

COLLANA DELLA SVIMEZ

Il Rapporto è stato impostato e coordinato da: Adriano GIANNOLA (Presidente SVIMEZ), Giuseppe L.C. PROVENZANO (Vice Direttore SVIMEZ) e Delio MIOTTI (Dirigente SVIMEZ). Un particolare ringraziamento va a Riccardo PADOVANI (già Direttore della SVIMEZ) e a Luca BIANCHI (Direttore designato della SVIMEZ) per i preziosi suggerimenti.

Hanno contribuito alla redazione del Rapporto: Raimondo BOSCO, Luca CAPPELLANI, Agnese CLARONI, Giuseppe GOFFREDO, Giorgio MIOTTI, Stefano PREZIOSO, Grazia SERVIDIO (Ricercatori SVIMEZ); Manin CARABBA, Antonio LA SPINA, Amedeo LEPORE, Riccardo PADOVANI, Guido PELLEGRINI (Consiglieri SVIMEZ).

Hanno collaborato alla stesura del Rapporto: Serena AFFUSO, Alessandro ARESU, Corrado BONIFAZI, Giovanni CAFIERO, Giuseppe CINQUEGRANA, Adele COPPOLA, Massimiliano CRISCI, Alessio D'IGNAZIO, Marco DI MARCO, Roberta DI STEFANO, Pasquale Marcello FALCONE, Ennio FORTE, Marco FORTI, Serena FUMAGALLI, Frank HEINS, Enrica IMBERT, Cesare IMBRIANI, Osvaldo LA ROSA, Francesca LICARI, Antonio LOPES, Sandra MARESCA, Fabrizio MARONTA, Giuseppe MELE, Serena MIGLIARDO, Piergiuseppe MORONE, Angela PAPARUSSO, Gabriella PAPPADÀ, Carmelo PETRAGLIA, Lucio SIVIERO, Stefania TRENTI, Enrico TUCCI, Gaetano VECCHIONE, Salvatore VILLANI, Rosella VITALE.

Alle elaborazioni statistiche e grafiche hanno contribuito: Gianni COMODI e Fabrizio GREGGI.

Si ringraziano la Banca d'Italia e l'ISTAT per aver fornito documentazione statistica e informazioni utili per la redazione del Rapporto.

Si ringraziano Amedeo LEPORE e Pietro SPIRITO per il contributo al Rapporto con la stesura del Cap. XVII - *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*.

Un particolare ringraziamento va a tutto il personale della SVIMEZ impegnato nella predisposizione del volume per la dedizione e la cura.

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

**RAPPORTO SVIMEZ 2017
SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

Società editrice il Mulino

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: **www.mulino.it**

ISBN 978-88-15-27354-3

Copyright © 2017 by SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/edizioni/fotocopie**

Redazione e produzione: Edimill srl - www.edimill.it

INDICE

Avvertenza p. XIII

PARTE PRIMA – UN MEZZOGIORNO IN TRASFORMAZIONE NELLA RIPRESA NAZIONALE

I.	L'economia del Mezzogiorno e del Centro-Nord	3
1.	Continuano i segni di recupero in Europa, mentre l'economia mondiale rallenta	3
2.	L'economia italiana è in ripresa, ma si allarga il <i>gap</i> con l'Europa	8
3.	Per il secondo anno consecutivo il Mezzogiorno cresce più del Centro-Nord	13
4.	Il Mezzogiorno e il Centro-Nord: due economie a confronto	23
	4.1. La formazione delle risorse - 4.2. Gli aspetti strutturali della crescita - 4.3. Il PIL per abitante - 4.4. Le importazioni nette - 4.5. L'impiego delle risorse - 4.6. Le esportazioni di merci	
5.	Una forte disomogeneità regionale	50
	FOCUS <i>Il benessere equo e solidale: dalla misurazione alla «policy»</i>	55
II.	I settori produttivi	59
1.	L'agricoltura	59
	1.1. La produzione - 1.2. Gli investimenti - 1.3. L'occupazione	
2.	L'industria	65
	2.1. L'attività produttiva - 2.2. Produttività, costo del lavoro, margini di profitto - 2.3. Occupazione e investimenti	
3.	L'edilizia	75
	3.1. Gli investimenti, il prodotto, l'occupazione e le imprese - 3.2. Il mercato immobiliare - 3.3. Le opere pubbliche	
4.	Il terziario	79
	4.1. Il prodotto nel 2016 - 4.2. L'accumulazione - 4.3. L'occupazione	

5. Il credito e il risparmio	p.	90
5.1. I prestiti - 5.2. La qualità del credito		
III. L'industria meridionale tra ripartenza e limiti strutturali		97
1. Il consolidamento della ripresa guidato dall'industria		97
2. Il tessuto produttivo meridionale tra ripartenza e limiti strutturali		99
2.1. Demografia, <i>performance</i> reale e solidità finanziaria delle imprese meridionali - 2.2. Modello di specializzazione, penetrazione sui mercati esteri e innovazione		
Focus <i>Analisi delle caratteristiche strutturali di alcuni indicatori di «performance» delle imprese a controllo pubblico</i>		117
IV. Il mercato del lavoro		127
1. Il 2016 conferma la ripresa del mercato del lavoro meridionale		127
2. La dinamica per settore e tipologia di lavoro		130
2.1. I primi segnali di ripresa per l'industria in senso stretto - 2.2. La decontribuzione e la crescita del lavoro a tempo parziale		
3. La ridefinizione della struttura e della qualità dell'occupazione		135
4. Offerta di lavoro, disoccupazione «corretta» e scoraggiamento		139
5. I principali andamenti delle regioni meridionali nel 2016		143
6. Cenni sugli andamenti più recenti del mercato del lavoro		144
Focus <i>L'«input» di lavoro alla produzione nazionale</i>		149

PARTE SECONDA – DEMOGRAFIA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI: UN NUOVO DUALISMO

V. La popolazione e le migrazioni: un nuovo dualismo Nord-Sud		157
1. Premessa		157
2. La popolazione		158
2.1. Ulteriore calo della popolazione al Nord e al Sud e, al loro interno, il diverso ruolo di una stabile immigrazione - 2.2. Nel 2016 nelle regioni italiane diminuiscono la natalità e la mortalità, resta tuttavia grave il saldo naturale - 2.3. La dinamica migratoria negativa e in peggioramento al Sud, positiva e in aumento al Nord - 2.4. La nuzialità e la natalità, sempre meno frequenti nei residenti delle regioni italiane - 2.5. L'Italia nel 2065, meno italiani: un Mezzogiorno ridotto di un quinto e un Centro-Nord in affanno; è questa la strada che porta alla convergenza? - 2.6. La demografia dell'Unione europea - 2.7. Il futuro della popolazione nei paesi membri dell'UE		
3. Le emigrazioni dal Sud: quelle definitive e quelle temporanee, una misura del persistente ritardo di sviluppo dell'area		172
3.1. I differenti progetti migratori dei meridionali e l'unico desiderio di trovare altrove un posto di lavoro - 3.2. I trasferimenti di residenza in Italia: vivaci tra le regioni del Nord, nel Sud, molto meno, prevalgono invece quelli verso il resto del Paese - 3.3. Il		

pendolarismo Sud-Nord: si intensificano nel 2016 quelli che erano i primi segnali di una ripresa l'anno precedente

4. Conclusioni	p. 182
VI. Redditi, povertà e disuguaglianze tra crisi e ripresa produttiva	185
1. La ripresa non incide sulle condizioni sociali	185
1.1. La povertà non diminuisce, cresce il lavoro a bassa retribuzione - 1.2. Il (debole e tardivo) ruolo dell'azione redistributiva	
2. L'impatto della crisi sul reddito e la ricchezza delle famiglie	191
2.1. Il reddito delle famiglie e la sua distribuzione: l'impatto dei redditi da lavoro - 2.2. Il divario nella ricchezza delle famiglie - 2.3. Il peggioramento delle condizioni di difficoltà - 2.4. L'emigrazione al Centro-Nord migliora le condizioni economiche delle famiglie	
3. Disuguaglianze e rischio di povertà: verso il Reddito di Inclusione	201
3.1. Disuguaglianze e rischio di povertà dopo la crisi - 3.2. Il Reddito di Inclusione, un primo passo importante (ma insufficiente)	
4. Un circolo vizioso di immobilità sociale: canali informali di accesso al lavoro dei laureati ed emigrazione come unica via	207
Focus <i>Gruppi sociali e Mezzogiorno nella nuova classificazione dell'ISTAT</i>	211
VII. La scelta universitaria e il Mezzogiorno	217
1. Introduzione	217
2. Gli immatricolati e la scelta universitaria	218
3. Il finanziamento agli Atenei: novità rilevanti	223
4. Conclusioni	227
VIII. Il «divario amministrativo», un quadro in evoluzione	229
1. Introduzione	229
2. Il ridimensionamento della struttura della P.A. nel Mezzogiorno	230
3. Il divario nella spesa pro capite per consumi finali della P.A.	233
4. La qualità dei servizi della P.A., un quadro in evoluzione anche al Sud	234
4.1. I servizi sociali: l'assistenza sanitaria e socio-assistenziale - 4.2. I recenti progressi sui tempi della giustizia civile - 4.3. Servizi pubblici locali, rifiuti e infrastrutture di rete - 4.4. La diffusione dell'ICT nella P.A.: il forte recupero del Sud	
5. L'indice sintetico delle <i>performance</i> della P.A. nelle regioni	242
IX. La finanza pubblica	245
1. La finanza pubblica e le incertezze della ripresa	245
2. Il sistema tributario italiano tra restaurazione e necessità di rifondazione	246
3. Federalismo fiscale: è giunto il «momento delle scelte»	252
3.1. Il grado di decentramento delle entrate - 3.2. I divari sul lato	

delle entrate - 3.3. Il grado di decentramento della spesa - 3.4. I divari sul lato della spesa - 3.5. La dinamica della spesa in conto capitale

FOCUS *La finanza delle Regioni a statuto ordinario*

p. 270

X.	Il peso dell'economia illegale sullo sviluppo e le azioni di contrasto	279
1.	Le principali organizzazioni mafiose: gli sviluppi recenti	279
2.	La riforma del c.d. codice antimafia e le organizzazioni corruttive	282
3.	La procura europea	284
4.	Gli Stati generali della lotta alla criminalità organizzata	285
5.	Tendenze in materia di anticorruzione	288

PARTE TERZA – UNA POLITICA DI SVILUPPO COORDINATA PER IL MEZZOGIORNO

XI.	Le politiche di coesione europee e nazionali	293
1.	Introduzione	293
2.	Il Mezzogiorno in Europa: una riforma delle politiche di coesione	297
2.1.	La «dimensione europea» della questione meridionale e le sue determinanti - 2.2. Le nostre proposte per una politica europea della convergenza	
3.	Il bilancio di chiusura del ciclo di programmazione precedente	305
3.1.	Il quadro europeo della politica di coesione 2007-2013 - 3.2. La chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 in Italia e nel Mezzogiorno - 3.3. Il lento avanzamento del «Piano di Azione Coesione»	
	FOCUS <i>Il PON «Reti e mobilità» 2007-2013: valutazioni di fine ciclo</i>	315
4.	Il Mezzogiorno nella politica di coesione 2014-2020	320
4.1.	Il quadro europeo del nuovo ciclo di programmazione - 4.2. Le risorse e gli obiettivi per l'Italia e le sue regioni: un aggiornamento - 4.3. Il difficile monitoraggio dell'attuazione del ciclo 2014-2020	
5.	Perseguire l'addizionalità delle politiche di coesione: il <i>Masterplan</i> e la «clausola del 34%»	330
5.1.	La duplice sostitutività: un livello strutturalmente più basso di investimenti pubblici - 5.2. I Patti per lo sviluppo e il difficile monitoraggio della loro attuazione - 5.3. L'importanza della «clausola del 34%» per perseguire l'addizionalità	
XII.	Credito insufficiente per una ripresa da consolidare	339
1.	Una ripresa economica ancora da rafforzare	339
2.	I crediti deteriorati, un vincolo per il sistema bancario italiano	342
3.	L'intervento pubblico nella risoluzione delle crisi bancarie	346
4.	Disponibilità, qualità e costo del credito, l'articolazione territoriale	349

5. Misure per facilitare l'accesso al credito e strumenti alternativi al credito bancario	p. 357
6. Considerazioni conclusive	360
FOCUS SGA, MEF, vecchi azionisti. <i>L'ombra di Banco, «venti anni dopo»</i>	363
XIII. Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e nuovi strumenti	375
1. I tratti salienti della recente politica industriale	375
2. Le dinamiche degli aiuti alle imprese	379
3. Indirizzi recenti di politica industriale: obiettivi e strumenti	386
3.1. Le misure a sostegno di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico - 3.2. Gli interventi a favore degli investimenti e dell'occupazione	
FLASH <i>L'attuazione del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno</i>	395
3.3. Il tema del credito e dei canali di finanziamento non bancari - 3.4. Interventi a favore dell'aumento delle dimensioni di impresa - 3.5. Sostegno all'internazionalizzazione e all'attrazione di investimenti esteri	
4. Necessità di un piano strategico di medio-lungo termine con una forte declinazione territoriale	405
FOCUS <i>Una valutazione territoriale dei possibili effetti del «Piano nazionale Industria 4.0»</i>	410
FOCUS <i>«Smart Specialisation Strategy»: indici di specializzazione nelle regioni del Mezzogiorno</i>	416
FOCUS <i>Linee di politica industriale della Regione Campania</i>	423
XIV. Politiche infrastrutturali: la complessa transizione verso una «nuova stagione»	433
1. Introduzione e sintesi	433
2. Dotazioni e investimenti infrastrutturali	437
3. Gli interventi attivati dalla programmazione europea	444
3.1. Progetti TEN e finanziamenti del CEF - 3.2. Piano Juncker - 3.3. Il PON e i POR finanziati dal FESR	
4. La programmazione nazionale	448
4.1. Dalla ex Legge Obiettivo al primo Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) - 4.2. La programmazione finanziaria per investimenti pubblici e infrastrutture - 4.3. Gli interventi infrastrutturali nei Patti per il Sud	
PARTE QUARTA – L'OPZIONE MEDITERRANEA E LE NUOVE VIE DELLO SVILUPPO	
XV. La nuova geopolitica del Mediterraneo	467
1. Dopo la caduta delle aspettative: economia e commerci nel Mediterraneo	467

2. Il Mediterraneo delle principali potenze	p. 470
2.1. Stati Uniti e Cina - 2.2. Francia e Germania	
3. Il ruolo dell'Italia e le potenzialità del Mezzogiorno: prospettive e proposte	476
 XVI. Logistica e sviluppo economico regionale: il Mezzogiorno nel contesto dei collegamenti trasversali mediterranei	481
1. Introduzione	481
2. Logistica e valore creato, le prospettive dei corridoi co-modalità marittimo-terrestri	482
3. Verso un modello logistico «porto-centrico» di creazione del valore	489
4. Corridoio «Transmediterraneo»: trasversalità co-modale del Sud mediterraneo	492
5. Zone Economiche Speciali e Via della Seta	500
6. Conclusioni	504
 XVII. Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno	507
1. Premessa, le nuove politiche per il Mezzogiorno e le ZES	507
2. La rivoluzione logistica e l'innovazione tecnologica nelle nuove politiche industriali	511
3. L'evoluzione delle ZES nelle economie internazionali e comunitarie	527
4. L'introduzione delle ZES in Italia	538
5. Brevi considerazioni conclusive	543
 XVIII. Recenti sviluppi della bioeconomia in Italia: un <i>driver</i> di sviluppo per il Mezzogiorno?	547
1. Introduzione	547
2. Definizioni di bioeconomia	548
FOCUS <i>Una nuova sfida per l'Europa: «standard» e «label» per i bioprodotto</i>	551
3. Indicatori per la bioeconomia	554
4. La dimensione della bioeconomia in Italia: un confronto tra Nord, Centro e Sud	556
FOCUS <i>La necessaria transizione da raffineria a bioraffineria: il caso di Gela</i>	563
5. Conclusioni	565
 XIX. Il Mezzogiorno e la sfida della dimensione metropolitana	567
1. Introduzione: 2016 un anno di svolta per le strategie urbane nazionali e per il Mezzogiorno?	567
2. Le Città Metropolitane: a che punto siamo?	570
3. I laboratori delle nuove politiche urbane e metropolitane	571

4. A che punto è il divario metropolitano?	p.	573
5. La sfida dello sviluppo metropolitano e della riduzione del dualismo urbano è ancora aperta		579
Appendice 1 – Le misure di intervento per il Mezzogiorno adottate nel periodo settembre 2016-settembre 2017		583
Appendice 2 – Documentazione statistica		593

Avvertenza

Ai fini della predisposizione di questo Rapporto, la SVIMEZ ha aggiornato al 2016 le serie ISTAT dei conti economici regionali relativi al periodo 1995-2015 (pubblicati il 12 dicembre 2016). I valori regionali delle serie ISTAT sono stati aggiustati in coerenza con il vincolo costituito dal totale nazionale dei conti economici diffusi dall'Istituto Nazionale di Statistica il 1° marzo 2017.

I dati relativi alle valutazioni reali ottenute con il metodo del concatenamento sono presentati attraverso le serie in livello concatenate rispetto al 2010 fissato come anno di riferimento. L'adozione di questa tecnica determina la perdita di additività dei valori elementari, infatti, la somma dei valori concatenati delle componenti di un aggregato (ad esempio, il PIL) non è uguale al valore concatenato dell'aggregato stesso. I conti economici territoriali non forniscono le singole componenti del flusso dell'interscambio con l'interno e l'esterno, ma solo il loro saldo («importazioni nette»).

Le somme dei dati regionali e ripartizionali differiscono dal dato nazionale a causa delle attività economiche non attribuibili a specifici territori regionali (es.: ambasciate italiane all'estero, piattaforme marine per l'estrazione di idrocarburi).

* * *

Nel testo e nelle tabelle con le espressioni «Mezzogiorno» e «Sud», usate indifferentemente, si designa, salvo diversa indicazione, l'insieme delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; con le espressioni «Centro-Nord» e «Nord», anch'esse usate indifferentemente, l'insieme delle altre regioni.

Le eventuali mancate quadrature tra tavole diverse e all'interno di ciascuna tavola, nonché eventuali non corrispondenze tra cifre assolute riportate nelle tavole e cifre risultanti da loro elaborazioni, sono da imputare agli arrotondamenti.

PARTE PRIMA

Un Mezzogiorno in trasformazione nella ripresa nazionale

I. L'economia del Mezzogiorno e del Centro-Nord

1. CONTINUANO I SEGNI DI RECUPERO IN EUROPA, MENTRE L'ECONOMIA MONDIALE RALLENTA

Come nel 2015, anche nel 2016 le aspettative di una veloce ripresa dalla maggiore recessione subita dall'economia mondiale dal dopoguerra, sostenute anche dalla perdurante debolezza del prezzo delle materie prime, sono rimaste deluse. La crescita si è consolidata in Europa e in Giappone, sebbene su ritmi blandi, mentre è stata inferiore alle attese negli Stati Uniti e nel Regno Unito, e in rallentamento in Cina e negli altri paesi emergenti. Secondo i dati del Fondo Monetario Internazionale, nel 2016 il prodotto mondiale è aumentato del 3,1%, in flessione rispetto al 2015 (+3,4%), 2 punti in meno del 2010 (+5,4%). Anche la stima della dinamica del commercio mondiale è diminuita (+2,2% per i beni e servizi in volume nel 2016 rispetto al +2,7% dell'anno precedente), risentendo del tono modesto dell'attività economica e delle incertezze generate anche dalla Brexit. Complessivamente, il rallentamento della ripresa ha riguardato sia le economie avanzate (+1,7% rispetto al +2,1% del 2015) sia quelle emergenti (+4,1% rispetto al 4,2% del 2015).

Nella media dell'anno, il prezzo delle materie prime energetiche e non energetiche si è mantenuto ai livelli inferiori registrati in questi anni, sebbene la tendenza in corso d'anno sia stata verso un aumento. Il prezzo medio in dollari a barile del Brent è stato nel 2016 di 44 dollari, inferiore del 16% a quello del 2015 (52 dollari), meno della metà di quello del 2011 (111 dollari). D'altronde, i recenti incrementi hanno riportato il prezzo medio nel secondo trimestre del 2017 intorno ai 50 dollari. I prezzi in dollari delle materie prime non energetiche sono diminuiti nel complesso del -1,8%, con un calo maggiore nel comparto dei beni agricoli non alimentari (-5,7%) e nei metalli (-5,4%).

Tra le economie avanzate, la crescita negli Stati Uniti (+1,6%, un punto in meno rispetto al 2015, quando era risultata del +2,6%) è stata sostenuta dalla domanda estera netta (con un calo dell'incremento delle importazioni, dal +4,6% del 2015 al +1,2% del 2016, pur in presenza di un rafforzamento delle ragioni di scambio), mentre la domanda interna ha rallentato (+1,7%, rispetto al +3,2% dell'an-

no precedente), con un calo molto sostenuto negli investimenti (+0,7%, rispetto al +4,0% del 2015), inferiore nei consumi privati (+2,7%, rispetto al 3,2%). A fronte di una politica monetaria progressivamente meno accomodante nell'anno, il cambiamento di amministrazione e gli annunciati mutamenti nella politica fiscale creano grande incertezza sugli andamenti futuri, anche se le previsioni sono di un modesto aumento della crescita (+2,3%).

L'economia del Regno Unito non ha pressoché risentito della Brexit: le aspettative negative sono state controbilanciate dalla svalutazione del cambio, che si è deprezzato in media d'anno del -11,4% sull'euro rispetto al 2015, arrivando al -16,4% nel quarto trimestre del 2016, e dalla politica monetaria posta in essere dopo il 23 giugno dalla Banca d'Inghilterra, che ha fermato le operazioni di consolidamento di bilancio. Il prodotto è cresciuto dell'1,8%, in lieve diminuzione rispetto al +2,2% registrato nell'anno precedente. Permane comunque grande incertezza sulle prospettive economiche, sia per effetto dell'aumentata rischiosità, con riflessi sulla volatilità sui mercati, sia per le attese di un minore grado di apertura al commercio e agli investimenti dall'estero, sia infine per il destino dell'industria finanziaria localizzata nella *City*.

Anche il Giappone ha nel 2016 sostanzialmente confermato la crescita del prodotto, che si è attestata all'1,0%, rispetto all'1,2% dell'anno precedente. Vi è stata una moderata ripresa dei consumi privati (+0,4%, dal -0,4% dell'anno precedente) e degli investimenti (+0,9%, dal +0,1%), in un clima sostanzialmente deflattivo (-0,1% dei prezzi al consumo rispetto all'anno precedente). Le prospettive future sono sostenute da una politica monetaria sempre più accomodante e da un forte stimolo fiscale posto in essere dal Governo, con un'espansione di bilancio.

L'andamento economico mondiale è stato sostenuto dallo sviluppo delle economie emergenti meno che nel passato. È dal 2010 che il tasso di crescita dell'aggregato delle economie dei paesi emergenti, che include paesi come Cina, India, Russia, continua a diminuire, essendo passato dal 7,4% di quell'anno al 4,1% del 2016. Nella Relazione della Banca d'Italia sul 2016 si sostiene che tale rallentamento sia collegato a una inefficiente riallocazione delle risorse, specie quelle finanziarie, tra settori. In particolare, si segnala come in questi paesi, specie in Cina, la rapida accumulazione di capitale, se da un lato ha contribuito ad aumentare la produttività del lavoro, dall'altro ha favorito soprattutto l'espansione di settori con un minore rendimento marginale del capitale. La ripresa della crescita a tassi sostenuti, quindi, richiederebbe una migliore allocazione dei fattori tra settori – che ora sta penalizzando quelli dove è maggiore la spesa per investimenti o per R&S per unità di valore aggiunto – e quindi delle riforme strutturali profonde in questi mercati.

In Cina il tasso di crescita nel 2016 è lievemente diminuito (+6,7%, dal +6,9% del 2015), rasserenando il clima di incertezza che si era creato rispetto le sue prospettive di sviluppo. Continua la trasformazione strutturale dell'economia cinese, basata su un ruolo maggiore dei consumi privati interni e dei settori dei servizi, favoriti dal Governo per porre l'economia su un sentiero di crescita più stabile e sostenibile e migliorare il funzionamento dei mercati, sebbene nel breve periodo possano avere un effetto negativo sul tasso di espansione del prodotto. I consumi inter-

ni sono stati d'altronde il principale elemento di crescita, a fronte di un contributo minore degli investimenti, e negativo per la domanda estera. Gli investimenti pubblici sono aumentati del 10%, pur in presenza di una politica monetaria più cauta.

In Brasile è continuata la contrazione dell'attività economica (-3,6%, dopo il -3,8%), risentendo anche dell'incertezza del quadro politico e della difficile situazione nel mercato del lavoro. I consumi sono calati del -4,3%, gli investimenti di oltre il -10%, mentre l'inflazione interna è diminuita, portandosi dall'11% al 4,1%. Il disavanzo di bilancio è arrivato al 9% del PIL, risentendo del clima economico negativo. A fronte del calo dell'inflazione, le autorità del Paese hanno posto in essere politiche monetarie meno restrittive rispetto al recente passato.

L'economia russa è stata nel 2016 sostanzialmente stabile (-0,2%) rispetto alla caduta registrata nel 2015 (-2,8%). La ripresa durante l'anno del corso delle materie prime energetiche, da cui dipende la metà delle esportazioni e degli introiti fiscali, ha aiutato la tenuta della produzione, anche se il livello dei prezzi petroliferi rimane molto basso per garantire un equilibrio di bilancio.

In India il prodotto è cresciuto del 6,8%, rispetto al 7,9% dell'anno precedente, sospinto dai consumi privati e dagli investimenti pubblici. La riduzione dell'inflazione ha permesso politiche monetarie espansive di sostegno alla crescita, che si mantiene fra le più elevate nei pesi emergenti.

Nel 2016 la ripresa nell'Area dell'euro si è consolidata (Tab. 1), con un ritmo di crescita medio che è rimasto all'1,8% rispetto al 2% segnato nel 2015, superiore quindi a quello degli Stati Uniti e Giappone, pari al Regno Unito. La crescita è stata inferiore a quella registrata mediamente nei paesi europei fuori da tale area (+2,2%, anch'essa in rallentamento rispetto all'anno precedente, +2,8%), ma con un dimezzamento del divario rispetto al 2015 (da 0,8 a 0,4 punti percentuali). Nel complesso, l'Unione europea a 28 paesi è cresciuta all'1,9%, con una diminuzione rispetto al 2015 (+2,2%), ma con un ritmo maggiore di quello medio dei paesi avanzati.

Anche nel 2016, come nel 2015, il consolidamento della ripresa è avvenuto per merito della domanda interna, a fronte di un rallentamento di quella estera, con il contributo della politica monetaria espansiva della BCE. Nel mese di marzo dello scorso anno, il Consiglio direttivo della BCE ha varato il programma di acquisto di attività finanziarie, includendovi non soli i titoli di Stato dei paesi dell'Area dell'euro, ma anche le obbligazioni di società non finanziarie denominate in euro. Questo ha contribuito a mantenere bassi i rendimenti delle obbligazioni e ha favorito nuove emissioni per importi rilevanti.

Nel primo trimestre del 2017 il PIL dell'Area dell'euro ha ulteriormente accelerato, con un aumento dello 0,5% sul periodo precedente, e nel secondo trimestre l'attività economica nell'area, sulla base di alcuni indicatori, avrebbe continuato a espandersi a ritmi analoghi. Coerentemente, le proiezioni macroeconomiche per l'Area dell'euro formulate dagli esperti dell'Eurosistema nel giugno 2016, indicano un proseguimento della ripresa economica, sorretta dall'orientamento accomodante della politica monetaria della BCE, pur a fronte di un orientamento neutrale della politica di bilancio. In media d'anno, il PIL in termini reali aumenterebbe nell'Area dell'euro dell'1,9% nel

TAB. 1. *Tassi di crescita annuali e cumulati del Prodotto interno lordo (%) (a)*

Paesi	1996-2000	2001-2007	2008-2014	2014	2015	2016	2008-2016	2001-2016	1996-2016
Mezzogiorno	10,5	4,5	-13,2	-1,3	1,1	1,0	-11,3	-7,2	2,5
Centro-Nord	10,3	9,7	-7,2	0,5	0,7	0,8	-5,8	3,4	14,1
Italia	10,4	8,5	-8,6	0,1	0,8	0,9	-7,1	0,8	11,3
Unione europea (28 paesi)	15,3	17,0	1,2	1,7	2,2	1,9	5,3	23,2	42,1
Area dell'euro (19 paesi)	14,8	14,8	-0,5	1,2	2,0	1,8	3,2	18,5	36,0
Area non euro	18,2	23,8	6,2	2,9	2,8	2,2	11,6	38,2	63,3
Germania	10,0	10,2	5,6	1,6	1,7	1,9	9,4	20,5	32,5
Spagna	22,2	27,7	-6,6	1,4	3,2	3,2	-0,5	27,1	55,2
Francia	15,4	13,8	3,0	0,9	1,1	1,2	5,3	19,8	38,2
Grecia	19,6	32,0	-26,3	0,4	-0,2	0,0	-26,4	-2,8	16,2

(a) Calcolati su valori concatenati. Anno di riferimento 2010.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT, ISTAT e stime SVIMEZ.

2017. La ripresa sarebbe trainata dalla domanda interna, in particolare dagli investimenti, favoriti dal basso livello del costo del denaro e dai prezzi ridotti dei prodotti energetici. A questo si aggiunge il ruolo degli investimenti pubblici, come confermano recenti analisi prodotte dall'OCSE, Commissione europea e FMI, che segnalano l'opportunità di stimolare l'economia dell'area dell'euro attraverso una ricomposizione della spesa pubblica a vantaggio degli investimenti in infrastrutture, che avrebbero un moltiplicatore di medio e di lungo periodo superiore all'unità, non solo per l'aumento dei servizi che ne verrebbe, ma anche per lo stimolo dato dalla domanda pubblica.

Il lieve rallentamento nella ripresa ha contribuito a ridurre le ampie differenze nella crescita tra i paesi aderenti all'euro registrate durante la crisi. Nel 2016 solo la Grecia presenta una variazione non positiva (+0,0%, ma recuperando dal -0,2% del 2015). Per quanto riguarda le economie più importanti, la ripresa appare robusta in Spagna, che replica l'incremento elevato dell'anno precedente (+3,2%), consolidata in Germania e Francia, con un lieve aumento rispetto all'anno precedente (rispettivamente +1,9%, da +1,7% e +1,2%, da +1,1%), più moderata in Italia, dove il prodotto nel 2016 è cresciuto dello 0,9%, ribadendo l'aumento registrato l'anno precedente (+0,8%).

Sebbene i divari economici all'interno dell'Area dell'euro nel 2016 appaiano ridursi, permangono profonde differenze, che si traducono principalmente in un *gap* di crescita a favore dell'economia tedesca, e che originano sia dall'eterogeneità del grado di resilienza alla crisi dei paesi dell'area, sia da fattori strutturali che influenzano il grado di competitività delle diverse economie. Dal 2011 al 2016 l'indicatore di competitività elaborato dalla Banca d'Italia (basato sui prezzi alla produzione dei manufatti e con base 1999 = 1.000) è aumentato dal 90,6 al 91,3 per la Germania, è diminuito dal 96 al 92,9 per la Francia e dal 99,7 al 98,6 per l'Italia. Queste diversità portano a tensioni nell'Area dell'euro, e il loro riassorbimento richiede processi di riaggiustamento simmetrici da parte di tutti i paesi coinvolti.

Il comportamento delle economie europee di fronte alla crisi è stato diversificato, aumentando l'eterogeneità già preesistente. In termini cumulati, nel periodo che

comprende la fase recessiva e l'inizio della ripresa (2008-2016), il PIL dell'Area dell'euro ha mostrato una crescita di 3,2 punti percentuali, superando i livelli pre-crisi, mentre è rimasto al di sotto di essi in Spagna (-0,5%) in Italia (-7,1%), e di oltre un quarto del prodotto in Grecia (-26,4%). Al contrario, le economie più forti dell'area, usufruendo di un rapporto di cambio favorevole, hanno ormai completamente recuperato i livelli di prodotto precedenti alla crisi, come in Francia (+5,3%), oppure sono in crescita, come in Germania, con un aumento cumulato del prodotto del 9,4%.

Come sottolineato negli anni scorsi, all'origine di questi divari vi è un diverso andamento della produttività, dovuto sia a motivi congiunturali che ad aspetti strutturali che separano i paesi europei, e che diversamente dal passato non può essere riequilibrato da movimenti dei tassi di cambio. Ne consegue che gli effetti sul sistema produttivo tendono a permanere e spesso a cumularsi nel tempo, amplificando le differenziazioni economiche e sociali nell'area. Un segnale a questo riguardo proviene dall'analisi della dinamica della produttività del lavoro: in Italia la crescita cumulata del prodotto per occupato nel periodo 2008-2016 è stata negativa (-4,5%), mentre in Europa è stata pari al +4,2%, lievemente inferiore (+3,3%) nell'Area dell'euro. In Spagna, con un recente recupero, ha raggiunto il +12,3%, in Grecia è stata negativa e pari al -11,5%, con conseguenze negative sulla crescita.

Nel primo trimestre del 2017 il PIL ha mostrato una moderata accelerazione in tutti i maggiori paesi dell'area: è aumentato dello 0,6% in Germania, dello 0,5% in Francia, dello 0,8% in Spagna e dello 0,4% in Italia. Nel secondo trimestre l'attività economica dell'area avrebbe continuato a espandersi a ritmi analoghi: gli indicatori ciclici qualitativi relativi a famiglie e imprese rimangono positivi e in giugno il clima di fiducia dei consumatori ha continuato a crescere. A fronte dei numerosi fattori che sollecitano la positiva evoluzione congiunturale, come la politica monetaria espansiva della BCE e il basso livello dei prezzi dell'energia, permangono tuttavia elementi di rischio, legati principalmente all'incertezza sull'evoluzione futura delle politiche economiche e commerciali, che a sua volta riflette la possibile modifica delle politiche negli Stati Uniti e gli esiti delle trattative della UE per la definizione di nuovi accordi commerciali con il Regno Unito.

La combinazione tra un tasso di cambio flessibile e l'appartenenza all'Unione europea ha permesso ai paesi fuori dall'Area dell'euro di limitare gli effetti della crisi e di crescere più velocemente. Nel complesso questi paesi hanno registrato nel periodo 2008-2016 un incremento cumulato del PIL dell'11,6%, superiore di oltre 2 punti percentuali a quello registrato in Germania. D'altronde, la non condivisione della moneta non è stata certo l'unica causa di tale divario, che dipende anche da alcune caratteristiche specifiche di questi paesi. Ad esempio, molti dei paesi fuori dall'euro sono stati anche paesi di recente entrata nell'Unione, e pertanto hanno goduto dei vantaggi dell'accelerazione del processo di convergenza e dei Fondi strutturali messi a disposizione dall'Unione per le aree più deboli; di converso, alcuni dei paesi nell'euro, specie quelli mediterranei, per la propria specializzazione merceologica e per la dimensione strutturale delle imprese sono risultati più sensibili agli effetti della globalizzazione prima e della crisi poi. D'altronde, come segnalato

precedentemente, l'essere nell'area della moneta unica, pur portando a condividere la solidità finanziaria dei paesi più forti, indebolisce le modalità e allunga i tempi dell'aggiustamento a eventuali *shock*, che non può più avvenire attraverso la facile strada del tasso di cambio. Questo, in parte, spiega le difficoltà di uscita dalla crisi di alcuni paesi dell'Area dell'euro più deboli, che sono costretti a condividere con i paesi forti il tasso di cambio e vengono costretti ad un aggiustamento micro e macroeconomico con ritmi non necessariamente adatti alla propria fase ciclica. Le stesse difficoltà, è importante sottolinearlo, sono condivise dalle aree deboli di paesi più forti, come il Mezzogiorno. Da questo punto di vista, i meccanismi di aggiustamento previsti nell'Unione appaiono deboli ed asimmetrici, non comportando particolari obblighi per i paesi che generano un attivo cumulato nei propri conti con l'estero, al contrario di quelli che invece si trovano in una situazione di *deficit*.

La crescita del prodotto dell'Area dell'euro è stata sostenuta nel 2016, come nel 2015, principalmente dal rafforzamento della domanda interna, che ha più che compensato il progressivo rallentamento della domanda mondiale e quindi delle esportazioni. La spesa delle famiglie è aumentata del 2,1%, in crescita rispetto al 2015 (+1,8%), più elevata anche della spesa per consumi pubblici (+1,8%). Gli investimenti sono cresciuti in misura maggiore (+3,7%), con un incremento rispetto all'anno precedente (+3,2%), trascinati dall'incremento di quelli in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto (+5,1%), che risentono positivamente del recupero del clima di fiducia delle imprese e delle condizioni migliori nei mercati finanziari; anche gli investimenti in costruzioni sono aumentati (+2,3%), un punto circa in più dell'aumento del 2015 (+1,4%), che aveva interrotto oltre quattro anni di continue flessioni. La produzione industriale dell'area è aumentata dell'1,4%, con un incremento anche nel primo trimestre del 2017 (+1,3% rispetto al trimestre corrispondente del 2016).

I riflessi della ripresa nel mercato del lavoro sono risultati positivi: l'occupazione complessiva nell'Area dell'euro è aumentata nel 2016 dell'1,3%, con un incremento maggiore dell'anno precedente (+1%), e con un andamento sostenuto in Spagna (+2,7%), Italia (+1,3%), Germania (+1,2%). Il tasso di disoccupazione è diminuito al 10,0%, rispetto al 10,9% del 2015, ma rimane ancora più del doppio di quello registrato negli Stati Uniti (4,7%).

2. L'ECONOMIA ITALIANA È IN RIPRESA, MA SI ALLARGA IL *GAP* CON L'EUROPA

Nel 2016 la ripresa dell'economia italiana si è consolidata: il prodotto è cresciuto dello 0,9%, poco più del 2015 (0,8%), che aveva tuttavia interrotto tre anni di cali consecutivi, e segnando l'avvio della fase positiva del ciclo dopo la crisi dei debiti sovrani del 2012. Il recupero appare però lento, se confrontato con l'Area dell'euro, dove la crescita è stata doppia (1,8%), o con l'intera Unione europea, dove l'incremento è stato ancora maggiore (1,9%). Si è quindi continuata ad aprire la forbice di sviluppo con l'Europa: dall'inizio della crisi il divario cumulato con l'Area dell'euro è aumentato di oltre 10 punti percentuali, con l'Unione europea di oltre 12 punti (v. Tab. 1).

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

In un momento in cui il commercio mondiale diminuisce e le esportazioni rallentano, tale differenza con il resto dell'Europa è sempre più legata all'efficienza produttiva del Paese, a sua volta originata da fattori interni, specie di origine strutturale. Nella Relazione della Banca d'Italia sul 2016 si evidenziano i più importanti, legati sia ad alcune caratteristiche delle imprese – quali ad esempio la ridotta dimensione media, la specializzazione internazionale, la bassa spesa in R&S – sia al sistema di regole e comportamenti dei mercati, come la regolamentazione non sempre efficiente, l'amministrazione e gestione dei servizi pubblici, come l'istruzione e la giustizia civile, sia infine alla dotazione di risorse infrastrutturali, anche relative alla diffusione dell'ICT e di capitale umano. Questi elementi stanno limitando il tasso di crescita della produttività del Paese e quindi il suo sviluppo, impedendo all'economia italiana di sfruttare a pieno le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica e commerciale nell'ultimo ventennio: dall'allargamento dei mercati conseguente ai processi di globalizzazione, all'integrazione economica e finanziaria in Europa, al forte incremento di produttività ed efficienza consentito dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il *gap* cumulato nella crescita, nel complesso del periodo 1996-2016 è pari a 31 punti percentuali con l'Unione europea (a 28 paesi), quasi 25 punti quello con l'Area dell'euro: nel periodo l'economia italiana è cresciuta moderatamente di circa l'11% in termini cumulati, un ritmo molto più lento di quello francese (+38%) e di quello tedesco (+31%), un quinto appena di quello spagnolo (+50%) (v. Tab. 1).

Il riflesso del *gap* tecnologico e della minore crescita sull'efficienza dei processi produttivi è stato rilevante, rendendo sempre più difficile mantenere il passo con le economie più competitive in Europa. Sempre nel ventennio 1996-2016 la crescita del prodotto per occupato, un indicatore che misura la capacità di un Paese di produrre efficientemente risorse e quindi di essere competitivo, è diminuita nell'ultimo ventennio in Italia del -1,6%, mentre è cresciuta del 25,6% in Europa (UE a 28), del 17,3% nell'Area dell'euro. Il *gap* di produttività con la Germania è stato in questo ventennio del 19,2%, del 20,9% con la Francia, del 14,5% con la Spagna. Rispetto alle trasformazioni tecnologiche ed economiche, che hanno comportato un rapido mutamento dello scenario competitivo per il Paese, le necessarie trasformazioni economiche e istituzionali richieste per aumentarne la competitività e quindi mantenere la sua crescita in linea con quella dei principali paesi europei appaiono, dopo vent'anni, lente e frammentarie, non solo rallentate dai vincoli stringenti di finanza pubblica ma anche dalle difficoltà istituzionali che riflettono anche alcune caratteristiche strutturali della struttura produttiva italiana. Queste differenze non si

TAB. 2. *Totale economia – Tassi di crescita annuali e cumulati del valore aggiunto, dell'occupazione e della produttività del lavoro (a)*

Circoscrizioni e paesi	1996-2000	2001-2007	2013	2014	2015	2016	2008-2016	2001-2016	1996-2016
Valore aggiunto									
Mezzogiorno	10,1	4,4	-2,5	-1,3	1,0	0,8	-10,8	-6,9	2,6
Centro-Nord	10,0	9,6	-1,2	0,7	0,6	0,6	-5,1	3,9	14,3
Italia	10,0	8,3	-1,5	0,2	0,7	0,7	-6,5	1,3	11,4
UE a 28	15,3	17,2	0,3	1,7	2,1	1,8	5,6	23,8	42,8
Area euro a 18	14,8	15,3	-0,1	1,2	1,9	1,6	3,6	19,5	37,1
Area non euro	28,8	23,3	1,4	3,1	2,8	2,2	11,7	37,7	77,3
Germania	10,8	12,0	0,5	1,5	1,6	1,8	8,8	21,9	35,1
Francia	15,5	13,8	0,6	1,1	0,9	1,1	5,8	20,3	39,0
Spagna	21,2	27,5	-1,5	1,2	2,9	3,1	0,1	27,7	54,7
Grecia	18,4	29,9	-2,7	0,0	-0,3	0,0	-24,9	-2,4	15,5
Occupati									
Mezzogiorno	2,9	7,3	-2,5	-0,2	1,6	1,5	-5,1	1,8	4,8
Centro-Nord	6,0	11,0	-1,5	0,2	0,3	1,2	-0,6	10,3	16,9
Italia	5,1	9,9	-1,8	0,1	0,7	1,3	-1,9	7,8	13,3
UE a 28	5,3	6,4	-0,3	1,0	1,1	1,2	1,4	7,9	13,7
Area euro a 18	7,8	8,1	-0,6	0,5	1,0	1,4	0,3	8,5	16,9
Area non euro	29,8	3,2	0,4	1,9	1,3	1,0	3,5	6,8	38,6
Germania	5,2	1,0	0,6	0,8	0,9	1,2	8,1	9,2	14,9
Francia	8,3	5,3	0,2	0,4	0,2	0,6	2,1	7,5	16,5
Spagna	20,6	27,5	-2,6	0,9	2,5	2,7	-10,9	13,6	37,0
Grecia	3,8	11,2	-2,6	0,0	0,5	1,3	-15,1	-5,6	-2,0
Valore aggiunto per occupato									
Mezzogiorno	7,0	-2,6	0,0	-1,0	-0,5	-0,7	-6,0	-8,5	-2,1
Centro-Nord	3,8	-1,3	0,3	0,5	0,2	-0,6	-4,6	-5,8	-2,2
Italia	4,7	-1,4	0,3	0,2	0,0	-0,6	-4,7	-6,0	-1,6
UE a 28	9,5	10,1	0,5	0,7	1,0	0,5	4,2	14,7	25,6
Area euro a 18	6,5	6,6	0,5	0,7	0,9	0,3	3,3	10,1	17,3
Area non euro	-0,8	19,4	1,0	1,2	1,5	1,2	7,9	28,9	27,9
Germania	5,3	10,9	-0,1	0,7	0,6	0,6	0,7	11,6	17,6
Francia	6,6	8,1	0,4	0,7	0,7	0,4	3,6	11,9	19,3
Spagna	0,5	0,0	1,2	0,3	0,3	0,4	12,3	12,3	12,9
Grecia	14,1	16,8	0,0	0,0	-0,8	-1,3	-11,5	3,3	17,9

(a) Calcolati su valori a prezzi concatenati, anno di riferimento 2010.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, EUROSTAT e stime SVIMEZ.

sono ridotte neppure nel periodo di crisi, dove tendenzialmente l'andamento prociclico della produttività tende a ridurre le differenze tra paesi in Europa. Nel periodo 2008-2016 il divario nella crescita della produttività in Italia con il resto dei paesi europei è stato di circa 9 punti percentuali, oltre un punto l'anno.

Il proseguimento della ripresa nel 2016 ha caratteristiche simili a quella del 2015 (Tabb. 3 e 4): l'elemento principale è il miglioramento della domanda interna, sostenuta da un clima di fiducia di famiglie e imprese più ottimistico (v. Fig. 1), e favorito dal basso livello del prezzo dei prodotti petroliferi e dalle politiche monetarie e fiscali accomodanti, che hanno portato a una riduzione dei tassi di interesse. Il ruolo delle politiche in questa fase appare rilevante: in primo luogo quelle monetarie adottate dalla BCE, ma anche quelle di bilancio, che sono risultate mode-

ratamente espansive pur con i limiti noti legati alla situazione delle finanze e del debito pubblico. Un effetto positivo viene segnalato dalla Banca d'Italia per i provvedimenti di sostegno alla domanda interna quali gli incentivi fiscali alla spesa in beni strumentali (*superammortamento*) e le altre misure di sostegno alla spesa di famiglie e imprese, tra cui il credito di imposta per i redditi da lavoro dipendente medio-bassi, gli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni, l'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP, la riduzione dell'aliquota dell'IRES.

L'effetto trainante della domanda nazionale, cresciuta nel 2016 dell'1% a fronte di un aumento dell'1,4% nell'anno precedente, è attribuibile sia alla spesa per i consumi privati, aumentata dello 1,4%, sia dagli investimenti lordi (+2,9%), con un incremento concentrato negli impianti, macchinari e attrezzature (+4,7%, a fronte del +3,5% nel 2015), sostenuto dal basso costo del credito e dal migliorato clima di fiducia delle imprese, pur in presenza ancora di una quota rilevante di capacità produttiva inutilizzata. Il ritmo di crescita delle esportazioni si è dimezzato (dal +4,4% del 2015 al +2,4% del 2016) e il calo è stato ancora maggiore per le importazioni (dal +6,8% al +2,9%), cosicché il contributo alla crescita della domanda estera netta è risultato negativo (-0,1%).

La crescita delle esportazioni in Italia è stata maggiore rispetto a Regno Unito (+1,8%) e Francia (+1,8%), ma non alla Germania (+2,6%). Rispetto alla media nell'Area dell'euro (+2,9%) la differenza è stata di sei decimi di punto. Al contrario, l'incremento delle importazioni è stato minore di quello di Germania (+3,7%) e Francia (+4,2%) e simile a quello del Regno Unito (+2,8%). Nel complesso dell'Area dell'euro, le importazioni (+4,1%) sono aumentate oltre un punto più che in Italia, riflettendo il passo più veloce della ripresa negli altri paesi europei.

Sebbene la domanda interna sia stata in Italia l'elemento determinante della ripresa, nel 2016 essa è aumentata nel Paese in misura inferiore alla media dell'Area dell'euro, dove l'incremento è stato più elevato (+2,0%), poco più dell'anno precedente (+1,9%). Anche nei principali paesi europei la crescita della domanda interna è stata maggiore: è infatti aumentata in Spagna (+2,9%), in Germania (+2,2%), in Francia (+2,0%), nel Regno Unito (+1,5%). I consumi delle famiglie in Italia hanno continuato a crescere, con un incremento dell'1,4%, ma meno che nel resto dell'Area dell'euro (+2,1%), e in misura inferiore a Regno Unito (+2,8%), Francia (+2,2%), Germania (+2,1%). Anche gli investimenti sono aumentati in Italia poco meno che nell'Area dell'euro (+3,2%), ma in questo caso in misura maggiore che in Francia (+2,8%), Germania (+2,2%) e Regno Unito (+0,5%), recuperando parte del ritardo con cui l'Italia si è collegata alla ripresa europea.

Il reddito disponibile delle famiglie in termini reali è aumentato dell'1,6%, raddoppiando la crescita registrata nel 2015 (+0,8%). I redditi nominali sono stati trainati dall'andamento dei redditi da lavoro dipendente (+2,4%), soprattutto per merito della maggiore occupazione. Un incremento positivo è stato registrato anche dai redditi di lavoro autonomo (+0,9%), e di quelli da proprietà (+0,4%). Il reddito è stato sostenuto anche dalla Pubblica Amministrazione, con un aumento dei trasferimenti e prestazioni sociali (+1,4%). La propensione al risparmio è lievemente aumentata (8,3%, rispetto all'8,0% dell'anno precedente).

Trainata dalla crescita del reddito disponibile, anche la spesa delle famiglie è aumentata (+1,4%), sebbene con una lieve riduzione rispetto l'anno precedente (+1,7%). L'incremento dei consumi privati si è concentrato nell'acquisto di beni (+1,8%) piuttosto che di servizi (+1,0%). Tra i beni, è rilevante l'aumento dei durevoli (+5,1%, rispetto al +7,9% del 2015), mentre sono aumentati in misura positiva ma inferiore i non durevoli (+1,4%, +1,1% gli alimentari) e i semidurevoli (+0,5%). La spesa nazionale (compensata delle spese all'estero dei residenti e di quelle effettuate dai non residenti in Italia) ha registrato un incremento lievemente minore (+1,3%), prevalentemente per effetto dell'incremento della spesa dei turisti italiani all'estero (+3,5% rispetto al -4,4% dell'anno precedente), che si confronta con aumento del 3,8% della spesa in Italia dei non residenti. La crescita negli acquisti di beni di consumo durevoli riflette i comportamenti di spesa in uscita dalla crisi, favoriti dalla ripresa del reddito disponibile – anche per merito delle misure di sostegno al reddito – dal miglioramento del clima di fiducia e dalle condizioni favorevoli sul mercato finanziario. Durante la recessione degli scorsi anni le famiglie italiane hanno non solo ridotto i consumi complessivi (-4,6% rispetto il livello del 2007), ma anche riorientato la spesa verso i consumi primari e non trasferibili nel tempo, come affitti, servizi per la casa, e alimentari (nelle famiglie più giovani, mentre c'è stata un riassetto dei consumi alimentari verso gli alimenti meno costosi), riducendola tipicamente verso i durevoli e semidurevoli, come automobile e trasporti, mobilio, vestiti e calzature, elettrodomestici. Con la ripresa la spesa si è riorientata verso i durevoli, che, come segnala la Relazione sul 2016 della Banca d'Italia, tra l'estate del 2013 e la fine del 2016 sono cresciuti cumulativamente del 20,1%, recuperando nel complesso circa metà della flessione avviatasi nel 2007, grazie soprattutto all'ulteriore incremento delle immatricolazioni di autoveicoli, aumentate nel 2016 del 15,0%, un valore analogo quello registrato l'anno precedente, con un andamento positivo anche nei primi mesi del 2017.

I consumi pubblici hanno mostrato una crescita (+0,7%), rispetto alla diminuzione registrata l'anno precedente (-0,6%), ma inferiore a quella dei consumi delle famiglie, anche a seguito delle politiche di contenimento della spesa pubblica.

Nel 2016 gli investimenti hanno continuato a crescere (+2,9%), superando l'incremento positivo dell'anno precedente (+1,6%), che aveva interrotto la serie di flessioni consecutive che durava da sette anni. Il calo complessivo dal 2007 è risultato pari al -26,3%. La crescita ha riguardato principalmente gli investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto (+4,7%), con un incremento del 27,3% di quelli in mezzi di trasporto, e, in misura minore, gli investimenti in costruzioni (+1,1%), che erano diminuiti l'anno precedente (-0,4%) e che calavano continuamente dal 2008. I prodotti di proprietà intellettuale si sono ridotti del -1,3%.

La dinamica positiva degli investimenti ha risentito, in particolare, dell'aumento della domanda e del miglioramento del clima di fiducia, in presenza di una riduzione delle tensioni sul mercato del credito. La capacità utilizzata nel settore manifatturiero, sulla base dell'indicatore in precedenza raccolto dalle indagini ISAE e ora dall'ISTAT, dopo il picco del 78,2% raggiunto nel primo trimestre del 2007, era calato durante la recessione di oltre 13 punti, con un minimo toccato nel secon-

do trimestre 2009 (64,8%). L'utilizzo degli impianti è poi risalito a partire dal terzo semestre del 2009, sino a riportarsi nel primo trimestre del 2011 al 74,6%, con un recupero di oltre la metà della flessione precedente. Questo è rimasto un picco ciclico: infatti successivamente il grado di utilizzo si è nuovamente ridotto, fino a ritornare al 69,5% nel primo trimestre 2013. Nel 2013 vi è stata una ripresa, che ha riportato l'indice al valore di 74,6% nel terzo trimestre dell'anno, per poi calare leggermente, fino al 73,2% nel primo trimestre del 2014. Da quel momento l'indice è sempre risalito fino a portarsi al valore di 78,8% nel quarto trimestre del 2015, il valore più elevato dal 2008. Nel 2016 l'indice è poi lievemente diminuito, segnalando l'utilizzazione degli impianti pari al 76%, per poi leggermente risalire nel secondo trimestre del 2017, con il valore di 77%.

La crescita economica è continuata nella prima parte del 2017: il PIL è aumentato dello 0,4% nel primo e anche nel secondo trimestre dell'anno, con un incremento medio dell'1,5% rispetto allo stesso periodo del 2016. I dati quindi segnalano una crescita ininterrotta da dieci trimestri consecutivi, cioè dal primo trimestre del 2015. A fronte degli andamenti positivi nella maggior parte dei paesi europei, della continua debolezza del prezzo del petrolio e del proseguo delle politiche monetarie accomodanti, la ripresa dovrebbe quindi continuare anche nel complesso del 2017, con una previsione di crescita superiore all'1%, sebbene le prospettive di debolezza della domanda internazionale, a seguito del rallentamento di molte economie emergenti, e l'incertezza sulle politiche commerciali degli Stati Uniti e del Regno Unito possono ancora contribuire a frenare l'espansione dell'attività produttiva.

3. PER IL SECONDO ANNO CONSECUTIVO IL MEZZOGIORNO CRESCE PIÙ DEL CENTRO-NORD

Per il secondo anno consecutivo il tasso di crescita del prodotto nel Mezzogiorno è stato più elevato di quello nel Centro-Nord. Secondo valutazioni di pre-consuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2016 il Prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) è aumentato nel Mezzogiorno dell'1%, un valore pressoché analogo a quello del 2015 (+1,1%). L'incremento è stato superiore di 0,2 punti a quello rilevato nel resto del Paese (+0,8%), mentre l'anno precedente il divario a favore del Mezzogiorno era stato doppio (0,4%) (Tab. 3). Nel 2015 questo risultato era stato per molti versi inaspettato e causato da fattori difficilmente ripetibili; nel 2016 probabilmente riflette gli effetti positivi della crisi, che è stata di dimensioni particolarmente elevate, specie nel settore dell'industria in senso stretto e dell'edilizia, così da eliminare dal mercato le imprese inefficienti e lasciare spazio a quelle più efficienti e produttive. I dati segnalano come la maggiore crescita sia sorretta principalmente dal prodotto di questi due settori, con un divario pari rispettivamente a 2,0 e 0,8 punti percentuali nell'anno.

L'aumento del prodotto nelle regioni del Sud ha risentito nel 2016 di alcuni fattori che hanno agito sia dal lato dell'offerta che della domanda: in primo luogo, per quanto riguarda l'offerta, il recupero del settore manifatturiero – specie per quanto

Tab. 3. Tassi annui di variazione (%) del PIL e della domanda interna (a prezzi concatenati, anno di riferimento 2010)

Aggregati	1996-2000		2001-2007		2015	2016	2008-2016		1996-2016		2001-2016	
	Media annua	Cumulata	Media annua	Cumulata			Media annua	Cumulata	Media annua	Cumulata	Media annua	Cumulata
PIL	2,0	10,5	0,6	4,5	1,1	1,0	-1,3	-11,3	0,1	2,5	-0,5	-7,2
Domanda interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consumi finali interni	1,8	9,4	0,7	4,7	0,6	1,0	-1,1	-9,8	0,2	3,3	-0,4	-5,5
Spese per consumi finali delle famiglie	1,8	9,5	0,6	3,9	1,2	1,2	-1,3	-11,0	0,1	1,2	-0,5	-7,6
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	1,7	8,8	0,9	6,5	-0,8	0,5	-0,6	-5,1	0,5	10,0	0,1	1,1
Investimenti fissi lordi	3,5	18,5	1,8	13,3	2,0	2,9	-4,7	-34,9	-0,6	-12,5	-1,9	-26,2
Centro-Nord												
PIL	2,0	10,3	1,3	9,7	0,7	0,8	-0,7	-5,8	0,6	14,1	0,2	3,4
Domanda interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consumi finali interni	2,4	12,6	1,0	7,0	1,4	1,3	-0,2	-1,5	0,8	18,7	0,3	5,4
Spese per consumi finali delle famiglie	2,7	14,1	0,9	6,2	1,9	1,4	-0,2	-2,0	0,8	18,8	0,2	4,1
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	1,2	6,3	1,3	9,7	-0,5	0,8	0,4	3,6	0,9	20,9	0,8	13,7
Investimenti fissi lordi	3,8	20,2	2,3	17,4	1,5	3,0	-2,9	-23,4	0,4	8,1	-0,7	-10,1
Italia												
PIL	2,0	10,4	1,2	8,5	0,8	0,9	-0,8	-7,1	0,5	11,3	0,0	0,8
Domanda interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consumi finali interni	2,2	11,6	0,9	6,3	1,2	1,2	-0,5	-4,0	0,6	13,9	0,1	2,1
Spese per consumi finali delle famiglie	2,4	12,8	0,8	5,6	1,7	1,4	-0,5	-4,6	0,6	13,6	0,0	0,8
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	1,4	7,3	1,2	8,6	-0,6	0,7	0,0	0,4	0,7	16,9	0,5	9,0
Investimenti fissi lordi	3,7	19,8	2,2	16,4	1,6	2,9	-3,3	-26,3	0,1	2,8	-1,0	-14,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

riguarda i prodotti legati ai consumi, come il settore composito dei mobili, giocattoli, gioielli e altro manifatturiero, cresciuto al Sud del 9,5%, solo l'1% al Centro-Nord, o della gomma e materie plastiche (+9,3% nel Mezzogiorno, -0,5% nel resto del Paese) – a cui si è accompagnato il consolidamento della ripresa nel settore edile, cresciuto nel 2015 del 4,4%, dopo undici anni consecutivi di cali, e aumentato ancora nel 2016, sebbene in misura minore (+0,5%) – mentre è diminuito del -0,3% nel resto del Paese – risentendo favorevolmente ancora della chiusura della programmazione dei Fondi strutturali europei 2007-2013 avvenuta l'anno precedente, che ha portato ad un'accelerazione della la spesa pubblica legata al loro utilizzo per evitarne la restituzione. L'incremento degli investimenti nella branca produttrice delle costruzioni e del Genio civile è stato nel 2016 pari al 2,1% nel Mezzogiorno, allo 0,7% nel Centro-Nord. Il permanere di una situazione di crisi geopolitica nell'area del Mediterraneo, che, continuando a dirottare parte del flusso turistico verso il Sud d'Italia, ha sostenuto un aumento del valore aggiunto nel settore che comprende i servizi turistici e di trasporto: dell'1% nel Mezzogiorno, della metà nel resto del Paese (0,5%).

Per quanto riguarda la domanda, i dati dei conti nazionali mostrano per il Mezzogiorno un calo del -2,5% delle importazioni nette a prezzi correnti, che significa, in presenza di un aumento dell'1% delle esportazioni verso l'estero, una maggiore capacità delle risorse interne nel sostenere la domanda, la quale può derivare dall'aumentata competitività delle imprese rimaste nei mercati. Nei settori *tradable*, identificati in maniera sicuramente imprecisa nell'industria in senso stretto, nel 2016 la produttività è aumentata dell'1,3% nel Mezzogiorno, dello 0,5% nel resto del Paese.

Il miglioramento delle condizioni nel mercato del lavoro ha contribuito a sostenere i consumi privati (+1,2%), e a rendere migliori le aspettative degli imprenditori che, insieme ai bassi livelli dei tassi di interesse, hanno sostenuto la domanda di beni d'investimento, in linea con quella nazionale (+2,9%). Infine, anche la domanda estera netta ha dato un contributo positivo, con una crescita delle esportazioni al resto del mondo dell'1%.

Comparate con il Centro-Nord, queste dinamiche segnalano il rafforzamento della ripresa dalla forte crisi del periodo 2008-2014 in tutte le aree del Paese: nel 2016, come nel 2015, la crescita è stata positiva in tutte le quattro circoscrizioni, sebbene con un incremento molto ridotto al Centro, mentre nel 2014 lo era solo nel Nord-Est e nel Centro. Il recupero del Mezzogiorno appare però più veloce del resto del Paese: l'incremento cumulato nel biennio 2015-2016 è stato in quest'area del 2,1% rispetto al 2,0% per il Nord-Ovest, all'1,9% del Nord-Est, mentre è rimasto inferiore al Centro (0,3%). Questi divari vengono inoltre lievemente amplificati dagli andamenti demografici, che tendono a contrarre la popolazione nel Mezzogiorno più di quanto avviene nel resto del Paese. In termini di prodotto pro capite, la crescita è stata dell'1,3% nel Mezzogiorno, dello 0,9% nel resto del Paese. La distanza del Mezzogiorno dal resto dell'Italia in termini di questo indicatore, misurata in termini di quota rispetto al Centro-Nord, ha quindi continuato a ridursi: nel 2016 è stata del 56,1% rispetto al 56,0% dell'anno precedente, era il 55,6% nel 2014 (Tab. 10).

TAB. 4. *Conto economico delle risorse e degli impieghi interni*

Aggregati	2015			2016		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Valori a prezzi correnti (milioni di euro)						
PIL ai prezzi di mercato	372.682,9	1.271.380,2	1.645.439,4	379.076,7	1.292.181,7	1.672.438,2
Importazioni nette di beni e servizi	66.177,8	-94.476,3	-29.422,8	64.501,0	-102.202,2	-38.689,7
Totale	438.860,7	1.176.903,9	1.616.016,6	443.577,7	1.189.979,5	1.633.748,5
Consumi finali interni	376.583,5	954.539,0	1.331.122,5	380.727,5	968.577,1	1.349.304,6
Spese per consumi finali delle famiglie	264.386,7	745.583,7	1.009.970,4	267.262,4	756.397,8	1.023.660,1
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	112.196,8	208.955,3	321.152,1	113.465,2	212.179,3	325.644,5
Investimenti lordi interni	62.277,2	222.364,9	284.894,1	62.850,2	221.402,5	284.443,9
Investimenti fissi lordi	61.088,8	215.200,1	276.536,7	62.835,2	221.311,7	284.338,1
Variazione delle scorte e oggetti di valore	1.188,4	7.164,8	8.357,4	15,0	90,7	105,8
Variazioni % dei valori a prezzi correnti (rispetto all'anno precedente)						
PIL ai prezzi di mercato	1,9	1,3	1,5	1,7	1,6	1,6
Importazioni nette di beni e servizi	-	-	-	-	-	-
Totale	0,9	1,7	1,5	1,1	1,1	1,1
Consumi finali interni	0,5	1,3	1,1	1,1	1,5	1,4
Spese per consumi finali delle famiglie	1,1	1,8	1,6	1,1	1,5	1,4
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	-0,8	-0,2	-0,4	1,1	1,5	1,4
Investimenti lordi interni	2,9	3,2	3,1	0,9	-0,4	-0,2
Investimenti fissi lordi	2,2	1,8	1,8	2,9	2,8	2,8
Variazione delle scorte e oggetti di valore	-	-	-	-	-	-
Variazioni % dei valori a prezzi costanti (a) (rispetto all'anno precedente)						
PIL ai prezzi di mercato	1,1	0,7	0,8	1,0	0,8	0,9
Importazioni nette di beni e servizi	-	-	-	-	-	-
Totale	-	-	-	-	-	-
Consumi finali interni	0,6	1,4	1,2	1,0	1,3	1,2
Spese per consumi finali delle famiglie	1,2	1,9	1,7	1,2	1,4	1,4
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	-0,8	-0,5	-0,6	0,5	0,8	0,7
Investimenti lordi interni	-	-	-	-	-	-
Investimenti fissi lordi	2,0	1,5	1,6	2,9	3,0	2,9
Variazione delle scorte e oggetti di valore	-	-	-	-	-	-

(a) Valori concatenati. Anno di riferimento 2010.

Fonte: ISTAT per l'Italia e stime SVIMEZ per Mezzogiorno e Centro-Nord.

I risultati raggiunti nel Mezzogiorno nel biennio 2015-2016 sono comunque il frutto di fattori che hanno, da una parte, origine nella profondità della crisi in quest'area, e dall'altra, da eventi per molti versi particolari e soggetti a fluttuazioni climatiche, geopolitiche e legate ai cicli della programmazione strutturale, che quindi difficilmente potranno presentarsi negli anni successivi con le stesse caratteristiche. Se esaminiamo i dati relativi all'intero periodo 2007-2016, risulta con estrema evidenza come la crisi sia stata molto più profonda ed estesa nel Mezzogiorno che nel resto del Paese, con alcuni effetti negativi che possono rimanere a lungo, e che possono spiegare il permanere delle difficoltà di crescita in alcuni settori, come ad

esempio in alcuni comparti manifatturieri e dei servizi, e quindi riducono la capacità di queste aree di rimanere agganciate alla ripresa internazionale. In questo periodo il Centro-Nord è diminuito cumulativamente del -5,8%, mentre il Mezzogiorno è calato di circa il doppio (-11,3%), con un divario di crescita che si è allargato di 5,5 punti percentuali.

La crescita del biennio 2015-2016 ha quindi solo in misura molto parziale recuperato il patrimonio economico e sociale disperso dalla crisi nel Mezzogiorno: la forte riduzione degli investimenti ha nel tempo diminuito il suo potenziale industriale, che, non essendo rinnovato, perde nel tempo in competitività; le migrazioni, specie di capitale umano formato, e i minori flussi in entrata nel mercato del lavoro, hanno temperato il calo di posti di lavoro; la crisi economica ha aumentato il numero di persone in povertà, allargando anche i divari con il Centro-Nord in termini di valorizzazione delle risorse naturali e culturali, di reti per la mobilità, di sviluppo urbano.

Un biennio in cui lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno è risultato superiore di quello del resto del Paese, quindi, non è ancora sufficiente a disancorare il Sud del Paese da una spirale in cui si rincorrono bassi salari, bassa produttività e bassa competitività, creando sostanzialmente minore benessere e ridotta accumulazione in queste aree. D'altronde, la ripresa della crescita ha indicato alcuni elementi positivi nell'economia meridionale, che ne mostrano la resilienza alla crisi: in primo luogo si conferma la crescita delle esportazioni anche in un periodo di rallentamento del commercio internazionale, segnale di produzioni competitive e di qualità. Le esportazioni reali stimate dalla Banca d'Italia sono cresciute nel 2016, rispetto all'anno precedente, del 5,1% a fronte di una domanda potenziale del 3%; viceversa, sempre a fronte della stessa domanda, le esportazioni nel Centro-Nord sono aumentate dell'1,7%. Inoltre, anche l'incremento dei viaggiatori stranieri nel settore turistico, comunque esposto alla concorrenza internazionale, è un'indicazione positiva dell'attrattività delle regioni meridionali. Il numero di viaggiatori stranieri nel Mezzogiorno è aumentato del 19,3% nel 2016, rispetto al +6,6% medio in Italia, anche se poi non si è concretizzato in un aumento della spesa turistica. Un ulteriore fattore di analisi riguarda la spesso sottovalutata reattività dell'economia meridionale a stimoli esterni, siano essi la domanda di beni da esportare o il sostegno pubblico agli investimenti privati (come i contratti di sviluppo in Campania) e alle infrastrutture collettive, come le opere pubbliche finanziate dai Fondi strutturali. L'andamento del biennio 2015-2016 suggerisce che la crisi non abbia nel complesso ridotto significativamente la capacità delle regioni meridionali di rimanere, dal dopoguerra ad oggi, comunque agganciate allo sviluppo del resto del Paese.

Tale resilienza alla crisi non è stata omogenea in tutti i comparti dell'economia del Mezzogiorno. A questo riguardo, desta particolare sollievo il recupero del settore industriale meridionale, dove alla debolezza ciclica si sono nel passato sommate difficoltà di competitività attribuibili a problemi strutturali dell'area, in particolare in termini di dimensione e composizione settoriale. L'industria manifatturiera, già poco presente nell'economia del Sud e reduce da un decennio di difficoltà dovute al maggiore impatto della globalizzazione sulle proprie produzioni, si è contratta

cumulativamente nel periodo della crisi (2008-2016) del -27,3% in termini di prodotto, a fronte della flessione molto inferiore (-9,7%) registrata nel resto del Paese. Il recupero nello scorso biennio è quindi in parte da legare al frutto del tradizionale *haircut* nelle fasi negative del ciclo, che ha tolto dal mercato le imprese inefficienti e ha lasciato spazio a quelle più efficienti e produttive. D'altronde la profondità della crisi è stata tale che ha avuto anche effetti strutturali più profondi, espellendo dal mercato anche imprese sane ma non attrezzate a superare una crisi così lunga e impegnativa. Il peso relativo di queste due componenti della crisi, ovvero di quella «sana» e quella invece «critica», non può che essere valutato empiricamente. Il risultato del biennio 2015-2016 appare comunque positivo: l'industria manifatturiera meridionale è cresciuta cumulativamente di oltre il 7%, con una dinamica più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (3%). Quindi l'industria meridionale rimasta sembra essere in condizione di ricollegarsi alla ripresa nazionale e internazionale, come dimostra anche l'andamento delle esportazioni, sebbene rimanga il rischio che, se non adeguatamente sostenuta, non riesca, per le sue dimensioni ormai ridotte, a mantenere il Mezzogiorno legato alla fase di crescita del resto del Paese.

Per il Mezzogiorno, mantenere nei prossimi anni il ritmo di crescita registrato nello scorso biennio non sarà forse possibile, per la descritta eccezionalità di alcuni fattori alla sua base. Esistono però alcuni elementi che segnalano come possa essere possibile un proseguimento dell'evoluzione positiva del prodotto. In primo luogo, la ripresa appare sostenuta dalla domanda interna, sia nell'area che nel resto del Paese, guidata da una politica fiscale più espansiva, in cui la flessibilità concessa dalla Commissione europea viene indirizzata verso manovre che incrementano i consumi e riducono il peso fiscale verso le imprese, che dovrebbero permanere anche il prossimo anno. Da questo punto di vista, il sostegno agli investimenti, anche di elevata dimensione e la proposizione di zone a bassa fiscalità può aiutare. Inoltre, le tensioni geopolitiche nell'area del Mediterraneo, che non appaiono risolte, potrebbero contribuire a sostenere la domanda turistica nelle regioni meridionali. L'aspetto che appare però garantire lo sviluppo, anche oltre la fase congiunturale, riguarda la spesa pubblica volta a sostenere direttamente la crescita, con investimenti in infrastrutture o interventi mirati verso le imprese. Lo sforzo compiuto nell'ultimo scorcio del periodo di programmazione, anche se talvolta indirizzato verso progetti «sponda» o «retrospettivi», ovvero già attuati e finanziati con altri fondi non europei, dovrebbe aver lasciato sul territorio nuovo capitale privato e sociale che potrà avere effetti positivi sulla produttività delle imprese e sulla competitività del territorio. Purtroppo, i dati più recenti segnalano una nuova inversione nella spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno, segnalata dai Conti pubblici territoriali prodotti dall'Agenzia per la coesione territoriale (v. il Cap. XI - *Le politiche di coesione europee e nazionali* di questo Rapporto).

A fronte di un lieve recupero del differenziale di prodotto con il resto del Paese, il Mezzogiorno sconta ancora un «dualismo demografico», che pur generando una riduzione degli squilibri territoriali di reddito, aumenta il differenziale in termini di capitale umano con il Centro-Nord. I giovani emigrano, e la natalità si riduce in modo inimmaginabile rispetto al decennio precedente, controbilanciando, per

questa via, le differenze di reddito, e quindi parzialmente riassorbendo il *gap* ormai secolare venutosi a creare in termini di reddito pro capite. Non è però un meccanismo virtuoso: al depauperamento del capitale fisico, in mancanza di nuovi investimenti, si affianca il depauperamento del capitale umano, riducendo ulteriormente le risorse su cui il Mezzogiorno potrà contare per sostenere la ripresa.

Pur tenendo conto di tale forma di «aggiustamento», la lunga crisi che ha interessato l'area meridionale ha avuto come inevitabile conseguenza l'allargamento del divario di sviluppo tra il Nord e il Sud del Paese. Misurata in termini di prodotto pro capite, pur in presenza di una riduzione della popolazione, la distanza del Mezzogiorno dal resto dell'Italia ha ripreso ad allargarsi negli anni di crisi, per poi ridursi lievemente nel 2015 e 2016: in quest'ultimo anno il prodotto per abitante è stato nel Mezzogiorno pari a 56,1%, poco inferiore ai livelli pre-crisi. L'analisi della dinamica del PIL per abitante nel Mezzogiorno segnala come i continui cali del prodotto lo abbiano riportato, in valori correnti, a livelli simili a quelli di metà anni Duemila: 18.214 euro nel 2016 contro i 17.874 del 2006. Ciò è da attribuire sia ai livelli di produttività dell'area, che nel periodo di crisi 2008-2016 mostrano una lieve diminuzione rispetto al Centro-Nord, sia ad una preoccupante diminuzione del tasso lordo di occupazione, che è risalito solo nell'ultimo biennio. Nel complesso, questo ha portato a un netto calo del prodotto realizzato nel Mezzogiorno, che ha annullato gli effetti positivi dovuti a una minor crescita della popolazione.

L'andamento del divario (in termini di PIL pro capite) tra le due aree del Paese ha una componente ciclica e una strutturale. La componente ciclica è maggiormente legata all'andamento del prodotto. L'esperienza dell'ultimo trentennio mostra come la differenza nei livelli del PIL si sia spesso riaperta nelle fasi cicliche ascendenti e richiusa in quelle discendenti. Anche nell'ultima fase ciclica positiva il divario in termine di prodotto si era allargato (nel 2006, anno di ripresa). L'aumento delle disparità regionali nelle fasi di crescita non è certo una novità, ed è legato alla disomogenea presenza sul territorio delle aree più recettive alla domanda nazionale e internazionale.

In Italia, la maggiore presenza di imprese esportatrici nelle regioni settentrionali ha amplificato tipicamente i divari regionali in presenza di stimoli provenienti dalla domanda estera, come è accaduto negli anni Ottanta. Questo esito non si è prodotto nel biennio 2015-2016 con la ripresa del ciclo, a causa di fattori specifici, e in alcuni casi eccezionali, che si sono realizzati nel periodo. Ma questo effetto non deve far dimenticare l'allargamento del divario registrato dall'inizio della crisi, la cui profondità e lunghezza ha determinato rilevanti modifiche della struttura produttiva meridionale. In primo luogo, la caratteristica del sistema economico meridionale di essere poco sensibile al ciclo si è attenuata nel tempo: sia perché il Mezzogiorno ha intrapreso processi di recupero di efficienza e produttività, che hanno reso quest'area più influenzabile dagli *shock* ciclici; sia perché la pressione competitiva da parte di paesi emergenti nel commercio internazionale si è in molti casi intensificata nei settori di specializzazione dell'economia meridionale; sia, infine, perché le stesse imprese del Centro-Nord, a fronte di una caduta della domanda estera, si sono rivolte con maggior vigore al mercato interno, riducendo gli spazi per quelle del

Mezzogiorno. D'altronde, la debolezza del sistema produttivo, meno innovativo, più legato ai settori tradizionali, con imprese di minore dimensione, lo ha portato ad essere meno resiliente alla crisi del Centro-Nord, allargando anche per questa via il divario, come mostra l'allargamento del *gap* in termini di crescita del prodotto di oltre 5 punti percentuali.

L'unico canale di diminuzione del divario, come appena sottolineato, è stato quello demografico: dal 2001 al 2016 la popolazione è cresciuta cumulativamente dell'1,4% nel Mezzogiorno, mentre è aumentata dell'8,6% nel resto del Paese, sia a causa del declino del tasso di natalità nelle regioni meridionali, sia del diverso saldo dei movimenti migratori interni ed esterni. Il risultato è una tendenziale diminuzione del divario, che però fluttua in senso ciclico: dal 2007 al 2016 il divario in termini di prodotto pro capite è passato dal 56,9% del 2007 al 56,1% del 2016.

La capacità competitiva delle imprese del Sud è anche legata all'accumulazione di capitale, che è uno degli strumenti con cui le imprese di media e piccola dimensione, come quelle meridionali, acquisiscono innovazione tecnologica. Da questo punto di vista, gli effetti della crisi appaiono preoccupanti, pur considerando il recupero del biennio 2015-2016. La perdita cumulata di investimenti dall'inizio della crisi è stata pari al -34,9% nel Mezzogiorno, al -23,4% nel resto del Paese, segnalando le difficoltà di recupero del *gap* di sviluppo. La bassa crescita nell'acquisto di beni capitali, insieme alla flessione nella spesa delle famiglie e della Pubblica Amministrazione, è stata tra le cause della caduta della domanda interna durante la crisi, non solo in Italia ma anche nell'area dell'euro, e il sentiero di ripresa per ritornare sul *trend* di crescita pre-crisi appare ancora lungo. Il 2016 da questo punto di vista consolida la svolta ciclica avvenuta nel 2015, e che sembra permanere, dalle prime stime, anche nel 2017. La ripresa, sebbene moderata, dell'accumulazione di capitale ha riflesso le prospettive favorevoli sull'andamento della domanda interna e internazionale, la riduzione della capacità inutilizzata e le migliori condizioni di finanziamento. L'andamento degli investimenti nel Mezzogiorno è stato positivo per tutti i settori, compreso quello delle costruzioni, cresciuto dell'8,7%, confermando l'incremento del 9,6% dell'anno precedente. Anche nel Centro-Nord gli investimenti hanno registrato un incremento in tutti i settori, con una punta del 7,8% nel settore edile, quando l'anno prima l'incremento era stato solo dello 0,8%.

La ripresa dei redditi reali delle famiglie, unita alla migliori prospettive di reddito e la crescita dell'occupazione, ha sostenuto la ripresa della spesa per consumi nel 2016. Per l'intero Paese, l'indicatore sul clima di fiducia delle famiglie, prima prodotto dall'ISAE e ora dall'ISTAT, che aveva raggiunto il valore di 105 all'inizio del ciclo nel 2007, aveva raggiunto un minimo nel gennaio 2013 (82,4), era rimasto fermo nella prima parte del 2014 ai livelli raggiunti nella seconda parte dell'anno precedente (circa 95), per poi riprendere a salire nell'estate dello stesso anno. Tale tendenza alla crescita è continuata fino al massimo del novembre 2015 (118,1), per poi scendere di nuovo fino a settembre 2016 (105,9). Da quella data, in modo piuttosto irregolare, la fiducia dei consumatori delle famiglie italiane ha ripreso a salire, in modo molto deciso dal giugno 2017, fino a raggiungere un massimo nel settembre 2017 (115,5) (Fig. 1). L'andamento del clima di fiducia nel Mezzogior-

FIG. 1. *Clima di fiducia dei consumatori: dati destagionalizzati*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISAE e ISTAT.

no ha seguito da vicino quello nazionale, con un livello medio lievemente peggiore nel 2014 e 2015, ma riprendendo allo stesso modo nella seconda parte del 2015 e riscendendo analogamente nella prima parte del 2016, per poi riprendere dall'estate 2017, raggiungendo i medesimi valori dell'indicatore nazionale.

Nelle regioni del Sud la spesa interna per consumi, a prezzi concatenati, nel 2016 è cresciuta dell'1%, consolidando l'incremento dell'anno precedente (+0,6%), che avveniva dopo sette anni consecutivi di mancata crescita: cumulativamente la caduta dal 2007 è stata pari a -9,8 punti percentuali. L'incremento registrato nel Centro-Nord nel 2016 è stato di poco maggiore (+1,3%). La differenza tra le due aree è dovuta sia alla componente privata, che a quella pubblica, sebbene il divario sia stato in entrambi i casi di pochi decimali. In quest'ultimo caso i consumi pubblici sono cresciuti dello 0,8% nel Centro-Nord, dello 0,5% nel Mezzogiorno, invertendo il *trend* negativo che durava da 5 anni in entrambe le ripartizioni.

A fronte di una ripresa delle esportazioni nazionali (+1,2% nel 2016), anche nel 2016 il Mezzogiorno ha aumentato le vendite di beni e servizi all'estero (+1,1%), mantenendo invariata la propria quota del 10,3% sul totale delle esportazioni complessive del Paese. Parte importante della ripresa è attribuibile all'incremento in valore delle esportazioni per la Basilicata (+53,5%), determinate dalla ripresa del mercato delle automobili, specie per gli Stati Uniti (+489%). Il quadro congiunturale migliora considerando anche il primo semestre del 2017: le esportazioni nazionali sono cresciute dell'8,0%, del 9,5% nel Mezzogiorno. Tra le regioni del Mezzogiorno che forniscono un contributo positivo alla crescita delle esportazioni nazionali nel primo semestre del 2017 si segnalano Sardegna (+47,5%) e Sicilia (+30,3%), legati alla ripresa in valore delle vendite dei prodotti petroliferi raffinati, la Calabria

(+8,3%), la Puglia (+5,9%), la Campania (+2,3%) e l'Abruzzo (+1,9%). Tra quelle che forniscono un contributo negativo si segnalano la Basilicata (-10,%), con una caduta delle vendite di auto nel Regno Unito (-55,2%) e negli Stati Uniti (-18,8%), e il Molise (-39,8%).

Questi dati recenti segnalano il rafforzamento ma anche l'incertezza sulla ripresa e le generali difficoltà di recupero delle capacità competitive delle imprese meridionali sui mercati internazionali, sebbene la quota di esportazioni dell'area sia solo un decimo di quella nazionale. Anche al Centro-Nord la perdita di competitività di sistema sta imponendo una forte ristrutturazione dell'apparato produttivo dell'area. L'avvio su un sentiero stabile di rilancio dello sviluppo appare però irraggiungibile senza un recupero della domanda interna, che è stato il primo elemento alla base degli incrementi positivi di reddito ed occupazione registrati nel 2016. Da questo punto di vista, tale sviluppo è legato anche a una ripresa dell'economia meridionale, data la forte integrazione tra i mercati delle due parti del Paese, come studi recenti hanno ampiamente documentato. Infatti, il Sud continua a rappresentare un mercato di sbocco fondamentale della produzione nazionale, pari al 26,5% della produzione del Centro-Nord, oltre tre volte il peso delle esportazioni negli altri paesi dell'UE (9,1%). Inoltre, il 40% circa della spesa per investimenti al Sud attiva produzione nel Centro-Nord, come mostrano i flussi di scambio bidirezionali. Da ciò deriva l'effetto depressivo rilevante esercitato dalla riduzione dei trasferimenti pubblici al Sud anche sulla produzione del resto del Paese.

La possibilità del Paese di continuare a rimanere agganciato al ciclo positivo internazionale dipende in modo determinante dalla capacità delle regioni meridionali di consolidare la ripresa del biennio 2015-2016, in modo che la crescita del prodotto registrata sia duratura e non estemporanea. L'analisi mostra come la domanda estera non sia sufficiente, da sola, a riavviare il ciclo positivo degli investimenti e dell'occupazione, mentre una domanda di consumi e investimenti del Mezzogiorno depressa ha inevitabili effetti negativi sull'economia delle regioni centrali e settentrionali. Il rapporto funzionale tra le due aree del Paese, del resto, è ampiamente testimoniato dagli andamenti demografici: il Centro-Nord continua ad attrarre significativi flussi di popolazione che si spostano dalle regioni meridionali. Tale fenomeno è continuato con forza anche negli ultimi anni di crisi. Il saldo migratorio netto del Mezzogiorno tra il 2002 e il 2015 è stato negativo per oltre 716 mila persone, di cui il 72,4% sono giovani (15-34 anni) e il 27,7% laureati. L'entità dei flussi migratori colpisce soprattutto pensando agli effetti che avrà sulla capacità del Sud di riprendere un percorso di sviluppo e di crescita. Si tratta, infatti, principalmente di risorse giovani e in età riproduttiva, spesso dotate di elevate conoscenze e competenze professionali e intellettuali. Se, da un lato, questo può pregiudicare l'evoluzione demografica dell'area meridionale, che tenderà progressivamente a contrarsi, fino a perdere entro il prossimo cinquantennio più di un quinto della popolazione, dall'altro priva il Sud di quelle competenze indispensabili per la crescita economica. Tale fenomeno si rileva principalmente nelle aree urbane, dove si dovrebbe concentrare la ripresa dei processi di sviluppo.

La modesta ripresa del biennio 2015-2016 ha avuto effetti positivi anche sull'occupazione in Italia (1,3%), favorita dagli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato e, in misura minore, della revisione della disciplina sui licenziamenti prevista dal Jobs Act. Il numero di occupati è cresciuto nel Mezzogiorno (+1,5%) di più che nel Centro-Nord (+1,2%). Questo recupero è però ancora insufficiente nel superare gli effetti della crisi, che si è caratterizzata per una sempre più intensa caduta dell'accumulazione di capitale e ha comportato un evidente ridimensionamento dell'apparato produttivo, al punto da innescare il rischio di desertificazione industriale dell'area meridionale. Tale ridimensionamento ha avuto come naturale effetto un crollo dell'occupazione, ormai tornata sui livelli della fine del secolo scorso: nel periodo 2008-2016 il Mezzogiorno ha perso circa 370 mila occupati (-5,1%), più di tre volte, in valore assoluto, di quanto perso nel resto del Paese (-110 mila occupati, pari al -0,6%).

4. IL MEZZOGIORNO E IL CENTRO-NORD: DUE ECONOMIE A CONFRONTO

4.1. *La formazione delle risorse*

Nel 2016 l'economia italiana ha consolidato il percorso di uscita dalla crisi, sebbene con qualche ritardo rispetto ai principali paesi europei. L'ultima variazione trimestrale negativa è stata nel I trimestre 2013, a cui è seguito un periodo di sostanziale stagnazione fino al primo trimestre 2015. Da quella data si sono registrate dieci variazioni trimestrali positive consecutive del prodotto che hanno riguardato sia il biennio 2015-2016, sia la prima metà del 2017. In particolare, dal quarto trimestre 2016 la variazione trimestrale congiunturale è sempre stata pari allo 0,4%, la più alta dopo la recessione. L'incremento positivo del PIL è stato trainato dai consumi e dagli investimenti interni, con un ruolo minore della domanda estera, e favorito dalle politiche monetarie accomodanti della BCE e dalle agevolazioni fiscali e le altre politiche pubbliche di sostegno all'occupazione. A livello settoriale è aumentata la produzione del settore terziario ed edilizio.

Nel complesso del 2016, il valore aggiunto ai prezzi base concatenati all'anno di riferimento 2000, che non include quindi le imposte indirette nette e quelle sulle importazioni, è aumentato dello 0,9%, consolidando l'incremento registrato l'anno precedente (+0,8%). L'incremento è minore di quello registrato nella media dei paesi aderenti all'Unione monetaria europea (+1,7%) e dell'Unione europea (+1,8%), amplificando ulteriormente il *gap* di crescita con queste economie: dal 2007 il divario di crescita con l'area dell'euro si è ampliato di 10,3 punti percentuali.

Per quanto riguarda la formazione del prodotto, il 2016 si è caratterizzato per andamenti settoriali non omogenei, tipici di una fase di ripresa ciclica che influenza in modo diverso i settori dell'economia, con differenze rilevanti anche fra le aree del Paese. A livello nazionale l'unico settore che mostra una flessione degna di nota è quello agricolo, (-0,7%), reduce d'altronde dall'eccezionale risultato del 2015 (+4,4%). Il settore delle costruzioni rimane stagnante (-0,1%), dopo otto anni

TAB. 5. *Variazioni % del prodotto, dell'occupazione e della produttività*

Settori di attività	Prodotto (a)		Occupazione (b)		Produttività (c)		Contributo dei settori alla variazione del prodotto complessivo (d)
	Mezzogiorno Centro-Nord		Mezzogiorno Centro-Nord		Mezzogiorno Centro-Nord		
	2015		2015		2015		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	7,5	2,5	3,3	-0,3	4,0	2,7	0,25
Industria	1,3	1,7	0,2	-1,2	1,1	2,9	0,22
In senso stretto	-0,1	2,7	-0,7	-0,7	0,6	3,4	-0,01
Costruzioni e lavori del Genio civile	4,4	-2,7	1,7	-2,8	2,7	0,1	0,22
Servizi	0,7	0,1	1,7	0,9	-1,0	-0,8	0,11
- Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	2,9	2,0	1,7	-0,6	1,2	2,5	0,36
- Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	2,0	-1,7	4,5	0,9	-2,4	-2,5	0,24
- Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	0,5	0,7	2,0	3,4	-1,4	-2,6	0,13
- Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	-0,6	-0,6	0,8	0,2	-1,4	-0,8	-0,18
Totale settori extra agricoli	0,8	0,5	1,4	0,3	-0,6	0,2	0,77
Totale	1,0	0,6	1,6	0,3	-0,5	0,2	1,04
2016							
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-4,5	2,0	1,5	0,9	-5,9	1,0	-0,16
Industria	2,2	0,8	0,0	-0,5	2,2	1,2	0,36
In senso stretto	3,0	1,0	1,7	0,5	1,3	0,5	0,34
Costruzioni e lavori del Genio civile	0,5	-0,3	-2,7	-3,4	3,3	3,3	0,02
Servizi	0,8	0,5	1,8	1,8	-1,0	-1,2	0,64
- Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	2,5	2,3	1,8	2,0	0,6	0,3	0,31
- Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	1,0	0,5	2,0	2,7	-0,9	-2,1	0,13
- Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	0,2	0,4	1,2	2,6	-0,9	-2,2	0,05
- Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	0,5	-0,3	2,0	0,7	-1,5	-1,0	0,17
Totale settori extra agricoli	1,0	0,6	1,5	1,2	-0,4	-0,6	1,01
Totale	0,8	0,6	1,5	1,2	-0,7	-0,6	0,83
							0,60

(a) Valore aggiunto ai prezzi base.

(b) Occupati calcolati nella contabilità economica.

(c) Valore aggiunto per occupato.

(d) Variazioni assolute del valore aggiunto settoriale tra l'anno t e l'anno $t-1$ in % del valore aggiunto complessivo dell'anno $t-1$.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

consecutivi di continue flessioni (con una perdita cumulata dal 2007 del -32,7%), mentre in crescita rimangono il settore industriale (+1,3%, in calo rispetto al +2,4% dell'anno precedente) e, in misura minore, il settore composito dei servizi (+0,6%, che raddoppia il tasso di crescita del 2015, +0,3%).

Nel settore industriale l'incremento dell'attività è stato rilevante, seguendo la crescita della domanda interna, specie di beni d'investimento: il prodotto del settore dell'industria in senso stretto, che include anche il comparto energetico, è aumentato nel 2016 dell'1,3%, in diminuzione rispetto all'anno precedente (+2,4%). Nella manifattura la crescita è stata lievemente inferiore (+1,1%), sostenuta dalle produzioni metallurgiche (+3,7%) e di macchinari e di mezzi di trasporto, specie nel settore automobilistico (2,3%). Una flessione si è registrata solo nel settore del tessile, calzaturiero, legno, carta ed editoria (-2,2%), in cui la concorrenza dai paesi emergenti è particolarmente sentita. In forte evoluzione le attività relative alle *utilities* quali acqua, gas, energia elettrica e altro, cresciute del 3,6%, più che raddoppiando l'incremento del 2015 (1,4%). Nel complesso, dal 2008 al 2016 il manifatturiero è diminuito cumulativamente del -12,5%. L'aumento del settore dei servizi nel 2016 è collocato principalmente nel commercio (+2,4% rispetto al +2,2% dell'anno precedente) e nel settore composito dei trasporti, comunicazioni e turismo (+0,6%, rispetto alla flessione del -0,9% dell'anno precedente), che risentono positivamente dell'aumento dell'attività produttiva e dei consumi.

Anche considerando la somma dei valori aggiunti settoriali e non il PIL, la crescita è stata superiore al Sud (0,8%) che nel resto del Paese (0,6%): tale differenza positiva rimane negli andamenti di tutti i settori, tranne che per l'agricoltura e i servizi finanziari (v. Tab. 5).

Il valore aggiunto nel settore agricolo è diminuito, nel 2016, al Sud del -4,5%, non neutralizzando però l'eccezionale crescita registrata nel 2015 (7,5%). Nel Centro-Nord la produzione agricola è invece aumentata (2%), sebbene a un ritmo inferiore del 2015 (2,5%). Dall'inizio della crisi, il valore aggiunto in questo settore è diminuito cumulativamente nel Mezzogiorno del -9,3%, mentre è aumentato sostanzialmente nel resto del Paese (9,9%).

Nel 2016 il prodotto del comparto industriale del Mezzogiorno è ulteriormente cresciuto, con un incremento (+2,2%), superiore a quello dell'anno precedente (+1,3%), mentre nel resto del Paese l'aumento è stato minore (+0,8%) e in rallentamento rispetto al 2015 (+1,7%), che seguiva tre anni interrotti di flessioni. Un aumento è stato registrato anche nel settore delle costruzioni, ma solo nel Mezzogiorno: nel 2016 l'attività edile in questa area è aumentata (+0,5%), mentre è calata nel resto del Paese (-0,3%). Nel periodo 2008-2016 l'attività produttiva è diminuita in questo settore cumulativamente del -33,5% al Sud, del -32,4% nel resto del Paese. In entrambe le aree il settore ha risentito positivamente delle maggiori facilità di finanziamento e di spesa per le politiche infrastrutturali e dall'aumento degli scambi immobiliari sul mercato.

Nel settore dell'industria in senso stretto, il prodotto, nel 2016, è aumentato nel Mezzogiorno del 3,0%, un incremento maggiore di quello registrato nel Centro-Nord (+1%). Tale dinamica positiva del Sud è da attribuire in parte rilevante, anche

se non solo, al settore delle *utilities*, aumentato del 7,3% al Sud, del 2,7% nel resto del Paese: se si considera solo il settore manifatturiero, il divario di crescita tra le due aree del Paese si riduce, con una differenza di oltre un punto a favore del Mezzogiorno, dove l'incremento è stato del 2,2%, rispetto all'1,0% registrato nel resto del Paese. L'aumento della produzione del settore manifatturiero avviene al termine di un periodo (2008-2016) in cui il valore aggiunto di questo settore al Sud si è ridotto di oltre un quarto (-27,3%), con una caduta più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (-9,9%). Il prodotto manifatturiero nel Mezzogiorno era pari al 14,1% di quello del Centro-Nord nel 2016, al 17,8% nel 2001, con una differenza che segnala il progredire dei processi di riduzione della base industriale meridionale: il peso del settore dell'industria manifatturiera sul totale del prodotto del Mezzogiorno passa dal 10,5% del 2001 all'8,0% del 2016, essendo in molte regioni meridionali ormai sotto le due cifre.

La crescita del 2016 ha riguardato anche i servizi, sebbene in misura generalmente inferiore: il prodotto terziario nel Paese è aumentato dello 0,6% rispetto al 2015, che aveva registrato un incremento minore (+0,3%). La dinamica è stata differenziata per area e settore: al Sud il prodotto terziario è cresciuto dello 0,8%, più che nel Centro-Nord (+0,5%). Il settore che in entrambe le aree è cresciuto maggiormente è quello del commercio e riparazioni, aumentato nel Mezzogiorno del 2,5%, del 2,3% nel resto del Paese. Questo andamento favorevole risente della ripresa dei consumi e del miglioramento delle aspettative di reddito da parte delle famiglie.

Un buon risultato è ottenuto anche dal settore dei trasporti e comunicazione e turismo e ristorazione, con un aumento dell'1% Nel Mezzogiorno, pari al doppio di quello realizzato nel resto del Paese (+0,5%). Come precedentemente sottolineato, esistono indizi che tale aumento sia collegabile a un risultato particolarmente favorevole del turismo nelle regioni meridionali, favorito dall'instabilità politica registrata in altri paesi concorrenti, specie sulle sponde del Mediterraneo. L'*Indagine sul turismo internazionale* della Banca d'Italia segnala come nel 2016 il numero di viaggiatori stranieri nel Mezzogiorno sia aumentato del 19,3%, rispetto al 6,6% medio in Italia, sebbene sia diminuita la spesa turistica media (-3,1%). Vi è stato inoltre un lieve incremento dei viaggi dei residenti in Italia nel Mezzogiorno, che ora rappresenta la destinazione del 19,7% di tutti i viaggi dei residenti in Italia.

L'*Indagine sulle imprese industriali e dei servizi* svolta dalla Banca d'Italia rileva anche informazioni su alcuni servizi privati non finanziari (attività di commercio, alberghi e ristorazione, trasporti e comunicazioni, servizi alle imprese) in imprese con 20 addetti e oltre. I risultati per i settori terziari mostrano come la crescita del fatturato nel 2016 sia stata nel Mezzogiorno (2%) superiore a quella media del Paese (1,1%).

In una prospettiva di medio-lungo periodo (v. Tab. 6), i servizi sono la componente più dinamica dell'offerta, che ha presentato nel passato decennio tassi di crescita positivi rispetto alle flessioni registrate nei comparti agricoli e industriali, e che quindi ha impedito una flessione ancora più preoccupante dell'economia meridionale, anche se la lunghezza della crisi ha poi riportato il livello del prodotto terziario a quello raggiunto alla fine degli anni Novanta: nel periodo 2001-2016 il

valore aggiunto terziario a prezzi costanti è diminuito cumulativamente al Sud del -0,3%, rimanendo pressoché stabile, sebbene senza crescita, specie se confrontato a quello dei settori industriali, crollato di oltre un quarto (-28,3%). Nel Centro-Nord i servizi sono stati, invece, dall'inizio dello scorso decennio l'unico comparto in crescita, pari cumulativamente nel 2001-2016 all'8%, mentre il comparto industriale è calato nello stesso periodo del -6,0%. Tale incremento si associa non solo alla tradizionale tendenza anticiclica dell'evoluzione del terziario, meno sollecitato dagli andamenti, sia positivi che negativi, del ciclo internazionale, ma anche al *trend* strutturale di crescita, che ha portato nel tempo all'aumento della quota di prodotti terziari nella produzione e nella spesa per consumi.

Il confronto tra andamenti dei settori dei servizi e dei settori manifatturieri nelle due aree nell'ultimo biennio (2015-2016) segnala alcuni aspetti di interesse della fase di ripresa. In particolare, i settori che sostengono la ripresa sono nel Mezzogiorno sia quelli industriali in senso stretto sia, soprattutto quelli edili e dei servizi, mentre nel Centro-Nord, dove d'altronde il prodotto terziario è cresciuto in misura più modesta, i settori industriali in senso stretto hanno mostrato una crescita più elevata, che contrasta con quella, negativa, dell'edilizia. Nel complesso, la differenza cumulata di crescita nel biennio 2015-2016 del settore dell'industria in senso stretto rispetto a quella dei servizi è stata pari a circa 1,5 punti percentuali nel Mezzogiorno, a 3,1 punti percentuali nel resto del Paese. L'ampiezza di tale differenza dipende in primo luogo dalle caratteristiche della ripresa nelle due aree del Paese: nel Centro-Nord la dinamica ciclica è dominata dai settori più sensibili alla domanda estera, come quelli manifatturieri, dove è maggiore il peso delle esportazioni; nel Mezzogiorno le componenti di domanda interna hanno un ruolo più rilevante, come il settore delle costruzioni, con quindi un effetto maggiore sui servizi, i quali risentono anche positivamente della domanda estera a loro direttamente rivolta, quale ad esempio quella dei turisti stranieri. Le differenze in termini di crescita (o decrescita) tra manifatturiero e servizi sono evidenti considerando il medio termine, dove emergono con più evidenza i fattori strutturali della crescita. Dal 2001 al 2016, nel Mezzogiorno, i servizi sono rimasti pressoché costanti, in termini di valore aggiunto a prezzi concatenati, con un decremento cumulato del -0,3%, mentre l'industria (in senso stretto) ha mostrato una flessione molto più ampia, pari al -28,4%. Nello stesso periodo, nel Centro-Nord, all'aumento cumulato dell'8% dei servizi si è contrapposta una diminuzione del -2,7% nell'industria in senso stretto. Sebbene la presenza di una dinamica media negativa nel periodo per il settore industriale sia da attribuire principalmente alla profondità della recente recessione, le differenze negli andamenti settoriali indicano con chiarezza come il terziario rimanga il comparto trainante dello sviluppo dell'economia nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno abbia almeno in parte compensato i pesanti effetti della crisi del settore manifatturiero. D'altronde, le differenti dinamiche settoriali mostrano come l'accelerazione del processo di terziarizzazione del Mezzogiorno possa riflettere non solo una maturazione del sistema economico, ma anche una possibile desertificazione dell'apparato industriale, che sta iniziando a superare solo ora le conseguenze della crisi. Se il sistema dei servizi del Mezzogiorno sostanzialmente ha tenuto il

passo, anche nella fase di flessione ciclica, di quello del Nord, lo stesso non si può dire del sistema industriale, che ora ha un percorso più difficile per rimanere connesso al resto del Paese, che richiede incrementi di competitività e quindi investimenti.

Nel 2016, anche nel mercato del lavoro la ripresa si è consolidata (v. Tab. 5). L'occupazione, misurata in «teste», è cresciuta dell'1,3%, pari a circa 311 mila unità in più rispetto all'anno precedente, quasi il doppio della crescita registrata nel 2015 (+0,7%). L'andamento è stato piuttosto simile nelle due circoscrizioni: gli occupati sono cresciuti nel Mezzogiorno (+1,5%, circa 101 mila unità in più), poco meno nel resto del Paese (+1,2%, pari a circa 210 mila unità). Nel biennio 2015-2016 si è quindi interrotta la caduta dell'occupazione meridionale, che proseguiva praticamente senza interruzioni dal 2007, ovvero dall'inizio della crisi. Da quella data, gli occupati meridionali sono diminuiti del -5,1%, circa 370 mila unità, pari a circa il 77% della riduzione complessiva nel Paese. Nel complesso, gli occupati nelle regioni del Mezzogiorno sono risultati pari nel 2016 a circa 6,9 milioni, il 27,7% dell'occupazione nazionale, un livello simile a quello del 2012.

Se guardiamo la formazione delle risorse dal lato dell'occupazione, osserviamo notevoli difformità settoriali. In termini di occupazione, a livello nazionale il processo di riduzione del settore agricolo nel periodo 2001-2016 risulta più rapido di quello in termini di prodotto (Tab. 6). In tale periodo, gli occupati in questo settore diminuiscono cumulativamente del -12,1% nel Mezzogiorno, a fronte di una caduta del prodotto più ampia (-14,5%), mentre calano del -16% nel resto del Paese, dove il prodotto è invece cumulativamente aumentato (+4,5%). Le quote in termini di occupazione rimangono comunque più elevate di quelle del prodotto: nel 2016 erano pari al 7,7% nel Mezzogiorno e al 2,2% nel Centro-Nord. Gli occupati nel settore industriale mostrano cumulativamente una riduzione nel periodo, pari al -17,9% nel Mezzogiorno, quasi il doppio del Centro-Nord (-9%). Il comparto dell'industria in senso stretto mostra, nello stesso periodo, un calo del -19,8% nel Mezzogiorno e del -13% nel resto del Paese. Nel complesso la quota di occupazione industriale diminuisce di circa 5 punti percentuali nel Centro-Nord e di quattro nel Mezzogiorno. L'occupazione dei servizi nel periodo invece cresce, del 9,8% nel Mezzogiorno, più del doppio (+20,1%) nel resto del Paese. Complessivamente, la quota dell'occupazione terziaria cresce similmente in entrambe le circoscrizioni, di circa 5 punti percentuali nel Mezzogiorno, di 6 nel Centro-Nord.

In termini aggregati per l'intero Paese, la crescita nel 2016 dell'*input* di lavoro è determinata dalla dinamica dei lavoratori dipendenti, che aumentano dell'1,9% mentre i lavoratori autonomi si sono ridotti del -0,5%. La riduzione dell'occupazione autonoma è un processo che ha attraversato l'intero decennio, al contrario di quella dipendente che è invece aumentata: cumulativamente, per l'intero Paese, i dipendenti sono aumentati dell'11,9% dal 2001 al 2016, mentre gli indipendenti sono diminuiti del -2,9%. Tali dinamiche riflettono sia l'esodo dei lavoratori indipendenti agricoli, sia i processi di ristrutturazione in atto in vari settori, che portano a una riduzione delle unità di minori dimensioni, spesso condotte tramite lavoro autonomo.

TAB. 6. Variazioni e composizione % del prodotto e dell'occupazione nel periodo 2001-2016

Settori di attività	Variazioni % 2001-2016				Composizione %			
	Mezzogiorno		Centro-Nord		Mezzogiorno		Centro-Nord	
	Media annua	Cumulata	Media annua	Cumulata	2000	2016	2000	2016
Prodotto (a)								
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-1,0	-14,5	0,3	4,5	3,6	3,3	1,7	1,7
Industria	-2,1	-28,3	-0,4	-6,0	21,5	16,6	28,1	25,4
In senso stretto	-2,1	-28,4	-0,2	-2,7	14,9	11,4	22,6	21,2
Costruzioni e lavori del Genio civile	-1,9	-26,8	-1,1	-16,5	6,5	5,1	5,4	4,3
Servizi	0,0	-0,3	0,5	8,0	74,9	80,2	70,1	72,9
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	-0,1	-1,6	0,3	4,5	11,9	12,6	11,7	11,8
– Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	0,1	2,4	0,6	9,4	11,2	12,3	12,3	13,0
– Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	0,2	3,5	0,6	9,3	22,6	25,2	27,9	29,3
– Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	-0,2	-3,4	0,3	4,9	29,1	30,1	18,7	18,8
Totale settori extra agricoli	-0,4	-6,6	0,2	3,9	96,4	96,7	98,3	98,3
Totale	-0,4	-6,9	0,2	3,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Occupazione (b)								
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-0,8	-12,1	-1,1	-16,0	8,9	7,7	2,9	2,2
Industria	-1,2	-17,9	-0,6	-9,0	21,9	17,7	30,2	24,9
In senso stretto	-1,4	-19,8	-0,9	-13,0	14,3	11,2	24,1	19,0
Costruzioni e lavori del Genio civile	-1,0	-14,3	0,4	7,1	7,6	6,4	6,1	5,9
Servizi	0,6	9,8	1,2	20,1	69,2	74,6	66,9	72,9
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	0,2	2,5	0,5	8,0	16,3	16,4	14,6	14,3
– Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	1,0	16,9	1,1	18,7	9,9	11,3	12,7	13,6
– Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	1,8	32,6	2,1	39,2	9,7	12,6	13,5	17,0
– Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	0,3	4,7	1,0	17,7	33,4	34,3	26,2	28,0
Totale settori extra agricoli	0,2	3,2	0,7	11,1	91,1	92,3	97,1	97,8
Totale	0,1	1,8	0,6	10,3	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Valore aggiunto ai prezzi base.

(b) Occupati calcolati nella contabilità economica.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

In una fase di ciclo negativo queste espulsioni vengono accelerate, anche se con un'intensità in genere inferiore alla riduzione del prodotto: la diminuzione degli indipendenti è infatti stata nel periodo 2007-2016 cumulativamente del -7,3%.

Nel complesso, i dati sull'occupazione segnalano il consolidamento della fase positiva del ciclo, iniziata l'anno precedente, essendo l'adattamento di questo fattore di produzione meno veloce rispetto alle variazioni dell'andamento economico. Il recupero dell'occupazione, favorita anche dalle politiche di liberalizzazione e facilitazione della mobilità nel mercato del lavoro, spiega l'andamento in questa fase della produttività, che nel 2016 diminuisce per l'intero Paese (−0,6%) dopo la stagnazione dell'anno precedente (0,0%).

Dall'inizio del secolo la produttività del Paese è calata: dal 2001 al 2016 la variazione cumulata di produttività è stata negativa, e pari al −6,0%. Tale andamento è il risultato di varie tendenze, con effetti opposti sull'andamento della produttività: da una parte, è in moto un processo di recupero di redditività ed efficienza produttiva che l'economia italiana ha messo in atto in seguito all'intensificarsi della pressione concorrenziale dall'estero e del calo delle quote di commercio internazionale, sebbene questo processo, iniziato nella prima parte degli anni Duemila, sia stato fortemente influenzato dall'avvento della crisi; dall'altra, le modifiche strutturali sul mercato del lavoro hanno ridotto i costi di adattamento e quindi hanno intensificato l'uso dell'*input* di lavoro rispetto ad altri fattori. Inoltre, l'economia italiana sconta un *deficit* di innovatività, che si riflette nel ritardo del «dividendo delle nuove tecnologie ITC», che invece ha avuto luogo in paesi concorrenti. Infine, il ridursi del peso del comparto manifatturiero a favore di settori a più alta intensità di lavoro. Il prodotto per occupato è cresciuto nel settore agricolo (+12,0% in termini cumulati nel periodo 2001-2016), aumentato in misura minore nel settore dell'industria in senso stretto (+8,4%), mentre è diminuito fortemente nelle costruzioni (−19,2%) e nei servizi (−9,5%).

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

Il prodotto per occupato nel 2016 è ulteriormente diminuito nel Mezzogiorno (−0,7%), dopo il calo registrato nel 2015 (−0,5%); si è ridotto anche nel resto del Paese (−0,6%), mentre era aumentato l'anno precedente (+0,2%) (Tab. 5). Un andamento difforme è stato registrato per la produttività nel settore agricolo, che è molto diminuita al Sud (−5,9%) mentre è aumentata nel Centro-Nord (+1,0%). Nel settore industriale in senso stretto vi è un incremento del prodotto per addet-

to in entrambe le aree: +1,3% nel Mezzogiorno, meno della metà (+0,5%) nel resto del Paese. Il prodotto per addetto è aumentato anche nel settore delle costruzioni, che durante la crisi non ha svolto più il tradizionale ruolo di assorbimento o contenimento del disagio occupazionale: l'incremento è stato del 3,3% sia al Sud, che nel Centro-Nord. La produttività nei servizi è diminuita in entrambe le aree, nel Mezzogiorno (-1,0%) e in misura pressoché analoga nel Centro-Nord (-1,2%). Nel Mezzogiorno l'aumento più forte di produttività nei servizi è stato registrato nel settore del commercio (+0,6%), che ha assorbito lavoratori (+1,8%) meno che proporzionalmente alla crescita del prodotto (+2,5%); analogo, anche se minore, è stato l'andamento dello stesso settore del Centro-Nord, la cui produttività è cresciuta (+0,3%) a fronte di un minore incremento degli occupati (+2%) rispetto a quello del valore aggiunto (+2,3%). I settori in cui la produttività ha registrato un calo in entrambe le aree sono quello composito del turismo, trasporti e comunicazioni, che ha ancora risentito del passato ciclo negativo (-0,9% nel Mezzogiorno, -2,1% nel Centro-Nord), quello delle attività finanziarie, dove la produttività è diminuita del -2,2% nel Centro-Nord, meno al Sud (-0,9%) e anche quello dei consumi pubblici (-1,5% nel Mezzogiorno, -1% nel Centro-Nord).

Nel complesso, il livello del prodotto per addetto a prezzi concatenati è risultato nel Mezzogiorno pari al 76,8% del Centro-Nord nel 2016, con una lieve diminuzione rispetto al 76,9% del 2015 ma ancora indietro rispetto all'80,2% del 2009, il valore più elevato del decennio (Tab. 7, Fig. 2). Il confronto settoriale degli andamenti relativi di produttività mostra come nel decennio il Mezzogiorno abbia mostrato segni di recupero della produttività specie nella seconda parte del periodo fino al 2009, soprattutto nel settore dei servizi, in particolare in quelli destinati alle imprese e alle famiglie, mentre il divario è aumentato particolarmente nell'industria in senso stretto. Dal 2009, nella temporanea fase di ripresa ciclica la produttività relativa del Mezzogiorno è diminuita in tutti settori, tranne che nell'edilizia, con una caduta più forte nel settore agricolo e soprattutto in quello manifatturiero. Nel 2016, come segnalato, vi è un lieve calo al Sud, dominato dalla flessione del prodotto per occupato in agricoltura.

Come mostra la Fig. 2, nel 2008-2016 il prodotto per addetto è calato cumulativamente del -6,0% nel Mezzogiorno, del -4,6% nel resto del Paese. Il calo relativo dei livelli di produttività si è concentrato nei settori agricoli e industriali. Nel settore dell'industria in senso stretto, la produttività del lavoro media è stata nel 2016 solo il 70,2% di quella del resto del Paese. Dall'inizio della crisi tale produttività è diminuita di -11 punti percentuali. In agricoltura il calo è stato sempre di 11 punti, ma partendo da un livello molto più basso (53,9% del Centro-Nord nel 2007, 42,9% nel 2016). Per i servizi, invece, vi è stato un modesto guadagno di competitività relativa nel 2016, passata dall'82% del 2008 all'82,5% della produttività del Centro-Nord. Tale guadagno ha parzialmente compensato le perdite nel settore agricolo e industriale, cosicché per il totale dell'economia il differenziale è rimasto simile (76,8% nel 2016, ma con una riduzione di -1,2 punti rispetto al 2007).

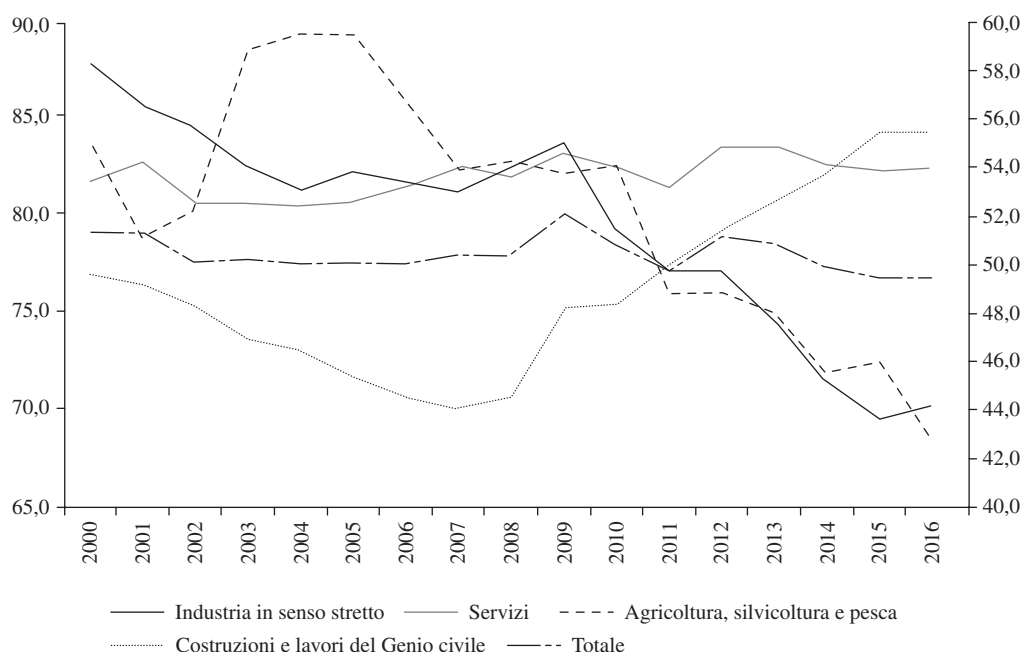
TAB. 7. Produttività (a) dei settori dell'economia del Mezzogiorno in % del Centro-Nord (valori concatenati. Anno di riferimento 2010)

Settori di attività	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variazioni assolute		
												2001-2007	2008-2016	2001-2016
Agricoltura, silvicoltura e pesca	54,9	53,9	54,1	53,8	54,0	48,8	48,8	47,9	45,5	46,0	42,9	-1,0	-11,0	-12,0
Industria	83,4	75,0	75,8	78,5	74,7	73,8	74,3	73,2	71,2	69,9	70,6	-8,4	-4,5	-12,9
In senso stretto	87,9	81,2	82,5	83,7	79,3	77,2	77,2	74,6	71,5	69,6	70,2	-6,7	-11,0	-17,7
Costruzioni e lavori del Genio civile	76,9	70,1	70,8	75,3	75,4	77,6	79,2	80,8	82,2	84,3	84,3	-6,9	14,3	7,4
Servizi	81,7	82,6	82,0	83,3	82,5	81,5	83,5	83,5	82,6	82,3	82,5	0,9	-0,1	0,8
- Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	72,3	68,0	70,1	70,9	70,1	68,7	73,7	72,9	72,4	71,5	71,7	-4,2	3,7	-0,6
- Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	92,0	83,8	85,6	86,0	84,0	82,7	88,7	88,2	86,3	86,4	87,4	-8,2	3,6	-4,6
- Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	89,6	92,6	88,4	91,0	90,2	89,9	88,5	87,3	86,9	88,0	89,1	3,0	-3,5	-0,5
- Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	96,7	103,2	103,0	103,1	102,7	101,0	101,7	103,0	101,3	100,7	100,2	6,5	-3,0	3,5
Totale settori extra agricoli	82,7	81,0	80,9	83,1	81,4	80,4	82,0	81,7	80,6	79,9	80,1	-1,7	-0,9	-2,6
Totale	79,1	78,0	78,0	80,2	78,4	77,3	78,9	78,7	77,5	76,9	76,8	-1,1	-1,2	-2,3

(a) Valore aggiunto ai prezzi base per occupato.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

FIG. 2. *Produttività dei principali settori dell'economia del Mezzogiorno in % del Centro-Nord (su valori a prezzi costanti). Industria in senso stretto, costruzioni, servizi e totale economia (scala a sinistra); agricoltura (scala a destra)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

4.2. Gli aspetti strutturali della crescita

Le diversità nella composizione settoriale della produzione nelle differenti circoscrizioni del Paese hanno un impatto sul ritmo della ripresa, in quanto, come precedentemente notato, la stessa è disomogenea per settore. Le differenze nella crescita economica ma anche nell'andamento ciclico del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, valutato ad esempio in termine di valore aggiunto o occupazione, possono anche riflettere una presenza eterogenea delle diverse industrie e settori. Per questo, una comparazione attenta dei processi di crescita e convergenza tra le due aree deve tenere conto e scomporre gli effetti relativi a due componenti differenti: quella legata alle specifiche capacità di sviluppo di ogni settore (detta componente di competitività, C) e quella relativa invece alla composizione settoriale (detta componente di struttura, S). Tale suddivisione permette di valutare se le differenze nella crescita siano attribuibili al *mix* presente in ogni area di comparti ad alta o bassa dinamica. L'analisi delle differenze nella dinamica di crescita del Mezzogiorno rispetto alla media del Paese isola l'effetto della particolare struttura produttiva meridionale, caratterizzata da un'elevata quota di attività agricole e terziarie, individuando se sia di aiuto oppure d'impaccio per lo sviluppo. Lo strumento utilizzato è l'analisi *Shift-Share*, che identifica il contributo delle due componenti in un quadro di analisi di statica comparata (Tab. 8).

TAB. 8. *Risultati dell'analisi «Shift-Share» del valore aggiunto e dell'occupazione dell'economia meridionale nel periodo 1995-2016 (differenziale rispetto alla media italiana)*

Settori	S	C	T
Valore aggiunto			
Totale	-0,31	-8,55	-8,85
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-0,06	-0,38	-0,45
Estrazione di minerali	0,00	0,21	0,21
Industria manifatturiera	0,96	-1,70	-0,75
Fornitura di energia elettrica, gas, ecc.	-0,15	-1,10	-1,24
Costruzioni e lavori del Genio civile	-0,29	-0,63	-0,92
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	0,00	0,09	0,09
Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	-0,27	-0,25	-0,52
Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	-0,22	-2,49	-2,71
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e di divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	-0,27	-2,29	-2,56
Occupati			
Totale	-1,51	-6,97	-8,49
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-2,33	-0,30	-2,63
Estrazione di minerali	-0,02	0,00	-0,02
Industria manifatturiera	2,46	-0,55	1,90
Fornitura di energia elettrica, gas, ecc.	-0,01	-0,14	-0,15
Costruzioni e lavori del Genio civile	-0,09	-1,16	-1,26
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	-0,02	-0,33	-0,35
Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	-0,38	-0,47	-0,85
Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	-1,32	-0,89	-2,22
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e di divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	0,20	-3,13	-2,93

Legenda: S = effetto struttura. C = effetto competitività. T = differenziale complessivo rispetto alla media italiana.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

La scomposizione proposta è stata applicata, per il valore aggiunto a prezzi costanti e per l'occupazione, ai singoli settori dell'economia del Mezzogiorno per il periodo 1995-2016, usando come termine di raffronto la crescita dell'economia nazionale. I risultati sono riportati nella Tab. 8. L'analisi mostra che le peggiori *performance* del Mezzogiorno in termini di prodotto reale, valutabili in circa 8,9 punti percentuali in meno rispetto alla crescita nazionale cumulata del periodo, siano completamente attribuibili alla componente di competitività. L'effetto negativo attribuibile a tale componente ammonterebbe nel periodo a circa -8,6 punti percentuali in meno nella crescita, a cui si aggiunge un modesto contributo dell'effetto di specializzazione (circa -0,3 punti). Infatti, la quota relativamente elevata delle regioni meridionali di produzione nel settore terziario avvantaggia in questo caso il Mezzogiorno, dati i risultati modesti del settore industriale e quelli più positivi dei servizi. L'effetto struttura (S) è concentrato in massima parte nel settore dell'industria in senso stretto, valutabile in una riduzione del divario di circa un punto. Tale effetto positivo della minore quota industriale è stato ampiamente influenzato dalla

recente recessione: se calcolata solo fino al 2008, l'impatto è pari solo circa alla metà. L'effetto competitività, derivante dal differenziale di crescita nei diversi settori tra Mezzogiorno e media del Paese risulta particolarmente negativo nei settori del manifatturiero (-1,7 punti) e dei servizi, e, tra questi, nel comparto che raccoglie i servizi alle imprese, che sconta ancora ritardi strutturali dovuti anche a una limitata evoluzione della domanda, e quelli a prevalenza pubblica, che hanno risentito delle politiche di risanamento fiscale (rispettivamente -2,5 e -2,3 punti circa).

Le *performance* negative del Mezzogiorno in termini di crescita dell'occupazione sono simili a quelle registrate per il prodotto, e pari a circa -8,5 punti percentuali cumulati nel periodo. Come per il prodotto, tale differenziale negativo è da attribuire principalmente all'effetto competitività, mentre l'effetto di specializzazione ha un impatto minore. Quest'ultimo è dovuto alla parziale compensazione tra l'effetto negativo del settore agricolo e finanziario, e quello positivo nell'industria in senso stretto. L'effetto negativo della competitività è attribuibile principalmente alla minore crescita dell'occupazione, in termini relativi con il resto del Paese, nei settori delle costruzioni e in quelli terziari, in particolare nel settore dei servizi finanziari e di quelli a prevalenza pubblica, quest'ultimi con un impatto nel differenziale di quasi 3 punti percentuali. Una crescita minore dell'occupazione risulta anche in tutti gli altri settori, dall'agricoltura, alle costruzioni agli altri servizi, tranne l'estrazione di minerali.

L'applicazione della stessa analisi *Shift-Share* alla crescita della produttività del lavoro richiede di esplicitare un ulteriore termine, riguardante la riallocazione dell'occupazione verso settori a minore o maggiore intensità di valore aggiunto per occupato (contrassegnati con R nella Tab. 9). I risultati segnalano anch'essi la presenza di processi di ristrutturazione nelle regioni meridionali, che si affiancano però agli effetti negativi sul territorio della crisi, in particolare nel Centro-Nord. Il lieve differenziale negativo di produttività che si rileva (1% cumulato nel periodo 1995-2016) deriva da una parziale compensazione degli effetti negativi di struttura e competitività con quelli positivi di riallocazione. Quest'ultimi riguardano particolarmente la riallocazione settoriale dai settori industriali a quelli dei servizi, principalmente dell'intermediazione finanziaria, del turismo e dei trasporti. Al contrario, il differenziale relativo alla componente struttura è negativo (più precisamente, circa -6% per l'effetto struttura). Quindi il Mezzogiorno viene relativamente penalizzato in primo luogo da una struttura produttiva sbilanciata verso settori a basso valore aggiunto (l'effetto struttura negativo), mentre è parzialmente favorito da un andamento della produttività, in particolare nell'industria in senso stretto, superiore a quello medio del Paese. Questo segnala quindi la necessità del sistema economico meridionale di tenere il passo con i processi di ristrutturazione e di innovazione diffusi nel resto del Paese per un recupero di competitività anche sui mercati interni. D'altronde la forte riallocazione della struttura produttiva verso settori ad alta produttività, come quelli dei servizi, in particolare dell'intermediazione finanziaria e immobiliare, connessa alla fase recessiva, ha ribaltato durante la crisi questi problemi: la riduzione occupazionale nell'industria e la crescita nei servizi ha consentito al sistema produttivo meridionale, relativamente a quanto accaduto nel Centro-Nord,

TAB. 9. Risultati dell'analisi «Shift-Share» del valore aggiunto per unità di lavoro dell'economia meridionale nel periodo 1995-2016 (differenziale rispetto alla media italiana)

Settori	S	C	R	T
Totale	-6,02	-1,65	6,69	-0,98
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,73	-0,36	-1,62	-0,24
Estrazione di minerali	0,20	0,30	-0,32	0,19
Industria manifatturiera	2,16	-1,45	-2,80	-2,09
Fornitura di energia elettrica, gas, ecc.	-0,54	-0,81	-0,10	-1,45
Costruzioni e lavori del Genio civile	-1,22	0,26	-0,92	-1,87
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	0,30	0,31	0,40	1,00
Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	0,33	0,18	2,31	2,82
Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di trasporto	-7,04	-0,43	8,79	1,33
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	-1,95	0,34	0,94	-0,67

Legenda: S = effetto struttura. C = effetto competitività. R = effetto riallocazione. T = differenziale complessivo rispetto alla media italiana.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

di frenare la caduta congiunturale, sebbene poi la successiva ripresa ne è risultata rallentata.

4.3. Il PIL per abitante

I processi di convergenza delle regioni del Mezzogiorno verso i livelli di benessere del Centro-Nord sono proseguiti con estrema lentezza nel corso del primo decennio del secolo: dal 2000 al 2016 il PIL per abitante, indicatore che viene utilizzato come misura del livello di sviluppo di un'area, nelle regioni meridionali è passato dal 56,2% al 56,1% di quello del resto del Paese (Tab. 10). In un quindicennio il *gap* è rimasto pressoché identico: le tendenze spontanee alla chiusura del differenziale di crescita appaiono minime o nulle. In termini correnti, nel 2016 il prodotto pro capite è risultato nel Mezzogiorno pari a 18.214 euro, rispetto ai 32.454 euro del Centro-Nord. Sebbene dal 2001 l'attività economica del Mezzogiorno sia cumulativamente diminuita (-7,2% a prezzi costanti), mentre sia cresciuta nel resto del Paese (3,4% cumulato), l'aumento della popolazione residente al Centro-Nord (+9,2%, rispetto al +1,3% al Sud nel periodo 2001-2016), dovuto principalmente all'immigrazione straniera ma anche a seguito di movimenti migratori interni, ha quindi riequilibrato parzialmente il *gap*. Il divario ha mostrato una lievissima diminuzione nel 2016 rispetto al 2015 di 0,1 punti percentuali, dovuto prevalentemente alla dinamica del prodotto relativamente favorevole al Mezzogiorno. In termini monetari la differenza tra i livelli di reddito medio pro capite tra le due aree rimane ancora elevata (oltre 14.000 euro), indicando l'esistenza di differenze profonde nella produttività dei fattori nelle due ripartizioni.

TAB. 10. *PIL per abitante del Mezzogiorno e sue componenti (indici: Centro-Nord = 100)*

Anni	Prodotto per abitante		Prodotto per occupato		Occupati per abitante
	Euro correnti	(a)	(a)	(b)	
1995	11.481,4	55,6	74,1	76,5	75,0
1996	12.126,7	55,4	74,6	76,7	74,3
1997	12.734,3	55,8	75,3	77,3	74,1
1998	13.280,9	55,9	75,0	77,3	74,6
1999	13.767,8	56,3	76,6	79,1	73,5
2000	14.523,6	56,2	76,4	78,9	73,5
2001	15.271,4	56,5	76,7	78,9	73,6
2002	15.752,5	56,4	75,4	77,4	74,7
2003	16.186,4	56,4	75,8	77,5	74,4
2004	16.673,8	56,2	75,7	77,2	74,3
2005	17.151,1	56,7	76,2	77,3	74,5
2006	17.874,2	57,3	76,6	77,3	74,8
2007	18.370,5	56,9	76,9	77,7	74,1
2008	18.473,0	57,0	77,1	77,7	73,9
2009	17.944,2	58,0	79,4	79,8	73,1
2010	17.916,0	56,8	78,1	78,1	72,7
2011	18.039,1	56,1	77,0	77,0	72,9
2012	17.900,3	57,1	78,7	78,6	72,5
2013	17.619,3	56,7	78,6	78,5	72,1
2014	17.487,9	55,6	77,1	77,4	72,1
2015	17.854,3	56,0	76,6	76,7	73,1
2016	18.214,3	56,1	76,4	76,7	73,4

(a) Calcolato su valori a prezzi correnti.

(b) Calcolato su valori concatenati. Anno di riferimento 2010.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

Il divario tra le aree non in termini di prodotto pro capite ma di produttività del lavoro, che misura l'efficienza produttiva ed è strettamente legato all'intensità del processo di accumulazione di capitale fisico ed umano, è risultato minore: il *gap* nel prodotto per occupato è stato nel 2016 pari al 76,4% a prezzi correnti. Il divario è aumentato nel corso del quindicennio, ma in misura molto modesta a prezzi correnti (circa 0,3 punti).

La differenza tra PIL pro capite e PIL per occupato, sempre con riferimento al valore degli indici calcolati ponendo il Centro-Nord uguale a 100, è stata pari, nel 2016, a oltre 20 punti percentuali a favore della produttività. Questo può essere attribuito anche al diverso tasso di occupazione nelle due aree, a sua volta dipendente non solo dalla struttura demografica ma altresì dalla diversa propensione al lavoro, specie da parte della popolazione femminile. L'andamento del tasso lordo di occupazione (occupati in % della popolazione residente), il cui inverso rappresenta quanta popolazione in media sostiene ogni unità lavorativa dell'area, è diminuito in termini relativi nel Mezzogiorno nel corso della seconda parte del secolo scorso: era nel 1981 il 75,4% del Centro-Nord, è stato solo il 73,5% nel 2000. L'ampiezza del divario ha risentito non solo dello scoraggiamento all'entrata nel mercato del lavoro meridionale, specie per giovani e donne, ma anche dell'impatto della regolarizzazione dei lavoratori stranieri. La tendenza al recupero del divario, favorita anche dai processi migratori che hanno ridotto la crescita della popolazione al Sud e alla diminuzione della natalità in quest'area, si è invertita dal 2008 a causa della flessione maggiore

FIG. 3. PIL per abitante (scala a destra), produttività e tasso di occupazione (scala a sinistra) del Mezzogiorno in % del Centro-Nord



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

dell'occupazione al Sud durante la crisi: nel 2016 il livello dell'indicatore è risultato pari al 73,4%, 0,5 punti percentuali in meno rispetto al valore registrato nel 2008. La Figura 3 mostra come gli indicatori di PIL pro capite e di tasso di occupazione abbiano continuato la ripresa registrata dal 2014, dopo la flessione contemporanea iniziata dal 2009, segnalando il recupero relativo in quell'anno in termini di prodotto e occupazione dell'economia del Mezzogiorno e il riaggancio alla ripresa nazionale e internazionale. Al contrario, la produttività continua a diminuire, mostrando l'aspetto peculiare di questa ripresa che, a seguito anche delle politiche del lavoro adottate, assorbe lavoratori in proporzione maggiore al prodotto.

4.4. Le importazioni nette

La quota di importazioni nette (pari al saldo netto dello scambio di merci e servizi con l'estero e con il Centro-Nord) sul PIL nel Mezzogiorno è diminuita di 0,8 punti nel 2016 (17,0%) rispetto al 2015 (17,8%), che già risultava il valore

TAB. 11. *Importazioni nette del Mezzogiorno (a)*

Anni	In % del PIL	In % delle risorse disponibili
1995	20,3	16,9
1996	19,0	16,0
1997	19,6	16,4
1998	20,4	17,0
1999	20,4	17,0
2000	22,1	18,1
2001	21,5	17,7
2002	21,3	17,6
2003	22,9	18,6
2004	23,6	19,1
2005	23,8	19,2
2006	24,1	19,4
2007	23,5	19,1
2008	23,4	19,0
2009	22,7	18,5
2010	24,5	19,7
2011	23,5	19,0
2012	19,9	16,6
2013	18,4	15,5
2014	19,0	15,9
2015	17,8	15,1
2016	17,0	14,5

(a) A prezzi correnti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

più basso dal 1995 (Tab. 11). Dal 2003 tale quota tendeva ad aumentare, riflettendo un problema di più lungo periodo, pur inserendosi in un contesto di squilibrio strutturale degli scambi con il resto del Paese. Infatti, il fabbisogno di beni e servizi viene soddisfatto ricorrendo in misura relativamente maggiore all'acquisto fuori dall'area, sia probabilmente a causa di una diminuzione di competitività relativa delle produzioni meridionali, sia per una contrazione della base produttiva a seguito della forte concorrenza interna e internazionale, sia infine anche per una intensificazione della specializzazione nell'area. D'altronde la crisi ha portato a ridurre drasticamente gli acquisti di beni e servizi – mentre i primi segnali di ripresa nel contesto internazionale hanno dato spazio alle esportazioni – ribassando la quota dell'*import* a partire dal 2008 e portandola dal 2012 ai livelli minimi dall'inizio del secolo.

