogiorno.....	63
Il Quadrilatero ZES nel Mezzogiorno continentale, un progetto di sistema per lo sviluppo dell'Italia nel contesto mediterraneo .....	64
La bioeconomia circolare nel Mezzogiorno: tra rivoluzione tecnologica e sfide del Covid-19.....	65
Il <i>Green Deal</i> nel Mezzogiorno: come trasformare il «ritardo» in una opportunità. Il caso dei rifiuti .....	67

## **PARTE PRIMA: DALLA STAGNAZIONE ALLA RECESSIONE POST-COVID: LE DINAMICHE TERRITORIALI**

### **L'ITALIA E IL MEZZOGIORNO PRIMA DEL COVID-19**

#### *L'impatto del Covid-19 nel Paese del «doppio divario»*

Con la pandemia da Covid-19 l'economia e la società italiane sono state colpite da uno *shock* senza precedenti nel mezzo di una stagnazione ventennale e senza aver ancora riassorbito – soprattutto nelle sue regioni più deboli – le perdite di prodotto e occupazione sofferte con l'ultima grande crisi.

È questa una premessa fondamentale dalla quale partire per approcciare con la necessaria dote di realismo il dibattito in corso sulle occasioni di cambiamento che si aprono nella transizione al post-Covid.

Vanno in particolare tenuti ben presenti i ritardi strutturali accumulati dal nostro Paese durante il suo ventennio perduto. Venti anni di mancata crescita e di aumento delle disuguaglianze tra individui, imprese e territori. Un ventennio che ha visto crescere quello che la SVIMEZ ha definito il «doppio divario» dell'Italia dall'Europa e del Sud dal Nord del Paese, e durante il quale la mappa della coesione territoriale nazionale è andata via via complicandosi risucchiando una parte del Centro, spaccando in due sia il Nord sia il Sud in aree più dinamiche ed economie locali più stagnanti. Un processo di frammentazione dei processi di crescita regionali interni al Nord e al Sud rimasto sotto traccia nella passata crisi e nella successiva ripresa, ma esploso con la pandemia.

#### *L'Italia sempre più lontana dall'Europa, il Sud sempre più lontano dal Nord con impatti sull'occupazione e sulla società più significativi al Sud*

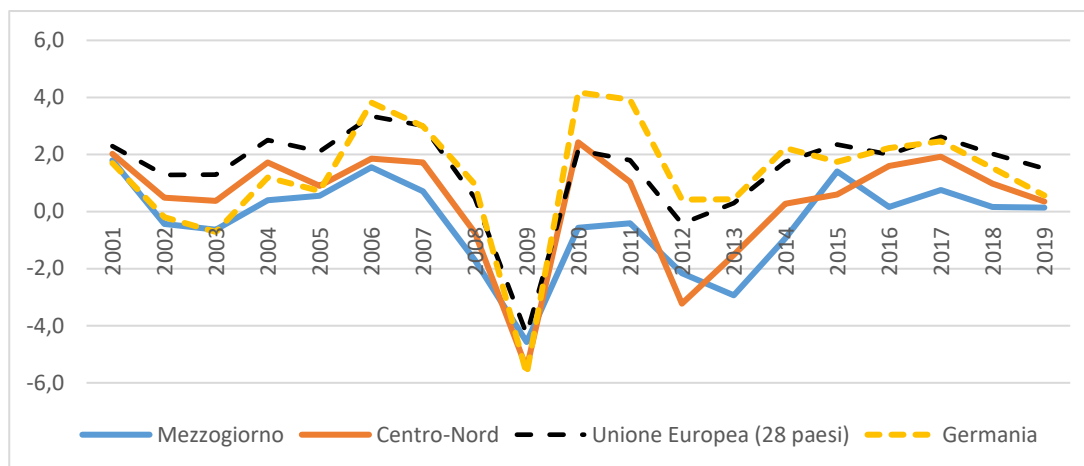
In un contesto europeo di crescita frenata (+0,6% in Germania; +1,5% nell'UE a 28), l'economia italiana nel 2019 «cresceva» ancor meno: +0,3%, confermando anche nell'anno pre-Covid l'anomalia italiana di un ciclo economico nazionale sempre più deludente rispetto alla media europea che si traduce puntualmente in flessioni più ampie del PIL nelle fasi discendenti del ciclo economico e in recuperi più lenti nelle ripartenze.

Per rimanere agli anni più recenti della ripresa 2015-2018, l'Italia ha registrato una crescita cumulata del PIL dimezzata rispetto alla media dell'UE a 28 (+4,6 contro +9,3%) dimostrando una capacità di recupero di gran lunga insufficiente a recuperare le perdite di prodotto del periodo 2008-2014 (-8,5% contro il +1,6% della media europea).

La stagnazione del 2019 certificava, alla vigilia dell'arrivo della pandemia, la fine di un pur lento processo di recupero dalla Grande crisi con ancora circa 4 punti di PIL da recuperare rispetto al 2008. Perciò, quando è stato colpito dallo *shock* da Covid-19 il Paese si collocava già su un sentiero di progressivo allontanamento dai ritmi di crescita caratteristici della media europea.

Per quanto il confronto tra macro-aree della dinamica del PIL nel 2019 parli sostanzialmente di una condivisione dello stato di stagnazione del prodotto nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, è comunque opportuno evidenziare che anche nell'ultimo anno dell'era pre-Covid, la dinamica delle regioni meridionali, con una crescita del PIL di un solo decimo di punto percentuale, è stata ancor più insoddisfacente rispetto al Centro-Nord (+0,3%)

Fig. 1. Tassi di crescita annuali del Prodotto Interno Lordo



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e EUROSTAT.

Il Mezzogiorno si è allontanato progressivamente dal resto del Paese dal 2008 per effetto di fasi recessive più profonde e ripartenze più lente che ne hanno svilito le possibilità di riassorbire l'impatto della Grande crisi.

Tra il 2008 e il 2014 il PIL del Mezzogiorno è crollato del  $-12,6\%$  contro il  $-7,2\%$  nel Centro-Nord. Hanno determinato un così profondo asimmetrico impatto territoriale della crisi, l'andamento più deludente dei consumi totali ( $-12,4\%$  nel Mezzogiorno;  $-3,8$  nel Centro-Nord) e un calo più intenso degli investimenti ( $-38,7\%$  nel Mezzogiorno contro il  $-25,9\%$  nel Centro-Nord). A deprimere i consumi totali al Sud hanno contribuito sia il calo del  $-14,8\%$  dei consumi delle famiglie ( $-4,3\%$  nel Centro-Nord), sia la diminuzione del  $-6,7\%$  dei consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche ( $-2,1\%$  nel Centro-Nord). A peggiorare il quadro si è aggiunta la strutturale incapacità del Mezzogiorno di compensare gli effetti depressivi della domanda interna agganciando la domanda estera come è avvenuto nel Centro-Nord.

Il ritorno in terreno positivo del tasso di crescita del PIL meridionale nel periodo 2015-2018 ( $+2,5\%$  nel quadriennio) si è alimentato alla ripresa degli investimenti e delle esportazioni. In crescita si sono mostrati anche i consumi delle famiglie, mentre è mancato il contributo alla crescita dei consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche, ancora in calo.

Nel quadriennio il Mezzogiorno è però cresciuto ad un ritmo dimezzato rispetto al Centro-Nord ( $+5,2\%$ ). La SVIMEZ, nelle sue analisi, ha valorizzato i segnali positivi che venivano, soprattutto nel primo biennio 2015-2016, dalla ripresa degli investimenti privati. Quei risultati positivi dimostravano l'esistenza nelle regioni meridionali di un nucleo industriale attivo e competitivo, anche se troppo esiguo per consistenza numerica e capacità di assorbimento occupazionale. La ripresa degli investimenti da parte di quel nucleo di «campioni» sopravvissuti alla crisi non è riuscita, come le analisi della SVIMEZ del tempo avevano anticipato, a sostenere a lungo la ripresa alla quale è mancata la leva decisiva degli investimenti pubblici, il cui *trend* calante, oggi, diventa possibile invertire.

Tab. 1. *Andamento di alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni % s.d.i.*

Variabili macroeconomiche	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2008-14	2015-18	2019	2008-14	2015-18	2019	2008-14	2015-18	2019
PIL	-12,6	2,5	0,1	-7,2	5,2	0,3	-8,5	4,6	0,3
Consumi totali	-12,4	3,3	0,2	-3,8	5,0	0,4	-6,4	4,5	0,3
Consumi delle famiglie sul territorio	-14,8	5,1	0,4	-4,3	6,2	0,6	-7,3	5,9	0,5
Spesa della Amministrazioni pubbliche	-6,7	-0,9	-0,4	-2,1	0,8	-0,3	-3,8	0,2	-0,3
Reddito disponibile fam.comsumatrici (a)	-0,5	5,8	2,5	0,6	7,2	0,6	0,3	6,8	1,1
Esportazione di beni (b)	-5,3	28,0	1,1	11,7	16,6	2,9	10,2	17,5	2,6
Investimenti totali	-38,7	7,3	1,5	-25,9	14,2	1,4	-29	12,6	1,4
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	-34,9	10,2	0,9	-16,4	23,6	0,4	-20,1	21,4	0,4
- Investimenti in costruzioni	-41,5	5,1	1,9	-34,8	2,7	2,9	-36,7	3,3	2,6

(a) nominale; (b) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

La lunga crisi che ha interessato l'area meridionale, il ritmo insufficiente dalla successiva ripresa sfociata nella stagnazione del 2019, hanno avuto come inevitabile conseguenza l'allargamento del divario di sviluppo tra il Nord e il Sud del Paese. Nel 2019 il prodotto per abitante è stato nel Mezzogiorno pari al 55,1% del dato rilevato nel Centro-Nord, valore inferiore ai livelli pre-crisi (57,0% nel 2007).

*Un Paese dai processi di crescita sempre più frammentati da ricomporre con le politiche*

L'«unità» del Paese nelle difficoltà sperimentate nella Grande crisi 2008-2014, durante la ripartenza frenata del quadriennio successivo e, infine, nella stagnazione del 2019 risalta dai dati sui tassi di variazione del PIL nelle regioni italiane che mettono in evidenza anche importanti differenze tra regioni all'interno delle diverse macro-aree territoriali.

Tab. 2. *Tassi di variazione del PIL nelle regioni italiane (a)*

Regioni e ripartizioni	2008-2014		2015-2018		2019
	M.a.	Cum.	M.a.	Cum.	M.a.
Piemonte	-1,8	-11,7	1,8	7,4	-0,4
Valle d'Aosta	-1,4	-9,3	0,4	1,4	0,0
Lombardia	-0,5	-3,6	1,3	5,3	0,4
Trentino Alto Adige	0,5	3,5	1,2	5,1	0,1
Veneto	-1,2	-7,9	1,6	6,5	1,2
Friuli Venezia Giulia	-1,7	-11,1	1,0	3,9	0,5
Liguria	-1,9	-12,3	0,5	1,8	-0,3
Emilia-Romagna	-0,8	-5,6	1,6	6,5	-0,2
Toscana	-0,9	-6,1	0,8	3,4	0,7
Umbria	-2,6	-17,1	0,8	3,2	1,3
Marche	-1,7	-11,4	1,2	4,8	0,3
Lazio	-1,5	-10,0	1,0	4,1	0,5
Abruzzo	-1,0	-6,7	0,3	1,2	-0,3
Molise	-3,4	-21,8	1,0	4,2	0,8
Campania	-2,2	-14,4	0,7	2,6	-0,1
Puglia	-1,6	-10,5	1,0	4,1	0,1
Basilicata	-1,8	-12,1	2,9	12,3	0,6
Calabria	-2,2	-14,3	0,2	0,7	0,5
Sicilia	-2,1	-14,0	0,2	0,7	0,2
Sardegna	-1,4	-9,5	0,7	2,9	0,6
Mezzogiorno	-1,9	-12,6	0,6	2,5	0,1
Centro – Nord	-1,1	-7,2	1,3	5,2	0,3
- Nord-Ovest	-0,9	-6,5	1,3	5,4	0,1
- Nord-Est	-0,9	-6,2	1,5	6,1	0,4
- Centro	-1,4	-9,4	1,0	3,9	0,6
Italia	-1,3	-8,5	1,1	4,6	0,3

(a) Calcolati su valori concatenati, anno di riferimento 2015.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

Già il Rapporto SVIMEZ 2019 aveva richiamato l'attenzione sulla necessità di un ritorno ad una visione «unitaria» del problema della crescita italiana, maturando la consapevolezza che è l'intero Paese a mostrare segnali evidenti di arretramento nel panorama europeo, smarcandosi dalla lettura dell'aumento dei divari regionali legata esclusivamente al confine immutabile tra Nord e Sud del Paese.

Le previsioni regionali della SMIMEZ per il 2020 e il 2021 presentate più avanti in questa Sintesi evidenziano la differenziazione territoriale dei processi di resistenza allo *shock* e di ripartenza nel post-Covid: la pandemia sembra proprio aver portato a compimento un processo di progressiva frammentazione delle dinamiche di crescita regionale, facendo esplodere un fenomeno già in atto ma rimasto sottotraccia per la minore intensità con la quale si manifestava nel pre-Covid.

Tra i nodi venuti al pettine con la pandemia, perciò, vi è anche la dimensione «nazionale» della coesione territoriale.

Lo smottamento generalizzato sofferto dal Sistema Paese in Europa, iniziato ancora prima della Grande crisi, ben si coglie guardando ai cambiamenti intervenuti nella graduatoria delle regioni europee stilata in base al reddito pro capite. Già dal 2000 al 2007 la nostra punta di diamante – la Lombardia – scivola dal 17° al 29° posto e lì la troviamo nel 2009; retrocede poi al 44° posto nel 2018; l'Emilia Romagna passa dal 25° posto del 2000 al 41° posto del 2007 e arriva al 55° nel 2018; similmente il Veneto passa dal 36° al 54° posto del 2007, e al 74° nel 2018. Il Piemonte scende dal 40° al 60° posto, per fermarsi al 97° nel 2018.

Il cedimento di Marche ed Umbria il cui reddito pro capite, fatto 100 quello dell'Unione, nel 2018 è sceso rispettivamente a 93% e 84% segna l'aggancio al drappello delle regioni meridionali. Nel suo progredire verso Nord la «meridionalizzazione» potrebbe addirittura segnalare il prossimo ingresso del Piemonte il cui reddito pro capite è sceso a 103% nel 2018 dal 131% del 2000; segue a ruota la Toscana con un 103% del 2018 rispetto al 127% del 2000. Un pari destino segna il Friuli Venezia Giulia sceso nel 2018 al 103% rispetto al 131% del 2000.

La SVIMEZ, con le analisi e le proposte avanzate nell'era pre-Covid ha invitato a più riprese ad un cambio di prospettiva nella lettura della stagnazione italiana, ammonendo sulla necessità di sganciare la ricerca delle vie di uscita dai rivendicazionismi territoriali e dalle soluzioni per parti, recuperando la categoria dell'interdipendenza tra aree a diverso grado di sviluppo del Paese per valorizzarne i benefici estraibili per l'intera economia nazionale. Oggi, quel monito diventa ancora più urgente di fronte alla sfida della transizione al post-Covid. E quale premessa a questo cambio di prospettiva è essenziale, come del resto la SVIMEZ invita a fare da anni, inquadrare i temi nazionali della crescita e della coesione territoriale nei confini allargati dell'Europa sia per avere contezza della reale dimensione dell'allontanamento del nostro Sud dagli altri Sud di Europa, sia per acquisire consapevolezza che il nostro Nord non è più tra le locomotive trainanti del Continente.



## GLI EFFETTI ASIMMETRICI DELLA CRISI OCCUPAZIONALE E LE AREE SENZA TUTELA

### Il Mezzogiorno e i giovani

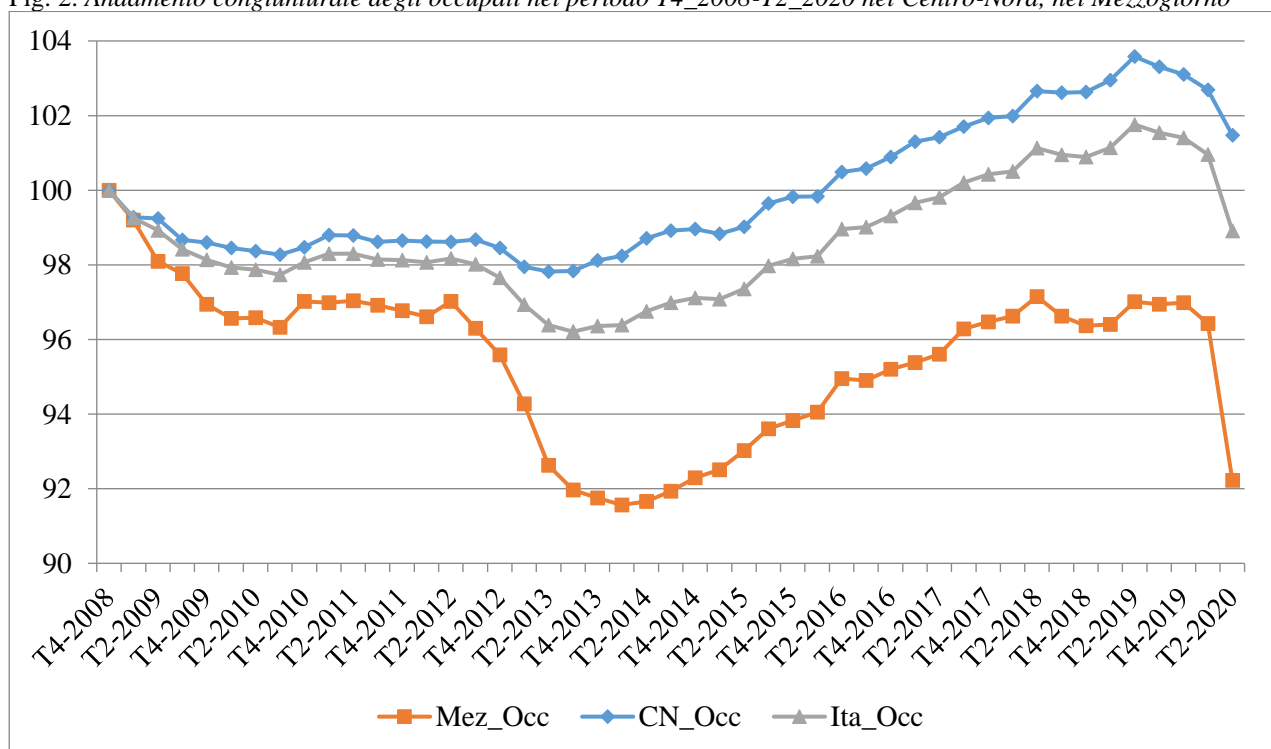
Nella prima parte del 2020 il *lockdown* ha incrociato un mercato del lavoro sostanzialmente stagnante da più di un anno, in linea con un deciso rallentamento dell'attività produttiva. La crescita congiunturale dell'occupazione era già modesta, la ricerca di lavoro in diminuzione e l'inattività in aumento.

Se l'emergenza sanitaria è stata più acuta al Nord, la crisi economica e sociale si è mostrata molto grave nelle regioni meridionali del Paese e rischia di aggravarsi ora che il contagio interessa direttamente il Mezzogiorno.

Il Covid-19 non è stato una «livella», non ha reso tutti un po' più poveri ma più uguali. Gli andamenti più recenti sul mercato del lavoro mostrano l'esatto contrario: la crisi seguita alla pandemia è stata un acceleratore di quei processi di ingiustizia sociale in atto ormai da molti anni che ampliano le distanze tra cittadini e territori e che, con riferimento al mondo del lavoro, il Rapporto SVIMEZ 2020 discute nel Capitolo III.

La crisi si è scaricata quasi interamente sulle fasce più fragili dei lavoratori. Cassa integrazione e blocco dei licenziamenti, nonostante l'ampliamento a settori ed imprese non coperte, hanno costituito un argine allo tsunami della crisi per i lavoratori tutelati, ma hanno inevitabilmente incanalato l'onda nociva dei licenziamenti, dei mancati rinnovi dei contratti a termine, e delle mancate assunzioni verso le componenti più precarie e verso i territori più deboli dove tali tipologie sono più diffuse.

Fig. 2. Andamento congiunturale degli occupati nel periodo T4\_2008-T2\_2020 nel Centro-Nord, nel Mezzogiorno

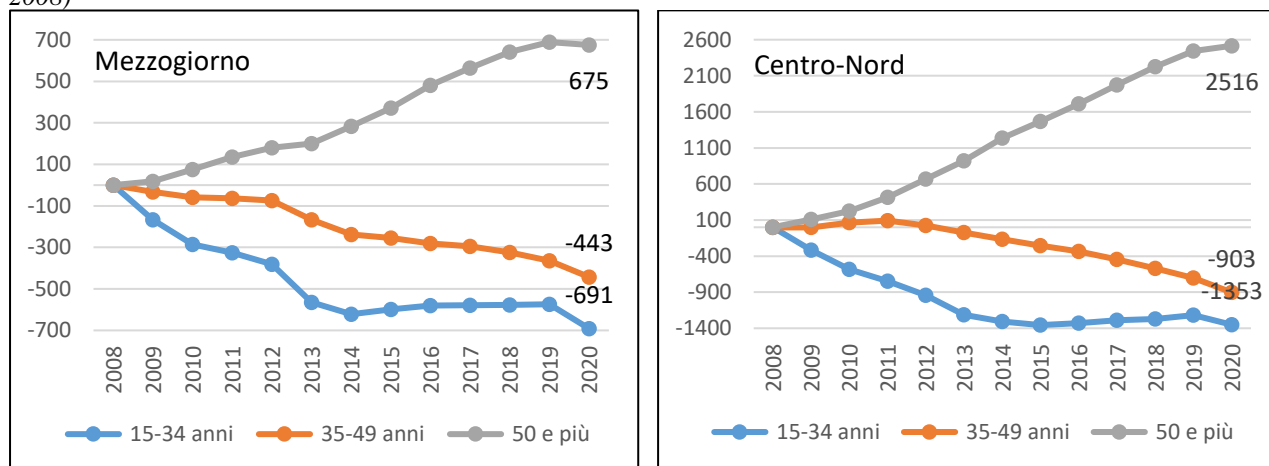


Gli 840 mila posti di lavoro persi tra il secondo trimestre 2020 e lo stesso trimestre dell'anno precedente sono composti infatti per due terzi da contratti a termine (non rinnovati al momento della scadenza e/o non attivati) e per la restante parte da lavoratori autonomi.

Questo effetto «selettivo» della crisi ha determinato un ulteriore ampliamento dei divari interni al mercato del lavoro, concentrando le perdite di occupazione tra i giovani, le donne e nel Mezzogiorno. L'occupazione giovanile si è ridotta nei primi due trimestri del 2020 dell'8%, più del doppio del calo totale dell'occupazione. A livello territoriale l'impatto sui giovani è stato ancora più pesante nelle regioni meridionali, già caratterizzate da bassissimi livelli di partecipazione al mercato del lavoro: 12%. E questo per effetto di una doppia penalizzazione. Da un lato ha pesato il mancato rinnovo dei contratti nel periodo del *lockdown*, dall'altro si sono chiuse le porte per coloro che nel 2020 sarebbero dovuti entrare nel mercato del lavoro.

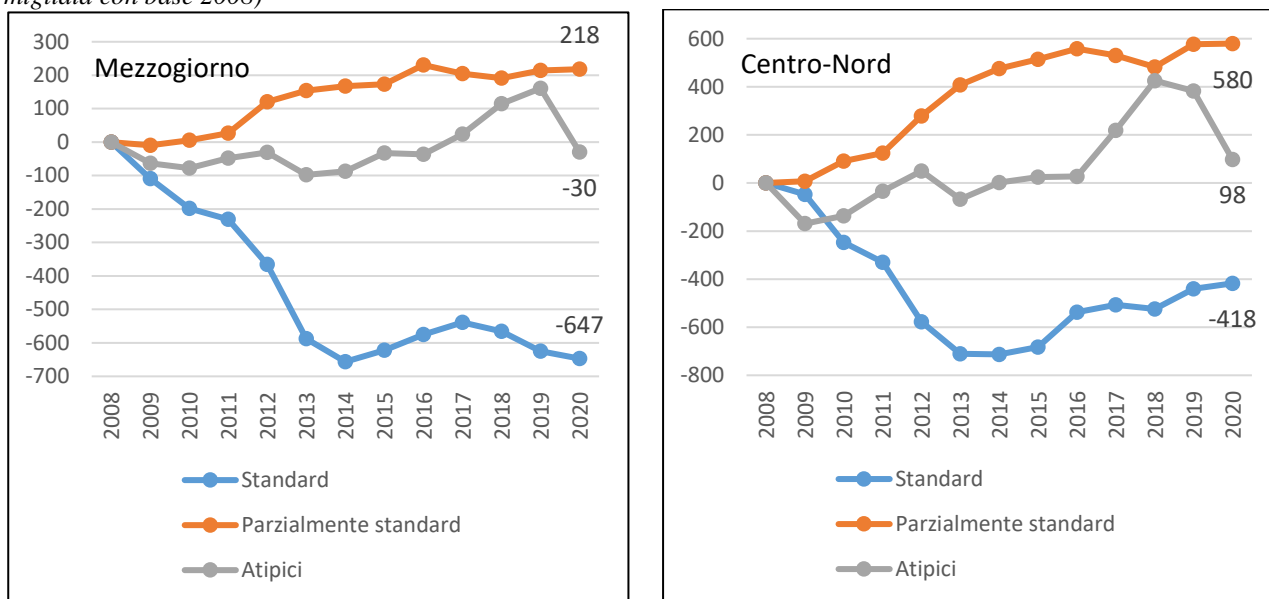
Proprio quest'ultimo aspetto non è stato adeguatamente affrontato nell'ambito delle pure incisive politiche difensive messe in atto dal Governo: circa 800 mila giovani disoccupati in cerca di prima occupazione, di cui circa mezzo milione nel Sud, troveranno ancora chiuse per molti mesi le porte del mercato del lavoro.

Fig. 3 Occupati nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per età (anni 2008-2020, variazioni assolute in migliaia con base 2008)



Il calo nell'occupazione giovanile registrato nel 2020 si colloca all'interno di una tendenza di lungo periodo sfavorevole ai giovani che, mentre nella fase recessiva 2008-2014 ha interessato anche gli altri paesi europei, negli anni della ripresa costituisce un'anomalia del sistema italiano. Il tasso di occupazione dei giovani tra i 15 ed i 34 anni che nell'Unione Europea nel 2008 era vicino al 60% è sostanzialmente tornato su quei livelli (58,7% e 58,9% rispettivamente nella UE-28 e nella UE-15). In Italia lo stesso tasso al 50,3% nel 2008 è al 41,7% nel 2019. Il dato nazionale riflette tassi di occupazione per gli under 35 del 29,5% nel Mezzogiorno (-6,3 punti rispetto al 2008 e circa 30 punti sotto la media europea) e del 49% nel Centro-Nord (10 punti in meno rispetto al 2008 quando era in linea con la media europea). Nel complesso del periodo 2008-2020 si è assistito ad una profonda ricomposizione per età dell'occupazione che va al di là del solo effetto demografico come testimoniato dalla riduzione dei tassi di occupazione.

Fig. 4 Occupati nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per tipologia di contratto (anni 2008-2020, variazioni assolute in migliaia con base 2008)



Il divario Nord-Sud non si limita al livello dell'occupazione: è cresciuto nel corso degli ultimi 10 anni anche con riguardo all'intensità lavorativa ed alla stabilità dell'occupazione. La crisi occupazionale del 2020 interviene su due mercati del lavoro, quello del Nord e del Sud, caratterizzati da dinamiche significativamente diverse nelle tipologie di contratto. Già prima della pandemia nel Mezzogiorno si era esaurita la spinta espansiva che dal 2018 riguardava esclusivamente la componente atipica. A metà 2020 i lavoratori con contratto standard (a tempo pieno e indeterminato) sono ancora circa 650 mila in meno dei livelli del 2008 nel Mezzogiorno. Nel Mezzogiorno è maggiore infatti la precarietà del lavoro: i dipendenti a termine sono il 22,3% dei dipendenti totali a fronte del 15,1% del Centro-Nord. Non solo, nelle regioni meridionali circa un quarto di quelli che hanno un'occupazione a termine ha quel lavoro almeno da cinque anni contro il 12,3% del Centro-Nord. Nel Nord, in altri termini, le posizioni a termine precludono più spesso a un'assunzione a tempo indeterminato, sia pure nell'arco di qualche anno<sup>1</sup>.

