



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno



RAPPORTO SVIMEZ 2013
SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO

INTRODUZIONE E SINTESI

Roma, 17 ottobre 2013

Sala delle Conferenze di Piazza Monte Citorio, 123/A

INDICE

1.	EMERGENZA ECONOMICA AL SUD NELLA RECESSIONE ITALIANA	p.	3
	1.1. <i>Crescono il ritardo dell'Italia rispetto all'Europa e il divario Nord-Sud</i>		3
	1.2. <i>Le previsioni per il 2013: il Paese ancora in recessione, più grave al Sud</i>		6
2.	ESPLODE L'EMERGENZA SOCIALE E OCCUPAZIONALE		8
	2.1. <i>Il lavoro sempre più un miraggio</i>		8
	2.2. <i>Disuguaglianze, povertà, esclusione sociale: serve un nuovo welfare</i>		10
	2.3. <i>Il divario di benessere</i>		12
3.	L'EMERGENZA PRODUTTIVA E IL RISCHIO DI DESERTIFICAZIONE INDUSTRIALE		13
4.	UNA "LOGICA INDUSTRIALE" PER LA RIPRESA DELLO SVILUPPO		15
5.	INTEGRARE POLITICHE PER IL SUD E POLITICHE NAZIONALI		19
	5.1. <i>Si riduce ancora la spesa pubblica per gli investimenti al Sud</i>		19
	5.2. <i>Le politiche speciali: limiti, prospettive e il possibile ruolo dell'Agenzia per la Coesione</i>		22
	5.2.1. <i>Le politiche speciali e i ritardi nella spesa dei fondi europei</i>		22
	5.2.2. <i>Il Piano di Azione Coesione: la riqualificazione e il riorientamento dei programmi</i>		23
	5.2.3. <i>Il ciclo di programmazione 2014-2020: avere chiara la rotta in un mare sempre più aperto</i>		24
	5.2.4. <i>La politica di coesione come capitolo di una strategia di sviluppo nazionale da declinare nei territori: il ruolo dell'Agenzia</i>		25
6.	UNA POLITICA INDUSTRIALE ATTIVA PER IL POSIZIONAMENTO COMPETITIVO E LO SVILUPPO DEL SUD E DEL PAESE		26
7.	I DRIVERS, MOTORI DELLO SVILUPPO		29
	7.1. <i>La rigenerazione urbana e il rilancio delle aree interne</i>		29
	7.1.1. <i>La rigenerazione urbana</i>		30
	7.1.2. <i>Le aree interne</i>		33
	7.2. <i>Logistica e Mediterraneo</i>		35
	7.3. <i>Le infrastrutture di trasporto e comunicazione</i>		38
	7.4. <i>Le energie rinnovabili</i>		41

1. EMERGENZA ECONOMICA AL SUD NELLA RECESSIONE ITALIANA

1.1. *Crescono il ritardo dell'Italia rispetto all'Europa e il divario Nord-Sud*

La recessione nel 2012 ha investito l'economia italiana in misura più accentuata rispetto al resto d'Europa. Dopo la drastica flessione del PIL nel 2008-2009, seguita da un biennio di leggera ripresa, la caduta del PIL si è riproposta infatti con particolare intensità, colpendo in modo più forte il Sud, che già non aveva partecipato alla debole ripresa del 2010-2011.

La crescita mondiale, sorretta solo dalle economie emergenti, si è ridotta l'anno scorso nell'insieme dei paesi dell'Unione Europea (-0,3%) e ancor più in quelli dell'area dell'Euro (-0,6%). Nel 2012 sono, infatti, molti i paesi dell'area che hanno avuto una crescita negativa: in particolare il prodotto è fortemente diminuito nei paesi del Sud d'Europa, come Grecia (-6,4%), Portogallo (-3,2%), Spagna (-1,4%), oltre che in Italia. Flessione che è continuata anche nel primo trimestre del 2013.

Tra le principali economie europee quella italiana ha maggiormente risentito dell'esaurirsi della breve fase di ripresa del precedente biennio, ritornando con maggiore velocità in recessione. Il pil è diminuito nel 2012 del -2,4%. E le analisi concordano nel prospettare anche per il 2013 un calo del prodotto, pur se di intensità ridotta rispetto al 2012, con una possibile inversione ciclica solo nel 2014. Tale peggioramento ha cause congiunturali: esterne, come la brusca riduzione delle prospettive di crescita dentro e fuori l'Europa e le tensioni finanziarie collegate alla crisi del debito sovrano; interne, legate alle politiche di bilancio restrittive connesse agli sforzi di risanamento del debito pubblico. Ma anche cause strutturali, come la crisi di competitività che da oltre un decennio è una caratteristica dell'economia italiana: infatti, nel periodo 2001-2012 il divario nei tassi di crescita rispetto ai principali paesi europei è stato pari ad oltre l'11%, essendo l'economia italiana cresciuta solo dell'1,6% rispetto al 14% di quella francese, al 14,3% di quella tedesca, al 21,2% di quella spagnola. Anche in questo caso le cause di questo differenziale sono molteplici. Sia strutturali: la ridotta dimensione media delle imprese, la specializzazione internazionale, la bassa spesa in ricerca e innovazione; sia istituzionali: l'inefficiente regolamentazione dei mercati, l'amministrazione e gestione di servizi pubblici, quali l'istruzione e la giustizia civile; sia, infine, la mancanza di un'adeguata dotazione infrastrutturale e di capitale umano.

Dunque, la crisi ha colpito l'Italia in un periodo di bassa crescita, di produttività stagnante, di difficoltà nel porre in essere misure per lo sviluppo anche in conseguenza dei severi vincoli di bilancio. In questo critico contesto il Mezzogiorno subisce una flessione dell'attività economica assai più marcata della media nazionale .

Secondo valutazioni elaborate dalla SVIMEZ, nel 2012 il prodotto interno lordo è calato nel Mezzogiorno del -3,2%, approfondendo la flessione già registrata l'anno precedente (-0,6%). Il calo è stato superiore di oltre un punto a quello rilevato nel resto del Paese (-2,1%).

Ma soprattutto è il quinto anno consecutivo, dal 2007, che il tasso di crescita del PIL meridionale risulta negativo: il prodotto dell'area si è ridotto del -10,1%, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (-5,8%).

La flessione è stata maggiore nelle regioni del Sud perché risentono di una fragilità strutturale del sistema delle imprese, le quali sono meno attrezzate a resistere a una dinamica negativa del ciclo così lunga e intensa. La maggiore fragilità è dovuta a un'amplificazione dei problemi tipici dell'industria italiana: ridotta dimensione, scarsa innovazione, limitata internazionalizzazione, che si trasformano in bassa produttività e limitata capacità competitiva.

Il prolungarsi della crisi ha portato a un ulteriore allargamento del divario di sviluppo dell'economia del Mezzogiorno con il Centro-Nord. A partire dal 2010, se si considera, infatti, il divario in termini di PIL pro capite, il gap ha ripreso a crescere, passando quello del Mezzogiorno dal 58,8% di quello del Centro-Nord nel 2009, al 57,4% nel 2012. Tale dinamica, che è stata determinata in massima parte da un peggioramento dei livelli relativi alla produttività dell'area, ha interrotto la tendenza positiva in atto dal 2001 fino al 2009; tendenza che rifletteva però, in presenza di una minore crescita del PIL meridionale, l'aumento relativo della popolazione nel Centro – Nord, dovuto alle migrazioni sia interne che dall'estero nonché il calo della natalità al Sud.

Il peggior andamento del PIL meridionale nel 2012 è dovuto, oltre che allo stimolo relativamente inferiore offerto dalle esportazioni - pur in crescita - a causa del notevolmente minore grado di apertura internazionale dell'economia meridionale, soprattutto ad una più sfavorevole dinamica della domanda interna: sia per i consumi, in netta flessione, a causa soprattutto delle sempre più critiche prospettive del mercato del lavoro, sia per il crollo degli investimenti, la cui spesa si è ridotta sensibilmente più che nel resto del Paese.

Nel 2012 i consumi finali interni hanno segnato al Sud un calo del -4,3%, di oltre mezzo punto percentuale maggiore rispetto a quello del Centro-Nord (-3,6%). La differenza tra le due aree è soprattutto dovuta alla dinamica dei consumi delle famiglie, il cui calo nel Mezzogiorno (-4,8%), è risultato di un punto percentuale superiore a quello registrato nel resto del Paese (-3,8%). Decisamente meno significative risultano, invece, nel 2012 le differenze per la spesa delle amministrazioni pubbliche diminuita del 3,1% nel Mezzogiorno contro -2,8% del Centro-Nord: entrambe le parti del Paese sono state, infatti, caratterizzate nell'anno da una decisa accentuazione del trend negativo in atto dal 2008 in poi, in connessione con il deteriorarsi dei conti pubblici.

Nel complesso del quinquennio 2008 -2012 la caduta cumulata dei consumi delle famiglie - attribuibile, per parte importante, alle più critiche prospettive del mercato del lavoro dell'area, con una caduta dell'occupazione di quasi quattro volte maggiore che al Nord (-4,6% contro -1,2%) - ha superato nel Mezzogiorno i nove punti percentuali (-9,3%), risultando di oltre due volte e mezzo maggiore di quella registrata nel resto del Paese (-3,5%). In particolare, il calo cumulato della spesa è stato al Sud del -11,3% per i consumi alimentari, a fronte del -8,8% del Centro-Nord; e di ben il -19,2% per il vestiario e calzature, quasi doppio che nel resto del Paese (-11,4%).

L'impatto della caduta dell'occupazione verificatasi con la crisi sui redditi delle famiglie, in un'area come il Sud caratterizzata da tassi di occupazione distanti 20 punti percentuali dagli standard nazionali (43,8% nel Mezzogiorno rispetto al 63,8% del Centro-Nord) è stato così forte da innescare una spirale negativa minori redditi – minori consumi – meno crescita – meno lavoro. Tale spirale non solo allunga ulteriormente i tempi di recupero dalla crisi e, quindi, il depauperamento, anche permanente, del tessuto produttivo e del capitale umano dell'area meridionale, ma rischia di compromettere la stessa tenuta sociale di molte realtà territoriali del Mezzogiorno.

Nell'intero periodo 2008–2012, decisamente più intenso è stato al Sud, l'impatto delle manovre di contenimento della spesa pubblica, con una contrazione cumulata dei consumi della Pubblica Amministrazione del 6%, quattro volte più intensa rispetto al resto del Paese (-1,4%).

La dinamica complessiva del quinquennio di crisi ha visto un'interruzione del processo di accumulazione in entrambe le parti del Paese. Gli investimenti fissi lordi hanno accusato, nel 2012, una caduta del -8,6% al Sud, maggiore che nel Centro-Nord (-7,8%) e più che raddoppiando il calo rispetto al -3,9% dell'anno precedente. Nel quinquennio 2008 – 2012, la riduzione cumulata degli investimenti è stata del 25,8% nel Mezzogiorno e di poco meno del 22% nel Centro-Nord. Nel periodo ante crisi 2001 – 2007 il tasso di crescita della spesa per investimenti era stato nel Sud relativamente meno sostenuto che nel resto del Paese (+11,3% cumulato contro +15% cumulato). Se si guarda al periodo 2001–2012 il processo di investimento risulta dunque decisamente sfavorevole in generale e in particolare per il Sud, con una riduzione in termini reali del 17,4% a fronte del -10% nel Centro-Nord.

A livello settoriale, l'aspetto che maggiormente caratterizza la caduta di accumulazione del capitale del Mezzogiorno è costituito dal vero e proprio crollo degli investimenti dell'industria in senso stretto, ridottisi tra il 2007 e il 2012 di quasi il 47%. Una riduzione più che doppia rispetto a quella, pur di per sé assai marcata, avutasi nel Centro-Nord (-21,4%). L'accumulazione di capitale nell'industria aveva registrato al Sud già nel periodo pre crisi 2001-2007 una tendenza alla riduzione di quasi un punto percentuale in media all'anno, a fronte di un aumento dell'1,2% all'anno nel resto del Paese. Nel complesso del periodo che va dal 2001 al 2012 - che passa da un già sostanziale indebolimento del processo di investimento nel periodo pre crisi ad una drastica caduta con la crisi - la contrazione dell'accumulazione industriale ha assunto nel Sud una dimensione pressoché epocale, con una riduzione che tocca il 50% a fronte del -15% nell'altra parte del Paese.

La crisi dell'accumulazione risulta assai marcata, in entrambe le parti del Paese, nel dodicennio 2001-2012 anche per il settore delle costruzioni, con un calo cumulato del 23,5% al Sud e del 24,5% al Centro-Nord. In quest'ultima area il processo di investimento è stato caratterizzato da un'evoluzione assai positiva in tutto il periodo pre crisi (+19,8% cumulato), per poi accusare un vero e proprio crollo, del 37%, nel quinquennio di crisi. Nel Mezzogiorno, invece, la riduzione degli investimenti in costruzioni verificatasi nel periodo di crisi, assai accentuata pur se meno intensa che nel Centro-Nord (-20,6%), fa seguito ad un andamento pur moderatamente cedente del periodo 2001-2007.

In sintesi, il Mezzogiorno ha subito più del Centro-Nord le conseguenze della crisi, con una caduta maggiore del prodotto e una riduzione ancor più pesante dell'occupazione, mentre le prospettive di ripresa appaiono ancora più lente e incerte.

I fattori strutturali che hanno penalizzato l'economia italiana si evidenziano anche nel confronto tra regioni d'Europa, indebolendo soprattutto quelle meridionali ma colpendo anche quelle del Centro-Nord. Infatti, nel periodo 2007/2010 anche la maggior parte delle regioni italiane "ricche", tra le quali il Veneto, l'Emilia-Romagna, il Piemonte, la Liguria, hanno perso molte posizioni nella graduatoria delle regioni europee.

Quanto poi alla convergenza tra le regioni in ritardo di sviluppo, come quelle meridionali, e quelle "core" dell'Europa a 15 (come molte del Centro-Nord) essa è mancata. Una analisi sull'Europa a 15 Paesi, basata sulla dinamica del prodotto misurato in PPA, mostra che nel periodo 2007 – 2010 la flessione cumulata dell'attività produttiva è risultata maggiore per l'insieme delle regioni della Convergenza (-3,5%) rispetto a quelle della Competitività (-1,7%).

Nell'Europa a 27 i divari sono diminuiti fino al 2010, anno di ripresa ciclica, mentre nell'UE a 15 tali divari hanno continuato ad aumentare pressoché costantemente dalla metà degli anni Duemila in quanto i fattori strutturali hanno predominato su quelli congiunturali.

Questi effetti si sono avvertiti, in particolare, nell'Europa a 15 nei paesi dualistici, dove esiste un forte divario regionale, come Germania e Italia; in questi due paesi la flessione produttiva è stata maggiore nelle aree in ritardo di sviluppo, con un differenziale pari a quasi 5 punti percentuali in Germania (-4,3% contro + 0,5%) e più di uno e mezzo in Italia (-4,6% contro -2,9%). In Grecia e Spagna, paesi con differenze regionali non così marcate come in Italia e Germania, sono invece le regioni Convergenza a soffrire di meno della crisi. Le regioni del Mezzogiorno sono, inoltre, tra le regioni Convergenza dell'Europa a 15, quelle dove si è verificata la più ampia caduta produttiva, peggiore dello 0,3% di quelle tedesche, di 0,6 punti di quelle greche, dello 0,8% di quelle spagnole.

Di fronte a una crisi così lunga e severa, le economie più fragili sono più esposte. In Italia, la crisi ciclica si è sovrapposta a forti difficoltà strutturali, dove la stagnazione della produttività si è tradotta in una bassa crescita di tutto il Paese. Il venir meno dello strumento del cambio per il recupero di competitività ha caricato l'onere dell'aggiustamento interamente sulla capacità di ridurre il costo del lavoro per unità di prodotto nelle economie meno attrezzate per rispondere alla sfida della globalizzazione. Questo aggiustamento, a differenza di quello delle ragioni di scambio, è del tutto asimmetrico, e non equamente distribuito tra i paesi, e, ovviamente, anche tra le regioni all'interno dei singoli paesi.

Non basterebbe, da questo punto di vista, uno sforzo per recuperare i già ampi divari tecnologici e infrastrutturali. Infatti solo un sostegno della domanda potrebbe compensare i posti di lavoro persi nei settori più deboli con quelli acquistati nei settori più competitivi. In presenza di una crisi così forte, le aree deboli, come il Mezzogiorno, vedono depauperarsi in modo irrevocabile i propri asset di capitale materiale e immateriale e le proprie risorse umane.

Il Mezzogiorno corre il rischio concreto di "desertificarsi" dal punto di vista economico e industriale: l'eventuale corto circuito negativo tra crisi del mercato del lavoro e riduzione della domanda interna di consumi può innescare un avvitamento negativo dell'economia meridionale per certi versi non più recuperabile. Appare necessario un forte intervento della politica, capace non solo di spezzare la spirale negativa in funzione di emergenza anticiclica, ma di porre le basi per una strategia di medio - lungo periodo di recupero della competitività e di rafforzamento dell'attività economica del Mezzogiorno.

Siamo di fronte al rischio che il corto circuito negativo alimentato dalla crisi del mercato del lavoro e dalla riduzione della domanda interna di consumi si consolidi. Per scongiurare questo rischio e spezzare la spirale recessiva di cui è preda l'economia e in particolare quella meridionale, c'è bisogno di una forte azione di *policy* che, mentre mette in campo un'azione di emergenza anticiclica, sia al contempo funzionale all'avvio di una strategia di medio - lungo periodo.

1.2. Le previsioni per il 2013: il Paese ancora in recessione, più grave al Sud

Secondo nostre stime aggiornate allo scorso settembre, nel 2013 il PIL italiano dovrebbe calare dell'1,8%. A scala territoriale, la caduta dell'attività sarebbe maggiore nel Sud (-2,5%) che nel resto del Paese (-1,6%). Nel 2013, in entrambe le circoscrizioni, nessuna componente della domanda dovrebbe posizionarsi in terreno positivo, ad eccezione della stazionarietà, nel solo Centro-

Nord, dell'export (nel Sud: -0,1%). E' questa una circostanza che sottolinea, ancora di più, quanto pesi il drammatico calo della domanda interna in atto, che impedisce, di fatto, una robusta ripresa ciclica dell'economia. In particolare, la dinamica dei consumi delle famiglie – stimata nel 2013 in circa il -4,4% nel Mezzogiorno e nel -2,9% nel Centro–Nord - appare penalizzata, sia nelle regioni meridionali che in quelle centro-settentrionali, dalla flessione del reddito disponibile in termini nominali (pari, rispettivamente, al -2,0% e al -1,3%) che fa seguito al calo già sperimentato nel 2012. La variazione negativa del 2013, se confermata, ci pone di fronte a un fatto inedito: una contrazione del reddito disponibile per due anni consecutivi, ad ulteriore riprova dell'inusuale gravità della crisi che stiamo attraversando. Quanto agli investimenti, va sottolineato l'ulteriore crollo previsto per l'anno in corso nel Mezzogiorno, che, a fronte di un calo stimato a livello nazionale del -6,7%, diminuirebbero al Sud di circa l'11,5%.

Pesante, inoltre, l'impatto della crisi sul fronte occupazionale: lo stock totale delle unità di lavoro è previsto contrarsi al Sud del 2% e dell'1,2% nel resto del Paese. Al riguardo, va rilevato che, qualora il dato del 2013 fosse confermato, la perdita di posti di lavoro nel Sud dal 2008, anno di inizio della crisi, al 2013 si verrebbe a commisurare in 560.000 unità di lavoro, pari al 9% dell'intero *stock*. Nel Centro-Nord, la caduta dell'occupazione complessiva sarebbe di circa 960.000 addetti, pari al 5,5% dell'occupazione totale.