Il *deficit* complessivo dell'interscambio meridionale di beni e servizi a prezzi correnti con l'esterno è risultato pari, nel 2016, a 64,5 miliardi di euro, con una diminuzione in termini nominali del $-2,5\%$ rispetto al 2015. In percentuale del PIL la quota di importazioni nette ha registrato nel 2016 una diminuzione di 0,8 punti. Il rapporto si è quindi mantenuto su valori elevati, sebbene sia ancora inferiore ai valori raggiunti prima della conclusione dell'intervento straordinario all'inizio degli anni Novanta.

4.5. *L'impiego delle risorse*

4.5.1. *I consumi*

I consumi finali interni nel 2016, come già detto, sono cresciuti nel Mezzogiorno dell'1,0%, l'aumento registrato nel Centro-Nord è stato maggiore (+1,3%). La differenza tra le due aree è dovuta sia alla componente privata, sia a quella pubblica, che è aumentata in entrambe le circoscrizioni (del +0,5% nel Mezzogiorno, del +0,8% nel resto del Paese) rispetto al calo registrato nell'anno precedente, ma la cui crescita è rimasta inferiore ai consumi privati, proseguendo la Pubblica Amministrazione sul sentiero di risparmio delle spese correnti. I consumi delle famiglie sono aumentati nel 2016 nel Mezzogiorno dell'1,2%, lo stesso valore del 2015, poco più nel resto del Paese (+1,3%, rispetto all'incremento dell'1,4% registrato l'anno precedente). La migliore *performance* del Mezzogiorno in termini di prodotto, di occupazione e anche in termini di reddito disponibile (aumentato nel 2015 dell'1,3% nel Mezzogiorno, dell'1% nel resto del Paese), non si è quindi riflessa sui consumi delle famiglie, che sono comunque risultati frenati nelle regioni meridionali. Questo può essere determinato in parte dalla necessità di ricostituire le scorte monetarie, prosciugate negli anni di crisi, sia da attese ancora non completamente positive sull'uscita dal ciclo negativo. L'atteggiamento delle famiglie viene caratterizzato con l'analisi di alcune categorie di spesa: nel Mezzogiorno cresce meno che nel Centro-Nord la spesa alimentare (+0,5%, rispetto al +0,7%) e quella per abitazioni (+0,8%, rispetto al +1,3%), segnalando il permanere di incertezze e difficoltà sulle capacità di spesa anche future. Nel complesso del periodo 2008-2016 il calo cumulato dei consumi delle famiglie è stato al Sud pari al -11%, risultando molto più elevato di quello, pur importante, avutosi nel resto del Paese (-2%). Particolarmente ampia è la forbice per la spesa in vestiario e calzature, che diminuisce nel Mezzogiorno del -13,8%, dieci volte tanto che nel resto del Paese (-1,5%). Anche gli acquisti di case sono cresciuti nel 2016 del 14,6% al Sud, 4 punti in più nel resto del Paese (+18,9%). Nel 2016, l'aumento della spesa per automobili, pur con un parco macchine, in molti casi, vetusto è stata pari nel Mezzogiorno a quella nazionale (+15,8%), dopo il valore elevato registrato nel 2015 (+19,1%).

Questa prudenza nella spesa privata del Mezzogiorno riflette il pesante impatto della peggiore crisi dal dopoguerra, rispecchiato nell'ampia caduta dei redditi e dell'occupazione, che ha provocato una netta riduzione dei consumi delle famiglie meridionali rispetto al resto del Paese. Tale differenza è stata acuita dalla contrazione della spesa pubblica, cumulativamente pari al -5,1% nel Mezzogiorno, mentre è cresciuta del 3,6% nel resto del Paese.

Se si osserva l'andamento dei consumi interni in un periodo più lungo, considerando dall'inizio del secolo (cioè il periodo 2001-2016), si nota come la loro crescita media per anno sia stata nel Mezzogiorno lievemente negativa (-0,4%), mentre è aumentata moderatamente nel Centro-Nord (+0,3%). L'andamento della spesa della Pubblica Amministrazione è stato al confronto elevato, con una crescita nel

TAB. 12. Tassi annui di variazione % dei consumi finali interni

Aggregati	Media annua									Cumulata	
	2015	2016	1996-2016	1996-2000	2001-2007	2012-2014	2008-2014	2008-2016	2001-2016	2008-2016	2001-2016
Mezzogiorno											
Spese per consumi finali delle famiglie	1,2	1,2	0,1	1,8	0,6	-2,7	-2,0	-1,3	-0,5	-11,0	-7,6
Alimentari, bevande e tabacco	0,3	0,5	-0,2	1,8	0,3	-2,7	-2,3	-1,7	-0,9	-14,6	-13,0
Vestitiario e calzature	0,5	0,6	-0,2	2,6	-0,2	-4,3	-2,2	-1,6	-1,0	-13,8	-14,9
Abitazioni e spese connesse	1,0	0,8	-0,3	-1,1	0,2	-1,8	-0,7	-0,3	-0,1	-3,0	-1,6
Altri beni e servizi	2,0	2,1	0,4	3,3	0,9	-3,0	-2,7	-1,6	-0,5	-13,9	-8,4
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	-0,8	0,5	0,4	1,8	0,9	-1,1	-0,9	-0,8	0,0	-6,7	-0,5
Totale	0,6	1,0	0,2	1,8	0,7	-2,2	-1,7	-1,1	-0,4	-9,8	-5,5
Centro-Nord											
Spese per consumi finali delle famiglie	1,9	1,4	0,8	2,7	0,9	-1,7	-0,8	-0,2	0,2	-2,0	4,1
Alimentari, bevande e tabacco	0,4	0,7	0,1	1,7	0,6	-1,7	-1,5	-1,1	-0,3	-9,3	-5,4
Vestitiario e calzature	1,8	0,4	0,4	1,7	0,1	-2,5	-0,5	-0,2	-0,1	-1,5	-1,1
Abitazioni e spese connesse	1,6	1,3	0,7	2,1	0,7	-1,4	-0,6	-0,1	0,2	-1,1	3,5
Altri beni e servizi	2,7	2,0	1,1	3,2	1,0	-1,8	-0,7	0,0	0,4	-0,2	7,3
Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP	-0,5	0,8	0,8	1,4	1,4	-0,6	0,0	0,0	0,6	0,3	10,4
Totale	1,4	1,3	0,8	2,4	1,0	-1,5	-0,6	-0,2	0,3	-1,5	5,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

Centro-Nord (+0,8% m.a.) a fronte di una sostanziale stabilità al Sud (+0,1%), sottolineando come tale spesa abbia rappresentato nel periodo la componente più dinamica dei consumi interni. Le differenze sono invece rilevanti per quanto riguarda la spesa delle famiglie, che nel periodo 2001-2016 è risultata in lieve aumento in media d'anno nel Centro-Nord (+0,2%), mentre è diminuita nel Mezzogiorno (-0,5%). Tale peggiore andamento nelle regioni meridionali rispetto al resto del Paese è riscontrabile in tutte le componenti della spesa per consumi, in particolare nella componente del vestiario e calzature e nell'alimentare.

Date le differenze nella crescita dei consumi, pur in presenza di una minore dinamica della popolazione, il Mezzogiorno ha mostrato dall'inizio della crisi un allargamento del *gap* in termini di consumo pro capite rispetto al resto del Paese: nel 2016 i consumi pro capite delle famiglie del Mezzogiorno sono risultati pari solo al 67,4% di quelli del Centro-Nord (Tab. 13). Nel decennio ci sono stati complessivamente segni di recupero, che sono durati fino all'emergere della crisi: il livello relativo dei consumi pro capite al Sud è infatti aumentato, tra il 2000 e 2008, a prezzi costanti, dal 70,1% al 71,4% di quello del Centro-Nord, con un recupero pari a oltre un punto percentuale. Dal 2008, invece, il *gap* è tornato a riaprirsi, attestandosi

TAB. 13. *Consumi delle famiglie per abitante nel Mezzogiorno (Centro-Nord = 100)*

Anni	Alimentari, bevande, tabacco	Vestiaro e calzature	Abitazione e spese connesse	Altri beni e servizi	Totale
A valori concatenati. Anno di riferimento 2010					
1995	92,0	79,5	76,9	60,7	72,4
1996	91,2	81,3	70,9	60,8	70,9
1997	90,3	81,9	67,1	61,7	70,1
1998	91,2	83,4	65,6	62,5	70,2
1999	92,3	83,9	65,7	62,1	70,3
2000	93,4	83,7	66,2	61,5	70,1
2001	92,7	83,6	66,6	62,3	70,4
2002	93,5	84,0	66,0	62,8	70,6
2003	95,3	84,6	66,1	63,2	71,2
2004	95,3	85,4	66,3	63,0	71,1
2005	95,1	84,7	66,5	63,1	71,2
2006	94,0	85,6	66,8	63,3	71,3
2007	95,0	85,7	66,9	63,5	71,5
2008	94,5	87,2	67,7	63,0	71,4
2009	93,4	86,3	67,9	61,2	70,3
2010	94,1	83,3	68,3	59,9	69,6
2011	94,5	82,1	68,5	58,4	68,9
2012	93,9	79,4	69,4	57,4	68,5
2013	93,7	79,8	70,1	57,0	68,5
2014	92,8	78,6	68,7	57,0	67,8
2015	92,9	77,7	68,3	56,7	67,4
2016	92,9	78,0	68,1	56,9	67,4
A prezzi correnti					
2016	91,9	79,2	68,2	57,1	67,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

nel biennio 2015-2016 al valore più basso del periodo considerato. Mentre i consumi alimentari pro capite sono circa della stessa entità nelle due aree (a prezzi correnti nel 2016 erano al Sud il 91,9% di quelli del resto del Paese), il *gap* rimane ampio per il comparto dei beni e servizi diversi dagli alimentari, vestiario, calzature e abitazione (che include i servizi, la telefonia, le autovetture e beni analoghi), dove raggiunge nel 2016 solo il 57,1% del consumo pro capite a prezzi correnti del Centro-Nord.

4.5.2. *Gli investimenti*

Il miglioramento del clima di fiducia degli imprenditori e le favorevoli condizioni sul mercato del credito, unito alle aspettative positive sulla domanda interna, hanno sospinto gli investimenti anche nel Mezzogiorno, che sono cresciuti del 2,9%, più che confermando l'aumento del 2015 (2,0%) che veniva dopo sette anni di variazioni negative. L'incremento è stato simile a quello del Centro-Nord (3,0%), rispetto all'1,5% dell'anno precedente, e dove il calo era stato nel tempo inferiore. Infatti, sebbene la contrazione del processo di accumulazione durante la crisi sia stata profonda in entrambe le parti del Paese, l'intensità della flessione è stata notevolmente maggiore al Sud: nel periodo 2008-2016 gli investimenti fissi lordi sono

diminuiti cumulativamente nel Mezzogiorno del -34,9%, circa 12 punti in più che nel resto del Paese (-23,4%).

La crescita degli investimenti non ha interessato tutti i settori dell'economia meridionale: è stata negativa nel settore agricolo (-3%, dopo il +4,2% del 2015 che ha risentito dell'annata agraria eccezionale) e nel settore dei servizi pubblici (-2%). Al contrario, la crescita è stata elevata sia nell'industria in senso stretto (+5,2%), dopo tre anni di flessioni e favorita dai buoni risultati produttivi, sia soprattutto nell'edilizia (+8,7%, dopo il +9,6% del 2015), che sta velocemente recuperando la profonda caduta dell'ultimo decennio. Un aumento pur moderato è stato registrato complessivamente nei settori nei servizi (+2,5%). Ancora il recupero ai livelli pre-crisi appare distante: nel Mezzogiorno, per il settore dell'industria in senso stretto gli investimenti nel periodo 2008-2016 si sono ridotti di un terzo in termini cumulati (-33,6%), a differenza del Centro-Nord, dove il calo è stato ampio ma minore, pari a poco più della metà (-18%).

Anche gli investimenti nel settore delle costruzioni hanno segnato al Sud nel periodo 2008-2016 un calo molto forte (-34,6%), anche se meno intenso di quello del Centro-Nord (-45,3%).

Altro settore particolarmente colpito dal drastico calo di investimenti è l'agricoltura, riflettendo la maggiore difficoltà di ordine strutturale (modeste dimensioni aziendali e invecchiamento dei conduttori), nel quale la diminuzione ha raggiunto al Sud nel periodo 2008-2016 il -52,9%, oltre il doppio rispetto al -23,8% del Centro-Nord. Il processo di ridimensionamento ha colpito naturalmente anche il settore dei servizi, con un calo del 34% al Sud, superiore al -24,4% del Centro-Nord.

Esiste anche una differenziazione dimensionale nella dinamica dell'accumulazione. L'indagine condotta dalla Banca d'Italia sulle imprese con almeno 20 addetti nell'industria in senso stretto e nei servizi privati non finanziari indica che la crescita del 2016 sarebbe in gran parte attribuibile alle piccole e medie imprese manifatturiere. Il contributo degli incentivi fiscali, introdotti con il *superammortamento*, secondo l'indagine è stato significativo: circa un quinto delle aziende ha dichiarato che in assenza di tale incentivo la spesa in investimenti sarebbe stato inferiore.

Dato l'aumento degli investimenti, superiore a quello del prodotto, il tasso di accumulazione, espresso come quota degli investimenti fissi lordi sul PIL, nel 2016 è lievemente aumentato, sia nel Centro-Nord, al 17,5%, sia nel Mezzogiorno, al 16,8%, in entrambi i casi largamente al di sotto dei valori precedenti la crisi (Tab. 15). Il divario a favore del Centro-Nord, pari a 0,7 punti, è rimasto pressoché costante. Rispetto all'anno precedente è lievemente diminuito, invece, il divario per quanto riguarda gli investimenti per abitante, che nel Mezzogiorno sono risultati a prezzi correnti pari al 54,3% di quelli del Centro Nord, una differenza maggiore di quella registrata negli anni pre-crisi.

Il massiccio disinvestimento avvenuto al Sud ha avuto conseguenze per la futura crescita dell'area, aggravando la già scarsa competitività e favorendo nella sostanza un processo di desertificazione dei territori meridionali, ponendo dubbi sulla stessa possibilità di queste regioni di potersi agganciare al ciclo positivo internazionale e nazionale. I buoni risultati del biennio 2015-2016 fanno comunque supporre che sia

Tab. 14. Tassi di variazione % degli investimenti fissi lordi per branca proprietaria e branca produttrice (a prezzi concatenati, anno di riferimento 2010)

Branche	Media annua										Cumulata		
	2015	2016	1996-2016	1996-2000	2001-2007	2012-2016	2008-2014	2008-2016	2001-2016	2001-2007	2008-2016	2001-2016	2001-2016
Mezzogiorno													
<i>Per branca proprietaria</i>													
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4,2	-3,0	-2,6	3,8	0,1	-12,4	-10,4	-8,0	-4,6	0,4	-52,9	-52,8	
Industria	0,0	5,6	-1,0	5,0	-0,4	-2,8	-6,5	-4,5	-2,7	-2,9	-33,8	-35,7	
- In senso stretto	-1,2	5,2	-1,0	4,9	-0,7	-0,8	-6,2	-4,5	-2,8	-4,5	-33,6	-36,6	
- Costruzioni	9,6	8,7	-0,4	5,2	1,2	-14,1	-8,2	-4,6	-2,1	8,9	-34,6	-28,8	
Servizi	2,4	2,5	-0,4	2,9	2,7	-8,5	-6,4	-4,5	-1,4	20,6	-34,0	-20,4	
- Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	6,2	3,2	0,8	4,3	3,8	-12,5	-5,5	-3,3	-0,3	29,5	-26,4	-4,7	
- Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	1,9	4,4	-1,3	1,2	2,7	-8,1	-7,9	-5,6	-2,0	20,8	-40,2	-27,8	
- Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	0,1	-2,0	0,5	5,8	1,7	-5,5	-3,9	-3,2	-1,1	12,6	-25,7	-16,3	
<i>Per branca produttrice</i>													
Costruzioni e lavori del Genio civile	2,4	2,1	-1,2	1,0	2,7	-9,0	-7,2	-5,2	-1,8	20,2	-38,2	-25,8	
Macchine, attrezzature, mezzi di trasporto e altri prodotti	1,3	4,1	0,2	7,6	0,6	-5,3	-5,7	-3,9	-2,0	4,2	-30,0	-27,1	
Totale	2,0	2,9	-0,6	3,5	1,8	-7,6	-6,6	-4,7	-1,9	13,3	-34,9	-26,2	

TAB. 14. (segue)

Branche	Media annua										Cumulata	
	2015	2016	1996-2016	1996-2000	2001-2007	2012-2014	2008-2014	2008-2016	2001-2016	2001-2007	2008-2016	2001-2016
Centro-Nord												
<i>Per branca proprietaria</i>												
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-0,1	5,7	0,5	5,8	1,2	-9,2	-4,6	-3,0	-1,2	9,1	-23,8	-16,9
Industria	2,4	4,0	0,4	2,9	2,6	-6,3	-4,2	-2,6	-0,3	19,7	-20,9	-5,3
- In senso stretto	2,5	3,7	0,5	2,7	2,4	-5,7	-3,6	-2,2	-0,2	18,4	-18,0	-2,9
- Costruzioni	0,8	7,8	-0,6	4,3	4,0	-12,1	-9,3	-6,5	-2,0	31,9	-45,3	-27,8
Servizi	1,3	2,4	0,4	4,0	2,3	-5,2	-4,4	-3,1	-0,8	16,9	-24,4	-11,7
- Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazioni di autoveicoli e motocicli; trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	1,5	2,5	0,6	5,6	1,8	-5,7	-4,5	-3,1	-1,0	13,3	-24,5	-14,4
- Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	1,4	3,9	0,4	2,6	2,8	-4,4	-4,1	-2,7	-0,3	21,5	-21,7	-4,8
- Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	0,4	-2,9	-0,2	5,0	1,5	-7,0	-5,1	-4,3	-1,8	11,4	-32,6	-24,9
<i>Per branca produttrice</i>												
Costruzioni e lavori del Genio civile	-1,3	0,7	-0,7	2,2	2,7	-7,6	-6,0	-4,8	-1,6	20,2	-35,7	-22,7
Macchine, attrezzature, mezzi di trasporto e altri prodotti	4,1	4,8	1,4	5,5	1,9	-3,8	-2,7	-1,1	0,2	14,4	-9,7	3,4
Totale	1,5	3,0	0,4	3,8	2,3	-5,7	-4,4	-2,9	-0,7	17,4	-23,4	-10,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

TAB. 15. *Investimenti fissi lordi dal 1995 al 2015*

Anni	In % del PIL		Indici 2000 = 100						Investimento per abitante del Mezzogiorno (Centro-Nord = 100)
			Mezzogiorno			Centro-Nord			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Costruzioni	Macchine e attrezzature	Totale	Costruzioni	Macchine e attrezzature	Totale	
A valori concatenati. Anno di riferimento 2010									
1995	19,7	18,4	—	—	—	—	—	—	61,3
1996	19,6	18,7	—	—	—	—	—	—	59,9
1997	20,2	18,4	—	—	—	—	—	—	62,9
1998	20,5	18,9	—	—	—	—	—	—	62,6
1999	20,4	19,6	—	—	—	—	—	—	60,5
2000	21,1	20,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	61,0
2001	21,5	20,3	105,8	99,7	103,2	103,6	102,0	102,8	61,5
2002	21,4	21,4	109,6	93,3	102,6	111,5	106,1	108,9	58,0
2003	22,1	21,1	110,6	97,4	105,1	114,9	100,0	107,7	60,5
2004	22,6	21,0	114,9	99,0	108,3	116,6	102,1	109,5	61,7
2005	22,3	21,3	116,9	94,6	107,6	117,5	106,7	112,2	60,3
2006	23,0	21,4	121,8	101,0	112,9	119,0	111,0	115,1	62,0
2007	22,9	21,5	120,2	104,2	113,3	120,2	114,4	117,4	61,4
2008	21,9	21,2	116,4	92,3	106,3	115,9	114,2	115,0	59,2
2009	21,2	20,1	106,3	84,9	97,9	104,3	101,8	102,9	61,3
2010	20,7	19,7	99,4	88,4	95,0	101,8	104,4	103,1	59,6
2011	19,5	19,4	94,2	81,3	89,0	98,7	106,5	102,5	56,4
2012	18,1	18,2	86,6	72,2	80,8	89,0	97,2	93,0	56,7
2013	16,8	17,4	76,5	68,0	73,1	83,1	92,4	87,6	54,7
2014	16,4	17,0	71,0	69,1	70,3	77,8	94,8	86,0	53,8
2015	16,5	17,1	72,7	70,0	71,7	76,8	98,6	87,3	54,1
2016	16,8	17,5	74,2	72,9	73,8	77,3	103,4	89,9	54,2
A prezzi correnti									
2016	16,6	17,1	117,4	77,3	97,7	117,3	109,3	113,1	54,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

rimasto attivo e competitivo un nucleo industriale, anche nel settore manifatturiero, che, se adeguatamente sostenuto, potrebbe superare le conseguenze di questa fase di prolungato disinvestimento.

4.6. Le esportazioni di merci

A seguito della lieve ripresa della domanda delle economie più sviluppate, nel 2016 le esportazioni di merci in Italia sono aumentate dell'1,2% a prezzi correnti, più dell'anno precedente (+3,8%) (Tab. 16). Le importazioni sono invece diminuite del -1,3%, dopo l'incremento del 3,3% registrato nel 2015. La bilancia commerciale è conseguentemente migliorata in modo significativo, con un attivo di 51,5 miliardi di euro, e con una variazione del saldo in valore assoluto di 9,7 miliardi di euro. Il miglioramento è da attribuire principalmente ai prodotti energetici e altri estrattivi, il cui saldo positivo è aumentato di 8,7 miliardi di euro, mentre è ritornata positiva la variazione del saldo nel settore manifatturiero (90,5 miliardi, la variazione è stata di 0,1 miliardi).

TAB. 16. (segue)

	Variazioni rispetto al 2015											
	Var. % esportazioni					Var. % importazioni					Var. assoluta saldo (a)	
	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Non localizzabili	Italia	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Non localizzabili	Italia	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Non localizzabili	Italia
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	0,1	4,3	-48,7	3,0	-6,2	1,8	37,2	0,1	185,1	9,4	-4,8	189,7
Prodotti dell'estrazione di minerali da cave e miniere	-19,3	-6,1	-49,6	-12,8	-20,7	-20,8	-25,2	-22,3	3.108,6	2.207,9	3.336,8	8.653,3
Prodotti delle attività manifatturiere	1,3	1,1	38,8	1,2	-2,4	1,9	2,1	1,5	1.231,5	-1.333,0	180,4	78,9
- <i>Mezzi di trasporto</i>	22,8	1,2	-34,5	5,4	-2,1	16,4	-3,4	14,4	2.110,0	-5.332,5	-7,4	-3.229,9
Energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	-	-100,0	52,8	33,2	-86,8	-99,7	-24,7	-24,9	0,0	-28,4	674,1	645,7
Prodotti delle attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	21,3	-2,3	-27,8	-1,1	20,8	-11,2	208,3	-10,7	2,2	453,1	-0,9	454,4
Prodotti delle attività dei servizi di informazione e comunicazione	-2,1	2,1	20,6	2,0	0,4	-8,8	-95,2	-8,7	-0,6	118,5	0,7	118,7
Prodotti delle attività professionali, scientifiche e tecniche	71,7	-14,4	-100,0	-12,1	280,1	-24,6	-	74,1	-9,9	-3,3	0,0	-13,2
Prodotti delle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	68,2	-25,9	-78,3	-23,5	-25,1	-26,4	-75,0	-26,4	9,3	-71,8	-0,1	-62,6
Prodotti delle altre attività di servizi	122,6	-55,6	-	15,9	53,5	-83,2	-	26,5	-4,0	1,5	0,0	-2,5
Merci dichiarate come provviste di bordo, merci nazionali di ritorno e respinte, merci varie	-12,1	-16,8	6,1	1,0	9,0	28,1	9,2	9,8	-12,2	-242,8	-116,5	-371,6
Totale	1,1	1,0	10,5	1,2	-8,4	0,9	-17,5	-1,3	4.510,0	1.111,2	4.069,7	9.690,9

(a) Milioni di euro.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

TAB. 17. *Esportazioni nel 2016 nelle regioni italiane*

Regioni	Milioni di euro	Variazione % rispetto al 2015			Quota % delle esportazioni verso l'UE 28		
		UE 28	Paesi	Totale	2014	2015	2016
Extra UE							
Piemonte	44.424,0	2,07	-9,07	-2,98	57,54	54,62	57,47
Valle d'Aosta	571,2	-4,07	-7,31	-5,65	55,69	51,20	52,06
Lombardia	112.198,6	2,03	-0,74	0,77	54,06	54,52	55,20
Trentino Alto Adige	7.819,7	3,13	-5,91	0,18	67,78	67,35	69,33
Veneto	58.246,2	2,73	-0,77	1,27	58,07	58,22	59,06
Friuli Venezia Giulia	13.240,0	-0,39	15,77	6,29	59,03	58,69	55,01
Liguria	7.332,4	10,33	5,73	7,74	38,49	43,82	44,87
Emilia Romagna	56.138,3	5,73	-3,57	1,50	54,54	54,52	56,80
Toscana	33.229,3	4,12	-2,11	0,62	43,88	43,75	45,27
Umbria	3.655,1	2,78	-3,77	0,26	59,70	61,49	63,04
Marche	12.015,5	8,99	0,75	5,61	61,45	59,03	60,91
Lazio	19.618,6	-0,05	9,61	3,01	68,94	68,35	66,32
Abruzzo	8.166,3	8,14	14,87	9,66	74,51	77,50	76,43
Molise	525,8	-0,42	14,50	7,04	69,16	50,02	46,53
Campania	9.996,1	-0,10	6,11	2,86	51,14	52,38	50,87
Puglia	7.913,5	4,37	-8,49	-2,23	52,06	48,66	51,95
Basilicata	4.514,9	2,97	179,12	53,53	69,80	71,30	47,82
Calabria	413,6	9,80	10,85	10,40	43,42	42,77	42,53
Sicilia	7.072,7	-3,49	-25,72	-17,28	39,80	37,96	44,29
Sardegna	4.208,6	10,69	-21,64	-10,89	29,62	33,26	41,31
Mezzogiorno	42.811,5	3,48	-1,47	1,12	50,78	52,24	53,46
Centro-Nord	368.488,9	3,01	-1,42	1,03	55,49	55,29	56,37
- Nord-Ovest	164.526,3	2,30	-2,73	-0,01	54,31	54,10	55,34
- Nord-Est	135.444,1	3,65	-0,74	1,77	57,24	57,26	58,32
- Centro	68.518,5	3,45	0,55	2,12	54,98	54,29	54,99
Italia (a)	411.300,5	3,06	-1,42	1,04	55,00	54,97	56,07

(a) Escluse le esportazioni non localizzabili territorialmente.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT, ISTAT e stime SVIMEZ.

La dinamica delle esportazioni è risultata positiva nel Mezzogiorno, più elevata che nel resto del Paese. Le esportazioni a prezzi correnti del Mezzogiorno sono aumentate nel 2016 dell'1,1%, meno dell'anno precedente (+4,0%), con un aumento nel manifatturiero (+1,3%) dovuto principalmente a mezzi di trasporto (+22,8%). Le esportazioni del Mezzogiorno sono aumentate verso i paesi della UE a 28 (+3,5%) mentre sono diminuite in quelli extra UE (-1,5%). La quota di esportazione del Mezzogiorno verso i paesi dell'Unione europea è quindi aumentata, dal 50,8% del 2014 al 53,5% del 2016 (Tab. 17). Anche il Centro-Nord ha diminuito le esportazioni verso i paesi extra UE (-2,7%), mentre ha aumentato quelle nei paesi della UE a 28 (+2,3%).

Tra le regioni del Centro-Nord, hanno presentato nel 2016 una riduzione delle esportazioni solo Piemonte (-3%) e Valle d'Aosta (-5,7%), mentre questo si è verificato tra le regioni del Mezzogiorno in Puglia (-2,2%), Sicilia e Sardegna, queste ultime due con un calo rispettivamente del -17,3% e -10,9%, dovuto principalmente al comparto petrolifero. Aumenti particolarmente elevati sono registrati in Basilicata (+53,5%), con la ripresa dell'*export* di automobili, e Calabria (+10,4%) Andamenti positivi, sebbene non così rilevanti, sono stati segnalati per Campania (+2,9%), Mo-

lise (+7,0%), e Abruzzo (+9,7). Nel Centro-Nord la Liguria è stata la regione italiana che ha contribuito maggiormente alla crescita delle esportazioni (+7,7%).

Nel complesso, la quota delle esportazioni del Mezzogiorno sul totale nazionale è stata pari nel 2016 al 10,4%, identica a quella dell'anno precedente ma ancora notevolmente inferiore al contributo produttivo dell'area. La crescita delle esportazioni nel Mezzogiorno, partendo da una quota delle esportazioni sul totale nazionale che sottorappresenta il potenziale economico dell'area, suggerisce che vi siano ancora spazi di recupero di competitività anche internazionale per le regioni del Mezzogiorno.

5. UNA FORTE DISOMOGENEITÀ REGIONALE

L'uscita dalla crisi e l'entrata in una fase di ripresa economica ha avuto tempi e modi diversi nelle regioni italiane. Già nel 2014 si erano manifestati i primi segnali dell'esaurimento della lunga fase recessiva, percepibili tuttavia solo in alcune regioni del Nord-Est e del Centro. Nel 2015 la ripresa economica si è propagata, sebbene con lentezza, a quasi tutte le regioni italiane e segnatamente a quelle del Mezzogiorno. Il risultato economico nel 2016 conferma che la recessione è ormai alle spalle nella maggior parte delle economie locali regionali: il prodotto accelera in dieci delle venti regioni italiane, cresce con ritmi più contenuti in sei, mentre si riduce nelle restanti quattro.

La crescita del PIL in ciascuna delle quattro ripartizioni territoriali nel 2016 è il risultato di andamenti economici assai differenziati, con il rafforzamento della crescita nel Nord-Est, la conferma del processo espansivo nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno, una lieve ripresa nelle regioni centrali.

Nel Nord-Est, l'area più dinamica del Centro-Nord, l'intensificazione della ripresa economica è dovuta alla forte crescita in Trentino Alto Adige (+1,6% dopo il +1,0% dell'anno precedente) e soprattutto in Emilia Romagna, che quasi quadruplica il tasso di crescita, dal +0,5% al +1,9% (Tab. 18). Il Veneto, che aveva guidato la crescita della ripartizione nel biennio 2014-2015 (+1,0%), segna un consistente rallentamento (+0,5%); una parziale decelerazione interessa anche il Friuli Venezia Giulia (+0,8% dopo l'1,0% nel 2015).

Il Nord-Ovest consolida la tendenza ad una sollecita ripresa dell'economia e aumenta il PIL di un ulteriore +1,0%. Nell'area, il Piemonte si conferma la regione più dinamica, pur riducendo sensibilmente il ritmo di crescita (da +2,0% nel 2015, a +1,1% lo scorso anno), la Lombardia mostra di irrobustire progressivamente la ripresa, passando dal +0,2% del 2014 al +1,0% del 2016; la Liguria registra un aumento del +1,3%, un consistente recupero sul rallentamento dell'anno precedente; la Valle d'Aosta stenta, invece, ad uscire dalla recessione, segnalando tuttavia una sensibile attenuazione nella riduzione continua del prodotto: dal -4,8% del 2014 al -0,5% del 2016.

Il Centro è la ripartizione territoriale nella quale l'avvio di un processo di ripresa appare più stentato e problematico. Ad un positivo avvio nel 2014, con un

TAB. 18. *Variazione del PIL nelle regioni italiane nel periodo 2001-2016 (tassi medi annui di variazione %) (a)*

Regioni e ripartizioni	2014	2015	2016	2001-2007		2008-2014		2015-2016	
	M.a.			M.a.	Cum.	M.a.	Cum.	M.a.	Cum.
Piemonte	-0,3	2	1,1	1,1	7,9	-1,7	-11,4	1,5	3
Valle d'Aosta	-4,8	-2,5	-0,5	1	7,3	-1,7	-11,2	-1,5	-3,1
Lombardia	0,2	0,8	1	1,3	9,5	-0,5	-3,4	0,9	1,8
Trentino Alto Adige	0,4	1	1,6	1	7,5	0,5	3,4	1,3	2,6
Veneto	1	0,9	0,5	1,3	9,2	-1,2	-8,3	0,7	1,4
Friuli Venezia Giulia	0,6	1	0,8	0,9	6,7	-1,6	-10,7	0,9	1,8
Liguria	2,2	0,3	1,3	0,7	4,9	-1,9	-12,3	0,8	1,6
Emilia Romagna	1,1	0,5	1,9	1,4	10,3	-0,8	-5,6	1,2	2,4
Toscana	0,3	0,1	0,7	1,1	8,1	-1	-6,7	0,4	0,8
Umbria	-4	2,3	-1,1	0,8	6,1	-2,7	-17,2	0,6	1,2
Marche	3,3	1,6	-0,2	1,7	12,3	-1,7	-11,4	0,7	1,3
Lazio	0,7	-0,5	0,1	2	14,9	-1,4	-9,4	-0,2	-0,4
Abruzzo	-1,4	2,1	-0,2	0,6	4,2	-1,1	-7,2	1	1,9
Molise	-3	1,7	1,6	0,7	5	-3,4	-21,6	1,6	3,3
Campania	-0,5	0,2	2,4	0,8	5,4	-2,3	-15,2	1,3	2,6
Puglia	-0,6	2,1	0,7	0,3	2,1	-1,6	-10,8	1,4	2,7
Basilicata	1,8	5,4	2,1	-0,1	-0,5	-1,6	-10,6	3,7	7,6
Calabria	-0,2	0,7	0,9	0,5	3,6	-2,2	-14,2	0,8	1,6
Sicilia	-3,1	1,4	0,3	0,8	5,8	-2,2	-14,6	0,8	1,6
Sardegna	-2,4	-0,8	0,6	0,9	6,7	-1,7	-11,4	-0,1	-0,1
Mezzogiorno	-1,3	1,1	1	0,6	4,5	-2	-13,2	1,1	2,2
Centro-Nord	0,5	0,7	0,8	1,3	9,7	-1,1	-7,2	0,8	1,5
- Nord-Ovest	0,2	1	1	1,2	8,7	-0,9	-6,3	1	2
- Nord-Est	0,9	0,7	1,2	1,3	9,2	-0,9	-6,4	1	2
- Centro	0,6	0,1	0,2	1,6	11,9	-1,4	-9,3	0,1	0,3
Italia	0,1	0,8	0,9	1,2	8,5	-1,3	-8,6	0,8	1,7

(a) Calcolati su valori concatenati. Anno di riferimento 2010.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT, ISTAT e stime SVIMEZ.

+0,6%, è seguito il sostanziale ristagno nel 2015 e un assai modesto +0,2% nel 2016. La Toscana mostra un progressivo aumento del prodotto sino a segnare un +0,7% nel 2016, mentre il Lazio recupera solo parzialmente il calo dell'anno precedente (+0,1%, dopo il -0,5%). Il 2016 è un anno certamente non positivo per l'Umbria, che vede fortemente ridursi la spinta alla ripresa manifestata nel 2015 (dal +2,3% al -1,1%) e per le Marche, che avevano anticipato nel 2014 un primo avvio di ripresa (+3,3% il tasso di crescita, più elevato tra tutte le regioni italiane), che si è affievolito poi sino a segnare un -0,2% lo scorso anno.

Questo primo biennio di ripresa ha consentito alle regioni centro-settentrionali di recuperare 1,5 punti percentuali dei 7,2 persi nel settennio di crisi 2008-2014. Il recupero è apparso relativamente più consistente nelle regioni nelle quali la recessione aveva inferto danni meno gravi al sistema economico. In questo ambito si distingue il Trentino Alto Adige, che nel periodo di recessione, diversamente dal resto d'Italia, aveva aumentato il prodotto del 3,4% e di un ulteriore 2,6% nell'ultimo biennio; nella regione, del resto, la recessione si è manifestata solo nei primi due anni 2008 e 2009. Su di un sentiero di netto recupero si è avviata la Lombardia, nella quale il PIL, già lo scorso anno, è risultato inferiore di soli 1,7 punti percentuali al livello raggiunto nel 2007.

TAB. 19. Valore aggiunto nelle regioni meridionali (tassi di variazione % medi annui) (a)

Regioni e ripartizioni	2008-2016					2016				
	Agricoltura	Industria in s.s.	Costruzioni	Servizi	Totale economia	Agricoltura	Industria in s.s.	Costruzioni	Servizi	Totale economia
Abruzzo	0,6	-1,1	-0,9	-0,3	-0,5	-4,5	-2,2	2,9	0,0	-0,4
Molise	1,4	-5,3	-5,4	-1,6	-2,3	-0,2	-1,3	9,6	1,4	1,4
Campania	-1,3	-3,6	-4,8	-0,9	-1,5	-4,8	5,5	-0,6	2,1	2,2
Puglia	-0,5	-3,9	-3,6	-0,2	-1,0	-5,2	5,5	0,3	0,1	0,5
Basilicata	-1,1	0,3	-2,2	-0,5	-0,5	-1,9	4,7	5,5	0,7	1,9
Calabria	-2,1	-5,1	-4,8	-0,7	-1,4	-8,9	8,2	1,1	0,7	0,7
Sicilia	-1,7	-5,6	-5,3	-0,8	-1,5	-4,8	-0,8	-0,5	0,4	0,0
Sardegna	-0,4	-8,9	-6,9	0,2	-1,3	1,0	4,5	-0,8	0,1	0,4
Mezzogiorno	-1,1	-3,8	-4,4	-0,6	-1,3	-4,5	3,0	0,5	0,8	0,8
Centro-Nord	1,1	-1,1	-4,3	-0,2	-0,6	2,0	1,0	-0,3	0,5	0,6
– Nord-Ovest	1,0	-1,2	-3,4	0,0	-0,4	1,9	1,8	0,2	0,5	0,8
– Nord-Est	2,2	-0,6	-5,2	-0,1	-0,4	4,5	0,3	-1,7	1,3	1,0
– Centro	-0,7	-1,7	-4,6	-0,6	-1,0	-1,9	0,5	0,5	-0,1	0,0
Italia	0,2	-1,5	-4,3	-0,3	-0,7	-0,7	1,3	-0,1	0,6	0,7

(a) Calcolati su valori concatenati, anno di riferimento 2010.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT, ISTAT e stime SVIMEZ.

Nel Mezzogiorno l'inversione del ciclo economico mostra caratteri più marcati e un maggior grado di diffusione. L'area segna dunque un deciso cambio di passo che potrebbe portare rapidamente al recupero della produzione, dopo un settennio di ininterrotta riduzione del livello del prodotto. Delle regioni meridionali, solo Abruzzo e Puglia avevano mostrato, analogamente alla maggior parte delle regioni centro-settentrionali, un incremento di ripresa tra il 2010 e il 2011, dopo il biennio 2008-2009 di forte recessione.

Il dato del 2016 è tuttavia fortemente disomogeneo tra le regioni meridionali (Tabb. 18 e 19).

La *Campania* è la regione italiana, e non solo meridionale, che ha registrato nel 2016 il più alto indice di sviluppo. La crescita del 2,2% del valore aggiunto giunge al termine di un triennio, dal 2014 al 2016, tutto all'insegna di dati positivi. Un ruolo trainante l'ha svolto l'industria, grazie anche alla diffusione dei Contratti di sviluppo, ma ha potuto altresì beneficiare del rafforzamento del terziario nell'ultimo anno, frutto prevalentemente del positivo andamento del turismo.

La *Basilicata* mostra segnali positivi: è la seconda regione più dinamica del Mezzogiorno e una delle prime d'Italia, anche se la sua crescita rallenta (dal +5,4% del 2015, al +1,9% del 2016). Va notato che l'industria lucana, specie dell'*automotive*, è in ripresa già dal 2014 e continua a crescere, sia pure con intensità diverse, nel triennio.

La *Puglia* ha molto frenato rispetto al positivo andamento del 2015, principalmente a causa dell'agricoltura, che ha un peso notevole nell'economia regionale, mentre i servizi sono rimasti pressoché stazionari. Anche le costruzioni sono cresciute di poco, mentre l'industria è in forte ripresa rispetto alla caduta dell'anno precedente.

La *Calabria* ha vissuto un'annata agraria particolarmente negativa (-8,9%), mentre ha registrato un andamento molto favorevole in alcune branche dell'industria

TAB. 20. *Prodotto interno lordo pro capite nelle regioni italiane*

Regioni	2016 (euro)	Indici: Italia = 100 (a)				
		2001	2007	2014	2015	2016
Piemonte	29.856	109,1	108,7	106,3	108,0	108,2
Valle d'Aosta	34.074	129,9	129,2	128,4	124,7	123,5
Lombardia	36.379	131,9	128,6	132,7	132,2	131,9
Trentino Alto Adige	38.745	131,7	128,3	140,4	140,0	140,5
Veneto	31.468	114,1	112,7	114,0	114,2	114,1
Friuli Venezia Giulia	30.001	108,8	108,6	108,3	108,6	108,8
Liguria	31.374	109,5	111,0	112,2	112,5	113,7
Emilia Romagna	34.363	123,1	122,1	123,7	123,4	124,6
Toscana	29.785	106,5	105,8	108,6	108,0	108,0
Umbria	23.935	97,8	95,2	86,6	88,1	86,8
Marche	26.729	96,0	99,0	96,4	97,5	96,9
Lazio	31.213	123,4	125,9	116,2	114,3	113,1
Abruzzo	24.453	87,4	84,3	87,7	89,4	88,6
Molise	19.593	76,0	79,2	69,7	70,6	71,0
Campania	17.866	66,6	66,4	64,0	63,7	64,8
Puglia	17.674	64,8	63,6	63,3	64,2	64,1
Basilicata	20.105	71,3	71,2	70,6	73,3	72,9
Calabria	16.848	59,8	61,4	60,6	60,8	61,1
Sicilia	17.182	64,3	65,3	62,2	62,7	62,3
Sardegna	19.649	71,4	72,9	72,4	71,5	71,2
Mezzogiorno	18.214	67,0	67,1	65,5	65,9	66,0
Centro-Nord	32.454	118,5	117,8	117,9	117,7	117,6
– Nord-Ovest	34.093	123,1	121,3	123,4	123,6	123,6
– Nord-Est	33.084	118,4	117,2	119,5	119,4	119,9
– Centro	29.660	112,4	113,6	109,1	108,3	107,5
Italia	27.585	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Calcolati su valori a prezzi correnti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

(+8,2%), con i servizi (+0,7%) che confermano l'andamento positivo registrato nel biennio precedente.

La *Sicilia* sconta gli effetti negativi dell'agricoltura, mentre l'industria e le costruzioni stentano a consolidarsi e il settore dei servizi ha un andamento poco più che stazionario.

L'*Abruzzo* registra un forte calo dell'agricoltura e nella regione subisce una pesante battuta d'arresto l'industria, attestandosi al -2,2%, il che denota una severa contrazione della produzione industriale regionale.

Il *Molise* conferma sostanzialmente il ritmo di crescita dell'anno precedente, trainato soprattutto dalle costruzioni e, anche se in misura molto minore, dai servizi.

La *Sardegna*, pur se con ritardo rispetto al resto delle regioni meridionali, esce nel 2016 dalla fase recessiva e riprende a crescere, ottenendo per la prima volta un aumento del PIL, grazie soprattutto ai settori industriali.

Nel Mezzogiorno, la crescita cumulata del prodotto nel biennio 2015-2016 riduce di 2,2 punti percentuali i 13,2 punti persi nei precedenti sette anni di recessione. Alla fine del 2016 il livello del prodotto è di 11 punti percentuali inferiore a quello raggiunto nel 2007. Tra le regioni del Mezzogiorno, pur in presenza di una prima fase di recupero tra il 2015 e il 2016, il livello del prodotto attuale risulta ancora molto inferiore a quello pre crisi. La riduzione cumulata del PIL risulta nel perio-

do 2008-2016 molto elevata in Molise (-19,0%), in Sicilia (-13,3%), in Campania (-13,0%), in Calabria (-12,8%) e in Sardegna (-11,5%). L'Abruzzo limita la perdita di prodotto ad un -5,4%, in linea con quella media del Centro-Nord e ancor meglio fa la Basilicata, con un -3,8%.

Il divario di sviluppo tra le regioni del Nord e del Sud del Paese, misurato in termini di prodotto pro capite (Tab. 20), dopo l'inevitabile allargamento intervenuto nel periodo di recessione segna nell'ultimo biennio un apprezzabile riduzione, particolarmente evidente per l'Abruzzo, il Molise, la Campania e la Basilicata. Nel 2016 il PIL per abitante della regione più ricca d'Italia, il Trentino Alto Adige, con i suoi 38.745 euro pro capite, è più che doppio di quello della regione più povera, la Calabria, nella quale ad ogni abitante spettano solo 16.848 euro. La Tab. 20 segnala che dal 2001 (secondo le nuove stime dei conti regionali SEC 2010) solo due regioni del Centro-Nord presentano un prodotto pro capite inferiore o uguale alla media italiana (Umbria, Marche). Invece tutte le regioni del Mezzogiorno hanno continuato a mostrare negli anni un livello di prodotto pro capite inferiore di quello medio italiano, segnalando l'esistenza ancora di una «questione Mezzogiorno» ben delineata. La regione del Sud con il reddito pro capite più alto è nel 2016 ancora l'Abruzzo (88,6% del reddito pro capite nazionale). La regione con la *performance* peggiore è la Calabria, con un reddito pro capite pari al 61,1% di quello medio del Paese; anche la Puglia, la Campania e la Sicilia non raggiungono il 70%.

IL BENESSERE EQUO E SOLIDALE: DALLA MISURAZIONE ALLA *POLICY*

La recente, copiosa letteratura sulla misurazione del benessere di un paese o di una regione ha concluso che il PIL pro capite può essere solo una misura approssimativa e parziale del benessere, in quanto questo non può essere racchiuso solo in una dimensione economica ma riguarda anche ambiti di tipo sociale, umano, ambientale¹. Per chi si occupa di analisi dei divari regionali, tale risultato implica che una valutazione completa degli stessi non possa basarsi solo sulle disparità nel prodotto pro capite, e in qualche caso dei consumi pro capite tra regioni, misure utilizzate tradizionalmente a questo scopo, ma richieda un'analisi multidimensionale che consideri le diverse sfaccettature, economiche e sociali, del benessere umano.

In Italia l'elaborazione di informazioni statistiche riguardanti i molteplici aspetti del benessere si è molto sviluppata nell'ultimo quinquennio. Sulla base del lavoro svolto dal Comitato di indirizzo CNEL-ISTAT sugli indicatori di progresso e benessere², si è definito e raccolto un insieme di indicatori riguardanti 12 domini del benessere identificati, disponibili per una (breve) serie storica e a dettaglio regionale. Essi consentono di tenere conto del tema della distribuzione e della qualità del benessere: tra singoli soggetti, tra categorie e ceti sociali, tra territori. Tale aspetto è una caratteristica particolare dell'indicatore di BES (benessere equo e sostenibile) italiano. Infatti, il quadro di riferimento adottato è tra i più ambiziosi a livello internazionale, proponendosi di «misurare non solo il livello di benessere attraverso l'analisi degli aspetti rilevanti della qualità della vita dei cittadini ma anche la sua l'equità in termini di distribuzione delle determinanti del benessere tra soggetti sociali e la sua sostenibilità» (*Rapporto BES 2015*). Lo scopo degli indicatori elaborati non è quindi solo

¹ Ad esempio, limitandosi ai rapporti prodotti da istituzioni internazionali, si segnalano: il rapporto prodotto dall'OCSE, *How's Life? Measuring Well-being*, Paris, 2011; per la Commissione europea, la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, del 20 agosto 2009 e l'iniziativa *Beyond GDP. Measuring Progress, True Wealth, and Well-being*, disponibile nel sito della Commissione; di interesse anche il rapporto della Commissione CMEPSP (Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress), creata all'inizio del 2008 dal governo francese sotto il coordinamento dei premi Nobel Joseph Stiglitz, Amartya Sen e dell'economista Jean-Paul Fitoussi. Il rapporto della Commissione e altra documentazione è disponibile nel sito www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

² Il Comitato nasce dall'Accordo di collaborazione istituzionale tra il CNEL e l'ISTAT, firmato il 20 aprile 2011, che è finalizzato a «sviluppare una definizione condivisa del progresso della società italiana, esplicitando gli ambiti economici, sociali e ambientali di maggior rilievo (...) per il benessere dei cittadini, selezionando e diffondendo un set di indicatori di elevata qualità statistica rappresentativi dei diversi domini» (art. 1 dell'Accordo). Il Comitato di indirizzo, creato per perseguire tali obiettivi, comprende membri designati dal CNEL e dall'ISTAT, oltre che da rappresentanze della società civile. I due coordinatori sono stati la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, in rappresentanza del CNEL, e la dott.ssa Linda Laura Sabbadini, in rappresentanza dell'ISTAT. Il Comitato ha prodotto, allo stato attuale, un insieme di indicatori, disponibili nel sito www.misuredelbenessere.it, e le pubblicazioni *BES 2013*, *BES 2014*, *BES 2015* e *BES 2016*, reperibili sempre sul sito.

la misura del livello di benessere, ma anche di valutare, con misure non uniche e non esclusive, i differenziali economico-sociali tra regioni e circoscrizioni.

Nel 2016 vi è stato un profondo cambiamento nel ruolo di questi indicatori, che sono passati da semplici misuratori del benessere a strumenti di *policy*. Infatti la L. 163/2016, ha previsto l'adozione di indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ambito della programmazione di finanza pubblica. La legge prevede che, in un apposito allegato del Documento di economia e finanza (DEF), vengano riportati i valori degli indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ultimo triennio, insieme alle previsioni sull'andamento degli stessi nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base della manovra di bilancio e del Programma nazionale di riforma (PNR). Inoltre, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) è tenuto a presentare una relazione alle Camere entro il 15 febbraio, che mostri l'andamento degli indicatori in base agli effetti determinati dalla Legge di Bilancio per il triennio in corso. Quindi l'uso degli indicatori viene mirato anche alla valutazione generale dell'azione di governo, e finalizzato all'attuazione e al monitoraggio di specifiche politiche pubbliche.

La legge prevede inoltre che gli indicatori di benessere equo e sostenibile siano selezionati, sulla base dell'esperienza e quindi della letteratura nazionale e internazionale, da un apposito Comitato, presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (o da un suo delegato) e composto dal Presidente dell'ISTAT e dal Governatore della Banca d'Italia (o loro delegati) e da due esperti, e siano adottati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

L'Italia è quindi il primo paese dell'Unione europea e del G7 a inserire il benessere e i suoi indicatori direttamente nella programmazione economica. Il Governo italiano è tenuto non solo a presentare l'evoluzione delle più rilevanti dimensioni del benessere nell'ultimo triennio, ma anche a valutare in maniera sistematica l'impatto nel triennio delle politiche programmate su tali indicatori. Attraverso il confronto delle esperienze nazionali e internazionali sul tema e assegnandosi i criteri guida della sensibilità alle scelte politiche, della parsimonia, della fattibilità e della tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali, il Comitato ha selezionato 12 indicatori di benessere equo e sostenibile che, come richiesto dalla legge 163/2016, ha proposto al Ministro dell'Economia e delle Finanze per la successiva adozione tramite decreto. Allo stato attuale la proposta ha avuto il parere favorevole della V Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera.

Sicuramente lo sforzo fatto da parte del Comitato è lodevole e la scelta degli indicatori obbedisce a criteri di della parsimonia, della fattibilità e della tempestività. Alcune critiche hanno invece sottolineato tre aspetti³: 1) il confronto dei 12 indi-

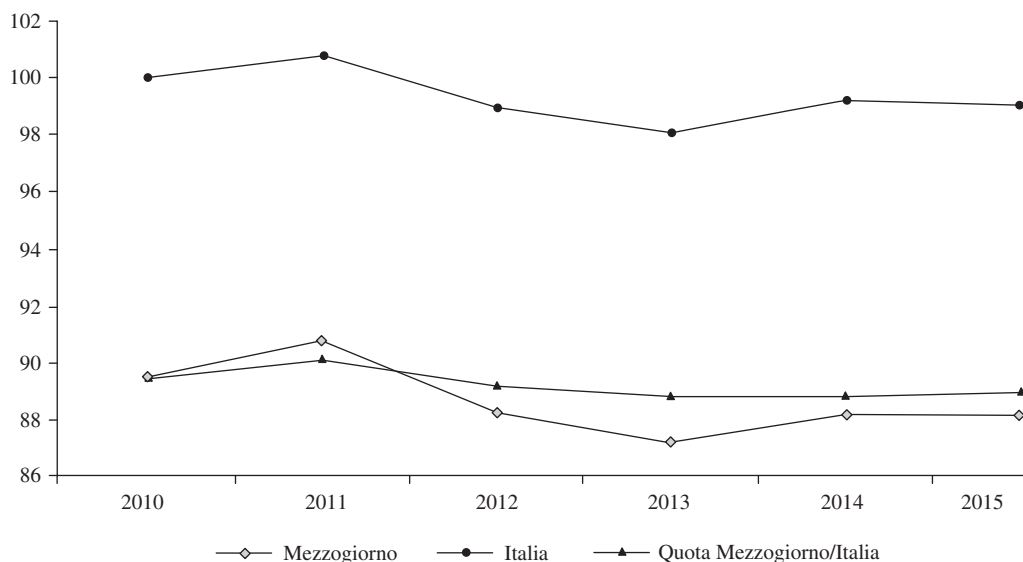
³ Si veda per questo anche «Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (Atto n. 428)», Ufficio parlamentare di bilancio, 26 luglio 2017.

catori selezionati con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e con quelli dell'Agenda 2030, che rappresentano comunque impegni assunti dall'Italia e che quindi dovrebbero essere coordinati con gli indicatori di benessere, indica che tale coordinamento è parziale, e che vi sono molte differenze sia rispetto ai domini considerati, sia rispetto alla scelta degli indicatori; 2) passare dalla rilevazione di alcuni indicatori alla costruzione di previsioni programmatiche di questi indicatori per tre anni con le politiche di bilancio, assumendosi un impegno politico su queste previsioni, paragonabile a quello sull'evoluzione delle variabili macroeconomiche, richiede impegno e capacità molto complesse, sia per la mancanza di una esperienza pregressa, sia per la presenza di notevoli elementi di indeterminatezza, sia infine, come nota l'Ufficio parlamentare di bilancio, per la mancanza in genere nel DEF di informazioni relative alla composizione della manovra di bilancio e sulle singole misure che si intende adottare in autunno; 3) lo stesso Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile riconosce che i criteri adottati (in particolare la fattibilità) non consentono di arrivare a una copertura esauriente dei vari campi del benessere, anche rispetto ai domini del BES elaborato dall'ISTAT. In particolare, appare controversa la scelta di escludere gli ambiti relativi a ricerca e innovazione e a qualità dei servizi. Si tratta di due dimensioni con implicazioni importanti sul benessere e sulle quali l'Italia deve recuperare il divario con l'Europa. Infine, un punto essenziale riguarda l'uso di indicatori aggregati per il Paese: in presenza di profondi divari territoriali nei livelli di benessere, oltre che di reddito, come spesso segnalato dalla SVIMEZ, tali indicatori dovrebbero essere disaggregati anche a livello regionale o almeno per circoscrizioni.

Nel complesso, queste critiche sottolineano come la scelta di identificare alcuni indicatori del BES come indicatori dell'efficacia delle politiche possa essere rischiosa: da una parte, identifica degli obiettivi di *policy* inevitabilmente parziali, non necessariamente accettati da tutti (come il PIL) e plausibilmente soggetti a cambiamenti con il mutare delle coalizioni di Governo; dall'altra, indirizza le politiche su obiettivi necessariamente incompleti e circoscritti, con rischi di distorsioni e perdita di efficienza nell'azione di Governo; infine la difficoltà di collegare l'azione della politica a molti di questi indicatori può rendere l'esercizio previsivo di importanza modesta, se non fuorviante. Parte di queste critiche potrebbero venir meno se si individuasse un unico indicatore, sintesi di più dimensioni, ad esempio sulla base del *set* proposto dall'ISTAT per il BES, che quindi ridurrebbe le distorsioni inevitabilmente legate alla definizione di alcuni indicatori-obiettivo.

La SVIMEZ, sulla base degli indicatori del BES prodotti dall'ISTAT, ha negli anni passati costruito delle misure dei differenziali di benessere tra Mezzogiorno e resto del Paese, sia per i diversi domini, sia a livello aggregato, confrontando i risultati ottenuti con quelli desumibili utilizzando solo misure economiche. A partire dall'edizione 2015, il *Rapporto BES* calcola anche delle misure sintetiche di misura dell'andamento complessivo dei diversi domini. Queste consentono l'aggregazione dei singoli indicatori che

Fig. 1. *Indicatore sintetico di Benessere (numeri indici: 2010 = 100)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

compongono un dominio in un unico valore. La sintesi è utile per rendere più agevoli il confronto e l'analisi dei fenomeni osservati. Manca invece un indice aggregato, per paese e per circoscrizioni, che sintetizza l'informazione relativa a più domini. La SVIMEZ ha calcolato anche per il *BES 2016* una misura dei divari tra Mezzogiorno e Italia, sebbene non direttamente comparabile con quelle degli anni precedenti a causa delle innovazioni apportate. Una misura del differenziale di benessere calcolata sui nuovi dati⁴, con anno di riferimento 2015, indica che, come atteso, il valore dell'indicatore di benessere per il Mezzogiorno è pari all'89% di quello nazionale, corrispondente a un *gap* pari al 11%, un terzo circa di quello misurato per quell'anno in termini di prodotto pro capite (-34,1%). L'aspetto interessante è che, calcolato nel periodo 2010-2015, ovvero negli anni di crisi, l'indicatore presenta per il Mezzogiorno una lieve diminuzione (era nel 2010 l'89,5 % di quello nazionale). Come mostra la Fig. 1, vi è stato quindi un lieve peggioramento relativo del benessere del Mezzogiorno durante la crisi, come è testimoniato anche da numerosi indicatori raccolti dall'ISTAT.

⁴ La misura è stata calcolata come media semplice degli indicatori compositi disponibile calcolati dall'ISTAT per 7 dei 12 domini del BES (sono stati esclusi quattro ambiti di contesto, quali Politica e istituzioni, Ricerca e innovazione, Paesaggio e patrimonio culturale, Qualità dei servizi) e Benessere soggettivo.

II. I settori produttivi

1. L'AGRICOLTURA

1.1. *La produzione*

Nel 2016 il valore aggiunto del settore primario si è attestato a 31.567 milioni di euro a prezzi correnti, con una riduzione del 5,4% rispetto al valore dell'anno precedente (Tab. 1). A questa riduzione ha contribuito soprattutto il Mezzogiorno. Nel 2016, infatti, il valore aggiunto del settore primario meridionale è stato pari a 12.365 milioni di euro, mostrando un calo di ben l'8,8% rispetto all'anno precedente e riportandosi su valori vicini a quelli di due anni fa. L'andamento negativo ha caratterizzato anche l'agricoltura centro-settentrionale, ma la riduzione è stata meno marcata in termini percentuali (-3%). Le differenze territoriali nella *performance* del settore primario sono ancora più evidenti se si guardano i dati a valori concatenati, che raccontano una storia completamente diversa per le agricolture delle due aree. Infatti, il valore aggiunto in termini reali è diminuito del 4,5% nel Mezzogiorno, a fronte di un incremento del 2% nel Centro-Nord. Ciò significa che nel Mezzogiorno gli effetti della riduzione dei prezzi, che ha caratterizzato in modo abbastanza generalizzato l'andamento del settore, si sono sommati alla contrazione dei volumi prodotti. Ciò non è avvenuto nel caso dell'agricoltura del Centro-Nord, dove negli ultimi 4 anni la produzione è sempre cresciuta in termini quantitativi.

La *performance* negativa dell'agricoltura si inserisce in un contesto di ripresa, seppur debole, dell'economia italiana. Di fatto, nell'ultimo anno sia l'industria che i servizi crescono e la dinamica di questi settori è persino maggiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Ancora una volta, dunque, si evidenzia la specificità del settore primario e come gli aspetti strutturali, le caratteristiche del ciclo produttivo e la forte dipendenza della produzione da fattori biologici e climatici, la relazione tra scelte aziendali e organizzazione familiare, determinino tempi e modi di adattamento del settore che possono non seguire la congiuntura del sistema economico nel suo complesso.

Tab. 1. Valore aggiunto di agricoltura, silvicoltura e pesca, a prezzi correnti e a valori concatenati, per circoscrizione. Anni 2007-2016 (valori in milioni di euro, s.d.i.)

Ripartizioni territoriali	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Medie cumulate (%)	
											2001-2007	2008-2016
Mezzogiorno Centro-Nord Italia	12.120,7	12.022,9	11.272,3	11.376,5	12.191,1	12.495,7	13.407,7	12.265,6	13.565,7	12.365,3	-1,2	2,0
	18.311,7	18.448,5	16.877,3	17.040,2	18.689,1	19.202,2	20.206,4	19.211,1	19.791,8	19.201,8	-5,4	4,9
	30.432,3	30.471,4	28.149,6	28.416,7	30.880,2	31.697,9	33.614,2	31.476,7	33.357,5	31.567,1	-3,8	3,7
	Valori concatenati – anno di riferimento 2010											
Mezzogiorno Centro-Nord Italia	11.771,4	11.762,1	11.324,9	11.376,5	11.360,0	10.947,4	11.072,2	10.394,4	11.171,6	10.673,9	-5,7	-9,3
	16.703,6	17.034,0	16.989,1	17.040,2	17.599,8	17.263,7	17.533,1	17.567,8	18.001,5	18.352,8	-4,9	9,9
	28.452,3	28.782,1	28.313,9	28.416,7	28.959,9	28.209,9	28.603,3	27.938,9	29.173,9	28.983,2	-5,2	1,9
	Variazioni percentuali annue											
Mezzogiorno Centro-Nord Italia												
	Valori correnti											
	-	-0,8	-6,2	0,9	7,2	2,5	7,3	-8,5	10,6	-8,8	-0,2	0,2
	-	0,7	-8,5	1,0	9,7	2,7	5,2	-4,9	3,0	-3,0	-0,8	0,5
	-	0,1	-7,6	0,9	8,7	2,6	6,0	-6,4	6,0	-5,4	-0,6	0,4
Mezzogiorno Centro-Nord Italia												
	Valori concatenati – anno di riferimento 2010											
	-	-0,1	-3,7	0,5	-0,1	-3,6	1,1	-6,1	7,5	-4,5	-0,8	-1,1
	-	2,0	-0,3	0,3	3,3	-1,9	1,6	0,2	2,5	2,0	-0,7	1,1
	-	1,2	-1,6	0,4	1,9	-2,6	1,4	-2,3	4,4	-0,7	-0,8	0,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Inoltre, le differenze strutturali, produttive ed organizzative che esistono tra le aree del Paese fanno sì che questi processi di adattamento abbiano caratteristiche diverse a livello territoriale. Dal 2001 al 2016 il valore aggiunto del settore primario del Mezzogiorno è rimasto sostanzialmente stabile a valori correnti (+0,8%), a fronte di una riduzione del 14,5% in termini reali. Nello stesso periodo, nel Centro-Nord il valore aggiunto diminuisce dello 0,8% a valori correnti e aumenta del 4,5% a valori concatenati. Per comprendere i fattori alla base di questa diversa dinamica sarebbe necessario analizzare in modo approfondito cosa è successo a livello di singolo comparto e all'interno dei diversi territori. In ogni caso, si può ipotizzare che negli ultimi 15 anni siano stati intrapresi due differenti percorsi di sviluppo. Nel Mezzogiorno c'è stata una specializzazione nelle colture a più alto valore aggiunto e/o un processo di valorizzazione della produzione che ha compensato le minori quantità prodotte; al contrario, nel Centro-Nord si è attuato un percorso di intensificazione e di aumento delle quantità. Il risultato finale di questa evoluzione è una riduzione del peso dell'agricoltura meridionale sul totale nazionale a valori costanti, ma una sua stabilità a valori correnti.

Il *trend* di lungo periodo si incrocia con una dinamica congiunturale che dipende strettamente dall'andamento climatico e dai prezzi. Il 2016 è stato caratterizzato da temperature sempre al di sopra della media e dal persistere di condizioni siccitose, con la seconda parte dell'anno in cui vi sono stati periodi prolungati di carenza di piogge su diverse aree del territorio nazionale. Non sono mancati eventi estremi con precipitazioni improvvise di forte intensità, così come abbassamenti repentini delle temperature nell'ambito di periodi miti, con ondate di freddo improvvise. Queste condizioni hanno avuto effetti a volte disastrosi sulle produzioni agricole. Il comparto che ne ha risentito in misura maggiore è stato quello olivicolo, soprattutto nel Mezzogiorno. La piovosità primaverile e l'elevata umidità in estate hanno danneggiato la fioritura prima e l'allegagione poi e hanno creato le condizioni ideali per lo sviluppo di alcuni patogeni tra cui la mosca olearia. In alcuni territori non si è neanche proceduto alla raccolta delle olive e in termini economici il comparto ha visto ridurre il valore della produzione nazionale di ben il 49% rispetto all'anno precedente (-50,4% nel Mezzogiorno).

In realtà la riduzione della produzione è stata abbastanza generalizzata per i diversi comparti e ha caratterizzato tutte le regioni meridionali. Guardando alla sola branca dell'agricoltura il calo della produzione di beni e servizi è stato del 9,5% nel Mezzogiorno, a fronte di un -1,9% nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno il comparto più colpito è stato quello delle colture legnose (-18,3%), ma, fatta eccezione per le attività di supporto, tutti i comparti principali dal 2015 al 2016 presentano variazioni con segni negativi. A livello regionale, un'eccezione è rappresentata dalle colture foraggere che sono aumentate in Puglia, Molise, Basilicata e Calabria. Per quanto riguarda le colture legnose, come già evidenziato, l'andamento negativo è stato trainato dal comparto olivicolo e ha colpito soprattutto la Calabria. Nel comparto vitivinicolo le riduzioni della produzione sono state più contenute, ma comunque superiori nel Mezzogiorno (-4,1% a valori correnti) rispetto al Centro-Nord (-1,2%). In questo comparto una situazione molto particola-

re si è verificata in Campania, dove la quantità prodotta si è ridotta di ben il 25% rispetto all'anno precedente. Per i fruttiferi si è registrato un aumento della produzione a valori correnti, ma, per quanto riguarda il Mezzogiorno, questo aumento è legato prevalentemente all'andamento dei prezzi che hanno compensato quanto si è verificato in termini quantitativi (+3% a valori correnti; -1,1% a valori concatenati). Riduzioni significative hanno caratterizzato anche le produzioni zootecniche, ma in questo caso l'andamento negativo è stato determinato in via principale dall'evoluzione dei prezzi.

In relazione alla differente composizione della produzione e al diverso andamento dei comparti, la *performance* dell'agricoltura ha mostrato valori diversi a livello regionale. La Sardegna è l'unica regione che dal 2015 al 2016 ha visto crescere il valore aggiunto dell'agricoltura in termini reali. Tutte le altre regioni del Mezzogiorno registrano variazioni negative, con la particolare situazione della Calabria dove il valore aggiunto in termini reali cala poco meno del 9%.

Considerando i dati a valori correnti, i prezzi hanno giocato un ruolo rilevante sull'andamento congiunturale di molti comparti. L'ISMEA ha rilevato per il 2016 un fenomeno deflattivo, con una caduta dei prezzi su base annua pari al -5,1%. Il comparto più penalizzato è stato quello olivicolo, che ha mostrato una caduta dei prezzi del 18,5%, seguito dal comparto dei cereali (-11,7%). La riduzione dei prezzi su base annua è stata determinata soprattutto dall'andamento dei primi tre trimestri dell'anno; nell'ultimo trimestre i prezzi sono tornati a crescere, con una ripresa delle quotazioni che ha interessato, in particolare, olio di oliva, semi oleosi, frutta fresca e secca. Secondo l'ISMEA, sull'andamento deflattivo dei prezzi per alcuni comparti avrebbero pesato situazioni di *surplus* produttivo e, più in generale, la pressione dell'offerta estera e un quadro di scarsa vivacità della domanda internazionale.

Nel 2016 i prezzi medi si sono ridotti anche sul fronte dei mezzi tecnici, seguendo il *trend* che già si era manifestato negli anni precedenti. La diminuzione dei costi di produzione è stata trascinata soprattutto dall'evoluzione del mercato dei prodotti energetici, dei fertilizzanti e dei mangimi. Nel complesso, tuttavia, la variazione dell'indice dei prezzi dei fattori di produzione è stata più contenuta di quella dei prodotti agricoli e si è attestata su un valore di -2,1%, interessando in misura maggiore il comparto delle produzioni vegetali (-2,8%) rispetto al comparto zootecnico (-1,5%). Il differenziale tra variazione dell'indice dei prezzi alla produzione e dell'indice dei mezzi tecnici ha, dunque, determinato un peggioramento della ragione di scambio del settore.

1.2. *Gli investimenti*

Il 2016 è stato un anno critico anche per quanto riguarda gli investimenti. Dopo che nel 2015 l'aumento degli investimenti fissi nel settore aveva fatto sperare in un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, i dati del 2016 mettono in dubbio le possibilità di una ripresa strutturale nel breve periodo. L'a-

TAB. 2. *Investimenti fissi lordi dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, a valori correnti e a valori concatenati e variazioni annue per circoscrizione. Evoluzione dal 2010 al 2016 (valori in milioni di euro)*

Ripartizioni territoriali	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valori a prezzi correnti							
Mezzogiorno	2.893,7	3.194,3	2.670,5	2.326,9	2.174,0	2.278,8	2.202,3
Centro-Nord	7.912,8	8.842,3	8.523,1	6.898,2	6.717,7	6.753,5	7.107,2
Italia	10.806,5	12.036,6	11.193,6	9.225,1	8.891,7	9.032,3	9.309,5
Variazioni percentuali							
Mezzogiorno	–	10,4	–16,4	–12,9	–6,6	4,8	–3,4
Centro-Nord	–	11,7	–3,6	–19,1	–2,6	0,5	5,2
Italia	–	11,4	–7,0	–17,6	–3,6	1,6	3,1
Valori concatenati – anno di riferimento 2010							
Mezzogiorno	2.893,7	3.122,9	2.568,5	2.256,8	2.096,7	2.185,0	2.120,5
Centro-Nord	7.912,8	8.563,7	8.114,9	6.611,3	6.418,5	6.415,0	6.779,3
Italia	10.806,5	11.686,5	10.683,4	8.868,1	8.515,2	8.600,0	8.899,8
Variazioni percentuali							
Mezzogiorno	–	7,9	–17,8	–12,1	–7,1	4,2	–3,0
Centro-Nord	–	8,2	–5,2	–18,5	–2,9	–0,1	5,7
Italia	–	8,1	–8,6	–17,0	–4,0	1,0	3,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

agricoltura meridionale ha investito nel 2016 circa 2,2 miliardi di euro a valori correnti (–3,4% rispetto al 2015). In termini reali si tratta del 73% di quanto si investiva nel 2010 (Tab. 2). Il dato congiunturale può essere in parte collegato all'assenza del sostegno agli investimenti garantito dai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), assenza determinata dall'esaurirsi della spesa della precedente fase di programmazione, finita nel 2015, e dal ritardo con cui sono stati avviati i PSR dell'attuale fase di programmazione 2014-2020. Un secondo elemento che limita gli investimenti è più strutturale ed è legato ai problemi di accesso al credito e al funzionamento del sistema bancario nel Mezzogiorno. La riduzione del valore degli investimenti va, anche, analizzata alla luce di alcuni indicatori strutturali che caratterizzano l'agricoltura meridionale. In primo luogo, il rapporto tra investimenti e valore aggiunto prodotto è molto basso rispetto a quanto si osserva nel Centro-Nord: nel 2016 l'agricoltura meridionale ha investito il 18% del valore aggiunto prodotto, a fronte del 37% rilevato per l'agricoltura centro-settentrionale. In secondo luogo, si osserva una tendenza di fondo alla riduzione del volume degli investimenti realizzati: dal 2001 al 2016 gli investimenti nell'agricoltura meridionale sono diminuiti del 37,9% a valori correnti e di ben il 52,8% a valori concatenati. Questi dati evidenziano, in primo luogo, le differenze strutturali e produttive tra le agricolture delle due aree del Paese e, in secondo luogo, confermano il processo di ridimensionamento che sta caratterizzando il settore a livello territoriale, processo che è molto più intenso di quanto si verifica nel Centro-Nord. Qui, infatti, negli ultimi 16 anni a valori correnti gli investimenti sono aumentati del 10,4%, anche se a valori concatenati c'è stato un calo di circa il 17%.

1.3. *L'occupazione*

Nonostante la congiuntura negativa che ha caratterizzato il settore agricolo, nel 2016 l'occupazione è continuata ad aumentare in tutto il territorio nazionale (+11,4 mila unità pari a +1,3%). Anche quest'anno quasi il 70% dell'incremento occupazionale è legato all'evoluzione dell'agricoltura meridionale che nel 2016 ha occupato 528 mila unità (+1,5% rispetto al 2015), quasi il 58% dell'occupazione agricola totale (Tab. 3). Di fatto, in termini di occupazione il sistema agricolo pesa sul sistema economico meridionale per il 7,7%, a fronte del 3,6% di valore aggiunto prodotto dal settore. Nel Centro-Nord le percentuali sono pari rispettivamente al 2,2% e 1,7%. L'agricoltura continua, dunque, ad avere un forte ruolo occupazionale, anche in un momento di congiuntura negativa per il settore, pur se è evidente che i dati rilevati risentono di dinamiche che hanno interessato gli anni precedenti ed in particolare dei processi di emersione del lavoro nero, dell'introduzione di alcune norme relative ai contratti a tempo determinato, dell'andamento relativamente positivo che l'agricoltura ha mostrato negli anni di crisi, nonché del consolidamento di un pezzo di agricoltura più professionale e competitivo. Non è facile, tuttavia, capire quali siano i fattori determinanti dell'evoluzione occupazionale che si osserva nel Mezzogiorno, soprattutto perché questa evoluzione è totalmente diversa da quella che si registra nel resto del Paese. A tale proposito vanno evidenziati due aspetti. In primo luogo, nel Mezzogiorno crescono entrambe le componenti dell'occupazione, dipendente ed indipendente, mentre nel Centro-Nord si ha un aumento solo della componente dipendente e gli occupati indipendenti diminuiscono. In secondo luogo, nel Mezzogiorno gli occupati indipendenti crescono più di quanto non faccia la componente dipendente: i primi sono, infatti, aumentati di 4,4 mila unità, a fronte di un incremento di 3,5 mila unità di occupati dipendenti. L'aumento delle unità indipendenti in minima parte può essere legato all'aumento delle imprese agricole registrato nel 2016. Sulla base dei dati di Infocamere, alla fine del 2016 il numero di imprese agricole registrate nel Mezzogiorno risulta aumentato di 507 unità rispetto all'anno precedente (si è, invece, ridotto nel Centro-Nord). Un altro elemento che può spiegare i fenomeni in atto è la riduzione del numero di ditte individuali e l'aumento delle società di persone. Per la gran parte, tuttavia, rimangono le spiegazioni storiche sul ruolo di serbatoio di manodopera che l'agricoltura svolge in un contesto di forte disoccupazione e di assenza di alternative occupazionali, e sul ruolo del sistema di ammortizzatori sociali che il settore garantisce.

Nel Mezzogiorno l'aumento del numero di occupati e la contrazione del valore aggiunto prodotto si sono riflessi, evidentemente, nella riduzione della produttività del lavoro, sia a valori correnti che a valori concatenati. Questi dati vanno confrontati con quanto si è verificato nel Centro-Nord, dove nello stesso periodo la produttività è diminuita a valori correnti, ma è aumentata a valori concatenati. Ciò ha comportato un ulteriore ampliamento del divario, in termini reali, tra le due aree del Paese. Nel 2016 a valori concatenati la produttività si attesta, infatti,

TAB. 3. *Occupati dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, nel periodo 2007-2016, per circoscrizione*

Ripartizioni territoriali	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. ass. 2008-2016	Var. % 2015-2016
Occupati dipendenti (migliaia)												
Mezzogiorno	269,8	263,0	257,2	260,7	272,5	270,3	265,2	266,8	279,1	282,6	12,8	1,3
Centro-Nord	170,7	166,4	159,1	163,4	155,1	163,6	158,4	163,8	165,2	170,5	-0,2	3,2
Italia	440,5	429,4	416,3	424,1	427,6	433,9	423,6	430,6	444,3	453,1	12,6	2,0
Occupati indipendenti (migliaia)												
Mezzogiorno	288,6	277,0	264,2	269,7	264,2	248,7	242,1	236,8	241,3	245,7	-42,9	1,8
Centro-Nord	256,1	257,0	261,6	265,7	250,4	236,1	226,5	223,2	220,8	219,0	-37,1	-0,8
Italia	544,7	534,0	525,8	535,4	514,6	484,8	468,6	460,0	462,1	464,7	-80,0	0,6
Occupati totali (migliaia)												
Mezzogiorno	558,4	540,0	521,4	530,4	536,7	519,0	507,3	503,6	520,4	528,3	-30,1	1,5
Centro-Nord	426,8	423,4	420,7	429,1	405,5	399,7	384,9	387,0	386,0	389,5	-37,3	0,9
Italia	985,2	963,4	942,1	959,5	942,2	918,7	892,2	890,6	906,4	917,8	-67,4	1,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

a 20,2 migliaia di euro per occupato nel Mezzogiorno, a fronte di 47,1 migliaia di euro del Centro-Nord. Nel decennio tra il 2007 ed il 2016 il rapporto tra la produttività del lavoro nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord è, dunque, passato dal 51% al 47,5%, a valori correnti, e dal 54% al 43%, se si considerano i valori concatenati. Di conseguenza è anche cresciuto il divario nel costo del lavoro per unità di prodotto e l'agricoltura meridionale presenta livelli di costo più elevati del 57% rispetto al resto del Paese.

2. L'INDUSTRIA¹

2.1. L'attività produttiva

Nel 2016, a scala nazionale, l'indice della produzione industriale corretto per gli effetti del calendario è aumentato dell'1,7% rispetto all'anno precedente (2015: +1,1%); l'inversione ciclica osservata nel 2015 è quindi andata progressivamente rafforzandosi. Nel confronto con i principali *partner* europei, l'evoluzione congiunturale della produzione industriale del nostro Paese è risultata di entità maggiore rispetto a quella della Germania (+1,0%), e soprattutto di quella francese (+0,3%). Anche rispetto all'intera *Eurozone* (+1,3%), nel 2016 la produzione nazionale ha fatto registrare, per la prima volta da molti anni, un valore superiore.

Con riferimento al nostro Paese, il miglioramento che ha interessato il prodotto industriale nel 2016 è attribuibile a entrambe le principali componenti della doman-

¹ Per brevità nel presente paragrafo viene denominato semplicemente «industria» l'aggregato contabile «industria in senso stretto» che è, come noto, costituito dal ramo dei prodotti energetici, da quello dell'estrazione di minerali, e dall'industria manifatturiera, e non comprende l'industria delle costruzioni.

da. In particolare, la domanda interna è stata interessata da un'evoluzione congiunturale (+1,5%) maggiore di tre decimi di punto percentuale rispetto alla variazione dell'anno precedente (+1,2%). L'accelerazione nella spesa effettuata sul mercato interno ha trovato sostegno in un sostanziale raddoppio del tasso di crescita del reddito disponibile delle famiglie, passato dal +0,8% del 2015 al +1,6% dell'anno successivo. In parte, ciò è da attribuire all'intonazione della politica economica, caratterizzata da una diminuzione della pressione fiscale complessiva (dal 43,3% del 2015 al 42,9%, in percentuale del PIL). Con riferimento al fronte estero, la variazione congiunturale delle esportazioni di beni e servizi è risultata pari all'1,5%, in diminuzione rispetto al +3,9% registrato nel 2015. A riguardo, tuttavia, è opportuno rammentare che tale risultato è stato conseguito in presenza di una domanda mondiale interessata, nel 2016, da una dinamica negativa: -2,8%, relativamente alle esportazioni mondiali in dollari (2015: -12,4%).

Nel 2016, l'attività economica dell'industria italiana, misurata in termini di valore aggiunto (a prezzi concatenati), è aumentata dell'1,3% (2015: +2,4%) (Tab. 4). In riferimento al solo comparto manifatturiero l'evoluzione congiunturale è risultata leggermente più contenuta: +1,1% (2014: +2,4%).

A livello territoriale, nel 2016 l'evoluzione del prodotto industriale è risultata di entità maggiore nel Mezzogiorno (+3,0%) rispetto al Centro-Nord (+1,0%). Al riguardo, è opportuno precisare che il risultato conseguito dall'industria meridionale è stato favorevolmente influenzato dalla dinamica congiunturale fortemente positiva sperimentata dal comparto della fornitura di energia, acqua, e rifiuti (+7,3%; Centro-Nord +2,7%); settore che, inoltre, nel Sud rappresenta quasi il 23% dell'intero aggregato industriale, rispetto a una quota media dell'11% nelle regioni centro-settentrionali. Al netto del comparto delle *utilities*, l'evoluzione di prodotto nell'industria manifatturiera è risultata comunque di entità maggiore nel Sud (+2,2%) rispetto al resto del Paese (+1,1%).

Con riferimento al comparto manifatturiero, nel quale sono ricomprese le produzioni *core* dell'industria, la prosecuzione del *trend* espansivo avviato l'anno precedente, anche se a un ritmo inferiore, si deve, come visto, a entrambe le componenti della domanda, interna ed estera. Per quanto attiene la prima, più rilevante per l'economia meridionale, nel 2016 essa è aumentata dell'1,3% (Centro-Nord: +1,6%). Rispetto all'anno precedente, si è sensibilmente ridotto il *gap* tra le due aree; nel 2015, infatti, la domanda interna del Sud era cresciuta dello 0,7%, la metà della variazione osservata nel resto del Paese (+1,4%).

La variazione congiunturale dell'*export* di merci al netto dei prodotti petroliferi, in valore, ha fatto segnare un incremento di oltre 9 punti percentuali nel Mezzogiorno (2015: +12%); nel Centro-Nord il medesimo dato è risultato pari allo 0,9% (2015: +3,8%). Con l'ausilio dello specifico indice² riportato in Tab. 5,

² L'indice riportato nella quinta e sesta colonna di Tab. 5 è costruito rapportando la variazione assoluta 2015-2016 delle esportazioni (in valore) al valore aggiunto nominale dell'industria manifatturiera nell'anno 2015. Con il suddetto indice si tenta di tenere conto dell'impulso offerto dalla componente estera all'attività produttiva; indicazione che la semplice variazione percentuale delle esportazioni – specie nel caso del Mezzogiorno – talora non coglie adeguatamente, potendosi ri-

TAB. 4. *Variazioni percentuali del valore aggiunto dell'industria in senso stretto (a)*

Circoscrizioni e paesi	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009-2014	
									Media annua	Cumulata
Industria in senso stretto										
Mezzogiorno	-16,2	-1,3	-1,0	-2,6	-6,7	-4,8	-0,1	3,0	-5,6	-29,1
Centro-Nord	-15,8	8,2	1,5	-2,6	-1,5	0,5	2,7	1,0	-1,9	-10,8
Italia	-15,8	6,6	1,1	-2,6	-2,2	-0,3	2,4	1,3	-2,4	-13,8
Di cui: manifatturiera										
Mezzogiorno	-19,0	0,3	0,2	-3,7	-8,5	-0,0	5,0	2,2	-5,4	-28,3
Centro-Nord	-17,4	10,2	2,3	-3,4	-0,6	0,6	2,0	1,0	-1,7	-10,0
Italia	-17,7	8,8	2,0	-3,5	-1,6	0,6	2,4	1,1	-2,2	-12,6
Industria in senso stretto										
EU a 28	-11,4	7,8	2,7	-1,5	-0,7	2,4	3,8	1,6	-0,3	-1,8
Area dell'euro	-12,3	8,2	2,8	-1,3	-0,7	2,5	4,1	1,6	-0,3	-1,9
Germania	-15,2	15,6	5,4	-0,3	-0,4	5,0	1,6	1,4	1,3	7,9
Francia	-6,0	1,9	2,7	0,6	1,0	0,6	1,4	1,5	0,1	0,6
Regno Unito	-8,7	3,2	-0,6	-2,7	-0,7	1,5	1,1	0,4	-1,4	-8,1
Olanda	-8,9	6,2	1,0	-1,2	1,0	-1,4	-1,6	1,1	-0,7	-3,9
Danimarca	-10,9	3,5	2,6	1,4	-2,0	-1,1	1,3	3,2	-1,2	-7,1
Finlandia	-20,5	7,2	-0,6	-8,5	-0,0	-0,2	-2,1	1,0	-4,2	-22,6
Spagna	-10,0	3,6	-0,2	-4,9	-3,9	1,8	5,5	2,4	-2,4	-13,4
Portogallo	-8,0	5,0	0,0	-3,0	-0,8	2,3	1,0	1,1	-0,8	-4,9
Lituania	-14,4	6,7	7,6	3,6	3,3	3,7	1,7	3,2	1,5	9,1
Ungheria	-13,8	7,8	0,4	-2,1	-2,6	5,9	8,2	0,8	-1,0	-5,8
Slovenia	-14,3	6,5	2,4	-2,6	-0,1	4,5	1,5	5,6	-0,8	-4,9
Croazia	-10,4	-2,3	-1,1	-5,0	-2,4	2,1	2,8	5,0	-3,3	-18,1

(a) Calcolati su valori a prezzi concatenati, anno di riferimento 2010.

Fonte: Per l'Italia: ISTAT; per il Mezzogiorno e il Centro-Nord: ISTAT per il periodo 2001-2013, elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT per il periodo 2014-2015 e valutazioni SVIMEZ per il 2016. Per i paesi europei: EURO-STAT.

è possibile cogliere l'impulso esercitato dalla domanda estera sulla crescita del valore aggiunto nominale (v. quinta e sesta colonna di Tab. 5). Come è agevole osservare, in media, il contributo offerto dall'*export* alla dinamica del prodotto (nominale), al netto della branca dei prodotti petroliferi e della chimico-farmaceutica³, è risultato di entità maggiore nel Sud (valore dell'indice 9,0) rispetto al Centro-Nord (1,5). In considerazione del minor grado di apertura sull'estero che strutturalmente caratterizza l'industria del Sud (8,7%) rispetto a quella delle regioni centro-settentrionali (27,6%), ciò non può che valutarsi positivamente. Accanto a questo elemento, va comunque notato che gran parte del differenziale tra i due indicatori nel 2016 si deve al contributo offerto, nel Sud, da un'unica branca, e precisamente quella nella quale sono ricomprese le esportazioni dell'*auto-*

ferire ad importi modesti in valore assoluto e di scarsa rilevanza rispetto al volume del prodotto industriale.

³ Il valore dell'indicatore, fortemente negativo, registrato in questa branca è un'ulteriore conferma di come le oscillazioni nel valore delle esportazioni dei prodotti petroliferi, dipendenti da elementi assolutamente esogeni, meritano di essere considerate separatamente, anche in considerazione del «peso» che il settore ha nell'industria meridionale.

Tab. 5. *Andamento delle esportazioni (a) di prodotti manifatturi (b)*

Rami e branche	Variazione % 2014-2015 delle esportazioni		Variazione % 2015-2016 delle esportazioni		Variazione assoluta 2015- 2016 delle esportazioni in rapporto al valore aggiunto 2015 (c)		Quota % del Mezzogiorno ul totale Italia nel 2016	
	Mezzogiorno		Mezzogiorno		Mezzogiorno		Esportazioni (1)	Val. agg. ind. manif. (2)
	Centro-Nord		Centro-Nord		Centro-Nord			
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	8,2	6,3	3,3	4,4	3,0	5,6	15,6	21,4
Industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	-0,4	1,8	-0,0	1,3	-0,0	2,9	4,6	11,7
Industrie del legno, della carta, editoria	-1,2	4,0	-2,1	-0,2	-0,4	-0,1	5,0	13,5
Cokerie, raffinerie; chimiche e farmaceutiche	-9,2	-0,7	-14,0	2,6	-136,3	5,9	20,2	6,3
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	-1,0	4,6	-0,7	2,4	-0,4	3,0	7,1	15,6
Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	-5,1	-1,8	6,4	-0,3	3,5	-0,3	5,7	12,1
Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici ed elettrici; fabbricazione di mezzi di trasporto	22,8	5,1	15,7	0,3	29,9	0,7	9,9	9,6
Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	8,3	7,4	2,8	0,8	1,2	1,1	4,3	12,7
Industria manifatturiera	3,7	3,2	1,3	1,1	1,9	1,9	10,1	12,2
Industria manifatturiera al netto della branca cokerie, raffinerie, chimiche e farmaceutiche (d)	12,0	3,8	9,4	0,9	9,0	1,5	-	-

(a) Esportazioni localizzabili territorialmente.

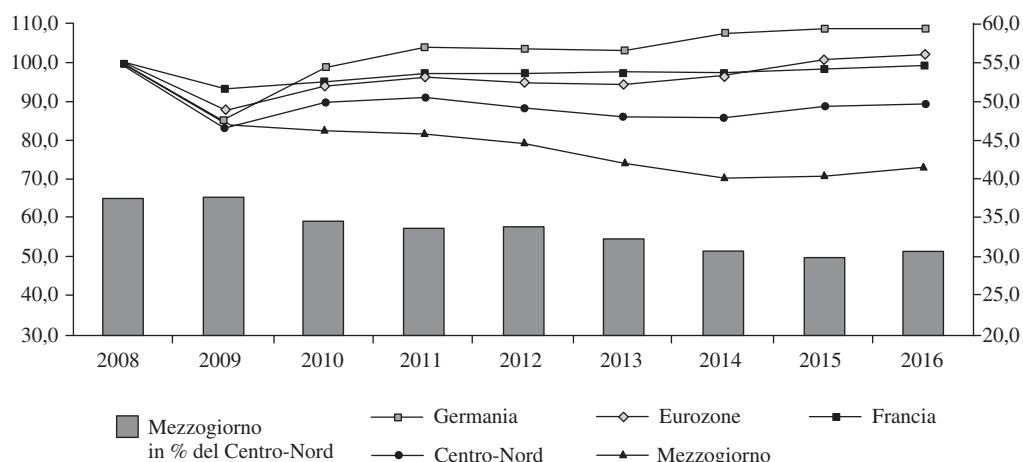
(b) Su valori a prezzi correnti.

(c) Valori percentuali. Per il significato dell'indice v. nota 2 nel testo.

(d) Non avendo informazioni sul prodotto imputabile alle sole raffinerie, al numeratore e al denominatore del rapporto sono stati omessi i valori di esportazioni e valore aggiunto dell'intera branca.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

FIG. 1. Valore aggiunto per abitante (a) nell'industria in senso stretto - Numeri indice (anno 2008 = 100) e quote % del Mezzogiorno sul Centro-Nord (scala a destra)



(a) Miliardi di euro a prezzi 2010 per 1.000 abitanti.

Fonte: V. Tab. 5.

motive, interessate da una crescita dell'*export* sostenuta (+29,1%; 2015: +45,8%). Nelle restanti branche, con la «solita eccezione» dei prodotti petroliferi, non si notano differenze apprezzabili nel valore dell'indicatore tra le due ripartizioni (Tab. 5).

Sotto il profilo congiunturale, la ripresa simultanea della domanda interna ed estera, circostanza praticamente quasi mai verificatasi dall'avvio della «lunga crisi», ha impresso un impulso positivo all'attività produttiva del Sud, che ha mostrato un'apprezzabile reattività. Tra il 2009 e il 2014, tuttavia, il prodotto meridionale ha perso circa 29 punti percentuali, poco meno di tre volte della caduta registrata nel resto del Paese (-10,8%) (Tab. 4). Anche nel confronto con i principali paesi della UE a 28, la perdita di prodotto accusata dall'industria meridionale, durante la «lunga crisi», è risultata quella di entità maggiore. L'effetto più visibile di ciò è ravvisabile nella sensibile riduzione della capacità produttiva, approssimata dal valore aggiunto per abitante⁴, dell'area (v. Fig. 1). Appare evidente come il recupero dei livelli pre-crisi, peraltro già di per sé insufficienti in confronto al resto del Paese (v. istogramma Fig. 1), necessita di opportune *policy* in grado di accrescere significativamente il ritmo di sviluppo di nuove attività industriali.

⁴ Come *proxy* di questa importante variabile si segue quanto proposto da S. De Nardis, *Le imprese industriali nella competizione internazionale e nella lunga recessione: modalità di aggiustamento e prospettive*, XXXVIII Convegno di Economia e Politica Industriale, *Tornare a crescere: il fattore organizzativo-imprenditoriale*, Ancona, 26-27 settembre 2014.

2.2. Produttività, costo del lavoro, margini di profitto

Nel 2016, la produttività apparente del lavoro nell'industria manifatturiera meridionale, misurata dal valore aggiunto per unità di lavoro, è aumentata dello 0,8%, mezzo punto percentuale in più del dato relativo al Centro-Nord (+0,3%) (Tab. 6). La ripresa congiunturale del prodotto si è riflessa solo parzialmente sulla dinamica della produttività. È da segnalare che nell'industria manifatturiera del Sud, dal 2014, e, da un anno prima in quella del Centro-Nord, il prodotto per occupato è tornato su un sentiero di crescita, allentando uno dei vincoli, più volte richiamato nel dibattito di politica economica, che maggiormente limita la *performance* complessiva del sistema industriale.

Posto uguale a 100 il livello del prodotto per unità di lavoro dell'industria manifatturiera centro-settentrionale, il valore relativo del Mezzogiorno è risultato pari, nel 2016 a 67,1, in calo di quasi 4 punti percentuali rispetto al valore che vi era nel 2010 (70,8) (Tab. 6). Nel corso della «lunga crisi», quindi, l'industria manifatturiera del Sud appare essere stata penalizzata da una dinamica di produttività comparativamente più sfavorevole che ha portato il divario di efficienza su livelli tra i più elevati mai osservati.

Nel 2016, la crescita delle retribuzioni unitarie manifatturiere è risultata analoga in entrambe le ripartizioni (+0,8%); rispetto al 2015, si registra una netta decelerazione nella dinamica congiunturale del costo del lavoro per dipendenti. A sintesi degli andamenti osservati di produttività e retribuzioni unitarie, nel 2016 l'evoluzione del CLUP è risultata modesta nel Centro-Nord (+0,5%), e addirittura stazionaria nel Sud (0,0%). Limitatamente all'industria del Sud, è importante evidenziare che nel 2016 si è fortemente ridotto lo scarto, generalmente sfavorevole, osservato negli anni precedenti tra i valori del CLUP registrati nell'area rispetto ai principali *competitor* quali Francia e Germania, o dell'intera *Eurozone*⁵.

È questo un aspetto che ha assunto un'importanza assai maggiore rispetto al passato poiché in un'area valutaria unica, com'è l'*Eurozone*, la dinamica dei

⁵ La disponibilità dei dati limita il confronto all'aggregato industria. Osservando, in particolare, i dati della tabella sottostante si nota la capacità, da parte dell'industria del Centro-Nord di allineare sostanzialmente l'evoluzione dei propri costi unitari a quella dei concorrenti esteri in tutti gli anni considerati; circostanza non sempre ravvisabile in riferimento al Sud.

Variazione % del CLUP nell'industria in alcuni paesi europei, nell'Eurozone, nel Mezzogiorno e Centro-Nord

	2013	2014	2015	2016
Germania	3,8	-2,0	1,0	0,1
Francia	-0,2	0,9	-1,9	0,1
<i>Eurozone</i>	1,9	-0,8	-2,5	0,2
Per memoria:				
Mezzogiorno	5,5	3,9	1,0	-0,7
Centro-Nord	1,4	-0,1	-0,7	0,3

Fonte: per l'*Eurozone*, Francia, Germania, Banca d'Italia, *Bollettino Economico* n. 2, aprile 2017; per il Mezzogiorno e il Centro-Nord, SVIMEZ.

Tab. 6. Produttività, costo del lavoro per dipendente, CLUP e quota dei profitti (a) sul valore aggiunto dell'industria manifatturiera

Variabili	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variazioni %			
								2011	2012	2013	2014
								Mezzogiorno			
1. Valore aggiunto per unità di lavoro (b)	40,876	41,227	40,709	39,054	40,128	42,037	42,365	0,9	-1,3	-4,1	2,7
2. Costo del lavoro per unità di lavoro dipendente (c)	28,857	29,495	29,117	29,849	30,456	31,181	31,426	2,2	-1,3	2,5	2,0
3. Costo del lavoro per unità di prodotto (2/1)	0,706	0,715	0,715	0,764	0,759	0,742	0,742	1,3	-0,0	6,9	-0,7
4. Quota dei profitti lordi sul valore aggiunto (%)	29,4	27,7	26,8	23,0	24,5	27,5	29,2	-	-	-	-
								Centro-Nord			
1. Valore aggiunto per unità di lavoro (b)	57,771	59,547	58,546	59,698	61,104	62,968	63,158	3,1	-1,7	2,0	2,4
2. Costo del lavoro per unità di lavoro dipendente (c)	37,955	39,398	39,547	40,510	41,282	42,455	42,808	3,8	0,4	2,4	1,9
3. Costo del lavoro per unità di prodotto (2/1)	0,657	0,662	0,675	0,679	0,676	0,674	0,678	0,7	2,1	0,5	-0,4
4. Quota dei profitti lordi sul valore aggiunto (%)	34,3	33,7	32,0	32,5	33,5	34,8	36,1	-	-	-	-
								Mezzogiorno in % Centro-Nord			
1. Valore aggiunto per unità di lavoro (b)	70,8	69,2	69,5	65,4	65,7	66,8	67,1	-2,1	0,4	-5,9	0,4
2. Costo del lavoro per unità di lavoro dipendente (c)	76,0	74,9	73,6	73,7	73,8	73,4	73,4	-1,5	-1,7	0,1	0,1
3. Costo del lavoro per unità di prodotto (2/1)	107,5	108,1	105,9	112,6	112,3	110,0	109,4	0,6	-2,1	6,4	-0,3
4. Quota dei profitti lordi sul valore aggiunto (%)	85,7	82,0	83,8	70,8	73,1	79,0	80,9	-	-	-	-

(a) Al netto del contributo degli indipendenti.

(b) Calcolate su valori concatenati, anno di riferimento 2010.

(c) Euro a prezzi correnti.

Fonte: Per l'Italia: ISTAT; per il Mezzogiorno e il Centro-Nord: ISTAT per il periodo 2001-2013, elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT per il periodo 2014-2015 e valutazioni SVIMEZ per il 2016.

prezzi industriali delle singole nazioni, e/o delle principali macro-regioni, tende a convergere. La parte degli incrementi nei costi unitari del lavoro che eccede quella dei principali *competitor* può essere traslata solo per una quota minima sui prezzi finali; la parte restante tende a comprimere i profitti. In particolare, nelle regioni meridionali, con riferimento al medio periodo, detto fenomeno ha evidenziato un'evoluzione difforme, e in alcuni anni decisamente preoccupante. Tra il 2010 e il 2013, la profittabilità relativa dell'industria manifatturiera del Sud, rispetto al Centro-Nord, ha perso circa 15 punti percentuali (v. ultima riga di Tab. 6). Successivamente, come è implicito nella tabella riportata in nota, il progressivo allineamento nella dinamica del CLUP meridionale con quello dei principali *competitor* ha permesso un significativo recupero di profittabilità. Tra il 2014 e il 2016 i profitti lordi meridionali hanno recuperato oltre 7 punti percentuali rispetto al livello centro-settentrionale, recuperando circa la metà di quanto perso negli anni precedenti. Ad ogni modo, nel 2016 la profittabilità media dell'industria meridionale risultava inferiore di circa 19 punti percentuali rispetto a quella del Centro-Nord, già di per sé modesta nel confronto internazionale.

2.3. Occupazione e investimenti

Nel 2016, l'evoluzione dell'*input* di lavoro nell'industria è risultata positiva in entrambe le circoscrizioni, in misura più marcata nel Mezzogiorno (1,7%) rispetto al Centro-Nord (+0,5%) (Tab. 7). Con riferimento al solo comparto manifatturiero, la situazione non si discosta sostanzialmente da quanto appena visto; l'evoluzione congiunturale dell'occupazione ha fatto segnare un aumento pari a 1,4 punti percentuali nel Sud e dello 0,7% nelle regioni centro-settentrionali.

Dal 2008 al 2015, l'industria meridionale ha perso circa 194.000 occupati (circa tredicimila in meno nella sola manifatturiera), pari al 20,3% dell'intero *stock* di inizio periodo (l'analoga percentuale nella manifattura sale al 21,5%). Nel Centro-Nord, il processo di adeguamento del volume di occupazione alla dinamica cedente dell'*output* (nel medio periodo) ha fatto segnare, sempre dal 2008 al 2015, i seguenti valori: l'occupazione industriale si è contratta di circa 510.000 unità (nella manifattura il calo è risultato maggiore di circa 20.000 unità), pari ad una percentuale, sull'intero volume di occupazione del 2008, del 13,1% (che sale di poco più di un punto percentuale in riferimento alla sola manifattura). Questi dati costituiscono la controparte reale di quanto visto nella Fig. 1: all'interno della «lunga crisi», la perdita di *output* si è tradotta in un ampio restringimento di base produttiva. È questa l'eredità più pesante della crisi e che rappresenta, specie per il Sud, un elemento strutturale in grado di limitare le potenzialità di crescita di lungo periodo dell'area.

Nel 2016, gli investimenti fissi lordi industriali sono aumentati, in termini reali, del 5,2% nel Mezzogiorno e del 3,7% nel Centro-Nord (Tab. 8). Sebbene la variazione congiunturale sia risultata territorialmente difforme, per quanto non in maniera accentuata, va tenuto presente che le regioni meridionali tra il 2013 e il 2015

TAB. 7. Tassi di variazione medi annui e cumulati degli occupati dell'industria in senso stretto

Anni	Industria in senso stretto			Di cui: manifatturiera		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
2009	-6,0	-4,2	-4,6	-6,7	-4,5	-4,9
2010	-6,4	-2,8	-3,5	-6,8	-3,1	-3,7
2011	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7
2012	-1,7	-1,6	-1,6	-2,4	-1,8	-1,9
2013	-4,3	-2,4	-2,7	-4,6	-2,5	-2,9
2014	-2,6	-1,5	-1,7	-2,7	-1,7	-1,8
2015	-0,7	-0,7	-0,7	0,3	-1,0	-0,8
2016	1,7	0,5	0,7	1,4	0,7	0,8
2009-2014						
- media annua	-3,6	-2,2	-2,5	-4,0	-2,4	-2,7
- cumulata	-19,8	-12,5	-13,9	-21,7	-13,5	-15,0

Fonte: Per l'Italia: ISTAT; per il Mezzogiorno e il Centro-Nord: ISTAT per il periodo 2001-2013, elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT per il periodo 2014-2015 e valutazioni SVIMEZ per il 2016.

TAB. 8. Variazioni percentuali del valore aggiunto dell'industria in senso stretto (a)

Anni	Investimenti per abitante del Mezzogiorno (Centro-Nord = 100)	Numeri indici: 2010 = 100			% Mezzogiorno su Italia	Variazioni percentuali		
		Mezzogiorno	Centro- Nord	Italia		Mezzogiorno	Centro- Nord	Italia
2001	49,9	145,9	101,4	108,4	21,9	-3,0	5,1	3,1
2005	45,7	133,7	104,1	108,8	20,0	-7,0	-0,6	-2,0
2006	46,8	143,6	109,7	115,1	20,3	7,4	5,4	5,9
2007	45,2	143,7	114,3	119,0	19,6	0,1	4,2	3,4
2008	37,4	122,0	118,2	118,7	16,7	-15,1	3,4	-0,2
2009	39,3	106,3	98,5	99,7	17,3	-12,8	-16,7	-16,0
2010	36,6	100,0	100,0	100,0	16,3	-5,9	1,5	0,3
2011	32,8	94,1	105,3	103,5	14,8	-5,9	5,3	3,5
2012	40,3	101,7	93,1	94,5	17,5	8,1	-11,6	-8,7
2013	40,2	95,2	87,9	89,1	17,4	-6,4	-5,7	-5,7
2014	38,7	91,8	88,2	88,8	16,8	-3,6	0,4	-0,3
2015	37,4	90,7	90,4	90,4	16,3	-1,2	2,5	1,8
2016	38,0	95,4	93,7	93,9	16,5	5,2	3,7	3,8
2009-2014								
- media annua	-	-	-	-	-	-4,6	-4,8	-4,7
- cumulata	-	-	-	-	-	-24,8	-25,4	-25,2

(a) Calcolati su valori concatenati, anno di riferimento 2010.

Fonte: Per l'Italia: ISTAT; per il Mezzogiorno e il Centro-Nord: ISTAT per il periodo 2001-2013, elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT per il periodo 2014-2015 e valutazioni SVIMEZ per il 2016.

hanno sofferto di un processo di disinvestimento continuo, a fronte di un'evoluzione, fatta eccezione per il primo anno, di segno opposto nel resto del Paese. Il 2016, quindi, può essere considerato un anno nel quale la caduta nel processo di accumulazione meridionale si è sostanzialmente arrestato. Si può ragionevolmente presumere che a tale risultato non sia estraneo l'avvio del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi europei relativo al periodo 2014-2020. Da alcune informazioni preliminari, emergono indicazioni di una ripresa significativa, nel 2016, dei «Contratti di Sviluppo», misura che interessa aziende di medie-grandi dimensioni e, quindi, attiva volumi di investimenti apprezzabili.

Più in generale, questa osservazione indirettamente conferma la maggiore fragilità dei meccanismi sottostanti al processo di accumulazione nelle regioni meridionali che trova supporto, spesso, in elementi «esogeni» in grado di influenzarne notevolmente l'evoluzione⁶. Con riferimento al medio periodo, il profilo temporale relativo al processo di accumulazione meridionale evidenzia come questo costituisca uno dei punti di maggiore criticità. Tra il 2007 e il 2015, gli investimenti fissi lordi meridionali hanno perso circa 37 punti percentuali, diciassette in più di quanto verificatosi nel Centro-Nord nello stesso periodo. In larga parte, in maniera non difforme da quanto visto in relazione a prodotto e occupazione, è questo il portato della «lunga crisi». Tuttavia, in riferimento al Sud, a ciò ha anche contribuito il forte calo che vi è stato nelle varie forme di incentivazione che mantengono, come prima osservato, un'influenza non marginale. In linea generale, l'ammontare delle agevolazioni erogate nel Sud riconducibili a interventi nazionali e regionali è stato pari, successivamente al 2010 (circa 1,2-1,3 mld. di euro l'anno, nel periodo 2010-2015), alla metà, o addirittura solo a un terzo, del valore riscontrato negli anni precedenti⁷. L'aspetto per certi versi sorprendente è che questa contrazione nelle agevolazioni erogate è maturata in un contesto che vede il nostro Paese agli ultimi posti, in ambito europeo, in termini di incidenza sul PIL degli aiuti di Stato a industria e servizi. Precisamente, nel 2015 l'Italia ha fatto segnare un valore dello 0,24%, pari a poco più di un terzo della media europea (0,62%) e inferiore, seppure di poco, al dato relativo di nazioni a forte vocazione liberista come il Regno Unito (0,34%), e, in misura ben maggiore, a *competitor* diretti come la Germania (1,20%)⁸. Non è stata di aiuto, inoltre, la contrazione nella spesa in conto capitale, caratterizzata nel Sud da una fortissima correlazione positiva con gli investimenti privati, diminuita, tra il 2008 e il 2015, di circa un quarto. Più in generale, negli anni scorsi le *policy* non sono state in grado di destinare, in Italia e specificatamente nel Sud, risorse congrue né per le misure destinate a creare un «contesto» favorevole all'attività di investimento privato, né per quelle destinate a fornire direttamente i necessari adeguamenti competitivi. Sotto questo profilo, l'aspetto più preoccupante è che il miglioramento nell'intonazione dell'economia reale, se non adeguatamente sostenuto da interventi di *policy* specifici e continui nel tempo, non sia sufficiente di per sé a imprimere una significativa accelerazione al processo di accumulazione meridionale. Si ricorda, infatti, che nel Sud l'accumulazione di beni capitali ha toccato livelli assolutamente insufficienti rispetto alla popolazione residente nell'area, come testimoniato dall'indicatore investimenti per abitante, il cui valore relativo risulta, nel 2016, minore di quasi 12 punti percentuali rispetto al livello, già di per sé assai modesto, del 2001 (Tab. 8).

⁶ Una valutazione quantitativa più precisa del ruolo comparativamente maggiore che le misure di sostegno agli investimenti giocano nel Sud rispetto al resto del Paese si può trovare nel Cap. XIII-*Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e nuovi strumenti*, del presente Rapporto, dedicato alla valutazione delle politiche.

⁷ Si veda in proposito L. Cappellani e G. Servidio, *Indirizzi recenti di politica industriale e Mezzogiorno: un quadro d'insieme*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2017, p. 43.

⁸ *Ibidem*, pp. 37-39.

3. L'EDILIZIA

Nel 2016 l'attività produttiva nel settore dell'edilizia si è stabilizzata. Il più grave e profondo periodo recessivo che abbia investito il settore almeno dal secondo dopoguerra, tra il 2007 e il 2014 ha causato un crollo della produzione nazionale di quasi un terzo; nell'ultimo biennio la caduta si è sostanzialmente arrestata: -0,9% nel 2015 e -0,1% nel 2016. L'uscita dalla crisi, diversamente dal settore manifatturiero e da quello dei servizi, appare dunque molto lenta e incerta. L'attività dell'edilizia è stata in questo periodo condizionata negativamente dal drastico calo del flusso di investimenti nei vari comparti, da quello dell'edilizia residenziale a quello delle opere pubbliche; un calo di attività che non ha mancato di incidere negativamente sull'apparato produttivo determinandone un drastico ridimensionamento, soprattutto nella componente più strutturata ovvero delle imprese con un maggior numero di addetti, molto meno in quelle di minor dimensione o con un solo addetto.

Nell'UE a 28 la ripresa avviatasi nel 2014 (+1,1%), si è rafforzata nel 2015 (+1,7%) ed ha rallentato, invece, nel 2016 (+1,1%) a causa del cedimento congiunturale che ha interessato le economie dei paesi dell'Est europeo nuovi entranti. Nell'Area dell'euro l'uscita dalla crisi, apparsa inizialmente più lenta e incerta (-1,0% nel 2014 e +0,6% nel 2015), nell'ultimo anno si è mostrata più decisa (+1,7%) grazie al rafforzamento della crescita della produzione in Francia (+0,1%), in Germania (+2,1%), in Spagna (+2,5%) e in Irlanda (+15,1%). Le attività produttive legate all'edilizia hanno risentito ancor più degli altri settori del sistema economico dell'UE degli effetti della recessione. Questi ultimi, nel complesso, nel 2016 hanno superato di 5,7 punti percentuali il livello raggiunto nel 2007, ultimo anno di crescita precedente la recessione. Il prodotto dell'edilizia nel 2016 nell'UE a 28 è, invece, ancora inferiore di 15,5 punti percentuali a quello del 2007, una crisi grave e generalizzata al punto che solo in 6 paesi ha superato il periodo di crisi e tra questi la Polonia (+25,1%), il Belgio (+15,5%) e la Germania (+7,9%).

In Europa, secondo le previsioni di EUROCONSTRUCT, il settore delle costruzioni nei prossimi tre anni dovrebbe sperimentare una crescita annua del 2%. La crescita dovrebbe essere favorita dalla persistenza di un basso costo del credito e dal ritorno della percezione del mattone quale bene rifugio. Tuttavia, un fattore chiave del rafforzamento del settore delle costruzioni risiede nella domanda pubblica, che dovrebbe tornare a crescere, anche se marginalmente e non in tutti i paesi. Germania e Francia saranno i maggiori responsabili della crescita del settore, che interesserà in misura prevalente le attività legate all'edilizia residenziale e in particolare le nuove costruzioni, cresciute a livello europeo lo scorso anno del 7%, mentre per quanto riguarda l'edilizia non residenziale, l'avvio della ripresa interesserà più il segmento della riqualificazione degli edifici esistenti, meno quello degli edifici di nuova costruzione.

3.1. Gli investimenti, il prodotto, l'occupazione e le imprese

Nel 2016, gli investimenti in costruzioni in Italia ammontano a 128,2 miliardi di euro (espressi in valori concatenati, anno di riferimento 2010), con un incremento dell'1,1% rispetto all'anno precedente (v. Tab. 9). Un risultato positivo che fa seguito al significativo rallentamento (-0,4%) nel 2015 e alle forti flessioni del settennio di recessione 2008-2014 (-6,4% in media all'anno). L'avvio di una stabile inversione di tendenza, secondo le stime di preconsuntivo della SVIMEZ, appare più favorevole al Mezzogiorno, dove sono stati realizzati investimenti in costruzioni per un importo pari al 27,4% di quello nazionale. Nelle regioni meridionali, per il secondo anno consecutivo, gli investimenti crescono di oltre il 2% (+2,4% nel 2015 e +2,1% nel 2016) un saggio più che doppio di quello rilevato nel Centro-Nord dove l'incremento dello 0,7% segnato nel 2016 segue la flessione dell'1,3% del 2015.

Il livello degli investimenti realizzati ogni anno è diminuito nel Mezzogiorno dai 56,9 miliardi del 2007 ai 35,2 attuali, a fronte di valori pari rispettivamente a 144,7 miliardi e 93,1 nel resto del Paese. Dall'inizio della recessione il flusso annuale degli investimenti si è ridotto in media del 5,2% all'anno nel Mezzogiorno, contro il 4,8% nel Centro-Nord.

Secondo stime dell'ANCE, tra le varie attività che compongono il settore delle costruzioni, la riqualificazione del patrimonio edilizio continua a mantenere un *trend* positivo. L'attività di riqualificazione attrae, infatti, quasi il 38% degli investimenti del settore; all'incremento dell'1,1% registrato nel 2016 si valuta possa seguire un ulteriore aumento anche per l'anno in corso, stimolato dalla proroga, fino a dicembre 2017, del potenziamento al 50% della detrazione per le ristrutturazioni edilizie e della detrazione del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica. Si confermano, inoltre, positivi incrementi nel comparto dell'edilizia non residenziale (+0,8% rispetto al 2015).

La produzione nell'edilizia in Italia, come detto, si va stabilizzando (-0,1% nel 2016 che fa seguito al -0,9% nel 2015 e al ben più grave -5,4% annuo del settennio precedente). Il processo appare più deciso ancorché più irregolare nel Mezzogiorno (+4,4% nel 2015 e +0,5% nel 2016) mentre sembra svolgersi in modo più contenuto ma regolare nel Centro-Nord (-2,7% nel 2015 e -0,3% nel 2016).

Gli occupati nel settore delle costruzioni in Italia sono diminuiti di 50 mila unità nel 2016, con una flessione del 3,2% rispetto al 2015. La contrazione dell'occupazione si concentra nelle unità indipendenti che si riducono di 43 mila addetti, l'87% delle perdite complessive del settore e circa il 6,9% in meno rispetto 2015. La forte riduzione degli indipendenti potrebbe essere l'effetto di un processo di ristrutturazione del settore edilizio, con l'affermazione di forme di impresa più strutturate e un apparato maggiormente competitivo, necessario del resto per far fronte alle sfide che si presenteranno con il procedere della ripresa economica. Questo processo interessa entrambe le ripartizioni del Paese. Nel Centro-Nord gli occupati nelle costruzioni si riducono di -38 mila unità, pari al -3,4% rispetto al 2015;

TAB. 9. Valore aggiunto, investimenti e occupazione nell'industria delle costruzioni (variazioni % medie annue)

Anni	Valore aggiunto (a)	Investimenti (a)		Totali	Occupati	
		In costruzioni dell'economia in complesso	Del settore delle costruzioni		di cui:	
					dipendenti	indipendenti
Mezzogiorno						
2013	-7,0	-11,6	-24,0	-10,6	-13,7	-4,4
2014	-5,3	-7,2	-1,6	-4,7	-5,4	-3,6
2015	4,4	2,4	9,6	1,7	5,1	-4,4
2016	0,5	2,1	8,7	-2,7	-0,1	-7,7
2008-2016	-4,4	-5,2	-4,6	-4,4	-5,3	-2,2
Centro-Nord						
2013	-4,4	-6,6	-10,5	-6,4	-7,2	-5,2
2014	-5,8	-6,4	6,7	-3,6	-5,6	-1,0
2015	-2,7	-1,3	0,8	-2,8	-3,1	-2,4
2016	-0,3	0,7	7,8	-3,4	-1,0	-6,6
2008-2016	-4,3	-4,8	-6,5	-2,2	-2,3	-2,1
Italia						
2013	-5,1	-8,0	-14,6	-7,6	-9,3	-5,0
2014	-5,7	-6,6	4,5	-4,0	-5,5	-1,6
2015	-0,9	-0,4	3,0	-1,5	-0,6	-2,9
2016	-0,1	1,1	8,1	-3,2	-0,7	-6,9
2008-2016	-4,3	-4,9	-6,0	-2,9	-3,4	-2,1
Mezzogiorno in % dell'Italia nel 2016	26,0	27,4	26,8	29,4	32,8	24,1

(a) Variazioni calcolate su valori concatenati, anno di riferimento 2010.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

il calo ha riguardato in maniera preponderante la componente indipendente con 31,6 mila unità in meno, il -6,6% rispetto al 2015; la componente dipendente si è ridotta, invece, di sole 6 mila unità (-1,0% rispetto al 2015). Nel Mezzogiorno il processo di ristrutturazione del settore sembra procedere con maggior decisione, la componente indipendente accusa, infatti, una flessione del -7,7% (quasi 12 mila unità in meno nel 2016) dopo il -4,4% del 2015, a fronte di una sostanziale tenuta della componente dipendente.

La riorganizzazione del settore orientata alla maggiore presenza di imprese strutturate e di maggiore dimensione operativa trova una conferma nelle statistiche sulla nati-mortalità delle imprese dell'Unioncamere. Dagli archivi delle Camere di Commercio italiane si rileva, infatti, per il 2016 una flessione del numero di imprese, a livello nazionale, dell'1% rispetto al 2015, minore di quella segnata lo scorso anno. Nel Mezzogiorno la riduzione si attesta ad un -0,4% rispetto al 2015, contro il -1,2% nel Centro-Nord (lo scorso anno si era registrato, rispettivamente il -0,7% e il -1,3%). Anche nel 2016, come già nei due anni precedenti, in entrambe le ripartizioni, ma con un'incidenza maggiore nel Mezzogiorno, si assiste ad un incremento della nascita delle società di capitale (rispettivamente +3,5% e +1,9%), mentre si conferma negativo il *trend* delle società di persone e delle ditte individuali.

3.2. *Il mercato immobiliare*

Il risveglio del mercato immobiliare, che si è manifestato con un aumento delle compravendite a livello nazionale già nel 2014 ed è proseguito con un raddoppio dell'intensità di crescita nel 2015, nel 2016 ha fatto segnare un ulteriore incremento del 21%. A livello territoriale la crescita è risultata più intensa nel Centro-Nord, +22,4%, mentre nel Mezzogiorno si è limitata ad un sia pur ragguardevole +17%.

Nel 2016, la crescita, limitata al solo comparto residenziale l'anno precedente, si è estesa a tutti i comparti. Le compravendite degli immobili destinati al commercio sono aumentate del 58,1% a livello nazionale: +51,5% nel Mezzogiorno e +60,8% nel Centro-Nord. Il settore residenziale ha fatto segnare un aumento del 18,9% a livello nazionale, media di un +14,6% nel Mezzogiorno e di un +20,5% nel Centro-Nord. La ripresa delle compravendite, pur essendo un segnale molto importante della ripresa del settore, compensa solo parzialmente gli effetti della profonda recessione durata un settennio, e che ha causato, per il solo comparto residenziale, una perdita cumulata nel periodo 2007-2013 pari al 49,5%.

Il favorevole andamento delle compravendite immobiliari è confermato per il 2016 dai risultati delle rilevazioni ISTAT che attingono agli archivi distrettuali notarili, secondo i quali le compravendite totali hanno registrato un incremento del 16,6%, determinato dalla componente relativa alle sole abitazioni, che rappresentano oltre il 93% del totale. La crescita nel Mezzogiorno è risultata meno intensa che nel resto del Paese (rispettivamente pari a +13,3% contro il +17,3% del Centro-Nord). Le compravendite stipulate con ipoteca immobiliare sono cresciute del 16,9% a livello nazionale e del 17,8% nelle regioni meridionali, nelle quali si concentra poco più di un quinto delle compravendite totali.

La ripresa del mercato immobiliare continua ad interessare solo il patrimonio esistente, mentre continua a diminuire la domanda di nuovi fabbricati, scoraggiata anche dall'andamento sfavorevole dei prezzi degli immobili rispetto a quello dei costi di fabbricazione; la riduzione del volume di nuovi edifici è confermata dall'ulteriore flessione del 5,5% nel 2016 della produzione di cemento, crollata dai 48 milioni di tonnellate prodotte nel 2006 ai 17,7 milioni nel 2016.

3.3. *Le opere pubbliche*

I bandi di gara per opere pubbliche, secondo dati di fonte ANCE-INFOPLUS, nel 2016 sono diminuiti di oltre il 2% in numero e del 16,6% in valore, un risultato negativo che fa seguito ai consistenti aumenti rilevati, invece, l'anno precedente (rispettivamente +18,5% e +3,1%). Nei primi sei mesi del 2017 si registra una positiva inversione di tendenza, con aumenti rispetto al corrispondente periodo del 2016 del 24,9% in numero e dell'11,3% in valore. Nel Mezzogiorno si registra una flessione sia nel numero, -28,5%, che negli importi, -30,7%; nel Centro-Nord, invece, all'aumento del numero di bandi, +26,4%, ha fatto riscontro una flessione del 9,1% degli importi posti in gara.

TAB. 10. *Numero e importi (in milioni di euro) dei bandi di gara per servizi di ingegneria e architettura*

Regioni	2016		Var. % 2015-2016		Gen-Giu 2017		Var. % Gen-Giu 2016-2017	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Abruzzo	122	6,9	117,9	146,5	81	17,2	62,0	522,2
Molise	91	2,5	139,5	33,6	12	630,0	-57,1	-46,8
Campania	491	21,9	-24,3	-50,5	259	48,8	47,2	521,9
Basilicata	41	3,6	-6,8	-54,8	33	4,9	106,3	184,6
Puglia	438	79,7	52,1	191,5	245	20,9	50,3	-64,2
Calabria	206	9,2	19,8	14,1	96	5,2	28,0	7,9
Sicilia	466	18,8	1,3	35,8	243	13,7	5,2	45,3
Sardegna	422	61,1	34,8	117,8	203	18,9	20,1	25,4
Mezzogiorno	2.277	203,7	12,7	51,8	1.172	130,3	29,1	28,8
Centro-Nord	2.882	561,1	51,5	-5,8	1.637	288,5	39,3	22,4
Italia	5.159	764,7	31,5	4,8	2.809	418,8	34,9	24,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati OICE.

L'andamento del settore delle opere pubbliche può essere esaminato anche utilizzando i dati della banca dati sugli appalti pubblici gestita dall'OICE (Associazione delle organizzazioni di ingegneria di architettura e di consulenza tecnico-economica), che monitora le gare per servizi di ingegneria e architettura indette dalle Amministrazioni pubbliche (v. Tab. 10). Nel 2016 si sono svolte 5.159 gare per complessivi 765 miliardi posti a bando, con incrementi del 31,5% per il numero e del 4,8% per gli importi: il valore medio degli importi posti in gara è dunque diminuito. Nel Centro-Nord si registra un incremento del 51,5% per il numero di gare e una flessione del 5,8% per gli importi messi in gara mentre nel Mezzogiorno si hanno incrementi sia nel numero, 12,7%, sia negli importi, 51,8%, posti in gara. In Campania e in Basilicata si riducono sia il numero sia gli importi posti in gara, mentre nelle altre regioni meridionali si registrano aumenti sia nel numero che negli importi posti in gara: di particolare importanza l'entità e gli incrementi degli importi posti in gara in Puglia, Sardegna e Sicilia.

4. IL TERZIARIO

4.1. *Il prodotto nel 2016*

La moderata ripresa dell'economia italiana, iniziata nel 2015, è continuata, sempre con toni contenuti, anche nel 2016, diffondendosi nella maggior parte dei settori dell'economia. Il terziario è stato uno dei comparti che ha sostenuto la crescita, con incrementi positivi, anche se modesti, del valore aggiunto, poco inferiori a quelli registrati dal resto dell'economia. L'attività produttiva terziaria nel Paese è aumentata nel 2016 dello 0,6%, raddoppiando il tasso di crescita rispetto all'anno precedente (0,3%). Il modesto incremento registrato nel terziario ha contribuito, insieme con l'andamento positivo della produzione nel settore industriale, a controbilanciare la flessione registrata in quello agricolo, portando a un aumento complessivo del PIL dello 0,9%.

Negli anni di crisi (2008-2014), le *performance* aggregate del settore dei servizi sono state peggiori rispetto a quelle del resto dell'economia solo in un anno (2010). In termini cumulati, la flessione rilevata nel terziario in questi anni (-3,4%) è stata quasi trascurabile se comparata a quella dei settori dell'industria in senso stretto, il cui valore aggiunto è diminuito del 15,9%, e soprattutto dell'edilizia, che è calata del 32%. Solo la flessione nel settore agricolo è stata inferiore (-1,8%). Tale comportamento tendenzialmente anticiclico si è però riflesso, meno positivamente, anche nella fase di ripresa. Infatti, nel biennio 2015-2016 il prodotto terziario è cresciuto meno che negli altri settori: a un incremento cumulato dello 0,9% è corrisposto un aumento del 3,7% sia nell'industria in senso stretto che nei settori agricoli, mentre il prodotto delle costruzioni è diminuito del -1,0%.

Questa dinamica dei servizi non è una novità, ed è stata segnalata anche in altre fasi di ripresa. I motivi alla base di questo comportamento comparativamente al resto dell'economia riguardano principalmente il ruolo svolto dalle diverse componenti del settore. Infatti, i servizi mostrano una forte dipendenza dai comportamenti di consumo, meno variabili di quelli di investimento, mentre sono meno influenzati dalla domanda estera, che è spesso l'elemento trainante della ripresa. Un ulteriore motivo riguarda la presenza di un *trend* strutturale di crescita dei servizi sostanzialmente autonomo e non connesso ai movimenti ciclici, legato ai processi di terziarizzazione dell'economia ancora in atto, in cui il peso della produzione materiale diminuisce rispetto a quello dei servizi collegati, come commercializzazione, *packaging*, manutenzione ed altro. Un confronto tra i principali paesi europei per il periodo 2008-2016 mostra che in tutta Europa il settore terziario si è contraddistinto per avere mantenuto tassi di crescita positivi anche in presenza della crisi pressoché in tutti i paesi. Fanno eccezione la Grecia, la cui forte diminuzione del valore aggiunto nei servizi (-21,3% cumulato nel periodo) è comunque inferiore a quella media degli altri settori (-30,9%), e proprio l'Italia, che è l'unica, fra i grandi paesi europei, a mostrare un calo cumulato, sebbene modesto, del prodotto terziario (-2,5%), mentre nello stesso periodo, nella media dell'UE a 28 paesi, cresceva cumulativamente dell'8,6% (+8,1% nell'Area dell'euro) (Tab. 11). Una crescita maggiore veniva registrata nel Regno Unito (12,7%), Francia (9,1%), Germania (9%) e Spagna (8,9%). In tutti i grandi paesi europei i servizi sono cresciuti cumulativamente più (o diminuiti meno) del prodotto complessivo. Infatti nello stesso periodo in Europa il valore aggiunto aumentava complessivamente del 5,6%, mentre diminuiva in Italia del -6,4%. In termini cumulati di crescita, il *gap* tra servizi e settori manifatturieri negli anni di crisi (2008-2016) è stato pari in media a oltre 8 punti percentuali in Europa. Tra i maggiori paesi europei, il *gap* cumulato è stato maggiore in Spagna (quasi 22 punti percentuali) e Regno Unito (circa 16 punti) mentre, viceversa, in Germania, dove il settore manifatturiero ha mostrato la migliore *performance* europea (+8,6%), l'unica positiva tra i grandi paesi europei, tranne la Francia (+2,4%) la differenza di crescita tra i due comparti è stata solo dello 0,4%. In Italia la caduta del manifatturiero (-12,2%) è stata maggiore che nei servizi (-2,5%), con quindi un *gap* positivo di crescita a favore di quest'ultimi di circa 10 punti percentuali.

TAB. 11. Tassi di crescita del prodotto nei principali settori dell'economia (indici in volume a prezzi 2010)

Paesi	Variazione % media annua				Variazione % cumulata		
	2001-2007	2008-2016	2016	2001-2016	2001-2007	2008-2016	2001-2016
Totale economia							
Unione europea (28 paesi)	2,3	0,6	1,8	1,3	17,2	5,6	23,8
Area dell'euro	2,4	0,6	1,6	1,4	18,0	5,4	24,3
Germania	1,6	0,9	1,8	1,2	12,0	8,8	21,9
Grecia	3,8	-3,1	0,0	-0,2	29,9	-24,9	-2,4
Spagna	3,5	0,0	3,1	1,5	27,5	0,1	27,7
Francia	1,9	0,6	1,1	1,2	13,8	5,8	20,3
Italia	1,1	-0,7	0,7	0,1	8,3	-6,4	1,3
Regno Unito	2,7	0,9	1,8	1,7	20,3	8,7	30,8
Settori dei servizi							
Unione europea (28 paesi)	2,5	0,9	1,9	1,6	18,8	8,6	29,0
Area dell'euro	2,6	0,9	1,7	1,6	19,3	8,1	29,0
Germania	1,8	1,0	2,0	1,3	13,1	9,0	23,3
Grecia	4,1	-2,6	-0,2	0,3	32,8	-21,3	4,5
Spagna	4,2	1,0	3,4	2,4	33,7	8,9	45,6
Francia	1,9	1,0	1,3	1,4	14,3	9,1	24,8
Italia	1,1	-0,3	0,6	0,3	8,3	-2,5	5,6
Regno Unito	3,4	1,3	2,1	2,2	26,5	12,7	42,5
Settore manifatturiero							
Unione europea (28 paesi)	2,3	0,4	1,8	1,3	17,5	0,5	22,0
Area dell'euro	2,4	0,5	1,8	1,3	18,4	0,7	23,4
Germania	2,6	0,9	1,6	1,6	19,5	8,6	29,2
Grecia	2,8	-4,0	3,6	-1,1	21,6	-33,8	-16,1
Spagna	2,0	-0,8	3,1	0,4	14,8	-12,9	6,4
Francia	1,8	0,1	1,5	0,8	13,0	2,4	14,3
Italia	1,0	-1,5	1,1	-0,4	7,2	-12,2	-6,2
Regno Unito	0,0	0,7	0,0	-0,4	0,3	-3,1	-5,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT.

I settori terziari crescono nel lungo periodo perché l'economia richiede sempre maggiori servizi incorporati o scorporati dai prodotti industriali. Le dinamiche settoriali continuano ad essere caratterizzate da un processo di terziarizzazione dell'economia, che coinvolge tutti i settori e anche direttamente i consumatori. Come prima sottolineato, questo rende parzialmente indipendente dal ciclo l'andamento del prodotto terziario. Se si esaminano gli ultimi quindici anni (periodo 2001-2016), i servizi sono stati i settori trainanti delle economie europee, crescendo cumulativamente nell'Unione europea (a 28 paesi) del 29% (1,6 punti percentuali in media all'anno), circa il 30% in più dei settori manifatturieri. In tutti i grandi paesi europei, tranne la Germania, nel quindicennio considerato i servizi sono cresciuti più del manifatturiero. Tra questi, il Regno Unito è stato uno di quelli dove nell'ultimo quindicennio si è dato maggiore impulso ai servizi, specie quelli finanziari, mentre il manifatturiero perdeva peso, cosicché il divario settoriale in termini di crescita è risultato particolarmente ampio: il valore aggiunto dei servizi nel periodo 2001-2016 è cresciuto cumulativamente del 42,5%, mentre quello manifatturiero è diminuito del -5,5%, con un *gap* tra i due settori di 48 punti percentuali. Il divario è stato molto ampio anche in Spagna (39,2 punti), che ha recuperato il dislivello di terziarizzazione con l'Europa tramite una forte crescita del prodotto dei servizi

(+45,6%), cui è corrisposto un aumento del 6,4% nel manifatturiero. In Italia il divario nella crescita tra i due settori (11,7 punti percentuali) è stato superiore a quello medio dell'UE a 28 (6,9 punti), a seguito soprattutto della flessione elevata del prodotto nel manifatturiero, pari al -6,2% cumulato, a cui ha corrisposto un aumento positivo, ma molto inferiore a quello medio dell'UE a 28, per i servizi (+5,6%). In Germania il divario è invece invertito, a causa del forte contributo del settore industriale alle esportazioni: il manifatturiero è cresciuto cumulativamente del 29,2% rispetto al +23,3% dei servizi.

L'andamento dei diversi comparti in cui è diviso il settore dei servizi nel 2016 è stato eterogeneo, sebbene nessuno dei settore considerati abbia mostrato un declino. L'andamento medio, pari al +0,6% rispetto all'anno precedente, inferiore alla crescita del PIL (+0,9%), riflette infatti dinamiche differenziate: l'incremento è stato molto positivo nel settore del commercio e riparazioni (+2,4%), superando il tasso di crescita già elevato registrato l'anno precedente (+2,2%); è stato più modesto, ma sempre positivo, nei settori più direttamente legati all'attività economica, come quelli dei trasporti, comunicazioni, ristorazione e alloggio e altri servizi alle imprese e famiglie (+0,6%) e i servizi finanziari, assicurativi, immobiliari (+0,3%); è rimasto pressoché nullo nei settori dei servizi più legati all'attività dell'operatore pubblico (0,0%).

L'andamento dei servizi destinati alle famiglie, in primo luogo quelli commerciali e turistici, è legato alla dinamica del reddito reale disponibile delle famiglie stesse. Nel 2016 il reddito disponibile lordo in termini reali è cresciuto dell'1,6%, raddoppiando la crescita registrata nel 2015 (+0,8%), che a sua volta invertiva un andamento negativo che durava dal 2008. Il principale merito è attribuibile agli incrementi occupazionali, che si sono riflessi in un aumento dei redditi per il lavoro dipendente (+2,4% in termini nominali), e anche per il lavoro indipendente (+0,9% in termini nominali, rispetto al -0,4% dell'anno precedente). Sono aumentati anche i redditi da proprietà, mentre l'effetto complessivo degli interventi della Pubblica Amministrazione è stato neutrale, con un rallentamento della crescita sia dei trasferimenti che dei prelievi. La spesa interna delle famiglie a prezzi costanti è cresciuta in misura lievemente inferiore a quella del reddito disponibile (+1,4%), ma uguale all'incremento del reddito disponibile reale calcolato utilizzando l'inflazione attesa (+1,4%). Vi è stato quindi un lieve aumento del tasso di risparmio, che è rimasto sostanzialmente sui valori raggiunti nel 2015 (8,3% rispetto all'8,0% del 2015), ma inferiori a quelli del 2014 (8,7%). Tale dinamica è da attribuirsi probabilmente all'incertezza percepita dalle famiglie rispetto ai futuri livelli di reddito e al desiderio di ricostituire il livello di ricchezza eroso dalla crisi. L'incremento della spesa nazionale (+1,3%) è risultato lievemente inferiore rispetto a quello della spesa interna, a causa della stabilità delle spese dei turisti esteri in Italia (+3,8%, come l'anno precedente), mentre sono aumentate le spese dei turisti italiani all'estero (+3,5%), dopo il forte calo nel 2015 (-4,4%).