### *L'espansione degli ammortizzatori sociali, gli esclusi e i possibili impatti sociali*

Il «cura Italia», il primo intervento emergenziale messo in atto dal Governo, ha ampliato significativamente gli ammortizzatori sociali per i lavoratori dipendenti e autonomi così da preservare il più possibile i redditi colpiti dagli effetti del *lockdown*. Tali misure sono state poi prorogate ed estese con successivi interventi normativi. Le misure si sono rivolte ai soggetti occupati alla data del 23 febbraio 2020, raggiungendo tutti i lavoratori dipendenti per l'applicazione della cassa integrazione e prevedendo una indennità fissa di 600 euro per i lavoratori saltuari e stagionali del comparto del turismo, dell'agricoltura e dello spettacolo. L'Ufficio parlamentare di bilancio<sup>2</sup> ha provveduto a suddividere la platea dei dipendenti privati tra tutelati, nuovi tutelati per effetto del D.L. e senza tutela. A partire da queste informazioni, si è proceduto ad una ipotesi di riparo territoriale

<sup>1</sup> Indicazioni simili emergono dai dati amministrativi dell'Inps sulle trasformazioni di impieghi a termine in contratti a tempo indeterminato: la percentuale di contratti che vengono trasformati è sensibilmente più elevata nelle regioni del Centro-Nord: 25% circa a fronte del 13% del Mezzogiorno nel 2019.

<sup>2</sup> Ufficio parlamentare di bilancio, *Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul D.D.L. AS 1766 di conversione del D.L. 17 marzo 2020, n. 18.*

delle diverse tipologie, aggiungendo ulteriori aree di non tutela relative ai lavoratori irregolari e ai disoccupati in cerca di prima occupazione.

Nonostante un impegno senza precedenti di estensione degli ammortizzatori sociali, la maggiore fragilità e precarietà del mercato del lavoro meridionale ha reso più difficile assicurare una tutela a tutti i lavoratori, precari, temporanei, intermittenti o in nero, con impatti rilevanti sulla tenuta sociale dell'area. Gli interventi normativi hanno esteso gli ammortizzatori sociali da una platea di circa 10 milioni di dipendenti privati a 15 milioni. Sono rimasti privi di tutela circa 1,6 milioni di lavoratori dipendenti privati, di cui 600 mila lavoratori domestici (200 mila al Sud e 400 mila nel Centro-Nord) e circa 1 milione di lavoratori a termine, che pur avendo lavorato in passato per una frazione di anno limitata (circa il 70% meno di tre mesi) non avevano i requisiti al momento dell'entrata in vigore delle misure (360 mila al Sud e 640 mila nel Nord)

Infine, oltre a circa 2,2 milioni di lavoratori irregolari (1,2 milioni al Nord e 1 milione nel Mezzogiorno) in parte già coperti dal Reddito di Cittadinanza, nei mesi dell'emergenza è possibile stimare circa 800 mila disoccupati in cerca di prima occupazione che per effetto della crisi avranno maggiori difficoltà di accesso al mercato del lavoro, concentrati prevalentemente nel Sud (500 mila a fronte di 300 mila nel Centro-Nord).

Nel complesso, per effetto di fragilità strutturali del mercato del lavoro meridionale, esiste un'area potenziale di soggetti esclusi dalle tutele costituita da lavoratori irregolari o precari e da giovani che si stanno affacciando sul mercato del lavoro senza speranza di potervi entrare che può raggiungere le due milioni di unità.

Tab. 3. *Lavoratori dipendenti per tipologia di intervento di integrazione salariale, lavoratori in nero e disoccupati in cerca di prima occupazione; dati in milioni di unità*

Lavoro dipendente privato (milioni)	Lavoratori			Già tutelati			Nuovi tutelati			Totale tutelati			Non tutelati		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Lavoratori CIGO/CISOA	1,3	3,4	4,7	1,2	3,3	4,5	0,1	0,1	0,2	1,3	3,4	4,7			
Lavoratori non CIGO/CISOA di imprese +5 addetti	1,8	4,7	6,5	1,5	4	5,5	0,3	0,7	1	1,8	4,7	6,5			
Lavoratori non CIGO/CISOA e non artt. 19-21 -5 add	0,7	1,9	2,6				0,6	2	2,6	0,6	2	2,6			
Dipendenti non occupati al momento (term,interm,ecc)	0,7	1,3	2				0,4	0,7	1	0,4	0,7	1	0,4	0,6	1
Lavoratori domestici	0,2	0,6	0,8				0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,6
Totale dipendenti privati	4,6	12	16,6	2,7	7,3	10	1,3	3,7	5	4	11	15	0,6	1	1,6
Lavoro nero (*)													1	1,2	2,2
In cerca 1° occup. + ex inattivi (non NASPI)													0,5	0,3	0,8

(\*) occupazione unica o principale irregolare

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su stime Ufficio Parlamentare di Bilancio e dati ISTAT.

## L'IMPATTO ECONOMICO TERRITORIALE DEL *LOCKDOWN* DI PRIMAVERA 2020

Quella che alla luce della seconda ondata in corso dobbiamo ormai definire la «prima» emergenza sanitaria si è presto tradotta in crisi economica e sociale.

I primi settori ad essere colpiti sono stati quelli direttamente interessati dalla riduzione dei flussi di merci e persone dall'area asiatica, epicentro iniziale dell'emergenza. Si è trattato di uno *shock* congiunto di domanda e offerta, per effetto, rispettivamente, del calo della domanda dei servizi di logistica, trasporto e viaggi, e del blocco delle relazioni tra imprese coinvolte nelle catene globali del valore. Con pesanti ripercussioni che hanno progressivamente rese incerte le tempistiche di approvvigionamento, compresso il fatturato, intaccato il capitale circolante, compromesso la liquidità e, da ultimo, costretto molte imprese italiane, soprattutto quelle più esposte sui mercati internazionali, a contrarre l'occupazione.

Gli impatti sociali ed economici della crisi si sono poi estesi a pezzi sempre più ampi del tessuto produttivo per effetto del progressivo inasprimento delle misure introdotte per contenere l'emergenza epidemiologica. Queste sono culminate nella chiusura delle attività di commercio al dettaglio ad eccezione di quelle legate alla vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate dal DPCM dell'11 marzo e, successivamente, con il DPCM del 22 marzo, nel blocco della produzione in tutti i settori diversi da quelli connessi alla filiera dell'agroalimentare, e alla fornitura dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali.

Lo *shock* congiunto di domanda e offerta si è così propagato, con inedita pervasività, trasversalmente a settori, territori, imprese e lavoratori.

La straordinarietà della dimensione del blocco produttivo è evidente dal numero di unità locali «ferme»: quasi 6 su 10 per il totale economia (escludendo i settori dell'agricoltura e delle attività finanziarie e assicurative, e la Pubblica Amministrazione). A risentirne sono stati i livelli di attività produttiva e i processi connessi di creazione di redditi e occupazione come testimoniato dai crolli, in media nazionale, di fatturato (51,6%), valore aggiunto (47%) e occupazione (52,8%). Altrettanto inedita è stata la pervasività del blocco che ha colpito duramente, sia pure con diversa intensità, indistintamente l'industria, le costruzioni, i servizi, il commercio.

A livello territoriale, il blocco ha interessato maggiormente le regioni del Nord in termini di valore aggiunto (49,1%, quasi 6 punti percentuali in più rispetto al Centro e al Mezzogiorno). L'impatto è stato invece più omogeneo in termini di occupati e fatturato tra Nord e Mezzogiorno, mentre in termini di unità locali, le differenze territoriali si ribaltano, segno di una maggiore parcellizzazione del tessuto produttivo nel Mezzogiorno dove le unità locali interessate dal *lockdown* raggiungono quasi il 60% a fronte del 56,7 e del 57,2% rispettivamente nel Centro e nel Nord.

Tab. 4. Attività produttive bloccate dai provvedimenti di contenimento del Covid-19 per settore

	Unità locali	Fatturato	Valore aggiunto	Occupati
B: estrazione di minerali da cave e miniere	97,5%	41,0%	41,7%	79,9%
C: attività manifatturiere	62,7%	60,0%	64,4%	67,1%
D: fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
E: fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
F: costruzioni	70,4%	59,8%	54,4%	59,6%
G: commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	86,3%	71,1%	78,1%	82,3%
H: trasporto e magazzinaggio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
I: attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	93,2%	76,6%	72,7%	85,9%
J: servizi di informazione e comunicazione	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
L: attività immobiliari	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
M: attività professionali, scientifiche e tecniche	2,8%	12,5%	5,8%	5,7%
N: noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	59,4%	51,7%	37,3%	23,6%
P: istruzione	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Q: sanità e assistenza sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
R: attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
S: altre attività di servizi	96,5%	91,8%	94,3%	96,2%
Totale (a)	57,3%	51,6%	47,0%	52,8%

(a) Sono esclusi dal calcolo i settori Agricoltura, Attività finanziarie e assicurative, e Pubblica Amministrazione.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Istat – Frame;

Fin qui la stima «contabile» del valore aggiunto «perso» con il *lockdown* basata sull'interruzione delle attività dei settori formalmente interessati. Una stima «economica» da un lato deve scontare gli effetti di rallentamento sulle attività di servizi che continuano ad essere domandati dai settori «chiusi» (energia e trasporti), dall'altro deve tener conto della continuità produttiva che ha interessato alcuni settori formalmente «chiusi» ma che hanno di fatto proseguito le proprie attività in modalità *smart working*. Inoltre, per valutare l'impatto complessivo sul sistema economico nazionale, bisogna fare riferimento al sistema dei conti nazionali, che incorpora i comparti precedentemente esclusi dalle elaborazioni alla base delle statistiche esposte in precedenza e le stime sull'economia non osservata.

Tenuto conto di tali fattori, il costo del *lockdown* in termini di valore aggiunto si ridimensiona a livello nazionale dal 47,1 al 36,7%. Un ridimensionamento, questo, di intensità sostanzialmente omogenea nelle tre macroaree, per effetto del ruolo contrapposto giocato da diversi fattori: l'inserimento di alcuni comparti più presenti al Nord (attività finanziarie) o nel Mezzogiorno (Pubblica Amministrazione), la diversa incidenza dello *smart working* in alcune branche dei servizi, il peso dell'economia non osservata lungo il territorio nazionale. Di conseguenza, la stima SVIMEZ sul complessivo effetto di riduzione sul valore aggiunto determinato dal *lockdown* vede ancora una maggiore incidenza sull'economia del Nord, con una quota di blocco del valore aggiunto pari al 38,8%, di oltre 5 punti superiore a quanto stimato per il Mezzogiorno (33,5%).

Tab. 5. Attività produttive bloccate dai provvedimenti di contenimento del Covid-19 per regione (a). Valori %

	Unità locali	Fatturato	Valore aggiunto	Occupati
Abruzzo	58,7	55,5	49,1	55,7
Basilicata	58,0	54,9	46,8	52,8
Calabria	60,3	51,6	38,8	53,2
Campania	59,4	53,9	43,9	52,5
Emilia-Romagna	57,6	55,1	51,6	54,8
Friuli-Venezia Giulia	57,6	53,7	49,7	54,4
Lazio	53,7	45,3	37,2	44,9
Liguria	58,8	42,8	40,5	49,2
Lombardia	55,1	52,2	47,9	51,2
Marche	59,3	56,0	51,6	57,3
Molise	57,9	52,3	44,4	53,8
Piemonte	58,5	53,8	47,7	52,6
Puglia	59,8	54,7	44,4	54,4
Sardegna	59,2	52,6	43,2	52,7
Sicilia	58,2	52,8	41,4	52,2
Toscana	59,4	55,7	49,7	56,2
Trentino Alto Adige	59,5	54,6	49,5	57,4
Umbria	58,3	54,3	49,2	55,5
Valle d'Aosta	60,7	45,9	42,6	56,2
Veneto	59,0	56,8	52,6	56,6
Italia	57,7	52,6	47,1	52,8
Nord	57,2	53,4	49,1	53,3
Centro	56,7	49,7	43,6	51,1
Mezzogiorno	59,2	53,8	43,7	53,2

(a) Il dato complessivo può differire dal riparto per settori per il diverso dataset utilizzato; (b) Sono esclusi dal calcolo i settori Agricoltura, Attività finanziarie e assicurative, e Pubblica Amministrazione.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Istat – Frame

Secondo questo schema di valutazione, si può stimare che un mese di *lockdown* sia «costato» quasi 48 miliardi di euro, il 3,1% del PIL italiano, oltre 37 dei quali «persi» al Centro-Nord e quasi 10 nel Mezzogiorno; 788 euro pro capite al mese nella media italiana, oltre 1000 euro al Nord contro i quasi 500 al Sud. È utile ricordare che il *lockdown* ha colpito l'occupazione trasversalmente alla tipologia di impiego, sia pure con un'intensità variabile tra tipologia di occupazione che incrocia anche una certa variabilità territoriale.

In Italia sono stati interessati dal *lockdown* il 34,3% dei dipendenti e il 41,5% degli indipendenti. Al Nord l'impatto sull'occupazione dipendente è risultato più intenso che nel Mezzogiorno (36,7% contro il 31,4%), soprattutto per l'effetto della concentrazione territoriale di aziende di maggiore dimensione e solidità. Viceversa, la struttura più fragile e parcellizzata dell'occupazione meridionale si è tradotta in un *lockdown* a maggiore impatto su gli occupati indipendenti (42,7% rispetto al 41,3% del Nord e al 40,2% del Centro).

Sono stati circa 2,5 milioni i lavoratori indipendenti interessati dal *lockdown*: oltre 1,2 milioni al Nord, oltre 500 mila al Centro, quasi 800 mila nel Mezzogiorno. Si è trattato in larga parte di autonomi



e partite iva: oltre 2,1 milioni, di cui 1 milione al Nord, oltre 400 mila al Centro e quasi 700 mila nel Mezzogiorno.

Tab. 6. I costi del *lockdown* sulle imprese

	V.A. 2017 (mln euro)	Quota interessata dal blocco (in % sul totale)	Minor V.A. per mese di blocco (mln euro)	Minor V.A. per mese di blocco (euro pro capite)	Minor V.A. per mese di blocco (in % sul totale)
Piemonte	120.689	37,9	3.816	874	3,2
Valle d'Aosta	4.283	35,4	126	1.004	3,0
Liguria	44.027	39,6	1.454	936	3,3
Lombardia	343.840	37,5	10.735	1.068	3,1
Trentino Alto Adige	39.651	36,0	1.190	1.112	3,0
Veneto	143.221	41,8	4.988	1.017	3,5
Friuli-Venezia Giulia	33.540	37,3	1.042	857	3,1
Emilia-Romagna	141.373	40,8	4.808	1.079	3,4
Toscana	102.735	38,6	3.304	885	3,2
Umbria	19.959	37,2	618	700	3,1
Marche	37.315	39,9	1.239	811	3,3
Lazio	176.024	30,8	4.511	766	2,6
Abruzzo	29.392	36,0	882	672	3,0
Molise	5.654	32,6	153	500	2,7
Campania	96.682	34,8	2.806	483	2,9
Puglia	67.279	33,8	1.896	469	2,8
Basilicata	11.139	35,3	327	579	2,9
Calabria	29.886	31,8	791	405	2,6
Sicilia	79.274	31,9	2.107	420	2,7
Sardegna	30.561	31,7	807	491	2,6
Italia	1.556.521	36,7	47.602	788	3,1
Nord	870.623	38,8	28.159	1.015	3,2
Centro	336.032	34,5	9.672	804	2,9
Centro-Nord	1.206.655	37,6	37.832	951	3,1
Mezzogiorno	349.866	33,5	9.770	473	2,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Istat, Contabilità Nazionale.

## LE PREVISIONI TERRITORIALI PER IL 2020-2022

*Le previsioni 2020-2021 per il Mezzogiorno e il Centro-Nord al netto degli effetti della Legge di Bilancio per il 2021*

Secondo le stime SVIMEZ, effettuate con il suo modello econometrico N-Mods, nel 2020 il PIL italiano è previsto contrarsi del 9,6%. L'arretramento dovrebbe risultare più marcato nel Centro-Nord, con un calo del 9,8%, rispetto a quanto ipotizzato per le regioni meridionali, dove la riduzione è prevista collocarsi intorno al -9,0%. Rispetto all'esercizio di previsione elaborato a luglio, si ipotizza che vi sia un lieve peggioramento nella dinamica del PIL nazionale pari a tre decimi di punto percentuale.

L'aggiornamento in senso negativo dello scenario previsivo sconta il riemergere di politiche di contenimento dei contagi da Covid-19 a partire dal mese di novembre. In particolare, va rilevato come nel corso del 2020, le misure messe complessivamente in campo, pari a circa 100 miliardi di euro tra minori entrate (-14,8 miliardi) e, soprattutto, maggiori spese (85,6 miliardi) abbiano limitato, nel periodo di *lockdown* più stretto, la perdita di capitale produttivo e risorse umane. In altre parole, le misure messe in atto, pur scontando diverse criticità, hanno congelato il sistema produttivo in attesa di un ritorno alla normalità, sfortunatamente limitata ai mesi estivi. È questo un risultato significativo, in quanto, come si avrà modo di osservare, la perdita di potenziale produttivo verificatasi nei precedenti episodi ciclici negativi ha poi limitato l'ampiezza della ripresa, specie al Sud.

I dati fino al terzo trimestre avevano confermato lo scenario elaborato prima dell'estate dalla SVIMEZ, denotando anzi una *performance* superiore al profilo di crescita sotteso l'esercizio di previsione. Il forte rimbalzo dell'attività registrato nel terzo trimestre dell'anno in corso, pari al 16% in termini congiunturali, avrebbe potuto determinare una significativa riduzione della stima di contrazione del PIL sull'intero anno (-8,2% qualora il quarto trimestre avesse fatto segnare una variazione congiunturale nulla).

In questo scenario, l'ipotesi che la crisi fosse stata delimitata nel tempo e concentrata nel settore industriale, così come la sostanziale efficacia delle misure di sostegno pubblico nel contenere le perdite di reddito delle famiglie e di fatturato delle imprese, sembravano essere confermate, così come la maggiore esposizione alla crisi della parte più debole della popolazione e con posizioni precarie dal punto di vista lavorativo. Un quadro previsivo in cui, a livello territoriale, le maggiori perdite in termini di PIL si concentravano al Nord, mentre quelle in termini di occupazione e disagio sociale venivano localizzate nel Mezzogiorno.

La seconda ondata ha modificato la tenuta delle assunzioni precedenti, che non contemplavano il ripetersi di *lockdown*. Le nuove misure di contenimento del Covid agiscono in modo differente rispetto alla prima ondata. Non ci sono blocchi delle attività produttive, ma solo dei servizi connessi alla ristorazione, al turismo, all'*entertainment*, che però colpiscono anche le filiere sottostanti. La diffusione del contagio è più uniforme lungo il territorio, generando incertezza e blocco della domanda di consumo in modo più incisivo al Sud, dove l'effetto si somma alla maggiore presenza relativa di redditi intaccati dall'emergenza Covid-19 sia per settore (ristorazione e turismo), che per tipologia (precari e lavoratori in nero).

L'efficacia dei provvedimenti più recenti dovrebbe essere maggiore, perché più selettivi e mirati rispetto a specifiche categorie. Il condizionale è d'obbligo perché probabilmente non tutte le componenti della filiera sono coperte, specie quando le misure hanno carattere territoriale (compensazioni per le zone rosse) e le filiere hanno una distribuzione nazionale.

Come conseguenza, l'impatto sulla chiusura d'anno dovrebbe essere leggermente negativo rispetto alla precedente previsione, ma peggiore al Sud, determinando una riduzione del *gap* rispetto al Nord, che continua ad essere l'area più colpita. In questo quadro, il Sud dovrebbe conoscere un aggravamento di entità maggiore di quanto previsto in estate, tale da determinare un restringimento

del *gap* tra le due macro-aree pari, nell'attuale previsione, a otto decimi di punto percentuale a fronte dell'1,4 di luglio.

Nelle regioni meridionali il secondo *lockdown* ha accresciuto le difficoltà di attività e pezzi di occupazione in posizione marginale (sommerso, nero, irregolari, ecc.). Tutto ciò trova riflesso in una caduta molta ampia del reddito disponibile delle famiglie (-6,3%) che si trasmette ai consumi privati con una contrazione che dovrebbe avvicinarsi ai dieci punti percentuali (-9,9%, in peggioramento di quasi un punto rispetto a luglio). Si rammenta che nel Sud è questa la componente della domanda finale che attiva una quota comparativamente maggiore di PIL. Nelle regioni centro-settentrionali, con un'economia e un'occupazione maggiormente strutturata, l'effetto delle misure di sostegno al reddito è maggiormente efficace. In quest'area siamo in presenza di una contrazione dei consumi delle famiglie, nell'attuale scenario, pari al -9,2%, oltre un punto in meno di quanto ipotizzato in precedenza. Il peggioramento che comunque vi dovrebbe essere nel PIL è da ricercare in un'analogia evoluzione delle altre due componenti della domanda: investimenti totali (-16,7%) e soprattutto esportazioni (-16,4%).

Come detto, a contenere in modo significativo il crollo del PIL ha concorso sicuramente l'intonazione molto espansiva della politica di bilancio. Nella presente previsione sono stati considerati i cinque provvedimenti presi nel corso del 2020 per contrastare gli effetti della pandemia: DI cura Italia; DI Liquidità; DI Rilancio; DI agosto; e DI Ristori. I dati si riferiscono ai valori contenuti nelle relazioni tecniche allegate ai singoli decreti legge, al netto di eventuali modifiche in sede di conversione e degli interessi passivi che derivano dalle misure adottate. In termini di distribuzione territoriale, i benefici delle misure espansive si sono maggiormente concentrati nel Centro-Nord, circa il 70%, contro il 30% del Mezzogiorno, in misura più che proporzionale rispetto alla distribuzione della popolazione, rispettivamente pari al 66 e 34%. Tale giudizio, tuttavia, vale per la manovra nella sua interezza; la ripartizione territoriale delle sole spese nette appare territorialmente più equilibrato. I maggiori consumi collettivi, infatti, sono destinati per il 60,6% al Centro-Nord e per il 39,4% al Sud; con riferimento alle sole prestazioni sociali le due percentuali sono pari, rispettivamente, al 67,2% nelle regioni centrosettentrionali ed al 32,8% in quelle del Sud. In particolare, nel caso dei consumi collettivi è da rilevare una significativa inversione di tendenza rispetto al recente passato quando la spesa era nel Sud sistematicamente diminuita dal 2011, mentre nel resto d'Italia dal 2016 vi è stato un andamento di segno opposto.

Lo scenario previsivo per il 2021 e 2022 è soggetto a notevoli margini di incertezza. Le ipotesi qui adottate scontano il permanere di difficoltà fino alla prossima primavera, ma escludono *lockdown* totali, con un pieno ritorno alla normalità nel 2022. In questo biennio l'ammontare complessivo dei cinque provvedimenti previsti è destinato a diminuire rispetto al picco del 2020, pur restando su valori significativi. Il venir meno del sostegno pubblico alla crescita dovrebbe essere, tuttavia, più che compensato dalla ripresa del ciclo a livello internazionale. L'effetto congiunto di questi fenomeni è tale da determinare una ripresa progressivamente crescente, ma essenzialmente limitata al Centro-Nord. In quest'area il PIL è previsto accrescersi, rispettivamente, del 4,5% nel 2021 e del 5,3% l'anno dopo; nel Sud, nel medesimo periodo, la crescita si fermerebbe all'1,2% e all'1,4%. La ripresa sarebbe segnata dal riaprirsi di un forte differenziale tra le due macro-aree.

Alla base delle maggiori difficoltà di ripresa del Mezzogiorno si rinvengono sia ragioni di natura congiunturale, che di tipo strutturale. Dal punto di vista congiunturale, il maggior effetto trascinarsi negativo del quarto trimestre che investe il Sud acuisce il divario già ipotizzato nel precedente esercizio di previsione, incrementando il differenziale di crescita che si prospetta all'uscita dalla crisi da Covid-19. Dal punto di vista strutturale, invece, la dimensione del divario affonda le radici in dati oramai consolidati.

I principali comparti dell'economia meridionale sono caratterizzati da un'elasticità del valore aggiunto alla domanda che, nelle fasi ascendenti del ciclo, è sistematicamente inferiore a quella delle regioni centrosettentrionali. È questo oramai un dato strutturale, che costituisce il lascito negativo

della lunga crisi (2008-2014). La base produttiva meridionale, a differenza di quanto avvenuto nel Centro-Nord, non aveva ancora recuperato, all'insorgere della pandemia, i livelli antecedenti la lunga crisi, specie nel comparto industriale. Quantità e qualità delle imprese presenti nel territorio del Sud fanno sì che gli stimoli provenienti dal lato della domanda siano trasferiti all'offerta in misura relativamente minore, generando una sostanziale amplificazione della divaricazione già in corso nei profili di crescita.

Tab. 7. Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni % s.d.i.

Variabili macroeconomiche	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
PIL	-9,0	1,2	1,4	-9,8	4,5	5,3	-9,6	3,8	4,4
Consumi totali	-6,3	1,4	2,7	-6,7	2,0	4,2	-6,6	1,9	3,7
Consumi delle famiglie sul territorio	-9,9	2,4	3,7	-9,2	2,5	5,0	-9,4	2,5	4,7
Spesa della Amministrazioni pubbliche	2,9	-0,7	0,4	2,8	0,4	1,2	2,9	0,0	0,9
Reddito disponibile fam. consumatrici (a)	-6,3	-0,3	2,6	-2,4	1,0	5,7	-3,4	0,7	5,0
Esportazione di beni (b)	-19,2	14,0	10,6	-16,4	12,6	9,5	-16,6	12,7	9,6
Investimenti totali	-14,4	2,3	9,2	-16,7	5,1	6,7	-16,1	4,4	7,3
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	-13,9	-1,8	3,5	-21,1	6,4	9,6	-18,4	4,1	7,7
- Investimenti in costruzioni	-14,8	5,3	12,9	-10,8	3,4	2,9	-12,0	4,0	6,0
Indebitamento netto in % del PIL							-9,1	-4,8	-4,3
Rapporto Debito/PIL							153,0	151,6	149,2

(a) nominale - (b) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti.

Fonte: Modello NMODS.

Questa previsione non tiene conto né delle misure di impulso previste dal *Recovery Fund* che potrebbero, soprattutto per il 2022, modificare sostanzialmente lo scenario previsivo, né dell'impulso delle misure contenute nella Legge di Bilancio relativa al 2021 che, come vedremo di seguito, sembrano contribuire a contenere il *gap* nella ripartenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

### Le previsioni 2020-2021 per le regioni italiane

Le previsioni regionali SVIMEZ per il 2020 fotografano un Paese «unito» da una recessione senza precedenti. Gli effetti economici, così come avvenuto per la pandemia, si diffondono progressivamente a tutte le regioni italiane.

Il primato negativo del crollo del PIL nell'anno del Covid-19 spetta ad una regione del Mezzogiorno e ad una del Nord: la Basilicata (-12,9%) e il Veneto (-12,4%). La Lombardia, epicentro della crisi sanitaria, perde 9,4 punti di Pil nel 2020. Perdite superiori al 10% si registrano nel 2020 al Nord: Emilia Romagna (-11,4%), Piemonte (-11,3%) e Friuli V.G. (-10,5); al Centro: Umbria (-11,6%) e Marche (-10,8%); e nel Mezzogiorno: Puglia (-10,8%) e Molise (-11,7%). La Campania perde circa il 9%. Elevate le perdite anche in Calabria (-8,9%). A seguire Sardegna (-7,2%) e Sicilia (-6,9%), economie regionali meno coinvolte negli interscambi commerciali interni ed esteri e perciò più al riparo dalle ricadute economiche della pandemia.

La ripartenza del 2021 è più differenziata su base regionale rispetto all'impatto del Covid-19 nel 2020. Sia pure recuperando solo circa metà delle perdite subite nel 2020, le tre regioni settentrionali del *triangolo della pandemia* sono le più reattive: +5,8% in Emilia Romagna, +5,3% in

Lombardia, +5,0% in Veneto. Segno, questo, che le strutture produttive regionali più mature e integrate nei contesti internazionali riescono a ripartire con meno difficoltà, anche se a ritmi largamente insufficienti a recuperare le perdite del 2020. Piemonte e Liguria, invece, mostrano maggiori difficoltà a ripartire a ritmi paragonabili alle altre regioni del Nord.

Tab. 8. *Previsioni per il PIL, Regioni, Circostrizioni e Italia, var. %.*

Regioni	2020	2021
Piemonte	-11,3	4,0
Valle d'Aosta	-7,1	2,5
Lombardia	-9,4	5,3
Trentino A.A.	-5,1	3,8
Veneto	-12,4	5,0
Friuli V.G.	-10,5	3,3
Liguria	-8,7	3,1
Emilia-Romagna	-11,4	5,8
Toscana	-9,9	4,0
Umbria	-11,6	2,7
Marche	-10,8	3,9
Lazio	-7,1	3,5
Abruzzo	-9,0	1,7
Molise	-11,7	0,3
Campania	-9,3	1,6
Puglia	-10,8	1,7
Basilicata	-12,9	2,4
Calabria	-8,9	0,6
Sardegna	-7,2	0,5
Sicilia	-6,9	0,7
Mezzogiorno	-9,0	1,2
Centro-Nord	-9,8	4,5
Italia	-9,6	3,8

Fonte: Modello NMODS.