Anche nel 2013, la contrazione più marcata nel livello complessivo dell'attività economica nel Sud è in parte non trascurabile dovuta all'effetto aggregato delle manovre di finanza pubblica, che negli ultimi anni hanno avuto un ruolo determinante sulle dinamiche congiunturali pesantemente negative.

A tale riguardo va ricordato come, di recente, il quadro di finanza pubblica abbia subito alcune modifiche di una certa entità. Più precisamente, vi è stato lo spostamento, da luglio a ottobre, del previsto aumento dell'aliquota ordinaria IVA di 1 punto percentuale, e anche l'eliminazione della prima rata IMU per definite categorie di immobili (le abitazioni principali, eccetto quelle di lusso, i terreni agricoli e fabbricati rurali), con un impatto sui conti pubblici, secondo le valutazioni ufficiali, di circa 1 e 2,4 miliardi di euro, rispettivamente, per il 2013. E' inoltre aumentata la tassazione diretta sulle famiglie, in particolare nel 2013, anche per l'incremento della percentuale di acconto IRPEF, che concorre alla copertura della manovra citata sull'IVA, mentre si è ridotta quella sul settore produttivo. Si segnala, infine, un aumento, sia pur molto contenuto in termini percentuali, delle prestazioni sociali godute dalla famiglie, principalmente grazie all'ulteriore rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e degli interventi a tutela dei lavoratori esodati.

Complessivamente, i provvedimenti varati nel corso di quest'anno causano un peggioramento dei conti pubblici nel 2013 di circa 7 miliardi di euro, a causa delle maggiori spese associate al programma di smaltimento dei debiti pregressi della PA verso i fornitori, e un miglioramento (circa 900 milioni di euro) nel 2014.

Le manovre varate dal 2010 ad oggi hanno avuto un impatto complessivo sul PIL ben più pesante nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Le manovre restrittive comportano, infatti, secondo le stime SVIMEZ, un effetto depressivo sul PIL del Sud del 2013 di 1,5 punti percentuali, su una caduta complessiva prevista del 2,5%, e di 0,9 punti percentuali sul PIL 2013 del Centro-Nord, su una contrazione totale dell'1,6%.

Ciò che va sottolineato non è tanto il saldo complessivo degli interventi quanto la composizione della manovra. Nel Centro-Nord, infatti, l'effetto depressivo legato alla maggiore

imposizione fiscale, pari complessivamente a 0,5 punti percentuali, è maggiore rispetto agli effetti conseguenti ai tagli alla spesa, quantificabili in 0,4 punti percentuali. Nel Mezzogiorno, invece, la situazione è diametralmente opposta: la tassazione, diretta e indiretta, pesa sulla dinamica del PIL per appena 3 decimi di punto percentuale, mentre i tagli alla spesa pesano per 1,2 punti percentuali (sui complessivi 1,5 punti determinati complessivamente dalle manovre). Il maggiore impatto dei tagli alla spesa nelle aree deboli del Paese è da imputare alla più forte contrazione della spesa per investimenti: tale riduzione determina un calo del PIL meridionale di 0,9 punti percentuali a fronte del -0,2% al Centro-Nord.

Due sono essenzialmente i motivi alla base del maggior impatto derivante dalla caduta delle spese in conto capitale: in primo luogo nel 2013 dovrebbe proseguire nel Mezzogiorno la caduta degli investimenti pubblici (-8,2%, in termini nominali), mentre nel resto del Paese il medesimo aggregato si ipotizza stazionario. Inoltre, nel Sud, data la minore dimensione dell'economia di mercato, maggiore è la capacità moltiplicativa esercitata *direttamente* dalla componente pubblica nel processo di accumulazione e, *indirettamente*, nelle attività, spesso ad elevata intensità di lavoro, collegate.

Secondo le nostre previsioni, nel 2014 il PIL italiano dovrebbe segnare un aumento dello 0,7%. Anche il prossimo anno la modesta crescita ipotizzata dovrebbe riguardare essenzialmente le regioni del Centro-Nord (0,9%), mentre l'economia meridionale resterebbe poco più che stazionaria (0,1%).

2. ESPLODE L'EMERGENZA SOCIALE E OCCUPAZIONALE

2.1. *Il lavoro sempre più un miraggio*

L'emergenza economica si intreccia con un'emergenza civile e sociale, alimentata dalla spirale perversa redditi - consumi - occupazione, per fronteggiare la quale occorrono politiche del lavoro e politiche di welfare in grado di compensare gli effetti della crisi, contrastando le disuguaglianze che ostacolano la ripresa della crescita.

La lunga fase di declino e poi di crisi restituisce un'area del Paese caratterizzata da inoccupazione massiccia e impoverimento, in cui sono ulteriormente ridotte le opportunità di realizzazione individuale delle giovani generazioni.

Si riaffacciano con particolare virulenza i nodi di fondo del mercato del lavoro italiano, dai forti divari territoriali, alle crescenti difficoltà di inserimento dei giovani, alla segmentazione tra italiani e stranieri e si accrescono anche le difficoltà di reimpiego per i lavoratori adulti che perdono l'occupazione.

Tra il 2008 e il 2012 nel Mezzogiorno c'è stata una caduta dell'occupazione del -4,6% a fronte dell'-1,2% del Centro-Nord. Delle 506 mila persone che hanno perso il posto di lavoro in Italia ben 301 mila sono residenti nel Sud, dove, pur essendo presente appena il 27% degli occupati, si concentra il 60% delle perdite determinate dalla crisi.

Il prolungarsi della congiuntura negativa sembra aver definitivamente modificato, soprattutto nel Mezzogiorno, i comportamenti sul mercato del lavoro. Le ridotte opportunità occupazionali, unite al sensibile deterioramento delle capacità di reddito, spingono le persone verso la ricerca attiva di un'occupazione, anche se precaria e/o a tempo ridotto.

Nel 2012 al mercato aumento della disoccupazione esplicita nel Sud, + 31%, pari a 1.281.000 unità, 303 mila in più rispetto alle 978.000 del 2011, si è contrapposto, per la prima volta, un calo, modesto ma significativo, della disoccupazione implicita, -1,2%. Il cd *tasso di disoccupazione corretto*, che tiene conto della disoccupazione esplicita, di quella implicita e della CIG, è arrivato nel Mezzogiorno al 28,4%, oltre 11 punti in più del tasso ufficiale; nel Centro-Nord tale tasso è all'11,9%, quasi 4 punti più di quello ufficiale.

Se l'emergenza è il lavoro, in particolare quello dei giovani, delle donne, delle categorie più professionalizzate, è da lì che bisogna ripartire. Cominciando a ridurre lo strutturale squilibrio del mercato che tuttora contraddistingue l'Italia, e in particolare il Mezzogiorno, rispetto agli altri paesi europei. Bastano pochi dati: Germania 80 milioni di abitanti, 40 di occupati (il 50%), Gran Bretagna 60 milioni di abitanti, 30 di occupati (il 50%), Italia 60 milioni di abitanti, 23 di occupati (il 38%), Mezzogiorno, 21 milioni di abitanti, 6,2 di occupati (29%).

Il dualismo territoriale nel mercato del lavoro si interseca con un sempre più evidente dualismo generazionale, che emerge in tutto il Paese, ma nel Sud viene configurando una vera e propria questione giovanile.

I giovani stanno pagando particolarmente cara la crisi. La riduzione dell'occupazione di circa 506 mila unità registrato in Italia tra il 2008 e il 2012 sottende, in effetti, un incremento di circa 815 mila persone nelle classi di età con 35 anni e oltre (+5%), e una flessione di 1.321.100 unità tra i giovani fino a 34 anni. In particolare per il Mezzogiorno, il dato, nel complesso negativo di -301.300 occupati pari al 4,6%, è riconducibile ai giovani che perdono 389.400 unità (-19,6%) mentre per gli ultra 35 gli occupati aumentano di 88 mila unità (+2%).

Per le giovani generazioni le vie di accesso al mercato del lavoro si stanno pericolosamente restringendo: i nuovi assunti, occupati che risultavano non esserlo nell'anno precedente, tra i 15 e i 34 anni, nell'ultimo quadriennio si sono ridotti nelle regioni meridionali di quasi un quarto, a fronte di un calo del 13% nel Centro-Nord. Nel complesso nel Mezzogiorno il flusso di giovani neo occupati si riduce dai quasi 450 mila del 2008 ai 340 mila del 2012.

Nel 2012 il tasso di occupazione giovanile era al Sud il 30,8%, più alto per i maschi (37,9%), più basso per le femmine (23,6%), oltre venti punti percentuali in meno della media del Centro - Nord pari al 51,3% (56,7% per i maschi e 45,7% per le donne). Tra il 2008 e il 2012 il tasso di occupazione giovanile è diminuito nel Mezzogiorno di oltre 5 punti, dal 35,9% al 30,8%; nello stesso quinquennio nel Centro-Nord il tasso è calato dal 59,7% al 51,3%.

I giovani, soprattutto le donne, stanno pagando, più di tutti gli altri, i pesanti riflessi della crisi recessiva, con la sostanziale chiusura delle porte di accesso al mercato del lavoro, l'aumento della durata della disoccupazione, l'allungamento dei tempi di transizione dalla scuola al lavoro.

Le difficoltà maggiori riguardano i diplomati e laureati che nel Sud presentano tassi di occupazione (rispettivamente del 31,3% e del 48,7%) decisamente più bassi rispetto a quelli del resto del Paese (rispettivamente, 56,8% e 71,5%). E si assiste altresì a un deterioramento qualitativo dell'occupazione femminile.

Il raffronto con i dati di inizio 2008 evidenzia che, su scala nazionale, la sostanziale stabilità dell'occupazione femminile sottende una flessione del 12,2% delle professioni qualificate, intellettuali e tecniche, e un incremento di quasi il 31% di quelle non qualificate.

Il deterioramento qualitativo dell'occupazione femminile è al Sud una realtà purtroppo consolidata: una donna occupata ogni 5 ha un contratto a termine non per sua scelta ma per alimentare un bilancio familiare sempre più esiguo a causa della crisi.

Poche cifre fotografano in modo chiaro la gravità della situazione: nel 2012 1.850 mila giovani al Sud che non studiano e non lavorano (Neet) rappresentano un incredibile spreco di cervelli; oltre 1.300.000 meridionali emigrati al Centro-Nord dal 2001 al 2011 e 180 mila, di cui 20.000 laureati, in fuga all'estero nello stesso periodo, sono le spie evidenti di un Mezzogiorno in profondo e preoccupante mutamento.

Da un'area giovane e ricca di menti e di braccia, il Sud si trasforma sempre più in un'area anziana, economicamente sempre più dipendente dal resto del Paese. Un'area che sarà caratterizzata nei prossimi anni e decenni da uno stravolgimento demografico dalle conseguenze imprevedibili. In base alle previsioni ISTAT, infatti, il Sud, alla fine del prossimo cinquantennio, perderà oltre un quinto della sua popolazione attuale, circa 4,2 milioni di abitanti, rispetto al resto del Paese che, invece, ne guadagnerà 4,5 milioni.

La perdita di popolazione interesserà da qui al 2065 tutte le classi di età più giovani del Mezzogiorno, con una conseguente erosione della base della piramide dell'età, una sorta di rovesciamento rispetto a quella del Centro-Nord. Il contributo della popolazione delle classi più giovani meridionali al corrispettivo totale nazionale si ridurrà da circa un terzo attuale ad appena un quarto alla fine del periodo. La popolazione del Mezzogiorno si ridurrà complessivamente al 27,3% di quella nazionale, a fronte dell'attuale 34%.

2.2. *Disuguaglianze, povertà, esclusione sociale: serve un nuovo welfare*

Cinque anni di crisi sono stati inevitabilmente segnati, oltre che dal montare della disoccupazione giovanile e dalla sempre più forte segregazione femminile nel mercato del lavoro, da crescenti fenomeni di disagio sociale e dall'aumento delle aree di povertà.

La lunga crisi ha fatto altresì venire alla luce la stridente evidenza dell'asimmetria tra soggetti colpiti e sistema di tutele. I più a rischio sono quanti debbono ancora entrare nel mercato del lavoro, i precari, gli occupati in micro imprese, categorie per le quali non esiste un sistema universale di tutela dei redditi e risultano perciò maggiormente esposte al rischio povertà.

Mentre sta emergendo con sempre maggiore chiarezza una stretta correlazione fra equità e crescita. A questo proposito, i confronti internazionali mostrano con evidenza la fragilità e l'inefficacia del sistema italiano di ammortizzatori sociali. Nei paesi dell'Unione Europea dove il reddito è distribuito in modo più egualitario, attraverso misure specifiche ed universali di contrasto della povertà e della disuguaglianza, si osservano dopo la crisi non solo maggiori livelli del prodotto per abitante, ma anche più alti tassi di crescita nel periodo 2005-2012. In particolare, in quasi tutti i paesi meno egualitari dell'Europa a 15 (tra cui, Grecia, Portogallo, Spagna e Italia), nei quali, cioè, la maggior parte del reddito è detenuta da una minoranza di percettori, il PIL pro capite è diminuito fra il 2005 e il 2012; quasi tutti i paesi dell'Europa a 15 (Germania, Austria, Svezia, Olanda, Belgio e Lussemburgo) in cui il prodotto è aumentato durante la crisi, appartengono, invece, al gruppo più egualitario. Sulla base dei dati, quindi, il timore che l'uguaglianza possa in qualche modo ostacolare la crescita del prodotto non ha alcun fondamento. Piuttosto, l'evidenza statistica porta a chiedersi se l'Italia non sia troppo disuguale per crescere. Se così fosse, le politiche redistributive dovrebbero essere contestuali alle politiche di crescita.

Nel caso italiano, il dualismo territoriale ha un peso rilevante nel determinare il grado complessivo di disuguaglianza, a causa sia della differenza *fra* Mezzogiorno e Centro-Nord, sia della maggiore disuguaglianza *specifica* della distribuzione dei redditi delle famiglie meridionali.

L'indagine ISTAT sui redditi e le condizioni di vita mostra che la crisi del 2008-2009 ha provocato un consolidamento della maggior parte delle differenze *strutturali* fra la distribuzione dei redditi nel Mezzogiorno e quella del Centro-Nord. Significativamente, nei casi in cui lo svantaggio del Sud si è non solo confermato, ma ampliato in seguito alla crisi (come risulta, per esempio, dal confronto fra famiglie con percettore principale disoccupato o da quello fra genitori soli con figli a carico), il peggioramento dipende dal diverso rapporto fra numero di percettori di reddito e numero di persone a carico all'interno della famiglia.

A questi fattori, che concorrono a determinare un maggior grado di disuguaglianza *primaria* fra Centro-Nord e Mezzogiorno, si aggiunge un disegno del sistema di tasse e benefici non sempre coerente con gli obiettivi di equità. Soprattutto l'erosione della base imponibile e l'evasione operano in senso contrario all'equità. Le esenzioni fiscali sono generalmente maggiori per i contribuenti a più alto reddito (come è nel caso della tassazione separata dei redditi finanziari) ed è ragionevole assumere che anche l'evasione sia crescente al crescere del reddito.

Altri aspetti che rivelano lo scarso orientamento redistributivo del sistema di tasse e benefici italiano nel suo insieme sono l'insufficiente sostegno ai carichi familiari, il disegno individualistico dell'imposta sui redditi (che penalizza *coeteris paribus* le famiglie monoreddito), l'assenza di una misura generalizzata e specifica di lotta alla povertà, l'assenza di ammortizzatori *universali* contro la disoccupazione. Questi limiti contribuiscono alla persistenza della disuguaglianza *complessiva* osservata in Italia: sia di quella *fra* ripartizioni geografiche, sia di quella *interna* alle ripartizioni, che dipende dal divario fra ricchi e poveri indipendentemente dalla macroarea di residenza.

La necessità di conseguire contemporaneamente obiettivi di equità e di crescita diviene più evidente se si considera che il cronico divario della povertà fra le due macroaree si è ulteriormente aggravato per effetto della crisi. Fra il 2007 e il 2010, il rischio di povertà risulta aumentato in misura maggiore nel Mezzogiorno: dal 32,7 al 34,6% per i residenti meridionali e dall'11,1 all'11,6% per quelli del Centro-Nord. Dal 2007 al 2012 anche il tasso di povertà assoluta è aumentato di più nel Mezzogiorno, dal 5,8 al 9,8%, nel Centro-Nord è salito dal 3,3 al 5,4%. In Italia, nel 2012 1.725 mila famiglie erano al di sotto della soglia di povertà assoluta, con un aumento di 725 mila unità rispetto al 2007. Nel Centro-Nord erano assolutamente povere circa 950 mila famiglie, su un totale di 17,7 milioni, (il 5,3%), a fronte delle circa 790 mila del Mezzogiorno, sul totale di 8,2 milioni (il 9,7%).

Sia al Centro-Nord, sia soprattutto nel Mezzogiorno, l'aumento dell'occupazione è condizione necessaria, anche se non sufficiente in assenza di politiche redistributive efficaci, non solo per l'equità ma anche per la crescita. La causa fondamentale delle disparità di reddito fra le famiglie residenti in Italia è infatti la profonda differenza nelle opportunità di occupazione che caratterizzano, anche a parità di qualifica professionale, i giovani rispetto agli adulti, le donne rispetto agli uomini (e, fra le donne, quelle con figli rispetto a quelle senza figli). Il fattore territoriale, cioè la residenza nel Mezzogiorno, agisce sistematicamente come un amplificatore di queste differenze.

Sono perciò urgenti misure di *welfare* volte a favorire l'inclusione sociale, l'ampliamento delle opportunità e, in particolare, a porre un argine alla povertà estrema, introducendo anche in Paesi come l'Italia e la Grecia – gli unici nell'Unione Europea ad esserne privi – uno strumento *specifico* e *universale* di contrasto alla povertà che, operando come uno stabilizzatore automatico, contribuisca a contenere gli effetti delle ampie oscillazioni del PIL, oltre a garantire un livello minimo di sussistenza alle famiglie più povere.

Perché è sempre più evidente che gli effetti della crisi finanziaria internazionale sul prodotto e, soprattutto, sui cittadini italiani sono stati più gravi che in altri paesi non solo perché le condizioni della finanza pubblica italiana costituiscono un vincolo stringente ma anche per l'assenza di strumenti tecnici che consentano di proteggere le famiglie esposte ai rischi di povertà.

Occorre realizzare un sostegno ai redditi più bassi, in cui l'importo del beneficio sia definito in relazione ai bisogni delle famiglie, misurati da una soglia di intervento, che tenga conto della numerosità dei membri familiari, del reddito familiare totale, inclusi eventuali altri benefici sociali come gli assegni familiari e le pensioni sociali e che diminuisca in modo graduale al crescere del reddito familiare.

La più recente proposta di Minimo Vitale in Italia è il Reis (Reddito di Inclusione Sociale) per i poveri 'assoluti', presentata dalle ACLI e dalla Caritas. La soglia è pari alla linea di povertà assoluta stimata dall'Istat e varia a seconda del territorio e delle tipologie familiari, che dovrebbe essere integrata da ulteriori interventi contro "l'impoverimento, cioè la condizione di coloro i quali si trovano al di sopra della soglia ma, senza adeguate risposte, sono destinati a cadere nell'indigenza". Il Credito Familiare può assolvere questo ruolo di prevenzione della povertà. Si tratta di un'imposta negativa sui redditi familiari più bassi, che fonde insieme il principio della tassazione familiare e quello dell'imposta negativa, e che eroga un sussidio ai contribuenti della no tax area.