I comportamenti delle famiglie stanno scontando le prospettive di reddito più favorevoli, come nel 2015, innalzando la spesa dei beni il cui acquisto era stato differito nel tempo, mentre i consumi di servizi si sono incrementati, ma meno

della media della spesa. Gli acquisti di beni durevoli sono cresciuti del 5,1%, dopo l'elevato incremento del 7,9% dell'anno precedente, favoriti anche dalle migliorate condizioni del credito al consumo (aumentato in termini nominali dell'8,6%). Tra il 2013 e il 2016 sono aumentati cumulativamente di circa il 19%, recuperando circa metà del calo registrato dal 2007. Hanno accelerato, sebbene a un ritmo inferiore, anche le spese di acquisto di beni non durevoli (+1,4%, con un incremento delle spese alimentari dell'1,1%) e semidurevoli (+0,5%). I consumi di servizi sono cresciuti in misura più modesta (+1,0%), sebbene sia aumentata significativamente la spesa in ristoranti e alloggi (+2,9%), favorita dall'aumento delle presenze turistiche, mentre è rallentata quella in istruzione (+0,3% dal +3,6% dell'anno precedente).

La favorevole dinamica dei consumi delle famiglie si è innanzitutto riflessa positivamente sul settore del commercio, il cui valore aggiunto in volume è aumentato del 2,4%, confermando l'incremento robusto dell'anno precedente (+2,2%). Per quanto riguarda il commercio al dettaglio, questo risultato si è accompagnato ad un incremento molto ridotto delle vendite: nel 2016 l'indice del valore delle vendite misurato a prezzi correnti in base 2010 è aumentato dello 0,1%, stabilizzandosi rispetto al risultato del 2015 (+0,8%), dove era cresciuto invertendo la dinamica rispetto alla flessione registrata l'anno precedente (-1,1%). Data la dinamica dell'indice dei prezzi al consumo (+0,4%), si è registrato quindi un modesto decremento delle vendite in volume (-0,3%). La spesa alimentare è aumentata rispetto al 2015 a prezzi correnti dello 0,1%, mentre quella non alimentare è rimasta stagnante (0,0%). Tra i beni non alimentari è stata registrata ancora una flessione delle vendite in valore nel settore dei beni per l'informatica, telecomunicazioni, telefonia (-2,3%), dei beni di cartoleria, libri, giornali e riviste (-2,1%), dei profumi e dei prodotti per la cura della persona (-1,6%). Il modesto incremento delle vendite media andamenti molto diversi per dimensione, con un ulteriore spostamento delle quote di mercato a favore della distribuzione moderna rispetto a quella tradizionale: le vendite nelle grandi superfici commerciali sono aumentate (+0,5%), mentre sono diminuite nelle imprese operanti su piccole superfici (-0,4%). All'interno della grande distribuzione le vendite sono aumentate più negli esercizi specializzati (+1,7%) che in quelli non specializzati (+0,3%). Al contrario del commercio al dettaglio, le vendite nel settore del commercio all'ingrosso hanno presentato un incremento rilevante: l'indicatore di fatturato del commercio all'ingrosso, compresi gli autoveicoli, ha registrato nel 2016 un aumento del 2,4%.

Nel 2016, come nel 2015, la crescita è stata maggiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Questo ha avuto un impatto anche nel settore dei servizi del Sud, il cui *gap* di crescita con il Centro-Nord è diminuito. Tale differenza ha riguardato in positivo tutti i settori terziari. Le principali ragioni riguardano la ripartenza di alcuni settori fondamentali dell'economia meridionale, come la crescita rilevante del prodotto dell'industria in senso stretto (+3%, rispetto all'1% del Centro-Nord) e l'andamento positivo delle costruzioni (+0,5%, rispetto al -0,3% nel resto del Paese), che ha sostenuto la dinamica positiva dei consumi delle famiglie del Sud. Inoltre hanno pesato favorevolmente alcune condizioni favorevoli che si sono

create in taluni settori dei servizi, in particolare il turismo, e che hanno contribuito alla buona *performance* del comparto.

Nel Mezzogiorno il prodotto dei servizi è aumentato nel 2016 dello 0,8%, confermando la crescita dell'anno precedente (0,7%), che invertiva la tendenza ciclica del settore, dopo quattro anni consecutivi di andamenti negativi (Tab. 12). Nel Centro-Nord il prodotto terziario è cresciuto poco più della metà (0,5%), rafforzando la ripresa rispetto al 2015, dove l'incremento era stato appena dello 0,1%. In quest'ultima area vi sono differenze evidenti fra le circoscrizioni: mentre i servizi sono lievemente diminuiti nell'Italia Centrale (-0,1%), sono cresciuti dello 0,5% nell'Italia Nord-Occidentale e dell'1,3% nell'Italia Nord-Orientale, la circoscrizione dove la ripresa è maggiormente intensa (+1,2%, rispetto alla media del +0,9% nell'intero Paese) ed è trascinata proprio dai settori terziari, oltre che dal modesto settore agricolo. Il risultato del 2016 ha quindi ridotto il *gap* nella produzione terziaria tra Mezzogiorno e resto del Paese, cresciuto continuamente durante la crisi: nel complesso, la produzione dei servizi nelle regioni del Centro-Nord è risultata nel 2016 ancora inferiore del -1,7% al valore raggiunto nel 2007, nel Mezzogiorno del -5,1%. Il *gap* non è solo ciclico. Nel complesso del quindicennio 2001-2016 l'incremento del valore aggiunto del terziario nel Mezzogiorno è stato pressoché stazionario (-0,3% cumulato), al contrario di quello, positivo, nelle regioni centro-settentrionali (+8%), nelle quali i servizi sono stati il settore più dinamico dell'intera economia.

Le peculiarità territoriali della fase di ripresa risultano anche dal confronto degli andamenti dei settori manifatturieri e dei servizi nell'ultimo biennio (2015-2016): mentre nel Mezzogiorno la ripresa viene sostenuta dai settori industriali in senso stretto, ma soprattutto da quelli edili e dei servizi, nel Centro-Nord, dove d'altronde il prodotto terziario è cresciuto in misura più modesta, i settori industriali in senso stretto hanno mostrato una crescita più elevata, che contrasta con quella, negativa, dell'edilizia. Nel complesso, la differenza cumulata di crescita nel periodo 2015-2016 del settore dell'industria in senso stretto rispetto a quella dei servizi è stata pari a circa 1,5 punti percentuali nel Mezzogiorno, a 3,1 punti percentuali nel resto del Paese. L'ampiezza di tale differenza dipende in primo luogo dalle caratteristiche della ripresa nelle due aree del Paese: nel Centro-Nord il ciclo è sostenuto dai settori più sensibili alla domanda estera, come quelli manifatturieri, dove è maggiore il peso delle esportazioni; nel Mezzogiorno le componenti di domanda interna hanno un ruolo più rilevante, come il settore delle costruzioni, con quindi un effetto maggiore sui servizi, i quali risentono anche positivamente della domanda estera a loro direttamente rivolta, quale ad esempio quella dei turisti stranieri. Considerando un intervallo di crescita quindicinale, in entrambe le aree del Paese la crescita dei servizi non solo mostra minori fluttuazioni cicliche, ma risulta sistematicamente più ampia di quella del resto dell'economia. La minore variabilità ciclica del terziario risulta con evidenza sia per il Mezzogiorno, sia per il resto del Paese: i servizi presentano una dinamica meno variabile nel corso del quindicennio al Centro-Nord e al Sud, smorzando anche nell'ultimo periodo le onde congiunturali, sia positive che negative, che invece appaiono rilevanti nel settore manifatturiero. Le differenze in termini di crescita (o decrescita) tra manifatturiero e servizi sono evidenti considerando il periodo dal 2001 al 2016: nel

TAB. 12. Tassi annui di variazione % del valore aggiunto ai prezzi base nei servizi e nel totale economia (calcolati su valori concatenati, anno di riferimento 2010)

Settori	Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente												2001-2007		2008-2016		2001-2016									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Mezzogiorno															
											Media annua	Cumulata	Media annua	Cumulata	Media annua	Cumulata										
Servizi																										
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazioni autoveicoli	0,7	-1,1	-2,4	0,1	-0,2	-1,0	-1,7	-0,2	0,7	0,8			0,7	5,1			-0,6	-5,1			-0,0	-0,3				
– Alberghi e ristoranti; trasporti e comunicazioni	0,0	1,4	-10,4	2,8	1,6	0,2	-1,6	1,4	2,9	2,5			-0,2	-1,7			0,0	0,1			-0,1	-1,6				
– Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari	1,1	2,4	-1,6	0,3	-1,1	-1,7	-3,3	-1,4	2,0	1,0			0,8	6,0			-0,4	-3,5			0,1	2,4				
– Pubblica Amministrazione e altre attività di servizi	2,5	-4,2	-0,6	-0,2	0,2	-0,7	-2,0	0,2	0,5	0,2			1,5	10,6			-0,7	-6,4			0,2	3,5				
Totale settori extra agricoli	-0,6	-1,0	-1,1	-0,9	-0,9	-1,6	-0,7	-0,7	-0,6	0,5			0,5	3,6			-0,8	-6,7			-0,2	-3,4				
Totale economia	0,9	-1,6	-4,9	-0,7	-0,7	-1,6	-2,6	-1,1	0,8	1,0			0,7	4,8			-1,3	-10,9			-0,4	-6,6				
	0,8	-1,6	-4,8	-0,6	-0,7	-1,7	-2,5	-1,3	1,0	0,8			0,6	4,4			-1,3	-10,8			-0,4	-6,9				
Centro-Nord																										
Servizi																										
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazioni autoveicoli	1,8	0,0	-2,6	1,2	1,2	-2,4	-1,0	1,2	0,1	0,5			1,4	9,9			-0,2	-1,7			0,5	8,0				
– Alberghi e ristoranti; trasporti e comunicazioni	2,9	-2,4	-10,1	3,6	3,9	-5,5	-0,4	2,6	2,0	2,3			1,3	9,7			-0,5	-4,8			0,3	4,5				
– Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari	3,6	-1,0	-1,8	1,0	-0,1	-3,0	-2,4	1,0	-1,7	0,5			2,4	18,0			-0,8	-7,4			0,6	9,4				
– Pubblica Amministrazione e altre attività di servizi	1,3	1,2	-2,5	0,8	1,1	-1,4	-0,8	0,7	0,7	0,4			1,3	9,1			0,0	0,1			0,6	9,3				
Totale settori extra agricoli	0,2	0,5	1,3	0,6	0,8	-1,7	-0,6	1,3	-0,6	-0,3			0,5	3,6			0,1	1,2			0,3	4,9				
Totale economia	1,8	-0,7	-5,8	2,4	0,9	-2,7	-1,2	0,7	0,5	0,6			1,3	9,8			-0,6	-5,4			0,2	3,9				
	1,8	-0,6	-5,7	2,4	1,0	-2,7	-1,2	0,7	0,6	0,6			1,3	9,6			-0,6	-5,1			0,2	3,9				

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

Mezzogiorno i servizi sono rimasti pressoché costanti, in termini di valore aggiunto a prezzi concatenati, con un decremento cumulato del $-0,3\%$, mentre l'industria (in senso stretto) ha mostrato una flessione molto più ampia, pari al $-28,4\%$. Similmente nel Centro-Nord all'aumento cumulato dell' 8% dei servizi si contrappone una diminuzione del $-2,7\%$ nell'industria in senso stretto. Sebbene la presenza di una dinamica media negativa nel periodo per il settore industriale sia da attribuire principalmente alla profondità della recente recessione, le differenze negli andamenti settoriali indicano con chiarezza come il terziario rimanga il comparto trainante dello sviluppo dell'economia nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno abbia almeno in parte compensato i pesanti effetti della crisi del settore manifatturiero. D'altronde, le differenti dinamiche settoriali mostrano come l'accelerazione del processo di terziarizzazione del Mezzogiorno possa riflettere non solo una maturazione del sistema economico, ma anche una possibile desertificazione dell'apparato industriale, che sta iniziando a superare solo ora le conseguenze della crisi. Se il sistema dei servizi del Mezzogiorno sostanzialmente ha tenuto il passo, anche nella fase di flessione ciclica, di quello del Centro-Nord, lo stesso non si può dire del sistema industriale, che ora ha un percorso più difficile per rimanere connesso al resto del Paese, che richiede incrementi di competitività e quindi investimenti.

All'interno dei servizi le differenze settoriali sono considerevoli, sebbene l'ordinamento dei settori terziari rispetto alla ripresa tenda a essere piuttosto simile nelle due aree territoriali. Il settore che presenta la maggiore crescita nel valore aggiunto nel Mezzogiorno è stato nel 2016, come nel biennio precedente, quello del commercio: l'aumento è stato pari al $2,5\%$, risentendo sia dell'incremento dei consumi interni ($+1,0\%$), in crescita rispetto all'anno precedente ($+0,6\%$), sia dei processi di ristrutturazione, con un aumento delle quote della grande distribuzione. Questo ha portato anche ad un effetto positivo sulla produttività ($+0,6\%$, essendo il commercio l'unico settore dei servizi con un incremento positivo di produttività nel 2016, sebbene l'incremento sia stato la metà di quello dell'anno precedente, pari al $+1,2\%$). La dinamica dello stesso settore nel Centro-Nord è stata simile ($+2,3\%$), mentre quella dei consumi finali interni è risultata invece superiore ($+1,3\%$). Nel settore del commercio, nel Mezzogiorno il recupero rispetto al valore del prodotto del 2007 è stato completato ($+0,1\%$), mentre nel resto del Paese si è ancora lontani, con una differenza negativa ancora pari al $-4,8\%$.

Nel 2016, il prodotto nel settore composito del turismo, trasporti e comunicazioni è aumentato nelle regioni meridionali dell' $1,0\%$, dimezzando l'incremento dell'anno precedente ($2,0\%$), portando cumulativamente il prodotto del settore al $-3,5\%$ del valore raggiunto prima della crisi. Nel resto del Paese la dinamica è stata minore ma positiva ($0,5\%$), invertendo la tendenza negativa dell'anno precedente ($-1,7\%$). Nel complesso il livello di prodotto del settore risulta ancora inferiore del $-7,4\%$ a quello del 2007. Parte almeno del migliore risultato registrato nelle regioni del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è dato dai buoni risultati del settore turistico al Sud, favorito dall'instabilità politica registrata in altri paesi concorrenti, specie sulle sponde del Mediterraneo. I dati presentati dall'*Indagine sul turismo internazionale* della Banca d'Italia segnalano come nel 2016 il numero di viaggiatori

stranieri nel Mezzogiorno sia aumentato del 19,3%, rispetto al +6,6% medio in Italia; risulta in diminuzione invece la spesa turistica media (-3,1%) che invece cresce nel totale del Paese (+2,3%). Il 19,7% di tutti i viaggi dei residenti in Italia nel 2016 si è svolto nel Mezzogiorno (19,6% nel 2015).

Il prodotto del settore dell'intermediazione finanziaria, creditizia e immobiliare e dei servizi alle imprese nel Mezzogiorno è aumentato nel 2016 dello 0,2%, a fronte dell'incremento dello 0,5% dell'anno precedente. Nel Centro-Nord l'incremento è stato doppio (+0,4%), e in rallentamento rispetto all'anno precedente (+0,7%). Questo comparto, che somma produzioni di servizi eterogenee, comprende sia settori del terziario avanzato – che sono stati più resilienti rispetto alla crisi e hanno talvolta compensato gli effetti della contrazione dell'attività produttiva e delle minori disponibilità delle famiglie con guadagni di produttività, e quindi si sono trovati preparati alla ripresa –, sia settori dei servizi a bassa produttività, che invece hanno subito maggiormente le difficoltà della crisi.

Il settore dei servizi pubblici e alle famiglie ha mostrato un andamento disforme nelle due circoscrizioni, e più legato al diverso andamento ciclico nelle due aree: al Sud è aumentato dello 0,5% invertendo il calo dell'anno precedente (-0,6%), mentre nel Centro-Nord è diminuito del 0,3%, riducendo il calo registrato anche nel 2015 (-0,6%).

4.2. *L'accumulazione*

Nel 2016 gli investimenti dei servizi in termini aggregati hanno continuato a crescere in Italia, dopo l'incremento del 2015 che seguiva sette anni di continue flessioni: l'aumento è stato del 2,4%, poco meno di quello medio nel complesso dell'economia (+2,9%), ma inferiore a quello registrato nell'industria in senso stretto (+3,8%). Una crescita analoga è stata registrata in entrambe le circoscrizioni. Il sostegno dei servizi all'andamento economico proviene anche dalla loro capacità di investire: coerentemente all'andamento del prodotto, anche la componente legata ai servizi dell'accumulazione di capitale risulta in genere meno ciclica di quella complessiva dell'economia, in particolare di quella dei settori industriali, che ora risentono di più delle attese di ripresa: nel periodo 2008-2016 gli investimenti nei servizi sono calati cumulativamente poco più che nell'industria in senso stretto (rispettivamente -27% e -21,1%), meno che nelle costruzioni, dove si sono quasi dimezzati (-42,8%).

Gli investimenti dei servizi nel 2016 sono aumentati in misura analoga in entrambe le circoscrizioni, nel Mezzogiorno (+2,5%) come nel Centro-Nord (+2,4%), riflettendo marginalmente la differenza nella crescita del valore aggiunto. L'incremento degli investimenti è risultato particolarmente elevato nel settore composito che comprende il commercio all'ingrosso e al dettaglio, le riparazioni di autoveicoli e motocicli, i trasporti e magazzinaggio, i servizi di alloggio e di ristorazione, i servizi di informazione e comunicazione; maggiore nel Mezzogiorno (+3,2%) che nel resto del Paese (+2,5%). In entrambe le circoscrizioni si sono ridotti gli investimen-

ti della Pubblica Amministrazione e di altri servizi sociali, con un calo del 2,0% nel Mezzogiorno, del 2,9% nel resto del Paese.

4.3. L'occupazione

Nel 2016 l'occupazione nel settore dei servizi è cresciuta (+1,8%), confermando l'incremento positivo dell'anno precedente (+1,1%), e superando cumulativamente il numero di occupati del 2007 del 4,4%, pari a 768 mila unità in più.

L'aumento dell'occupazione terziaria è stato rilevato in entrambe le ripartizioni. Al Sud l'incremento è stato dell'1,8%, confermando la crescita positiva registrata anche l'anno precedente (+1,7%). In questo modo l'occupazione terziaria nel Mezzogiorno è ritornata ai livelli pre-crisi: dal 2007 al 2016 l'occupazione terziaria si è incrementata di 96 mila unità, l'1,9% in più del 2007 (Tab. 13). L'incremento registrato nel Centro-Nord (+1,8%) è stato analogo. Il recupero del calo occupazionale dovuto alla crisi nel terziario è stato nel Centro-Nord superiore a quello del Sud: dal 2007 al 2016 vi è stato un aumento cumulato di 672 mila unità, pari al +5,4%. Tale dinamica settoriale ha goduto del forte incremento delle assunzioni a tempo indeterminato effettuate al termine del 2015, che beneficiavano dell'esenzione quasi totale per un triennio dei contributi sociali e dell'aumento della flessibilità in uscita introdotto dal *Jobs Act*, che ha ridotto nel complesso le rigidità nel mercato del lavoro, anche terziario.

Nel 2016 le dinamiche dell'occupazione terziaria tra le due circoscrizioni nei singoli comparti sono risultate nel complesso relativamente simili. Nel comparto del commercio si registra un aumento dell'occupazione al Sud (+1,8%), inferiore alla variazione di valore aggiunto (+2,5%), ma che non recupera completamente la caduta registrata dal 2007 (-2,4% cumulato). Anche nel Centro-Nord, l'occupazione nel commercio cresce con intensità simile al Mezzogiorno, pari al +2% nel 2016, sempre meno che il valore aggiunto (+2,3%), e con perdita cumulata rispetto al 2007 del -2,1%. Le differenze nelle *performance* occupazionali tra aree sono molto più nitide se consideriamo gli andamenti dell'occupazione del commercio nel medio periodo (2001-2016): nel complesso gli occupati aumentano in entrambe le aree, ma nel Mezzogiorno (+2,5%) meno che nel resto del Paese (+8%). Il *gap* nella crescita cumulata dell'occupazione nel commercio nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord continua a essere connesso, almeno parzialmente, con la diversa intensità dei processi di sviluppo e di ristrutturazione dell'apparato produttivo, che sostituiscono grandi superfici e lavoratori dipendenti con elevata produttività a piccole superfici di vendita, con lavoratori indipendenti e a bassa produttività. Indizi in questa direzione possono essere colti dall'andamento dell'occupazione dipendente e indipendente nelle due aree nel periodo 2001-2016. I dipendenti sono cresciuti nel Mezzogiorno (+27,9%) più che nel resto del Paese (24,3%). Nel biennio 2015-2016 i dipendenti del commercio sono aumentati del 5,8% nel Mezzogiorno, del 4,4% nel resto del Paese: l'aumento dei lavoratori dipendenti nelle regioni meridionali segnala come la crisi non abbia rallentato i processi di ristrutturazione ancora in atto nel settore. Nel periodo 2001-2016 gli indipendenti calano in tutte

TAB. 13. *Tassi di variazione dell'occupazione totale nei servizi e nel totale economia (%)*

Settori	Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente											2001-2007		2008-2016		2001-2016	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Mezzogiorno	Media annua	Cumulata annua	Media annua	Cumulata annua	Media annua	Cumulata annua
Servizi																	
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazioni autoveicoli	-0,3	0,4	-1,9	-0,0	0,8	-0,2	-1,4	0,6	1,7	1,8		1,1	7,7	0,2	1,9	0,6	9,8
– Alberghi e ristoranti; trasporti e comunicazioni	-0,3	0,5	-2,4	-0,3	0,3	-1,0	-2,0	-1,0	1,7	1,8		0,7	5,0	-0,3	-2,4	0,2	2,5
– Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari	1,1	2,0	-1,8	1,0	1,6	-3,3	-1,3	0,7	4,5	2,0		1,5	11,0	0,6	5,4	1,0	16,9
– Pubblica Amministrazione e altre attività di servizi	3,1	0,9	-3,0	1,1	1,9	3,0	-0,7	1,3	2,0	1,2		3,0	23,2	0,8	7,7	1,8	32,6
Totale settori extra agricoli	-1,7	-0,4	-1,3	-0,7	0,5	0,2	-1,4	1,2	0,8	2,0		0,5	3,7	0,1	1,0	0,3	4,7
Totale economia	0,3	-0,3	-2,8	-1,5	0,1	-0,9	-2,5	-0,2	1,4	1,5		1,2	8,7	-0,6	-5,1	0,2	3,2
	0,1	-0,5	-2,9	-1,2	0,2	-1,1	-2,5	-0,2	1,6	1,5		1,0	7,3	-0,6	-5,1	0,1	1,8
											Centro-Nord						
Servizi																	
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazioni autoveicoli	2,2	0,8	-0,5	0,2	1,0	0,9	-0,7	1,0	0,9	1,8		1,9	13,9	0,6	5,4	1,2	20,1
– Alberghi e ristoranti; trasporti e comunicazioni	1,2	-0,3	-0,9	-0,7	0,5	0,1	-1,8	-0,5	-0,6	2,0		1,4	10,3	-0,2	-2,1	0,5	8,0
– Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari	3,0	0,8	-1,5	-0,7	1,1	2,3	-0,9	0,9	0,9	2,7		1,7	12,5	0,6	5,5	1,1	18,7
– Pubblica Amministrazione e altre attività di servizi	4,0	1,8	-2,1	1,3	2,3	0,7	-0,8	1,3	3,4	2,6		3,3	25,6	1,2	10,9	2,1	39,2
Totale settori extra agricoli	1,3	0,9	1,1	0,4	0,5	0,8	0,0	1,6	0,2	0,7		1,5	10,6	0,7	6,4	1,0	17,7
Totale economia	1,9	0,5	-1,2	-0,5	0,5	0,0	-1,5	0,2	0,3	1,2		1,6	11,5	-0,0	-0,4	0,7	11,1
	1,7	0,5	-1,2	-0,4	0,4	-0,0	-1,5	0,2	0,3	1,2		1,5	11,0	-0,1	-0,6	0,6	10,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

le due ripartizioni con una flessione però molto più forte al Sud (-15,3%) che nel Centro-Nord (-10,8%). Nell'ultimo biennio, d'altronde, gli indipendenti del commercio sono cresciuti lievemente nel Mezzogiorno (+1,3%), diminuiti del -2,9% nel resto del Paese, segnalando come al Sud la piccola distribuzione stia ancora agendo, come storicamente è sempre successo, quale «settore-spugna», assorbendo o mantenendo posizioni lavorative marginali, spesso coperte da lavoratori espulsi in altri comparti.

Un incremento positivo, legato prevalentemente alle attese favorevoli e ai miglioramenti nell'andamento del ciclo e dei consumi, specie quelli turistici, si riscontra nel settore composito del turismo, trasporti e comunicazioni, al Sud (+2,0%) e, in misura superiore, nel Centro-Nord (+2,7%). In entrambe le aree la crescita occupazionale è dovuta ad un aumento degli occupati dipendenti, inferiore al Sud (+3,1%) rispetto al resto del Paese (+3,6%), mentre gli indipendenti sono calati nel Sud (-1,6%) e un po' meno, anche nel Centro-Nord (-0,5%). Il settore sconta la profondità della crisi, che, in comparti dove l'efficienza produttiva è molto importante, ha teso a scremare dal mercato parte almeno delle unità marginali, di minori dimensioni e meno produttive, accelerando i processi di ristrutturazione in atto da tempo specie nel settore del turismo e del trasporto su strada.

Nei settori dell'intermediazione finanziaria, creditizia e immobiliare e dei servizi alle imprese, più legati alle attività produttive in ripresa, l'occupazione cresce nel Centro-Nord (+2,6%) in misura più che doppia che nel Mezzogiorno (+1,2%), in calo rispetto all'anno precedente (+2,0%). Nel Sud l'incremento è unicamente dovuto all'occupazione indipendente (+3,1%) mentre cala quella dipendente (-0,4%), mentre nel Centro-Nord i dipendenti sono aumentati più degli indipendenti (rispettivamente +3,8% e +0,7%), segnalando la presenza di processi di concentrazione sul territorio. Nel settore dei servizi alle famiglie e dei servizi pubblici l'occupazione cresce di più nel Mezzogiorno (+2,0%) che nel resto del Paese (+0,7%). Nel Mezzogiorno la crescita è dovuta solo ai dipendenti (+2,4%) mentre gli indipendenti sono diminuiti (-1,8%), probabilmente per effetto della riduzione di posizioni lavorative marginali. Nel resto del Paese l'incremento è stato maggiore nel comparto dei lavoratori indipendenti (+2,2%), mentre le unità dipendenti sono cresciute molto di meno (+0,5%).

5. IL CREDITO E IL RISPARMIO

5.1. *I prestiti*

Nel 2016 i prestiti bancari alla clientela residente nel Mezzogiorno, al lordo delle sofferenze e dei pronti contro termine, sono aumentati, a fronte di una sostanziale stazionarietà registrata al Centro-Nord (Tab. 14).

Le banche piccole e minori hanno fatto registrare un andamento più favorevole dei prestiti (in aumento dell'1,9%) rispetto a quello delle banche appartenenti ai primi cinque gruppi (+1,3%) e a quello delle altre banche di maggiori dimensioni

TAB. 14. *Prestiti bancari per settore di attività economica (1). Dati di fine periodo; variazioni % sui 12 mesi*

Settori	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Amministrazioni pubbliche	-4,4	-3,2	0,5	-3,8	0,0	-3,7
Società finanziarie e assicurative	-2,2	3,1	-2,8	2,2	-2,8	2,2
Imprese (2)	0,2	0,5	-0,7	0,1	-0,6	0,2
di cui:						
medio-grandi	0,6	0,7	-0,3	0,7	-0,2	0,7
piccole (3)	-0,8	-0,3	-2,7	-2,7	-2,3	-2,2
famiglie produttrici (4)	-0,3	0,0	-1,6	-1,3	-1,3	-1,0
Famiglie consumatrici	1,2	2,7	1,2	2,4	1,2	2,5
Totale (5)	0,2	1,2	-0,3	0,2	-0,2	0,4

(1) I prestiti includono le sofferenze e le operazioni di pronti contro termine. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto contabile di cartolarizzazioni e riclassificazioni.

(2) Includono le famiglie produttrici.

(3) Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti.

(4) Società semplici, società di fatto e imprese individuali fino a 5 addetti.

(5) Il totale include anche le Amministrazioni pubbliche, le società finanziarie e assicurative, le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e le unità non classificabili o non classificate.

Fonte: Segnalazioni di vigilanza.

(+0,2%). Dinamiche simili hanno caratterizzato anche il Centro-Nord, dove alla crescita dei prestiti erogati dagli intermediari di minori dimensioni si è contrapposta la lieve flessione registrata dalle altre banche.

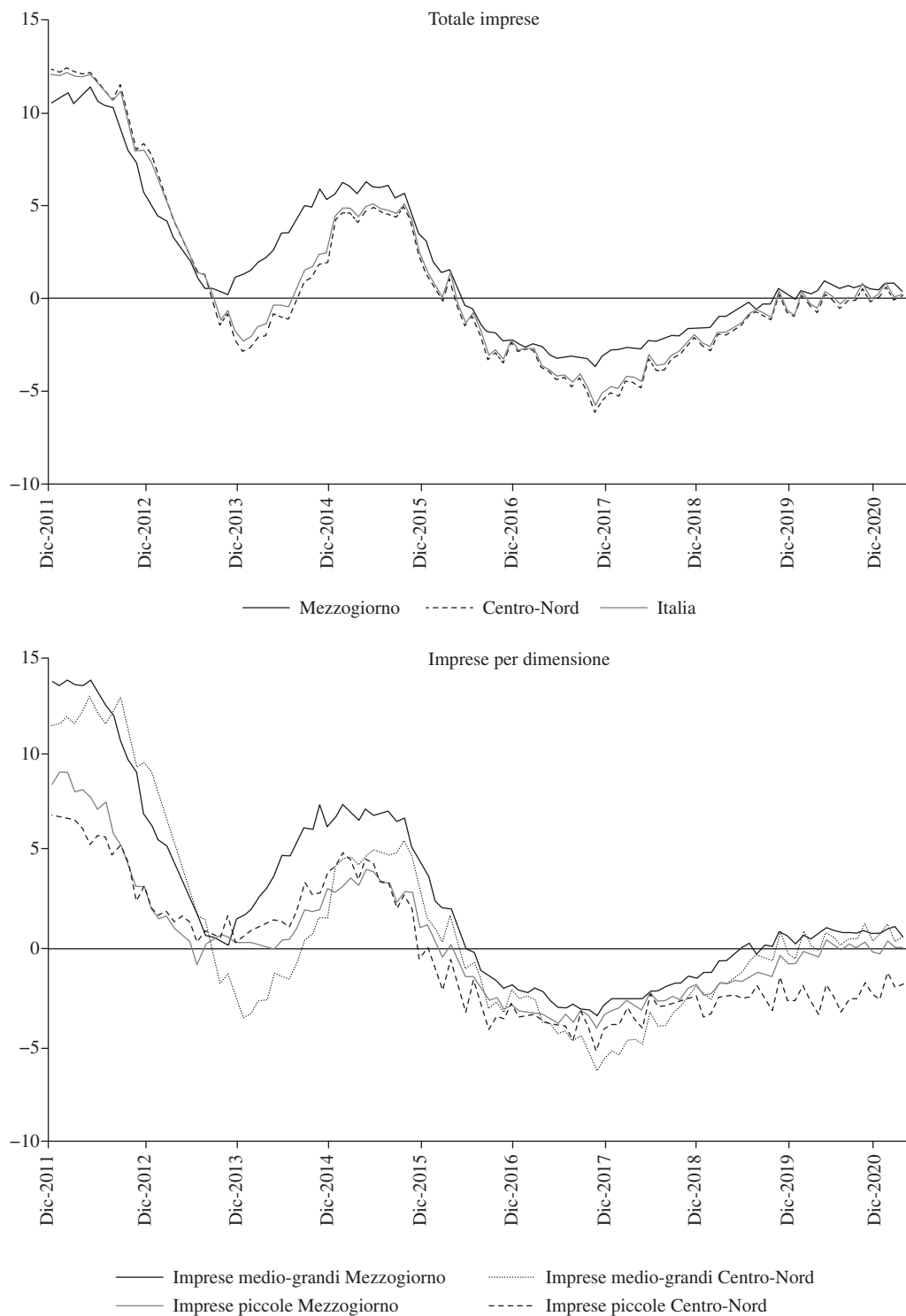
Le imprese. Nel 2016 i prestiti bancari alle imprese meridionali sono di poco aumentati (0,5%), in lieve accelerazione rispetto all'anno precedente. La dinamica è risultata migliore di quella rilevata nel resto del Paese, dove il credito al settore produttivo è stato pressoché stazionario.

I risultati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia all'inizio del 2017 presso gli intermediari bancari (*Regional Bank Lending Survey*, RBLS) indicano che il miglioramento dei prestiti alle imprese meridionali riflette sia la distensione delle condizioni di offerta, sia un rafforzamento della domanda; entrambi i fattori hanno caratterizzato, in media, anche il resto del Paese (Fig. 2).

L'andamento dei finanziamenti bancari al settore produttivo meridionale è risultato differenziato a seconda della dimensione delle imprese: i prestiti sono aumentati per quelle con oltre 20 addetti, a fronte di una lieve flessione per le imprese più piccole. Nel resto del Paese l'eterogeneità nella dinamica del credito tra le diverse tipologie di aziende è risultata più ampia a causa del calo pronunciato dei prestiti alle imprese più piccole.

L'incremento dei prestiti alle imprese meridionali è riconducibile al positivo andamento dei finanziamenti al comparto dei servizi, aumentati di circa il 3%, un ritmo superiore a quello del Centro-Nord. Nel settore delle costruzioni, invece, la contrazione dei prestiti bancari è proseguita a un tasso simile a quello del 2015; nel Centro-Nord la flessione si è accentuata. I prestiti alle imprese manifatturiere sono lievemente diminuiti (-0,5%), un calo appena inferiore a quello registrato nel resto del Paese.

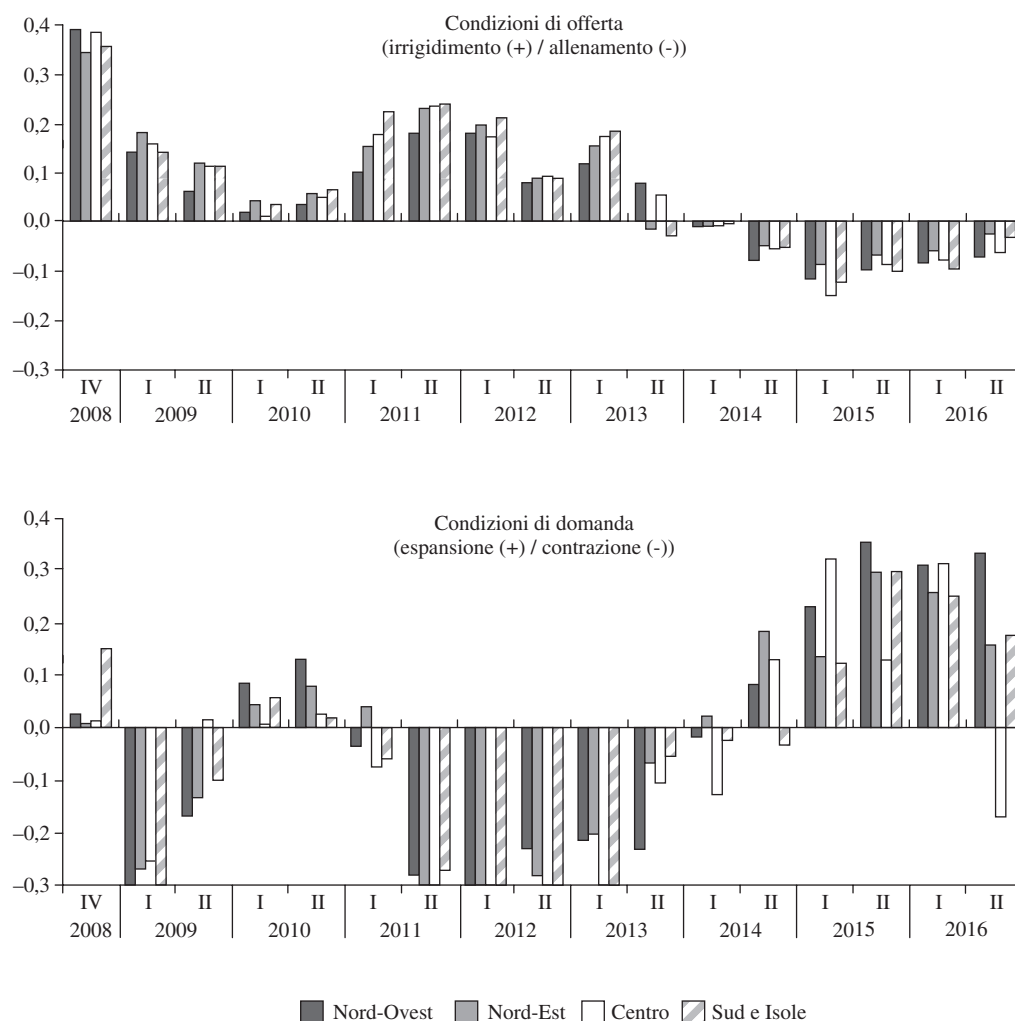
FIG. 2. *Prestiti bancari alle imprese (a). Dati mensili; variazioni % sui 12 mesi*



(a) I prestiti includono le sofferenze e le operazioni di pronti contro termine. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto contabile di cartolarizzazioni e riclassificazioni.

Fonte: Segnalazioni di vigilanza.

FIG. 3. La domanda e l'offerta di credito alle imprese (a). Indici di diffusione

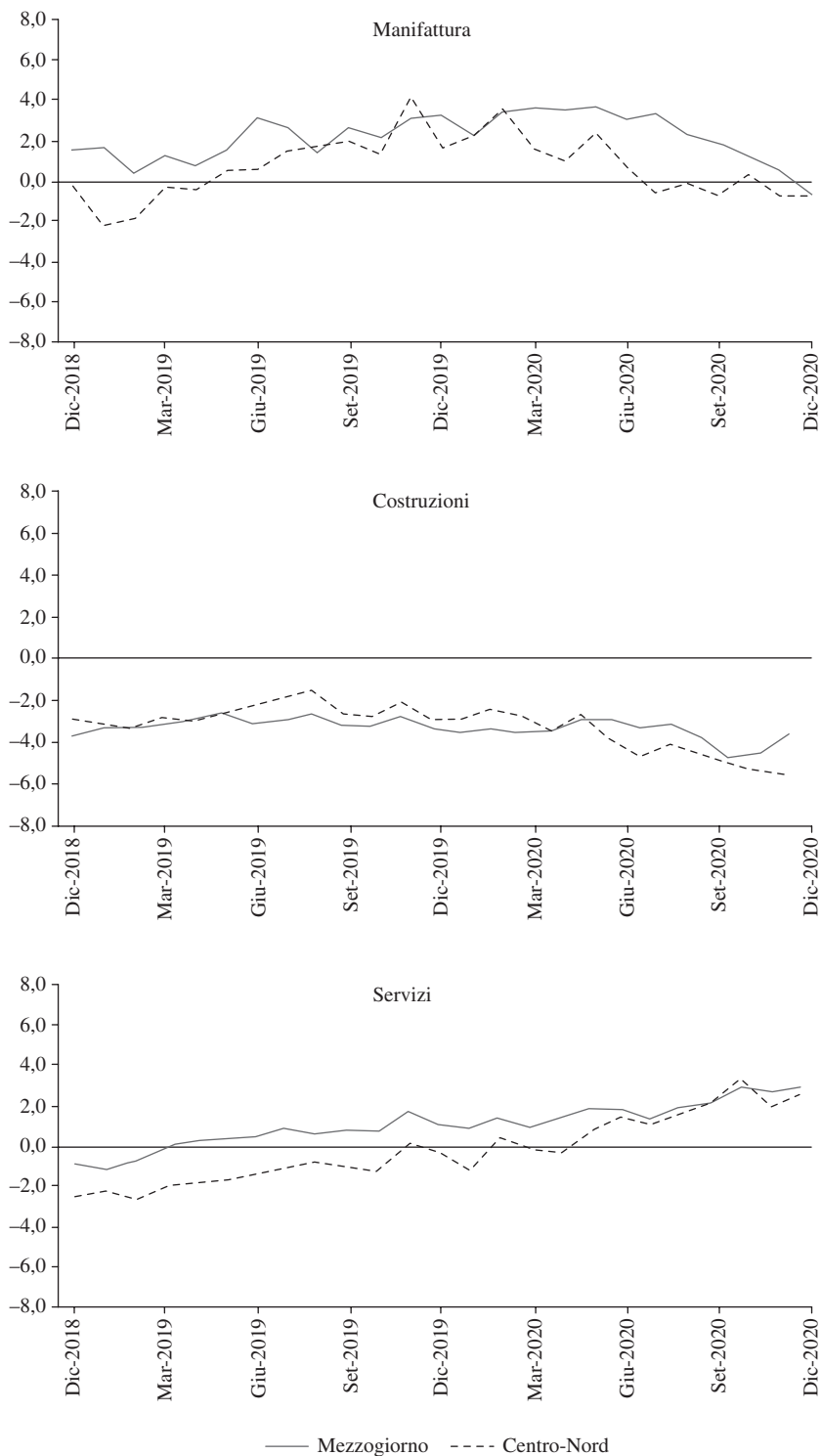


(a) Valori positivi dell'indice segnalano una crescita della domanda di credito (irrigidimento dell'offerta di credito); valori negativi una flessione (allentamento). L'indice di diffusione è costruito aggregando le risposte qualitative fornite dalle banche partecipanti all'indagine. I dati sono ponderati per l'ammontare di prestiti erogati alle imprese dalle banche del campione. Ha un campo di variazione compreso tra -1 e 1. Per ulteriori informazioni sulla costruzione dell'indice, cfr. *La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale*, in «Economie regionali», Banca d'Italia, n. 21, 2017.

Fonte: Indagine della Banca d'Italia presso gli intermediari bancari.

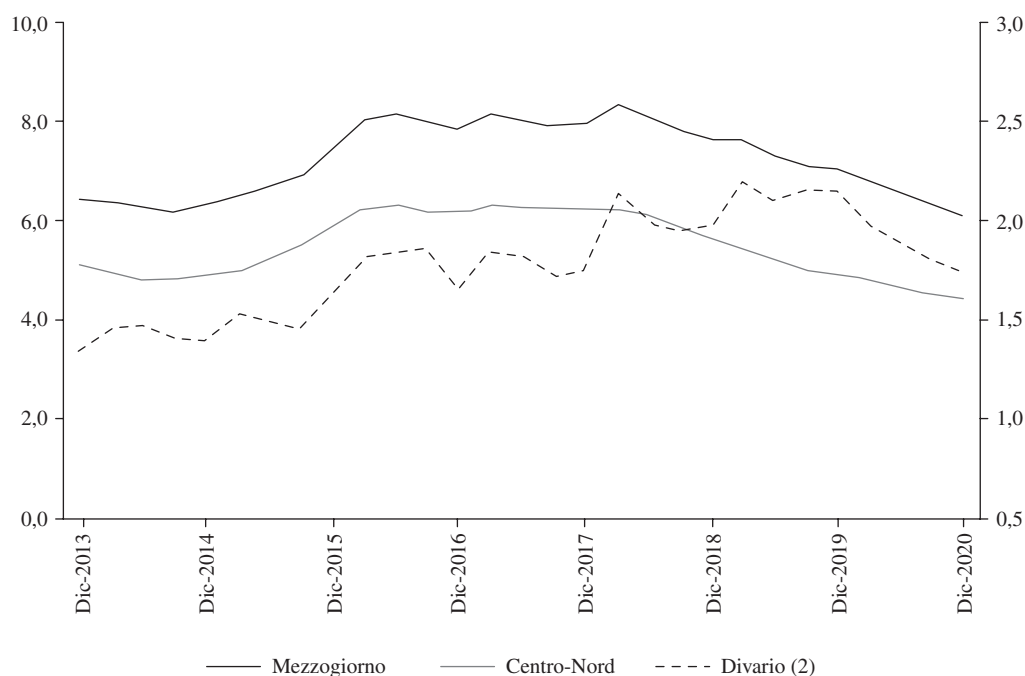
Nel 2016 il costo del credito alle imprese meridionali si è ridotto di quasi un punto percentuale. Alla fine dell'anno, il tasso di interesse sui prestiti a breve termine al settore produttivo era pari nel Mezzogiorno al 6,1%. Esso risultava più elevato per le imprese delle costruzioni (6,7%) e dei servizi (6,5%), e più basso per le imprese manifatturiere (5,1%).

FIG. 4. *Prestiti bancari alle imprese, per branca di attività economica (variazioni % sui 12 mesi)*



Fonte: Segnalazioni di vigilanza.

FIG. 5. Tassi sui prestiti a breve termine praticati alle imprese (1). Dati trimestrali; valori %



(1) Dati riferiti ai rischi autoliquidanti e ai rischi a revoca.

(2) Scala a destra.

Fonte: Banca d'Italia, Rilevazione sui tassi di interesse attivi.

Il divario nel tasso medio sui prestiti a breve termine rispetto al Centro-Nord si è portato alla fine del 2016 a 1,7 punti percentuali, in riduzione di quasi mezzo punto rispetto al 2015 (Fig. 5). La maggiore onerosità dei prestiti nel Mezzogiorno riflette in larga parte la più elevata rischiosità delle imprese con sede nell'area e il contesto esterno meno favorevole: se si calcola il tasso d'interesse medio per le imprese meridionali applicando la composizione settoriale e dimensionale dei prestiti erogati alle imprese del Centro-Nord, il differenziale nel costo del credito tra le due aree si attesta a 1,1 punti percentuali.

5.2. La qualità del credito

Nel 2016 la qualità del credito erogato alle imprese meridionali ha continuato a beneficiare del miglioramento congiunturale. Il flusso dei nuovi prestiti deteriorati sul totale dei finanziamenti (tasso di deterioramento) si è ridotto di quasi 2 punti percentuali, attestandosi al 5,7% (Tab. 15). Nel resto del Paese l'indicatore è sceso al 3,9%.

Indicazioni di un'attenuazione della rischiosità dei finanziamenti alle imprese si riscontrano anche dall'analisi degli andamenti dei prestiti più problematici: nel

TAB. 15. *Qualità del credito alle imprese (valori %)*

Trimestri	Totale imprese		Manifattura		Costruzioni		Servizi	
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord
Tasso di deterioramento del credito (1)								
Set. 2015	8,5	6,6	5,7	4,7	15,6	15,7	8,3	6,0
Dic. 2015	7,6	5,4	4,1	3,2	14,8	13,6	7,6	5,0
Mar. 2016	7,1	4,9	4,0	2,7	13,7	12,2	7,3	4,8
Giu. 2016	6,4	4,6	3,4	2,7	12,2	11,7	6,7	4,3
Set. 2016	6,4	4,2	3,8	2,6	12,3	10,8	6,7	4,0
Dic. 2016	5,7	3,9	3,7	2,5	10,7	9,7	5,8	3,8
Tasso di ingresso in sofferenza (2)								
Set. 2015	5,6	4,0	5,0	2,7	9,0	8,6	5,2	3,8
Dic. 2015	5,4	3,9	4,6	2,5	8,8	8,6	5,2	3,8
Mar. 2016	5,5	3,9	4,4	2,3	9,4	9,1	5,2	3,7
Giu. 2016	5,3	3,6	4,1	2,0	9,4	8,5	5,2	3,5
Set. 2016	5,0	3,5	3,8	2,0	9,2	8,8	4,8	3,3
Dic. 2016	5,1	3,5	3,6	1,8	10,6	9,2	4,7	3,2

(1) Esposizioni nei confronti di soggetti in stato di insolvenza o in situazioni equiparabili (sofferenze), inadempienze probabili ed esposizioni scadute e/o sconfinanti.

(2) Esposizioni nei confronti di soggetti in stato di insolvenza o in situazioni equiparabili.

Fonte: Centrale dei rischi, segnalazioni di banche e società finanziarie.

Mezzogiorno il flusso di nuove sofferenze sul totale dei finanziamenti si è ridotto di tre decimi di punto nella media del 2016; nel Centro-Nord esso è diminuito di quasi mezzo punto.

L'incidenza del complesso delle posizioni deteriorate sul totale dei prestiti bancari alle imprese è rimasta più elevata nel Mezzogiorno, pari a circa il 40% dei finanziamenti. Tale quota risulta pari a quasi una volta e mezzo di quella che caratterizza il Centro-Nord.

III. L'industria meridionale tra ripartenza e limiti strutturali

1. IL CONSOLIDAMENTO DELLA RIPRESA GUIDATO DALL'INDUSTRIA

La ripresa dell'economia del Mezzogiorno si è consolidata nel 2016, rafforzando i segnali di ripartenza che nel 2015 ne avevano sospinto il tasso di crescita al di sopra del valore fatto registrare, in media, dalle regioni centro-settentrionali. La ripartenza del 2015 è stata sostenuta da una serie di concause definite «eccezionali» nella scorsa edizione del *Rapporto SVIMEZ*: i picchi settoriali nei comparti dell'agricoltura e del turismo; le favorevoli condizioni esogene di *policy*, create innanzitutto dalla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria e dal conseguente effetto di accelerazione della spesa dei fondi strutturali. La congiuntura favorevole del 2016 pare invece più congeniale, almeno potenzialmente, a porre le basi per una ripresa solida e duratura. Innanzitutto, l'articolazione settoriale degli andamenti di prodotto e occupazione mostra una ripartenza di un certo slancio del settore industriale meridionale. In secondo luogo, la congiuntura favorevole è stata accompagnata dalla messa in campo, da parte del Governo, di una serie organica di strumenti di *policy* – previsti nei due «decreti Mezzogiorno» – a sostegno della ripresa in una «logica industriale»¹.

Nel 2016 il PIL (a prezzi concatenati) è aumentato nel Mezzogiorno dell'1%, facendo seguito alla crescita dell'1,1% del 2015. In entrambi gli anni, l'incremento è stato superiore a quello rilevato nel resto del Paese; di 0,4 punti nel 2015 e di 0,2 punti nel 2016. Anche il numero degli occupati complessivi dell'economia è cresciuto nel Mezzogiorno ad un tasso superiore alla media nazionale (+1,7% contro +1,3%), accelerando il ritmo di crescita e lo scarto positivo rispetto al resto del Paese già fatti registrare nel 2015. Sia pure, è sempre bene sottolinearlo, a ritmi ancora insufficienti a recuperare in tempi brevi i livelli pre-crisi e, soprattutto, lontani dalle *performance* di crescita delle altre aree svantaggiate dell'UE.

¹ Il riferimento è agli interventi che rientrano nell'ambito della «politica industriale regionale» finanziati, cioè, dalle risorse dei Fondi strutturali e del relativo cofinanziamento nazionale e dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione: il credito d'imposta per gli investimenti, gli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, il sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile e dell'istituzione delle ZES, tutte misure destinate esclusivamente alle imprese del Sud.

Dalla scomposizione della dinamica del PIL a livello settoriale risalta l'incremento più sostenuto del prodotto nell'industria in senso stretto² nel Mezzogiorno (+3%) rispetto al Centro-Nord (+1,0%). Si tratta di una dinamica particolarmente favorevole, confermata anche dal dato al netto del comparto della fornitura di energia, acqua, e rifiuti³: +2,2% rispetto al +1,0% del Centro-Nord. L'industria in senso stretto del Mezzogiorno mostra andamenti positivi generalizzati, anche se molto più accentuati nell'industria estrattiva che nell'industria manifatturiera. In quest'ultimo caso, poi, le differenze regionali – riconducibili a disomogenee specializzazioni produttive e a dinamiche più o meno favorevoli della domanda estera – sono di un certo rilievo.

Tutto ciò concorre ad identificare il 2015-2016 con un biennio di ciclo economico moderatamente espansivo, e da valutare positivamente per aver segnato il superamento della «lunga recessione» e mantenuto il Mezzogiorno su tassi di incremento dei livelli di attività economica superiori alla media nazionale. Una congiuntura favorevole che si colloca, nel medio termine, in una dinamica di segno opposto fatta segnare dal settore manifatturiero meridionale: il valore aggiunto tra il 2008 il 2016 è calato di oltre un quarto (–27,3%) – un arretramento di entità quasi triplo rispetto a quella registrata nel resto del Paese (–9,9%) – comportando un calo drastico del peso del settore dell'industria manifatturiera sul totale del prodotto del Mezzogiorno. La grande crisi è stata, infatti, innanzitutto crisi industriale, giustificando le preoccupazioni avanzate a più riprese in questi anni dalla SVIMEZ – e da altri autorevoli osservatori come Confindustria e Banca d'Italia – sul rischio che il suo carattere di persistenza al Sud potesse intaccare in via permanente una parte rilevante della base industriale. Ciò in considerazione del ruolo che l'industria manifatturiera svolge nei processi di innovazione, per il suo contributo decisivo al conseguimento dell'equilibrio nella bilancia commerciale e per la sua capacità di generare indotto nelle economie locali.

Proprio alla luce di queste considerazioni, la connotazione «industriale» del consolidamento della ripresa osservabile nei dati macroeconomici del 2016 rappresenta un positivo tratto di discontinuità rispetto agli anni della crisi. Questa inversione di tendenza sollecita senz'altro una lettura attenta delle dinamiche in corso nel tessuto produttivo meridionale che, andando al di là dei dati macroeconomici, ne indagherà le connotazioni osservabili a livello di impresa. A tal fine, sulla base delle informazioni disponibili più recenti, nel seguito si fornisce un quadro di insieme sui risultati conseguiti dal tessuto produttivo meridionale nel biennio della ripartenza del Sud, con riferimento ad alcuni ambiti che strutturalmente lo vedono deficitario. Ciò con la duplice finalità di approfondire la conoscenza delle caratteristiche che a livello di impresa assume la ripartenza del biennio 2015-2016, e di coniugare l'esame delle dinamiche di breve periodo con le condizioni della struttura nella quale si producono i movimenti congiunturali.

² Appartengono all'«industria in senso stretto», le imprese attive nei settori «estrazione di minerali», «manifatturiero» ed «energia, acqua e gas».

³ Un settore questo che nel Mezzogiorno rappresenta quasi il 23% dell'intero aggregato industriale, rispetto a una quota media dell'11% nelle regioni centro-settentrionali.

2. IL TESSUTO PRODUTTIVO MERIDIONALE TRA RIPARTENZA E LIMITI STRUTTURALI

2.1. *Demografia, «performance» reale e solidità finanziaria delle imprese meridionali*

L'ultimo Rapporto Confindustria-CERVED sulle PMI del Mezzogiorno⁴ fornisce uno sguardo d'insieme sulle *performance* reali e sullo stato di salute economico-finanziaria di un campione di PMI meridionali, vale a dire delle imprese di capitali con un numero di addetti compreso tra 10 e 250, ed un fatturato compreso tra 2 e 50 milioni di euro⁵. Le informazioni a livello di impresa rese disponibili da questo Rapporto indicano, nel complesso, un rafforzamento generalizzato del miglioramento del clima economico già osservato l'anno scorso.

Innanzitutto, il Rapporto Confindustria-CERVED 2017 individua nell'andamento favorevole della natalità delle PMI un elemento di conferma della crescita della fiducia nelle prospettive dell'economia meridionale. In particolare, viene messo in evidenza l'incremento di 18.000 «vere» – ovvero, non riconducibili a precedenti aziende – nuove imprese di capitali che hanno visto la luce nel primo semestre del 2016, un dato superiore del 5,8% allo stesso periodo dell'anno precedente⁶. D'altra parte, a determinare questo risultato continuano a contribuire in maniera decisiva le possibilità offerte dalla normativa sulle Srl semplificate, che consente di costituire nuove società con oneri ridotti e con un capitale sociale inferiore ai 5 mila euro. Nel primo semestre 2016, la percentuale di *newco* con capitale inferiore a 5 mila euro si è attestata sul 76,3% del totale delle nuove imprese nel Mezzogiorno, una percentuale ben al di sopra della media nazionale (69%), e in crescita rispetto al 2015 (72%) e al 2014 (66,6%). L'ingresso di nuova capacità imprenditoriale sui mercati tende dunque a ricorrere in maniera crescente alla creazione di imprese, tuttavia piccole e fragili. Un elemento quest'ultimo che deve far riflettere circa la durezza e la solidità dell'attuale processo di creazione di nuova impresa al Sud. La nascita di nuove iniziative imprenditoriali è difatti senza dubbio un indice di vitalità che va sempre accolto come un segnale positivo in un'area dal grave e persistente *deficit* di iniziativa privata. D'altra parte, va tenuto ben presente che l'elevata natalità d'impresa è un dato storicamente consolidato nell'economia meridionale, insieme all'altrettanto strutturale fragilità delle nuove iniziative imprenditoriali di piccola dimensione che, in presenza di un fattore «territorio» relativamente avverso, sono destinate ad essere esposte ad un rischio di mortalità strutturalmente più elevato rispetto alle imprese localizzate altrove.

Va poi ricordata l'entità delle perdite sofferte dalla base produttiva meridionale negli anni della crisi. Tra il 2007 e il 2015 il sistema delle PMI di capitali meridionali si è ridotto di 4.300 unità, il 15% in meno di base produttiva in questo segmento produttivo, a fronte del -8,9% nazionale. Nel 2015, la riduzione del nu-

⁴ Confindustria-CERVED, *Rapporto PMI Mezzogiorno*, 2017.

⁵ Si tratta del segmento di imprese da considerarsi «maggiormente strutturate», pari a circa 25 mila nel Mezzogiorno, meno del 20% del totale delle PMI di capitali italiane.

⁶ Nel periodo considerato, il fenomeno ha interessato soprattutto la Campania con quasi 6.500 nuove imprese.

mero di imprese è stata particolarmente accentuata in Calabria (-7,1%) e Sardegna (-6,8%); mentre in controtendenza si sono mostrate, con un aumento sul 2014, Basilicata (+7,6%), Sicilia (+2,4%) e Puglia (+2,3%).

Ad inasprire le conseguenze negative connesse all'assottigliamento della base produttiva imposta dalla crisi concorrono due caratteristiche strutturali, entrambe storicamente avverse alle regioni meridionali: un apparato produttivo meno robusto di quello del Centro-Nord, con imprese di dimensioni inferiori, e una presenza significativamente minore dell'industria in senso stretto. Entrambe le criticità sono evidenti nel campione di PMI analizzato nel Rapporto Confindustria-CERVED 2017.

L'85,8% delle PMI meridionali sono imprese «piccole» (da 10 a 49 dipendenti), contro l'82,6% della media nazionale. Le piccole imprese, così definite, occupano il 58% degli addetti totali delle PMI meridionali, contro una media nazionale del 53,2%. In media, al Sud, il 55% del fatturato, e una percentuale di poco inferiore del valore aggiunto, vengono prodotti da imprese di piccola dimensione. Sia per quanto riguarda il fatturato, sia per il valore aggiunto, al Centro-Nord prevalgono, viceversa, le medie imprese. Poiché nel medio periodo quest'ultime sono divenute l'elemento maggiormente dinamico del sistema industriale nazionale, ciò costituisce un elemento di relativa debolezza dell'apparato meridionale.

La composizione settoriale del campione di PMI preso a riferimento dello studio Confindustria-CERVED (2017) palesa la seconda avversa caratteristica costitutiva del tessuto produttivo meridionale: la minore presenza relativa di PMI operanti nell'industria in senso stretto (20,1% contro 29,9% nella media italiana), e la presenza più ampia, rispetto alla media nazionale, di imprese attive nei servizi (56,4% contro 50,8%), nelle costruzioni (16,6% contro 14,9%), in agricoltura (3% contro 1,7%) e nel settore energia (3,9% contro 2,7%). Tra le regioni meridionali, solo l'Abruzzo ha una percentuale di imprese manifatturiere in linea con la media italiana (29,5%). Ad aggravare il *deficit* di contributo dell'industria all'economia meridionale ha contribuito la riduzione del numero di imprese attive nel Mezzogiorno, fenomeno palese e persistente negli anni della crisi che ha investito l'intero comparto industriale (industria in senso stretto e costruzioni). Il numero complessivo delle imprese industriali si è ridotto da 377.689 unità del 2009 a 349.964 nel 2015, e a 347.389 nel 2016. La contrazione ha riguardato sia l'industria in senso stretto (al netto delle costruzioni), passata da 154.415 unità nel 2009 a 141.225 nel 2016, con una riduzione di oltre il 9%, sia il comparto delle costruzioni passato da poco più di 223.000 unità a poco più di 206.000 unità con una riduzione di circa il 7%. Negli stessi anni, le imprese manifatturiere sono calate da circa 148.000 a poco più di 133.000 con una riduzione percentuale dell'11%⁷.

Ai processi di *downsizing* e/o di fuoriuscita dal mercato delle imprese attivati dalla crisi può attribuirsi una valenza positiva – così come già messo in evidenza con riferimento alle PMI in Confindustria-CERVED (2016)⁸ – nella misura in cui essi producono un effetto di «scrematura» che lascia sul campo solo quelle più efficienti, in grado di sopravvivere alla crisi grazie a fatturati più corposi, redditività più

⁷ Fondazione Ugo La Malfa, *Le imprese industriali del Mezzogiorno, 2008-2015, Sesto Rapporto*, dicembre 2016.

⁸ Confindustria-CERVED, *Rapporto PMI Mezzogiorno*, 2016.

elevata e maggiore patrimonializzazione. Senza negarne la rilevanza, nel *Rapporto SVIMEZ 2016*, sono stati evidenziati i limiti di questa chiave di lettura applicata al caso delle PMI del Mezzogiorno, portando l'attenzione sulla cautela da adottare prima di tradurre, meccanicamente, l'uscita degli operatori più deboli e il ridimensionamento dei sopravvissuti nella creazione delle condizioni per un recupero apprezzabile e duraturo di competitività delle PMI meridionali. La selezione operata dalla crisi sul tessuto produttivo continua infatti a manifestarsi con intensità diversa nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord. Nelle regioni meridionali, a fronte di un indubbio assottigliamento della base produttiva, i segnali di un irrobustimento duraturo delle imprese più efficienti che dovrebbe risultare da un virtuoso processo di creazione distruttrice innescato dalla crisi sono ancora più deboli che nel resto del Paese. Ciò in ragione di una distribuzione disomogenea sul territorio degli effetti positivi della selezione che interessano le imprese del Mezzogiorno in misura più contenuta per i loro limiti strutturali in relazione, soprattutto, a due aspetti. Innanzitutto, i riflessi positivi attesi dalla selezione sulla competitività di un sistema produttivo sono, per definizione, tanto più intensi quanto più la specializzazione produttiva del sistema stesso lo espone alla concorrenza. A questo proposito, la disomogenea composizione settoriale delle PMI tra le due aree del Paese – resa evidente dai dati ricordati in precedenza – è tale da porre il Sud nella condizione di beneficiare in misura evidentemente minore della selezione operata dalla crisi. In secondo luogo, esiste un nesso evidente tra grado di integrazione internazionale di un sistema produttivo, intensità di esposizione alla concorrenza globale del sistema stesso, e possibilità di avvantaggiarsi della selezione operata dalla crisi. Ed in presenza di una carenza strutturale di integrazione internazionale delle imprese meridionali si attenua significativamente la condizione necessaria perché il sistema imprenditoriale in cui sono calate possa avvantaggiarsi degli effetti benefici di selezione innescati dalla crisi.

Ciò detto, l'analisi dei bilanci delle PMI meridionali evidenzia anche al Sud un effetto selettivo di un certo rilievo, sebbene non siano stato raggiunti i livelli di affidabilità riscontrabili nel resto del Paese. In Tab. 1 viene riportata la distribuzione percentuale delle PMI in tre livelli crescenti di rischio (nell'ordine: solvibilità, vulnerabilità, e rischio concreto di *default*) in diversi anni: il 2007 (l'ultimo anno pre-crisi), il 2013, e il 2014. Si può osservare come il processo di selezione operato dalla crisi, causando la fuoriuscita dal mercato delle imprese a più elevato grado di rischio economico-finanziario, abbia ridotto la presenza di imprese più rischiose al Sud: il loro peso relativo è calato dal 27,5 al 20,4% tra il 2007 e il 2014. Sono aumentate, viceversa, le PMI con un bilancio solvibile: dal 31,4 del 2007 al 40,4% del 2014 (ma inferiore al 46,9% medio nazionale). In particolare, le regioni con la più consistente riduzione della presenza di PMI con bilanci a rischio sono Basilicata, Molise e Calabria; quelle dove la riduzione è stata più contenuta sono invece Puglia e Sicilia. L'indicazione appena ricavata a livello di intera ripartizione, è confermata dai relativi alle sole imprese che sono sopravvissute⁹ tra il 2013 e il 2015 (v. Tab. 2) i quali indicano

⁹ Le imprese attive, considerate in Tab. 1, includono anche le nuove nate (che hanno avviato l'attività negli anni successivi alla data iniziale considerata, il 2007); le rimaste, riportate in Tab. 2, sono solo quelle che c'erano prima della crisi (2007) e sono sopravvissute a questo evento.

Tab. 1. Distribuzione percentuale per «score» economico-finanziario delle PMI attive sul mercato, totale economia

Regioni e circoscrizioni territoriali	2007			2013			2014		
	Solvibilità	Vulnerabilità	Rischio	Solvibilità	Vulnerabilità	Rischio	Solvibilità	Vulnerabilità	Rischio
Abruzzo	32,8	36,6	30,6	35,9	37,7	26,6	39,5	36,7	23,8
Molise	27,8	39,0	33,2	34,4	38,1	27,6	35,8	40,8	23,3
Campania	32,8	41,3	25,9	39,2	40,3	20,5	44,1	38,2	17,8
Puglia	32,1	40,7	27,2	35,2	40,7	24,2	39,3	38,6	22,1
Basilicata	30,9	39,5	29,6	36,3	42,8	20,9	41,7	38,9	19,4
Calabria	24,7	45,0	30,2	33,8	43,7	22,6	36,9	42,7	20,4
Sicilia	30,5	42,3	27,1	34,1	41,9	24,0	37,5	41,4	21,1
Sardegna	31,0	41,4	27,5	36,2	41,3	22,4	39,0	40,6	20,4
Mezzogiorno	31,4	41,1	27,5	36,4	40,8	22,9	40,4	39,3	20,4
Italia	39,7	35,5	24,8	42,8	36,2	21,0	46,9	35,0	18,2

Fonte: Rapporto Confindustria-CERVED 2017.

Tab. 2. Distribuzione percentuale per «score» economico-finanziario delle PMI rimaste sul mercato, totale economia

Regioni e circoscrizioni territoriali	2013			2014			2015		
	Solvibilità	Vulnerabilità	Rischio	Solvibilità	Vulnerabilità	Rischio	Solvibilità	Vulnerabilità	Rischio
Abruzzo	38,9	38,1	23,0	40,4	35,4	24,2	43,6	33,0	23,4
Molise	38,6	39,9	21,4	36,8	41,4	21,8	40,0	38,1	21,9
Campania	42,5	40,5	17,0	45,1	36,8	18,0	47,6	35,9	16,5
Puglia	38,5	41,5	19,9	40,1	38,1	21,7	43,8	35,4	20,8
Basilicata	39,2	42,0	18,8	42,6	37,6	19,8	47,3	36,9	15,8
Calabria	36,3	44,3	19,4	38,3	41,0	20,7	41,3	38,8	19,9
Sicilia	37,4	43,0	19,7	38,7	40,7	20,6	41,1	39,9	19,0
Sardegna	40,0	41,1	19,0	39,9	40,0	20,1	41,4	38,9	19,8
Mezzogiorno	39,7	41,2	19,1	41,4	38,3	20,3	44,2	36,7	19,1
Italia	46,4	36,5	17,1	48,3	34,0	17,7	51,5	31,9	16,6

Fonte: Rapporto Confindustria-CERVED 2017.

TAB. 3. Indicatori di redditività delle PMI, totale economia

Regioni e circoscrizioni territoriali	MOL/Attivo (%)			ROA (%) (a)		
	2007	2014	2015	2007	2014	2015
Abruzzo	7,0	6,8	7,1	4,3	3,8	4,3
Molise	7,3	4,2	5,3	5,0	1,3	2,4
Campania	5,1	5,7	6,7	3,5	3,2	3,9
Puglia	5,5	5,7	6,6	3,2	2,6	3,5
Basilicata	5,7	4,4	7,2	2,6	1,3	4,4
Calabria	4,8	4,4	5,7	2,7	2,0	3,3
Sicilia	6,1	5,5	6,1	3,8	2,7	3,2
Sardegna	7,0	2,1	6,0	5,4	-0,2	4,5
Mezzogiorno	5,8	4,8	6,4	3,8	2,1	3,5
Italia	7,4	6,2	6,8	5,4	3,7	4,4

(a) Rapporto tra l'utile corrente ante oneri finanziari e il totale dell'attivo.

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia (2017) su dati CERVED Group.

un aumento della quota delle imprese solvibili meridionali (dal 39,7% del 2013 al 44,2% del 2015), e una riduzione di quelle vulnerabili (dal 41,2% del 2013 al 36,7% del 2015). La percentuale di PMI con un profilo economico-finanziario rischioso, sempre nel Sud, è rimasta costante (19,1%), a fronte di un debole calo a livello nazionale (dal 17,1% del 2013 al 16,6% del 2015).

L'analisi dei bilanci delle PMI segnala, per il 2015, risultati nel complesso positivi per il Sud in termini di fatturato, valore aggiunto, margini operativi lordi, e investimenti, confermando la dinamica di maggiore dinamismo rispetto alle PMI localizzate nel resto del Paese osservata già nel 2014, ed in linea con l'evidenza di consolidamento della ripresa rilevata a livello macroeconomico. D'altra parte, per l'insieme degli indicatori considerati, si segnalano in generale dinamiche non sempre sufficienti a recuperare i livelli pre-crisi a causa dei drammatici cali sperimentati in questi anni (Rapporto Confindustria-CERVED 2017). L'incrocio tra l'evidenza empirica sulle *performance* reali con quella relativa agli andamenti degli indicatori di bilancio di natura finanziaria, inoltre, consente di verificare in che misura la crescita congiunturale della redditività si accompagni all'irrobustimento della solidità finanziaria delle PMI. A tale proposito, alcune considerazioni possono svolgersi a partire dai dati esposti nelle Tabb. 3 e 4.

In Tab. 3 sono riportati i valori di due indicatori di redditività – redditività operativa, definita dal rapporto tra margine operativo lordo (MOL) e il totale dell'attivo; e ROA, definito dal rapporto tra l'utile corrente ante oneri finanziari e il totale dell'attivo – per gli anni 2007, 2014 e 2015. È evidente il balzo in avanti compiuto dalle PMI meridionali nel 2015 rispetto all'anno precedente, tanto in termini di redditività operativa, quanto di ROA. Il rapporto MOL su attivo passa dal 4,8% al 6,4% tra il 2014 e il 2015; il ROA aumenta dal 2,1% al 3,5%. Per entrambi gli indicatori, gli incrementi sono più sostenuti rispetto alla media nazionale (che si caratterizza comunque per valori iniziali più elevati); una dinamica tanto favorevole da permettere, nel caso del primo indicatore, di recuperare, caso quasi unico, il valore pre-crisi.

TAB. 4. Indicatori di indebitamento delle PMI, totale economia

Regioni e circoscrizioni territoriali	Debiti finanziari/Capitale netto (%) (a)			Oneri finanziari/MOL (%)		
	2007	2014	2015	2007	2014	2015
Abruzzo	121,5	92,5	89,2	29,0	23,2	21,6
Molise	135,3	61,8	59,5	34,9	24,1	19,5
Campania	124,4	89,6	88,1	30,9	22,2	20,5
Puglia	138,6	115,1	113,3	31,6	26,2	23,3
Basilicata	123,7	94,4	89,6	31,5	18,7	18,0
Calabria	147,1	116,0	110,5	34,1	29,0	22,8
Sicilia	112,1	98,3	97,7	31,7	25,8	23,5
Sardegna	140,3	89,8	88,9	36,2	29,6	27,2
Mezzogiorno	126,7	97,2	95,2	31,7	24,5	22,2
Italia	115,5	84,1	80,7	22,9	18,8	16,9

(a) Rapporto tra i debiti finanziari e la somma dei debiti finanziari e del patrimonio netto.

Fonte: Rapporto Confindustria-CERVED 2017.

La Tab. 4 mostra, per gli stessi anni considerati precedentemente, i valori registrati da due indicatori di solidità e rischiosità finanziaria: il rapporto tra debiti finanziari e capitale netto; e il rapporto tra oneri finanziari e MOL. Il valore di entrambi gli indicatori è influenzato, evidentemente, dai rispettivi numeratori – il cui andamento riflette, rispettivamente l'ammontare dell'indebitamento ed il suo costo – e denominatori che riflettono, rispettivamente, i livelli di capitalizzazione e margine operativo delle imprese.

Il dato di maggiore interesse che emerge dalla Tab. 4 è l'incremento di sostenibilità del debito delle PMI meridionali. Per effetto congiunto del rallentamento del credito e del rafforzamento della capitalizzazione, i debiti finanziari delle PMI meridionali diventano più sostenibili, passando, in rapporto al patrimonio, dal 126,7% nel 2007 al 95,2% nel 2015. Nell'ultimo anno, il miglioramento ha riguardato tutte le regioni del Sud, con riduzioni più corpose in Basilicata (dal 94,4% all'89,6%) e Calabria (dal 116% al 110,5%). In rapporto al patrimonio, tuttavia, i debiti finanziari restano, per le PMI meridionali, sensibilmente meno sostenibili rispetto alla media nazionale, con un rapporto debiti finanziari su capitale netto maggiore, nel 2015, di 14,5 punti percentuali, ed una forbice che si allarga di 3,3 punti percentuali rispetto al 2007.

La riduzione degli oneri finanziari rispetto al MOL dal 24,5% al 22,2% tra il 2014 ed il 2015 si pone in continuità con l'andamento decrescente registrato dal 2012 in poi, favorito dal calo dei tassi di interesse e, nell'ultimo biennio, dalla ripresa dei margini operativi. Anche in questo caso, la riduzione accomuna tutte le regioni meridionali, con un calo particolarmente significativo in Calabria. D'altra parte, la media meridionale resta significativamente al di sopra del dato nazionale (22,2% contro 16,9% nel 2015), in larga parte riconducibile alla maggiore rischiosità dell'attività imprenditoriale nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Anche in riferimento a quest'ultimo indicatore, la tendenza di medio periodo che emerge è quella verso la convergenza con la media nazionale verso cui il *gap*, a sfavore del Sud, si è ridotto di oltre 3 punti percentuali tra il 2007 e il 2015.

TAB. 5. Indicatori di indebitamento delle PMI, Industria

Regioni e circoscrizioni territoriali	Debiti finanziari/Capitale netto (%)			Oneri finanziari/MOL (%)		
	2007	2014	2015	2007	2014	2015
Abruzzo	123,7	116,1	111,3	29,7	23,7	23,4
Molise	136,2	57,5	50,9	45,2	23,1	17,9
Campania	122,5	77,4	81,6	33,8	17,2	15,6
Puglia	140,3	105,8	107,0	41,7	24,0	22,0
Basilicata	133,1	86,4	75,3	33,5	23,2	19,7
Calabria	152,2	89,0	87,1	90,0	21,1	14,0
Sicilia	125,6	95,8	97,1	46,5	29,1	25,3
Sardegna	116,6	70,9	117,9	56,6	30,3	60,2
Mezzogiorno	127,7	90,1	93,9	38,8	22,1	20,8
Italia	111,5	73,2	71,0	22,4	15,6	13,9

(a) Rapporto tra i debiti finanziari e la somma dei debiti finanziari e del patrimonio netto.

Fonte: Rapporto Confindustria-CERVED 2017.

Nella Tab. 5 sono riportati i valori dei due indicatori considerati in Tab. 4 ma in riferimento, negli stessi anni, alle sole PMI industriali.

Qualitativamente, emerge un quadro di medio termine in linea con il totale economia, ma con delle differenze significative per quanto riguarda gli andamenti caratteristici dell'ultimo anno e, soprattutto, in relazione all'entità dei differenziali rispetto alle medie nazionali. Si conferma il dato della diminuzione dal 2007 al 2015 del rapporto tra debiti finanziari e capitale netto (dal 127,7% al 93,9%), ma con un aumento – in controtendenza rispetto al dato nazionale – nel 2015 rispetto all'anno precedente (nel Sud il rapporto era pari al 90,1% nel 2014). Un segnale di arresto del processo che aveva reso i debiti finanziari delle PMI dell'industria meridionali più sostenibili rispetto al patrimonio. Rispetto a quanto osservato per il totale economia (v. Tab. 4), la sostenibilità dei debiti finanziari delle sole PMI industriali meridionali ha evidenziato, in termini relativi, un andamento meno brillante, visto che la differenza tra la media del Mezzogiorno e quella italiana con riferimento al rapporto debiti finanziari su capitale netto è aumentata dai 16,2 punti percentuali del 2007 ai 22,9 punti percentuali del 2015.

Come osservato per il complesso delle PMI, anche quelle attive nel settore industriale hanno sperimentato una riduzione congiunturale dell'incidenza degli oneri finanziari sul MOL (dal 22,1% nel 2014 al 20,8% nel 2015), confermando il *trend* in atto dal 2012. La media delle regioni meridionali rimane, tuttavia, anche per questo indicatore, al di sopra di quella nazionale (di 6,9 punti percentuali nel 2015), mostrando però una tendenza alla riduzione del differenziale più marcata rispetto al complesso delle PMI (il differenziale era di 16,4 punti percentuali nel 2007).

Un interessante indicatore di rischio delle PMI industriali è rappresentato dal *CERVED Group Score*. Questo indicatore «offre una valutazione completa e aggiornata del rischio di insolvenza delle imprese, combinando la componente di bilancio e sistemica con una comportamentale, che consente di cogliere tempestivamente i segnali provenienti dal mercato, come le abitudini di pagamento delle imprese»,

TAB. 6. Distribuzione percentuale per «CERVED Group Score» delle PMI dell'industria, 2015-2016

Regioni e circoscrizioni territoriali	Sicurezza	Solvibilità	Vulnerabilità	Rischio
2015				
Abruzzo	20,0	29,9	30,8	19,3
Molise	23,2	33,3	27,5	15,9
Campania	12,8	39,4	33,2	14,6
Puglia	12,5	37,2	34,9	15,5
Basilicata	14,8	33,0	37,4	14,8
Calabria	8,6	33,9	35,6	21,8
Sicilia	12,6	35,1	33,5	18,8
Sardegna	13,4	31,2	39,3	16,2
Mezzogiorno	13,7	36,1	33,8	16,4
Italia	31,7	32,9	25,5	9,9
2016				
Abruzzo	22,0	32,1	27,9	17,9
Molise	29,0	27,5	29,0	14,5
Campania	14,3	41,3	30,1	14,3
Puglia	12,5	39,1	33,0	15,5
Basilicata	16,5	36,5	32,2	14,8
Calabria	12,6	32,2	34,5	20,7
Sicilia	16,9	36,0	32,6	14,5
Sardegna	14,6	32,4	32,4	20,6
Mezzogiorno	15,5	37,6	31,2	15,7
Italia	35,7	31,4	23,3	9,6

Fonte: Rapporto Confindustria-CERVED 2017.

raggruppando le imprese nelle quattro macro-aree omogenee di rischio denominate di sicurezza, solvibilità, vulnerabilità e rischio (Rapporto Confindustria-CERVED 2017, p. 71)¹⁰. Nella Tab. 6 se ne riportano i valori registrati dalle PMI industriali nelle singole regioni meridionali, nell'intero Sud, e in Italia nel 2015 e nel 2016.

Rispetto al 2015, nel 2016 si osserva una riduzione della quota di PMI dell'industria meridionale con un *CERVED Group Score* classificato come rischioso (dal 16,4% al 15,7%) di intensità, seppure non di molto, maggiore della media nazionale (dal 9,9% al 9,6%), cui corrisponde un aumento delle imprese in condizioni di solvibilità e sicurezza. Nonostante questa favorevole dinamica, la distribuzione per *CERVED Group Score* delle PMI meridionali resta ancora sbilanciata verso le classi più rischiose, con il 15,5% delle società con un *rating* nell'area di sicurezza, contro una media nazionale superiore al 35%. Sempre in riferimento a quest'ultimo indicatore, le uniche regioni meridionali che si «avvicinano» alla media nazionale sono l'Abruzzo (22%) e il Molise (29%).

Si è già detto della nota prevalenza della piccola dimensione, e della corrispondente minore presenza delle medie imprese nel Mezzogiorno. Un utile approfondimento della demografia e delle recenti *performance* di bilancio conseguite delle medie imprese industriali meridionali è desumibile dai dati raccolti nell'ultimo

¹⁰ Per i dettagli sulla metodologia impiegata si veda CERVED Rating Agency, *Metodologia di rating*, maggio 2014 (https://ratingagency.cerved.com/sites/ratingagency.cerved.dev/files/CRA_MetodologiaRating_0.pdf).

Rapporto della Fondazione Ugo La Malfa 2016¹¹. La definizione adottata di media impresa, in questo caso, identifica un segmento di struttura produttiva di taglia superiore alla corrispondente definizione adottata nel Rapporto Confindustria-CERVED 2017 discusso in precedenza. Sono considerate «medie», infatti, le imprese con un fatturato compreso tra i 16 e i 355 milioni di euro e un numero di dipendenti compreso tra 50 e 499. Si tratta di quel segmento di struttura produttiva che soprattutto nel nostro Paese risulta maggiormente attivo nei processi di innovazione e di internazionalizzazione; esso, inoltre, costituisce, anche in altri paesi industrializzati, la spina dorsale dell'apparato produttivo intorno alla quale il mondo frammentato e variegato delle micro e piccole imprese può crescere e svilupparsi. La limitata presenza di queste imprese *leader* nel Mezzogiorno ne condiziona le possibilità di «contaminare» positivamente le imprese di minori dimensioni e l'apparato produttivo locale.

Dai dati forniti dal Rapporto della Fondazione La Malfa 2016 risulta che le imprese manifatturiere di media dimensione (definite come prima) si sono ridotte dal 2008 al 2014 del 23% in Italia (da 4.102 a 3.334), e di ben il 37% nel Mezzogiorno (da 360 a 263)¹². Al di là della nota positiva riscontrabile nell'incremento di 8 unità tra il 2013 e il 2014¹³, il dato strutturale persistente è la limitata localizzazione al Sud di questa tipologia di imprese: nel 2008 le medie imprese industriali meridionali erano solo l'8,8% del totale nazionale; nel 2014, addirittura, il 7,9%. Anche in questo segmento di struttura produttiva, come per le PMI, sono riscontrabili processi di «selezione» indotta dalla crisi che hanno determinato incrementi di produttività e redditività a livello di singola impresa. In particolare, la marcata riduzione della numerosità delle unità produttive si è accompagnata ad apprezzabili miglioramenti di competitività – con un ritardo in termini di produttività media compensato da un minor costo del lavoro – che non hanno comunque scalfito i differenziali strutturali di *performance* rispetto alle imprese localizzate nel resto del Paese, soprattutto quelle del Nord-Ovest. La cronica minore dotazione di unità produttive in questo segmento dimensionale, per di più in peggioramento nel medio periodo, rimane una pesante criticità, solo parzialmente mitigata dai segnali positivi legati alle confortanti *performance* evidenziate, sempre nel Sud, da questa classe di imprese.

La classica misura di competitività riportata nel Rapporto della Fondazione Ugo La Malfa è il CLUP (costo del lavoro per unità di prodotto), definito dal rapporto tra costo lordo del lavoro e produttività, entrambe per addetto. Un andamento decrescente del CLUP indica un guadagno di competitività, e può essere determinato da una riduzione del costo del lavoro a parità di produttività e/o da un aumento di

¹¹ Fondazione Ugo La Malfa, *Le imprese industriali del Mezzogiorno, 2008-2015, Sesto Rapporto*, cit.

¹² La presenza delle medie imprese si concentra essenzialmente in Campania, Puglia e Abruzzo in cui nel 2014 erano localizzate 203 delle 263 medie imprese meridionali; precisamente, 107 in Campania e 48 in Puglia e Abruzzo. In Sicilia sono state censite 29 medie imprese e 12 in Sardegna. Le restanti 19 si trovano in Molise, Basilicata e Calabria.

¹³ Conseguito peraltro grazie da un aumento di 12 unità in Campania che ha compensato gli andamenti stazionari o negativi delle altre regioni meridionali.

quest'ultima a parità di costo del lavoro. Dal confronto relativo della produttività delle medie imprese meridionali e del Centro-Nord, risulta che nel 2008 il valore aggiunto per addetto delle medie imprese meridionali era inferiore a quello del resto d'Italia di circa il 17% (47.600 contro 57.300 euro, in valori nominali). Per effetto di una crescita del valore aggiunto per addetto più intensa al Sud che nel resto del Paese, al 2014 il ritardo di produttività si è assestato al 13% (59.400 contro 68.000 euro, in valori nominali). D'altra parte, il costo del lavoro per dipendente, strutturalmente più basso al Sud, si è mantenuto dal 2008 al 2014 su un differenziale che è rimasto sostanzialmente stabile intorno al 12%¹⁴. Ciò ha determinato l'apprezzabile avvicinamento in termini di competitività tra le medie imprese delle due aree del Paese, come rivelato dalla riduzione del differenziale di incidenza del costo del lavoro sul valore aggiunto rispetto alle altre imprese italiane, calato da 4,6 a soli 0,7 punti percentuali dal 2008 al 2014. Un dato, quest'ultimo, che palesa, almeno in riferimento a questo segmento di imprese, un divario ormai modesto di competitività tra le due aree del Paese. Risultato però conseguito dallo (sparuto) gruppo di medie imprese meridionali, compensando il proprio *gap* di produttività con un costo del lavoro strutturalmente più basso. In ciò, si sostanzia il rilevante contributo fornito dal fattore lavoro alla sopravvivenza delle medie imprese industriali meridionali denunciando, per differenza, le responsabilità del capitale, «il cui livello tecnologico oppure le capacità manageriali non sono evidentemente tali da consentire l'innalzamento dei livelli di produttività e, di conseguenza, il rendimento degli impianti» (Fondazione Ugo La Malfa, 2016).

2.2. *Modello di specializzazione, penetrazione sui mercati esteri e innovazione*

Tra gli elementi positivi mostrati dall'economia meridionale nel biennio 2015-2016, che ne hanno sostenuto la resilienza alla crisi, va certamente annoverata la capacità di vendere sui mercati esteri in un periodo di rallentamento generalizzato del commercio internazionale. Ciò fa seguito alla netta flessione della quota del Mezzogiorno sul totale nazionale alle esportazioni di manufatti (al netto dei derivati del petrolio) tra il 2008 e il 2015, sintomo delle difficoltà incontrate dall'*export* meridionale negli anni della crisi. Difatti, il tracollo del commercio internazionale che ha seguito l'avvio della crisi ha colpito molto duramente le esportazioni italiane, con una caduta più forte al Sud. Le esportazioni del Centro-Nord hanno superato i livelli pre-crisi già nel 2011, per poi continuare a crescere senza interruzioni. Viceversa, quelle del Mezzogiorno hanno subito pesantemente gli effetti della seconda ondata della crisi. Nel 2014 si trovavano ancora a un valore inferiore del 5% rispetto a quello del 2007, e soltanto nel 2015, grazie al recupero delle vendite di automobili, lo hanno superato¹⁵.

¹⁴ 36.800 contro 41.600 euro nel 2008 e 42.100 contro 47.700 euro nel 2014.

¹⁵ P.L. Iapadre e S. Prezioso, *Com'è cambiata la posizione sull'estero del Mezzogiorno durante la «lunga crisi»*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 30, n. 4, 2016, pp. 745-777.

Da un lato, la recente capacità di resistenza sui mercati esteri dell'*export* meridionale riflette la presenza di alcune produzioni competitive e di qualità, espressione delle eccellenze locali, rappresentando in tal senso un fattore decisivo per la sopravvivenza e la competitività delle imprese meridionali; dall'altro, denuncia la dipendenza da alcune vocazioni produttive – in primo luogo alcuni settori tradizionali – che allontanano il modello di specializzazione della manifattura del Mezzogiorno dall'adozione di produzioni a più elevato valore aggiunto e contenuto tecnologico. Questa è l'impressione che si ricava dalla lettura del modello di specializzazione internazionale delle esportazioni di manufatti del Mezzogiorno e dei cambiamenti che lo hanno interessato negli anni della crisi. La distribuzione settoriale dell'*export* del Sud rivela infatti una forte concentrazione in pochi comparti: nei settori dei «mezzi di trasporto», della «chimica farmaceutica», dell'«ICT» e dei «prodotti alimentari e bevande»¹⁶. Il settore dei mezzi di trasporto, e in particolare gli autoveicoli, è il settore di vantaggio comparato più intenso della ripartizione. L'industria alimentare, in cui la specializzazione del Mezzogiorno si è leggermente intensificata durante la crisi, è l'unico settore di vantaggio comparato basato su sistemi locali di piccola impresa. I settori della chimica-farmaceutica e dell'ICT, dominati da grandi imprese a controllo esterno, hanno visto indebolire vistosamente i propri vantaggi comparati durante la crisi.

L'eccessiva concentrazione settoriale denota una debolezza strutturale dell'*export* meridionale, rendendolo maggiormente dipendente dagli andamenti della domanda mondiale. Una criticità che si è aggravata a causa delle difficoltà crescenti incontrate negli ultimi anni dai sistemi locali di piccole e medie imprese attivi nelle produzioni del *made in Italy* degli articoli in pelle e dei mobili, che in passato erano stati in grado di fornire un importante contributo alla diversificazione dell'*export* meridionale, con rilevanti vantaggi comparati fino all'inizio degli anni 2000.

Venendo alla dinamica più recente delle esportazioni nel Mezzogiorno, la Tab. 7 mostra i tassi di variazione delle esportazioni per settore realizzati dalle regioni meridionali nel 2016. Il tasso di crescita in linea con la media nazionale (+1,1% contro +1,2%) è il risultato di andamenti divergenti a livello settoriale e disomogenei tra regioni. I due settori che, con una dinamica più sostenuta della media nazionale, compensano la dinamica meno soddisfacente di altri, sono «metalli e prodotti in metallo» (+6,4% contro +0,1% del dato Italia) e «mezzi di trasporto» (+22,8%, contro +5,4% del dato Italia). La Basilicata mostra il tasso di crescita più sostenuto (+53,5%), dovuto proprio all'eccezionale crescita dei «mezzi di trasporto» (+71,6%), la Sicilia e la Sardegna registrano variazioni negative significative (-17,3% e -10,9%) in larga parte ascrivibili al peso che i prodotti della raffinazione del petrolio hanno sull'*export* regionale.

In definitiva, la positiva *performance* registrata sui mercati esteri nel biennio 2015-2016 deve essere comunque valutata alla luce del vincolo strutturale ravvisabile nel non soddisfacente livello di diversificazione delle esportazioni delle imprese meridionali. Al di là degli andamenti di breve periodo – che possono subire l'influenza

¹⁶ *Ibidem*.

TAB. 7. *Tassi di crescita delle esportazioni (FOB) per settore nel 2016 (variazioni percentuali sull'anno precedente a prezzi correnti)*

Regioni e circoscrizioni territoriali	Alimentari, bevande e tabacco	Tradizionali (a)	Chimici, farmac., gomma, plastica e minerali non metallif.	Metalli e prodotti in metallo	Computer, apparecchi e macchinari	Mezzi di trasporto	Petrolio e prodotti della raffinazione del petrolio (b)	Altri prodotti	Totale
Abruzzo	3,6	5,3	1,6	18,4	13,5	12,0	-30,2	8,5	9,7
Molise	9,1	1,1	-0,4	17,5	1,8	25,5	-100,0	18,7	7,0
Campania	1,9	-4,9	6,2	1,4	14,3	-0,4	-6,1	3,6	2,9
Puglia	5,8	3,0	0,9	-6,5	-2,6	0,0	-51,1	-9,1	-2,2
Basilicata	-7,3	7,0	8,5	60,5	26,1	71,6	-38,4	9,9	53,5
Calabria	9,6	29,9	7,9	64,6	-42,3	152,7	-	1,0	10,4
Sicilia	8,8	21,9	-9,7	25,5	-25,6	-14,2	-25,1	4,2	-17,3
Sardegna	-7,0	23,1	-17,2	2,8	-18,2	100,8	-12,5	3,1	-10,9
Mezzogiorno	3,3	1,3	-0,2	6,4	2,3	22,8	-20,9	-0,2	1,1
Nord-Ovest	4,6	2,5	4,7	-1,0	-1,5	-5,8	-7,2	-2,7	0,0
Nord-Est	4,2	1,2	2,3	-3,1	1,9	3,4	40,1	3,0	1,8
Centro	4,2	-1,1	1,9	8,4	-0,6	34,2	-30,6	-4,3	2,1
Italia	4,2	1,1	3,3	0,1	0,1	5,4	-19,3	0,9	1,2

(a) Tessili e abbigliamento; cuoio, pelli e calzature; altri manifatturieri (mobili, gioielleria, strumenti musicali, articoli sportivi, giochi e giocattoli, strumenti medici e altri manifatturieri non classificati altrove).

(b) Fabbricazione di prodotti di cokeria, fabbricazione di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, estrazione di petrolio greggio, estrazione di gas naturale.

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati ISTAT.

decisiva di fattori esogeni alle economie locali – bisogna poi ricordare che il successo sui mercati esteri può rappresentare un solido fattore di crescita nella misura in cui esso riflette la presenza di un tessuto imprenditoriale capace di conseguire, in media, elevati *standard* di produttività e competitività nel panorama internazionale conseguendo per questa via vantaggi comparati duraturi. Una condizione questa che è strettamente legata alla diffusione nella struttura produttiva di una consolidata propensione all'innovazione.

A tale proposito, per fornire un quadro sul posizionamento relativo delle imprese meridionali nel contesto europeo, la Tab. 8 presenta le evidenze desumibili dal *Regional Innovation Scoreboard* 2017 sulla valutazione comparativa dei sistemi regionali dell'innovazione nell'Unione europea. In particolare, vengono riportati i valori (normalizzati tra 0 e 1, rappresentativi rispettivamente dei valori minimi e massimi della distribuzione) di cinque indicatori particolarmente significativi. Queste informazioni da un lato permettono di effettuare una valutazione comparativa della capacità innovativa delle diverse regioni europee misurandone, nell'ordine, l'incidenza della spesa in ricerca e sviluppo dell'intero settore privato dell'economia in percentuale del PIL, la quota di PMI innovative, e la quota di occupazione impiegata nell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia; dall'altro consentono di misurare quanto i diversi sistemi regionali riescano a tradurre lo «sforzo» innovativo in migliori *performance* aziendali, conseguendo quote di mercato crescenti nei settori più innovativi (quota di fatturato delle PMI da prodotti innovativi) e specializzando il proprio *export* in produzioni a maggiore valore aggiunto (quota delle esportazioni dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia).

Al fine di cogliere il posizionamento relativo delle diverse economie interessate dalla rilevazione, i dati sono esposti in media nazionale per le diverse economie dell'Unione, distinguendo tra regioni convergenza (meno sviluppate) e regioni competitività (più sviluppate) dei diversi Stati membri, e per la media dell'UE a 28 e di altri aggregati di paesi omogenei per diversi ordini di motivi (appartenenza alla moneta unica, membri storici dell'UE, nuovi Stati membri). Si ricorda che, con riferimento al nostro Paese, l'aggregato delle regioni convergenza è costituito da ben cinque delle otto regioni meridionali: Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia che, nel loro insieme, rappresentano oltre il 75% della popolazione dell'intero Sud (le restanti tre sono definite in transizione).

Un primo dato da evidenziare, evidentemente connesso al noto *gap* di produttività che ci allontana dagli *standard* dei nostri *competitor* più avanzati, è il *deficit* italiano di spesa privata in R&S unitamente alla minore pervasività delle produzioni e delle esportazioni manifatturiere tecnologicamente più avanzate (v. Tab. 8). D'altra parte, rispetto alla media UE a 28, il sistema delle PMI italiane mostra una maggiore propensione ad introdurre innovazioni (con uno *score* di 0,462 contro una media europea di 0,428), in parte riconducibile a quell'innovazione incrementale storicamente diffusa nel nostro sistema produttivo, riuscendo anche a tradurre questo sforzo in quote relativamente più elevate di fatturato riconducibile alla vendita di prodotti innovativi (con uno *score* di 0,434 contro una media europea di 0,353).

TAB. 8. «Regional Innovation Scoreboard» 2017 – Indicatori normalizzati tra 0 e 1

Paesi	Arece di intervento	Spesa in R&S nel settore privato (in % del Pil)	PMI innovative (in % del totale delle PMI)	Occupazione nei settori dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia (in % del totale degli occupati)	Esportazioni dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia (in % delle esportazioni totali)	Fatturato delle PMI da prodotti innovativi (in % del totale del fatturato delle PMI)
UE a 28	Competitività	0,413	0,518	0,579	0,612	0,387
	Convergenza	0,203	0,275	0,437	0,555	0,287
	Totale	0,337	0,428	0,526	0,591	0,353
Area euro 18	Competitività	0,404	0,532	0,576	0,616	0,395
	Convergenza	0,171	0,418	0,365	0,385	0,356
	Totale	0,360	0,510	0,536	0,572	0,388
Area non euro	Competitività	0,459	0,445	0,593	0,593	0,345
	Convergenza	0,221	0,195	0,476	0,650	0,252
	Totale	0,297	0,274	0,513	0,631	0,290
UE a 15	Competitività	0,416	0,533	0,570	0,607	0,392
	Convergenza	0,145	0,461	0,304	0,310	0,364
	Totale	0,378	0,521	0,533	0,564	0,392
Germania	Competitività	0,497	0,614	0,650	0,762	0,371
Danimarca	Competitività	0,469	0,458	0,526	0,467	0,367
Grecia	Competitività	0,125	0,493	0,397	0,247	0,350
	Convergenza	0,099	0,481	0,233	0,130	0,338
	Totale	0,107	0,485	0,280	0,163	0,341
Spagna	Competitività	0,289	0,269	0,458	0,538	0,463
	Convergenza	0,126	0,219	0,190	0,272	0,505
	Totale	0,276	0,265	0,437	0,518	0,466
Finlandia	Competitività	0,601	0,635	0,562	0,460	0,392
Francia (a)	Totale	0,444	0,495	0,475	0,655	0,415
Irlanda	Competitività	0,430	0,660	0,547	0,582	0,412
Italia	Competitività	0,326	0,501	0,559	0,562	0,443
	Convergenza (b)	0,146	0,362	0,397	0,475	0,412
	Totale	0,276	0,462	0,514	0,538	0,434
Olanda	Competitività	0,374	0,601	0,519	0,510	0,376
Portogallo	Competitività	0,203	0,530	0,581	0,280	0,237
	Convergenza	0,204	0,619	0,307	0,336	0,303
	Totale	0,203	0,589	0,375	0,318	0,281
Svezia	Competitività	0,508	0,536	0,593	0,611	0,370
UK (a)	Totale	0,400	0,290	0,516	0,576	0,719
Nuovi paesi UE (13)	Competitività	0,368	0,282	0,710	0,692	0,305
	Convergenza	0,225	0,207	0,482	0,645	0,259
	Totale	0,243	0,217	0,511	0,651	0,264

TAB. 8. (segue)

Paesi	Area di intervento	Spesa in R&S nel settore privato (in % del Pil)	PMI innovative (in % del totale delle PMI)	Occupazione nei settori dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia (in % del totale degli occupati)	Esportazioni dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia (in % delle esportazioni totali)	Fatturato delle PMI da prodotti innovativi (in % del totale del fatturato delle PMI)
Nuovi paesi- Area euro	Competitività Convergenza Totale	0,405 0,270 0,315	0,345 0,257 0,287	0,808 0,575 0,653	0,709 0,668 0,682	0,364 0,326 0,339
Slovenia	Competitività Convergenza Totale	0,552 0,552 0,552	0,435 0,389 0,412	0,703 0,595 0,649	0,640 0,645 0,643	0,353 0,424 0,388
Slovacchia	Competitività Convergenza Totale	0,257 0,176 0,196	0,255 0,213 0,224	0,914 0,569 0,655	0,779 0,676 0,702	0,376 0,294 0,314
Nuovi paesi- Area non euro	Competitività Convergenza Totale	0,350 0,221 0,234	0,250 0,195 0,201	0,661 0,476 0,495	0,683 0,650 0,653	0,275 0,252 0,255
Repubblica Ceca	Competitività Convergenza Totale	0,407 0,396 0,397	0,513 0,409 0,422	0,728 0,674 0,681	0,808 0,746 0,753	0,405 0,415 0,413
Ungheria	Competitività Convergenza Totale	0,467 0,296 0,320	0,237 0,180 0,188	0,742 0,519 0,550	0,822 0,813 0,815	0,227 0,301 0,290
Polonia	Competitività Convergenza Totale	0,351 0,172 0,183	0,157 0,165 0,165	0,530 0,401 0,409	0,542 0,565 0,563	0,319 0,219 0,226
Romania	Competitività Convergenza Totale	0,175 0,085 0,096	0,094 0,058 0,062	0,645 0,402 0,432	0,560 0,597 0,592	0,152 0,120 0,124

(a) Stima.

(b) Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT.

Il divario interno all'economia italiana è evidente per tutti gli indicatori considerati, segnalando un *deficit* strutturale consistente del tessuto imprenditoriale meridionale (approssimato come detto dal raggruppamento convergenza) rispetto alle regioni più sviluppate (ricomprese nel gruppo competitività), che mostra una differenza contenuta solo per l'indicatore «Fatturato delle PMI da prodotti innovativi» (0,412 contro 0,443).

Andando al di là dei confini nazionali, il confronto tra le regioni meridionali e le altre regioni europee della convergenza è fatto di luci e ombre. In linea con la maggiore propensione innovativa delle PMI italiane, anche le PMI delle regioni meridionali mostrano, rispetto alla media delle regioni europee della convergenza una maggiore capacità di introdurre innovazioni (con uno *score* di 0,362 contro una media europea di 0,275) e di accrescere il proprio fatturato da prodotti innovativi (con uno *score* di 0,412 contro una media europea di 0,287). D'altra parte, il tessuto produttivo meridionale, rispetto a quanto accade nelle altre regioni deboli dell'Unione, registra una minore incidenza della spesa in R&S (0,146 contro 0,203) e una minore incidenza dell'occupazione nei settori manifatturieri più avanzati (0,397 contro 0,437). Infine, a conferma della rilevanza che assumono i vincoli strutturali cui è sottoposto l'*export* meridionale ai quali si faceva cenno in precedenza, è interessante notare con il *gap* più rilevante si registri proprio per l'indicatore «Esportazioni dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia» (0,475 contro una media di 0,555 per le regioni convergenza dell'UE a 28 e addirittura 0,612 per quelle competitività).

Limitare la valutazione comparativa del Mezzogiorno nel contesto europeo al confronto con le *performance* medie registrate nelle altre regioni della convergenza dell'UE a 28 ha tuttavia il limite di «nascondere» le differenze interne all'area europea della convergenza, che dividono, soprattutto, le regioni deboli dei membri storici dell'Unione (UE a 15), incluso il Mezzogiorno, da quelle dei nuovi paesi dell'Est entrati nell'UE dopo il 2004 (per comodità possiamo definire questo insieme UE a 13). Dai dati esposti in Tab. 8 risulta che le prime ospitano un sistema di PMI più dinamico che innova di più e colloca sui mercati più prodotti innovativi; un risultato da attribuirsi probabilmente alla presenza di sistemi produttivi relativamente più maturi e attivi in settori tradizionali. D'altra parte, le regioni convergenza dell'UE a 13 mostrano un vantaggio di intensità marcata per la spesa in R&S (0,225 contro 0,146 di quelle meridionali), e ancor più significativa per gli indicatori «Occupazione nei settori dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia» (0,482 contro 0,397) e «Esportazioni dell'industria manifatturiera ad alta e medio/alta tecnologia» (0,645 contro 0,475).

Essendo parte integrante dell'UE a 15, il Mezzogiorno, dunque, appare in ritardo nella creazione dei presupposti adeguati per la formazione di duraturi vantaggi comparati, soprattutto nei confronti delle economie dell'Est. Questa ci pare un'evidenza particolarmente significativa nel definire in chiave problematica le sue future prospettive di crescita. Come si è avuto modo di segnalare nelle edizioni precedenti del *Rapporto SVIMEZ*, nell'area della convergenza europea, si sono già registrate dinamiche molto differenziate di crescita tra regioni dei membri storici dell'Unione

e quelle dei nuovi paesi UE entrati dopo il 2004, con le seconde che crescevano più delle regioni svantaggiate dell'UE a 15 già prima del 2008 ed hanno continuato a crescere anche negli anni della crisi, sia pure a ritmi più contenuti, mentre le regioni svantaggiate dei membri storici dell'Unione subivano pesanti contrazioni dell'attività economica e dei livelli occupazionali. I dati appena esposti difficilmente lasciano presagire un'inversione di questo *trend*. Se è vero che le determinanti della crescita sono molteplici, infatti, quanto meno in relazione ai fattori relativi alla diffusione delle attività indirizzate alla R&S e, più in generale, al peso che dovrebbero rivestire i settori a più elevato valore aggiunto, le regioni svantaggiate dell'Est Europa sembrano aver intrapreso un percorso più virtuoso rispetto alle regioni meno sviluppate del resto d'Europa.

ANALISI DELLE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DI ALCUNI INDICATORI DI *PERFORMANCE* DELLE IMPRESE A CONTROLLO PUBBLICO

Le imprese pubbliche, storicamente rilevanti in Italia, hanno continuato a giocare un ruolo di un certo peso anche dopo l'intenso processo di privatizzazione avviato nei primi anni Novanta, soprattutto all'interno del vasto macrosettore delle *utilities*: energia, trasporti, gestione dei rifiuti e dell'acqua. In questo FOCUS vengono riportate alcune evidenze a scala territoriale, in gran parte inedite, sulle società controllate dalle Amministrazioni pubbliche, sia in termini di addetti che in riferimento ad alcuni parametri economici. Lo studio è costruito adoperando la base dati integrata creata dall'ISTAT a partire dal 2005 sulle società controllate dalle Amministrazioni pubbliche e ampliata nel 2012 includendo tutte le società partecipate.

Prima di passare all'esposizione dei risultati è opportuno rammentare che l'ISTAT individua, in base alla tipologia del legame di partecipazione o alla tipologia del soggetto controllante, tre gruppi distinti di unità a partecipazione pubblica conformemente a quanto stabilito nel Sistema europeo di contabilità nazionale e regionale (ESA 2010) sul controllo pubblico¹. Esse sono: *le imprese a partecipazione pubblica prossima*, ovvero le imprese che hanno un rapporto di partecipazione diretto con il soggetto pubblico; *le imprese controllate da gruppi pubblici*, cioè gruppi aventi come vertice una P.A.; *le imprese partecipate da controllate pubbliche*, si tratta di imprese partecipate da soggetti controllati a loro volta da gruppi di imprese a controllo pubblico. In quest'ultima tipologia, il controllo si realizza spesso in modalità congiunta, quando cioè due o più controllate appartenenti a gruppi pubblici distinti detengono partecipazioni di un'altra unità attraverso quote che sommate raggiungono o superano il cinquanta per cento più una azione del totale.

1. STRUTTURA E LOCALIZZAZIONE DELLE IMPRESE A CONTROLLO PUBBLICO

Nel 2014 il numero di imprese a controllo pubblico attive per almeno sei mesi era di 4.477 per un totale di 648.517 addetti e 25.840 unità locali². È opportuno precisare che l'analisi è stata ristretta alle imprese attive almeno sei mesi per uniformare l'universo oggetto di analisi con quello diffuso sui dati delle unità locali. Tra le imprese a controllo pubblico è possibile distinguere 442 imprese che appartengono a gruppi con al vertice una Amministrazione pubblica centrale e occupano

¹ Un'esposizione maggiormente dettagliata delle tre tipologie che legano un'unità giuridica partecipata e un soggetto pubblico si trova in *Le partecipate pubbliche in Italia*, Roma, ISTAT, 23 dicembre 2016, pp. 13-16.

² Fonte: ISTAT, *Registro Asia delle Unità economiche, dei gruppi di impresa e delle unità locali*.

360.788 addetti distribuiti in 16.697 unità locali; 2.522 imprese, con 201.607 addetti e 5.917 unità locali risultano controllate da gruppi con al vertice un'Amministrazione locale; 1.513 imprese con 86.122 addetti e 3.226 unità locali fanno, invece, riferimento a gruppi con al vertice una pluralità di Amministrazioni pubbliche che esercitano il controllo in modo congiunto oppure sono singole imprese il cui capitale è sempre controllato in modo comune da più Amministrazioni pubbliche.

A scala territoriale, nel Mezzogiorno risultano esservi 959 imprese a controllo pubblico che hanno la sede principale nell'area, per un totale di 83.191 addetti. Tale dato, com'è noto, può differire, talora significativamente, nel passaggio dalla singola impresa, per la quale rileva la regione dove è la sede principale, e le unità locali, ovvero i singoli siti dove avviene concretamente la produzione e censiti nei comuni ove effettivamente si trovano. È questo il caso del Mezzogiorno: per le 7.326 unità locali riconducibili al controllo pubblico il numero degli addetti, 174.943, risulta numericamente superiore a quello delle imprese controllate dalla P.A. con sede legale nella ripartizione. È quindi di un certo rilievo, nel Mezzogiorno, la presenza di unità locali e dei relativi addetti di imprese appartenenti alla P.A. la cui sede principale è localizzata nel Centro-Nord. La quota di addetti meridionali alle unità locali di imprese a controllo pubblico sul totale nazionale, 27,0%, è maggiore del corrispettivo dato calcolato in riferimento alle unità locali dell'intero sistema economico (22,6%).

Sotto il profilo settoriale, a scala nazionale il comparto con il maggior numero di imprese a controllo pubblico è il settore della «Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento» con 758 imprese a controllo pubblico (88.231 addetti) e 2.683 unità locali (89.269 addetti); con riferimento a quest'ultime, il 28,2% è localizzato nel Mezzogiorno, ed impiegano il 27,8% degli addetti totali del settore (v. Tab. 1). Il settore di attività economica che pesa di più in termini di addetti è quello del «Trasporto e magazzinaggio» che impiega, sempre nel 2014, 314.088 addetti, circa la metà dell'intero volume di occupazione nelle imprese controllate dalla P.A. Poco più di un terzo di questi addetti (88.266) è nelle unità locali del Mezzogiorno. Il terzo settore rilevante in termini di addetti (presso le unità locali) è quello della «Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata», con circa l'8,8% del totale nazionale. Con riferimento a quest'ultimo comparto, circa 14.000 addetti sono impiegati nel Sud; il 91,2% di questi è concentrato nelle unità locali delle imprese controllate dalle Amministrazioni centrali, mentre nel Centro-Nord tale quota scende a 58%, segnalando, quindi, una maggior propensione degli Enti locali settentrionali a controllare direttamente i gruppi di *utilities* che producono e forniscono servizi energetici.

Da ultimo, è interessante notare come il comparto manifatturiero risulti tuttora, dopo i rilevanti processi di privatizzazione messi in atto, il quarto comparto, in termini di addetti alle unità locali, per incidenza sul totale. Nel 2014 essi sono risultati pari, a scala nazionale, a 56.539 unità, pari, sul totale, a una quota di poco

TAB. 1. Imprese, unità locali e addetti delle imprese a controllo pubblico per settore di attività economica, tipologia istituzionale e ripartizione geografica (anno 2014)

Settori di attività economica	Imprese appartenenti a gruppi con al vertice un'Amministrazione centrale				Imprese appartenenti a gruppi con al vertice un'Amministrazione locale				Imprese a controllo pubblico congiunto		Totale			
	Addetti medi impresa	UL	Addetti medi	UL	Addetti medi impresa	UL	Addetti medi	UL	Addetti medi impresa	UL	Imprese	Addetti	UL	Addetti
Mezzogiorno														
Totale	90,0	18,1	112,3	46,4	112,3	46,4	32,5	22,2	959	83,191	7,326	174,943		
Attività estrattiva	96,1	32,6	256,6	128,3	256,6	128,3	16,0	16,0	7	913	31	1,378		
Attività manifatturiere	389,9	208,7	21,8	21,8	21,8	21,8	*	*	16	3,662	77	14,762		
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0,0	24,0	22,6	16,8	22,6	16,8	5,9	16,0	56	886	608	14,005		
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	*	42,3	140,5	33,2	140,5	33,2	77,1	30,9	210	24,373	756	24,778		
Costruzioni	9,3	11,7	45,1	41,4	45,1	41,4	1,0	0,8	49	1,424	98	2,281		
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	12,5	7,5	11,8	7,8	11,8	7,8	20,8	5,2	53	652	96	719		
Trasporto e magazzinaggio	234,3	14,2	269,1	93,7	269,1	93,7	120,3	85,7	108	26,369	4,784	88,266		
Servizi di alloggio e ristorazione	31,9	31,9	17,6	13,5	17,6	13,5	*	*	6	134	10	172		
Servizi di informazione e comunicazione	129,2	40,0	39,0	23,9	39,0	23,9	2,0	3,5	22	742	91	2,901		
Attività finanziarie e assicurative	*	3,8	14,5	13,1	14,5	13,1	0,5	0,5	20	263	25	274		
Attività immobiliari	0,6	1,9	5,1	4,1	5,1	4,1	0,0	0,0	25	86	38	112		
Attività professionali, scientifiche e tecniche	56,4	19,3	36,8	23,8	36,8	23,8	8,2	11,8	133	2,961	252	4,580		
Attività amministrative e di servizi di supporto	22,3	7,4	98,0	54,6	98,0	54,6	3,3	4,5	133	8,542	230	8,822		
Istruzione	*	12,0	106,1	77,2	106,1	77,2	1,2	1,1	14	855	19	869		
Sanità e assistenza sociale	63,8	63,8	289,1	63,1	289,1	63,1	*	*	28	7,419	116	7,322		
Altre attività di servizi	10,5	7,0	74,9	56,0	74,9	56,0	4,9	3,2	79	3,909	95	3,705		
Centro-Nord														
Totale	981,7	23,3	70,0	30,1	70,0	30,1	62,6	27,4	3,518	565,326	18,514	473,573		
Attività estrattiva	2,775,0	190,6	10,2	10,2	10,2	10,2			7	13,895	45	8,215		
Attività manifatturiere	1,311,3	249,3	20,8	22,3	20,8	22,3	30,8	15,0	76	49,439	223	41,778		
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1,154,8	29,2	33,7	17,4	33,7	17,4	70,8	30,8	431	56,143	1,605	42,836		
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	600,0	56,8	131,4	38,7	131,4	38,7	101,6	29,5	548	63,858	1,927	64,491		
Costruzioni	297,1	31,2	28,8	20,0	28,8	20,0	20,5	13,1	158	11,410	283	6,130		
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	29,6	15,4	23,2	7,6	23,2	7,6	22,4	26,7	335	7,810	992	9,188		
Trasporto e magazzinaggio	4,180,2	15,9	251,2	64,8	251,2	64,8	115,3	40,6	418	287,719	10,759	224,211		
Servizi di alloggio e ristorazione	5,5	3,9	53,0	12,5	53,0	12,5	44,5	39,9	60	2,814	225	3,433		
Servizi di informazione e comunicazione	520,6	102,8	42,8	35,7	42,8	35,7	84,7	49,4	134	25,198	291	21,449		
Attività finanziarie e assicurative	120,9	62,6	27,7	24,4	27,7	24,4	5,2	3,9	78	4,177	111	4,106		
Attività immobiliari	15,1	13,6	2,7	3,2	2,7	3,2	3,5	3,2	269	1,197	305	1,543		
Attività professionali, scientifiche e tecniche	167,8	62,5	47,1	25,9	47,1	25,9	30,0	18,2	305	18,206	627	22,064		
Attività amministrative e di servizi di supporto	28,3	18,7	42,0	31,9	42,0	31,9	28,5	14,9	316	11,222	477	11,061		
Istruzione	76,3	25,8	34,6	24,3	34,6	24,3	14,5	10,0	68	1,752	106	1,858		
Sanità e assistenza sociale	32,1	22,9	56,0	36,2	56,0	36,2	39,8	38,3	75	3,776	120	4,305		
Altre attività di servizi	4,9	4,5	35,7	19,0	35,7	19,0	7,2	6,1	240	6,711	418	6,905		

TAB. 1. (segue)

Settori di attività economica	Imprese appartenenti a gruppi con al vertice un'Ammministrazione centrale				Imprese appartenenti a gruppi con al vertice un'Ammministrazione locale				Imprese a controllo pubblico congiunto				Totale			
	Addetti medi impresa		Addetti medi UL		Addetti medi impresa		Addetti medi UL		Addetti medi impresa		Addetti medi UL		Imprese		Addetti	
Italia																
Totale	816,3	21,6			79,9	34,1			56,9	26,7			4.477	648.517	25.840	648.517
Attività estrattiva	1.584,3	131,1			133,4	88,9			16,0	16,0			14	14.809	76	9.593
Attività manifatturiere	1.131,0	237,1			21,0	22,2			30,8	15,0			92	53.101	300	56.539
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1.084,8	27,2			32,2	17,3			64,4	29,7			487	57.029	2.213	56.841
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	600,0	51,4			134,7	36,4			96,6	29,7			758	88.231	2.683	89.269
Costruzioni	185,9	23,8			32,8	25,3			18,9	12,3			207	12.834	381	8.410
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	20,6	12,1			21,9	7,6			22,2	24,5			388	8.462	1.088	9.907
Trasporto e magazzinaggio	3.588,3	15,4			255,9	70,7			115,8	43,5			526	314.088	15.543	312.476
Servizi di alloggio e ristorazione	13,0	10,1			49,8	12,5			44,5	39,9			66	2.948	235	3.604
Servizi di informazione e comunicazione	500,0	84,8			42,0	32,3			74,0	44,5			156	25.940	382	24.350
Attività finanziarie e assicurative	120,9	59,3			23,1	20,3			4,7	3,6			98	4.439	136	4.380
Attività immobiliari	12,3	10,6			2,9	3,3			3,5	3,2			294	1.283	343	1.655
Attività professionali, scientifiche e tecniche	152,5	50,8			44,1	25,3			22,1	16,3			438	21.167	879	26.644
Attività amministrative e di servizi di supporto	27,7	15,7			61,0	41,3			21,8	12,7			449	19.764	707	19.883
Istruzione	76,3	24,2			48,9	34,3			12,5	8,9			82	2.607	125	2.727
Sanità e assistenza sociale	44,0	35,2			132,7	51,5			39,8	38,3			103	11.195	236	11.627
Altre attività di servizi	6,2	5,3			44,4	24,9			6,4	5,3			319	10.620	513	10.610

* Dato non disponibile.

Fonte: ISTAT, Registro Asia delle Unità economiche, dei gruppi di impresa e delle unità locali.

TAB. 2. *Imprese, unità locali e addetti delle imprese a controllo pubblico per aggregazioni di attività economica del settore manifatturiero (imprese e unità locali in % sul totale e addetti medi per impresa e unità locale)*

Settori di attività economica	Mezzogiorno					Centro-Nord				
	Imprese	Addetti	Addetti medi impresa	UL	Addetti	Addetti medi impresa	Imprese	Addetti	UL	Addetti medi UL
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	37,5	4,2	25,5	*	*	25,5	15,8	0,8	8,5	1,0
Industrie tessili, abbigliamento, pelli e accessori	0,0	0,0	*	0,0	0,0	*	*	*	*	*
Industria del legno, della carta e stampa	6,3	0,0	0,0	2,6	1,8	130,5	7,9	6,0	7,2	6,1
Fabbricazione di coke e prodotti petroliferi raffinati	6,3	29,7	1.089,0	18,2	13,0	137,0	*	*	14,8	6,1
Fabbricazione di sostanze e prodotti chimici	6,3	*	*	7,8	11,8	291,0	10,5	9,5	6,3	6,9
Produzione di articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	0,0	0,0	*	0,0	0,0	*	*	*	*	*
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche, altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	*	*	1,5	*	*	1,5	*	*	*	*
Fabbricazione di metalli di base e lavorazione di prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	12,5	1,5	28,0	*	*	33,5	7,9	3,2	4,9	3,7
Fabbricazione di computer, apparecchi elettronici e ottici	0,0	0,0	*	15,6	10,0	122,5	5,3	20,9	7,6	21,2
Fabbricazione di apparecchi elettrici	0,0	0,0	*	0,0	0,0	*	10,5	1,5	6,3	2,0
Fabbricazione di macchinari ed apparecchi n.c.a.	6,3	3,8	138,0	*	*	138,0	2,6	5,3	2,2	6,4
Fabbricazione di mezzi di trasporto	12,5	60,7	1.111,5	16,9	59,5	675,5	11,8	50,2	15,7	43,6
Altre attività manifatturiere, riparazione ed installazione di macchine ed apparecchiature	0,0	0,0	*	*	*	9,3	17,1	2,2	23,3	2,4
Totale	100,0	100,0	228,9	100,0	100,0	191,7	100,0	100,0	100,0	100,0
										187,3

* Dato non disponibile.

Fonte: ISTAT, Registro Asia delle Unità economiche, dei gruppi di impresa e delle unità locali.

TAB. 3. Indicatori dimensionali delle imprese a controllo pubblico per regione e ripartizione geografica e tipologia di controllo

Regioni e ripartizioni territoriali	Amministrazione centrale		Amministrazione locale		Controllo congiunto		Totale	
	Addetti medi impresa	Addetti medi UL	Addetti medi impresa	Addetti medi UL	Addetti medi impresa	Addetti medi UL	Addetti medi impresa	Addetti medi UL
Piemonte	113,2	15,9	62,2	27,7	57,2	27,4	62,1	19,3
Valle d'Aosta	0,2	7,4	66,5	30,7	2,4	2,4	59,6	19,8
Lombardia	372,1	23,3	70,2	29,0	74,4	30,4	93,1	25,9
Liguria	284,4	30,3	71,8	34,1	53,5	25,3	88,1	30,7
Trentino Alto Adige	*	10,6	30,1	15,8	46,1	24,4	35,0	14,6
Emilia Romagna	82,1	18,3	25,4	13,7	97,6	34,8	60,9	21,7
Veneto	103,9	18,3	69,4	32,2	51,7	25,4	64,2	22,8
Friuli Venezia Giulia	924,3	19,7	44,5	26,7	55,3	25,4	102,9	21,8
Toscana	144,8	21,4	35,3	17,3	51,5	24,6	47,5	21,0
Umbria	205,0	15,4	39,0	16,6	50,3	29,2	53,8	16,9
Marche	8,5	16,9	26,8	13,7	53,3	19,9	36,3	16,7
Lazio	1.410,1	49,1	267,6	60,2	21,0	10,6	813,6	50,4
Abruzzo	35,6	11,9	42,4	23,5	29,4	19,9	37,2	14,9
Molise	*	7,9	19,1	12,9	0,6	4,1	14,2	8,3
Campania	336,4	22,6	109,7	49,8	37,1	22,0	98,2	28,8
Puglia	208,7	26,0	136,3	34,6	10,8	9,4	114,2	28,1
Basilicata	86,8	11,6	16,7	11,8	49,6	16,5	35,7	12,0
Calabria	0,9	13,7	71,9	39,5	23,4	24,2	51,3	16,5
Sicilia	42,1	18,6	213,1	116,4	44,1	30,7	112,0	30,7
Sardegna	17,6	13,9	99,5	33,3	26,0	18,7	83,2	19,4
Sud	171,0	18,5	93,6	38,3	27,9	18,9	78,6	22,6
Isole	40,7	17,1	161,1	68,3	40,9	28,7	103,3	26,6
Nord-Ovest	309,5	21,4	68,5	29,4	66,4	29,0	83,7	24,3
Nord-Est	397,3	17,7	45,3	23,1	70,4	29,9	62,2	21,2
Centro	1.273,6	31,5	102,5	37,1	45,8	21,2	355,7	31,7
Italia	816,3	21,6	79,9	34,1	56,9	26,7	144,9	25,1

* Dato non disponibile.

Fonte: ISTAT, Registro Asia delle Unità economiche, dei gruppi di impresa e delle unità locali.

inferiore al 9%. Di questi, circa un quarto è impiegato in unità locali situate nel Mezzogiorno. Sempre in riferimento al comparto manifatturiero, vi è un altro dato interessante: gli addetti in media presenti nelle unità locali meridionali (191,7) hanno un valore di poco superiore al corrispettivo dato che si osserva nel Centro-Nord (187,3) (v. Tab. 2). Di conseguenza, nell'insieme rappresentato dalle imprese a controllo pubblico viene meno il significativo *gap* nelle dimensioni medie a sfavore del Mezzogiorno che, invece, si ritrova sistematicamente nelle restanti imprese, numericamente prevalenti, presenti nel comparto manifatturiero. A livello territoriale, nel Mezzogiorno il rapporto tra unità locali e imprese manifatturiere è maggiore rispetto al Centro-Nord dove la presenza di imprese è più significativa; se ne può indirettamente desumere come molte unità produttive manifatturiere meridionali abbiano tuttora «la testa» nelle regioni più sviluppate, venendo così in parte meno la possibilità di diffondere nel Mezzogiorno quelle funzioni diverse dal semplice *manu-*

facturing, indispensabili oggi per sfuggire alla pressione competitiva dei paesi di recente industrializzazione. Limitatamente al Mezzogiorno, in tre branche – mezzi di trasporto, prodotti petroliferi, prodotti chimici – si concentra oltre l'80% degli addetti alle unità locali di imprese a controllo pubblico.

A livello di singole regioni, la distribuzione degli addetti alle unità locali e imprese a proprietà pubblica, essendo fortemente concentrata nelle *utilities*, è fortemente correlata con la popolazione residente (v. Tab. 3). A livello complessivo, gli addetti medi per impresa e/o unità locale tra il Sud nel suo insieme e le due ripartizioni del Nord non differiscono in maniera significativa (la ripartizione centrale, per evidenti motivi, fa storia a sé, come si evince facilmente dai dati relativi al Lazio). Ad ogni modo, questa apparente somiglianza è frutto di una diversa composizione per tipologia proprietaria: nelle due ripartizioni del Nord risultano nettamente maggiori le dimensioni medie delle imprese (soprattutto) e (in misura inferiore) delle unità locali appartenenti all'Amministrazione centrale. Nel Sud, viceversa, sono più ampie le dimensioni medie di imprese e unità locali delle controllate dalle Amministrazioni locali.

2. ALCUNI INDICATORI DI *PERFORMANCE* DELLE IMPRESE A CONTROLLO PUBBLICO

L'integrazione dei dati del Registro delle imprese a controllo pubblico con quelli del registro statistico integrato FRAME-SBS³ ha consentito di arricchire il quadro di informazioni sulle imprese a controllo pubblico con alcuni indicatori di *performance* economica. Complessivamente, al netto delle attività finanziarie e assicurative, le imprese a controllo pubblico generano poco meno di 56 miliardi di valore aggiunto (circa l'11% di quello prodotto dalle imprese⁴ dell'industria e dei servizi⁵); il 92,3% del valore aggiunto è prodotto dalle imprese che hanno la loro sede principale nel Centro-Nord, dato che conferma lo squilibrio precedentemente osservato tra la localizzazione delle imprese e quello delle unità locali a scala territoriale. I settori più rilevanti sono quello della «Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata», dove le imprese pubbliche realizzano il 62,3% del valore aggiunto settoriale, e della «Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento» (61,5% del valore aggiunto dell'intero settore di riferimento).

³ Il FRAME-SBS, Sistema informativo di dati individuali delle imprese attive (ASIA), dal 2010, a cadenza annuale riporta per ogni unità i principali aggregati di conto economico e costo del lavoro, sfruttando prioritariamente fonti di natura amministrativa e fiscale.

⁴ Al fine di realizzare confronti di indicatori economici tra popolazioni omogenee, le imprese a controllo pubblico sono paragonate alle altre imprese aventi la stessa forma giuridica.

⁵ ISTAT, *I risultati economici delle imprese - anno 2014*, <https://www.istat.it/it/archivio/191838>.

La composizione settoriale e dimensionale delle aziende controllate dalla Pubblica Amministrazione si traduce in livelli di produttività del lavoro (misurata dal valore aggiunto per addetto) molto elevati e superiori a quelli riferiti al totale delle imprese: il valore aggiunto per addetto è di 91.818 euro per le imprese pubbliche con sede principale nel Centro-Nord e di 51.970 per le imprese localizzate nel Mezzogiorno (v. Tab. 4), contro un totale nazionale del settore industria e servizi pari a 44.073⁶. La produttività del lavoro nelle imprese a controllo pubblico è fortemente influenzata dal settore della fornitura della «Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata», in cui si concentrano le grandi aziende di Stato, caratterizzate dall'elevata dimensione media per addetto e dalla notevole dotazione di capitale fisico. Al netto di tale settore, la produttività delle imprese a controllo pubblico scende a poco meno di 68.000 euro. Per quanto riguarda i diversi livelli di produttività osservati a scala territoriale, il *gap* riscontrato, a sfavore del Mezzogiorno, è parzialmente inficiato dal fatto che, come visto, nel Mezzogiorno è significativa la presenza di unità locali appartenenti a imprese localizzate nel resto d'Italia cui viene imputato in larga parte anche il valore aggiunto prodotto dalle unità di loro proprietà situate, per l'appunto, nelle regioni meridionali. Il costo del lavoro per dipendente è pari a 52,360 euro per le imprese a controllo pubblico del Centro-Nord e di 40.670 per le imprese a controllo pubblico del Mezzogiorno contro un valore medio per dipendente riferito al totale delle imprese dei settori industria e servizi pari a 35.337 euro. Sempre per le imprese a controllo pubblico, la retribuzione lorda per dipendente è pari a 37.537 euro per le imprese con sede principale nel Centro-Nord e 28.965 per le imprese localizzate nel Mezzogiorno, contro i 25.352 euro dei settori industria e servizi.

Le differenze di produttività sono ampie considerando la tipologia di controllo dell'impresa. Le imprese a controllo pubblico congiunto presentano la produttività più elevata, con un valore aggiunto per addetto pari a 109.069 euro (v. Fig. 1). Con riferimento alle imprese a controllo pubblico congiunto, fatto pari a cento il valore aggiunto per addetto delle imprese del Centro-Nord, le unità con sede legale del Mezzogiorno presentano un differenziale di produttività, a loro svantaggio, di circa 45 punti percentuali rispetto a quelle settentrionali, divario che nel caso delle imprese controllate dalle Amministrazioni pubbliche locali diminuisce lievemente, attestandosi intorno a un valore di 41 punti percentuali. Nel caso delle imprese controllate da Amministrazioni centrali il divario di produttività assume, a livello territoriale, una dimensione nettamente più ridotta, non andando oltre, sempre a sfavore del Mezzogiorno, i 5 punti percentuali. Sotto questo profilo, le imprese a controllo congiunto e/o locale situate nel Mezzogiorno presentano delle criticità, indirettamente già prima osservate in relazione agli addetti, di entità tale da costituire un

⁶ ISTAT, *I risultati economici delle imprese - anno 2014*, cit.

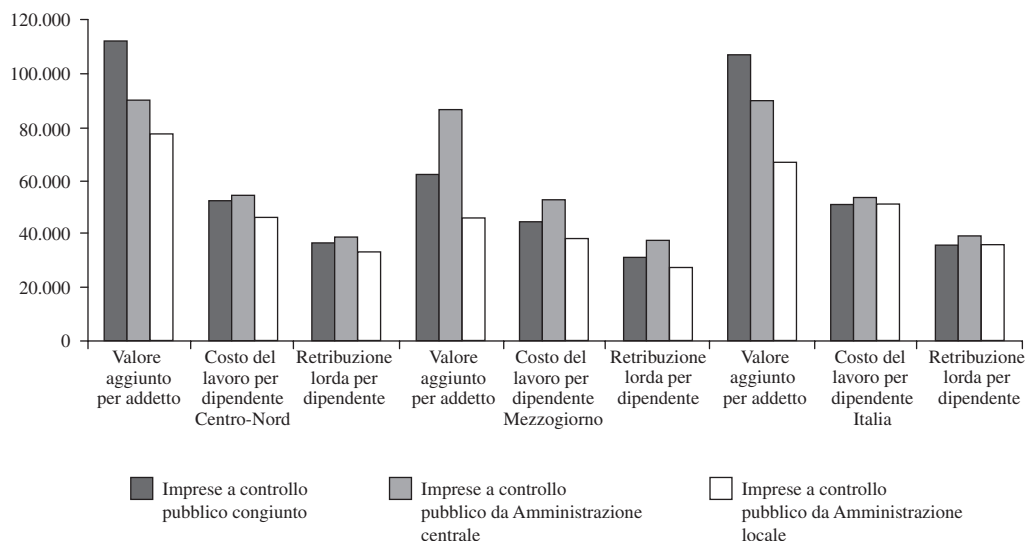
TAB. 4. *Principali indicatori economici delle imprese a controllo pubblico per settore di attività economica e ripartizione territoriale delle imprese (anno 2014) (valori in euro)*

Settori di attività	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	Valore aggiunto per addetto	Costo del lavoro per dipendente	Retribuzione lorda per dipendente	Valore aggiunto per addetto	Costo del lavoro per dipendente	Retribuzione lorda per dipendente
Attività estrattiva	458.908	60.409	41.674	90.530	80.937	59.190
Attività manifatturiere	20.023	56.179	40.044	78.465	61.657	43.675
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	137.086	55.046	39.097	281.374	63.181	45.090
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	68.221	45.750	32.109	89.658	49.629	34.830
Costruzioni	632	27.790	19.068	120.659	56.033	38.262
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli	31.273	27.694	20.306	68.662	41.338	29.802
Trasporto e magazzinaggio	48.953	43.402	31.169	59.179	46.203	33.648
Servizi di alloggio e ristorazione	20.902	35.416	24.360	34.411	27.506	19.838
Servizi di informazione e comunicazione	56.470	46.198	33.120	109.956	71.991	51.171
Attività immobiliari	*	49.521	34.739	216.296	62.610	44.282
Attività professionali, scientifiche e tecniche	49.442	42.763	30.969	89.927	73.753	49.867
Attività amministrative e di servizi di supporto	24.725	23.987	17.338	50.106	34.541	24.783
Istruzione	*	38.454	28.010	41.139	40.551	28.765
Sanità e assistenza sociale	33.258	30.589	21.923	43.682	35.646	26.522
Altre attività di servizi	29.087	28.383	20.551	53.778	49.659	35.816
Totale	51.970	40.670	28.965	91.818	52.360	37.537

* Dato non disponibile.