Le regioni centrali sono accomunate da una certa difficoltà di recupero, in particolare l'Umbria. Alla questione settentrionale e a quella meridionale intorno alle quali tradizionalmente si polarizza il dibattito nelle crisi italiane, sembra aggiungersi una *questione del Centro* che mostra segnali di allontanamento dalle aree più dinamiche del paese, scivolando verso Sud.

Tra le regioni meridionali, le più reattive nel 2021 sono, nell'ordine, Basilicata (+2,4%), Abruzzo e Puglia (+1,7%), seguite dalla Campania (+1,6%), confermando la presenza di un sistema produttivo più strutturato e integrato con i mercati esterni. A fronte del Sud che riparte, sia pure con una velocità che compensa solo in parte le perdite del 2020, nel 2021 ci sarà anche un Sud dalla ripartenza frenata: Sicilia (+0,7%), Calabria (+0,6%), Sardegna (+0,5%), Molise (+0,3%). Si tratta di segnali preoccupanti di isolamento dalle dinamiche di ripresa esterne ai contesti locali, conseguenza della prevalente dipendenza dalla domanda interna e dai flussi di spesa pubblica.

## *Gli effetti della Legge di Bilancio nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord nel 2021-2022*

La Legge di Bilancio relativa al 2021 è stata licenziata pochi giorni prima della presentazione del Rapporto SVIMEZ. Ciononostante, si è ritenuto opportuno effettuare uno sforzo aggiuntivo per tenerne conto a partire dal quadro previsivo precedentemente delineato.

In base alle informazioni attualmente disponibili, la Legge di Bilancio prevede un maggiore indebitamento di circa 24 miliardi di euro sia nel 2021 che 2022. La distribuzione territoriale delle risorse complessive, in raffronto alla popolazione delle due macro-aree, appare essere maggiormente favorevole al Sud: 44,8% vs. il 55,2% al Centro-Nord. Gran parte di ciò è da attribuire agli sgravi contributivi previsti per le sole regioni meridionali dalla «Decontribuzione Sud», che nel triennio 2021-2023 dovrebbero assommare a quasi 16 miliardi di euro. Per completezza, va detto che le regioni centro-settentrionali, nel medesimo arco temporale, dovrebbero beneficiare di un calo nelle entrate dirette di ammontare pressoché analogo (nel Sud il calo delle entrate dirette è pari a meno di un terzo). Dal lato delle maggiori spese previste dalla Legge di Bilancio, la voce di entità maggiore appaiono i consumi collettivi, la cui ripartizione territoriale appare in linea con quella della popolazione (poco più di 12 miliardi nel triennio a scala nazionale), seguita dalle prestazioni sociali, di cui dovrebbe beneficiare in misura maggiore il Centro-Nord (circa 8 miliardi, sempre a scala nazionale).

Nel complesso, la Legge di Bilancio si compone di un alleggerimento fiscale, basato su una minore imposizione diretta al Centro-Nord e contributiva al Sud, di entità sostanzialmente analoga. Dal lato delle spese, che rappresentano circa i 2/3 della manovra, è il Centro-Nord a trarne un beneficio maggiore. In questo quadro, fortemente incentrato su un *mix* di tagli alle tasse e aumento di spesa corrente, si segnala nel 2022 il previsto incremento delle spese nette in conto capitale che, rispetto all'anno precedente, dovrebbero quasi raddoppiare, attestandosi su un livello di poco superiore ai 7 miliardi. È questo un dato che ha un apprezzabile impatto sui valori previsivi di seguito riportati.

Tab. 9. *Previsioni per il PIL delle due macro-aree e l'Italia, 2021-2022*

	2021 (senza LB)	2021 (con LB)	2022 (senza LB)	2022 (con LB)
Mezzogiorno	1,2	1,6	1,4	2,5
Centro-Nord	4,5	4,7	5,3	5,6
Italia	3,8	4,0	4,4	4,9

Fonte: Modello NMODS.

Come è agevole osservare, l'incremento maggiore, rispetto allo scenario «senza LB», è atteso per il 2022 in entrambe le macro-aree. La ripresa ciclica dell'economia su valori «normali» post-pandemia costituisce il catalizzatore che permette alle misure fiscali di dispiegare appieno il loro effetto propulsivo. Accanto a questo va detto che è il Sud, in entrambi gli anni, a trarne il beneficio maggiore, in misura nettamente più ampia nel 2022. In quest'anno, infatti, il PIL dell'area verrebbe ad accrescersi di oltre un punto percentuale in più (2,5%) rispetto alla previsione «senza LB» (1,4%). Nel Centro-Nord, il differenziale tra i due saggi di crescita si limita, sempre nel 2022, ai tre decimi di punti percentuale. Gran parte, quindi, dell'incremento che si avrebbe a scala nazionale tra la previsione «con» e «senza LB», pari a nove decimi di punto percentuale, verrebbe dalla maggiore crescita del Sud. Ciò è da ricondurre alla circostanza per cui in quest'anno, come detto, è previsto un incremento di spesa in conto capitale, sia sotto forma di investimenti che di incentivi al processo di accumulazione, misura che presenta nel Sud una forte capacità di attivazione. Più in generale, è da questa tipologia di interventi che è lecito attendersi una maggiore spinta in grado di far agganciare le regioni del Sud a quelle più sviluppate.

## EFFETTI DEL LOCKDOWN SULLE RELAZIONI INTERREGIONALI TRA IMPRESE

Il database dei contratti di rete rappresenta una interessante risorsa per l'analisi delle interrelazioni settoriali, intendendo queste non solo come processi di interscambio di beni e servizi, come nel caso delle tavole input-output di Leontief, ma più in generale come relazioni «volontarie» tra soggetti economici che possono dunque mettere in comune aspetti diversi, quali l'innovazione, la proiezione sui mercati, ma anche esplicitando relazioni di filiera. Sebbene i contratti di rete costituiscano attualmente una frazione modesta dell'intero *stock* di imprese attive nondimeno essi rappresentano uno strumento importante di diffusione della conoscenza e dell'innovazione. Soprattutto in un'area in ritardo di sviluppo come il Sud, i contratti di rete possono svolgere un ruolo di primo piano nel favorire la trasmissione di procedure e routine – non solo nell'ambito produttivo, ma anche in quello gestionale – più efficienti e innovative.

Il periodo di *lockdown* delle attività economiche ha dato luogo a un'interruzione parziale delle relazioni tra imprese che si è riflessa anche nell'esperienza dei contratti di rete. Nello specifico, la SVIMEZ ha valutato in che misura i contratti di rete abbiano potuto continuare a esercitare le proprie attività nel periodo di *lockdown*.

Innanzitutto – alla luce delle restrizioni imposte alle singole imprese sulla base dei criteri di sospensione dei codici ATECO previsti dai D.P.C.M. collegati al Covid-19 dell'11 marzo e del 22 marzo 2020 e di modifica di quest'ultimo del 25 marzo 2020 – si è stimato che il 41,4% del totale delle imprese registrate nei contratti di rete ha dovuto interrompere la propria attività produttiva.

Successivamente, si è passati dall'analisi delle singole imprese a quella dei contratti di rete (si ricorda che, in media, ciascun contratto aggrega circa 6-7 imprese), ipotizzando che ciascuno di essi sia divenuto «non operativo» qualora almeno metà delle imprese aderenti risultino – sempre sulla base del codice di attività ATECO – non autorizzate a proseguire la propria attività. Sulla base di tale ipotesi si ottiene un risultato simile al precedente: complessivamente, infatti, risulta che circa il 40% di tutte le imprese iscritte ai contratti di rete ha dovuto interrompere le relazioni con i propri partner.

Si è poi scesi a una analisi territoriale più specifica. In primo luogo, è stata definita una matrice delle «relazioni interregionali tra imprese» che in sostanza rappresenta il numero delle interrelazioni esistenti tra coppie di imprese che sono iscritte allo stesso contratto di rete, ma sono localizzate in regioni diverse. La stessa matrice è stata calcolata sia riferita alla totalità delle imprese registrate nei contratti di rete (matrice pre-*lockdown*), sia eliminando dall'analisi le coppie di imprese per le quali almeno una risulta «non autorizzata» a operare alla luce dei provvedimenti restrittivi dei D.P.C.M. (matrice post-*lockdown*).

Da un confronto tra le matrici pre e post-*lockdown*, risulta che la sospensione delle attività produttive ha penalizzato in misura maggiore le imprese del Sud. Dalle analisi svolte, infatti, emerge che i contratti di rete hanno instaurato delle forti connessioni tra le imprese del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord. Tali relazioni rappresentano oltre un terzo del totale delle relazioni tra le imprese aderenti ai contratti, mentre quelle tra sole imprese meridionali rappresentano meno dell'8% del totale. I contratti di rete, in altre parole, sono uno strumento in grado di favorire l'aumento del grado di integrazione tra il tessuto produttivo meridionale e quello più avanzato del resto del Paese, ma è proprio questa funzione che è risultata indebolita dal blocco parziale delle attività produttive. La caduta del numero di interrelazioni tra le imprese aderenti ai contratti di rete, infatti, è risultata nettamente maggiore proprio in riferimento alle relazioni tra le due grandi macro-aree del Paese (–56,0%). La riduzione delle relazioni è stata comunque molto elevata anche all'interno della sola area meridionale (–54,3%), mentre è risultata notevolmente più contenuta con riferimento alle interrelazioni tra le imprese localizzate nel Centro-Nord (–43,2%).

Questi risultati pongono in risalto come approcci «unidimensionali» di intervento sulle attività degli operatori economici, come quelli basati su selezioni di codici ATECO, spesso sottendono fenomeni e processi più complessi, caratterizzati da interrelazioni di vario tipo e con implicazioni territoriali di cui è importante dare conto. Gli ambiti di attività delle imprese, infatti, sono oggi sempre meno inquadrabili in una unica voce prevalente (ovvero il codice ATECO primario), e sempre più collocabili in uno spazio multidimensionale e complesso, più difficile da focalizzare, in cui uno stesso soggetto partecipa con intensità variabile a produzioni di beni e servizi diversi.



## **PARTE SECONDA: LA SOCIETÀ MERIDIONALE DI FRONTE ALLA CRISI**

### **LA CRISI DEMOGRAFICA ITALIANA: PIÙ GRAVE AL SUD PER LA RIPRESA DELL'EMIGRAZIONE**

Il Mezzogiorno è destinato ad un lento e pesante declino demografico. Dal 2019 al 2065 la popolazione italiana dovrebbe ridursi di 6,9 milioni di abitanti, di cui 5,1 milioni in meno al Sud e 1,8 nel Nord. Nel Mezzogiorno si concentrano dunque i tre quarti delle perdite nazionali a fronte di una popolazione che vale poco più di un terzo del totale. Nel Sud, in particolare, una fragile demografia poggia su un altrettanto fragile tessuto economico. La popolazione dell'Italia dal 2015 ha smesso di crescere, da allora non sperimenta che continui e crescenti cali che investono il Nord ma molto di più il Sud. La natalità si è ridotta infatti in modo impressionante: ancora nei primi anni '70 l'Italia era tra i paesi a più elevato numero di nascite, ora è tra quelli che ne hanno meno e nel 1995 con 1,19 figli per donna raggiunge il poco invidiabile record mondiale. La tendenza si è aggravata dal 2011, quando anche il Mezzogiorno si avvia sul sentiero della decrescita naturale che si manifesterà negli anni successivi con particolare intensità.

La perdita di popolazione nel Mezzogiorno si concentra nella componente in età da lavoro. Dall'inizio del nuovo secolo ad oggi, la popolazione meridionale è diminuita di 33mila abitanti a fronte di un aumento di 3 milioni e 282 mila nel Centro-Nord; nello stesso periodo la popolazione del Sud al netto degli stranieri è diminuita di 777,2 mila unità, e quella del Nord appena di 15,5 mila unità. Il Mezzogiorno aveva raggiunto il massimo storico nel 1948 e dal 1964 non ha sperimentato che costanti, robuste riduzioni. Nel Mezzogiorno lo scorso anno sono nati 150,4 mila bambini, 6,4 mila bambini in meno che nel 2018 e 329 mila in meno rispetto al picco raggiunto nel 1947.

Nel 2019, tutte le regioni italiane hanno registrato un saldo naturale negativo e in netto peggioramento rispetto all'anno precedente. Nel 2018 si sono cancellati dal Mezzogiorno oltre 138mila residenti, di cui 20 mila hanno scelto un paese estero come residenza, una quota decisamente più elevata che in passato, come più elevata risulta la quota dei laureati, un terzo del totale. Quasi i due terzi dei cittadini italiani che nel 2018 ha lasciato il Mezzogiorno per una regione del Centro-Nord, aveva almeno un titolo di studio di secondo livello: diploma superiore il 38% e laurea il 30%. La perdita di capitale umano altamente specializzato appare in tutta la sua gravità ove si consideri che nel Mezzogiorno tra la popolazione residente di 15 anni e più il 32% è in possesso di un diploma superiore, mentre solo l'11% di una laurea. Il flusso di emigrati dal Sud verso il Centro-Nord ha raggiunto nel 2018 circa 118mila unità, 7 mila in più dell'anno precedente. Le partenze più consistenti avvengono nelle regioni più grandi come la Campania con 33,8 mila unità, la Sicilia con 28,7 mila e la Puglia con 21,2mila unità; ad esse si unisce la Calabria (14,8 mila) che presenta il più elevato tasso migratorio, 4,5 per mille seguita da Basilicata (3,8 per mille) e Molise (3,5 per mille).

Nel Mezzogiorno il pendolarismo fuori regione è decisamente più intenso che nel resto del Paese, nel 2019 è praticato da circa 240mila persone, il 10,3% del complesso dei pendolari dell'area a fronte del 6,3% nel Centro-Nord. Un quinto dei pendolari meridionali (57 mila unità) si muove verso le altre regioni del Sud; i restanti quattro quinti (185 mila pari al 3% degli occupati residenti) si dirigono verso le regioni del Centro-Nord o i paesi esteri.

### **LE DONNE E IL LAVORO NELLA PANDEMIA**

I principali indicatori evidenziavano già prima della pandemia come la situazione di svantaggio dell'occupazione femminile nel nostro Paese fosse in larga parte legata ai valori delle regioni meridionali. Peculiare al riguardo la situazione del tasso di attività ma ancor di più del tasso di occupazione femminile: le regioni del Sud sono le ultime tra le regioni della Unione Europea per

entrambi gli indicatori ma il divario diventa particolarmente elevato per il tasso di occupazione ad evidenziare una persistente carenza di domanda di lavoro nelle regioni meridionali anche in presenza di un'offerta di lavoro femminile crescente in particolare per le donne con più elevati livelli di istruzione.

Su questa situazione già critica si è abbattuta nella prima parte dell'anno l'emergenza sanitaria che ha cancellato in un trimestre quasi l'80% dell'occupazione femminile creata tra il 2008 ed il 2019 riportando il tasso d'occupazione delle donne a poco più di un punto sopra i livelli del 2008. Il dato a livello nazionale sottende un impatto ancora più drammatico nelle regioni meridionali: l'occupazione femminile persa nel II trimestre 2020 è quasi il doppio di quella creata negli undici anni precedenti (-171 mila unità a fronte di +89 mila tra il 2008 ed il 2019) con il tasso di occupazione rimasto poco al di sopra dei livelli del 2008 (31,7% nel secondo trimestre 2020 a fronte del 31,3%) solo per effetto del calo demografico. La moderata ripresa del trimestre estivo ha migliorato solo marginalmente la situazione.

Tab. 10. *Andamento dell'occupazione femminile in Europa ed in alcuni paesi (15 anni e più) e tasso di occupazione. Anni 2008-2018*

Paesi	2008-2019	II trimestre 19-20	2008-2019	II trimestre 19-20	2008	2019
	Var. assolute		Var. %		Tasso di occupazione (15-64)	
Unione Europea (28 paesi)	5.715	-2.334	6,6	-2,2	58,9	64,1
Danimarca	41	-30	3,1	-2,2	74,1	72
Germania	2.268	-150	13	-0,8	64,3	72,8
Grecia	-179	-39	-9,8	-2,4	48,6	47,3
Spagna	369	-581	4,3	-6,4	55,4	57,9
Francia	950	-221	7,8	-1,7	60,3	62,4
Italia	602	-470	6,5	-4,7	47,2	50,1
Paesi Bassi	432	-27	11,5	-0,6	71,1	74,1
Portogallo	18	-99	0,7	-4,1	62,5	67,6
Regno Unito	1.822	139	13,4	0,9	65,7	71,1
Mezzogiorno	89	-171	4	-7,3	31,3	33,2
Centro-Nord	514	-299	7,3	-3,9	56,1	59,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT ed ISTAT.

L'impatto decisamente più marcato della crisi sanitaria sul mercato del lavoro italiano ed in particolare su quello femminile e del Mezzogiorno deriva anche dal tipo di crescita sperimentato negli ultimi anni. L'incremento dell'occupazione si è concentrato nel segmento a bassa produttività del mercato del lavoro che assorbe la maggior parte della forza lavoro, in posizioni non qualificate, contrattualmente precarie, orari ridotti, spesso con salari più bassi. Il fenomeno del *downgrading* ha rappresentato una sorta di «ristrutturazione alla rovescia» del nostro mercato del lavoro, su cui hanno pesato, specialmente nelle regioni meridionali, il netto calo della domanda pubblica (allargata all'intero sistema della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione), il rallentamento della crescita dell'occupazione nelle grandi imprese, nonché la competitività affidata più all'abbattimento dei costi che all'innovazione tecnologica.

La precarietà del lavoro femminile, sia pur in calo dal culmine della doppia fase recessiva, resta decisamente più elevata rispetto a quella del lavoro maschile soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. Quasi un quarto delle donne dipendenti a termine nel Mezzogiorno ha quel lavoro da

almeno cinque anni ad evidenziare le scarse probabilità di trasformazione in posizioni permanenti a fronte del 13-14% delle dipendenti del Centro-Nord. L'occupazione femminile si caratterizza anche per una maggiore diffusione delle basse retribuzioni. L'11,5% delle dipendenti ha una retribuzione oraria inferiore ai due terzi di quella mediana a fronte del 7,9% degli uomini. Ancora più elevato è il *gap* nel Mezzogiorno dove circa un quinto delle donne si trova in tale condizione a fronte del 14% degli uomini

L'Italia, in particolare negli anni della crisi, si distingue per essere uno dei pochi Paesi ad aver contratto il peso del lavoro qualificato, a favore di un incremento del lavoro meno qualificato, soprattutto nei servizi alla persona e domestici. Al significativo ampliamento dell'offerta di lavoro con elevati livelli di istruzione non ha corrisposto un adeguato ampliamento della domanda, cresciuta essenzialmente nelle professioni esecutive e di vendita e nelle professioni non qualificate.

Fattori strutturali – come l'elevata frammentazione del sistema produttivo, spesso accompagnata dal basso livello di istruzione degli imprenditori e dalla scarsa propensione alla ricerca e all'innovazione, sia di prodotto sia di processo – combinati con la lunga crisi hanno concorso a determinare i fenomeni di *dowgrading* e ad allargare i divari con il resto d'Europa, interrompendo o invertendo alcune tendenze positive in atto dai primi anni Duemila.

A differenza che per gli altri paesi europei, in cui le professioni più qualificate sono cresciute attenuando la flessione dei livelli occupazionali, la struttura dell'occupazione femminile italiana per gruppi professionali si è sensibilmente modificata dal 2008, con un relativo *dowgrading* delle qualifiche. Le professioni cognitive altamente qualificate hanno perso, infatti, tra il 2008 ed il 2019, oltre 290 mila unità (-7,1%) a livello nazionale (nell'Ue a 15 sono aumentate del 21,9%), un calo che nel Mezzogiorno è stato assai più accentuato (-16,2%) rispetto al Centro-Nord (-4%). In Italia la quota di donne occupate in posizioni cognitive altamente specializzate (inclusi i manager) in crescita nei primi anni 2000 scende dal 44,1% del 2008 al 38% nel 2019. Dinamiche simili si rilevano nelle due circoscrizioni, con perdite più consistenti nelle professioni più qualificate nel Mezzogiorno che aveva una struttura più polarizzata con valori più elevati per i gruppi estremi rispetto al Centro-Nord.

Il *lockdown* ha esasperato un problema italiano e ha fatto comprendere come la scuola sia un elemento importante per la conciliazione lavoro-famiglia in un Paese già caratterizzato da bassi livelli di occupazione femminile e da sensibili disparità territoriali nel mercato del lavoro e nei servizi sociali. Come già riportato nel precedente Rapporto SVIMEZ, la scarsa partecipazione femminile è connessa in buona parte all'incapacità delle politiche italiane di welfare e del lavoro di conciliare la vita lavorativa a quella familiare, causando anche incertezza economica e una modifica dei comportamenti sociali, tra cui la riduzione del tasso di fertilità delle donne italiane.

Si è ribadito più volte come il basso tasso di occupazione femminile sia in buona parte ascrivibile allo scarso sviluppo dei servizi sociali. Le ore di lavoro non retribuite impegnate per la cura della famiglia e della casa risultano un indicatore importante per comprendere la scarsa partecipazione femminile al lavoro in Paesi come l'Italia dove i servizi educativi per l'infanzia e il part time non garantiscono un'ampia copertura.

In queste condizioni non sorprende che in Italia, e soprattutto nel Mezzogiorno, il circolo virtuoso dell'occupazione femminile tardi ad innescarsi: il welfare è basato in modo sostanziale sulla famiglia come nucleo centrale nelle funzioni di cura, sia in modo diretto, sia in modo indiretto, con l'ausilio di lavoratori occupati nei servizi domestici e di cura dei bambini e delle persone fragili.

## IL REDDITO DI CITTADINANZA E I SUOI IMPATTI SULLA POVERTÀ NELLE DIVERSE PARTI DEL PAESE

Nel difficile contesto determinato dalla crisi economica e sociale indotta dalla Pandemia va collocata una prima valutazione del Reddito di Cittadinanza (RdC) a circa un anno e mezzo dalla sua piena operatività. In linea generale va riaffermata l'importanza di una misura di contrasto alla povertà al di là dell'emergenza sanitaria. Nell'emergenza sanitaria il RdC ha contribuito significativamente a ridurre la platea dell'esclusione e della marginalità fornendo un reddito minimo garantito.

Paradossalmente tale strumento che doveva rappresentare il cardine del contrasto strutturale alla povertà ha manifestato la sua utilità soprattutto in una fase emergenziale in cui gli effetti positivi di sostegno al reddito fanno passare in second'ordine i rilevanti limiti di impostazione e di attuazione. In assenza di un simile strumento, l'improvviso *lockdown*, con il conseguente blocco di una serie di attività informali, avrebbe potuto determinare soprattutto nelle periferie delle grandi aree urbane e nelle aree marginali del Sud, profondi disagi economici con conseguenti e incontrollabili tensioni sociali.

Tuttavia, si è comunque reso necessario procedere ad una estensione della platea dei beneficiari di un sussidio prevedendo col Decreto Rilancio un nuovo strumento, il Reddito di Emergenza (REM), con l'intento di fornire un sostegno temporaneo ai nuclei esclusi dal RdC e dalle altre misure attivate, quali le varie forme di CIG e l'una tantum per gli autonomi.

Se consideriamo i due strumenti RdC e REM insieme l'area dell'assistenza ha raggiunto in questi mesi di crisi una dimensione molto ampia: oltre 3 milioni di persone, di cui due terzi al Sud hanno percepito il RDC tra aprile 2019 e settembre 2020 cui si aggiungono altre 550 mila persone (350 mila al Sud e 200 mila al Centro-Nord) che hanno percepito il REM in base al Decreto Agosto.

Tab. 11. *Nuclei percettori di RdC/PdC al netto dei decaduti dal diritto per circoscrizione e tipologia della prestazione. Periodo aprile 2019-agosto 2020*

Area geografica	Reddito di Cittadinanza			Totale		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Mezzogiorno	744.240	1.968.423	594,21	813.703	2.049.549	562,07
Centro-Nord	446.353	1.008.908	511,06	514.185	1.083.773	468,37
Italia	1.190.593	2.977.331	563,04	1.327.888	3.133.322	525,79

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INPS e ISTAT

Tab. 12. *Nuclei percettori di Reddito di Emergenza per circoscrizione con almeno un pagamento (dati aggiornati a novembre)*

Area geografica	dl 34/2020 art.82			dl 104/2020 art.23		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Mezzogiorno	157.852	399.553	579,59	138.841	345.673	577,00
Centro-Nord	133.354	300.811	533,93	97.152	202.154	520,60
Italia	291.206	700.364	558,68	235.993	547.827	553,78

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INPS.

La stessa esigenza di dover prevedere uno strumento emergenziale come il REM pone tuttavia alcune domande su alcuni elementi critici emersi nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza anche nei mesi precedenti l'arrivo della pandemia. Vincoli che richiedono un'attenta riflessione soprattutto in considerazione della inevitabile estensione dei beneficiari dovuti agli effetti della crisi che presumibilmente si trascineranno anche oltre i tempi dell'emergenza sanitaria.

Una prima riflessione riguarda la sua efficacia nel ridurre le aree di povertà.

Nel 2019, in presenza di un ulteriore rallentamento dei redditi da lavoro ma di un'accelerazione dei trasferimenti sociali, l'incidenza della povertà si è ridotta in misura significativa passando dal 7,0 del 2018 al 6,4% mentre quella individuale è scesa dall'8,4 al 7,7%. L'analisi a livello territoriale evidenzia una flessione più accentuata nelle regioni meridionali e per le famiglie con persona di riferimento con la qualifica di operaio o in cerca di occupazione. Nelle regioni del Centro-Nord ha pesato la relativamente bassa diffusione del RdC per effetto delle condizioni particolarmente discriminanti per gli stranieri e per il minore potere d'acquisto. Ciò deriva dal fatto che i requisiti di accesso all'RdC non coincidono con quelli sui quali si calcolano le soglie di povertà. Queste ultime cambiano al variare del costo della vita nelle diverse aree d'Italia mentre i criteri per ottenere il sussidio sono uguali in tutte le aree del paese.

Nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie è scesa dal 10,0 del 2018 all'8,6% mentre le persone che vivono in famiglie in povertà assoluta passano dall'11,4 al 10,1%. In valori assoluti si tratta di circa 116 mila nuclei familiari e 281 mila individui in meno.

Sale, invece, nell'ultimo anno l'intensità della povertà, che misura quanto poveri sono i poveri cioè la distanza dalla soglia minima, in calo nel 2018. La spesa mensile delle famiglie povere è in media sotto la linea di povertà del 20,3% a livello nazionale, come sintesi del 21,5% delle regioni meridionali e del 19,5% al Centro-Nord. La povertà riguarda sempre più i giovani, che come abbiamo visto scontano le persistenti difficoltà di entrare sul mercato del lavoro: la quota di famiglie in povertà assoluta raggiunge nel caso di capo famiglia under 35 anni il 12,9% nel Mezzogiorno e circa il 6,5% nel Centro-Nord.

Tab. 13. *Incidenza di povertà assoluta familiare per condizione e posizione professionale della persona di riferimento. Anni 2014-2019 (valori %)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Mezzogiorno					
Occupato	6,6	7,3	7,8	7,2	8,0	6,7
Indipendente	5,4	5	7,5	6,2	5,0	5,5
Dipendente	7,0	8,2	7,9	7,6	9,2	7,2
in cerca di occupazione	16	22,4	26,2	30,9	27,5	20,4
Inattivo	9,8	9,5	7,8	10,9	9,9	9,1
ritirato a dal lavoro	9	7,2	6,1	7,9	7,6	5,5
in altra condizione (diversa da ritirato a dal lavoro)	11,6	15,4	11,7	15,7	13,6	14,5
Totale	8,6	9,1	8,5	10,3	10,0	8,6
	Centro-Nord					
Occupato	4,7	5,6	5,9	5,6	5,4	5
Indipendente	3,7	3,9	3,8	3,6	3,2	3,2
Dipendente	5,1	6,1	6,5	6,2	6	5,6
in cerca di occupazione	16,4	18,4	20,8	23,1	27,7	19
Inattivo	3,1	2,9	3,4	3,8	4,8	5,3
ritirato a dal lavoro	2,3	2,2	2,7	2,6	2,9	3,8
in altra condizione (diversa da ritirato a dal lavoro)	7,7	7,6	7,8	8,4	11,5	11,4
Totale	4,4	4,8	5,3	5,3	5,6	5,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dat ISTAT, indagine sulle spese per consumi delle famiglie

Un dato che riflette chiaramente come i livelli di povertà siano strettamente connessi alla riduzione delle opportunità sul mercato del lavoro è quello relativo al numero di famiglie meridionali con almeno un componente in età lavorativa ed almeno un componente occupato: tali famiglie erano il 75,1% nel 2008, erano scese al 69,6% nel 2013, per poi risalire al 71,4% nel 2019; nel Centro-Nord tale valore è all'86,6%. Si tratta di sacche di crescente emarginazione e degrado sociale, che scontano anche la debolezza dei servizi pubblici nelle aree periferiche.