Il calcolo stimato del Reddito di inclusione sociale prevede che ne beneficerebbero 1.800 mila persone in Italia, di cui 622 mila nel Mezzogiorno. La spesa complessiva sarebbe di circa 6,1 miliardi di euro, di cui poco meno di 3 miliardi nel Mezzogiorno.

2.3. Il divario di benessere

Nel nostro Paese, ai significativi divari territoriali tra Centro-Nord e Mezzogiorno nel PIL pro capite, si aggiungono considerevoli disparità nell'offerta di servizi per i cittadini. La SVIMEZ, basandosi sugli indicatori prodotti dal Comitato di indirizzo CNEL-ISTAT e sui pesi che riproducono l'indice di soddisfazione individuale, ha costruito, in via sperimentale, un indice di benessere aggregato per regione. In base a tale indice, il divario di benessere socio-economico tra Mezzogiorno e resto del Paese che risulta nel 2011, anno di riferimento della stima, pur minore di quello misurato sulla base del valore aggiunto pro capite, conferma, comunque, divari territoriali importanti nel godimento di alcuni diritti di cittadinanza e nell'offerta di servizi ai residenti che si esplicano nei diversi domini sociale, umano e ambientale.

Il Sud è maggiormente penalizzato in campi quali l'Istruzione, la Salute, la Sicurezza e la Ricerca e lo sviluppo. Ciò attesta forti differenze in termini di offerta di servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione, che nel Sud sono mediamente più carenti. Ciò che più colpisce è, in particolare, la tendenza all'ampliamento del divario storico Nord - Sud anche ai "nuovi" servizi che la Pubblica Amministrazione eroga sulla base delle innovazioni intervenute nel corso dell'ultimo decennio. Tale disservizio si riflette sui cittadini e sul sistema delle imprese, che lo scontano in termini di maggiori costi e di minore efficienza. Il che contribuisce ad allontanare ulteriormente l'area meridionale da quegli standard di competitività indispensabili per attrarre le necessarie risorse aggiuntive per lo sviluppo dall'esterno dell'area.

E la minor efficienza, che si traduce in un sostanziale razionamento nella dotazione di risorse, favorisce a sua volta l'instaurarsi di quel rapporto perverso molto spesso denunciato tra

sistema politico locale e Pubblica Amministrazione, che oggettivamente ostacola il processo di riqualificazione e innovazione della PA meridionale.

Si accredita così l'immagine di un settore pubblico meridionale elefantino e sempre più invasivo. Dai primi risultati del Censimento 2011, invece, emerge, rispetto a quello del 2001, una PA dimagrita in termini di personale negli enti locali e nelle aziende erogatrici di servizi sul territorio del 6,1% nel Mezzogiorno e del 14% nel Centro-Nord. Diversamente da quanto spesso si crede, la presenza della PA, se rapportata alla popolazione, resta comunque più elevata nel Centro-Nord: 31 addetti ogni 1.000 abitanti, contro i 26 del Mezzogiorno; dieci anni prima erano rispettivamente 38 e 28.

La maggiore contrazione di addetti della PA avvenuta al Nord nell'ultimo decennio intercensuario è in qualche misura attribuibile ad una novità strutturale - anche questa diversificata territorialmente con i tradizionali tratti dualistici - emersa nel corso degli ultimi tempi e rappresentata dalla espansione del settore *non profit*, che sempre più sta assumendo ruoli sussidiari rispetto alla PA nell'erogazione di alcuni importanti servizi sociali: il cosiddetto Terzo Settore ha avuto nelle regioni settentrionali un vero e proprio boom, aumentando del 50% gli addetti, dai quasi 3 milioni del 2001 ai quasi 4,6 milioni nel 2011; nel Mezzogiorno, la sua presenza, relativamente assai meno significativa, ha registrato un aumento decisamente meno intenso, di sole 200 mila unità, pari al 13%, nello stesso periodo (da 932 mila a 1.138 mila).

Sono quindi questi i campi, relativi all'offerta di servizi, su cui appare necessario orientare le politiche pubbliche per la riduzione dei divari sociali e civili del Paese, da accompagnare con una profonda correzione dei meccanismi procedurali e amministrativi della PA.

3. L'EMERGENZA PRODUTTIVA E IL RISCHIO DI DESERTIFICAZIONE INDUSTRIALE

Negli anni della crisi, nell'area Euro e nei suoi principali paesi si è assistito ad un calo generalizzato del peso dell'industria manifatturiera sul valore aggiunto complessivo, con una diminuzione tra il 2007 e il 2011 di circa un punto percentuale (in media, dal 17,6% al 16,7%) . Il fenomeno si è manifestato con intensità molto più elevata in Italia, dove si è passati dal 18,4% al 16,9%. Tale divario riflette una contrazione dei livelli produttivi ed occupazionali nettamente più ampia di quella registrata per l'aggregato europeo.

Il ritardo di competitività dell'Italia rispetto alle altre economie avanzate, le cui origini possono farsi risalire alla seconda metà degli anni '90, ben prima della crisi, dipende da una pluralità di fattori: sia di natura strutturale, quali in particolare la ridotta dimensione media delle imprese, l'inefficienza dinamica del modello di specializzazione internazionale (ancora sbilanciato nella produzione di beni a basso valore aggiunto), la modesta spesa in R&S; sia istituzionale, come l'inefficiente regolamentazione dei mercati e l'amministrazione e gestione dei servizi pubblici (istruzione e giustizia civile); sia, infine, di dotazione di risorse infrastrutturali e di capitale umano. Questi elementi sono all'origine delle difficoltà dell'industria italiana ad adattarsi ai grandi cambiamenti economici e sociali affermatasi negli ultimi due decenni: da un lato, la sempre maggiore integrazione dei mercati, dall'altro, la pervasività delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A partire dalla seconda metà degli anni '90 viene inoltre meno la leva del cambio come principale strumento di competitività, che ha fatto cadere la protezione di cui avevano goduto le esportazioni italiane.

L'eccessiva frammentazione del sistema produttivo, in particolare, ha prodotto effetti negativi su molti aspetti chiave dello sviluppo industriale: sulle esportazioni, sui livelli di produttività, sull'attività innovativa delle imprese, sulla redditività. Fino alla fine degli anni '90, le piccole imprese, soprattutto del Nord, hanno compensato le debolezze legate alla limitata dimensione aggregandosi secondo l'originale morfologia dei distretti industriali. Venuta meno la flessibilità del cambio, un fattore che aveva contribuito non poco a rendere vincente questa forma di aggregazione tra imprese, anche i distretti hanno cominciato a manifestare problemi di competitività.

Dal 2008 in poi, la prolungata recessione ha acuito i problemi strutturali dell'apparato produttivo italiano. I processi di aggiustamento, iniziati prima della crisi ma sollecitati bruscamente da essa, risultano ancora lenti e insufficienti, specie nelle aree più deboli. Gli effetti della crisi si sono così rivelati fortemente asimmetrici, colpendo più intensamente il Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Dal 2007 al 2012, il settore manifatturiero del Sud ha ridotto di un quarto il proprio prodotto (-25%), di poco meno gli addetti (-24%), e ha quasi dimezzato gli investimenti (-45%). La contrazione non è stata così profonda nel Centro-Nord, dove il calo di produzione e di occupazione è stato di circa 10 punti inferiore, quello degli investimenti meno accentuato di oltre 20 punti. L'ampiezza della caduta dell'attività di accumulazione al Sud sta ad indicare che nel corso dell'ultimo quinquennio sono stati fatti essenzialmente (ed è una ipotesi alquanto ottimistica) solo ammortamenti degli impianti già esistenti.

Nel complesso, la riduzione della base industriale del Mezzogiorno è stata di entità tale da rendere concreto il rischio dell'innescò di processi di "desertificazione", con la scomparsa di interi pezzi dell'apparato produttivo: basti, a tal fine, considerare che il peso del valore aggiunto manifatturiero sul totale dell'area è sceso nel 2012 dall'11,2% del 2007 al 9,2%, un dato ben lontano dal 18,7% del Centro-Nord e dal 20% auspicato dalla Commissione europea, come *target* da conseguire nel 2020 dai paesi dell'Unione.

La divaricazione del sentiero di sviluppo dell'industria del Mezzogiorno, se si è intensificata nel periodo della crisi, era però già iniziata nella seconda parte degli anni '90, pressoché in concomitanza con l'inizio del declino dell'economia nazionale. Nel periodo pre-crisi 2001-2007, in particolare, l'industria del Sud perde posizioni non solo rispetto al resto d'Italia, ma anche nei confronti delle altre aree europee della Convergenza: nel 2007 il suo valore aggiunto si è attestato sostanzialmente sullo stesso livello del 2001, mentre ad esempio nelle aree in ritardo di sviluppo di Germania e Spagna esso è cresciuto rispettivamente di poco meno del 40% e poco più del 10%.

Il ritardo, tuttavia, coinvolge anche le altre regioni italiane: sempre nel periodo 2001-2007, la crescita cumulata del valore aggiunto industriale delle regioni tedesche, ad esempio, supera di 4 volte quella del Centro-Nord (+13,2%, contro il +3,1%). La debolezza dell'industria del Sud risente della maggiore fragilità strutturale delle proprie imprese, dovuta a una amplificazione dei problemi strutturali dell'industria italiana precedentemente richiamati.

Dal lato dimensionale, in primo luogo, il sistema industriale meridionale risulta maggiormente polarizzato: per l'industria in senso stretto, mentre la quota di addetti delle grandi imprese risulta simile al resto del Paese (il 17%), quella delle imprese con meno di 10 addetti è pari al 36,9%, circa il 50% superiore al dato del Centro-Nord (26,8%).

Anche sul fronte delle tecnologie e della capacità innovativa - che insieme al grado di internazionalizzazione costituisce uno dei due indicatori principali della capacità di competere con successo sui mercati - il ritardo dell'industria del Mezzogiorno è evidente. Con riferimento alla

propensione ad introdurre innovazioni, ad esempio, il *digital divide* si manifesta con particolare intensità, sia dal punto di vista della penetrazione della banda larga, sia relativamente all'offerta di servizi *on line*, soprattutto da parte delle Amministrazioni pubbliche. Nel Sud, inoltre, la quota sul PIL della spesa per R&S è inferiore di circa il 30% rispetto alla media italiana, che non brilla certo nel panorama europeo, e il *gap* supera il 62% relativamente alla componente privata.

Se si considerano, poi, le principali forme di integrazione economica internazionale il divario tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord è estremamente ampio: guardando, in particolare, alle esportazioni del solo settore manifatturiero, si evince come la quota del Mezzogiorno sul totale nazionale risulta, nel 2012, pari ad appena l'8,1%.

In definitiva, il Mezzogiorno per fronteggiare le conseguenze della crisi ed evitare un avvitamento negativo dell'economia necessita di una forte azione di *policy*, in funzione anzitutto antirecessiva, ma coerente e foriera di una strategia dal respiro prospettico di medio-lungo periodo. E questa azione, nel porre particolare attenzione a settori ad alta potenzialità localizzabili soprattutto al Sud, non può che riproporre la centralità dell'industria manifatturiera, che resta l'architrave del sistema economico.

Un progetto di rilancio della manifattura italiana, seconda in Europa solo a quella tedesca, dovrebbe partire quindi anche dal Mezzogiorno e dai suoi settori trainanti. Non va, infatti, dimenticato che nelle regioni meridionali sono prodotti importanti beni intermedi necessari allo stesso apparato industriale del Nord. Sempre nel Mezzogiorno, sono inoltre localizzati alcuni grandi impianti di proprietà di gruppi settentrionali ed esteri, che costituiscono sezioni territoriali, ma rilevanti a livello nazionale, di molti comparti strategici dell'industria italiana. Pertanto, un loro continuo ammodernamento tecnologico è ineludibile per la tenuta stessa di una parte significativa dell'apparato industriale del Paese. Sono inoltre localizzati al Sud alcuni stabilimenti di holding a controllo pubblico, la cui presenza andrebbe difesa e potenziata. Preoccupano, dunque, le ipotesi ricorrenti di uno smobilizzo dell'azionariato pubblico, soprattutto per quelle aziende che continuano ad assolvere funzioni strategiche per l'intero Paese e per la salvaguardia di specifici assetti produttivi, soprattutto in molte aree meridionali. E preoccupa altresì la sequenza delle numerose cessioni di aziende di rilievo, dovuta sostanzialmente alla nostra crescente debolezza finanziaria. Una prospettiva che oggi investe massicciamente il "meglio" della nostra manifattura e che non è escluso possa investire a breve il complesso – arcignamente vigilato – del sistema bancario nazionale.

Un altro punto qualificante per l'industria meridionale riguarda la presenza di alcuni distretti tecnologici di alto livello. Alcuni di questi hanno mostrato, anche durante l'attuale crisi, una buona capacità di tenuta, a dimostrazione che non sono impossibili, anche nel Sud, esperienze industriali di elevatissimo profilo, in cui investimenti in settori tecnologicamente avanzati e strategie efficaci di cooperazione fra imprese, Università e *policy makers* locali sono in grado di assicurare condizioni di elevata competitività e di successo sui mercati nazionali e globali.

4. UNA "LOGICA INDUSTRIALE" PER LA RIPRESA DELLO SVILUPPO

Per uscire dalla recessione e tornare a crescere, accanto alle politiche di welfare che hanno, come detto, effetti non solo sociali ma anche di sostegno anticiclico dell'economia, rimettendo in moto la spirale redditi – consumi – investimenti – occupazione, va attivata un'azione che, sia pur

nell'ottica di breve periodo, sia coerente con un disegno dal respiro prospettico di medio - lungo periodo, e quindi con una più complessiva strategia di rilancio dello sviluppo.

La tenuta socio - economica del Paese è legata a un imperativo: tornare subito a crescere, a partire dal Mezzogiorno. Per fare questo occorre un riposizionamento competitivo del sistema produttivo nazionale nell'ambito di un progetto che incroci gli interessi e i bisogni del Sud con quelli dell'Italia. Bisogna invertire il marcato processo di deindustrializzazione in atto nell'economia meridionale.

Il filo rosso di questa strategia deve essere una politica industriale attiva, che punti innanzitutto sul settore manifatturiero, che resta centrale, consolidando e adeguando l'attuale sistema produttivo meridionale e riqualificandone il modello di specializzazione, e che, al tempo stesso, favorisca la penetrazione in settori in grado di creare nuove opportunità di lavoro. Recuperando e riproponendo con forza una logica "di sistema", una logica "industriale", che richiede investimenti strategici anche a redditività differita e una progettazione a lungo termine, mutuandola dalla migliore esperienza meridionalistica della fase di convergenza degli anni '50 e '60.

Non ci si può illudere che, solo perseguendo la logica dell'austerità, alla quale sono state improntate le manovre degli ultimi anni per il riequilibrio dei conti pubblici e la prospettiva di cospicui avanzi primari nei prossimi anni, si possa tornare a crescere.

Il fallimento delle sole politiche monetarie e fiscali di stabilizzazione finanziaria è testimoniato, infatti, non solo dalla recessione, ma anche dalla crescita del rapporto debito /PIL, del tasso di disoccupazione, della disparità di reddito tra le diverse aree dell'Europa e all'interno del nostro Paese.

Cinque lunghi anni di crisi hanno anche dimostrato che all'ombra di un'austerità così praticata i mercati da soli non funzionano, né basta affidarsi taumaturgicamente a una pur auspicabile ripresa dell'economia europea.

Occorre, invece, ripristinare una responsabilità attiva dello Stato, non come pura entità di spesa o di sola regolamentazione dei mercati. Esso deve tornare a svolgere un ruolo da regista, in grado di declinare e perseguire una strategia di crescita. Così come, peraltro, avviene nelle principali economie del mondo.

In questa rivisitazione in chiave strategica di respiro nazionale, da declinare sui territori, la politica regionale di sviluppo e, più in generale, le politiche speciali, non debbono semplicemente aggiungersi e comunque, da sole, non bastano specialmente se continua a prevalere una miope propensione alla autistica frantumazione regionale nell'uso delle risorse. Occorre superare la logica ghetizzante che pretendendo di soprintendere alla soluzione del divario meridionale, di fatto ha stralciato il tema del Mezzogiorno dall'Agenda di qualsiasi politica nazionale.

Ciò postula un riorientamento non solo delle politiche generali di sviluppo in chiave meridionalistica, ma, come si illustra diffusamente nel paragrafo seguente, anche della spesa pubblica complessiva del settore pubblico allargato, che comprende non solo la PA ma anche le imprese pubbliche, sia nazionali che locali, in quanto proprio nell'azione a dir poco carente della spesa ordinaria si rinviene un forte elemento di debolezza dell'attività di investimento nel Mezzogiorno.

Procedendo con ordine nell'elenco delle urgenze e delle proposte che specificamente si illustrano in seguito, vi è - a nostro avviso - un dato di fondo o -come è di moda dire - di contesto che va messo in luce ed affrontato con urgente determinazione. Esso è quello della fiscalità. In un

mondo di moneta unica nel quale si confrontano regimi fiscali eterogenei è ovviamente del tutto improprio parlare di area valutaria ottimale, con le conseguenze “di scuola” che ciò comporta. In particolare, mentre continuiamo a lamentarne la scarsa attrattività, come non accorgersi che le nostre aree della Convergenza sono massimamente penalizzate, rese sostanzialmente marginali proprio dal macigno della penalizzazione fiscale? Curioso che tutto ciò non venga eccepito dai nostri addetti ai lavori ai tavoli tecnici dell’Unione Europea e che, anzi, in nome di una peregrina concorrenza, si continui ad esorcizzare un macroscopico problema che soffoca i territori e le imprese del Sud.

Sono aumentati i divari tra le regioni delle Nazioni comprese nell’area euro ma sono anche aumentati i divari di crescita, nel prodotto pro capite, tra le regioni dell’area euro e quelle dell’Unione Europea che non utilizzano la moneta unica.

Le rigidità e le frizioni tra mercato del lavoro, trasferimento di capitali e migrazione delle risorse umane impediscono alla moneta unica di ampliare le opportunità di espansione sul mercato unico.

Una politica monetaria espansiva crea un contesto favorevole allo sviluppo dell’area euro ma la Banca Centrale europea non riesce ad intervenire sul cambio dell’euro e, di conseguenza, l’unica leva possibile per chiudere i divari diventa la leva della politica fiscale. Una leva che dovrebbe includere la spesa per infrastrutture e ricerca finanziata da eurobond ed una fiscalità di vantaggio per quelle regioni europee nelle quali esista una sproporzione dichiarata tra base economica e base demografica: il Mezzogiorno d’Italia è un caso del genere.

Secondo la SVIMEZ, è una fiscalità differenziata opportunamente modulata a livello territoriale a rappresentare un correttivo necessario non solo per attrarre investimenti dall’esterno dell’area ma soprattutto per riguadagnare competitività, riducendo gli effetti strutturali distorsivi conseguenti, per l’Italia nel suo complesso, e soprattutto per il Mezzogiorno, alla non ottimalità dell’area euro.

Gli squilibri si sono ulteriormente acuiti con l’ingresso nell’Europa unita nel 2004 dei paesi ex comunisti, in cui il livello di tassazione è molto più basso del nostro e il costo del lavoro ben più contenuto. Siamo al paradosso, addirittura, che – in qualche caso - paesi che ancora hanno mantenuto le proprie valute nazionali non entrando nel club dell’euro, possono contare – sia pur limitatamente - anche sull’ulteriore leva competitiva offerta dall’eventuale svalutazione della propria moneta in aggiunta all’esorbitante vantaggio fiscale.