Fonte: ISTAT, *Registro Asia delle Unità economiche, dei gruppi di impresa e delle unità locali e Registro integrato Frame-SBS*.

FIG. 1. Valore aggiunto per addetto, costo del lavoro per dipendente e retribuzione lorda media, per tipologia istituzionale di impresa a controllo pubblico (in euro)



Fonte: ISTAT, Registro Asia delle Unità economiche, dei gruppi di impresa e delle unità locali e Registro integrato FRAME-SBS.

serio vincolo ad una efficiente gestione operativa e, quindi, al perseguimento di un equilibrio economico di medio periodo.

Il costo del lavoro per dipendente e la retribuzione lorda per dipendente sono più elevati per le imprese controllate da Amministrazioni pubbliche centrali sia a livello nazionale sia per le ripartizioni territoriali.

IV. Il mercato del lavoro

1. IL 2016 CONFERMA LA RIPRESA DEL MERCATO DEL LAVORO MERIDIONALE

Il 2016 conferma i segnali di ripresa del mercato del lavoro italiano emersi già nel Rapporto scorso. Come l'anno precedente, la crescita dell'occupazione è diffusa territorialmente e più accentuata nel Mezzogiorno, la cui economia è tornata a crescere nell'ultimo biennio, dopo sette anni di forte recessione.

La crescita dell'occupazione nell'area è in parte connessa alla ripresa di alcuni settori – essenzialmente il turismo, l'agricoltura nel 2015 e, nel 2016, finalmente anche l'industria in senso stretto – ma anche al dispiegarsi degli effetti delle misure di decontribuzione per le assunzioni «a tutele crescenti», pur in graduale riassorbimento nel corso dell'anno.

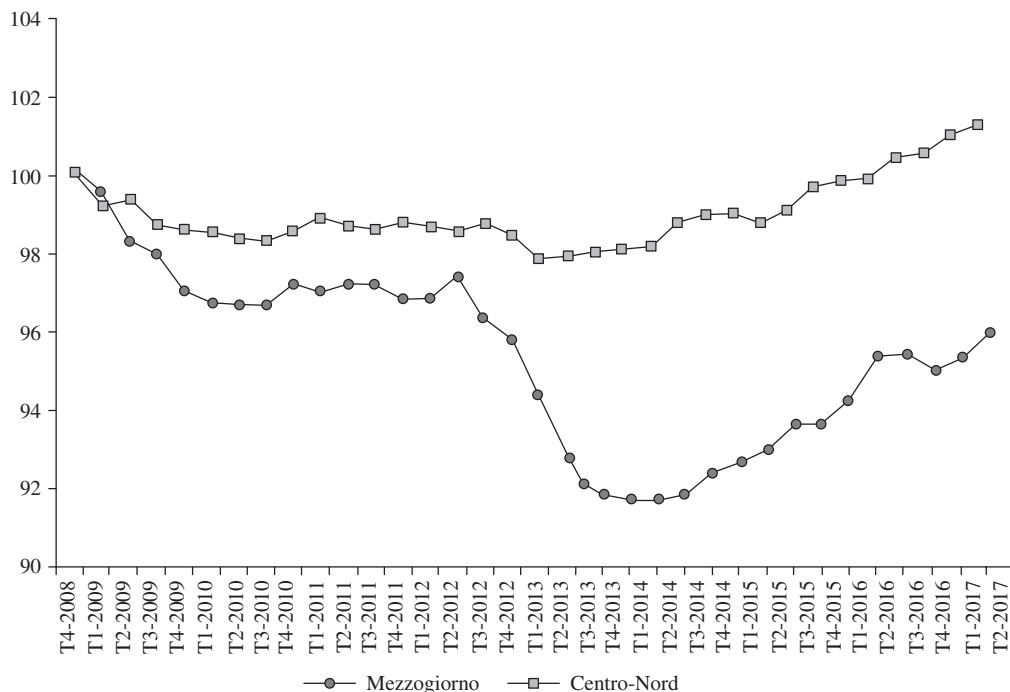
Nella media del 2016, l'occupazione italiana cresce di 293 mila unità (+1,3%), a ritmi più sostenuti rispetto al 2015 (+0,8%) (v. Tab. 1), portando il tasso di occupazione al 57,2% (+0,9 punti). L'aumento è interamente ascrivibile al lavoro alle dipendenze ed è concentrato tra i dipendenti a tempo indeterminato.

Nel Mezzogiorno gli occupati aumentano di 101 mila unità, pari al +1,7%, mentre in quelle del Centro-Nord si registra una crescita di 192 mila unità, pari al +1,2%. Con questo risultato il Centro-Nord recupera completamente i livelli occupazionali pre-crisi (fatto 100 il dato destagionalizzato del quarto trimestre 2008, nel quarto 2016 è risalito a 101) mentre il Sud che pure supera la soglia «simbolica» dei 6 milioni di occupati, resta di circa 380 mila sotto il livello del 2008 (oltre 5 punti percentuali in meno) (v. Fig. 1).

Pertanto, il dato destagionalizzato del Mezzogiorno evidenzia un rallentamento in corso d'anno: evidentemente, la crescita dell'occupazione registrata nel primo trimestre 2016 risente delle assunzioni avvenute a fine 2015 che hanno beneficiato della decontribuzione «forte», mentre l'affievolimento dell'incentivo per il 2016 ne ha rallentato l'effetto sulla dinamica occupazionale.

Il rallentamento del recupero desta preoccupazione, tanto più se si rammenta che il 2008 per il Sud non era certo un anno «positivo»: la strutturale carenza di domanda di lavoro si era manifestata già prima della Grande recessione. La significativa ripresa dell'occupazione avviatasi in Italia dalla seconda metà degli anni No-

FIG. 1. *Andamento dell'occupazione nelle due circoscrizioni (dati trimestrali destagionalizzati, T4 2008 = 100)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine continua sulle forze di lavoro*.

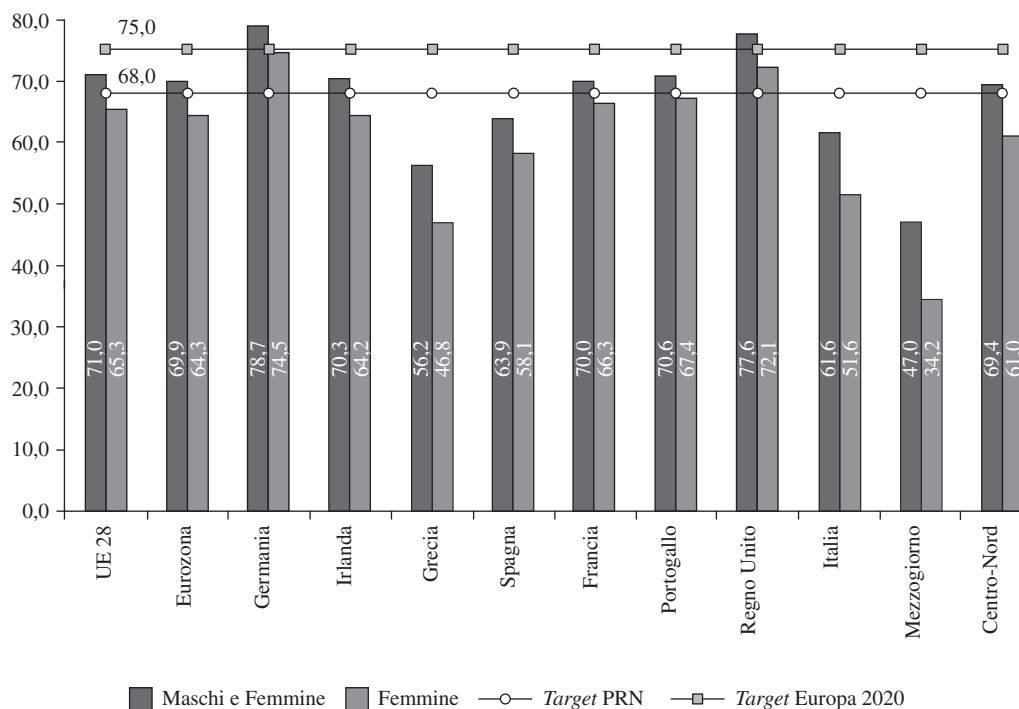
vanta, che avrebbe condotto nel 2008 a un livello di occupati ampiamente superiore ai 23 milioni, si è fermata al Sud già nei primi anni Duemila. Dal 2002, il mercato del lavoro meridionale ha fatto registrare una sostanziale stagnazione, seguita dal crollo nella lunga fase recessiva. Fatto cento il livello di occupazione del 1992 in entrambe le macroaree, il Centro-Nord si trova oggi al 112%, mentre il Mezzogiorno appena al 92% (v. Fig. A1).

Il tasso di occupazione italiano nel 2016 ha continuato la sua risalita arrivando al 57,2% (era il 56,3% del 2015), sintesi di significativi aumenti sia nel Centro-Nord (64,7%) sia al Mezzogiorno dove sale al 43,4% (dal 42,5% nel 2015).

Il tasso di occupazione 20-64 anni, che secondo il *target* di Europa 2020 dovrebbe raggiungere il 75% (68% nel *target* ridefinito dal Programma Nazionale di Riforma italiano) sale al 61,6% a livello nazionale. La distanza dall'Unione europea a 28 paesi, dove il tasso di occupazione (20-64) è al 71%, resta sostanzialmente stabile, a quasi 10 punti percentuali, e così anche con l'Eurozona (dove il tasso si attesta al 69,9%) (v. Fig. 2).

Nonostante i miglioramenti congiunturali dell'ultimo biennio, il divario con l'Europa resta dunque impietoso, e riflette essenzialmente il dualismo territoriale del nostro mercato del lavoro, con le regioni del Centro-Nord vicine alla media europea (69,4%) e il Mezzogiorno lontano di circa 24 punti (47%, era al 46,1% nel 2015).

FIG. 2. Tasso di occupazione 20-64 anni, per sesso e Paese. Anno 2016 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e EUROSTAT.

Nel 2016, la crescita degli occupati interessa sia gli uomini (+1,1%, pari a 149.000 unità) sia, e con maggiore intensità, le donne (+1,5%, pari a 144.000 unità). L'analisi territoriale conferma il dato nazionale, con crescita più accentuata dell'occupazione femminile sia al Sud (+2,1%, a fronte del +1,5% degli uomini) sia al Centro-Nord (+1,4% per le donne e +1% per gli uomini).

L'occupazione giovanile riprende a crescere (Tab. 1), a differenza dell'anno precedente, in maniera territorialmente diffusa, ma a ritmi ancora troppo deboli rispetto alla dimensione della perdita nella crisi: +44 mila unità (pari al +0,9%) di occupati 15-34enni, a fronte di un altro deciso aumento per gli occupati di 50 anni ed oltre (354 mila unità, +5%). Nel Mezzogiorno l'occupazione giovanile cresce per il secondo anno consecutivo, ma con una dinamica meno accentuata (+18 mila unità pari al +1,3%), un dato che non può destare soddisfazione se si pensa che tra il 2008 e il 2014, tra i giovani meridionali l'occupazione si era ridotta di 622 mila unità. In linea con la dinamica nazionale, continua al Sud la flessione degli occupati con 35-49 anni, mentre prosegue, su ritmi ancora più elevati, la crescita degli occupati con 50 anni ed oltre (109 mila unità pari al +5,6%), soprattutto per effetto delle riforme previdenziali intervenute.

L'aumento dell'occupazione coinvolge per il secondo anno consecutivo anche gli italiani. Nel 2016 gli occupati italiani aumentano di 251.000 unità (+1,2%) mentre

TAB. 1. *Occupati, per sesso, classe d'età e cittadinanza. Anno 2016 e 2017 (media dei primi due trimestri)*

	Totale	Maschi	Femmine	15-34	35-49	50 e oltre	Stranieri	Italiani
Media 2015-2016								
Variazioni assolute in migliaia								
Mezzogiorno	100,8	55,2	45,6	17,7	-25,7	108,8	9,9	90,9
Centro-Nord	192,3	93,4	98,9	26,4	-79,2	245,1	32,0	160,3
Italia	293,1	148,6	144,5	44,1	-104,9	353,9	41,9	251,2
Variazioni percentuali								
Mezzogiorno	1,7	1,5	2,1	1,3	-1,0	5,6	2,9	1,6
Centro-Nord	1,2	1,0	1,4	0,7	-1,0	4,8	1,6	1,1
Italia	1,3	1,1	1,5	0,9	-1,0	5,0	1,8	1,2
2016-2017 (media dei primi due trimestri)								
Variazioni assolute in migliaia								
Mezzogiorno	41,4	16,9	24,6	-12,2	-28,5	82,1	4,7	36,7
Centro-Nord	198,1	88,9	109,3	34,7	-86,5	249,7	17,8	180,3
Italia	239,5	105,7	133,8	22,5	-115,0	331,8	22,5	217,0
Variazioni percentuali								
Mezzogiorno	0,7	0,4	1,1	-0,9	-1,1	3,9	1,3	0,6
Centro-Nord	1,2	1,0	1,5	0,9	-1,2	4,5	0,9	1,2
Italia	1,1	0,8	1,4	0,4	-1,2	4,3	0,9	1,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine continua sulle forze di lavoro*.

l'occupazione straniera aumenta di 42.000 unità (+1,8%) proseguendo un ininterrotto *trend* positivo, ma in rallentamento rispetto agli anni precedenti. Sembra evidenziarsi il carattere prociclico netto dell'occupazione italiana in forte contrazione nel corso della fase recessiva (-1 milione e 400 mila unità tra il 2008 e il 2014), a fronte del ruolo anticiclico di quella straniera (+600 mila circa nello stesso periodo). Gli immigrati trovano opportunità occupazionali anche nelle fasi recessive, entrando prevalentemente nel segmento più debole e meno qualificato del mercato del lavoro.

Gli occupati stranieri aumentano sia nel Mezzogiorno (di circa 10 mila unità, +2,9%) sia, in misura relativamente meno accentuata, nel Centro-Nord (+32.000 unità, pari al +1,6%); gli occupati italiani aumentano dell'1,6% nel Mezzogiorno e dell'1,1% nel Centro-Nord.

2. LA DINAMICA PER SETTORE E TIPOLOGIA DI LAVORO

2.1. I primi segnali di ripresa per l'industria in senso stretto

L'analisi settoriale evidenzia, a livello nazionale, un aumento nell'agricoltura e nei servizi, ed ancora una lieve flessione nell'industria (-0,5%), interamente ascrivibile alle costruzioni (-4,4%) a fronte di un contenuto aumento nell'industria in senso stretto (+0,8%) (Tab. 2).

La moderata crescita nell'industria in senso stretto è un segnale importante, sottende aumenti nei comparti elettricità, gas, acqua e reti fognarie e manifatturiero, a

TAB. 2. *Variazione degli occupati tra il 2015 e il 2016, per settore di attività e per area geografica (valori in migliaia di unità s.d.i.)*

Regioni	Agricoltura	Industria			Servizi		Totale	Totale
		In senso stretto	Costruzioni	Totale	Commercio, alberghi e ristoranti	Altre attività dei servizi		
Variazioni assolute								
Abruzzo	0,9	0,7	-0,4	0,3	3,6	1,9	5,5	6,7
Molise	1,0	-0,4	1,3	0,9	1,8	0,1	1,9	3,8
Campania	0,3	11,8	-10,4	1,3	25,1	33,1	58,2	59,8
Puglia	16,5	12,6	-0,1	12,5	8,4	-14,3	-5,9	23,2
Basilicata	1,8	0,8	0,0	0,8	1,0	0,0	1,1	3,7
Calabria	7,4	-1,4	0,6	-0,7	-5,6	6,8	1,2	7,9
Sicilia	-2,7	-4,1	-6,4	-10,5	4,1	7,8	12,0	-1,2
Sardegna	-3,1	-1,6	-1,1	-2,7	-4,0	6,8	2,8	-3,0
Centro-Nord	19,0	15,4	-48,0	-32,6	73,8	132,1	205,9	192,3
– Nord-Ovest	-14,0	19,8	-13,1	6,8	53,6	35,0	88,6	81,4
– Nord-Est	22,0	-4,4	-24,5	-28,9	2,0	90,8	92,7	85,8
– Centro	10,9	-0,0	-10,4	-10,4	18,3	6,3	24,6	25,1
Mezzogiorno	22,2	18,5	-16,6	1,9	34,5	42,3	76,7	100,8
Italia	41,2	33,9	-64,6	-30,7	108,3	174,3	282,6	293,1
Variazioni percentuali								
Abruzzo	3,3	0,6	-1,1	0,2	3,8	1,0	1,9	1,4
Molise	19,3	-1,9	20,3	3,4	8,8	0,1	2,7	3,8
Campania	0,4	5,4	-9,0	0,4	7,1	4,0	5,0	3,8
Puglia	18,5	7,5	-0,2	5,0	3,2	-2,5	-0,7	2,0
Basilicata	12,4	2,1	0,3	1,6	3,0	0,0	0,8	2,0
Calabria	13,2	-3,3	1,8	-1,0	-4,7	2,6	0,3	1,5
Sicilia	-2,6	-3,2	-7,0	-4,8	1,3	1,1	1,2	-0,1
Sardegna	-7,5	-3,1	-3,0	-3,0	-3,2	2,2	0,7	-0,5
Centro-Nord	4,3	0,4	-4,6	-0,7	2,3	1,6	1,8	1,2
– Nord-Ovest	-9,2	1,2	-3,0	0,3	4,3	1,1	2,0	1,2
– Nord-Est	13,2	-0,3	-7,8	-1,8	0,2	4,1	2,9	1,7
– Centro	9,2	-0,0	-3,5	-1,0	1,8	0,2	0,7	0,5
Mezzogiorno	5,5	2,4	-3,9	0,2	2,6	1,4	1,8	1,7
Italia	4,9	0,8	-4,4	-0,5	2,4	1,6	1,8	1,3

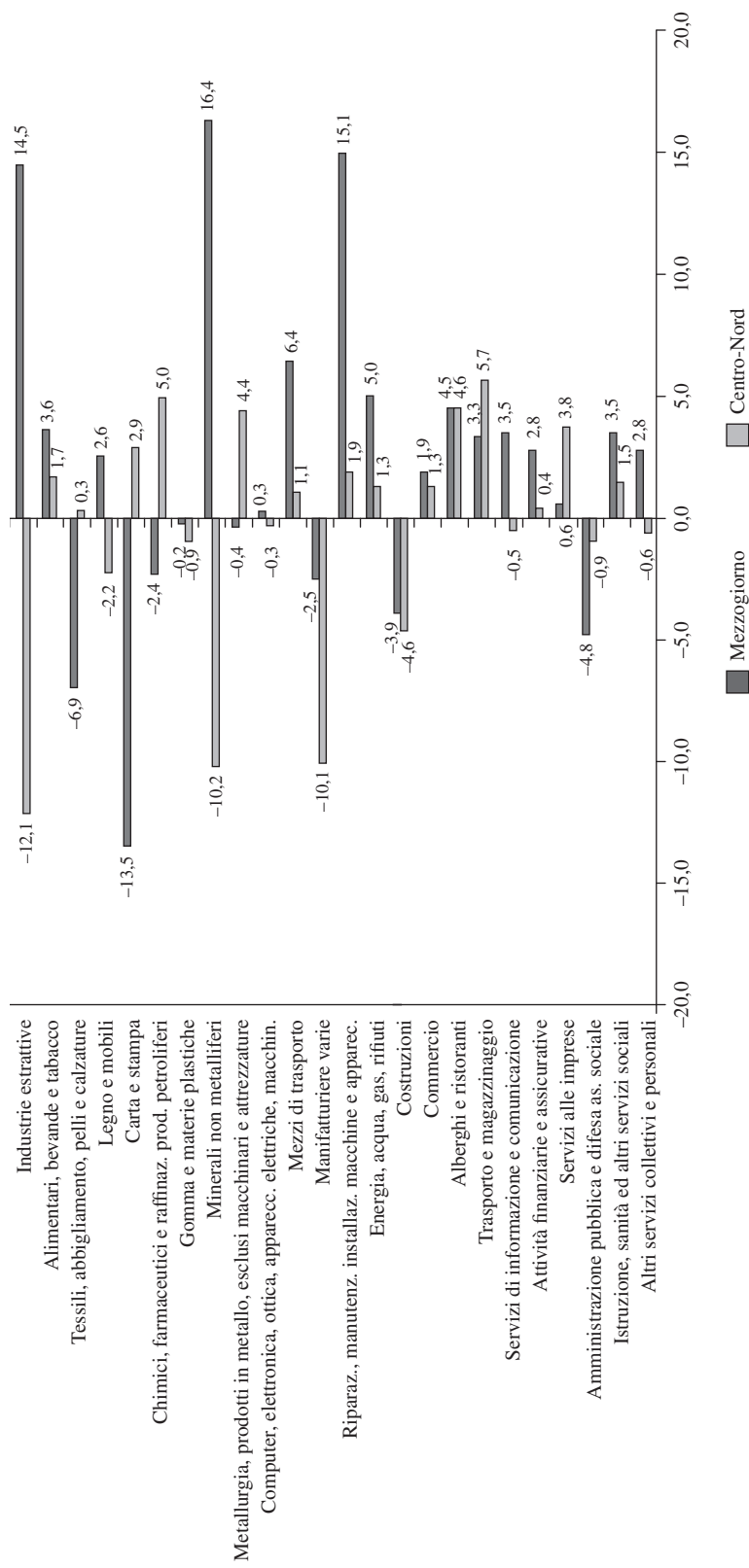
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine continua sulle forze di lavoro*.

fronte di una dinamica negativa nell'industria estrattiva. Nell'industria manifatturiera la crescita è ascrivibile essenzialmente ai settori alimentare, bevande e tabacco, chimico-farmaceutico, metalmeccanico e mezzi di trasporto (in calo tessile e abbigliamento, minerali non metalliferi, legno e mobili e manifatturiere varie).

Assai interessante, anche per spiegare l'andamento complessivo, è la dinamica settoriale nel Mezzogiorno. Nell'area, riprende a crescere nel 2016 l'occupazione nell'industria in senso stretto (+2,4%), dopo la flessione dell'anno precedente (-1,6%), mentre torna negativa la dinamica degli occupati nelle costruzioni (-3,9%) dopo l'effimera ripresa dello scorso anno (+1,7%).

La dinamica dell'industria in senso stretto nel Mezzogiorno rappresenta l'elemento di maggiore speranza per la durevolezza e la solidità della ripresa occupazionale. Andamenti positivi si registrano nei principali comparti, molto accentuati nell'industria estrattiva e nel comparto elettricità, gas, acqua e reti fognarie, e più contenuti nell'industria manifatturiera. Nell'ambito di quest'ultima, incidono al Sud

Fig. 3. *Variazione degli occupati dell'industria e dei servizi tra il 2015 e il 2016, per branca di attività ed area geografica (valori percentuali)*



Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT. Indagine continua sulle forze di lavoro.

gli andamenti positivi di alimentari e bevande, legno e mobili, minerali non metalliferi e mezzi di trasporto (Fig. 3).

L'incremento più significativo al Sud, tuttavia, si registra in agricoltura (+5,5%, come nel 2015, più marcato che nel resto del Paese, +4,3%), malgrado un andamento della produzione negativo dopo il boom dell'anno precedente. Nel settore terziario, l'evoluzione positiva si mantiene sui ritmi dell'anno precedente. Nella media del 2016, gli occupati aumentano di 77 mila unità (+1,8%), in linea con la crescita registrata nel resto del Paese.

In crescita sensibile, anche se più contenuta rispetto all'anno precedente, il comparto turistico (+4,5% nei servizi di alloggio e di ristorazione), che continua a beneficiare anche della crisi della sponda Sud del Mediterraneo, per i tragici eventi che continuano a tormentare quei paesi e per il timore di atti terroristici.

In crescita anche i trasporti, i servizi finanziari e assicurativi (+2,8%) dopo il sensibile calo del 2015 (-5,5%), e il comparto dei servizi sociali (istruzione, sanità e assistenza sociale). Insomma, tutti i rami dei servizi risultano in crescita al Sud con l'eccezione delle Amministrazioni pubbliche.

La razionalizzazione connessa ai vincoli di bilancio ha danneggiato in maggior misura le regioni meridionali che hanno perso dal 2008 circa 114 mila occupati pari al -19,4%, a fronte del -6,7% del Centro-Nord.

2.2. La decontribuzione e la crescita del lavoro a tempo parziale

Con riguardo alla posizione professionale, la crescita degli occupati a livello nazionale è interamente ascrivibile ai dipendenti (+323 mila unità pari al +1,9%), la cui crescita compensa l'ulteriore calo dei lavoratori autonomi (-30 mila unità pari al -0,5%) (v. Tab. 3). Il miglioramento della condizione del mercato del lavoro emerge anche dall'aumento, per il secondo anno consecutivo, degli occupati a tempo pieno, (+183 mila unità pari al +1%).

Tuttavia, anche quest'anno, a crescere in termini relativamente maggiori sono gli occupati a tempo parziale (+110 mila pari al +2,6%), e questo rappresenta un segnale della persistente debolezza della domanda di lavoro: il *part time* è in continua crescita dagli anni Duemila, soprattutto quello di tipo involontario, connesso cioè non a scelte tendenti ad un miglior coordinamento tra lavoro e tempo libero ma alla carenza di posti di lavoro a tempo pieno. L'accettazione di contratti a tempo parziale ha consentito nel corso della fase recessiva ad una quota sempre maggiore di occupati di mantenere e/o di trovare un posto di lavoro. Tra il 2008 e il 2015 l'incidenza del *part time* involontario è salita, a livello nazionale, dal 40% circa a quasi il 64% per poi scendere nel 2016 al 62,6% (v. Tab. 5).

Tale dinamica risulta sensibilmente più accentuata nelle regioni meridionali, dove nell'ultimo anno l'aumento del lavoro a tempo parziale è ancora più marcato (+51 mila unità, pari al +4,9%, a fronte dell'1,9% del Centro-Nord).

Su tale crescita incide l'ulteriore aumento del *part time* involontario (+1,9%), che si concentra sempre più nelle regioni meridionali, a fronte di una lieve flessio-

TAB. 3. *Occupati, per carattere dell'occupazione e tipologia d'orario. Anni 2016 e 2017 (media dei primi due trimestri)*

	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Tempo pieno	Tempo parziale
2015-2016							
Variazioni assolute in migliaia							
Mezzogiorno	100,8	103,0	-2,2	12,1	91,0	49,7	51,2
Centro-Nord	192,3	219,8	-27,5	30,0	189,8	133,4	58,9
Italia	293,1	322,8	-29,7	42,0	280,8	183,0	110,1
Variazioni percentuali							
Mezzogiorno	1,7	2,3	-0,1	1,5	2,5	1,0	4,9
Centro-Nord	1,2	1,7	-0,7	1,9	1,7	1,0	1,9
Italia	1,3	1,9	-0,5	1,8	1,9	1,0	2,6
2016-2017 (media dei primi due trimestri)							
Variazioni assolute in migliaia							
Mezzogiorno	41,4	45,6	-4,2	48,1	-2,5	35,9	5,6
Centro-Nord	198,1	304,0	-105,9	206,2	97,8	134,5	63,6
Italia	239,5	349,7	-110,1	254,3	95,3	170,3	69,2
Variazioni percentuali							
Mezzogiorno	0,7	1,0	-0,3	6,3	-0,1	0,7	0,5
Centro-Nord	1,2	2,4	-2,7	13,3	0,9	1,0	2,0
Italia	1,1	2,0	-2,0	11,0	0,6	0,9	1,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine continua sulle forze di lavoro*.

ne nel Centro-Nord (-0,1%). L'esplosione della quota degli involontari, come detto, è un fenomeno della crisi: è da segnalare allora negativamente il fatto che, malgrado la ripresa produttiva, la sua incidenza sul totale del lavoro a tempo parziale resta al Sud altissima, di poco inferiore all'80%.

È un fenomeno che si connette anche all'efficacia della decontribuzione sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato (a tutele crescenti). L'aumento dei dipendenti a tempo indeterminato è in termini relativi più accentuato nelle regioni del Mezzogiorno (+91 mila occupati, pari al 2,5%, a fronte dei 190 mila nel Centro-Nord, pari al +1,7%), segno che il Sud ha beneficiato del prolungamento con qualche incertezza della decontribuzione sulle assunzioni a tutele crescenti, ridotta sensibilmente nel resto del Paese. Questo emerge, nel 2016, anche dall'andamento meno accentuato dei contratti a termine (+12 mila, pari al +1,5% dopo il forte incremento dell'anno precedente (+7,4%).

Tuttavia, al Sud le incertezze sull'entità della misura hanno rallentato in corso d'anno la crescita per le posizioni a tempo indeterminato rispetto a quelle a termine. Una tendenza per fortuna invertita nei primi mesi del 2017 (Fig. 4), con la riproposizione forte degli incentivi solo per i lavoratori più giovani e per gli occupati nel Mezzogiorno, che ha contribuito a mantenere positiva la dinamica dell'occupazione¹.

¹ Senza gli incentivi fiscali è probabile sia necessario restringere in qualche modo la flessibilità di utilizzo del contratto a termine, attraverso la reintroduzione della causale o di un costo di non-trasformazione del contratto in un rapporto a tempo indeterminato, per ridurre lo spiazzamento dei nuovi

Tuttavia, volendo condurre un'analisi dei costi e dei benefici sull'efficacia della decontribuzione (una misura che ha un significativo impatto sulle finanze pubbliche), non possiamo non considerare il peso del *part time*. Sull'andamento positivo degli occupati a tempo indeterminato pesa il forte incremento al Sud dei dipendenti a tempo indeterminato a tempo parziale (+8,8% a fronte del +1,3% di quelli a tempo pieno). Insomma, le imprese hanno assunto con contratti a tutele crescenti, beneficiando della decontribuzione, ma lo hanno fatto attraverso contratti *part time* e, non riuscendo ad invertire, come vedremo subito, una dinamica ben più profonda e preoccupante.

3. LA RIDEFINIZIONE DELLA STRUTTURA E DELLA QUALITÀ DELL'OCCUPAZIONE

Le analisi congiunturali dei paragrafi precedenti, se pure ci confortano nella conferma di un *trend* di recupero dei dati occupazionali pre-crisi, ci spingono a uno sguardo di medio periodo, che conduce a considerazioni problematiche riguardo alla qualità e alla struttura dell'occupazione. In questi anni, è infatti avvenuta una profonda ridefinizione dell'occupazione, con cambiamenti significativi per genere, età, cittadinanza, struttura settoriale, tipologie contrattuali, orari e qualificazione professionale.

La contrazione degli occupati, che rimane significativa anche dopo il biennio di ripresa, riguarda i maschi, i giovani *under 35*, gli italiani, gli indipendenti, il settore industriale, il lavoro a tempo pieno. Un'evoluzione alquanto diffusa a livello territoriale, con dinamiche negative che si aggravano nel Mezzogiorno, dove si estendono anche ai dipendenti e al settore dei servizi.

La componente femminile ha fatto registrare una dinamica moderatamente crescente per l'intero periodo a livello nazionale, risultato di una sostanziale stagnazione nelle regioni meridionali e di un aumento contenuto nel Centro-Nord. L'occupazione straniera, come detto, ha evidenziato un comportamento decisamente anticiclico, anche al Sud, ed è continuata a crescere con ritmi più lenti nel biennio di ripresa.

Il dato più eclatante, ad uno sguardo di medio periodo, è il formarsi e consolidarsi di un drammatico dualismo generazionale (Tab. 4). La flessione complessiva di 811 mila occupati nella crisi (2008-2014), sottende una contrazione di 1 milione 927 mila giovani *under 35* (-27,7%, parzialmente compensata da un aumento di 1 milione 115 mila nelle classi da 35 anni in su, +6,9%). Il biennio 2015-2016 di ripresa occupazionale non ha sostanzialmente inciso su questo quadro: nella media del 2016, a livello nazionale si registrano ancora oltre 1 milione e 900 mila giovani occupati in meno rispetto al 2008.

L'estromissione dei giovani dal lavoro è diffusa a livello territoriale: la flessione dell'occupazione giovanile risulta un po' più accentuata nel Mezzogiorno mentre

contratti a tempo indeterminato e di quelli di apprendistato. Cfr. L. Cappellari e M. Leonardi, *Quanta instabilità nei contratti a termine*, in «lavoce.info», luglio 2015.

TAB. 4. *Andamento degli occupati dal 2008 al 2016, per grandi classi d'età ed area geografica*

Occupati	2008	2014	2015	2016	Variazioni assolute				Variazioni %			
					2008-2014	2014-2015	2015-2016	2008-2016	2008-2014	2014-2015	2015-2016	2008-2016
Mezzogiorno												
15-34 anni	1.950	1.328	1.352	1.369	-622,0	23,7	17,7	-580,6	-31,9	1,8	1,3	-29,8
35 anni e più	4.482	4.528	4.599	4.682	46,2	70,5	83,1	199,8	1,0	1,6	1,8	4,5
Totale	6.432	5.856	5.950	6.051	-575,8	94,1	100,8	-380,9	-9,0	1,6	1,7	-5,9
Centro-Nord												
15-34 anni	5.012	3.707	3.656	3.682	-1.304,8	-51,1	26,4	-1.329,4	-26,0	-1,4	0,7	-26,5
35 anni e più	11.647	12.716	12.859	13.024	1.069,1	142,8	165,9	1.377,8	9,2	1,1	1,3	11,8
Totale	16.658	16.423	16.514	16.707	-235,6	91,7	192,3	48,3	-1,4	0,6	1,2	0,3
Italia												
15-34 anni	6.962	5.035	5.008	5.052	-1.926,8	-27,4	44,1	-1.910,0	-27,7	-0,5	0,9	-27,4
35 anni e più	16.129	17.244	17.457	17.706	1.115,4	213,2	248,9	1.577,5	6,9	1,2	1,4	9,8
Totale	23.090	22.279	22.465	22.758	-811,4	185,8	293,1	-332,5	-3,5	0,8	1,3	-1,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

l'incremento per le classi da 35 anni in su è sensibilmente più elevato nel Centro-Nord.

Su tale evoluzione, a differenza della vulgata, incidono solo parzialmente le dinamiche demografiche divergenti, in calo per i giovani ed in crescita per gli adulti, in particolare tra le forze di lavoro. Certo, l'incremento dell'occupazione adulta è dovuto allo spostamento in avanti dell'età pensionabile, ma il crollo dei giovani prescinde dalla dinamica demografica: infatti, a livello nazionale, il tasso di occupazione dei giovani *under* 35 (v. Tab. A15) flette di oltre 10 punti, passando dal 50,3% del 2008 al 39,9% del 2016, mentre quello delle classi da 35 anni in su sale di 2,3 punti percentuali. Al Sud, il tasso di occupazione 15-24 anni ancora nel 2016 è fermo al 28%, un dato senza paragoni in Europa.

Con riguardo alla posizione professionale, i dipendenti recuperano nel biennio di ripresa la flessione registrata nella fase recessiva tornando sui livelli osservati nel 2008 (+97 mila pari al +0,6% nel 2016): il dato nazionale sottende una flessione nelle regioni meridionali (-4,8%) più che compensata, in valori assoluti dall'incremento nel Centro-Nord (+2,6%). Il Mezzogiorno si caratterizza in realtà per una dinamica più accentuata nel biennio di ripresa, dopo un calo decisamente più marcato nella fase recessiva (nel Centro-Nord, invece, tra il 2008 e il 2014 l'occupazione dipendente aveva sostanzialmente tenuto: -0,1% a fronte del -8,9% nel Mezzogiorno).

Nell'ambito dei dipendenti, l'intero periodo si caratterizza a livello nazionale per un moderato calo dei «permanenti» (-0,3%) compensato da un incremento dei dipendenti a termine (+6,1%): il deciso calo degli occupati a tempo indeterminato nel periodo di crisi è stato quasi interamente recuperato nel biennio di ripresa; mentre la componente a termine, che aveva sostanzialmente tenuto negli anni di crisi, è cresciuta moderatamente negli ultimi due anni.

Tuttavia, questi andamenti risultano al quanto differenziati a livello territoriale. Nel Mezzogiorno i dipendenti a tempo indeterminato hanno subito un forte calo nella crisi (-352 mila, -9%), recuperando solo parzialmente nell'ultimo biennio, e infatti il divario con il 2008 resta di 224 mila (-5,7%). Nel Centro-Nord il modesto calo tra il 2008 e il 2014 è più che compensato nei due anni successivi. La componente a termine si mantiene nel periodo sostanzialmente stabile nel Mezzogiorno recuperando negli ultimi due anni il lieve calo registrato nella fase recessiva, mentre nel Centro-Nord la crescita, moderata nel periodo di crisi, risulta più accentuata nel biennio di ripresa. Segno, come già si rilevava nel Rapporto dell'anno scorso, che gli incentivi ai contratti a tempo indeterminato (a tutele crescenti) non hanno sostanzialmente modificato il comportamento di fondo delle aziende, che continuano a preferire come prima forma di assunzione i contratti precari.

Particolarmente significativa, anche nel medio periodo, è la dinamica dell'occupazione per regime d'orario (Tab. 5), che evidenzia un recupero solo parziale della domanda di lavoro. A livello nazionale, gli occupati a tempo pieno flettono decisamente nel periodo 2008-2014 (circa 1 milione e 600 mila in meno, -8,1%) recuperando solo parzialmente negli ultimi due anni (+293 mila pari al +1,6%), mentre gli occupati a tempo parziale «esplodono» nella crisi (quasi 800 mila in più

Tab. 5. *Andamento degli occupati dal 2008 al 2016, per regime d'orario ed area geografica*

Occupati	2008	2014	2015	2016	Variazioni assolute				Variazioni %			
					2008-2014	2014-2015	2015-2016	2008-2016	2008-2014	2014-2015	2015-2016	2008-2016
Mezzogiorno												
Tempo pieno	5 625	4 838	4 901	4 951	-787,0	63,3	49,7	-674,0	-14,0	1,3	1,0	-12,0
Tempo parziale	807	1 019	1 049	1 100	211,2	30,8	51,2	293,1	26,2	3,0	4,9	36,3
Di cui tempo parziale involontario	490	820	842	858	329,8	21,8	16,2	367,8	67,3	2,7	1,9	75,0
Incidenza del tempo parziale	12,6	17,4	17,6	18,2	4,8	0,2	0,6	5,6	38,6	1,4	3,1	44,9
Incidenza del tempo parziale involontario	60,7	80,5	80,2	78,0	19,8	-0,3	-2,3	17,2	32,6	-0,3	-2,8	28,4
Centro-Nord												
Tempo pieno	14 159	13 350	13 397	13 531	-808,6	47,1	133,4	-628,2	-5,7	0,4	1,0	-4,4
Tempo parziale	2 499	3 072	3 117	3 176	573,0	44,7	58,9	676,6	22,9	1,5	1,9	27,1
Di cui tempo parziale involontario	838	1 783	1 819	1 817	945,2	35,9	-1,3	979,8	112,8	2,0	-0,1	117,0
Incidenza del tempo parziale	15,0	18,7	18,9	19,0	3,7	0,2	0,1	4,0	24,7	0,9	0,7	26,7
Incidenza del tempo parziale involontario	33,5	58,0	58,3	57,2	24,5	0,3	-1,1	23,7	73,2	0,6	-1,9	70,8
Italia												
Tempo pieno	19 784	18 188	18 298	18 481	-1 595,6	110,4	183,0	-1 302,2	-8,1	0,6	1,0	-6,6
Tempo parziale	3 307	4 091	4 166	4 276	784,2	75,4	110,1	969,7	23,7	1,8	2,6	29,3
Di cui tempo parziale involontario	1 328	2 603	2 661	2 676	1 275,0	57,8	14,9	1 347,7	96,0	2,2	0,6	101,5
Incidenza del tempo parziale	14,3	18,4	18,5	18,8	4,0	0,2	0,2	4,5	28,2	1,0	1,3	31,2
Incidenza del tempo parziale involontario	40,2	63,6	63,9	62,6	23,5	0,2	-1,3	22,4	58,4	0,4	-2,0	55,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

tra il 2008 e il 2014, +23,7%) e continuano ad aumentare più marcatamente nella ripresa (+185 mila, +4,4%). L'incidenza del *part time* è passata, per i dipendenti, tra il 2008 e il 2016 dal 15% al 20%, e per gli occupati totali dal 14,3% al 18,8%.

L'aumento del *part time* non deriva, come detto, dalla libera scelta individuale degli occupati, né tanto meno da una strategia di politica del lavoro orientata alla redistribuzione dell'orario. Esso è interamente ascrivibile al *part time* «involontario», cioè all'accettazione di contratti a tempo parziale in carenza di posti di lavoro a tempo pieno, che ha consentito ad una quota sempre maggiore di occupati di mantenere nella crisi e/o di trovare nella ripresa un'occupazione.

A livello nazionale, gli occupati *part time* involontari sono aumentati tra il 2008 e il 2014 di 1 milione 275 mila unità (+96%) e l'andamento crescente è continuato su ritmi più moderati anche negli ultimi due anni: il risultato è che i *part time* involontari sono più che raddoppiati dal 2008 (+1 milione 350 mila unità, pari al +101,5%).

Andamenti sostanzialmente simili si rilevano a livello territoriale. Nel periodo 2008-2016, il Mezzogiorno si caratterizza per una contrazione più sensibile del tempo pieno (-12% a fronte del -4,4% del Centro-Nord), solo parzialmente compensata da una dinamica più accentuata del *part time* (+36,3% a fronte del +27,1% del Centro-Nord). In entrambe le circoscrizioni gli occupati a tempo pieno, negli ultimi due anni, recuperano solo parzialmente il calo subito nel periodo di crisi. L'incidenza del *part time* è passata, nel Mezzogiorno, tra il 2008 e il 2016 dal 12,6% al 18,2%, raggiungendo i livelli del Centro-Nord (passato dal 15% al 19%).

La riduzione dell'orario di lavoro, deprimendo i redditi complessivi, ha contribuito alla crescita dell'incidenza dei dipendenti a bassa retribuzione²; tale dinamica è stata più marcata nelle piccole imprese, nei settori caratterizzati da una minore produttività e tra i lavoratori impiegati in professioni meno qualificate. Ha contribuito a questa dinamica la riduzione del *gender gap*, l'aumento soprattutto nella crisi della quota di occupazione femminile che, come noto, subisce un differenziale salariale negativo. L'aumento dell'occupazione a bassa retribuzione è una delle ragioni principali per cui, anche nella fase di ripresa, i miglioramenti congiunturali in termini di prodotto e occupazione non hanno avuto un significativo impatto sull'emergenza sociale che, come si dirà nel Capitolo VI di questo stesso Rapporto, nelle regioni meridionali resta altissima.

4. OFFERTA DI LAVORO, DISOCCUPAZIONE «CORRETTA» E SCORAGGIAMENTO

Tornando agli andamenti congiunturali, segnali positivi si riscontrano in altri indicatori. Come nel 2015, se pur con intensità molto più contenuta, la crescita

² Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2016 e F. D'Amuri, *I lavoratori a bassa retribuzione in Italia: evidenze descrittive e indicazioni di policy*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora e T. Treu (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Collana Arel, Bologna, Il Mulino, 2017.

dell'occupazione ha coinciso con un calo della disoccupazione. In Italia, le persone in cerca di occupazione sono nella media del 2016 3 milioni 12 mila, 21 mila in meno rispetto ad un anno prima (-0,7%, v. Tab. A17). La flessione interessa, tuttavia, solo le regioni del Centro-Nord, al Sud i disoccupati riprendono a crescere (+3,0%) dopo la sensibile contrazione dell'anno precedente (-6,1%).

L'offerta di lavoro cresce dopo la moderata flessione dell'anno precedente (+1,1% a fronte del -0,1% del 2015), riguarda entrambe le circoscrizioni ed è più intensa al Sud (+2% a fronte del +0,7% del Centro-Nord). Il tasso di attività continua a salire raggiungendo il 64,9%, su livelli mai raggiunti dall'inizio delle serie storiche nel 1977, rimanendo tuttavia di 8 punti inferiore a quello medio dell'Unione europea (72,9%, con un divario particolarmente ampio, intorno ai 12 punti, per quello femminile, se pure in lieve calo nell'ultimo anno). L'aumento del tasso di attività deriva da vari fattori, tra cui l'innalzamento dei livelli di istruzione media della popolazione, l'incremento della partecipazione femminile e, nell'ultimo anno, in presenza di più favorevoli prospettive occupazionali, la decisa contrazione della disoccupazione implicita e dello «scoraggiamento». Tuttavia, si tratta soprattutto dell'effetto delle recenti riforme pensionistiche: l'andamento della partecipazione complessiva è infatti il risultato di un calo tra le persone con 15-54 anni e di un sensibile aumento tra quelle più anziane.

Nella media del 2016, il tasso di disoccupazione si attesta all'11,7% (0,2 punti in meno dell'anno precedente) (v. Tab. A14). La flessione complessiva, tuttavia, sottende un moderato incremento nel Mezzogiorno, dove l'indicatore sale al 19,6% (dal 19,4% del 2015), ed una lieve flessione nel Centro-Nord (dall'8,8% all'8,4%). Al Sud, insomma, l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro non incrocia, ancora una volta, una domanda soddisfacente.

Il 2016 fa registrare anche un netto calo di quasi 3 punti percentuali del tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni, che passa a livello nazionale dal 40,3% del 2015 al 37,8%. Un calo, in questo caso, territorialmente diffuso: nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione dei giovani passa dal 54,1% del 2015 al 51,7% del 2016), nel Centro-Nord scende dal 32,6% al 29,9%.

La crescita dei disoccupati «espliciti» nel Mezzogiorno è un dato negativo, anche perché riprende a crescere, seppur leggermente, rispetto ai ritmi della crisi, la disoccupazione di lunga durata (al 12,5%, su valori quasi tripli a quelli del Centro-Nord, al 4,6%). Continua insomma a rimanere critica soprattutto la situazione di chi perde il lavoro in età avanzata: secondo i dati ISTAT 2016, sono mezzo milione, in Italia, di cui circa 220 mila nel Mezzogiorno, le persone di 50 anni e più che non hanno lavoro e lo cercano attivamente. Si tratta di un segmento particolarmente vulnerabile sul piano sociale, che corre un duplice rischio: si tratta in gran parte di persone che hanno lasciato forzatamente il lavoro (74%) e che, vedendosi allungare l'età pensionabile, stanno incontrando difficoltà a trovarlo (il 61,8% sta cercando un'occupazione da più di un anno, nel Mezzogiorno il 64,7%). È noto, del resto, che più aumenta la durata della disoccupazione, più è grande la probabilità di non trovare il lavoro.

La SVIMEZ comunque non smette di rimarcare che la definizione ufficiale di disoccupazione sottostima la dimensione reale di coloro che trovano difficoltà ad

entrare e/o permanere nel mercato del lavoro, in particolare al Sud. Una definizione più ampia che tenga conto delle persone che cercano lavoro, anche se non attivamente, e delle unità virtuali a zero ore in cassa integrazione, fa emergere con maggior realismo gli squilibri determinatisi alla fine del lungo periodo di recessione.

Da questo punto di vista, i dati del 2016 sono generalmente positivi: il tasso di disoccupazione «corretto» (v. Tab. 6) scende a livello nazionale al 18,8% (era al 19,7% nel 2015), e tale dinamica riguarda anche il Mezzogiorno che scende al 30,6% (era il 31,6% nel 2015). L'andamento in controtendenza del tasso corretto nel Mezzogiorno riflette la sensibile flessione degli inattivi che cercano non attivamente e del ricorso alla cassa integrazione guadagni.

Il forte divario tra i tassi di disoccupazione «corretti» nelle due aree territoriali sottende sensibili differenziazioni nella composizione della disoccupazione: nelle regioni meridionali è molto elevato il ruolo della disoccupazione implicita (oltre il 40%, a fronte di meno di un quarto nel Centro-Nord), che rivela difficoltà di accesso al mercato del lavoro non pienamente colte dalla definizione ufficiale di ricerca di lavoro.

Un ulteriore segno di miglioramento è rappresentato dal fatto che la popolazione inattiva tra 15 e 64 anni continua a diminuire (-410.000 unità, pari a -2,9%), per il terzo anno consecutivo. Nel complesso il tasso di inattività, nella media del 2016, flette dal 36% al 35,1%. Questo dato interessa entrambe i generi e le circoscrizioni ed è leggermente più accentuato nelle regioni meridionali (-3,2% a fronte del -2,7% del Centro-Nord). Il divario tuttavia resta ampio e riflette la carenza di domanda di lavoro nell'area: nel Mezzogiorno il tasso di inattività scende dal 47,1 al 46,6% mentre nelle regioni del Centro-Nord passa dal 29,9% al 29,2%.

Nel 2016, la flessione interessa oltre gli inattivi che non cercano e non sono disponibili a lavorare (in calo da sei anni consecutivi) anche coloro che pur inattivi sono disponibili a lavorare, immediatamente o entro un certo periodo di tempo. In particolare, l'intonazione positiva del mercato del lavoro ha contribuito a ridurre lo «scoraggiamento», connesso al fatto che non si cerca più un lavoro perché si ritiene di non poterlo trovare (circa -35 mila unità, pari al -2,2%): un ulteriore calo che fa seguito a quello lieve dell'anno precedente, dopo ben dieci anni consecutivi di crescita. Il fenomeno dello scoraggiamento interessa soprattutto le donne (circa il 64% del totale) e le regioni del Mezzogiorno (per oltre i due terzi del totale).

Flettono, inoltre, tra gli inattivi per il sesto anno consecutivo quelli non interessati a lavorare o ritirati dal lavoro, in buona parte per effetto dei provvedimenti di spostamento in avanti dell'età pensionabile: intorno a 4,5 milioni nel 2010 gli inattivi tra 15 e 64 anni sono nel 2016 poco meno di 3 milioni.

Tuttavia, se allarghiamo lo sguardo al confronto europeo, l'entusiasmo per l'andamento dell'anno passato si ridimensiona. Nel 2016, infatti, aumenta ancora il divario in termini di disoccupazione con l'Europa: il tasso di disoccupazione si è ridotto in misura più accentuata nella media dei paesi dell'Area dell'euro (10%, contro 10,8% del 2015) e nell'UE a 28 (8,5%, contro 9,4% del 2015). Il tasso di

TAB. 6. *Disoccupati impliciti, espliciti, zona grigia dell'inattività e tasso di disoccupazione corretto (migliaia di unità, s.d.i.)*

Anni	Disoccupazione esplicita (1)	Zona grigia				Virtuali in CIG (4)	Disoccupazione corretta 1 + 2 + 4	Tasso di disoccupazione ufficiale	Tasso di disoccupazione corretto
		Disoccupazione implicita (2)	Cercano ma non disponibili a lavorare	Scoraggiati (3)	Totale				
					Mezzogiorno				
2014	1.526	1.240	119	913	2.272	66	2.832,3	20,7	32,8
2015	1.432	1.246	121	952	2.319	44	2.722,9	19,4	31,6
2016	1.476	1.144	102	944	2.190	34	2.653,6	19,6	30,6
Var. 2015-16	43,6	-102,4	-19,0	-8,0	-129,3	-10,6	-69,3	0,2	-1,0
%	3,0	-8,2	-15,7	-0,8	-5,6	-24,0	-2,5		
					Centro-Nord				
2014	1.710	629	159	591	1.378	233	2.572,3	9,4	13,7
2015	1.601	662	139	611	1.412	157	2.419,5	8,8	12,9
2016	1.536	589	132	584	1.305	138	2.263,0	8,4	12,0
Var. 2015-16	-64,9	-72,5	-7,1	-26,8	-106,4	-19,1	-156,5	-0,4	-0,9
%	-4,1	-11,0	-5,1	-4,4	-7,5	-12,2	-6,5		
					Italia				
2014	3.236	1.869	277	1.505	3.651	300	5.404,6	6,1	11,5
2015	3.033	1.908	260	1.563	3.731	201	5.142,4	12,1	19,7
2016	3.012	1.733	234	1.528	3.495	171	4.916,6	12,7	18,8
Var. 2015-16	-21,2	-174,9	-26,1	-34,7	-235,7	-29,7	-225,8	0,5	-1,0
%	-0,7	-9,2	-10,0	-2,2	-6,3	-14,8	-4,4	-	-

(1) Persone in cerca di occupazione; (2) risultante dalla somma di coloro che, pur appartenendo alle «non forze di lavoro», dichiarano di cercare lavoro non attivamente; (3) persone che non cercano lavoro ma disponibili a lavorare; (4) virtuali in CIG ottenuti dividendo le ore effettivamente utilizzate di CIG per l'orario medio annuo di 1.720 ore.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e INPS.

mancata partecipazione³, in continua ascesa negli ultimi anni, è calato ma si colloca su livelli decisamente elevati (21,5% quello italiano, contro l'11,7% della media UE a 28), con valori massimi per le donne e per le regioni meridionali dove l'indicatore è quasi tre volte quello del Nord (37%, contro il 13,9%) (v. Tab. A17). Tutte le regioni del Mezzogiorno si collocano ampiamente sopra la media nazionale, tranne l'Abruzzo, e se guardiamo al periodo di crisi 2008-2015, pur rilevando una diffusa crescita di questo indicatore (v. Fig. A3), si conferma e si approfondisce la frattura territoriale.

In conclusione, la nostra analisi evidenzia come il preoccupante divario con il resto della UE sia essenzialmente connesso al carattere dualistico del mercato del lavoro.

5. I PRINCIPALI ANDAMENTI DELLE REGIONI MERIDIONALI NEL 2016

I risultati nel complesso positivi del mercato del lavoro del Mezzogiorno nel 2016 interessano quasi tutte le regioni: gli occupati flettono solo in Sardegna ed in misura molto contenuta in Sicilia. L'andamento del 2016 è particolarmente positivo per Molise e Campania (entrambe +3,8%), ma la crescita è significativa anche in Puglia e Basilicata (+2%) mentre è più contenuta in Calabria ed Abruzzo (v. Tab. 2).

Ovviamente, però, se misuriamo la differenza con il 2008, e dunque gli effetti prodotti dalla lunga recessione, i dati occupazionali sono ancora molto distanti dai livelli pre-crisi: -10,5% in Calabria e poco meno in Sicilia (-8,6%), Sardegna e Puglia (-6,6%), Molise (-6,3%) e Abruzzo (-5%); soltanto due regioni si collocano su valori vicini a quelli del 2008, la Campania (-2,1%) e la Basilicata (-0,8%).

L'analisi settoriale evidenzia *performance* molto differenziate nelle diverse regioni. Gli occupati agricoli flettono decisamente in Sicilia e soprattutto in Sardegna, mentre aumentano nelle altre regioni con particolare intensità in Molise e Puglia. L'occupazione industriale cala in Calabria, Sicilia e Sardegna mentre cresce nelle altre regioni ed in particolare in Puglia e Molise. Il risultato del Molise è connesso alla forte crescita delle costruzioni, che compensa il moderato calo dell'industria in senso stretto, mentre l'incremento della Puglia riflette una sensibile crescita dell'industria in senso stretto cui corrisponde una sostanziale stabilità delle costruzioni. Cali decisi in entrambi i comparti si rilevano nelle Isole. L'occupazione nei servizi cresce in tutte le regioni, con l'eccezione della Puglia dove flette moderatamente (-0,7%). Dinamiche molto positive si rilevano in Abruzzo, Molise e soprattutto Campania. Nell'ambito dei servizi particolarmente positiva è la dinamica del comparto del commercio e del turismo in quasi tutte le regioni, con punte positive in

³ Il tasso di mancata partecipazione è uno degli indicatori supplementari individuati dall'EURO-STAT per meglio valutare la disoccupazione e la sottooccupazione e in particolare la disoccupazione che sfugge alle definizioni ufficiali. Rispetto al tasso di disoccupazione ufficiale, al numeratore ai disoccupati si aggiungono gli inattivi che non cercano lavoro ma sarebbero disponibili a lavorare e al denominatore questi ultimi si aggiungono alle forze di lavoro. I dati fanno riferimento alle classi d'età 15-74 anni.

Campania e Molise ma con l'eccezione di Calabria e Sardegna; una crescita diffusa interessa anche sanità e istruzione e gli altri servizi collettivi mentre ancora in calo risulta la Pubblica Amministrazione.

L'analisi per tipologia di lavoro, come sopra rilevato, evidenzia che la ripresa dell'occupazione nel Mezzogiorno nel 2016 interessa le tipologie di lavoro *standard*, è molto intensa per le parzialmente *standard*, mentre in lieve calo dopo la crescita del 2015 risultano gli atipici. L'andamento nelle diverse regioni è sostanzialmente in linea con le tendenze dell'area, anche se con differenti accentuazioni. Gli occupati *standard* crescono in particolare in Campania, Sicilia e Molise. Il lavoro *part time* cresce decisamente in tutte le regioni con l'eccezione di Sicilia e Molise dove resta sostanzialmente stabile. Il lavoro a termine, dipendente ed autonomo, aumenta significativamente in Puglia, Basilicata e Calabria e flette nelle rimanenti regioni. L'andamento degli atipici è in larga parte ascrivibile all'accentuata e diffusa flessione delle collaborazioni.

Nel 2016, la quota degli occupati in età da lavoro sulla popolazione corrispondente cresce in tutte le regioni meridionali (v. Tab. A1). All'aumento degli occupati corrispondono andamenti differenziati per le persone in cerca di occupazione, in calo in Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna e in aumento in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Nel complesso, l'offerta di lavoro nelle regioni meridionali aumenta sensibilmente (+2%), dopo la stasi dell'anno precedente, come effetto di incrementi in tutte le regioni, particolarmente accentuato in Campania (+4,5%), con l'eccezione della Sardegna (-0,6%).

Il divario tra domanda e offerta di lavoro, misurato con il tasso di disoccupazione, aumenta moderatamente nel complesso dell'area, riflettendo un calo in tutte le regioni compensato da aumenti sensibili in Campania, Calabria e Sicilia, che si confermano come le regioni con i più elevati squilibri (con valori superiori al 20%) (v. Tab. A14). In calo, invece, il tasso di disoccupazione «corretto», che resta tuttavia, come visto, sopra il 30% al Sud, con punte del 31,6% in Campania, del 34,9% in Calabria e del 36,1% in Sicilia.

Continua a flettere, sia pur restando su livelli del tutto abnormi, la disoccupazione giovanile (15-24 anni), ormai stabilmente al di sopra del 50% nell'area (51,7% nel 2016, era al 54,1% un anno prima). Il calo si registra in tutte le regioni, con l'eccezione della Sicilia, ed è particolarmente accentuato in Basilicata, Abruzzo e Molise. Tuttavia, i livelli nelle regioni restano intorno o superano il 50%, a parte Basilicata (34,2%), Abruzzo e Molise (38,8%). I valori più elevati si rilevano in Sicilia (57,2%), Sardegna (56,3%) e Calabria (58,7%).

6. CENNI SUGLI ANDAMENTI PIÙ RECENTI DEL MERCATO DEL LAVORO

Il risultato positivo della media italiana del 2016 riflette un profilo congiunturale sostanzialmente crescente nel corso dell'anno (Fig. 1) che prosegue nei primi due trimestri del 2017. Anche la dinamica congiunturale dell'occupazione meridionale, che aveva visto una più decisa crescita nei primi due trimestri dello scorso anno

(seguita da una relativa flessione nel terzo e nel quarto), fa registrare un segno positivo nel primo e nel secondo trimestre del 2017. Il tasso di occupazione sale nella media dei due trimestri di quasi un punto percentuale al 57,7% della popolazione in età da lavoro a livello nazionale e, rispettivamente, al 43,5% nel Mezzogiorno (+0,3 p.p.) e al 65,3% nel resto del Paese.

Il quadro che emerge dall'analisi dei dati grezzi ci conforta sul consolidamento della ripresa dell'occupazione nel Paese, ma evidenzia purtroppo un deciso rallentamento della dinamica meridionale. Nella media dei primi due trimestri del 2017, a livello nazionale, l'occupazione cresce rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di circa 240 mila unità pari al +1,1%. L'incremento dell'occupazione interessa entrambe le circoscrizioni, ma con ritmi ben più accentuati nelle regioni centro-settentrionali: rispetto al corrispondente semestre del 2016, il numero degli occupati cresce di circa 42 mila unità (+0,7%) nel Mezzogiorno e di 198 mila unità nel Centro-Nord (+1,2%).

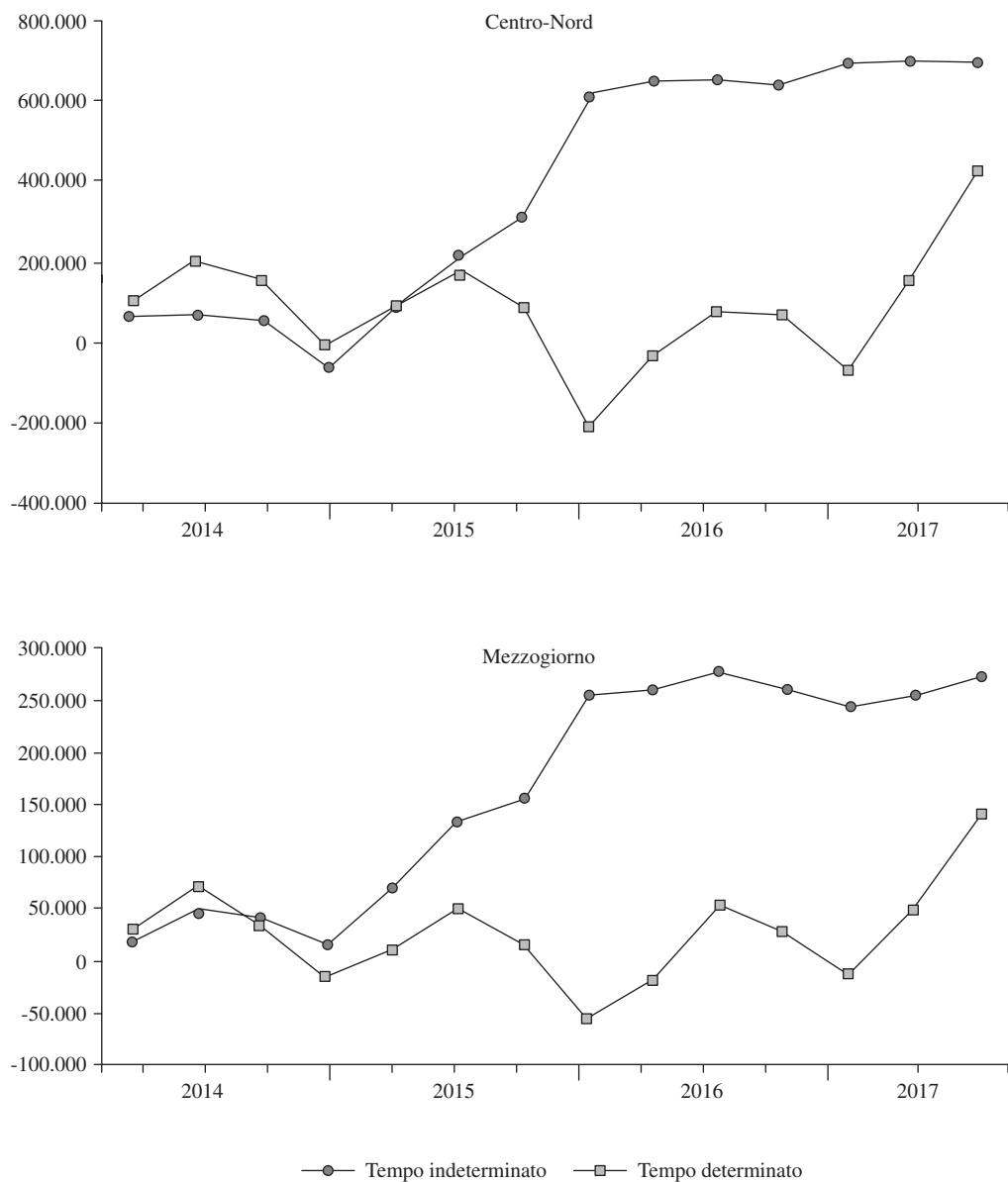
Il rallentamento della crescita occupazionale nelle regioni meridionali, dopo un biennio in cui l'occupazione ha sostanzialmente trainato la crescita del Paese, è un segnale che evidenzia come il percorso verso il recupero dei livelli pre-crisi sia ancora lungo: il riavvio del processo di sviluppo nell'area necessita pertanto di un ulteriore irrobustimento, dev'essere sostenuto da politiche attive che, puntando su alcuni settori strategici, sia a un tempo capace di migliorare le *performance* competitive del sistema e di incidere sui problemi sociali connessi alla carenza di opportunità di lavoro.

Segnali interessanti arrivano da un'analisi per genere dell'occupazione. Nei primi sei mesi del 2017 si conferma il maggior dinamismo dell'occupazione femminile (+1,4% a fronte del +0,8% dei maschi). Un fenomeno che risulta diffuso territorialmente: le occupate aumentano nel Mezzogiorno dell'1,1% a fronte dello 0,4% dei maschi e dell'1,5% nel Centro-Nord a fronte dell'1% dei maschi. Rallenta la crescita dell'occupazione giovanile (*under 35*) per effetto della flessione nelle regioni meridionali (-0,9%) dopo due anni di moderata crescita.

Per quanto riguarda la tipologia di lavoro, la crescita dell'occupazione nei primi sei mesi dell'anno in corso è interamente ascrivibile al lavoro dipendente (+350 mila unità, pari al +2%), a fronte di un ulteriore deciso calo del lavoro autonomo (-110 mila unità, pari al -2%). Dinamiche sostanzialmente simili si rilevano nelle due circoscrizioni: al Sud i dipendenti aumentano di 46 mila unità (+1%) mentre gli occupati indipendenti si contraggono di 4 mila unità (-0,3%). Più accentuata al Centro-Nord è sia la crescita dei dipendenti (+2,4%) sia la flessione della componente autonoma (-2,7%).

Nella prima parte del 2017 la crescita dell'occupazione dipendente, a differenza del biennio precedente, è in larga parte ascrivibile alla componente a termine: un dato che si spiega con la dinamica congiunturale favorevole, a cui tradizionalmente si accompagna l'aumento dell'occupazione a termine, e con l'affievolimento della decontribuzione sui nuovi assunti. I dipendenti a termine aumentano, infatti, a livello nazionale, rispetto allo stesso periodo del 2016 dell'11% (254 mila unità), mentre i permanenti crescono solo dello 0,6% (95 mila unità circa).

FIG. 4. *Variazione netta delle posizioni lavorative (valori cumulati del saldo delle posizioni lavorative)*



In maniera apparentemente paradossale, nel Mezzogiorno, dov'è proseguita anche per il 2017 la decontribuzione, i dipendenti a tempo indeterminato accusano una moderata flessione ($-0,1\%$, $+0,9\%$ nel Centro-Nord), mentre la crescita degli occupati a termine risulta sensibile, anche se meno accentuata rispetto al resto del Paese ($+6,3\%$ a fronte del $+13,3\%$ del Centro-Nord).

Ma i dati trimestrali grezzi ci parlano dello *stock* di occupati: in realtà, se guardiamo ai flussi, sulla base dei dati INPS (Fig. 4) sull'andamento dei contratti a tempo indeterminato (saldo avviati e cessati nel primo semestre del 2017), i segnali sono diversi e ci parlano di un moderato incremento dell'occupazione a tempo indeterminato.

In ogni caso, questi segnali contraddittori, ci dicono che le misure temporanee di decontribuzione, che noi stessi abbiamo auspicato in chiave anticiclica, hanno un effetto importante solo nel periodo in cui si produce il vantaggio incrementale. Tuttavia, come abbiamo già rilevato nel Rapporto dell'anno scorso e sopra (con riferimento alla struttura e alla qualità dell'occupazione), non sembrano, specialmente a un'analisi costi-benefici, in grado di modificare il comportamento di fondo delle imprese, migliorando la qualità del mercato del lavoro: pertanto, a misure temporanee, per quanto forti, risultano preferibili percorsi gradualisti ma stabili di riduzione del c.d. cuneo fiscale, mettendo in campo altre politiche e/o altri strumenti di vantaggio per il recupero del *gap* occupazionale del Mezzogiorno.

Nella prima metà del 2017, in linea con l'evoluzione dell'ultimo biennio, la crescita dell'occupazione a tempo pieno si affianca a quella, relativamente più sostenuta, dell'occupazione a tempo parziale (+0,9% e +1,6% rispettivamente): la crescita del *part time* risulta tuttavia in rallentamento rispetto agli anni precedenti, e stavolta è interamente ascrivibile al *part time* volontario ed alla componente femminile. Il lieve calo in entrambe le circoscrizioni del *part time* involontario (-1,1% e -3,5% rispettivamente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord) è insomma un segnale positivo, anche se da verificare in corso d'anno.

A conferma di una ripresa che si va consolidando, nei primi due trimestri del 2017 flette la disoccupazione: le persone in cerca di occupazione scendono poco sotto i tre milioni, 51 mila unità in meno (-1,7%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il dato complessivo nazionale riflette però un consistente aumento nelle regioni del Mezzogiorno (+49 mila unità pari al +3,3%) ed una decisa flessione nel Centro-Nord (-100 mila unità pari al -6,4%). Il tasso di disoccupazione scende di poco, all'11,5%, riflettendo le opposte dinamiche territoriali: una flessione nelle regioni del Centro-Nord (-0,6 punti percentuali) ed un sensibile aumento in quelle del Mezzogiorno, dove il tasso di disoccupazione sale al 20,1% (+0,4 punti percentuali). Tuttavia, il dato meridionale potrebbe essere letto, in positivo, con una maggior fiducia sulle opportunità offerte nel mercato del lavoro, come evidenziato dalla corrispondente contrazione della disoccupazione «implicita» che al Sud, come visto, pesa molto di più che nel resto del Paese.

Continua infatti nel primo semestre del 2017 il calo degli inattivi. La contrazione riguarda sia quelli che non cercano e non sono disponibili (-0,5%), sia ed in misura decisamente più accentuata, coloro che non cercano ma sono disponibili a lavorare (circa 229 mila unità pari al -7,1%): un calo, quest'ultimo, che al Sud ha fatto registrare il -8,6% (circa 180 mila in meno). Si riduce conseguentemente di circa un punto il tasso di mancata partecipazione, che combina disoccupazione esplicita ed implicita: nella media del primo semestre del 2017, a livello nazionale, scende dal 21,7 del primo semestre 2016 al 20,7%, per effetto di cali sostan-

TAB. 7. *Andamento degli occupati 2016-2017 per settore di attività e area geografica (media dei primi due trimestri)*

Regioni	Agricoltura	Industria			Servizi			Totale
		In senso stretto	Costruzioni	Totale	Commercio, alberghi e ristoranti	Altre attività dei servizi	Totale	
2016-2017 (media dei primi due trimestri)								
Variazioni assolute								
Abruzzo	-9,7	2,1	-3,7	-1,7	5,4	-7,9	-2,5	-13,9
Molise	2,0	-6,1	0,3	-5,8	-0,2	3,1	2,9	-0,8
Campania	-0,2	13,9	3,5	17,4	21,7	13,6	35,3	52,5
Puglia	10,7	1,7	-0,3	1,4	3,4	-18,1	-14,7	-2,6
Basilicata	-2,4	-0,1	0,6	0,5	0,0	-0,7	-0,7	-2,5
Calabria	1,4	0,4	4,3	4,7	13,5	-9,6	3,9	9,9
Sicilia	5,5	3,7	-9,0	-5,4	4,5	-0,9	3,5	3,7
Sardegna	-0,9	-1,9	4,7	2,9	7,8	-14,6	-6,8	-4,8
Mezzogiorno	6,4	13,7	0,4	14,1	56,1	-35,2	20,9	41,4
Centro-Nord	8,5	-10,2	-11,3	-21,5	101,0	110,1	211,1	198,1
Italia	14,9	3,5	-10,9	-7,5	157,1	74,9	232,0	239,5
Variazioni percentuali								
Abruzzo	-31,1	1,8	-10,0	-1,1	6,1	-3,7	-0,8	-2,8
Molise	33,1	-27,3	3,5	-18,6	-0,7	6,6	4,2	-0,8
Campania	-0,3	6,0	3,2	5,1	6,0	1,6	2,9	3,2
Puglia	11,1	0,9	-0,3	0,5	1,3	-3,2	-1,8	-0,2
Basilicata	-15,5	-0,3	4,4	1,0	0,0	-0,8	-0,6	-1,3
Calabria	2,6	0,8	12,2	6,0	12,2	-3,5	1,0	1,9
Sicilia	6,4	3,1	-10,4	-2,6	1,4	-0,1	0,3	0,3
Sardegna	-2,5	-3,4	14,2	3,3	6,6	-4,7	-1,6	-0,9
Mezzogiorno	1,6	1,7	0,1	1,2	4,2	-1,1	0,5	0,7
Centro-Nord	1,9	-0,3	-1,1	-0,5	3,1	1,3	1,8	1,2
Italia	1,8	0,1	-0,8	-0,1	3,5	0,7	1,5	1,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

zialmente simili nel complesso delle regioni meridionali (dal 37,2% al 36,2%) e in quelle del Centro-Nord (dal 14% al 13,1%).

L'evoluzione moderatamente positiva del mercato del lavoro meridionale, come si evince dai dati per settore e per regioni, è il frutto di andamenti regionali alquanto differenziati (Tab. 7), con una dinamica fortemente positiva in Campania e in Calabria, e un calo in Abruzzo, Molise e Sardegna.

La marcata stagionalità del dato ci suggerisce prudenza sulle valutazioni. Appare comunque incoraggiante il proseguire della ripresa occupazionale nell'industria in senso stretto, mentre a pesare è la mancata interruzione del ciclo negativo nelle costruzioni in alcune regioni, come la Sicilia e l'Abruzzo. Continua a crescere anche l'occupazione agricola, ma gli incrementi maggiori si registrano, anche negli ultimi mesi, nel comparto dei servizi legati al turismo.

L'INPUT DI LAVORO ALLA PRODUZIONE NAZIONALE

Per meglio valutare la ripresa dell'occupazione, si ritiene utile considerare la domanda di lavoro connessa all'attività produttiva e, cioè l'*input* di lavoro, rilevato dai conti nazionali, necessario alla produzione di beni e servizi.

Nel 2016, l'*input* di lavoro, misurato in termini di occupati, è cresciuto dell'1,3%, dopo il moderato aumento dell'anno precedente (+0,7%) (v. Tab. 2). Una dinamica più accentuata si è registrata per le ore effettivamente lavorate, cresciute dell'1,7% (+1% nel 2015), mentre le ore lavorate per dipendente sono aumentate dello 0,6%. L'aumento delle ore di straordinario si è combinato con l'ulteriore sensibile calo del ricorso alla CIG.

Le ore autorizzate dall'INPS nel 2016 sono ulteriormente diminuite del 14,8%, dopo il forte calo dell'anno precedente (-33,0%) (v. Tab. 1): la flessione ha interessato sia le ore ordinarie (-25,2%) sia le ore straordinarie (-3,3%) sia, in misura particolarmente accentuata, la componente in deroga (-41,9%), che rappresenta quasi il 10% del totale delle ore di CIG autorizzate nel 2016.

Il numero di ore di CIG di cui le imprese hanno effettivamente beneficiato si è ridotto in misura ancora maggiore rispetto al 2015. L'evoluzione più favorevole del previsto ha ridotto l'utilizzazione delle ore richieste. Il tasso di tiraggio è sceso decisamente, passando da valori superiori intorno al 50% nel 2015 a valori vicini al 40%.

La richiesta di ore di CIG ha continuato, aumentandola, la sua discesa nei primi quattro mesi del 2017 (-43,1% rispetto al corrispondente periodo del 2016). Il calo complessivo delle ore autorizzate riflette andamenti alquanto differenziati a livello territoriale: nel Centro-Nord si registra un calo molto sensibile (-47,6%) rispetto alle regioni del Mezzogiorno, dove la flessione è del -22,8%.

L'aumento delle ore lavorate è stato particolarmente intenso nei servizi (+2%) seguiti dall'agricoltura, mentre nell'industria il monte ore è aumentato dello 0,8% (in misura più accentuata rispetto all'anno precedente +0,5%). Nel terziario si è invertita la dinamica cedente nel pubblico impiego. La ripresa della domanda interna, che ha coinciso con il rallentamento di quella estera, ha annullato l'eterogeneità di *performance* tra le imprese propense all'*export* e quelle prevalentemente orientate al mercato interno, che hanno aumentato le vendite più della media¹. Ciò ha conseguentemente inciso sul divario di crescita tra Mezzogiorno e Centro-Nord, dove più elevata è la presenza di imprese esportatrici.

L'andamento degli indicatori di *input* di lavoro e delle ore di CIG evidenzia che la domanda di lavoro è in ripresa, pur restando lontana dai livelli e dagli andamenti pre-crisi. La sostanziale tenuta dell'occupazione nell'industria e la ripresa nei servi-

¹ Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 2015.

TAB. 1. Ore autorizzate ed unità dipendenti virtuali in CIG. Anni 2015-2017 (valori assoluti e in % della forza di lavoro)

Circoscrizioni territoriali	Anno 2015	Anno 2016	I Quadrimestre 2015	I Quadrimestre 2016	I Quadrimestre 2017
Valori assoluti (ore)					
Mezzogiorno	149.994.435	114.055.853	47.520.352	41.105.304	31.731.995
Centro-Nord	532.662.982	467.736.124	186.538.805	185.611.452	97.336.493
Italia	682.657.417	581.791.977	234.059.157	226.716.756	129.068.488
Valori assoluti annualizzati (ore)					
Mezzogiorno	149.994.435	114.055.853	142.561.056	123.315.912	95.195.985
Centro-Nord	532.662.982	467.736.124	559.616.415	556.834.356	292.009.479
Italia	682.657.417	581.791.977	702.177.471	680.150.268	387.205.464
Unità virtuali in CIG (a)					
Mezzogiorno	44.116	33.546	41.930	36.269	27.999
Centro-Nord	156.666	137.569	164.593	163.775	85.885
Italia	200.782	171.115	206.523	200.044	113.884
Variazioni % sul periodo corrispondente dell'anno precedente					
Mezzogiorno	-33,3	-24,0	-38,6	-13,5	-22,8
Centro-Nord	-32,9	-12,2	-32,5	-0,5	-47,6
Italia	-33,0	-14,8	-33,8	-3,1	-43,1
Unità virtuali in % dei dipendenti dell'industria e dei servizi (b)					
Mezzogiorno	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9
Centro-Nord	1,3	1,1	1,3	1,3	1,3
Italia	1,2	1,0	1,3	1,2	1,2

(a) Ore effettivamente utilizzate applicando un tasso di tiraggio del 50% e dividendo per l'orario medio annuo (1.700 ore).

(b) Dipendenti industria e servizi del periodo corrispondente.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INPS. Dati grezzi annualizzati.

zi, insieme al minor ricorso alla CIG, disegnano un quadro più roseo circa le possibilità di ripresa delle assunzioni, che potrebbe preludere ad una ulteriore crescita dell'occupazione nell'anno in corso.

Riflettendo incrementi della domanda di lavoro più accentuati rispetto a quelli della produzione, espressa in termini di valore a prezzi concatenati, nel 2016 la produttività si è contratta dello 0,6% dopo la sostanziale stabilità dell'anno precedente. La flessione della produttività è ascrivibile al settore agricolo (-1,9%) ed a quello dei servizi (-1,2%, era -0,8% nel 2015), parzialmente compensato dalla crescita nell'industria (+1,3%) anche se più contenuta rispetto all'anno precedente (+2,6% nel 2015).

La crescita del costo del lavoro, meno accentuata rispetto a quella dell'anno precedente (+0,5%, era +0,9% nel 2015), ha determinato un relativamente contenuto incremento del costo del lavoro per unità di prodotto (+0,3%, era +0,2% nel 2015). Il dato nazionale sottende dinamiche alquanto diversificate della produzione e dell'occupazione nelle due circoscrizioni.

Nel Mezzogiorno, nel 2016, continua a crescere sugli stessi ritmi dell'anno precedente l'occupazione (+1,5%), trainata da una significativa ripresa dell'attività produttiva, misurata in termini di valore aggiunto ai prezzi base, (+0,8% dopo il +1,0% del 2015). Per effetto di tali andamenti, nel Mezzogiorno, il valore aggiunto per occupato continua flettere (-0,7%, era -0,5% nel 2015). La flessione della produttività, combinandosi con un modesto incremento del costo del lavoro (meno pronunciato rispetto alla media nazionale, +0,3%), porta ad un lieve incremento del CLUP (+0,2%, dopo il lieve calo registrato nel 2015, -0,2%).

Nel 2016, le regioni del Centro-Nord hanno sperimentato, in complesso, un nuovo aumento dell'*input* di lavoro, che, misurato in termini di occupati, si è attestato al +1,2%, più accentuato rispetto a quello registrato nel 2015 (+0,3%). Aumento connesso con quello della produzione (+0,6%), su ritmi simili a quelli del 2015 ma meno accentuato rispetto a quello registrato dalle regioni meridionali. Ne consegue un calo della produttività (-0,6%) dopo il lieve incremento dell'anno precedente (+0,2%). Ciò, in presenza di una dinamica del costo del lavoro più accentuata rispetto al dato medio nazionale (+0,6%, dopo il +1,2% del 2015), ha determinato un leggero incremento del CLUP (+0,3%) sostanzialmente in linea con quello registrato nel 2014 (+0,2%).

L'analisi degli andamenti settoriali, a livello nazionale, evidenzia che nel 2016 la domanda di lavoro in agricoltura continua a crescere (+1,3%, +1,8% nel 2015), in presenza di una lieve flessione dell'attività produttiva (-0,7%) dopo il forte aumento dell'anno precedente (+4,4% nel 2015) (v. Tab. 2). La crescita dell'occupazione agricola è in larga parte ascrivibile al Mezzogiorno (+1,5%, a fronte del +0,9% del Centro-Nord).

Continua a flettere nel 2016 l'*input* di lavoro del settore industriale anche se con ritmi più contenuti (-0,3%, -0,9% nel 2015). A livello territoriale è il Centro-Nord a subire le perdite più consistenti: gli occupati si riducono del -0,5% nel 2016 dopo il forte calo (-1,2%) dell'anno precedente, mentre nel Mezzogiorno l'occupazione industriale resta sostanzialmente stabile nel 2016 dopo la modesta crescita del 2015 (+0,2%).

Nell'ambito dell'industria, manifesta un'inusitata gravità e durata il ciclo negativo del settore delle costruzioni, che subisce negli ultimi anni le maggiori perdite (-3,2%, -1,5% nel 2015), dopo averle contenute nelle fasi cicliche più negative della crisi internazionale, mentre l'industria in senso stretto registra un moderato incremento (+0,7%). L'analisi territoriale evidenzia, per il 2016, dinamiche negative in entrambe le circoscrizioni per il settore edile (-2,7% nel Mezzogiorno e -3,4% nel Centro-Nord) mentre nell'industria in senso stretto gli occupati aumentano dell'1,7% nel Mezzogiorno e dello 0,5% nel Centro-Nord.

Nel 2016, la moderata ripresa dei consumi delle famiglie, favorisce la crescita dell'occupazione dei servizi: gli occupati crescono dell'1,8% confermando la dinamica positiva del 2015 (+1,1%). L'aumento dell'occupazione terziaria interessa in

TAB. 2. *Andamento degli occupati di contabilità nazionale, per settore di attività nel 2016*

Settori	Valori assoluti (migliaia)			Variazioni assolute (migliaia)			Variazioni %		
	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Agricoltura, silvicoltura e pesca	528	390	918	7,9	3,5	11,4	1,5	0,9	1,3
Industria	1.216	4.469	5.685	0,6	-20,3	-19,7	0,0	-0,5	-0,3
In senso stretto	774	3.408	4.181	12,9	17,4	30,3	1,7	0,5	0,7
Costruzioni e lavori del Genio civile	442	1.062	1.504	-12,3	-37,7	-50,0	-2,7	-3,4	-3,2
Servizi	5.136	13.067	18.203	92,5	226,6	319,1	1,8	1,8	1,8
- Commercio, riparazioni autoveicoli e di beni personali e della casa	1.128	2.560	3.688	20,4	50,6	71,0	1,8	2,0	2,0
- Alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	780	2.441	3.221	15,0	63,2	78,2	2,0	2,7	2,5
- Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immob.	866	3.049	3.914	9,9	77,6	87,5	1,2	2,6	2,3
- Altre attività di servizi	2.363	5.017	7.380	47,2	35,2	82,4	2,0	0,7	1,1
Totale settori extra agricoli	6.352	17.536	23.889	93,1	206,3	299,4	1,5	1,2	1,3
Totale	6.880	17.926	24.806	101,0	209,8	310,8	1,5	1,2	1,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

misura simile le circoscrizioni: +1,8% nel Mezzogiorno (+1,7% nel 2015) e +1,8% nel Centro-Nord, in forte accelerazione rispetto all'anno precedente (+0,9%). L'analisi disaggregata delle diverse attività terziarie evidenzia, nel Mezzogiorno, andamenti positivi in tutti i comparti, ben più accentuati nei trasporti e nel turismo; nel Centro-Nord, si registra una crescita accentuata anche nel comparto dei servizi finanziari ed assicurativi e dei servizi alle imprese.

Uno sguardo di medio periodo, sugli anni Duemila, sull'andamento del PIL e dell'occupazione in Italia evidenzia come al rallentamento della dinamica produttiva abbia corrisposto una contrazione dell'*input* di lavoro necessario a produrla più contenuta, determinando una lieve flessione della produttività, aggravata dalla recessione. Andamenti solo in parte simili caratterizzano i principali paesi europei, per i quali si registra un sensibile rallentamento nella dinamica della produttività tra il primo e secondo periodo, con tassi di crescita che restano, tuttavia, positivi. In base ai dati EUROSTAT sull'andamento della produttività del lavoro nel periodo 2001-2016, la variazione media annua, misurata rapportando il PIL alle persone occupate², è pari per la UE a 28 al +0,8% e per l'Area dell'euro al +0,5%. Tra i paesi dell'Area dell'euro il tasso medio annuo si attesta al +0,5%: con la Germania al +0,7%, Francia e Spagna al +3%, l'Irlanda e il Regno Unito al +0,7%; i soli paesi che hanno un dato negativo sono la Grecia (-0,1%) e, appunto, l'Italia (-0,4%). Una *performance* che si differenzia in misura accentuata anche da quella del Giappone (+0,8%) e, soprattutto, degli Stati Uniti (+1,4%), dove l'evoluzione degli ultimi anni si è caratterizzata per consistenti incrementi della produzione ed una più contenuta crescita dell'occupazione.

Si tratta dunque di un problema italiano, su cui, certo, il dualismo territoriale influisce, almeno con riguardo alla dinamica degli ultimi anni. Il tasso medio annuo di variazione della produttività, per il periodo 2011-2016, è infatti negativo per entrambe le circoscrizioni, ma in misura ben più accentuata per il Mezzogiorno (-0,6% a fronte del -0,3% del Centro-Nord).

² In termini di teste e non di unità virtuali impiegate a tempo pieno che non tengono conto quindi delle variazioni delle ore effettivamente lavorate.

PARTE SECONDA

Demografia, società, istituzioni: un nuovo dualismo

V. La popolazione e le migrazioni: un nuovo dualismo Nord-Sud

1. PREMESSA

Il Nord e il Sud del Paese, sono ormai investiti da un evidente calo naturale della popolazione, il numero dei morti sopravanza quello dei nati e le immigrazioni dall'estero possono solo attenuare un saldo totale che altrimenti sarebbe ben più grave. Le tendenze in atto dagli anni Novanta ci consegnano un Paese invecchiato in un'Europa che invecchia. Il processo di degiovanimento, che sta interessando l'Italia, si inserisce in un contesto economico e sociale duale, accentuandone le fragilità. La ridotta capacità di attrarre flussi dall'estero, unita alla incapacità di trattenere al suo interno capitale umano formato, appartenente alle coorti più giovani, renderanno il Mezzogiorno l'area più invecchiata dell'Italia e tra le più invecchiate dell'UE. È questo un serio problema che si misura con le difficoltà di metter in campo strategie di sviluppo economico in grado di favorire un effettivo processo di convergenza economica nel Paese.

Nel prossimo paragrafo si analizzeranno gli andamenti e i cambiamenti strutturali in atto nelle componenti esogene ed endogene della popolazione del Nord e del Sud del Paese, ponendo in luce i comportamenti comuni alle due aree nella mortalità e fortemente differenti nella natalità e soprattutto nella mobilità: più attrattiva la prima decisamente meno la seconda. Chiude il paragrafo una lettura degli andamenti e della struttura della popolazione negli altri paesi dell'UE senza trascurare una valutazione sugli sviluppi futuri di una Unione nella quale stanno emergendo i caratteri di una evidente dualità nei comportamenti riproduttivi e nei contributi esogeni alla sua crescita. Nel terzo paragrafo si analizzano gli elementi e i comportamenti delle due componenti esogene dell'evoluzione della popolazione: le emigrazioni che hanno da sempre scandito lo sviluppo demografico ed economico del Sud e le immigrazioni che interessano questa ripartizione come punto di approdo da altri continenti, mentre hanno contribuito e lo faranno ancor più nei prossimi decenni, all'evoluzione demografica nel Centro e nel Nord del Paese contrastando il processo di invecchiamento e il calo della popolazione. Il paragrafo si conclude con una lettura di quello che si sta sempre più qualificando come una nuova declinazione delle emigrazioni dal Sud: il pendolarismo di lunga distanza e di lungo periodo

(che non si esaurisce certo nell'arco della giornata). Questa è sostanzialmente una forma di flessibilità delle emigrazioni in grado di cogliere e sfruttare le tendenze cicliche del processo produttivo nel Nord del Paese, ma anche all'estero. Essa ha una dimensione ragguardevole e costituisce poco meno del 3% degli occupati che nel complesso risultano residenti in una regione del Mezzogiorno.

2. LA POPOLAZIONE

2.1. *Ulteriore calo della popolazione al Nord e al Sud e, al loro interno, il diverso ruolo di una stabile immigrazione*

Alla fine del 2016 la popolazione italiana si è stabilizzata in prossimità dei 60,6 milioni di residenti (Tab. 1), rispetto all'anno precedente la popolazione residente è diminuita di 76 mila unità (-1,3 per mille), meno di quanto registrato nel 2015, quando il numero dei residenti si era ridotto di 130 mila unità (-2,1 per mille). La flessione è da imputare al calo della popolazione di cittadinanza italiana, mentre quella straniera è aumentata di circa 21 mila unità. L'attenuazione del calo di popolazione è rilevabile solo nel Centro-Nord dove la popolazione residente è diminuita di 14 mila unità (-0,3 per mille) rispetto alle 68 mila del 2015, attestandosi a 39 milioni e 809 mila unità, mentre nel Mezzogiorno la riduzione è stata dello stesso importo dell'anno precedente, 62 mila unità (-3 per mille), alla fine del 2016 si contano nell'area 20 milioni e 781 mila unità pari al 34,3% della popolazione residente nell'intero territorio nazionale; il peso del Sud dunque va riducendosi pur se lentamente, dall'inizio del nuovo millennio quando risultava pari al 36,0%.

Una popolazione trae alimento dalle nascite e dalle immigrazioni, viene ridotta invece dalle morti e dalle emigrazioni. La diversa combinazione di queste componenti endogene (nascite e morti) ed esogene (immigrazioni ed emigrazioni) determina le sorti demografiche di un Paese. In Italia le nascite, in calo dal 2008, lo scorso anno sono state pari a 473 mila (-12 mila rispetto al 2015), di cui più di 69 mila sono stranieri (il 14,7% del totale). I decessi sono ormai stabilmente superiori al numero dei nati e nel 2016 ammontano a oltre 615 mila, circa 32 mila in meno rispetto al 2015, che è considerato un anno record della mortalità, per effetto sia del fattore ambientale – rigidità dei mesi invernali e ondate anomale di caldo nei mesi estivi – sia dell'invecchiamento demografico, che inevitabilmente si riflette sulla mortalità della popolazione. La popolazione italiana ha dunque subito una contrazione della componente naturale di quasi 142 mila unità. La componente esogena delle migrazioni (+144 mila unità) ha solo parzialmente compensato la perdita naturale, le iscrizioni dall'estero ammontano a poco più di 300 mila, di cui quasi il 90% sono riferite a stranieri, mentre le cancellazioni per l'estero ammontano a circa 157 mila unità (il 27% sono riferiti a stranieri).

Da un quarantennio l'Italia è divenuta un Paese di immigrazione, ma è con la caduta del Muro di Berlino del 1989 e la conseguente fine dei regimi del socialismo reale, che prende l'avvio di una fase di crescita che con gli anni è divenuta tumultuo-

TAB 1. *Ammontare della popolazione italiana residente, variazioni 2014-2016, distribuzione percentuale e tasso di variazione medio annuo, per ripartizione. Valori assoluti in migliaia*

Ripartizioni territoriali	Popolazione residente a fine anno				Variazione totale	
	2014	2015	2016		2014-2015	2015-2016
			Totale	di cui: stranieri (b)		
Mezzogiorno	20.905	20.843	20.781	834	-62	-62
Centro-Nord	39.890	39.822	39.809	4.213	-68	-14
Italia	60.796	60.666	60.589	5.047	-130	-76
	Distribuzione percentuale			% sul totale della popolazione	Variazione media annua (per 1.000 ab.)	
Mezzogiorno	34,4	34,4	34,3	4,0	-3,0	-3,0
Centro-Nord	65,6	65,6	65,7	10,6	-1,7	-0,3
Italia	100,0	100,0	100,0	8,3	-2,1	-1,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

sa, per rallentare solo nel settennio di recessione: gli stranieri residenti sono aumentati da 211 mila unità nel 1981, a 1,3 milioni nel 2001 agli attuali 5 milioni e 26 mila unità. Dal punto di vista territoriale la distribuzione si è progressivamente squilibrata a vantaggio del Nord, infatti, nel 1981 quasi un quarto della popolazione straniera residente si trovava in una regione del Sud, dopo trentacinque anni questa quota si è ridotta di quasi 10 punti percentuali. Il risultato è che nel 2016 gli stranieri rappresentano il 10,6% della popolazione del Centro-Nord e il 4,0% di quella meridionale. Nello scorso anno nel Centro-Nord risiedono più di 4,2 milioni di stranieri rispetto agli 834 mila stranieri nel Mezzogiorno; rispetto al 2015 si è registrato un incremento in termini assoluti di 13 mila unità nel Centro-Nord e un decremento di 34 mila unità nel Mezzogiorno, *trend* che conferma quello dell'anno precedente.

Le immigrazioni di cittadini stranieri hanno assunto da almeno un quindicennio un carattere strutturale e gli ingressi sono regolati dalla domanda di manodopera per i lavori domestici e, soprattutto in anni più recenti dai ricongiungimenti familiari. È quest'ultimo motivo quello prevalente per l'accesso di immigrati regolari in Italia come nel resto dell'UE. Aumenta inoltre il peso dell'anzianità del soggiorno e quello delle seconde generazioni, cresce anche il numero di concessioni di cittadinanza: nel 2016, i nuovi italiani hanno superato le 200 mila unità.

Le tendenze relative ai flussi e al radicamento della comunità straniera in Italia sottolineano la problematica dell'invecchiamento demografico, che il nostro Paese sta sperimentando da anni e che si è intensificato nell'ultimo periodo, e dimostrano che senza la presenza straniera, il declino e l'invecchiamento demografico sarebbero ancora più acuti. Come è noto, la presenza straniera non contribuisce solo in termini di incremento della popolazione ma, con la prevalente presenza di giovani, anche in termini di riequilibrio della struttura demografica e di un conseguente rallentamento del processo di invecchiamento demografico¹: questo è, tuttavia, più evidente al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno.

¹ G. Gesano e S. Strozza, *Foreign Migrations and Population Aging in Italy*, in «Genus», vol. LX-VII, n. 3, 2011, pp. 83-104.

Il processo di invecchiamento della popolazione è il risultato di un efficace controllo delle nascite e dei decessi, che ha determinato, negli ultimi trent'anni, un significativo restringimento della base della piramide delle età, dovuto all'insufficiente ricambio delle generazioni e all'aumento della popolazione in età anziana. L'aumento della speranza di vita e la caduta del numero di figli per donna rendono l'Italia uno dei paesi più anziani del mondo. In particolare, nel 2016 l'età media della popolazione è pari a 44,7 anni (più 0,3 anni rispetto al 2015) e vi sono 165,3 persone con età superiore ai 65 anni ogni 100 persone con età inferiore ai 15 anni (indice di vecchiaia), ulteriormente in aumento rispetto al 2015, quando erano 157,7. Il livello di invecchiamento della popolazione si può evincere anche dall'indice di dipendenza (il rapporto tra la popolazione ultra 65enne e quella compresa fra i 15 e i 64 anni), che è uguale al 34,8% (nel 2015 era del 33,7%). L'età mediana, cioè l'età in corrispondenza della quale l'ammontare della popolazione si divide in due, quindi l'età che ripartisce la popolazione i cui componenti siano ordinati secondo la scala progressiva dell'età, è 45,1 anni (per apprezzare questa informazione si pensi che nel 1951 era uguale a 28 anni). Infine, l'indice di senescenza, il rapporto tra i cosiddetti *oldest old* (80 anni e più) e la popolazione anziana (65 anni e più) è del 30,3%.

2.2. Nel 2016 nelle regioni italiane diminuiscono la natalità e la mortalità, resta tuttavia grave il saldo naturale

Nel 2016, il saldo naturale nel nostro Paese è stato negativo (-2,3 per mille), seppur in lieve miglioramento rispetto al 2015, quando era stato del -2,7 per mille (Tab. 2). Mentre si è avuta un'ulteriore diminuzione delle nascite, che ha portato il tasso di natalità al 7,8 per mille, il numero dei decessi è diminuito rispetto al 2015: il tasso di mortalità è passato, infatti, dal 10,7 al 10,1 per mille. Il tasso di mortalità del 2015 era stato il più alto di quelli misurati dal dopoguerra, come risultato degli effetti strutturali legati all'invecchiamento demografico, del posticipo delle morti non avvenute nel biennio 2013-2014 e dell'esposizione della popolazione ad eventi climatici ed epidemiologici più aggressivi rispetto al passato. Dunque, quello del 2016 rappresenta il secondo valore più elevato dal 1945. Come ha evidenziato l'ISTAT², questo è un risultato, da una parte, fisiologico per una popolazione che invecchia, dall'altro, atteso, dopo che precedentemente si è registrato un incremento molto importante, come appunto è avvenuto nel 2015.

L'incremento naturale è negativo in entrambe le grandi ripartizioni, ma è più elevato al Centro-Nord (-2,7 per mille) rispetto al Mezzogiorno (-1,7 per mille). A produrre questa differenza non sono tanto i valori del tasso di natalità, per il quale si osserva una maggiore uniformità fra le ripartizioni geografiche, quanto le differenze nel tasso di mortalità, pari al 10,4 per mille nelle regioni centro-settentrionali e al 9,6 per mille al Mezzogiorno, che continua a godere di una struttura demografica tutto sommato relativamente più giovane rispetto al Centro e al Nord d'Italia.

² ISTAT, *Bilancio demografico nazionale, anno 2016*, Roma, 2017.

TAB. 2. *Natalità, mortalità e incremento naturale della popolazione italiana residente, per regione e ripartizioni. Anni 2014-2016 (valori per mille abitanti)*

Regioni e circoscrizioni	Natalità			Mortalità			Incremento naturale		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Piemonte	7,8	7,5	7,2	11,2	12,3	11,6	-3,3	-4,8	-4,4
Valle d'Aosta	8,7	7,7	7,6	10,0	11,8	10,9	-1,3	-4,1	-3,3
Lombardia	8,6	8,4	8,1	9,1	9,9	9,4	-0,4	-1,5	-1,3
Liguria	6,8	6,4	6,3	13,0	14,2	13,3	-6,2	-7,8	-7,0
Trentino Alto Adige	9,8	9,6	9,5	8,4	8,9	8,7	1,4	0,7	0,8
Veneto	8,2	7,9	7,7	9,3	10,1	9,7	-1,1	-2,2	-2,0
Friuli Venezia Giulia	7,5	7,0	7,0	11,2	12,1	11,6	-3,7	-5,1	-4,6
Emilia Romagna	8,2	8,0	7,8	10,7	11,6	11,1	-2,5	-3,5	-3,3
Toscana	7,8	7,3	7,2	11,1	12,1	11,3	-3,3	-4,8	-4,2
Umbria	7,8	7,3	7,1	11,1	12,1	11,5	-3,2	-4,8	-4,4
Marche	8,0	7,7	7,5	10,8	11,8	11,2	-2,9	-4,1	-3,8
Lazio	8,6	8,2	8,1	9,3	9,9	9,6	-0,8	-1,7	-1,6
Abruzzo	7,9	7,7	7,6	10,8	11,6	11,0	-2,9	-3,9	-3,4
Molise	7,0	7,0	6,7	11,3	12,4	11,5	-4,3	-5,4	-4,8
Campania	8,7	8,7	8,6	8,8	9,7	9,1	-0,1	-1,0	-0,5
Puglia	8,1	7,7	7,6	9,0	9,7	9,2	-0,9	-1,9	-1,6
Basilicata	7,1	7,2	7,0	10,3	11,2	10,8	-3,2	-4,0	-3,8
Calabria	8,3	8,3	8,1	9,7	10,3	9,8	-1,4	-2,0	-1,6
Sicilia	8,8	8,5	8,2	9,8	10,4	9,9	-0,9	-1,9	-1,6
Sardegna	6,9	6,7	6,4	9,3	10,0	9,8	-2,4	-3,3	-3,4
Mezzogiorno	8,3	8,1	8,0	9,4	10,2	9,6	-1,1	-2,0	-1,7
Centro-Nord	8,2	7,9	7,7	10,1	10,9	10,4	-1,8	-3,0	-2,7
– Nord-Ovest	8,2	8,0	7,7	10,0	11,0	10,4	-1,8	-3,1	-2,7
– Nord-Est	8,3	8,0	7,8	10,0	10,8	10,4	-1,7	-2,7	-2,5
– Centro	8,2	7,8	7,7	10,2	11,0	10,5	-2,0	-3,2	-2,9
Italia	8,3	8,0	7,8	9,8	10,7	10,1	-1,6	-2,7	-2,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Nel 2016, tutte le regioni italiane hanno registrato un saldo naturale negativo più attenuato rispetto all'anno precedente; il Trentino Alto Adige è la sola regione italiana con un saldo naturale positivo (+0,8 per mille). In Campania (-0,5 per mille) e Lombardia (-1,3 per mille) si registra una più sensibile attenuazione del calo naturale. Nettamente negativi, restano, rispetto al 2015, i tassi della Liguria (-7 per mille) e del Friuli Venezia Giulia (-4,6 per mille), per il Nord, e quelli del Molise (-4,8 per mille) e della Basilicata (-3,8 per mille), per il Sud.

Il Trentino Alto Adige è la regione italiana con il più alto tasso di natalità (9,5 per mille), seguito dalla Campania (8,6 per mille), dalla Sicilia (8,2 per mille) e dalla Calabria (8,1 per mille). Più bassa risulta invece la natalità della Liguria (6,3 per mille), della Sardegna (6,4 per mille), del Molise (6,7 per mille), della Basilicata e del Friuli Venezia Giulia (entrambi al 7,0 per mille). Per quanto riguarda i tassi di mortalità, la Liguria, si conferma la regione con il tasso di mortalità più elevato (13,3 per mille) – sebbene in diminuzione rispetto agli anni precedenti – mentre il Trentino Alto Adige (8,7 per mille), che si conferma la regione con il tasso di mortalità più contenuto. In estrema sintesi, si può affermare che a differenza del 2015, quando a incidere negativamente sulla dinamica naturale erano stati sia il calo delle nascite sia l'aumento straordinario dei morti, il decremento osservato nel 2016 è imputabile soprattutto all'ulteriore riduzione della natalità.

2.3. La dinamica migratoria negativa e in peggioramento al Sud, positiva e in aumento al Nord

Il saldo migratorio totale, che nel 2015 appariva notevolmente più contenuto rispetto al 2014, con poco meno di 32 mila unità rispetto alle 109 mila dell'anno prima, si è risollevato, arrivando a quasi 66 mila unità nel 2016 (Tab. 3). Il saldo migratorio estero italiano è aumentato rispetto al 2015, passando da circa 133 mila unità a 143,8 mila unità e guadagnando 10,7 mila residenti, per un tasso migratorio netto con l'estero del 2,4 per mille. Il saldo migratorio per altro motivo, che riflette le operazioni amministrative di riallineamento dei registri anagrafici, si è ulteriormente ridotto rispetto al 2015 (passando da -86,6 mila a -59,4 mila unità, in termini assoluti, e da -1,4 a -1,0 per mille, in termini relativi).

Nel Mezzogiorno il saldo migratorio totale continua ad essere negativo e a ampliarsi ulteriormente, passando da -20 mila del 2015 a -27,8 mila del 2016 (-1,0 per mille il tasso migratorio totale), mentre nel Centro-Nord risulta positivo ed in aumento da 51,7 mila unità a 93,5 mila unità (pari a +2,3 per mille). Il saldo migratorio per altro motivo è negativo in entrambe le grandi ripartizioni: -6 mila nel Mezzogiorno (-0,3 per mille) e -53,4 mila nel Centro-Nord (-1,3 per mille); rispetto allo scorso anno, è in peggioramento nel Mezzogiorno e in ripresa nel Centro-Nord.

Il saldo migratorio con l'estero si riduce nel Mezzogiorno, passando da 36,1 mila a 34,6 mila unità (1,7 per mille), e aumenta nel Centro-Nord, passando da 97 mila unità a 109,2 mila unità (2,7 per mille). Il saldo migratorio interno peggiora nel Mezzogiorno, dove è passato, infatti, da -51,1 mila nel 2015 a -56,4 mila nel 2016 (-2,7 per mille), mentre aumenta al Centro-Nord, dove è passato da 36,3 mila a 37,8 mila nel 2016.

Tra le regioni meridionali, evidenziano un saldo migratorio totale fortemente negativo la Sicilia, che perde 9,3 mila residenti (-1,8 per mille), la Campania (-9,1 mila residenti, per un tasso migratorio netto di -1,6 per mille) e la Puglia (-6,9 mila residenti, per un tasso migratorio netto pari a -1,7). Con 0,2 mila e 0,6 mila unità in più, l'Abruzzo e la Sardegna sono, invece, le uniche regioni meridionali a guadagnare residenti.

Tutte le regioni del Mezzogiorno mostrano un saldo migratorio interno negativo e un saldo migratorio estero positivo, ma quest'ultimo non è in grado di compensare il primo. Per quanto riguarda il saldo migratorio estero, tutte le regioni meridionali, tranne l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna, mostrano un decremento rispetto all'anno precedente (in Basilicata resta tuttavia invariato). In termini relativi, il Molise (+4,7 per mille) e la Calabria (+3,1 per mille) sono le aree con il valore più elevato. Per il tasso migratorio interno, i valori meno negativi vengono registrati in Sardegna e Abruzzo (rispettivamente -1,0 e -1,1 per mille); i valori più gravi, invece, vengono registrati in Basilicata, Calabria e Molise (rispettivamente, -4, -3,7 e -3,6).

TAB. 3. *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche (a) per trasferimento di residenza interno o estero. Anni 2015 e 2016*

Regioni	Saldo migratorio interno (migliaia di unità)		Tasso migratorio netto interno (per 1.000 ab.)		Saldo migratorio estero (migliaia di unità)		Tasso migratorio netto con l'estero (per 1.000 ab.)		Saldo migratorio per altro motivo (b) (migliaia di unità)		Tasso migratorio netto per altro motivo (b) (per 1.000 ab.)		Saldo migratorio totale (migliaia di unità)		Tasso migratorio netto totale (per 1.000 ab.)	
	2015	2016	2016	2015	2015	2016	2016	2015	2015	2016	2016	2015	2015	2016	2016	2016
Abruzzo	-1,0	-1,4	-1,1	2,2	3,1	2,3	-1,2	-1,5	-1,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Molise	-0,8	-1,1	-3,6	1,3	1,5	4,7	-0,2	-0,4	-1,4	0,4	-0,1	-0,3	0,4	-0,1	-0,3	-0,3
Campania	-18,8	-18,7	-3,2	13,2	11,1	1,9	0,7	-1,5	-0,3	-4,9	-9,1	-1,6	-4,9	-9,1	-1,6	-1,6
Puglia	-7,8	-10,0	-2,5	4,8	4,6	1,1	-1,9	-1,4	-0,3	-5,0	-6,9	-1,7	-5,0	-6,9	-1,7	-1,7
Basilicata	-1,9	-2,3	-4,0	1,4	1,4	2,4	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-1,1	-2,0	-0,6	-1,1	-2,0	-2,0
Calabria	-6,8	-7,2	-3,7	5,5	6,0	3,1	-0,8	-1,0	-0,5	-2,2	-2,2	-1,1	-2,2	-2,2	-1,1	-1,1
Sicilia	-12,5	-14,1	-2,8	6,3	4,8	1,0	-1,8	0,0	0,0	-8,0	-9,3	-1,8	-8,0	-9,3	-1,8	-1,8
Sardegna	-1,5	-1,7	-1,0	1,4	2,2	1,3	0,3	0,1	0,1	0,3	0,6	0,4	0,3	0,6	0,4	0,4
Mezzogiorno	-51,1	-56,4	-2,7	36,1	34,6	1,7	-4,9	-6,0	-0,3	-20,0	-27,8	-1,3	-20,0	-27,8	-1,3	-1,3
Centro-Nord	36,3	37,8	0,9	97,0	109,2	2,7	-81,7	-53,4	-1,3	51,7	93,5	2,3	51,7	93,5	2,3	2,3
- Nord-Ovest	14,8	16,3	1,0	34,4	41,6	2,6	-27,6	-21,6	-1,3	21,7	36,2	2,3	21,7	36,2	2,3	2,3
- Nord-Est	13,3	14,4	1,2	23,4	27,9	2,4	-22,4	-19,2	-1,6	14,3	23,0	2,0	14,3	23,0	2,0	2,0
- Centro	8,2	7,1	0,6	39,3	39,7	3,3	-31,7	-12,6	-1,0	15,8	34,3	2,8	15,8	34,3	2,8	2,8
Italia (c)	-14,8	-18,7	-0,3	133,1	143,8	2,4	-86,6	-59,4	-1,0	31,7	65,7	1,1	31,7	65,7	1,1	1,1

(a) Dati relativi al bilancio anagrafico della popolazione residente.

(b) Saldo tra iscrizioni e cancellazioni anagrafiche dovute ad operazioni di rettifica anagrafica.

(c) Il saldo migratorio interno non risulta nullo a causa dallo sfasamento temporale delle registrazioni anagrafiche tra comune di cancellazione e comune di iscrizione.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

2.4. La nuzialità e la natalità, sempre meno frequenti nei residenti delle regioni italiane

Nel 2015, in Italia sono stati celebrati 194 mila matrimoni, 76 mila in meno rispetto al 2002 e 4 mila in più rispetto al 2014 (Tab. 4). In ragione dei tempi lunghi della demografia, non si sono registrati modesti cambiamenti rispetto all'anno precedente, nel quale è stato registrato il valore più basso della storia unitaria: il quoziente di nuzialità è passato, infatti, da 3,1 a 3,2 per mille abitanti, confermando, dunque, una tendenza declinante ormai strutturale nella popolazione italiana. I riti civili hanno quasi eguagliato quelli religiosi, con i primi che rappresentano il 45,3% del totale (nel 2014 erano il 43,1% e nel 2002 il 28,9%). Quasi una coppia di italiani su due preferisce sposarsi civilmente, nel Centro-Nord, invece, più di una coppia su due si sposa civilmente (56,6% del totale), mentre al Mezzogiorno, il rito religioso è ancora preferito a quello civile, che pur rappresentando solo il 28,5% del totale dei matrimoni, segna un aumento di dieci punti percentuali rispetto al 2002.

Il calo dei matrimoni in Italia interessa anche quelli con almeno un coniuge straniero. Nel 2015, questi sono stati 24 mila, in diminuzione rispetto al 2002 (-2 mila unità), ma comunque in aumento in termini percentuali (12,4% contro i 9,5% del 2002), a dimostrazione di una presenza straniera nel nostro Paese che è più numerosa e stabile rispetto al passato. La maggiore proporzione di stranieri residenti al Centro-Nord si riflette anche nel numero di matrimoni che avvengono con almeno un coniuge straniero: il 16,5% del totale, contro il 6,2% del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda l'età media al primo matrimonio, questa è di 34,7 anni per gli uomini e 31,7 anni per le donne, con un posticipo di circa 3 anni per entrambi, rispetto al 2002. Se osserviamo i risultati per ripartizione territoriale, nel Mezzogiorno ci si sposa prima rispetto alla media nazionale: gli uomini a 33,4 anni e le donne a 30,6 anni. Nel Centro-Nord, invece, ci si sposa più tardi: gli uomini a 35,6 anni e le donne a 32,5 anni. Una diversa struttura per età e un differente radicamento dell'istituzione matrimoniale sono, con molta probabilità, responsabili di queste differenze territoriali.

Una transizione all'età adulta ritardata, dovuta a una maggior permanenza nella famiglia di origine e ad un allungamento del tempo dedicato all'istruzione e alla formazione, quindi il procrastinarsi del momento in cui si raggiunge la stabilizzazione lavorativa, sono corresponsabili di un mutato atteggiamento degli italiani verso il matrimonio. A questo si aggiunge la maggior diffusione di unioni alternative al matrimonio, come le convivenze, le libere unioni o le coppie di fatto, che evitano ai giovani i costi economici legati alla celebrazione del matrimonio e ad una eventuale dissoluzione della coppia. Allo stesso modo, l'aumento dell'aspettativa di vita e il modificarsi delle strutture economiche e lavorative spingono anche coloro che sono più propensi verso il matrimonio a posticipare questo evento.

Nel 2016 sono nati in Italia circa 473 mila bambini, 12 mila in meno rispetto al 2015 (Tab. 5); è il secondo anno consecutivo di nascite sotto il mezzo milione (nel 2014 erano ancora 503 mila). Il calo della natalità è dovuto alla diminuzione delle donne in età feconda (15-49 anni) e alla minor propensione a fare figli. Le donne

TAB. 4. Indicatori di formazione dei matrimoni per ripartizione territoriale e Italia. Anni 2002 e 2015

Ripartizioni territoriali	Matrimoni				Quoziente di nuzialità (per 1.000 ab.)	Età media al 1° matrimonio	
	Totale (migliaia)	Civili (%)	Con almeno un coniuge straniero			Maschi	Femmine
			Migliaia	Per 100 matrimoni			
2002							
Mezzogiorno	110	18,0	4	4,0	5,4	30,6	27,6
Centro-Nord	160	36,4	21	13,2	4,4	32,5	29,7
Italia	270	28,9	26	9,5	4,7	31,7	28,9
2015							
Mezzogiorno	78	28,5	5	6,2	3,7	33,4	30,6
Centro-Nord	116	56,6	19	16,5	2,9	35,6	32,5
Italia	194	45,3	24	12,4	3,2	34,7	31,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

nate durante il *baby-boom* degli anni Sessanta, e in particolare nel 1964, sono ormai uscite dall'età riproduttiva, vi sono subentrate le donne nate negli anni Ottanta e Novanta, le cosiddette *baby-busters*, appartenenti a coorti meno numerose, poiché nate in un periodo in cui il numero dei nati in Italia era già sceso sotto le 600 mila unità.

Il calo della natalità è comune a tutto il contesto nazionale. In particolare, sono nati circa 8 mila bambini in meno nelle regioni del Centro-Nord e circa 4 mila bambini in meno nelle regioni del Mezzogiorno. Rispetto al 1998, i nati vivi nel nostro Paese sono diminuiti di poco più di 58 mila unità con un andamento simile nelle due grandi ripartizioni, ma con dimensioni differenti: 51 mila nascite in meno nel Mezzogiorno e 7 mila nascite in meno nel Centro-Nord.

Nonostante il progressivo processo di inserimento della popolazione immigrata nel tessuto sociale e culturale italiano, come la crescita delle seconde generazioni e il riconoscimento di uno status giuridico più solido dimostrano, il contributo garantito dalle donne straniere non è più sufficiente a compensare la bassa propensione delle donne italiane a fare figli. Anzi il primo sembra avviarsi verso un cambiamento di tendenza, che conferma quelle evidenze empiriche mostrate dalla letteratura sull'immigrazione³, secondo cui il processo di acculturazione nel nuovo Paese di residenza determina un processo di convergenza tra la fecondità delle donne native e quella delle donne straniere. A questo si aggiunge la riduzione del volume delle migrazioni in Italia e il fatto che anche le donne straniere in età feconda invecchiano. Le nascite che coinvolgono almeno un genitore straniero sono diminuite nel 2016: si è passati dalle 104 mila unità del 2014 alle 101 mila unità del 2015. Si sono ridotte in misura maggiore al Centro-Nord, dove sono passate dalle 89,7 mila del

³ E. Mussino, G. Gabrielli, A. Paterno, S. Strozza e L. Terzera, *Motherhood of Foreign Women in Lombardy: Testing the Effects of Migration by Citizenship*, in «Demographic Research», vol. 33, 2015, pp. 654-664; L.E. Ortensi, *Engendering the Fertility-migration Nexus: The Role of Women's Migratory Patterns in the Analysis of Fertility after Migration*, in «Demographic Research», vol. 32, 2015, pp. 1435-1468.

TAB. 5. Indicatori di fecondità di periodo per ripartizione territoriale. Anni 1998 e 2016

Ripartizioni territoriali	Nati vivi (in migliaia)		Numero medio di figli per donna (TFT)	Fecondità delle donne al di sotto dei 30 anni (%) (a)	Età media della madre al parto
	Totale	Di cui: da almeno un genitore straniero			
1998					
Mezzogiorno	216,9	2,0	1,36	54,6	29,5
Centro-Nord	314,7	14,9	1,12	43,8	30,8
Italia	531,5	16,9	1,22	48,1	30,2
2016					
Mezzogiorno	165,9	14,3 (b)	1,29 (b)	39,1 (b)	31,4 (b)
Centro-Nord	307,5	86,5 (b)	1,38 (b)	36,5 (b)	31,8 (b)
Italia	473,4	100,8 (b)	1,35 (b)	37,4 (b)	31,7 (b)

(a) Rapporto tra la somma dei quozienti specifici di fecondità al di sotto dei 30 anni e il tasso di fecondità totale.

(b) 2015.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

2014 alle 86,5 mila del 2015, e in misura minore al Mezzogiorno, dove sono scese dalle 14,4 mila del 2014 alle 14,3 mila del 2015.

Il tasso di fecondità totale (TFT) è ulteriormente diminuito nel 2015, passando da 1,37 figli per donna nel 2014 a 1,35 figli per donna nel 2015. Nelle regioni del Centro-Nord, si è passati da 1,12 figli per donna del 1998 a 1,41 del 2014 a 1,35 del 2015. Nello stesso periodo, il TFT nel Mezzogiorno ha subito una riduzione, da 1,36 a 1,30 a 1,29 figli per donna.

Continua ad aumentare l'età in cui le donne mediamente fanno i figli: se nel 2014 era pari a 31 anni e mezzo, nel 2015 è uguale a 31,7 anni (nel 1998 era 30,2 anni). Le due grandi ripartizioni presentano livelli piuttosto simili: 31,8 anni al Centro-Nord e 31,4 anni al Mezzogiorno (0,1 anni in più in entrambe le ripartizioni rispetto al 2014). La mancanza di fiducia verso le attuali strutture socio-economiche, che genera insicurezza verso il futuro, l'evoluzione degli stili di vita e la diversificazione dei modelli familiari sono all'origine della strutturale posticipazione del momento della nascita dei figli nella popolazione italiana. Ulteriore prova ne è la riduzione della fecondità delle donne *under 30*, passata dal 48,1% del totale nel 1998 al 38,3% nel 2014, al 37,4 nel 2015. Il calo è molto più accentuato al Mezzogiorno, dove si è scesi dal 54,6% del 1998 al 39,8% del 2014 e al 39,1 del 2015. Al Centro-Nord, la diminuzione è, invece, meno evidente: nel 1998 del 43,8%, nel 2014 del 37,5% e nel 2015 del 36,5%.

2.5. L'Italia nel 2065, meno italiani: un Mezzogiorno ridotto di un quinto e un Centro-Nord in affanno; è questa la strada che porta alla convergenza?

Secondo le previsioni dell'ISTAT (scenario mediano), stimate attraverso un approccio stocastico che permette di conoscere una misura dell'incertezza per ciascuna componente della struttura e della dinamica della popolazione, la popolazione

TAB. 6. *Popolazione al 2016 e previsioni demografiche al 2065*

Regioni e ripartizioni	Popolazione a inizio anno 2016	Saldo naturale	Saldo migratorio	Popolazione a inizio anno 2065
Abruzzo	1.326.513	-412.424	162.686	1.084.017
Molise	312.027	-125.941	41.734	230.228
Campania	5.850.850	-1.396.565	-93.391	4.400.379
Puglia	4.077.166	-1.101.592	-11.805	2.992.325
Basilicata	573.694	-198.567	15.279	394.833
Calabria	1.970.521	-550.986	42.208	1.474.571
Sicilia	5.074.261	-1.216.541	20.517	3.908.399
Sardegna	1.658.138	-663.711	153.820	1.161.183
Mezzogiorno	20.843.170	-5.666.332	331.051	15.645.935
Centro-Nord	39.822.381	-9.258.019	7.332.931	38.018.796
Italia	60.665.551	-14.924.351	7.663.982	53.664.731

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

residente in Italia sarà pari a 53.664.732 persone nel 2065, la perdita rispetto al 2016 (60.665.551) sarà, quindi, di poco più di 7 milioni. Nelle dinamiche territoriali le migrazioni interne e quelle dall'estero continueranno a svolgere un ruolo rilevante e contribuiranno a ridefinire la geografia umana, in modo nient'affatto favorevole al Mezzogiorno che perderà 5,3 milioni di abitanti tra il 2016 e il 2065, a fronte di un assai più modesto calo (1,9 milioni) nel Centro-Nord. In quest'ultima area la riduzione della popolazione sarà contenuta dalle immigrazioni dall'estero, da quelle dal Sud e da una ripresa della natalità, mentre il Mezzogiorno resterà terra d'emigrazione con scarse capacità di attrarre immigrati dall'estero e sarà interessato da un progressivo calo delle nascite.

Tutte le regioni meridionali saranno interessate da un drastico calo della natalità contrastata da una immigrazione dall'estero apprezzabile solo per l'Abruzzo e la Sardegna; al contrario, la Campania e la Puglia sembrerebbero essere interessate da un saldo migratorio continuamente negativo: le immigrazioni dall'estero non sembrerebbero nemmeno in grado di compensare le perdite migratorie interne.

Le previsioni demografiche ci restituiscono un'immagine della futura struttura per età della popolazione, nella quale la piramide è sempre più tendente alla forma rettangolare, con la popolazione che si sposta verso le età più anziane, senza che le età più giovani siano rimpiazzate. È quanto ci si dovrà aspettare nei prossimi decenni. In particolare, nel 2065, la popolazione di età compresa fra 0 e 14 anni costituirà, il 12% del totale (attualmente è il 13,7%). La popolazione in età da lavoro, compresa fra 15 e 64 anni passerà dal 64,3% nel 2016 al 54,8% nel 2065. La popolazione con più di 65 anni salirà, invece, dal 22% nel 2016 al 33,1% nel 2065. L'indice di vecchiaia (il rapporto fra gli *over* 65 e gli *under* 15) passerà dall'attuale 161% al 275% del 2065. L'indice di dipendenza strutturale (il rapporto fra la popolazione inattiva, quindi con età 0-14 e 65 e più, e la popolazione attiva, quindi con età 15-64) aumenterà dall'odierno 55% all'82% del 2065. Infine, l'età media della popolazione salirà dagli attuali 44,7 anni ai 50,1 anni nel 2065, frutto di un invecchiamento demografico che si manifesterà con maggior intensità rispetto ad oggi.

Decisamente più grave appare lo scenario per il Mezzogiorno, dove ci si attende che l'età media passi dagli attuali 43,3 anni (più bassa di quella registrata nel Centro-Nord) ai 51,6 anni nel 2065. L'indice di vecchiaia salirà, invece, dall'attuale 144% al 326% del 2065. L'indice di dipendenza strutturale passerà dal 52% del 2016 all'88% del 2065. Dunque, alla fine dell'intervallo di previsione, il Mezzogiorno risulterà l'area d'Italia maggiormente ridimensionata e più invecchiata.

Sebbene le previsioni demografiche siano per definizione incerte, come ha rilevato l'ISTAT⁴, la probabilità che tali scenari non si verifichino è molto bassa. E del resto, un tasso di natalità, che aumenterà dal 7,8 al 7,9 per mille nel 2065, e un tasso di fecondità totale, che salirà a 1,59 figli per donna, non basteranno certamente a compensare il numero di decessi, dati da un tasso di mortalità che, sotto la spinta del progressivo invecchiamento demografico, giungerà a rappresentare il 15,3 per mille. Come risultato di meno donne in età feconda, quindi di meno nascite, e di più persone in età anziana, quindi di più decessi, il saldo naturale tenderà ad assumere dimensioni ancora più grandi: in termini relativi, si andrà dal -2,2 per mille del 2016 al -7,4 per mille nel 2065.

2.6. La demografia dell'Unione europea

La popolazione dell'Unione europea (UE) è cresciuta, passando da 508 milioni e 451 mila residenti dell'inizio del 2015 a 510 milioni e 284 mila residenti del 2016 (Tab. 7). Il tasso di incremento migratorio è stato positivo e uguale al 3,6 per mille, confermando l'UE come una delle principali regioni migratorie del mondo⁵, nonostante la crisi abbia gettato molte ombre sulla vocazione dell'Unione ad accogliere e integrare i migranti. Il tasso di incremento naturale è stato negativo e pari a -0,2 per mille.

Germania (82,2 milioni di residenti), Francia (66,8 milioni), Gran Bretagna (65,4 milioni) e Italia (60,6 milioni) sono gli stati membri dell'UE più popolosi e insieme ospitano più della metà della popolazione residente. Come risultato di storie migratorie, capacità di attrazione e stabilizzazione dei flussi migratori e impatti della crisi economica differenti fra paesi dell'Unione europea, i tassi di incremento migratorio sono profondamente diversi. Dopo il Lussemburgo (19,6 per mille), i valori più elevati del tasso di incremento migratorio si registrano in Germania (14,3 per mille), Austria (13,0 per mille), Malta (9,7 per mille) e Svezia (8,1 per mille) e risultano positivi in tutti i paesi dell'Europa centrale e settentrionale, tranne che in Irlanda (-0,1 per mille). Al contrario, sono negativi i saldi migratori di gran parte dei paesi dell'Europa centro-orientale – con Lituania (-7,7 per mille) e Lettonia (-5,4 per mille) che registrano i tassi più deficitari – e di altri paesi sud-europei,

⁴ ISTAT, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, Roma, 2017.

⁵ C. Schmoll, H. Thiollot e C. Wihtol de Wenden, *Migrations en Méditerranée: permanences et mutations à l'heure des révolutions et des crises*, Paris, CNRS éditions, 2015.

TAB. 7. *Principali indicatori demografici dei paesi dell'Unione europea a 28, al 1° gennaio 2016*

Aree	Popolazione totale (in migliaia)	Tasso di incremento naturale (per 1.000 ab.)	Tasso di incremento migratorio (per 1.000 ab.)	Mortalità infantile (per 1.000 nati vivi)	Tasso di fecondità totale	Indice di vecchiaia (P65+/P0-14)	Indice di dipendenza (P65+/P15-64)
Italia	60.589	-2,3	1,1	2,8	1,35	165,3	34,8
– Mezzogiorno	20.781	-1,7	-1,3	3,4	1,29	148,7	31,2
– Centro-Nord	39.809	-2,7	2,3	2,5	1,38	174,3	36,7
Grecia	10.784	-2,7	-4,1	4,0	1,33	147,3	33,1
Portogallo	10.341	-2,2	-1,0	2,9	1,31	146,5	31,8
Spagna	46.446	0,0	0,0	2,7	1,33	123,8	28,3
Austria	8.690	0,2	13,0	3,1	1,49	128,9	27,5
Belgio	11.311	1,0	5,5	3,3	1,70	107,4	28,2
Danimarca	5.707	1,0	7,4	3,7	1,71	111,9	29,3
Finlandia	5.487	0,5	2,3	1,7	1,65	125,3	32,4
Francia	66.760	3,1	1,0	3,7	1,96	101,9	30,0
Germania	82.176	-2,3	14,3	3,3	1,50	159,0	32,0
Gran Bretagna	65.383	2,7	5,1	3,9	1,80	101,2	27,9
Irlanda	4.725	7,6	-0,1	3,4	1,92	60,2	20,4
Lussemburgo	576	3,7	19,6	2,8	1,47	86,4	20,5
Paesi Bassi	16.979	1,4	3,2	3,3	1,66	110,2	27,8
Svezia	9.851	2,4	8,1	2,5	1,85	113,4	31,5
Bulgaria	7.154	-6,2	-0,6	6,6	1,53	146,4	31,1
Cipro	848	3,9	-2,4	2,7	1,32	91,9	22,1
Croazia	4.191	-4,0	-4,3	4,1	1,40	131,6	29,0
Estonia	1.316	-1,0	1,8	2,5	1,58	118,4	29,3
Lettonia	1.969	-3,3	-5,4	4,1	1,70	128,8	30,2
Lituania	2.889	-3,5	-7,7	4,2	1,70	129,4	28,6
Malta	434	2,0	9,7	5,8	1,45	133,7	28,6
Polonia	37.967	-0,7	-0,3	4,0	1,32	106,1	23,1
Repubblica Ceca	10.554	0,0	1,5	2,5	1,57	119,0	27,6
Romania	19.760	-3,2	-2,3	7,6	1,58	112,1	25,9
Slovacchia	5.426	0,3	0,6	5,1	1,40	94,2	20,6
Slovenia	2.064	0,4	0,2	1,6	1,57	124,1	27,6
Ungheria	9.830	-4,0	1,5	4,2	1,45	126,1	27,2
Unione europea 28	510.284	-0,2	3,6	3,6	1,58	122,9	29,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT ed EUROSTAT.

come Grecia (-4,1 per mille) e Portogallo (-1,0 per mille), più duramente colpiti dalla crisi economica. Fa eccezione l'Italia con un tasso di incremento migratorio dell'1,1 per mille.

L'Unione europea sta subendo un profondo processo di invecchiamento demografico: l'indice di vecchiaia è giunto al 122,9% nel 2016. Tuttavia, tale processo non appare geograficamente omogeneo, sia per intensità che per livello raggiunto. Fra i paesi membri, si colloca al primo posto l'Italia, con 165,3 residenti anziani per ogni 100 giovani *under 15* (con il Centro-Nord che supera il 174%). Subito dopo si colloca la Germania, con un indice di vecchiaia del 159%. Tra i paesi dell'Europa meridionale anche la Grecia (147,3) e il Portogallo (146,5) mostrano un indice di vecchiaia ben superiore alla media europea. Seguono, per i paesi dell'Europa centro-orientale, la Bulgaria (146,4%) e Malta (133,7%). I paesi con gli indici di invecchiamento più contenuti sono, invece, l'Irlanda (60,2), il Lussemburgo (86,4), Cipro (91,9) e la Slovacchia (94,2). Se al 1° gennaio 2015 la Francia si dimostrava ancora capace di contenere il processo di invecchiamento demografico,

con un indice di vecchiaia che si rivelava in favore degli *under 15* (98,8%), al 1° gennaio 2016, il tasso di invecchiamento ha superato il 100% (101,9%). L'indice di dipendenza (il rapporto fra la popolazione *over 65* e la popolazione 15-64), uguale al 29,3% per l'intera UE, conferma le tendenze e le differenze fra paesi membri che emergono dai risultati dell'indice di vecchiaia; queste richiamano l'attenzione sulla necessità di organizzare sistemi previdenziali più sostenibili e di progettare politiche a sostegno della natalità e soprattutto della promozione di un ambiente socio-economico sicuro per chi decide di mettere al mondo dei figli.

Al 1° gennaio 2016 il tasso di fecondità totale (TFT) dell'UE è 1,58 figli per donna. Nel nostro Paese è 1,35, il più elevato tra i paesi dell'Europa meridionale, ma comunque in calo rispetto all'anno precedente (1,37). In Grecia è uguale a 1,33, in Portogallo a 1,31 e in Spagna a 1,33 figli per donna, tutti e tre in leggera ripresa rispetto all'anno precedente. Valori al di sotto di un figlio e mezzo per donna si registrano, fra i paesi dell'Europa centro-settentrionale, in Austria (1,49) e Lussemburgo (1,47). Fra i paesi dell'Europa centro-orientale, spiccano Cipro, Repubblica Ceca (1,32 figli per donna), Croazia e Slovacchia (1,40 figli per donna). Francia (1,96), Irlanda (1,92) e Svezia (1,85) mostrano livelli superiori alla media europea, ma, se confrontati con il 2015 (rispettivamente 2,01, 1,94 e 1,88) rivelano un allontanamento dalla «soglia di sostituzione» o «di rimpiazzo», ovvero il livello di fecondità che garantisce la sostituzione paritaria della popolazione esistente, senza crescita demografica (2,1).

A livello di Unione europea, il tasso di mortalità infantile, misurato come il numero di bambini morti entro il primo anno di vita per ogni mille bambini nati vivi, è pari a 3,6 per mille. L'Italia si colloca al di sotto della media europea, con 2,8 decessi ogni mille nati vivi, anche se nel Mezzogiorno il dato sale a 3,4 per mille, espressione di un Paese che si caratterizza per un divario fra le strutture economiche e sociali delle sue ripartizioni geografiche. La Slovenia (1,6 per mille) registra il valore più basso fra tutti i paesi membri, seguita dalla Finlandia (1,7), Paese notoriamente beneficiario di un welfare più generoso. Se in tutti paesi dell'Europa centro-settentrionale e meridionale non si superano mai i quattro decessi di bambini durante il primo anno di età per ogni mille nati vivi, in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, tuttavia, la mortalità infantile si mantiene ben più elevata della media UE: è il caso della Romania (7,6 per mille) e della Bulgaria (6,6 per mille), anche se si sono avuti dei miglioramenti rispetto all'anno precedente (rispettivamente, 8,4 e 7,6 per mille). Indice del progresso socio-sanitario di un Paese, l'analisi del tasso di mortalità infantile è molto istruttivo, poiché aiuta a cogliere e a interpretare la presenza di carenze nello sviluppo economico e sociale dei paesi interessati e delle sue popolazioni e quindi a proporre correttivi alle cause endogene ed esogene che lo determinano.