La parziale coincidenza tra beneficiari e nuclei in condizioni di povertà sembra trovare un'ulteriore conferma il fatto che nel Mezzogiorno i nuclei che ricevono il RdC/PdC sono ormai superiori a quelli in povertà assoluta (circa 800 mila contro 706 mila) mentre i nuclei in povertà assoluta si sono ridotti nel 2019 soltanto di 116mila unità.

L'ammontare massimo del beneficio, inoltre, soprattutto per i nuclei con un singolo componente è relativamente elevato rispetto ai redditi di lavoro mediani con conseguenti potenziali effetti di disincentivo all'offerta di lavoro soprattutto nelle regioni meridionali<sup>3</sup>. Questo tra gli altri è uno dei fattori che ha contribuito a rendere pressoché inefficace il secondo obiettivo che con il RdC ci si poneva di favorire: un aumento dell'offerta di lavoro condizionando la concessione all'adesione a un percorso di inserimento lavorativo o di inclusione sociale da parte di tutti i componenti della famiglia beneficiaria di età compresa tra i 18 e i 64 anni. Per creare lavoro, peraltro, occorre agire anche, se non soprattutto, sulla domanda, non solo o prevalentemente sull'offerta, tanto più se questa è debole per qualifica, collocazione territoriale svantaggiata e carichi familiari. Agire su questo tipo di offerta, migliorandone le qualifiche e le condizioni di contesto, inoltre, richiede un impegno sicuramente

<sup>3</sup> In base ai dati ISTAT sulle retribuzioni mensili nel 2019 per gli occupati part time la retribuzione media era intorno agli 800 euro.

maggiore di qualche corso di formazione di poche settimane come non basta la consulenza dei cosiddetti *navigator*, per altro precari essi stessi in cerca di un lavoro stabile. Senza dimenticare che non sempre avere una occupazione protegge dalla povertà, se il lavoro è poco pagato, o precario o a part-time involontario e non garantisce un reddito sufficiente a soddisfare i bisogni propri e della propria famiglia.

Scarso se non nullo risulta, in sintesi, l'impatto del Reddito di cittadinanza sul mercato del lavoro. Con l'entrata in vigore dell'RdC ci si aspettava un aumento del tasso di partecipazione e del tasso di disoccupazione mentre nei quattordici mesi è successo il contrario. Il tasso di attività è risultato anzi in moderato calo negli ultimi trimestri scendendo sotto il 65% nel 2020. In netto calo anche il tasso di disoccupazione, tendenze decisamente accelerate dall'emergenza sanitaria. Sembra che il reddito di cittadinanza stia allontanando dal mercato del lavoro anziché richiamare persone in cerca di occupazione. L'avvio da luglio dello scorso anno della nuova fase con i centri per l'impiego ed i *navigators* non sembra al momento aver modificato la tendenza. Del resto i posti vacanti sono pochi, soprattutto nelle zone in cui i beneficiari del provvedimento sono più numerosi, cioè nelle regioni meridionali e senza crescita economica continueranno a essere pochi. Un secondo problema è che il disegno del trasferimento monetario tende ad alzare il salario di riserva offrendo un incentivo a non accettare posti precari, occasionali, a tempo parziale. Proprio quel tipo di occupazioni che si stanno diffondendo in questi anni e che potrebbero segnare comunque una svolta nella vita di molte persone fragili. Alla fine di agosto i nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza erano poco più di un milione 300mila con circa 3 milioni di persone coinvolte. Di queste, circa 850mila sono soggette alla sottoscrizione del Patto per il lavoro e quindi potenzialmente collocabili nel mercato del lavoro e circa il 45% di loro è stato preso in carico dai Centri per l'impiego. Fino a quella data, solo 70mila beneficiari di reddito di cittadinanza hanno trovato lavoro, nella maggior parte dei casi, peraltro, auto-collocandosi nel mercato del lavoro, quindi senza un concreto supporto o assistenza dei servizi per l'impiego.

Emergono i limiti di una interpretazione concentrata solo sul sussidio economico in aree (le periferie urbane, le aree interne del Sud come del Nord) in cui, le strutture pubbliche che offrono servizi al cittadino sono molto deboli. La tenuta sociale soprattutto nei grandi centri urbani è stata delegata allo straordinario lavoro fatto dalle organizzazioni del terzo settore e del volontariato che nella fase critica della pandemia hanno supplito i buchi di assistenza degli strumenti contro la povertà e la debolezza delle strutture pubbliche locali di contrasto all'emarginazione sociale.

#### **ATTRARRE PROFESSIONALITÀ E COMPETENZE: IL FENOMENO DEL *SOUTH WORKING***

Sono quarantacinquemila gli addetti che dall'inizio della pandemia lavorano in *smart working* dal Sud per le grandi imprese del Centro-Nord. Questi i primi risultati di una indagine sul *South working*, realizzata da Datamining per conto della SVIMEZ su 150 grandi imprese con oltre 250 addetti, che operano nelle diverse aree del Centro-Nord nei settori manifatturiero e dei servizi.

Una cifra quella dei quarantacinquemila lavoratori che equivale a 100 treni Alta Velocità riempiti esclusivamente da quanti tornano dal Centro-Nord al Sud. Il dato potrebbe essere solo la punta di un iceberg. Se teniamo conto anche delle imprese piccole e medie (oltre 10 addetti) molto più difficili da rilevare, si stima che il fenomeno potrebbe aver riguardato nel *lockdown* circa 100 mila lavoratori meridionali. Sono circa due milioni gli occupati meridionali che lavorano nel Centro-Nord. Dall'indagine emerge altresì che, considerando le aziende che hanno utilizzato lo *smart working* nei primi tre trimestri del 2020, o totalmente o comunque per oltre l'80% degli addetti, circa il 3% ha visto i propri dipendenti lavorare in *South working*.

Poter offrire ai lavoratori meridionali occupati al Centro-Nord la possibilità di lavorare dai rispettivi territori di origine potrebbe costituire un inedito e quanto mai opportuno strumento per la riattivazione di quei processi di accumulazione di capitale umano da troppi anni bloccati per il Mezzogiorno e per le aree periferiche del Paese. La SVIMEZ propone l'identificazione di un *target* dei potenziali beneficiari di misure per il *South working*. Occorre concentrare gli interventi sull'obiettivo di riportare al Sud giovani laureati (25-34enni) meridionali occupati al Centro-Nord. Utilizzando i dati ISTAT sulla forza lavoro e quelli relativi all'indagine sull'inserimento professionali dei laureati italiani, si è stimato che la platea di giovani potenzialmente interessati ammonterebbe a circa 60.000 giovani laureati.

Lo studio è stato realizzato in collaborazione con l'associazione *South Working* Lavorare dal Sud. In base ai dati dell'Associazione l'85,3% degli intervistati andrebbe o tornerebbe a vivere al Sud se fosse loro consentito, e se fosse possibile mantenere il lavoro da remoto. Da questa ricerca, condotta su un campione di 2mila lavoratori, emerge che circa l'80% ha tra i 25 e i 40 anni, possiede elevati titoli di studio, principalmente in Ingegneria, Economia e Giurisprudenza, e ha nel 63% dei casi, un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

La ricerca SVIMEZ analizza anche i vantaggi che le imprese e i lavoratori oggetto dell'indagine hanno riscontrato nella sperimentazione di esperienze di *South working* e le politiche che sarebbero necessarie per la diffusione di tali esperienze.

La maggior parte delle aziende intervistate, in base all'indagine Datamining, ritiene che i vantaggi principali del *South working* siano la maggiore flessibilità negli orari di lavoro e la riduzione dei costi fissi delle sedi fisiche. Ma, allo stesso tempo, crede che gli svantaggi maggiori siano la perdita di controllo sul dipendente da parte dell'azienda, il necessario investimento da fare a carico dell'azienda, i problemi di sicurezza informatica.

Di qui emerge la necessità di adottare alcuni strumenti di *policy* per venire incontro alle richieste delle aziende: incentivi di tipo fiscale o contributivo per le imprese del Centro-Nord che attivano il *south working*, riduzione dei contributi, credito di imposta una tantum per postazioni attivate, estendere la diminuzione dell'IRAP al Sud a chi utilizza lavoratori in *south working* in percentuale sulle postazioni attivate, creazione di aree di *co-working*, promossi dalle pubbliche amministrazioni, prossimi alle infrastrutture di trasporto quali stazioni ed aeroporti, nei quali sia possibile la condivisione di spazi, per sviluppare relazioni, creatività e ridurre i costi fissi e ambientali.

Tra i vantaggi che i lavoratori percepiscono di più nel momento in cui viene proposto loro lo spostamento nelle aree del Mezzogiorno, i principali sono il minor costo della vita, seguito dalla maggior possibilità di trovare abitazioni a basso costo. Per quanto riguarda gli svantaggi, spiccano i servizi sanitari e di trasporto di minor qualità, la scarsa possibilità di far carriera e la minore offerta di servizi per la famiglia.

La SVIMEZ, con l'avvio di un Osservatorio sul *south working* intende promuovere l'adozione di un pacchetto di misure volte all'attrazione di lavoratori qualificati che potrebbero favorire la riattivazione di quelle precondizioni dello sviluppo da troppi anni abbandonate. Il *south working* potrebbe rivelarsi un'interessante opportunità per interrompere i processi di deaccumulazione di capitale umano qualificato iniziati da un ventennio (circa un milione di giovani ha lasciato il Mezzogiorno senza tornarci) e che stanno irreversibilmente compromettendo lo sviluppo delle aree meridionali e di tutte le zone periferiche del Paese. Per realizzare questa nuova opportunità è tuttavia indispensabile costruire intorno ad essa una politica di attrazione di competenze con un pacchetto di interventi concentrato su quattro cluster: 1) incentivi di tipo fiscale e contributivo; 2) creazione di spazi di *co-working*; 3) investimenti sull'offerta di servizi alle famiglie (asili nido, tempo pieno, servizi sanitari); 4) infrastrutture digitali diffuse in grado di colmare il *gap* Nord/Sud e tra aree urbane e periferiche.



## IL PESO DELL'ECONOMIA ILLEGALE SULLO SVILUPPO E LA CRISI

### *Il ruolo della criminalità al tempo della crisi*

Già nell'edizione 2009 del Rapporto, la SVIMEZ dedicava particolare attenzione al ruolo delle organizzazioni criminali, alla loro trasformazione, alla capacità di inquinare le economie locali e alla necessità di contrastarle analizzando costantemente sia il quadro normativo e gli strumenti che da esso derivano, sia sottolineando la necessità di intensificare la disseminazione di principi e regole di agire specie tra le nuove generazioni.

La grande intuizione di Falcone e Borsellino è stata propria la sottolineatura di questa capacità di lavoro tra le nuove generazioni che, oggi come trent'anni fa, è ancora più urgente anche considerando il fatto che le differenti organizzazioni mafiose – specie le più attive – hanno da sempre tratto vantaggi e profitti particolarmente dalle molteplici situazioni di crisi. Un pericolo che minaccia la sicurezza dei cittadini, l'economia e la stessa democrazia, soprattutto col diffondersi della pandemia dovuta all'espansione dei contagi da Covid-19 e alle sue eterogenee conseguenze sui diversi territori del Paese.

Un aspetto al quale prestare particolare attenzione nei prossimi mesi è l'esposizione della miriade di aziende manifatturiere, commerciali e di servizi il cui fabbisogno di liquidità si scontra con il rallentamento generale della dinamica dei finanziamenti, con le rigidità del sistema bancario, con i ritardi dei sostegni statali e dell'implementazione delle procedure connesse alle garanzie pubbliche, nonché con gli effetti del rallentamento o dell'interruzione dell'attività produttiva.

Nel corso dei decenni il movimento delle mafie si è tradotto in conquista di nuovi territori e nuovi settori economici, specie proprio nel Centro-Nord; l'infiltrazione nell'economia non è avvenuta attraverso l'iniziale attività estorsiva ma mediante un più efficace radicamento economico. È prevedibile che i reati territoriali che manifesteranno una maggiore dinamicità nel prossimo futuro saranno almeno tre: l'attività estorsiva, l'usura e la corruzione. La prima perché, pur in presenza di una significativa contrazione di esercizi commerciali ed imprese, rimane sempre il reato simbolo con il quale le organizzazioni criminali esercitano il loro controllo sul territorio. Le altre due perché più direttamente incidono sulle vulnerabilità del tessuto sociale, economico ed istituzionale.

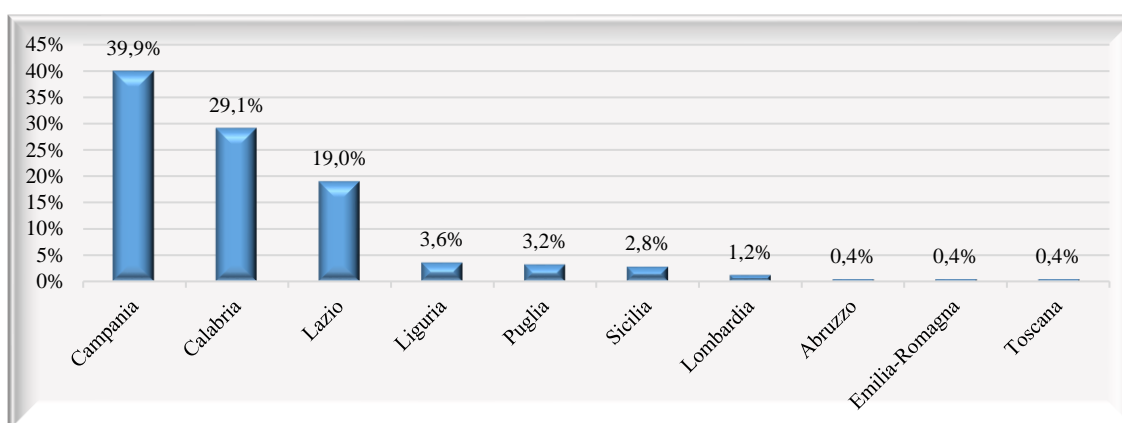
Si può sostenere in via generale che il processo di sopraffazione criminale di imprenditori, commercianti, professionisti è iniziato all'insegna di una agenda temporale che ha visto prima le locali della 'ndrangheta, molti gruppi mafiosi siciliani e diverse organizzazioni di camorra agire in forma silente ma con spirito più imprenditoriale e solo nei più recenti anni è seguita a questa lunga fase una più articolata e nuova (per i territori e il tessuto economico) attività predatoria basata sull'offerta di servizi di protezione o sulla corrispettiva risposta a patti collusivi.

Il diffondersi della pandemia e il conseguente forte aggravamento delle condizioni economiche rendono ancora più necessarie analisi puntuali, da cui far discendere scelte coraggiose. Le forme di «welfare criminale» offerte nei mesi del *lockdown* da molti sodalizi criminali hanno sostenuto segmenti di classe sociale più povere e imprese in difficoltà attraverso prestiti non necessariamente a tassi usurari. Se il terreno di coltura del credito malavitoso è quello descritto, va avviato anche in Italia un grande programma di sdebitamento a partire dalla rapida introduzione delle norme sul sovraindebitamento. Un grande sforzo, trasversale ai partiti politici, simile a quello che nel 1996 portò alla promulgazione della legge 108 del '96 sull'usura, potrebbe bonificare in tempi relativamente rapidi la palude dell'esclusione dal credito su cui prospera la mala pianta dell'usura.

## Corruzione nei territori e trasparenza per il rilancio infrastrutturale

Analizzando gli atti giudiziari reperiti dalla banca dati della DNA relativi a reati contro la Pubblica Amministrazione aggravati dal metodo mafioso, è possibile ricavare informazioni sul rapporto tra territorio ed eventi di corruzione. La concentrazione maggiore di episodi si registra in Campania e Calabria, rispettivamente con il 39,9% e il 29,1% dei casi, mentre è marginale il peso della Sicilia e della Puglia che, messe assieme, raggiungono appena il 6% del totale. Per quei territori di più recente infiltrazione mafiosa, i dati registrano una significativa presenza del Lazio con il 19,0% dei casi, principalmente per vicende connesse al filone «Mafia Capitale». Le altre regioni del Centro-Nord hanno un peso trascurabile, raggiungendo tutte percentuali inferiori al 5%. Tuttavia analisi qualitative suggeriscono, in base agli atti acquisiti, che l'estensione territoriale della camorra e della 'ndrangheta non si esaurisce nei territori di origine. Come molte inchieste hanno già mostrato, secondo il cd. fenomeno delle «mafie in movimento», la penetrazione nei territori del Centro-Nord delle 'ndrine è cresciuta negli anni – si avvalgono dello strumento della corruzione per rendere latente e invisibile il processo di espansione verso le nuove aree – e, per non pochi aspetti, è più efficace, dal momento che aggregano attorno a sé amministratori e politici locali, imprenditori, funzionari pubblici, professionisti, intermediari, mediante proprio la corruzione di altri soggetti dediti all'illegalità.

Fig. 5. Distribuzione geografica degli episodi analizzati. Valori %. Anni 2013-2020



Fonte: Elaborazione dati DNA gruppo di ricerca «Criminalità e sicurezza a Napoli». Terzo Rapporto.

Il dato molto preoccupante è che le organizzazioni criminali ricorrono sempre più spesso a sistemi corruttivi per raggiungere i loro scopi, approfittando anche delle situazioni emergenziali, come quella in corso dovuta all'epidemia da Covid-19, con effetti devastanti sul sistema economico e sulle imprese sane già pesantemente colpite dalla crisi. Il pericolo è quello di incorrere nella *shock economy*, cioè quel modo di «fare economia» che trae profitto dalle situazioni emergenziali.

La questione è ancora più attuale in quanto lo strumento più idoneo per superare la crisi dovuta al Covid è stato opportunamente rinvenuto nella massiccia operazione di investimenti pubblici indirizzati verso opere pubbliche, infrastrutturali e di ammodernamento digitale. È auspicabile realizzare questo «*shock infrastrutturale*» in tempi veloci per far fronte al rallentamento economico post-pandemico. Tuttavia, bisogna agire su un duplice fronte, nell'ottica comune della trasparenza. Da un lato, trasparenza nelle procedure, andando ad individuare quale sia il modo migliore per far sì che un'opera pubblica sia portata a termine in tempi rapidi e soprattutto che i lavori vengano eseguiti a regola d'arte, scongiurando il rischio delle infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Dall'altro, trasparenza nel campo delle strategie di prevenzione della corruzione. Dunque, l'emergenza post-pandemia dev'essere caratterizzata da una diversa gestione amministrativa, che si ispiri alla

prevenzione della corruzione mediante: lo strumento della trasparenza integrale di ogni spesa e acquisto pubblico.

## **IL NON PROFIT AL TEMPO DEL CORONAVIRUS: RUOLO E CRITICITÀ DI UN SETTORE STRATEGICO**

La crisi provocata dalla pandemia ha determinato un recupero di centralità dell'azione dello Stato centrale come principale agente di riequilibrio dei fattori economici e sociali di disparità, accompagnato da un nuovo protagonismo dei soggetti che operano secondo finalità di non profit. Sul versante propriamente assistenziale, il non profit ha fatto da sponda al sistema sanitario. Il Terzo Settore è stato in prima linea anche nei servizi di emergenza e marginalità sociale rivolti a persone in condizione di povertà estrema e grave deprivazione.

Nonostante le tante iniziative promosse dal non profit nel periodo di *lockdown*, il settore ha subito gravi danni economici che hanno interessato in modo trasversale l'intero comparto. Ad essere maggiormente colpiti gli enti (e i dipendenti) delle attività a cui è stato imposto il fermo. Un'altra consistente quota di enti ha sofferto l'impossibilità di attuare le modalità di autofinanziamento utili al proprio mantenimento registrando una caduta verticale delle entrate.

Nel Mezzogiorno il numero di istituzioni attive aumenta del 2%, valore ripartito a livello regionale in modo variegato: boom di crescita per Campania (+7,2%) e Molise (+6,6%) seguite da un buon aumento della Calabria (+3,3%), mentre viceversa, presentano variazioni negative la Sardegna (-5,6%) e la Puglia (-1,2%). Una crescita a macchia di leopardo quella del meridione. Tuttavia, la crescita del non profit meridionale è ancora in ritardo rispetto al resto del Paese. Una delle maggiori criticità per l'espansione del non profit meridionale è dato dal ridotto numero di occupati (166.061 dipendenti), con una crescita annuale di appena lo 0,9%. In grande sofferenza la Basilicata che perde il 12% degli occupati seguita, ad una certa distanza, dalla Sicilia (-2%). Ridotti margini di sviluppo per Sardegna (0,4%) e Campania (0,5%) mentre il Molise si mostra in controtendenza con un aumento del 9,3% di dipendenti.

Nel Mezzogiorno, anche il rapporto tra occupati e popolazione (80,2 dipendenti per 10mila abitanti) è decisamente inferiore alla media nazionale (139,7). È il Nord-ovest la ripartizione con il maggior numero di dipendenti (286.741) e il miglior rapporto sulla popolazione (178,2 dipendenti su 10mila abitanti), seguito dal Nord-Est (171,2) e dal Centro (159,9). Il Sud presenta il valore più basso di occupati (12,5%) convogliati nel settore sanitario (8,5%) e in misura minore in ambito Sportivo-culturale (0,6%), dell'Istruzione e Ricerca (1,4%) e nell'Assistenza sociale (1,5%).

Tab. 14. *Istituzioni non profit e dipendenti per ripartizione geografica. Valori assoluti, valori %, incidenza sulla popolazione.*

Ripartizioni geografiche	Istituzioni			Dipendenti		
	Unità	per 10mila abitanti	Var.% 2016/17	Unità	per 10mila abitanti	Var. % 2016/17
Nord-Ovest	98.383	61,1	2,4	286.741	178,2	4,1
Nord-Est	80.514	69,2	1,4	199.334	171,2	5,0
Centro	78.094	64,8	2,3	192.639	159,9	5,3
Mezzogiorno	93.501	45,2	2,0	166.061	80,2	0,9
Italia	350.492	57,9	2,1	844.775	139,7	3,9

Fonte: ISTAT, Registro Statistico delle Istituzioni non profit 2017

Vi è al Sud una propensione a contenere la presenza femminile nel Terzo Settore, sintomo dell'incapacità di aprire alle donne anche un mercato del lavoro culturalmente prossimo alle funzioni loro attribuite per distorta convenzione sociale.

La condizione di minor solidità dell'occupazione non profit meridionale deriva soprattutto dalla particolare predisposizione del non profit verso pratiche di sotto-inquadramento del personale, per risparmiare.

Nel Mezzogiorno la scarsa presenza di Fondazioni è particolarmente sentita in Puglia (3,1%) e Sicilia (3,1%) mentre la Sanità è l'ambito meno agito (0,9%) e il settore Culturale, sportivo (4,8%) quello più diffuso. Le caratteristiche patrimoniali delle fondazioni e l'approccio finanziario non trovano nel contesto economico-produttivo meridionale il contesto adatto.

Per contrastare gli effetti della crisi indotta dall'emergenza Covid-19 il Decreto Rilancio ha introdotto una serie di misure a favore degli enti del Terzo settore. Da segnalare, in particolare, l'art. 246 finalizzato al sostegno del Terzo settore nelle regioni del Mezzogiorno attraverso uno stanziamento di 100 milioni di euro per il 2020, di cui 20 milioni riservati a interventi per il contrasto alla povertà educativa, e ad altri 20 milioni per l'anno 2021 (con risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione) per rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione a seguito del Covid-19.

## PARTE TERZA: MUTAMENTI E ADATTAMENTI DEL SISTEMA DELLE IMPRESE MERIDIONALI

### MUTAMENTI DELLA GEOGRAFIA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO: IL RUOLO DELLE CITTÀ MEDIE

Le città medie, che hanno rappresentato un modello di sviluppo economico-sociale ai margini rispetto alle città industriali più importanti, devono oggi ritrovare la loro capacità di incontrare i bisogni della popolazione residente e rivedere il loro posizionamento in termini di competitività alla luce dei mutati caratteri di centralità e perifericità. La predilezione per la taglia piccola e media resta peculiare delle regioni centro settentrionali, laddove il Mezzogiorno appare ancora dominato dalle città primato e dalla propensione alla residenza nelle grandi aree urbane. A partire dagli anni '80, nelle regioni del Centro-Nord la perdita di popolazione nelle aree metropolitane appare compensata, e alcune volte superata, dalla crescita delle corone circostanti. Tale processo di metropolizzazione investe via via le aree più prossime a quelle centrali, in grado di offrire comunque una buona qualità di infrastrutture e servizi a fronte di costi più contenuti. Tale tendenza è alquanto differente rispetto a quella riscontrabile nelle aree urbane meridionali, in cui si registra un calo di popolazione generalizzato, che assume caratteri ancora più marcati nelle aree interne.

In Campania il decremento è evidente per tutta la fascia costiera, estendendosi a partire dal capoluogo verso tutti i paesi dell'area vesuviana. Sono ampiamente coinvolte, inoltre, seppur con modalità e motivazioni differenti, le aree interne del casertano e del beneventano, nonché alcuni territori dell'Irpinia e dell'alto Cilento. Nell'area interna della provincia di Caserta, il decremento copre tutte le fasce di età della popolazione, ma si nota anche un ripopolamento non censito e non governato, attribuibile ai flussi insediativi di immigrati, che si riflette anche sulla nascita di dinamiche di conurbazione prive di alcuna pianificazione. Diverso il discorso per le altre aree interne, in particolare con riferimento all'Alta Irpinia e all'Alto Cilento, nelle quali il comune denominatore è relativo all'innesco di fenomeni migratori da parte delle fasce più giovani in età lavorativa. La riduzione e in alcuni casi addirittura la privazione dei servizi di base, unite alla ridotta accessibilità logistica dei territori, rappresenta la principale leva di spostamento verso altri luoghi.

Questo stesso scenario si ripropone anche nelle altre regioni del Mezzogiorno. Ad esempio, l'area garganica e l'area interna dell'Agrigentese, tristemente note per la ribalta mediatica che ha avuto il fenomeno del caporalato, presentano tratti comuni all'area del casertano. Così come, invece, ad esempio l'area interna del tarantino in Puglia e del trapanese e del catanese in Sicilia mostrano dinamiche simili a quelle dell'Alta Irpinia e dell'Alto Cilento. L'armatura urbana meridionale sembra aver perduto la sua capitale, Napoli, che continua ad essere la città più rappresentativa del Mezzogiorno ma non ne è più l'unica guida. La *leadership* partenopea, quel sentimento di identificazione tale da far classificare come «napoletano» tutto ciò che fosse meridionale, si è andata gradualmente riducendo, anche a causa dei recenti fenomeni di calo demografico e perdita di possibilità occupazionali. Nel frattempo, altre città hanno saputo rafforzare il proprio ruolo e le proprie funzioni nella rete urbana campana (Caserta, Salerno) e meridionale (soprattutto Bari e Palermo). Obiettivi prioritari per sostenere la rete di città medie che si va formando o per rivitalizzare le medie e le piccole città in declino e la loro base economica riguardano la necessità di individuare e provvedere a dotazioni mirate di infrastrutture e servizi materiali e immateriali. La costruzione di *network* di cooperazione e il potenziamento della rete di infrastrutture di comunicazione e di trasporto, in modo da consentire una elevata accessibilità interna all'area metropolitana vasta e al suo mercato interno, appare in tal senso una condizione imprescindibile. Diverse città medie mostrano meno contraddittorie condizioni socioeconomiche: Benevento, Avellino, Isernia, Campobasso, Termoli, Avezzano, Aquila, Sulmona (tra Napoli-Roma); le città della prima e della seconda fascia costiera tra

Puglia, Campania, Molise, Abruzzo; i centri della Puglia meridionale, che fungono da raccordo territoriale tra Bari-Taranto e la Basilicata (Potenza, Melfi, Matera); così come i centri medi della Campania meridionale (Sala Consilina, Vallo della Lucania) nei confronti dei minori centri lucani e della Calabria centro-settentrionale. Pur non costituendo ancora, come nel Nord, un'alternativa alle criticità economiche e sociali dei grandi centri metropolitani, queste città di medie dimensioni condividono delle rilevanti potenzialità per intraprendere percorsi virtuosi da sostenere con politiche generali adeguate.