Siamo in presenza di una sistematica distorsione della concorrenza ed è inspiegabile che non se ne parli e che addirittura, sotto l’egida delle politiche di convergenza, nostre risorse nazionali destinate a finanziare il bilancio comunitario siano assegnate a questi paesi. Di fronte alla persistenza ormai di lungo periodo di tali fattori di squilibrio, le possibili risposte di un’economia debole come quella meridionale non possono che essere quelle ben evidenziate in letteratura: o una massiccia ripresa dei processi migratori, peraltro già ampiamente praticata e comunque assolutamente non auspicabile, o una forte compressione salariale (le fantomatiche svalutazioni interne perseguite dalle molteplici riforme del mercato del lavoro); strada ampiamente percorsa, non solo nel Mezzogiorno e del tutto non risolutiva per i differenziali (ancora, ma fino a quando?) troppo ampi con le retribuzioni medie dei paesi concorrenti dell’Est europeo. O, ed è l’ultima possibilità, l’apporto di significativi ed oggi sempre più improbabili flussi di trasferimenti pubblici, compensativi del “doppio danno” valutario e fiscale.

Perciò la SVIMEZ auspica un rapido cambiamento di linea su questo punto da parte del Governo nazionale ma soprattutto dell'Unione Europea. Così come si augura che al più presto sia avviata una politica di sviluppo europea che trascenda il problema rendendo via via obsoleta questa frustrante guerra tra poveri attraverso l'avvio di una politica attiva in particolare per la realizzazione di nuove e più moderne infrastrutture, da finanziare attraverso un debito pubblico dell'Unione finalizzato alle esigenze dello sviluppo.

La lenta crescita di una parte dell'Europa, dovuta ai divari tra Nazioni e tra regioni europee, genera una preoccupazione per l'equilibrio mondiale della crescita: essendo, ancora e comunque, la dimensione della capacità potenziale di produrre, in Europa e negli Stati Uniti, superiore al 51% della capacità mondiale. Con la evidente conseguenza di un limite alla crescita mondiale in presenza di un profilo stagnante e recessivo in larga parte delle economie europee.

Una riflessione si impone sulla ragione della tardiva emersione (o più correttamente la travagliata acquisizione del "diritto di cittadinanza") del tema della non ottimalità dell'area Euro ai fini di considerare costi e benefici sia dei paesi partecipanti all'Unione Monetaria sia, aggiungiamo, costi e benefici delle regioni di questi paesi. Come detto, e per quel che riguarda l'Italia, dal 1998 il tema è stato esorcizzato con una retorica davvero poco utile a far fronte alle considerazioni di buon senso che, con immediata evidenza, chiedevano invece seria considerazione.

Nel caso italiano retorica e minimalismo sono stati massimi ed hanno di fatto contribuito a costruire la barocca impalcatura burocratica che ha prodotto la ghetizzazione del tema del dualismo. Le reiterate "agende" e la filosofia predicata dei Fondi strutturali ha dato una veste a una politica di sviluppo (di per sé estremamente debole e contraddittoria) senza mai porre il tema di fondo, con impegno degno di miglior causa. Ad aggravare gli effetti di questa negligenza sta il fatto che la vicenda italiana merita ben più attenzione in virtù del dualismo storico che faceva con tutta evidenza dell'Italia stessa un'area non ottimale e che quindi, per facile deduzione logica, rendeva per il Sud la non ottimalità del passaggio all'euro uno svantaggio di grado esponenziale, nettamente superiore che al Nord. E' tempo di prendere atto del peso e del costo sociale oltre che economico di questo dato strutturale reso più grave dal fatto che esso non solo non è stato affrontato ma si è realizzato in parallelo ad un sostanziale disimpegno delle politiche nazionali. La cosiddetta Nuova Programmazione, avviata nel 1998, non certo casualmente raccordata all'Agenda 2000 accorsa in soccorso, ha consolidato, anziché rimuovere, freni e impedimenti allo sviluppo. Molti di quei fattori, continuamente e pedantemente indicati come cause del persistente problema meridionale, sono non disgiunti ma anzi alimentati e fertilizzati dal persistere di un vincolo strutturale operativo da quindici anni e accuratamente trascurato.

Quanto strutturali siano le conseguenze è, parzialmente, reso evidente dalla mobilità del fattore lavoro che, dal 2001 ad oggi, ha segnato un saldo netto di oltre 600.000 emigrati, dal progressivo inaridirsi dell'accumulazione, dalla evidenza di un quadro che mentre vede aggravarsi la necessità del canonico correttivo di trasferimenti compensativi, deve registrare invece una seria riduzione.

Sempre in tema di fiscalità, un altro aspetto di rilevanza strutturale cui sembra opportuno porre mano riguarda, per così dire, il fronte interno ed è rappresentato dalla proposta avanzata nel Documento dei 21 Istituti meridionalisti del 1° febbraio 2013 che prospetta, in costanza di saldi di finanza pubblica, l'abolizione dell'IRAP da compensare con eventuali rimodulazioni dell'IVA.

¹Abbiamo ragione di ritenere che con questo intervento “redistributivo” del carico fiscale il saldo possa essere significativamente positivo e – inoltre – inserire un elemento di vantaggio strutturale per la competitività delle imprese dell’intero Paese. Il beneficio netto, in questa ipotesi, è rappresentato dalla sostanziale riduzione del cuneo fiscale, dal sostegno alle imprese esportatrici (verso l’estero) ed importatrici da altre regioni nazionali, nonché dall’incentivazione del processo di accumulazione. Come detto, riteniamo che questi vantaggi possano più che compensare l’impatto delle necessarie misure fiscali sostitutive, con effetti strutturali importanti. Al momento la SVIMEZ è impegnata nel complesso esercizio di valutare l’impatto di questa ipotesi redistributiva che avrebbe (stando alle prime evidenze disponibili) positivi effetti sui lavoratori dipendenti e – ovviamente – sulle imprese.

5. INTEGRARE POLITICHE PER IL SUD E POLITICHE NAZIONALI

5.1. *Si riduce ancora la spesa pubblica per gli investimenti al Sud*

Il quadro della finanza pubblica che emerge dall’andamento degli ultimi anni mostra i segni degli effetti, nel nostro Paese, della crisi che ha investito le economie occidentali e che ha indotto a severe manovre restrittive: riduzione delle entrate determinata dalla riduzione del PIL, in presenza di aumenti della pressione fiscale, e riduzione delle spese in conseguenza dei tagli decisi per tenere sotto controllo il deficit di bilancio.

Più grave risulta la situazione nell’area meridionale a causa del sovrapporsi degli effetti della crisi con gli obblighi posti a carico delle Regioni in disavanzo sanitario: in pratica tutte le Regioni meridionali sono soggette a piano di rientro, con le sole eccezioni della Basilicata e della Sardegna. Ciò comporta, dal lato delle entrate, aumenti automatici dei tributi regionali (addizionale all’IRPEF e IRAP) e delle compartecipazioni alla spesa dei cittadini, dal lato della spesa uno sforzo di contenimento della stessa oltre a quello richiesto dai tagli apportati dalle varie manovre di finanza pubblica. I dati relativi al 2012 della rilevazione SIOPE riferita alle Amministrazioni regionali segnalano per le Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno un aumento della pressione fiscale, derivante dai tributi regionali, dal 3,9% del PIL nel 2011 al 4,6% nel 2012, a fronte di una pressione fiscale più bassa nelle Regioni di pari ordinamento del Centro-Nord (3,4% del PIL in entrambi gli anni). La Corte dei Conti ha valutato che nel Mezzogiorno si arriva a scontare un prelievo per addizionale regionale e comunale all’IRPEF pari a 2,5 volte quello minimo che si registra in alcune Regioni del Nord a statuto speciale, con l’effetto di deprimere ulteriormente l’economia dei territori più in difficoltà del Mezzogiorno.

Alla più elevata pressione fiscale si accompagna una spesa pro capite più bassa, sia corrente che in conto capitale. E’ in particolare da sottolineare che le spese correnti, ritenute da molti eccessive nel Mezzogiorno, sono diminuite del 2,7% all’anno tra il 2007 e il 2011, a fronte di una riduzione dell’1,1% nel resto del Paese, e risultano pari al 91,4% del livello pro capite del Centro-Nord. Su tale andamento ha influito l’azione di controllo della spesa sanitaria, volta

¹ Il punto è che l’IRAP si trasferisce a valle, nei processi di produzione e di distribuzione delle merci, gravando in ultima analisi, a differenza dell’IVA, non soltanto sui beni di consumo, ma altresì sugli investimenti e sulle esportazioni. Naturalmente, il problema è quello dei margini finanziari che sono oggi disponibili per il sistema pubblico.

all'assorbimento dei disavanzi. Su tale fronte si registrano risultati positivi ma non mancano segnali preoccupanti per quel che riguarda la qualità dei servizi garantiti ai cittadini, come hanno mostrato i risultati del monitoraggio, relativo al 2011, dei Livelli Essenziali di Assistenza, dai quali risultano forti criticità nelle Regioni in piano di rientro. Sulla questione è intervenuto il Ministero della Salute prospettando l'esigenza di rivedere obiettivi e finalità dei piani di rientro, dal momento che la priorità assegnata alla riqualificazione dei servizi non è stata rispettata. Il problema di conciliare il contenimento dei costi con la qualità dei servizi offerti dovrà essere tenuto presente nell'attuazione del federalismo fiscale in modo tale che l'adozione dei *costi standard*, volta all'eliminazione degli sprechi, sia accompagnata anche da una effettiva erogazione dei livelli essenziali dei servizi a tutti i cittadini.

Uno studio che la SVIMEZ va completando mostra che la situazione attuale è quella di uno scarto molto forte tra le risorse di cui i Comuni delle grandi città del Sud possono disporre, rispetto ai grandi Comuni del Centro-Nord, per la fornitura di servizi in ultima analisi pertinenti rispetto al livello essenziale delle prestazioni che per norma costituzionale dovrebbe essere forniti nella stessa misura su tutto il territorio nazionale. Nello studio sono stati esaminati 14 servizi comunali, che hanno caratteristiche analoghe a quelle dei LEP: dal confronto tra le aree metropolitane del Centro Nord (Torino, Milano, Roma) e quelle del Sud (Napoli, Bari, Palermo), risulta che il rapporto tra fabbisogno per la produzione dei servizi e risorse disponibili supera non di molto il 50% (57%), nei Comuni meridionali, mentre è prossimo al 100% (95,9%) in quelli del Centro Nord.

Vi è, dunque, non soltanto scarsità di risorse e precarietà del quadro finanziario, ma compromissione grave di quello che apparirebbe il contenuto più significativo del c.d. "federalismo municipale".

L'andamento della finanza pubblica sopra delineato non poteva non accompagnarsi ad una forte caduta della spesa per investimenti. In tale contesto la distribuzione territoriale della spesa pubblica complessiva in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche, quale risulta dalle elaborazioni prodotte dal DPS, mostra una quota del Mezzogiorno sul totale pari al 34,5% nel 2011, quota che salirebbe al 35,9% nel 2012 secondo le stime dell'Indicatore anticipatore dei CPT: si tratta di valori ormai stabilmente al di sotto del peso del Mezzogiorno in termini di valore medio tra popolazione e superficie (38%). L'inadeguatezza della quota destinata al Mezzogiorno, che non si discosta dalla sua quota in termini di popolazione, è un problema vecchio che non poteva non acuirsi in una fase di scarsità di risorse quale quella attuale che vede, appunto, l'utilizzo delle risorse aggiuntive per ogni e qualsiasi emergenza che si verifichi nel Mezzogiorno, emergenze che al Nord sono affrontate con risorse ordinarie, o per finanziare i servizi della Pubblica Amministrazione. E' quanto emerge dalla scomposizione della spesa in conto capitale tra intervento ordinario e intervento aggiuntivo. La spesa ordinaria si conferma infatti l'elemento di debolezza dell'attività di investimento nel Mezzogiorno, con una quota sulla spesa ordinaria complessiva del Paese, pur in crescita rispetto agli anni precedenti, che non raggiunge neppure il 30% (27,6%). Quanto alla spesa aggiuntiva, la sua incidenza sulla spesa aggiuntiva totale è scesa nel 2012 al 67,3%, ben al di sotto della quota dell'85% che rappresenta la percentuale fissata per la ripartizione delle risorse aggiuntive tra le aree depresse del Nord e del Sud del Paese ²-

² . La riduzione degli importi è in particolare pesante per i Comuni: per cassa, in euro procapite a valore costante, le spese in conto capitale si riducono a livello nazionale, dal 2007 al 2012, del 57,9% (per il Mezzogiorno -37,3%); gli investimenti diretti, cioè la parte delle spese in conto capitale che direttamente consiste nella realizzazione di opere, si riducono, a livello nazionale, del 30,9% e nel Mezzogiorno del 34%. Questo andamento è prodotto dalla normativa concernente il "patto di stabilità" interno. Di anno in anno, andiamo al riguardo indicando che queste norme non sono

Ad aggravare la situazione concorrono poi le imprese pubbliche nazionali e locali la cui attività di investimento presenta una concentrazione ancora maggiore nel Centro-Nord: così in riferimento all'aggregato settore pubblico allargato, che comprende anche tali imprese, la quota del Mezzogiorno scende nel 2011, ultimo anno disponibile, al 30% rispetto ad una quota riferita alla Pubblica Amministrazione pari al 34,5%. Si tratta di enti e società partecipate dallo Stato o da Enti locali, a cavallo tra il privato e il pubblico, che hanno una presenza rilevante nel panorama economico locale e nazionale. La loro importanza può riassumersi in alcune cifre: a livello nazionale gli investimenti delle imprese pubbliche nazionali e locali sono stati pari nel 2011, in valori correnti, a 26 miliardi di euro a fronte di un ammontare di spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione pari a 43 miliardi di euro. Il loro contributo risulta ancor più elevato nel Centro-Nord con 20,6 miliardi rispetto ai 28 miliardi della P. A.: nel Mezzogiorno la spesa è stata rispettivamente pari a circa 6 miliardi per le prime e a 15 per la seconda. E' da segnalare in particolare che il livello di spesa realizzato nel 2011 dalle imprese pubbliche nazionali nel Centro-Nord è stato pari a 12,4 miliardi di euro (4,3 nel Mezzogiorno), ammontare quasi doppio rispetto alla spesa aggiuntiva in conto capitale destinata alle aree sottoutilizzate nel 2012 (6,8 miliardi di euro).

Rispetto alla situazione descritta è giunto il momento di porsi l'obiettivo di superare le vecchie percentuali fissate per il Mezzogiorno in termini di spesa realizzata (30% di spesa ordinaria e 45% di spesa pubblica complessiva), sostituendo ad una verifica ex post una valutazione ex ante delle risorse da destinare ad investimenti nel Mezzogiorno, all'interno di una valutazione che riguardi l'intero Paese. Un'impostazione del genere si ritrova nell'art. 22 della legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009), denominato "Perequazione infrastrutturale", che prevede la predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali come fase propedeutica alla perequazione infrastrutturale. In attuazione di tale norma è stato emesso il decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze del 26 novembre 2010 "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42" che ha definito la metodologia per la ricognizione della situazione infrastrutturale, per l'individuazione delle carenze esistenti e per il calcolo del fabbisogno "in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali" (art. 4 del decreto). All'art. 5 viene inoltre precisato che ai territori caratterizzati da un maggiore fabbisogno infrastrutturale deve essere garantita una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno. Queste norme portano a configurare una programmazione della politica infrastrutturale nazionale all'interno della quale diviene parte integrante la considerazione del maggiore fabbisogno che caratterizza vaste aree del Paese. Dell'applicazione delle norme descritte non si trova traccia in documenti ufficiali né nell'Allegato Infrastrutture del DEF nel quale dovevano essere inseriti gli interventi, individuati in base al procedimento descritto.

Al di là delle carenze, delle criticità e delle ambiguità presenti nel decreto è nel quadro complessivo da esso delineato che potrebbe trovare collocazione una ripartizione delle risorse nazionali per la realizzazione di infrastrutture adeguata alle esigenze del Mezzogiorno, risorse opportunamente distinte tra interventi ordinari e interventi per il recupero del deficit esistente. In

più in linea con i vincoli internazionali cui l'Italia è tenuta, vincoli in cui la questione non è più quella degli effetti del disavanzo pubblico sull'inflazione, come era nel 1998, ma è quella del rischio di *default*; che, in secondo luogo, l'impianto delle c.d. norma sanzionatorie e premiali è del tutto privo di senso, il che costringe, anno dopo anno, come è accaduto anche per il 2013, dopo aver stabilito le norme di cui si tratta, a trovare modi per disapplicarle.

tale ambito andrebbero individuate le responsabilità di spesa dei vari Enti, comprese le imprese pubbliche nazionali la cui attività di investimento dovrebbe essere indirizzata con maggiore determinazione verso la localizzazione nel Mezzogiorno. Questo procedimento passa anche per la individuazione delle modalità di finanziamento della spesa in conto capitale degli Enti territoriali nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, questione che sinora è stata del tutto trascurata.

Riuscire ad ottenere una quota di investimenti nel Mezzogiorno adeguata al suo peso e al deficit di capitale riscontrabile nell'area non è però problema tecnico, quale potrebbe apparire dal percorso delineato, bensì problema politico in quanto volontà di porre con decisione al centro dell'azione di governo lo sviluppo dell'area: sotto questo aspetto è da rilevare che l'impegno alla riduzione degli squilibri economici e sociali all'interno del Paese è ormai, da alcuni anni, praticamente assente nei programmi dei governi che si sono succeduti.

5.2. Le politiche speciali: limiti, prospettive e il possibile ruolo dell'Agenzia per la Coesione

5.2.1. Le politiche speciali e i ritardi nella spesa dei fondi europei

Tra il 2012 ed il 2013, un'intensa attività finalizzata ad imprimere una significativa accelerazione alla realizzazione dei Programmi del ciclo 2007-2013 ed a riprogrammarne la spesa ha riguardato molti paesi europei, ed ha determinato in Italia il monitoraggio attento, e in qualche caso il "commissariamento", dei Programmi di regioni meridionali con elevate criticità attuative e a rischio di restituire risorse comunitarie, oltre a prevedere una rifocalizzazione delle priorità rispetto alle scelte effettuate nel 2006-2007, ossia agli inizi dell'attuale ciclo di programmazione.

La evidente accelerazione della spesa, ottenuta anche in virtù della riduzione del contributo assegnato come conseguenza della riduzione del cofinanziamento nazionale, ha fatto registrare nel complesso, per gli obiettivi territorializzati Competitività e Convergenza, un incremento significativo della spesa certificata in termini percentuali, che ha raggiunto a maggio 2013 circa il 40% della dotazione finanziaria (successiva al "Piano di Azione Coesione").

In valori assoluti l'ammontare di spesa certificata a maggio 2013, pari a 19,78 miliardi di euro su un totale di 49,5 miliardi di euro di risorse assegnate per gli obiettivi territorializzati nel ciclo 2007-2013, è, tuttavia, ancora basso rispetto agli obiettivi; tra giugno 2013 e dicembre 2015 dovranno essere spese risorse pari a circa 30 miliardi di euro, in media oltre 10 miliardi all'anno, importo quasi doppio rispetto al ritmo di spesa degli ultimi 12 mesi. La maggior parte di queste risorse (22 miliardi di euro) dovrà essere utilizzata nelle Regioni della Convergenza, da parte di Programmi nazionali, interregionali e regionali i cui livelli di attuazione restano critici.