2.7. Il futuro della popolazione nei paesi membri dell'UE

Nel 2065 l'UE, secondo le previsioni curate dall'EUROSTAT, avrà oltre 12 milioni di abitanti in più degli odierni 510 milioni. Una crescita assicurata da un con-

TAB. 8. *Popolazione residente nei paesi UE a 28 al 1° gennaio 2016 e 2065, unità (s.d.i.)*

Paesi	2016	Saldo naturale	Saldo migratorio	2065	Var. % 2016-2065
UE a 28	510.146.901	-42.836.147	54.511.728	522.242.550	2,4
Belgio	11.287.842	426.516	2.048.070	13.731.476	21,6
Danimarca	5.707.900	85.023	1.007.499	6.793.280	19,0
Germania	82.149.537	-14.752.647	12.461.008	80.005.170	-2,6
Irlanda	4.664.339	764.988	550.265	5.966.427	27,9
Grecia	10.783.748	-2.980.782	110.055	7.973.944	-26,1
Spagna	46.438.421	-3.313.443	6.529.126	49.628.588	6,9
Francia	66.661.621	5.983.217	3.679.166	76.179.205	14,3
Italia	60.766.935	-14.666.926	9.546.975	55.847.712	-8,1
Lussemburgo	576.246	91.088	352.411	1.015.543	76,2
Olanda	16.980.047	171.302	2.287.997	19.415.801	14,3
Austria	8.690.633	-636.064	2.142.319	10.202.977	17,4
Portogallo	10.341.334	-2.757.146	632.377	8.270.295	-20,0
Finlandia	5.487.173	-406.239	557.676	5.641.469	2,8
Svezia	9.849.725	1.466.546	2.302.772	13.563.591	37,7
Regno Unito	65.382.556	5.883.075	9.037.455	80.140.357	22,6
NMS (13) (a)	104.378.844	-18.194.655	1.266.557	87.866.715	-15,8

(a) Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Croazia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT 2017.

tributo delle immigrazioni di poco meno di 55 milioni di unità a fronte di un calo naturale di poco meno di 43 milioni di unità. Il calo naturale risulta concentrato nei paesi mediterranei dell'UE – e in primo luogo dell'Italia (-14,7 milioni di unità) – della Germania (-14,8 milioni di unità) e il complesso dei paesi dell'Est nuovi membri UE (-18,2 milioni). Un consistente contributo delle immigrazioni alla crescita della popolazione accomuna del resto tutti i paesi del Sud Europa. Ma anche in quelli del Nord Europa che conservano un apprezzabile incremento naturale, la parte più rilevante della crescita è attribuita alle immigrazioni. Una storia a parte sembra interessare i paesi dell'Est europeo fortemente fiaccati da un processo di emigrazioni che ha depauperato la parte più giovane della popolazione; una perdita non compensata dalle relativamente modeste immigrazioni da altri paesi dell'Est non aderenti all'UE come l'Ucraina e la Russia e anche da flussi migratori provenienti dal sud Est Asiatico.

Come la crisi economica e la crisi migratoria, anche la crisi demografica europea ha bisogno di riflessioni e di risposte comuni, secondo il criterio di sussidiarietà: è importante indurre i governi, le istituzioni, l'opinione pubblica e i media ad acquisire maggiore consapevolezza dei problemi derivanti da strutture demografiche anziane e, conseguentemente, ad adottare strategie politiche realistiche ed efficaci nel lungo periodo, non solo dal punto di vista dell'adeguamento dei sistemi socio-economici, ma anche dal punto di vista del cambiamento sociale e culturale.

Una rappresentazione grafica della distribuzione per classi di età della popolazione dell'UE nel 2016 e quella prevista nel 2065 dà conto della portata della notevole trasformazione verso un più accentuato peso delle classi di età matura; tuttavia si mantiene salda la pur contenuta base della piramide, scaturigine dei processi evolutivi di ogni popolazione. La conservazione di una apprezzabile presenza delle

giovani generazioni è dovuta in larga misura al contributo delle immigrazioni che coinvolgono generalmente gli individui più giovani e, perché no, corredati di una visione più ottimistica del proprio futuro. Si ricorda che con la sola eccezione della Francia, l'attuale tasso di fecondità totale in tutti i paesi dell'UE (1,58 figli per donna), ben al disotto della soglia di sostituzione (2,1 figli per donna).

3. LE EMIGRAZIONI DAL SUD: QUELLE DEFINITIVE E QUELLE TEMPORANEE, UNA MISURA DEL PERSISTENTE RITARDO DI SVILUPPO DELL'AREA

3.1. *I differenti progetti migratori dei meridionali e l'unico desiderio di trovare altrove un posto di lavoro*

Le migrazioni interne riflettono i persistenti forti squilibri territoriali del mercato del lavoro dovuti alla natura dualistica dell'economia nazionale che ha assegnato nel corso degli anni al Mezzogiorno un ruolo di subalternità nel processo di crescita e di trasformazione della popolazione del resto del Paese.

I profondi mutamenti geopolitici ed economici mondiali hanno contribuito a trasformare l'Italia in terra d'immigrazione. Ma la natura dualistica della nostra economia fa sì che coesistano, nel nostro Paese, lo storico fenomeno migratorio dal Sud, che si conferma quindi terra d'emigrazione, e la consistente immigrazione dai paesi dell'Est europeo, dall'Africa e dal Medio ed Estremo Oriente. Un fenomeno, quest'ultimo, che riguarda oltre alle regioni centro-settentrionali dell'Italia, i maggiori paesi dell'UE.

Una crescente segmentazione del mercato del lavoro regionale ha contribuito ad alimentare accanto a trasferimenti di residenza sostanzialmente definitivi una mobilità temporanea ma di lunga distanza. Un fenomeno quest'ultimo che proseguito anche negli anni di recessione sembra riavviarsi in questi due anni di ripresa economica.

Alla rilevazione della mobilità definitiva attraverso la lettura dei dati delle anagrafi comunali si è affiancata, nel corso degli anni 2000, una analisi dei dati sulla mobilità temporanea, legata alla ricerca del lavoro, che supera il più noto e diffuso pendolarismo giornaliero ma che non comporta, tuttavia, cambiamenti di residenza anagrafica: il pendolarismo di lungo raggio.

La mobilità involontaria, sostanzialmente imposta dalla necessità dell'uomo di realizzarsi con la propria opera manuale o intellettuale che sia, viene qui di seguito analizzata facendo riferimento all'*Indagine sui trasferimenti di residenza* dell'ISTAT che permette di conoscere oltre al numero dei trasferimenti anche l'origine, la destinazione dei flussi e le caratteristiche socio-demografiche dei migranti (sesso, cittadinanza, età e titolo di studio), mentre l'analisi dei microdati dell'*Indagine continua sulle forze di lavoro* sempre curata dall'ISTAT consente di valutare la consistenza e le caratteristiche di coloro che si spostano, senza tuttavia cambiare residenza, per lavorare in una regione diversa dalla propria, è ciò che viene solitamente individuato come pendolarismo di lungo raggio.

Le due fonti forniscono informazioni strutturalmente diverse del fenomeno della mobilità: la prima, misura il flusso annuo dei trasferimenti definitivi nell'anno, la seconda, il flusso dei pendolari che ogni anno si trasferisce temporaneamente in un'altra area. La valutazione congiunta dei risultati delle due Indagini consente tuttavia di valutare quantitativamente la rilevanza del fenomeno della mobilità indotta dal bisogno di trovare un lavoro e di addivenire ad una misurazione che vada oltre la semplice percezione del rilevante e crescente deficit di capitale fisso sociale necessario per dare risposte adeguate alla dimensione demografica dell'area meridionale.

3.2. I trasferimenti di residenza in Italia: vivaci tra le regioni del Nord, nel Sud, molto meno, prevalgono invece quelli verso il resto del Paese⁶

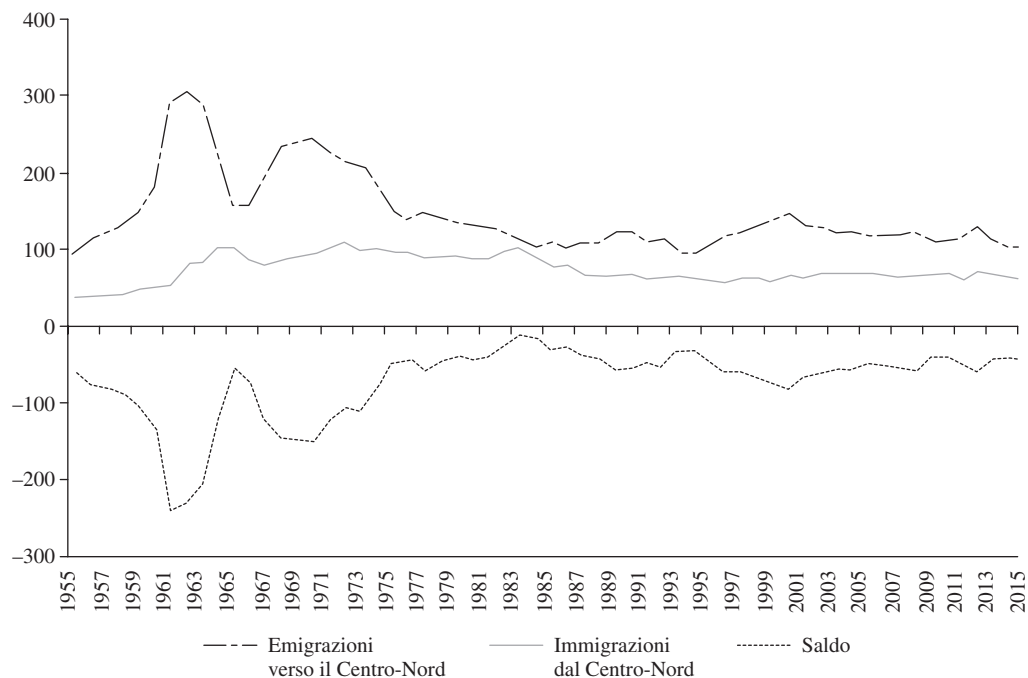
Negli anni della recessione la mobilità interna al territorio nazionale in virtù del suo comportamento sostanzialmente anticiclico non ha rallentato mentre mostra segni di indebolimento proprio nella fase di riavvio della crescita; nel 2015, infatti, per la prima volta dal 2004 il numero dei trasferimenti si riduce del 2%.

La mobilità investe prevalentemente le regioni del Centro-Nord nelle quali avvengono oltre i tre quarti degli spostamenti registrati nell'interno del territorio nazionale, meno di un quarto nel Mezzogiorno dove risiede il 34% della popolazione. Una assai modesta accessibilità infrastrutturale ed un tessuto produttivo poco diffuso non favoriscono gli scambi di popolazione tra le regioni del Mezzogiorno, nelle quali la mobilità è prevalentemente *intra* regionale e i flussi extraregionali privilegiano le regioni del Centro-Nord, questi ultimi pesano per oltre il 13% del totale degli spostamenti complessivi, un'incidenza che resta invariata dal 2007. Nel 2015, i tassi migratori relativi ai trasferimenti all'interno delle due ripartizioni territoriali mostrano dunque una minore propensione alla mobilità del Mezzogiorno (12 trasferimenti ogni mille residenti) rispetto a quella registrata nel Centro-Nord (18 per mille).

Nel più lungo periodo si può notare come al raggiunto equilibrio, sul finire degli anni Settanta, sul fronte delle migrazioni internazionali si contrapponga la permanenza di una perdita migratoria del Mezzogiorno verso tutte le altre ripartizioni del Paese. Il dualismo migratorio nel corso degli ultimi quattro decenni si caratterizza, diversamente da quella degli anni Cinquanta-Settanta, per la relativamente minore dimensione del fenomeno e per una maggiore selettività; tale fenomeno infatti, interessa le giovani generazioni con un più elevato grado di istruzione e la componente femminile risulta in costante crescita sino a rappresentare la metà dei

⁶ Le caratteristiche della mobilità territoriale nel nostro Paese possono essere specificate grazie ai risultati della *Indagine sui trasferimenti di residenza* condotta annualmente dall'ISTAT. Si tratta di un'indagine basata su modelli di rilevazione individuali, che permette di conoscere l'origine e la destinazione dei flussi, oltre che alcune caratteristiche socio-demografiche dei migranti, come la cittadinanza, l'età, il titolo di studio. I dati più aggiornati si riferiscono al 2015. Pur essendo meno recenti di quelli illustrati nel par. 2.3, tratti dai risultati dell'indagine sul bilancio demografico dei comuni a livello aggregato, essi consentono tuttavia di valutare l'andamento del fenomeno migratorio ad un maggior dettaglio.

FIG. 1. *Andamento migratorio del Mezzogiorno verso il Centro-Nord dal 1955 al 2015*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

migranti. Questa selettività si sta dimostrando sotto diversi aspetti particolarmente insidiosa per le sue nefaste conseguenze sullo sviluppo economico del Sud, per il venir meno del capitale umano altamente formato, e, più propriamente, sulla corretta crescita demografica, per l'esodo delle giovani generazioni in età feconda.

Dal 1976 al 2015 sono emigrati dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord 4,8 milioni di persone contro rientri per 2,9 milioni con una perdita netta per l'area di poco meno di 2 milioni. Solo nei primi quindici anni del nuovo secolo sono emigrati dal Sud 1,7 milioni di persone a fronte di un milione di rientri; si tratta per lo più (73%) di giovani tra i 15 e i 34 anni; i laureati costituiscono quasi un terzo del totale e la loro dinamica risulta meno sensibile ai cicli congiunturali dell'economia.

3.2.1. *L'emigrazione dal Sud è sempre più colta e ha un volto prevalente giovane*

Gli emigranti che dal Mezzogiorno si trasferiscono nel Centro-Nord sono individui prevalentemente in età lavorativa: tra i 25 e i 29 e 30 e i 34 anni, che presentano nel 2015 un saldo negativo pari, rispettivamente, a 13 mila e 10 mila unità. In queste fasce di età sono comprese anche le giovani coppie con figli, infatti è possibile rilevare anche un saldo negativo di oltre 2 mila unità nella classe 0-4 anni dovuto al flusso di bambini che si trasferiscono con i genitori nella nuova regione di residenza.

TAB. 9. *Cittadini italiani cancellati dal Mezzogiorno con più di 14 anni, per titolo di studio e regione di origine. Anni 2010-2015 (distribuzione percentuale)*

Titolo di studio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Mezzogiorno
2010									
Nessun titolo o licenza elementare	9,4	9,8	8,9	7,7	8,2	9,6	9,5	9,2	8,9
Diploma media inferiore	23,9	23,7	28,8	23,8	24,5	25,6	29,0	32,2	27,3
Diploma media superiore	37,2	32,3	39,7	40,0	36,1	38,2	38,0	37,5	38,7
Laurea	29,5	34,2	22,6	28,5	31,1	26,6	23,5	21,0	25,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2015									
Nessun titolo o licenza elementare	5,8	5,8	4,9	4,6	5,4	5,9	5,2	5,4	5,1
Diploma media inferiore	24,7	25,2	28,8	25,9	24,5	26,9	29,2	32,2	27,9
Diploma media superiore	35,8	35,7	38,4	37,0	36,3	37,6	36,7	35,1	37,2
Laurea	33,6	33,3	27,9	32,5	33,9	29,7	29,0	27,3	29,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT.

Nel 2015 oltre il 40% degli emigrati dal Sud aveva un'età compresa tra i 30 e i 49 anni, era il 32% quindici anni prima nello stesso periodo si riduce notevolmente la quota di coloro che hanno un'età compresa tra i 20 e i 29 anni dal 34% al 17%.

Ne consegue un aumento dell'età media degli emigranti dal Sud che si pensa possa essere ricondotto all'allungamento del periodo di istruzione. Il 67% dei cittadini italiani che nel 2015 lasciano il Mezzogiorno per una regione del Centro-Nord, ha un titolo di studio medio-alto: diploma superiore il 37,2% e laurea il 29,8% (nel 2010 le quote risultavano rispettivamente pari al 38,7 e a 25,1%) (Tab. 9). La perdita di capitale umano altamente formato appare in tutta evidenza se si considera che nel Mezzogiorno tra la popolazione residente di 15 anni e più il 32% aveva un diploma superiore, mentre solo l'11% possedeva una laurea.

I laureati non costituiscono, certo, la maggioranza degli emigranti, ma sono la componente più dinamica: aumentano da 22 mila del 2010 a 24 mila del 2015, vi corrisponde un aumento percentuale dell'8% rispetto ad un calo del -13% dei diplomati, del -7% dei soggetti con licenza media e del -48% dei soggetti scarsamente scolarizzati (elementare o nessun titolo di studio).

Il sensibile aumento della quota di persone che si trasferiscono con un elevato titolo di studio interessa tutte le regioni del Mezzogiorno. Le quote più alte di laureati sul totale degli emigrati si registrano in Basilicata e Abruzzo, rispettivamente il 33,9% e il 33,6%. Nelle altre regioni del Mezzogiorno la quota dei laureati che si trasferisce al Centro-Nord è comunque sempre superiore al 27%.

Nel 2015 si sono trasferiti dal Mezzogiorno in una regione centro-settentrionale 103 mila abitanti. Le regioni più grandi contribuiscono naturalmente con i flussi più consistenti come la Campania con 31 mila unità, la Sicilia con 23 mila e la Puglia con 18 mila unità; ad esse si unisce la Calabria (13 mila): 6,5 persone si tra-

TAB. 10. *Flussi e saldi migratori del Mezzogiorno con il Centro-Nord nel 2010 e 2015 (valori assoluti in migliaia)*

Regioni	Cancellati				Iscritti				Saldo		Saldo per mille residenti 2015
	2010		2015		2010		2015		2010	2015	
	Totale	Di cui stranieri	Totale	Di cui stranieri	Totale	Di cui stranieri	Totale	Di cui stranieri	Totale	Totale	
Abruzzo	6,2	1,4	5,1	1,0	4,9	1,0	5,1	1,1	-1,1	-2,1	-1,5
Molise	1,5	0,2	0,8	0,1	0,8	0,1	0,8	0,1	-0,7	-0,8	-2,5
Campania	34,1	2,6	17,4	1,4	16,9	2,2	18,1	2,8	-16,7	-14,5	-2,5
Puglia	19,4	1,4	11,5	1,1	10,2	0,9	10,9	1,2	-7,9	-8,0	-1,9
Basilicata	3,3	0,3	1,3	0,1	1,3	0,1	1,5	0,2	-2,0	-1,6	-2,8
Calabria	14,4	1,2	8,0	0,6	6,8	0,7	7,6	0,7	-6,4	-6,0	-3,0
Sicilia	23,9	1,8	16,4	1,4	12,8	1,0	13,7	1,3	-7,4	-10,5	-2,1
Sardegna	6,6	0,5	6,3	0,5	5,0	0,5	5,2	0,5	-0,3	-1,0	-0,6
Mezzogiorno	109,3	9,3	66,8	6,3	58,8	6,6	62,9	7,9	-42,5	-44,3	-2,1

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT.

sferiscono in una regione del Centro-Nord ogni mille residenti in Calabria, elevati appaiono anche i tassi migratori in Campania e Abruzzo (rispettivamente 5,4 per mille e 5,2 per mille).

I residenti che si trasferiscono dal Centro-Nord verso il Mezzogiorno, nel 2015, sono quasi 59 mila unità e, come per le emigrazioni, interessano la Campania, la Sicilia (con, rispettivamente, 17 mila e 13 mila trasferimenti dal Centro-Nord) e la Puglia (10 mila) (Tab. 10). In termini relativi, i flussi dal Centro-Nord hanno un impatto maggiore sui residenti della Calabria e Basilicata (il saldo per mille residenti è pari rispettivamente a -3,0 e -2,8).

La Lombardia è la regione del Centro-Nord che attrae il maggior numero di meridionali, più di un quarto dei migranti, mentre le regioni del Nord-Est si stanno mostrando meno attraenti a vantaggio delle regioni del Centro. Il Lazio nell'ultimo triennio si conferma stabilmente, con quasi un quinto del totale, la seconda regione di destinazione degli emigrati dalle regioni del Mezzogiorno.

A partire dai primi anni 2000 cresce il peso delle donne emigrate e con loro aumenta anche il tasso di scolarità dei migranti. I maschi rappresentano ancora la componente maggioritaria degli emigranti dal Sud, nel 2015 il rapporto di mascolinità è pari a 105% e raggiunge un massimo tra coloro che si trasferiscono diretti in Umbria e in Piemonte (entrambe il 111%).

Anche nel 2015 i laureati del Mezzogiorno preferiscono in maggioranza la Lombardia con un'incidenza del 38%, seguono l'Emilia Romagna con 33% e la Toscana con il 29%. Decisamente più modesta è la quota di laureati diretti in Valle d'Aosta e in Friuli Venezia Giulia (rispettivamente pari al 18% e al 22%).

La crescente offerta di laureati del Mezzogiorno contribuisce a determinare un sia pur lento aumento dell'età media degli emigranti da 31,3 anni del 2007 a 33,9 anni del 2015. Per coloro che si trasferiscono in Umbria e nel Lazio l'età media è di 35 anni mentre più giovani sono quelli diretti verso il Trentino Alto Adige e l'Emilia Romagna (meno di 33 anni).

TAB. 11. *Cittadini italiani di età superiore ai 25 anni cancellati per l'estero per luogo di origine (Centro-Nord/Mezzogiorno) e titolo di studio (laurea/altro titolo). Anni 2005-2015*

Anni	Centro-Nord				Mezzogiorno				Totale
	Laurea		Altro titolo	Totale Centro-Nord	Laurea		Altro titolo	Totale Mezzogiorno	
	V.a.	%			V.a.	%			
2004	2.692	19,4	11.176	13.868	1.205	7,9	13.981	15.186	29.054
2005	3.983	24,2	12.477	16.460	1.857	12,7	12.742	14.599	31.059
2006	5.204	26,9	14.165	19.369	2.244	14,7	13.035	15.279	34.648
2007	5.394	29,1	13.134	18.528	1.684	19,3	7.057	8.741	27.269
2008	5.906	29,3	14.277	20.183	1.988	21,2	7.391	9.379	29.562
2009	5.488	27,3	14.592	20.080	1.554	17,6	7.296	8.850	28.930
2010	6.182	29,2	15.022	21.204	1.801	23,1	5.979	7.780	28.984
2011	7.711	29,8	18.147	25.858	2.627	23,4	8.603	11.230	37.088
2012	10.549	29,6	25.102	35.651	3.662	23,7	11.806	15.468	51.119
2013	13.906	33,5	27.602	41.508	4.722	25,3	13.936	18.658	60.166
2014	14.194	33,2	28.590	42.784	4.801	24,2	15.056	19.857	62.641
2015	15.654	32,4	32.642	48.296	6.090	27,5	16.072	22.162	70.458
Totale	94.171	29,5	215.750	309.921	33.030	19,4	118.973	152.003	461.924

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT.

3.2.2. *Il fronte estero delle emigrazioni italiane, un risveglio della memoria del passato*

Come è noto gli italiani non hanno mai smesso di migrare all'interno dei confini nazionali e con l'inizio del nuovo secolo hanno ripreso a spostarsi all'estero; in questi primi quindici anni se ne sono andati dal Centro-Nord in 180 mila di cui 50 mila laureati; l'emigrazione netta dal Sud si ferma a 81 mila unità compresi 20 mila laureati. La struttura economica del nostro Paese, le politiche economiche e quelle sociali continuano a mostrarsi inadeguate a dare una risposta coerente con la dimensione del problema.

Con riferimento al più recente periodo di recessione è possibile stabile come dopo il triennio 2008-2010, di sostanziale stabilità, nel 2011 sono emigrate dall'Italia 37 mila persone di età superiore a 25 anni, 51 mila nel 2012, 60 mila nel 2013, 63 mila nel 2014 e 70 mila nel 2015 (Tab. 11). In termini relativi la crescita risulta più intensa nel Mezzogiorno (nel quale le emigrazioni di persone con 25 anni e più dal 2011 al 2015 sono passate da 11 mila a 22 mila unità con un aumento del 97%) che nel Centro-Nord (con un aumento da 26 mila nel 2011 a 48 mila nel 2015, pari a +87%).

Lo scoppio della crisi coincide con una accelerazione delle emigrazioni verso l'estero dei residenti nel Centro-Nord; nel Mezzogiorno, invece, si riduce il livello dei flussi; solo con il manifestarsi della seconda fase recessiva i meridionali riprendono la via dell'estero con maggior determinazione e nel 2015 contribuiscono per il 31% al totale dei flussi migratori esteri.

Gli emigrati per l'estero dal Mezzogiorno presentano un titolo di studio più basso di coloro che emigrano da una regione del Centro Nord: nel 2015 i meridionali che sono andati all'estero nel 27% dei casi avevano una laurea rispetto al 32% dei settentrionali.

La migrazione dal Mezzogiorno verso l'estero ha una dimensione domestica si esaurisce in larga misura nell'ambito dei paesi membri dell'UE ed ha un peso rilevante in Germania dove nel 2015 si sono trasferiti oltre 10 mila meridionali (quasi un terzo del totale), seguono ma con ranghi più sguarniti il Regno Unito (4,2 mila unità), la Svizzera (3,6 mila unità) e la Francia (2,2 mila unità); in tutti questi paesi si è registrato un forte aumento rispetto all'anno precedente che va dal +20% del Regno Unito, all'8,4% della Francia. Negli Stati Uniti si sono trasferiti 1,6 mila meridionali, il 5,5% in meno di un anno prima.

3.3. Il pendolarismo Sud-Nord: si intensificano nel 2016 quelli che erano i primi segnali di una ripresa l'anno precedente

Il risveglio delle attività produttive nelle regioni del Centro-Nord ha stimolato la ripresa del pendolarismo nel Mezzogiorno e nel 2016 interessa circa 208 mila persone pari al 9,3% del complesso dei pendolari a fronte del 6,3% della media del Centro-Nord. Gli spostamenti all'interno delle regioni del Sud hanno interessato 54 mila residenti con un lieve aumento rispetto al 2015 (49 mila), mentre risulta decisamente più elevato il pendolarismo verso le regioni del Centro-Nord o verso l'estero, 154 mila unità pari al 2,5% degli occupati residenti nel Sud e nelle Isole.

Nel 2016, rispetto all'anno precedente gli occupati residenti nel Mezzogiorno con un posto di lavoro nelle regioni centro-settentrionali o all'estero aumentano di circa 25 mila unità pari al +19,1%. Un aumento di pendolari consistente al punto di spiegare circa un quarto dell'aumento dell'occupazione complessiva del Mezzogiorno che lo scorso anno è risulta di circa 101 mila unità. Questo risultato conferma la natura ciclica del pendolarismo, in calo durante la crisi ed in crescita con la ripresa: il divario con il 2008 si riduce a circa 16 mila unità dalle 50 mila unità raggiunte nel 2014 al culmine della crisi. Gli occupati residenti nel Mezzogiorno che lavorano all'estero sono nella media del 2016 circa 17 mila 100 con un aumento, rispetto all'anno precedente, del 6,4% mentre quelli che lavorano in regioni del Centro-Nord sono circa 137 mila (+20,9% rispetto al 2015) pari al 2,3% dell'occupazione residente.

L'incidenza sul totale degli occupati di quelli che lavorano fuori dalla circoscrizione di residenza è diversa e di molto tra le regioni del Mezzogiorno, il valore più elevato si registra in Abruzzo (4,8%), in aumento rispetto al 2015 (4,6%), seguito da Campania e Calabria con il 3,2%, dal Molise (3,1%), dalla Sicilia (2,5%) e dalla Basilicata con il 2,4% mentre è più contenuto in Puglia (1,4%) ed, soprattutto, in Sardegna (0,8%). Gli spostamenti dalle regioni meridionali verso quelle del Centro-Nord sono solo in minima parte compensati da movimenti in direzione contraria. Il saldo tra entrate e uscite, fatta eccezione della Basilicata, è negativo in tutte le regioni meridionali ed assume maggior consistenza nelle regioni con la più ampia base demografica: Campania, Sicilia e Puglia.

I pendolari seguono in linea di massima gli stessi percorsi migratori di coloro i quali si trasferiscono definitivamente da una regione del Sud, la Lombardia, l'Emilia Romagna ed il Lazio, sono infatti le tre regioni con la più elevata presenza

TAB. 12. *Occupati che lavorano fuori della circoscrizione di residenza o all'estero. Anni 2008-2016*

Ripartizioni territoriali	2014	2015	2016	2015	2016	2008-2016
	Unità			Variazioni %		
Mezzogiorno - Centro-Nord	103.424	113.357	137.068	9,6	20,9	-14,5
Mezzogiorno - Estero	17.604	16.095	17.119	-8,6	6,4	47,3
Totale Mezzogiorno	121.029	129.453	154.187	7,0	19,1	-10,3
Centro-Nord - Mezzogiorno	31.463	30.368	32.149	-3,5	5,9	-41,4
Centro-Nord - Estero	87.010	105.531	120.221	21,3	13,9	44,7
Totale Centro-Nord	118.474	135.899	152.371	14,7	12,1	10,4
Italia	134.888	143.725	169.217	6,6	17,7	-21,3
Italia - Estero	104.615	121.627	137.341	16,3	12,9	45,0
Totale Italia	239.503	265.351	306.557	10,8	15,5	-1,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine RCFL*.

di pendolari meridionali con valori pari rispettivamente a circa 136, 68,5 e 68 mila unità e in aumento rispetto al 2015 per tutte e tre le regioni. Più in generale, la Lombardia assorbe pendolari che provengono prevalentemente da altre regioni settentrionali, solo il 17,7% proviene dal Mezzogiorno. In Emilia Romagna i meridionali contano per quasi il 19% del totale dei lavoratori da fuori regione, mentre nel Lazio e nelle Marche la quota dei meridionali è decisamente superiore e pari rispettivamente al 72% ed al 64%.

Un saldo negativo del pendolarismo non è del resto prerogativa delle sole regioni meridionali, interessa anche regioni quali il Piemonte, il Veneto, l'Umbria e le Marche.

I pendolari di lunga distanza, data la natura stessa del fenomeno, presentano una composizione strutturalmente diversa da quella propria dell'occupazione complessiva del Mezzogiorno; è più elevata, infatti, la componente giovanile 15-34 anni di età, quella dei single, e tra questi dei maschi, e quella dei dipendenti a termine e degli occupati a tempo pieno.

Più in dettaglio si può notare come oltre il 40% dei pendolari meridionali abbia meno di 35 anni rispetto al 23% degli occupati totali, mentre quasi il 70% ne abbia meno di 45. Il 47% circa è celibe a fronte del 27% degli occupati totali. Le persone coniugate rappresentano, invece, quasi il 48% dei pendolari a fronte del 64% degli occupati totali. In larga parte si tratta di individui relativamente giovani, che risiedono nella famiglia di origine: circa il 35% dei pendolari risulta infatti figlio dell'intestatario del foglio di famiglia. Sia per il gruppo dei celibi sia per quello dei figli, che peraltro in larga parte coincidono, l'incidenza del pendolarismo sul complesso dell'occupazione è particolarmente accentuata, intorno al 4% degli occupati nel complesso.

Tra i settori di impiego, l'agricoltura ha un peso trascurabile e comunque decisamente inferiore a quello sull'occupazione complessiva, mentre nell'industria e soprattutto nelle costruzioni la quota è maggiore, anche di quella rilevabile nel sistema economico meridionale nel suo complesso. Il variegato sistema dei servizi è il settore maggiormente interessato dal pendolarismo e il loro peso risulta sostanzialmente in linea con quello medio osservato per il totale dell'economia. Più in

Tab. 13. *Pendolari residenti nel Mezzogiorno che lavorano nel Centro-Nord o all'estero per ripartizione di destinazione e caratteristiche individuali, familiari e del lavoro svolto*
(valori assoluti in unità s.d.i.). Anno 2016

Voci	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Estero	Totale	Composizione % degli occupati pendolari	Composizione % degli occupati totali	Incidenza % sul totale dell'occupazione
Totale	38.302	26.800	71.965	17.119	154.187	100,0	100,0	2,5
Maschi	24.727	18.101	51.720	15.292	109.840	71,2	63,5	2,9
Femmine	13.575	8.699	20.245	1.827	44.347	28,8	36,5	2,0
15-24 anni	3.402	3.262	6.127	1.926	14.718	9,5	4,5	5,4
25-34 anni	14.228	7.896	20.125	7.912	50.161	32,5	18,1	4,6
35-44 anni	6.812	6.532	23.119	3.094	39.557	25,7	27,1	2,4
45-54 anni	10.530	5.142	15.939	2.535	34.146	22,1	29,2	1,9
55-64 anni	3.330	3.663	6.317	1.503	14.813	9,6	19,2	1,3
65 anni e più	0	306	338	149	793	0,5	1,9	0,7
Nessuno titolo, elementari	1.270	1.403	1.642	472	4.787	3,1	5,5	1,4
Licenza media	7.448	5.234	15.819	5.186	33.688	21,8	31,6	1,8
Superiori	13.454	12.507	31.998	7.425	65.384	42,4	43,2	2,5
Laurea + post	16.130	7.657	22.505	4.035	50.328	32,6	19,7	4,2
Celibe/nubile	18.236	13.534	30.451	9.950	72.170	46,8	27,4	4,4
Coniugato/a	17.823	12.031	36.717	6.844	73.414	47,6	63,6	1,9
Altro	2.244	1.236	4.797	325	8.603	5,6	9,0	1,6
Agricoltura	0	0	78	0	78	0,1	7,1	0,0
Industria in senso stretto	5.871	2.009	10.158	2.892	20.929	13,6	13,1	2,6
Costruzioni	4.601	5.373	8.309	2.101	20.383	13,2	6,7	5,0
Servizi	27.831	19.419	53.421	12.127	112.797	73,2	73,1	2,6
Alta	20.926	10.478	28.798	6.437	66.639	43,2	30,8	3,6
Media	13.546	11.963	34.055	9.479	69.043	44,8	53,2	2,1
Bassa	3.831	4.359	9.112	1.203	18.504	12,0	15,9	1,9
Dipendenti	34.497	23.820	66.088	15.858	140.262	91,0	74,4	17,0
A termine	11.089	11.667	15.320	7.098	45.174	29,3	13,6	1,0
Permanenti	23.408	12.153	50.768	8.760	95.088	61,7	60,8	2,6
Indipendenti	3.806	2.981	5.877	1.261	13.924	9,0	25,6	0,9
Tempo pieno	36.142	24.739	65.796	16.378	143.056	92,8	81,8	2,9
Tempo parziale	2.160	2.061	6.169	741	11.131	7,2	18,2	1,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Indagine RCFL.

dettaglio, i pendolari impiegati in agricoltura nel 2016 sono appena lo 0,02% (erano lo 0,6% nel 2015) contro il 7,1% degli occupati totali. Nelle costruzioni sono il 13,2% contro il 6,7% dell'occupazione totale. Nel 2016 si riduce, invece, la quota dei pendolari nell'industria in senso stretto (13,6%, era al 14,6% nel 2015) che resta comunque su livelli di poco più elevati rispetto all'incidenza del settore sull'occupazione complessiva (13,1%). Il pendolarismo di lunga distanza presenta significative differenze anche con riguardo alla condizione professionale ed alle tipologie contrattuali. La quota del lavoro dipendente sul totale dei pendolari è sensibilmente più accentuata (91% nel 2016), ma in ulteriore calo rispetto all'anno precedente (era al 92,5% nel 2015). Un risultato in linea con la natura temporanea del lavoro, più complesso apparirebbe del resto organizzare attività di lavoro autonome.

Tra i pendolari di lunga distanza che lavorano alle dipendenze è rilevante, anche se in calo nello scorso, anno il peso del lavoro a termine, oltre il doppio di quello riferito al totale dei dipendenti (29,3% contro il 13,6%). Molto meno diffuso è il lavoro a tempo parziale, ma in sensibile aumento nell'ultimo anno (+19,1%) sugli stessi valori si può trovare la componente del lavoro a tempo pieno. La modesta presenza del lavoro parziale trova una possibile giustificazione nella più contenuta presenza tra i pendolari delle donne e, più in generale è possibile affermare che la retribuzione in questo caso difficilmente potrebbe coprire i costi del pendolarismo.

I pendolari meridionali in complesso, si caratterizzano per un più elevato grado di istruzione e per una professionalità più elevata rispetto agli occupati totali. Il 24,9% circa dei pendolari che lavorano nel Centro-Nord o all'estero ha al massimo un diploma di scuola dell'obbligo a fronte del 37,1% degli occupati totali. Un terzo dei pendolari è laureato a fronte del 20% degli occupati in complesso. Pertanto la quota di professionalità più elevate risulta più alta tra i pendolari che non per il complesso degli occupati (43% contro 31% rispettivamente).

La propensione al pendolarismo, cresce con il crescere del livello professionale, ed è incentivata da maggiori retribuzioni e da migliori condizioni di lavoro generalmente associate a livelli professionali più elevati. L'afflusso verso il Centro-Nord delle persone più qualificate è favorito, secondo le evidenze dell'*Indagine Excelsior*, dalle difficoltà di reperimento nell'area di alcune figure professionali di livello medio-alto; peraltro è la minore presenza, nelle regioni meridionali di opportunità di lavoro di qualità che contribuisce ad alimentare la perdita di capitale umano dal Sud.

Le caratteristiche del pendolarismo Sud-Nord appena descritte sono presenti in tutte le regioni di destinazione con alcune differenze imposte dalle specificità dei sistemi produttivi regionali; non risulta estraneo del resto il ruolo dei percorsi migratori disegnati da anni di continue migrazioni che portano residenti di specifiche aree del Sud a spostarsi in specifiche aree del Nord per svolgere attività in altrettanto specifici settori economici.

Con riferimento alle ripartizioni di destinazione nel Centro-Nord si rileva in primo luogo una particolare concentrazione nel settore delle costruzioni nel Nord-Est (20% a fronte del 13% totale). Nel Centro Italia i pendolari meridionali risultano occupati in modo prevalente nei servizi (74,2% contro 73,2% del totale). Per i pen-

dolari impiegati nell'industria in senso stretto si rilevano quote sensibilmente più elevate nel Nord-Ovest ed all'estero. I pendolari occupati in attività legate all'agricoltura si concentrano agricoli si concentrano nel Centro mentre sono assenti nelle altre ripartizioni ed all'estero.

Con riferimento alla posizione professionale la quota dei dipendenti a tempo indeterminato (62% circa) è più elevata (intorno al 70%) nell'Italia Centrale e nel Nord-Ovest (61%) ed prossima al 50% nelle altre ripartizioni ed all'estero. Il *part time* è presente con quote più elevate nel Centro (8,6%) e nel Nord-Est (7,7%), più basse nel Nord-Ovest (4,8%) e all'estero (4,3%).

In linea con l'evoluzione dell'occupazione totale, l'aumento dei pendolari, è più elevato tra i dipendenti permanenti (+23,3% rispetto al 2015), mentre gli occupati a termine aumentano del 6,7%.

Il pendolarismo verso l'estero assume caratteristiche marcatamente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord. In quest'ultimo e specialmente nel Nord il fenomeno assume le caratteristiche specifiche del pendolarismo transfrontaliero verso i paesi confinanti quali, Svizzera, Austria, Francia e Slovenia, oltre ai casi particolari di San Marino e Stato Città del Vaticano. Per le regioni meridionali sembra configurare più un'emigrazione temporanea non seguita tuttavia dalla cancellazione dal comune di residenza. I paesi verso i quali si muovono i flussi più consistenti di pendolari meridionali sono la Germania e la Svizzera con circa il 14%, seguite dal Regno Unito e dalla Francia con circa il 12%. Rispetto al 2015 si rileva una decisa crescita di pendolari dal Mezzogiorno diretti verso la Francia e la Svizzera, calano sensibile, invece, gli spostamenti verso gli Stati Uniti.

4. CONCLUSIONI

All'indomani di una delle crisi economiche e sociali più profonde e gravi dell'era moderna, il Mezzogiorno si appresta ad affrontare un periodo di ricostruzione del tessuto economico e di riavvio di un processo di sviluppo in condizioni decisamente più svantaggiate di quelle che dettero avvio alla ricostruzione e allo sviluppo nell'immediato dopoguerra. Allora, infatti, le necessità della ricostruzione e dell'avvio di una nuova fase di sviluppo, erano garantite da una popolazione costituita prevalentemente da giovani e, su una giovane e sana popolazione in età da lavoro gravava un sistema di sicurezza sociale nel quale la presenza di persone in età avanzata era assai modesta. Il generale entusiasmo di vivere una età d'oro dello sviluppo induceva ad un incondizionato ottimismo per il futuro e la procreazione familiare compensava l'emorragia delle emigrazioni.

Oggi il quadro è radicalmente cambiato e non solo per gli effetti della severa recessione economica quanto per l'assenza, a partire dagli ultimi due decenni del Novecento, dell'idea di far parte di un progetto di sviluppo strutturato e coerente, in grado di restituire fiducia e incentivare un ruolo attivo dei singoli nel migliorare le proprie condizioni di vita e nel contribuire alla creazione di benessere condiviso. L'esito è scontato: le famiglie fanno sempre meno figli e i giovani se ne vanno; la

popolazione così invecchia e si riduce continuamente. Su una popolazione attiva relativamente meno giovane grava invece un onere per la sicurezza sociale enorme e crescente che sottrae inevitabilmente risorse per investimenti produttivi in grado di migliorare la produttività e la competitività del sistema economico.

L'esigenza di disporre di consistenti risorse da destinare all'accumulazione di capitale deve inoltre misurarsi con una situazione delle finanze pubbliche sulle quali grava il peso del rilevante debito pubblico accumulato dagli anni Ottanta del secolo scorso. Né aiuta del resto una popolazione invecchiata nella quale il saggio di risparmio risulta indebolito dalla minore presenza della componente più giovane e occupata che ha invece una più elevata propensione a risparmiare una quota maggiore del reddito percepito.

Il recupero sul ritardo di sviluppo del Sud appare decisamente più arduo, tanto più che non vi è consapevolezza del fatto che ciò rappresenta una nuova declinazione del dualismo. Una popolazione in rapido invecchiamento in un'area dove risulta ancora forte il deficit di capitale fisso sociale potrebbe innescare un pericoloso fenomeno di causazione circolare e cumulativa negativa: maggiori oneri sociali, minore competitività del sistema economico, minori redditi e capacità di accumulazione e crescente dipendenza dall'esterno.

Il Sud, dunque, non è più un'area giovane né tanto meno il serbatoio della demografia del resto del Paese, e si avvia anzi a presentare tutte le caratteristiche negative di un'area sviluppata e opulenta senza esserlo mai stata. Un quadro demografico che sta diventando sempre più complesso nel quale un ruolo non marginale stanno avendo e avranno ancor più in futuro, le migrazioni straniere.

Nel corso degli ultimi quindici anni, infatti, la popolazione meridionale è cresciuta di soli 264 mila abitanti a fronte dei 3 milioni e 329 mila nel Centro-Nord; nello stesso periodo la popolazione autoctona del Sud è diminuita di 393 mila unità mentre è cresciuta di 274 mila nel Nord.

In entrambe le ripartizioni del Paese un ruolo fondamentale è stato svolto dalle migrazioni estere, infatti, nel Mezzogiorno l'aumento della popolazione straniera ha permesso di arrestare la perdita di popolazione (effetto soprattutto dell'interscambio migratorio interno) e di arrivare a un bilancio demografico positivo, nel Centro-Nord l'aumento è stato talmente ampio da far registrare ritmi di crescita particolarmente intensi. La popolazione italiana è cresciuta solo nel Nord grazie ai consistenti flussi di migrazioni dal Sud.

Dall'inizio del terzo millennio, l'evoluzione della popolazione indica a livello nazionale una tendenza strutturale ad una crescente riduzione della consistenza e ad un mutamento della sua struttura. La geografia umana del Paese sta cambiando in modo inquietante, e nient'affatto favorevole per il Mezzogiorno. Il Centro-Nord sperimenterà, nei prossimi anni, una riduzione della popolazione contenuta dalle immigrazioni dall'estero, da quelle dal Sud e da una ripresa della natalità, mentre il Mezzogiorno resterà terra d'emigrazione con scarse capacità di attrarre immigrati dall'estero e sarà interessato da un progressivo calo delle nascite.

Queste tendenze, secondo le previsioni dell'ISTAT, implicherebbero per il Mezzogiorno una perdita di 5,3 milioni di abitanti tra il 2016 e il 2065, a fronte di un

assai più modesto calo (1,9 milioni) nel Centro-Nord. Il risultato di queste dinamiche sarebbe un calo di sette punti percentuali nella quota di popolazione residente nel Sud, con valori che scenderebbero dall'attuale 34,4% al 29,2% del 2065.

Tutte le regioni meridionali saranno interessate da un drastico calo della natalità contrastata da una immigrazione dall'estero apprezzabile solo per l'Abruzzo e la Sardegna; al contrario, la Campania e la Puglia sembrerebbero essere interessate da un saldo migratorio continuamente negativo: le immigrazioni dall'estero non sembrerebbero nemmeno in grado di compensare le perdite migratorie interne.

VI. Redditi, povertà e disuguaglianze tra crisi e ripresa produttiva

1. LA RIPRESA NON INCIDE SULLE CONDIZIONI SOCIALI

1.1. *La povertà non diminuisce, cresce il lavoro a bassa retribuzione*

La ripresa economica non sembra ancora in grado di incidere su una condizione sociale che resta allarmante, in cui si combinano povertà, disuguaglianze e immobilità sociale.

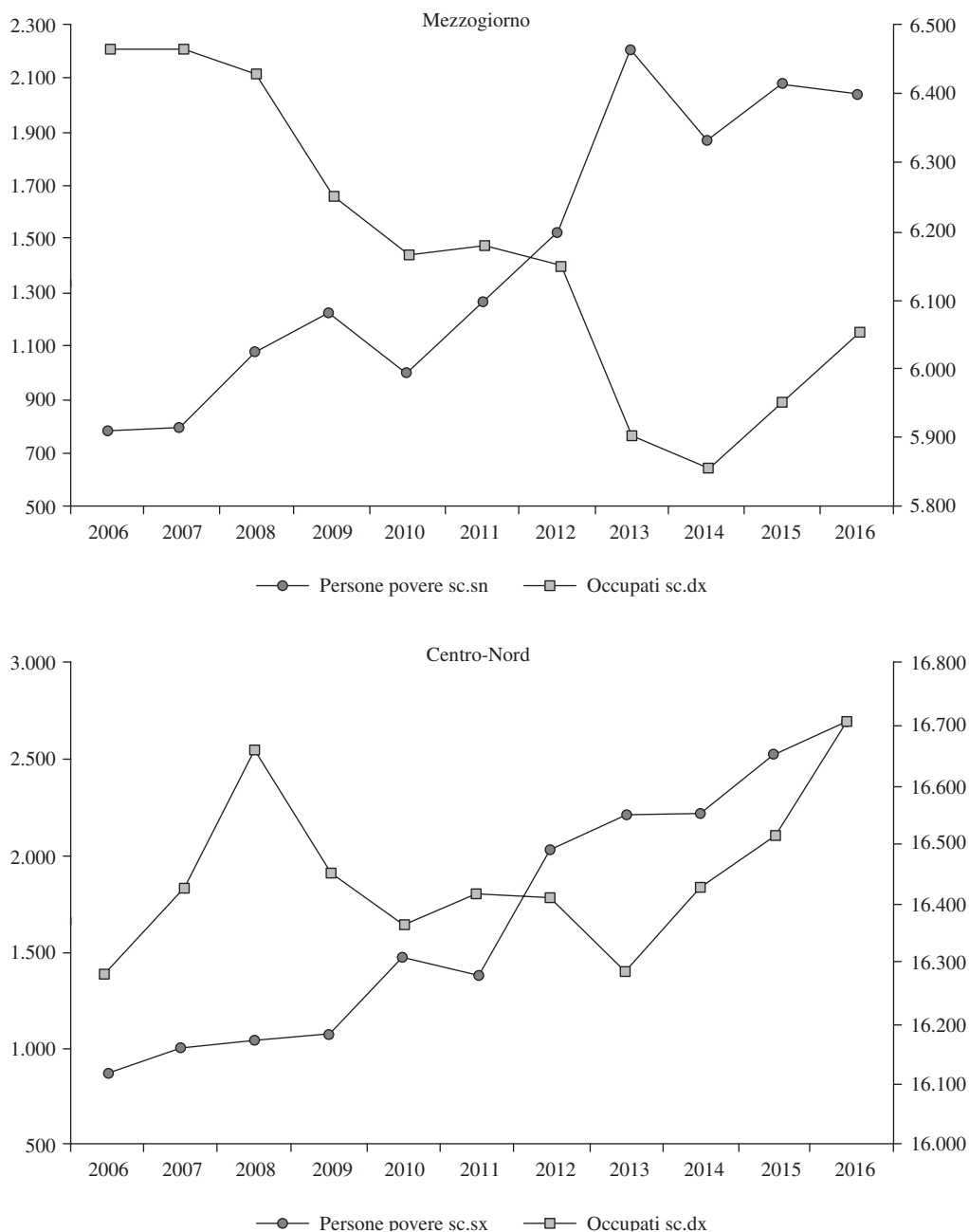
I livelli di povertà assoluta non aumentano ma tendono a restare sui livelli raggiunti al culmine della crisi, malgrado la forte ripresa occupazionale. Da valori di poco superiori a 1,5 milioni nella prima metà degli anni Duemila i poveri sono ormai stabilmente intorno ai 4,5 milioni, di cui oltre 2 milioni nel solo Mezzogiorno.

L'aumento dell'occupazione e dei redditi reali da lavoro con la ripresa 2015-2016 si accompagna nel biennio ad un aumento sensibile delle persone in condizioni di povertà assoluta nel Centro-Nord¹ e, nel complesso, seppur in minor misura, anche nel Mezzogiorno (Fig. 1). È vero che l'incidenza della povertà si riduce nel 2016, ma troppo lievemente rispetto all'aumento dell'anno precedente, e se confrontato con la dinamica dell'occupazione: tradizionalmente l'area presenta una più stretta correlazione tra andamento dell'occupazione e dei redditi da lavoro e spesa per consumi. Ancora nel 2016, infatti, circa 10 meridionali su cento risultano in condizione di povertà assoluta contro poco più di 6 nel Centro-Nord: erano rispettivamente pari a 5 e 2,4 solo dieci anni prima.

Il divario territoriale Nord-Sud si combina e si somma ad altri divari, come quello centro-periferie. L'incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno nel 2016

¹ Il dato del Centro-Nord sembra in parte connesso alla maggiore presenza di stranieri nella circoscrizione rispetto al Sud. Guardando le caratteristiche familiari, infatti, tra le famiglie in povertà assoluta le tipologie familiari che risultano più vulnerabili sono le famiglie con stranieri o di soli stranieri, per le quali l'incidenza della povertà è stimata rispettivamente al 27,4% e al 25,7%. Nell'ultimo anno, inoltre, il Centro-Nord ha risentito il forte impatto delle calamità naturali verificatesi: l'aumento delle persone in condizioni di povertà è, infatti, concentrato nelle regioni centrali e sembra riflettere in buona parte i danni connessi al terremoto.

FIG. 1. *Andamento delle persone in condizione di povertà e degli occupati per area geografica (2006-2016) (dati in migliaia)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

aumenta nelle periferie delle aree metropolitane e nei comuni con più di 50 mila abitanti (da 8,8% nel 2015 a 11,1% nel 2016) e diminuisce sensibilmente, invece,

nei comuni centro delle aree metropolitane e in misura più contenuta nei comuni con meno di 50 mila abitanti (da 8,4% nel 2015 a 5,4% nel 2016 e da 8,8% a 7,8% rispettivamente). Questa tendenza si può rilevare anche nelle aree metropolitane del Nord che nell'anno precedente avevano invece sperimentato un forte aumento della povertà. Nel Centro la povertà incide in modo crescente sulla popolazione residente sia nelle aree metropolitane che nei comuni di minore dimensione.

A spiegare la persistenza della povertà su livelli elevati è il fatto che la ripresa dell'occupazione non ha inciso sulla profonda «ristrutturazione al ribasso» del mercato del lavoro nella crisi, con un certo *downgrading* delle occupazioni (cfr. il Rapporto dell'anno precedente), l'esplosione del lavoro *part time* (involontario, cfr. Cap. IV) e l'esclusione dei giovani *under 35*. Inoltre, ha prevalentemente interessato i segmenti più forti del mercato del lavoro, diffondendosi poi solo parzialmente anche alle fasce di popolazione più esposte al rischio di marginalizzazione sociale, ossia i lavoratori con un basso livello di istruzione, gli stranieri e i giovani *under 35* anni: gli occupati con nessun titolo o con la licenza elementare flettono ancora sia nel 2015 che nel 2016, il tasso di crescita degli occupati stranieri si dimezza passando da valori intorno al 5% annuo negli anni della crisi a circa il 2,5% nel biennio di ripresa.

Più precisamente, il fattore che ha inciso sull'aggravarsi della condizione sociale è l'incremento dei *lavoratori a bassa retribuzione*², che ha caratterizzato l'ultimo decennio. La quota dei lavoratori a bassa retribuzione, dopo un andamento sostanzialmente stabile nella prima metà degli anni Duemila, è salita nella crisi dal 30% a circa il 35%. L'impatto della crisi sulla dinamica salariale ha riguardato più che i livelli salariali il monte salari complessivo, attraverso la riduzione delle ore lavorate ed il diffondersi di rapporti contrattuali flessibili: dall'analisi dei dati INPS sulle retribuzioni del settore privato emerge infatti che la flessione riguarda i redditi annuali mentre i redditi settimanali registrano un moderato aumento³.

Indicazioni parzialmente simili si ricavano dall'analisi dei dati ISTAT di contabilità nazionale e delle retribuzioni contrattuali. La dinamica delle retribuzioni si mantiene elevata fino al 2010 (risentendo con un certo ritardo del rallentamento produttivo), per poi flettere decisamente a partire dal 2011: le retribuzioni fissate dalla contrattazione nazionale fanno registrare variazioni costantemente inferiori al 2% e in continua diminuzione, dall'1,7% del 2011 allo 0,6% del 2016, che rappresenta il minimo storico della serie. Il tasso medio annuo di crescita scende dal 2,9% del triennio 2007-2010 all'1,3% del sessennio 2010-2016.

² Cfr. Banca d'Italia, *Relazione Annuale sul 2016* e F. D'Amuri, *I lavoratori a bassa retribuzione in Italia: evidenze descrittive e indicazioni di policy*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora e T. Treu (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Collana Arel, Bologna, Il Mulino, 2017.

³ Sembra, inoltre, che il divario tra retribuzioni annuali e settimanali abbia riguardato in particolare i lavoratori a più basso reddito fino ai redditi mediani, mentre per le fasce di reddito più elevate gli aumenti derivati dai salari settimanali si sono essenzialmente tramutati in aumenti dei salari annuali. Cfr. P. Naticchioni, *Le disuguaglianze salariali nel mercato del lavoro italiano*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora e T. Treu (a cura di), *Salari, produttività e disuguaglianze*, cit.

FIG. 2. *Retribuzioni di fatto per unità di lavoro reali (a) per area geografica. Anni 2008-2016 (numeri indice 2008 = 100)*



(a) Retribuzioni deflazionate con il deflatore dei consumi finali delle famiglie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine sulle retribuzioni contrattuali* e *Conti economici nazionali*.

I risultati, pur modesti, in termini di reddito ottenuti dalla contrattazione, sono stati parzialmente erosi dalla dinamica occupazionale. L'andamento complessivo sottende peraltro rilevanti differenze territoriali che riflettono il diverso apporto della contrattazione aziendale e dell'effetto di ricomposizione dell'occupazione e degli orari: le retribuzioni reali, calcolate con il deflatore dei consumi delle famiglie, aumentano rispetto al 2008 del 2,4% nel Centro-Nord mentre diminuiscono del 4,1% nel Mezzogiorno. Nell'area, insomma, la crisi non solo ha avuto un maggior impatto in termini di perdita occupazionale ma anche in termini di retribuzioni di fatto pro capite, evidenziando le maggiori difficoltà delle imprese meridionali in un contesto di crescenti difficoltà competitive.

1.2. *Il (debole e tardivo) ruolo dell'azione redistributiva*

La diffusione della povertà, registrata soprattutto nella seconda fase della crisi, sembra in larga parte dipendere dalla sostanziale continuità dei provvedimenti orientati al risanamento ed alla stabilità dei conti pubblici. Come emerge dai dati relativi ai paesi dell'Unione europea, la povertà è aumentata in misura significativa solo nei paesi maggiormente coinvolti nella crisi del debito.

Gli sviluppi nel periodo più recente suggeriscono un certo deterioramento della capacità del *welfare* nel controbilanciare le crescenti disuguaglianze indotte dal mercato. Sono relativamente pochi i paesi europei in cui l'intensificarsi dell'azione

redistributiva ha consentito di contrastare il tendenziale aumento delle diseguaglianze o addirittura di invertirlo.

In Italia la capacità redistributiva dell'intervento pubblico è aumentata con grave ritardo, e non in misura sufficiente a evitare l'aumento (sia pur moderato) delle diseguaglianze: l'indice di Gini è passato da un valore di 31,2 del 2008 a 32,4 nel 2015 (v. *infra*). Il relativamente minore, rispetto alla media europea, ruolo dell'azione redistributiva in Italia è connesso al fatto che – nel nostro Paese più che altrove – gran parte dell'azione redistributiva è svolta dai trasferimenti pensionistici (da soli spiegano l'85% della riduzione della diseguaglianza prima e dopo i trasferimenti)⁴, mentre modesto è il peso di altri trasferimenti monetari di sostegno al reddito (come assegni al nucleo familiare e sussidi di disoccupazione).

Dai dati sulla formazione del reddito disponibile è possibile ricavare indicazioni sull'evoluzione del reddito primario e dell'azione redistributiva a livello territoriale (Tab. 1). La dinamica del reddito disponibile in Italia nel periodo più recente evidenzia un profilo moderatamente calante in termini nominali che sottende flessioni più consistenti in termini reali. Tra il 2008 e il 2015 il reddito disponibile flette, in termini nominali dell'1,6% nel Mezzogiorno e del 4,1% nel Centro-Nord, e in termini reali (misurato con il deflatore dei consumi delle famiglie) del 9,9% e dell'11,1% rispettivamente nelle due circoscrizioni.

L'evoluzione negativa determinata dall'azione del mercato, e quindi la dinamica dei redditi primari, è stata in parte corretta da una crescita dell'azione redistributiva pubblica cominciata solo negli ultimi anni. Il valore pro capite della distribuzione secondaria, negli anni della crisi, si è quasi raddoppiato. Nel Mezzogiorno il peso della distribuzione secondaria è più elevato (14,3% a fronte del 3,9% del Centro-Nord nel 2015), ma l'incremento è stato più sensibile nel Centro-Nord, dove partendo da valori molto bassi si è più che triplicato nel corso della fase recessiva. Nel Mezzogiorno la quota relativa alle operazioni di redistribuzione delle amministrazioni pubbliche si attesta in valori pro capite poco al di sotto dei 1.900 euro nel 2015 (era a 1.250 euro nel 2008), con valori vicini o superiori ai 2.000 euro in tutte le regioni, con l'eccezione di Abruzzo e Campania (circa 1.700 e 1.500 euro rispettivamente).

Per il 2016, non sono ancora disponibili dati a livello territoriale. In Italia, il reddito disponibile delle famiglie riprende a crescere moderatamente nel 2015 (+0,8%) e accelera nel 2016 (+1,6%), per effetto di un incremento significativo del reddito primario spinto dalla ripresa dei redditi da lavoro dipendente connessa all'aumento dell'occupazione. L'azione delle Amministrazioni pubbliche mentre aveva avuto un effetto positivo nel 2014, compensando con i c.d. «80 euro» la flessione del reddito primario, nel 2015 ha invece addirittura frenato la dinamica del reddito primario, mentre nel 2016 è stata sostanzialmente «neutra»: reddito disponibile e reddito primario sono aumentati entrambi dell'1,6%.

⁴ In Germania e in Francia la quota scende rispettivamente al 76 e al 70%.

TAB. 1. *Formazione del reddito disponibile delle famiglie. Principali voci economiche per area geografica. Anni 2008 e 2015 (valori assoluti pro capite)*

Ripartizioni territoriali	2008			2015			Var. % 2008-2015		
	Reddito primario	Distribuzione secondaria	Reddito disponibile	Reddito primario	Distribuzione secondaria	Reddito disponibile	Reddito primario	Distribuzione secondaria	Reddito disponibile
Mezzogiorno	12.154	1.250	13.404	11.306	1.882	13.188	-7,0	50,6	-1,6
Centro-Nord	20.762	246	21.008	19.353	787	20.139	-6,8	219,6	-4,1
Italia	17.748	597	18.345	16.588	1.163	17.751	-6,5	94,7	-3,2
	Composizione percentuale						Var. % 2008-2015 reali*		
Mezzogiorno	90,7	9,3	100,0	85,7	14,3	100,0	-14,8	38,0	-9,9
Centro-Nord	98,8	1,2	100,0	96,1	3,9	100,0	-13,5	196,4	-11,1
Italia	96,7	3,3	100,0	93,4	6,6	100,0	-13,6	80,0	-10,6

* Valori nominali deflazionati con il deflatore dei consumi finali delle famiglie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

2. L'IMPATTO DELLA CRISI SUL REDDITO E LA RICCHEZZA DELLE FAMIGLIE

2.1. *Il reddito delle famiglie e la sua distribuzione: l'impatto dei redditi da lavoro*

L'indagine sui bilanci delle famiglie, condotta dalla Banca d'Italia⁵ con cadenza biennale, consente di articolare e approfondire l'analisi, fornendo indicazioni interessanti sulle condizioni economiche delle famiglie. Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2014, per cui consentono di valutare l'impatto della crisi sui bilanci delle famiglie ma non della ripresa.

In base ai dati dell'indagine, nel 2014 le famiglie italiane residenti nel Mezzogiorno sono il 34,6% in linea con il dato del 2008 (34,9%). Le famiglie meridionali sono in media più numerose (2,63 componenti a fronte dei 2,38 del Centro-Nord), ma il numero dei componenti è in lieve calo nel Mezzogiorno ed in moderato aumento nel Centro-Nord (2,83 e 2,35 rispettivamente nel 2008 nelle due circoscrizioni)⁶.

Nel 2014 il reddito familiare netto medio⁷ delle famiglie italiane è stato pari a circa 30.525 euro annui, mentre quello delle famiglie del Mezzogiorno ammontava a 23.543 euro, su valori intorno al 70% rispetto a quelli del Centro-Nord (34.153 euro). Il reddito familiare italiano (Tab. 2) è composto per circa il 40% da reddito da lavoro dipendente, per l'11% circa da reddito da lavoro autonomo, per il 27-28% da trasferimenti e per il 21% da redditi di capitale. La composizione è alquanto simile nelle due circoscrizioni con riguardo al reddito da lavoro dipendente ed autonomo mentre per i trasferimenti si rileva un peso maggiore intorno al 30% per il Mezzogiorno che presenta una quota minore, circa il 18%, per i redditi da capitale. Rispetto al 2008 nel Mezzogiorno si rileva una sensibile flessione della quota da lavoro sia dipendente che autonomo compensata da un aumento dei trasferimenti ed in minor misura dei redditi da capitale. Nel Centro-Nord flettono decisamente le quote del lavoro autonomo e dei redditi di capitale, resta stabile quella da lavoro

⁵ Dal 1977 sono disponibili i dati delle interviste dell'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane (IBF) condotta dalla Banca d'Italia. Dal 1998 la cadenza dell'indagine è biennale e rileva la fotografia al 31 dicembre di ogni anno pari. Nel 2008 l'indagine ha riguardato 7.977 famiglie, 19.907 individui, di cui 13.266 percettori di reddito. Delle 7.977 famiglie, 4.345 sono famiglie *panel*, ovvero intervistate anche nella precedente rilevazione (o anche in indagini precedenti) e le rimanenti 3.632 sono famiglie intervistate per la prima volta. Nel 2014, l'indagine ha riguardato 8.156 famiglie e 19.366 individui, di cui 13.533 percettori di reddito. Delle 8.156 famiglie, 4.459 sono famiglie *panel*, ovvero intervistate anche nella precedente rilevazione (o anche in indagini precedenti) e le rimanenti 3.697 sono famiglie intervistate per la prima volta nella presente indagine.

⁶ La scala di equivalenza media delle famiglie del campione è conseguentemente rimasta sostanzialmente stabile a livello nazionale intorno all'1,7 è leggermente aumentata quella del Centro-Nord ad 1,67 (era 1,65 nel 2008) mentre il Mezzogiorno, nel periodo considerato, è passato da una scala di equivalenza di 1,87 ad una di 1,79. La scala di equivalenza consente di tenere conto delle economie di scala della famiglia, rapportando il numero di componenti secondo una metodologia OCSE che da al capofamiglia un peso pari a 1 e poi somma per ogni altro componente il valore 0,5 se maggiore di 14 anni altrimenti il valore 0,3. La scala di equivalenza media qui indicata, indica il valore medio del campione analizzato, in modo da capire come è cambiata la composizione familiare.

⁷ Il reddito netto familiare è dato dalla somma di tutti i redditi da lavoro dipendente e autonomo, da trasferimenti da pensione e altro, da capitale. Il reddito medio è calcolato misurando la media ponderata per riportare il campione all'universo.

TAB. 2. *Il reddito e la sua struttura per area geografica nel 2008 e 2014*

Reddito	2008			2014			Variazioni % 2014-2008		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Reddito per famiglia (euro)									
Reddito medio	24.122	36.008	32.146	23.547	34.153	30.525	-2,4	-5,2	-5,0
Reddito da lavoro dipendente	10.339	14.359	13.052	9.449	13.814	12.321	-8,6	-3,8	-5,6
Reddito da lavoro autonomo	3.009	4.754	4.187	2.623	3.976	3.513	-12,8	-16,4	-16,1
Reddito da trasferimenti	6.640	8.751	8.065	7.190	9.006	8.385	8,3	2,9	4,0
Reddito da capitale	4.134	8.145	6.842	4.285	7.357	6.306	3,7	-9,7	-7,8
Composizione del reddito all'interno del campione (%)							Var. in punti %		
Reddito da lavoro dipendente	42,9	39,9	40,6	40,1	40,4	40,4	-2,7	0,6	-0,2
Reddito da lavoro autonomo	12,5	13,2	13,0	11,1	11,6	11,5	-1,3	-1,6	-1,5
Reddito da trasferimenti	27,5	24,3	25,1	30,5	26,4	27,5	3,0	2,1	2,4
Reddito da capitale	17,1	22,6	21,3	18,2	21,5	20,7	1,1	-1,1	-0,6

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*, 2008 e 2014.

dipendente ed aumenta il peso dei trasferimenti. L'aumento dei trasferimenti riflette un deciso aumento dei redditi da pensione ed uno più contenuto degli ammortizzatori sociali in entrambe le circoscrizioni.

Passando ora a considerare i livelli, il reddito familiare medio italiano si riduce rispetto al 2008 del 5% in termini nominali e del 11,4% in termini di potere d'acquisto⁸. L'analisi territoriale evidenzia una flessione nominale del 2,4% nel Mezzogiorno (-9,2% in termini reali) e del 5,2% nel Centro-Nord (-11,5% in termini reali). L'analisi dei diversi componenti del reddito familiare evidenzia una flessione più consistente dei redditi da lavoro nel Mezzogiorno parzialmente compensata da un aumento più accentuato dei trasferimenti.

I dati dell'indagine confermano il forte impatto della crisi rilevato da altre fonti e collegato principalmente alla riduzione dei redditi da lavoro, dipendente e autonomo. Il declino dei redditi si è concentrato nel periodo dal 2008 al 2012, mentre nel 2014 si registrano valori nominali sui livelli del 2012 per effetto di un'azione compensativa dei trasferimenti, non in grado però di mantenere invariato il potere d'acquisto delle famiglie. Dal 2008 l'incidenza degli individui a basso reddito è cresciuta nelle fasce di età centrali fino a 54 anni, ed è diminuita tra i più anziani, per effetto della stabilità delle loro entrate rispetto al calo generalizzato dei redditi.

⁸ Le grandezze nominali (redditi e ricchezza) sono deflazionate con il rapporto tra la spesa per consumi delle famiglie residenti a prezzi correnti e quella a prezzi concatenati della contabilità nazionale come suggerito dalla Banca d'Italia. Questo deflatore è preferibile all'indice dei prezzi al consumo poiché include alcuni beni e servizi consumati dalle famiglie che sono esclusi dall'indice dei prezzi al consumo (ad esempio, gli affitti imputati). Il valore del deflatore riflette inoltre le diverse dinamiche a livello territoriale.

Alla dinamica del Centro-Nord contribuisce il crescente peso degli stranieri la cui quota sugli individui a basso reddito era nel 2014 pari al 44%.

Il *gap* tra Mezzogiorno e Centro-Nord introdotto in precedenza con riferimento al reddito medio si innalza se si considera il reddito equivalente come indicatore di benessere che tiene conto della composizione familiare e delle economie di scala che ne derivano⁹. Il reddito equivalente (Tab. 3) era nel 2014 pari a 17.910 euro a livello nazionale, 13.147 nel Mezzogiorno e 20.425 nel Centro-Nord: se la distanza in termini di reddito medio era di 30 punti, nel reddito equivalente è di oltre 35 punti.

Le famiglie del Mezzogiorno confermano di essere decisamente più numerose e con un numero inferiore di percettori di reddito. Le famiglie con almeno 4 componenti rappresentano oltre un quarto del campione meridionale contro un 18% di quello del Centro-Nord, mentre le famiglie con al massimo due componenti si aggirano intorno al 55% nel Mezzogiorno contro i due terzi del campione del Centro-Nord. Inoltre, le famiglie monoreddito del Mezzogiorno continuano a rappresentare il 60% del campione. Di conseguenza, il reddito equivalente di una famiglia del Mezzogiorno corrisponde a circa il 60% di quello di una famiglia del Centro-Nord (Tab. 3). Le famiglie del Mezzogiorno con più di 4 componenti hanno un reddito equivalente inferiore a 10.000 euro. Sono proprio queste famiglie a subire la peggiore contrazione soprattutto quando la composizione si caratterizza per un alto numero di non percettori di reddito.

Dall'analisi di genere non emergono differenze sostanziali, mentre l'età e il titolo di studio continuano a rappresentare degli indicatori decisamente rilevanti. Il reddito equivalente si è ridotto soprattutto per le famiglie composte da giovani e da persone di età intermedia. Solo gli *over* 65 registrano un lieve incremento. Se il capofamiglia ha meno di 30 anni, il reddito equivalente medio è appena superiore ai 10.000 euro nel Mezzogiorno contro i circa 17.000 euro del Centro-Nord. Un capofamiglia meridionale laureato può sperare in un reddito equivalente di quasi 25.000 euro, mentre un capofamiglia con un basso livello di istruzione può guadagnare in media 11.000, sensibilmente al di sotto del valore medio.

Quanto alla dinamica nella crisi, non deve confortare troppo l'incremento del reddito equivalente nel Mezzogiorno, in quanto interamente dovuto alla dinamica dei componenti della famiglia conseguente all'evoluzione demografica. Il reddito equivalente cresce infatti leggermente nel Mezzogiorno rispetto al 2008 (+1,9%) mentre flette nel Centro-Nord (-6,6%) dove la dimensione familiare aumenta per effetto degli stranieri. In termini di potere d'acquisto, del resto, il reddito equivalente flette nel periodo considerato sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord (rispettivamente, del 5,3% e del 10,9%).

Nel 2014, la distribuzione del reddito è stata influenzata anche dai c.d. «80 euro», il bonus fiscale previsto dal decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014, destinato

⁹ Il reddito equivalente è dato dal rapporto fra il reddito familiare complessivo e il numero di adulti equivalenti. Quest'ultimo viene calcolato assegnando al capofamiglia il valore 1 e sommando, per ogni altro membro della famiglia, il valore 0,5 se ha un'età superiore a 14 anni o il valore 0,3 se ha un'età inferiore.

TAB. 3. *Distribuzione del reddito equivalente per caratteristiche della famiglia*

Reddito	2008			2014			Variazioni % 2014-2008		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Reddito equivalente medio	12.908	21.870	18.744	13.147	20.425	17.910	1,9	-6,6	-4,4
Reddito equivalente per numero di componenti familiari									
1 componente	13.571	21.415	19.529	14.617	21.139	19.206	7,7	-1,3	-1,7
2 componenti	15.441	23.564	21.402	15.419	23.652	21.313	-0,1	0,4	-0,4
3 componenti	14.247	23.155	20.568	14.933	21.355	19.216	4,8	-7,8	-6,6
4 componenti	12.779	20.672	17.446	11.850	19.054	16.301	-7,3	-7,8	-6,6
5 e più componenti	9.573	17.342	13.033	9.934	14.413	12.448	3,8	-16,9	-4,5
Reddito equivalente per numero di componenti familiari non percettori di reddito									
Nessun componente	16.168	23.787	22.026	16.824	23.561	21.744	4,1	-1,0	-1,3
1 componente	14.359	21.720	19.464	14.221	20.419	18.319	-1,0	-6,0	-5,9
2 componenti	11.565	19.352	16.547	11.167	17.684	15.416	-3,4	-8,6	-6,8
3 e più componenti	9.305	13.734	10.927	8.798	13.106	10.860	-5,4	-4,6	-0,6
Reddito equivalente per genere del capofamiglia									
Maschi	13.690	22.908	20.028	13.956	21.724	19.223	1,9	-5,2	-4,0
Femmine	13.161	20.528	18.327	13.788	20.282	18.148	4,8	-1,2	-1,0
Reddito equivalente per titolo di studio del capofamiglia									
Scuola dell'obbligo	11.101	17.994	15.509	11.522	17.276	15.099	3,8	-4,0	-2,6
Scuola secondaria superiore	16.370	23.646	21.761	15.335	21.965	20.127	-6,3	-7,1	-7,5
Laurea e oltre	24.215	34.533	32.495	22.992	31.317	29.249	-5,1	-9,3	-10,0
Reddito equivalente per età del capofamiglia									
Fino a 30 anni	12.324	19.260	17.241	10.816	16.853	15.136	-12,2	-12,5	-12,2
Da 31 a 40 anni	13.259	20.991	18.739	12.704	18.502	16.737	-4,2	-11,9	-10,7
Da 41 a 50 anni	12.749	23.569	19.977	12.746	19.953	17.934	-0,0	-15,3	-10,2
Da 51 a 65 anni	16.016	25.470	22.444	15.279	23.674	20.708	-4,6	-7,1	-7,7
Oltre 65 anni	13.384	21.769	19.195	14.202	22.155	19.415	6,1	1,8	1,1

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*, 2008 e 2014.

ai lavoratori dipendenti con un reddito annuo complessivo compreso tra circa 8.100 e 26.000 euro. A livello nazionale, poco più di un quinto delle famiglie (circa 5,4 milioni) ha dichiarato di aver ricevuto questo bonus, percependo in media 86 euro mensili per il periodo da giugno a dicembre (Tab. 4). La quota di famiglie che ne hanno beneficiato è più alta al Centro-Nord, poco meno di un quarto percependo in media 87 euro mensili a fronte del 18% circa delle famiglia del Mezzogiorno, che hanno percepito in media 83 euro mensili. Le famiglie che lo hanno percepito hanno dichiarato di averne speso in media il 90%. Circa l'89% delle famiglie meridionali ne ha speso il 100% contro l'84% di quelle del Centro-Nord¹⁰.

¹⁰ Analisi quantitative basate sull'andamento effettivo dei consumi rilevato nell'IBF segnalano un impatto complessivo sulla spesa compreso tra il 50 e il 60% dell'ammontare del bonus. Cfr. A. Neri, C. Rondinelli e F. Scoccianti, *The Marginal Propensity to Consume Out of a Tax Rebate: The Case of Italy*, lavoro presentato alla conferenza *The Bank of Italy's Analysis of Household Finances. Fifty Years of the Survey on Household Income and Wealth and the Financial Accounts*, Banca d'Italia, 3-4 dicembre 2015.

TAB. 4. Famiglie che hanno percepito il bonus fiscale di 80 euro

	2014		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Quota famiglie che hanno percepito il bonus	18,45	23,51	21,87
Ammontare medio del bonus in euro	83,17	87,12	86,03
Quota di famiglie che hanno consumato il 100%	88,78	83,97	85,29
Quota di famiglie che hanno usato almeno una parte per rimborsare i debiti	18,66	3,65	8,87

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*, 2014.

Oltre il 18% delle famiglie meridionali ha scelto di utilizzarlo per rimborsare dei debiti, mentre solo il 3,7% delle famiglie del Centro-Nord li ha utilizzati per questo scopo. Il bonus è stato percepito come un intervento permanente da circa metà delle famiglie intervistate, mentre il resto riteneva che non sarebbe durato più di 5 anni.

2.2. Il divario nella ricchezza delle famiglie

L'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia consente di valutare dimensione e andamento della ricchezza delle famiglie italiane. Nel 2014 le famiglie italiane disponevano in media di una ricchezza netta, costituita dalla somma delle attività reali e delle attività finanziarie al netto delle passività finanziarie, di 218.000 euro; al contempo, data la forte asimmetria della distribuzione, il valore mediano (cioè il valore che separa il 50% delle famiglie più povere dal 50% più ricche) era notevolmente inferiore a quello medio e pari a 138.000. La concentrazione della ricchezza è molto più elevata di quella del reddito: l'indice di Gini passa da valori intorno a 30 per il reddito a valori superiori a 60 per la ricchezza.

L'analisi a livello territoriale (Tab. 5) delinea una posizione di netto svantaggio delle famiglie del Mezzogiorno, le quali detenevano una ricchezza netta media¹¹ di circa 153.000 euro a fronte dei 250.000 del Centro-Nord, pari al 61,2%. Oltre il 40% delle famiglie residenti nel Mezzogiorno possiede una ricchezza inferiore alla media italiana, mentre nel Centro-Nord le famiglie al disotto della media sono il 30% e ben il 50% possiede una ricchezza pro capite superiore a 200.000 euro. Ancora maggiore è il divario se si considera la ricchezza familiare per componente, data la maggior numerosità delle famiglie meridionali: la ricchezza pro capite non arriva a 60.000 euro, contro gli oltre 100.000 euro del Centro-Nord.

La distribuzione della ricchezza familiare è essenzialmente determinata da quella delle attività reali, costituite da immobili, aziende e oggetti di valore, che pesano per circa il 90% delle attività in entrambi i territori. Le attività finanziarie,

¹¹ La ricchezza netta è data dalla somma delle attività reali (quali immobili, aziende, oggetti di valore), delle attività finanziarie al netto delle passività finanziarie di qualunque tipo. La ricchezza netta media delle famiglie è la media ponderata della ricchezza netta, al fine di riportare il campione all'universo.

TAB. 5. *La ricchezza e la sua struttura per area geografica e per caratteristiche del capofamiglia nel 2008 e 2014*

	2008			2014			Variazioni % 2014-2008		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Ricchezza netta (attività-passività)	165.259	284.434	245.693	144.871	256.227	218.108	-12,3	-9,9	-11,2
Ricchezza familiare per componente	59.348	120.718	98.452	56.840	112.192	91.856	-4,2	-7,1	-6,7
	Ricchezza per famiglia (euro)								
Attività reali	170.511	260.976	233.100	145.955	229.556	202.443	-14,4	-12,0	-13,2
– Immobili	144.891	234.538	206.916	130.847	207.887	182.902	-9,7	-11,4	-11,6
– Aziende	22.572	20.777	21.330	12.651	18.008	16.271	-44,0	-13,3	-23,7
– Attività finanziarie	11.250	29.788	24.078	12.395	32.292	25.839	10,2	8,4	7,3
Passività finanziarie	7.139	13.379	11.457	5.543	12.357	10.147	-22,4	-7,6	-11,4
	Ricchezza per genere del capofamiglia								
Maschi	193.656	298.765	265.932	177.033	293.621	256.078	-8,6	-1,7	-3,7
Femmine	129.922	230.545	200.485	126.047	199.647	175.587	-3,0	-13,4	-12,4
	Ricchezza per titolo di studio del capofamiglia								
Scuola dell'obbligo	118.437	193.568	166.481	107.967	179.641	152.782	-8,8	-7,2	-8,2
Scuola secondaria superiore	254.650	301.995	289.728	189.510	270.015	247.113	-25,6	-10,6	-14,7
Laurea e oltre	362.561	541.068	505.806	315.895	419.596	395.495	-12,9	-22,5	-21,8

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*, 2008 e 2014.

pur essendo l'unica tipologia di attività in crescita nel periodo, pesano poco più del 10%.

La crisi ha determinato una sensibile erosione della ricchezza su tutto il territorio nazionale, modificando leggermente a sfavore del Mezzogiorno il divario con il Centro-Nord. soprattutto per quanto concerne il valore degli immobili, il cui valore medio nel Centro-Nord supera di una volta e mezza quello del Mezzogiorno.

La ricchezza media delle famiglie è diminuita a livello nazionale di circa il 11,2% tra il 2008 e il 2014 (–18% in termini reali), riflettendo una flessione delle attività reali del 13,2% (–19,8% deflazionato) ed una sostanziale stabilità, in termini reali, delle attività finanziarie (+7,3% nominale). Più accentuata è stata la flessione determinatasi nel Mezzogiorno: le famiglie meridionali hanno subito una contrazione del 12,5 della ricchezza netta e del 14,4% delle attività reali complessive (rispettivamente, –19,9% e –21,7% in termini reali). Nell'ambito delle attività reali il valore degli immobili flette del 9,7% (–17,3% deflazionato), un valore inferiore seppur di poco alla media nazionale, mentre crolla del 44% il valore nominale delle aziende: il dato più allarmante di tutti, un sostanziale dimezzamento in termini reali, segno delle conseguenze della crisi sul settore produttivo.

Un elemento interessante è il confronto territoriale commisurato alla numerosità delle famiglie. La maggiore numerosità delle famiglie meridionali combinata alla minore ricchezza patrimoniale evidenzia che la ricchezza media pro capite (rapporata al numero di componenti della famiglia) del Mezzogiorno misura poco più della metà di quella del Centro-Nord. Questo elemento persiste per tutto il periodo di crisi, malgrado la contrazione del reddito familiare pro capite sia stata molto più forte al Nord rispetto al Sud (dove la perdita di 3,5 punti percentuali sarebbe stata maggiore se non fosse subentrato il fattore demografico negativo a cui abbiamo già accennato).

Se si osserva l'analisi di genere, si nota che la ricchezza patrimoniale media delle famiglie sostenute principalmente dal reddito femminile è pari solo al 70% di quella maschile. Malgrado una dinamica più negativa al Centro-Nord delle famiglie al femminile e al Sud delle famiglie al maschile, la distanza nel Mezzogiorno resta ancora più ampia (67%, contro il 77% del Centro-Nord).

L'altro fattore fortemente discriminante è il titolo di studio del capofamiglia: in Italia, la ricchezza delle famiglie governate da un familiare con un titolo di studio inferiore o uguale alla scuola dell'obbligo è meno di un terzo della ricchezza posseduta dai laureati. L'erosione della ricchezza in questo periodo di crisi ha portato ad assottigliarsi la distanza fra queste due classi nel Centro-Nord. Del resto, al Sud, la presenza di un capofamiglia laureato resta un fattore di tenuta in termini di ricchezza: nel resto del Paese la perdita di ricchezza è stata maggiore in questo segmento sociale, e il divario del Mezzogiorno si è conseguentemente ridotto (la ricchezza delle famiglie con capofamiglia laureato nel 2014 era il 75% di quella del Centro-Nord).

TAB. 6. Indicatori di difficoltà economiche delle famiglie

Indicatori	2008			2014			Variazioni % 2014-2008		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Reddito annuale desiderato dalle famiglie per vivere senza lussi ma senza privarsi del necessario	21.877	25.224	24.193	24.697	28.017	26.940	12,9	11,1	11,4
Incremento medio del reddito familiare annuo necessario per raggiungere il livello desiderato dalle famiglie	6.524	7.571	7.107	7.407	7.634	7.534	13,5	0,8	6,0
Valori in punti %									
Quota % delle famiglie che percepiscono un reddito inferiore a quello desiderato	52,60	29,55	36,65	64,88	39,35	47,63	12,3	9,8	11,0
Il reddito a disposizione della famiglia permette di arrivare a fine mese:									
Con molta difficoltà	23,1	11,0	14,7	33,1	11,6	18,6	10,0	0,6	3,8
Con difficoltà	20,8	13,5	15,8	23,1	13,5	16,6	2,3	0,0	0,9
Con qualche difficoltà	31,2	33,2	32,6	27,4	33,1	31,2	-3,8	-0,1	-1,3
Abbastanza facilmente	18,8	31,1	27,3	12,6	31,7	25,5	-6,2	0,6	-1,8
Facilmente	4,1	8,7	7,3	2,5	8,7	6,6	-1,6	-0,0	-0,6
Molto facilmente	2,0	2,5	2,3	1,3	1,4	1,4	-0,7	-1,0	-0,9

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*, 2008 e 2014.

2.3. Il peggioramento delle condizioni di difficoltà

Il complessivo deterioramento del quadro economico registrato dal 2008 è percepito in modo molto significativo dalle famiglie. Nel complesso, le famiglie ritengono che la loro condizione economica sarebbe adeguata e consentirebbe di condurre una vita senza privazioni, sia pur rinunciando ai lussi¹², con un reddito familiare medio di quasi 25.000 euro nel Mezzogiorno e 28.000 euro nel Centro-Nord (Tab. 6). Circa i due terzi delle famiglie meridionali dichiarano nel 2014 un reddito medio inferiore a quello desiderato: tale percentuale è decisamente cresciuta dopo la crisi, a dimostrazione del fatto che i redditi desiderati sono cresciuti tenendo conto del costo della vita, mentre quelli effettivi sono diminuiti. Anche le famiglie del Centro-Nord lamentano per il 40% questo malessere. L'incremento medio che i redditi dovrebbero avere per soddisfare tali esigenze si aggira intorno ai 7.000 euro annui.

¹² In questo paragrafo si considerano i seguenti indicatori rilevati dalla indagine della Banca d'Italia: viene chiesto alle famiglie l'ammontare di reddito di cui avrebbero bisogno per condurre una vita senza lussi e senza privazioni. Si riporta nel paragrafo questo reddito desiderato, calcolandone la media ponderata, riportando il campione all'universo. Poi si quantifica la percentuale di famiglie che percepiscono un reddito effettivo inferiore a questo desiderato e si misura per tali famiglie di quanto in media il reddito dovrebbe aumentare per eguagliarlo a quello effettivo. Un altro indicatore riguarda la domanda che si riferisce alle difficoltà economiche più o meno gravi che incontrano le famiglie a fine mese.

Se si entra nel dettaglio, si nota che la stazionarietà del reddito nel Mezzogiorno non ha consentito alle famiglie di soddisfare adeguatamente i propri bisogni, pertanto ha condotto ad una crescita del 13% delle famiglie che sono al di sotto di questa soglia e ad un incremento del 14% del maggiore reddito necessario per raggiungere il livello desiderato (contro l'1% del Centro-Nord).

Questo indicatore di percezione soggettiva disegna un quadro angoscioso che caratterizza in misura decisamente superiore le famiglie meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord, dove la quota delle famiglie che si dichiarano soddisfatte delle proprie condizioni economiche resta stabile nella crisi, intorno al 58%, mentre al Sud, la quota di famiglie meridionali che nel 2014 ha denunciato di arrivare a fine mese con difficoltà economiche sale a oltre l'80%. Di queste, il 33% dichiara «con molte difficoltà», tre volte più che al Centro-Nord, una percentuale aumentata di 10 punti dal 2008 al 2014.

2.4. *L'emigrazione al Centro-Nord migliora le condizioni economiche delle famiglie*

Come abbiamo sempre sospettato, tra i motivi che determinano i flussi migratori vi è in primo luogo la speranza di un miglioramento della situazione economica della famiglia: un elemento che ha tradizionalmente svolto un ruolo determinante e che, nell'era della mobilità, resta decisivo.

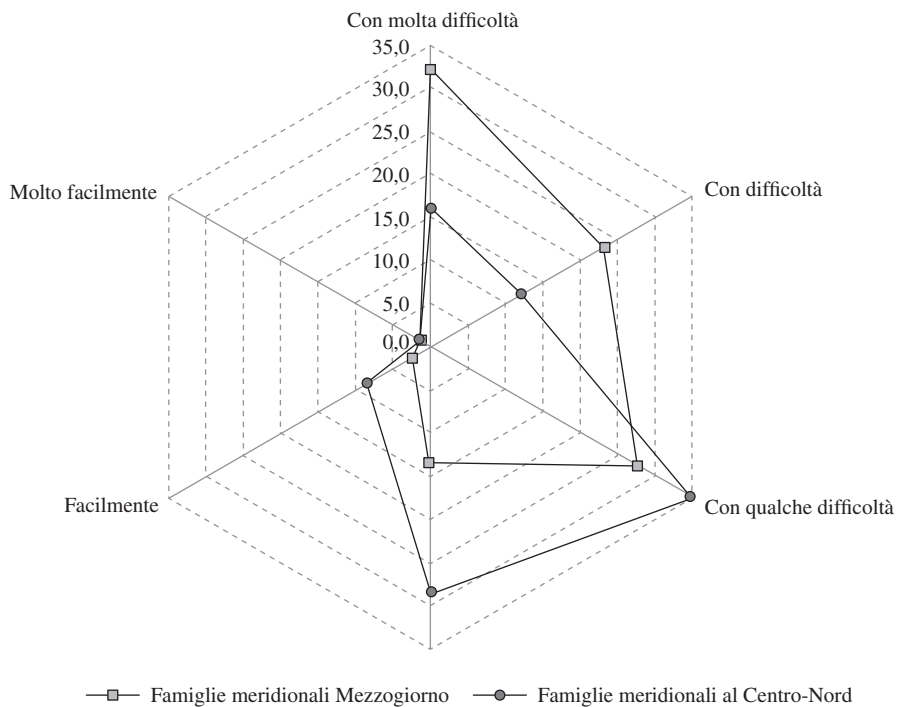
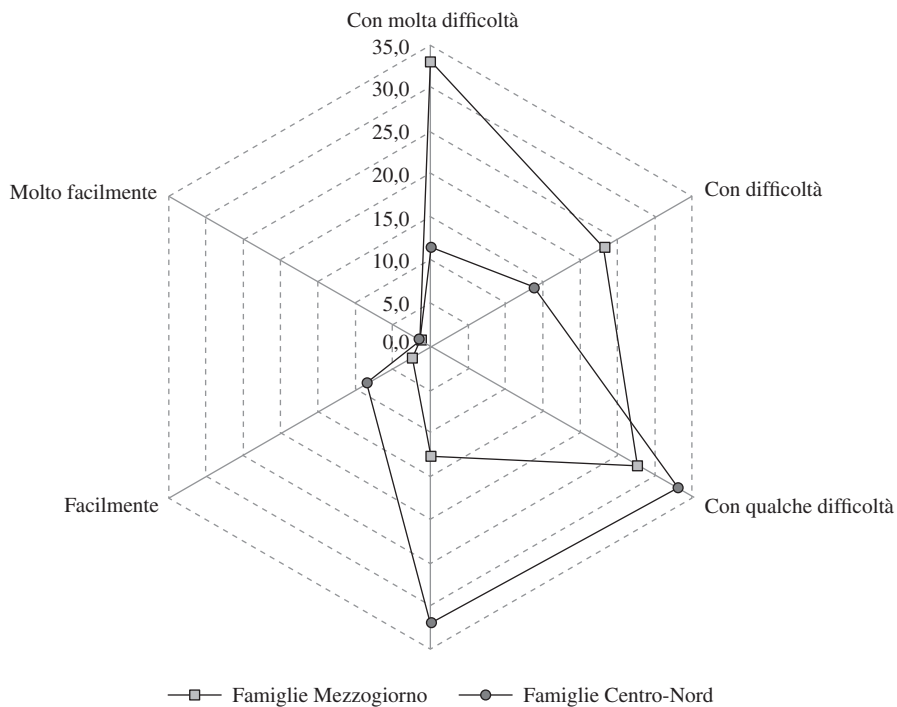
L'indagine sui bilanci delle famiglie di Banca d'Italia ci fornisce una conferma interessante. Mettendo a confronto i redditi e le condizioni economiche delle famiglie emigrate nel Centro-Nord con quelle che restano nel Mezzogiorno, risulta molto evidente la migliore *performance* economica delle famiglie emigrate.

Non si spiegherebbe, del resto, perché il flusso in tutti questi anni sia stato pressoché unidirezionale, dal Sud al Nord, tanto che oggi circa il 10% delle famiglie residenti nel Centro-Nord hanno un capofamiglia nato nel Mezzogiorno, mentre appena l'1% del campione meridionale ha un capofamiglia settentrionale.

Il reddito equivalente di una famiglia emigrata nel 2008 era superiore di 7.000 euro a quello medio di una famiglia residente nel Mezzogiorno e inferiore di 1.000 a quello medio del Centro-Nord. La distanza nel 2014 tra i rimasti e gli emigrati è rimasta stabile, ma la contrazione nella crisi dei redditi nel Centro-Nord ha ridotto la forbice dei 1.000 euro, portando il reddito equivalente degli emigrati meridionali in linea con quello medio del territorio. Queste migliori *performance* scontano la «qualità» dell'emigrazione meridionale: la popolazione emigrata nel Centro-Nord ha una percentuale di laureati doppia rispetto a quella rimasta nel Mezzogiorno.

Infine, l'analisi della percezione delle difficoltà economiche fra chi è nato nel Mezzogiorno e ha scelto di emigrare nel Centro-Nord e chi ha deciso di restare nel luogo di nascita evidenzia uno scostamento notevole fra i due gruppi (Fig. 3). La quota di famiglie nate e rimaste nel Mezzogiorno che lamentano cattive condizioni economiche sono doppie rispetto ai loro conterranei emigrati nel Centro-Nord. Circa il 40% di questi ultimi dichiara di arrivare a fine mese facilmente o quasi,

FIG. 3. *Difficoltà economiche delle famiglie per area geografica e confronto con meridionali emigrate*



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie*, 2014.

mentre il 60% circa dei meridionali rimasti nella loro terra lamenta serie difficoltà economiche.

Ne emerge un quadro in cui, spostandosi nel Centro-Nord, le famiglie meridionali colmano quasi completamente, anche nella loro percezione, la distanza con il resto del Paese in termini di percezione di benessere e ricchezza.

3. DISUGUAGLIANZE E RISCHIO DI POVERTÀ: VERSO IL REDDITO DI INCLUSIONE

3.1. *Disuguaglianze e rischio di povertà dopo la crisi*

Il grado di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi delle famiglie, che abbiamo approfondito nel paragrafo precedente, è confermato anche dall'indagine sui redditi e le condizioni di vita dell'ISTAT, che conferma l'erosione della capacità delle famiglie di calmierare le disuguaglianze nel reddito riunendo le risorse e, soprattutto, la stretta correlazione tra dualismo territoriale dell'economia italiana e distribuzione diseguale del reddito.

Come già visto, la distribuzione dei redditi è strutturalmente diversa nelle due ripartizioni del Paese. Una misura di tale fenomeno è possibile ottenerla ordinando le famiglie italiane dalla più povera alla più ricca, e dividendo gli individui in cinque gruppi di uguale numerosità e reddito crescente. Ne risulta come i residenti del Mezzogiorno si concentrino nei primi gruppi più poveri.

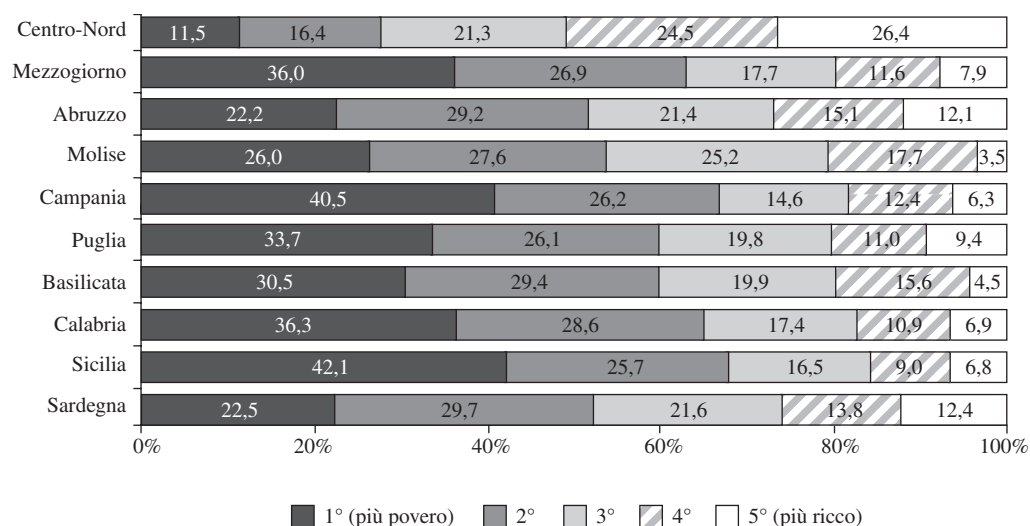
Oltre un terzo (36%) dei residenti nel Mezzogiorno si concentra nel primo gruppo e quasi di due terzi nei primi due. Per converso, oltre un quarto dei residenti del Centro-Nord (26,4%) appartiene alla classe più alta e oltre la metà alle due più ricche (a fronte di appena il 19,5% del Sud). Tutte le regioni meridionali presentano una maggiore concentrazione di residenti nei quintili più poveri, con valori più equilibrati solo in Abruzzo e Sardegna.

A livello regionale, poi, un quadro variegato dell'aumento delle disuguaglianze ci viene fornito anche dall'indagine EUSILC (S80/S20), calcolato come rapporto fra il reddito totale percepito dal 20% più ricco della popolazione e quello del 20% più povero che in Italia si è attestato al 5,8 nel 2015 dal 5,2 del 2008. Le regioni dove si registrano le differenze più elevate sono la Sicilia, dove il quinto più ricco ha un reddito superiore di oltre otto volte rispetto a quello più povero (8,3) e, anche se con un divario minore, il Lazio, dove il rapporto è pari a 6,5 volte. Sicilia e Lazio sono anche le regioni che registrano il maggiore incremento rispetto al 2008 (rispettivamente +2,6 e +1,5)¹³.

Del resto, anche i più diffusi indicatori di disuguaglianza mostrano che la distribuzione dei redditi nel Mezzogiorno è più diseguale rispetto a quella del Centro-

¹³ Nello stesso arco di tempo, anche se in misura meno accentuata, cresce la distanza fra i redditi più elevati e quelli più bassi in Sardegna, Puglia e Lombardia (tutte con aumenti prossimi all'unità). Solo in Campania e nella provincia di Trento (-0,4) e Friuli Venezia Giulia (-0,1) si rilevano moderate flessioni. Cfr. G. Alleva, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, 26 luglio 2017.

FIG. 4. Distribuzione degli individui per quinto di reddito equivalente della famiglia di appartenenza. Anno 2015



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine sui redditi e le condizioni di vita*, 2015.

TAB. 7. Indicatori di disuguaglianza. Anni 2007-2014

Ripartizioni territoriali	Gini × 100		Atkinson × 100 ($\epsilon = 0,5$)	
	2007	2014	2007	2014
Mezzogiorno	30,2	30,8	7,8	8,3
Centro-Nord	27,1	27,4	6,3	6,6
Italia	29,7	30,2	7,5	8,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine sui redditi e le condizioni di vita*, 2008 e 2015.

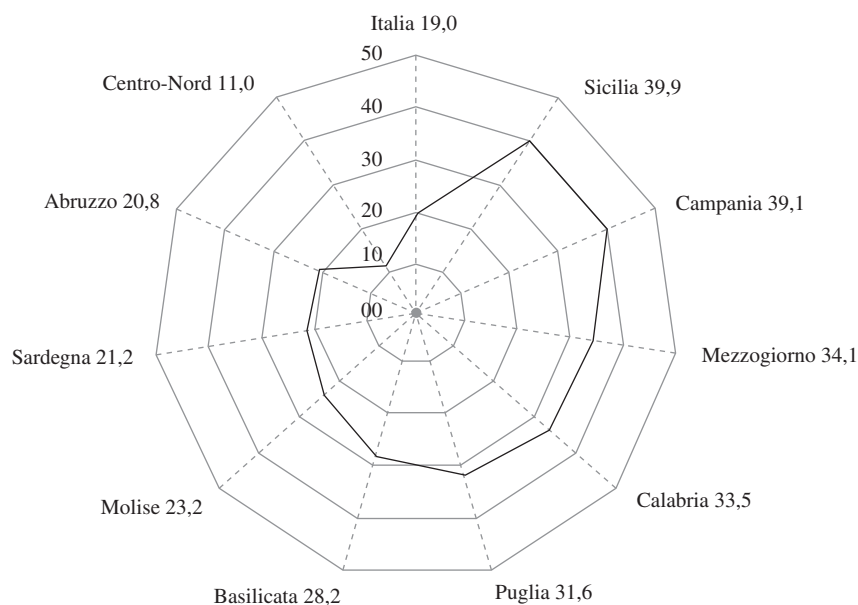
Nord (Tab. 7). La crisi ha aumentato la disuguaglianza in tutt'e due le aree del Paese, ma con diversa intensità: fra il 2007 e il 2014 l'indice di Gini è aumentato nel Mezzogiorno di 0,6 centesimi e di 0,3 nel Centro-Nord; anche l'indice di Atkinson segnala che l'incremento della disuguaglianza seguito alla crisi è stato maggiore nel Mezzogiorno.

A causa di quanto analizzato fin qui, della diversa distribuzione del reddito, dovuta essenzialmente alle minori opportunità occupazionali, e della ricchezza, connessa alla diversa condizione delle famiglie, il Mezzogiorno è caratterizzato strutturalmente da un maggiore rischio di povertà, che è valutabile stimando la percentuale di persone che vivono in famiglie il cui reddito equivalente è inferiore al 60% del reddito nazionale mediano¹⁴.

Un meridionale su tre è esposto al rischio di povertà, che nel Mezzogiorno si attesta al 34,1% (Fig. 5). In tutte le regioni meridionali, inoltre, risulta superiore sia

¹⁴ In questo paragrafo, tale indicatore viene calcolato sulla base di redditi familiari inclusivi degli affitti imputati ai proprietari della casa di abitazione.

FIG. 5. *Individui a rischio di povertà nelle regioni del Mezzogiorno e nel Centro-Nord. Anno 2015 (valori in % della popolazione residente) (a)*



(a) Linea di povertà: 60% della mediana del reddito equivalente della famiglia di appartenenza, inclusi i fitti imputati.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine sui redditi e le condizioni di vita*, 2015.

rispetto al dato nazionale (19,0%) sia rispetto a quello del Centro-Nord (11,0%). Nelle regioni più popolate, Sicilia e Campania, il rischio di povertà arriva a sfiorare il 40%.

La differenza fra il Mezzogiorno e il resto d'Italia è particolarmente vistosa per i giovani, singoli e in coppia, e per le famiglie (coppie e monogenitori) con figli, ed indica chiaramente che la disoccupazione giovanile è una importante causa di esposizione al rischio di povertà (Tab. 8). In tutte e due le aree del Paese, inoltre, la crisi ha peggiorato soprattutto le condizioni delle famiglie con figli minori e adulti, che fanno registrare il più significativo aumento del rischio di povertà.

3.2. *Il Reddito di Inclusione, un primo passo importante (ma insufficiente)*

La natura, la gravità e la persistenza della povertà nelle regioni meridionali inducono a ritenere che solo un consistente e permanente aumento di capitale produttivo sia la risposta necessaria da dare per il superamento della condizione di ritardo economico in cui versa ancora il Mezzogiorno e per assicurare ai residenti un accettabile livello di risorse economiche e di prestazioni sociali.

TAB. 8. *Individui a rischio di povertà per tipologia familiare. Anni 2007 e 2015 (in % popolazione residente)*

Tipologia familiare	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
	2015			2007		
Singoli con meno di 34 anni	43,28	14,86	23,01	32,00	14,27	18,73
Singoli 35-64 anni	36,29	11,39	17,39	36,75	9,75	16,42
Singoli 65 o più anni	16,18	5,48	8,67	25,97	9,73	14,62
Coppie senza figli, lei con meno di 34 anni	27,32	10,47	14,18	32,10	5,06	11,54
Coppie senza figli, lei tra 35 e 64 anni	27,89	5,73	12,43	29,93	5,37	11,32
Coppie senza figli, lei con 65 e più anni	13,74	2,87	5,99	21,32	5,31	10,00
Coppie con figli minori	43,54	15,33	25,61	40,41	11,77	23,27
Coppie con figli adulti	26,52	6,23	14,90	22,56	3,32	10,82
Monogenitore con figli minori	53,44	32,02	39,15	50,00	26,11	33,40
Monogenitore con figli adulti	36,10	8,64	17,95	27,72	6,82	13,71
Due o più nuclei	45,92	17,41	27,38	55,05	16,46	33,94
Altra tipologia	31,41	8,12	15,82	30,11	6,18	13,72
Totale	34,14	10,98	19,02	33,61	8,96	17,64

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine sui redditi e le condizioni di vita*, 2015.

Misure di contrasto permanente alla povertà, che abbiano una spiccata natura congiunturale anticiclica, sono altrettanto necessarie e il *Reddito di Inclusione*, recentemente approvato, costituisce un primo passo in questa direzione, tuttavia insufficiente a coprire l'intera platea dei possibili beneficiari.

L'introduzione del Reddito di Inclusione (ReI) avvia un processo che può portare in pochi anni l'Italia ad avere una forma universalistica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, al pari di tutte le altre democrazie economiche dell'Europa. Nella sua versione «a regime», infatti, predispone un insieme coerente di interventi per la lotta all'esclusione e alla povertà. In prospettiva, quindi, il ReI può essere definito come un sussidio *universale*, destinato a tutte le famiglie in condizioni di povertà grave.

Il disegno della misura, dal punto di vista teorico, si basa sullo schema noto come imposta negativa sui redditi, una formula di calcolo lineare che consente di evitare disincentivi all'offerta di lavoro. Il beneficio è sostanzialmente proporzionale alla differenza fra una soglia di intervento ed il reddito del richiedente. La soglia è il parametro fondamentale della misura: indica sia il livello di reddito al di sotto del quale si ha diritto alla prestazione sia l'importo massimo del sussidio. Molte delle proposte di reddito di base avanzate negli scorsi anni sono varianti di questo schema¹⁵.

Nel testo del decreto legge che introduce il ReI, la povertà è esplicitamente definita come quella condizione economica che non consente alla famiglia di disporre «di beni e servizi necessari alla condotta di un livello di vita dignitoso». Lo stato di bisogno, così definito, richiama la nozione di «povertà assoluta» delle statistiche ufficiali, che considera in povertà la famiglia che ha una spesa per consumi inferiore al costo di un paniere minimo di beni e servizi essenziali.

Almeno in linea di principio, quindi, a regime la soglia di intervento del ReI dovrà essere aumentata dagli attuali 3.000 euro annuali (per famiglie di un solo

¹⁵ Per un'analisi delle principali proposte, cfr. *Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 183 ss.

componente) ad un livello più alto, non troppo diverso dalla soglia di povertà assoluta. Una perfetta coincidenza non è tuttavia strettamente necessaria, poiché la condizione di povertà assoluta è osservata dall'ISTAT in un campione rappresentativo della popolazione in base alla spesa familiare per consumi, mentre il ReI prevede, necessariamente, di erogare il sussidio in base al livello di reddito.

Il ReI è inoltre una misura di carattere *nazionale*, non essendo previste differenze territoriali per quanto riguarda la soglia di intervento e, quindi, per l'importo del sussidio erogato¹⁶. Un possibile elemento di differenziazione territoriale è tuttavia implicito nel trattamento delle spese per affitto, che vengono dedotte dal reddito della famiglia richiedente fino ad un massimo di 7.000 euro l'anno (aumentate di 500 euro per ogni figlio convivente, a partire dal terzo). In questo modo, sia pure parzialmente, l'importo del sussidio viene differenziato in base al costo dell'affitto, che è una delle componenti del paniere dei prezzi caratterizzata da maggiore variabilità territoriale¹⁷.

Per questi aspetti relativi all'impianto generale, il ReI può in prospettiva costituire, se verranno aumentate la soglia di intervento e la platea di beneficiari, una misura razionale e opportuna per contrastare il fenomeno della povertà.

Nonostante la novità positiva, in sede di prima applicazione, la scarsità di risorse messe a disposizione rischia di non produrre effetti rilevanti sulla dinamica della povertà. Per il primo biennio, infatti, sono previste sia una riduzione del 25% della soglia di intervento, già di per sé inferiore alla soglia di povertà assoluta, sia un limite massimo all'ammontare del beneficio, che non potrà essere superiore all'assegno sociale (485 euro mensili).

Inoltre, il carattere universale dello strumento sarà vanificato da una stringente selezione categoriale: potranno in effetti chiedere il ReI soltanto le famiglie in condizioni di grave povertà che hanno almeno un figlio minore, o almeno un figlio disabile, anche se maggiorenne, oppure una donna in stato di gravidanza o un disoccupato di età superiore ai 55 anni.

Per il 2018, il sostegno monetario alle famiglie più povere sarà finanziato con 1.482 milioni, che saliranno a 1.568 milioni nel 2019. Si tratta di risorse palesemente inferiori all'importo che, nel recente passato, abbiamo stimato come necessario per le diverse proposte di reddito di base avanzate nel dibattito, qualora fossero estese a tutte le famiglie in condizioni di grave povertà¹⁸.

Il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali valuta il numero dei potenziali beneficiari del ReI, in sede di prima applicazione, in un milione e 800 mila persone (500 mila famiglie). Nel 2016, l'ISTAT stima siano 4 milioni e 742 mila gli indivi-

¹⁶ Per questo aspetto, emerge un'ulteriore differenza con la definizione dell'ISTAT, che prevede soglie di povertà assoluta differenziate per area geografica e per dimensioni del centro abitato, oltre che per tipologia familiare, rispecchiando i diversi livelli dei prezzi.

¹⁷ Un modo diverso per ottenere un effetto analogo, sia pure non della stessa entità, sarebbe differenziare le soglie di intervento del ReI per gli inquilini e per i proprietari della casa di abitazione, escludendo per questi ultimi la componente affitto dal paniere di beni e servizi minimi utilizzato per il calcolo della soglia di povertà assoluta.

¹⁸ Le stime variavano da un minimo di 7 a un massimo di 15 miliardi di euro, a seconda della generosità della singola proposta.

Tab. 9. Importo massimo del Rel nel 2018 e soglia di povertà assoluta 2016 per alcune tipologie di famiglie con minori (importi in euro)

Tipologia familiare	Rel (importo massimo mensile)	Mezzogiorno			Centro			Nord		
		Soglia di povertà assoluta (mensile)	Rel/Soglia (%)	Soglia di povertà assoluta (mensile)	Rel/Soglia (%)	Soglia di povertà assoluta (mensile)	Rel/Soglia (%)	Soglia di povertà assoluta (mensile)	Rel/Soglia (%)	Rel/Soglia (%)
1 minore 11-17 e 1 adulto	294	884	33,26	1.086	27,07	1.144	25,70			
1 minore 4-10 e 1 adulto	294	836	35,17	1.038	28,32	1.088	27,02			
1 minore 11-17 e 2 adulti	383	1.115	34,35	1.342	28,54	1.422	26,93			
1 minore 4-10 e 2 adulti	383	1.073	35,69	1.299	29,48	1.372	27,92			
1 minore 0-3 e 2 adulti	383	982	39,00	1.208	31,71	1.273	30,09			
1 minore 11-17 e 3 adulti	461	1.342	34,35	1.609	28,65	1.710	26,96			
2 minori 11-17 e 2 adulti	461	1.354	34,05	1.620	28,46	1.722	26,77			
1 minore 4-10, 1 minore 11-17 e 2 adulti	461	1.315	35,06	1.581	29,16	1.677	27,49			
2 minori 4-10 e 2 adulti	461	1.275	36,16	1.541	29,92	1.630	28,28			
1 minore 0-3, 1 minore 4-10 e 2 adulti	461	1.187	38,84	1.453	31,73	1.533	30,07			
1 minore 4-10 e 3 adulti	461	1.303	35,38	1.570	29,36	1.664	27,70			
2 minori 0-3 e 2 adulti	461	1.101	41,87	1.367	33,72	1.438	32,06			
1 minore 0-3, 1 minore 11-17 e 2 adulti	461	1.226	37,60	1.493	30,88	1.579	29,20			
1 minore 11-17 e 4 adulti	485	1.551	31,27	1.849	26,23	1.969	24,63			
1 minore 4-10, 2 minori 11-17 e 2 adulti	485	1.537	31,55	1.835	26,43	1.952	24,85			
2 minori 11-17 e 3 adulti	485	1.562	31,05	1.860	26,08	1.982	24,47			
1 minore 4-10, 1 minore 11-17 e 3 adulti	485	1.526	31,78	1.824	26,59	1.939	25,01			
2 minori 4-10, 1 minore 11-17 e 2 adulti	485	1.500	32,33	1.798	26,97	1.909	25,41			

Note: Adulti 18-59 anni; la soglia di povertà è riferita al centro delle aree metropolitane.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Indagine sui redditi e le condizioni di vita*, 2015.

dui in condizione di povertà assoluta (un milione e 619 mila famiglie). Il ReI beneficerà quindi soltanto il 38% circa degli individui in povertà assoluta per importi che sono generalmente compresi fra il 30 e il 40% della soglia di povertà assoluta per molte tipologie familiari. Per questo motivo, il ReI ha suscitato perplessità in alcune organizzazioni impegnate sul fronte della lotta alla povertà e in alcuni studiosi che l'hanno definito una «riforma incompiuta»¹⁹.

Come SVIMEZ, riteniamo essenziale definire da subito un percorso di incremento delle risorse che consenta, in tempi brevi, l'estensione del ReI alla totalità delle famiglie, con una soglia di intervento non troppo diversa da quella di povertà assoluta. La questione del costo della misura dovrebbe considerare i benefici effetti del nesso tra maggiore equità e crescita. Non è facile misurare gli altri effetti macroeconomici indiretti del ReI, pur essendo probabile che il sostegno dei redditi più bassi abbia effetti positivi sulla domanda aggregata. Inoltre, il potenziale effetto di lungo periodo delle misure di reinserimento sull'offerta e sulla domanda di lavoro, se efficaci, possono ridurre il numero dei poveri e lo stesso costo totale del ReI negli anni successivi.

Pertanto, la questione del finanziamento potrebbe essere affrontata subito, pur nel rispetto dei vincoli di bilancio, e cioè a «saldi invariati», attraverso una riconsiderazione delle scelte redistributive: ad esempio, una spesa equivalente ai mancati incassi per misure generalizzate di riduzione dell'imposizione fiscale (come quelle sugli immobili) in una misura contro la povertà avrebbe un impatto sui consumi senza dubbio superiore. Non sarebbe, insomma, solo una scelta giusta, ma sarebbe economicamente efficiente.

4. UN CIRCOLO VIZIOSO DI IMMOBILITÀ SOCIALE: CANALI INFORMALI DI ACCESSO AL LAVORO DEI LAUREATI ED EMIGRAZIONE COME UNICA VIA

A generare la disegualianza non sono solo le dinamiche di formazione e distribuzione del reddito, un ruolo determinante è svolto dai meccanismi di trasmissione intergenerazionale dei vantaggi e degli svantaggi, come ad esempio l'ereditarietà nei livelli di istruzione e nelle carriere professionali.

La capacità attuale del sistema di istruzione di promuovere l'eguaglianza delle opportunità sembra sostanzialmente limitata all'obbligo scolastico e, anche in quest'ambito, gli abbandoni sono fortemente correlati col titolo di studio conseguito dai genitori e con le loro condizioni economiche. Il reddito familiare e, soprattutto, il livello di istruzione dei genitori, condizionano in misura determinante le scelte negli indirizzi di istruzione secondaria, di iscrizione all'università e la possibilità di completare il percorso di studio.

Dati recenti relativi al 2016 evidenziano che associando i titoli dei figli a quelli dei genitori, oltre il 40% dei figli la cui famiglia d'origine ha un livello d'istruzione

¹⁹ M. Baldini e C. Gori, *Reddito d'inclusione: non deve essere una riforma incompiuta*, in «Lavoce.info», 8 settembre 2017.

basso non va oltre il titolo di licenza media, e poco più del 10% riesce a ottenere un titolo universitario. All'opposto, tra i figli dei laureati, oltre il 60% ha acquisito un titolo universitario²⁰.

Indagini recenti suggeriscono che condizioni economiche e ceto sociale delle famiglie influiscono sui livelli di istruzione anche indirettamente, per gli effetti sulle modalità di ricerca del posto di lavoro. In particolare, risulta che i diplomati italiani appartenenti alle famiglie di ceto sociale più basso sono caratterizzati da una minore propensione ad iscriversi all'università, specialmente se residenti in province caratterizzate da un ampio ricorso a canali «informali» e pratiche familistiche di ricerca di un posto di lavoro²¹.

Da uno studio su vari paesi europei²², risulta che la percentuale di lavoratori che hanno utilizzato contatti personali per ottenere il loro attuale lavoro è più alta nei paesi dell'Europa meridionale, per i forti legami familiari che ancora la caratterizzano con ripercussioni sull'economia e sul mercato del lavoro²³.

Gli ultimi dati empirici esaminati²⁴ per l'Italia dimostrano che «amici, parenti e conoscenti» rappresentano, di gran lunga, il principale canale di ingresso sul mercato del lavoro per quanto riguarda l'intera forza lavoro e il secondo canale di ingresso per quanto riguarda i giovani neo-laureati (dopo le autocandidature). Tuttavia, la percentuale di neo-laureati che hanno utilizzato canali informali per ottenere il loro attuale posto di lavoro è estremamente differenziata a livello territoriale (Fig. 6).

Nel complesso il fenomeno sembra leggermente più diffuso nelle province del Nord (il 17,59% dei neo-laureati residenti nelle province settentrionali²⁵ ha trovato l'attuale posto di lavoro tramite canali informali) rispetto al Centro (16,34%) e al Mezzogiorno (15,30%). Questo fatto sembrerebbe in contrasto con una buona parte della letteratura, sia economica che sociologica, che da lungo tempo attribuisce al Mezzogiorno comportamenti «familistici» che frenerebbero lo sviluppo socio-economico del territorio.

In realtà, è stato bene evidenziato come il canale prescelto dagli individui per trovare lavoro non sia indipendente dalla loro propensione (o costrizione) a migrare in un'altra provincia italiana, quando non all'estero, per trovare un posto di lavoro. In effetti, chi è disposto/costretto ad affrontare una migrazione per motivi di lavoro utilizza (o riesce ad utilizzare) più raramente degli altri il canale rappresentato da «amici, parenti e conoscenti» per trovare un posto di lavoro nella zona di approdo della migrazione.

²⁰ Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale*, 2017.

²¹ Cfr. E. Ghignoni, *Who Do You Know or What Do You Know? Informal Recruitment Channels, Family Background and University Enrolments*, Working paper n. 179, Dipartimento di Economia Pubblica, Roma, Sapienza, 2017.

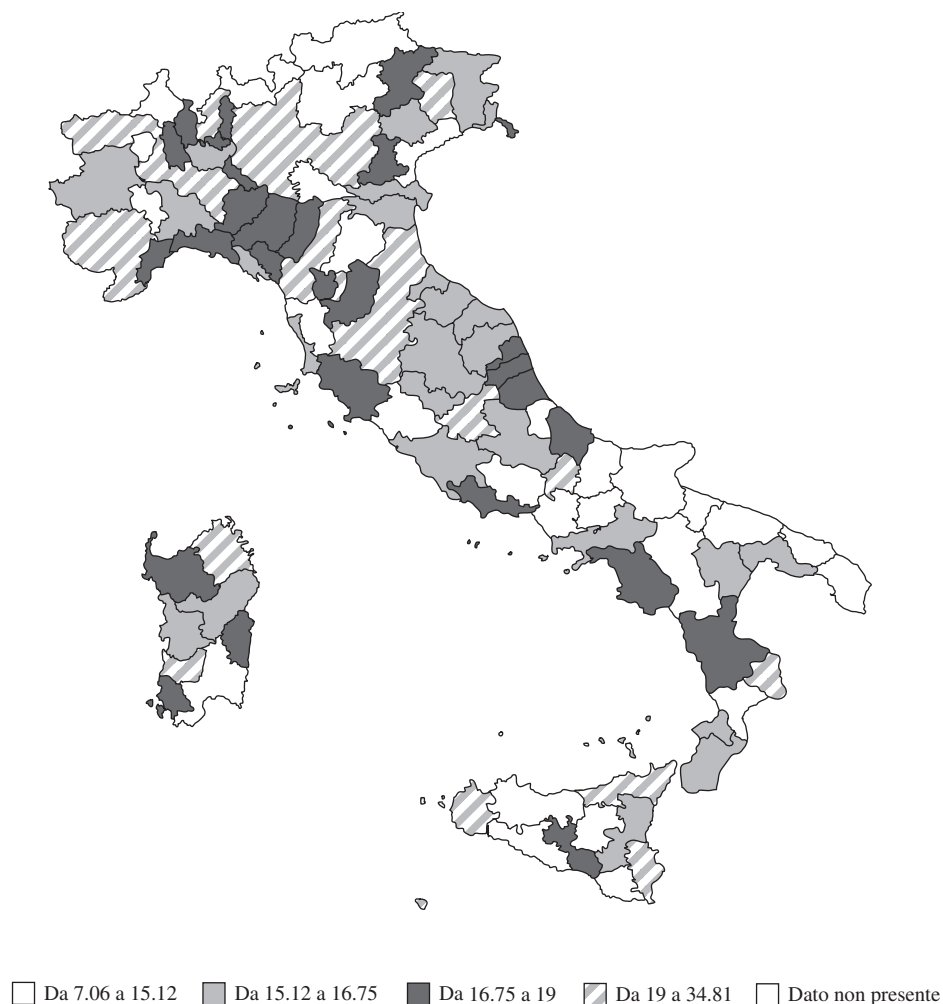
²² Cfr. M. Pellizzari, *Do Friends and Relatives Really Help in Getting a Good Job?*, in «Industrial and Labor Relations Review», 63, 3, 2010, pp. 494-510.

²³ Cfr. A. Alesina, Y. Algan, P. Cahuc e P. Giuliano, *Family Values and the Regulation of Labor*, in «Journal of the European Economic Association», 13, 4, 2015, pp. 599-630.

²⁴ Cfr. ISFOL-Plus data, 2010, 2014; ISTAT, *Inserimento professionale dei laureati*, 2011, 2015.

²⁵ La provincia considerata è quella di residenza prima dell'iscrizione all'università.

FIG. 6. Percentuale di neo-laureati che hanno trovato il loro attuale lavoro tramite «amici, parenti e conoscenti» per provincia (medie ponderate)



Fonte: Inserimento professionale dei laureati, ISTAT, 2011, 2015.

Insomma, per i luoghi dove la mobilità sociale è scarsa o nulla, dove le relazioni familiari e informali consentono una minore possibilità di ascesa sociale, l'unica via di mobilità, specie per i giovani più qualificati, resta l'emigrazione. È stato rilevato, del resto, come la percentuale di neo-laureati che trova lavoro tramite contatti informali nelle diverse province italiane sia negativamente influenzata dalla percentuale di neo-laureati che hanno cambiato la provincia di residenza dopo la laurea per motivi di lavoro²⁶.

²⁶ Cfr. E. Ghignoni, *Who Do You Know or What Do, cit.*

A riprova di ciò, guardando la Fig. 6, emerge con evidenza che le province meridionali in cui è più raro il ricorso a canali informali di ingresso nel mercato del lavoro sono le stesse caratterizzate dal più alto tasso di migrazione dei giovani neo-laureati (ad es. Agrigento e Foggia)²⁷. Al contrario, l'utilizzo di canali informali di ricerca di un posto di lavoro tocca il massimo nelle province del Centro-Nord caratterizzate da un basso livello di mobilità territoriale per motivi di lavoro.

I grandi centri (Roma, Milano e Torino) risultano caratterizzati da una bassa tendenza alla migrazione di neo-laureati e da un ricorso ai canali informali di ricerca moderato. Si noti che tali centri sono caratterizzati da un maggior numero di opportunità lavorative rispetto ai centri più piccoli, tanto da non rendere strettamente necessario, in molti casi, né la migrazione, né il ricorso alle «conoscenze» per entrare nel mondo del lavoro. In alcune grandi città, inoltre, i canali di accesso privilegiati dagli individui in cerca di lavoro sono più variegati rispetto ai piccoli centri²⁸.

L'abitudine di utilizzare amici, parenti e conoscenti per entrare nel mercato del lavoro, che risulta piuttosto diffusa in Italia nel paragone con gli altri paesi europei, incide sull'accumulo di capitale umano e, conseguentemente, sullo sviluppo socio-economico, determinando un circolo vizioso di immobilità sociale.

L'utilizzo massiccio (e l'efficacia) dei canali «familitistici» per l'accesso al mercato del lavoro anche per i neo-laureati rappresenta un (ulteriore) elemento di scoraggiamento per i diplomati appartenenti alle famiglie dei ceti sociali più bassi a proseguire con l'iscrizione all'università. Gli individui appartenenti alle famiglie più povere e con minori connessioni sociali, infatti, potrebbero percepire l'esteso utilizzo di canali informali a livello locale come una diffusa pratica di «favoritismo» che li taglia fuori dai migliori posti disponibili sul mercato del lavoro e potrebbero maturare la convinzione che il conseguimento di una laurea non costituisca un presupposto sufficiente per il miglioramento delle loro prospettive future di lavoro e di reddito, e sarebbero più propensi ad interrompere gli studi al conseguimento del diploma di maturità²⁹.

Insomma, per includere un maggior numero di persone nell'istruzione universitaria, e porre le basi sia per un miglioramento delle disuguaglianze sociali che per un più rapido sviluppo socio-economico a livello territoriale, oltre alla promozione della «qualità» dei corsi di studio e all'adeguamento del sistema di erogazione delle borse di studio agli studenti meritevoli e/o sprovvisti di mezzi, occorrerebbe potenziare il ruolo dei canali «formali» di ricerca di un posto di lavoro, ad esempio promuovendo lo svolgimento di concorsi pubblici trasparenti e migliorando l'efficienza dei Servizi Pubblici per l'Impiego.

²⁷ Così come alcune province alpine (ad es. Verbania e Sondrio), anch'esse caratterizzate da un sostenuto processo di migrazione di giovani con elevato livello di istruzione.

²⁸ Peculiare resta la condizione di Roma, dove il 23,65% dei neo-laureati dichiara di aver trovato l'attuale lavoro tramite «concorso pubblico», contro il 17,58% a livello medio nazionale.

²⁹ Cfr. E. Ghignoni, *Who Do You Know or What Do, cit.*

GRUPPI SOCIALI E MEZZOGIORNO NELLA NUOVA CLASSIFICAZIONE DELL'ISTAT

Diseguaglianze, segmentazione del mercato del lavoro, mutamenti più generali intervenuti nel contesto demografico e socio-economico, sono tutti elementi che determinano una difficoltà di lettura dei processi sociali e che hanno spinto l'ISTAT a ricorrere ad una metodologia sperimentale di ripartizione delle classi sociali, adottando un approccio multidimensionale che superasse quello tradizionale basato sulla posizione nella professione ed i settori di attività. Anche in questi approcci, comunque, il reddito resta un elemento importante per distinguere le diverse classi sociali, non tanto per il suo livello, quanto per il modo attraverso cui si ottiene, che a sua volta si ricollega ai rapporti di produzione.

Ne è venuta fuori una suddivisione delle famiglie in ben nove diversi gruppi sociali che l'ISTAT ha presentato nel 2017, che ha aperto una discussione critica¹. L'obiettivo di questo FOCUS è di introdurre in questa classificazione la variabile territoriale del divario Nord-Sud, esplicitamente rimossa dall'ISTAT in quanto ritenuta prevalente sulle altre nella composizione dei gruppi sociali, non solo per offrire un contributo critico alla discussione, ma anche per introdurre ulteriori elementi di comprensione della realtà meridionale.

L'ISTAT ha adottato una metodologia, senza definire a priori l'esito della classificazione, tramite alcune caratteristiche, quali il ruolo all'interno del processo produttivo o la posizione lavorativa occupata, già utilizzate nella definizione delle classi sociali ma procedendo poi a raggruppare le famiglie sulla base di alcune variabili in funzione del loro benessere economico.

Grazie ai dati disponibili dall'indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC 2015) è stato possibile utilizzare il reddito equivalente come variabile dipendente e le seguenti variabili esplicative: sesso, età, titolo di studio, posizione nella professione, presenza di stranieri, numero di componenti della famiglia e tipologia del comune di residenza². In questo modo sono stati individuati nove gruppi, omogenei al loro interno per livello di reddito familiare equivalente. Ciascuno è connotato da una specifica combinazione delle altre variabili considerate. Le diverse caratteristiche che definiscono i gruppi sociali individuati consentono di interpretare contesti ed effetti dei differenziali di reddito e di fare luce sugli elementi che congiuntamente concorrono a interpretare le diseguaglianze nei redditi equivalenti delle famiglie.

Le variabili esplicative che offrono un contributo maggiore alla classificazione dei gruppi di famiglie sono la presenza di stranieri, la situazione professionale (che inclu-

¹ Per una stroncatura, cfr. M. Barbagli, C. Saraceno e A. Schizzerotto, *L'ISTAT ora vuole eliminare le classi sociali*, in www.lavoce.info, 23-05-2017.

² Per una più dettagliata descrizione della metodologia utilizzata cfr. ISTAT, *Rapporto annuale*, 2017.

de sia aspetti riferiti al profilo occupazionale sia elementi relativi alla posizione professionale) e il titolo di studio della persona di riferimento, oltre al numero di componenti delle famiglie. Sesso ed età della persona di riferimento e tipologia del comune di residenza offrono un contributo più limitato alla definizione delle classi.

I nove gruppi individuati vengono riportati nella Tab. 1 con le principali caratteristiche in termini di numero, composizione, quota percentuale sul totale delle famiglie e del reddito posseduto. A livello nazionale, i gruppi più numerosi sono quelli prevalentemente composti da famiglie di operai in pensione e da famiglie di impiegati, mentre il gruppo meno numeroso è quello definito come famiglie tradizionali della provincia. Rapportando le quote di reddito possedute e le quote di famiglie componenti i gruppi emerge che dei nove gruppi quattro sono a basso reddito, due presentano redditi intorno alla media e tre redditi più elevati.

Tale analisi dei gruppi sociali nulla dice sulla rilevanza dell'ambito territoriale, che l'ISTAT stesso conferma elevata³. Infatti, inserendo la variabile territoriale, la distribuzione dei gruppi sociali per ripartizione geografica finisce per ricalcare in buona misura lo storico dualismo territoriale del Paese (Fig. 1). Il Mezzogiorno risulta maggiormente interessato, rispetto alle altre aree del Paese, da gruppi sociali con profili più fragili e meno agiati; al contrario, il Nord e in misura minore il Centro sono maggiormente caratterizzati dai gruppi sociali a medio o alto reddito.

Lo schema dualistico contribuisce a spiegare anche l'apparente eccezione del gruppo delle *famiglie a basso reddito con stranieri*, prevalentemente collocate nelle zone settentrionali del Paese, che riflette le maggiori opportunità di lavoro presenti nel Centro-Nord e quindi la maggiore attrattività per gli immigrati.

Su questi aspetti giocano naturalmente un insieme di fattori di natura demografica (fecondità delle generazioni passate e longevità), economica (struttura produttiva e dinamicità dei mercati del lavoro locali) e territoriale (aree policentriche e aree monocentriche, presenza di città metropolitane).

Gli altri tre gruppi di famiglie con reddito più basso della media, delle *anziane sole e dei giovani disoccupati*, delle *famiglie tradizionali della provincia* e delle *famiglie a basso reddito di soli italiani* registrano un'incidenza ben più elevata nel Mezzogiorno rispetto alla quote di famiglie residenti nell'area (31,7% al 2015 del totale nazionale): rispettivamente, 44,5, 45,8 e 51,4%. Il consistente divario tra i redditi delle due circoscrizioni, analizzato in questo Capitolo, trova conferma nel fatto che nel gruppo delle famiglie a basso reddito di soli italiani la percentuale di famiglie del Mezzogiorno supera quella del Centro-Nord.

Quest'ultimo gruppo comprende 1,9 milioni di famiglie pari al 7,5% del totale (di cui circa 990 mila nel Mezzogiorno) e 8,3 milioni di individui pari al 13,6% del

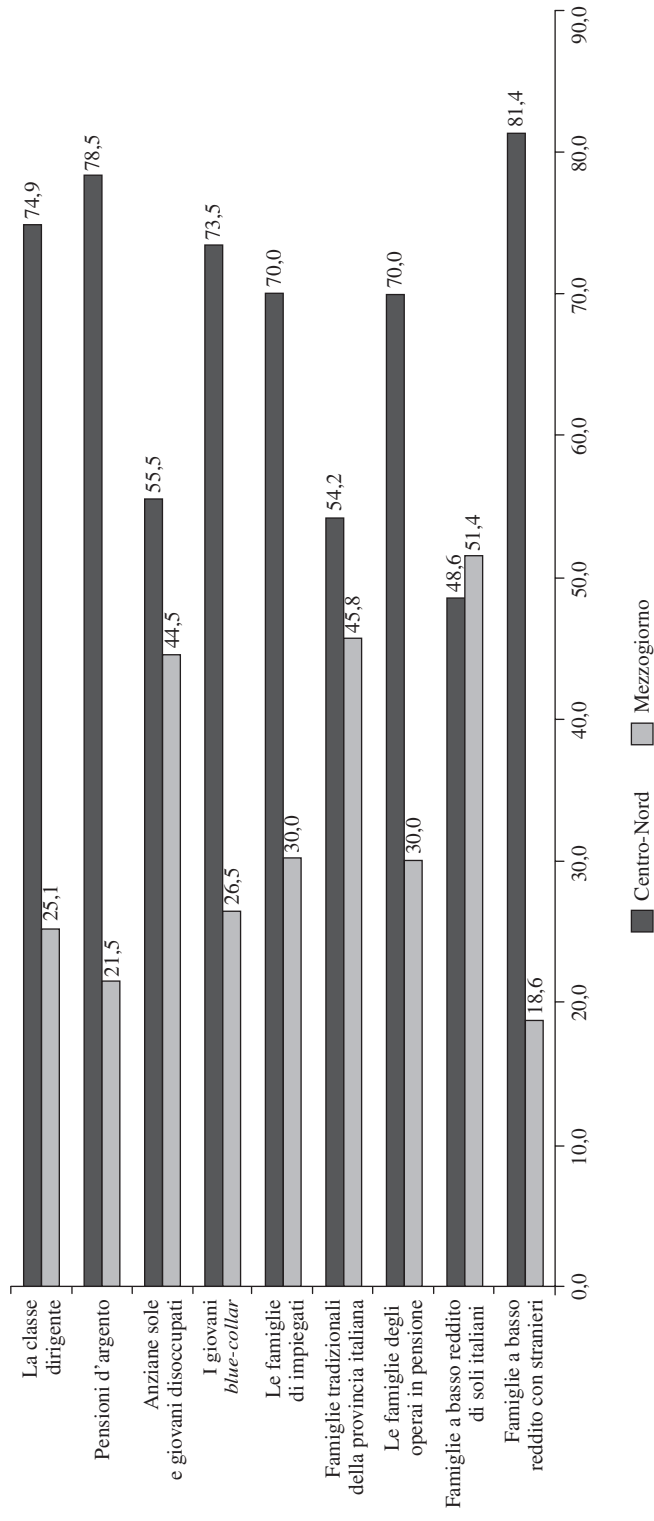
³ Nel Rapporto, l'ISTAT afferma di non aver inserito le ripartizioni geografiche come variabili esplicative perché riproponevano come discriminante il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno, determinando una configurazione in cui questa distinzione appariva prevalente su ogni altra differenziazione.