La grande «questione urbana» irrisolta del Mezzogiorno, che consiste nella accentuata concentrazione di popolazione e di servizi (comunque insufficienti) lungo la direttrice tirrenica tra Salerno-Napoli-Roma, non ha ancora raggiunto sufficienti livelli di integrazione regionale e interregionale lungo quella adriatico-ionica, che appare demograficamente meno consistente e più debole in termini di armatura di servizi qualificati. Si configura dunque, tra Tirreno e Adriatico, una sorta di quadrato i cui vertici congiungono le aree metropolitane di Napoli, Roma, Bari e la grande area urbana di Chieti-Pescara. In modo obliquo, all'interno di esso, si sono formati e vanno formando poli urbani minori di riequilibrio frammisti ad ancora troppi vuoti e costituiti, generalmente, dagli attuali capoluoghi provinciali e regionali. Le città del Mezzogiorno sono oggi problema e soluzione insieme. Sono i luoghi dell'insostenibilità che possono diventare laboratorio di nuove politiche per l'ambiente, i luoghi della crisi economica che possono diventare laboratori di innovazione, i luoghi del disagio, dell'esclusione sociale e delle disuguaglianze che possono divenire territori di integrazione. È dalla questione urbana, dunque, che passa l'intera questione meridionale.

## **I PROCESSI DI LOCALIZZAZIONE E DELOCALIZZAZIONE DEL MEZZOGIORNO DURANTE E DOPO LA «LUNGA CRISI»**

La costruzione di matrici territoriali delle relazioni tra imprese e unità locali ha permesso di quantificare l'intensità dei processi di localizzazione e delocalizzazione in termini di numerosità, addetti e fatturato durante il decennio 2008-2017.

Con specifico riferimento al numero di unità locali, se ne registrano quasi ottantamila «esterne» (caratterizzate da una sede legale differente da quella di localizzazione dell'impresa). Un valore che produce un peso sul totale dell'economia (al netto delle attività agricole e della pubblica amministrazione) pari all'1,7%, con punte del 2,0% nel Nord-Ovest e un valore minimo dell'1,6% nel Nord-Est; area quest'ultima nella quale prevalgono relazioni territoriali prevalentemente contigue.

Di queste ottantamila unità locali, 22.730 sono localizzate nel Mezzogiorno, con un'incidenza pari all'1,7% che esprime un numero di addetti (al netto della componente irregolare) pari a 418.870, per una dimensione media nove volte superiore a quella delle unità locali interne (18,1 addetti contro 2,6). Proprio la rilevante dimensione media di queste ne alimenta il peso nell'intero sistema. La quota occupazionale delle unità «esterne» del Mezzogiorno, infatti, risulta pari al 10,7% (10,0% nel 2008), 2,4 punti oltre la media nazionale (8,3%).

Anche in termini di fatturato, il Mezzogiorno si conferma l'area in cui si registra un ruolo più incisivo dei processi di localizzazione: quasi 67 miliardi di euro di vendite, infatti, provengono da unità locali con sede al Centro-Nord. Un valore che, al 2017, incide per il 13,5% degli addetti extra-agricoli che operano nel privato delle regioni meridionali, ovvero quattro punti in più rispetto all'analogia quota media nazionale (8,5%).

Complessivamente, il quadro che emerge dai tre indicatori evidenzia come il Mezzogiorno tragga maggior impulso dalle relazioni tra sistemi produttivi territoriali. Ciò sta a significare che, rispetto

alle restanti aree del Paese, esiste una dipendenza crescente del territorio dai legami extra-ripartizionali. Ciò può essere letto sia in chiave di maggior attrattività, sia attraverso l'effetto sostituzione che favorisce i grandi gruppi aziendali, a scapito delle piccole imprese locali.

Le dinamiche più recenti evidenziano un certo ritardo del Mezzogiorno nell'intercettare nuovi investimenti in loco. Le variazioni percentuali delle unità locali, degli addetti e del fatturato associabili a sedi di imprese extra-territoriali, infatti, crescono spesso con tassi inferiori a quanto accade nel resto del Paese, il che suggerisce una minore capacità attrattiva, soprattutto per quanto riguarda gli insediamenti imprenditoriali più strategici, ovvero quelli cui sono connesse le maggiori ricadute in termini di ricchezza.

L'analisi svolta consente di ricostruire informazioni preziose sull'andamento dei legami formali tra imprese e unità locali all'interno del territorio nazionale e, dunque, sulle dinamiche localizzative e delocalizzative che hanno interessato il territorio negli anni recenti. Si tratta di informazioni decisamente rilevanti, ma tendenzialmente oscurata dagli studi, complementari, inerenti all'entrata/uscita degli investimenti con l'estero (IDE). Osservare il fenomeno con una prospettiva sub-nazionale ha consentito di elaborare considerazioni nuove, e aggiuntive rispetto a quelle unicamente deducibili dall'andamento degli IDE.

In breve, lo studio dei fenomeni di integrazione tra imprese e territori restituisce un'immagine piuttosto interessante delle traiettorie evolutive dei sistemi economici locali e, in particolare, di quelli meridionali.

Il Mezzogiorno durante e dopo la lunga crisi ha perso attrattività, contrariamente al Centro e al Nord. Questa evidenza in parte trova spiegazione nei più complessi gradi di strutturazione delle singole unità richiesti per operare nei mercati odierni. Sul piano settoriale, la manifattura meridionale mostra segni di particolare sofferenza, con arretramenti significativi sia in termini occupazionali che di ricchezza prodotta. Tendenza opposta, invece, si ravvisa sempre nel Sud con riferimento ai settori dei servizi, in particolare per il commercio e i KIBS.

Per ciò che concerne i processi di delocalizzazione è nuovamente il Mezzogiorno a mostrare le peggiori *performance*, con valori assoluti particolarmente ridotti di unità locali (e anche di addetti e fatturato) delocalizzate al di fuori dei propri confini; anche le dinamiche di questi indicatori risultano altrettanto deludenti. Fanno eccezione, di nuovo, i settori del commercio e dei KIBS per i quali, al contrario, si rileva una seppur timida apertura verso le restanti aree del Paese.

In generale, il divario sempre più marcato tra Sud e le economie centro-settentrionali si manifesta anche osservando le dinamiche localizzative e delocalizzative recenti. Emerge chiaramente come, a differenza del Centro-Nord, il Sud perda terreno sia per ciò che concerne gli investimenti imprenditoriali in entrata (localizzazioni), che per quelli in uscita (delocalizzazioni). Queste nuove evidenze empiriche forniscono, pertanto, ulteriori argomentazioni e spunti di riflessione circa l'ideazione, e l'implementazione, di politiche industriali (nazionali) che tengano conto dei fattori di criticità che il Mezzogiorno mostra anche in relazione al fenomeno indagato in questa sede.

## **PARTE QUARTA: I FABBISOGNI DI INVESTIMENTO**

### **POLITICHE INFRASTRUTTURALI: LE SFIDE E LE OPPORTUNITÀ DEL RILANCIO POST-COVID**

Nel Mezzogiorno, dai primi anni '90, il calo della spesa per investimenti in opere pubbliche è stato continuo e si è ulteriormente accentuato negli ultimi anni. Il declino della spesa infrastrutturale è dimostrato dal tasso medio annuo di variazione nel periodo 1970-2019, pari a -1,9% a livello nazionale, ma con un calo del -4,5% nel Mezzogiorno, a fronte di appena il -0,8% nel Centro-Nord.

Un sostanziale e straordinario cambiamento di prospettiva si può realizzare con le risorse di New Generation EU, grazie alle quali si potrebbe raggiungere e superare entro il 2024 un livello di investimenti pubblici superiore al 3% del PIL.

Le priorità infrastrutturali del Piano Sud si concentrano sul potenziamento della rete ferroviaria, sul miglioramento del trasporto pubblico locale e sul sostegno alle filiere logistiche territoriali, con particolare riferimento all'intermodalità delle merci in uscita e in entrata dai porti e alle infrastrutture di «ultimo miglio». Le azioni da realizzare nell'immediato, mediante accordi per avviare i cantieri nel biennio 2020-2021, sono realisticamente incentrate sull'impiego di 33,5 miliardi di competenza del MIT, destinati in prevalenza al settore ferroviario (AV Salerno-Reggio Calabria, Napoli-Bari e Palermo-Messina-Catania). Il divario nella dotazione complessiva di reti ferroviarie del Mezzogiorno, nonostante i miglioramenti, resta rilevante rispetto al Centro-Nord, non solo per la ridotta diffusione della rete AV, ma anche per altre carenze qualitative delle reti ordinarie. Le strutture di intermodalità ferroviaria di RFI sono praticamente inesistenti nel Mezzogiorno, mentre estremamente modesta è la presenza di interporti, che insieme (i centri intermodali sono più incentrati sullo scambio modale gomma-ferro, mentre gli interporti aggiungono servizi di stoccaggio e lavorazione dei flussi di merci) dovrebbero rappresentare (con i porti o in alternativa ad essi, nel caso di notevoli distanze dalla costa o di saturazione degli scali marittimi) un fattore determinante di competitività industriale, commerciale e logistica del territorio.

Gli altri comparti sui quali puntare sono la manutenzione e messa in sicurezza di strade e autostrade, la rete idrica e l'edilizia pubblica e sociale.

Nel ranking regionale europeo la regione del Mezzogiorno più competitiva è la Campania, ma posizionata quasi a metà graduatoria (100° su 263), seguita da Puglia (143°), Calabria (175°), Sicilia (161°), Abruzzo (176°), Sardegna (203°), Basilicata (234°) e Molise (245°). Ma anche le regioni più competitive del nostro Paese si collocano su posizioni di retroguardia, come Lazio (50°), Piemonte (54°), Liguria (76°), Lombardia (79°), Veneto (106°) e Emilia-Romagna (121°).



Tab. 15. Dotazione di infrastrutture terrestri in rapporto alla popolazione – Numeri indici (UE 15=100,0)

Regioni e Ripartizioni territoriali	Indici 1990 (UE 15 = 100,0)				Indici 2017 (UE 15 = 100,0)			
	Autostrade	Ferrovie ordinarie		Ferrovie AV (*)	Autostrade	Ferrovie ordinarie		Ferrovie e AV (*)
		Totali	Elettrificate			Totali	Elettrificate	
Abruzzo	263,3	105,2	192,5	0,0	160,0	104,4	110,5	0,0
Molise	99,9	191,5	54,5	0,0	69,0	224,4	88,6	0,0
Campania	71,9	44,0	81,1	0,0	45,4	49,4	67,3	119,7
Puglia	72,0	52,4	68,3	0,0	45,9	54,4	68,4	0,0
Basilicata	43,5	143,3	14,7	0,0	31,3	159,8	169,5	0,0
Calabria	130,0	100,7	88,8	0,0	87,4	114,2	114,1	0,0
Sicilia	105,2	71,5	55,5	0,0	80,2	71,3	71,8	0,0
Sardegna	0,0	65,1	0,0	0,0	0,0	68,0	0,0	0,0
Centro-Nord	105,1	72,0	118,0	121,0	77,7	73,4	100,3	124,9
Mezzogiorno	91,4	68,8	71,0	0,0	61,6	72,5	73,6	33,6
Italia	100,1	70,8	101,0	77,3	72,0	72,9	91,0	93,3
UE 15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(\*) Media UE riferita ai soli Paesi dotati di linee AV (reti con velocità superiore a 250 km/h).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT e ISTAT.

## PANDEMIA E DIVARI DI CITTADINANZA

### *La distribuzione territoriale della spesa pubblica e l'accesso ai servizi*

Con la crisi del 2008 è intervenuto un importante *break* che, a causa del disinvestimento pubblico innescato dall'austerità, ha provocato l'allontanamento dalle medie nazionali degli indicatori di accesso ai servizi essenziali con particolare riferimento all'istruzione, alla sanità e all'assistenza sociale. Quel disinvestimento non ha reso più fragile solo il Sud, ha indebolito tutto il Paese

Negli ultimi anni la SVIMEZ è intervenuta in numerose occasioni sui temi della finanza pubblica regionale. Con finalità lontane dal rivendicazionismo, l'Associazione ha piuttosto portato nel confronto pubblico i numeri della sperequazione territoriale della spesa pubblica per accendere i riflettori sulla «nuova» questione meridionale: la cittadinanza limitata di chi vive e fa impresa al Sud e deve fare i conti con l'insufficiente quantità e qualità dei servizi pubblici.

Il tema della sperequazione territoriale della spesa – sfavorevole al Mezzogiorno secondo tutte le fonti ufficiali disponibili – va posto nella prospettiva più ampia di stimolare la discussione pubblica intorno ad un concetto che sta agli antipodi del rivendicazionismo: l'interdipendenza sociale ed economica tra i territori del nostro Paese. Intorno al concetto di interdipendenza la SVIMEZ ha sviluppato in questi anni le sue analisi, ponendolo al centro di proposte tutte tese a valorizzare i mutui effetti benefici attivabili per il Nord e il Sud dalla costruzione di una rete più fitta di reciproche relazioni. Una soluzione, questa, che ci pare ancora ben più proficua rispetto a quella degli opposti rivendicazionismi che preferiscono rimproverarsi l'un l'altro colpe del passato indicando la strada di un futuro di minore integrazione.

Un confronto franco su questo argomento è quanto mai attuale oggi che sono in via di definizione i progetti di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), chiarendo in premessa un aspetto che a noi pare decisivo. La disponibilità delle risorse in arrivo dalla «nuova» Europa e che la stessa Commissione europea raccomanda di orientare alla riduzione dei divari territoriali, non deve far dimenticare che è innanzitutto responsabilità della politica ordinaria assicurare una distribuzione territoriale della spesa pubblica in linea con i fabbisogni di investimento. Le risorse della «nuova» Europa dovranno aggiungersi alla spesa ordinaria, che deve tornare a fare la sua parte raggiungendo

le regioni meridionali per una quota almeno proporzionale alla sua popolazione, rispettando il vincolo di legge della clausola del 34% rafforzata dalla Legge di Bilancio 2020. Così come è fondamentale che la programmazione di queste nuove risorse avvenga in coerenza con gli obiettivi fissati nell'ambito della politica di coesione del nuovo ciclo di programmazione portando a sistema gli interventi di investimento che dovranno essere orientate verso quei territori che maggiormente hanno sofferto delle conseguenze della pandemia, facendo coincidere gli obiettivi di crescita nazionale e equità territoriale.

Ancora riteniamo, in sintonia con le analisi della Banca d'Italia, che sia l'interdipendenza tra Nord e Sud del Paese a dover essere valorizzata dalle politiche. Evidenziare che i livelli di spesa pubblica pro capite sono mediamente più bassi nelle regioni del Mezzogiorno e mostrarne il *trend* calante negli ultimi anni significa fornire una fotografia dell'esistente, senza con ciò voler fare il controcanto al rivendicazionismo di segno opposto che misurava fino a ieri il maltolto con il «residuo fiscale» del Nord. Privarsi di questa fotografia vorrebbe dire rinunciare ad un patrimonio informativo fondamentale per delineare strategie di intervento in grado di aumentare la coesione sociale e territoriale e allo stesso tempo di valorizzare le aree di crescita potenziale esistenti nel Paese.

Tab. 16. *Spesa pro capite del SPA e della PA: un confronto tra la fonte CPT e la Banca d'Italia. Valori a prezzi correnti*

Regioni e ripartizioni	Spesa SPA pro capite (CPT)		Spesa PA pro capite (CPT)		Spesa PA pro capite (Banca d'Italia) (*)
	Anno 2018		Anno 2018		Media 2014-16
	Totale	Al netto degli interessi	Totale	Al netto degli interessi	Al netto degli interessi
Piemonte	17.094	15.941	14.698	13.750	12.816
Valle d'Aosta	23.993	23.193	17.450	16.916	20.222
Lombardia	19.226	17.646	15.034	13.646	12.263
P.A. Trento	20.655	20.105	16.790	16.453	17.997
P.A. Bolzano	21.905	21.514	19.080	18.694	18.640
Veneto	15.491	14.670	12.869	12.229	12.173
Friuli Venezia Giulia	19.979	18.869	17.217	16.269	15.070
Liguria	19.907	19.305	16.295	15.914	15.080
Emilia Romagna	18.630	17.660	14.614	13.828	12.819
Toscana	16.373	15.791	13.888	13.475	12.971
Umbria	16.340	15.821	14.306	13.986	13.320
Marche	15.519	15.006	13.508	13.175	12.228
Lazio	24.012	21.963	18.840	17.108	13.106
Abruzzo	15.492	14.953	13.615	13.297	12.926
Molise	16.611	15.791	14.175	13.701	13.120
Campania	12.672	12.122	10.829	10.467	10.755
Puglia	14.112	13.751	11.718	11.514	11.306
Basilicata	16.538	15.768	12.858	12.378	12.886
Calabria	14.062	13.507	11.826	11.513	13.573
Sicilia	14.036	13.661	11.659	11.427	11.693
Sardegna	16.656	16.310	13.498	13.300	14.149
Italia	17.198	16.252	14.079	13.329	12.575
Mezzogiorno	14.077	13.613	11.794	11.510	11.836
Centro-Nord	18.818	17.621	15.265	14.273	12.979

(\*) Valori a prezzi correnti, stima SVIMEZ.

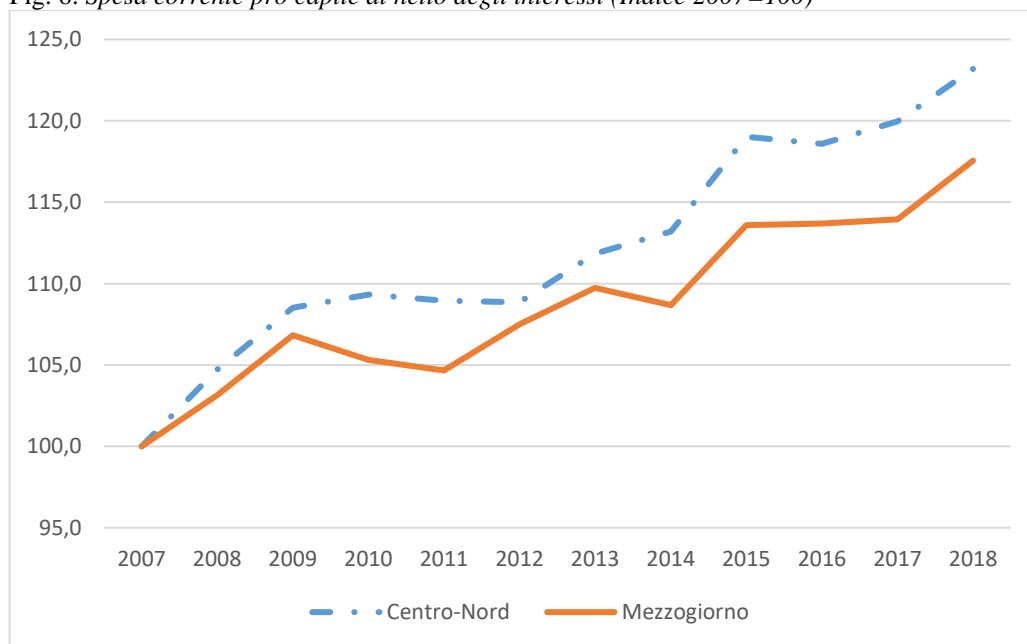
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT-Agenzia della coesione e Banca d'Italia

Nel Mezzogiorno i livelli di spesa pubblica pro capite sono più bassi che nel resto del Paese e negli anni duemila hanno mostrato un'evoluzione decisamente meno favorevole. Così risulta guardando ai valori della spesa pro capite a prezzi correnti per i due universi considerati dalla banca

dati CPT, Pubblica Amministrazione (PA) e settore Pubblico Allargato (SPA). Le regioni del Mezzogiorno presentano un valore di spesa media pro capite al netto degli interessi inferiore di circa 4.000 euro se consideriamo il SPA e di circa 2.700 euro se ci riferiamo alla sola PA. I dati Banca d'Italia confermano non solo un livello di spesa pro capite nelle regioni del Centro-Nord superiore in media di oltre 1.100 euro, ma anche un sostanziale allineamento dei dati per molte regioni.

Per quanto in misura diversa, dunque, Banca d'Italia e CPT convergono nell'attribuire al Centro-Nord una spesa pro capite superiore a quella registrata nel Mezzogiorno. Si tratta di una fotografia chiara e documentata che la SVIMEZ periodicamente aggiorna, ma che non è mai stata oggetto da parte dell'Associazione di base rivendicativa per un automatico livellamento della spesa pubblica regionale né tantomeno di richiami a «scippi».

Fig. 6. Spesa corrente pro capite al netto degli interessi (Indice 2007=100)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT

Inoltre, CPT e Banca d'Italia quantificano il divario di spesa pro capite che si è prodotto negli ultimi anni tra le due aree del Paese. Se si calcola il differenziale di spesa (corrente al netto degli interessi) tra Centro-Nord e Mezzogiorno, si osserva, quale che sia la statistica o la fonte utilizzata, che questo si è ampliato a partire quantomeno dal 2007.

A prescindere, quindi, dalla dimensione corrente del differenziale, quello che si osserva dal 2007 in poi è che in ogni anno successivo e fino al 2018 tale misura si è sempre ampliata a favore del Centro-Nord. La dinamica della spesa delle due macroaree posto uguale a 100 il valore 2007 fa emergere come la spesa corrente al netto degli interessi (a prezzi correnti) abbia registrato una crescita cumulata di oltre il 30% superiore al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Alla fine del 2018 il differenziale si attestava intorno ai 6 punti percentuali.

La SVIMEZ calcola che in tale periodo il divario a svantaggio del Mezzogiorno si è ampliato dai 320 euro pro capite del 2008 ai 939 del 2018. È questa evidenza che la SVIMEZ ha cercato di stigmatizzare in questi anni, non per motivare un diritto alla restituzione, ma per denunciare la miopia di una politica nazionale che non ha certo seguito una regola di riparto territoriale delle risorse (anche di spesa corrente, si badi bene, non solo di investimenti come certificato sia dai CPT sia dalla Banca d'Italia) basata sui fabbisogni dei territori.

## IL DIVARIO SANITARIO E I SUOI EFFETTI NELLA GESTIONE DELLA PANDEMIA

Durante la prima ondata della pandemia il sistema sanitario meridionale è stato colpito solo in maniera marginale dal virus. Così non è da quando l'emergenza sanitaria si è estesa in maniera più uniforme in tutto il territorio nazionale, portando allo scoperto tutte le carenze strutturali di un'offerta di servizi sanitari che per qualità e quantità nelle regioni meridionali è ben lontana dal garantire *standard* accettabili.

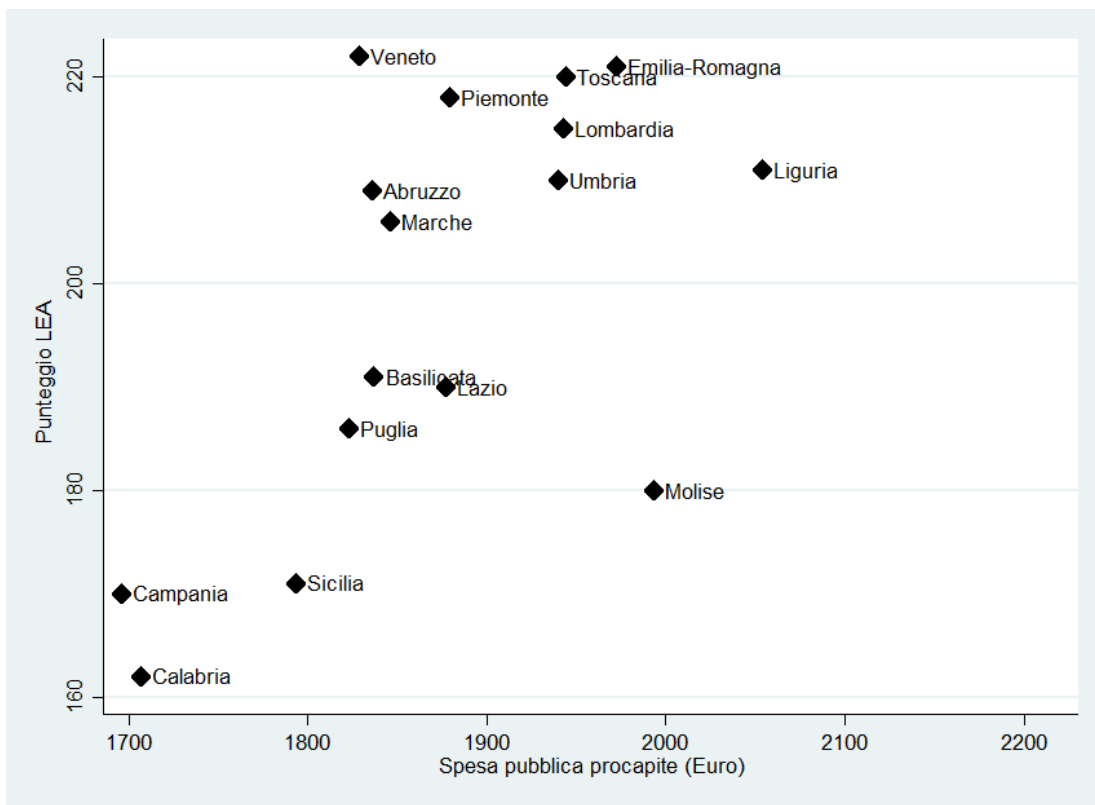
La consapevolezza emersa a marzo 2020 richiamata da politici e osservatori – «se il focolaio fosse avvenuto invece che in Veneto e Lombardia, in una regione del Mezzogiorno sarebbe stato un disastro di proporzioni assai maggiori» – si è così tradotta a ottobre nell'esigenza di maggiori restrizioni (zone arancioni o rosse) anche nelle regioni del Sud caratterizzate da tassi di contagio minori di quelli di altre regioni.

Un divario di offerta di servizi sanitari essenziali figlio di un *mix* drammatico di inefficienze e distorsioni nel suo governo e di un progressivo ampliamento nelle dotazioni di personale e infrastrutture a sfavore delle regioni meridionali, soprattutto di quelle interessate dai Piani di Rientro.

Dal 2007 al 2017 la media del numero di posti letto per 1.000 abitanti negli ospedali è scesa da 3,9 a 3,2 (la media europea è diminuita da 5,7 a 5 nello stesso periodo). La riduzione è avvenuta soprattutto nelle regioni sottoposte a Piano di Rientro, dove in media il tasso di posti letto per 1000 abitanti era più alto che nelle altre regioni. Sia in queste che nelle altre regioni la riduzione dei posti letto ha stimolato la riduzione dei ricoveri inappropriati, ma la struttura più frammentata della rete di offerta nelle regioni in Piano di Rientro può aver reso più difficile lo sfruttamento delle economie di scala, il miglioramento dell'efficacia dei servizi (attraverso il *learning by doing* degli operatori) e lo sviluppo adeguato della rete territoriale. Questo spiegherebbe le forti differenze interregionali anche in termini di diffusione dell'assistenza domiciliare integrata e il permanere di maggiori tassi di inappropriatazza dei servizi.

La fotografia più chiara dei persistenti divari territoriali nell'offerta di servizi sanitari è espressa dai punteggi LEA. Nell'ambito dell'architettura del SSN, i LEA rappresentano i Livelli Essenziali di Assistenza che devono essere garantiti in tutti i territori sulla base della Costituzione e per i quali lo Stato deve garantire il finanziamento integrale. I LEA sono quindi la traduzione giuridica del principio di «eguaglianza delle opportunità» nel nostro Paese. Il 2018, l'ultimo anno per il quale sono disponibili i risultati, è anche il primo anno in cui tutte le regioni monitorate risultano adempienti, raggiungendo il punteggio minimo di 160. Nonostante questi progressi, la distanza tra le regioni del Sud e quelle del Centro-Nord risulta marcata, oscillando tra valori massimi di 222 punti del Veneto e 221 dell'Emilia Romagna e i minimi di 170 di Campania e Sicilia e di appena 161 della Calabria.