In particolare sono preoccupanti la situazione attuale e le prospettive di avanzamento dei Programmi con interventi che implicano iter procedurali complessi e lunghi, come il PON "Reti e Mobilità", che con impegni e spesa a fine 2012 al 72% ed al 23% del contributo assegnato, è stato oggetto di riprogrammazione lo scorso luglio vista l'impossibilità di conciliare la lunghezza delle procedure, necessarie per la realizzazione delle infrastrutture in Italia, con la tempistica richiesta dalla programmazione comunitaria.

Sono "sorvegliati speciali" anche i Programmi con una più cospicua dotazione finanziaria, come il PON "Ricerca e Competitività", che nonostante la ripresa degli ultimi anni registra a maggio 2013 una spesa certificata del 41,87% delle risorse assegnate, e soprattutto i Programmi regionali FESR della Campania e della Sicilia; la spesa di questi non supera il 30% della dotazione

assegnata. In relazione ai POR FERS Campania e Sicilia le risorse che dovranno essere spese entro la fine del 2015 sono pari rispettivamente a 3,5 e 3,2 miliardi di euro.

Per non menzionare il POI “Attrattori culturali, naturali e turismo”, il più debole Programma dell'attuale ciclo di programmazione, che ha restituito alla fine del 2012 una quota di risorse comunitarie al bilancio dell'Unione, paradigma delle criticità attuative dei Programmi interregionali, segnati da improvvise scelte di *governance* e da continui cambiamenti di assetto, eppure relativi ad ambiti tematici (turismo ed energia), che in termini attuali e prospettici, sono cruciali per lo sviluppo Paese e rispondenti alle più profonde vocazioni di sviluppo del Mezzogiorno.

Non tutta la spesa già certificata, inoltre, si è tradotta in investimenti sul territorio; una parte significativa relativa a fondi di garanzia e a fondi per prestiti, i cosiddetti strumenti di ingegneria finanziaria, dovrà essere erogata (prestiti) o impiegata (garanzie) entro dicembre 2015, pena la loro restituzione all'Unione europea.

Lo scenario che si apre nei prossimi due anni presenta un quadro fortemente critico. Si sono già levati gli annunci anticipati sull'impossibilità di conseguire, entro il 2015, l'obiettivo di pieno utilizzo delle risorse della politica di coesione 2007-2013.

Le riflessioni sulle difficoltà di spesa dei prossimi anni non possono distrarre dalla considerazione di come le decine di miliardi da spendere e far affluire ai territori del Sud da qui al 2015 rappresenti un'opportunità straordinaria, in ragione sia dello specifico ammontare in rapporto alla crescente contrazione della spesa ordinaria ed aggiuntiva nazionale sia dei benefici che dall'impiego di queste risorse potrebbero derivare, in termini di investimenti, occupazione e, più in generale, di trasferimenti, nel Mezzogiorno dove gli effetti della recessione (più acuti che nel resto del Paese sulla rarefazione del tessuto produttivo, e sulle condizioni di vita delle popolazioni) hanno provocato una vera e propria emergenza economica e sociale.

La situazione attuale richiede l'impegno ad un impiego sollecito di queste risorse, da considerarsi una priorità nazionale non delegabile unicamente ai detentori della titolarità formale dei Programmi, nella direzione di un riorientamento della programmazione su obiettivi antirecessivi, come già in parte avvenuto negli ultimi mesi.

5.2.2. Il Piano di Azione Coesione: la riqualificazione e il riorientamento dei programmi

Con l'ampia e complessa attività di riprogrammazione delle prime tre fasi del Piano di Azione Coesione (la quarta essendo in corso) circa 12 miliardi di euro di risorse, per la maggior parte nelle aree Convergenza, sono stati rifocalizzati in termini di priorità e progetti adeguandone i contenuti alle mutate esigenze di contesto o alle evidenti difficoltà operative.

Attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale l'operazione ha messo in sicurezza circa 10 miliardi di euro, evitando il rischio di perdere risorse, e con un confronto tecnico fra Governo e Regioni ed un'azione di supporto e affiancamento da parte di centri di competenza nazionale, sono state avviate attività che partendo dal rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali, (ferrovie, banda larga e dotazione delle strutture scolastiche), si sono aperte alla sperimentazione nei progetti pilota, agli interventi nei servizi essenziali, concentrandosi a partire dal secondo semestre 2012 (terza riprogrammazione del PAC) su interventi anticiclici, per sostenere la caduta della domanda di investimenti o per alleviare le situazioni di più marcato disagio sociale derivanti dagli effetti della recessione.

Molte sono state le aspettative suscitate dal PAC per l'innovazione dei contenuti e del metodo della politica di coesione in funzione di anticipazione rispetto al prossimo ciclo di programmazione 2014-2020. Innovazione nel confronto tecnico tra Stato e Regioni, l'avvio di un'azione di supporto ed affiancamento dell'amministrazione centrale e dei centri di competenza nazionali nei confronti delle realtà regionali più deboli, la concentrazione della priorità con una attenzione maggiore di quanto fatto in precedenza alle azioni, ai risultati ed al coinvolgimento della popolazione e della opinione pubblica, e in relazione ad aspetti più operativi la possibilità di costituire una riserva di progetti a garanzia di un pieno utilizzo delle risorse comunitarie 2007-2013.

La debolezza degli strumenti a disposizione ha depotenziato questo ambizioso progetto, di certo innovatore nell'impostazione, enfatizzandone le caratteristiche sperimentali e l'approccio metodologico, e limitandone le possibilità di determinare un cambiamento di passo nella attuazione della politica di coesione. In relazione alla qualificazione della spesa, nel cancellare progetti fumosi o che mai si sarebbero realizzati e riorientandone le risorse verso iniziative più concrete e "sostenibili", ha ampliato la gamma dei temi e dei contenuti della politica di coesione trascurando di mettere a fuoco quelle chiare priorità di riequilibrio strutturale che a più riprese la SVIMEZ ha indicato come rispondenti a esigenze di sviluppo delle imprese e dei territori della Convergenza.

Sarà, infine, da verificare se il PAC manterrà il carattere di bacino di incubazione ed anticipazione di indirizzi e progetti da lanciare in maniera più massiccia nel ciclo 2014-2020, come era stato negli iniziali accordi con la Commissione europea, costituendo in questo modo una fucina di progettualità tecnica ed amministrativa di qualità per la nuova programmazione. Tale carattere è di estrema importanza in questa fase; può consentire di disporre di un insieme di progetti a compensazione delle iniziative che non arriveranno ad essere completate a fine 2015, chiusura dell'attuale ciclo di programmazione, e potrebbe assicurare la disponibilità di iniziative efficaci e di qualità per l'avvio rapido del nuovo ciclo di programmazione, senza aspettare i 3-4 anni necessari a rendere cantierabili i nuovi progetti.

5.2.3 Il ciclo di programmazione 2014 - 2020: avere chiara la rotta in un mare sempre più aperto

L'ampliamento - o meglio la diluzione - dei contenuti e della portata della politica di coesione è di tutta evidenza nella cornice programmatica europea del ciclo 2014-2020, che relega la riduzione del divario ai margini del dibattito, privilegiando priorità orizzontali e la soluzione di problemi di sistema (mercato del lavoro, giustizia civile, semplificazione delle attività di impresa) di cui, a nostro avviso, dovrebbe farsi carico la politica ordinaria. Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea in relazione ai programmi di riforma nazionali, con la richiesta di intervento nel miglioramento delle condizioni di contesto sono alla base degli indirizzi di programmazione degli Stati membri indicati dall'Accordo di partenariato.

Tale tendenza, nel nostro Paese, si accompagna ad un ampliamento relativo dell'intervento dei Fondi strutturali nelle aree del Centro-Nord. Le prime indicazioni derivanti dal negoziato sul prossimo ciclo di programmazione 2014-2020, anche dal punto di vista finanziario, oltre che in relazione alla tipologia degli interventi da realizzare, confermano l'aumento di attenzione per le aree più sviluppate; queste ultime in Italia registrano un incremento di risorse ad esse destinate a parità di copertura territoriale e di popolazione.

Rispetto a questi orientamenti, l'auspicio della SVIMEZ è che la bozza di Accordo di partenariato in fase di redazione, che dovrà essere inoltrata alla Commissione Europea, restituisca un disegno chiaro delle scelte della politica di coesione in un quadro strategico nazionale, identificando poche direttrici significative (riqualificazione urbana, energia ed efficienza energetica, sviluppo delle aree interne, infrastrutture e logistica), e specifici progetti fondati sulla rilevazione dei punti di forza e delle potenzialità dei territori in collegamento con le scelte nazionali (politiche ordinarie e programmi di investimento degli attori).

Superando le astrazioni e le architetture precostituite dell'approccio comunitario, che articola nei 10 obiettivi tematici gli interventi e le azioni, lo sforzo è di rendere visibile un disegno di livello nazionale senza annacquare le linee portanti della nuova strategia in una marea di iniziative; costruendo su tali priorità progetti forti, che possano accompagnarsi, nei primi anni, ad alcune azioni di contrasto degli effetti più duri della fase recessiva in atto.

Analogamente, la redazione di documenti di programmazione settoriale, imposti dalla condizionalità *ex ante*, invece che un esercizio burocratico di declinazione a cascata (sui livelli nazionale e regionale) dei documenti di politica orizzontale della Commissione (*Horizon 2020* o altro) devono essere vissuti come momenti di autentica programmazione nazionale.

Non ci stancheremo mai di ribadire, infine, che la strategia di riequilibrio delle aree deboli del Paese deve integrarsi nella programmazione della politica ordinaria, non solo del Governo e dell'Amministrazione in senso stretto ma anche dei programmi di investimento della PA allargata, in particolar modo degli enti e delle società pubbliche o con missioni di interesse pubblico (Ferrovie, Anas, ma anche Enel ed Eni) che come è stato evidenziato dai dati di spesa pubblica rivestono un peso rilevante nella spesa di investimento e nei trasferimenti ai territori.

5.2.4. La politica di coesione come capitolo di una strategia di sviluppo nazionale da declinare nei territori: il ruolo dell'Agenzia

La previsione del Governo di istituire l' "Agenzia per la Coesione Territoriale" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri rappresenta, a nostro avviso, una vera svolta da imprimere al nuovo ciclo 2014-2020 della politica di coesione. La Presidenza del Consiglio rappresenta, infatti, la sede istituzionale ideale per riportare correttamente allo Stato la responsabilità di coordinare la politica di coesione con le politiche nazionali, di cui essa deve essere parte integrante; ciò al fine di superare la logica ghetizzante che finora ha delegato la responsabilità della politica di coesione esclusivamente alle Regioni, stralciando di fatto il Mezzogiorno dall'agenda nazionale. Tale scelta contribuirebbe a rendere compiutamente attivo il concetto di sussidiarietà, non solo prevedendo la sua valenza orizzontale, come finora avvenuto, ma anche quella verticale.

Il dibattito in Parlamento sul ruolo dell' "Agenzia per la Coesione Territoriale" potrà essere una utile occasione per discutere dei limiti che hanno caratterizzato l'azione delle politiche di coesione negli ultimi anni e per mettere a fuoco l'apporto che il nuovo soggetto potrà fornire rispetto alle attività finora svolte dalla sola struttura amministrativa statale. Sarebbe opportuno riflettere sulla frammentarietà del quadro strategico che ha costantemente caratterizzato quell'esperienza segnata dall'insoddisfacente coordinamento della *governance* tra Stato e Regioni e che ha interpretato la sussidiarietà, senza considerare compiutamente la naturale ed opportuna gerarchia tra livelli e responsabilità di governo. Ciò porrebbe un argine alla sempre lamentata debolezza progettuale, alla complessità procedurale e alle sempre lamentate difficoltà realizzative.

Soprattutto si potrebbe porre rimedio alla totale mancanza di riferimento ad una chiara strategia di sviluppo.

Ai limiti da tempo evidenziati è necessario contrapporre un nuovo passo, un cambiamento sostanziale, in cui l'Agenzia, con autonomia e competenza, sia in grado soprattutto di ricomporre una cornice unitaria, politiche, piani ed attori - diversi e numerosi - necessariamente coinvolti sia nella fase di definizione della strategia sia in quella di attuazione; e di fornire supporto tecnico nella fase di progettazione e realizzazione di iniziative di ampio respiro.

Il mandato politico, la *mission* statutaria, l'autonomia e la strumentazione di cui l'Agenzia potrà disporre in termini di risorse finanziarie e professionali, in una con la celerità della sua attivazione, ne determineranno l'effettiva capacità di risposta rispetto ai compiti richiesti.

In assenza di un sostanziale cambiamento, dati i vincoli temporali delle politiche di coesione e la difficoltà delle procedure nazionali, l'incapacità di puntare a realizzazioni di respiro in abbinamento con capacità tecniche adeguate riproporrà gli effetti già sperimentati nell'ultimo decennio, ossia la deriva verso un numero elevato di progetti non strategici, poco efficaci rispetto agli obiettivi, di semplice realizzazione e (illusoriamente) di rapida spesa.

Dunque, non è più il tempo dell'attesa : si deve far presto. La definizione di una strategia, la presenza di un nuovo soggetto, di progetti e gruppi di lavoro di elevata qualità, sono necessari per partire subito, già nel 2014, dal primo anno del prossimo ciclo di programmazione.

La SVIMEZ è convinta che questa ipotesi rappresenti una decisiva opportunità e, al contempo, che si tratti davvero dell'ultima spiaggia per dare senso alla prossima agenda dei Fondi strutturali, recuperando una visione di sistema, una strategia di sviluppo di respiro nazionale da declinare sui territori.

6. UNA POLITICA INDUSTRIALE ATTIVA PER IL POSIZIONAMENTO COMPETITIVO E LO SVILUPPO DEL SUD E DEL PAESE

Con il perdurare della crisi economica, si è andata sempre più affermando, a livello internazionale, la convinzione che il settore industriale giochi un ruolo di assoluto rilievo per la crescita economica e che la politica industriale sia fondamentale per riavviare un processo di sviluppo dell'industria, che affronti i principali problemi posti dai nuovi equilibri economici e produttivi globali, riuscendo al contempo a coniugare competitività e sostenibilità.

Ad ottobre dello scorso anno, la Commissione Europea ha definito una propria strategia industriale, con l'ambizioso obiettivo di portare, entro il 2020, il peso relativo del settore manifatturiero sul PIL europeo dal 15,6% del 2011 al 20%. Da una specifica ricognizione effettuata nel Rapporto di quest'anno sugli orientamenti e sugli strumenti di politica industriale prevalenti negli ultimi anni in alcuni paesi più avanzati, quali la Germania, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti, emerge un quadro molto differenziato, ma con significativi tratti comuni. Si riscontrano orientamenti e interventi volti non solo al rafforzamento delle PMI, della ricerca e dell'innovazione, dell'internazionalizzazione, e allo sviluppo di tecnologie chiave nei settori *medium* e *high-tech*, ma anche la difesa di settori strategici concentrati in impianti di grandi dimensioni. Queste finalità sono presidiate con dotazioni finanziarie cospicue. Ma quello che sembra più differenziare i paesi considerati dall'Italia, è che, anche al di là dei singoli interventi e delle risorse finanziarie messe in campo, non ci sono timidezze nell'intervenire nel mercato, assumendo il controllo di importanti società private, disegnando nuovi piani industriali, creando banche pubbliche e istituti di ricerca e di

trasferimento tecnologico, in tutti i casi assumendosi rischi che il settore privato non è in grado di assorbire.

In Italia emerge, invece, un indebolimento dell'intervento pubblico a favore dell'industria: tra il 2006 e il 2011, il livello delle agevolazioni si è più che dimezzato, portando il Paese su posizioni marginali rispetto agli altri Stati europei. L'entità di tale riduzione è stata pari a circa cinque volte quella rilevata mediamente nell'area europea. Nel 2011, a fronte dei 3 miliardi di aiuti alle imprese erogati nel nostro Paese (lo 0,18% del PIL), in Spagna e nel Regno Unito il settore pubblico ha attivato circa 4 miliardi (rispettivamente lo 0,35% e lo 0,24% del PIL), mentre in Germania e Francia sono stati superati ampiamente i 10 miliardi (pari allo 0,48% e allo 0,52% del prodotto). Inoltre, mentre in Italia il calo degli aiuti ha riguardato tutti i principali obiettivi di politica industriale, il dato medio europeo indica un incremento a favore della R&S, dello sviluppo regionale, e dei settori formativo e occupazionale.

Anche dai dati del MISE emerge come nel periodo 2009-2011, in concomitanza con l'acuirsi della crisi economica, la media annua del totale delle agevolazioni (comprehensive sia degli interventi nazionali, sia di quelli delle Regioni) effettivamente erogate, sia diminuita di 280 milioni di euro rispetto al triennio 2006-2008 (-6%). Nello stesso periodo, è stata molto più netta la contrazione delle agevolazioni concesse, ridotte di 3,4 miliardi (-41%). Quest'ultimo dato è particolarmente preoccupante, in quanto la dinamica degli importi concessi tende ad anticipare quella dell'erogato, il cui andamento in buona parte riflette gli interventi normativi effettuati negli anni precedenti. Ciò significa che in assenza di nuove misure di *policy*, le erogazioni sono destinate a diminuire significativamente nei prossimi anni.

Si evidenzia, inoltre, come le riduzioni delle agevolazioni siano state fortemente asimmetriche, essendo concentrate prevalentemente al Sud. Sempre nel confronto tra la media annuale delle agevolazioni nei due trienni 2006-2008 e 2009-2011, i volumi erogati risultano diminuiti di oltre 500 milioni di euro nel Mezzogiorno (-25%), mentre nel Centro-Nord sono aumentati di circa 150 milioni (+7,1%). Quelli concessi risultano ridotti di circa 4 miliardi nel Sud (-77%), e aumentati di 370 milioni nelle restanti regioni (+13%). Per effetto di tali dinamiche, la quota percentuale delle regioni meridionali è scesa dal 52% al 43% in termini di erogato, mentre è crollata dal 64% al 27% se riferita alle agevolazioni concesse. In definitiva, si evidenzia come il Mezzogiorno abbia subito una drastica riduzione del sostegno agli investimenti del sistema produttivo, nel pieno di una crisi prolungata e profonda. Al contrario, l'area più ricca del Paese ha potuto contare su un apporto di risorse pubbliche in significativo aumento.

L'esame dei provvedimenti normativi attuati nell'ultimo anno non sembra prefigurare un significativo cambio di passo: l'azione dei governi che si sono succeduti dal 2011 ad oggi è rimasta confinata entro l'orizzonte del risanamento delle finanze pubbliche. La politica nazionale, in particolare, è rimasta pressoché congelata, potendo contare solo su qualche misura già avviata, peraltro alcune in scadenza, tra cui il Fondo di Garanzia alle PMI (rifiutato e potenziato), l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE, in scadenza a fine 2013), i due principali fondi pubblici di *private equity* (Fondo Italiano d'Investimento per le PMI e Fondo Strategico Italiano), gli incentivi fiscali a favore dei contratti di rete (scaduti a fine 2012), il credito d'imposta per nuovi investimenti in R&S (operativo solo nel biennio 2011-2012). Di recente sono stati fatti importanti passi in avanti sul fronte della restituzione dei crediti della Pubblica Amministrazione verso le imprese: si tratta di un atto doveroso e positivo, ma che va ulteriormente accelerato.

Tra le poche novità di rilievo, va segnalata l'introduzione dei cosiddetti "mini-bonds". Molte delle altre misure presentate nell'ultimo anno e mezzo sono invece ancora in attesa di diventare operative: il nuovo "Fondo per la Crescita Sostenibile" (frutto della riforma del sistema degli incentivi nazionali); la cosiddetta riedizione della "Sabatini"; il credito d'imposta sulle nuove assunzioni di personale altamente qualificato. E' in forte ritardo anche l'attuazione della cosiddetta "agenda digitale".