Tab. 1. Gruppi sociali per numero di famiglie e di componenti e quota di reddito posseduta

Definizione	Numero medio di componenti	Numero di famiglie (in migliaia)	Numero di componenti (in milioni)	Quota di famiglie del gruppo sul totale delle famiglie (in %)	Quota di reddito posseduto dal gruppo (in %)	Rapporto tra reddito posseduto dal gruppo (%) e quota di famiglie nel gruppo	Indice di Gini
Famiglie a basso reddito con stranieri	2,6	1.839	4,8	7,1	4,3	0,61	0,283
Famiglie a basso reddito di soli italiani	4,3	1.926	8,3	7,5	5,3	0,71	0,290
Famiglie tradizionali della provincia	4,3	846	3,6	3,3	2,5	0,76	0,282
Anziane sole e giovani disoccupati	1,5	3.552	5,3	13,8	11,1	0,80	0,324
Famiglie degli operai in pensione	1,8	5.852	10,5	22,7	21,2	0,93	0,226
Giovani <i>blue-collar</i>	2,1	2.923	6,1	11,3	10,9	0,96	0,246
Famiglie di impiegati	2,7	4.582	12,4	17,8	20,2	1,13	0,232
Pensioni d'argento	2,2	2.399	5,3	9,3	12,3	1,32	0,257
Classe dirigente	2,5	1.856	4,6	7,2	12,2	1,69	0,283

Fonte: ISTAT, *Rapporto annuale*, 2017.

FIG. 1. Incidenza % delle famiglie del Mezzogiorno e del Centro-Nord per gruppo sociale (totale classi Mezzogiorno 31,7% e Centro-Nord 68,3%)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Rapporto annuale, 2017.

totale (di cui circa 4,9 milioni nel Mezzogiorno). Il reddito del gruppo è molto basso, intorno al 30% in meno rispetto alla media nazionale dei redditi equivalenti ed è composto da famiglie di soli italiani particolarmente numerose, mediamente di 4,3 componenti (4,9 nel Mezzogiorno), ed in oltre il 90% dei casi da coppie con figli. Con riguardo al profilo occupazionale della persona di riferimento, si tratta per circa il 60% di operai ed il 17 % di lavoratori atipici, con una presenza molto elevata di inattivi (circa il 19%). Questo gruppo si caratterizza anche per un grado di istruzione più basso: il 54% ha la licenza di scuola media inferiore mentre solo il 3,5 % delle persone di riferimento possiede un titolo universitario.

Rispetto alla connotazione territoriale, il gruppo è quindi speculare al gruppo delle *famiglie a basso reddito con stranieri*, che vivono in larga maggioranza nel Centro-Nord. La maggior attrattività lavorativa delle zone centro-settentrionali del Paese è confermata dalle alte quote di presenza registrate dalle *famiglie a basso reddito con stranieri* (81,4% a fronte del 18,6% del Mezzogiorno). Le *famiglie a basso reddito di soli italiani* risiedono prevalentemente in aree a basso grado di urbanizzazione mentre quelle di soli stranieri risiedono maggiormente nelle aree urbane. A differenza delle *famiglie a basso reddito con stranieri*, quelle di *soli italiani* sono proprietarie della casa di residenza nel 68% dei casi, a fronte del 16,3%.

Questo gruppo dispone del 5,3% del reddito equivalente complessivo nazionale, denotando una delle differenze negative più ampie tra quota di famiglie e quota di reddito, superiore soltanto a quella delle famiglie di stranieri (4,3%). Le *famiglie a basso reddito di soli italiani* hanno un'incidenza di povertà assoluta del 12,7% (19,3% al Mezzogiorno e 5,9% nel Centro-Nord), e rappresentano il 14,8% del totale delle famiglie povere, le quali sono più spesso al Sud e nelle Isole (77,2 % del totale delle famiglie povere del gruppo) che nel Centro-Nord (22,8 %). Anche per questo gruppo, è maggiormente disagiata la situazione delle famiglie numerose, di cinque o più componenti, dove l'incidenza registra valori pari al 20,2%, e quelle con un figlio minore (18,2%).

Per gli individui di questo gruppo alle difficoltà monetarie si associano disagi di tipo non monetario: un'alta percentuale di persone vive in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale (20,6%) e, a differenza delle famiglie a basso reddito di soli stranieri, di bassa intensità lavorativa (14,7%). La concentrazione delle famiglie povere di questo gruppo al Sud è decisamente superiore (77,2% del totale delle famiglie povere del gruppo a fronte del 22,8% del Centro-Nord). Anche per questo gruppo, è maggiormente disagiata la situazione delle famiglie numerose, di cinque o più componenti, dove l'incidenza registra valori pari al 20,2%, e quelle con un figlio minore (18,2%).

Un altro gruppo con forte caratterizzazione meridionale è quello delle *famiglie anziane sole e dei giovani disoccupati*, composto da circa 3 milioni 550 mila di famiglie, pari al 13,8% delle famiglie italiane, e da 4,9 milioni di persone (tra i gruppi è quello con le famiglie a minor numero di componenti, circa 1,5). Nel Mezzogiorno

risiede il 44,5% delle famiglie di questo gruppo, circa 1,6 milioni di famiglie, con oltre 3 milioni di componenti pari al 47,3%. Le *anziane sole* e i *giovani disoccupati* sono in povertà assoluta nell'8,5% dei casi. Il valore, superiore alla media nazionale, ha un picco del 12,2% nel Mezzogiorno. L'incidenza è superiore tra le *famiglie dei giovani disoccupati* (13,4%) che tra quelle delle *anziane sole* (7,2%).

Le famiglie del Centro-Nord, viceversa, si concentrano prevalentemente nei gruppi sociali più agiati, come quello della *classe dirigente* (74,9% nel Centro-Nord) e delle *pensioni d'argento* (78,5%) che, al contrario, registrano quote minori nel Mezzogiorno (25,1% nella classe dirigente e 21,5% nelle *pensioni d'argento* rispettivamente).

Le alte quote del gruppo dei *giovani blue-collar* (29,4% nel Nord-Ovest, 21% nel Nord-Est, contro appena il 26% nel Mezzogiorno) testimoniano come le regioni settentrionali siano caratterizzate da una struttura produttiva più sviluppata e ricettiva rispetto al Centro e al Mezzogiorno, dove si registrano quote minori dei due gruppi in questione. Interessante, infine, rilevare come soltanto i gruppi caratterizzati prevalentemente dalla posizione professionale (*famiglie di impiegati* e *operai in pensione*) presentino una distribuzione più equilibrata (nel Mezzogiorno, il 30% del totale).

VII. La scelta universitaria e il Mezzogiorno

1. INTRODUZIONE

L'anno 2017 è iniziato con la notizia della distribuzione della parte premiale del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per le università italiane. La distribuzione è avvenuta in base ai risultati raggiunti nella Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) nel periodo 2011-2014 e, se confrontata con quella avvenuta in relazione ai risultati 2004-2010, le sorprese non sono mancate. Il dato più significativo è che ben l'82% delle università meridionali è riuscito a migliorare la *performance* sulla parte premiale (il 18% l'ha peggiorata); le università del Centro-Nord hanno invece riportato una quota simile tra quelle che hanno incrementato la loro parte premiale (il 54% di esse) e quelle che l'hanno diminuita (il 46%). Questo dato, seppur nelle diversità strutturali che permangono, non può non evidenziare l'inizio di un piccolo processo di convergenza¹, una buona notizia per il Mezzogiorno.

Nella stessa direzione va anche la modifica del metodo di calcolo della quota base del FFO. A seguito della sentenza della Consulta del maggio 2017 e del D.L. 91 sul Mezzogiorno proposto dal Governo Gentiloni, dal 2018 nel computo del costo *standard* saranno inseriti anche gli studenti del primo anno fuori corso. Questa modifica, apparentemente poco importante, sarà invece in grado di spostare risorse considerevoli per gli Atenei del Mezzogiorno: è un'altra buona notizia.

Rimangono tuttavia le gravi carenze strutturali che, come evidenziato nell'ultimo Rapporto dell'OCSE sull'istruzione *Education at Glance 2017*, relativo al 2016, relegano l'Italia agli ultimi posti nella classifica dell'istruzione terziaria, con meno del 18% di laureati sulla popolazione adulta (25-64enni). Si tratta praticamente della metà della quota media di laureati registrata nei paesi OCSE (36%), ben lontana dei valori raggiunti da USA e Regno Unito (46%), ma anche al di sotto di quelli registrati nell'area mediterranea dell'UE da Spagna (36%) Grecia (30%) e Portogallo (24%).

¹ È per altro da segnalare, al riguardo, come secondo alcune analisi questo risultato sarebbe esclusivamente legato alle differenze nelle modalità di calcolo della VQR 2004-2010 e di quella 2011-2014. Per un approfondimento, si veda G. De Nicolao, *Una lezione di aritmetica per il Consiglio direttivo dell'ANVUR*, ROARS del 23 dicembre 2016.

Com'è noto, l'intero sistema educativo italiano è stato negli ultimi quindici anni oggetto di una profonda riforma che ha interessato a più riprese tutti i livelli di istruzione, primaria, secondaria e terziaria, con l'intento, tra gli altri, proprio di ridurre i *gap* con gli altri paesi raggiungendo i traguardi comuni all'UE e rendere più competitivo il Paese dal punto di vista della formazione del capitale umano. La riforma dei cicli di istruzione avviata nei primi anni del Duemila ha profondamente cambiato l'offerta didattica universitaria con l'introduzione del cosiddetto «3 + 2» ed è stata poi affiancata anche da un processo di riflessione sulla missione delle università e di valutazione delle strutture e dei soggetti della ricerca, con l'obiettivo di migliorare la qualità del sistema riducendo sprechi e inefficienze e massimizzando l'efficacia.

Diversi autori, tra cui Viesti, Fiorentino e Buono *et al.* sottolineano come il ritardo formativo riguardi l'intero Paese ma assuma nel Mezzogiorno una connotazione ancora più grave². Tale divario, lungi dall'essere risolto, rischia addirittura di aggravarsi nei prossimi anni in mancanza di interventi di *policy* mirati.

Il presente Capitolo si sviluppa lungo due direttrici, che rappresentano altrettante aree di criticità del sistema universitario italiano: 1) la domanda di istruzione universitaria; 2) le fonti di finanziamento e l'allocazione delle risorse agli Atenei.

Il primo punto analizza i *trend* in atto in Italia, con confronti internazionali, relativi al proseguimento degli studi, alla scelta universitaria, e agli immatricolati di primo e secondo livello in Italia per ripartizione e regione.

Il secondo punto tratta dell'allocazione delle risorse analizzando in particolare la redistribuzione del FFO tra gli Atenei nell'ultimo triennio.

2. GLI IMMATRICOLATI E LA SCELTA UNIVERSITARIA

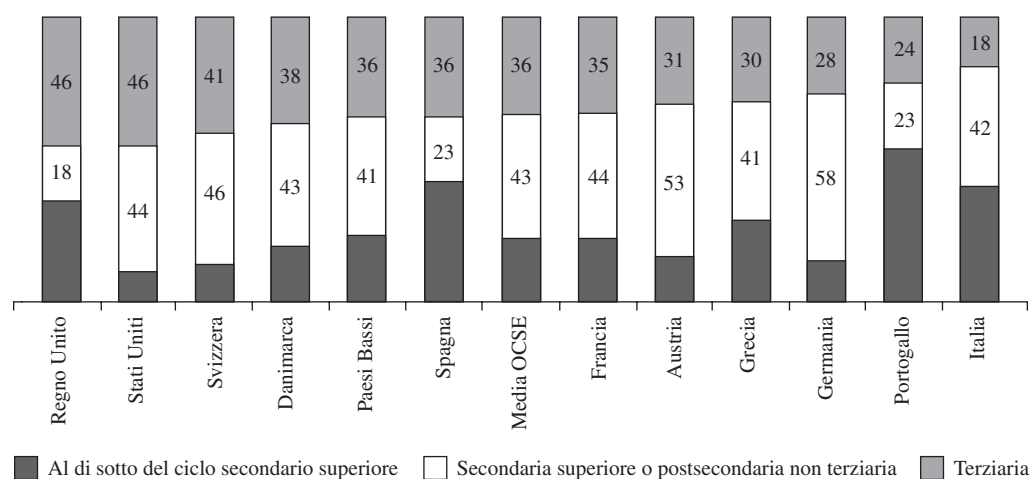
Secondo i citati dati OCSE la popolazione adulta oggi è mediamente più istruita rispetto agli inizi del 2000. Tuttavia, in Italia la quota dei laureati sulla popolazione adulta dei 25-64enni (inferiore al 18%) resta ancora troppo bassa rispetto agli altri paesi dell'UE a 22³ dove è pari al 34% e dell'OCSE (36%) (v. Fig. 1). Se si analizza il dettaglio regionale, la quota media di laureati risulta ancora più bassa al Mezzogiorno dove scende al 14,6% rispetto al 17,9% del Nord e al 19,8% del Centro.

Se si restringe l'analisi alla fascia di popolazione giovane dei 30-34enni, la quota di italiani laureati sale al 26,2% (dati ISTAT, 2016). Sebbene i giovani laureati siano cresciuti del 10,6% dal 2004, il dato resta solo apparentemente confortante poiché nel 2015 esso risultava il più basso tra quelli registrati nell'UE a 28, al di

² Cfr. G. Viesti (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli Atenei da Nord a Sud*, Fondazione RES, Rapporto 2015, Roma, Donzelli, 2016; M. Fiorentino e A. Sanchirico, *La necessità di un modello di finanziamento differenziato per le università italiane. Una prospettiva per la valorizzazione dei piccoli Atenei*, in corso di pubblicazione in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3, 2017; P. Buono, M. Gallo, G. Ragozini, E. Reverchon e P. Rostirolla (a cura di), *Il sistema universitario campano tra miti e realtà. Aspetti metodologici, analisi e risultati*, Milano, Franco Angeli, 2016.

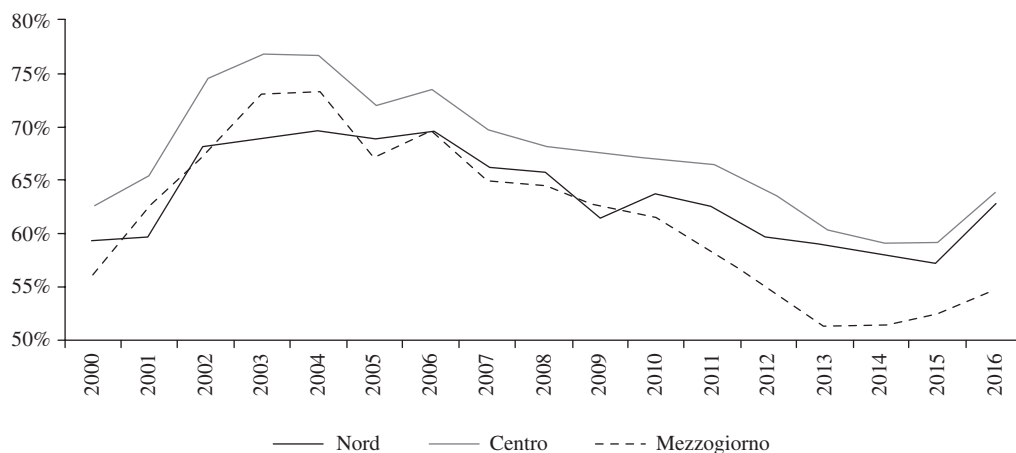
³ Paesi dell'Unione europea membri dell'OCSE.

FIG. 1. Livelli di istruzione dei 25-64enni (2016)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati OCSE (2017).

FIG. 2. Tasso di proseguimento scuola-università nel periodo 2000-2016 per ripartizione geografica di residenza (%)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e MIUR.

sotto della media che è pari al 38,4% (ISTAT, 2015) e dell'obiettivo del 40% fissato dalla Strategia Europa 2020.

Il tasso di proseguimento degli studi universitari, calcolato come rapporto percentuale tra gli immatricolati di un anno accademico e i diplomati dell'anno scolastico precedente, per la prima volta torna a crescere nell'anno accademico 2015-2016 (v. Fig. 2 e Tab. 1) dopo un *trend* negativo durato più di 10 anni. Nel 2016 infatti hanno

TAB. 1 Tasso di proseguimento (%) scuola-università per ripartizione geografica di residenza

	2006	2015	2016	Variazione 2006-2016	Variazione 2015-2016
Mezzogiorno	69,50	52,38	54,48	-15,02	2,10
Nord	69,45	57,26	62,76	-6,69	5,50
Centro	73,40	59,27	63,65	-9,75	4,38
Italia	70,78	56,30	60,30	-10,49	3,99

Fonte: Cfr. Fig. 1.

scelto di proseguire gli studi il 60,3% dei diplomati italiani (quasi il 4% in più rispetto al 2015) con un aumento del numero degli immatricolati del 2,4% (v. Tab. 2). Il tasso di passaggio Scuola-Università mostra un'importante ripresa sia a livello nazionale che ripartizionale, sebbene non ritorni ai livelli del 2006 quando superava in media in Italia il 70,7%. Analizzando le *performance* ripartizionali, l'aumento registrato nel 2016 è superiore al Nord dove a proseguire gli studi è il 62,7% dei diplomati (+5,5% rispetto al 2015) e al Centro dove raggiunge il 63,7% (+4,3%) rispetto al Mezzogiorno, dove il tasso di proseguimento degli studi si attesta al 54,5% (+2,1%) (v. Tab. 1).

Anche se guardiamo al numero di immatricolati per le lauree triennali e a ciclo unico, il crollo degli studenti evidenziatosi in Italia a partire dal 2004-2005 sembra vedere nel 2016 una positiva inversione di tendenza (+2,4% rispetto al 2015) (Tab. 2). Il lieve incremento però non fa tornare il Paese ai numeri registrati nel 2003-2004, anno in cui si era assistito al boom di immatricolati dopo l'introduzione della riforma del «3 + 2» che diede il via alla laurea di primo e secondo livello. Il calo degli immatricolati ha riguardato sia le regioni centro-settentrionali che quelle meridionali e insulari. Rispetto al 2006, sono infatti ben 38.635 in meno i diplomati residenti in Italia che scelgono di immatricolarsi nei corsi di laurea triennale e a ciclo unico (-12,5%).

A registrare il calo maggiore sono state però le regioni del Mezzogiorno che hanno perso in 10 anni il 22,4% dei propri immatricolati residenti, circa 29.000 studenti, più del doppio di quelli del Centro calati del 10,7% (Tab. 2). Per comprenderne la portata, basta pensare che la perdita di iscritti al Sud corrisponde a più dell'intera popolazione di immatricolati residenti in regioni come il Lazio o la Sicilia. Le regioni del Nord, invece, hanno registrato il calo più lieve di immatricolati: -3,2%, circa 3.650 studenti. Come per il tasso di proseguimento degli studi, i dati di ripresa relativi all'anno accademico 2015-16 mostrano che l'incremento è più debole nelle regioni del Mezzogiorno che complessivamente registrano una variazione positiva di appena lo 0,4%, a fronte di aumenti medi del 3,7% nelle regioni del Nord e del 2,9% in quelle del Centro.

La minore attrattività degli Atenei del Mezzogiorno è ancora più evidente se si prende in esame un secondo indicatore, relativo al numero degli immatricolati per sede del corso (Tab. 2). In questo caso, per ciascuna regione vengono considerati non gli immatricolati residenti ma quelli che scelgono di iscriversi in un Ateneo che ha sede nella regione indicata. Vengono dunque inclusi sia gli studenti residenti sia i fuorisede, al netto di coloro che scelgono di «migrare» immatricolandosi in Atenei fuori regione. Se consideriamo la sede di iscrizione, il Centro e il Mezzogiorno hanno perso tra il 2006 e il 2016, rispettivamente, il 17,1% e il 7,3% di immatrico-

TAB. 2. *Immatricolati per lauree triennali e a ciclo unico per regione e ripartizione geografica di residenza e per sede del corso - a.a. 2016 e confronti con il 2006 e il 2015 (unità, s.d.i.)*

Regioni e ripartizioni	Per residenza			Per sede del corso		
	2016	Variazioni %		2016	Variazioni %	
		2006-2016	2015-2016		2006-2016	2015-2016
Piemonte	16.966	-5,7	2,3	19.554	18,62	5,80
Valle d'Aosta	442	-10,2	-3,7	193	10,29	2,12
Lombardia	40.893	-2,2	3,9	47.950	5,69	3,18
Trentino A.A.	2.931	-15,4	-2,2	3.689	6,25	-3,00
Veneto	20.696	-0,5	4,2	19.644	1,32	2,64
Friuli V.G.	4.827	-6,8	5,4	5.294	-6,03	8,62
Liguria	6.445	-2,2	5,0	5.302	-12,91	-0,73
Emilia Romagna	17.462	-2,9	4,2	25.256	-2,70	8,15
Toscana	14.858	-8,9	3,3	18.072	-17,03	2,02
Umbria	3.782	-7,5	3,0	3.574	-28,39	3,53
Marche	7.161	-7,4	-1,4	8.104	5,04	2,49
Lazio	28.859	-12,8	3,9	35.404	-13,14	4,80
Abruzzo	6.384	-27,0	0,1	6.215	-58,83	-8,05
Molise	1.526	-26,4	-0,3	1.047	-29,64	3,05
Campania	30.747	-17,9	-0,1	28.379	-9,55	-0,48
Puglia	19.824	-20,7	-0,7	13.117	-27,98	-3,80
Basilicata	2.910	-23,5	0,8	974	-22,45	6,45
Calabria	10.067	-30,3	-0,2	6.196	-35,49	-3,52
Sicilia	22.804	-23,9	1,1	16.820	-36,87	-0,47
Sardegna	6.729	-22,5	5,1	5.579	-25,47	3,81
Mezzogiorno	100.991	-22,4	0,4	78.327	-7,3	-1,5
Nord	110.662	-3,2	3,7	126.882	0,3	4,3
Centro	54.660	-10,7	2,9	65.154	-17,1	3,7
Italia	270.363	-12,5	2,4	270.363	-12,5	2,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MIUR (Anagrafe studenti).

lati nelle lauree triennali e a ciclo unico. A stabilizzare il numero degli immatricolati nel periodo è invece il Nord (+0,3% rispetto al 2016). L'aumento del numero di immatricolati dell'ultimo anno è visibile soltanto nelle regioni del Nord (+4,3%) e del Centro (+3,7%), mentre il Mezzogiorno registra ancora un calo dell'1,5% degli iscritti nelle sedi regionali.

Passando alle lauree specialistiche, sono quasi 90.000 nel 2016 i laureati italiani che proseguono gli studi iscrivendosi ad un corso di laurea di secondo livello. Circa 70.000 provengono in egual misura dal Nord e dal Mezzogiorno, 20.000 dal Centro. Contrariamente a ciò che accade per le triennali, a livello nazionale si assiste ad un lieve aumento degli iscritti nel periodo 2006-2016 (+1,4%), ma ad una diminuzione considerevole, di oltre il 15% rispetto all'anno precedente (v. Tab. 3).

Se analizziamo a livello territoriale la residenza degli iscritti al primo anno, nel 2016 il calo di iscritti rispetto al 2015 è maggiore nel Mezzogiorno (-16,8%) e al Nord (-15,1%) rispetto al Centro (-12,8%). Spostando l'attenzione sulla sede del corso, gli Atenei del Centro-Nord, seppur in presenza di un calo di iscritti del 12,6% rispetto all'anno precedente, mostrano un saldo migratorio positivo (un numero di iscritti significativamente maggiore di quello degli iscritti residenti)⁴. Gli

⁴ Si veda, in particolare, S. Affuso e G. Vecchione, *Migrazioni intellettuali e Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Scuola di Alta Formazione I.P.E.*, Milano, McGraw-Hill, 2013.

TAB. 3. *Iscritti al primo anno lauree specialistiche per regione e ripartizione geografica di residenza e per sede del corso - a.a. 2016 e confronti con il 2006 e il 2015 (unità, s.d.i.)*

Regioni e ripartizioni	Per residenza			Per sede del corso		
	Variazioni %			Variazioni %		
	2016	2006-2016	2015-2016	2016	2006-2016	2015-2016
Piemonte	5.327	-17,5	-13,3	8.013	19,5	-7,1
Valle d'Aosta	147	-25,4	-33,8	9	-52,6	-84,2
Lombardia	12.878	-14,2	-15,6	18.723	2,9	-9,8
Trentino A.A.	937	-19,4	-19,4	1.276	22,1	-21,6
Veneto	6.537	-10,8	-16,7	6.540	-4,8	-18,8
Friuli V.G.	1.482	-20,3	-17,3	1.402	-29,7	-19,7
Liguria	2.031	-11,5	-14,0	1.556	-15,1	-15,6
Emilia Romagna	5.913	3,0	-12,2	9.705	8,8	-14,2
Toscana	4.624	-12,6	-14,7	6.422	-7,6	-15,7
Umbria	1.562	10,3	-7,1	1.181	-37,5	-8,2
Marche	2.730	9,6	-12,2	2.442	-1,7	-16,4
Lazio	10.720	-4,9	-12,8	15.358	5,6	-10,9
Abruzzo	2.482	-11,1	-15,5	2.384	-6,7	-20,1
Molise	675	0,0	-17,6	260	-5,8	-3,3
Campania	10.644	32,1	-16,6	8.128	21,7	-18,4
Puglia	6.523	-0,7	-17,8	3.166	-18,3	-23,0
Basilicata	1.246	24,2	-18,6	208	14,9	-38,8
Calabria	3.744	-6,7	-13,5	1.760	-18,9	-10,8
Sicilia	7.619	40,7	-17,8	4.300	13,5	-24,5
Sardegna	2.264	-2,2	-16,5	1.447	-9,5	-14,4
Mezzogiorno	35.197	14,1	-16,8	21.653	24,9	-19,9
Nord	35.252	-12,0	-15,1	47.224	1,6	-12,6
Centro	19.636	-4,1	-12,8	25.403	16,2	-12,6
Italia	90.085*	1,4	-15,3	94.280	1,9	-14,4

* Il totale è calcolato escludendo gli studenti stranieri, inclusi invece nell'indicatore degli iscritti per sede del corso.

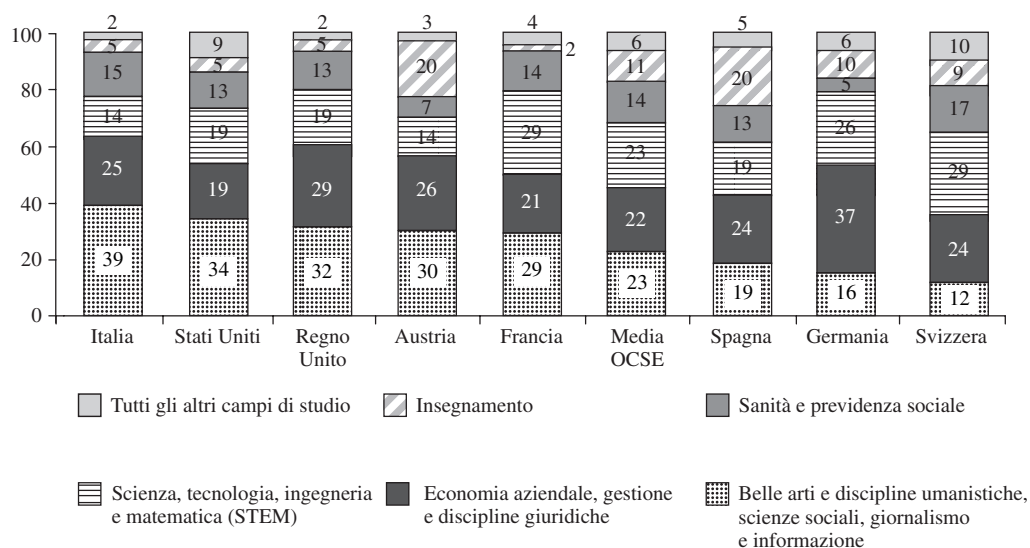
Fonte: Cfr. Tab. 2.

Atenei del Mezzogiorno, invece, perdono nel 2016, rispetto alla propria platea potenziale circa 13.500 studenti delle lauree magistrali che scelgono di andare a studiare negli Atenei del Centro-Nord. Rispetto al 2015, gli Atenei del Mezzogiorno hanno peggiorato la propria *performance* di quasi il 20%.

Altro tema riguarda la scelta delle aree di studio, che confermano una forte preferenza degli studenti italiani per le materie umanistiche rispetto all'area scientifico tecnologica o ingegneristica. Tale scelta si traduce in *performance* più deboli rispetto al *placement* dei laureati, vista la crescente richiesta del mercato del lavoro – evidenziata a livello internazionale – in senso opposto. Ossia, una crescente domanda di figure professionali nell'area ingegneristica, matematica e tecnica, a fronte di una sovrabbondanza di laureati in materie letterarie e artistiche rispetto ai posti disponibili (v. Fig. 3).

Nel 2015, infatti, ben il 39% dei laureati italiani ha conseguito una laurea di primo livello in materie umanistiche, letterarie e artistiche, il 25% in discipline economico-sociali e giuridiche e solo il 14% in corsi di laurea in matematica, scienze, ingegneria della cosiddetta area STEM (*Science, Technology, Engineering, and Mathematics*) contro una media OCSE che vede un maggiore bilanciamento tra le suddette tre aree. Il tasso di scelta dell'area medico sanitaria tra i neolaureati italiani è invece più

FIG. 3. Campi di studio dei neolaureati di primo livello (%) nel 2015



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati OCSE (2017).

simile alla media OCSE (rispettivamente il 15% e il 14%), mentre l'insegnamento è meno attrattivo (5% in Italia rispetto all'11% della media dei paesi OCSE). Residuali, rispettivamente al 2% e al 6%, gli altri campi di studio.

3. IL FINANZIAMENTO AGLI ATENEI: NOVITÀ RILEVANTI

Già nel suo precedente Rapporto, l'OCSE aveva evidenziato nei diversi paesi due *trend* in atto, evidenti anche in Italia, riguardanti, da un lato, la contrazione delle risorse pubbliche destinate a finanziare le istituzioni formative e le università, effetto della crisi economica e, dall'altro, l'aumento della spesa media per studente nei diversi cicli di istruzione.

Gli ultimi dati disponibili (OCSE, 2017), mostrano che la spesa pubblica in Italia destinata all'istruzione terziaria è pari allo 0,8% del PIL a fronte di una media UE a 22 dell'1,8%; la spesa media per studente in formazione terziaria è di 7.114 dollari, nettamente al di sotto della media UE a 22 (10.781) e OECD (11.056).

Nonostante numerosi paesi, inclusa l'Italia, stiano cercando una soluzione alla contrazione delle risorse diversificando le fonti di entrata e aumentando la quota degli investimenti provenienti da soggetti privati, guardando al sistema italiano le principali risorse per gli Atenei restano ancora di natura pubblica. Seppur in calo rispetto al 2000, più della metà delle entrate delle università italiane è costituita da fondi stanziati dal MIUR (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca), di cui il 53,66% costituita dal FFO (Fondo di Finanziamento Ordinario) e l'8,58% da entrate finalizzate

dal MIUR. Il 13,75% proviene da entrate contributive e il 18,05% da entrate finalizzate da altri enti; la quota restante da alienazione di beni e altre fonti⁵.

Il FFO è utilizzato dagli Atenei per coprire le spese relative alla gestione ordinaria, inclusi i costi per i docenti e il personale. Com'è noto, l'allocazione annuale del FFO dal 2010 prevede una quota base ed una quota premiale, determinate da un complesso calcolo sulla base di set di indicatori concepiti per superare il metodo di assegnazione su sola base storica. Alla quota premiale e alla quota base si aggiungono un intervento perequativo e fondi legati a piani straordinari.

Il decreto ministeriale del 9 agosto 2017 assegna una quota base di circa 4,592 miliardi di euro e una quota premiale di 1,535 miliardi di euro che pesano rispettivamente per il 70,5% e del 23,6% sul totale dell'assegnazione, pari a 6,509 miliardi di euro (la restante quota è determinata da piani straordinari e intervento perequativo). La quota base, a sua volta, è ripartita tra gli Atenei secondo criteri quantitativi tra cui il «costo *standard* di formazione per studente in corso» che, dopo una crescente importanza negli ultimi anni (il 20% nel 2014, il 25% nel 2015 il 28% nel 2016), è stato ridimensionato nel 2017, attestandosi al 20% rispetto alla quota base.

La quota premiale dell'assegnazione FFO è attribuita nel 2017 per il 60% in base ai risultati conseguiti nella Valutazione della Qualità della Ricerca 2011-2014 e per il 20% in base alla valutazione delle politiche di reclutamento del triennio 2014-2016 realizzate entrambe dall'ANVUR, mentre un restante 20% è assegnato in base alla valorizzazione dell'autonomia responsabile degli Atenei, per premiare *performance* relative all'ambiente di ricerca, qualità della didattica e internazionalizzazione.

Numerosi lavori⁶ hanno evidenziato notevoli criticità, sia per criteri di computo della quota base sia per la quota premiale, che sembrerebbero creare disparità tra i grandi e i piccoli e medi Atenei⁷ e tra gli Atenei del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Proprio in controtendenza rispetto a tale impostazione va la recente modifica che prevede nel computo del costo *standard* l'inserimento degli studenti del primo anno fuori corso (fenomeno più diffuso al Mezzogiorno che al Centro-Nord). Il calcolo del costo *standard* per studente realizzato fino a quest'anno tenendo conto dei soli studenti «in corso», non ha prodotto infatti l'effetto positivo di ridurre il numero dei fuori corso, ma ha, invece, generato un circolo vizioso per cui, di fatto, meno risorse possono essere destinate a servizi di orientamento, alla didattica in grado di arginare ritardi nei percorsi di carriera studentesca. Dal 2018, il nuovo meccanismo entrerà in vigore e sarà interessante stimarne gli effetti su tutto il sistema universitario italiano.

Riguardo alla ripartizione del FFO tra gli Atenei, la Tab. 4 ne riporta i valori, e le rispettive quote assegnate al Nord, al Centro e al Mezzogiorno nell'ultimo triennio

⁵ Dati MIUR riferiti al 2012.

⁶ Tra i quali, G. Viesti, *Università in declino. Un'indagine sugli Atenei da Nord a Sud*, cit.; P. Buono et al., *Il sistema universitario campano tra miti e realtà. Aspetti metodologici, analisi e risultati*, cit.; P. Corbo, *Il finanziamento del sistema universitario: riduzione delle risorse e sistema premiale*, in P. Buono et al., *Il sistema universitario campano tra miti e realtà. Aspetti metodologici, analisi e risultati*, cit.

⁷ A quest'ultimo proposito, si veda in particolare M. Fiorentino e A. Sanchirico, *La necessità di un modello di finanziamento differenziato per le università italiane. Una prospettiva per la valorizzazione dei piccoli Atenei*, cit.

TAB. 4. Fondo di Finanziamento Ordinario 2015-2017 per ripartizione (milioni di euro correnti, s.d.i.)

	FFO 2015		FFO 2016		FFO 2017		Variaz. ass. 2015-2017	Variaz. % 2015-2017
	(%)	Valori ass.	(%)	Valori ass.	(%)	Valori ass.		
Mezzogiorno	31,3	2.057,08	31,4	2.062,49	31,7	2.061,99	4,91	0,24
Nord	42,1	2.766,87	42,1	2.765,09	42,0	2.734,72	-32,15	-1,16
Centro	26,6	1.748,19	26,5	1.738,07	26,3	1.712,61	-35,58	-2,04
Totale	100,00	6.572,14	100,00	6.565,65	100,00	6.509,32	-62,82	-0,96

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MIUR (2017).

TAB. 5. Fondo di Finanziamento Ordinario 2015-2017 per dimensione degli Atenei (milioni di euro correnti, s.d.i.)

	FFO 2016		FFO 2017		Variaz. quote % 2016-2017
	(%)	Valori ass.	(%)	Valori ass.	
Grandi	32,87	2.158,43	32,73	2.130,99	-0,14
Medi	35,76	2.347,87	35,73	2.325,79	-0,03
Piccoli	31,37	2.059,35	31,54	2.052,53	0,17
Totale	100,00	6.565,65	100,00	6.509,32	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MIUR (2017).

2015-2017. Premettendo una contrazione complessiva del Fondo nel 2017 (-0,96%) rispetto al 2015, è possibile notare uno sforzo per una migliore allocazione tra le ripartizioni. La quota del FFO assegnata agli Atenei del Mezzogiorno vede infatti nel 2017 un lieve aumento rispetto al 2015 (+0,24%), mentre gli Atenei del Nord e del Centro sono quelli invece che subiscono di più e in quasi egual misura (rispettivamente -1,16% e -2,04%) la diminuzione delle risorse complessive allocate al sistema.

Quanto alla distribuzione per dimensione degli Atenei, anche in questo caso si evidenzia un sforzo, seppur minimo, per riequilibrare i fondi stanziati ai piccoli e ai medi Atenei rispetto ai grandi (v. Tab. 5). La contrazione delle risorse è visibile indipendentemente dalla dimensione in maniera trasversale a piccoli (-0,33%), grandi (-1,27%) e medi Atenei (-0,94%). I piccoli Atenei, che ricevono meno risorse (2,05 miliardi di euro nel 2017), circa il 31,4% rispetto al sistema nel suo complesso, vedono nel 2017 un piccolo aumento del proprio nel peso percentuale (+0,17) rispetto all'assegnazione totale del fondo. I grandi e medi Atenei, che ricevono nel 2017 rispettivamente 2,13 e 2,33 miliardi di euro, al contrario, subiscono un arretramento del peso sul sistema di 0,14 e di 0,03 punti percentuali rispetto al 2016.

Analizzando il dettaglio delle assegnazioni 2017 per Ateneo e confrontandole con quelle del 2016 (Tabb. 6 e 7) è possibile notare che le maggiori diminuzioni percentuali del FFO (quota base + premiale + perequativo inclusi piani straordinari) riguardano tutti i grandi Atenei italiani come Sapienza (-1,81%) Bologna (-1,75%) Padova (-1,73%), Pisa (-1,7%), Torino (-1,68%), con l'eccezione della Federico II di Napoli che vede una variazione negativa più lieve (-0,1%) pari a circa 322.855 euro, e Milano che registra invece un incremento dei fondi di 299.066 euro rispetto all'anno precedente (+0,11%). In valore, sono proprio la Sapienza e l'Alma Mater a perdere la cifra maggiore: circa 8,5 milioni di euro per l'Ateneo romano e 6,6 milioni per Bologna. Seguono Padova (-4,8 milioni di euro), Torino (-4,3 milioni), Firenze (-3,9

TAB. 6. *Variazione % assegnazione FFO dal 2016 al 2017, per Ateneo*

Atenei		Atenei	
Trento	+13,23	Basilicata	-1,60
Bari Politecnico	+3,25	Cassino	-1,61
Catanzaro	+3,23	Camerino	-1,62
Napoli Parthenope	+3,21	Venezia Iuav	-1,66
Urbino Carlo Bo	+3,14	Modena e Reggio Emilia	-1,67
L'Aquila	+3,07	Torino	-1,68
Campania	+2,94	Udine	-1,68
Bergamo	+2,10	Calabria	-1,69
Bari	+1,79	Salento	-1,69
Chieti e Pescara	+1,79	Verona	-1,69
Molise	+1,64	Parma	-1,70
Milano Bicocca	+1,58	Roma Tor Vergata	-1,70
Piemonte Orientale	+1,31	Pavia	-1,70
Foggia	+1,11	Pisa	-1,70
Sannio	+0,92	Venezia Cà Foscari	-1,71
Salerno	+0,50	Firenze	-1,71
Politecnica Marche	+0,45	Roma Tre	-1,73
Ferrara	+0,20	Padova	-1,73
Insubria	+0,18	Perugia	-1,73
Milano	+0,11	Cagliari	-1,74
		Genova	-1,74
Napoli Federico II	-0,10	Sassari	-1,74
Reggio Calabria	-0,21	Bologna	-1,75
Torino Politecnico	-1,03	Siena	-1,76
Milano Politecnico	-1,04	Trieste	-1,76
Teramo	-1,23	Palermo	-1,79
Brescia	-1,25	Catania	-1,79
Napoli L'Orientale	-1,49	Roma Sapienza	-1,81
Tuscia	-1,53	Messina	-1,88
Macerata	-1,56		

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MIUR.

TAB. 7. *Differenza assegnazione FFO 2016-2017, per Ateneo (in euro)*

Atenei		Atenei	
Campania	+3.592.188	Camerino	-586.439
Bari	+3.164.764	Brescia	-837.996
L'Aquila	+2.328.763	Sassari	-1.180.530
Milano Bicocca	+1.863.854	Udine	-1.222.130
Chieti e Pescara	+1.627.546	Salento	-1.235.441
Urbino Carlo Bo	+1.415.427	Venezia Cà Foscari	-1.273.996
Catanzaro	+1.251.860	Torino Politecnico	-1.335.840
Bari Politecnico	+1.234.300	Modena e Reggio Emilia	-1.503.140
Napoli Parthenope	+1.204.351	Trieste	-1.532.055
Bergamo	+892.757	Calabria	-1.581.734
Piemonte Orientale	+600.215	Verona	-1.626.272
Salerno	+578.874	Siena	-1.830.346
Molise	+473.533	Cagliari	-1.936.914
Foggia	+413.698	Parma	-1.975.380
Politecnica Marche	+320.609	Roma Tre	-1.998.266
Milano	+299.066	Pavia	-2.028.648
Sannio	+193.917	Milano Politecnico	-2.051.652
Ferrara	+148.289	Perugia	-2.196.613
Trento	+121.693	Roma Tor Vergata	-2.484.484
Insubria	+72.693	Messina	-2.638.036
		Catania	-2.867.889
Reggio Calabria	-58.301	Genova	-2.882.386
Teramo	-313.864	Pisa	-3.200.311
Napoli Federico II	-322.855	Palermo	-3.468.804
Venezia Iuav	-456.345	Firenze	-3.874.674
Cassino	-472.929	Torino	-4.284.961
Basilicata	-479.648	Padova	-4.779.329
Napoli L'Orientale	-482.083	Bologna	-6.602.914
Tuscia	-545.192	Roma Sapienza	-8.549.758
Macerata	-571.140		

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati MIUR.

milioni di euro), Palermo (–3,5 milioni di euro) e Pisa (–3,2 milioni di euro). All’opposto, nel 2017 il maggior incremento percentuale rispetto all’anno precedente riguarda perlopiù i piccoli e i medi Atenei, tra cui L’Aquila (+3,07%), Bari (+1,79%), Milano Bicocca (1,58%) e Salerno (+0,5%). L’Università di Trento, in cima alla graduatoria per variazione percentuale positiva, vede un aumento del 13,2%, sebbene in valore (121.693 euro) si tratti di un incremento decisamente inferiore rispetto a quello registrato da altri Atenei. In tal senso è invece un piccolo Ateneo come l’Università della Campania a vedere la differenza allocativa più elevata rispetto al 2017, ben 3,59 milioni di euro in più. Seguono i citati medi Atenei di Bari (3,16 milioni di euro), L’Aquila (2,33 milioni di euro) e Milano Bicocca (1,86 milioni di euro). Una differenza in valore superiore al milione di euro è registrata anche per gli Atenei di Chieti-Pescara (+1,8%), Carlo Bo di Urbino (3,1%), Politecnico di Bari (+3,3%) e Parthenope (3,2%).

4. CONCLUSIONI

Il presente Capitolo ha brevemente analizzato le dinamiche strutturali del sistema universitario italiano degli ultimi anni con particolare riferimento alla domanda di istruzione universitaria e alla distribuzione delle risorse. Le conclusioni principali suggeriscono un cauto ottimismo sia con riferimento ai tassi di proseguimento Scuola-Università che ai tassi di immatricolazione relativamente al passaggio tra il 2015 e il 2016. Non può dirsi lo stesso degli iscritti ai corsi di laurea magistrali che registrano un sensibile calo negli stessi anni e soprattutto nelle regioni meridionali. Sul fronte delle risorse, almeno con riferimento al caso degli Atenei meridionali, i dati del FFO relativi al triennio 2015-2017 segnalano una lieve ripresa dei finanziamenti per la ripartizione geografica Mezzogiorno ed una sostanziale tenuta delle risorse indirizzate ai piccoli Atenei rispetto alla lieve diminuzione degli Atenei medi e grandi. Anche il legislatore ha intrapreso in questo 2017 due misure (criteri di ripartizione della quota premiale e computo del costo *standard* che includerà dal 2018 anche gli studenti del primo anno fuori corso) che fanno ben sperare per il futuro. Rimangono tuttavia alcune criticità, particolarmente vive nelle realtà delle Università meridionali: *i*) un sistema strutturalmente sotto finanziato (0,8% del PIL a fronte dell’1,8% dell’UE a 22); *ii*) flussi migratori *antelauream* unidirezionali (da Sud verso Nord oppure dalla periferia verso il centro) che vanno assumendo connotazioni preoccupanti in termini di impatto sugli *stock* di capitale umano delle regioni di origine; *iii*) risultati nella ricerca ancora fortemente disomogenei tra Atenei e tra regioni; *iv*) metodologie didattiche e servizi accessori (*placement*, orientamento, ecc.) non omogenei e comunque non in linea con gli *standard* di altri paesi OCSE; *v*) meccanismi di reclutamento non sempre orientati al merito (seppure l’abilitazione scientifica nazionale ha certamente ridotto i margini di discrezionalità); *vi*) meccanismi di *governance* interna poco inclini alla cultura della valutazione.

VIII. Il «divario amministrativo», un quadro in evoluzione

1. INTRODUZIONE

Una Pubblica Amministrazione efficiente, efficace e trasparente è essenziale per assicurare al Paese, e al Mezzogiorno in particolare, non solo la tutela dei diritti sociali e di cittadinanza, ma anche quei guadagni di competitività necessari a riavviare il sistema economico su di uno stabile e robusto sentiero di sviluppo.

Lo sforzo di riformare la P.A. e di inserire nella cultura amministrativa i principi di efficacia e di efficienza dura almeno da un quarto di secolo nel corso del quale si sono succeduti 18 Governi, 8 legislature e 15 Ministri della Funzione Pubblica che hanno prodotto oltre 15 interventi legislativi. La SVIMEZ ha salutato molto positivamente l'ultima legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione, ritenendo che i vantaggi che il sistema economico nazionale potrebbe trarre dal compimento del processo di riforma in atto sono notevoli, in particolare nel Mezzogiorno, un'area che risulta penalizzata nel godimento di alcuni diritti di cittadinanza e nell'offerta di servizi pubblici, in campi quali l'istruzione, la salute, la sicurezza, i trasporti e i servizi locali, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'ordinato svolgimento delle attività economiche.

In questo Capitolo, non entreremo nel merito dell'esercizio della delega, ma ci limiteremo a fornire un'istantanea della P.A. del Mezzogiorno, che presenta forti divari in una pluralità di servizi essenziali a regolamentazione nazionale e locale ma anche elementi di evoluzione positiva (in particolare nel campo della giustizia e dei nuovi servizi digitali) che vanno sottolineati. Lo facciamo nella consapevolezza che solo colmando il «divario amministrativo» che ancora persiste tra il Sud e il resto del Paese, la nostra Amministrazione Pubblica potrà offrire le precondizioni necessarie al riavvio dello sviluppo.

Il quadro che emerge dalla nostra analisi, molto sinteticamente, è di un forte ridimensionamento della P.A. nel Mezzogiorno, in termini di risorse umane e finanziarie, con il consolidamento di forti divari tra le macroaree, a dispetto dei luoghi comuni che descriverebbero un Sud inondato di risorse e dipendenti pubblici. In questo contesto, la qualità dei servizi pubblici nel Mezzogiorno ci consegna un quadro di luci

e ombre, con diversificazioni regionali importanti, e un'evoluzione positiva in molti campi (a partire dall'ICT), ad eccezione dei servizi sociali che risultano ancora decisamente inferiori a quelli del resto del Paese e dell'Europa (si pensi agli asili nido). L'indice sintetico di *performance* della P.A. utilizzato dalla SVIMEZ mostra un generale «divario amministrativo» a svantaggio delle regioni meridionali e un minore dinamismo rispetto alle altre regioni italiane (con l'eccezione della Campania e della Basilicata), dovuto certamente anche alla riduzione della spesa pubblica nell'area.

Per colmare i divari in termini di risorse umane e finanziarie della P.A. al Sud, con un'attenta ricognizione dei fabbisogni, orientata al soddisfacimento dei diritti dei cittadini, occorre portare nuove competenze di una nuova generazione di giovani qualificati nei ranghi della P.A., specie nel Mezzogiorno: sulle loro gambe deve camminare il processo di riforma, a cui certo non bastano anche le migliori intenzioni sancite nei testi normativi. Recuperare efficienza, efficacia e trasparenza, migliorare la capacità di progettare e realizzare investimenti strategici, è essenziale per un rilancio del Mezzogiorno e del Paese, che non può che passare attraverso un rinnovato e attivo ruolo della leva pubblica nella promozione dello sviluppo e del benessere.

2. IL RIDIMENSIONAMENTO DELLA STRUTTURA DELLA P.A. NEL MEZZOGIORNO

Due decenni circa di politiche di bilancio restrittive e di tagli lineari alla spesa, di blocco del *turn over* occupazionale, lasciano una P.A. dimagrita, invecchiata e con risorse umane meno qualificate. Decisamente più modesta risulta ormai la presenza degli addetti della P.A. in rapporto alla popolazione: 42,2 addetti ogni 1.000 abitanti, rispetto agli 83 della Francia e ai 109 del Regno Unito. I lavoratori pubblici con meno di 35 anni in Italia rappresentano appena l'8%, sono invece uno su quattro in Francia e nel Regno Unito. In particolare, nel nostro Paese l'età media del personale della P.A. dal 2001 al 2015 è cresciuta di 6 anni e 4 mesi, raggiungendo i 50 anni. Del resto, la piramide dell'età del personale della P.A. appare chiaramente rovesciata, con la quasi totale assenza di giovani fino a 25 anni di età ed una modesta presenza di maschi sino a 29 anni.

Nel giugno 2017 l'ISTAT ha diffuso i primi risultati del censimento 2015 permanente delle Istituzioni Pubbliche, coerenti con quelli del censimento del 2011: è così possibile interpretare i cambiamenti intervenuti nell'ultimo quinquennio (Tab. 1), caratterizzato dalla forte recessione economica e dalle politiche di austerità.

Rispetto al primo decennio del nuovo millennio, sembra essersi arrestato quel processo di drastico ridimensionamento della Pubblica Amministrazione che si era concentrato nei comuni e nelle regioni. Questi Enti, più direttamente investiti della responsabilità di erogare servizi ai cittadini e alle imprese, vedono comunque una riduzione del numero dei dipendenti, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, solo parzialmente compensata dal personale a termine o precario (ricompreso nei «dipendenti effettivi»).

Complessivamente, tenendo conto anche del peso delle amministrazioni centrali dello Stato (in cui è ricompreso, ad esempio, il comparto della scuola e della pubbli-

TAB. 1. *Risorse umane della Pubblica Amministrazione al censimento 2015 e variazioni rispetto al censimento 2011*

Istituzioni pubbliche per forma giuridica	Dipendenti	Dipendenti effettivi (a)	Dipendenti	Dipendenti effettivi (a)	Dipendenti	Dipendenti effettivi (a)
	Unità al 2015		Variazioni assolute 2011-2015		Variazioni % 2011-2015	
Mezzogiorno						
Regione	33.643	39.044	-2.027	120	-5,7	0,3
Provincia	14.764	15.273	-6.805	-7.416	-31,5	-32,7
Comune	137.287	151.523	-12.852	-15.137	-8,6	-9,1
Comunità montana o isolana, unione di comuni, Città Metropolitana	3.147	3.425	1.041	849	49,4	33,0
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	200.067	214.363	-10.559	-7.084	-5,0	-3,2
Altra istituzione pubblica	71.951	90.224	9.680	17.547	15,5	24,1
Totale (esclusi organi costituzionali e amministrazione centrale dello Stato)	460.859	513.852	-21.522	-11.121	-4,5	-2,1
Centro-Nord						
Regione	29.880	32.063	-1.165	96	-3,8	0,3
Provincia	56.657	57.535	-16.675	-18.069	-22,7	-23,9
Comune	252.893	270.300	-25.186	-23.528	-9,1	-8,0
Comunità montana o isolana, unione di comuni, Città Metropolitana	19.754	20.482	9.543	9.445	93,5	85,6
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	460.920	483.934	-4.734	3.579	-1,0	0,7
Altra istituzione pubblica	236.946	296.179	20.263	41.378	9,4	16,2
Totale (esclusi organi costituzionali e amministrazione centrale dello Stato)	1.057.050	1.160.493	-17.954	12.901	-1,7	1,1
Italia						
Regione	63.523	71.107	-3.192	216	-4,8	0,3
Provincia	71.421	72.808	-23.480	-25.485	-24,7	-25,9
Comune	390.180	421.823	-38.038	-38.665	-8,9	-8,4
Comunità montana o isolana, unione di comuni, Città Metropolitana	22.901	23.907	10.584	10.294	85,9	75,6
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	660.987	698.297	-15.293	-3.505	-2,3	-0,5
Altra istituzione pubblica	308.897	386.403	29.943	58.925	10,7	18,0
Organo costituzionale/a rilevanza costituzionale o amministrazione dello Stato	1.297.490	1.313.320	12.822	15.897	1,0	1,2
Totale (esclusi organi costituzionali e amministrazione centrale dello Stato)	1.517.909	1.674.345	-39.476	1.780	-2,5	0,1
Totale	2.815.399	2.987.665	-26.654	17.677	-0,9	0,6

(a) Per «dipendenti effettivi» si intende il personale in servizio dipendente, a tempo indeterminato o determinato, impegnato all'interno dell'amministrazione, a prescindere da quella di appartenenza; è escluso il personale comandato o distaccato presso altre amministrazioni ed è incluso il personale comandato o distaccato proveniente da altre amministrazioni. Sono, inoltre, inclusi: i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (CO.CO.CO.) e/o i collaboratori a progetto (CO.CO.PRO.), i lavoratori con contratto di lavoro temporaneo (c.d. lavoro somministrato, ovvero ex lavoro interinale) e altri lavoratori atipici (quali: lavoratori con contratto occasionale di tipo accessorio (*voucher*), addetti ai lavori socialmente utili (LSU) e lavori di pubblica utilità (LPU), i titolari di assegni di ricerca e borse di studio e i volontari del servizio civile nazionale).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Censimento 2015 permanente delle Istituzioni Pubbliche*.

ca sicurezza), nel 2015 nella P.A. risultano occupati 2.987.665 «dipendenti effettivi», 17.667 in più che nel 2011. Un saldo positivo tuttavia pressoché totalmente dovuto al personale precario e a termine: infatti, se guardiamo ai dipendenti in senso stretto della P.A. il saldo positivo scende a 1.780 unità (appena lo 0,1% del totale).

TAB. 2. *Dipendenti effettivi nelle istituzioni pubbliche (esclusi organi istituzionali e amministrazioni centrali), incidenza sulla popolazione ($\times 1.000$), censimenti 2001, 2011 e 2015*

Ripartizioni territoriali	2001	2011	2015
Mezzogiorno	27,2	25,5	24,6
Centro-Nord	32,0	29,6	29,1
Italia	30,3	28,2	27,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Censimenti* alle varie date.

TAB. 3. *Dipendenti effettivi nelle istituzioni pubbliche (esclusi organi istituzionali e amministrazioni centrali dello Stato), per genere e quota delle donne, censimenti 2011 e 2015*

Ripartizioni territoriali	2011			2015		
	M	F	F in % totale	M	F	F in % totale
Mezzogiorno	287.367	237.606	45,3	279.524	234.328	45,6
Centro-Nord	428.119	719.473	62,7	426.557	733.936	63,2
Italia	1.077.764	1.892.224	63,7	1.075.533	1.912.132	64,0
esclusi gli Organi cost. e Amm. Stato	715.486	957.079	57,2	706.081	968.264	57,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Censimento 2015 permanente delle Istituzioni Pubbliche*.

L'aumento, comunque, è il frutto di andamenti molto differenziati tra le aree. Nel Centro-Nord (escludendo gli organi costituzionali e le amministrazioni centrali dello Stato, notoriamente concentrati a Roma), negli ultimi cinque anni sembra essersi invertita la tendenza che tra il 2001 ed il 2011 aveva portato a un forte calo degli addetti (−14%): si registra, infatti, nell'area un aumento di quasi 13 mila unità di dipendenti «effettivi», mentre se guardiamo ai dipendenti in senso stretto il ridimensionamento è continuato (−18.000).

Nel Mezzogiorno, invece, è proseguito il processo di ridimensionamento dell'Amministrazione Pubblica, che perde circa 11 mila unità (−2,1%, dopo il −6,1% nel decennio 2001-2011), interessando la quasi totalità delle Istituzioni (se si guarda ai dipendenti in senso stretto, la riduzione è ancora maggiore: −21.500 dipendenti pubblici).

Il risultato di questo processo ribalta il luogo comune di un Sud affollato di dipendenti pubblici. Anche escludendo gli organi costituzionali e le amministrazioni centrali dello Stato, nel Centro-Nord si rileva una maggior densità (Tab. 2) rispetto alla popolazione residente di risorse umane rispetto al Mezzogiorno (29,1 dipendenti effettivi ogni 1.000 abitanti a fronte di 24,6 nel Sud): in quest'ultima area la diminuzione della densità risulta peraltro più marcata che nel resto del Paese.

Il calo degli addetti nella Pubblica Amministrazione del Mezzogiorno ha interessato tanto i maschi che le femmine (Tab. 3); nel Centro-Nord, invece, sono cresciuti entrambi. Diversamente dal resto del Paese e della maggior parte dei paesi europei avanzati, nel Mezzogiorno la quota femminile è minoritaria: appena il 45,6%, contro il 67,8% del Centro-Nord. In generale, a livello nazionale le donne sono in maggioranza ma «contano» meno degli uomini: a fronte del 64% del totale, appena il 14% occupa posti di vertice.

TAB. 4. *Spesa corrente consolidata della Pubblica Amministrazione per settori. Anni 2000-2015, Mezzogiorno in % del Centro-Nord (pro capite)*

Settore	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Difesa, giustizia ed istruzione	88,5	88,5	85,9	85,3	85,8	86,6	87,5	84,3	82,8	90,7
Formazione e R&S	84,9	70,4	67,5	64,3	60,6	57,5	53,9	57,6	62,0	63,6
Edilizia abitativa e urbanistica	65,3	71,6	79,7	77,8	76,2	77,0	69,7	61,6	66,0	67,7
Sanità ed assistenza	80,8	88,6	90,5	88,9	82,7	81,2	88,1	87,9	82,6	87,9
Protezione ambientale	80,2	138,9	138,5	144,4	137,5	126,5	128,9	122,6	130,5	118,1
Lavoro e previdenza	53,1	59,4	59,9	60,6	60,6	61,0	61,9	62,1	62,4	63,3
Trasporti e telecomunicazioni	77,9	87,0	92,6	91,1	75,9	75,9	73,4	100,4	93,1	76,0
Settori economici	61,5	42,2	46,5	51,0	42,6	47,2	46,7	43,5	43,0	42,5
Varie	21,2	14,0	15,0	13,6	31,0	29,2	23,8	22,0	20,2	19,4
Totale	63,9	71,1	70,6	70,6	70,3	69,5	70,2	70,0	68,5	71,2
Totale (al netto della Previdenza)	71,4	79,8	78,4	78,1	78,0	76,3	76,7	76,0	73,3	77,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, *Conti Pubblici Territoriali*, 2017.

3. IL DIVARIO NELLA SPESA PRO CAPITE PER CONSUMI FINALI DELLA P.A.

L'analisi dei dati di spesa nei vari settori della P.A. mostra, a dispetto di tanti luoghi comuni, l'esistenza di ampi divari territoriali, con un generale svantaggio del Mezzogiorno cui fa seguito una inevitabile compressione della qualità dei servizi offerti, che nel Sud risente tuttavia anche dei condizionamenti ambientali e «interni». Resta comunque del tutto evidente una correlazione tra dotazione di risorse e livelli di servizi resi. È dalla ottimale combinazione tra risorse ed efficienza interna all'amministrazione che scaturisce l'adeguatezza e l'efficacia dei servizi resi.

Al Sud la dotazione di risorse finanziarie (Tab. 4), espressa in termini di spesa pro capite, è più bassa che nel resto del Paese e negli anni della crisi ha mostrato un'evoluzione decisamente meno favorevole. Il divario al 2015 è di circa 29 punti percentuali rispetto al Centro-Nord.

Lo svantaggio del Mezzogiorno è generale: il 71,2% della spesa pro capite del Nord, un divario in valore assoluto di circa 3.700 euro a persona. Solo nella protezione ambientale la spesa pro capite nel Mezzogiorno risulta relativamente più elevata, anche se la qualità dei servizi erogati non è sempre adeguata ai fabbisogni dei cittadini.

Lo svantaggio meridionale è molto marcato nella funzione di spesa relativa agli interventi nell'ambito della Formazione, Cultura e Ricerca&Sviluppo, con una quota pro capite che non supera il 64% di quella del Centro-Nord. Il massimo della distanza dal resto del Paese risulta nel lavoro e nella previdenza, in parte ovviamente dovuta agli squilibri nel mercato del lavoro. Questi importanti strumenti della politica di *welfare* non riescono a supportare adeguatamente la fragile condizione socio-economica delle famiglie e dei lavoratori più deboli. Anche al netto della spesa previdenziale, infatti, in questi settori essenziali dell'azione pubblica, il divario della spesa pro capite nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è di oltre 20 punti percentuali (77,2% del Centro-Nord).

Questi dati sfatano il luogo comune su un Sud inondato di risorse pubbliche destinate a sprechi e inefficienze, e vanno analizzati alla luce della quantità e della qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese.

4. LA QUALITÀ DEI SERVIZI DELLA P.A., UN QUADRO IN EVOLUZIONE ANCHE AL SUD

4.1. *I servizi sociali: l'assistenza sanitaria e socio-assistenziale*

La qualità dei servizi sociali nel Mezzogiorno risulta ancora decisamente inferiore a quella dei servizi erogati nel resto del Paese. L'evoluzione degli ultimi anni, comunque, si caratterizza per luci ed ombre, con alcuni indicatori che sembrano riflettere una maggiore soddisfazione dei cittadini ed altri, in particolare quelli relativi alla spesa sociale dei comuni, che sembrano risentire del razionamento delle risorse, evidenziano uno stato di grave inadeguatezza.

Le carenze nei servizi ospedalieri emergono dalla quota significativamente più bassa, rispetto al resto del Paese, di persone che si dichiarano molto soddisfatte (Tab. 5) dell'assistenza medica (25,5% nel Mezzogiorno, a fronte del 46,3% nel Centro-Nord), dalla soddisfazione per l'assistenza infermieristica (25,3% nel Mezzogiorno, a fronte del 47,9% nel Centro-Nord) e dalla soddisfazione per i servizi igienici (19,3% nel Mezzogiorno, a fronte del 41,5% nel Centro-Nord). Nell'ultimo anno di riferimento (2015) si rileva un sensibile miglioramento rispetto all'anno precedente per il Mezzogiorno su tutti e tre gli indicatori, mentre nel Centro-Nord si riduce la quota di persone soddisfatte.

Il complessivo minor gradimento dei servizi ospedalieri sanitari si traduce inevitabilmente in un assai modesto livello dell'indice di attrattività delle strutture ospedaliere regionali, espresso dal tasso di emigrazione ospedaliera verso altre regioni e riferito ai casi di ricovero per interventi chirurgici acuti. Nel Mezzogiorno circa il 9% del totale dei residenti ricoverati per tali patologie si sposta verso altre regioni, a fronte di valori inferiori al 5% delle regioni del Centro-Nord. Questo comportamento appare sostanzialmente stazionario negli ultimi otto anni, nonostante la quota crescente di pazienti soddisfatti dell'assistenza. Il tasso di emigrazione si riduce in Campania, Basilicata, Sicilia e Sardegna ed aumenta in Abruzzo, Molise, Puglia e Calabria.

Nell'ambito dei servizi socio-assistenziali, gli indicatori relativi alla cura per i minori mostrano un notevole ritardo dell'Italia nella diffusione e fruizione di servizi di cura dell'infanzia rispetto all'obiettivo stabilito nell'ambito della Strategia Europea dell'Impiego, che prevedeva di erogare servizi per l'infanzia ad almeno il 33% dei bambini da 0 a 3 anni. Un ritardo di circa 20 punti percentuali, che determina una condizione di forte criticità connessa sia ai problemi di socializzazione e crescita dei minori, sia alla necessità di favorire una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro che in Italia resta particolarmente bassa (cfr. Cap. IV). L'aggiornamento al 2013 fa emergere un ulteriore se pur lieve peggioramento degli indicatori, che probabilmente riflette le difficoltà di un Paese giunto al punto più profondo della fase recessiva.

L'ammontare delle risorse impiegate per il *welfare* locale dai comuni, singolarmente o in forma associata, risulta in diminuzione per la prima volta nel 2011, con un calo dell'1% che prosegue nel biennio successivo. Indicazioni sia pur provvisorie sul 2014 mostrano una lieve ripresa facendo presagire una nuova possibile inversione di tendenza¹.

¹ Cfr. R. Monducci, *Audizione dell'ISTAT in occasione della predisposizione dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà*.

TAB. 5. *Persone molto soddisfatte dell'assistenza ospedaliera (% sul totale) e attrattività dei servizi ospedalieri*

Regioni	Assistenza medica ospedaliera		Assistenza infermieristica		Servizi igienici		Attrattività dei servizi ospedalieri (a)	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Abruzzo	26,9	51,6	20,2	50,4	17,4	42,4	11,5	12,5
Molise	32,1	20,5	19,5	18,2	36,5	14,5	17,4	20,3
Campania	19,4	20,4	14,8	19,2	9,3	16,0	9,8	9,0
Puglia	20,7	18,5	20,7	20,3	15,4	13,7	7,1	7,4
Basilicata	13,8	36,2	16,0	35,5	12,1	23,8	21,6	19,9
Calabria	26,2	23,7	27,8	22,0	27,3	18,4	16,3	20,3
Sicilia	20,0	24,5	15,2	24,7	12,4	17,1	7,3	6,0
Sardegna	35,8	40,0	34,8	37,7	20,9	30,6	5,3	4,8
Mezzogiorno	22,3	25,5	19,5	25,3	15,1	19,3	9,5	9,3
Centro-Nord	43,8	46,3	41,7	47,9	36,9	41,5	5,2	4,9
Nord-Ovest	43,4	52,4	43,4	51,8	34,9	44,2	4,9	4,4
Nord-Est	49,2	49,1	47,0	53,2	39,6	48,0	4,8	4,4
Centro	35,5	35,8	29,5	37,4	22,5	31,2	5,9	6,3
Italia	35,9	39,3	33,6	40,2	28,9	34,0	6,7	6,4

(a) Emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione (%).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

TAB. 6. *Presa in carico ponderata dell'utenza dei servizi per l'infanzia e comuni che offrono il servizio. 2007 e 2013*

Regioni	Utenti sulla popolazione di riferimento del servizio (%) (a)		Comuni che offrono il servizio sul totale comuni (%) (b)		Abitanti residenti in comuni che offrono il servizio sul totale abitanti (%) (c)	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Abruzzo	8,7	10,1	32,5	61,3	66,9	87,8
Molise	4,8	8,6	6,6	26,5	36,9	59,6
Campania	1,9	2,7	38,7	39,6	35,2	55,1
Puglia	4,6	4,5	36,4	55,8	55,6	73,4
Basilicata	6,9	6,5	25,2	23,7	58,6	58,9
Calabria	2,0	1,4	14,2	10,5	42,7	38,3
Sicilia	5,5	5,0	34,4	33,3	68,5	66,9
Sardegna	8,9	10,7	20,7	33,2	57,8	70,7
Mezzogiorno	4,3	4,6	28,1	35,7	51,6	63,1
Centro-Nord	16,3	17,3	58,3	67,4	83,9	91,7
Nord-Ovest	15,5	16,0	53,5	63,7	81,4	91,8
Nord-Est	17,9	18,4	71,7	86,2	86,9	94,6
Centro	15,6	17,8	54,6	53,5	84,4	88,7
Italia	12,0	12,9	48,6	57,3	72,3	81,8

(a) Bambini da 0 e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi), di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione 0-3 anni.

(b) Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre).

(c) Utenti per 10 mila abitanti con 65 anni ed oltre.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

In base agli ultimi dati disponibili (Tab. 6), riferiti al 2013, la percentuale di bambini tra 0 e 3 anni di età che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia, è nel Mezzogiorno del 4,6%, in debole crescita rispetto al 4,3% del 2007. Il dato medio dei comuni del Centro-Nord (17,3%), nel 2013, supera decisamente l'obiettivo medio del 12%, previsto dal sistema degli Obiettivi di Servizio.

TAB. 7. *L'assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari nell'area anziani. Anni 2007 e 2013*

Regioni	Utenti sulla popolazione di riferimento del servizio (%) (a)		Comuni che offrono il servizio sul totale comuni (%) (b)		Abitanti residenti nei comuni che offrono il servizio sul totale abitanti (%) (c)	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Abruzzo	30	21	43,0	73,1	57,1	62,1
Molise	22	0	3,7	0,0	15,6	0,0
Campania	22	20	26,0	48,5	37,6	55,9
Puglia	47	19	45,7	55,4	44,4	59,1
Basilicata	27	9	16,0	3,8	26,9	4,3
Calabria	42	24	4,6	24,4	8,6	30,8
Sicilia	8	4	9,0	6,9	16,0	15,1
Sardegna	18	8	26,0	8,0	39,0	6,9
Mezzogiorno	26	15	22,1	31,1	31,5	38,4
Centro-Nord	106	74	52,0	44,0	51,8	49,9
Nord-Ovest	87	31	42,0	39,8	33,5	41,9
Nord-Est	196	164	69,9	50,1	65,4	48,1
Centro	46	48	48,5	43,6	63,6	62,4
Italia	81	56	41,3	39,2	45,4	46,4

(a) Utenti per 10.000 abitanti con 65 anni ed oltre.

(b) Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio.

(c) Quota della popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente il servizio.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Quanto all'assistenza domiciliare integrata erogata dai comuni si rileva un netto calo dei servizi resi rispetto al 2007: il numero di anziani presi in carico ogni 10 mila abitanti è pari a 15 nel Mezzogiorno a fronte dei 26 anziani del 2007; nel Centro-Nord, invece, l'assistenza domiciliare interessa 74 anziani ogni 10 mila ultra sessantacinquenni rispetto ai 106 anziani del 2007. Nel Centro-Nord flette anche il numero di comuni che eroga il servizio, che invece cresce nel Mezzogiorno dove si riduce il numero medio di utenti presi in carico.

4.2. *I recenti progressi sui tempi della giustizia civile*

Una giustizia rapida ed efficiente è generalmente ritenuto uno dei fattori chiave per lo sviluppo e la competitività nel processo di globalizzazione dell'economia e della società. Il buon funzionamento della giustizia crea, infatti, un clima di fiducia che favorisce la realizzazione di investimenti interni e, soprattutto, esterni, necessari per l'infittimento delle iniziative imprenditoriali, la crescita dimensionale delle imprese e lo sviluppo dei mercati finanziari.

A livello europeo, del resto, i paesi con una giustizia lenta (elevato numero di giorni per pervenire ad un giudizio) mostrano, infatti, un più modesto tasso di crescita, mentre i paesi con un buon funzionamento del sistema giudiziario registrano risultati economici più soddisfacenti. Del resto, la fiducia nel pieno rispetto dello stato di diritto si traduce in atteggiamenti favorevoli ad investire in quelle attività economiche che possono garantire lo sviluppo del Paese. Rendere più efficace e celere la giustizia dovrebbe essere dunque una componente strutturale essenziale della strategia economica del Paese.

TAB. 8. Pendenze, litigiosità e «clearance rate» per area geografica nel 2014 e nel 2016

Regioni	Procedimenti pendenti (unità)		Variazione %	Litigiosità (a)	Clearance rate (b)			
	2013	2016			Totale SICID		Contenzioso	
				2016	2014	2016	2014	2016
Abruzzo	42.385	32.965	-22,2	2.993	1,08	1,06	1,13	1,11
Molise	14.059	11.636	-17,2	2.977	1,06	1,06	1,09	1,13
Campania	391.579	294.361	-24,8	3.226	1,30	1,03	1,27	1,10
Puglia	309.691	199.083	-35,7	3.090	1,44	1,17	1,12	1,15
Basilicata	39.479	32.095	-18,7	2.699	1,23	1,12	1,15	1,26
Calabria	153.663	128.516	-16,4	3.177	1,13	1,08	1,07	1,25
Sicilia	259.258	230.482	-11,1	3.085	1,10	0,99	0,98	0,99
Sardegna	52.823	50.670	-4,1	2.671	0,99	1,01	1,01	0,99
Mezzogiorno	1.262.937	979.808	-22,4	3.083	1,23	1,06	1,12	1,10
Centro-Nord	891.315	758.154	-14,9	2.555	1,04	1,01	1,07	1,04
Italia	2.154.252	1.737.962	-19,3	2.736	1,11	1,03	1,09	1,06

(a) Procedimenti iscritti per 100.000 abitanti.

(b) Rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero della Giustizia, Sistema Informativo Contenzioso Civile Distrettuale (SICID) - Registri contenzioso, lavoro e volontaria giurisdizione.

In Italia, negli ultimi anni, in particolare con riferimento alla giustizia civile sono stati compiuti significativi progressi grazie a riforme, normative e organizzative², che si sono poste l'obiettivo specifico di ridurre i tempi della giustizia. Si restringe, così, il *gap* di funzionamento rispetto agli altri paesi membri dell'UE, in parte dovuto al differenziale tra Nord e Sud, che permane elevato.

Nel triennio 2014-2016 ha registrato un deciso calo il numero dei procedimenti pendenti: un calo anche più accentuato nelle regioni meridionali (Tab. 8). Con riguardo alle materie civili di contenzioso, i procedimenti pendenti si sono ridotti a livello nazionale del 19,3%, come effetto di una flessione del 22,4% nel Mezzogiorno e del 14,9% del Centro-Nord. La quota meridionale dei carichi pendenti si riduce dal 58,6% al 56,4%. Tra le regioni meridionali, in Campania e soprattutto in Puglia si registrano le *performance* migliori, mentre Sicilia e Sardegna evidenziano ritmi ancora molto bassi di assorbimento dei procedimenti arretrati. Significativo che nel Sud i buoni risultati coincidano ancora con un tassi di litigiosità sensibilmente più elevata, con oltre 3 mila procedimenti iscritti per centomila abitanti, a fronte dei circa 2 mila 500 procedimenti sopravvenuti per abitante del Centro-Nord.

Il *clearance rate*³ conferma la buona efficienza della giustizia civile nelle regioni meridionali, con un numero di processi definiti superiori a quelli sopravvenuti:

² Gli interventi messi in campo dall'attuale Ministero della Giustizia hanno mirato all'informatizzazione degli uffici giudiziari e del processo telematico, all'assunzione di personale amministrativo e giudiziario per la copertura degli organici, alla promozione della volontaria giurisdizione, alla riforma di alcuni riti speciali e a una riforma organica, non ancora approvata in via definitiva, della giustizia civile e di quella penale.

³ Il *clearance rate* è la misura utilizzata a livello europeo per monitorare, in ogni periodo di riferimento, la capacità dei sistemi giudiziari e dei singoli uffici di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti (CR = Definiti/Sopravvenuti). Il *clearance rate* è un indicatore della *performance* degli uffici: valori superiori all'unità (ov-

malgrado il leggero declino fra il 2014 ed il 2016 il tasso rimane tuttavia superiore all'unità. Nel 2016 il *clearance rate* per l'intera area «contenzioso, lavoro e volontaria giurisdizione» era 1,06 nel Mezzogiorno ed 1,01 nel Centro-Nord, mentre limitatamente all'area «contenzioso» era rispettivamente 1,10 ed 1,04.

4.3. *Servizi pubblici locali, rifiuti e infrastrutture di rete*

L'efficienza nell'erogazione di servizi di pubblica utilità da parte della P.A. è molto modesta per l'intero territorio nazionale, e nel periodo che va dal 2007 al 2016 è peggiorata sensibilmente. I tratti negativi rilevati per l'Italia, nel complesso, si ritrovano accentuati nel Mezzogiorno (Tab. 9).

Le persone coinvolte in attese di oltre 20 minuti negli uffici anagrafici sono nel 2016 il 25,4% nel Mezzogiorno ed il 21,8% nel Centro-Nord. Ancor più profondo appare il divario per quanto riguarda i servizi resi dagli uffici delle ASL con circa 63 persone su 100 costrette a file di oltre 20 minuti nel Mezzogiorno, a fronte delle circa 47 del Centro-Nord. In netto peggioramento risulta anche la qualità, sempre in termini di tempi di attesa, dei servizi offerti dagli uffici postali, con il Mezzogiorno che nel 2016 si attesta al 56%, rispetto alle 42 persone su 100 costrette a file di oltre 20 minuti nel resto del Paese.

Nell'ambito delle *public utilities*, uno dei comparti più critici per il quale l'Italia è sottoposta al controllo dell'Unione europea, è quello dello smaltimento dei rifiuti (Tab. 10). La direttiva 2008/98/CE e il D.Lgs. 205/2010 hanno introdotto importanti criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, valorizzando le attività di prevenzione e riciclaggio, e lasciando alla discarica il ruolo di fase residuale del ciclo di vita dei rifiuti. In Italia, la percentuale di rifiuti smaltiti in discarica, pur se in tendenziale flessione negli ultimi anni, appare ancora molto elevata.

La quota di rifiuti conferiti in discarica si riduce sensibilmente in entrambe le ripartizioni, pur restando ancora molto elevata nel Sud (43,7%) con un valore che risulta più che doppio rispetto a quello del Centro-Nord (18,6%): nelle regioni meridionali, lo smaltimento in discarica supera nettamente la metà dei rifiuti prodotti in Sicilia (82,9%), in Puglia (51,9%) e in Calabria (59,8%).

La destinazione ottimale dello smaltimento dei rifiuti è senz'altro la raccolta differenziata, che dovrebbe rappresentare un primo passo verso la considerazione dei prodotti utilizzati non più come rifiuti, e quindi un costo per lo smaltimento, ma come un bene, e quindi un valore da reimpiegare nel processo produttivo: materiali da usare come seconde materie prime da reinserire nel ciclo di produzione, in un modello di economia circolare tendente sempre più alla tutela e conservazione dell'ambiente e alla valorizzazione delle materie prime naturali. È questo, infatti, un

vero al 100%) indicano che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne siano sopravvenuti, con una conseguente riduzione dell'arretrato. Al contrario, valori al di sotto dell'unità (ovvero del 100%) indicano che il numero dei definiti è minore del numero dei procedimenti sopravvenuti e pertanto si verifica un aumento delle pendenze.

TAB. 9. Indicatori di efficienza negli uffici (a) (valori percentuali)

Regioni	Tempi di attesa Anagrafe		Tempi di attesa ASL		Tempi di attesa uffici postali	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016
Abruzzo	15,7	21,6	49,9	61,0	27,9	43,0
Molise	10,9	17,7	51,7	49,9	30,5	42,1
Campania	13,3	26,0	48,7	66,8	46,1	60,0
Puglia	12,9	27,1	53,1	63,9	43,7	54,8
Basilicata	12,8	21,1	56,0	61,4	48,9	58,7
Calabria	17,4	19,0	58,1	68,1	47,4	59,8
Sicilia	19,4	28,3	56,3	55,6	52,7	56,5
Sardegna	20,1	25,6	58,5	62,8	44,3	55,0
Mezzogiorno	15,7	25,4	53,4	62,5	45,5	56,4
Centro-Nord	14,8	21,8	39,0	47,3	27,6	41,8
Nord-Ovest	12,4	19,6	39,3	47,5	22,8	37,7
Nord-Est	8,7	15,6	33,3	40,0	18,8	37,6
Centro	24,8	30,4	47,3	54,7	34,9	51,4
Italia	15,1	22,7	43,7	51,5	33,3	48,1

(a) Percentuale di file di oltre 20 minuti presso l'Anagrafe, le ASL e gli uffici postali, su 100 persone.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

TAB. 10. Rifiuti urbani smaltiti in discarica e raccolta differenziata (% sul totale)

Regioni	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (% sul totale)		Raccolta differenziata (% sul totale)	
	2007	2015	2007	2015
Abruzzo	79,2	21,4	18,6	49,3
Molise (1)	98,2	104,1	4,9	25,7
Campania	73,0	4,9	13,5	48,5
Puglia (1)	91,1	51,9	8,9	30,1
Basilicata	72,6	25,1	8,1	30,9
Calabria	54,7	59,8	9,1	25,0
Sicilia	92,5	82,9	6,2	12,8
Sardegna	58,1	27,6	27,8	56,4
Mezzogiorno	79,5	43,7	11,6	33,6
Centro-Nord	43,3	18,6	35,2	53,8
Nord-Ovest	29,8	12,2	41,5	55,2
Nord-Est	33,0	16,4	43,7	62,9
Centro	67,4	28,2	20,8	43,8
Italia	55,1	26,5	27,5	47,5

(1) Lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani del Molise e della Puglia raggiungono una quota rispettivamente pari a 110,0% e 75,2% se si considerano i conferimenti di rifiuti provenienti da altre regioni.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

processo virtuoso che dovrebbe condurre ad una riduzione dell'impatto ambientale e favorire l'avvio di attività economiche legate al recupero dei materiali usati, con benefici ancor più apprezzabili per le regioni meridionali.

L'incremento di raccolta differenziata registrato nel Mezzogiorno è notevole, con una percentuale che passa dall'11,6% del 2007 al 33,6% del 2015, con punte superiori alla media nazionale in Sardegna (56,4%), Abruzzo (49,3%) e soprattutto in Campania, dove la raccolta differenziata ha raggiunto nel 2015 la quota del 48,5%, con una crescita di circa 35 punti percentuali rispetto al 2007, la più intensa tra tutte le regioni italiane: un successo da attribuire ai sensibili progressi registrati da Benevento (69,3%), Avellino (55,4%) e Salerno (57,8%), che rappresentano un esempio di *best practice* con risultati paragonabili alle più virtuose province del Nord.

TAB. 11. *Indicatori di qualità delle infrastrutture di rete (a) (valori percentuali)*

Regioni	Insoddisfazione servizio gas			Malfunzionamento servizio elettrico			Malfunzionamento distribuzione dell'acqua		
	2000	2007	2015	2000	2007	2015	2000	2007	2015
Abruzzo	5,7	6,0	8,2	3,5	2,1	3,7	13,3	17,4	14,1
Molise	3,9	4,4	7,0	2,9	1,1	2,2	18,3	12,8	13,2
Campania	3,4	3,9	6,5	5,0	4,3	4,5	20,7	18,1	12,4
Puglia	3,4	4,0	7,1	3,5	2,8	3,4	20,6	17,1	11,7
Basilicata	1,5	6,0	5,6	3,2	1,4	2,4	28,0	15,3	5,9
Calabria	7,4	7,8	8,4	8,5	3,4	3,9	47,8	30,6	37,8
Sicilia	2,6	4,9	6,5	5,6	4,9	5,2	33,7	30,5	24,1
Sardegna	5,0	21,3	22,6	6,5	3,2	2,5	47,4	15,1	21,1
Mezzogiorno	3,8	4,9	7,1	5,2	3,7	4,0	28,6	21,8	18,3
Centro-Nord	4,3	6,4	7,8	2,8	1,4	1,7	8,3	9,2	4,9
Nord-Ovest	4,3	5,4	6,4	2,4	1,2	1,4	8,7	9,0	3,5
Nord-Est	5,1	8,7	9,2	2,3	1,3	1,5	5,4	6,5	3,0
Centro	3,7	5,7	8,6	3,7	1,9	2,1	10,6	12,1	8,7
Italia	4,2	6,1	7,6	3,6	2,4	2,4	15,0	13,2	9,2

(a) Insoddisfazione per il servizio del gas: percentuale degli utenti insoddisfatti. Malfunzionamento del servizio elettrico: frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio (numero medio per utente). Malfunzionamento della distribuzione dell'acqua: percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Con riferimento ai servizi erogati dalle infrastrutture di rete (Tab. 11), la percentuale di persone che denuncia un malfunzionamento del servizio elettrico è ormai bassa in tutta Italia, anche se nell'ultimo anno ha ripreso a salire. Il dato delle regioni del Sud rimane più che doppio rispetto a quello rilevabile nel resto del Paese: nel 2015 a livello nazionale era il 2,4%, come media di un 1,7% nel Centro-Nord e di un 4% nel Mezzogiorno.

I problemi di erogazione dell'acqua hanno riguardato nel 2015 in maggior misura le regioni meridionali, nelle quali il 18,3% delle famiglie ha denunciato irregolarità nell'erogazione del servizio. Nonostante i progressi compiuti, la quota degli insoddisfatti nel Sud è più che tripla di quella del Centro-Nord (4,9%). Tra le regioni meridionali il livello di insoddisfazione raggiunge il suo massimo in Calabria (37,8%), regione che diversamente dal resto dell'area sperimenta un aggravamento rispetto alla situazione del 2007; una condizione solo di poco migliore si rileva in Sicilia (24,1%, era il 30,5 % nel 2007).

Nel 2015 la quota di utenti che hanno manifestato insoddisfazione nell'erogazione del gas risulta, a livello nazionale, più bassa (7,6%) di quella rilevata per la gestione dei servizi idrici, ma a differenza di quest'ultima la qualità del servizio sembra peggiorare sia nel Centro-Nord (da 6,4% nel 2007 a 7,8% nel 2015), che nel Mezzogiorno (da 4,9% a 7,1%). In quest'ultima area l'insoddisfazione per il servizio di distribuzione del gas risulta minore che nel Centro-Nord, e tra le regioni del Sud solo gli utenti residenti in Sardegna (22,6%) e in Calabria (8,5%) mostrano un relativamente elevato grado di insoddisfazione.

TAB. 12. Indicatori di diffusione di tecnologie informatiche e internet nelle amministrazioni locali

Regioni	Grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali (a)		Comuni con servizi pienamente interattivi (b)		Cittadini che utilizzano il Fascicolo Sanitario Elettronico (c)		Disponibilità di wi-fi pubblico nei comuni (d)		Utilizzo dell'e-Government da parte delle imprese (e) (f) (g)
	2007	2015	2012	2015	2014	2015	2012	2015	2015
Abruzzo	48,6	97,6	10,3	19,1	3,1	4,8	21,1	58,5	58,0
Molise	24,2	89,6	6,3	14,7	1,9	1,6	21,1	39,7	68,0
Campania	59,6	98,3	15,6	21,8	5,0	5,9	20,5	37,1	62,6
Puglia	69,5	98,1	12,1	19,6	2,2	2,5	50,3	53,6	67,8
Basilicata	44,7	100,0	9,1	28,2	3,0	4,2	13,6	54,2	82,6
Calabria	45,7	94,7	14	26,9	1,8	3,7	18,0	33,6	72,2
Sicilia	66,1	99,0	10,3	16,8	4,4	1,7	18,7	50,1	70,0
Sardegna	46,7	99,2	25,9	37,3	3,5	5,0	26,4	39,5	77,1
Mezzogiorno	53,5	97,5	12,9	23,6	3,7	3,8	23,5	44,1	67,2
Centro-Nord	61,2	98,0	19	38,8	8,9	10,9	32,0	56,4	69,7
Italia	58,8	97,8	18,9	33,9	7,6	9,0	27,7	52,5	69,2

(a) Amministrazioni comunali che dispongono di accesso a banda larga sul totale delle amministrazioni comunali (percentuale).

(b) Comuni con servizi pienamente interattivi: sono quelli che consentono l'avvio e la conclusione per via telematica dell'intero *iter* relativo al servizio richiesto.

(c) Percentuale delle persone di 14 anni e più che hanno usato Internet negli ultimi 12 mesi per accedere al Fascicolo Sanitario Elettronico sul totale delle persone di 14 anni e più che hanno usato Internet negli ultimi 12 mesi per relazionarsi per uso privato con la P.A. o con i gestori dei servizi pubblici.

(d) Comuni che forniscono punti di accesso *wi-fi* gratuiti sul proprio territorio (percentuale di comuni).

(e) Questo indicatore dell'Accordo di Partenariato era precedentemente quantificato come «Imprese con almeno 10 addetti che inviano moduli compilati *online* alla P.A. in percentuale sul totale delle imprese con almeno 10 addetti» (consultabile nel file «Tavole dismesse»).

(f) Le attività considerate nei rapporti *online* con la P.A. sono le seguenti: Adempimenti e procedure per il lavoro (INPS/INAIL), Dichiarazione dei redditi dell'impresa, Dichiarazione IVA, Sportello Unico per le Attività Produttive (permessi di costruire, dichiarazione di inizio attività, ecc.), Adempimenti e procedure in materia edilizia, Dichiarazioni doganali (dazi, accise), Comunicazioni Intrastat, Partecipazione a gare d'appalto e bandi *online* della P.A., Utilizzo della fatturazione elettronica con la P.A., Utilizzo della PEC per interagire con la P.A.

(g) L'indicatore fa parte del *set* di indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

4.4. La diffusione dell'ICT nella P.A.: il forte recupero del Sud

Un'efficace *governance* del settore pubblico può essere raggiunta con l'impiego dell'ICT che potrebbe consentire una maggiore efficienza nel funzionamento della P.A. e favorire una migliore fornitura di servizi pubblici a imprese e cittadini. La diffusione delle nuove tecnologie non sempre corrisponde, peraltro, ad una adeguata integrazione delle stesse nelle strutture organizzative degli uffici, da cui può effettivamente derivare un miglioramento delle *performance*.

In particolare l'e-Government, consentendo un migliore accesso ai servizi pubblici, migliora lo sviluppo sociale ed economico, anche rendendo più agevole l'accesso alle informazioni sui servizi disponibili e l'elaborazione *on line* delle richieste dei cittadini (permessi, certificati, pagamenti, ecc.). L'uso adeguato di un sistema di e-Government può anche migliorare l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico in sé e, quindi, anche i collegamenti tra i diversi enti pubblici.

In base agli ultimi dati disponibili è possibile osservare come anche in queste nuovi servizi e strumenti operativi, vi siano divari tra il Nord e il Sud del Paese,

ma che, diversamente dai settori tradizionali, sembrano tendere a colmarsi con maggior rapidità (Tab. 12). Ciò accade per quanto riguarda il grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali, ormai non dissimile nelle due ripartizioni del Paese, pari a circa il 98%. Anche l'utilizzo dell'*e-Government* da parte delle imprese nei rapporti con la P.A. ha raggiunto un grado soddisfacente nel Mezzogiorno (67,2%) come nel Centro-Nord (69,7%).

La distanza tra le due ripartizioni riappare nella diffusione della piena interattività nei comuni (23,6 ogni 100 nel Sud, contro i 38,8 del Centro-Nord) e nella disponibilità del *wi-fi* pubblico nei comuni (44,1% nel Mezzogiorno e 56,4% nel Centro-Nord). Entrambe le circoscrizioni evidenziano forti ritmi nell'adozione di queste innovazioni. Ridotto e con diffusione più lenta è, invece, l'utilizzo del fascicolo elettronico sanitario, di recente istituzione, che coinvolge nel Centro-Nord appena un decimo delle persone potenzialmente interessate, e nel Mezzogiorno si ferma a meno di 4 persone su cento.

5. L'INDICE SINTETICO DELLE *PERFORMANCE* DELLA P.A. NELLE REGIONI

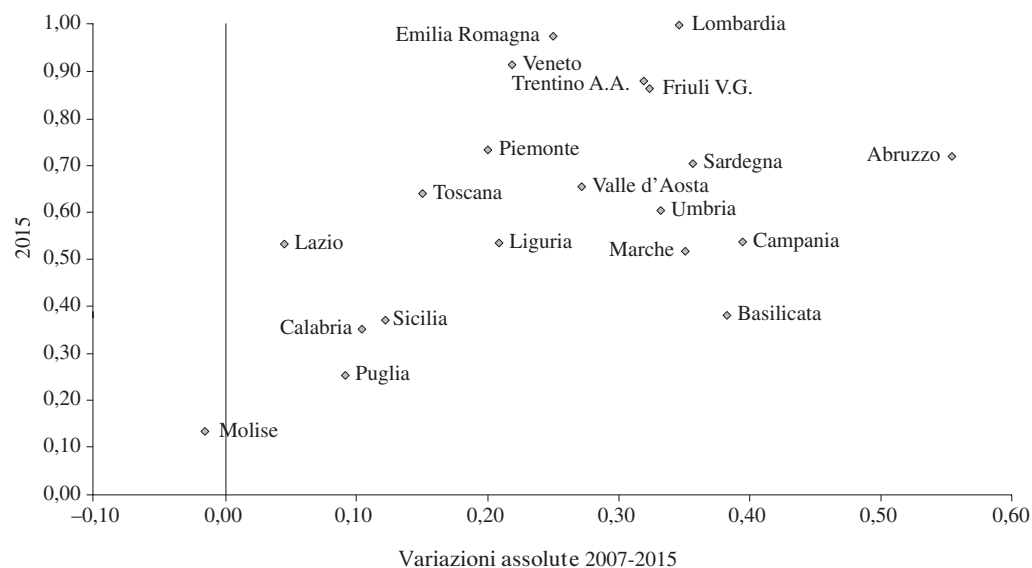
L'analisi dei singoli campi di attività della P.A. offre un quadro complesso delle *performance* conseguite. È certo possibile ricavare una valutazione complessiva, che lascia emergere un generale «divario amministrativo» del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese, in un quadro pur tuttavia che presenta importanti evoluzioni positive.

Per una valutazione generale, comunque, può essere utile riassumere l'ampio quadro analitico predisposto in un indice sintetico che renda più immediata la comprensione dello stato dei servizi dalla P.A. e la loro evoluzione negli ultimi nove anni, caratterizzati da una prolungata fase recessiva e da una ancora debole inversione di tendenza.

L'indice proposto è stato costruito come combinazione lineare degli indici relativi ai settori analizzati nei precedenti paragrafi. Per gli indicatori per i quali un valore più elevato esprime una situazione di maggiore inefficienza è stato calcolato il valore reciproco; ogni indicatore è stato poi normalizzato rapportandolo al proprio valore massimo al fine di ottenere risultati compresi tra 0 ed 1. Per l'analisi diacronica sono stati presi in considerazione il 2007, anno che precede l'avvio della recessione, e il 2015, ultimo anno per il quale sono disponibili le informazioni statistiche necessarie. La Fig. 1 illustra i risultati ottenuti.

Le regioni del Nord-Est mostrano di garantire una qualità dei servizi più elevata, ma anche di accrescere più che altrove il livello delle prestazioni rese. Nel Nord-Ovest si distingue in positivo la Lombardia, che risulta la regione con la migliore *performance* complessiva del Paese con un livello intorno all'unità, ed in negativo la Liguria, con valori dell'indice intermedi e moderato miglioramento nel periodo. Nel Centro, la Toscana ha il livello più elevato, mentre l'Umbria si distingue per il più sensibile miglioramento rispetto al 2007. Tra le regioni del Mezzogiorno spiccano la Sardegna e soprattutto l'Abruzzo, con *performance* anche migliori ri-

FIG. 1. *Indice di qualità della Pubblica Amministrazione nelle regioni italiane nel periodo 2007-2015*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di fonti varie.

petto alle regioni centrali (indice intorno 0,7), mentre le altre occupano la parte inferiore del grafico, segno di un assai più modesta qualità dei servizi erogati che, però, in alcune regioni si accompagna ad un significativo miglioramento (Basilicata e Campania). La qualità risulta relativamente più modesta in Puglia e Molise che non segnalano, peraltro, miglioramenti apprezzabili nel periodo considerato.

Nelle regioni del Mezzogiorno, come abbiamo visto in precedenza, il divario di efficienza della P.A. si manifesta con diversa intensità, e qui vediamo come altrettanto diversificata risulti la rapidità di adeguamento ai livelli medi nazionali. Sembra peraltro sussistere una correlazione positiva tra livelli di efficienza raggiunti e dinamicità nel processo di adeguamento; al riguardo, la Sardegna rappresenta un caso virtuoso, mentre così non sembra essere per il Molise, la Puglia e la Calabria. Più in generale si assiste ad un continuo progresso del Mezzogiorno che riduce apprezzabilmente la distanza con l'Italia: l'indice di qualità pari allo 0,28 nel 2009, è cresciuto allo 0,37 nel 2015, a fronte di valori rispettivamente pari a 0,52 e 0,57 per l'Italia nel suo complesso.

IX. La finanza pubblica

1. LA FINANZA PUBBLICA E LE INCERTEZZE DELLA RIPRESA

Nonostante gli importanti dati di ripresa, di cui si è dato conto nei Capitoli precedenti, è difficile intravedere un deciso cambiamento di rotta negli andamenti delle grandezze macroeconomiche e nell'evoluzione della finanza pubblica italiana. Il nostro Paese resta, nonostante tutto, un osservato speciale, presentando numerose «debolezze strutturali» che lo rendono fortemente vulnerabile agli *shock* esterni, come l'elevato debito pubblico (attualmente in via di stabilizzazione intorno al 133% del PIL), le rigidità del contesto in cui operano le imprese, la debole dinamica della produttività del lavoro (che risulta sostanzialmente invariata da 13 anni), l'insufficiente tasso di occupazione e l'elevata pressione tributaria (del 47,1%, secondo i dati EUROSTAT riferiti al 2016, mentre la media europea è pari al 44,9%). Agli effetti negativi di queste «debolezze» si sommano, inoltre, nel caso dell'Italia, ulteriori fattori di rischio che potrebbero ostacolare il virtuoso cammino del Paese verso il consolidamento della ripresa economica e verso la crescita. Fra questi fattori possiamo indubbiamente annoverare il troppo lento aggiustamento del settore bancario, la scarsa qualità della Pubblica Amministrazione e l'incertezza politica generale, che rischia di ostruire completamente il tormentato cammino delle riforme¹.

A quest'ultimo riguardo, in particolare, suscitano ormai soltanto delusione ed insoddisfazione, vista la «perdita di *chance*» in cui si concretizzano, l'incompleta attuazione della Legge Delega di riforma fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23), elegantemente lasciata decadere e, «più classica delle incompiute»², la riforma fe-

¹ In questo senso si sono espressi recentemente sia il Fondo Monetario Internazionale, sia la Commissione europea. Cfr. FMI, *Article IV Consultation*, Washington, 21 luglio 2017 e Commissione europea, *Spring 2017 Economic Forecast*, Brussels, 11 maggio 2017.

² Così la definisce G. Trovati, *Dal Titolo V alle tasse, 10 eredità del federalismo interrotto*, in «Il Sole 24 Ore», 6 settembre 2017, p. 3, riecheggiando l'epiteto coniato qualche anno fa dallo stesso Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, per spiegare la sua versione della genesi e delle anomalie del «federalismo all'italiana». Cfr. L. Antonini, *Federalismo all'italiana: dietro le quinte della grande incompiuta: quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia, Marsilio, 2013.

deralista avviata nel 2009 con la delega al Governo per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (legge n. 42 del 5 maggio 2009, che da qui in avanti chiameremo «Legge Delega»). Molti probabilmente non se ne rendono conto, ma non sfugge certamente agli addetti ai lavori, quanto le due riforme siano strettamente interconnesse³. Tanto interconnesse che, decaduta l'una, per scadenza del termine di attuazione (27 giugno 2015), si è fermata inevitabilmente anche l'altra, da lungo tempo sospesa e «in attesa d'istruttoria». La riforma fiscale, in verità, sta subendo recentemente una specie di «processo di evocazione», in occasione della istituzione dell'IRI, la nuova «Imposta sul Reddito d'Impresa» nata con l'obiettivo di favorire la patrimonializzazione delle piccole e medie imprese⁴, e della riapertura del dibattito sulla riforma del catasto⁵, che potrebbe portarla a (ri)vivere in tempi ragionevolmente brevi. Si auspica, tuttavia, che i due percorsi di riforma possano riprendere affiancati, dal momento che una caratteristica consolidata delle riforme fiscali realizzate in Italia negli ultimi quarant'anni, a partire da quella storica del 1973-1974, è stata quella di trascurare gli effetti prodotti sulla finanza locale⁶. Un errore che il nostro Paese, in questo momento, non può assolutamente commettere, se intende davvero agganciare la ripresa e lasciarsi la crisi economica alle spalle.

2. IL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO TRA RESTAURAZIONE E NECESSITÀ DI RIFONDAZIONE

Secondo Adam Smith⁷, ogni sistema tributario dovrebbe rispondere ad alcuni principi fondamentali (proporzionalità, certezza, comodità della riscossione ed economicità), che conservano tuttora una loro validità, anche se vanno interpretati ed integrati tenendo conto dell'evoluzione del sistema economico e dei risultati dell'analisi teorica.

³ Alessandro Giovannini, per esempio, nel suo ultimo saggio sulle disfunzioni ed iniquità del Fisco italiano afferma che: «La riforma strutturale dell'intero sistema impositivo passa anche dalla riforma della finanza locale. Anzi, (...), di qui transita una porzione importante di cambiamenti, suscettibili di riflettersi sull'IRPEF, sull'IRES, sull'IRAP e su un pulviscolo di tributi minori». Cfr. A. Giovannini, *Il re fisco è nudo. Per un sistema equo*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 172-174.

⁴ Si tratta di un regime impositivo di carattere opzionale, introdotto dalla Legge di Bilancio 2017 (art. 1, commi 547 e 548, della legge n. 232/2016) e riservato agli imprenditori individuali e alle società di persone in contabilità ordinaria. Tale regime rappresenta il punto di approdo di una lunga gestazione che ha avuto origine con l'art. 2, comma 14, della legge n. 133/1999 (in materia di perequazione, razionalizzazione del sistema tributario e federalismo fiscale), nella quale si delegava il Governo ad introdurre la tassazione separata del reddito d'impresa conseguito dalle imprese individuali e dalle società di persone con applicazione della medesima aliquota prevista per le persone giuridiche, e ha continuato a svilupparsi con l'art. 9 della legge n. 388/2000 (Legge finanziaria per il 2001), che aveva l'obiettivo di attuare la sopracitata Legge Delega, e con la l. art. 11 della sopra citata legge n. 23/2014 (Legge Delega di riforma fiscale).

⁵ Cfr. S. Fossati, *Si riapre la delega sul catasto*, in «Il Sole 24 Ore», 4 aprile 2017, p. 5.

⁶ Cfr. S. Villani, *Riforma fiscale e federalismo*, in «Rivista dei tributi locali», n. 4, luglio-agosto 2002, pp. 345-383.

⁷ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Methuen, 1776, libro V, cap. II, parte II.

TAB. 1. *La pressione fiscale delle imposte dirette nelle Regioni a statuto ordinario d'Italia (valori in euro correnti)*

Regioni e circoscrizioni	Tassazione pro capite 2007	PIL pro capite 2007	T/Y 2007 (%)	Tassazione pro capite 2015	PIL pro capite 2015	T/Y 2015 (%)
Piemonte	4.815,7	29.774,2	16,2	5.347,2	29.252,5	18,3
Lombardia	6.670,5	35.236,1	18,9	6.500,4	35.826,1	18,1
Veneto	4.721,5	30.877,5	15,3	4.935,8	30.930,3	16,0
Liguria	4.692,5	30.403,2	15,4	5.373,7	30.492,7	17,6
Emilia Romagna	5.451,8	33.445,1	16,3	5.715,3	33.434,9	17,1
Toscana	4.437,2	28.977,5	15,3	4.877,6	29.254,3	16,7
Umbria	3.657,1	26.066,9	14,0	3.936,8	23.872,2	16,5
Marche	3.846,9	27.119,9	14,2	4.147,9	26.421,6	15,7
Lazio	5.333,1	34.488,6	15,5	5.615,6	30.981,9	18,1
Abruzzo	3.110,7	23.095,8	13,5	3.477,0	24.228,3	14,4
Molise	2.541,2	21.685,5	11,7	3.010,1	19.121,9	15,7
Campania	2.202,8	18.179,7	12,1	2.603,2	17.259,2	15,1
Puglia	2.175,8	17.415,1	12,5	2.674,4	17.386,6	15,4
Basilicata	2.116,9	19.512,0	10,8	2.717,6	19.864,3	13,7
Calabria	1.797,9	16.819,7	10,7	2.325,5	16.481,4	14,1
Mezzogiorno	2.226,4	18.358,8	12,1	2.680,9	17.990,3	14,9
Nord	5.620,1	32.788,7	17,1	5.788,5	32.981,4	17,6
Centro	4.721,2	31.104,7	15,2	5.074,4	29.336,0	17,3
Centro-Nord	5.334,3	32.253,3	16,5	5.558,2	31.805,6	17,5
Italia	4.458,9	28.339,5	15,7	4.769,8	28.020,5	17,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT e ISTAT.

Le elaborazioni da noi prodotte e riportate nel presente paragrafo forniscono una prova evidente della inottemperanza del sistema tributario italiano a tali principi, in particolare al primo (proporzionalità dell'imposizione)⁸, e della sua estrema inadeguatezza rispetto ai mutamenti economici e sociali attualmente in corso nel nostro Paese.

Una prima indicazione che mostra quanto il sistema tributario italiano sia estremamente inadeguato ai tempi e, quindi, bisognoso non di una semplice revisione o manutenzione, ma di una vera e propria «rifondazione», risulta dai dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), elaborati dalla Agenzia per la Coesione Territoriale, concernenti la distribuzione del prelievo sul territorio. Consideriamo anzitutto, nella Tab. 1, la pressione fiscale delle imposte dirette (vale a dire il rapporto tra queste ultime e il PIL)⁹.

Rispetto al Nord dell'Italia, il valore pro capite del PIL prodotto nel Mezzogiorno è pari al 56% nel 2007, e al 54,5% nel 2015: in termini di euro a valore corrente, nell'ultimo settennio il PIL pro capite delle Regioni a statuto ordinario del

⁸ Tale principio, precisava Smith, attiene alla «perequazione o sperequazione dell'imposta», e cioè ai suoi effetti sulla distribuzione personale, funzionale e territoriale dei redditi e dei patrimoni. Cfr. F. Pica, *Economia pubblica*, Torino, UTET, p. 27.

⁹ Sono utili, a questo punto, due avvertenze:

1) le imposte dirette consistono, nella classificazione operata dai CPT, nelle imposte sui redditi delle persone fisiche e delle imprese, nelle imposte sugli affitti, plusvalenze e vincite al gioco, in tributi incassati in modo irregolare sul valore delle attività finanziarie e non finanziarie e sui trasferimenti di proprietà (donazioni e successioni);

2) gli scarti tra i PIL non esprimono pienamente le differenze tra le capacità fiscali dei territori; come più volte abbiamo ricordato nei Rapporti degli anni precedenti, la capacità contributiva, e cioè la ricchezza, è espressa non soltanto dal reddito, ma anche dal patrimonio dei contribuenti; vi è da considerare, a questo riguardo, che ai differenziali da 1 a 2 del PIL possono corrispondere differenziali da 1 a 4 del patrimonio.

Nord dell'Italia è lievemente cresciuto (+0,6%), mentre quello delle Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno si è ridotto (-2%). È cresciuto, invece, rispetto al valore del Nord, il livello relativo dei tributi diretti pagati dai contribuenti meridionali; esso è pari al 39,6% nel 2007 ed al 46,3% nel 2015.

Nel periodo considerato (2007-2015), si registra in tutte le circoscrizioni una crescita della pressione fiscale determinata dalle sole imposte dirette. L'incremento più ragguardevole si riscontra, tuttavia, nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno: il valore della pressione fiscale, calcolato con riferimento alle sole imposte dirette, passa per il Mezzogiorno dal 12,1% al 14,9% e dal 15,2% al 17,3% per le regioni del Centro. Lo stesso dato, invece, nel caso del Nord d'Italia, resta quasi immutato, passando dal 17,1% al 17,6%.

Dall'analisi dei dati regionali risulta un'ulteriore evidenza ancor più significativa: nel 2007 la differenza di pressione fiscale (prodotta dalle sole imposte dirette) tra la regione più ricca della Penisola (la Lombardia) e quella più povera (la Calabria) era dell'8,2%; otto anni dopo essa si è ridotta fino al 4,1%, mentre il divario in termini di ricchezza prodotta (PIL pro capite) tra le due regioni è cresciuto del 4,5%.

Si segnala, inoltre, sempre per quanto concerne le imposte dirette, l'eccezionale incremento della pressione fiscale verificatosi nel 2015¹⁰. Tale fenomeno ha interessato, all'incirca nella stessa misura, tutte le circoscrizioni, compresa l'Italia settentrionale, allorché tra il 2007 ed il 2014 tale circoscrizione era l'unica in cui si registrava una diminuzione (dal 17,1 al 16,7%) della pressione tributaria riferita alle imposte dirette¹¹. Possiamo presumere che l'eccezionale incremento registrato nel 2015 sia stato determinato prevalentemente dagli interventi varati dal Governo con la Legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190). Da tali interventi, infatti, si prevedeva di ricavare almeno 5 mld di euro¹², derivanti in massima parte:

- 1) dall'assoggettamento a tassazione ordinaria degli anticipi del TFR in busta paga;
- 2) dall'incremento della ritenuta d'acconto sulle spese per le ristrutturazioni edilizie;
- 3) dall'aumento della tassazione di alcune tipologie di redditi finanziari, come i rendimenti dei fondi pensione ed i dividendi percepiti da enti non commerciali;
- 4) dall'incremento della tassazione della rivalutazione del TFR dall'11% al 17%.

Vogliamo sottolineare la rilevanza del dato relativo all'imposizione diretta, in questo particolare momento storico della nostra Nazione in cui il sistema di tassazione dei redditi introdotto negli anni Settanta sembra giunto ad un bivio, o se si preferisce al capolinea, e l'introduzione di un modello di «tassazione ad aliquota piatta» (*Flat Rate Tax*) appare ormai ineludibile.

¹⁰ In particolare, la pressione fiscale passa nel Mezzogiorno dal 13,9% del 2014 al 14,9 del 2015 (con un incremento dell'1%), nel Centro dal 16,3% del 2014 al 17,3 del 2015 (+1%) e nel Nord dell'Italia dal 16,7% del 2014 al 17,6 del 2015 (+0,9%).

¹¹ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 286-287.

¹² Così almeno era previsto nel Documento di Economia e Finanza (DEF) per il 2015.

TAB. 2. *La pressione fiscale delle imposte dirette e indirette nelle Regioni a statuto ordinario d'Italia (valori in euro correnti)*

Regioni e circoscrizioni	Tassazione pro capite 2007	PIL pro capite 2007	T/Y 2007 (%)	Tassazione pro capite 2015	PIL pro capite 2015	T/Y 2015 (%)
Piemonte	9.560,6	29.774,2	32,1	9.445,8	29.252,5	32,3
Lombardia	12.807,3	35.236,1	36,3	11.808,0	35.826,1	33,0
Veneto	9.480,8	30.877,5	30,7	9.295,6	30.930,3	30,1
Liguria	9.241,1	30.403,2	30,4	10.008,8	30.492,7	32,8
Emilia Romagna	10.522,3	33.445,1	31,5	10.748,2	33.434,9	32,1
Toscana	9.071,7	28.977,5	31,3	9.258,4	29.254,3	31,6
Umbria	7.870,6	26.066,9	30,2	7.862,2	23.872,2	32,9
Marche	8.273,7	27.119,9	30,5	8.164,6	26.421,6	30,9
Lazio	10.255,6	34.488,6	29,7	10.298,9	30.981,9	33,2
Abruzzo	7.117,8	23.095,8	30,8	7.149,7	24.228,3	29,5
Molise	6.024,7	21.685,5	27,8	6.368,6	19.121,9	33,3
Campania	5.451,6	18.179,7	30,0	5.567,7	17.259,2	32,3
Puglia	5.128,1	17.415,1	29,4	5.745,6	17.386,6	33,0
Basilicata	5.079,2	19.512,0	26,0	5.775,2	19.864,3	29,1
Calabria	4.843,5	16.819,7	28,8	5.310,6	16.481,4	32,2
Mezzogiorno	5.424,6	18.358,8	29,5	5.758,2	17.990,3	32,0
Nord	10.952,3	32.788,7	33,4	10.611,8	32.981,4	32,2
Centro	9.431,7	31.104,7	30,3	9.522,4	29.336,0	32,5
Centro-Nord	10.468,8	32.253,3	32,5	10.260,4	31.805,6	32,3
Italia	9.048,0	28.339,5	31,9	9.026,9	28.020,5	32,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT e ISTAT.

Poiché nel nostro sistema tributario le imposte patrimoniali personali sono pressoché assenti, lo strumento che assicura (o che dovrebbe assicurare) la progressività complessiva del sistema è l'IRPEF. Ridurre la progressività delle imposte dirette, o delle principali imposte del sistema tributario (IRPEF, IRES, IVA, imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziarie), come proposto dall'Istituto Bruno Leoni¹³, può solo peggiorare la qualità del sistema tributario, ovvero la sua capacità di modificare *in melius*, e cioè nel senso indicato dall'art. 53 della Costituzione, la distribuzione personale (tra ricchi e poveri) della ricchezza. La scarsa progressività, in via di fatto, delle imposte dirette non compensa, infatti, la regressività di quelle indirette (v. Tab. 2)¹⁴.

Ne risulta un sistema tributario sostanzialmente regressivo (o, al limite, imperniato su una progressività sempre più zoppicante), come è mostrato dai dati riportati nelle ultime tre colonne della Tab. 2: le regioni poste sui gradini più bassi della scala della ricchezza prodotta (come la Calabria, la Campania e la Puglia) sono attualmente assoggettate ad una pressione fiscale che è pari o superiore a quella subita dalle regioni posizionate nella parte più alta della stessa (come la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Veneto). Un risultato, questo, ampiamente prevedibile, dato il maggior peso relativo del gettito derivante dall'imposizione indiretta nel Sud del

¹³ Cfr. N. Rossi, *Una «flat tax» al 25%, via Irap-Imu: fisco più semplice e più equo*, in «Il Sole 24 Ore», 25 giugno 2017, pp. 1 e 6.

¹⁴ La funzione delle imposte dirette dovrebbe essere quella di compensare la natura fortemente regressiva di quelle indirette. Ciò vale particolarmente per l'IVA, la cui incidenza concerne i consumi, e per l'IRAP, per la parte di essa che, per traslazione, incide sui consumatori.

TAB. 3. *Struttura delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2000-2015 (valori in percentuale)*

	2001	2007	2012	2013	2014	2015
Mezzogiorno						
Imposte dirette	40,0	40,3	43,5	45,2	42,4	45,1
Imp. sul reddito pers. fis. (IRPEF)	28,7	29,5	31,3	32,8	31,6	34,5
Imposte indirette	58,9	58,8	54,5	51,6	54,3	52,2
Imp. sul valore aggiunto (IVA)	28,1	29,1	24,7	21,2	22,1	23,1
Altri tributi propri	1,1	0,9	2,1	3,2	3,3	2,7
Tributi devoluti da altre AA.PP.	17,4	26,0	25,1	26,1	21,6	26,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro-Nord						
Imposte dirette	49,8	50,5	52,0	50,1	51,3	53,6
Imp. sul reddito pers. fis. (IRPEF)	31,9	32,6	35,7	34,3	35,2	37,8
Imposte indirette	49,4	48,7	46,6	48,5	47,2	45,3
Imp. sul valore aggiunto (IVA)	21,4	22,0	21,2	20,4	21,8	22,8
Altri tributi propri	0,8	0,8	1,4	1,4	1,5	1,1
Tributi devoluti da altre AA.PP.	7,4	10,2	11,2	12,2	12,0	12,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italia						
Imposte dirette	47,6	48,3	49,9	49,0	49,3	51,7
Imp. sul reddito pers. fis. (IRPEF)	31,2	31,9	34,6	34,0	34,3	37,0
Imposte indirette	51,5	51,0	48,5	49,2	48,8	46,9
Imp. sul valore aggiunto (IVA)	22,9	23,6	22,0	20,5	21,9	22,9
Altri tributi propri	0,9	0,8	1,6	1,8	1,9	1,4
Tributi devoluti da altre AA.PP.	9,6	13,7	14,5	15,3	14,2	15,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali, 2017.

Paese (v. Tab. 3), e che dovrebbe indurci a rimeditare al più presto alcune scelte di politica fiscale effettuate dai precedenti Governi¹⁵.

A partire dal 2007, anno di inizio della crisi, la qualità del nostro sistema tributario è gradualmente peggiorata: nel periodo 2007-2015, il valore della pressione fiscale complessiva (v. ancora Tab. 2), ovvero riferita sia alle imposte dirette che a quelle indirette, passa per il Mezzogiorno dal 29,5 al 32% e per il Centro Italia dal 30,3 al 32,5%; nel Nord d'Italia si registra, invece, una diminuzione della pressione tributaria, che passa dal 33,4 al 32,2%.

I dati di Tab. 2 pongono in luce la gravità del problema. Il significato è evidente: a settant'anni dalla promulgazione e dall'entrata in vigore della Costituzione, il «diritto all'equa imposizione» riconosciuto con l'introduzione del principio di capacità contributiva e del principio di progressività, risulta aver trionfato soltanto sulla carta, perché il sistema tributario non è ancora oggi affatto progressivo¹⁶ e la scelta

¹⁵ Alcuni studi recenti, per esempio, hanno provato a quantificare l'onere che per effetto di alcune imposte indirette (tipo l'IRAP) grava su ciascuna economia regionale, ed in particolare sulle regioni del Mezzogiorno. Questi studi hanno mostrato quanto possa risultare decisiva, a tale riguardo, la questione dell'incidenza (della traslazione). Per ulteriori approfondimenti, cfr. F. Pica, A. Pierini e S. Villani, *La natura e l'incidenza dell'Irap. Approfondimenti relativi a una proposta SVIMEZ*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», XXVIII, n. 4, 2014, pp. 817-856.

¹⁶ Per quanto concerne la questione della scarsa progressività sostanziale dell'IRPEF, v. F. Moro e F. Pica, *La distribuzione regionale delle entrate tributarie dello Stato nel 1993*, in «Rivista economica

costituente di realizzare un sistema fiscale equo sembra ormai diventata una mera illusione prodotta da un'utopia.

Tali dati non possono essere dimenticati o sottovalutati, soprattutto se si ragiona (come in effetti si dovrebbe) nell'ottica di una strategia di crescita e di inclusione sociale. Abbiamo infatti più volte sottolineato¹⁷, come questo fenomeno possa produrre per il Mezzogiorno implicazioni negative molto rilevanti, sia sul piano congiunturale, sia sul piano degli incentivi (al lavoro, al risparmio e all'occupazione).

Il principio di progressività del sistema tributario rileva, in questo contesto, in tre modi:

1) dal lato del fabbisogno, occorre tenere conto del minore concorso alle prestazioni (sociali) erogate dagli Enti territoriali cui sarebbero tenuti i soggetti in condizioni di debolezza fisica o economica; la numerosità relativa di questi soggetti ed il loro grado di bisogno sono evidentemente maggiori nelle zone povere, rispetto alle zone ricche d'Italia;

2) dal lato delle entrate, la capacità fiscale va misurata sulla base del gettito normale; questo gettito, in un sistema effettivamente rispettoso del criterio di progressività, è più che proporzionalmente maggiore nelle zone ricche, rispetto alle zone povere d'Italia;

3) ancora sul lato delle entrate, in un sistema di autonomia tributaria comunale dominato da imposte oggettivamente progressive rispetto al reddito, come le imposte immobiliari, il potere di far corrispondere a variazioni del prelievo variazioni dei servizi forniti (e cioè l'autonomia tributaria degli Enti) cresce in modo molto significativo nelle zone ricche ed è assolutamente modesto in quelle povere.

Per sua natura, la questione della progressività, come peraltro risulta dal medesimo art. 53 della Costituzione, va posta al livello di sistema. Ciò sia perché per alcuni tributi (IRAP ed IVA, per la finanza regionale; addizionale IRPEF, per la finanza dei comuni) si pone un problema di consolidamento; sia perché la questione della perequazione, nonostante incomprensioni e violazioni formali e sostanziali, investe l'insieme dei tributi, nazionali e territoriali.

Perciò, una analisi che consenta di verificare la relazione tra tributi e reddito (pressione tributaria) può essere svolta utilmente per l'insieme dei tributi, dello Stato e degli Enti territoriali. Il dato concernente l'aggregato dei tributi per i cittadini residenti in ciascuna regione d'Italia, inoltre, è di per sé utile per le questioni della perequazione e consente una conferma importante riferita ai caratteri del sistema tributario italiano.

del Mezzogiorno», n. 1, 1997; F. Moro e F. Pica, *La pressione fiscale nel 1994 è diminuita nel Centro-Nord ed aumentata nel Mezzogiorno*, in «Informazioni SVIMEZ», n. 5, maggio 1998; G. Tremonti, *Una nota di politica fiscale: la crisi dell'Irpef e la questione della progressività. Il caso dell'Italia*, in «Informazioni SVIMEZ», LVIII, n. 1, I parte, 1999, pp. 3-16.

¹⁷ Si veda al riguardo, da ultimo, SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno*, cit., pp. 283-287.

3. FEDERALISMO FISCALE: È GIUNTO IL «MOMENTO DELLE SCELTE»

Quelle che abbiamo descritto nel paragrafo precedente sono soltanto alcune delle disfunzioni e degli *handicap* che viciano il sistema italiano di finanza pubblica e che influiscono indirettamente, in modo negativo, sullo sviluppo dell'economia del Mezzogiorno. Ulteriori problemi di particolare rilievo per questa parte del Paese derivano dalla incompleta attuazione delle norme costituzionali in materia di «federalismo fiscale», e cioè delle norme che stabiliscono le modalità di finanziamento degli Enti territoriali e ne garantiscono l'autonomia finanziaria all'interno dei vincoli previsti dall'art. 119 della Costituzione.

Il processo di attuazione di quelle norme, impostato proprio al fine di raddrizzare il c.d. «albero storto» della finanza pubblica italiana¹⁸, non riflette più un disegno razionale, ma è piuttosto il risultato del sovrapporsi di eventi e di interventi legislativi contraddittori, emessi per la maggior parte in via d'urgenza e nell'intento di fronteggiare la grave crisi economica e finanziaria che ha colpito negli ultimi anni il nostro Paese¹⁹.

Siccome poi le questioni del federalismo sono per loro natura insidiose, perché «riferite a problemi di distribuzione della ricchezza tra territori – ai quali, come noto, la teoria economica non offre alcuna soluzione – e non a questioni di efficienza e di congruenza nell'uso delle risorse pubbliche»²⁰, è ovvio che, in un simile contesto di fragilità e di incertezza, i vari Governi che si sono succeduti alla guida del Paese abbiano deciso di non decidere o, comunque, di rinviare ogni decisione

¹⁸ Il primo paragrafo della *Relazione sul federalismo fiscale* del 30 giugno 2010 era per l'appunto intitolato «L'albero storto». In esso si affermava che l'unica soluzione per superare le «anomalie» del Fisco italiano, puntualmente indicate nel documento, consisteva nella realizzazione del «passaggio dalla finanza derivata a quella propria». Un passaggio, questo, che appare in verità ancora lontano dal realizzarsi, anche secondo quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Cfr. L. Salvini, *La parabola del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Per i sessanta anni della Corte Costituzionale. Convegno scientifico 19-20 maggio 2016*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 593-637.

¹⁹ Nello stesso senso, cfr. M. Bordinon, *Audizione su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica*, svoltasi il 6 luglio 2017 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

²⁰ Così N. Novacco nella *Prefazione* del «Quaderno SVIMEZ» n. 12 del dicembre 2007, dedicato specificamente alle questioni distributive poste dal federalismo fiscale e ad alcune proposte di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. È doveroso rammentare, tuttavia, che la SVIMEZ da diversi anni (dai primi anni 2000, per la precisione) – prima nell'ambito della Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania, poi nell'Alta Commissione di studio Vitaletti e ancora con un Gruppo di lavoro da essa autonomamente istituito a inizio 2007 – ha contribuito utilmente al dibattito in corso in Italia su questo tema con la formulazione di riflessioni e proposte pubblicate in numerosi studi e note di ricerca. Volendo essere estremamente sintetici, vale la pena ricordare: l'impegnativo volume *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, curato da D. Fausto e F. Pica (pubblicato nel 2000 dal Mulino); il *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali*, pubblicato nel 2001 («Quaderno di Informazioni SVIMEZ» n. 7), che analizza le questioni poste dall'attuazione del D.Lgs. 56/2000 di riforma dei trasferimenti erariali destinati a finanziare il servizio sanitario nazionale; il «Quaderno SVIMEZ» n. 15 (*Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di Regioni ed Enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, Roma, Failli, maggio 2002), redatto dalla Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema «Federalismo fiscale e Mezzogiorno» ed, infine, il sopracitato «Quaderno SVIMEZ» n. 12 su *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, redatto dal Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale.

ad un momento più favorevole. È così che la riforma federalista è stata dimenticata, sospesa «tra lo slancio degli anni Duemila e il riflusso centralista della crisi»²¹, mentre gli scandali continuano e i diritti dei cittadini, soprattutto di quelli meridionali, vengono «negati» o, meglio ancora, elusi²². Sul terreno, intanto, come in un cantiere perennemente aperto, restano le opere incomplete, gli aggiustamenti da fare e le questioni irrisolte.

Dopo una prima fase dedicata al rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali si assiste, infatti, da alcuni anni (e per una serie di fattori economici e finanziari che travalicano la dimensione nazionale), ad un graduale accrescimento del peso attribuito al coordinamento della finanza pubblica, con la riduzione del grado di autonomia impositiva degli Enti territoriali, che hanno visto così aumentare la loro dipendenza dai trasferimenti erariali, e l'interruzione del processo di ricomposizione delle loro rispettive fonti di finanziamento, che aveva portato, dal 2011-2012, ad una significativa rivalutazione del peso delle entrate proprie²³. Resterebbero per l'intanto da risolvere diverse importanti questioni, come quella dei costi standard, rimasti sostanzialmente inapplicati²⁴, quella del finanziamento degli Enti territoriali di area vasta, e delle grandi città in particolare²⁵, oppure quella della perequazione, da cui dipende l'effettiva tutela dei diritti dei più deboli (vale a dire dei soggetti residenti nella parte meno ricca del Paese).

3.1. *Il grado di decentramento delle entrate*

Il nuovo centralismo finanziario risultante da molti recenti provvedimenti normativi ha prodotto, nel triennio 2013-2015, una riduzione significativa del grado di decentramento del sistema²⁶. Tale fenomeno è chiaramente evidenziato, per quanto concerne il lato delle entrate, dai dati CPT riportati nelle tabelle seguenti (Tabb. 4 e 5), che illustrano l'andamento delle entrate correnti consolidate della Pubblica Amministrazione.

²¹ Cfr. G. Trovati, *Dal Titolo V alle tasse, 10 eredità del federalismo interrotto*, in «Il Sole 24 Ore», 6 settembre 2017, p. 3.

²² Cfr. M. Esposito, *Asili, mense e bus. Il Sud reagisce ai diritti negati*, in «Il Mattino», 3 settembre 2017, p. 6.

²³ Così la Corte dei Conti, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, marzo 2016, pp. 100-101.

²⁴ Facciamo notare, ad esempio, che anche nel caso dell'istruzione universitaria, l'unico settore che sembrava avere davvero imboccato la via dei costi standard, è intervenuta recentemente una sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 104 dell'11/05/2017) che ha dichiarato l'illegittimità della disciplina e, allo stesso tempo, ha messo in luce le inadempienze del Governo nell'attuazione della Legge Delega. Il Governo, da parte sua, ha risposto ai rilievi della Corte solo elevando il livello della fonte normativa, essendo passato dall'atto ministeriale al decreto legge (il D.L. 91/2017, maggiormente noto come «Decreto Sud», o «Decreto Mezzogiorno»), ma rinviando ad una pretesa oggettività tecnica delle scelte che richiederebbero, invece, l'assunzione di una precisa e consapevole responsabilità politica.

²⁵ Cfr. S. Villani, *La riforma degli Enti territoriali di area vasta. Sulle conseguenze giuridiche ed economiche della «bocciatura» del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, dicembre 2016, pp. 841-876.

²⁶ Al riguardo facciamo notare che in Italia vi è sempre stata una fortissima asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa e che tale asimmetria è notoriamente considerata una causa non marginale della dinamica esponenziale del nostro debito pubblico.

ne disaggregate per livelli di governo, per circoscrizioni e per tipologia di regime (a statuto ordinario o speciale) cui sono assoggettate le Amministrazioni regionali.

Costituisce parametro per la valutazione del grado di decentramento della finanza pubblica il rapporto tra le entrate delle Amministrazioni locali e regionali e le entrate delle Amministrazioni centrali. Tale rapporto, nel periodo 2007-2015, ha subito un andamento piuttosto altalenante: dopo una prima fase di riduzione, durata fino al 2009, ha attraversato un momento di forte crescita, durante il quale è passato da un valore pari a 12,6% del 2009 al 22% del 2013, mentre nell'ultimo biennio ha subito un significativo tracollo, che lo ha portato ad attestarsi intorno ad un valore medio del 16%.

La sua evoluzione nel periodo analizzato è stata comunque abbastanza uniforme in entrambe le circoscrizioni. L'unica differenza si registra per il Mezzogiorno, che presenta sistematicamente, a partire dal 2008, valori più elevati rispetto a quelli del Centro-Nord e a quelli medi nazionali. All'inizio del periodo (2007), infatti, il peso relativo delle Amministrazioni territoriali del Mezzogiorno è già pari al 18% (-1,3%, rispetto al Centro-Nord; -1%, rispetto al valore medio nazionale), dopodiché, aumenta gradualmente fino a raggiungere, nel 2013, un valore pari a 22,4% (+0,6%, rispetto al Centro-Nord; +0,4%, rispetto al valore medio nazionale), per poi diminuire nuovamente nel biennio successivo fino al 19,2% (+3,7%, rispetto al Centro-Nord; +2,9%, rispetto al valore medio nazionale). Ciò si verifica perché le Amministrazioni territoriali delle RSO del Mezzogiorno, nel periodo osservato (2007-2015), subiscono soltanto una lieve contrazione delle proprie entrate correnti (v. Tab. 4): precisamente dell'1,16%, allorché quelle proprie delle RSO del Centro-Nord sono diminuite del 25%²⁷.

La spiegazione del fenomeno, nel suo complesso, è intuitiva e si ricava facilmente dall'analisi territoriale relativa alla pressione fiscale effettuata in precedenza (cfr. par. 2): le Amministrazioni territoriali del Mezzogiorno sono costrette a tenere aliquote più elevate e a fare, per necessità²⁸ o per legge²⁹, un maggior ricorso alla leva fiscale, pur essendo dotate di un livello di ricchezza nettamente inferiore. Abbiamo già rilevato, infatti, come la pressione fiscale media sulle persone fisiche sia maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Nord Italia, allorché il PIL pro capite è nella prima ripartizione inferiore (dell'ordine del 50%) rispetto alla seconda (Tab. 2).

Dalla Tab. 6 che riporta i dati relativi alla composizione delle entrate correnti consolidate delle Amministrazioni regionali, espresse in euro pro capite a valore costante, è possibile ricavare ulteriori indizi a conferma della nostra analisi: nel periodo 2007-2015, i tributi propri delle Amministrazioni regionali appartenenti a RSO del Centro-Nord hanno subito una contrazione significativa (-37%), nettamente superiore alla

²⁷ Come precisato nella Guida metodologica dei CPT, per le entrate, così come per le spese, l'operazione di consolidamento consiste nell'elidere i trasferimenti di risorse tra gli enti; ciò significa che le entrate che, in tale conto, sono attribuite a ciascun ente sono solo le entrate proprie, costituite prevalentemente da entrate tributarie (imposte e contributi sociali), da vendita di beni e servizi e da redditi di beni immobili.

²⁸ La necessità di soddisfare bisogni e costi censiti a livello locale.

²⁹ Si noti come siano maggiormente diffuse in quest'area del Paese le regioni con disavanzi sanitari elevati, obbligate ad applicare le maggiorazioni automatiche di aliquota previste per legge.

TAB. 4. *Entrate correnti consolidate della P.A. per livelli di governo nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (valori pro capite in euro 2016) (a)*

Anni	Amministrazioni centrali A	Amministrazioni locali B	Amministrazioni regionali C	Totale delle Amm. territoriali (B + C)	Totale P.A. (A + B + C)
Mezzogiorno					
2007	8.130,7	602,3	863,4	1.465,7	9.596,3
2013	7.367,9	764,6	889,0	1.653,6	9.021,5
2014	8.119,2	749,2	816,0	1.565,2	9.684,4
2015	7.536,5	642,2	806,5	1.448,7	8.985,2
Var. % 2014-15	-7,18	-14,29	-1,16	-7,44	-7,22
Var. % 2007-15	-7,31	6,62	-6,59	-1,16	-6,37
Centro-Nord					
2007	14.704,6	1.017,7	1.829,1	2.846,8	17.551,3
2013	13.495,8	1.065,9	1.885,4	2.951,2	16.447,1
2014	12.782,2	1.017,8	1.372,3	2.390,1	15.172,3
2015	13.770,0	886,6	1.245,7	2.132,3	15.902,3
Var. % 2014-15	7,73	-12,89	-9,23	-10,78	4,81
Var. % 2007-15	-6,36	-12,88	-31,90	-25,10	-9,40
Italia					
2007	12.391,9	871,5	1.489,4	2.360,9	14.752,8
2013	11.383,0	962,0	1.541,8	2.503,8	13.886,9
2014	11.177,8	925,4	1.180,9	2.106,3	13.284,1
2015	11.627,4	802,6	1.094,7	1.897,4	13.524,7
Var. % 2014-15	4,02	-13,27	-7,30	-9,92	1,81
Var. % 2007-15	-6,17	-7,91	-26,50	-19,63	-8,32
% Mezzogiorno/Centro-Nord					
2007	55,3	59,2	47,2	51,5	54,7
2013	54,6	71,7	47,2	56,0	54,9
2014	63,5	73,6	59,5	65,5	63,8
2015	54,7	72,4	64,7	67,9	56,5

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali, 2017.

media nazionale (-32%); la contrazione registrata nelle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno è stata, invece, considerevolmente più bassa (-1,7%), avendo molte di esse applicato aliquote più elevate perché obbligate dalla legge. Stesso discorso vale per gli Enti locali rientranti nel territorio delle RSO del Mezzogiorno, che hanno assistito addirittura ad un aumento delle proprie entrate correnti (+6,6%), mentre quelli delle RSO del Centro-Nord sono riusciti evidentemente a mantenere una pressione fiscale più bassa. Tali Enti, infatti, come risulta dai dati riportati nella Tab. 5, hanno registrato una significativa diminuzione delle proprie entrate correnti (-12,9%).