Fig. 7. Punteggi LEA e spesa sanitaria pro capite

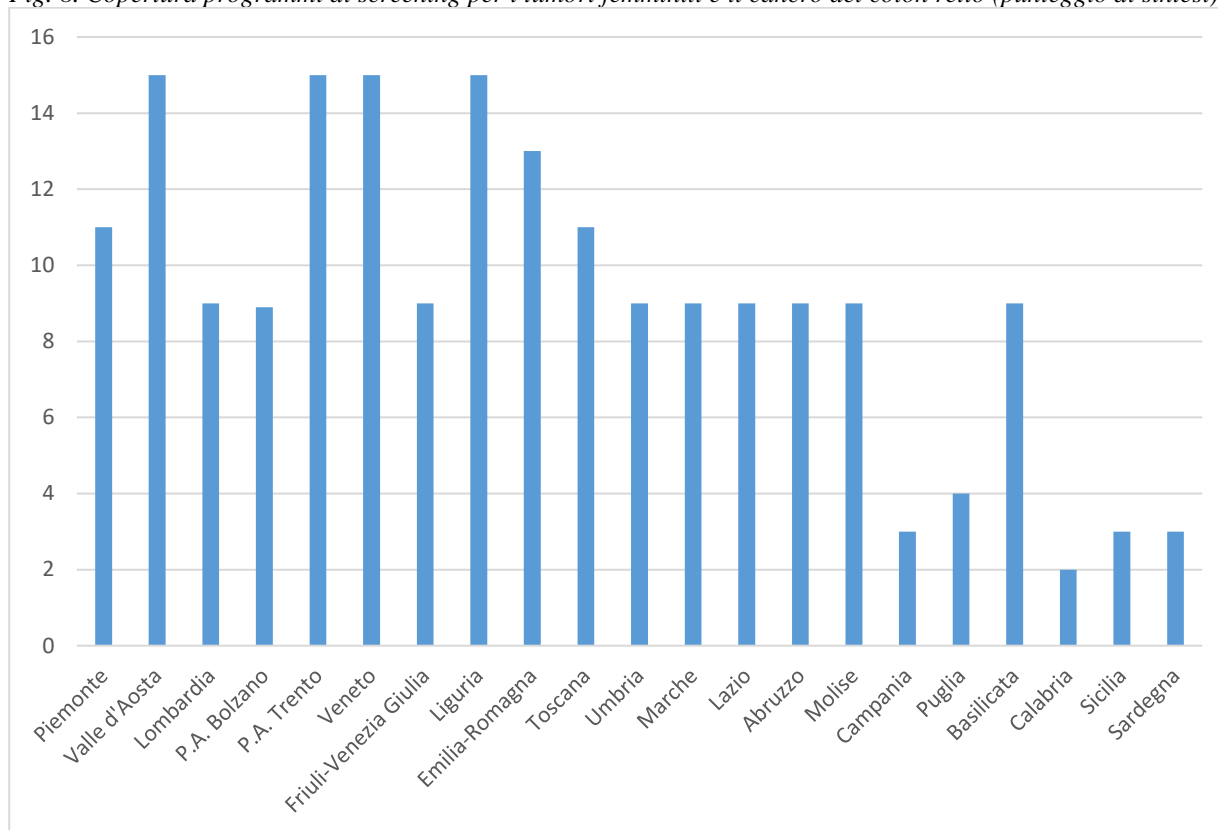


Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero della Salute (2018)

Se l'obiettivo delle politiche sanitarie è quello di garantire ai cittadini un equo accesso alle cure su tutto il territorio nazionale, non resta che interrogarsi sull'appropriatezza dei servizi e sull'efficienza dei sistemi sanitari regionali. Facendo riferimento a dati del 2017 emerge una non sorprendente relazione positiva tra la spesa sanitaria pubblica pro capite del 2017 e i punteggi LEA. Vale a dire che se si vogliono migliorare le *performance* è necessario (in media) spendere di più. Senza tuttavia sottacere ulteriori questioni cruciali: perché la Campania ottiene risultati migliori rispetto alla Calabria a parità di spesa? Perché il Veneto ha *performance* migliori della Puglia, della Basilicata e del Lazio a parità di spesa e decisamente migliori di regioni quali la Lombardia e l'Umbria che hanno una spesa superiore?

Per comprendere meglio cosa si nasconde dietro queste differenze nei punteggi LEA in termini di impatto concreto sulle opportunità di cura dei cittadini, è utile guardare ad alcuni indicatori sull'accesso a particolari servizi sanitari. Drammatico è, ad esempio, lo squilibrio tra regioni italiane nelle attività di prevenzione. La Figura seguente rappresenta la *performance* delle regioni in questo ambito con un indicatore sintetico che misura la partecipazione della popolazione *target* ai programmi regionali di: i) *screening* mammografico per il tumore al seno; ii) *screening* per il tumore della cervice uterina; iii) *screening* per il cancro del colon retto. Si tratta di prestazioni generalmente offerte alla popolazione *target* in modo del tutto gratuito, tramite campagne di *screening* gestite dalle Aziende Sanitarie Locali. Nel 2017, la regione con lo score peggiore, pari a 2, è stata la Calabria, mentre Liguria, Veneto, Provincia Autonoma di Trento e Valle d'Aosta sono le regioni con il punteggio più alto, pari a 15.

Fig. 8. Copertura programmi di screening per i tumori femminili e il cancro del colon retto (punteggio di sintesi).



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero della Salute 2019.

## LA CONVERGENZA INTERRUPTA DELLA FORMAZIONE SCOLASTICA E LA QUESTIONE UNIVERSITARIA NEL SUD

La scuola ha visto indebolirsi, soprattutto dopo la lunga e pesante crisi in atto dal 2008, la sua capacità di fare equità, di ridurre i divari nelle opportunità dei ragazzi che vengono da famiglie meno abbienti e meno scolarizzate. L’impoverimento delle famiglie e la riduzione dei fondi per effetto delle politiche di risanamento pubblico hanno allontanato il nostro Paese dai livelli europei e fatto crescere nelle aree più deboli (non solo nel Mezzogiorno ma anche nelle grandi periferie urbane del Nord) il tasso di abbandono scolastico. Il fatto più drammatico è che la scuola non sembrava già prima del Covid in grado di colmare pienamente le lacune di apprendimento e di favorire l’inserimento sociale di chi proviene da situazioni più svantaggiate.

La diffusione del coronavirus ha poi costretto le scuole e le università italiane, così come quelle di tanti altri paesi, a modificare radicalmente le modalità di erogazione della didattica, passando dalle lezioni in presenza a quelle online. Una scelta obbligata durante l’emergenza della primavera scorsa ma poi replicata, con l’esclusione di scuola dell’infanzia e primaria, nel corso della seconda ondata autunnale. Un aspetto rilevante da considerare, già emerso con la prima ondata, è che la pandemia potrebbe esacerbare le iniquità formative esistenti nei sistemi scolastici.

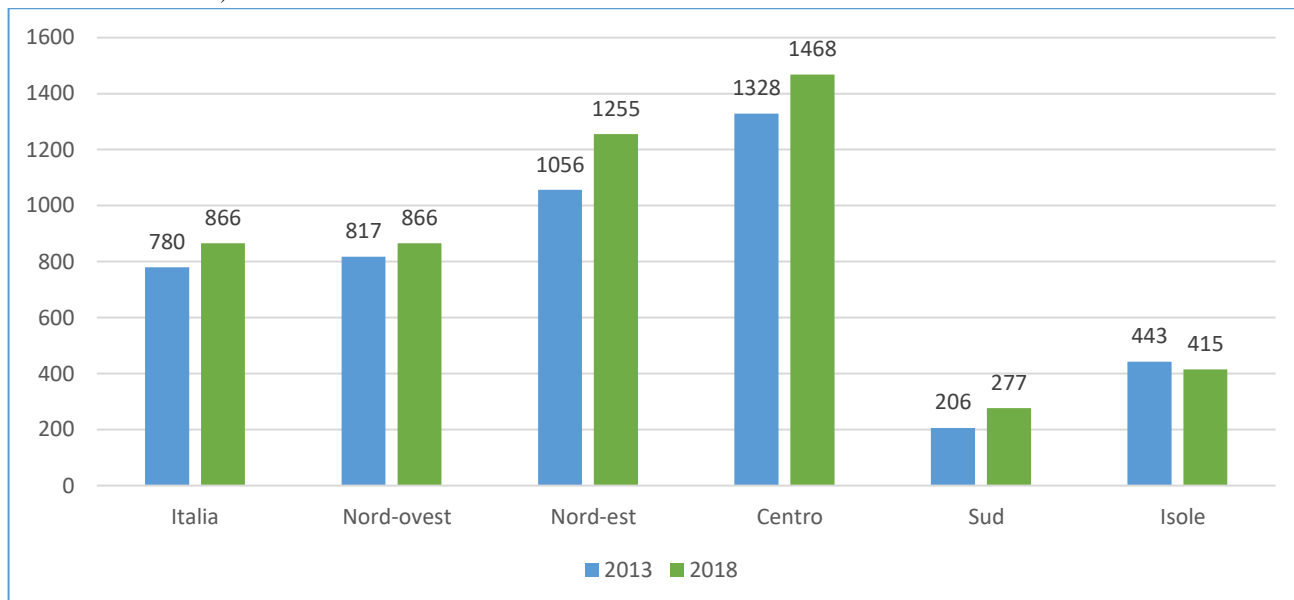
Il Rapporto SVIMEZ da alcuni anni denuncia l’interruzione del processo di convergenza negli indicatori scolastici che aveva caratterizzato l’intero dopoguerra italiano. Bastano pochi indicatori ad evidenziare la divaricazione territoriale nell’offerta di servizi formativi, che si riflettono chiaramente anche nelle competenze degli studenti monitorati periodicamente dalle indagini Invalsi e Ocse-PISA.

Il divario Nord/Sud è evidente già dai servizi per l'infanzia. I posti autorizzati per asili nido ed altri servizi rispetto alla popolazione di riferimento sono il 13,5% nel Mezzogiorno ed il 32% nel resto del paese. La spesa pro capite dei comuni per i servizi socio-educativi per bambini da 0 a 2 anni è pari a 1468 euro nelle regioni del Centro, a 1255 euro nel Nord-Est per poi crollare ad appena 277 euro nel Sud.

I numeri del Ministero dell'Istruzione sul tempo pieno nelle scuole dell'infanzia e primarie sono disarmanti. Nel Centro-Nord nell'anno scolastico 2017-18 è stato garantito il tempo pieno al 46% dei bambini, con valori che raggiungono il 50,6 in Piemonte e Lombardia; nel Mezzogiorno in media solo al 16%, in Sicilia la percentuale scende ad appena il 7%.

È questo un caso paradigmatico della debolezza dello Stato nell'offrire un servizio fondamentale per la crescita culturale dei ragazzi che trova motivazione principale nella debolezza finanziaria delle amministrazioni locali, soprattutto dei Comuni nel garantire le risorse necessarie per l'erogazione delle mense scolastiche, e che non viene percepita come una priorità politica da parte della classe dirigente nazionale e locale.

Fig. 9. Spesa pro capite dei comuni singoli e associati per i servizi socio-educativi per la prima infanzia (euro per bambino residente di 0-2 anni). Anni 2013-2018



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Tab. 17. *Bambini della scuola primaria per tipologia d'orario e regione (anno scolastico 2017-2018)*

Regioni e ripartizioni	Scuola primaria	
	Alunni	% tempo pieno
Abruzzo	55.911	17,5
Molise	11.642	6,3
Campania	293.484	15,3
Puglia	184.915	15,3
Basilicata	23.008	45,3
Calabria	86.491	21,7
Sicilia	235.052	7,4
Sardegna	65.215	34,7
Mezzogiorno	955.718	16,0
Centro-Nord*	1.733.986	46,1
Totale Italia*	2.689.704	35,4

\*Mancano i dati di Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MIUR

Il divario quantitativo si combina con un divario qualitativo. Un dato particolarmente preoccupante è che quasi un quarto 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 è intorno ad un terzo. Emerge chiaramente il divario nelle competenze acquisite dagli studenti meridionali sia nell'area matematica, sia nell'area lettura: nel 2015 il 34% degli studenti delle regioni meridionali non raggiunge il livello minimo di competenze matematiche, valore più che doppio di quello rilevabile nel Centro-Nord (16,7%). La medesima distanza, sia pur con valori relativamente migliori, si registra anche nell'area della lettura: 29,9% di studenti con basso livello di competenza nella lettura al Sud contro il 15,4% nel Centro-Nord. Il dato più preoccupante riguarda l'interruzione del processo di convergenza tra le due aree verificatosi nell'ultimo decennio. Dopo infatti una riduzione di quasi 15 punti percentuali degli studenti meridionali con competenze inadeguate tra il 2003 e il 2009, a partire da quella data tale percentuale è rimasta invariata, pur in presenza di un ulteriore miglioramento nelle regioni del Centro-Nord.

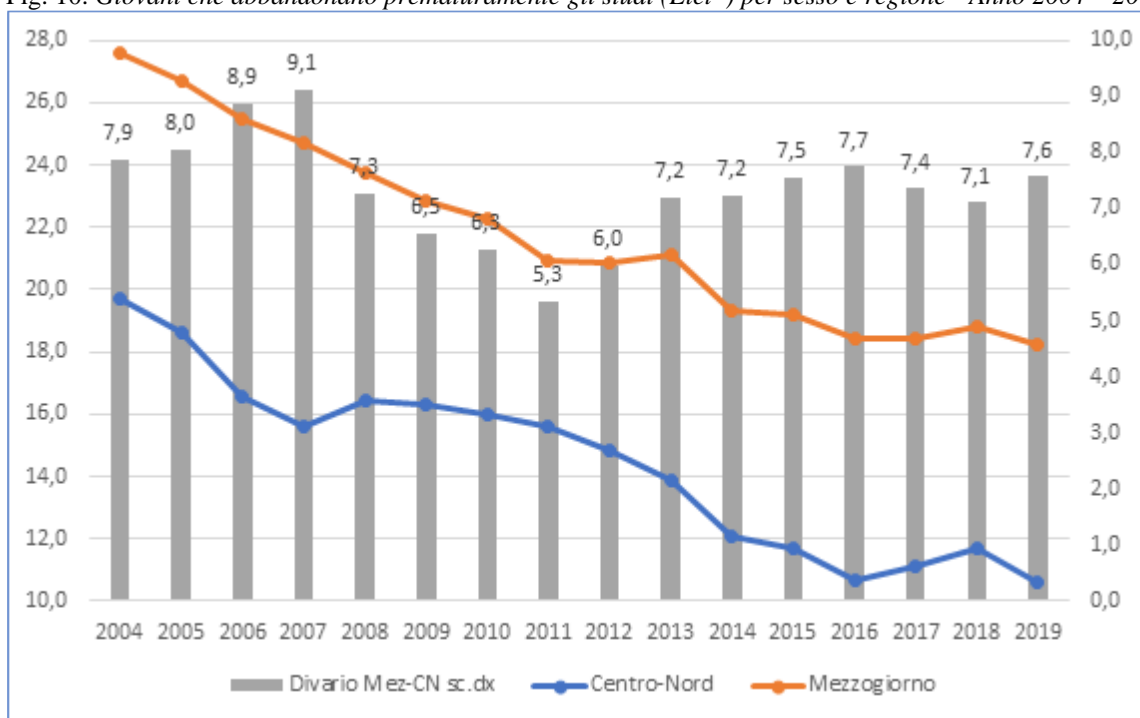
Sul fronte della dispersione scolastica gli ultimi anni hanno visto significativi miglioramenti anche in Italia. Facendo riferimento alla più diffusa misura di dispersione scolastica a livello internazionale, gli *early leavers from education and training* (ELET)<sup>4</sup>, da valori vicini al 20% nel 2008 si è passati al 13,5% nel 2019, valore, tuttavia ancora lontano rispetto al *target* di Europa 2020 (10%) e dalla media europea (10,6%). Il declino dell'indicatore, peraltro, ha decisamente rallentato nell'ultimo triennio. L'analisi a livello territoriale conferma i problemi delle regioni meridionali e, soprattutto, insulari. Il Mezzogiorno presenta tassi di abbandono assai più elevati: nel 2019, ultimo anno per cui sono disponibili i dati, gli *early leavers* meridionali erano il 18,2% a fronte del 10,6% delle regioni del Centro-Nord. Valori più elevati si registrano nel Mezzogiorno sia per i maschi (21% a fronte del 13,7% del Centro-Nord) sia per le femmine (16,5% a fronte del 9,6% del Centro-Nord). Ma

<sup>4</sup> Giovani di 18-24 anni che hanno abbandonato gli studi senza aver conseguito licenza media, né aver concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequentano corsi scolastici o svolgono attività formative.



soprattutto emerge chiaramente a partire dal 2012 prima un rallentamento della tendenza alla riduzione dell'abbandono scolastico e poi dal 2016 una sostanziale interruzione di tale processo.

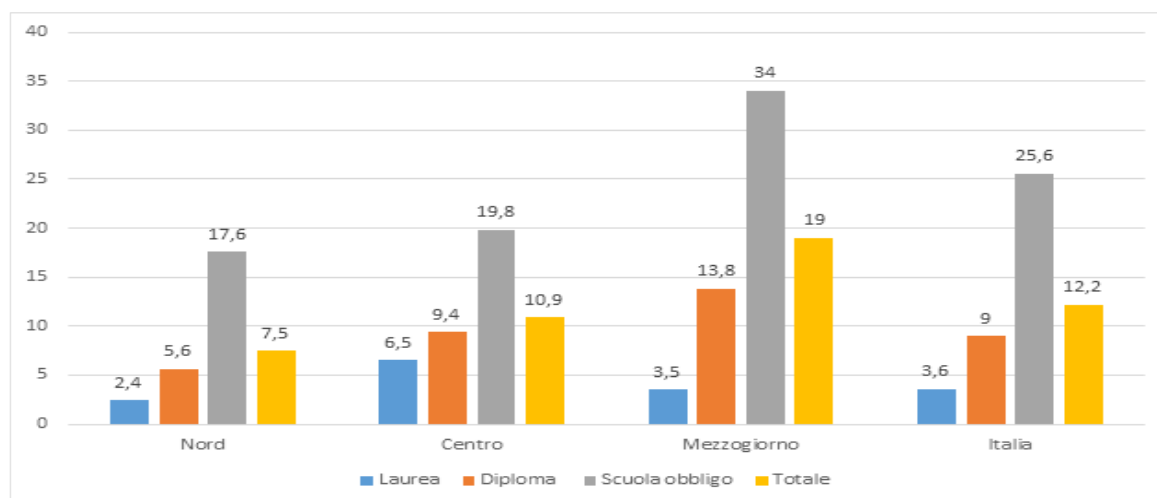
Fig. 10. *Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (Elet\*) per sesso e regione - Anno 2004 – 2019. Valori %*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

La pandemia potrebbe esacerbare le iniquità formative esistenti nei sistemi scolastici. Gli studenti più svantaggiati potrebbero rimanere ancora più indietro rispetto ai loro compagni a causa della mancanza degli strumenti necessari per poter seguire le lezioni a distanza. In un tale contesto assume importanza ancora maggiore l'ambito familiare con un potenziale incremento del divario tra le famiglie in grado di far fronte alle difficoltà connesse all'interruzione della didattica in presenza e quelle dotate di scarsi mezzi culturali ed economici. L'aspetto critico è che la carenza di strumenti e la presenza di un *background* familiare svantaggiato spesso coesistono, con gravi ripercussioni sull'eguaglianza delle opportunità che l'istruzione dovrebbe offrire. Ne è chiara testimonianza il dato relativo alla quota di ragazzi tra i 6 e 17 anni che vivono in famiglie in cui non sono disponibili dispositivi informatici. Il divario territoriale anche in questo caso è rilevante, 7,5% al Nord contro 19% nel Mezzogiorno, e assume dimensioni crescenti in base alle caratteristiche delle famiglie di appartenenza. Nel caso di genitori con al massimo la scuola dell'obbligo, la percentuale di ragazzi che non ha disponibilità di un sussidio informatico nel Sud raggiunge il 34%. Il rischio è che un terzo dei ragazzi di queste famiglie, senza adeguati e tempestivi interventi da parte delle istituzioni, che pure sono intervenute in questo ambito, vengano esclusi dal percorso formativo a distanza con conseguenze rilevanti nei prossimi anni sui tassi di dispersione scolastica.

Fig. 11. Ragazzi fra 6 e 17 anni che vivono in famiglie in cui non sono disponibili dispositivi informatici per ripartizione geografica e titolo di studio più alto tra i genitori (anno 2018-2019 valori %)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Con riferimento alla formazione universitaria, la ripresa degli immatricolati e del tasso di passaggio nel periodo di debole ripresa (2013-19) ha consentito solo un parziale recupero per il Mezzogiorno, ancora lontano dai valori del 2008, a differenza del Centro-Nord che è ritornato sui valori pre-crisi. Secondo il dato più recente, 2019, il Mezzogiorno ha ancora 12.000 immatricolati in meno rispetto al 2008 e un tasso di passaggio di oltre 5 punti percentuali più basso. Viceversa, il Centro-Nord ha registrato per l'intero periodo un incremento di 30.000 immatricolati circa e un aumento di oltre un punto percentuale del suo tasso di passaggio.

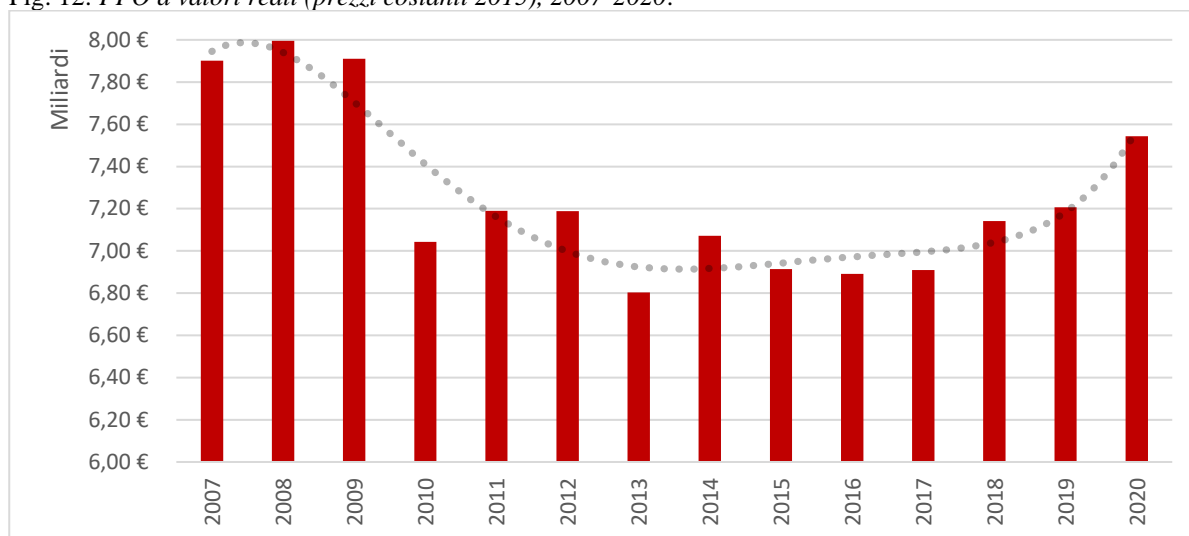
Nonostante i molti segnali incoraggianti relativi agli immatricolati 2020, ad oggi non è ancora possibile una accurata analisi a causa dell'indisponibilità di dati definitivi sulle iscrizioni. Da una prima seppur parziale lettura dei dati, emerge che per l'anno accademico in corso (2020/2021) ci sarebbe un lieve incremento degli immatricolati con una netta diminuzione della mobilità interprovinciale e interregionale. Questa primissima evidenza, figlia del periodo di incertezza che stiamo vivendo, andrà verificata e approfondita nel prossimo Rapporto.

Nel 2020 il Governo ha previsto uno specifico intervento nel DL Rilancio che ha incrementato l'FFO (Fondo per il finanziamento ordinario dell'Università) di 165 milioni di euro per l'esonero totale della retta universitaria agli studenti con fascia ISEE inferiore ai 20mila euro e parziale per quelli tra 20mila e 30mila. Ad oggi, non è ancora possibile verificarne gli effetti con accuratezza a causa dell'indisponibilità di dati definitivi sulle iscrizioni ma con buona probabilità la misura contribuirà a ridurre le disparità territoriali e di reddito che permangono su tutto il territorio nazionale. È inoltre in discussione, nell'ambito delle risorse REACT-EU, la possibilità di estendere tale misura ad una o altre due annualità la *no tax area*.

Questa *policy* è di cruciale importanza per incentivare le immatricolazioni universitarie soprattutto se si considera il generale calo della popolazione giovanile, la diminuzione dei tassi di partecipazione universitaria e l'effetto che questi hanno sui processi di accumulazione di capitale umano nel lungo periodo ed, infine, sulla crescita economica del Paese.

Per l'anno 2020 l'FFO si è attestato intorno a circa 7,8 miliardi di euro. Seppur tale cifra confermi il *trend* positivo dell'FFO che, nei suoi valori di spesa corrente, continua a crescere dal 2015, non può tuttavia non segnalarsi come, analizzando i valori reali a prezzi costanti 2015 e prendendo in considerazione l'inflazione al 2019, esso sia addirittura inferiore del 5% del suo valore al 2008.

Fig. 12: FFO a valori reali (prezzi costanti 2015), 2007-2020.



Fonte: ANVUR, MUR. Nota: Per l'anno 2020 si è applicato l'indice di inflazione 2019.

I processi di agglomerazione economica in Europa e in Italia ci stanno offrendo uno scenario dove aumenta strutturalmente la disegualianza tra un centro sempre più in grado di attrarre capitale fisico e capitale umano di qualità e una periferia in ritardo a causa dei divari infrastrutturali, dei *gap* territoriali di ricchezza e occupazione e della stagnazione demografica. Questi fenomeni hanno interessato anche il sistema universitario del Paese.

Dal punto di vista delle politiche occorre tener presente le disparità esistenti nei territori del Paese e disegnare misure atte a combatterle. L'obiettivo deve essere garantire un sistema universitario il più possibile omogeneo dal punto di vista della qualità della ricerca e della didattica ma allo stesso tempo capace di preservare e promuovere le punte di qualità che lavorano in tutto il Paese. Oltre alla necessità di incrementare le risorse disponibili del sistema universitario è necessario incentivare una buona *governance* degli atenei a partire da un reclutamento fortemente orientato alla qualità e alla internazionalizzazione (dimensione naturale di una ricerca di qualità). Le Università meridionali e di altre zone periferiche del Paese dovranno saper orientare le loro scelte di *governance* e reclutamento verso un sistema più teso al merito e alla promozione dei giovani ricercatori.

La Figura seguente fornisce la mappa del numero di ricercatori Rtd-b reclutati dagli Atenei italiani suddivisi su scala regionale nel periodo 2015-2019. L'Italia ha reclutato nel periodo 2015-2019 in media 2,12 Rtd-b ogni 10mila abitanti, il Centro Nord 2,41 e il Mezzogiorno 1,58. Trentino, Emilia-Romagna e Toscana hanno rispettivamente 3,49, 3,18 e 3,06 ricercatori e, in fondo alla classifica, la Basilicata con 0,83, la Calabria con 0,91 e la Puglia con 1,01 ricercatori ogni 10mila abitanti.

Occorre dunque riequilibrare questa disparità tra le regioni italiane e investire in quantità, attraverso l'assunzione di ricercatori negli atenei che si trovano nelle regioni più svantaggiate, e qualità, attraverso un reclutamento autenticamente orientato all'assorbimento di risorse umane in grado di proiettare il sistema universitario italiano nel futuro.

Fig. 13 *Indice di distribuzione degli Rtd (b) per 10.000 abitanti*



Fonte: MIUR

## PARTE QUINTA: LA SFIDA DELLE POLITICHE PUBBLICHE

### LA RISPOSTA DELL'EUROPA AL CORONAVIRUS

#### *L'occasione della nuova Europa*

Con il progressivo diffondersi della pandemia in tutta Europa il tenore delle politiche europee si è gradualmente evoluto in una direzione che difficilmente sarebbe stata imboccata senza la pressione esercitata dall'eccezionalità delle conseguenze economiche e sociali generate dalla crisi sanitaria.

Il punto di arrivo di questo processo è stato il Piano *Next Generation EU* incardinato nel Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027.

Diversamente dalla crisi del 2008-2012, quando la risposta europea lenta e incerta era stata essa stessa una delle determinanti dei rischi di tenuta dell'Eurozona, l'Europa ha adottato un approccio proporzionato all'entità di un'emergenza inedita e inattesa.

Fin da subito è stato chiaro che i bilanci nazionali sarebbero stati chiamati a uno sforzo senza precedenti per sostenere imprese e famiglie con conseguenti aumenti significativi dei livelli di debito pubblico. Tanto da portare Mario Draghi dalle colonne del *Financial Times* ad affermare che «livelli molto più alti di debito pubblico diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie». La BCE ha avviato il nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP) con una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro, mettendo in tal modo i Governi nazionali, soprattutto quelli più indebitati come il nostro, al riparo dalle pressioni speculative dei mercati.

Accanto alle misure di politica monetaria, appresa la lezione delle due passate crisi, si è accantonata l'austerità inaugurando un inedito regime di flessibilità di bilancio, pur nelle divisioni dettate da interessi nazionali confliggenti, in assenza delle quali, la risposta sarebbe stata certamente più ambiziosa. L'Europa ha comunque mostrato questa volta importanti segnali di discontinuità anche con riferimento alle politiche di bilancio.