Qualcosa di più tangibile si è visto nell'ambito delle politiche regionali: anche grazie alle riprogrammazioni dei Fondi strutturali attuate dal "Piano Azione Coesione", sono stati avviati i crediti di imposta per l'occupazione di lavoratori svantaggiati; sottoscritti i primi "contratti di sviluppo"; sono proseguite le linee di intervento intraprese dal MIUR e dal MISE per la ricerca e l'innovazione e conclusi i bandi per i "cluster tecnologici" nell'ambito del PON "Ricerca e competitività" e per le filiere delle biomasse; di recente sono divenute operative le agevolazioni per il sostegno alle *start up* nelle regioni della Convergenza. Per tali interventi, il problema maggiore riguarda la mancanza di risorse disponibili per prolungare e consolidare le misure intraprese: esaurite le risorse dei Fondi strutturali 2007-2013, è probabile che gli interventi regionali rimangano congelati fino all'avvio del nuovo ciclo di programmazione.

La pressoché totale sospensione dell'intero sistema delle agevolazioni ha privato le imprese italiane di un importante sostegno in una fase economica particolarmente difficile. Ne hanno sofferto prima di tutto quelle di minori dimensioni, maggiormente presenti nel Mezzogiorno - che dipendono dai prestiti bancari anche solo per finanziare l'attività corrente e hanno limitato accesso agli altri canali creditizi -, ma anche molte imprese di media e grande dimensione. La politica industriale, invece, può e deve avere un ruolo importante nel contribuire alla ripresa della crescita economica, con particolare attenzione al Sud, che sta subendo in misura notevolmente maggiore gli effetti dell'attuale crisi: da un lato, con azioni di natura "difensiva", mirate a contrastare la deindustrializzazione, dall'altro mettendo in campo interventi "attivi", volti a favorire una ristrutturazione del sistema produttivo italiano, lungo traiettorie di sviluppo che ci riavvicinino agli altri paesi avanzati.

Le politiche per favorire i processi di reindustrializzazione nelle aree di crisi, adottate a partire dalla seconda metà degli anni '80, hanno prodotto, pur con alterne fortune, risultati tutto sommato modesti, per una serie di criticità evidenziate in uno specifico Focus del Rapporto di quest'anno (stratificazione normativa, *governance* non ottimale, eccessiva proliferazione delle aree di crisi). In considerazione di quanto sin qui avvenuto, sarebbe prioritario inserire gli interventi per la reindustrializzazione in una strategia di politica industriale a livello nazionale e sviluppare un approccio selettivo per l'identificazione delle aree "meritevoli" di intervento.

Sulla identificazione dei principali problemi strutturali che caratterizzano il sistema produttivo italiano e quindi degli obiettivi prioritari che dovrebbero guidare l'azione della politica industriale nel medio-lungo termine, c'è ormai largo consenso: l'innalzamento delle dimensioni medie d'impresa; il rafforzamento della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico; l'aumento del grado di apertura verso l'estero e il rilancio delle politiche di attrazione; la riqualificazione del modello di specializzazione produttiva; la riduzione del grado di fragilità finanziaria, che rende più difficile l'accesso al credito.

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

Per favorire l'erogazione del credito bancario alle imprese, andrebbe, ad esempio, ulteriormente potenziato il Fondo di Garanzia per le PMI - uno strumento efficace e utilizzato anche al Sud - innanzitutto estendendo l'accesso anche alle imprese in temporanea difficoltà economica. In un'ottica più strutturale, per favorire l'aumento delle dimensioni d'impresa, si dovrebbe estendere anche ai prossimi anni l'agevolazione fiscale sulle operazioni di ricapitalizzazione delle imprese (ACE), in scadenza nel 2013, rendendola più incisiva (ad esempio, aumentando il tasso utilizzato per il calcolo del rendimento figurativo, attualmente al 3%). Parallelamente, si dovrebbero rafforzare gli strumenti di finanza innovativa esistenti (tra cui il Fondo Italiano d'Investimento per le PMI, il Fondo Strategico Italiano e il Fondo High Tech per il Mezzogiorno), nell'intento di innescare un maggiore sviluppo del mercato dei capitali privati. Come per il Fondo di Garanzia, l'accesso ai fondi di *private equity* - che potrebbero rappresentare una valida alternativa ai finanziamenti bancari - dovrebbe essere esteso anche alle imprese in temporanea situazioni di difficoltà, naturalmente sempre che i progetti presentati siano valutati adeguati. Inoltre, sarebbe opportuno istituire un canale di accesso privilegiato per le imprese meridionali, le quali finora hanno avuto scarso accesso ai due fondi nazionali, ad esempio riservando loro una quota prefissata delle risorse disponibili. Si potrebbe anche favorire l'istituzione di specifici fondi per il Sud (sulla scorta dei buoni risultati ottenuti dal Fondo HT). Per quanto riguarda il sostegno alle aggregazioni tra le imprese, invece, andrebbero prolungate e incrementate le modeste agevolazioni fiscali a favore degli investimenti in "reti d'impresa" (pari a 48 milioni di euro per il periodo 2010-2012), intervento che si è rivelato in grado di produrre buoni risultati anche al Sud.

In tema di ricerca, sviluppo e innovazione, si dovrebbero prevedere nuove risorse per consolidare e rafforzare gli interventi del MIUR e del MISE destinati al sostegno dei processi di innovazione, delle strutture e dei progetti che favoriscono il trasferimento tecnologico tra imprese e Università, finora finanziati attraverso i Fondi strutturali 2007-2013; tenuto anche conto che gli stanziamenti sono stati notevolmente decurtati rispetto a quanto stabilito inizialmente a causa dell'azzeramento del PAN-FAS (che aveva una dotazione di 7,2 miliardi di euro). Inoltre, le agevolazioni fiscali a favore degli investimenti in *start up* innovative, di recente divenute operative, potrebbero dare buoni risultati, a condizione di incrementare le modeste risorse stanziate, 210 milioni di euro in tre anni, e prevedere fin da ora una estensione della durata dell'intervento (limitata al periodo 2013-2015). Sembra meno interessante, per i modesti impatti che potrebbe produrre, la recente riedizione della cosiddetta "legge Sabatini", ad opera del "decreto del fare", per agevolare l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature: le risorse stanziate sono esigue, 192 milioni di euro per tutto il periodo 2014-2021 (circa 25 milioni l'anno), da suddividere su una platea di beneficiari che almeno potenzialmente risulta molto ampia. Infine, non sembrano del tutto risolti i problemi di *governance* che finora hanno frenato l'operato dell'Agenzia digitale italiana.

Nell'ambito del sostegno all'*export*, linea di intervento tradizionalmente poco presidiata dalla politica industriale italiana, provvedimenti di rapida attuazione potrebbero riguardare un aumento del budget a disposizione del "nuovo ICE" e il potenziamento del "Piano per il Sud" (al quale sono stati assegnati 50 milioni di euro). Inoltre, potrebbe essere utile predisporre linee di credito riservate alle PMI del Mezzogiorno all'interno della convenzione tra Cassa Depositi e Prestiti, SACE, SIMEST e ABI, in base alla quale le banche che vi aderiscono possono erogare prestiti per finanziare le attività di *export* delle imprese utilizzando una provvista di capitale offerta a tassi agevolati dalla Cassa Depositi e Prestiti e assicurati da SACE.

E', infine, ancora una volta da richiamare che in nessun campo il *gap* del Sud rispetto al resto d'Italia è così ampio come in quello dell'attrazione degli investimenti esteri. Per compensare gli innumerevoli svantaggi competitivi che penalizzano il Mezzogiorno, non solo rispetto al Centro-Nord ma anche in ambito europeo, sarebbe fondamentale poter contare – come già più in generale illustrato anche nel precedente paragrafo 4 - su forme di fiscalità di vantaggio per gli investimenti, soprattutto esteri, specialmente dove esistono potenzialità non utilizzate. Le politiche di attrazione degli investimenti esteri devono infatti tenere conto che i territori del Sud devono confrontarsi con la concorrenza dei paesi europei meno avanzati, molti dei quali praticano forme aggressive di *dumping* fiscale.

7. I DRIVERS, MOTORI DELLO SVILUPPO

7.1. *La rigenerazione urbana e il rilancio delle aree interne*

I contesti occidentali di più antica industrializzazione - quello europeo per la limitatezza della risorsa 'suolo' e per la presenza di un patrimonio storico urbano di elevato valore, e quello Nord americano per ragioni economiche e per l'affermarsi di nuovi paradigmi sociali e culturali (*New Urbanism*) - si riferiscono alla sostenibilità urbana come ad un processo di parziale sostituzione e adattamento, un *retrofitting* delle città esistenti.

Al concetto di *sostenibilità urbana* si sostituisce, allora, quello più appropriato di riqualificazione urbana, o, più precisamente, di *rigenerazione urbana*.

La rigenerazione implica, in effetti, un passaggio concettuale ulteriore, in quanto attribuisce alle città la capacità, attraverso processi di rinnovamento e riqualificazione, di divenire esse stesse portatrici di nuova 'vita', e di innescare meccanismi rigenerativi entro i confini, materiali e immateriali, dei contesti territoriali cui appartengono.

Per conseguire tali obiettivi occorrono, evidentemente, strategie integrate e misure volte, contestualmente: alla riqualificazione edilizia ed ambientale, alla rigenerazione del tessuto sociale e produttivo urbano, al perseguimento di un sistema urbano più vivibile e inclusivo. Una rigenerazione che deve avvenire senza sacrificare quei caratteri peculiari delle città mediterranee legati alla presenza di valori storici e culturali che ne costituiscono un fattore di attrattività e un valore identitario irrinunciabili.

In ambito comunitario, la Dichiarazione di Toledo nel 2010 ha sancito culturalmente e sotto il profilo istituzionale la visione comune per la rigenerazione delle città europee. Attraverso questo atto, gli Stati membri dell'Unione hanno riconosciuto l'importanza strategica della "rigenerazione urbana integrata" per conseguire uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo.

Sotto il profilo della coesione territoriale e sociale, da un lato, e per le potenzialità di sviluppo di linee di politica industriale legate ai nuovi paradigmi della *green economy*, dall'altro, anche le aree interne hanno riconquistato rilievo, nell'attuale fase di crisi, nel campo delle politiche pubbliche.

Per l'Italia e per il Mezzogiorno, *rigenerazione urbana* e *rilancio delle aree interne* costituiscono due fondamentali linee di azione per rilanciare lo sviluppo produttivo e l'occupazione.

7.1.1. *La rigenerazione urbana*

La rigenerazione urbana è certamente un ambito che si presta efficacemente all'avvio di un "piano urbano di primo intervento", in grado di aprire già per l'oggi, anche grazie all'utilizzo dei consistenti residui della programmazione 2007-2013, nuove frontiere della crescita e occasioni di rafforzamento del tessuto economico e sociale delle città, avviando in sede locale quelle azioni di miglioramento del contesto urbano e della capacità di collaborare e fare rete che costituiscono un aspetto rilevante del *capitale sociale*. L'azione di "primo intervento" può svolgere un prezioso ruolo iniziale di traino, coerente con una strategia di medio-lungo periodo, volta a rigenerare l'ambiente e l'economia delle città del Mezzogiorno, oggi in grave crisi demografica e produttiva, restituendo ad esse quel ruolo di motore di innovazione e di sviluppo economico che le teorie economiche e le strategie europee, da Lisbona in poi, postulano come irrinunciabile. Su tale strategia possono essere utilmente innestate, con un'azione continua e integrata, quote significative delle risorse disponibili per il periodo di programmazione 2014-2020, per il quale sono stati identificati a livello europeo, tra gli obiettivi strategici, quelli volti alla creazione di lavoro, alla produzione e gestione sostenibile delle risorse energetiche, alla realizzazione di sistemi di mobilità sostenibile e alla riqualificazione urbana.

Favorire la rigenerazione urbana può, in primo luogo, contribuire al rilancio della filiera della riqualificazione edilizia, che rappresenta uno dei settori a maggiore intensità di lavoro e con effetti più significativi per l'economia italiana. A questo proposito, l'applicazione dei modelli di analisi di impatto consente di evidenziare come in Italia il settore delle costruzioni sia il primo per capacità di attivazione sull'economia nazionale, quasi doppia rispetto ad altri settori, quali la fabbricazione di mezzi di trasporto o l'estrazione di minerali energetici, e in ogni caso superiore anche a settori generalmente considerati di grande impatto sull'economia, quali il commercio, la riparazione di autoveicoli, alberghi e ristoranti, ma anche l'industria alimentare e delle bevande, i trasporti, l'intermediazione monetaria e finanziaria. Nel 2012, inoltre, gli investimenti nazionali, nel settore delle costruzioni, degli interventi di recupero hanno superato del doppio quelli di nuova realizzazione, confermando un andamento costante avviato nel 2000, che ha ormai spostato sulla riqualificazione edilizia l'asse produttivo centrale per la filiera edilizia.

Un altro aspetto rilevante della rigenerazione urbana riguarda, poi, l'integrazione delle politiche urbanistiche con quelle energetiche. Tra il 2009 e il 2010 alcuni importanti paesi europei (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Norvegia, Olanda) hanno investito 1.800 milioni di euro nel finanziamento della ricerca in campo energetico e ambientale; di questi, il 48% è stato impiegato nel campo della generazione di energia, ed il 20% nel campo efficienza energetica.

Secondo stime della Commissione europea, il settore delle costruzioni è il terzo per consumi energetici, dopo trasporti e industria, ed ha il più ampio margine di risparmio potenziale conseguibile: circa il 24%, contro il 21% del settore trasporti, il 17% del settore terziario, ed il 13% del settore industriale.

In Italia, da un bilancio del primo quinquennio di attuazione delle misure nazionali per il risparmio energetico, emerge come la distribuzione «a pioggia» degli incentivi non abbia favorito interventi integrati su edifici e contesti, e soprattutto abbia limitato l'integrazione della misura di risparmio energetico nazionale con le politiche locali di riqualificazione e rigenerazione urbana. Inoltre, la standardizzazione delle misure, non tenendo conto delle specificità, indubbiamente anche negative, del Mezzogiorno, come la presenza di una vasta economia sommersa e di Amministrazioni locali meno capaci di stimolare e orientare positivamente il mercato, ha finito per premiare in larga parte il Centro-Nord.

Dopo un lungo periodo di «disinteresse» per la questioni urbana e le sue peculiarità, il tema della riqualificazione di interi parti di città e di aree metropolitane sta finalmente assumendo un ruolo centrale nell'ambito delle strategie nazionali, ma con risultati finora piuttosto deludenti.

Un esempio paradigmatico delle difficoltà italiane a realizzare una vera programmazione delle politiche urbane è rappresentato dalla vicenda delle Zone Franche Urbane, che costituiscono un tema di particolare interesse per molte città del Mezzogiorno, anche per il loro carattere portuale e le loro potenzialità commerciali in campo internazionale. In sostanza, a distanza di cinque anni dal suo avvio, nel 2007, l'intervento non ha ancora prodotto alcun risultato, ed anzi se ne sono quasi perse le tracce, per inseguire nuove misure, come le «Zone a burocrazia zero», anche queste inattuata.

Successivamente, nel corso del 2012, è stato avviato un «Piano nazionale per le Città». Al di là della denominazione di «Piano nazionale», che sembra alludere ad una strategia complessiva per le città, la ridotta entità dei finanziamenti e l'attenzione incentrata più sul finanziamento di opere, piuttosto che su una strategia complessiva di sviluppo, inducono a classificare il provvedimento utile sotto il profilo anticongiunturale, ma non in grado da solo, di segnare una svolta nelle politiche nazionali per le città. Più specificatamente, il Piano non contempla quei fattori di coordinamento che hanno caratterizzato il successo delle politiche di riqualificazione urbana attuate, in particolare, dalla Francia in connessione con gli incentivi fiscali delle Zone Franche Urbane: i positivi risultati ottenuti sono dovuti in gran parte al fatto che le azioni di riqualificazione degli edifici e degli spazi urbani sono state accompagnate da azioni coordinate per promuovere la nascita di nuove imprese.

La recente istituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce un implicito riconoscimento della inadeguatezza di un approccio di tipo meramente congiunturale alla dimensione urbana dello sviluppo, e una embrionale azione nella direzione della trasformazione delle politiche urbane in una strategia nazionale di maggiore respiro e prospettiva. Il Comitato nasce, però, all'insegna del rigore proprio dello spirito della *spending review* e, salvo ulteriori sviluppi, si propone inizialmente come un organismo leggero e poco strutturato, non in grado di reggere il peso di un tema strategico per il futuro del Paese come la «questione urbana».

Un'occasione di coordinamento a livello territoriale è costituita dall'istituzione, ad opera del decreto legge 95/2012, c.d. «decreto della *spending review*», convertito con legge 135/2012, delle «Città metropolitane» per le maggiori città italiane: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Alle Città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province e altre funzioni di grande importanza: pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Le disposizioni sulle Città metropolitane costituiscono uno scenario di innovazione e sperimentazione importantissimo, ma andrebbero rapidamente chiarite questioni fondamentali come: l'ampiezza delle disposizioni affidate al loro Statuto in assenza di disposizioni legislative più circostanziate; la ripartizione di competenze e funzioni tra Comuni e Città metropolitane; la necessità di interventi legislativi regionali per coordinare e armonizzare, ad esempio, il trasferimento alle Città metropolitane delle funzioni di pianificazione; l'adeguatezza dei meccanismi di rappresentanza in considerazione del rilievo e dell'ampiezza delle funzioni che dovrebbero essere attribuite al nuovo Ente metropolitano.

Il decreto legge 70 del 2011, più noto come «Piano casa», imponeva alle Regioni l'approvazione di specifiche disposizioni per il riordino della disciplina afferenti i titoli abilitativi e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Al di là del mosaico normativo prodotto dal decreto - i cui criteri sono stati interpretati in forma alquanto varia da Regione a Regione - il provvedimento ha comunque dato un impulso alle Regioni per ridefinire, di fatto, una propria strategia urbanistica, in alcuni casi introducendo principi e meccanismi virtuosi ai fini della rigenerazione urbana.

Alcune Regioni del Mezzogiorno, come la Puglia, si sono attivate autonomamente per rinnovare le loro strategie urbane e promuovere politiche di rigenerazione. Tra le grandi città i più importanti casi nel Sud sono quelli di Bari, che ha avviato importanti programmi di rigenerazione urbana e, limitatamente alle azioni per il centro storico, di Napoli.

Tuttavia, il Mezzogiorno, nel suo complesso, non ricopre un ruolo di primo piano nelle azioni di rigenerazione urbana, denotando carenze di *governance* a livello politico e amministrativo che hanno ostacolato le riqualificazioni di vaste aree industriali dismesse.

Più in generale, anche per quanto riguarda le politiche urbane, nel Sud emergono la mancanza di un raccordo tra le politiche di coesione e politiche nazionali, una scarsa efficienza, nel raccordo con i territori, dei meccanismi di finanziamento governati dalle Regioni, e ritardi e limiti delle Amministrazioni locali.