Considerazioni analoghe possono essere fatte circa l'evoluzione del grado di autosufficienza finanziaria (o autofinanziamento) delle regioni³⁰. L'evoluzione nel tem-

³⁰ Tale indicatore mira a mettere in evidenza il ruolo delle entrate tributarie tra le fonti di finanziamento corrente degli Enti territoriali. Per questa ragione, esso è calcolato come rapporto tra le entrate tributarie (tributi propri + compartecipazioni) ed il totale delle entrate correnti di ciascun livello di governo.

Tab. 5. Entrate correnti consolidate della P.A. per livelli di governo nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (valori pro capite in euro 2016) (a)

Anni	Amministrazioni centrali				Amministrazioni locali				Amministrazioni regionali				Totale P.A.		
	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area		Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area		Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area		Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area
	Mezzogiorno														
2007	8.069,9	8.258,7	8.130,7		613,3	579,1	602,3		819,3	956,3	863,4		9.502,5	9.794,1	9.596,3
2013	7.408,6	7.282,4	7.367,9		797,8	695,1	764,6		943,6	774,4	889,0		9.150,0	8.751,9	9.021,5
2014	8.094,8	8.170,3	8.119,2		770,5	704,7	749,2		856,0	732,2	816,0		9.721,3	9.607,2	9.684,4
2015	7.571,6	7.463,1	7.536,5		656,3	612,5	642,2		828,4	760,7	806,5		9.056,3	8.836,2	8.985,2
Var. % 2014-15	-6,46	-8,66	-7,18		-14,82	-13,09	-14,29		-3,22	3,89	-1,16		-6,84	-8,02	-7,22
Var. % 2007-15	-6,18	-9,63	-7,31		7,02	5,76	6,62		1,11	-20,46	-6,59		-4,70	-9,78	-6,37
Centro-Nord															
2007	14.727,9	14.346,9	14.704,6		1.020,0	982,6	1.017,7		1.840,3	1.657,6	1.829,1		17.588,1	16.987,0	17.551,3
2013	13.478,8	13.759,9	13.495,8		1.070,3	997,0	1.065,9		1.923,4	1.294,5	1.885,4		16.472,6	16.051,4	16.447,1
2014	12.762,3	13.091,9	12.782,2		1.016,7	1.034,4	1.017,8		1.373,4	1.355,7	1.372,3		15.152,4	15.482,0	15.172,3
2015	13.753,4	14.027,8	13.770,0		878,8	1.009,1	886,6		1.248,4	1.203,6	1.245,7		15.880,6	16.240,6	15.902,3
Var. % 2014-15	7,77	7,15	7,73		-13,57	-2,45	-12,89		-9,10	-11,22	-9,23		4,81	4,90	4,81
Var. % 2007-15	-6,62	-2,22	-6,36		-13,84	2,70	-12,88		-32,16	-27,39	-31,90		-9,71	-4,39	-9,40
Italia															
2007	12.852,5	9.839,9	12.391,9		905,4	683,9	871,5		1.552,7	1.138,4	1.489,4		15.310,6	11.662,3	14.752,8
2013	11.809,6	8.984,0	11.383,0		995,4	774,4	962,0		1.654,0	911,0	1.541,8		14.458,9	10.669,4	13.886,9
2014	11.482,1	9.464,4	11.177,8		949,2	791,4	925,4		1.231,5	896,1	1.180,9		13.662,7	11.151,9	13.284,1
2015	12.059,7	9.190,9	11.627,4		817,8	716,9	802,6		1.133,3	877,2	1.094,7		14.010,9	10.785,0	13.524,7
Var. % 2014-15	5,03	-2,89	4,02		-13,84	-9,42	-13,27		-7,97	-2,11	-7,30		2,55	-3,29	1,81
Var. % 2007-15	-6,17	-6,60	-6,17		-9,67	4,82	-7,91		-27,01	-22,94	-26,50		-8,49	-7,52	-8,32
% Mezzogiorno/Centro-Nord															
2007	54,8	57,6	55,3		60,1	58,9	59,2		44,5	57,7	47,2		54,0	57,7	54,7
2013	55,0	52,9	54,6		74,5	69,7	71,7		49,1	59,8	47,2		55,5	54,5	54,9
2014	63,4	62,4	63,5		75,8	68,1	73,6		62,3	54,0	59,5		64,2	62,1	63,8
2015	55,1	53,2	54,7		74,7	60,7	72,4		66,4	63,2	64,7		57,0	54,4	56,5

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali, 2017.

po di questo indicatore dà conto delle trasformazioni avvenute nella finanza regionale con l'istituzione dell'IRAP, prima, e della compartecipazione all'IVA, poi, cui si è accompagnata la riduzione dei trasferimenti dallo Stato, che è proseguita ininterrottamente fino ai nostri giorni. È utile segnalare, a questo riguardo, la sensibile riduzione delle capacità di autofinanziamento delle RSO (cfr. Tab. 6), verificatasi a partire dal 2000, anno in cui fu istituita la compartecipazione regionale all'IVA³¹. Nel caso delle RSS, si rileva, invece, un livello di autosufficienza finanziaria nettamente più basso, anche se con un andamento analogo a quello descritto per le RSO (v. ancora Tab. 6). Ciò era prevedibile, considerando che queste ultime erano e sono finanziate, prevalentemente, con compartecipazioni a tributi erariali. Pertanto, la loro autonomia tributaria deve essere necessariamente più contenuta di quella delle RSO.

3.2. *I divari sul lato delle entrate*

Il confronto territoriale tra i livelli pro capite delle entrate correnti mostra che il complesso delle risorse finanziarie a disposizione della Pubblica Amministrazione è nettamente inferiore nel Mezzogiorno (v. Tab. 4). Essendo costituite, infatti, in larga parte, da entrate tributarie, esse non possono non risentire del più basso livello dei redditi e dei consumi delle popolazioni meridionali. Nel 2015, il divario con il Centro-Nord è superiore al 45%, per quel che riguarda le entrate delle Amministrazioni centrali, tra le quali prevalente è l'apporto dell'IRPEF (l'imposta sui redditi), mentre scende al 35% nel caso delle Amministrazioni regionali e al 28% nel caso delle Amministrazioni locali (Tab. 4), con un minimo del 25% per gli Enti locali che rientrano nel territorio delle RSO (v. Tab. 5).

Se esaminiamo le Amministrazioni territoriali considerate nel loro complesso (regionali più locali), notiamo tuttavia che queste differenze si sono progressivamente ridotte (da un divario del 48,5% nel 2007 si passa ad un divario del 32,1% nel 2015), nonostante la sfavorevole congiuntura economica attraversata dall'Italia. Ciò accade (anche) per effetto del maggior carico fiscale imposto alle popolazioni che risiedono nelle aree deboli del Paese (cfr. par. 2), un fenomeno che è prodotto a sua volta dalle maggiorazioni di aliquota stabilite dagli Enti o risultanti dalle sanzioni imposte per legge a carico delle c.d. «Regioni canaglia»³², oltre che dallo

³¹ Per approfondimenti sull'evoluzione della finanza regionale a partire dagli anni Novanta, v. S. Villani, *Riforma fiscale e federalismo*, cit., pp. 345-383.

³² Ricordiamo che la Finanziaria del 2005 (legge n. 311 del 30 dicembre 2004) aveva previsto la facoltà per le regioni in disavanzo sanitario di applicare maggiorazioni dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP. Tale facoltà è divenuta poi obbligo l'anno successivo, con la Legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 23 dicembre 2005). Cfr., al riguardo, F. Pica, A. Pierini e S. Villani, *La natura e l'incidenza dell'IRAP. Approfondimenti relativi a una proposta SVIMEZ*, cit., ove gli autori mostrano, fra l'altro, come le sopracitate maggiorazioni di aliquota producono, nei territori in cui sono state stabilite, un livello dei prezzi superiore a quello che si sarebbe verificato in assenza di esse e, per questa via, un peggioramento del contesto economico complessivo (dovuto alla perdita di competitività delle imprese e all'impoverimento delle popolazioni residenti).

Tab. 6. *Entrate correnti delle Amministrazioni regionali per alcune specifiche categorie nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (valori pro capite in euro 2016) (a)*

Anni	Tributi propri			Trasferimenti in conto corrente da Stato			Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche			Trasferimenti in conto capitale da Stato		
	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale area
2007	613,9	553,8	594,6	421,5	496,4	445,6	1.292,4	2.191,6	1.581,7	2.327,8	3.241,8	2.621,8
2013	778,6	573,9	712,5	479,5	700,1	550,7	1.336,8	2.018,3	1.556,8	2.594,8	3.292,3	2.820,0
2014	681,8	529,9	632,7	559,0	608,3	575,0	986,7	1.797,2	1.248,5	2.227,5	2.935,5	2.456,2
2015	603,5	549,1	585,9	398,0	732,1	506,0	1.309,0	2.134,7	1.575,7	2.310,5	3.415,9	2.667,6
Var. % 2014-15	-11,50	3,63	-7,40	-28,80	20,34	-12,00	32,67	18,77	26,21	3,72	16,37	8,60
Var. % 2007-15	-1,70	-0,84	-1,45	-5,57	47,47	13,54	1,28	-2,60	-0,38	-0,75	5,37	1,74
Centro-Nord												
2007	1.541,4	1.135,5	1.516,5	299,8	165,1	291,6	900,7	5.270,9	1.168,4	2.741,9	6.571,4	2.976,4
2012	1.044,8	915,4	1.036,9	141,4	296,3	150,8	900,9	5.222,8	1.163,1	2.087,1	6.434,5	2.350,8
2013	1.627,6	863,0	1.581,3	201,6	291,5	207,0	1.070,5	5.428,7	1.334,2	2.899,6	6.583,1	3.122,5
2014	1.077,4	871,0	1.064,9	206,4	300,1	212,1	980,9	5.103,0	1.230,2	2.264,8	6.274,1	2.507,2
2015	970,4	828,9	961,9	212,7	365,7	221,9	1.016,2	5.583,9	1.292,3	2.199,3	6.778,5	2.476,0
Var. % 2014-15	-9,93	-4,83	-9,68	-3,03	21,87	4,64	3,59	9,42	5,05	-2,89	8,04	-1,24
Var. % 2007-15	-37,04	-27,00	-35,57	-29,06	121,48	-23,89	12,83	5,94	10,60	-19,79	3,15	-16,81
Italia												
2007	1.280,1	704,8	1.192,2	334,1	410,4	345,8	1.011,0	2.991,3	1.313,8	2.625,2	4.106,5	2.851,7
2013	1.394,1	649,9	1.281,7	278,0	592,7	325,5	1.143,7	2.914,1	1.411,0	2.815,8	4.156,8	3.018,2
2014	988,9	619,6	916,2	303,1	527,3	336,9	982,5	2.666,5	1.236,5	2.254,6	3.813,3	2.489,6
2015	869,9	622,8	832,6	263,5	635,6	319,6	1.096,4	3.042,5	1.389,7	2.229,7	4.300,9	2.541,9
Var. % 2014-15	-10,22	0,51	-9,12	-13,09	20,55	-5,16	11,59	14,10	12,39	-1,10	12,78	2,10
Var. % 2007-15	-32,05	-11,65	-30,16	-21,14	54,90	-7,58	8,45	1,71	5,78	-15,07	4,73	-10,86
% Mezzogiorno/Centro-Nord												
2007	39,8	48,8	39,2	140,6	300,7	152,8	143,5	41,6	135,4	84,9	49,3	88,1
2013	47,8	66,5	45,1	237,9	240,2	266,0	124,9	37,2	116,7	89,5	50,0	90,3
2014	63,3	60,8	59,4	270,8	202,7	271,1	100,6	35,2	101,5	98,4	46,8	98,0
2015	62,2	66,2	60,9	187,2	200,2	228,0	128,8	38,2	121,9	105,1	50,4	107,7

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali, 2017.

TAB. 7. *Entrate correnti delle Amministrazioni locali per alcune specifiche categorie nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (valori pro capite in euro 2016) (a)*

Anni	Tributi propri	Trasferimenti in conto corrente da Stato	Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche	Trasferimenti in conto capitale da Stato
Mezzogiorno				
2007	463,2	500,6	20,4	984,3
2013	641,0	236,0	0,0	877,0
2014	634,5	184,4	0,0	818,9
2015	526,7	152,2	0,0	678,9
Var. % 2014-15	-17,00	-17,42	-38,95	-17,09
Var. % 2007-15	13,70	-69,59	-99,91	-31,02
Centro-Nord				
2007	705,4	369,3	23,6	1.098,3
2013	757,7	263,4	0,0	1.021,1
2014	759,7	190,3	0,8	950,7
2015	622,8	148,1	1,0	772,0
Var. % 2014-15	-18,01	-22,16	31,62	-18,80
Var. % 2007-15	-11,71	-59,90	-95,58	-29,72
Italia				
2007	620,2	415,5	22,5	1.058,2
2013	717,4	254,0	0,0	971,4
2014	716,6	188,2	0,5	905,4
2015	589,8	149,5	0,7	740,0
Var. % 2014-15	-17,70	-20,57	30,36	-18,27
Var. % 2007-15	-4,91	-64,01	-96,93	-30,07
Mezzogiorno/Centro-Nord %				
2007	65,7	135,6	86,6	89,6
2013	84,6	89,6	0,0	85,9
2014	83,5	96,9	3,7	86,1
2015	84,6	102,8	1,7	88,0

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali, 2017.

stato di sofferenza finanziaria in cui si trova un numero crescente di comuni situati nei territori medesimi³³.

Considerazioni analoghe possono essere fatte circa i divari riscontrati, sin dalla riforma costituzionale del 2001, nella distribuzione territoriale (dei valori pro capite) del gettito prodotto dalle entrate tributarie degli Enti territoriali (sia tributi propri che in compartecipazione). Anche in questo caso, infatti, le sopracitate differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno risultano marcate, ma vanno gradualmente riducendosi nell'arco temporale preso in esame. Limitandoci a considerare le RSO, possiamo notare, per esempio, come le entrate tributarie delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno coprono mano a mano una quota sempre maggiore del totale delle entrate correnti (v. Tab. 6), passando dal 27% del 2001 al 42,9% del 2015, mentre le entrate tributarie delle Amministrazioni regionali del Centro-Nord passano dal

³³ Cfr. Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, *Lo stato di crisi negli Enti locali*, 30 giugno 2017.

39,6% del 2001 al 44,5% del 2015. Gli scarti in termini di autonomia finanziaria restano, tuttavia, ancora consistenti (v. ancora Tab. 6). Ciò dipende evidentemente da un problema di *tax assignment*: il principale tributo «proprio» delle regioni, l'I-RAP, presenta una distribuzione fortemente sperequata a favore delle Amministrazioni del Centro-Nord.

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali delle RSO, la situazione è invece leggermente più complicata. Il gettito dei tributi propri degli Enti locali è diminuito nel Mezzogiorno, dal 2001 al 2015, ad un tasso medio annuo del 4,2%, mentre nel Centro-Nord è cresciuto, nello stesso periodo, ad un tasso medio dello 0,9%.

Nonostante ciò, in entrambe le circoscrizioni, la quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti è notevolmente aumentata e nel Mezzogiorno si è addirittura raddoppiata, passando dal 17,4% del 2001 al 39% del 2015. Ciò è (anche) dipeso dalla riduzione dei trasferimenti statali prevista a partire dalla riforma costituzionale del 2001, in una prospettiva di progressivo superamento del previgente modello di finanza derivata. A partire dal 2010, per effetto del maggior carico tributario imposto alle popolazioni del Mezzogiorno (v. sopra), si sono ridotte, infine, anche le differenze territoriali in termini di autonomia finanziaria (v. Tab. 7).

3.3. *Il grado di decentramento della spesa*

Nelle Tabelle 8 e 9 sono riportati i dati CPT relativi all'andamento della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche, espressa in euro pro capite a valore costante, nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2015, rispettivamente per le Regioni a statuto ordinario (RSO) e per quelle a statuto speciale (RSS). Per quanto concerne le RSO, a livello nazionale, riscontriamo una decisa tendenza all'accenramento finanziario del sistema dopo lo slancio federalista che ha segnato la fine degli anni Novanta e l'inizio del Duemila: la quota rappresentata dalle spese di regioni ed Enti locali sul totale nazionale della spesa era pari a 40,5% nel 1996; a partire da quell'anno, è cresciuta gradualmente, ma senza soluzione di continuità, fino al 2012, anno in cui era pari al 52,7%; dopodiché è crollata di colpo fino al 45,6%, nel 2015, per effetto di una grave decurtazione delle risorse dedicate dagli Enti territoriali a investimenti e trasferimenti. Il grado di decentramento della spesa in conto capitale³⁴, infatti, ha subito negli ultimi dieci anni una accentuata flessione, passando dal 46,2% circa nel 2004 al 29% nel 2014, per poi risalire al 31% nel 2015 (v. Tab. 8).

Se consideriamo le sole RSS, risulta confermata la descritta tendenza all'accenramento finanziario del sistema (v. Tab. 9): nel 1996 la quota del totale della spesa pubblica gestita dagli Enti territoriali, che misura il livello di decentramento della spesa consolidata complessiva delle Pubbliche Amministrazioni, era pari a 53,9%;

³⁴ Tale indicatore intende misurare la quota della spesa pubblica in conto capitale gestita dagli Enti territoriali ed è calcolato come rapporto tra la spesa in conto capitale delle regioni e degli Enti locali e il totale della spesa in conto capitale.

TAB. 8. *Spesa pubblica pro capite (a) delle Regioni a statuto ordinario nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per livelli di governo (in euro 2016)*

Anni	Spese correnti			Spese in conto capitale			Spese in complesso		
	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale	Totale
Centro-Nord									
1996	2.778,2	1.377,3	1.037,9	5.193,4	1.335,8	127,6	338,9	1.802,3	6.995,7
2007	2.749,8	2.083,8	1.069,9	5.903,4	1.032,7	175,2	562,6	1.770,5	7.673,9
2013	2.646,1	2.141,5	1.086,9	5.874,5	943,5	126,3	291,5	1.361,3	7.235,8
2014	2.756,3	2.007,3	1.056,5	5.820,1	830,2	107,7	224,5	1.162,4	6.982,5
2015	3.352,5	2.162,8	959,9	6.475,2	748,2	89,9	181,1	1.019,3	7.494,4
Var. % 2014-15	21,63	7,75	-9,14	11,26	-9,87	-16,49	-19,34	-12,31	7,33
Var. % 2007-15	21,92	3,79	-10,28	9,68	-27,54	-48,66	-67,81	-42,43	-2,34
Mezzogiorno									
1996	2.518,6	1.333,2	726,1	4.578,0	1.525,8	234,5	244,3	2.004,6	6.582,7
2007	2.662,6	1.917,8	922,0	5.502,4	913,0	236,6	440,6	1.590,2	7.092,6
2013	2.380,6	2.050,5	924,6	5.355,6	1.060,9	142,4	290,5	1.493,7	6.849,3
2014	2.397,7	1.771,6	925,9	5.095,3	903,0	139,2	253,3	1.295,5	6.390,8
2015	2.782,0	1.799,5	781,0	5.362,4	778,4	150,5	373,7	1.302,7	6.665,1
Var. % 2014-15	16,02	1,57	-15,65	5,24	-13,79	8,14	47,54	0,56	4,29
Var. % 2007-15	4,48	-6,17	-15,29	-2,54	-14,74	-36,38	-15,17	-18,08	-6,03
Italia SO									
1996	2.702,4	1.364,4	946,9	5.013,7	1.391,3	158,8	311,3	1.861,4	6.875,1
2007	2.725,2	2.037,1	1.028,2	5.790,5	999,0	192,5	528,2	1.719,7	7.510,2
2013	2.573,0	2.116,5	1.042,3	5.731,8	975,7	130,7	291,2	1.397,7	7.129,5
2014	2.656,6	1.941,7	1.020,2	5.618,5	849,7	116,3	232,3	1.198,3	6.816,7
2015	3.191,7	2.060,3	909,6	6.161,6	755,4	106,4	233,5	1.095,4	7.257,0
Var. % 2014-15	20,14	6,11	-10,84	9,67	-11,09	-8,51	0,53	-8,59	6,46
Var. % 2007-2015	17,12	1,14	-11,53	6,41	-24,38	-44,73	-55,79	-36,30	-3,37

(a) Esclusi gli interessi passivi e la spesa corrente degli Enti previdenziali. Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali 2017.

negli anni successivi è gradualmente aumentata fin quasi al 63% nel 2012; dopodiché è diminuita bruscamente fino ad attestarsi al 58,3% nel 2014, per poi riscendere al 56,3% nel 2015.

3.4. I divari sul lato della spesa

Per quanto concerne la situazione dei divari, risultano le osservazioni che seguono:

- l'ammontare della spesa complessiva pro capite delle Amministrazioni pubbliche, espresso in euro 2016 e al netto degli interessi passivi (v. Tab. 10), è pari per il Mezzogiorno, a 11.501,9 euro nel 2007 e a 11.303,7 euro nel 2015 (–1,7%); gli importi corrispondenti per il Centro-Nord sono pari nel 2007 a 13.676,2 euro e nel 2015 a 13.682,5 euro (+ 0,05%);

- queste variazioni hanno ampliato ulteriormente il divario tra le due ripartizioni; il differenziale negativo tra Mezzogiorno e Centro-Nord è cresciuto, infatti, dell'8,8%, essendo passato da 2.174,3 euro per abitante nel 2007 a 2.378,8 euro per abitante nel 2015;

- l'ampliamento del divario è dipeso soprattutto dalle variazioni intervenute sulla parte corrente della spesa; osservando la Tab. 10, infatti, possiamo rilevare come lo scarto nella spesa pro capite tra le due ripartizioni sia cresciuto in misura decisamente significativa: in otto anni esso è cresciuto del 26,3%, passando dai 1.921 euro per abitante del 2007 ai 2.607 euro per abitante del 2015;

- la spesa degli Enti previdenziali rappresenta nel nostro Paese una quota elevata della spesa complessiva della Pubblica Amministrazione³⁵, con una percentuale che supera il 46% nel Centro-Nord (v. Tab. 10); in quest'area si localizza il 72,1% della spesa corrente di tali Enti contro il 27,9% del Mezzogiorno;

- il divario territoriale nella spesa previdenziale, pur attenuatosi nel tempo, resta significativo; i livelli della spesa corrente pro capite rilevati nel 2015 sono pari a circa 6 mila euro nel Centro-Nord e a 4,4 mila euro nel Mezzogiorno, con uno scarto tra le due ripartizioni del 26%.

Anche escludendo la spesa previdenziale (v. ancora Tab. 10), che di per sé produce una accentuazione del divario suddetto³⁶, l'ammontare della spesa pubblica complessiva consolidata, intesa come spesa di Amministrazioni centrali e territoriali,

³⁵ Il *welfare* italiano è prevalentemente pensionistico, con scarsissimi interventi su lotta alla disoccupazione, politiche contro la povertà, famiglia e minori: secondo i dati OCSE, nel nostro Paese ogni 100 euro dedicati alla protezione sociale, 64,3 sono rivolti alla popolazione anziana, contro i 53,5 registrati come media OCSE. Una tendenza più netta si incontra solo in Grecia (76,6% della spesa alla popolazione anziana) e Portogallo (67%), mentre in Francia si scende al 55,2% e in Germania non si va oltre il 48,3%. Per approfondimenti sulla consistenza e dinamica di questo genere di spesa delle Pubbliche Amministrazioni, si vedano OECD, *Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing, luglio 2017 e OECD, *Pensions Outlook 2016*, Paris, OECD Publishing, dicembre 2016.

³⁶ La spesa previdenziale, solitamente, produce un'accentuazione del divario, in quanto riflette le differenze registrate in passato nei tassi di occupazione, nella durata dell'attività lavorativa e nell'ammontare della retribuzione dei lavoratori. Differenze, queste, che determinano livelli di pensioni più elevate al Nord che al Sud.

Tab. 9. *Spesa pubblica pro capite delle Regioni a statuto speciale (a) nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per livelli di governo (in euro 2016)*

Anni	Spese correnti				Spese in conto capitale				Spese in complesso			
	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale
Centro-Nord												
1996	2.509,0	2.617,3	1.142,7	6.269,0	1.331,0	1.241,9	652,5	3.225,5	3.840,0	3.859,2	1.795,2	9.494,5
2007	2.752,1	3.499,6	1.504,8	7.756,5	856,0	1.477,9	961,8	3.295,7	3.608,1	4.977,4	2.466,6	11.052,1
2013	2.376,9	4.012,5	1.445,4	7.834,8	458,6	1.174,9	648,1	2.281,5	2.835,5	5.187,4	2.093,4	10.116,3
2014	2.379,2	3.814,5	1.456,9	7.650,7	523,7	960,0	565,6	2.049,3	2.903,0	4.774,5	2.022,6	9.700,0
2015	3.030,9	3.755,4	1.362,2	8.148,4	599,6	1.176,8	526,4	2.302,7	3.630,5	4.932,1	1.888,5	10.451,2
Var. % 2014-15	27,39	-1,55	-6,51	6,51	14,48	22,59	-6,94	12,37	25,06	3,30	-6,63	7,74
Var. % 2007-15	10,13	7,31	-9,48	5,05	-29,96	-20,37	-45,27	-30,13	0,62	-0,91	-23,43	-5,44
Mezzogiorno												
1996	2.410,8	1.850,7	971,3	5.232,8	1.154,3	633,5	328,5	2.116,3	3.565,1	2.484,2	1.299,7	7.349,1
2007	2.788,2	2.717,0	1.067,9	6.573,1	814,8	494,3	343,6	1.652,7	3.603,0	3.211,3	1.411,5	8.225,8
2013	2.345,0	2.335,0	1.026,6	5.706,6	562,8	310,8	196,9	1.070,5	2.907,8	2.645,7	1.223,5	6.777,0
2014	2.352,4	2.026,9	1.030,8	5.410,1	846,3	263,6	178,4	1.288,4	3.198,7	2.290,6	1.209,2	6.698,5
2015	2.707,3	2.215,2	967,4	5.889,9	803,9	371,2	195,5	1.370,6	3.511,2	2.586,5	1.162,9	7.260,5
Var. % 2014-15	15,09	9,29	-6,15	8,87	-5,01	40,81	9,58	6,38	9,77	12,92	-3,83	8,39
Var. % 2007-15	-2,90	-18,47	-9,41	-10,39	-1,33	-24,89	-43,11	-17,07	-2,55	-19,46	-17,61	-11,73
Italia												
1996	2.435,2	2.041,4	1.013,9	5.490,6	1.198,3	784,9	409,1	2.392,2	3.633,5	2.826,3	1.423,0	7.882,8
2007	2.778,8	2.920,3	1.181,4	6.880,5	825,5	749,7	504,2	2.079,4	3.604,3	3.670,0	1.685,5	8.959,8
2013	2.353,4	2.775,6	1.136,6	6.265,6	535,4	537,8	315,4	1.388,6	2.888,8	3.313,4	1.452,0	7.654,2
2014	2.359,4	2.497,0	1.142,9	5.999,3	761,5	446,7	280,2	1.488,5	3.120,9	2.943,7	1.423,1	7.487,7
2015	2.792,4	2.620,6	1.071,3	6.484,3	750,1	583,2	282,6	1.615,9	3.542,6	3.203,8	1.353,9	8.100,3
Var. % 2014-15	18,35	4,95	-6,26	8,08	-1,49	30,56	0,84	8,56	13,51	8,84	-4,86	8,18
Var. % 2007-15	0,49	-10,26	-9,32	-5,76	-9,13	-22,21	-43,95	-22,29	-1,71	-12,70	-19,68	-9,59

(a) Esclusi gli interessi passivi e la spesa corrente degli Enti previdenziali. Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali 2017.

si presenta significativamente più bassa nel Mezzogiorno: 6.573 euro per abitante nel 2015 contro i 7.327,7 euro del Centro-Nord. Per effetto delle variazioni di segno opposto registrate tra il 2007 ed il 2015 (-5,4% per il Mezzogiorno; +1,4% per il Centro-Nord), la spesa pro capite (al netto di quella previdenziale) nell'area meridionale ha rappresentato nel 2015 l'89,7% del livello del Centro-Nord, a fronte del 96,2% registrato nel 2007. Non hanno quindi consistenza le affermazioni, anche di fonte autorevole, che accreditano il Mezzogiorno di un volume di spesa pubblica più elevato ed attribuiscono il problema della mancata crescita del Paese ad un «assistenzialismo secolare», capace di generare solo sprechi ed inefficienze³⁷. Tanto più se si considera l'entità del divario in termini di spesa corrente (sempre al netto di quella previdenziale): attualmente (2015), esso è pari a 1.043,5 euro per abitante; il livello della spesa è pari nel 2015 ad appena l'84% di quello del Centro-Nord, contro il 91% nel 1996 e nel 2001, e il 97% nel 2007.

Questo aspetto è molto rilevante e non va sottovalutato, considerando che nella spesa pubblica corrente rientrano anche i costi per l'erogazione dei servizi e che differenze elevate nella fornitura di un livello minimo di servizi disponibili, o nella loro qualità, possono avere effetti negativi sullo sviluppo di determinate aree o nazioni³⁸, specialmente in un contesto nel quale l'attuazione del federalismo fiscale stimola l'emersione di aspetti concorrenziali fra Enti territoriali³⁹. Vi è un limite, inoltre, al di sotto del quale la spesa pubblica ed i servizi non sono ulteriormente comprimibili, senza trasformarsi in una minaccia per i diritti civili e sociali dei cittadini e per la tenuta stessa dei sistemi democratici. Alla luce di queste considerazioni la recente operazione di definizione ed aggiornamento dei LEA (i Livelli Essenziali di Assistenza), effettuata con D.P.C.M. del 12 gennaio 2017, va accolta con favore, soprattutto perché interviene dopo una lunga attesa durata ben 16 anni. Tale operazione era senza dubbio indispensabile, perché da essa dipende non solo la tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini, che devono essere garantiti – come sappiamo – su tutto il territorio nazionale (cfr. art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione), ma anche la corretta programmazione e gestione della finanza regionale⁴⁰. È anche vero, tuttavia, che senza un'adeguata copertura finanziaria il suddet-

³⁷ Cfr. S. Rossi, *Appunti definitivi sulla vexata quaestio meridionale, che non è una questione. Si chiama assistenzialismo secolare*, in «Il Foglio», 20 settembre 2017, pp. 1 e 3.

³⁸ Amartya Sen ha sostenuto, per esempio, che lo sviluppo richiede l'eliminazione delle «principali fonti di illibertà», fra le quali vanno considerate la miseria come la tirannia, l'angustia delle prospettive economiche come la deprivazione sociale sistematica, la disattenzione verso i servizi pubblici come l'intolleranza o l'autoritarismo di uno stato repressivo. Secondo Sen, la mancanza di libertà sostanziali, o «illibertà», è collegata non soltanto alla povertà materiale o alla negazione di libertà politiche e civili, ma anche alla mancanza di servizi pubblici e interventi sociali. Cfr. A. Sen, *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press, 1999, trad. it. di G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Arnoldo Mondadori, 2000, pp. 9-10.

³⁹ Cfr. L. Cannari, M. Magnani e G. Pellegrini, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Banca d'Italia, Occasional Papers, n. 50, luglio 2009.

⁴⁰ Di recente anche la Corte costituzionale ha avuto occasione di rilevarlo chiaramente, spiegando come la necessità di aggiornare i LEA ha effetto non solo sulla tutela del diritto alla salute, ma anche sulla corretta programmazione e gestione della finanza regionale. La sentenza n. 65 del 24 marzo 2016 indica, infatti, che «non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle

Tab. 10. *Spesa pro capite della P.A. (a) nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (in euro 2016) (b)*

Anni	Spese correnti			Spese in conto capitale			Spese in complesso		
	Ammin. centrali ed Enti territoriali	Enti previdenziali	Totale	Ammin. centrali ed Enti territoriali	Enti previdenziali	Totale	Ammin. centrali ed Enti territoriali	Enti previdenziali	Totale
Mezzogiorno									
1996	4.788,9	3.093,8	7.882,7	1.646,1	394,5	2.040,6	6.435,0	3.488,2	9.923,3
2007	5.846,9	4.044,7	9.891,6	1.102,1	508,2	1.610,3	6.948,9	4.553,0	11.501,9
2013	5.468,9	4.502,2	9.971,1	1.116,1	241,0	1.357,1	6.585,0	4.743,2	11.328,2
2014	5.197,0	4.428,8	9.625,8	1.026,7	266,5	1.293,2	6.223,7	4.695,3	10.919,0
2015	5.532,8	4.446,3	9.979,1	1.040,2	284,4	1.324,6	6.573,0	4.730,7	11.303,7
Var. % 2014-15	6,46	0,40	3,67	1,32	6,72	2,43	5,61	0,75	3,52
Var. % 2007-15	-5,37	9,93	0,88	-5,61	-44,04	-17,74	-5,41	3,90	-1,72
Centro-Nord									
1996	5.259,0	5.037,8	10.296,8	1.301,5	587,5	1.889,0	6.560,5	5.625,3	12.185,8
2007	6.016,9	5.795,4	11.812,4	1.210,2	653,7	1.863,9	7.227,1	6.449,1	13.676,2
2013	5.993,1	6.117,4	12.110,5	1.118,4	298,6	1.417,0	7.111,5	6.416,0	13.527,5
2014	5.930,8	5.997,9	11.928,6	865,7	350,3	1.216,0	6.796,5	6.348,1	13.144,6
2015	6.576,3	6.009,4	12.585,7	751,4	345,4	1.096,8	7.327,7	6.354,8	13.682,5
Var. % 2014-15	10,88	0,19	5,51	-13,20	-1,38	-9,80	7,82	0,11	4,09
Var. % 2007-15	9,30	3,69	6,55	-37,91	-47,16	-41,15	1,39	-1,46	0,05
Italia									
1996	5.088,0	4.331,0	9.419,0	1.426,8	517,3	1.944,1	6.514,9	4.848,3	11.363,1
2007	5.957,1	5.179,5	11.136,7	1.172,1	602,5	1.774,7	7.129,2	5.782,1	12.911,3
2013	5.812,4	5.560,5	11.372,9	1.117,6	278,7	1.396,3	6.930,0	5.839,3	12.769,2
2014	5.678,3	5.458,0	11.136,3	921,1	321,4	1.242,6	6.599,4	5.779,4	12.378,8
2015	6.224,7	5.478,3	11.703,0	851,7	324,8	1.176,5	7.076,3	5.803,1	12.879,4
Var. % 2014-15	9,62	0,37	5,09	-7,54	1,05	-5,32	7,23	0,41	4,04
Var. % 2007-15	4,49	5,77	5,09	-27,34	-46,09	-33,71	-0,74	0,36	-0,25
% Mezzogiorno/Centro-Nord									
1996	91,1	61,4	76,6	126,5	67,1	108,0	98,1	62,0	81,4
2007	97,2	69,8	83,7	91,1	77,7	86,4	96,2	70,6	84,1
2013	91,3	73,6	82,3	99,8	80,7	73,9	92,6	73,9	83,7
2014	87,6	73,8	80,7	118,6	76,1	106,3	91,6	74,0	83,1
2015	84,1	74,0	79,3	138,4	82,3	120,8	89,7	74,4	82,6

(a) Al netto degli interessi passivi.

(b) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali 2017.

to aggiornamento rischia di diventare del tutto inutile e «velleitario»⁴¹. In alternativa, una certa coerenza, almeno *pro forma*, poteva essere assicurata tramite la loro fissazione ad un livello più basso.

3.5. La dinamica della spesa in conto capitale

Nella Tab. 10 sono stati presentati dati sull'andamento della spesa complessiva in conto capitale della P.A., espressa in euro pro capite a valori costanti 2016, nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2015. Ulteriori informazioni sull'andamento dell'aggregato in oggetto vengono presentate nelle seguenti Tabb. 11 e 12. Nella prima si riportano, per diversi anni nel periodo 2000-2016, i dati offerti dal Quadro Finanziario Unico del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali sull'ammontare complessivo della spesa in conto capitale della P.A., in miliardi di euro costanti 2010, ripartita tra spesa ordinaria e risorse aggiuntive.

Nella Tab. 12, gli stessi dati vengono presentati in termini di importi pro capite, in euro a valori costanti 2010.

Analizzando l'evoluzione dei comportamenti di spesa nelle due ripartizioni, rileviamo una sostanziale uniformità degli stessi fino al 2014, con un divario tra i livelli di spesa pro capite registrati nella maggior parte degli anni favorevole al Centro-Nord. Assistiamo, in particolare, ad una sorta di «gara di arrampicata in parallelo» fino al 2002 e ad un «inseguimento verso il basso» dal 2007 fino al 2014, anno in cui si verifica il sorpasso da parte del Mezzogiorno, favorito dal processo di chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali. Le prime stime derivanti dall'Indicatore Anticipatore⁴² confermano poi «la straordinarietà dell'incremento di spesa osservato nel 2015»⁴³. I dati preliminari per il 2016, infatti, mostrano una nuova contrazione della spesa in conto capitale, che passa, a scala nazionale, da 37,7 a 35,2 miliardi di euro (a prezzi costanti 2010), con una variazione negativa di quasi il 6%. La contrazione osservata a livello nazionale sembra peraltro da imputare esclusivamente al Mezzogiorno, la cui spesa in conto capitale (calcolata al netto delle partite finanziarie) passa da 15,8 a 13 miliardi di euro e in termini di euro pro capite da 756,9 a 624,6 euro (-17,7%), toccando il punto di minimo

prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (...) Un tale intervento (...) offrirebbe, infatti, alle regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (Cons. dir., 5.3.1). Cfr. M. Bergo, *I nuovi Livelli Essenziali di Assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in «Rivista AIC», 19 maggio 2017, pp. 1-25.

⁴¹ Cfr. S. Cecconi, *Una valutazione d'insieme sui nuovi Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA)*, Roma, CGIL, 21 settembre 2016.

⁴² L'Indicatore Anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate anticipate rispetto ai corrispondenti dati dei CPT.

⁴³ Cfr. *Relazione annuale CPT 2017*, pp. 34-38.

TAB. 11. *Quadro Finanziario Unico. La spesa in conto capitale della P.A. in Italia dal 2000 al 2016 (valori in miliardi di euro costanti 2010)*

	2000	2001	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016*
Mezzogiorno									
Spesa complessiva	22,9	25,0	24,3	20,9	15,4	14,1	13,4	15,8	13,0
Spesa ordinaria	11,3	8,7	12,3	8,6	7,8	5,4	5,2	4,4	7,5
Risorse aggiuntive	11,6	16,3	12,0	12,3	7,6	8,7	8,2	11,4	5,5
Centro-Nord									
Spesa complessiva	34,5	35,4	36,9	38,9	28,7	26,4	22,5	21,9	22,2
Spesa ordinaria	31,3	32,4	34,8	36,2	25,6	22,8	19,8	18,1	20,0
Risorse aggiuntive	3,2	3,0	2,1	2,7	3,1	3,6	2,7	3,8	2,2
Mezzogiorno/Italia %									
Spesa complessiva	39,9	41,4	39,7	34,9	34,9	34,8	37,3	41,9	36,9
Spesa ordinaria	26,5	21,2	26,1	19,2	23,4	19,1	20,8	19,6	27,3
Risorse aggiuntive	78,4	84,5	85,1	82,0	71,0	70,7	75,2	75,0	71,4

* Indicatore Anticipatore CPT.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, 2017.

TAB. 12. *Spesa in conto capitale della P.A. per fonte di finanziamento (valori pro capite in euro 2010)*

	2000	2001	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016*
Spesa complessiva									
Mezzogiorno	1.113,2	1.217,9	1.184,8	1.010,6	737,7	674,3	640,7	756,9	624,6
Cento-Nord	948,6	971,2	1.008,5	1.020,8	727,2	664,4	564,3	549,5	557,6
Italia	1.008,0	1.060,1	1.071,8	1.017,2	730,9	667,8	590,6	620,8	580,6
Spesa ordinaria									
Mezzogiorno	549,3	423,8	599,7	415,8	373,7	258,3	248,6	210,8	360,4
Cento-Nord	860,6	888,9	951,1	950,0	648,7	573,8	496,6	454,2	502,3
Italia	748,1	721,3	824,9	762,1	553,5	465,0	411,3	370,5	453,6
Risorse aggiuntive									
Mezzogiorno	563,9	794,0	585,1	594,8	364,1	416,1	392,0	546,1	264,3
Cento-Nord	88,0	82,3	57,4	70,9	78,6	90,6	67,7	95,3	55,3
Italia	259,9	338,7	246,9	255,2	177,3	202,8	179,3	250,3	127,0

* Indicatore Anticipatore CPT.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, 2017.

dell'intera serie storica considerata, pur restando leggermente al di sopra del livello registrato per il Centro-Nord (557,6 euro pro capite).

Nel 2015 si è accentuato l'effetto di sostituzione delle risorse aggiuntive, dedicate al conseguimento dell'obiettivo del riequilibrio territoriale, rispetto alle ordinarie. Notiamo, infatti, analizzando l'andamento della spesa in conto capitale per fonte di finanziamento (v. Tabb. 11 e 12), che la forte crescita della spesa aggiuntiva, determinata nel Mezzogiorno dalla fase di chiusura del ciclo 2007-2013 dei Fondi strutturali, ha comportato sì un maggior volume di spesa in conto capitale, ma anche un'ulteriore riduzione delle risorse ordinarie, che hanno così toccato il valore più basso della serie storica osservata (2000-2016). Tale fenomeno ha reso ancor

TAB. 13. *Quota del Mezzogiorno sulla spesa pubblica in conto capitale del Paese (in %)*

Anni	Pubblica Amministrazione (a)			Settore Pubblico Allargato (b)		
	Spese di investimento	Trasferimenti di capitale	Totale	Spese di investimento	Trasferimenti di capitale	Totale
2000	35,0	46,8	39,9	32,1	48,0	36,4
2001	36,0	49,7	41,4	31,4	49,5	36,5
2002	33,3	49,1	39,7	29,1	48,2	34,6
2003	31,1	48,5	37,8	27,2	46,7	32,5
2004	31,3	48,1	37,1	26,9	45,2	31,5
2005	32,5	45,3	37,1	27,5	42,9	31,6
2006	33,0	43,5	37,1	27,3	46,8	32,3
2007	33,6	37,1	34,9	28,1	38,9	30,7
2008	36,3	31,3	34,1	29,6	33,5	30,7
2009	34,7	37,0	35,6	28,0	39,4	31,0
2010	36,0	30,3	33,7	30,7	33,5	31,5
2011	35,5	37,3	36,3	30,6	40,4	33,5
2012	37,1	30,9	34,9	31,3	36,2	32,7
2013	36,3	32,2	34,8	30,7	37,8	33,0
2014	39,3	33,8	37,3	31,1	37,8	33,5
2015	46,3	35,7	41,9	36,5	39,1	37,4

(a) Al netto di «partecipazioni azionarie e conferimenti» e «concessione di crediti».

(b) Il Settore Pubblico Allargato comprende, oltre alla P.A., società quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Poste Italiane per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti pubblici.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, *Relazione annuale CPT 2016*.

più marginale la politica ordinaria, che è giunta a rappresentare nel 2015, in termini pro capite, una parte sempre più ridotta della spesa pubblica in conto capitale complessiva nel Mezzogiorno: 27,7% contro l'82,6% del Centro-Nord. Riteniamo, per questa ragione, che – come si argomenta in modo approfondito nel Capitolo XI del presente Rapporto (*Le politiche di coesione europee e nazionali*), al par. 5 – la clausola del 34% delle risorse ordinarie a favore del Sud – prevista nell'art. 7-bis del c.d. «Decreto Mezzogiorno» (D.L. 243/2016, convertito con modificazioni dalla L. 18/2017) – debba essere considerata come un importante passo avanti nella direzione del riassetto dei principali canali finanziari (le risorse ordinarie e quelle derivanti dalla politica aggiuntiva, comunitaria e nazionale) che compongono la spesa in conto capitale, nonché del recupero di quella funzione di riequilibrio territoriale che quest'ultima ha progressivamente perso⁴⁴. A tale riguardo, secondo le nostre simulazioni, se la «clausola del 34%» fosse stata applicata tra il 2009 e il 2015 alla spesa in conto capitale complessiva della P.A., e non solo a quella delle Amministrazioni centrali, come è previsto nel Decreto, il PIL del Mezzogiorno avrebbe praticamente dimezzato la perdita accusata (che sarebbe stata pari al -5,4% mentre il calo effettivo è stato del -10,7%) e analoghi effetti si sarebbero avuti per l'occupazione (in quanto la diminuzione sarebbe stata pari a -2,8% invece del -6,8% registrato: ciò significa che si sarebbero salvati almeno 300 mila posti di lavoro)⁴⁵.

⁴⁴ In questo senso, si veda A. Giannola, R. Padovani e C. Petraglia, *Spending Review e divari regionali in Italia*, in «Economia Pubblica», n. 1, 2015, pp. 129-155.

⁴⁵ Cfr. A. Giannola e S. Prezioso, *La clausola del «34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», XXXI, n. 1-2, 2017, pp. 5-15.

Sotto questo profilo, hanno rilievo due questioni fondamentali: la questione della quantità delle risorse da indirizzare verso il Mezzogiorno, per ottenere significativi effetti di riequilibrio territoriale nella dotazione di capitale, e quella dell'opportunità o meno di estendere questo tipo di interventi alle spese correnti, per colmare i divari regionali nella fornitura dei servizi pubblici⁴⁶.

Resta, infatti, sino ad ora ben lontano da soluzione il problema del conseguimento dell'obiettivo programmatico dell'allocazione nelle regioni meridionali di una quota pari ad almeno il 45% della spesa pubblica nazionale in conto capitale. Dai dati riportati nella Tab. 13 è facile verificare come tale obiettivo non sia stato mai raggiunto e quanto ancora si debba fare, in termini di politiche pubbliche, per creare le condizioni più adeguate – crescita delle infrastrutture e delle capacità della Pubblica Amministrazione, ampliamento dell'offerta di servizi pubblici e beni collettivi per la popolazione e per le imprese – per assicurare l'ulteriore sviluppo dell'economia e della società meridionale.

⁴⁶ In questo senso, si veda F. Moro, *Spesa pubblica e sviluppo del Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», XXVIII, n. 3, 2014, pp. 435-468.

LA FINANZA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

1. PREMESSA

Nel 2016 è proseguito il processo di riforma delle regole contabili e dei vincoli di finanza pubblica previsti per le regioni e per gli Enti locali. La disciplina del pareggio di bilancio, così com'era stata introdotta dalla legge n. 243/2012, presentava infatti diversi elementi di criticità che ne irrigidivano eccessivamente l'attività amministrativa. Per questa ragione, a partire dalla fine del 2015, sono state apportate una serie di modifiche al Capo IV della legge anzidetta (sull'equilibrio dei bilanci della regioni e degli Enti locali e sul concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico) al fine di:

1) predisporre un coordinamento tra la disciplina del pareggio di bilancio e le norme sull'armonizzazione contabile degli Enti territoriali previste dal D.Lgs. 118/2011;

2) semplificare le procedure di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e di monitoraggio dei relativi risultati;

3) agevolare la programmazione della spesa, contribuendo, in combinazione con il decreto Enti locali (D.L. 113/2016, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160), a sbloccare gli investimenti pubblici;

4) conseguire il pieno utilizzo delle risorse provenienti dall'Unione europea;

5) favorire il tempestivo pagamento dei fornitori secondo i termini della Direttiva 2011/7/UE.

Le suddette modifiche, nello specifico, introducendo rilevanti margini di flessibilità nella gestione contabile degli Enti, sono state espressamente stabilite per correggere le criticità riscontrate nella disciplina del pareggio di bilancio e, allo stesso tempo, per superare le rigidità tipiche del patto di stabilità interno, sostituendolo col nuovo saldo unico di competenza finale (cfr. art. 1 della L. 164/2016).

In questo mutato contesto normativo, gli oneri di finanza pubblica posti a carico delle regioni non sono tuttavia diminuiti, anche se i loro effetti tendono a scaricarsi per la maggior parte sulla sanità, in quanto col passaggio al sistema dei saldi in pareggio, «il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio non giustificerebbe, ove non espressamente previsto, l'impiego di ulteriori margini di consolidamento»¹. La Legge di Stabilità 2015 (L. n. 190 del 23 dicembre 2014) ha richiesto, infatti, alle Regioni a statuto ordinario un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica (in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare) di 3.452 milioni di euro, cui vanno aggiunti i tagli di risorse già previsti per lo stesso anno dall'art. 16, comma 2, del D.L. 95/2012 (pari a 1.050 milioni) e dall'art. 46, commi 6 e 7, del D.L.

¹ Cfr. Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, Roma, 17 giugno 2017, pp. 40-43.

66/2014 (pari a 750 milioni), per una correzione complessiva di 5.252 milioni di euro.

Nonostante ciò, i risultati del monitoraggio del saldo di finanza pubblica effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato (IGEPA), alla data del 28 aprile 2017 mostrano come tutte le regioni abbiano rispettato gli obiettivi previsti per il 2016, ad eccezione soltanto del Friuli Venezia Giulia, che avrebbe mancato l'obiettivo del pareggio a causa di un saldo negativo fra entrate e spese finali di competenza di -255,7 milioni di euro, a fronte, tuttavia, del rispetto dei vincoli di spesa in termini di competenza euro-compatibile², che la regione è ugualmente tenuta a rispettare per legge.

In tale rinnovato quadro normativo vanno ad iscriversi i dati SIOPE forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, relativi alle entrate e alle spese regionali contabilizzate negli esercizi 2015 e 2016, che abbiamo qui analizzato e posto a raffronto con i corrispondenti importi relativi al 2007. A tale riguardo, è importante sottolineare il bagaglio informativo supplementare che è possibile ricavare dall'utilizzo di questi dati in abbinamento con quelli dei CPT, elaborati dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello Sviluppo Economico. L'una e l'altra fonte consentono, infatti, di svolgere analisi diverse, ma che si integrano a vicenda³, data l'omogeneità di fondo che le caratterizza⁴, offrendoci l'opportunità di avere una visione della finanza pubblica del Paese più ampia ed articolata di quan-

² A decorrere dall'esercizio 2013, il nuovo metodo di calcolo della spesa finale di competenza «euro compatibile» (introdotto dal comma 449, dell'art. 1, L. 228/2012, poi novellato dall'art. 1, comma 497, legge 27 dicembre 2013, n. 147) prevede che non tutta la spesa corrente sia rilevata per competenza, ma solo quella meno soggetta alle discontinuità tipiche della cassa.

Sono dunque compresi tra le spese:

- gli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- i pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

Da questo calcolo sono escluse determinate voci di spesa, elencate dalla legge 183/2011, art. 32, comma 4. Le spese per il finanziamento del servizio sanitario nazionale sono escluse, ma sono sottoposte ad una specifica disciplina di contenimento concernente il controllo della spesa sanitaria. In altri casi si tratta di spese che vanno a finanziare funzioni che la legge ha attribuito alle regioni come, ad esempio, le spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e ferroviario o, da ultimo, le spese inerenti il finanziamento delle scuole non statali attraverso il contributo concesso dallo Stato. Sono escluse anche le spese per la concessione di crediti e le spese per interventi cofinanziati dall'Unione europea, per la sola parte di finanziamento europeo.

³ I dati CPT sono frutto di una rielaborazione statistica dei dati ufficiali di bilancio degli enti considerati, e cioè dei dati definitivi dei pagamenti e delle riscossioni effettivamente realizzati. Per questa ragione, essi sono forniti con un certo ritardo, per la precisione con un *lag* temporale di 2 anni, allorché i dati SIOPE sono raccolti con un *lag* temporale decisamente più breve, di appena 1 anno, ma sono caratterizzati da un maggior grado di provvisorietà, in attesa dell'approvazione dei dati definitivi ed ufficiali contenuti nel bilancio consuntivo di cassa degli Enti territoriali.

⁴ Sia i dati dei CPT che quelli SIOPE sono dati di natura finanziaria e si riferiscono ai pagamenti di cassa.

to si otterrebbe utilizzando una sola di queste elaborazioni. Le differenze tra esse, come abbiamo più volte sottolineato in passato, attengono alla data in cui sono rese disponibili, al loro grado di provvisorietà, al metodo adottato nell'elaborazione dei dati e al differente universo di riferimento selezionato: gli Enti territoriali per il SIOPE, il Settore Pubblico Allargato per i CPT⁵.

2. I DATI DI SINTESI RELATIVI AL 2016 E LA QUESTIONE DEI DIVARI NELLA FINANZA DELLE REGIONI

Nella Tab. 1 sono riportati i valori pro capite, espressi in euro a valori costanti 2016, delle entrate e delle spese delle regioni a statuto ordinario (RSO), a partire dal 2007; nella successiva Tab. 2, un confronto tra il dato 2016 e quelli delle precedenti annualità.

Colpisce, per quanto concerne l'ultimo anno della serie storica considerata (2007-2015), la forte diminuzione nel Mezzogiorno delle entrate correnti (-11,4%) – dovuta ad una riduzione delle entrate tributarie e dei proventi extra-tributari – dopo il robusto incremento degli importi registrato nel 2015 (+13%). Analogamente, sul lato della spesa, si registra nel 2016 una sensibile diminuzione delle spese correnti delle RSO del Mezzogiorno (-9,6%), dopo l'incremento di pari misura (+9,6%) registrato l'anno precedente. Diminuiscono, sempre nel 2016 rispetto al 2015 anche le spese in conto capitale delle regioni del Mezzogiorno (-30,4%). La crescita degli investimenti diretti (+23,5%) non riesce, evidentemente, a compensare la diminuzione delle spese destinate al rimborso dei prestiti (-65,5%).

La questione dei divari tra il Mezzogiorno e il resto del Paese rileva soprattutto sul lato delle entrate. I preesistenti divari di gettito tributario tra le circoscrizioni permangono quasi intatti. La loro misura si è solo leggermente ridotta nel tempo (v. Tab. 2): fatto pari a 100 il prelievo pro capite nel Centro-Nord, l'importo corrispondente per il Mezzogiorno nel 2015 è pari a 63,9, mentre nel 2016 esso è pari a 68,4 (+7,1%). Tali divari dipendono chiaramente – come spesso abbiamo sottolineato⁶ – dalla distribuzione fortemente sperequata delle basi imponibili (per esempio, dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP), non adeguatamente bilanciata da un sistema di trasferimenti perequativi, e dalla forte progressività (per detrazione) dell'addizionale IRPEF.

Rileva, inoltre, la dinamica degli importi pro capite del PIL al livello nazionale. È utile a riguardo la Tab. 2, che illustra le variazioni percentuali delle voci di bilancio delle RSO rilevate, sulla base dei dati SIOPE, nel decennio 2007-2016. In

⁵ Per maggiori approfondimenti sulle differenze tra i dati dei CPT e quelli SIOPE, si rimanda a SVIMEZ, *Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 26-27.

⁶ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno*, cit., pp. 306-307.

TAB. 1. *Regioni a statuto ordinario: entrate e spese pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2016) (b)*

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2007					
Entrate correnti	3.049,8	2.582,8	2.904,6	2.490,1	2.787,7
di cui: Trasferim. dallo Stato	374,5	315,4	356,1	803,6	482,3
Entrate tributarie	2.622,0	2.177,3	2.483,4	1.661,3	2.251,6
Compartecipazione IVA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Entrate conto capitale	92,5	159,4	113,9	319,5	171,9
di cui: Trasferim. dallo Stato	76,4	140,2	96,8	279,6	148,3
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	9,2	23,1	13,7	149,9	52,1
Spese correnti	2.685,9	2.508,6	2.632,5	2.294,0	2.537,1
di cui: Trasferim. ad aziende					
sanitarie	1.961,0	2.054,4	1.993,0	1.868,8	1.958,0
Spese per il personale	33,0	54,3	39,8	74,1	49,5
Spese interessi	30,6	53,3	37,9	38,1	37,9
Spese in conto capitale	234,7	218,4	229,8	439,8	289,0
di cui: Investimenti diretti	31,3	11,2	25,0	33,3	27,3
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	34,2	34,2	34,2	112,3	56,2
2012					
Entrate correnti	2.847,6	2.601,8	2.768,9	2.680,3	2.744,4
di cui: Trasferim. dallo Stato	128,4	133,9	130,1	465,5	222,8
Entrate tributarie	1.101,0	965,0	1.057,4	817,3	991,1
Compartecipazione IVA	1.006,0	821,6	946,9	930,6	942,4
Entrate conto capitale	53,2	56,4	54,2	270,9	114,0
di cui: Trasferim. dallo Stato	50,3	52,5	51,0	269,9	111,5
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	4,8	406,6	133,6	7,1	98,7
Spese correnti	2.761,4	2.628,7	2.718,9	2.416,5	2.635,4
di cui: Trasferim. ad aziende					
sanitarie	1.865,7	1.913,9	1.881,2	1.708,4	1.833,5
Spese per il personale	28,7	46,7	34,4	53,4	39,7
Spese interessi	19,8	58,7	32,2	30,1	31,7
Spese in conto capitale	173,7	168,6	172,0	339,1	218,2
di cui: Investimenti diretti	21,5	12,8	18,7	17,1	18,2
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	32,8	315,8	123,5	45,3	101,9
2013					
Entrate correnti	3.339,6	3.504,1	3.392,5	3.239,4	3.350,4
di cui: Trasferim. dallo Stato	208,4	161,6	193,4	683,8	328,2
Entrate tributarie	1.562,5	1.698,1	1.606,2	858,7	1.400,6
Compartecipazione IVA	1.055,4	1.053,4	1.054,7	934,7	1.021,7
Entrate conto capitale	43,7	50,4	45,8	202,4	88,9
di cui: Trasferim. dallo Stato	38,3	47,2	41,2	201,1	85,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	178,7	969,5	433,2	163,1	358,9
Spese correnti	3.278,7	3.500,5	3.349,8	2.992,2	3.251,0
di cui: Trasferim. ad aziende					
sanitarie	1.866,0	1.827,9	1.853,8	1.631,3	1.792,3
Spese per il personale	27,7	43,8	32,9	54,4	38,8
Spese interessi	15,2	75,5	34,5	30,4	33,4
Spese in conto capitale	200,4	207,3	202,6	400,0	257,1
di cui: Investimenti diretti	19,2	25,5	21,2	13,3	19,0
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	29,3	772,0	267,3	42,5	205,2

TAB. 1. (segue)

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2014					
Entrate correnti	2.704,3	3.042,6	2.813,4	2.876,3	2.830,6
di cui: Trasferim. dallo Stato	193,4	206,3	197,5	544,8	292,8
Entrate tributarie	1.027,6	1.176,6	1.075,7	680,9	967,4
Compartecipazione IVA	916,2	1.048,0	958,7	978,3	964,1
Entrate conto capitale	38,0	45,5	40,4	170,7	76,2
di cui: Trasferim. dallo Stato	33,5	42,8	36,5	169,0	72,8
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	62,1	810,4	303,4	142,6	259,3
Spese correnti	2.461,8	3.289,9	2.728,8	2.659,7	2.709,9
di cui: Trasferim. ad aziende					
sanitarie	1.682,0	2.072,6	1.808,0	1.513,2	1.727,1
Spese per il personale	26,4	42,7	31,6	50,7	36,9
Spese interessi	17,8	73,5	35,8	33,4	35,1
Spese in conto capitale	164,6	226,0	184,4	339,1	226,8
di cui: Investimenti diretti	19,9	12,4	17,5	11,2	15,8
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	34,7	408,3	155,1	47,9	125,7
2015					
Entrate correnti	2.712,4	2.815,9	2.745,8	3.250,9	2.884,2
di cui: Trasferim. dallo Stato	197,6	221,0	205,2	664,4	331,0
Entrate tributarie	988,0	962,0	979,6	625,5	882,6
Compartecipazione IVA	66,6	1,4	45,6	7,2	35,1
Entrate conto capitale	40,0	49,5	43,1	162,8	75,9
di cui: Trasferim. dallo Stato	36,0	46,0	39,3	155,6	71,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	10,1	487,8	164,2	128,2	154,3
Spese correnti	2.640,5	2.676,3	2.652,0	2.914,3	2.723,9
di cui: Trasferim. ad aziende					
sanitarie	1.827,6	1.708,5	1.789,2	1.400,7	1.682,7
Spese per il personale	25,4	41,0	30,5	49,8	35,8
Spese interessi	17,4	62,9	32,1	36,4	33,3
Spese in conto capitale	107,9	134,0	116,3	439,5	204,8
di cui: Investimenti diretti	13,6	19,6	15,5	14,1	15,1
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	50,8	456,8	181,8	250,3	200,6
2016					
Entrate correnti	2.838,2	3.032,9	2.901,0	2.880,9	2.895,5
di cui: Trasferim. dallo Stato	146,2	122,4	138,5	724,9	298,9
Entrate tributarie	721,7	984,7	806,5	551,8	736,8
Compartecipazione IVA	20,0	13,5	17,9	8,5	15,3
Entrate conto capitale	36,3	37,9	36,8	129,0	62,1
di cui: Trasferim. dallo Stato	31,5	31,6	31,5	121,4	56,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	7,5	322,3	109,0	65,4	97,1
Spese correnti	2.714,6	3.004,1	2.808,0	2.635,1	2.760,7
di cui: Trasferim. ad aziende					
sanitarie	1.892,2	1.882,4	1.889,0	1.393,4	1.753,4
Spese per il personale	28,2	48,6	34,8	60,5	41,8
Spese interessi	15,1	66,2	31,6	31,6	31,6
Spese in conto capitale	134,2	159,6	142,4	305,8	187,1
di cui: Investimenti diretti	23,7	15,6	21,1	17,4	20,1
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	32,5	278,3	111,8	86,3	104,8

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente a metà anno.

(b) La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): nel 2007, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

TAB. 2. Regioni a statuto ordinario: entrate e spese pro capite (a) nel 2016 e confronto con il 2007, il 2013, il 2014 e il 2015 (numeri indici) (b)

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2007 = 100					
Entrate correnti	93,1	117,4	99,9	115,7	103,9
di cui: Trasferim. dallo Stato	39,0	38,8	38,9	90,2	62,0
Entrate tributarie	27,5	45,2	32,5	33,2	32,7
Compartecipazione IVA	—	—	—	—	—
Entrate conto capitale	39,2	23,8	32,3	40,4	36,1
di cui: Trasferim. dallo Stato	41,2	22,5	32,6	43,4	37,8
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	81,2	1.395,0	798,8	43,7	186,5
Spese correnti	101,1	119,7	106,7	114,9	108,8
di cui: Trasferim. ad aziende sanitarie	96,5	91,6	94,8	74,6	89,6
Spese per il personale	85,3	89,5	87,3	81,6	84,5
Spese interessi	49,4	124,1	83,4	82,9	83,3
Spese in conto capitale	57,2	73,1	62,0	69,5	64,7
di cui: Investimenti diretti	75,8	138,3	84,5	52,1	73,5
Altre operazioni					
Rimborso di prestiti	95,1	814,7	326,6	76,8	186,4
2014 = 100					
Entrate correnti	105,0	99,7	103,1	100,2	102,3
di cui: Trasferim. dallo Stato	75,6	59,3	70,1	133,0	102,1
Entrate tributarie	70,2	83,7	75,0	81,0	76,2
Compartecipazione IVA	2,2	1,3	1,9	0,9	1,6
Entrate conto capitale	95,5	83,4	91,1	75,6	81,5
di cui: Trasferim. dallo Stato	94,1	73,8	86,4	71,8	77,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	12,1	39,8	35,9	45,9	37,4
Spese correnti	105,0	91,3	102,9	99,1	101,9
di cui: Trasferim. ad aziende sanitarie	75,6	90,8	104,5	92,1	101,5
Spese per il personale	70,2	113,9	109,8	119,3	113,3
Spese interessi	2,2	90,0	88,3	94,6	89,9
Spese in conto capitale	95,5	70,6	77,2	90,2	82,5
di cui: Investimenti diretti	94,1	125,6	120,8	154,7	127,4
Altre operazioni					
Rimborso di prestiti	12,1	68,2	72,1	180,2	83,4
2015 = 100					
Entrate correnti	104,6	107,7	105,7	88,6	100,4
di cui: Trasferim. dallo Stato	74,0	55,4	67,5	109,1	90,3
Entrate tributarie	73,0	102,4	82,3	88,2	83,5
Compartecipazione IVA	30,0	931,6	39,3	118,3	43,7
Entrate conto capitale	90,8	76,6	85,5	79,3	81,8
di cui: Trasferim. dallo Stato	87,5	68,6	80,3	78,0	78,9
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	74,3	66,1	66,4	51,0	62,9
Spese correnti	104,6	112,2	105,9	90,4	101,4
di cui: Trasferim. ad aziende sanitarie	74,0	110,2	105,6	99,5	104,2
Spese per il personale	73,0	118,6	114,1	121,5	116,9
Spese interessi	30,0	105,3	98,5	86,9	95,0
Spese in conto capitale	90,8	119,1	122,4	69,6	91,3
di cui: Investimenti diretti	87,5	79,4	136,1	123,5	132,9
Altre operazioni					
Rimborso di prestiti	74,3	60,9	61,5	34,5	52,3

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

(b) Calcolati sui valori espressi in euro 2016; la conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa); nel 2007, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

tale periodo, si può osservare come le entrate tributarie delle regioni si riducano del 67,3% a fronte di una riduzione del PIL pro capite del 7,1%. La variazione è in particolare accentuata anche per le regioni del Centro (-54,8%) e, soprattutto del Mezzogiorno (-66,8%), nonostante le maggiori aliquote che queste regioni sono costrette – per legge – ad applicare⁷. Vi è, dunque, una forte sensibilità dei cespiti tributari regionali alla congiuntura, che rende tali Enti assai vulnerabili sul lato delle entrate. A questa vulnerabilità si è fatto fronte, in particolare negli anni 2013 e 2014, con interventi di forte entità che attingevano a risorse erariali (circa 40 mld. di euro) per consentire alle Amministrazioni Pubbliche di accelerare i pagamenti dei debiti pregressi verso i fornitori. Tali vicende⁸ hanno mostrato come, nella finanza delle regioni, la precarietà dell'impianto di base costringe a rimedi estemporanei, che anche sul piano concettuale producono ulteriore confusione, accrescendo soltanto le distorsioni del sistema.

3. ANDAMENTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE REGIONALI NEL DECENNIO 2007-2016

La Tab. 2 mostra, come si è detto, le variazioni percentuali delle voci di bilancio delle RSO nell'ultimo decennio 2007-2016. Nella prima sezione della tabella sono riportati gli importi corrispondenti ponendo il 2007 come anno base. La seconda e la terza sezione della tabella mostrano, invece, le variazioni percentuali relative agli ultimi due anni 2015 e 2016.

Per quanto riguarda gli andamenti di lungo periodo (2007-2016), sul lato delle entrate, meritano di essere menzionati i seguenti rilievi:

- il significativo incremento delle entrate correnti per le regioni del Centro Italia (+17,4%) e del Mezzogiorno (+15,7%);
- il calo dei trasferimenti dallo Stato, che ha interessato soprattutto il Centro-Nord (-61%);
- il crollo territorialmente generalizzato delle entrate tributarie, ascrivibile alle variazioni normative in materia di IRAP, oltre che all'effetto depressivo della crisi sulle basi imponibili delle imposte⁹;

⁷ Si tratta delle c.d. «Regioni canaglia», e cioè il Lazio, la Campania, il Molise, la Puglia, la Calabria e la Sicilia, giudicate colpevoli di avere prodotto un rilevante disavanzo nel settore sanitario e per questo obbligate ad applicare maggiorazioni dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP.

⁸ Il riferimento è al caso del c.d. «Decreto salva Regioni» (Decreto Legge 35/2013) e al conflitto tra queste ultime e la Corte dei Conti, che è poi finito davanti alla Corte costituzionale (v. sentenza n. 181/2015) per sospetta violazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione. Cfr. G. Trovati, *Rischio miliardario sui prestiti delle Regioni*, in «Il Sole 24 Ore», 3 agosto 2015, pp. 1 e 4.

⁹ SVIMEZ, *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 443-445.

– la fortissima crescita dell'indebitamento, registrata nel Centro Italia (+1.395%) a seguito delle operazioni di rinegoziazione dei mutui attivati dalle regioni.

Sul lato della spesa, rilevano invece:

– il notevole incremento delle spese correnti in entrambe le circoscrizioni (+14,9%, nel Mezzogiorno; +6,7%, nel Centro-Nord);

– il crollo, in entrambe le circoscrizioni, delle spese in conto capitale (–30%, nel Mezzogiorno; –38%, nel Centro-Nord) e, nel loro ambito, in misura assai più accentuata al Sud, degli investimenti diretti: –48%, a fronte del –15,5% nel Centro-Nord.

X. Il peso dell'economia illegale sullo sviluppo e le azioni di contrasto

1. LE PRINCIPALI ORGANIZZAZIONI MAFIOSE: GLI SVILUPPI RECENTI

La morte di Bernardo Provenzano, avvenuta nel luglio del 2016, così come le vicende connesse a Salvatore Riina (come la divulgazione di intercettazioni ambientali di sue conversazioni con un compagno di detenzione, la pubblicazione del libro di uno dei figli, o il dibattito su una pronuncia giudiziaria che in effetti non faceva che richiedere una motivazione più articolata del diniego di scarcerazione), dovrebbero essere in linea di principio irrilevanti rispetto alla condizione di Cosa nostra, dal momento che il primo era detenuto dal 2006 e il secondo dal 1993. Invece, a quanto emerge sia da intercettazioni (in una delle quali, tra due membri di spicco della mafia palermitana, si diceva – riferendosi appunto a Riina e Provenzano – che «se non muoiono tutti e due (...) luce non ne vede nessuno»), sia dalla ricostruzione della Direzione investigativa antimafia¹, così non è. Per un verso, a maggior ragione dopo la dipartita di Provenzano, «l'ormai ottantaseienne *boss corleonese* continuerebbe ad essere alla guida di *cosa nostra* – a conferma dello stato di crisi di un'organizzazione incapace di esprimere una nuova figura in sostituzione di un'ingombrante icona simbolica, detenuta dal gennaio 1993 e sottoposta a speciale regime carcerario – mentre la *Commissione provinciale*, atteso lo stato di detenzione di quasi tutti i suoi componenti, risulta impossibilitata a riunirsi». Per altro verso, sarebbe stato costituito un «organismo collegiale provvisorio» tra i capi-mandamento della città di Palermo. Un ulteriore e ancor più grave aspetto critico riguarda l'abbassamento della «qualità criminale». Negli ultimi anni la reggenza di vari mandamenti è stata affidata a soggetti privi dell'esperienza, della professionalità e delle doti caratteriali dei loro predecessori, i quali ultimi sono o sono stati pressoché tutti

¹ Direzione investigativa antimafia (DIA), *Attività svolta e risultati conseguiti - 2° semestre 2016*, www.interno.it, pp. 11 e ss., 21 e ss. DIA, *Attività svolta e risultati conseguiti - 1° semestre 2016*; Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014-30 giugno 2015*, febbraio 2016; DNAA, *Relazione annuale (...) nel periodo 1° luglio 2015-30 giugno 2016*, 12 aprile 2017.

detenuti per lunghi periodi di tempo. Per far fronte a ciò, adesso i mafiosi cercano di valorizzare il ruolo di boss molto più anziani, ritenuti più autorevoli e capaci, i quali, però, anche soltanto per ragioni anagrafiche, non sono neppure il tipo di risorsa umana in grado di rilanciare un'organizzazione che risulta sempre più indebolita e inadeguata. Peraltro, svariati uomini d'onore di un certo peso, avendo scontato la propria pena, vengono via via scarcerati, il che suscita una giustificata attenzione. Altri segnali di profondo mutamento sono il ricorso sempre più significativo ad attività criminali comuni, come i furti d'auto o le rapine; o la tolleranza per l'insediamento, nel centro storico palermitano, di organizzazioni criminali straniere (in particolare nigeriane), attive, tra l'altro, nel campo dell'immigrazione clandestina. Si ritiene che in altre parti della Sicilia (e d'Italia) vi sia un coinvolgimento del crimine organizzato in alcuni dei numerosi incendi verificatisi questa estate. D'altro canto, ci si sta muovendo decisamente nella direzione di impedire ai mafiosi la gestione di terreni boschivi ubicati nei parchi.

La 'ndrangheta, invece, si è dotata di un organismo detto «Crimine», la cui funzione è quella di prevenire ed eventualmente dirimere i conflitti. Di recente è stata individuata dagli investigatori anche un'altra struttura «invisibile», cioè riservata o segreta anche per molti degli affiliati, che progetta strategie di lungo periodo e tiene contatti, anche attraverso la corruzione, con politici (cui vengono portati consensi), burocrati, professionisti di alto livello, imprese desiderose di essere favorite negli appalti e in genere di distorcere la concorrenza a proprio vantaggio. A ciò si unisce la vastissima ramificazione su più continenti e la disponibilità di ingenti flussi di risorse, derivanti anzitutto dal narcotraffico, ma anche da molteplici altri filoni di attività criminale. Infine, gli affiliati più giovani non di rado sono dotati di titoli di istruzione elevati, hanno attitudini manageriali e cominciano a rivolgere i loro interessi anche verso settori economici non tradizionali (finanza globale, alte tecnologie)². Tutto ciò fa della 'ndrangheta, al momento, la più potente delle organizzazioni di stampo mafioso qui considerate. D'altro canto, sempre più numerose sono le operazioni portate a segno a suo danno, con arresti di latitanti di spicco, misure preventive assai pesanti, collaboratori di giustizia in aumento (sebbene sempre assai meno che in altre mafie). Peraltro, i non affiliati contigui di cui sopra risultano più cedevoli alla collaborazione rispetto agli affiliati. La sconfitta della 'ndrangheta appare più lontana rispetto a quella delle altre organizzazioni e richiede un contrasto sempre più energico e diffuso (eventualmente anche tramite l'introduzione di nuovi strumenti repressivi o l'integrazione di quelli già esistenti), ma non è impossibile.

La Camorra, com'è noto, non presenta una struttura federativa con un organismo sovraordinato. Si hanno piuttosto molti gruppi autonomi, talora instabili, e una più elevata conflittualità e imprevedibilità. L'azione di contrasto, avvalendosi anche

² Mentre una rilevazione effettuata su procedimenti giudiziari del tribunale di Milano dal 2000 al 2015 ha evidenziato come le attività economiche infiltrate oggetto di tali procedimenti fossero quasi tutte a bassa intensità tecnologica (come costruzioni o attività commerciali). Si veda la sintesi di A. Alessandri, *L'espansione della criminalità organizzata nell'attività d'impresa al Nord. Economia lecita e criminalità organizzata a Milano dal 2000 al 2015*, in «Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata», vol. 2, n. 4, 2016, *Cross-Osservatorio sulla criminalità organizzata*.

di una quantità cospicua di collaboratori (sovente di grosso calibro), ha eliminato alcuni sodalizi, ridimensionando e costringendo all'inabissamento svariati altri. Anche qui, come nel caso di Cosa nostra, si hanno posizioni di rilievo rimaste scoperte a seguito degli arresti. Vi sono giovani o giovanissime leve caratterizzate da condotte particolarmente violente, ma in genere poco adeguate alla complessità del ruolo. Nell'insieme la situazione, soprattutto nell'area napoletana, è caratterizzata da numerosi episodi di violenza e da un corrispondente allarme sociale. La camorra casalese, anch'essa colpita da una decapitazione dei vertici, non ha dato spazio a boss di primo pelo, bensì a più maturi imprenditori collusi, e sembra evitare accuratamente le manifestazioni di violenza, cercando così di ridurre i disturbi sulle linee di attività che continua a gestire.

Il fatto stesso che tutte le su riferite evoluzioni interne alle tre mafie – le quali pure, come si è detto, talora cercano programmaticamente l'invisibilità – siano ben note agli inquirenti, mentre in passato le varie organizzazioni risultavano pressoché impenetrabili, quando non sconosciute, di per sé denota come l'azione di contrasto abbia oggi una capacità intrusiva che può diventare devastante per i clan. Inoltre, se questi si «inabissano» ciò per un verso significa che stanno sulla difensiva e, per altro verso, può essere la fase iniziale della crisi, così come è già avvenuto per la Cosa nostra palermitana.

Per quanto riguarda la Puglia, esistono molteplici sodalizi reciprocamente indipendenti. La Sacra Corona Unita (SCU), operante nel leccese, pur duramente colpita, sembra essere ancora operativa. Altrettanto dicasi per i gruppi criminali baresi, sprovvisti di un'istanza di coordinamento stabile. In Basilicata, ove pure l'azione repressiva ha distrutto i Basilischi, sussistono fenomeni criminali per lo più collegabili alle mafie delle regioni limitrofe. Anche nelle province di Brindisi e Taranto sono attive associazioni autoctone. Nel foggiano vi sono poi gruppi desiderosi di accreditarsi, in conflitto tra loro e talvolta anche al proprio interno: nel capoluogo e a San Severo (la Società foggiana), nel Gargano, a Cerignola³. Diversamente da quanto accade in molte altre organizzazioni, anche pugliesi, in tale provincia i criminali di stampo mafioso (che pure, a differenza di ciò che avviene nel napoletano, non sono guidati da boss giovani) si comportano in modo aggressivo e sanguinario. A fronte di una tendenza generale che esibisce un calo drastico degli omicidi e in genere una volontà di non dare nell'occhio (il che vale anche per i sodalizi pugliesi più antichi, come la SCU), nel foggiano di uccisioni se ne sono avute 17 durante il 2016 e 18 nei primi otto mesi del 2017.

Con riferimento, infine, alle note vicende romane, nel processo riguardante le vicende del «mondo di mezzo», fondato sull'ipotesi, prospettata dagli inquirenti, di applicabilità dell'art. 416 *bis* c.p. (che aveva trovato conforto in decisioni della Cassazione rese in ordine a esigenze cautelari), nel primo grado di giudizio è stata pronunciata una sentenza che ha negato tale applicabilità, comminando al contempo pene significative per associazione a delinquere e corruzione.

³ P. Silvis, *Tre mafie e ventisei clan tengono in scacco una provincia*, in «La lettura-Corriere della Sera», 6/8/2017.

2. LA RIFORMA DEL C.D. CODICE ANTIMAFIA E LE ORGANIZZAZIONI CORRUTTIVE

Come già notato nei *Rapporti SVIMEZ* del 2015 e del 2016, è da tempo in gestazione un provvedimento legislativo volto a riformare il cosiddetto codice antimafia (che in effetti è, più specificamente, un testo normativo che ha riunito e sistemato la materia delle misure di prevenzione, oltre a contenere previsioni sulle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata e sull'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata). Nel giugno del 2017 si è avviata una vivace discussione in Senato, appuntatasi soprattutto sull'art. 1, per l'estensione delle misure di prevenzione ai reati di corruzione. A seguito di una restrizione dell'ambito di applicazione previsto nella versione di partenza, vi è stata infine l'approvazione da parte di tale ramo del Parlamento. Il 27 settembre 2017 alla Camera dei deputati è passato il medesimo testo, sicché la riforma è diventata legge.

Prima di soffermarsi sul punto controverso, è bene ricordare per sommi capi quali siano alcuni degli altri temi toccati dalla nuova legge. Un gruppo di previsioni riguarda le misure di prevenzione personali (quali sorveglianza speciale, con eventuale divieto di soggiorno, ovvero obbligo di soggiorno) e patrimoniali, con l'intento di velocizzare le relative procedure, renderle più trasparenti e bilanciate, integrare la disciplina delle impugnazioni, rafforzare e specializzare le istanze giudiziarie competenti, migliorare il coordinamento tra i proponenti le misure medesime (nel novero dei quali viene inserita la DNAA) e l'effettività delle indagini patrimoniali. Il sequestro e lo sgombero di chi occupa gli immobili vengono resi più rapidi e incisivi. Altre disposizioni riguardano i rapporti con le procedure concorsuali e la tutela dei terzi in buona fede, distinguendo il caso dell'istituto bancario che abbia concesso prestiti con eccessiva facilità, il che potrebbe derivare da un rapporto di contiguità. Notoriamente può verificarsi che le aziende sequestrate o confiscate (o perché vengono a mancare linee di finanziamento, o perché in tutto o in parte la clientela o i fornitori si dileguano, o perché l'ingresso nella legalità comporta dei costi, o per inadeguatezza della nuova gestione) vadano incontro a criticità talora esiziali. Anche di ciò ci si è voluti occupare, introducendo sia per l'amministratore giudiziario un obbligo di dar conto in tempi stretti della possibilità di sopravvivenza dell'azienda (in mancanza della quale l'azienda medesima non andrà tenuta stacciatamente in vita), sia disposizioni precettive e deleghe al Governo al fine di tutelare i lavoratori, sostenere finanziariamente le imprese che possono tirare avanti, migliorare la selezione e la valutazione degli amministratori giudiziari e curatori fallimentari (prevedendo incompatibilità, divieti di affidare incarichi a parenti e altri soggetti che abbiano stretti rapporti con i magistrati e i dirigenti delle cancellerie). Si interviene anche sulla confisca, che può essere sostituita da forme di intervento non ablative, come il controllo giudiziario, che consentirebbe di tenere in vita le aziende senza interromperne bruscamente le attività e l'avviamento, anche in presenza di interdittive cui i destinatari si siano opposti. Al contempo, l'ambito di applicazione delle confische e dei sequestri viene ampliato. Si prevede anche un riassetto dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni seque-

strati e confiscati (ANBSC), accentuandone la professionalizzazione e rivedendone le competenze. L'Agenzia (che nella prima versione del testo avrebbe dovuto essere collocata sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio, ma è infine rimasta sotto quella del Ministero dell'Interno) vede il suo organico potenziato di 170 unità, peraltro da selezionare tramite mobilità.

Com'è evidente, si tratta di un insieme di innovazioni articolate e significative, di cui ci sarebbe bisogno per dare risposta alle varie problematiche che affliggono il settore, dagli scandali nella gestione di beni o aziende sotto sequestro o confisca, alle lamentele circa gli effetti paralizzanti o depressivi di certe misure sull'occupazione e sull'economia.

Venendo all'art. 1, nella sua prima versione questo estendeva la possibilità di applicare i provvedimenti di prevenzione anche a procedimenti relativi a soggetti che avessero agevolato la latitanza di mafiosi (il che non ha suscitato polemiche), nonché agli indiziati di una serie di reati contro la Pubblica amministrazione riconducibili all'ambito della corruzione intesa in senso lato. Per circa un triennio su tale versione originaria, non essendo alle viste uno sblocco dell'*iter* del provvedimento, non si erano registrati dissensi, che invece sono emersi con veemenza appunto in Senato. Per ridurre la portata dell'estensione, allora, è stata proposta l'applicazione delle misure preventive ai reati latamente corruttivi solo a condizione che questi vengano commessi da soggetti che facciano parte di un'associazione a delinquere di cui all'art. 416 del codice penale, ovvero qualora il reato corruttivo sia perpetrato nell'ambito di una truffa aggravata ai danni dello Stato. Ciò ha suscitato svariate prese di posizione dissenzienti.

Un argomento da tenere in seria considerazione è quello secondo cui, mentre la repressione di organizzazioni di stampo mafioso giustifica previsioni di carattere «eccezionale», che come tali sono state ritenute legittime alla stregua dei principi costituzionali e del diritto internazionale, ciò non varrebbe per la lotta alla corruzione⁴.

Si può ricordare che era già possibile applicare le misure di prevenzione a soggetti che fossero delinquenti abituali, nonché la confisca a chi non fosse stato in grado di giustificare la provenienza di certi suoi beni o somme di denaro. Un'associazione a delinquere, salvo quanto si dice subito appresso, è appunto caratterizzata da condotte che si sono ripetute nel tempo, e chi partecipa ad essa lo fa appunto

⁴ Oltre alle prese di posizione dei vari partiti ed esponenti politici, si può ricordare che il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), Cantone, si è espresso contro l'espansione delle misure di prevenzione verso i reati corruttivi (come nelle interviste di L. Milella, *I rilievi di Cantone ignorati dalle Camere*, in «la Repubblica», 7/7/2017 e di A. Barbano, *Monito di Cantone al Parlamento: «Antimafia, la riforma è dannosa»*, in «il Mattino», 2/7/2017). Si vedano anche, in senso analogo, G. Fiandaca, *Chi fa le leggi davvero?*, in «il Foglio», 1/7/2017 e l'intervista rilasciata dal procuratore M. De Lucia («Corriere della Sera», 3/7/2017), secondo il quale non è opportuno sconvolgere una giurisprudenza ormai assestata. Contro il «populismo penale», in termini più generali, v. ancora G. Fiandaca, *C'è un eccesso di reati e pene. La politica è troppo emotiva*, in «La lettura-Corriere della Sera», 25/6/2017. A Montecitorio è stato concordato, contestualmente all'approvazione della riforma del codice antimafia, un ordine del giorno che impegna il Governo a tenere sotto osservazione il modo in cui verrà concretamente applicata la nuova legge, al fine di giudicarne l'impatto e l'efficacia, in particolar modo in materia di associazioni a delinquere coinvolte in fatti corruttivi. Ciò a tutela dei diritti soggettivi di cittadini e imprese. Tale ordine del giorno potrebbe costituire la premessa di un nuovo intervento normativo di ritocco, circoscritto al tema in questione.

per ottenere introiti che superano (spesso di molto) i suoi redditi regolari. Si potrebbe pertanto ritenere che la nuova previsione tutto sommato non cambi granché il diritto vigente. Va però considerato il caso dell'associazione embrionale, neo-costituita, che non ha ancora generato condotte ricorrenti e guadagni significativi, ma magari si appresta a manipolare una gigantesca gara d'appalto. Inoltre, l'abitudine presupporrebbe l'accertamento precedente di più condotte lesive da parte del medesimo soggetto, mentre la scoperta di un'associazione (anche già esistente da tempo) prima sconosciuta consentirebbe di abbracciare pure le attività criminali svolte in precedenza, ma a suo tempo non entrate sotto il fascio di luce di indagini.

Potrebbe anche avvenire che i membri dell'associazione a delinquere corruttiva si limitino a chiedere «regalini» di modestissima entità, sicché l'applicare a essi un apparato preventivo nato per contrastare fenomeni criminali di ben altro calibro appare sproporzionato e incongruo. Se tuttavia una siffatta condotta, che presa volta per volta potrebbe apparire non così grave, viene replicata sistematicamente, poniamo in un dato ufficio pubblico, essa acquista una dannosità economica e un disvalore sociale non indifferenti. Prescindendo dall'esempio appena riportato, è intuitivo che l'abuso in forma associata e continuativa della posizione che si occupa all'interno di un'organizzazione (anche privata), o nelle relazioni con essa, evoca, in prima battuta, un costo significativo per la collettività. La scelta di usare le misure di prevenzione contro la corruzione *organizzata* appare quindi sorretta da buone ragioni. La severità delle pene comminate dai giudici di primo grado nel processo sul Mondo di mezzo – ove, come già ricordato, essi hanno ritenuto non applicabile l'art. 416 *bis* c.p., fondando le condanne, piuttosto, appunto sull'associazione a delinquere e su fatti corruttivi – è una delle attestazioni di ciò. Certamente, a maggior ragione dopo l'adozione della riforma del c.d. codice antimafia, si avverte l'esigenza conoscitiva di classificare in modo articolato e analitico le varie forme e modalità d'azione empiricamente riscontrabili delle associazioni corruttive, consentendo così di diversificarne la gravità e la perniciosità per la collettività, anche a supporto delle scelte del legislatore e degli operatori del diritto.

3. LA PROCURA EUROPEA

Com'è noto, il Trattato di Lisbona del 2007 (art. 86 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*) ha previsto la possibilità di istituire, a partire da EUROJUST, l'*European Public Prosecutor's Office* (EPPO): «per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio può istituire una Procura europea a partire da EUROJUST». Di più, «il Consiglio europeo può estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale». Nei dieci anni trascorsi da allora ciò non è ancora avvenuto. Del resto, è intuibile che sulla repressione dei reati – una tipica prerogativa dello Stato nazionale – svariati paesi membri dell'UE possano nutrire dubbi e resistenze, e ciò ancor più nella presente fase storica, che vede l'affermarsi di spinte neo-nazionaliste.

Ai primi di giugno del 2017 si è pervenuti a un accordo politico tra 20 Stati, volto ad avviare una procedura di «cooperazione rafforzata» per la creazione della

Procura europea quale organismo indipendente dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri, limitatamente al perseguimento delle frodi a danno del bilancio dell'Unione. Pertanto, quanto scaturirà da tale accordo, ora sottoposto al Parlamento europeo, sarà vincolante soltanto per gli Stati aderenti. La Procura europea avrebbe due livelli (una sede centrale e sedi decentrate presso i singoli Stati), e dovrebbe superare le lentezze dovute alla cooperazione giudiziaria tra paesi, intestandosi un approccio comune nell'azione penale. La Procura europea, rispetto a formulazioni precedenti, viene adesso prospettata come un organismo collegiale, dotato di una competenza propria, che potrebbe avviare azioni penali autonome, ovvero avocare a sé indagini già iniziate, per lo più in base alle diverse normative nazionali. Essa è anche «competente su reati concernenti la partecipazione a organizzazioni criminali come definite nella Decisione Quadro 2008/841/JHA» (quella in tema di lotta contro il crimine organizzato) e «come recepite dalla legislazione nazionale», qualora l'attività di tali organizzazioni riguardi crimini contro gli interessi finanziari dell'UE. Per altro verso, «gli atti procedurali della Procura europea intesi a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi saranno valutati dai tribunali nazionali (...) secondo il diritto nazionale»⁵. L'Italia in un primo momento non aveva aderito, ritenendo che i poteri della Procura delineati dalla proposta fossero da irrobustire. Successivamente ha deciso la propria adesione. Dopo la strage di Barcellona dell'agosto 2017 il nostro Paese ha richiesto alle istituzioni europee di attribuire all'EPPO anche competenze in materia di contrasto delle organizzazioni terroriste.

4. GLI STATI GENERALI DELLA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Presso il Ministero della Giustizia sono stati convocati gli «Stati generali», volti ad approfondire la conoscenza dei fenomeni nella loro rapida trasformazione, vale a dire in prima battuta quelli relativi alle associazioni di stampo mafioso, ma anche ad altre forme di crimine organizzato, in campi quali il terrorismo o la corruzione.

I temi affrontati da altrettanti «tavoli tematici» sono: Mafia e Globalizzazione, Mafia e Economia, Mafia e Ambiente, Mafie, Corruzione e Pubbliche amministrazioni, Mafie e Italie, Mafie e Informazione, Vittime della Mafia, Sport e Mafie, Mafie e Società, Mafie e Minori, Mafie e Sistemi finanziari, Mafia, Formazione e Scuola, Mafia e Religione, Mafia e Istituzioni politiche, Mafia ed Europa, Agromafie.

Le mafie non sono invincibili. D'altro canto, tutti i territori (non solo il Mezzogiorno) sono da tempo esposti, in misura più o meno elevata, al rischio mafia. Occorre «accantonare paradigmi ormai inefficaci o superati», redigere «un inventario (...) degli strumenti normativi» (ivi compreso l'art. 416 *bis* c.p.) «per misurarne

⁵ Artt. 22, 2 e 42, Council of the European Union, Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), Brussels, 30 June 2017 (OR. en), 9941/17, Subject: COUNCIL REGULATION implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office («the EPPO»).

l'efficacia nel tempo e trovarne di nuovi», e valorizzare strumenti che «precedano l'azione repressiva»⁶.

Per quanto l'apparato della politica antimafia italiana si possa considerare il più organico e incisivo al mondo, sussiste nondimeno la necessità di «inseguire» i cambiamenti e gli adattamenti che incessantemente vengono realizzati dalle organizzazioni, tanto sul versante territoriale, ben al di là dei luoghi di tradizionale radicamento (sicché non solo l'intero Paese è interessato, ma vi sono anche proiezioni di livello globale), quanto su quello della diversificazione delle attività e delle modalità organizzative. Le organizzazioni più importanti e in salute dimostrando peraltro una capacità di soddisfare bisogni primari delle persone, dal lavoro alla «sicurezza sociale», e ciò sia nell'economia sommersa, sia anche in ambiti esteriormente legali. I tavoli degli «Stati generali» su Mafie e Italie, Mafia e Globalizzazione, Mafie e Società, Mafia e Istituzioni politiche hanno approfondito tali profili.

Un altro filone di indagine, da affrontare nel modo scientificamente sempre più rigoroso, è quello degli aspetti economici (tavoli Mafie ed Economia, Sistemi finanziari, Corruzione e Pubblica amministrazione): tra gli altri, la quantificazione dei proventi e dei patrimoni delle mafie, i condizionamenti e le infiltrazioni che subiscono le imprese non mafiose, anche attraverso l'usura, la necessità di avvalersi di un ben costruito *Indice di presenza mafiosa* (anche e soprattutto con riferimento al Centro-Nord), l'opportunità di una strategia di rigenerazione delle aree più colpite, attraverso Zone Economiche Speciali, la necessità di un migliore coordinamento internazionale delle politiche in materia di criminalità finanziaria, il tema della «corruzione strutturale» che si manifesta attraverso stabili comitati d'affari tra pubblico e privato (il che si riallaccia a quanto notato in precedenza a proposito di associazioni a delinquere di natura corruttiva)⁷.

Vi sono poi ambiti specifici nei quali l'inquinamento mafioso si presenta come elevato. Il primo è quello dello sport, rispetto al quale il competente tavolo ha trattato in particolare il calcio e il *doping*, estendendo l'analisi alle scommesse, al gioco d'azzardo e alle ludopatie, al *gambling on line*, ai siti internet illegali e alla proiezione verso paradisi fiscali esteri, nonché alla necessità di interventi di informazione ed educazione. Il tavolo sull'ambiente, poi, si è concentrato sugli interessi economici connessi alla gestione del ciclo dei rifiuti, soffermandosi non soltanto sui profili repressivi, bensì anche sulla necessità di modificare in profondità la produzione e lo smaltimento dei rifiuti medesimi, per togliere introiti alle mafie, diffondere il civismo, tutelare l'ecosistema. Anche in questo settore, quindi, si va ben al di là dell'ambito penale. Vi è poi la filiera agroalimentare che, oltre ad essere strettamente intrecciata

⁶ Ministero della Giustizia, *Dopo il lavoro dei tavoli tematici – Report*, agosto 2017, pp. 2 ss. Peraltro, l'opinione della gran parte dei partecipanti ai tavoli va in senso sfavorevole alla riformulazione dell'art. 416 bis (p. 22). Ministero della Giustizia, *Raccolta dei lavori dei Tavoli tematici*, maggio 2017. Le vicende della legislazione recente sulle materie trattate in questo Capitolo sono state passate in rassegna dall'Osservatorio Parlamentare di Avviso pubblico: *Prevenire e contrastare mafie e corruzione. Cosa ha fatto il Parlamento nella XVII legislatura? Cosa resta da fare?*, settembre 2017.

⁷ La soluzione dell'applicabilità delle misure preventive in caso di associazioni a delinquere di natura corruttiva è stata vista come un valido «punto di equilibrio», *ibidem*, p. 23.

con il tema ambientale, evidenzia sovente un atteggiamento «silente» ed «educato» da parte dei boss, i quali, astenendosi il più delle volte dalla violenza, dispiegano il loro intervento in un arco che va dalla produzione (anche attraverso il caporalato), al trasporto, alle grandi piazze di smercio, ai prezzi, ai supermercati, al dettaglio in genere.

La necessità di percorrere anche vie diverse dalla repressione e di superare pertanto il «primato dell'azione penale» è ancora più evidente in tavoli come quelli su formazione e scuola, informazione⁸, minori appartenenti a famiglie mafiose o comunque coinvolti nelle loro attività (ove è stato toccata anche la questione della giustizia riparativa), vittime delle mafie, religione. In quest'ultimo tavolo, tra l'altro, è stata espressa l'esigenza di passare da pur doverose aspettative «minimali» (etica della legalità, prevenzione tramite socialità inclusiva, vigilanza sulle manifestazioni di religiosità popolare) a una «teologia della liberazione dalla mafia».

In chiave strettamente operativa, è stata pure delineata, in base ad una naturale esigenza di integrazione e di fruibilità delle basi di dati (nella prospettiva degli *open data*), l'ipotesi di creare un Osservatorio in cui coinvolgere, tra gli altri, ISTAT, Banca d'Italia, Forze dell'ordine, DNAA, UIF, ANAC, Amministrazioni centrali, ANBSC e così via, il che si ricollega tra l'altro al già richiamato tema degli indicatori di presenza mafiosa.

Su un altro versante, un approccio organico alla lotta contro le mafie deve comprendere per un verso anche la riduzione effettiva delle diseguglianze e della povertà, politiche sociali inclusive, ma soprattutto efficienti ed efficaci misure di promozione dello sviluppo e di politica industriale, la rigenerazione economico-sociale delle aree degradate (intra-urbane e non), e per altro verso il contrasto all'economia parallela, ai mercati neri, al sommerso, all'evasione.

Ancora in chiave operativa, viene sottolineata l'urgenza della lotta contro la corruzione (nella forma delineata dalla riforma del codice antimafia), così come quella di una efficiente e più agile gestione dei beni e delle aziende oggetto di misure di prevenzione, enfatizzando l'importanza del controllo giudiziario e del riassetto dell'ANBSC. In qualche modo in analogia con il controllo giudiziario delle aziende, i tavoli su società e istituzioni politiche hanno prospettato, con riguardo agli enti territoriali, una «terza via» tra il non intervento e il necessariamente traumatico scioglimento: dunque «un risanamento dell'ente attraverso un percorso di tutoraggio dello Stato», un «accompagnamento temporaneo» senza commissariamento⁹. Chiudono alcune riflessioni sulla dimensione europea, le convenzioni internazionali e la cooperazione tra Stati.

⁸ Il tavolo sull'Informazione ha peraltro enfatizzato la necessità di abbandonare sia l'approccio del «giornalista schiacciato sull'accusa» (il pubblico ministero, il personale paragiudiziario e le forze dell'ordine, usati quali fonti pressoché esclusive), sia un uso «cieco» delle intercettazioni e la copertura preponderante della fase preliminare delle indagini, ritenuti tutti fattori di scadimento della qualità della professione. Altra questione è quella della rappresentazione di figure carismatiche, tanto nel campo della mafia (con il rischio di deleteri atteggiamenti di identificazione, imitativi ed emulativi), quanto anche in quello dell'antimafia, ove talora si delineano figure di «eroi» per un verso troppo distanti dal quotidiano delle persone comuni (che invece devono vivere direttamente, seppure nel loro piccolo, l'impegno antimafia), e per altro verso non sottoponibili a critica (v. *Dopo il lavoro dei tavoli tematici – Report*, cit., pp. 14-15).

⁹ *Ibidem*, p. 25.

5. TENDENZE IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE

Dall'istituzione dell'ANAC in avanti, si sono registrati con continuità un allargamento e un irrobustimento delle sue competenze, di cui si è dato conto nelle precedenti annualità di questo Rapporto. Di recente, peraltro, sono emerse voci critiche e cautele. Vi è stato chi ha lamentato sovrapposizioni con altri organismi (come la Corte dei conti, la magistratura inquirente, il Dipartimento della funzione pubblica), nonché il rischio di effetti paralizzanti conseguenti ad un approccio che vedrebbe la corruzione dappertutto, e sottolineato la necessità di studiare il più attentamente possibile l'andamento generale e le modalità concrete della corruzione¹⁰.

Nella requisitoria tenuta in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2016 del procuratore generale della Corte dei conti, Galtieri ha parlato di:

una pluralità di controlli, intesi in senso ampio, di varia natura, a diverso livello, svolti da soggetti aventi connotazioni assolutamente dissimili. Controlli interni ed esterni, controlli su atti e su attività e gestioni, controlli preventivi e successivi, controlli di legittimità e dei profili finanziari e contabili, controlli della Corte dei conti e di Autorità indipendenti, spesso aventi ad oggetto gli stessi atti o comunque gli stessi ambiti di attività. In tal maniera il «sistema» si struttura in una nutrita serie di «sottosistemi», a connessione estremamente debole tra di loro, tanto da correre il rischio di essere un «non sistema», al cui costo complessivo non indifferente, anche nell'ottica della revisione della spesa, non corrisponde una proporzionale utilità. Difatti, proprio per la sua complessità e le sue incongruenze, tale «sistema» nel complesso non solo risulta scarsamente comprensibile anche agli addetti ai lavori, ma soprattutto è scarsamente efficace per assicurare legalità ed efficienza, e per contrastare quei comportamenti illeciti i cui effetti negativi sulle risorse pubbliche sono, spesso, devastanti. [Sarebbe dunque] necessario un ripensamento globale e senza pregiudizi di tutti i meccanismi di controllo, per semplificare il quadro normativo, eliminando interferenze e parziali sovrapposizioni, ed innescare quindi tra i rinnovati meccanismi nuove e più proficue sinergie.

Subito dopo l'approvazione di un atto importante come il nuovo Codice dei contratti pubblici sono state messe in pista da parte dell'ANAC, previa consultazione pubblica e richiesta di pareri talora anche non obbligatori al Consiglio di Stato, sette linee guida. Tuttavia, è stata sollevata da più parti l'esigenza di ritornare su alcuni punti, tutt'altro che irrilevanti¹¹, di detto Codice, il che veniva fatto in tempi rapidissimi con un apposito decreto legislativo correttivo (56/2017), che ha reso necessaria la revisione di linee guida e altri atti già adottati dall'ANAC¹². La versione finale del D.Lgs. 56/2017 ha inoltre soppresso il potere di «raccomandazione vincolante» attribuito all'ANAC dal Codice dei contratti, rispetto al quale la stessa autorità ave-

¹⁰ S. Cassese, intervista *Cantone a giudizio*, in «il Foglio», 24/1/2017 e *Se la politica soffoca le politiche*, in «Mondoperaio», maggio 2017.

¹¹ Alcune delle novità apportate, tra le tante altre, riguardano la velocizzazione delle gare, i compensi dei professionisti, il raddoppio della soglia ai fini dell'utilizzo del criterio del prezzo più basso, metodi antiturbativa, l'incremento del numero minimo di imprese da invitare alle trattative private, requisiti di qualificazione più accessibili per i costruttori, la salvezza dei progetti definitivi approvati prima che il Codice del 2016 entrasse in vigore, e così via.

¹² *Intervento del presidente* alla presentazione della relazione annuale dell'ANAC, Roma, 6/7/2017.

va già predisposto un proprio regolamento (mentre versioni precedenti dello schema di decreto correttivo non contenevano tale soppressione). Il controverso istituto della raccomandazione vincolante avrebbe consentito all'Autorità di inserirsi in modo penetrante nelle procedure avviate dalle stazioni appaltanti. In una prima versione del Codice non era neppure prevista la possibilità, poi inserita nella sua versione definitiva, che dette stazioni di opponessero (sicché la raccomandazione vincolante si sarebbe tradotta in un sostanziale potere di annullamento d'ufficio). In almeno due pareri, uno sul Codice e uno sul regolamento dell'ANAC, il Consiglio di Stato aveva espresso più di una perplessità su detta raccomandazione vincolante (paventando altresì un rischio di aumento del contenzioso e una possibile violazione del divieto di *gold plating*, il quale prescrive di non inserire oneri ulteriori ingiustificati rispetto a quelli previsti dalla normativa europea, da cui discende il nuovo Codice), ma non ne aveva richiesto l'eliminazione, pronunciandosi piuttosto per una sua riformulazione in chiave di controllo collaborativo. Il Governo si è immediatamente impegnato a reintegrare i poteri dell'ANAC nell'ambito della «manovrina». Ciò è effettivamente avvenuto, sebbene non ripristinando la raccomandazione vincolante tal quale, bensì trasformandola in un potere di impugnativa diretta davanti al tribunale amministrativo, previo parere motivato che evidenzia i vizi rilevati (potendosi già così esercitare una *moral suasion*, tale da indurre l'amministrazione a emendarsi e pertanto a evitare il contenzioso).

Molti dei commenti hanno parlato di una supposta volontà di ridimensionare l'ANAC¹³. È peraltro plausibile che talora un'autorità indipendente di recente creazione cerchi di espandere il proprio spazio d'azione, il che andrà a toccare altri spazi, di altre istituzioni, con conseguenti reazioni e richieste di risistemazione dei rispettivi ambiti di competenza. Tutto ciò potrebbe rientrare nella fisiologia, più che nella patologia. Comunque sia, in definitiva la conclusione della specifica vicenda della raccomandazione vincolante è stata così riassunta del presidente ANAC: «Lo strumento, abrogato dal correttivo con modalità che avevano destato qualche perplessità, è stato sostituito (...) con altro che appare persino più efficace, consentendo oltre a un generale potere di impugnazione dei provvedimenti di gara anche l'adozione di una nuova forma di raccomandazione, supportata però dalla garanzia del passaggio al giudice amministrativo nei casi di mancata rimozione delle illegittimità riscontrate»¹⁴.

La relazione per il 2016, presentata dall'ANAC nel luglio 2017, dà poi conto di come (a seguito del richiamato Codice dei contratti pubblici e delle nuove norme in tema di trasparenza, talora denominate evocando il *Freedom of Information Act*) in quell'anno vi sia stato un arricchimento dei suoi poteri – che ormai sono, oltre che di vigilanza, sempre di più «anche para-normativi, amministrativi, gestionali, sanzionatori»¹⁵ – e un consolidamento dell'apparato organizzativo. La relazione riporta, tra le tante altre tematiche e i molti dati, come nel nuovo *Piano triennale*

¹³ Si vedano, tra i tanti altri, S. Turco, *L'hanno messo in un Cantone*, in «l'Espresso», 26/2/2017; B. Manfellotto, *Il Cantone dimezzato*, in «l'Espresso», 30/7/2017.

¹⁴ *Intervento del presidente*, cit., p. 9.

¹⁵ ANAC, *Relazione annuale 2016*, p. 5.

nazionale di prevenzione della corruzione (PTPC) per il 2017-2019 sia stato assai enfaticamente il profilo delle anomalie nella gestione dei contratti pubblici (quali ad esempio costi eccessivi, procedure non aperte, frazionamento, tempi troppo brevi concessi per presentare offerte, numero di queste ultime, e così via), degli indicatori dei rischi in genere, della prevenzione e riduzione dei rischi medesimi¹⁶, attraverso misure sagomate sulle specificità delle varie amministrazioni.

Molti amministratori, specie negli enti territoriali, sono vittime di varie forme di intimidazione. Spesso da parte di mafiosi, ma non di rado anche da parte di singoli o gruppi organizzati che puntano a piegare le norme vigenti a proprio vantaggio, così applicandole (o disapplicandole) in modo improprio e abusivo, il che dà vita a forme di corruzione, in senso più o meno lato. Annualmente l'associazione «Avviso Pubblico» dà conto di tali minacce¹⁷, che sono relativamente più frequenti nelle regioni del Sud, ma non mancano anche in quelle del Centro-Nord. Per il 2016 sono stati censiti 454 atti in vario modo intimidatori (erano stati 479 l'anno precedente, 212 nel 2011 il primo anno di rilevazione). Ma va detto che si tratta della punta di un iceberg. Vengono registrate solamente le segnalazioni di cui «Avviso Pubblico» ha avuto notizia. Se fosse possibile una rilevazione capillare, emergerebbe ben altro. Infatti, sempre per il 2016 è stata dedicata una specifica attenzione ai corpi di polizia locale, e sono stati raccolti in prima battuta 108 casi, che vanno a sommarsi ai suddetti 454. Così tante persone che operano per lo Stato vengono minacciate, perché il più delle volte per il rispetto a qualche adempimento rientrante nei loro compiti, non hanno cercato il quieto vivere.

A parte gli amministratori sotto tiro, la corruzione viene purtroppo da molti altri ritenuta qualcosa di sostanzialmente normale, confacente alla natura umana, in armonia con il modo in cui va e sempre andrà il mondo. Chi la pensa così ritiene che gli sprovveduti e gli ingenui non capiscano tale realtà, che gli scaltri invece comprendono e usano a proprio vantaggio, spesso (anche se non sempre) mantenendo una patina di esteriore e ipocrita rispettabilità e colletti bianchi immacolati. Chi la pensa in questo modo non proverà neppure senso di colpa. Se cattolico, non confesserà uno scambio corrotto come un peccato¹⁸. Sotto questa patina c'è però del marcio, che manda cattivo odore, e ci sono conseguenze sociali che ricadono sull'intera collettività, ma in modo particolare e più dannoso sui poveri, sugli ultimi, ai quali vengono sottratti cure, servizi, benessere, mentre chi è abbiente può attrezzarsi meglio per tutelare i propri diritti. Ecco perché l'imminente adozione di una norma religiosa che commini la scomunica ai corrotti, annunciata da Papa Francesco nel giugno 2017, può dare un grande sostegno alla lotta contro questa piaga, nel mondo e in particolare in Italia.

¹⁶ Producendo il rapporto *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione*, in connessione con le politiche volte a ridurre i ritardi di sviluppo e le disparità territoriali, con riferimento a settori quali rifiuti, formazione, *welfare*, settore *non profit*, appalti di opere e forniture.

¹⁷ *Amministratori sotto tiro – Rapporto 2016*.

¹⁸ Sul punto P.K.A. Turkson, *Corrosione*, Milano, Rizzoli, 2017.

PARTE TERZA

Una politica di sviluppo coordinata per il Mezzogiorno

XI. Le politiche di coesione europee e nazionali

1. INTRODUZIONE

Il 2017 è un anno per molti versi cruciale per il Mezzogiorno. I segnali di ripresa, ancora insufficienti a colmare gli effetti della crisi e la profondità della fratture sociali, sono accompagnati da un ritorno di attenzione nazionale per la coesione territoriale, testimoniato dall'avvio del *Masterplan* e, da ultimo, dell'adozione dei due «decreti Mezzogiorno»: un quadro di politiche che stanno assicurando, a differenza del passato, una certa continuità e organicità di azione, e denota la consapevolezza che la ripartenza dell'economia meridionale debba essere sostenuta in maniera duratura dalle politiche.

Ma siamo a un passaggio cruciale anche per un'altra ragione. Il tema del Mezzogiorno, come ripetiamo da anni, va calato nelle più ampie geografie dell'UEM e dell'UE e le soluzioni non possono prescindere dai vincoli imposti e dalle opportunità offerte dalle politiche implementate a livello europeo. Le politiche regionali europee intervengono in una cornice di *governance* macroeconomica che crea rilevanti asimmetrie anche all'interno delle regioni periferiche dell'Unione, a tutto vantaggio di quelle appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri e/o nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio. La futura agenda delle politiche di coesione per il *post* 2020 dovrebbe pertanto partire dalla considerazione che lo sviluppo dipende dall'interazione dei fattori regionali, nazionali e sovranazionali, in un disegno che dovrebbe essere coerente, mentre oggi palesemente non lo è.

La SVIMEZ ha partecipato al dibattito che si è aperto nel 2017 in Europa sulla riforma delle politiche di coesione, e a seguito della presentazione del suo *Rapporto 2016* alla Commissione Affari regionali del Parlamento europeo ha presentato le sue proposte per un rafforzamento della politica europea di coesione – da difendere in un passaggio delicato in cui se ne rimette in dubbio l'utilità – che passi per una sua profonda riforma. Il contributo alla discussione sulla riforma delle politiche economiche europee e di coesione vuole andare nella direzione di evidenziare la necessità di una politica generale europea per la convergenza, anche con la revisione del «Fiscal compact» o della disciplina degli aiuti di Stato, che purtroppo si rivelano di ostacolo.

Nel merito, le proposte vanno in una duplice direzione. In primo luogo, suggerimenti di riforma e di rafforzamento «interno» alla politica di coesione, che dovrebbero prevedere il mantenimento o addirittura il relativo incremento delle risorse destinate alle aree meno sviluppate rispetto ad altri obiettivi e una semplificazione non solo delle procedure, liberandole da inutili appesantimenti burocratici, ma più in generale della stessa architettura della politica. Ma, come detto, la coesione da sola non basta, dev'essere parte di una *governance* economica generale dell'Europa che si ponga l'obiettivo della convergenza. In questa prospettiva più generale, la futura agenda della riforma delle politiche europee deve includere tre priorità: una *golden rule* per gli investimenti pubblici strategici; un adeguato sistema di compensazione fiscale per controbilanciare gli svantaggi concorrenziali che il Mezzogiorno e altre regioni meno sviluppate dell'Eurozona subiscono; un riequilibrio dell'attuale configurazione geopolitica che punti sulle politiche di cooperazione e sviluppo per l'area mediterranea, andando ben oltre la gestione, peraltro insufficiente, dei flussi migratori.

Poi, c'è il piano interno delle politiche di coesione. Il 31 marzo 2017 ha rappresentato la data di completamento amministrativo e contabile della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013, un ciclo travagliato in tutta Europa, caratterizzato da una profonda crisi economica, con conseguenti difficoltà di avanzamento procedurale e finanziario e significativi interventi di riprogrammazione finalizzati all'accelerazione della capacità di attuazione e di spesa. La valutazione dell'impatto a livello aggregato della politica di coesione ha stimato un rendimento di 1.000 miliardi di euro di PIL aggiuntivo, che ha condotto direttamente alla creazione di un milione di posti di lavoro (risultato, quest'ultimo, che non pare particolarmente positivo).

Sui limiti profondi del ciclo 2007-2013 nel nostro Paese non torniamo. Il risultato non scontato del pressoché totale assorbimento delle risorse europee – circa 46,2 miliardi di euro certificati, il 101% della dotazione dei Programmi Operativi (PO) – sottende una percentuale che scende al 98,9% del contributo assegnato alle regioni della Convergenza, a causa di alcuni Programmi: per la parte nazionale, il PON «Ricerca e competitività» e il PON «Reti e mobilità», rispettivamente al 76,3% ed al 98,7%; per la parte regionale, il POR FESR Sicilia ha certificato una spesa pari al 96,4% del contributo assegnato. Gli ottimi risultati di altri Programmi, come il POR FESR Basilicata e del POR FESR Puglia (pari, rispettivamente, al 109,9% ed al 111,5%) non hanno compensato gli altri, in quanto i pagamenti effettuati in *overbooking* possono soltanto compensare eventuali decertificazioni della Commissione in fase di controllo finale. Pertanto, nelle regioni della Convergenza si registra un mancato utilizzo di risorse per circa 225 milioni di euro.

Tale lieve perdita non smentisce la valutazione positiva sull'accelerazione fortissima impressa, a partire dal 2012, all'attuazione finanziaria, realizzata a seguito di un profondo processo di monitoraggio, riprogrammazione e assistenza tecnica (con la buona prestazione delle *task force* regionali) sui Programmi in maggiore difficoltà ed attraverso il ricorso a «progetti retrospettivi» (la cui quota non è nota, ma che stimiamo, alla luce della sostitutività registrata, certamente significativa). In

particolare, come già rilevato, il contributo determinante all'assorbimento di risorse europee è venuto dalla riduzione del cofinanziamento nazionale, liberando circa 13,5 miliardi di euro che sono stati destinati al PAC, il quale ha perso negli anni 4,5 miliardi (destinati alla decontribuzione per le nuove assunzioni in tutto il territorio nazionale e per finalità ordinarie) e la cui attuazione è assai lenta: per la parte monitorata, al settembre 2016 si registravano pagamenti per circa il 37,2% delle risorse assegnate, tuttavia con PAC rilevanti assai indietro, come quello MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) al 3,8%, quello del MISE al 2,2% e quello della Calabria, all'8,4%.

A chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, è evidente la grande distanza tra gli originari ambiziosi disegni del Quadro Strategico Nazionale (QSN) e le realizzazioni che restano sui territori. Ed è proprio la riduzione delle risorse affluite sul territorio, che peraltro non è stata oggetto di dibattito o di discussione in sede politica come avrebbe dovuto, pare caratterizzare gli ultimi anni. La costante preoccupazione dell'assorbimento finanziario delle risorse europee ha condotto ad un processo caratterizzato progressivamente da riduzione di risorse, di obiettivi ed ambizioni rispetto ai disegni originari.

L'approfondimento specifico che abbiamo voluto riservare ad uno dei PO più problematici, «sorvegliato speciale» sia sul versante finanziario che su quello strategico, il PON «Reti e mobilità», offre indicazioni generali sui fattori che hanno ostacolato il raggiungimento degli obiettivi: la carenza di progettualità e la debole capacità amministrativa espressa dalle Amministrazioni coinvolte, che sono comuni a tutte le azioni di sviluppo, ma ben più accentuate in relazione al finanziamento di progetti infrastrutturali, i quali richiedono capacità tecnico-progettuali elevate, azione amministrativa di grande competenza e attenzione ai tempi, abilità di integrazione di apporti multidisciplinari nella fase di realizzazione, capacità di negoziare con una pluralità di attori interessati e rigorosa organizzazione per arrivare ad un risultato.

Insomma, l'attenzione ad evitare la perdita delle risorse comunitarie non si è tradotta nel miglioramento della *performance* del nostro Paese nella programmazione e gestione delle politiche di sviluppo, che si ripresenta insufficiente, debole e lenta all'avvio di ogni nuovo ciclo di programmazione. L'intenso sforzo per il «pieno assorbimento», in qualche caso, ha persino aumentato i limiti già evidenziati della programmazione: e in particolare, la sostitutività sotto il profilo finanziario e la dispersione strategica degli interventi. Infatti, l'effetto di «spiazzamento» che si è realizzato in particolare sul PAC e, soprattutto, sul FSC, che hanno finito per rappresentare dei «bacini di *overbooking*» per progetti poi rendicontati con risorse europee: ciò è testimoniato, più che da un monitoraggio degli interventi (qui assai carente), dal livello di spesa registrato dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, mai così basso in particolare per il FSC.

L'insieme di questi fattori di insuccesso ha determinato una pressoché totale mancanza di *aggiuntività* e *addizionalità* degli interventi, una «duplice» sostitutività: sul piano «interno» alla coesione, delle risorse europee su quelle nazionali; in generale, delle risorse «aggiuntive» per la coesione sulla spesa ordinaria per inve-

stimenti delle Amministrazioni pubbliche, che ha rappresentato negli ultimi anni il vero «buco nero» dello sviluppo.

A fronte di tutto ciò, l'avvio del ciclo 2014-2020 è apparso troppo lento. Gran parte delle attività di attuazione realizzate a fine 2016 e nella prima parte del 2017, in un arco temporale di oltre 3 anni, si è concentrata su aspetti procedurali legati alla costruzione delle strutture e dei processi funzionali ad assicurare una buona attuazione dei Programmi. In assenza di dati di monitoraggio ufficiali dell'IGRUE relativi all'attuale ciclo di programmazione, sulla base delle informazioni desumibili dai dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, si può affermare con qualche cautela che, finalmente, nel 2017 si registra un'attivazione diffusa dei processi di selezione dei progetti, con risultati naturalmente differenziati in relazione ai temi ed alle aree territoriali.

La debolezza dei dati quantitativi, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, rappresenta un elemento di preoccupazione. Tra gli elementi maggiormente positivi, a un esame qualitativo, si possono citare: il soddisfacimento delle condizioni *ex ante* e la presenza di strategie nazionali unificanti – tra tutte: la Strategia di specializzazione intelligente, la Strategia unitaria per la Banda Ultralarga, il Piano nazionale per le infrastrutture – dovrebbero assicurare una *performance* migliore nell'attuazione dei Programmi che, infatti, negli ambiti citati, sembrano essere in uno stato più avanzato. Più critica appare l'integrazione tra sostegno agli investimenti e le azioni di contesto legate all'accesso al credito, all'internazionalizzazione e all'attrazione degli investimenti, per le quali si registra una certa dispersione delle risorse e una mancanza di coordinamento tra livelli di governo. Un esempio positivo, che incide su uno degli elementi più critici per la realizzazione degli investimenti, è l'attivazione del Fondo per la progettazione nazionale nel campo del contrasto al dissesto idrogeologico, uno degli ambiti su cui si registrava una carenza di progetti maturi. Infine, per gli interventi infrastrutturali in generale, le difficoltà attuative indicano nell'accentramento delle stazioni appaltanti una soluzione in caso di numerosità dei soggetti attuatori di livello locale.

L'obiettivo che deve guidare l'azione pubblica è il rilancio degli investimenti nell'area. La dinamica della spesa in conto capitale che emerge dal Quadro Finanziario Unico è particolarmente scoraggiante, in quanto si registra un rallentamento nel 2016, toccando il punto più basso della serie storica per l'Italia e per il Mezzogiorno (dove rappresenta lo 0,8% del PIL, quasi 3 miliardi di in meno rispetto all'anno precedente). Il modesto incremento del 2015 certo non è stato effimero (ha continuato a produrre nell'area effetti positivi cumulati anche nel 2016) ma non ha interrotto il *trend* negativo che va avanti dai primi anni Duemila ed è stato aggravato dalla crisi. La quota di spesa complessiva in conto capitale nel Mezzogiorno scende nel 2016 al 36,9% del totale nazionale.

Ora, che vi fosse un rallentamento nel 2016, primo anno di avvio della spesa del nuovo ciclo di Fondi strutturali e di lenta definizione del *Masterplan*, oltre che di implementazione del nuovo Codice degli Appalti, era tutto sommato prevedibile: tuttavia, appare che dopo la crisi delle finanze pubbliche il Mezzogiorno e l'Italia si situino su un livello strutturalmente più basso di spesa in conto capitale, che rivela non

soltanto un problema di spazi finanziari, ma una «strutturale» perdita, ad ogni livello di governo, di capacità progettuale e realizzativa per gli investimenti pubblici, in parte dovuta ad una macchina pubblica in cui l'età media delle risorse umane è sempre più alta e dove scarseggiano le competenze tecniche necessarie, anche per il coordinamento dell'azione pubblica per lo sviluppo con gli strumenti di ingegneria finanziaria e gli investitori istituzionali. Inoltre, la corruzione endemica (in tutte le aree del Paese), oltre ad avere effetti negativi diretti, unite a un sistema complesso di procedure, sembra avere come effetto indiretto la tendenza a declinare l'assunzione di responsabilità da parte di molte Amministrazioni nell'avvio degli appalti pubblici.

A rilanciare gli investimenti nel Mezzogiorno, dovrebbe giungere l'implementazione del c.d. *Masterplan*, il cui impatto finanziario, secondo i dati forniti dal Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, dovrebbe migliorare nel 2017, ma in una misura che non sembra in grado di compensare il *trend* di declino della spesa in conto capitale descritto.

Uno strumento di impatto potenzialmente molto maggiore, benché non immediato, è rappresentato dalla recente introduzione della c.d. «clausola del 34%» per le risorse «ordinarie» in conto capitale. La norma di riequilibrio territoriale si rivolge esclusivamente alle Amministrazioni centrali dello Stato, mentre dovrebbe valere a maggior ragione per i diversi livelli di governo della P.A., se non per il Settore Pubblico Allargato, per il quale si registrano differenze territoriali a svantaggio del Sud molto marcate. Secondo le nostre stime, il «riequilibrio territoriale» degli investimenti pubblici, pur senza maggiori oneri per la finanza pubblica, produrrebbe non solo una dinamica di prodotto e occupazione fortemente positiva nel Mezzogiorno, ma un beneficio complessivo per l'intero Paese, segno che risponde non solo a un principio di equità ma anche di efficienza economica.

2. IL MEZZOGIORNO IN EUROPA: UNA RIFORMA DELLE POLITICHE DI COESIONE

2.1. *La «dimensione europea» della questione meridionale e le sue determinanti*

La ripresa del Mezzogiorno dopo la Grande recessione si colloca in un contesto di crescita nazionale asfittico e appare ancora insufficiente a invertire la dinamica di divergenza rispetto alle altre regioni d'Europa. Soprattutto dopo l'allargamento ad Est dell'UE, infatti, e in maniera ancor più marcata dall'inizio della crisi, il Mezzogiorno ha visto crescere la sua distanza non solo dal *core* dell'Europa ma, per effetto di una convergenza regionale «selettiva» che si alimenta alle imperfezioni del progetto europeo, anche dalle regioni della convergenza dei nuovi Stati membri dell'Est Europa¹.

¹ C. Petraglia e E. Pierucci, *Fu vera convergenza? Le Politiche di Coesione e le periferie dell'UE*, in «Eyesreg-Giornale di Scienze Regionali», vol. 6, n. 1, 2016, pp. 5-10; F. Bali, C. Petraglia e E. Pierucci, *Selective Regional Convergence, Cohesion Policies and Macroeconomic Conditions*, working paper, 56a European Regional Science Association Congress, Vienna, 2016.

Nella fase corrente di irrobustimento dei segnali di ripartenza del Sud, e sulla scia del ritorno di attenzione nazionale per la coesione territoriale, è utile ribadire, in linea con le analisi proposte nelle ultime edizioni del *Rapporto SVIMEZ*, la «dimensione europea» della questione meridionale, per non cedere alle lusinghe dell'ottimismo alimentato dalla recente favorevole congiuntura dell'economia meridionale.

Il ritardo del Sud è una questione da calare nelle più ampie geografie dell'UEM e dell'UE: le sue determinanti vanno ricercate anche nel contesto allargato dell'Europa; la sua risoluzione non può prescindere dai vincoli imposti e dalle opportunità offerte dalle politiche implementate a livello europeo. Va, in altri termini, evitata la semplificazione che fa dipendere lo sviluppo del Sud esclusivamente da variabili specifiche, interne al Mezzogiorno, dalle sue risorse «endogene», locali. Perché le potenzialità delle risorse endogene possono trovare un vincolo «esogeno» stringente in condizioni e politiche macroeconomiche nazionali e sovranazionali poco favorevoli.

La crisi ha portato allo scoperto tutti i limiti del modello di politica economica sul quale sono state costruite le fondamenta del progetto europeo, riproponendone drammaticamente l'incapacità di conseguire le finalità originarie: uno sviluppo armonioso ed equilibrato nell'Unione, elevati livelli di occupazione e protezione sociale, un elevato grado di convergenza e di solidarietà tra gli Stati membri. È viceversa diventato sempre più evidente come la non ottimalità dell'Area euro, l'incompletezza della *governance* macroeconomica e l'assetto delle sue politiche, abbiano acuito le asimmetrie, gli squilibri, le disparità. Tutto ciò ha impattato pesantemente anche sui fattori della crescita delle «regioni meno sviluppate» beneficiarie delle politiche di coesione, creando condizioni competitive strutturalmente più vantaggiose per quelle appartenenti ai nuovi Stati membri dell'Est Europa e a svantaggio delle regioni della convergenza dei membri storici dell'UE.

A sessant'anni dal Trattato di Roma, a trent'anni dall'Atto unico europeo, e quindici anni dopo l'avvio dell'UEM, gli squilibri macroeconomici, i differenziali nazionali e regionali di sviluppo e benessere sono ancora rilevanti – se non crescenti – e testimoniano la distribuzione diseguale tra gli europei dei vantaggi socio-economici attesi dall'integrazione. In definitiva, la libera circolazione di merci, capitali e lavoro, e l'introduzione dell'euro, non hanno garantito né una crescita di medio termine paragonabile a quella degli altri blocchi economici continentali, né una distribuzione uniforme dei benefici dell'integrazione tra centro e periferia.

Come si è avuto modo di argomentare in precedenti edizioni del *Rapporto SVIMEZ*, l'economia meridionale si trova a competere, soprattutto dopo gli allargamenti ad Est dell'UE, con economie arretrate che, oltre che avvantaggiarsi di sistemi fiscali più vantaggiosi, di un costo del lavoro più contenuto e della vicinanza ai ricchi mercati del Nord-Europa, beneficiano dei generosi trasferimenti dal *budget* comunitario delle politiche di coesione (al quale l'Italia partecipa come contributore netto)².

² Si vedano i seguenti Capitoli di precedenti edizioni del *Rapporto SVIMEZ*: *I divari regionali di sviluppo e competitività nell'Unione europea*, in *Rapporto SVIMEZ 2016 sull'economia del Mezzogiorno*.

Le politiche di coesione si pongono esplicitamente l'obiettivo della convergenza regionale, ambendo ad incentivare una «sana» competizione tra territori. Ma, nell'Europa incompiuta, il necessario presupposto dell'uguaglianza delle condizioni di partenza non è soddisfatto. Per cui, esse producono l'effetto perverso di inasprire gli squilibri interni alla periferia stessa (intesa come insieme delle regioni della convergenza beneficiarie delle politiche di coesione), sostenendo il processo di convergenza solo di una parte di essa. Le politiche regionali europee intervengono in una cornice di politiche macroeconomiche «ordinarie» che creano rilevanti asimmetrie interne alle regioni periferiche dell'Unione, a tutto vantaggio di quelle appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri e/o nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio. Questo stato di cose ha inasprito la concorrenza sleale tra territori della periferia a partire dal 2004, con l'allargamento ad Est dell'Unione. Ed è lecito avanzare l'ipotesi che queste asimmetrie competitive abbiano svolto un ruolo importante nel determinare la convergenza regionale «selettiva» che emerge dagli andamenti dei tassi di crescita del PIL pro capite e dell'occupazione a partire dagli anni Duemila.

La Tab. 1 riporta i dati di medio termine (2001-2015) sull'andamento del PIL pro capite negli Stati membri, distinguendo gli anni pre-crisi (2001-2007) dagli anni della depressione (2008-2014), e disaggregando il dato per area di intervento comunitario (regioni della competitività e regioni della convergenza). Per gli stessi anni e con lo stesso dettaglio territoriale, la Tab. 2 mostra la dinamica occupazionale (variazioni dell'occupazione del totale economia). In media, per tutti gli anni pre-crisi, le economie in ritardo di sviluppo appartenenti ai nuovi paesi membri hanno mostrato un certo slancio verso il recupero di sviluppo tanto nei confronti delle aree più forti del continente, quanto delle altre regioni della convergenza dell'UE a 15 (appartenenti ai membri storici dell'Unione). Tra il 2001 e il 2007, in media, il PIL pro capite delle regioni della convergenza dell'UE a 13 è cresciuto del 56,1%, contro valori del 27,4% e del 30,1% delle regioni competitività e convergenza dell'UE a 15. L'accelerazione del processo di sviluppo si è tradotta in una più soddisfacente dinamica occupazionale (Tab. 2). A giudicare da questi tassi di sviluppo, si direbbe che i vantaggi dell'adesione al mercato unico (associati ai benefici derivanti dalla conservazione della sovranità monetaria) si siano diffusi piuttosto uniformemente tra le economie dell'Est, sostenendo il loro processo di convergenza. Le regioni italiane della convergenza, viceversa, appaiono le più stagnanti della periferia storica dell'UE negli anni pre-crisi (quelle spagnole le più dinamiche). Con l'inizio della crisi, poi, il divario interno alla periferia dell'Unione si è acuito: la crisi non ha arrestato il processo di crescita di quasi tutte le economie dell'Est, mentre la periferia storica dell'UE, e della zona euro in particolare, ha subito un arretramento apprezzabile.

no, Capitolo XII, pp. 335-350; *Le politiche dell'Unione europea a un bivio*, in *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Capitolo IX, pp. 337-362; *Le politiche dell'Unione europea tra austerità e crescita*, in *Rapporto SVIMEZ 2014 sull'economia del Mezzogiorno*, Capitolo XI, pp. 333-350.

TAB. 1. Tassi di crescita del PIL in PPA per abitante, nel periodo 2001-2015, per Paese e area di intervento comunitario (valori cumulati)

Paesi	Area di intervento	2001-2007	2008-2015	2001-2015	Paesi	Area di intervento	2001-2007	2008-2015	2001-2015
UE a 28	Competitività Convergenza Totale	28,8 45,4 31,5	7,3 17,5 9,2	38,2 70,9 40,5	Nuovi paesi UE (13)	Competitività Convergenza Totale	68,5 56,1 58,9	19,9 27,8 25,9	102,0 99,5 100,1
Area euro 18	Competitività Convergenza Totale	27,9 37,6 29,0	5,8 3,9 5,6	35,3 43,0 36,1	Area euro	Competitività Convergenza Totale	62,6 75,2 68,6	10,7 21,4 16,0	80,0 112,7 95,6
Area non euro	Competitività Convergenza Totale	30,9 50,5 36,3	11,3 27,1 16,1	45,7 91,2 58,3	Cipro	Competitività Convergenza Totale	44,9 120,7 112,9	-13,3 19,3 24,8	25,7 163,4 165,7
UE a 15	Competitività Convergenza Totale	27,4 30,1 27,6	6,7 -0,3 6,2	35,9 29,8 35,5	Estonia	Competitività Convergenza Totale	47,9 39,1 44,2	2,5 7,0 4,3	51,6 48,9 50,5
Austria	Competitività Convergenza Totale	26,8 22,9 25,5	14,8 12,3 17,3	45,6 38,0 47,2	Slovacchia	Competitività Convergenza Totale	90,7 68,9 79,0	32,0 27,4 29,7	151,9 115,1 132,1
Belgio	Competitività Convergenza Totale	27,2 40,5 35,3	15,0 -17,5 -19,8	46,3 16,0 8,4	Area non euro	Competitività Convergenza Totale	73,6 53,3 56,5	27,2 28,9 28,6	120,8 97,6 101,2
Danimarca	Competitività Convergenza Totale	37,3 37,3 40,6	-18,9 -3,1 -1,7	11,4 36,3 48,3	Bulgaria	Competitività Convergenza Totale	77,1 46,3 51,6	25,9 10,1 16,4	122,9 84,9 73,8
Grecia	Competitività Convergenza Totale	41,1 31,2 21,8	-3,0 2,3 6,6	36,8 34,1 29,9	Repubblica Ceca	Competitività Convergenza Totale	68,0 46,3 51,6	18,8 16,4 4,1	84,9 76,5 77,0
Spagna	Competitività Convergenza Totale	36,8 24,3 48,5	15,4 8,3 -4,0	57,9 34,6 42,6	Croazia	Competitività Convergenza Totale	38,3 44,5 112,2	31,2 27,4 37,6	81,5 84,1 191,9
Finlandia	Competitività Convergenza Totale	16,7 17,4 16,8	0,3 -1,1 0,0	17,0 16,1 16,9	Ungheria	Competitività Convergenza Totale	49,7 47,1 47,3	47,7 40,0 40,8	121,0 105,8 107,4
Francia	Competitività Convergenza Totale	40,5 30,6 32,4	11,4 3,1 -1,4	56,5 34,7 30,6	Lituania	Competitività Convergenza Totale	130,1 64,6 75,5	51,5 28,1 33,2	248,7 110,8 133,8
Irlanda (a)	Competitività Convergenza Totale	31,2 21,8 36,8	2,3 6,6 15,4	34,1 29,9 57,9	Polonia	Competitività Convergenza Totale	49,7 47,1 47,3	47,7 40,0 40,8	121,0 105,8 107,4
Italia	Competitività Convergenza Totale	24,3 48,5 16,7	8,3 -4,0 0,3	34,6 42,6 17,0	Romania	Competitività Convergenza Totale	130,1 64,6 75,5	51,5 28,1 33,2	248,7 110,8 133,8
Lussemburgo	Competitività Convergenza Totale	17,4 16,8 16,8	-1,1 0,0 0,0	16,1 16,9 16,9					
Olanda	Competitività Convergenza Totale	40,5 30,6 32,4	11,4 3,1 -1,4	56,5 34,7 30,6					
Portogallo	Competitività Convergenza Totale	31,2 21,8 36,8	2,3 6,6 15,4	34,1 29,9 57,9					
Svezia	Competitività Convergenza Totale	16,7 17,4 16,8	0,3 -1,1 0,0	17,0 16,1 16,9					
Regno Unito	Competitività Convergenza Totale	40,5 30,6 27,5	11,4 3,1 -1,4	56,5 34,7 30,6					

(a) Dati disponibili fino al 2014.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT.