In una prima fase, considerata l'entità ridotta del bilancio dell'UE la principale risposta non poteva che provenire dai bilanci nazionali degli Stati membri. Le Istituzioni europee hanno perciò operato nella direzione di massimizzare i margini di intervento delle politiche di bilancio nazionali allentando i vincoli esterni imposti dalla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato e dalle regole di disciplina fiscale del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Nell'ambito del quadro temporaneo degli Aiuti di Stato, l'Italia ha notificato alla Commissione, un regime di agevolazioni fiscali che prevede la riduzione del 30% dei contributi previdenziali per il periodo compreso tra il 1° ottobre 2020 e il 31 dicembre 2020 destinato ai datori di lavoro privati attivi nel Mezzogiorno. L'obiettivo della misura è ridurre il costo del lavoro e mantenere i livelli occupazionali durante e dopo l'emergenza. La Commissione, constatando la compatibilità del regime notificato dalle autorità italiane con le condizioni previste dal quadro temporaneo, ha concluso che la misura contribuirà alla gestione dell'impatto economico del coronavirus nelle regioni del Sud Italia, valutandola opportuna e proporzionata a quanto serve per porre rimedio al grave turbamento dell'economia. Con la Legge di Bilancio 2021, la misura è stata estesa fino al 2029, con un *decalage* progressivo dello sgravio, per accompagnare il rilancio degli investimenti pubblici e privati del Piano Sud 2030 e potenziarne gli effetti sull'occupazione.

Gli ampi spazi di bilancio aperti dalla sospensione del PSC hanno consentito al governo italiano di mobilitare un ammontare cospicuo di risorse per fronteggiare gli effetti sociali ed economici della pandemia. Nel solo 2020 i cinque principali provvedimenti presi dal Governo – DI «cura Italia», DI «Liquidità», DI «Rilancio», DI «Agosto» e DI «Ristori» – hanno messo in campo risorse per quasi

100 miliardi di euro. Circa l'80% delle maggiori spese è stata assorbita da interventi correnti, essenzialmente prestazioni sociali e consumi collettivi.

È da notare che, sempre nel 2020, in riferimento ai soli consumi collettivi il Sud appare aver usufruito di un ammontare di risorse comparativamente maggiore, circa il 40% della somma totale prevista. Sotto questo profilo, è questo un dato di sicuro rilievo, che interrompe la caduta pressoché ininterrotta osservata nell'area da questa variabile dal 2011. Va altresì notato che le misure messe complessivamente in campo hanno limitato, nel periodo di *lockdown* più stretto, la perdita di capitale produttivo e risorse umane. In altre parole, gli interventi predisposti, pur scontando diverse criticità, hanno congelato il sistema produttivo in attesa di un ritorno alla normalità, sfortunatamente limitata ai mesi estivi. È questo un risultato significativo, in quanto la perdita di potenziale produttivo verificatasi nei precedenti episodi ciclici negativi ha poi limitato l'ampiezza della ripresa, specie al Sud.

Sono stati poi introdotti ampi margini di flessibilità nei regolamenti dei Fondi strutturali per favorire l'utilizzo delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale. Rendere più flessibile il quadro delle regole in questo ambito è stato fondamentale. Non sarebbe stato altrimenti possibile utilizzare questa politica, che resta pur sempre la principale leva di investimento pubblico europeo, per fronteggiare l'emergenza sanitaria ed economica.

Successivamente, è cresciuto l'accordo sulla natura simmetrica ed esogena dello *shock* che ormai interessava tutti gli Stati membri ed era con tutta evidenza indipendente dal tenore delle passate politiche nazionali di bilancio. Perciò, non senza la resistenza dei paesi meno interessati alla solidarietà, le Istituzioni europee hanno virato verso la ricerca di strumenti comuni con i quali affiancare le politiche nazionali di bilancio.

Prima è stato il turno del pacchetto BEI-SURE-MES. Poi è arrivata la decisione di rafforzare il QFP 2021-2027 con le risorse aggiuntive del *Next Generation EU*, conferendo alla Commissione il potere di contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'Unione. Un potere comunque vincolato, oltre che da un limite di entità, anche nei tempi e nelle possibilità di impiego delle risorse prese a prestito, utilizzabili al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19. Una decisione motivata dalla «natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi Covid-19 che «impone misure eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri» (Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020).

### *Il Recovery Fund per riaccendere il motore del Sud*

Il Governo italiano è alle prese con la definizione del PNRR, un gravoso lavoro di selezione di progetti da portare a sistema, nel rispetto delle prescrizioni imposte dall'Europa, sia con la politica ordinaria di investimenti pubblici, sia con il nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione.

Per avere contezza del potenziale impatto che un accurato utilizzo di questa opportunità può avere sulle dinamiche di crescita del Paese, e per verificare la robustezza delle tesi portate avanti dalla SVIMEZ negli ultimi anni, incentrate essenzialmente sul superamento dei divari di cittadinanza e sul riequilibrio della dotazione di risorse pubbliche per favorire un'adeguata accumulazione di capitale nel Mezzogiorno, si propone una simulazione relativa ai possibili effetti sulla crescita del PIL di breve e lungo periodo derivante dall'impiego delle risorse del *Recovery Fund*.

La simulazione si concentra sulla quota di risorse aventi il carattere di sovvenzione e considera tre scenari riguardo la possibile allocazione territoriale delle risorse, prevedendo quote crescenti di investimenti nel Mezzogiorno<sup>5</sup>. Nel primo scenario, si ipotizza che, ripercorrendo il *trend* storico più recente, solo una quota pari al 22,5% delle sovvenzioni sia destinata al Mezzogiorno. Nel secondo,

---

<sup>5</sup> Per la simulazione, viene utilizzato il modello econometrico NMODS della SVIMEZ. Maggiori dettagli tecnici sulle simulazioni sono contenuti nell'Audizione SVIMEZ presso la Commissione Bilancio della Camera dei deputati sull'Individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, Roma, 8 settembre 2020 ([http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/09/2020\\_09\\_08\\_audizione\\_testo.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/09/2020_09_08_audizione_testo.pdf)) e nel Rapporto SVIMEZ 2020.

invece, assimilando la dotazione in conto sovvenzione del *Recovery Fund* a risorse ordinarie in conto capitale, si valuta il possibile impatto dell'applicazione della clausola del 34% per il riparto delle risorse. Infine, nell'ultimo scenario si assume una destinazione al Mezzogiorno del 50% delle risorse. I principali risultati sono sintetizzati nella Tabella seguente. Nella prima riga sono valutati gli impatti di breve (crescita del PIL reale) e di lungo periodo (incremento della produttività oraria del lavoro) determinati da una destinazione territoriale delle risorse che non inverte il *trend* storico osservato di recente nel riparto della spesa ordinaria in conto capitale. Un tale impiego delle risorse produrrebbe una maggiore crescita nel quadriennio considerato di circa il 4% a livello nazionale, maggiormente incisiva al Centro-Nord (circa 1,1 punti di PIL l'anno) e meno robusta nel Mezzogiorno, con un incremento annuo dell'ordine dei 7 decimi di PIL. Sarebbero, quindi, disattese le aspettative di maggiore coesione tra le due aree del Paese, sia nel breve che nel lungo periodo, quando la convergenza verrebbe inibita dall'acuirsi del divario di produttività già esistente. Se fosse confermato, infatti, tale riparto, il salto di produttività del Centro-Nord (+1,34%) sarebbe quasi triplo di quello del Mezzogiorno (+0,5%), inficiando uno dei principali obiettivi dello stesso *Next Generation EU*.

Tab. 18. *Stima effetti dell'utilizzo delle sovvenzioni della European Recovery and Resilience Facility. Variazioni %*

	PIL reale (*)	Produttività (**)	PIL reale (*)	Produttività (**)	PIL reale (*)	Produttività (**)
	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
Criterio storico	2,75	0,5	4,36	1,34	3,99	1,15
Clausola del 34%	5,53	1,58	4,04	1,2	4,38	1,29
Destinazione del 50% al Sud	5,74	1,82	3,9	1,19	4,32	1,33

(\*) Maggiore crescita del PIL reale, valori cumulati nel quadriennio.

(\*\*) Maggiore produttività oraria di lungo periodo, valori annui, settore industria.

Fonte: Modello NMODS.

Se, invece, si innalza la quota di investimenti realizzati al Mezzogiorno, giungendo ad assecondare la clausola del 34%, i risultati migliorano sia con riferimento al dato nazionale che nell'ottica del perseguimento di obiettivi di coesione territoriale. Una maggiore incidenza degli investimenti al Sud produce in quest'area una crescita sostenuta del PIL nel breve periodo, oltre 5,5 punti nel quadriennio, e un balzo della produttività di quasi 1,6 punti percentuali, superiore a quanto previsto per il Centro-Nord, dove l'impatto sia di breve che di lungo periodo non risulta significativamente distante dal primo scenario. Ne consegue che, attraverso una maggiore concentrazione di risorse nel Mezzogiorno, non solo si innescano percorsi di convergenza che favoriscono la coesione territoriale, ma tale risultato si coniuga con una maggiore crescita complessiva del Paese, sia nel breve che nel lungo periodo. Un Paese più coeso è anche più dinamico: la crescita del PIL nel quadriennio è superiore di 4 decimi rispetto al primo scenario, così come la produttività del lavoro, maggiore di 1,5 decimi rispetto allo scenario precedente.

La simulazione, quindi, da un lato confermerebbe la tesi secondo la quale il disinvestimento dall'area più debole del Paese ha incrinato la capacità produttiva dell'intero sistema economico nazionale, favorendo nello scorso decennio il distacco dai tassi di crescita del resto d'Europa, dall'altro, avvalorerebbe la proposta di concentrare le nuove risorse nel Mezzogiorno, per recuperare in parte i ritardi accumulati.

L'ultimo scenario di simulazione, infine, induce a considerare anche un superamento della clausola del 34%, spingendo fino al 50% la quota di destinazione delle risorse del *Recovery Fund* nel Mezzogiorno. Le maggiori risorse, infatti, oltre ad incrementare la velocità di convergenza tra le due aree nel lungo periodo (il differenziale di produttività a favore del Sud sarebbe di oltre 6 decimi) innalzerebbero la dinamica di convergenza verso il resto dell'Europa, dato che la produttività

complessiva del Paese aumenterebbe ulteriormente rispetto agli scenari precedenti. Nel breve periodo, i tassi di crescita sarebbero sostanzialmente analoghi, sicché non si avrebbe un *trade-off* tra maggiore convergenza nel lungo periodo e crescita del PIL nel breve.

Le ragioni che giustificano l'emergere di tali risultati, e su cui si basa la «ricetta» SVIMEZ di un ripristino della capacità produttiva del Mezzogiorno, sono essenzialmente due. Nel breve periodo, data l'interdipendenza tra Nord e Sud, i maggiori investimenti nel Mezzogiorno alimentano un effetto indiretto sulle produzioni del Nord, attraverso una domanda di beni e servizi necessari alla realizzazione di tali investimenti. La SVIMEZ calcola che per ogni euro di investimento al Sud, si generi circa 1,3 euro di valore aggiunto per il Paese, e di questo, circa 30 centesimi ricadano nel Centro-Nord. Nel lungo periodo, il processo di accumulazione di capitale, dati i rendimenti decrescenti nella dotazione di capitale, produce dinamiche del moltiplicatore più sostenute nel Mezzogiorno che al Centro-Nord. Anche in questo caso, il modello SVIMEZ evidenzia come posto uguale ad 1 il valore del moltiplicatore nel primo anno di realizzazione degli investimenti, questo cresca di oltre il 70% al Mezzogiorno alla fine del quadriennio, contro una crescita del 10% al Centro-Nord.

## **LE POLITICHE DI COESIONE EUROPEE E NAZIONALI**

### *Il Piano Sud 2030*

A febbraio, poco prima dello scoppio dell'emergenza sanitaria, è stato presentato il «Piano Sud 2030», di per sé un'innovazione per la politica nazionale, considerato che l'ultimo momento di elaborazione di una strategia di insieme per la coesione territoriale risaliva all'avvio della Nuova Programmazione.

Il Piano entra nel merito della quantificazione degli obiettivi di riequilibrio della spesa ordinaria e di accelerazione della spesa aggiuntiva da conseguire nel biennio 2020-2022 e nel più ampio orizzonte 2020-2030; definisce le missioni della coesione territoriale sulle quali orientare il ciclo di programmazione 2021-2027; individua le azioni già avviate nel 2020 coerenti con le missioni del Piano. Nel Piano Sud il tema della riduzione dei divari, tra cittadini e tra territori, non viene individuato solo come obiettivo della coesione territoriale ma come condizione indispensabile per riavviare uno sviluppo nazionale forte e durevole. Nelle analisi proposte nel Piano sono centrali due questioni a lungo trascurate dalla politica nazionale e sulle quali più volte in questi anni la SVIMEZ ha richiamato l'attenzione.

La prima è l'interdipendenza tra le diverse aree del Paese dalla quale dipendono i forti effetti espansivi per l'intera economia italiana attivabili investendo nel Mezzogiorno. È questo un argomento particolarmente utile per la discussione attuale sull'individuazione delle priorità per il PNRR che investe, inevitabilmente, il tema dell'allocazione territoriale delle risorse per gli investimenti. La seconda questione è la connotazione «nazionale» che ormai assume in Italia la coesione territoriale.

È condivisibile l'argomento che la questione della coesione territoriale è andata complicandosi negli anni del declino italiano; era una dinamica già in atto prima della pandemia che la crisi sanitaria ha accelerato, moltiplicando i fattori che tendono ad amplificare le disuguaglianze tra individui, imprese e territori, al di là della storica linea di confine tra Nord e Sud del Paese. Detto ciò, è proprio questo ampliamento delle disuguaglianze tra cittadini e territori che aggrava il dualismo Nord/Sud, caratteristica peculiare dello sviluppo italiano che rende ancora utile una politica specifica per il Mezzogiorno. Tra le azioni che travalicano i confini del Mezzogiorno, il Piano propone il rafforzamento della Strategia delle Aree interne, politica decisiva soprattutto alla luce degli effetti della pandemia ma che ha scontato negli anni importanti limiti attuativi.



Quanto alle risorse, l'obiettivo del Piano è il recupero del lungo e documentato processo di disinvestimento subito dal Mezzogiorno nell'ultimo ventennio da conseguirsi, da un lato, riattivando un'azione pubblica di investimento da sviluppare nell'arco del decennio 2020-2030, dall'altro, fissando anche obiettivi a più breve termine di incremento degli investimenti pubblici nel triennio 2020-2022.

Gli obiettivi vengono fissati in termini di: *a)* riequilibrio delle risorse ordinarie, con l'effettiva applicazione della clausola del 34%; *b)* recupero della capacità di spesa della politica nazionale di coesione (FSC); *c)* miglioramento dell'attuazione della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei. In vista della chiusura del negoziato dell'Accordo di partenariato sul post-2020, il Piano individua cinque grandi missioni nazionali della coesione su cui concentrare gli investimenti:

- i)* «un Sud rivolto ai giovani»: investire su tutta la filiera dell'istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale;
- ii)* «un Sud connesso e inclusivo»: infittire e ammodernare le infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l'isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e l'isolamento dei cittadini in condizioni di bisogno;
- iii)* «un Sud per la svolta ecologica»: rafforzare gli impegni del *Green Deal* al Sud e nelle aree interne, per realizzare alcuni obiettivi specifici dell'Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici;
- iv)* «un Sud frontiera dell'innovazione»: supportare il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa, nell'ambito di una nuova strategia di politica industriale;
- v)* «un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo»: rafforzare la vocazione internazionale dell'economia e della società meridionali e adottare l'opzione strategica mediterranea, anche mediante il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) e i programmi di cooperazione allo sviluppo.

Il Piano, infine, propone un nuovo metodo di definizione e attuazione dei programmi di investimento e degli interventi per far fronte al progressivo indebolimento delle attività di indirizzo, impulso, realizzative e progettuali delle Amministrazioni. Si tratta di un tema decisivo soprattutto alla luce di *performance* di spesa dei Fondi aggiuntivi nazionali ed europei, pur con disomogeneità a livello territoriale, complessivamente insufficienti sia sul piano qualitativo che della tempistica.

Un disegno ambizioso che richiederà un impegno pluriennale non solo di risorse ma soprattutto di azioni di riforma di una macchina amministrativa costruita negli anni intorno alle politiche strutturali spesso pleonastica nelle procedure e debole nel coordinamento tra i molti (troppi) soggetti attuatori. L'obiettivo condiviso di ridurre la parcellizzazione delle strategie e degli interventi si scontra spesso con l'esigenza delle Amministrazioni regionali di soddisfare le molte esigenze locali. Un'accelerazione del processo di razionalizzazione e rafforzamento delle strutture tecniche a supporto dei processi di programmazione e attuazione delle politiche, ben evidenziata nel Piano Sud, richiede interventi immediati di rafforzamento del presidio nazionale delle politiche aggiuntive per evitare gli errori del passato, soprattutto ora che il Mezzogiorno sarà chiamato a contribuire con le risorse del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e con gli investimenti aggiuntivi di *Next Generation EU* alla ricostruzione del Paese post-pandemia.

#### *Le politiche di coesione tra COVID e esigenze di discontinuità*

L'emergenza Covid ha mutato significativamente il quadro di regole della politica di coesione. Molte delle modifiche intervenute vanno nella direzione della semplificazione, da tempo avanzata

dagli Stati ma finora difficile da ottenere dalla Commissione europea come, ad esempio, la maggiore flessibilità per indirizzare le risorse verso le effettive necessità, la rottura di rigidi vincoli di destinazione tematica, la riduzione degli oneri di controllo. Sarebbe auspicabile che, almeno in parte, questi indirizzi di semplificazione possano essere confermati nel nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e rimanere un'eredità dell'emergenza.

Il nuovo quadro normativo ha riportato l'attenzione anche sulla possibilità di assicurare rapidità nei meccanismi di spesa, sia per consentire un afflusso tempestivo ed un veloce impiego di risorse sui territori, sia per accelerare la chiusura finanziaria del ciclo 2014-2020 in modo, tra l'altro, di concentrare le risorse umane e professionali sul futuro e impegnativo ciclo di investimenti per il periodo 2021-2027.

La risposta italiana al nuovo quadro di regole, con l'operazione di riprogrammazione per un valore complessivo di circa 11 miliardi, ha declinato le opportunità europee con l'obiettivo, oltre che di destinare risorse all'emergenza, di rispondere ai «vincoli» nazionali (limitata capacità di spesa, risorse libere da impegni e *target* di spesa impegnativi, opportunità di alleggerire la finanza nazionale dal peso dell'emergenza), intervenendo mediante una strategia unitaria, «governata» nell'indirizzo politico e regolamentata dalla norma, e attenta a tutelare la programmazione iniziale degli interventi di sviluppo. La riprogrammazione ha permesso di far fronte all'emergenza senza determinare, contrariamente a quanto avvenuto nella passata crisi (con l'utilizzo anche al Nord dei fondi della coesione nazionale), alcuna sottrazione di risorse ai beneficiari né ai territori inizialmente identificati e finanziando interventi per far fronte all'emergenza sanitaria, economica e sociale.

L'attività di riprogrammazione, inoltre, è stato il primo banco di prova per una sperimentazione sul campo del nuovo metodo indicato nel Piano Sud che prevede l'esercizio di una incisiva funzione di coordinamento e di indirizzo strategico dal centro. Per i POR gli indirizzi nazionali hanno indicato in cinque ambiti – emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro e interventi per il sociale – le destinazioni prioritarie delle risorse riprogrammate. A livello di PON la maggior parte delle risorse riprogrammate è stata destinata a interventi per il sostegno delle attività economiche (circa il 34% del totale), tra cui 1,480 miliardi di euro del PON «Imprese e Competitività» e 279,30 milioni del PON «Infrastrutture e Reti» indirizzati in favore degli interventi del Fondo centrale di garanzia per le PMI. Una quota significativa e pari a circa il 26% del totale è andata a finanziare spese per l'emergenza sanitaria riguardanti personale e strumentazione sanitaria. Tra le altre attività oltre 300 milioni sono stati destinati ad un piano per la didattica a distanza, attraverso l'acquisto di attrezzature e infrastrutture e alla formazione del personale docente e non docente.

Il Rapporto SVIMEZ 2020, come tradizione fornisce un quadro completo sullo stato di avanzamento del ciclo di programmazione 2014-2020 che si completerà il 31 dicembre 2023. L'attuale dotazione complessiva dei Programmi del ciclo 2014-2020 vale oltre 50 miliardi, due terzi dei quali sono destinati alle regioni del Mezzogiorno, sia meno sviluppate sia in transizione. Va detto che tutti i Programmi Operativi hanno raggiunto le soglie minime di spesa previste al 31 dicembre 2019. Nonostante il raggiungimento del *target* finanziario, la situazione di avanzamento della spesa a fine 2019 era molto insoddisfacente: nelle regioni del Mezzogiorno era pari a circa il 26%, nel Centro-Nord circa il 32%, dove permangono limiti qualitativi dovuti alla frammentazione degli interventi e alla debolezza strategica delle azioni.

L'esame degli ultimi dati di monitoraggio disponibili di fonte IGRUE, aggiornati al 31 agosto 2020, restituisce un quadro di miglioramento dell'avanzamento finanziario dei Programmi in corso d'anno. Tra fine febbraio e fine agosto 2020, risulta una crescita degli impegni dal 60,5 al 69,2% e dei pagamenti dal 31,7 al 39,2% del totale della spesa programmata (per un valore di oltre 3 miliardi di euro). Resta una forte disomogeneità tra Programmi. In termini di pagamenti a valere sul FESR appaiono in maggiore ritardo i POR delle Marche, dell'Abruzzo, della Calabria. Sul FSE invece appaiono particolarmente in ritardo i programmi di Sicilia, Campania e Abruzzo. Come avvenuto nelle precedenti programmazioni i limiti dell'attuazione investono oltre alle Regioni anche molte

Amministrazioni centrali. In termini di pagamenti sul totale della spesa programmata, ad esempio, il PON Legalità è fermo ad agosto 2020 al 18,1%, mentre il PON Inclusione alla stessa data è fermo al 16,2%. Rispetto all'obiettivo di spesa di fine 2020 di circa 12,1 miliardi di quota UE, è ancora necessario certificare e richiedere a titolo di rimborsi circa 2 miliardi di contributi comunitari.

Agli atavici limiti di attuazione delle politiche di coesione europee, si somma il tema altrettanto «storico» di una spesa ordinaria in conto capitale del tutto insufficiente nel Mezzogiorno, lontana dal rispetto della clausola del 34%. Una norma, quest'ultima, che se attuata assicurerebbe all'area una quota di spesa almeno pari alla sua popolazione. In quest'ottica la SVIMEZ valuta positivamente la modifica della clausola contenuta nella Legge di Bilancio 2020 che l'ha rafforzata rispetto alla formula precedente, passando da un sistema di mero monitoraggio *ex post* di aderenza al principio di riequilibrio territoriale, senza reale cogenza, a un vincolo normativo stringente per l'amministrazione. La nuova norma stabilisce, in particolare, che ogni ripartizione di fondi, comunque denominati, finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale che non abbiano criteri o indicatori di attribuzione deve essere disposta *ex ante* in conformità all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle otto regioni meridionali un volume complessivo di stanziamenti *ordinari* in conto capitale *almeno* proporzionale alla popolazione di riferimento. Vanno tuttavia segnalati i ritardi nella predisposizione dei decreti attuativi di tale norma.

Altrettanto problematico è il tema della limitata capacità di utilizzare le risorse aggiuntive nazionali, come dimostrato dal bassissimo livello di attuazione della programmazione dell'FSC 2014-2020, destinato per l'80% al Mezzogiorno e il 20% al Centro-Nord. Su questo fronte vanno tuttavia segnalati alcuni interventi normativi adottati di recente volti ad accelerare la spesa e a razionalizzare la programmazione della leva nazionale della politica di coesione. L'art. 97 del decreto-legge n. 18/2020 (Aumento anticipazioni Fondo Sviluppo e Coesione), ha previsto l'aumento, dal 10 al 20%, della quota a titolo di anticipazione finanziaria. L'art.44 del decreto-legge n. 34/2019 (c.d. Decreto Crescita), inoltre ha reso possibile una riprogrammazione dell'FSC 2014-2020 con l'obiettivo di superare la sua complessa e disomogenea articolazione in una serie di strumenti programmatici (Patti per lo sviluppo, Piani Operativi/Piani stralcio, Contratti Istituzionali di Sviluppo, Piani Operativi Territoriali, Piano Stralcio Difesa Suolo Aree Metropolitane e altri interventi). Anche in termini di capacità di spesa si segnala un'accelerazione nel corso dell'ultimo biennio rispetto al minimo storico del 2018. Nel 2020 la cassa movimentata dal FSC ha superato i 3 miliardi rispetto a circa 1,8 miliardi del 2018.

Se si guarda, poi, al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, non si può non rilevare quanto gli avvenimenti dell'ultimo anno abbiano accentuato l'importanza delle risorse comunitarie per il finanziamento dei Piani di sviluppo nazionali ed appare evidente come le risorse, almeno quelle comunitarie, non manchino. Saranno disponibili 80 miliardi di risorse aggiuntive per gli obiettivi di coesione territoriale. Questo bacino finanziario è addirittura più ampio dell'ammontare di contributi a fondo perduto di circa 65 miliardi attribuito all'Italia nell'ambito del PNRR.

A fronte di un budget più consistente rispetto al ciclo 2014-2020, il divario territoriale da colmare sembra tuttavia ampliarsi, soprattutto alla luce delle sfide poste dall'Europa, legate ai due «mantra» dell'ambiente e della transizione digitale. Le differenze strutturali che le politiche di coesione si prefiggono di colmare sono sempre più frequentemente – si vedano le indicazioni dell'Accordo di partenariato – espresse nei documenti programmatici con riferimento alla possibilità di accesso ai servizi. Si tratta di accesso a servizi tradizionali (trasporti, cura, gestione di acqua e rifiuti, Pubblica amministrazione), oppure di accesso a servizi innovativi (connettività, servizi digitali). La disponibilità e l'accessibilità di questi servizi nei territori, e l'acquisizione delle competenze per riuscire a fruirne rappresentano le nuove frontiere per lo sviluppo. C'è bisogno di sostenere piani di investimento che vadano in questa direzione e siano in grado di affrontare la complessità delle nuove sfide.

Gli indirizzi prioritari nazionali, elaborati a seguito del confronto negoziale dei Tavoli e che confluiranno nell'Accordo di partenariato, mirano a garantire un livello di accesso ai servizi quanto più omogeneo possibile sul territorio nazionale ed orientano la programmazione delle risorse della coesione verso una gamma articolata di obiettivi ambiziosi. A partire dai cinque Obiettivi di *policy* dei regolamenti comunitari (Europa *smart, green, connessa, inclusiva* e più vicina ai territori), vengono individuati obiettivi specifici, che, tuttavia, forse anche per la loro declinazione settoriale non rimandano ad una visione unitaria, né si traducono in iniziative progettuali di respiro collegate ai risultati che si intende raggiungere.

Non sembra che la costruzione di una visione unitaria ed un approccio progettuale possa essere delegato ai diversi Programmi regionali e nazionali. Appare necessario fare uno sforzo ulteriore per passare dagli obiettivi a macro-progetti definiti, concreti e integrati – legati a risultati identificati, quantificati, sorvegliabili e sorvegliati nel cammino di avvicinamento – alla cui realizzazione concorrono una pluralità di leve/azioni, collocate all'interno di Programmi. Se, invece, i Programmi saranno definiti in coerenza con Obiettivi di *policy* genericamente indicati è probabile che si alimenti una raccolta «libera» di progetti, azioni, misure, che finiscono per essere in massima parte il catalogo dell'esistente, riuscendo sempre, peraltro, a rispondere astrattamente ad un obiettivo dato.

La cornice per definire i progetti può essere l'Accordo di partenariato o qualsiasi altro strumento sia ritenuto funzionale. La sorveglianza dell'avanzamento dei progetti richiede una forte legittimazione politica e strutture tecniche capaci, temi su cui è necessario, naturalmente, fare i conti e non solo in relazione a quanto accade in relazione alla politica di coesione.

Cruciale, infine, portare a coerenza gli obiettivi del nuovo ciclo di programmazione 2021-27 con quelli del *Recovery and Resilience Fund*, sia in relazione alla gestione coordinata, se non integrata, delle risorse finanziarie, sia in relazione alla necessaria unitarietà della visione dello sviluppo del Paese e delle sue aree più deboli.

## IL RUOLO DELLE POLITICHE INDUSTRIALI PER IL RILANCIO DEL SISTEMA PRODUTTIVO

L'Italia è arrivata all'attuale crisi con un sistema industriale che stava appena uscendo da un prolungato fenomeno di selezione, indotto in primis dalla lunga flessione del prodotto verificatasi per larga parte del periodo 2008-2014, che ne ha ridotto la consistenza e modificato la composizione.