Su questi fronti, l'istituenda Agenzia per la Coesione Territoriale, innestandosi sui nuovi meccanismi di *governance* previsti per i fondi europei, e rafforzando la ripresa di una politica urbana nazionale sottesa a molti recenti provvedimenti, come l'istituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), potrebbe svolgere un importante ruolo. La sua azione potrebbe essere non solo di supporto tecnico agli Enti locali, ma anche e soprattutto di raccordo tra le diverse politiche settoriali che convergono per realizzare una "rigenerazione urbana integrata" in grado di garantire quelle condizioni di contesto necessarie, promuovere lo sviluppo d'impresa e favorire l'inclusione sociale. L'Agenzia dovrebbe, infine - funzione, questa, particolarmente delicata e decisiva per le regioni del Mezzogiorno - garantire la coerenza e il coordinamento necessari tra i diversi livelli di *policy*, nazionali e territoriali, con un'importante funzione di orientamento nell'uso dei Fondi strutturali.

7.1.2. Le aree interne

Se le aree urbane restano, a livello nazionale in misura maggiore che nel Sud, il principale luogo di concentrazione della popolazione, le aree interne costituiscono una componente territoriale rilevante per il Paese e decisiva per il Mezzogiorno: il 70,7% dei Comuni meridionali ricade infatti in aree classificate come "interne", a fronte di una media nazionale del 52,7%. Nelle aree interne del Mezzogiorno vivono oltre 7 milioni di residenti, pari al 34,1% della popolazione ripartizionale, a fronte del 22,8% della media nazionale. Del totale di 13,5 milioni di residenti nelle aree interne italiane, oltre la metà, il 52%, vive nel Mezzogiorno.

Una strategia di sviluppo deve, anche per le aree interne, integrare una politica industriale con le linee di sviluppo del territorio, mirando ad accrescerne la competitività attraverso politiche di contesto orientate a favorire le filiere produttive più fertili.

In quest'ottica, la prospettiva della *green economy*, in particolare nei settori energetico e agro-ambientale e la valorizzazione del patrimonio storico-paesaggistico, possono essere oggetto di una riconsiderazione attuale in chiave di integrazione tra dimensione locale e globale. La *green economy*, peraltro, può divenire specifico elemento catalizzatore della catena di connessione ricerca-innovazione-produzione.

Nuova linfa vitale all'economia delle aree interne deve essere garantita, inoltre, da due settori economici dalle prospettive di sviluppo meno aleatorie: il settore delle energie rinnovabili e il settore del recupero edilizio. Per entrambi è possibile ipotizzare lo sviluppo di quelle *tecnologie pervasive* che debbono tradursi in nuove realtà imprenditoriali capaci di inserirsi in una economia di mercato.

Le aree interne del Mezzogiorno possono rivestire un ruolo strategico in campo energetico per il potenziale sviluppo di sistemi produttivi locali: in particolare in relazione alla produzione generata da eolico, biomasse e fotovoltaico, mentre sostanzialmente inesplorata è la produzione di energia geotermica. Per favorire lo sviluppo di queste potenzialità è necessaria una politica nazionale che dedichi un'attenzione strategica specifica alla macroarea meridionale, volta in modo mirato a superare le criticità che ne impediscono la piena valorizzazione delle opportunità economiche. Lo sviluppo della filiera dell'energia rappresenta un capitolo fondamentale delle politiche per le aree interne del Mezzogiorno, anche in coerenza con obiettivi strategici di livello nazionale: sia come contributo al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della CO₂ sia, soprattutto, alla riduzione della dipendenza energetica del Paese e dei costi di produzione. Lo sviluppo di sistemi energetici locali nelle aree interne può dare, inoltre, un contributo essenziale sia per rilanciare imprenditoria e occupazione giovanile, sia per garantire a livello locale condizioni di competitività per le imprese sotto il profilo degli approvvigionamenti energetici e condizioni di vantaggio per i residenti. In entrambi i casi, si tratta di superare la logica dei provvedimenti diffusi per favorire, anche attraverso una chiara definizione a livello nazionale e regionale dei Piani Energetici, la formazione di sistemi energetici locali, che realizzino un modello socialmente organizzato di produzione dell'energia.

Un altro capitolo significativo delle politiche per le aree interne è, come detto, quello delle politiche di riqualificazione urbanistica ed edilizia, dove i temi della messa in sicurezza del territorio e degli insediamenti, della riqualificazione energetica e della rigenerazione dei borghi sono strettamente interconnessi. Nelle aree interne insiste una porzione significativa degli edifici antichi del Paese. La percentuale più elevata si ha proprio nel Mezzogiorno, dove le aree interne ospitano il 59,4% degli edifici costruiti precedentemente al 1945 presenti nella intera macroarea. Si tratta di un patrimonio culturale di elevato valore turistico e paesaggistico, oltreché identitario, dove è necessario concentrare gli interventi di riqualificazione edilizia come parte di una più complessa politica di *rigenerazione dei borghi*.

Per quanto riguarda le risorse naturali, un indicatore significativo della rilevanza delle aree interne è dato dalla presenza di Parchi, con percentuali altissime: il 67,1% dei territori delle aree interne del Mezzogiorno, con oltre un milione di ettari di aree parco, rispetto al 31,9% delle aree interne del Nord-Ovest (116mila ha), il 62,5% del Nord-est (311mila ha) e il 35,3% del Centro (203 mila ha). Si tratta di un *asset* rilevante per il Mezzogiorno, che non può essere ignorato dalle politiche economiche per essere confinato nel solo alveo delle politiche ambientali. Di fronte agli insoddisfacenti risultati finora ottenuti nella promozione territoriale dei Parchi, pur in presenza di una costante crescita internazionale del segmento turistico noto come *turismo natura*, occorre una

precisa strategia che consideri anche la dimensione interregionale del problema e un' estensione territoriale riconoscibile come quella della principale catena del Mezzogiorno continentale, l'Appennino.

Anche la gestione delle acque deve rappresentare un settore rilevante nell'ambito della più generale strategia volta a favorire lo sviluppo della *green economy*, sia per garantire in modo efficiente e qualitativamente più adeguato un servizio essenziale per le famiglie e per le imprese, sia per migliorare la qualità dell'ambiente attraverso il mantenimento in buono stato di conservazione dei paesaggi fluviali. Una efficace politica di settore deve assumere necessariamente un carattere sovra regionale; ad esso fa riferimento il *Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale*, quale base concreta per un modello di "Governo unitario delle Acque".

7.2. Logistica e Mediterraneo

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

L' "economia del mare", settore strategico che vede prevalere in Italia gli armatori del Mezzogiorno, dovrebbe costituire la parte principale della pianificazione dei trasporti e della logistica in Italia, laddove alcune riforme settoriali sono indispensabili e attese da anni.

L'*outsourcing*, la rilocalizzazione, la riduzione delle scorte e le consegne *just in time* hanno reso l'industria particolarmente dipendente da un sistema di trasporti affidabile a livello globale. In risposta ad un ambiente di mercato in mutazione, la maggior parte delle grandi società di trasporto e spedizione sta espandendo la proprie attività dai servizi di trasporto intermodali e di immagazzinamento ad attività a elevato valore aggiunto, come il confezionamento, la logistica terziarizzata (*contract logistics*) e i servizi ICT. Questa integrazione verticale e orizzontale è stata spesso ottenuta grazie a fusioni e acquisizioni.

In questo quadro, il Mezzogiorno presenta caratteristiche tali da offrire agli operatori di logistica globale ottimali condizioni di localizzazione sia per catene logistiche che vedono nel mercato europeo la loro destinazione (consumo), sia per catene logistiche basate su prodotti "in transito" produttivo e/o distributivo ed, inoltre, per catene logistiche finalizzate all'esportazione dei prodotti di eccellenza del Mezzogiorno appartenenti ad alcune specifiche filiere fortemente orientate all'export che hanno retto anche durante il ciclo economico negativo degli ultimi anni (agroalimentare, aerospaziale, mecatronica, ecc.).

In un momento come quello attuale, infatti, nel quale l'economia reale italiana stenta a superare una fase di recessione anche a causa della riduzione dello sbocco di mercato delle produzioni manifatturiere e dei servizi sul mercato interno, appare quanto mai necessario dar vita ad una vera e propria "rivoluzione logistica" del sistema produttivo basata sull'incentivazione dei fattori di sviluppo sui mercati internazionali.

A tal fine, misure d'incentivazione e di sostegno da parte del decisore pubblico andrebbero attentamente studiate e valutate in attuazione di specifiche politiche di stimolo fiscale, contributivo

e di semplificazione amministrativa, volte allo sviluppo nel Mezzogiorno di attività logistiche facenti parte di catene o filiere logistiche “del valore” (*value-chain*) composte da reti di imprese multi localizzate per la produzione integrata in senso orizzontale - imprese appartenenti alla stessa fase o stadio della catena del valore - ed in senso verticale, cioè imprese appartenenti a fasi o stadi diversi della catena del valore.

Il potenziale di rilancio economico del Mezzogiorno passa necessariamente attraverso una interpretazione più dinamica delle condizioni di posizionamento strategico all'interno di *network* di eccellenza per l'interscambio commerciale a livello mondiale. La maggiore apertura dei mercati per le produzioni meridionali e la possibilità del territorio di offrire servizi logistici ad elevato valore aggiunto per i mercati di produzione e consumo dell'area mediterranea, rappresentano una concreta realtà che il Mezzogiorno deve sfruttare per catturare e trattenere valore all'interno del sistema economico regionale per un virtuoso processo di sviluppo endogeno, per superare cioè la caratteristica patologia di funzionare come una “pentola bucata”.

La Filiera Territoriale Logistica (FTL) - configurazione delineata dalla SVIMEZ nel quadro delle analisi che essa ha condotto sui possibili sviluppi della logistica nel Mezzogiorno a supporto del Piano Nazionale della Logistica e delle Linee Guida del Piano Generale Mobilità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – è identificabile in: “*una rete di imprese, soggetti ed attività economiche appartenenti ad una determinata area vasta, verticalmente legate e connesse da funzioni logistiche avanzate materiali ed immateriali, avente come obiettivo prioritario l'esportazione, prevalentemente via mare, di produzioni di eccellenza e la importazione e lavorazione a valore di parti e beni intermedi per la successiva riesportazione di prodotti finiti*” .

A livello delle “Aree Vaste” in cui sono presenti specializzazioni produttive, inoltre, l'innovazione di processo nelle filiere del Mezzogiorno, in particolare quelle agroalimentari, unita alla consapevolezza di quanto sia necessario conservare e tutelare le conoscenze “tradizionali”, gli aspetti socio-culturali e la valorizzazione delle produzioni tipiche dei diversi territori, costituiscono un elemento fondamentale per consolidare e rafforzare la posizione di *leadership* a livello internazionale in campo agroalimentare. Le prospettive di crescita del sistema agroalimentare italiano, infatti, dipendono anche da un continuo processo di aggiustamento dell'allocazione dei fattori produttivi e delle produzioni ai fini del mantenimento di adeguati livelli di produttività e competitività sui mercati internazionali. L'export di prodotti agroalimentari italiani continua a crescere e nel 2012 ha raggiunto il record di sempre in valore: oltre 31 miliardi di euro.

La filiera logistica pertanto richiede la razionalizzazione dei flussi, nonché la diffusione e la gestione delle piattaforme logistiche “di filiera”, intese come aree in cui non solo transitano le merci in funzione dell'organizzazione della distribuzione, ma anche aree in cui possono essere svolte attività che incrementano il valore della merce, dei centri di distribuzione e la loro riorganizzazione attorno a nodi intermodali e poli logistici specializzati trasformandoli in aree a forte concentrazione dell'offerta a vocazione “quasi-manifatturiera”.

Con riferimento al settore agroalimentare si può citare l'esperienza di Eataly, attività di distribuzione e ristorazione agroalimentare, basata principalmente sulla logistica che coinvolge diversi attori delle filiere agroalimentari che è un buon esempio di presenza compatibile del *made in Italy* nel mondo.

Secondo una ricognizione delle funzioni e delle caratteristiche economico-territoriali effettuata dalla SVIMEZ, si possono citare alcune Aree Vaste del Mezzogiorno che mostrano notevoli potenziali di sviluppo attraverso la loro trasformazione in Filiere Territoriali Logistiche con

funzione prevalente di valorizzazione di produzioni di eccellenza, come l'area vasta Sarnese-Torrese-Stabiese e l'area vasta Catanese (Sicilia orientale). Tali Aree Vaste sono accumulate dalla presenza di alcuni importanti potenziali di sviluppo che possono essere oggetto di specifiche politiche di intervento al fine di migliorare le prestazioni logistiche complessive del territorio, ovvero: la presenza di porti commerciali (anche minori ma non congestionati), di aree retroportuali industriali dismesse e di *inland terminal*; la sufficiente dotazione infrastrutturale di trasporto multimodale terrestre; la buona accessibilità interna e possibilità di inserimento in reti di trasporto internazionale, principalmente marittime; la presenza di filiere produttive di eccellenza orientate all'esportazione; la possibilità di fruire di agevolazioni speciali ed incentivi per l'insediamento di attività logistiche (Zone Franche, Fondi strutturali, Contratti di Sviluppo e di Rete, Progetti di filiera, ecc.); l'esistenza di contesti deindustrializzati da riqualificare (aree dismesse) in senso produttivo per incrementare l'occupazione.

In realtà, invece, nel Mezzogiorno mancano strategie di sviluppo basate su piattaforme logistiche di filiera nelle quali offrire servizi completi di cui necessitano le attività produttive e distributive per incrementare l'export sul mercato globale. Il modello proposto, della Filiera Territoriale Logistica, mettendo a fattore comune fasi di processi produttivi e servizi logistici a valore in ambiti territoriali retroportuali, "funzionalizzati" ed "idoneizzati" e coinvolgendo direttamente gli attori con capitale di rischio, si propone di colmare tale deficit strutturale del sistema logistico del Sud, che rappresenta un forte elemento di limitazione delle potenzialità di sviluppo internazionale nei settori di eccellenza delle produzioni meridionali. Tali filiere di attività manifatturiere e dei servizi, integrate in un processo logistico che conferisce valore alle produzioni locali, dovrebbero essere in grado di "produttivizzare" i territori dell'Italia meridionale che già dispongono di porti commerciali, spazi retroportuali ed attività economiche ma che sono caratterizzati dal debole orientamento all'export.

Tra gli interventi strutturali possono individuarsi a tal fine: le connessioni multimodali di "ultimo miglio" per la connessione interna alle Aree Vaste stesse ed ai grandi corridoi transeuropei; gli assi logistici dedicati nelle aree urbane più congestionate; il recupero e la "idoneizzazione" di aree industriali dismesse. Il riuso delle aree produttive dismesse consente non solo di restituire agli usi urbani porzioni significative del territorio urbanizzato, ma di farle concorrere alla realizzazione di nodi ambientali e corridoi "verdi" urbani di interscambio che concorrono alla realizzazione del più articolato sistema logistico-transportistico.

Attenzione strategica, inoltre, va posta al legame fra infrastrutture e servizi a supporto dei policentrici, geograficamente dispersi, centri di localizzazione mondiale dei fattori produttivi per creare aree produttive interstiziali tra bacini di produzione e di consumo di notevole consistenza e dimensione che possano assicurare flussi tali da generare economie di scala efficienti. Al riguardo un ruolo centrale può essere svolto dalle Zone Economiche Speciali (ZES), aree prevalentemente caratterizzate dalla presenza di un porto e di un'area retroportuale all'interno di una Nazione in cui sono adottate specifiche leggi finanziarie ed economiche costruite con l'obiettivo di attrarre investitori stranieri a particolari condizioni di favore. Alcune delle ZES più estese si trovano in Cina, dove il Governo ha avviato la creazione di tali aree dal 1980, ma ci sono esempi anche in Europa, ed in particolare in Olanda.

Una ZES, in generale, dovrebbe garantire, anche nel caso italiano, i seguenti vantaggi economici per le imprese che intendono operare: a) incentivi per la realizzazione degli investimenti iniziali; b) agevolazioni doganali; c) sospensione del pagamento di IVA e dazi e semplificazione

procedure doganali; d) esenzioni fiscali (IRAP/IRES), o di imposte sulla proprietà (IMU, TARSU, ecc.); e) esenzioni o deroghe alla regolamentazione (contratti di lavoro, esenzione/riduzione degli oneri sociali sulle retribuzioni); f) disponibilità di terreni a canoni ridotti e utenze a tariffe agevolate.

Nel caso dell'Europa l'introduzione di agevolazioni specifiche non può essere liberamente decisa dai governi nazionali ma sono invece necessari provvedimenti ad hoc, coerenti con le normative comunitarie in materia di aiuti di Stato, per i quali da parte del nostro Paese sarebbe opportuno avanzare richiesta di autorizzazione alla Commissione Europea, con riferimento in particolare alle Filiere Territoriali Logistiche.

In diverse aree del Mezzogiorno esistono le condizioni ideali per l'istituzione di una Zona Economica Speciale, in particolare in regioni in cui sono situati porti di *transshipment*, come la Calabria (Gioia Tauro), la Puglia (Taranto) e la Sicilia (Catania, tra i più importanti porti Ro-Ro del Mediterraneo), che rientrano nell'obiettivo "Convergenza" dell'Unione Europea, dunque interessate al sostegno mediante Fondi strutturali dell'Unione Europea.

7.3. *Le infrastrutture di trasporto e comunicazione*

Gli investimenti infrastrutturali sono indispensabili in tutte le politiche di rilancio della crescita, sia in termini anticiclici che strutturali di medio-lungo periodo. L'intero Paese ha urgente bisogno di una modernizzazione della dotazione infrastrutturale, ma è soprattutto il Sud ad aver bisogno di investimenti massicci nel settore.

Per le politiche infrastrutturali, come per le politiche di coesione e sviluppo nel loro complesso, il 2013 avrebbe dovuto rappresentare un anno di consuntivo degli impegni programmatici e di accelerazione della spesa, azioni determinanti anche per uscire dalla crisi e riavviare la crescita, soprattutto nel Mezzogiorno.

Invece, volge al termine un periodo di programmazione dei Fondi strutturali e della politica nazionale di coesione territoriale per il periodo 2007-2013 che ha mostrato notevoli ritardi attuativi, derivanti in gran parte proprio dagli interventi infrastrutturali in essa previsti nel Mezzogiorno, che hanno già comportato riprogrammazioni in passato e altre sono state previste, particolarmente profonde e incisive, prima della fine dell'anno; interventi finalizzati ad evitare di perdere risorse significative di provenienza comunitaria e ad impiegare le residue risorse del cofinanziamento nazionale del Fondo competitività e sviluppo, già erose da ampie riallocazioni verso interventi di natura diversa, per far fronte alle più immediate emergenze sociali prodotte dalla crisi.

Gli investimenti infrastrutturali nel loro complesso, oltre a subire le difficoltà proprie della programmazione cofinanziata dai Fondi strutturali, hanno risentito anche delle forti restrizioni di bilancio, che hanno salvaguardato sostanzialmente la spesa per le grandi opere strategiche e fortemente ridimensionato quella per le opere locali.

Per un significativo cambio di passo rispetto ad un'evoluzione risultata sin qui insoddisfacente si dovrà cercare di sviluppare una coerente strategia di crescita per il Paese che guardi decisamente a Sud, nella quale sia affidato un ruolo centrale al rilancio degli investimenti pubblici e di quelli infrastrutturali in primo luogo, strumento essenziale non solo sul piano congiunturale, ma soprattutto su quello strutturale della coesione territoriale, di integrazione fra aree alle diverse scale geografiche, da quella europea a quella nazionale e regionale.

Nel 2012, per la prima volta, il Centro-Nord ha superato il Mezzogiorno in termini di importi complessivi delle opere ultimate. Quanto avvenuto nell'ultimo anno rappresenta un sensibile cambiamento dello stato di attuazione, in quanto nel Centro-Nord il sostanziale recupero nell'avanzamento progetti si è trasformato in un più elevato numero di nuove aperture di cantieri: nell'anno risultano opere della "legge Obiettivo" deliberate dal Cipe in corso di realizzazione per un importo pari a più di 47 miliardi nel Nord e ad appena 5,7 miliardi nel Sud. Il futuro peraltro mostra come le distanze tra le due parti dovrebbero aggravarsi, poiché risultano, infatti, opere deliberate dal Cipe in fase di progettazione per 32 miliardi al Nord contro appena 8 nel Mezzogiorno.

Per le grandi infrastrutture, la pianificazione sta quindi evidenziando, al di là dei richiami a specifici e anche significativi progetti in corso o da avviare, un difetto di impostazione nei riguardi del Mezzogiorno che va necessariamente corretto, ma che trova soprattutto nel ruolo della finanza pubblica e nella strategia di sviluppo infrastrutturale due profili determinanti da sviluppare nel prossimo ciclo di programmazione 2014-2020.

In assenza di una profonda ristrutturazione della spesa pubblica, sarà difficile sciogliere il vincolo del debito pubblico e recuperare risorse per investimenti. Un approccio coerente con le esigenze di promozione della crescita, quale quello della *golden rule*, cioè di esclusione strutturale della spesa per investimenti dalla disciplina di bilancio, stenta a trovare seguito, nonostante la sostenibilità formale e sostanziale della sua applicazione sulla spesa per investimenti indotta dal livello comunitario (progetti TEN e dei Fondi strutturali).

In questa fase, per gli investimenti in infrastrutture si potrebbero utilizzare solo le risorse che si dovessero rendere disponibili per i prossimi due anni, dalla "deviazione temporanea" dal pareggio di bilancio (e comunque entro il limite del 3% del rapporto Deficit/PIL). È questa una limitata opportunità offerta dalle Autorità Comunitarie, ma che deve essere colta con investimenti "produttivi" e addizionali, cioè capaci di conseguire effetti positivi sulla crescita e sul suo potenziale. Quest'ultima condizione può trovare piena realizzazione proprio nell'utilizzo delle risorse liberate per investimenti infrastrutturali nelle regioni del Mezzogiorno

Il livello comunitario incide e in misura non irrilevante sulla politica infrastrutturale nazionale; in merito è da notare che i nuovi progetti TEN disegnano una rete integrata europea nella quale larga parte del Mezzogiorno sembra destinata a giocare un ruolo secondario, nella migliore delle ipotesi solo da comprimario. I TEN, infatti, assecondano, non modificano la minore accessibilità territoriale delle regioni meridionali, che incide negativamente sulla complessiva competitività logistica di un paese, l'Italia, destinata nei prossimi anni a misurarsi con i cambiamenti strutturali nei flussi commerciali globali. L'apertura del nuovo Canale di Panama, l'instabilità politica del Medio Oriente e il gigantismo navale possono modificare le grandi rotte e cambiare sensibilmente i termini della centralità mediterranea rispetto alla quale il Mezzogiorno dovrebbe svolgere un ruolo da protagonista.

In ogni caso, per cogliere le opportunità offerte dalla concessione di una deroga sulle spese di investimento, è necessario, ora, uno sforzo per rendere possibili i miglioramenti nell'efficienza realizzativa e la strategia di rilancio degli investimenti. Azioni da attuare al più presto in maniera progressiva, in coerenza ad una strategia di sviluppo di medio-lungo termine.

I rilevanti fabbisogni di investimento infrastrutturale non possono però certamente essere soddisfatti interamente dalla finanza pubblica, tanto più in situazioni di ristrettezze di bilancio e di crisi economiche difficili e complesse come l'attuale. Orientarsi al coinvolgimento dei privati – con

i vari strumenti disponibili, come il Partenariato Pubblico Privato (PPP), il *Project Financing* (PF) e altre forme più o meno strutturate di compartecipazione – è quindi determinante.

Nel nostro Paese, si sono fatti molti passi avanti, in particolare cercando di utilizzare l'incentivazione fiscale a vari livelli. Ciò è stato fatto per i *project bond* e i PPP.

Il coinvolgimento – diretto, intermediato, a supporto o collaterale – del capitale privato presuppone margini molto stretti di variazione dei piani finanziari e garanzie nei casi in cui si verificano modifiche di una certa entità che esulano da una corretta progettazione o dal normale rischio di impresa. Ci si riferisce, in particolare, al cd. “rischio regolatorio e amministrativo”, cioè a modifiche dei presupposti contrattuali indotti da cambiamenti normativi o da decisioni sopravvenute delle amministrazioni competenti (magari indotte anche da opposizioni locali, di cui non si è opportunamente acquisito il consenso).

Per consentire al Mezzogiorno di svolgere un ruolo propulsore dello sviluppo nazionale appare opportuno agire in quattro ambiti settoriali di programmazione infrastrutturale che potrebbero rappresentare una delle basi della politica di coesione e sviluppo regionale da definire per il periodo 2014-2020: porti, aeroporti, interporti e ICT.

Per il rilancio della *portualità* appare necessario puntare ad una pianificazione basata sulla specializzazione degli scali marittimi, sulla riduzione del numero delle autorità portuali (e richiamandole ad un ruolo di solo regolatore) e sull'adozione di logiche concorrenziali all'interno dei porti. Sono tutti aspetti che non hanno ancora trovato piena applicazione nelle proposte di riforma della legge-quadro sui porti in discussione nel Parlamento.

Negli *aeroporti*, dopo lungo tempo, è stato adottato a inizio 2013 l'Atto di Indirizzo per la definizione del Piano Nazionale. L'individuazione di 31 scali di interesse nazionale e il trasferimento degli altri scali alla competenza regionale, che dovrà decidere sul loro utilizzo (a loro carico) oppure per la chiusura, stanno già producendo reazioni di tipo rivendicativo e campanilistico, per le immaginabili pressioni locali per ampliare il numero degli scali di interesse nazionale. Le regioni interessate potrebbero invece essere spinte, se venisse mantenuto un rigoroso assetto del sistema aeroportuale nazionale, a reperire investitori e compagnie in grado di garantirne il funzionamento, favorendo per questa via soprattutto lo sviluppo delle attività turistiche.

Negli *interporti*, il settore infrastrutturale più scadente a livello nazionale e quasi inesistente nel Mezzogiorno, si è fermi ad un testo unificato di riforma di due precedenti proposte di legge, che dovrebbe rappresentare la base per rilanciare gli investimenti nel settore. Al riguardo, sarebbe opportuno riprendere gli aspetti positivi del testo unificato (soprattutto in termini di caratteristiche tecniche degli interporti e delle piattaforme intermodali) e definire regole di maggiore apertura al mercato, per favorire investimenti e gestioni privati, da affidare con procedure di evidenza pubblica, anche al fine di evitare sprechi di risorse su progetti privi di sostenibilità economica e logistica, specie nel Mezzogiorno.

Infine, le *infrastrutture ICT* rappresentano la “frontiera infrastrutturale” del Paese, soprattutto perché necessarie per i processi di innovazione della società economica e civile. In tale ambito, il Mezzogiorno potrebbe sfruttare un'opportunità rilevante di cambiamento competitivo, se nella politica di sviluppo regionale 2014-2020 trovasse continuità programmatica, rispetto alle scelte già operate nell'attuale programmazione, e spazio adeguato l'attuazione dell'Agenda Digitale Europea e Nazionale.

Tali settori di infrastrutturazione dei trasporti, unitamente ai Contratti di Programma ANAS e RFI, e di adeguamento delle reti ICT dovrebbero trovare una coerente e coordinata declinazione

nella Politica di Coesione Territoriale e di sviluppo regionale per il 2014-2020 dedicata al Mezzogiorno. Tuttavia, se in quest'ultimo settore tale esercizio risulta già in atto e potrà essere rafforzato nel nuovo ciclo di programmazione, nell'ambito delle infrastrutture di trasporto le pianificazioni di settore dovrebbero rappresentare il quadro di riferimento per aggiornare l'attuale programmazione delle opere strategiche nel Mezzogiorno e orientare l'infrastrutturazione locale secondo logiche coerenti e integrative con le reti europee.

Agire in fretta per riavviare nel Mezzogiorno un processo di superamento della perifericità con i mercati esterni e delle sconnessioni del tessuto infrastrutturale interno. Un impegno particolarmente gravoso, a causa del quasi trentennale arretramento delle dotazioni, degli adeguamenti strutturali e tecnologici delle infrastrutture di rete e puntuali nell'area meridionale.

Nell'immediato appare quanto mai urgente avviare il completamento del Corridoio Helsinki-La Valletta già Corridoio 1 Berlino–Palermo: ciò consentirebbe di ridurre significativamente la perifericità del Mezzogiorno e tenderebbe in una certa misura a riequilibrare i flussi di scambi nella direzione Nord-Sud dell'Europa rispetto all'attuale sbilanciamento lungo l'asse Est-Ovest. Un riequilibrio che porrebbe il Mezzogiorno al centro degli scambi geopolitici tra il Nord Europa e i paesi della sponda sud del Mediterraneo destinati a rappresentare la nuova frontiera dello sviluppo mondiale nei prossimi decenni.

In termini più concreti, avviare la progettazione dell'Alta Velocità nel Sud Tirreno e realizzare la linea AV/AC Napoli-Bari possono sicuramente costituire un importante, storico progresso nella messa in rete delle aree metropolitane del Sud e nella connettività dell'intera area. Ma a 150 anni dall'Unità d'Italia si dovrebbe finalmente avviare un processo di rafforzamento e ammodernamento non solo delle direttrici già esistenti, ma anche di quelle più deboli, come la Direttrice Adriatica e le reti interne della Sicilia e della Sardegna, e cominciare a tessere una più fitta rete di scambio trasversale tra le grandi realtà urbane e portuali del Sud e dell'Italia e i tre mari, Tirreno, Jonio e Adriatico, ciascuno rivolto verso importanti quadranti del Mediterraneo a più elevata potenzialità di sviluppo.

7.4. Le energie rinnovabili

L'espansione delle energie rinnovabili può sicuramente contribuire ad uscire dalla crisi ed aprire una nuova fase di reindustrializzazione, nel Paese e nel Mezzogiorno, in quanto può costituire un'importante occasione per l'arricchimento della filiera produttiva nazionale e lo sviluppo di nuove attività in settori innovativi, compresa una solida industria manifatturiera di settore, ad oggi assai carente.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili, al di là degli effetti positivi sulle attività manifatturiere e terziarie, può favorire il conseguimento di importanti obiettivi energetici. Si pensi alla diminuzione del tasso di dipendenza del nostro Paese pari, all'82,5%, a fronte del 55% della media dell'Ue a 27; all'allentamento della dipendenza dell'Italia dalle importazioni di petrolio e gas naturale; alla riduzione dei costi dell'energia più alti del 30% rispetto alla media europea, che incidono sensibilmente sulla competitività delle nostre imprese.

Ed è proprio sul Mezzogiorno, che bisogna puntare per lo sviluppo delle fonti rinnovabili, in considerazione delle rilevanti potenzialità offerte da quelle "nuove" (solare, eolico e biomasse) e, tra quelle "tradizionali", dalla geotermia, in gran parte localizzate nelle regioni meridionali. Per i tre

settori delle *nuove "fonti rinnovabili"*, infatti, è nel Sud che già si localizza la quota prevalente della potenza installata, che raggiunge complessivamente il 55%, con un ruolo indiscusso, in particolare, nell'eolico, dove la quota meridionale di potenza installata è prossima al 97%. Anche con riferimento all'energia geotermica, il Sud presenta un forte vantaggio competitivo rispetto al resto del Paese, in quanto, oltre che in Toscana e nel Lazio, proprio qui si trovano le massime potenzialità: in Campania, in Sicilia, e, in misura minore, in Sardegna e Puglia.

Ma per lo sviluppo delle *nuove rinnovabili*, occorre superare le numerose criticità che rimandano, in primo luogo, alla necessità di garantire tempi delle autorizzazioni più celeri ma soprattutto certi; all'urgenza di adeguare le reti energetiche, non sempre in grado di accogliere tutta la produzione, sviluppare sistemi di accumulo efficienti, armonizzando la produzione del Sud con gli accumuli del Nord.

Lo sviluppo della geotermia, in particolare, potrebbe offrire importanti opportunità per quanto riguarda la produzione sia di energia termica (per riscaldare e raffreddare) che di energia elettrica. La prima finalità costituisce un'opzione più facilmente percorribile nel breve periodo. Essa comporta problematiche molto minori, per la maggiore semplicità autorizzativa e per lo scarso interesse strategico delle grandi aziende interessate soprattutto al mercato elettrico e all'attuale sistema di produzione con grandi impianti centralizzati.

Secondo una recente ricognizione di Legambiente, la potenza installata per impianti geotermici volti a riscaldare e raffreddare, cresciuta negli ultimi due anni del 45%, si è sviluppata in particolar modo nel Centro-Nord, soprattutto in Piemonte e Lombardia. Sono 367 i Comuni italiani, in cui sono presenti impianti geotermici per la produzione di energia termica, con Milano al primo posto per potenza prodotta da questa fonte.

Per favorire uno sviluppo di questi impianti in generale, ed in particolare al Sud, occorrerebbe superare un approccio basato sulla incentivazione individuale passando ad un approccio collettivo, rivolto a *comunità più che a soggetti*, e per fare ciò va promossa la nascita di operatori che organizzino e realizzino progetti a tale scala.

L'utilizzo dell'energia geotermica per la produzione di elettricità avviene in Italia solo in Toscana e favorire un suo sviluppo rappresenta un'opzione che si colloca in una prospettiva di più lungo periodo, anche per la necessità di sperimentare tecnologie innovative in grado di raggiungere temperature elevate a grandi profondità, con impatti ambientali minimi. Ciò richiederebbe, evidentemente, un adeguato supporto pubblico a sostegno degli elevati investimenti necessari. Investimenti i quali, proprio in una prospettiva di lungo periodo, risulterebbero però certamente redditizi, rappresentando al contempo un importante volano economico per l'Italia e per il Sud.

Per un reale decollo nel Mezzogiorno della geotermia a fini di produzione di energia elettrica, ci sarà più in generale bisogno di un impegno convinto delle Istituzioni, a livello centrale e regionale, per definire le direttrici fondamentali di intervento.

La prima di esse è, a nostro avviso, quella della *chiarificazione, semplificazione e adeguamento di norme ed autorizzazioni*; attualmente la normativa per lo sfruttamento della risorsa geotermica si muove su due livelli: la concessione delle autorizzazioni minerarie, tendenti all'identificazione ed al successivo sfruttamento della risorsa, delegata alle Regioni, attualmente ferma; l'autorizzazione per la realizzazione di piccoli impianti innovativi della potenza massima di 5 MW, detti "pilota", di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico. Considerata la significativa numerosità di domande pervenute, si potrebbe elevare da 50 a 100 MW il *plafond* complessivo fissato per la loro realizzazione.

Una seconda linea, è quella della realizzazione di *impianti pilota con soluzioni innovative*, prevista nelle regioni della Convergenza dal POI “Energie rinnovabili e risparmio energetico” 2007-2013; questa previsione non ha finora avuto alcun seguito. L’obiettivo di realizzare tali impianti con il cofinanziamento comunitario, però, non dovrebbe essere abbandonato ma semmai perseguito con maggiore convinzione per il prossimo periodo 2014-2020. La terza e la quarta direttrice di intervento riguardano l’esigenza di nuove normative per *l’affidamento dei servizi di monitoraggio/controllo ambientale a soggetti terzi* rispetto alle società che operano lo sfruttamento e la necessità di *cofinanziare grandi progetti di esplorazione* per ridurre il rischio minerario per le piccole/medie imprese interessate ad entrare nella geotermia, ma con scarsa esperienza in campo minerario/geotermico e sprovviste delle ingenti risorse finanziarie necessarie.

Una notazione conclusiva di carattere più generale è che la possibilità di una concreta e coerente realizzazione delle linee di *policy* per la geotermia appena delineate, rinvia alla assoluta necessità di una visione strategica di medio-lungo periodo di politica sia energetica che industriale. Vi è, al tempo stesso, la necessità di un coordinamento dei poteri locali, tra loro e con il Governo centrale, e di intervenire per rendere coerenti interessi e strategie aziendali di gruppi e di imprese grandi e piccole rispetto all’esigenza di una programmazione di settore analiticamente fondata e di respiro. Una esigenza di programmazione che riguarda del resto l’intero comparto energetico nazionale, e la cui mancanza ha, per molto tempo, rappresentato un elemento di criticità. Solo nello scorso mese di marzo 2013 è stata emanata la “Strategia Energetica Nazionale”, primo tentativo dopo il 1988 - cui risale l’ultimo Piano energetico nazionale - di adottare un approccio strategico unitario, ma nel quale sia nel periodo breve-medio che in quello lungo la geotermia non figura tra le fonti energetiche prese in considerazione.

La situazione attuale, da cui prende le mosse la Strategia è caratterizzata, come evidenziato nel Rapporto, da una forte sovra capacità nella generazione elettrica, rispetto alle necessità di copertura; situazione dovuta al calo della domanda, a un aumento della produzione da fonti rinnovabili, avvenuto a un ritmo decisamente superiore rispetto a quanto previsto nei precedenti documenti di programmazione ma soprattutto, al notevole incremento di produzione a gas a ciclo combinato. Va peraltro sottolineato come nell’ultimo decennio, siano stati fatti rilevanti investimenti per l’ammodernamento degli impianti alimentati a gas, che rendono oggi le centrali da fonti fossili tutt’altro che obsolete, con un volume di investimenti di circa 30 miliardi ancora in gran parte da ammortizzare.

A ciò si aggiunga che tra il 2012 e il 2013, si è anche verificato un calo dei prezzi delle fonti fossili, cui non ha fatto però riscontro un corrispondente risparmio in bolletta per il consumatore finale per la presenza nella bolletta stessa di tre fattori di rigidità: i costi di rete e vettoriamento; le imposte; gli incentivi alle fonti rinnovabili e alle fonti assimilabili alle rinnovabili.

Il Governo, anche per ridurre il crescente carico finanziario sul bilancio dello Stato, ha inoltre rivisto il piano tariffario degli incentivi alle fonti rinnovabili, rendendo le iniziative di investimento non più interessanti, con un conseguente blocco del flusso di investimenti.

Di fronte a questo scenario, diviene prioritaria l’esigenza di definire con chiarezza obiettivi e strumenti di una strategia di sviluppo “compatibile” delle fonti rinnovabili. Di qui l’opportunità di passare gradualmente da una indiscriminata incentivazione “atomistica” a una politica di “programmazione” dell’energia verde a Km zero che privilegi – almeno in una fase iniziale – il versante riscaldamento - raffreddamento rispetto a quello di esclusiva produzione di energie elettrica. Questa diversificazione e ricomposizione programmata potrà consentire di abbattere il

costo dell'energia accompagnando nel medio-lungo periodo una progressiva riduzione dell'uso delle fonti fossili e – con essa – della nostra dipendenza energetica. In stretta connessione a ciò si potrà realizzare l'obiettivo (con il connesso vantaggio economico) della riduzione delle emissioni e – finanche – di poter considerare fonti energetiche come la geotermia nel novero della categoria dei “beni comuni”, come ad esempio l'acqua. Il prevalere dell'attuale tendenza sarebbe invece destinato a penalizzare le iniziative di investimento ed innovazione nelle fonti rinnovabili, con evidenti effetti negativi in tempi medio lunghi, contribuendo ad allargare ulteriormente il “*gap*” di competitività tra il nostro Paese e il resto del mondo.