A livello territoriale, l'industria meridionale, nonostante i segnali positivi emersi dal 2015, all'insorgere della pandemia non aveva ancora recuperato la perdita di prodotto accusata durante la lunga crisi (2008-2014), a differenza di quanto pressoché avvenuto nel Centro-Nord. Posto uguale a 100 il valore aggiunto industriale per abitante di entrambe le aree – un buon *proxy* della capacità produttiva – esso è risultato pari, nel 2019, a 77,4 nel Sud e a 93,1 nel Centro-Nord.

La pandemia, poi, ha investito il nostro apparato produttivo, mettendo in moto un processo di cambiamento strutturale unico per dimensione ed accelerazione, che sta trasformando le filiere, modificando le catene del valore, ridisegnando le specializzazioni produttive dei territori. Di fronte alla necessità di governare questo cambiamento, si ripropone con maggiore urgenza rispetto al passato la necessità di un ruolo dello Stato nell'economia e, in particolare, dell'azione pubblica per sostenere il rilancio delle attività produttive, fondato su un'azione sistemica di medio-lungo periodo in grado di aggredire finalmente le endemiche debolezze strutturali del nostro sistema industriale, presenti in tutto il Paese ma che assumono una particolare gravità nel Mezzogiorno.

L'orientamento che sembra prevalere di un approccio di politica industriale – che in questo disegno strategico dovrebbe assumere un ruolo centrale – essenzialmente centrata sul sostegno ai processi di sostenibilità ambientale e di digitalizzazione delle imprese, benché auspicabile, rischia di avere un modesto impatto se non accompagnato da misure finalizzate ad accompagnare modifiche strutturali del sistema industriale. Un simile approccio, infatti, lascerebbe insolite le criticità che, come più volte evidenziate dalla SVIMEZ, rimandano alla necessità di rafforzare, in primis le dimensioni delle imprese, che costituiscono il principale freno allo sviluppo di attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, alla possibilità di accedere al credito, alla capacità di competere con successo sui mercati internazionali.

In questo complesso scenario, è altresì evidente che il compito di colmare il *gap* tra Mezzogiorno e Centro-Nord non possa essere delegato esclusivamente alla sola politica di coesione dei Fondi strutturali, con le sue diverse componenti (i PON «Imprese e competitività» e «Ricerca e innovazione», principali bacini finanziari di sostegno alle imprese, e il Fondo Sviluppo e Coesione, più importante strumento della politica di coesione nazionale); è necessario che una politica industriale nazionale, quella finanziata cioè dalle risorse ordinarie, operi in via appunto «ordinaria» anche nel Sud come accade nelle altre aree del Paese. Sotto questo profilo, giova ricordare che l'accesso del Mezzogiorno agli interventi nazionali di politica industriale è risultato da sempre inadeguato, ed è per questo motivo che si ritengono necessarie misure rafforzate per l'area. Basti, a tal fine, ricordare quanto emerge nel Rapporto circa l'utilizzo del Sud dei cinque più importanti interventi di agevolazione, risultato significativo solo per due di essi, il Fondo per la Crescita Sostenibile e i Contratti di sviluppo, che non a caso sono finanziati anche dalle risorse della politica di coesione.

In realtà a partire dal 2019 si sono mossi alcuni primi passi nella direzione di favorire una declinazione territoriale degli interventi a favore del Sud e di portare a sistema una serie di interventi fin qui implementati in forma frammentaria. Il che, come illustrato in maggior dettaglio nel Rapporto, si è verificato nel caso della «Nuova Sabatini» e dei crediti di imposta per investimenti e per le attività di ricerca e sviluppo. Inoltre, la riformulazione del Piano «Industria 4.0», con la trasformazione del super e dell'iperammortamento in un nuovo regime di credito d'imposta, potrebbe indirettamente favorire un maggior accesso anche delle imprese meridionali.

Con riferimento alle misure per favorire la crescita dimensionale delle imprese, si ritiene positiva per il Mezzogiorno l'introduzione del Fondo «cresci Sud». Un intervento, specifico e calibrato per le imprese dell'area, può offrire un valido supporto all'accrescimento delle dimensioni di impresa, considerando l'utilizzo pressoché inesistente da parte del Sud dei due principali fondi di *private equity* gestiti da Cassa Depositi e Prestiti e a tal fine deputati. Ne andranno comunque verificate le modalità di implementazione, in quanto ad oggi il Fondo non è ancora pienamente operativo.

Più in generale, per accrescere le dimensioni di impresa, si ritiene che siano possibili ampi spazi di miglioramento per un'azione pubblica di rafforzamento del peso e del ruolo degli investitori istituzionali che siano in grado di offrire soluzioni molteplici, diversificate e mirate alle esigenze delle imprese, in collaborazione e sinergia anche con altri soggetti che possano contribuire alla crescita e all'efficace utilizzo del mercato dei capitali. A tal proposito, esemplificativa è l'esperienza del Fondo di fondi «Ricerca e innovazione». La particolare *governance* del Fondo – che prevede accanto al MUR il coinvolgimento anche della BEI e di altri operatori finanziari – e l'offerta di interventi combinati di natura mista, prestiti ma anche il ricorso al capitale di rischio per progetti di ricerca e sviluppo, risultano particolarmente adatte alle imprese del Mezzogiorno, più timorose di entrare a contatto con soggetti finanziatori con finalità speculative di breve termine, e più facilmente inclini a rinunciare a quel capitale paziente di cui avrebbero bisogno per interventi di medio-lungo periodo.

Con riferimento alle misure a sostegno degli investimenti, il più importante, in termini di agevolazioni concesse, ha riguardato il credito di imposta, che in quattro anni e mezzo ha assegnato oltre 4,5 miliardi di euro, di cui 2,3 effettivamente fruiti. Si tratta di uno strumento di natura automatica che offre un sostegno generalizzato agli investimenti, particolarmente importante nelle fasi di debolezza del ciclo economico.

Di natura selettiva, in grado cioè di esercitare un positivo orientamento delle risorse verso il conseguimento di obiettivi di miglioramento strutturale del nostro apparato produttivo, sono invece i Contratti di sviluppo. Dal 2012 i CdS hanno attivato nel Mezzogiorno circa 4 miliardi di euro di investimenti e 3 miliardi di agevolazioni, da ricondurre in gran parte ad attività produttive, per lo più manifatturiere, a grandi imprese e ad una significativa presenza di importanti gruppi multinazionali, in gran parte costituiti da imprese di elevate dimensioni in settori avanzati. Il sostegno ai Contratti di sviluppo va costantemente assicurato e rafforzato, considerando, tra l'altro che è l'unico intervento attualmente operativo per l'attrazione degli investimenti esteri, essenziale per poter favorire il necessario sviluppo industriale del Mezzogiorno.

Le ZES, infatti, introdotte nel 2017, per attrarre grandi investimenti nelle aree portuali del Sud, stentano a divenire pienamente operative, nonostante la previsione di nominare Commissari straordinari, proprio per accelerarne l'attuazione. L'obiettivo delle ZES, inoltre, rischia di essere minato da perimetrazioni troppo estese delle aree in esse ricomprese, con il rischio di divenire più una misura di sviluppo territoriale per il sostegno degli investimenti esistenti che di attrazione di nuove attività. Va recuperata l'originaria finalità e, come da anni sostenuto dalla SVIMEZ, le ZES andrebbero inserite in una strategia di rafforzamento dell'area del Mediterraneo come fulcro degli scambi tra l'Europa e i paesi asiatici e del Nord Africa, mettendo a sistema logistica e industria. Le ZES mediterranee (il Mezzogiorno ne può attivare 12) e le Zone Logistiche Semplificate (ZLS) al Centro-Nord potrebbero assumere, secondo la SVIMEZ, anche una funzione decisiva nel processo di razionalizzazione e accorciamento delle catene del valore, incentivato dall'esperienza della pandemia, dando impulso al rientro su territori nazionali di specifiche delocalizzazioni. Le ZES potrebbero in definitiva essere una delle modalità di intervento per governare anche i processi di *re-shoring* e di accorciamento delle catene del valore, la cui necessità si sta imponendo ai Governi nazionali a livello globale.

## **PARTE SESTA: IL CONTRIBUTO DEL SUD ALLA RIPARTENZA DEL PAESE**

### **L'AGROALIMENTARE: LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE ALIMENTARI NEL MEZZOGIORNO**

Il settore agro-alimentare negli ultimi anni ha accentuato la produzione e le esportazioni ed è stato caratterizzato da processi di consolidamento strutturale e da un aumento dell'occupazione, fenomeno quest'ultimo che ha rappresentato un elemento distintivo rispetto al resto del manifatturiero.

Nel periodo del *lockdown* l'agroalimentare ha retto per la gran parte delle sue componenti meglio di altri settori. Pur se la sua capacità di reazione alle nuove condizioni e ai vincoli determinati dalla pandemia dipende dalla capacità di adattamento e di innovazione delle imprese. Per quelle meridionali emergono due aspetti distintivi. In primo luogo, la maggiore incidenza delle imprese che nel triennio 2015-2018 hanno investito nell'internazionalizzazione, cosa che, invece, non si è verificata nel manifatturiero. In secondo luogo, le imprese alimentari che producono o utilizzano tecnologie abilitanti incidono in misura maggiore nel Mezzogiorno rispetto a tutte le altre aree.

Un tema che sta assumendo sempre più importanza nelle strategie di sviluppo dell'agroalimentare è quello della responsabilità sociale ed ambientale, che ha visto investimenti da parte di circa il 27% delle imprese meridionali. Le azioni intraprese in questo ambito riguardano in misura principale la riduzione dell'impatto ambientale, il miglioramento del benessere lavorativo, la sicurezza del lavoro.

Negli ultimi anni l'industria alimentare ha registrato tassi di crescita più elevati di quelli rilevati per l'industria manifatturiera e sostenuti in entrambe le aree del Paese, ma addirittura più alti nel Mezzogiorno (+3,9% del Valore Aggiunto a valori concatenati come media annua tra il 2016 e il 2019) rispetto al Centro-Nord (+2,1%).

L'industria alimentare rappresenta una componente fondamentale del sistema produttivo meridionale. Pur tuttavia le potenzialità dell'industria alimentare meridionale non appaiono pienamente sfruttate e il settore presenta vari elementi di debolezza. La struttura produttiva è sostanzialmente basata su micro e piccole imprese e tale dimensione ridotta prevale soprattutto nel Mezzogiorno, dove il 90% delle imprese ha meno di 10 addetti. La struttura più polverizzata delle imprese alimentari nel Sud rispetto a quella del Centro-Nord e le differenti specializzazioni territoriali si riflettono in una minore produttività del lavoro. Nel 2019 il prodotto per occupato nelle industrie alimentari, delle bevande e del tabacco è stato pari a 73,8 mila euro nel Centro-Nord e a 42,9 mila euro nel Mezzogiorno (il 42% in meno).

Per le imprese agroalimentari la leva principale è la qualità dei prodotti su cui basano la loro capacità competitiva l'85% delle imprese nel Centro-Nord e il 76% di quelle meridionali. Mentre il prezzo è considerato rilevante solo dal 29% delle imprese del Mezzogiorno e del Centro-Nord. Rispettivamente il 34% e il 24% delle imprese alimentari meridionali vendono sul mercato UE ed europeo extra-UE. I rapporti di commessa o subfornitura interessano poco meno del 20% delle imprese meridionali con 3 addetti o più. La percentuale di imprese che attivano relazioni di filiera è più elevata nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, anche se nel 90% dei casi il livello di connettività è basso.

## IL QUADRILATERO ZES NEL MEZZOGIORNO CONTINENTALE, UN PROGETTO DI SISTEMA PER LO SVILUPPO DELL'ITALIA NEL CONTESTO MEDITERRANEO

La SVIMEZ ha elaborato un disegno unitario di interventi per il Mezzogiorno volto a rafforzare la funzione strategica nel mediterraneo: il progetto Quadrilatero Napoli-Bari- Taranto-Gioia Tauro da estendersi alla Sicilia.

Un Piano di interventi composto di azioni fortemente interconnesse, articolate in una prospettiva mediterranea idonea a sviluppare una rinnovata politica attiva di sviluppo: logistica, energie rinnovabili, rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare e agroindustria, governo delle acque, politica industriale, ricerca e innovazione sono decisivi aspetti di questo disegno strategico che propongono il protagonismo del Mezzogiorno per un «rinascimento industriale» che possa farlo uscire dal recinto delle sedicenti e deludenti politiche di coesione nel quale è stato rinchiuso dal 1998.

Si tratta di avviare un percorso che porti alla progressiva strutturazione di un significativo Southern Range logistico euromediterraneo competitivo, green, sostenibile e socialmente inclusivo. L'avvio delle 4 ZES pone realisticamente il focus sul Mezzogiorno continentale; un disegno da arricchire quando al Quadrilatero si aggiungeranno altre ZES e in prospettiva del collegamento al continente della Sicilia.

Una strategia che postula una rinnovata centralità e un ruolo di attore dell'Italia nello sviluppo del Mediterraneo la sola area nel mondo, insieme ai paesi dell'Africa sub Sahariana a sperimentare un consistente aumento demografico: per i paesi rivieraschi del bacino si prevede nei prossimi tre decenni un aumento di popolazione dagli attuali 550 milioni a oltre 750.

L'Italia ha un'indiscussa centralità geografica che le consente di istituire relazioni fondamentali efficienti in termini di logistica economica. Essa potrebbe dunque stimolare un processo autonomo di sviluppo del Mediterraneo non antagonista all'Europa centro settentrionale ma che può giovare nel breve periodo delle politiche di *reshoring* ed accorciamento delle catene del valore, di una forza lavoro ancora relativamente giovane e della disponibilità di fonti energetiche rinnovabili e di importanti giacimenti di gas. Queste ultime potrebbero consentire all'area mediterranea di poter costituire uno dei più importanti hub energetici mondiali e poter orientare e governare i processi legati ai nuovi modelli di sviluppo che si stanno avviando e caratterizzeranno il nuovo millennio.

Del resto, la sponda sud ed est è ricca di giovani e di materie prime di base per lo sviluppo delle tecnologie e delle industrie del futuro, quella nord è ricca di risorse finanziarie e di cultura tecnica e scientifica. Dall'incontro di queste due realtà così profondamente diverse potrebbe scaturire una nuova stagione di sviluppo del bacino mediterraneo una sorta di nuovo rinascimento. Un destino al qual sarà difficile sottrarsi dati i vincoli che legano i paesi affacciati sulle rive di un mare che da sempre unisce.

Con il prototipo del Quadrilatero l'Italia può impostare in modo serio, di mercato, il tema della transizione verso il green new deal, avanzando una proposta immediatamente operativa, come candidata di prima fila alla recovery strategy dell'Unione in risposta allo *shock* della pandemia.

Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro sono le Zone Economiche Speciali fino a questo momento istituite: il Quadrilatero. Quattro ZES, quattro sistemi portuali che, se interconnessi e sincronizzati possono attivare lo sviluppo di una vasta area, quella del Mezzogiorno continentale, coinvolgendo direttamente oltre 12 milioni di cittadini. Il Quadrilatero e i vertici che lo definiscono potrebbero ripristinare il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo. Una missione che rappresenta la condizione necessaria -non sufficiente se non coinvolge il Nord- per garantire non quello che si profila come il ritorno ad una asfittica crescita ma il rilancio dello sviluppo (tassi del 2-3% e più) dell'economia nazionale.



Il Quadrilatero dispone già di una considerevole attrezzatura che va resa velocemente operativa con significativi, indispensabili interventi. Partendo dall'esistente, è possibile operare immediatamente per portare a regime l'attività attualmente molto al di sotto delle potenzialità dell'intero perimetro presidiato. A questo scopo e per consolidare le prospettive di medio lungo periodo vanno definite le linee del potenziamento infrastrutturale necessario a trasmettere con efficacia gli effetti propulsivi sul territorio (l'area). Le ZES, centrate su retroporti e distripark, rappresentano una fertile discontinuità da rendere rapidamente operativa rispetto all'inerzia strategica di decenni.

Per dare pienamente i suoi frutti, il rispetto di queste condizioni richiede di bruciare i tempi di realizzazione del corridoio ferroviario TAV-TAC Napoli Bari, che le FFSS impegnate a realizzare il progetto da oltre dieci anni hanno fissato per un troppo lontano 2026. È indispensabile inoltre, assicurare i collegamenti tra le aree portuali e il territorio di riferimento rendendo pienamente operativi gli snodi ferroviari e autostradali è questo il caso del porto di Napoli che soffre tuttora della modesta operatività della rete ferroviaria – un asset che assicura alti livelli di produttività e competitività al sistema portuale e dunque alla ZES di riferimento-.

Il sincronismo e l'interconnessione tra le ZES costituiscono la premessa per lo sviluppo dell'area interna al Quadrilatero. Ciò consente di attivare molteplici relazioni interne all'area vasta del Mezzogiorno continentale e, con una sapiente tessitura, di potenziarla e, connettendola, di valorizzarla: è questo il modo per contrastare anche la fragilità e crescente marginalità delle aree interne. Queste ultime possono beneficiare di occasioni di sviluppo attivate in connessione alle molteplici forme di trasversalità ed intermodalità che il progetto promuove nel corridoio che unisce le ZES di Napoli e Bari nel progetto del corridoio Tirreno-Adriatico. Le dodici stazioni della Napoli-Bari dislocate tra Irpinia, Sannio, Murge, funzionali alle ZES, si prestano in automatico alla strategia di rivitalizzare borghi e territori delle aree interne e a renderle organicamente complementari e funzionali attraverso la identificazione di aree Vaste, enclaves da organizzare in Zone Logistiche Territoriali (ZLT) che si aggiungono a quelle già identificate (nell' area Torrese in Campania, nella valle del Crati in Calabria, nell'agro metapontino in Basilicata) con la prospettiva di favorire circuiti di sviluppo utili a contrastare il progredire della marginalità economica e il degrado demografico.

Per la piena riuscita dell'iniziativa è necessario il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali, delle associazioni del mondo produttivo e della società civile. Un'azione cooperativa che valorizzi le competenze dei singoli attori tanto più necessaria dopo l'esperienza amara della pandemia da Covid-19 cui dovrà necessariamente seguire la costruzione di un nuovo percorso di sviluppo. Del resto è noto come le pandemie segnino una netta discontinuità nella storia. Il loro impatto, infatti, investe, stravolgendoli i rapporti all'interno delle società e tra le società stesse, ne risente in modo particolare il sistema di relazioni politico, socio economiche.

## **LA BIOECONOMIA CIRCOLARE NEL MEZZOGIORNO: TRA RIVOLUZIONE TECNOLOGICA E SFIDE DEL COVID-19**

La bioeconomia, cioè tutte quelle attività che utilizzano risorse rinnovabili e bio-based del suolo e del mare nelle loro diverse applicazioni, dal cibo, ai materiali, all'energia, sfruttando nuove tecnologie per ridurre i residui e gli scarti di produzione, in collegamento con l'economia circolare, è una realtà consolidata nel Mezzogiorno. Le potenzialità che da questo metasettore possono derivare per favorire l'aggancio del Sud alle fasi più avanzate della catena globale del valore devono essere corroborate da un'attenta strategia di policy che veda il decisore pubblico fornire, indirizzi, sostegno all'investimento privato, forme di *governance* utili a evitare sovrapposizioni di competenze e freni di carattere legislativo. La bioeconomia si è dimostrata un metasettore fortemente resiliente alla crisi

attuale, e può rappresentare una delle chiavi per un'accelerazione della ripresa post pandemia. Vi sono alcuni progetti di avanguardia, per un valore complessivo di 540 milioni nel settore delle bioraffinerie, del riutilizzo dei rifiuti urbani, della riconversione dei siti industriali, della tutela degli ecosistemi marini dell'area Adriatica-Ionica, dell'agrifood. Secondo la SVIMEZ, occorre favorire incontri e filiere tra PMI, grandi imprese e multinazionali anche per dare alle startup attive nel settore nuove potenzialità di espansione. E devono altresì essere sviluppati i programmi finanziari promossi dalle regioni in primis, in termini di venture capital, per incentivare gli investimenti privati nel comparto. Centrali nei prossimi anni saranno la chiarezza nella *governance* dei processi, impedendo sovrapposizioni o contrasti tra i vari livelli di governo, la qualificazione delle competenze nella P.A., la semplificazione amministrativa che rappresenta una delle principali barriere alla crescita economica. Il Mezzogiorno può essere il terreno ideale per sperimentare questi modelli.

Gli investimenti in circolarità e sostenibilità possono contribuire a tale rilancio, sfruttando il potenziale del Mezzogiorno: un primo esempio è fornito dall'iniziativa CircularSud, il cui obiettivo è promuovere sistemi di produzione e consumo responsabili in Puglia, Campania, Sicilia e Sardegna attraverso iniziative di scambio di esperienze tra realtà economiche e sociali sui temi dell'economia circolare. In particolare, le bioraffinerie, sfruttando complessi industriali in disuso per creare strutture capaci di valorizzare le risorse e gli scarti del territorio, creando occupazione verde e qualificata.

Il Mezzogiorno può raccogliere la sfida della sostenibilità e dell'implementazione di una bioeconomia circolare, Partendo dal fatto che la crescita di questi investimenti ha visto finora una distribuzione abbastanza omogenea in tutto il territorio nazionale, valorizzando anche le aziende del Mezzogiorno.

Peraltro, gran parte dei fondi destinati al Recovery Fund dovranno essere allocati su progetti che garantiscano la transizione verso un'economia verde e circolare. Già a settembre 2020 è stato lanciato un nuovo piano BEI da 700 milioni garantito dal Fondo europeo per gli investimenti strategici per le imprese attive nei settori dell'agricoltura e della bioeconomia. Lo stesso Piano per il Sud 2020 è fortemente strutturato sul rapporto tra potenzialità di crescita del Mezzogiorno, Agenda 2030 e sviluppo sostenibile. La SVIMEZ a inizio 2019 ha attivato un tavolo di lavoro multidisciplinare sulla bioeconomia circolare, per raccogliere proposte di politica pubblica al fine di sostenere lo sviluppo della bioeconomia nel Sud. Non è un caso che siano cresciute, negli ultimi anni, le startup nei settori della bioeconomia.

La bioeconomia nel Meridione, il cui valore fino a 5 anni fa era stimato tra i 50 e i 60 miliardi, tra il 15% e il 18% di quello nazionale, può contare su importanti filiere e distretti produttivi legati all'economia circolare, come Alimentare, Abbigliamento-Moda, Automotive, Aerospazio, Farmaceutica e Scienze della Vita. Proprio al Sud sono cresciute negli ultimi anni le fonti energetiche rinnovabili, lo sviluppo della chimica verde, della carta e del packaging, del legno, dell'agroalimentare e di altri settori, come la meccanica. Considerando, ad esempio il settore agroalimentare, il più rivelante tra quelli della bioeconomia, ha visto tra le sei regioni italiane di testa, ben tre meridionali, Sicilia, Puglia e Campania. Per di più il Mezzogiorno vanta centri di ricerca pubblici e privati di primario livello: il Centro di Ricerca sul biotech industriale di Novamont a Piana di Monte Verna, in provincia di Caserta, l'Enea di Trisaia, in provincia di Matera, la Stazione Zoologica Anton Dohrn e il Ceinge a Napoli, i numerosi istituti e dipartimenti del Cnr, le Università da Napoli a Bari, Palermo, Catania, Salerno. Calatino in Sicilia si è posto in questi anni come vero e proprio hub di bioeconomia attraendo imprese locali, Orange Fiber e Bioinagro, e non, Renovo Bioeconomy. L'obiettivo è riconciliare finalmente economia, società e ambiente, superando l'antitesi tra creazione di posti di lavoro e tutela della salute e dell'ambiente.

## **IL GREEN DEAL NEL MEZZOGIORNO: COME TRASFORMARE IL «RITARDO» IN UNA OPPORTUNITÀ. IL CASO DEI RIFIUTI**

Il 37% delle risorse di *Next Generation EU* sarà destinato ad obiettivi coerenti con il *Green New Deal*. Una strategia di ripensamento della gestione dei rifiuti e un piano coordinato di interventi per la riconversione ambientale delle produzioni industriali a maggiore impatto sono le due gambe sulle quali far camminare un nuovo paradigma di sviluppo industriale per il Sud. Si tratta di due ambiti che trovano nel Mezzogiorno elementi di particolare criticità ma, al tempo stesso, concrete opportunità di rilancio nella fase di transizione al post-Covid. Gli obiettivi sono: infrastrutturazione verde, con la mitigazione del rischio sismico e idrogeologico, contenimento della produzione di rifiuti, servizi idrici integrati efficienti, uso razionale delle risorse naturali. Chiudere il ciclo dei rifiuti da un punto di vista impiantistico, sviluppare le potenzialità del *biotech*, l'efficienza energetica e l'innovazione nella filiera agroalimentare, riqualificare i siti industriali dismessi, la decarbonizzazione di 2 aree del Sud, Taranto e le zone carbonifere del Sulcis Iglesiente. Partendo dagli 1,4 miliardi che andranno al Sud, sul totale di 4,2 totali stanziati dalla Legge di Bilancio 2020, per ridurre l'esposizione del Mezzogiorno al rischio idrogeologico e sostenere l'economia circolare.

Il nodo più rilevante e al tempo stesso più intricato è quello del ciclo dei rifiuti. Occorrono piani strategici regionali e per macro-aree, accompagnati dalla creazione di una rete impiantistica destinata alla chiusura e alla valorizzazione del ciclo dei rifiuti. Oggi il ciclo dei rifiuti è assente dalle politiche per il Sud, la raccolta differenziata va avanti con fatica, mancano filiere orientate alla valorizzazione. Basti pensare che il sistema di gestione dei rifiuti in due regioni, Lazio e Campania, presenta un *deficit* impiantistico di oltre 2,5 milioni di tonnellate, in base a dati Ispra del 2018. In Campania, in particolare, vi è una situazione storicamente complessa e un *deficit* strutturale per la gestione sia dei rifiuti urbani sia degli speciali. Attualmente nella regione una quota pari alla metà dei rifiuti urbani indifferenziati è destinata al termovalorizzatore di Acerra.

Nel 2018, in Italia, 1,67 milioni di tonnellate di rifiuto organico provenienti dalla raccolta differenziata sono stati gestiti in una regione diversa da quella da cui originano. Di questi, il 36% ha origine dalle regioni del Mezzogiorno e ha come destinazione impianti localizzati nel Nord del Paese. La sola Campania detiene il primato nazionale: 475mila tonnellate di organico esportate in altre regioni, pari al 29% del totale nazionale. Sempre nel 2018 sono stati esportati fuori dal nostro Paese circa 465 mila tonnellate di rifiuti urbani, di cui 170 mila provenienti dalle regioni del Mezzogiorno (101mila dalla sola Campania).

Sempre nel 2018 i rifiuti urbani biodegradabili smaltiti in discarica sono stati poco meno di 3,9 milioni di tonnellate, di cui la metà nelle discariche meridionali. Guardando a rifiuti urbani e speciali nel complesso, la bilancia commerciale del Sud si chiude in passivo di circa 460 mila tonnellate di rifiuti, di cui 341 mila sono rifiuti speciali non pericolosi, 92 mila rifiuti speciali pericolosi e 170 mila rifiuti urbani. L'aumento dei costi di smaltimento negli ultimi due anni, stimabile in almeno un 30%, con punte che superano il 100%, è infatti legato al *deficit* impiantistico e alla debolezza dell'offerta, mentre le ricorrenti emergenze ambientali e inefficienze gestionali si traducono nel sistematico aumento dei costi in bolletta, quindi a carico dei contribuenti. La gestione dei rifiuti in Italia vale circa 25 miliardi l'anno, valore che sale a 32 se si include la gestione delle acque reflue. Risorse che il Sud perde non avendo approntato finora una strategia per la gestione dei rifiuti, lasciata all'improvvisazione e alle discariche, che massimizzano i benefici privati e minimizzano quelli collettivi.

Tra i tanti filoni in cui si articola l'economia circolare, quello del ciclo dei rifiuti ha il più alto potenziale di crescita nel Sud, laddove l'economia circolare dei rifiuti potrebbe mettere a valore, ogni anno, oltre 43 milioni di tonnellate di rifiuti: 33,4 di origine non domestica e quasi 10 di origine domestica.

Non va poi sottovalutata la potenzialità della bioeconomia meridionale, compresa tra i 50 e i 60 miliardi. Rispetto al valore nazionale ha un peso tra il 15% e il 18%, rilevante se si considera che la quota del manifatturiero meridionale sul totale nazionale è pari al 10%.

Le Zes potrebbero rappresentare una nuova opportunità per l'economia circolare. Così come la costituzione di poli industriali destinati all'intera gestione delle singole filiere, capaci di raccogliere e chiudere il ciclo della valorizzazione e smaltimento, rappresenta una delle carte vincenti.