TAB. 2. Tassi di variazione dell'occupazione, totale economia, 2001-2015, per Paese e area di intervento comunitario (valori cumulati)

Paesi	Area di intervento	2001-2007	2008-2015	2001-2015	Paesi	Area di intervento	2001-2007	2008-2015	2001-2015
UE a 28	Competitività Convergenza Totale	7,8 2,0 6,7	0,7 -4,8 -1,1	10,0 -2,0 6,7	Nuovi paesi UE (13)	Competitività Convergenza Totale	9,7 1,7 2,7	5,3 -3,5 -2,2	19,7 -0,5 2,3
Area euro 18	Competitività Convergenza Totale	8,3 4,8 8,4	-1,0 -9,0 -2,5	8,6 -4,5 6,7	Area euro	Competitività Convergenza Totale	8,2 4,9 8,3	-1,9 -8,8 -2,5	7,2 -4,3 6,6
Area non euro 18	Competitività Convergenza Totale	6,2 0,8 3,5	6,3 -3,1 1,6	14,5 -0,9 6,6	Cipro	Competitività Convergenza Totale	7,9 13,0 13,2	5,1 -2,3 -15,1	15,3 10,1 -4,0
UE a 15	Competitività Convergenza Totale	7,7 2,9 7,8	0,5 -9,0 -0,9	9,5 -6,7 7,9	Estonia Lettonia Slovenia	Competitività Convergenza Totale	7,8 7,7 7,8	-5,2 -10,2 -7,9	3,2 -2,1 0,4
Austria	Competitività	5,6	4,1	11,7	Slovacchia	Competitività	4,4	-4,4	2,5
Belgio	Competitività	9,0	3,1	14,1		Convergenza	12,6	0,2	16,6
Germania	Competitività	4,3	5,4	11,6		Totale	11,4	-0,4	14,6
Danimarca	Competitività	3,2	-2,8	2,5	Area non euro	Competitività	5,2	5,2	12,1
Grecia	Competitività Convergenza Totale	12,4 5,0 8,1	-23,4 -21,1 -21,7	-12,2 -17,0 -14,5		Convergenza Totale	0,6 3,5	-2,9 1,7	-0,8 6,8
Spagna	Competitività Convergenza Totale	25,9 19,1 28,0	-12,9 -13,1 -12,7	9,9 2,4 11,1	Bulgaria Repubblica Ceca	Convergenza Competitività Convergenza Totale	18,0 4,7 5,2 5,2	-9,8 0,6 0,8 0,8	10,0 7,5 7,8 7,7
Finlandia	Competitività	3,7	-3,7	1,4		Convergenza	14,3	-10,5	4,5
Francia	Competitività Convergenza Totale	7,7 15,6 8,2	0,7 5,2 -0,1	9,8 22,5 9,5	Croazia Ungheria	Competitività Convergenza Totale	5,9 -1,0 1,1	8,4 9,9 9,4	14,5 6,8 9,1
Irlanda	Competitività	24,5	-7,7	14,0	Lituania	Convergenza	5,7	-6,5	-2,8
Italia	Competitività Convergenza Totale	4,6 0,9 4,2	-1,9 -7,7 -2,7	3,9 -7,7 2,3	Polonia	Competitività Convergenza Totale	11,6 6,1 6,9	10,3 0,2 1,8	33,2 9,4 12,9
Lussemburgo	Competitività	9,5	27,2	39,0	Romania	Competitività Convergenza Totale	11,8 -15,8 -13,5	5,0 -10,6 -8,9	19,1 -24,7 -21,0
Olanda	Competitività	4,9	-3,2	3,1					
Portogallo	Competitività Convergenza Totale	-0,9 -0,5 -0,2	-7,9 -12,7 -11,1	-7,0 -13,3 -10,8					
Svezia	Competitività	4,6	5,3	11,5					
Regno Unito	Competitività Convergenza Totale	5,8 10,6 6,1	6,1 5,8 5,7	13,4 17,2 13,2					

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT e ISTAT.

Mentre le differenze nelle caratteristiche strutturali delle economie locali forniscono una spiegazione più facilmente riconoscibile della resilienza regionale, lo stesso non avviene per i fattori macroeconomici nazionali, che pure contribuiscono a generare cicli economici regionali asimmetrici operando dal lato della domanda aggregata. Questa seconda tipologia di effetti è meno riconoscibile ed opera attraverso tre canali principali. In primo luogo, le regioni più resilienti appartengono tipicamente ad economie nazionali con finanze pubbliche più sane (con livelli più contenuti di debito e valori più bassi di *deficit* pubblico), che consentono di destinare maggiori risorse nazionali alle politiche di stabilizzazione e di sostegno alle regioni deboli. Viceversa, paesi con conti pubblici meno sostenibili tendono ad assicurare peggiori condizioni macroeconomiche, contribuendo a peggiorare, piuttosto che mitigare, le fasi calanti del ciclo economico, deprimendo la domanda aggregata³. In secondo luogo, le regioni che appartengono alla moneta unica soffrono dello svantaggio aggiuntivo di non poter trarre sollievo dallo strumento delle svalutazioni competitive. Infine, anche l'aumento degli *spread* durante la crisi dei debiti sovrani nel 2011-2012, ha prodotto effetti macroeconomici selettivi che hanno colpito in maniera più severa le regioni dei paesi più esposti alle turbolenze dei mercati finanziari, con conseguenze negative in termini di tagli ulteriori alla spesa pubblica, peggioramento delle condizioni del credito, e calo degli investimenti privati.

Le diverse condizioni macroeconomiche nazionali sono da annoverare non solo tra i fattori che determinano diverse capacità di resilienza a livello regionale, in uno scenario tipicamente di breve periodo. Gli squilibri tra le finanze pubbliche nazionali, infatti, caratterizzano le economie dell'UE da ben prima la crisi. Sebbene le misure di austerità abbiano conosciuto il loro massimo favore tra le Istituzioni europee nel momento del contrasto alla crisi dei debiti sovrani dei paesi periferici, le regole fiscali sovranazionali dell'UE si sono ispirate al rispetto della disciplina fiscale à la Maastricht sin dai primi anni Novanta. E la stessa considerazione vale per la coesistenza nell'UE di paesi dell'Eurozona e paesi che hanno conservato la propria sovranità nazionale. Ciò rende le differenze nelle condizioni macroeconomiche nazionali possibili determinanti non trascurabili non solo delle differenti *performance* regionali nel breve periodo, ma anche dei loro differenziali di crescita e competitività.

Andrebbe in definitiva rivalutato un modello interpretativo delle *performance* regionali di breve e medio termine che guardi ai territori come sistemi «aperti» all'influenza di condizioni e politiche operanti ai livelli territoriali superiori (nazionale e sovranazionale) e che tenga conto dell'operare di tre ordini di determinanti che, proprio in ragione di questa apertura, possono diventare interdipendenti:

1) i fattori regionali specifici, relativi alle caratteristiche strutturali dei sistemi produttivi: il grado di diversificazione settoriale delle attività economiche; la di-

³ Nel caso italiano, si veda A. Giannola, R. Padovani e C. Petraglia, *Spending review e divari regionali in Italia*, in «Economia Pubblica», n. 1, 2015, pp. 129-155. Gli autori mostrano come le misure di risanamento delle finanze pubbliche italiane implementate negli anni della crisi siano state finanziate da tagli ingenti alle risorse destinate alle politiche regionali, contribuendo in tal modo ad amplificare, anziché attutire, gli effetti della recessione nel Mezzogiorno.

sponibilità e l'accumulazione del capitale fisico e umano; la dotazione di capacità imprenditoriali e innovative; il grado di integrazione internazionale degli operatori economici; la qualità delle istituzioni locali, e così via;

2) le condizioni macroeconomiche a livello nazionale: il grado di solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche, che condizionano il tenore delle politiche fiscali a sostegno della domanda aggregata; la pressione fiscale su famiglie e imprese e il costo del lavoro come determinanti dell'attrattività dei territori;

3) le condizioni macroeconomiche sovranazionali: le regole di disciplina imposte alle politiche fiscali nazionali; il grado di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali; la vicinanza fisica ai mercati di sbocco forti; l'appartenenza all'area monetaria unica, che rende più stringente la disciplina fiscale e impedisce le politiche valutarie nazionali.

È evidente che solo i primi fattori possono essere considerati come endogeni ai territori sub-nazionali. Gli altri due gruppi di determinanti agiscono esogenamente a favore dei territori che appartengono a economie nazionali dove prevalgono condizioni più (meno) favorevoli che amplificano (limitano) le *performance* economiche locali, indipendentemente dalla mobilitazione delle risorse endogene e dalla «capacità e sulla voglia di mettersi in gioco dei cittadini e delle istituzioni» locali⁴.

2.2. *Le nostre proposte per una politica europea della convergenza*

Se è questo complesso di fattori che determina i divari regionali in Europa, ed alimenta le asimmetrie competitive interne alla periferia, è chiaro che il dibattito intorno alle determinanti della mancanza di convergenza del Sud andrebbe esteso al di là dell'analisi delle sue cause endogene, e dei vizi interni alle politiche di coesione, puntando alle responsabilità dell'intera architettura delle politiche europee. Le politiche di coesione non dovrebbero, in altri termini, essere valutate, come spesso avviene, in isolamento rispetto alle politiche macroeconomiche «ordinarie» dell'UE. Le analisi critiche delle politiche di coesione che si limitano a rilevarne i (molteplici) vizi «interni» soffrono di un vizio di parzialità, perché ignorano il nesso tra assetto complessivo delle politiche europee, politiche della coesione e convergenza regionale nell'UE. Un nesso da rivalutare in ragione della natura macroeconomica dei fattori esogeni ai quali si è fatto riferimento in precedenza, connessi alle asimmetriche condizioni alle quali i territori europei competono a causa dell'incompletezza del progetto europeo.

La futura agenda delle politiche di coesione per il *post* 2020 dovrebbe pertanto partire dalla considerazione che lo sviluppo dipende dall'interazione dei fattori regionali, nazionali e sovranazionali, in un disegno che dovrebbe essere coerente, mentre oggi palesemente non lo è. La SVIMEZ ha partecipato al dibattito che si è aperto in Europa sulla riforma delle politiche di coesione, e a seguito della presen-

⁴ A. Giannola, C. Petraglia e G.L.C. Provenzano, *Regional Convergence and the Future of Cohesion Policies in the EU*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 30, n. 4, 2016, pp. 923-950.

tazione del suo *Rapporto 2016* alla Commissione Affari regionali del Parlamento europeo ha presentato le sue proposte⁵ per un rafforzamento della Politica europea di coesione – da difendere in un passaggio delicato in cui se ne rimette in dubbio l'utilità – che passi per una sua profonda riforma. Il contributo alla discussione sulla riforma delle politiche economiche europee e di coesione vuole andare nella direzione di evidenziare la necessità di una politica generale europea per la convergenza, anche con la revisione del «Fiscal compact» o della disciplina degli aiuti di Stato, che purtroppo si rivelano di ostacolo.

Nel merito, le proposte vanno in duplice direzione. In primo luogo, suggerimenti di riforma e di rafforzamento «interno» alla politica di coesione, che dovrebbero prevedere:

i) mantenimento o addirittura relativo incremento delle risorse destinate alle aree meno sviluppate rispetto ad altri obiettivi, e ovviamente rispetto a quelle più sviluppate: la politica di coesione non può fare tutto, e deve focalizzarsi sul suo obiettivo statutario, sancito dai Trattati, di riduzione delle disparità;

ii) semplificazione non solo delle procedure, liberandole da inutili appesantimenti burocratici, ma più in generale della stessa architettura della politica, che non può essere assorbita negli strumenti di ingegneria finanziaria. Dovrebbe essere il «Piano Junker» a porsi l'obiettivo della convergenza, non la politica di coesione ad esserne assorbita. Noi abbiamo bisogno di investimenti pubblici diretti, e per questo dobbiamo rafforzare i due fondi, legandoli ancor più precisamente ai due obiettivi strategici: un fondo per le infrastrutture materiali e immateriali, urbane e ambientali, per lo sviluppo economico e produttivo, e un fondo per il rafforzamento del capitale umano e sociale per dare a tutti i cittadini una vera uguaglianza delle condizioni di partenza, in particolare ai giovani;

iii) e dunque la politica di coesione deve trovare una grande missione, un grande obiettivo, riconoscibile e identificabile per i suoi beneficiari.

Ma, come detto, la coesione da sola non basta, dev'essere parte di una *governance* economica generale dell'Europa che si ponga l'obiettivo della convergenza. Occorre dunque prevedere un coordinamento con una *governance* macroeconomica complessiva, che favorisca la convergenza e la riduzione delle asimmetrie interne ed esterne all'Eurozona. Questa esigenza non può essere estranea alla discussione sul rafforzamento e la revisione della politica di coesione in vista della riforma per il *post 2020*: l'obiettivo, ripetiamo, è di inserirla in un quadro macroeconomico che favorisca la convergenza, intervenendo sulle asimmetrie strutturali interne ed esterne all'Eurozona.

In questa prospettiva più generale, la futura agenda della riforma delle politiche europee deve includere tre priorità:

iv) una *golden rule* per gli investimenti pubblici strategici: va bene rigore sui conti pubblici, sulle spese correnti, ma consentire di fare politiche di sviluppo nelle aree in ritardo e a maggiore potenzialità;

⁵ Nel paper a cura A. Giannola, C. Petraglia e G.L.C. Provenzano, *Regional Convergence and the Future of Cohesion Policies in the EU*, cit.

v) un adeguato sistema di compensazione fiscale per controbilanciare, anche all'interno della periferia beneficiaria delle politiche di coesione, gli svantaggi concorrenziali che il Mezzogiorno e altre regioni meno sviluppate subiscono, a causa del *dumping* fiscale e delle altre asimmetrie strutturali, in particolare all'interno dell'Eurozona, nella prospettiva di un loro progressivo superamento;

vi) un riequilibrio dell'attuale configurazione geopolitica che punti sulle politiche di cooperazione e sviluppo per l'area mediterranea, andando ben oltre la gestione, peraltro insufficiente, dei flussi migratori. E questo fa bene al nostro Paese, alle aree deboli della frontiera meridionale dell'Unione e all'intera Unione.

3. IL BILANCIO DI CHIUSURA DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

3.1. *Il quadro europeo della politica di coesione 2007-2013*

Il 31 marzo 2017 rappresenta la data di completamento amministrativo e contabile della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013, termine ultimo per la conclusione di tutte le operazioni per la presentazione da parte degli Stati membri alla Commissione europea delle dichiarazioni finali di spesa dei progetti finanziati con le risorse assegnate all'intero ciclo⁶.

Un ciclo travagliato in tutta Europa, caratterizzato da una profonda crisi economica, con conseguenti difficoltà di avanzamento procedurale e finanziario, significativi interventi di riprogrammazione e di assistenza tecnica finalizzati all'accelerazione della capacità di attuazione e di spesa.

L'audizione del Parlamento europeo⁷ di rappresentanti degli Stati membri, di esperti di settore e di funzionari della Commissione europea tenutasi il 12 luglio 2017 e focalizzata proprio sull'assorbimento delle risorse ha posto questo tema come centrale, anche in una prospettiva futura, indicando ai rappresentanti politici tra le cause del lento avanzare della spesa il ritardo dell'approvazione della cornice normativa e operativa di funzionamento dei Fondi, la sovrapposizione tra i cicli di programmazione e, quali possibili soluzioni, la necessità di istituire in tempo meccanismi di sorveglianza, sia da parte degli Stati sia da parte dell'esecutivo comunitario, e la semplificazione delle procedure. Ciò per evitare che l'attenzione delle Amministrazioni incaricate della programmazione e gestione si concentri sull'assorbimento finanziario distraendo energie dai risultati dei Programmi.

⁶ Secondo le regole previste per la chiusura dei programmi 2007-2013, i pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2015 dai soggetti beneficiari (ossia responsabili per avvio o avvio e realizzazione di progetti) potevano trasformarsi in certificazioni e richieste di rimborso fino al 31 marzo 2017. Successivamente a questa data la Commissione europea avvia una fase di esame della documentazione prodotta a chiusura che può determinare ancora correzioni finanziarie e tagli prima che si proceda alla erogazione della quota a saldo del contributo comunitario spettante.

⁷ European Parliament, *Public Hearing on the Causes of the Various Problems of Absorption of Funds in Different Member State and Envisaged Solutions in the Perspectives of the Commission's Role in Assisting Member States and Pre-Accession Countries in Correct Absorption of EU Funds*, Brussels, 12 July 2017, disponibile su <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/events-hearings.html>.

Al di là del ritardo e dei problemi di spesa, più o meno accentuati, che costituiscono un dato comune in tutti paesi europei, la rappresentazione dei risultati e dell'impatto degli investimenti e delle innovazioni finanziate con le risorse comunitarie è essenziale per il futuro della politica di coesione.

Sulla base delle analisi *ex post* della Commissione europea, nell'Unione i 346,6 miliardi di euro di contributo comunitario, che insieme alla quota di cofinanziamento nazionale hanno costituito per tutti i paesi una quota rilevante delle spesa per investimento – arrivando a rappresentare per i paesi in cui interviene il Fondo di coesione una quota che oscilla tra il 20% ed il 60% della stessa spesa – hanno prodotto risultati significativi, sostenendo il finanziamento e la realizzazione di una ampia gamma di investimenti che vanno dalle iniziative imprenditoriali, alla rigenerazione urbana, alla cultura e alle infrastrutture sociali.

Nella programmazione 2007-2013, l'apporto dei Fondi, analizzato in dettaglio dai lavori di valutazione *ex post* della Commissione europea⁸, evidenzia che non solo ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione, ma, soprattutto, è stato utile a fronteggiare la più grave crisi finanziaria attraversata dall'Unione europea fino a questo momento. La valutazione dell'impatto a livello aggregato della politica di coesione indica come 1 euro di investimento riconducibile a questa politica sia in grado di determinare un grosso ritorno di investimenti, generando 2,74 euro addizionali di prodotto interno lordo al 2023, pari a un rendimento stimato di 1.000 miliardi di euro di PIL aggiuntivo. I benefici hanno riguardato tutte le regioni, con un'intensità maggiore sui paesi beneficiari del Fondo di coesione, in cui l'impatto è stato conteggiato in media pari al 4,2% del PIL. Più contenuto, ma comunque positivo, è stato l'impatto nei paesi non oggetto dell'intervento del Fondo di coesione, come l'Italia, in cui esso è stato valutato pari allo 0,4% del PIL.

Riguardo agli effetti sui territori, nei cicli 1994-1999 e 2000-2006 la politica di coesione aveva contribuito ad un costante processo di convergenza tra le regioni (in termini di riduzione delle disparità regionali espresse in PIL pro capite), laddove in altri paesi in via di sviluppo non si era registrato un simile andamento o, invece, si era registrato un ampliamento dei divari territoriali. A seguito della crisi finanziaria intervenuta all'inizio del ciclo 2007-2013, e del conseguente clima poco favorevole ad investimenti e crescita, le indicazioni derivanti dai lavori econometrici suggeriscono che senza la politica di coesione ci sarebbe stato un ampliamento dei divari territoriali (come visto, anche nel par. precedente).

Quanto alle realizzazioni ed ai risultati della politica, le stime sui dati di monitoraggio disponibili per i lavori di valutazione *ex post* indicano il finanziamento di 400.000 piccole e medie imprese. Il supporto finanziario alle imprese ha condotto direttamente alla creazione di un milione di posti di lavoro. La politica di coesione ha inoltre reso disponibili per le imprese risorse per programmi di investimento

⁸ Commission Staff Working Documents, *Ex post Evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-2013 SWD(2016)318 – Synthesis Report*, disponibile su https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/.

in una fase in cui era pressante la riduzione di altre fonti di finanziamento e, per quanto riguarda il FESR, ha consentito occasioni di sperimentazione di politiche innovative. Si stima che siano state finanziate 3.700 grandi imprese con effetti di *spill over* sulle aziende di dimensioni minori, sul capitale umano e sulle infrastrutture sociali. Contributi significativi sono evidenziati anche in termini di riduzione di colli di bottiglia nel settore dei trasporti, diminuzione dei tempi di percorrenza con tram e metro e realizzazione di autostrade di cui 2.400 km sulle TEN-T (*Trans European Transport Network*).

3.2. La chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 in Italia e nel Mezzogiorno

Nel nostro Paese, in considerazione dei seri problemi che si sono verificati in fase di attuazione e della situazione che si registrava qualche anno fa in cui le percentuali di spesa erano molto basse⁹, il ciclo di programmazione 2007-2013 si è concluso con un bilancio sostanzialmente positivo per quanto attiene il complessivo assorbimento delle risorse.

Il pacchetto delle risorse dei Fondi strutturali a disposizione dell'Italia all'inizio del periodo di programmazione, inizialmente pari a circa 60 miliardi di euro (quota comunitaria e quota di cofinanziamento nazionale), si è progressivamente ridimensionato per la riduzione del cofinanziamento nazionale originariamente stanziato e la conseguente alimentazione del Piano di Azione Coesione (v. *infra*, par. 3.3): le risorse residue sono risultate circa 45,7 miliardi di euro.

Dai dati rilevati dalle dichiarazioni di spesa inviate dalle Autorità Nazionali alla Commissione europea a fine marzo, risulta siano state certificate spese pari a circa 46,2 miliardi di euro (v. Tab. 3), complessivamente pari al 101% della dotazione dei Programmi italiani.

I dati evidenziano leggere differenze tra le aree territoriali e tra Fondi. Il dato medio dell'obiettivo Competitività, in cui si registrano certificazioni per 105,3% del contributo totale, è più alto di quello dell'obiettivo Convergenza che risulta pari al 98,9% delle risorse assegnate. Lievi differenze si registrano anche nei risultati finali dei Fondi, con importi più elevati per il FESR, che certifica spese pari al 101,1% del contributo assegnato, rispetto al FSE che presenta dati di certificazione pari al 100,9% delle risorse assegnate; le differenze risultano più significative se si considerano gli andamenti a chiusura dei Fondi nelle macro aree Convergenza e Competitività e tra Programmi.

L'esame dei dati disaggregati a livello di Programma per l'obiettivo Convergenza, presentati nella Tab. 4, evidenzia come in tale area territoriale gli importi complessivamente certificati siano di poco inferiori alla dotazione finanziaria, attestandosi su una percentuale pari a 98,9% del contributo assegnato.

⁹ Basti pensare che i dati a fine 2012 registravano una quota di spesa che non raggiungeva il 40% del contributo assegnato.

TAB. 3. *Fondi strutturali 2007-2013: certificazioni finali delle spese nei Programmi dell'obiettivo Convergenza e Competitività. Dati di chiusura al 31 marzo 2017 (milioni di euro, s.d.i.)*

Programmi Operativi	Contributo totale (dati IGRUE) (a)	Attuazione finanziaria	
		Spesa certificata (dati Opencoesione) (b)	(c) = (b)/(a) (%)
A) Obiettivo Competitività			
FESR	7.488,7	8.132,5	108,6
– POR	7.488,7	8.132,5	108,6
FSE	7.545,5	7.695,8	102,0
– PON	147,3	146,5	99,4
– POR	7.398,2	7.549,4	102,0
Totale	15.034,2	15.828,3	105,3
B) Obiettivo Convergenza			
FESR	24.529,7	24.224,7	98,8
– PON	7.436,9	6.462,1	86,9
– POIN	1.704,5	1.764,2	103,5
– POR	15.388,3	15.998,5	104,0
FSE	6.217,5	6.188,5	99,5
– PON	1.913,9	1.912,3	99,9
– POR	4.303,6	4.276,3	99,4
Totale	30.747,2	30.413,2	98,9
C) Totale			
Totale FESR	32.018,4	32.357,2	101,1
Totale FSE	13.763,0	13.884,3	100,9
TOTALE	45.781,4	46.241,5	101,0

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale e Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE).

I Programmi Nazionali hanno certificato spese in misura minore rispetto al contributo assegnato come conseguenza in particolare dell'andamento di due programmi: il PON «Ricerca e competitività» e, in minima parte, il PON «Reti e mobilità». In entrambi i casi la spesa certificata non raggiunge la dotazione finanziaria del Programma, attestandosi per il PON «Ricerca e competitività» e per il PON «Reti e mobilità», rispettivamente al 76,3% e al 98,7% del contributo assegnato¹⁰.

I Programmi Operativi Regionali, il cui dato medio di certificazione si attesta al 104% del contributo assegnato, registrano una variabilità interna che in qualche modo ripropone le dinamiche negli andamenti già osservate nelle precedenti edizioni del Rapporto in relazione all'avanzamento dei pagamenti. A fronte delle quote di spese certificate del POR Basilicata e del POR Puglia pari, rispettivamente, al

¹⁰ Per il PON «Ricerca e competitività» il dato, significativamente basso è riconducibile ad un importo elevato di progetti che non sono stati certificati poiché sono «sospesi per motivi giudiziari». Si tratta di progetti di ricerca del MIUR per circa 1 miliardo di euro per i quali si registrano procedimenti giudiziari in corso; i progetti potranno essere certificati e potranno generare i rimborsi della quota di contributo comunitario solo a valle di una positiva risoluzione delle vicende legali. Fino a quel momento per le regole comunitarie non si considerano inseriti in certificazione.

TAB. 4. *Fondi strutturali 2007-2013: certificazioni finali delle spese nei Programmi dell'obiettivo Convergenza. Dati di chiusura al 31 marzo 2017 (milioni di euro, s.d.i.)*

Programmi Operativi	Contributo totale (dati IGRUE) (a)	Attuazione finanziaria	
		Spesa certificata (dati Opencoesione) (b)	(c) = (b)/(a) (%)
FERS	24.529,7	24.224,7	98,8
– Programmi Operativi Nazionali	7.436,9	6.462,1	86,9
– PON Gov. e AT	184,1	184,5	100,2
– PON Istruzione	510,8	515,8	101,0
– PON Reti	1.833,0	1.809,4	98,7
– PON Ric. e comp.	4.136,9	3.157,8	76,3
– PON Sicurezza	772,1	794,7	102,9
– Programmi Operativi Interregionali	1.704,5	1.764,2	103,5
– POIN Attrattori culturali	632,6	687,3	108,6
– POI Energie innovabili	1.071,9	1.076,9	100,5
– Programmi Operativi Regionali	15.388,3	15.998,5	104,0
– POR Campania	4.576,5	4.771,4	104,3
– POR Puglia	3.851,5	4.294,8	111,5
– POR Basilicata	601,8	661,2	109,9
– POR Calabria	1.998,8	2.067,5	103,4
– POR Sicilia	4.359,7	4.203,6	96,4
FSE	6.217,5	6.188,5	99,5
– Programmi Operativi Nazionali	1.913,9	1.912,3	99,9
– PON Gov. e AS	428,0	425,7	99,5
– PON Competenze per lo sviluppo	1.485,9	1.486,6	100,0
– Programmi Operativi Regionali	4.303,6	4.276,3	99,4
– POR Campania	788,0	796,9	101,1
– POR Puglia	1.230,0	1.225,7	99,6
– POR Basilicata	322,4	325,5	101,0
– POR Calabria	573,7	534,6	93,2
– POR Sicilia	1.389,5	1.393,6	100,3
Totale	30.747,2	30.413,2	98,9

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale e Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE).

109,9% e al 111,5% del contributo assegnato, il POR Sicilia ha certificato una spesa pari al 96,4% del contributo assegnato.

I dati sopra riportati suscitano alcune domande quali, cioè, di come sia possibile che alcuni Programmi abbiano certificato un importo superiore al contributo concesso e se, complessivamente, il nostro Paese abbia utilizzato completamente i fondi a disposizione, senza perdere risorse.

Per molti Programmi è stato raggiunto un livello di spesa rendicontabile superiore alla dotazione finanziaria del Programma con pagamenti effettuati in *overbooking* – prassi prevista dalle regole che sovrintendono ai Programmi per meglio affrontare la fase di controllo ed alcuni eventi fisiologici che possono intervenire dopo la certificazione finale. Si tratta cioè di inserire in certificazione una quota di progetti selezionati con le medesime regole dei Programmi, le cui spese siano state effettuate con risorse nazionali¹¹, e che per questo motivo eccedono la dotazione finanziaria del Programma, utili per compensare eventuali decertificazioni che

¹¹ In qualche caso le risorse di finanziamento derivano dai Programmi del Piano di Azione Coesione paralleli ai Programmi comunitari (v. *infra*, par. 3.3).

possono intervenire in fase di controllo finale da parte della Commissione europea oppure revoche o rinunce che accadano successivamente. Una percentuale del 10% di *overbooking* per ciascun Programma rappresenta un margine adeguato per «mettere in sicurezza» la certificazione ed assicurarsi di ricevere il totale del contributo comunitario anche in caso di successive riduzioni di progetti; tale margine di sicurezza è stato suggerito a tutte le Autorità nazionali direttamente dalla Commissione europea.

L'impiego che può essere fatto dell'*overbooking* secondo le regole comunitarie contribuisce a chiarire la seconda questione, e cioè, se le percentuali di certificazione raggiunta consentono il completo assorbimento delle risorse. La chiusura dei conti a livello comunitario avviene per singolo Programma. La spesa aggiuntiva legata all'*overbooking* non è rimborsata dalla Commissione. L'*overbooking*, presente in alcuni Programmi Operativi, è, quindi, utilizzabile unicamente per compensare eventuali perdite che si registrino nell'ambito del singolo Programma. In definitiva, la eventuale minore certificazione del PON «Ricerca e competitività» oppure del POR Sicilia non si compensa con l'*overbooking* del POR Puglia o del POR Basilicata. Al fine di valutare il livello di assorbimento dei contributi, e cioè se la spesa certificata consente di ricevere a rimborso l'intera quota di risorse assegnate, i dati di certificazione devono essere considerati a livello di singolo Programma e non in maniera aggregata.

I dati di certificazione di spesa a chiusura del ciclo 2007-2013 evidenziano, di conseguenza, perdite contenute in alcuni Programmi; in area Convergenza i PON «Reti e mobilità» – la cui vicenda, emblematica per il rilievo degli obiettivi di sviluppo della logistica e delle risorse assegnate, sarà oggetto di un FOCUS specifico nelle pagine successive –, «Ricerca e competitività», «Governance e Azioni di sistema» e il POR FESR Sicilia, POR FSE Calabria e POR FSE Puglia che hanno certificato spese inferiori alle risorse assegnate; ciò si traduce in un mancato utilizzo di risorse¹² per i territori di circa 225 milioni di euro che potrebbero diventare 1,2 miliardi di euro se i contenziosi del PON «Ricerca e competitività» avessero un esito negativo. Un mancato impiego di risorse si registra anche nell'area Competitività per un importo di poco superiore a 50 milioni di euro.

Passando all'ambito di destinazione degli interventi, l'analisi effettuata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale della documentazione inviata alla Commissione europea dalle Autorità responsabili dei Programmi Operativi, sulla base della classificazione articolata per tema prioritario, mostra che nelle regioni dell'obiettivo Convergenza su un volume totale di spese certificate pari a 30,4 miliardi di euro, i temi «Trasporti e infrastrutture di rete», «Ricerca e innovazione», «Istruzione» e «Ambiente e prevenzione dei rischi» sono quelli che hanno assorbito le maggiori risorse, rispettivamente 5,6 miliardi, 5 miliardi, 4,2 miliardi e 2,7 miliardi di euro, pari ad oltre la metà del contributo assegnato. Nelle regioni dell'obiettivo Competitività su un volume totale di spese certificate pari a 15,8 miliardi di euro, i temi «Occupazione

¹² La perdita delle risorse, ossia del rimborso comunitario, si riferisce alla sola quota di cofinanziamento comunitario di tali importi.

zione e mobilità dei lavoratori», «Ricerca e innovazione» e «Istruzione» sono stati quelli con i contributi più elevati, rispettivamente 4,8 miliardi, 2,7 miliardi e 1,2 miliardi di euro.

3.3. *Il lento avanzamento del «Piano di Azione Coesione»*

Finalizzata negli intenti, oltre che a mettere in sicurezza risorse finanziarie per lo sviluppo, a costituire un bacino parallelo di programmazione e ad anticipare metodologie e indirizzi della futura programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020, l'attuazione del Piano di Azione Coesione (PAC) 2007-2013, prosegue in sordina con un avanzamento lento e revisioni successive, riconducibili, da un lato, ad interventi legislativi che hanno comportato una riduzione delle risorse complessivamente assegnate al PAC e, dall'altro, a successivi conferimenti da parte dei POR.

Le prime fasi di programmazione del PAC avevano riguardato a fine 2013 un ammontare di risorse complessive pari a 13,5 miliardi di euro, di cui 11,5 miliardi circa di risorse nazionali del Fondo di rotazione, messe a disposizione dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi, mentre una parte più esigua era costituita da risorse riprogrammate attraverso la rimodulazione interna ai medesimi Programmi (per un totale di 2 miliardi di euro)¹³.

La manovra aveva come direttrici il riequilibrio strutturale in settori quali l'istruzione, le ferrovie e le dotazioni di infrastrutture digitali, in cui si registrano pesanti carenze e ritardi nel Mezzogiorno; il sostegno all'attuazione della programmazione 2007-2013 al fine di garantirne la chiusura, anche attraverso i progetti c.d. in «Salvaguardia»¹⁴; l'avvio di interventi coerenti con la programmazione 2014-2020; la promozione di misure anticicliche volte a contrastare gli effetti della crisi economica.

L'evoluzione della situazione finanziaria del PAC, illustrata nella Tab. 5, tratta da un'informativa al CIPE sul Piano di Azione Coesione aggiornata al 2016, mostra come tra il 2013 ed il 2016 le risorse di cofinanziamento nazionale conferite al PAC siano state riprogrammate sia ad opera di provvedimenti legislativi che hanno modificato l'originaria destinazione delle risorse, riducendo le assegnazioni del PAC, sia per effetto di ulteriori e successivi conferimenti effettuati nell'approssimarsi del termine per la certificazione finale delle spese, che, invece, hanno incrementato la dotazione di alcuni Programmi del PAC.

Con un provvedimento dell'estate 2013 – il decreto legge 76/2013 – sono stati destinati 995 milioni di euro a valere sulle risorse PAC al finanziamento di misure

¹³ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2015.

¹⁴ Si tratta di progetti di rilievo strategico, caratterizzati da problemi di avanzamento, che non si sarebbe potuto realizzare nel Programma in vista dell'approssimarsi del termine ultimo per l'ammissibilità della spesa (dicembre 2015) e del termine per la certificazione finale della spesa (marzo 2017) e valeva la pena di mettere in «Salvaguardia».

TAB. 5. *Evoluzione della dotazione finanziaria del PAC dal 2013 al 2016 (valori in euro)*

Risorse PAC a titolarità delle Amministrazioni responsabili della gestione	Dotazione PAC	Risorse individuate dal Gruppo di Azione
Totale riduzione del cofinanziamento statale (Informativa al CIPE novembre 2013)	11.495.059.360	
Ulteriori adesioni al PAC approvate con Decisione comunitaria nel 2014	1.080.639.529	
Risorse PAC destinate alla copertura finanziaria del D.L. 76/2013		925.928.783
Risorse PAC disponibili <i>ante</i> L. 190/2014 (a)	11.649.770.106	3.500.000.000
Risorse destinate alla copertura della L. 190/2014		
Risorse PAC disponibili <i>post</i> riprogrammazione <i>ex</i> L. 190/2014	8.149.770.106	
Ulteriori adesioni al PAC intervenute nel 2015 e adottate Decisione comunitarie	844.264.010	
Totale dotazione PAC	8.994.034.116	

(a) Risorse PAC disponibili al netto delle risorse individuate dal Gruppo di Azione per la copertura del DL 76/2013 su cui si è operata la riduzione di 3,5 miliardi di euro.

Fonte: Informativa al CIPE sul Piano di Azione Coesione.

a sostegno dell'occupazione, in particolare giovanile, di cui 926 milioni sono state effettivamente coperte con risorse PAC, come indicato nella Tab. 5.

La metà circa di queste risorse – 500 milioni – sono state successivamente utilizzate per interventi ordinari rientranti negli ambiti di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁵. Successivamente, la Legge di Stabilità 2015 (legge 190/2014) ha stanziato risorse pari a 3,5 miliardi di euro per il finanziamento degli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato riprogrammando e decurtando risorse da azioni contenute in programmi PAC che registravano un'attuazione lenta.

A fronte di questa complessiva riduzione di risorse che ammonta a circa 4,5 miliardi di euro, nel corso del 2015, all'approssimarsi della chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 si sono registrati ulteriori conferimenti di risorse di cofinanziamento nazionale al PAC da parte di POR e da parte del PON «Sicurezza» che hanno incrementato il PAC di circa 844 milioni di euro.

In sintesi, dei 13,5 miliardi frutto della riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi comunitari del ciclo 2007-2013, che hanno alimentato il Piano di

¹⁵ Le risorse PAC erano destinate alla copertura degli artt. 1 e 3 del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, per un importo complessivamente pari a 995 milioni di euro: di queste risorse, 500 milioni a valere sulla misura di cui all'art. 1, «Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani», e 495 milioni a valere su altri interventi («Autoimpiego ed auto imprenditorialità»; «Progetti promossi da giovani per il privato sociale»; «NEET»; «Avvio del Programma per l'inclusione sociale»). Le risorse inizialmente destinate al finanziamento degli Incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani, pari come detto a 500 milioni di euro per le regioni del Mezzogiorno, sono state ridotte, attraverso atti normativi, a soli 100 milioni ed i restanti 400 milioni sono stati riallocati per il finanziamento di altri interventi, sempre rientranti negli ambiti di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: 220 milioni per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga; 100 milioni per i Centri per l'impiego; 80 milioni per il riordino degli incentivi.

TAB. 6. Stato di attuazione del PAC

Programmi PAC	Dotazione totale (a)		Impegni (B)	Pagamenti (C)	Attuazione finanziaria	
	Valori assoluti (A)	Valori %			Impegni (B/A) (%)	Pagamenti (C/A) (%)
PAC MIT – Direttrici Ferroviarie	1.085.000.000	12,1	457.628.652	308.235.611	42,2	28,4
PAC MIT – Salvaguardia interventi	426.932.595	4,7	368.448.520	16.120.279	86,3	3,8
PAC MIT – Piano città	94.851.672	1,1			–	–
PAC MIT – PRA Sardegna	21.587.610	0,2	83.162.833	34.669.346	385,2	160,6
PAC Min. Giustizia – Giustizia civile celere per la crescita	4.400.000	0,0	6.682.950	6.312.768	151,9	143,5
PAC Min. Interno – Sicurezza e legalità	165.806.982	1,8	165.806.982	165.806.982	100,0	100,0
PAC Min. Interno – Sicurezza e legalità in Calabria	10.000.000	0,1	8.617.960	1.528.114	86,2	15,3
PAC Min. Interno – Programma nazionale Servizi di cura all'infanzia ed agli anziani non autosufficienti	627.636.020	7,0	98.479.346	25.776.657	15,7	4,1
PAC MiBACT	98.000.000	1,1	88.724.788	37.164.219	90,5	37,9
PAC MLPS – Apprendistato e NEET	49.876.142	0,6	49.876.142	37.877.328	100,0	75,9
PAC MIUR	470.358.226	5,2	866.538.488	162.749.868	184,2	34,6
PAC MiSE – DGIAI – Autoimpiego e auto imprenditorialità	49.658.881	0,6	95.069.369	81.197.208	191,4	163,5
PAC MiSE – DGIAI – Imprese, domanda pubblica e promozione	676.365.869	7,5	678.928.788	353.058.878	100,4	52,2
PAC MiSE – DGIAI – Nuove Azioni e Misure Anticicliche	341.977.889	3,8	380.955.778	329.420.922	111,4	96,3
PAC MiSE – DGPIC – Misure Anticicliche	136.360.000	1,5	75.020.258	3.046.980	55,0	2,2
PAC PCM – Dip. Gioventù	37.600.000	0,4	76.844.519	18.583.821	204,4	49,4
PAC Agenzia Coesione Territoriale	42.063.603	0,5	42.348.768	21.769.268	100,7	51,8
PAC Abruzzo	66.127.398	0,7	27.209.438	12.046.563	41,1	18,2
PAC Calabria	786.040.938	8,7	600.583.137	66.189.323	76,4	8,4
PAC Campania	861.244.352	9,6	1.498.127.212	487.013.562	173,9	56,5
PAC Friuli Venezia Giulia	29.546.493	0,3	29.767.568	18.230.519	100,7	61,7
PAC Molise	33.726.816	0,4	32.949.591	23.670.091	97,7	70,2
PAC Puglia	1.106.836.636	12,3	1.469.505.395	498.934.491	132,8	45,1
PAC Sardegna	175.312.847	1,9	310.298.858	148.586.791	177,0	84,8
PAC Sicilia	1.357.386.314	15,1	1.307.121.964	467.112.339	96,3	34,4
PAC Umbria	29.414.348	0,3	52.093.923	9.186.064	177,1	31,2
PAC Valle d'Aosta	12.327.372	0,1	12.409.230	7.834.504	100,7	63,6
PAC Basilicata	150.437.274	1,7	–	–	–	–
PAC PA Bolzano	15.507.837	0,2	–	–	–	–
PAC Piemonte	31.650.000	0,4	–	–	–	–
Totale	8.994.034.116	100,0	8.883.200.457	3.342.122.499	98,8	37,2

(a) La dotazione totale è comprensiva delle risorse disponibili e delle ulteriori adesioni intervenute tra il 2015 e il 2016.

Fonte: Banca Dati Unitaria, estrazione 15 settembre 2016. Informativa al CIPE sul Piano di Azione Coesione.

Azione Coesione 2007-2013 oggi risultano programmati ed in corso di attuazione circa 9 miliardi di euro, con l'articolazione in Programmi indicata nella Tab. 6.

L'avanzamento complessivo del PAC – con i *caveat* legati alla circostanza che i dati di monitoraggio prendono in considerazione impegni relativi ad interventi finanziati con altri Programmi e quindi registrano *overbooking* – indica impegni pari al 98,8% e pagamenti pari al 37,2% delle risorse assegnate.

Tuttavia l'avanzamento della spesa appare lento, in particolare per alcuni Programmi significativi per dotazione finanziaria e strategicità degli interventi o delle aree interessate, se si considera che, in relazione della data di approvazione dei progetti, la maggior parte degli interventi avrebbe già dovuto concludersi.

Si vedano, come indice delle difficoltà di realizzazione, le basse quote di pagamenti del PAC del MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) a Salvaguardia di interventi rilevanti già presenti nel PON «Reti e mobilità» 2007-2013, e del Programma del Ministero degli Interni per i Servizi di cura all'infanzia ed agli anziani non autosufficienti, una delle innovazioni del Piano di Azione Coesione che avrebbe dovuto anticipare il ciclo 2014-2020. Questi due Programmi registrano rispettivamente un avanzamento della spesa pari rispettivamente al 3,8% e 4,1% del contributo assegnato. Lento avanzamento finanziario si registra anche per le Misure anticicliche di competenza del Ministero per lo Sviluppo Economico-Direzione Politiche industriali e per il PAC Calabria che hanno speso un importo pari rispettivamente al 2,2% ed al 8,4% del contributo assegnato.

Nella relazione al CIPE si legge che le riprogrammazioni operate per effetto di norme di legge, come quelle riportate nel commento della Tab. 5, «hanno determinato un significativo spostamento delle risorse da interventi principalmente infrastrutturali e di incentivazione alle imprese per la competitività e la produttività, verso interventi per la promozione dell'occupazione», molti di questi interventi hanno perso la caratteristica di interventi di sviluppo. L'impatto delle riprogrammazioni ha inoltre «determinato modifiche dei progetti finanziabili, rallentamenti nella fase di realizzazione degli interventi stessi con conseguenti slittamenti dei cronoprogrammi, cancellazione di alcuni interventi».

Inoltre l'ultima riprogrammazione, intervenuta nel 2015, fase delicata della programmazione comunitaria 2007-2013, in quanto di chiusura del ciclo,

ha comportato un carico amministrativo sulle Amministrazioni che hanno dovuto rimodulare le proprie scelte, mentre i loro sforzi erano concentrati nell'attuazione dei Programmi Operativi di riferimento, dovendo garantire la spesa entro i termini previsti dai Regolamenti comunitari. In tal modo è stata indebolita la funzione di volano del PAC rispetto alla Programmazione 2014-2020, in quanto molti degli interventi previsti (le cosiddette «Nuove Azioni») erano stati appositamente programmati per anticiparne la realizzazione e per essere poi rendicontati sui rispettivi Programmi Operativi quale *overbooking*, al fine di incrementare i livelli di attuazione dei programmi 2014-2020 nella prima fase di avvio.

IL PON «RETI E MOBILITÀ» 2007-2013: VALUTAZIONI DI FINE CICLO

Il PON «Reti e mobilità», insieme ad un paio di POR, è stato uno dei «sorvegliati speciali» di questo ciclo di programmazione, ha attraversato le maggiori criticità e ha sperimentato le più avanzate forme di sostegno. I suoi obiettivi sono stati messi a rischio e, certamente, dilazionati dalla ritardata adozione della cornice programmatica della politica ordinaria e dalla cancellazione del bacino di risorse parallelo della politica regionale nazionale. Tuttavia, anche se fosse stata assicurata la presenza di risorse FAS e di una cornice programmatica unitaria fin dall'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013, non si può ritenere che sarebbero state risolte tutte le criticità sperimentate dal PON «Reti e mobilità».

Il racconto dell'andamento del Programma indica come fattori che hanno ostacolato il raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione delle potenzialità logistiche del Mezzogiorno e l'attuazione del disegno strategico originari: la carenza di progettualità e la debole capacità amministrativa espressa dalle Amministrazioni coinvolte, nodi che non sembrano essere stati affrontati adeguatamente dai molti interventi correttivi che pure hanno accompagnato l'attuazione del Programma. Queste criticità sono comuni a tutte le azioni di sviluppo, ma sono più accentuate in relazione al finanziamento di progetti infrastrutturali, i quali richiedono capacità tecnico-progettuali elevate, azione amministrativa di grande competenza e attenzione ai tempi, abilità di integrazione di apporti multidisciplinari nella fase di realizzazione, capacità di negoziare con una pluralità di attori interessati e rigorosa organizzazione per arrivare ad un risultato.

La scarsità di progetti e la debole capacità amministrativa espressa hanno condotto ad una corsa affannosa all'individuazione di opere – più semplici o ad avanzato stadio di realizzazione – che fossero in grado di assorbire le risorse assegnate, con numerose sostituzioni e spostamenti delle iniziative originariamente identificate, depotenziando, come è naturale in una situazione di questo tipo, l'attenzione ai risultati.

Con riferimento ai soli risultati del PON «Reti e mobilità» è difficile dire cosa sopravvive del disegno strategico iniziale, e ancora più complesso apprezzare il grado di raggiungimento degli obiettivi iniziali. Parte del PON «Reti e mobilità» sopravvive nel Piano di Azione Coesione, nei progetti a cavallo sulla programmazione 2014-2020, nei progetti che saranno completati con altre risorse. Parte dei risultati attesi saranno, forse, realizzati al completamento di questo gruppo di progetti.

Nei prossimi mesi, in relazione al PON «Infrastrutture e reti» 2014-2020, in presenza delle precondizioni di attuazione legate alla approvazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche, ed alla presenza fin dall'inizio dell'attuale ciclo di programmazione di un ampio bacino parallelo di risorse (PAC 2007-2013 e PAC 2014-2020)¹, è auspicabile che possa essere posta attenzione anche alla risoluzione

¹ Nel PAC 2007-2013 ci sono almeno due interventi a titolarità del Ministero delle Infrastrutture di interesse per gli obiettivi del PON «Reti e mobilità», segnatamente «Diretrici Ferroviarie» e interventi

dei nodi attuativi. In particolare, sarà necessario rafforzare per i progetti particolarmente significativi ai fini dell'attuazione della strategia le strutture (interne o esterne alle Amministrazioni) in grado di gestire processi e una normativa di attuazione che, anche nell'attuale ciclo di programmazione, rimangono caratterizzati da un grado di complessità e di integrazione molto elevato.

Ma vediamo nel dettaglio come è andato il PON Reti nel corso di ciclo 2007-2013.

1. LA PROGRAMMAZIONE: DOTAZIONE INIZIALE E IMPIANTO STRATEGICO

Approvato con una consistente dotazione finanziaria, complessivamente pari a 2,75 miliardi di euro, gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e destinato alle quattro regioni dell'area Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) il PON «Reti e mobilità» aveva il compito di rilanciare la logistica per un ricollocamento strategico dei porti ed aeroporti italiani e dei servizi ad essi connessi per valorizzare il potenziale di crescita insito nei traffici merci nella prospettiva strategica del Mezzogiorno quale «Porta del Mediterraneo». Data la rilevanza dell'obiettivo, il PON era accompagnato nel disegno del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 da un parallelo ed omonimo Programma Nazionale Mezzogiorno a finanziamento del FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate), che però, come si illustra nel seguito, è stato poi cancellato.

Nelle premesse programmatiche del QSN, era chiaro come l'efficacia del PON fosse condizionata ad una sua effettiva aggiuntività rispetto alla politica ordinaria, ossia alla effettività di una pianificazione nazionale strategico-operativa coordinata, in cui la politica ordinaria sostenesse l'obiettivo di colmare il rilevante *gap* infrastrutturale, esistente sia in termini di priorità di intervento che di dotazione finanziaria adeguate², attribuendo alla politica regionale comunitaria un obiettivo aggiuntivo e specifico.

Con queste premesse, l'impianto strategico del PON è stato articolato, come indicato nella Tab. 1, in due Assi tematici, al netto dell'Assistenza tecnica: il primo riguardante le infrastrutture di trasporto e logistica con progettualità più diretta-

di «Salvaguardia», con risorse complessivamente pari a circa 1,5 miliardi di euro. Per il ciclo 2014-2020 è inoltre previsto un Programma Operativo Complementare «Infrastrutture e reti», approvato con delibera CIPE 1° gennaio 2016, n. 58 con una dotazione di circa 670 milioni di euro.

² «Data l'entità del divario la politica ordinaria nazionale, che proprio per la sua missione di modernizzazione deve fortemente sostenere l'obiettivo di colmare i divari, deve conseguire non solo nelle assegnazioni, negli impegni giuridicamente vincolanti, ma anche nella spesa, l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno una quota superiore al 30 per cento delle risorse ordinarie, che è, in media, l'obiettivo per quest'area. Tutto ciò può essere assicurato solo da un deciso rafforzamento dell'azione delle Amministrazioni centrali responsabili per l'indirizzo, per l'esercizio dei diritti dell'azionista e per la verifica dei risultati dei grandi centri di progettazione di spesa del settore», QSN 2007-2013, p. 119.

TAB. 1. PON «Reti e mobilità» 2007-2013: articolazione del Programma in Assi ed obiettivi (al netto dell'Assistenza tecnica)

Asse I. Sviluppo delle infrastrutture di trasporto e logistica di interesse europeo e nazionale		
	Obiettivo specifico	Obiettivi operativi
1.	Contribuire alla realizzazione di un'efficiente, efficace e sicura armatura logistica del Mediterraneo affidando alle aree Convergenza un ruolo strategico nello sviluppo delle direttrici di interesse europeo e nazionale in funzione del riequilibrio modale	I.1 Promuovere lo sviluppo di un efficace ed efficiente sistema logistico con riferimento alle infrastrutture fondamentali di interesse UE (Corridoi I e 21) I.2 Potenziare i nodi logistici complementari al sistema principale per lo sviluppo dell'intermodalità I.3 Creare un sistema tecnologico e informativo orientato all'interoperabilità ai fini di migliorare la qualità dei servizi di trasporto offerti, gli <i>standard</i> di sicurezza e le tecniche di gestione I.4 Sostenere e incentivare la domanda di operatori privati del settore della logistica
Asse II. Potenziamento delle connessioni tra direttrici, nodi e poli principali dell'armatura logistica delle aree Convergenza		
	Obiettivo specifico	Obiettivi operativi
2.	Contribuire al potenziamento e alla messa in sicurezza delle connessioni tra le infrastrutture di rilevanza europea (Corridoi I e 21) e nazionale ai fini di accrescere i livelli di competitività e di fruibilità del sistema logistico	II.1 Rafforzare le connessioni interne al sistema logistico portante e tra questo e i poli produttivi locali II.2 Migliorare la qualità dei servizi di trasporto offerti, gli <i>standard</i> di sicurezza e le tecniche di gestione del sistema connettivo tra direttrici, nodi e poli principali dell'armatura logistica

mente connesse ai corridoi europei, nazionali ed europei, ed il secondo che destina risorse ad un'armatura di infrastrutture territoriali di secondo livello per garantire adeguate connessioni all'interno del sistema logistico e portuale.

2. L'ATTUAZIONE E I RISULTATI

Nel decennio 2007-2015 il quadro di orientamenti strategici nazionali e comunitari è progressivamente mutato a partire dalla denominazione e ridefinizione del tracciato dell'originario corridoio 1 Berlino-Palermo oggi chiamato corridoio 5 Helsinki-Valletta³, alle modifiche ed agli assestamenti nel quadro normativo nazionale che hanno portato, seppure nella fase conclusiva del ciclo 2007-2013, alla definizione del Programma delle Infrastrutture Strategiche, ossia il quadro generale di priorità per le infrastrutture di trasporto in cui la politica regionale si inserisce, approvato nel 2015 e sottoposto a «Valutazione ambientale», conclusasi positivamente

³ Il corridoio è così definito: Helsinki-Turku-Stockholm-Malmö-København-Fehmarn-Hamburg-Hannover; Bremen-Hannover-Nürnberg-München-Brenner-Verona-Bologna-Roma-Napoli-Bari; Napoli-Palermo-Valletta.

TAB. 2. PON «Reti e mobilità» 2007-2013: modifiche nella dotazione finanziaria (miliardi di euro)

	Dotazione finanziaria iniziale	1° Adesione al PAC (2013)	Riprogrammazione e successiva adesione al PAC (2013)	Dotazione finanziaria a chiusura
Differenza rispetto alla dotazione iniziale	2,75	2,58 -0,17	1,83 -0,92	1,83 -0,92

nel 2016. Sotto il profilo finanziario, il Governo italiano con una serie di atti ha determinato decrementi successivi nella dotazione complessiva del FAS, il bacino della programmazione regionale nazionale che accompagnava i Programmi comunitari, tra cui la revoca degli stanziamenti FAS 2007-2013 dei Programmi Nazionali che alla data del 31 maggio 2008 non erano ancora stati approvati al CIPE, incluso il Programma Nazionale Mezzogiorno «Reti e mobilità».

Per quanto riguarda il contributo assegnato, in relazione ai rischi di mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa, il PON «Reti e mobilità» con riprogrammazioni successive ha conferito risorse di cofinanziamento nazionale al Piano di Azione Coesione (v. *infra*, par. 3.3) riducendo le risorse complessivamente assegnate al Programma comunitario, che sono passate da 2,75 miliardi a 1,83 miliardi di euro, con una diminuzione di circa 920 milioni di euro.

Dall'esame del Rapporto finale di esecuzione (RFE)⁴ risulta che, a chiusura, il Programma ha certificato una spesa complessiva di 1,809 miliardi, a fronte di un contributo totale assegnato di 1,833 miliardi di euro, con una perdita contenuta di circa 24 milioni di euro, finanziando 118 interventi per i due Assi tematici con una spesa complessiva di 1,761 miliardi di euro, al netto dell'Assistenza tecnica.

Non tutti i progetti finanziati risultano effettivamente conclusi alla data di chiusura, 26 progetti a questa data risultano ancora da completare. Si tratta di progetti cosiddetti «fasizzati» o a cavallo, che per dimensione e complessità anche se avviati, in parte realizzati e certificati nel PON «Reti e mobilità» 2007-2013, si concluderanno nel PON «Infrastrutture e reti» 2014-2020, se e in quanto compatibili con le priorità dell'attuale ciclo di programmazione, oppure si completano a valere su finanziamenti nazionali, anche relativi al Piano di Azione Coesione⁵. Per questo motivo alcuni dei risultati attesi del Programma in termini di miglioramento delle attività, miglioramento di velocità massima del tracciato, variazione del traffico,

⁴ Il Rapporto finale di esecuzione è il rapporto conclusivo di un Programma Operativo che viene inviato alla Commissione europea insieme alla dichiarazione finale di spesa ed il rapporto finale di controllo, a chiusura.

⁵ I progetti non conclusi riguardano 10 interventi relativi a Grandi Progetti (GP) fasizzati con il PON 2014-2020 (di cui 2 di interventi al porto di Augusta e 2 interventi al porto di Salerno); 11 ulteriori interventi non rientrati in Grandi progetti a cavallo con il PON 2014-2020, e 5 interventi che si concluderanno con risorse nazionali entro il 2019.

variazione di capacità potenziale potranno essere valutati solo a valle del completamento dei progetti.

Riguardo alla destinazione delle risorse, la maggior parte dei progetti realizzati riguarda interventi di investimento in ambito ferroviario, funzionali al miglioramento della rete nonché all'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi di trasporto ad essa connessi, mediante realizzazione di opere di raddoppio di binario, ammodernamenti di opere civili, adeguamento agli *standard* di sicurezza. Più limitati sono stati gli interventi in ambito stradale e portuale, a causa dei problemi di ammissibilità e di coerenza normativa ambientale e di aiuti di Stato con cui si sono confrontati in fase di attuazione. Una parte davvero esigua di risorse, che non supera il 2% del totale assegnato, ha finanziato opere aeroportuali di adeguamento infrastrutturale o di ammodernamento di sistemi di controllo, a fronte di obiettivi iniziali che riconoscevano un ruolo più rilevante a questa tipologia di trasporto. Tra le iniziative finanziate anche i sistemi di trasporto intelligente, cresciuti soprattutto negli ultimi anni, meno condizionati nei tempi di realizzazione dalle difficoltà delle opere infrastrutturali.

Gli esiti del Programma sopra descritti arrivano a chiusura di un decennio di attuazione caratterizzato da profonde criticità attuative, rappresentative delle debolezze esistenti a livello nazionale nella realizzazione delle politiche di sviluppo e quelle concernenti infrastrutture pubbliche, in particolare.

La principale criticità riguarda le carenze nella progettazione: l'assenza di un bacino di progetti «cantierabili» ossia sufficientemente maturi in relazione alla completezza progettuale e procedurale (es. autorizzazioni) adeguato alla dimensione finanziaria del Programma. L'esiguità di progetti che ha messo a rischio l'assorbimento delle, pur ridotte, risorse destinate alle infrastrutture è stata resa più acuta dalla mancata realizzazione dell'originario disegno strategico di politica regionale unitaria, che avrebbe potuto alimentare un bacino di progetti, parallelo a quello del PON Reti, cui attingere in caso di bisogno.

La complessità procedurale ed i cambiamenti intervenuti nel quadro normativo, nazionale e comunitario, hanno rappresentato un ostacolo di fondo alla realizzazione delle opere del Programma: la complessità della normativa riguardante i Grandi Progetti, fattispecie diffusa nel Programma; la lentezza e le lungaggini degli *iter* autorizzativi legati alla tutela ambientale; l'applicabilità delle norme in materia di aiuti di Stato alle infrastrutture, la cui disciplina si è chiarita a metà ciclo di programmazione; l'applicazione restrittiva, in fase di controllo delle iniziative, della normativa in materia di appalti per le varianti in corso d'opera.

A tutto ciò si aggiungono le difficoltà di governo di processi organizzativi e gestionali oggettivamente complessi, richiedenti un elevato grado di capacità amministrativa dei beneficiari, spesso complicati da delicate dinamiche partenariali e territoriali.

Queste difficoltà sono state ulteriormente acuite dagli effetti della crisi economica, la contrazione del mercato delle opere pubbliche, la diffusione di ribassi nelle

offerte nei procedimenti di gara, le difficoltà economiche degli assegnatari dei lavori e conseguenti contenziosi.

In questo contesto, in considerazione dell'avanzamento procedurale e finanziario del Programma, caratterizzato da lentezza e difficoltà di assorbimento, è stato necessario avviare meccanismi di sorveglianza rafforzata in coerenza con quanto progressivamente disposto a livello nazionale in merito all'accelerazione della spesa dei Programmi cofinanziati.

Oltre che la riduzione della portata finanziaria del Programma e la salvaguardia dei progetti caratterizzati da un arretrato stato di avanzamento procedurale, avvenuto con il conferimento del cofinanziamento nazionale e lo spostamento di opere nel Piano di Azione Coesione, l'obiettivo è stato quello di recuperare i ritardi accumulati attraverso l'accelerazione degli investimenti e la risoluzione dei nodi, e selezionare un parco progetti che avesse possibilità di «fare spesa» e di concludersi nei termini definiti per la chiusura (31 marzo 2017) per evitare il rischio, segnalato da più parti come elevato, di perdita delle risorse comunitarie assegnate al Programma stesso.

Questo obiettivo è stato conseguito anche per effetto dell'istituzione di una apposita *task force* inter-istituzionale tra Commissione europea, il Governo italiano e il MIT, finalizzata a supportare il Ministero stesso nella risoluzione dei nodi che hanno rallentato l'attuazione degli interventi, e che ha operato con un aggiornamento continuo e un monitoraggio delle previsioni di spesa con i soggetti beneficiari; con la ricognizione di progetti appartenenti alla Programmazione unitaria e dei c.d. retrospettivi coerenti con la strategia del Programma; mediante il processo di «fascizzazione» dei progetti di importo elevato a cavallo con la programmazione 2014-2020.

4. IL MEZZOGIORNO NELLA POLITICA DI COESIONE 2014-2020

4.1. *Il quadro europeo del nuovo ciclo di programmazione*

La revisione di medio periodo, avvenuta a settembre 2016¹⁶, del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il ciclo 2014-2020 definito nel 2013 incrementa le risorse previste dal bilancio europeo per le politiche di sviluppo e riflette l'attenzione e la preoccupazione per le sfide ed i rischi emersi nell'Unione europea negli ulti-

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Mid Term Review/Revision of the Multiannual Financial Framework 2014-2020. An EU Budget Focused on Results*, Brussels, 14 settembre 2016, COM(2016) 603 final. Si veda anche European Commission-Press release, *State of Union 2016: EU Budget Review Further Focuses on Priorities, Ensure More Flexibility and Less Red Tape*, Strasbourg, 14 settembre 2016.

mi anni. La proposta di incremento degli stanziamenti¹⁷ per un importo complessivo pari a circa 13 miliardi di euro, è focalizzata su occupazione e crescita, sicurezza e migranti. Quest'importo include¹⁸ stanziamenti addizionali di circa 4,6 miliardi di euro che riguardano specificamente la politica di coesione, che grazie a questa integrazione finanziaria, a prezzi correnti, può quindi contare su risorse complessive pari a 371 miliardi di euro per il ciclo 2014-2020.

La comparsa di nuove sfide non muta le priorità della politica di coesione, concentrate per la quasi totalità sull'obiettivo prevalente del «Sostegno degli investimenti e dell'occupazione», e in misura minima sulla «Cooperazione territoriale» e lo «Sviluppo urbano sostenibile».

Le indicazioni riguardanti l'attuazione di questi obiettivi a livello europeo dell'attuale ciclo 2014-2020 denotano un avanzamento lento, condizionato da: un ritardo nell'approvazione della cornice programmatica e regolamentare; una ritardata adozione delle prospettive finanziarie multiannuali e del quadro regolamentare per i Fondi e gli Strumenti di investimento europei; una conseguente differita approvazione dei Programmi – avvenuta per la maggior parte nel secondo semestre 2015¹⁹ – e una dilazione delle tempistiche necessarie per adottare procedure atte ad assicurare l'accentuato FOCUS su risultati, la trasparenza e l'accresciuta *accountability* richiesta dal mutato quadro regolamentare europeo.

Questa è la situazione illustrata nel primo *report* ufficiale dell'andamento dei Programmi dei Fondi strutturali e di investimento europeo del ciclo 2014-2020²⁰, basato sui rapporti annuali di attuazione per i primi anni di implementazione, 2014-2015, con aggiornamenti che arrivano all'autunno del 2016. I dati del primo biennio registrano un avanzamento lento nell'attuazione, comparabile all'incirca all'andamento registrato a fine 2009 per il ciclo di programmazione 2007-2013.

Gli aggiornamenti riferiti all'autunno 2016 evidenziano un'accelerazione nell'attività di selezione dei progetti, il cui costo raggiunge complessivamente i 128 miliardi di euro, con una percentuale del costo dei progetti selezionati che, in media nell'Unione, risulta pari al 20,1% del costo di investimento programmato.

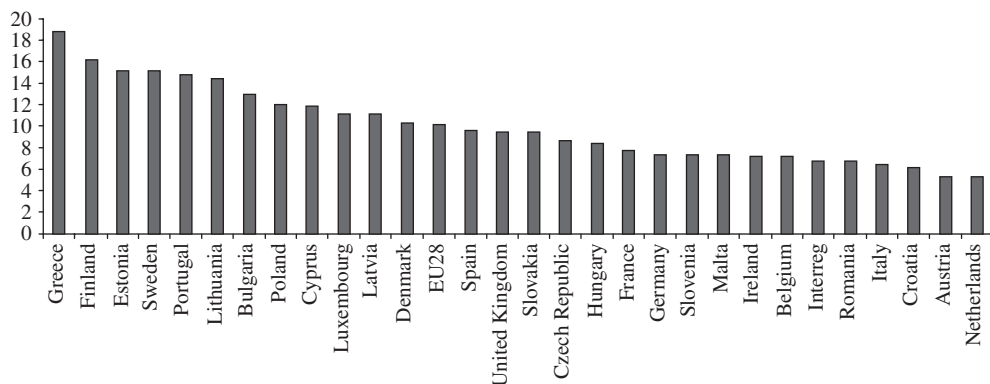
¹⁷ Cfr. la Comunicazione riportata alla nota precedente.

¹⁸ L'incremento di risorse derivante dalla *mid term review* complessivamente pari a 12,798 miliardi di euro, comprende oltre ai 4,642 miliardi di euro di risorse per la coesione, risultanti dall'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo, anche i seguenti importi: 2,4 miliardi di euro per stimolare crescita ed occupazione, destinato ad incrementi di iniziative di sviluppo quali ad esempio Horizon 2020 (400 milioni di euro), COSME (200 milioni di euro), della *Youth Employment Initiative* (1.000 milioni di euro), all'EFSI-Fondo Europeo per Investimenti Strategici (150 milioni di euro); 2,549 miliardi per attività riguardanti migrazioni, sicurezza e controllo dei confini esterni; 1,822 miliardi per la spesa addizionale per le migrazioni, 1,385 miliardi per altre forme di assistenza. Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo ed al Consiglio, *Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati*, Brussels, 14 settembre 2016, COM(2016) 603 final.

¹⁹ Degli oltre 500 programmi della politica di coesione a livello europeo, 313 programmi sono stati approvati nel 2015, di cui 181 nella seconda metà dell'anno.

²⁰ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Structural and Investment Funds 2014-2020, 2016 Summary report of the Programme Implementation Reports Covering Implementation 2014-2015*, Brussels, 20 dicembre 2016, COM(2016) 812 final.

FIG. 1. *Politica di coesione 2014-2020: pagamenti del contributo comunitario agli stati membri dal bilancio UE; «EU payment rate» (aggiornati a settembre 2017)(a)*



(a) I pagamenti si riferiscono ad erogazioni agli Stati effettuate sia a titolo di anticipazione sia, qualora presenti, rimborsi e recuperi a fronte di spesa certificata.

Fonte: Commissione europea.

Gli andamenti sono al solito differenziati tra gli Stati. In Italia il costo dei progetti selezionati è pari al 14,1% del valore delle risorse di investimento programmate²¹. *Performance* più basse si registrano per la Spagna, Repubblica Ceca, Croazia, Romania e Cipro con valori del costo dei progetti selezionati pari al 13,3%, 9,6%, 9,1%, 7,2% e 5,1% del valore del costo di investimento programmato. Gli Stati che registrano una migliore *performance* nella selezione dei progetti risultano Belgio, Finlandia, Regno Unito, Portogallo e Svezia, con quote rispettivamente pari al 42%, al 40,4%, al 37,4%, al 33,8% e al 33,7% del valore degli investimenti programmati. Il report non registra dati di impegno, né di spesa, né di certificazione a livello di Programma.

I dati di pagamento aggiornati a fine 2015 riguardanti le erogazioni del bilancio comunitario agli Stati membri e pari a circa 15,4 miliardi di euro rappresentano nella quasi totalità versamenti di anticipazioni ai Programmi, e non pagamenti a rimborso, vale a dire erogazioni a fronte di spese effettuate e certificate dagli Stati.

La Fig. 1 aggiornata a settembre 2017 registra pagamenti del bilancio UE complessivamente pari a circa 26,5 miliardi, anche essi comprensivi in maggioranza delle erogazioni in anticipazione effettuate ai Programmi. A questa data l'Italia risulta tra i paesi che hanno ricevuto meno risorse dal bilancio comunitario, avendo ricevuto 1,33 miliardi di lire, una quota pari al 6,46% rispetto ai 20,650 miliardi di contributo comunitario assegnato.

²¹ I dati si riferiscono ad un aggregato più ampio di quello riguardante i soli Fondi delle politiche di coesione (Fondo di coesione, FESR e FSE). Il rapporto da cui i dati sono tratti riguarda i Fondi strutturali e di investimento europeo, comprensivi del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

L'avvio del ciclo 2014-2020 è lento. Gran parte delle attività di attuazione realizzate a fine 2016 e nella prima parte del 2017, in un arco temporale di oltre 3 anni, si è concentrata su aspetti procedurali legati alla costruzione delle strutture e dei processi, che secondo le indicazioni comunitarie, sono funzionali ad assicurare la sicura e buona qualità dei Programmi per tutto il ciclo di programmazione. In questi anni sono state designate le autorità responsabili dei Programmi, individuati i soggetti attuatori, i beneficiari ed è stato attivato il partenariato; ci si è dedicati a costruire o adeguare le applicazioni informative sottostanti ai sistemi di monitoraggio, gestione, controllo e certificazione; a definire criteri e bandi per la selezione dei progetti. Un altro oneroso impegno ha riguardato l'adeguamento alle condizioni *ex ante*, con un effetto positivo atteso più ampio rispetto al perimetro delle politiche di coesione, riguardante le politiche di investimento pubblico e privato.

Il richiamo conclusivo, contenuto nel rapporto della Commissione europea alle altre istituzioni comunitarie, all'imperativo di accelerare l'attuazione dei nuovi Programmi in tutta l'Unione, e la realizzazione di progetti di buona qualità per rendere effettivi i benefici attesi, certificando la spesa ad essi relativa, suona, allo stesso tempo, come una difesa degli obiettivi della politica di coesione ed un grido di allarme.

4.2. Le risorse e gli obiettivi per l'Italia e le sue regioni: un aggiornamento

Sulla base delle allocazioni effettuate nel 2013, all'Italia sono state assegnate risorse pari a 32,82 miliardi di euro, di cui 32,25 miliardi per i Fondi strutturali, FESR e FSE per gli obiettivi occupazione e occupazione «Sostegno degli investimenti e dell'occupazione», e «Cooperazione territoriale», e 567,5 milioni di euro per «Garanzia Giovani».

Per l'Italia si tratta di un *budget* di tutto rispetto, concentrato nelle aree più deboli, ossia nelle 5 regioni meno sviluppate (Basilicata²², Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). A queste regioni sono state assegnate complessivamente 22,3 miliardi di euro – pari al 69,3% del totale dei circa 32,8 miliardi assegnati al nostro Paese – un importo pressoché pari a quello disponibile nel precedente ciclo di programmazione.

Le cosiddette regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) possono contare su 1,1 miliardi di euro (3,5% del totale) senza considerare la compensazione operata grazie ad un meccanismo di riequilibrio negoziato in sede nazionale²³; men-

²² Nel ciclo di programmazione 2014-2020, rientra nel gruppo delle regioni meno sviluppate la regione Basilicata, per la quale nel periodo 2007-2013 era stato riconosciuto il regime transitorio (*phasing out*).

²³ A partire dalle allocazioni definite a livello comunitario, in sede nazionale è stato concordato un meccanismo di compensazione che ha trasferito risorse dalle aree meno sviluppate e da quelle più sviluppate alle regioni in transizione. Questo meccanismo ha incrementato lo stanziamento comunitario originariamente previsto, pari a 1.100 milioni, di poco più di 248 milioni, riducendo di conseguenza gli importi assegnati alle altre categorie di regioni (v. Tab. 5).

TAB. 7. *Allocazione per categoria di regioni delle risorse aggiuntive derivanti dalla revisione delle allocazioni per l'Italia delle risorse per le politiche di coesione per il periodo 2014-2020 (milioni di euro)*

Regioni	Dotazione iniziale (assegnazioni 2013)	Compensazioni operate	Dotazione aggiuntiva		
			Contributo solidarietà terremoto	Dotazione aggiuntiva al netto del contributo di solidarietà	Dotazione aggiornata totale
Regioni meno sviluppate	22.324,58	-124,20		1.182,45	23.382,83
Regioni in transizione	1.101,92	248,40	20,00	135,84	1.506,16
Regioni più sviluppate	7.692,23	-124,20	180,00	126,89	7.874,92
Totale	31.118,73		200,00	1.445,18	32.763,91

Fonte: Conferenza Stato Regioni, *Proposta di riparto delle risorse derivanti dalla revisione delle allocazioni per l'Italia delle risorse per le politiche di coesione.*

tre un sostanzioso incremento della dotazione finanziaria, pari a oltre il 40% rispetto al ciclo 2007-2013, si registra in favore delle risorse destinate alle regioni più sviluppate del Centro-Nord, che possono beneficiare di circa 7,7 miliardi di euro (a fronte dei 5,352 miliardi della precedente programmazione).

Dal giugno 2016, in esito all'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo ed alla conseguente revisione delle allocazioni finanziarie relative al complesso dei Fondi strutturali 2014-2020, rispetto al quadro finanziario definito nel 2013 sopra illustrato, all'Italia sono state assegnate risorse addizionali, per un importo di 1,645 miliardi di contributi comunitari.

Il negoziato avviato a fine 2016 si è concluso nella primavera del 2017 con una proposta di riparto delle risorse sancita dall'intesa della Conferenza Stato-Regioni del 25 maggio 2017. Le risorse comunitarie passano da 31,119 miliardi di euro a 32,764 miliardi di euro con la ripartizione territoriale indicata nella Tab. 7.

In considerazione dell'emergenza territoriale, le autorità italiane hanno negoziato con la Commissione europea un intervento di solidarietà per le regioni Marche, Lazio e Abruzzo colpite dal terremoto dello scorso anno che ha interessato circa 200 milioni di euro, da destinare alla prevenzione dei rischi e ricostruzione. Le risorse residue sono state ripartite nelle macroaree, con un incremento di circa 1,18 miliardi di euro nelle regioni meno sviluppate.

Quanto alla destinazione, tenuto conto degli orientamenti espressi dalla Commissione europea, le risorse aggiuntive, ripartite tra Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sono principalmente rivolte a fronteggiare l'emergenza migratoria, favorire l'occupazione giovanile e realizzare investimenti attraverso strumenti finanziari nella logica del Fondo europeo per gli investimenti strategici (ESIF) e in abbinamento con le relative risorse.

Di conseguenza, in base alla ripartizione indicata nella Tab. 8, le risorse aggiuntive andranno ad incrementare la dotazione finanziaria di Programmi esistenti, che dovranno essere riprogrammati entro la fine dell'anno, in particolare Programmi Nazionali FESR e FSE, come «Imprese e competitività», «Iniziativa PMI», «Legalità» e «Iniziativa occupazione giovani». Le risorse saranno utilizzate a sostegno di

TAB. 8. *Riparto tra Programmi delle risorse aggiuntive derivanti dalla revisione delle allocazioni per l'Italia delle risorse per le politiche di coesione per il periodo 2014-2020 (milioni di euro)*

Programmi	Incremento risorse UE
PON Imprese e competitività	445
PON Iniziativa PMI	220
PON Inclusione	56
PON Legalità	164
Iniziativa occupazione giovani	560
POR Marche	124
POR Lazio	28
POR Umbria	28
POR Abruzzo	20
Totale risorse assegnate	1.645

Fonte: Agenzia di Coesione, Informativa Comitato con funzioni di sorveglianza e di accompagnamento all'attuazione dei programmi 2014-2020, 20 luglio 2017.

una maggiore integrazione tra forme di finanziamenti diversi (contributi e strumenti finanziari), per alimentare investimenti in attuazione della Strategia di specializzazione intelligente, per migliorare l'occupazione e per fronteggiare l'emergenza migranti. A livello territoriale le risorse confluiranno nei POR dei territori colpiti dal sisma.

Alle risorse comunitarie si aggiunge la quota di risorse nazionali rese disponibili con delibera CIPE del 10 luglio 2017 che ha assegnato un importo fino a 800 milioni di euro, quale quota di cofinanziamento nazionale delle risorse europee addizionali di recente attribuite all'Italia dalla Commissione europea. Nel complesso le risorse aggiuntive per lo sviluppo ammontano a poco meno di 2,5 miliardi di euro.

4.3. *Il difficile monitoraggio dell'attuazione del ciclo 2014-2020*

In assenza di dati di monitoraggio ufficiali dell'IGRUE relativi all'attuale ciclo di programmazione, le prime indicazioni sull'andamento dei Programmi 2014-2020 sono desumibili dai dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, relativi ad un indice di avanzamento che confronta il costo dei Programmi selezionati con il contributo assegnato per ciascun Programma²⁴.

Con la cautela derivante dalla possibilità che le indicazioni siano meno complete di quelle derivanti dai dati di monitoraggio, i dati riportati nelle seguenti tabelle indicano un'attivazione pressoché diffusa dei processi di selezione dei progetti, con risultati naturalmente differenziati in relazione ai temi ed alle aree territoriali.

Le indicazioni che emergono dall'esame delle Tabb. 9 e 10 trovano, in qualche caso, riscontro nelle analisi qualitative per obiettivo tematico presentate a luglio

²⁴ Si fa riferimento alla quota complessiva della dotazione finanziaria dei Programmi coperta dal costo ammissibile totale delle operazioni selezionate per il sostegno. L'indicatore, tuttavia, come si vedrà nel prosieguo è fortemente condizionato dalla natura e dalle caratteristiche dei progetti oggetto di selezione, universo fortemente disomogeneo.

TAB. 9. *Fondi strutturali 2014-2020 - Dati di attuazione nei Programmi Operativi Nazionali al 1° gennaio 2017 (milioni di euro, s.d.i.)*

Piani Operativi Nazionali (PON)	Finanziamento totale	Costo ammissibile totale delle operazioni selezionate per il sostegno	Quota della dotazione complessiva coperta dalle operazioni selezionate (%)
PON Iniziative PMI	102,50	102,50	100,00
PON Città metropolitane	892,93	63,35	7,09
PON Cultura e sviluppo	490,93	105,23	21,43
PON <i>Governance</i> e capacità istituzionale	827,70	192,92	23,31
PON Imprese e competitività	2.316,50	77,36	3,34
PON Inclusione	1.238,87	6,53	0,53
PON Infrastrutture e reti	1.843,73	917,25	49,75
PON iniziativa a favore dell'occupazione giovanile	1.513,36	711,67	47,03
PON Legalità	377,67	0,00	0,00
PON Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento	3.019,30	366,99	12,15
PON Ricerca e innovazione	1.286,00	229,68	17,86
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	2.176,51	112,30	5,16
Totale	16.086,00	2.885,77	17,94
Cooperazione territoriale	914,14	138,66	15,17
Totale complessivo	17.000,14	3.024,43	17,79

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

TAB. 10. *Fondi strutturali 2014-2020-Dati di attuazione nei Programmi Operativi Regionali al 1° gennaio 2017 (milioni di euro, s.d.i.)*

Piani Operativi Regionali (POR)	Finanziamento totale	Costo ammissibile totale delle operazioni selezionate per il sostegno	Quota della dotazione complessiva coperta dalle operazioni selezionate (%)
Regioni più sviluppate			
POR Piemonte	1.838,1	339,0	18,44
POR Valle d'Aosta	119,9	48,3	40,24
POR Lombardia	1.940,9	458,8	23,64
POR P.A. Bolzano	273,2	51,7	18,92
POR P.A. Trento	218,6	60,0	27,46
POR Veneto	1.364,3	257,1	18,85
POR Friuli Venezia Giulia	507,2	124,4	24,52
POR Liguria	747,1	113,9	15,25
POR Emilia Romagna	1.268,1	623,2	49,14
POR Toscana	1.525,4	276,5	18,12
POR Umbria	593,8	56,8	9,56
POR Marche	625,4	87,7	14,02
POR Lazio	1.815,6	627,4	34,55
Totale	12.837,9	3.124,6	24,34
Regioni in transizione			
POR Abruzzo	374,0	63,5	16,98
POR Molise	153,6	12,6	8,19
POR Sardegna	1.375,8	234,4	17,04
Totale	1.903,4	310,5	16,31
Regioni meno sviluppate			
POR Campania	4.950,7	2.332,6	47,12
POR Puglia	7.121,0	2.437,8	34,23
POR Basilicata	1.115,7	178,4	15,99
POR Calabria	2.379,0	829,4	34,86
POR Sicilia	5.378,0	1.503,6	27,96
Totale	20.944,3	7.281,8	34,77
Totale generale	35.685,6	10.716,9	30,03

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

2017 nella riunione del Comitato che sorveglia e accompagna l'andamento dell'Accordo di Partenariato nel suo complesso²⁵, in altri casi potrebbero essere indicative di approcci più o meno rigorosi nella raccolta ed invio dei dati a livello di Programma.

A livello nazionale ad esempio, la difficoltà di selezione di progetti evidente nel PON «Inclusione», indicata dalla bassissima quota, pari allo 0,53%, di operazioni selezionate a fronte del contributo assegnato, riflette la più lenta attuazione dell'Obiettivo tematico 9, i cui temi di inclusione, lotta alla povertà ed al disagio rappresentano un ambito nuovo in cui si sperimentano approcci innovativi con una compartecipazione di soggetti diversi ed in cui le cornici organizzative e di governo sono scarsamente consolidate presso le Amministrazioni responsabili. Meno spiegabili appaiono le indicazioni riguardanti il PON «Legalità» ed il PON «Imprese e competitività», in cui si rileva una quota di progetti selezionati rispettivamente nulla, o molto bassa, pari al 3,34% del contributo assegnato. Per questi PON, caratterizzati da strutture di attuazione consolidate, gli indici appaiono poco rappresentativi delle attività in corso, se paragonati con le indicazioni relative agli altri Programmi.

Fattori che spiegano l'ampia quota di progetti selezionati rispetto al contributo assegnato, evidente in alcuni Programmi, possono essere la presenza nei Programmi di progetti a cavallo di programmazione, ossia già selezionati nel ciclo precedente (come nel caso del PON «Infrastrutture e reti»), oppure la presenza di strumenti finanziari (PON Iniziativa PMI) in cui la costituzione di uno strumento di importo elevato può consentire con un'unica operazione di selezionare progetti dal valore ingente ad inizio del ciclo di programmazione.

Riguardo agli andamenti dei POR, a fronte di un valore medio complessivo nazionale che indica pari al 30,03% la quota del contributo assegnato coperto da operazioni selezionate, i Programmi delle regioni meno sviluppate appaiono in una fase più avanzata sia di quelli delle regioni in transizione (in cui si registrano in media progetti finanziati che coprono il 16,31% del contributo assegnato), sia di quelli delle regioni del Centro-Nord (nelle quali la quota di progetti finanziati è pari al 24,34% della dotazione dei Programmi), con quote del 47,12%, 34,86% e 34,23% della dotazione coperta da progetti selezionati rispettivamente per il POR Campania, il POR Calabria e il POR Puglia. Dato peculiare e anormalmente basso in confronto alle altre regioni meno sviluppate è quello del POR Basilicata, in cui i progetti selezionati coprono appena il 15,99% della dotazione di Programma.

In questa fase di debolezza dei dati quantitativi, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale pare opportuno richiamare alcune indicazioni derivanti dall'esame qualitativo dell'avanzamento dei Programmi per alcuni obiettivi tematici, riportando alcuni spunti e considerazioni di sintesi.

²⁵ Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020, *Informativa per la riunione di Comitato tenuta a Roma, 20 luglio 2017*, tratta dal sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

In generale, il soddisfacimento delle condizionalità *ex ante* e la presenza di strategie nazionali unificanti (tra tutte la Strategia di specializzazione intelligente, la Strategia unitaria per la Banda Ultralarga, il Piano nazionale per le infrastrutture) nella fase attuativa sta producendo effetti positivi, orientando le risorse dei Programmi nella direzione di focalizzarle sugli interventi prioritari e accelerando i processi di implementazione.

In relazione alla Strategia di specializzazione intelligente, l'indirizzo verso la valorizzazione delle competenze distintive dei territori e l'attenzione alle prospettive di sviluppo dei mercati a più alto valore aggiunto, pur presenti e realizzati, sono migliorabili soprattutto in relazione alla concentrazione delle risorse in fase di pubblicazione di bandi ed avvisi. I ritardi maggiori in tema di ricerca e innovazione riguardano le azioni infrastrutturali, relative a *cluster* e centri di ricerca ed i progetti più complessi, riconducibili alle difficoltà di coordinamento multilivello e alla debole integrazione tra Fondi (FESR e FSE per le azioni di valorizzazione del capitale umano) e tra Fondi SIE e Programmi a gestione diretta UE.

Riguardo alle azioni di attuazione dell'Agenda digitale appare in ritardo la programmazione per i servizi al cittadino ed alle imprese, per le azioni rivolte all'incremento della domanda, in considerazione dei deboli livelli di progettualità. Per contro, in relazione alla parte infrastrutturale, sebbene si registri un avanzamento lento per la complessità dell'avvio del Grande progetto di Banda Ultralarga, risulta decisivo il ruolo di soggetti centrali per la creazione di un'unica infrastruttura, buono appare il livello di coordinamento nell'ambito di un quadro nazionale unificante definito da un unico grande progetto, che integra risorse di fonti diverse e individua in INFRATEL un unico soggetto attuatore. Più critico appare l'avvio delle azioni dei POR che declinano a livello locale gli obiettivi dell'Agenda digitale con riferimento all'ambito urbano ed alle aree interne.

Le attività di sostegno della competitività delle piccole e medie imprese registrano un discreto avanzamento, a sottolineare l'importanza della continuità amministrativa ed i vantaggi legati al perfezionamento di esperienze pregresse. Più critica appare tuttavia, da un lato, l'integrazione tra sostegno agli investimenti ed il miglioramento delle azioni di contesto legate all'accesso al credito e, dall'altro, il coordinamento tra i diversi livelli di governo (nazionale e regionale) per lo sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese. In quest'ultimo ambito si registra una dispersione delle risorse nei Programmi, senza che vi sia un necessario coordinamento e la scarsa focalizzazione in fase di attuazione sulla capacità di attrarre investimenti.

Le azioni infrastrutturali e di governo legate alle sfide dell'adattamento ai cambiamenti climatici, al contrasto del dissesto idrogeologico ed alla tutela dell'ambiente registrano avanzamenti negli investimenti quando le opere sono in continuità con il passato. La messa in funzione del Fondo per la progettazione nazionale²⁶ è essenziale per ovviare alla scarsità di progetti esecutivi che caratterizza le opere di

²⁶ Da ultimo si veda il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2016 recante *Modalità di funzionamento del «Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico», di cui all'articolo 55 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.*

contrasto al dissesto idrogeologico più urgenti e che riguardano maggiore quota di popolazione a rischio. Le difficoltà attuative indicano nell'accentramento delle stazioni appaltanti una soluzione in caso di numerosità di soggetti attuatori di livello locale. Si registrano pochi progetti selezionati per gli ambiti delle bonifiche e dei rifiuti.

Per la logistica e reti di trasporto, ritorna il tema della importanza della continuità con il precedente ciclo di programmazione e l'importanza della scelta di ancorare ad ambiti territoriali/progettuali (come ad es. le aree logistiche integrate) una strategia di sviluppo che guardi in maniera integrata a tutte le possibili fonti di finanziamento.

In sintesi, l'analisi individua la disponibilità di progettualità avanzata, la capacità attuativa di gestire processi complessi sotto il profilo tecnico, normativo e negoziale (es. stazioni appaltanti), la capacità di integrazione di fonti di finanziamento diverse – comprese le risorse private – quali «must» per realizzare progetti di qualità.

La considerazione che gli investimenti avanzano in termini di cantierabilità quando sono in continuità con il passato, manifesta l'esigenza di aprire e di sostenere cantieri di progettazione e realizzazione di nuovi progetti, dotati della necessaria rilevanza nell'ambito delle strategie adottate, ed accompagnati dal corredo di requisiti indetificati come «condizioni di successo». Non sembrano tra questi, i numerosi Comitati con funzioni di sorveglianza e i gruppi di lavoro, previsti dall'AdP o costituiti successivamente. Così come la definizione di obiettivi di spesa certificata funzionali al monitoraggio dell'avanzamento dei Programmi e a stimolare l'accelerazione della spesa – che ha condotto alla proposta attualmente in discussione di individuare quattro scadenze annuali per la rilevazione della spesa a livello di PO – è una condizione necessaria al monitoraggio, ma non sufficiente alla soluzione delle criticità.

Dal prossimo anno si ricomincerà a discutere di assorbimento e di accelerazione della spesa, nell'approssimarsi dei momenti di verifica. Il primo riguardante l'n+3 al 2017, scadenza valida per 20 Programmi approvati nel 2014: a quella data dovranno essere certificate spese per 1,1 miliardo di euro comprese quelle dell'Iniziativa Occupazione giovani. Più rilevante la verifica di fine 2018, riguardante i *target* n+3 di tutti i Programmi (approvati nel 2014 e nel 2015) e che prescrive un ammontare di spesa da certificare pari a 8,7 miliardi di euro.

Ma la scadenza più rilevante riguarda il *performance framework*, ossia la verifica del raggiungimento di indicatori di realizzazione legati al completamento dei progetti, che condiziona la distribuzione di una riserva finanziaria. Rispetto a questa scadenza si discute di una modifica degli indicatori che consentirebbe di avere una interpretazione più flessibile in tutta Europa dei *target* definiti al momento dell'approvazione dei Programmi.

5. PERSEGUIRE L'ADDIZIONALITÀ DELLE POLITICHE DI COESIONE: IL *MASTERPLAN* E LA «CLAUSOLA DEL 34%»

5.1. *La duplice sostitutività: un livello strutturalmente più basso di investimenti pubblici*

La riflessione sulla politica di coesione europea, sui limiti e i problemi connessi alla sua attuazione, non deve far perdere di vista un dato di fondo: a mancare, nello scorso ciclo, è stata sostanzialmente la leva nazionale delle politiche di coesione. Lo mostra la dinamica del FSC del ciclo precedente, analizzato nel Rapporto dell'anno precedente, da cui emergeva un sostanziale dimezzamento del Fondo e una parzialissima attuazione del rimanente (al 31 dicembre 2016, appena il 21% del totale monitorato)²⁷. Lo rivela ancora oggi il lento avanzamento del Piano di Azione Coesione (v. *supra*), oltre al suo marcato ridimensionamento.

La dimensione finanziaria fortemente ridotta, gli strutturali *deficit* progettuali e amministrativi emersi nell'attuazione delle politiche di sviluppo, non spiegano per intero la scarsa efficacia del ciclo di programmazione concluso. Nel corso di questi anni, abbiamo via via evidenziato ulteriori aspetti maggiormente problematici per lo sviluppo, e pertanto ci limitiamo a richiamarne i titoli: mancanza di un coordinamento strategico nella gestione delle politiche, frammentazione e dispersione degli interventi, mancato nesso con le politiche generali ordinarie.

A questi limiti di fondo si è cercato di ovviare dalla fine del 2011, con una serie di meccanismi che hanno determinato un miglioramento importante nella *performance* delle amministrazioni, essenzialmente legata però all'assorbimento dei Fondi strutturali europei, per evitare il rischio di «perdere» le risorse. Come detto, tuttavia, l'intenso sforzo delle amministrazioni per il conseguimento del pieno assorbimento delle risorse europee, in qualche caso ha persino aumentato i limiti già evidenziati della programmazione: e in particolare, la sostitutività sotto il profilo finanziario e la dispersione strategica degli interventi. Infatti, l'effetto di «spiazzamento» che si è realizzato in particolare sul PAC e, soprattutto, sul FSC, che hanno finito per rappresentare dei «bacini di *overbooking*» per progetti poi rendicontati con risorse europee: ciò è testimoniato, più che da un monitoraggio degli interventi (qui assai carente), dal livello di spesa registrato dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, mai così basso in particolare per il FSC.

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

²⁷ Per il monitoraggio del FSC 2007-2013, cfr. la *Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Allegata al DEF 2017.

A parte i dati di monitoraggio e le relazioni finali di attuazione, è l'andamento finanziario della spesa a fornire la più evidente dimostrazione di quanto sostenuto. La Tab. 13, elaborata sulla base della recente diffusione delle serie aggiornate sui principali aggregati di spesa pubblica elaborate dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)²⁸ mostra cosa è accaduto al FSC, da ricondurre alla voce «Risorse aree sottoutilizzate».

Nel 2015, l'anno in cui nel Mezzogiorno si è registrato un incremento di spesa in conto capitale connesso essenzialmente alla chiusura del ciclo di programmazione dei Fondi europei 2007-2013, la spesa del FSC nel Mezzogiorno è stata di appena di 1,3 miliardi (in euro 2010), e così anche nel 2014, i punti più bassi toccati in tutta la serie storica.

Nel 2016, tuttavia, purtroppo non pare che, finito l'effetto «spiazzamento» della rendicontazione delle risorse europee, la spesa del FSC sia ripartita: si registra un modesto incremento, 1,6 miliardi, tuttavia ben lontano dai livelli tenuti ancora fino al 2013.

Più in generale, la dinamica della spesa in conto capitale che emerge dal Quadro Finanziario Unico è particolarmente scoraggiante. Nel 2016, la spesa totale in conto capitale della P.A., ha raggiunto a livello nazionale il livello più basso della sua serie storica, con 35,2 miliardi di euro, pari allo 0,2% del PIL, un calo che è gravato essenzialmente sul Mezzogiorno, che raggiunge appena lo 0,8% del PIL, perdendo quasi 3 miliardi di euro (a valori costanti 2010) rispetto all'anno precedente.

Il modesto incremento del 2015 certo non è stato effimero (ha continuato a produrre nell'area effetti positivi cumulati anche nel 2016), ma non ha interrotto il *trend* negativo che va avanti dai primi anni Duemila ed è stato aggravato dalla crisi. La quota di spesa complessiva in conto capitale nel Mezzogiorno scende nel 2016 al 36,9% del totale nazionale.

In parziale recupero al Sud, rispetto agli ultimi anni 2013-2015, è la spesa «ordinaria» in conto capitale che aveva toccato livelli bassissimi (meno del 20% del totale nazionale), anche per l'effetto sostitutivo della spesa «aggiuntiva» dovuto all'obiettivo (conseguito) di pieno assorbimento delle risorse europee. Tuttavia, la spesa «ordinaria» in conto capitale, con i 7,5 miliardi del 2016, risulta inferiore di circa un quarto rispetto alle medie che si sono registrate fino alla crisi dei debiti sovrani: un livello sostanzialmente inadeguato, che vanifica l'effetto delle risorse delle politiche di coesione europea e nazionale, che perdono del tutto il carattere di addizionalità e di aggiuntività.

Ora, che vi fosse un rallentamento nel 2016, primo anno di avvio della spesa del nuovo ciclo di Fondi strutturali e di lenta definizione del *Masterplan*, oltre che di implementazione del nuovo Codice degli Appalti, era tutto sommato prevedibile: tuttavia, appare che dopo la crisi delle finanze pubbliche il Mezzogiorno e l'Italia si situino su un livello strutturalmente più basso di spesa in conto capitale, che rivela

²⁸ Conti Pubblici Territoriali, *Relazione annuale CPT 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Roma, 2017.

TAB. 11. *Quadro Finanziario Unico. La spesa in conto capitale della P.A. in Italia dal 2000 al 2016 (valori in miliardi di euro costanti 2010)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (a)
	Mezzogiorno																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,9	25,0	24,3	22,6	22,8	21,1	21,2	20,9	21,0	22,1	18,0	17,7	15,4	14,1	13,4	15,8	13,0
Spesa in conto capitale in rapporto al PIL (%)	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8
- Risorse ordinarie	11,3	8,7	12,3	11,6	10,9	9,6	9,2	8,6	10,2	11,7	10,2	8,6	7,8	5,4	5,2	4,4	7,5
- Risorse aggiuntive	11,6	16,3	12,0	11,0	11,9	11,5	12,0	12,3	10,8	10,4	7,8	9,1	7,6	8,7	8,2	11,4	5,5
- Fondi strutturali UE al netto formazione	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	3,5	3,7	3,4	3,8	2,4	3,6	3,0	3,5	3,9	6,3	2,3
- Cofinanziamento al netto formazione	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	2,9	2,4	1,3	1,9	1,8	2,5	2,9	3,8	1,6
- Risorse aree sottoutilizzate	6,1	6,9	7,5	4,8	5,1	4,7	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	1,6
	Italia																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	57,4	60,4	61,2	59,8	61,4	56,9	57,2	59,8	61,6	62,1	53,4	48,8	44,1	40,5	35,9	37,7	35,2
Spesa in conto capitale in rapporto al PIL (%)	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8	3,5	3,4	3,5	3,7	3,9	3,3	3,0	2,8	2,6	2,3	2,4	2,2
- Risorse ordinarie	42,6	41,1	47,1	45,8	46,4	42,3	42,3	44,8	48,8	48,6	42,5	36,3	33,4	28,2	25,0	22,5	27,5
- Risorse aggiuntive	14,8	19,3	14,1	14,0	15,0	14,6	14,9	15,0	12,8	13,5	10,9	12,5	10,7	12,3	10,9	15,2	7,7
- Fondi strutturali UE al netto formazione	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	4,3	4,5	3,9	4,5	3,1	4,5	3,9	4,5	5,1	7,8	3,1
- Cofinanziamento al netto formazione	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,4	3,6	3,4	2,4	3,2	3,0	4,2	4,1	5,9	2,5
- Risorse aree sottoutilizzate	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	6,3	6,1	5,3	5,6	5,4	4,8	3,8	3,6	1,7	1,5	2,1
	Quota % Mezzogiorno su Italia																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	39,9	41,4	39,7	37,8	37,1	37,1	37,1	34,9	34,1	35,6	33,7	36,3	34,9	34,8	37,3	41,9	36,9
- Risorse ordinarie	26,5	21,2	26,1	25,3	23,5	22,7	21,7	19,2	20,9	24,1	24,0	23,7	23,4	19,1	20,8	19,6	27,3
- Risorse aggiuntive	78,4	84,5	85,1	78,6	79,3	78,8	80,5	82,0	84,4	77,0	71,6	72,8	71,0	70,7	75,2	75,0	71,4
- Fondi strutturali UE al netto formazione	75,0	84,7	85,2	78,6	80,0	78,3	81,4	82,2	87,2	84,4	77,4	80,0	76,9	77,8	76,5	80,8	74,2
- Cofinanziamento al netto formazione	65,8	80,0	78,6	69,0	71,1	69,6	72,1	75,0	80,6	70,6	54,2	59,4	60,0	59,5	70,7	64,4	64,0
- Risorse aree sottoutilizzate	87,1	87,3	87,2	85,7	85,0	87,0	85,7	86,9	84,9	75,0	75,9	75,0	73,7	75,0	82,4	86,7	76,2

(a) Indicatore Anticipatore CPT.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, 2016.

non soltanto un problema di spazi finanziari, ma una «strutturale» perdita, ad ogni livello di governo, di capacità progettuale e realizzativa per gli investimenti pubblici, in parte dovuta ad una macchina pubblica in cui l'età media delle risorse umane è sempre più alta e dove scarseggiano le competenze tecniche necessarie, anche per il coordinamento dell'azione pubblica per lo sviluppo con gli strumenti di ingegneria finanziaria e gli investitori istituzionali. Inoltre, la corruzione endemica (in tutte le aree del Paese), oltre ad avere effetti negativi diretti, unite a un sistema complesso di procedure, sembra avere come effetto indiretto la tendenza a declinare l'assunzione di responsabilità da parte di molte amministrazioni nell'avvio degli appalti pubblici.

A rilanciare gli investimenti nel Mezzogiorno, dovrebbe giungere l'implementazione del c.d. *Masterplan*, il cui impatto finanziario dovrebbe migliorare nel 2017, ma in una misura che non sembra in grado di compensare il *trend* di declino della spesa in conto capitale descritto. Mentre, uno strumento di impatto potenzialmente molto maggiore, benché non immediato, è rappresentato dalla recente introduzione della c.d. «clausola del 34%» per le risorse «ordinarie» in conto capitale.

5.2. I Patti per lo sviluppo e il difficile monitoraggio della loro attuazione

Con il c.d. *Masterplan* e i conseguenti *Patti per lo sviluppo del Mezzogiorno*, il Governo nel corso del 2016 ha definito una strategia di politica di coesione nazionale, colmando il grande limite dell'Accordo di Partenariato, ovvero il superamento dell'unitarietà della programmazione delle politiche di coesione europee e nazionali, previsto nel ciclo di programmazione precedente, benché smentito nella prassi attuativa.

Al di là di alcuni ritardi e limiti dell'impostazione, già evidenziati nel Rapporto dello scorso anno, a partire da alcuni Patti che sembrano essersi tradotti più in una mera azione di ricognizione di interventi – talvolta molto particolari – che non in una vera e propria programmazione dello sviluppo, si tratta di una positiva discontinuità.

Sul piano finanziario, l'intervento è importante in quanto prevede la mobilitazione dell'insieme delle risorse disponibili per la coesione europea e nazionale e rappresenta la prima organica programmazione del FSC 2014-2020: il totale degli interventi sarebbe di quasi 40 miliardi di euro, di cui 13,4 di FSC. L'FSC per il nuovo ciclo, infatti, pur con oltre un anno di ritardo rispetto alla normativa, ha finalmente raggiunto sul piano della *governance* (con la Cabina di regia istituita con il D.P.C.M. 25 febbraio 2016) e sul piano programmatico (con le delibere CIPE n. 25 e 26 del 10 agosto 2016)²⁹ la piena operatività.

²⁹ Per un'analisi dettagliata. cfr. G.P. Boscariol, *Programmazione e assegnazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2017, pp. 21 ss.

TAB. 12. *Patti per lo sviluppo del Mezzogiorno- Risorse complessive e Risorse FSC 2014-2020 assegnate ai Patti, suddivise per aree tematiche*

	Infrastrutture	Ambiente	Sviluppo economico e produttivo	Agricoltura	Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	Rafforzamento P.A.	Totale
Risorse complessive dei Patti								
Totale risorse complessive (mln di euro)	16.878	11.250	6.008	250	2.704	2.130	659	39.879
Quota sul totale (%)	42,3	28,2	15,1	0,6	6,8	5,3	1,7	100
FSC 2014-2020 dei Patti								
Totale risorse FSC 2014-2020 (mln di euro)	5.568	4.716	1.326	70	1.338	333	58	13.409
Quota sul totale (%)	41,5	35,2	9,9	0,5	10,0	2,5	0,4	100,0

Fonte: Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno.

Le aree di intervento individuate nei Patti, come già rilevato, appaiono del condivisibili e coerenti con le «aree tematiche nazionali» del nuovo FSC³⁰. Sulla base degli ultimi dati forniti dal Ministero della Coesione Territoriale e del Mezzogiorno, si prevede un ulteriore rafforzamento dell'area infrastrutture, che arriva al 42,3% del totale complessivo.

Per quanto riguarda l'attuazione dei *Patti per lo sviluppo*, dopo il lento avvio del 2016 (l'ultimo «Patto», con la Città di Cagliari, era stato siglato a novembre), nel 2017 si è registrata un'accelerazione. Una certa eterogeneità nella stipula dei singoli «Patti» ha reso particolarmente difficile il monitoraggio; sono in corso presso il Ministero della Coesione Territoriale e del Mezzogiorno le verifiche necessarie per rendere omogenee tra le voci e di avanzamento.

Dal quadro aggregato che ci è stato fornito (Tab. 13), emerge che i *Lavori in corso di esecuzione, completati* – una voce ampia che comprende interventi in fase di esecuzione, in collaudo, in chiusura di intervento o messa in esercizio, o interventi o lotti già completati – rappresenterebbero una quota pari al 17,4% del totale. Mentre gli interventi *In affidamento* – per i quali sono già avviate le procedure di approvazione del progetto, ovvero sono in corso le procedure di aggiudicazione e affidamento – valgono al 30 giugno 2017 l'11,8% del totale. Gli interventi *Con progettazione in corso* – per cui siamo alla fase del progetto di fattibilità secondo il nuovo Codice degli appalti, o alla fase della progettazione definitiva o esecutiva – sono il 23,5% del totale.

Pertanto, circa la metà degli interventi dei *Patti per lo sviluppo* è in una fase preliminare, in cui è ancora in corso la ricognizione puntuale dei progetti coerenti con l'intervento strategico previsto o in cui si deve ancora avviare una progettazione operativa.

Il risultato del 17,4% dei progetti in esecuzione o completati è la sintesi, secondo le informazioni fornite dal Ministero, di una forte disomogeneità tra gli stati di avanzamento dei «Patti», per cui sono in corso le verifiche per garantire una omogeneità tra le voci di avanzamento e la programmazione. Infatti, alcune Regioni potrebbero aver inserito alla voce «progetti eseguiti» interventi e progetti risalenti a programmazioni precedenti, risultando all'apparenza più avanti di altre, ben più virtuose, che invece hanno avviato nell'anno interventi e progetti nuovi e il cui valore addizionale, per lo sviluppo, in realtà è maggiore.

In ogni caso, il risultato testimonia l'accelerazione impressa nei primi mesi del 2017. Il valore assoluto dei progetti in esecuzione o completati ammonta a circa 7 miliardi di euro, una cifra senz'altro rilevante ma che, considerato che riguarda un

³⁰ Va ricordato che una quota importante del FSC 2014-2020, non assegnata con la delibera 26/2016 ai Patti per lo sviluppo del Mezzogiorno, dovrebbe essere rappresentata dall'80% dei 15,2 miliardi programmati dalla delibera n. 25, che li ripartisce nelle seguenti aree tematiche: 1. Infrastrutture, 11,5 miliardi; 2. Ambiente, 1,9 miliardi; 3.a. Sviluppo economico e produttivo, 1,4 miliardi; 3.b. Agricoltura, 400 milioni. Nella riunione del 1° dicembre 2016 il CIPE ha approvato i Piani operativi presentati dai Ministeri dello Sviluppo Economico (delibera n. 52), delle politiche agricole (delibera n. 53), delle infrastrutture e dei trasporti (delibera n. 54), e dell'ambiente (delibera n. 54), nelle suddette aree tematiche, secondo le indicazioni della delibera n. 25.

TAB. 13. *Stato di avanzamento dei Patti per lo sviluppo del Mezzogiorno (al 30 giugno 2017) (valori in milioni di euro, s.d.i.)*

	Risorse complessive	Percentuale sulle risorse complessive (%)
Interventi in programmazione	11.685	29,3
Avvio progettazione	7.176	18,0
Con progettazione in corso	9.381	23,5
In affidamento	4.687	11,8
Lavori in corso di esecuzione, completati	6.950	17,4
Totale risorse	39.879	100,0

Legenda: *Interventi in programmazione*: fase di individuazione puntuale dei progetti che compongono l'intervento strategico già selezionato.

Avvio progettazione: studio preliminare, studi di prefattibilità e fattibilità.

Con progettazione in corso: progetto di fattibilità secondo il nuovo codice DL 50/2016, progetto definitivo ed esecutivo.

In affidamento: procedura di approvazione progetto, procedure di aggiudicazione e di affidamento.

Lavori in corso di esecuzione, completati: esecuzione lavori, collaudo, chiusura intervento, messa in esercizio lotti già completati.

Fonte: Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno.

ammontare complessivo di tutte le risorse aggiuntive a disposizione, non pare sia in grado di imprimere una forte crescita, almeno nel 2017, alla spesa per investimenti nel Mezzogiorno.

5.3. *L'importanza della «clausola del 34%» per perseguire l'addizionalità*

Una potenzialità ben maggiore di accrescere il volume complessivo degli investimenti nell'area, è rappresentata invece dalla c.d. «clausola del 34%» degli investimenti, che consentirebbe, assicurando una quota «elevata» ed «equilibrata» di risorse ordinarie in conto capitale nell'area, di garantire il rispetto di quei principi di aggiuntività e addizionalità delle risorse delle politiche di coesione, che finora è sempre mancato.

Il c.d. decreto «Mezzogiorno», in sede di conversione, all'art. 7-bis, comma 2, della legge 27 febbraio 2017, n. 18, ha sancito dei «Principi per il riequilibrio territoriale»: l'obiettivo, cioè, di destinare al Mezzogiorno «con riferimento ai programmi di spesa (...) delle amministrazioni centrali (...) un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento»: la popolazione del Mezzogiorno è, attualmente, circa il 34% di quella nazionale.

Non è la prima volta che si pone il tema di una riserva di investimenti per il Sud. Già in passato si era stabilito di destinare una quota specifica della spesa in conto capitale a favore delle regioni meridionali: nei DPEF di metà anni Duemila l'obiettivo fu fissato al 30% delle risorse ordinarie e al 45% di quelle totali; successivamente, nella Finanziaria del 2005, fu scritto che le Amministrazioni centrali si dovevano conformare all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30% della spesa ordinaria in conto capitale. Ma poi, dal DPEF 2009-2011, tale obiettivo pro-

TAB. 14. *Scostamenti % e assoluti rispetto alla variazione effettiva di PIL e occupazione nell'ipotesi dell'attivazione «clausola 34%» delle risorse ordinarie al Sud; periodo di simulazione: 2009-2015*

Anni	Sud			Centro-Nord			Italia		
	PIL %	ULA %	ULA valori assoluti (a)	PIL %	ULA %	ULA valori assoluti (a)	PIL %	ULA %	ULA valori assoluti (a)
2009	0,7	0,3	21,8	-0,3	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
2010	1,0	0,7	47,2	-0,1	-0,1	-19,3	0,2	0,1	28,7
2011	0,7	0,7	46,2	-0,2	n.s.	n.s.	n.s.	0,2	37,6
2012	0,8	0,6	40,1	-0,2	n.s.	n.s.	n.s.	0,1	27,3
2013	0,8	0,6	43,1	-0,2	n.s.	n.s.	n.s.	0,1	29,3
2014	1,1	0,8	51,0	-0,2	n.s.	n.s.	0,1	0,2	37,3
2015	0,6	0,6	41,9	-0,3	-0,1	-18,3	n.s.	0,1	25,6
Variazione complessiva 2015-2008									
A – Situazione verificatasi effettivamente	-10,7	-6,8	-490,5	-6,3	-2,1	-376	-7,4	-3,4	-867,8
B – Con attivazione «clausola 34%»	-5,4	-2,8	-199,2	-7,6	-2,3	-413,6	-7,2	-2,7	-682
Differenza tra situazione A-B	5,3	4,0	291,3	-1,3	-0,2	-37,6	0,2	0,7	185,8

(a) Migliaia di unità.

N.s.: Non diverso da zero con pratica certezza.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su modello NMODS.

grammatico, mai perseguito e raggiunto nella prassi (come si vede nella Tab. 11), fu del tutto rimosso.

La norma di riequilibrio territoriale si rivolge esclusivamente alle Amministrazioni centrali dello Stato, mentre dovrebbe valere a maggior ragione per i diversi livelli di governo della P.A., se non per il Settore Pubblico Allargato, dove si registrano differenze territoriali a svantaggio del Sud molto marcate.

La SVIMEZ³¹ ha stimato quanto avrebbe positivamente inciso, negli anni della crisi, l'applicazione della «clausola del 34%» alla spesa complessiva in conto capitale della P.A., non solo a quella delle Amministrazioni centrali. Il risultato è un eclatante aumento delle risorse ordinarie in conto capitale al Sud (con conseguente decremento al Centro-Nord), ovviamente di molto superiore alla simulazione «prudenziale» effettuata dai CPT³² con riferimento alle sole Amministrazioni centrali: tra il 2009 e il 2015 gli aumenti medi annui sarebbero stati dell'ordine di circa 4,5 miliardi.

Con queste risorse, gli effetti sull'economia e sull'occupazione al Sud sarebbero stati assai rilevanti: la grande recessione non sarebbe stata una grande recessione. Se tra il 2009 e il 2015 (Tab. 14) fosse stata attivata la «clausola del 34%», il PIL del Sud avrebbe praticamente dimezzato la perdita accusata, che sarebbe stata pari al -5,4% mentre il calo effettivo è stato del -10,7%.

Analoghi effetti si sarebbero avuti per l'occupazione, in quanto la diminuzione sarebbe stata pari a -2,8% invece del -6,8% registrato: ciò significa che si sareb-

³¹ Cfr. A. Giannola e S. Prezioso, *La «clausola del 34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015*, Nota SVIMEZ, marzo 2017.

³² Conti Pubblici Territoriali, *Relazione annuale CPT 2017*, cit.

bero persi non mezzo milione di posti di lavoro ma circa 200 mila, salvandone di fatto 300 mila.

L'esercizio mostra come il saldo netto sia positivo a livello nazionale sia per la dinamica del PIL (+0,2%), sia per quello fortemente positivo che riguarda l'occupazione, migliorando la perdita di oltre 185 mila unità. E ciò proprio grazie all'impatto del criterio redistributivo sul Mezzogiorno. Ad esso si contrappone un effetto depressivo molto più contenuto nel Centro-Nord, dove la caduta del PIL sarebbe stata pari a -7,6% a fronte del dato storico del -6,8%, con un sacrificio occupazionale di appena due decimi di punto percentuale (equivalente a 37.600 occupati). Ciò anche in conseguenza del fatto che una parte della domanda aggiuntiva che si crea nel Sud in seguito all'attivazione della «clausola del 34%» è soddisfatta con produzione e occupazione attivata nelle regioni del Centro-Nord.

L'implementazione della «clausola del 34%», tuttavia, non è affatto semplice, anche per il solo livello delle Amministrazioni centrali. Per la SVIMEZ, il rischio principale è che, in questa prima fase (in cui si attende una Direttiva e un D.P.C.M. sul monitoraggio), una ricognizione troppo restrittiva dei programmi di spesa «ripartibili» per l'attuazione della norma si discosti sensibilmente dall'obiettivo di effettivo riequilibrio territoriale. In questa fase, è allora auspicabile pensare a un'indicazione che, per i programmi individuati come ripartibili, destini al Mezzogiorno un volume di risorse che sia «al minimo» proporzionale alla popolazione.

In realtà, l'obiettivo potrebbe essere perseguito con un deciso aumento della spesa «ordinaria» in conto capitale, che però vista la situazione finanziaria del Paese non pare all'ordine del giorno, pur rimanendo un obiettivo essenziale a cui tendere: del resto, serve a poco ristabilire un principio di equità territoriale della spesa in conto capitale se poi continua il lungo declino del suo ammontare complessivo, in corso dall'inizio degli anni Duemila.

Pertanto, si tratta dell'avvio di un percorso, finalizzato al progressivo avvicinamento all'obiettivo di riequilibrio territoriale, che dovrà necessariamente passare attraverso una profonda ridefinizione dei programmi di spesa in conto capitale, che tenga conto di questa «norma di principio», senza correre il rischio di determinare una incapienza delle risorse stesse o, per mancata capacità di spesa nel Mezzogiorno sugli attuali programmi e linee di intervento, di determinare nell'immediato una ulteriore riduzione della spesa complessiva in conto capitale.

Infine, per dare maggiore cogenza all'attuazione dell'obiettivo del riequilibrio territoriale della spesa ordinaria in conto capitale, si potrebbe immaginare una norma che possa avere la funzione di un effettivo stimolo alle Amministrazioni centrali a destinare risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno e al sistema istituzionale e produttivo meridionale a presentare progetti validi.

L'idea sarebbe di istituire un apposito «Fondo di riequilibrio territoriale della spesa ordinaria in conto capitale» – di fatto, un fondo di perequazione delle risorse ordinarie in conto capitale – in cui riversare le risorse che le Amministrazioni non sono state in grado di destinare al Mezzogiorno ai sensi dell'art. 7-bis, per finanziare successivamente i programmi di spesa che si sono maggiormente rivelati in grado di perseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale.

XII. Credito insufficiente per una ripresa da consolidare

1. UNA RIPRESA ECONOMICA ANCORA DA RAFFORZARE

Nel corso del 2016 e nella prima metà del 2017 i principali indicatori macroeconomici mostrano che le prospettive di ripresa nelle principali aree dell'economia mondiale si stanno rafforzando, anche grazie all'azione delle politiche espansive. Il commercio internazionale ha accelerato, beneficiando del consolidamento degli investimenti in molti paesi.

La ripresa dell'economia italiana iniziata nel 2015, dopo sette anni di crisi, è proseguita nel 2016 con un incremento del PIL pari allo 0,9%, contro lo 0,8% registrato nell'anno precedente: risultati certamente insufficienti se si pensa che tra il 2008 e il 2014 i livelli di attività si erano contratti di nove punti percentuali. Nel Mezzogiorno il prodotto è cresciuto nel 2016 dell'1% (contro lo 0,8% del Centro-Nord); tuttavia, esso si trova ancora di circa 6 punti percentuali sotto al livello del 2007 (nel Centro-Nord il divario è di circa 11 punti percentuali). In definitiva, tenendo conto che la ripresa economica si riflette positivamente sulla stabilità finanziaria delle famiglie (incremento lieve del reddito disponibile) e su una minore vulnerabilità finanziaria delle imprese che dovrebbe agire positivamente sulla propensione all'investimento, con un leggero miglioramento della qualità del credito, si prevede¹ ottimisticamente che nel 2017 la crescita dovrebbe oscillare intorno all'1,4%, anche se permane un certo grado di incertezza sugli sviluppi economici e politici, anche internazionali.

Sebbene si sia verificata un'inversione di tendenza della dinamica degli investimenti, con una crescita pari al 2,9% nel 2016 per l'economia italiana nel suo complesso (+2,9% al Sud e +3% nel resto del Paese), con previsioni per gli anni successivi cautamente favorevoli (4% nel 2017, ma 2,6% nel 2018), ciò non è certamente sufficiente a recuperare il ridimensionamento rilevante della base produttiva verificatosi negli anni della crisi; non si deve infatti dimenticare che tra il 2008 e il 2015 gli investimenti sono diminuiti nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno rispetti-

¹ Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, luglio, 2017.

vamente del 26% e del 41%; a tale riguardo sono risultate dunque particolarmente tempestive le modifiche apportate alla normativa che regola la concessione del Credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, che possono spingere gli investimenti delle imprese nella seconda parte del 2017.

Per quanto concerne i consumi, a livello nazionale la loro crescita nel 2016 è stata dell'1,2% (+1% nel Mezzogiorno e +1,3% nel Centro-Nord), contro l'1,6% dell'anno precedente; per il 2017 si prevede un incremento più modesto, dello 0,8%. Rimane complessivamente stabile la propensione al risparmio, che si colloca su valori decisamente inferiori a quelli del decennio pre-crisi. Il clima di fiducia dei consumatori, nonostante il lieve peggioramento nei primi mesi del 2017, resta coerente con la prosecuzione dell'espansione della spesa nel secondo trimestre di quest'anno². Resta quindi cruciale, ai fini di un ulteriore rafforzamento della ripresa, il contributo che queste due componenti della spesa potranno dare nei prossimi anni alla dinamica dei livelli di attività in presenza di una politica fiscale che, perdurando gli attuali vincoli europei, non potrà che essere di segno moderatamente restrittivo: secondo il Documento di Economia e Finanza (DEF) approvato nella primavera 2017, l'obiettivo per l'indebitamento netto per l'anno in corso è stato rivisto dal 2,3% al 2,1% del PIL attraverso il varo di misure correttive aggiuntive concordate con le autorità europee. Per gli anni successivi il Governo avrebbe confermato il percorso di riduzione del disavanzo fino al raggiungimento del pareggio di bilancio, fatta salva la possibilità di eventuali concessioni che potrebbero essere concordate in sede di approvazione della Legge di Bilancio in autunno. Si deve quindi ritenere che sarà ancora una volta la domanda estera che dovrà fornire un contributo rilevante alla crescita, pur con tutte le incognite in precedenza richiamate circa gli sviluppi della congiuntura internazionale; infatti, nelle previsioni della Banca d'Italia prima richiamate si prevede una crescita delle esportazioni pari al 4,9% nel 2017 e al 3,6% nel 2018.

È riconosciuto da più parti³ che l'impostazione fortemente espansiva della politica monetaria nell'Eurozona ha dispiegato importanti effetti sui mercati secondari dei titoli di debito e in particolare su quello delle obbligazioni pubbliche. Il prevalere di tassi negativi anche su scadenze medio-lunghe ha consentito ai paesi dell'Eurozona di rifinanziare il proprio debito sovrano a costi molto inferiori rispetto al passato. Le misure non convenzionali di politica monetaria sono tuttavia destinate a ridursi progressivamente dal prossimo anno. Tale circostanza potrebbe creare tensioni per i paesi dell'Area dell'euro con maggiori squilibri nei conti pubblici e con sistemi bancari ancora vulnerabili. La BCE ha inoltre riaffermato l'impegno a contrastare l'eventuale emergere di tensioni con tutti gli strumenti a sua disposizione; restano comunque i dubbi sull'efficacia di questi interventi per risollevare i livelli di attività con una politica fiscale che continua a essere, nei fatti, restrittiva.

Per le banche, le pressioni sulla redditività derivanti dalla ridotta crescita e dai bassi tassi d'interesse si aggiungono a quelle esercitate, con intensità assai eterogenea tra paesi e intermediari, dall'eccesso di capacità produttiva, dal volume elevato

² *Ibidem*.

³ CONSOB, *Relazione per l'anno 2016*, Roma, 2017.

di crediti deteriorati, dal peso delle attività di più difficile valutazione nei bilanci e dall'incertezza regolamentare. I prezzi delle azioni delle banche, che scontano il ridimensionamento dei profitti e l'aumento della loro incertezza, sono particolarmente vulnerabili sia agli *shock* idiosincratici del settore sia a quelli macroeconomici. I bassi tassi d'interesse nominali, negativi per un ampio insieme di attività finanziarie, comprimono in molti paesi europei i margini di profitto anche delle compagnie di assicurazione e dei fondi pensione, caratterizzati da una durata del passivo ampiamente superiore a quella dell'attivo⁴.

Occorre notare che, nonostante gli auspici di una ripresa del credito, il regolatore continua a considerare prioritario l'innalzamento dei requisiti patrimoniali come viatico alla risoluzione delle crisi e dei suoi effetti sul sistema bancario. Così è accaduto con Basilea 3 (pienamente operativo solo dal 2019) e con le raccomandazioni dell'EBA (*European Banking Authority*). Ma paradossalmente le richieste di patrimonializzazione comportano effetti depressivi sul credito, innescando un circolo vizioso: se le banche si trovano impossibilitate ad agire sul livello di capitale attraverso la raccolta di nuove risorse (aumenti di capitale, mancata distribuzione degli utili, aumento delle riserve o altro) allora dovranno agire sui livelli di qualità del credito avviando (o accentuando) una sua riduzione selettiva. In altri termini, se si prende a riferimento il cosiddetto *Common Tier Equity 1 ratio* (CET1), ottenuto rapportando il capitale ordinario versato (*Tier 1*) con le attività ponderate per il rischio⁵, ogni qualvolta le banche hanno difficoltà a reperire risorse per rafforzare il proprio patrimonio (il numeratore del rapporto), non potranno fare altro che agire sul denominatore riducendo i rischi. A tale riguardo, le rilevazioni EBA effettuate su un campione di banche appartenenti all'Unione europea⁶ evidenziano che il CET1 tra il dicembre 2014 e il dicembre 2016 è aumentato costantemente, passando dal 12,5% al 14,2%, sebbene la sua dispersione tra i paesi si sia ulteriormente accentuata; va segnalato, inoltre, che per le banche italiane a fine 2016 questo indicatore si situava significativamente al di sotto di tale livello, benché superiore alla soglia del 10%⁷.

Altro elemento sul quale ci s'interroga, riguarda gli effetti di una prolungata politica monetaria espansiva caratterizzata da tassi di interesse negativi⁸ sui bilanci bancari. Se da un lato possono esserci degli effetti di segno positivo in termini di minori costi per famiglie, imprese e governi, dall'altro, non sono trascurabili alcuni effetti collaterali negativi per le banche. Con la riduzione dei costi di indebitamento per l'economia reale, la politica monetaria non convenzionale sembra comprimere i margini di interesse delle banche che, come è noto, rappresentano una delle loro principali fonti di reddito. Tassi d'interesse negativi possono accelerare questa com-

⁴ Si veda a riguardo Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, aprile 2017.

⁵ Esso indica l'ammontare di risorse con le quali la banca oggetto di valutazione riesce a garantire i prestiti concessi ai clienti e i rischi rappresentati dai crediti deteriorati.

⁶ Cfr. EBA, *Risk Dashboard*, dicembre 2016; A. Lopes, *I problemi del sistema bancario nelle incertezze della ripresa*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2017, pp. 75-116.

⁷ Analogamente a quanto rilevato per le banche spagnole, portoghesi, francesi, austriache e ungheresi.

⁸ Si rinvia a IMF, *Global Financial Stability Report*, April 2016.

pressione dei margini nel corso del tempo, poiché le banche non sono in grado di ridurre in misura corrispondente i tassi passivi (anche in ossequio a vincoli di natura legale) sui depositi bancari. L'entità della pressione sulla redditività è difficile da stimare, ma alcuni tipi di banche sono più vulnerabili di altri. L'impatto dipende dalla capacità delle banche di trasferire tali oneri attraverso una rideterminazione dei tassi corrisposti alla clientela, dalla riduzione dei costi e dalla capacità di accrescere le altre fonti di reddito rispetto all'attività di intermediazione tradizionale. Una pressione maggiore sulla redditività sembra riscontrabile – secondo stime del Fondo Monetario Internazionale – sulle banche italiane, portoghesi, spagnole e tedesche poiché queste sono caratterizzate da tassi di interesse sui depositi più bassi e da una incidenza dei depositi sulle passività percentualmente più alta rispetto alle banche di Francia, Paesi Bassi e Regno Unito.

Problematica è anche la capacità di generare altri redditi al fine di compensare la contrazione del margine d'interesse. Nell'attuale situazione europea appare poi difficile per gli istituti di credito espandere gli impieghi per compensare la compressione del margine, tenuto conto della bassa crescita, dei rischi crescenti e dei vincoli posti dalla regolamentazione prudenziale. Tutti questi elementi fanno ritenere che le criticità e le eterogeneità all'interno del mercato del credito nell'Eurozona siano ancora rilevanti e che possano riverberarsi negativamente sul settore reale.

2. I CREDITI DETERIORATI, UN VINCOLO PER IL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

A livello nazionale, gli squilibri di finanza pubblica e l'elevato *stock* di debito pubblico restano una criticità, specie alla luce di una ripresa ancora da consolidare. Il settore bancario italiano, inoltre, continua a essere percepito come uno dei più vulnerabili nel contesto europeo, principalmente a causa del peso rilevante delle sofferenze, nonostante i progressi conseguiti negli ultimi anni sul fronte dell'adeguatezza patrimoniale da alcune grandi banche. Rimane inoltre contenuta l'esposizione ai rischi connessi all'operatività in derivati, a differenza di quanto accade per i principali *competitor* europei. Per le imprese non finanziarie permangono elementi di fragilità, sia nelle prospettive reddituali, sia nella struttura finanziaria.

A tale riguardo, nel corso del 2016 la redditività dei principali gruppi bancari italiani si è leggermente ridotta rispetto all'anno precedente, nonostante un lieve miglioramento dell'efficienza operativa e la conseguente riduzione del *cost-to-income ratio*. L'adeguatezza patrimoniale invece si è mantenuta sostanzialmente stabile⁹. Con riferimento alla dinamica delle voci reddituali, nei primi sei mesi del 2016 si è osservata una riduzione del margine di intermediazione (–3,4%) per effetto della contrazione del margine di interesse (–2,9%), delle commissioni (–4%) e dei proventi da operazioni finanziarie (–9,8%). Tale contrazione, congiuntamente all'incremento delle rettifiche su crediti (+16%), ha più che compensato la lieve riduzione dei costi operativi (–1,5%), determinando una diminuzione dell'utile netto pari al

⁹ Si veda CONSOB, *Relazione per l'anno 2016*, cit., pp. 145-151.

29,3%¹⁰. A giugno 2016, il peso del margine di interesse sul totale dei ricavi si è attestato al 46%, confermando il calo in atto da diversi anni. Con riferimento alla composizione del margine di intermediazione, continua ad aumentare l'incidenza delle commissioni nette derivanti dalla gestione del risparmio (attestatasi al 53%), mentre prosegue la contrazione del contributo delle commissioni da collocamento di prodotti finanziari (33%). Rispetto alla fine del 2015 il portafoglio titoli dei maggiori istituti di credito italiani è cresciuto, attestandosi al primo semestre 2016 al 24%, principalmente per effetto dell'incremento delle attività finanziarie disponibili per la vendita (da 309 a 331 miliardi di euro). Nello stesso periodo, è aumentata anche l'incidenza del portafoglio titoli sul totale degli impieghi, passando dal 35% al 39%. Con riferimento alla raccolta, quella diretta è rimasta sostanzialmente invariata, a fronte della stabilità di depositi e raccolta interbancaria e della leggera contrazione della raccolta obbligazionaria (-7%). La raccolta indiretta, invece, ha esibito un calo principalmente riconducibile all'andamento del risparmio amministrato (-10%). Le emissioni obbligazionarie di banche italiane si sono infatti ridotte di oltre 21 miliardi di euro nel 2016, attestandosi a 52 miliardi circa (73 miliardi nell'anno precedente). Il calo è pari al 20% circa per le emissioni sul mercato domestico e a quasi il 60% per i collocamenti sul mercato internazionale.

L'elevata incertezza in Italia e in Europa potrebbe aumentare l'avversione al rischio degli investitori e rendere più difficile e oneroso l'accesso ai mercati dei capitali¹¹; inoltre un elemento di preoccupazione riguarda la definizione degli interventi di rafforzamento patrimoniale delle banche che hanno richiesto l'intervento governativo.

L'aumento delle rettifiche di valore a fronte dei crediti deteriorati ha inciso sui conti economici del 2016, che si sono chiusi con perdite rilevanti per alcuni intermediari, in ampia misura a seguito di operazioni straordinarie. La propensione ad assumere rischi da parte delle banche italiane rimane contenuta, nonostante gli stimoli della politica monetaria molto espansiva, tenuto conto dei vincoli comunque stringenti posti dalla vigilanza. La domanda di nuovi finanziamenti da parte delle imprese si sta espandendo lentamente e in modo diseguale tra settori e aree geografiche, mentre le politiche di offerta delle banche restano improntate alla cautela. I prestiti aumentano solo per le famiglie, complessivamente poco indebitate¹², e per le imprese con merito di credito più elevato. Stime effettuate dalla Banca d'Italia mostrano che un aumento dell'incertezza si associa a una rilevante riduzione della probabilità di approvazione delle richieste di nuovi fidi. Un'elevata incertezza rende inoltre l'offerta di credito meno elastica rispetto ai costi di finanziamento delle banche, interferendo con la trasmissione della politica monetaria¹³.

¹⁰ Dato confermato al 30 settembre 2016.

¹¹ Le scelte degli investitori risentono dell'incertezza su taluni aspetti della regolamentazione; si pensi all'entrata in vigore del nuovo regime di risoluzione delle crisi (Direttiva 2014/59/UE, sul cosiddetto *bail-in*) e ai timori di nuove richieste di rafforzamento patrimoniale.

¹² Secondo rilevazioni della Banca d'Italia, riportate nel *Rapporto sulla stabilità finanziaria* dell'aprile 2017, il rapporto tra i debiti finanziari e il PIL per le famiglie italiane a fine 2016 si aggirava intorno al 41,7% contro una media dei paesi dell'Eurozona del 58,7%.

¹³ Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, cit.

Per quanto concerne la qualità del credito, si segnala che a fine 2016 l'ammontare dei crediti deteriorati era pari a 350 miliardi di euro, pari al 17,3% dei crediti erogati da tutto il sistema bancario, rispetto al 5,1% che rappresenta il dato medio riferito al campione di 155 banche UE elaborato dall'EBA¹⁴. Se si considerano solo le sofferenze, queste, a fine 2016, erano pari a 190 miliardi e rappresentavano il 10,6% del totale dei prestiti. Un segnale incoraggiante è tuttavia rappresentato dal tasso d'ingresso in sofferenza (flusso delle nuove sofferenze in rapporto al totale dei crediti), che essendo diminuito rispetto al picco del 3% rilevato nel terzo trimestre del 2013, continua a oscillare intorno al 2,5%. Passando a considerare le classi dimensionali d'impresa, sulla base delle rilevazioni e previsioni fornite dal CERVED¹⁵ nel corso del 2017 si dovrebbero avere delle ulteriori riduzioni dei tassi di ingresso in sofferenza, più ampie per le imprese minori che non per quelle di maggiori dimensioni. In particolare, tra il 2015 e il 2017 le grandi imprese dovrebbero ridurre i tassi di 0,9 punti percentuali (dall'1,8% allo 0,9%), le medie di 1,2 punti (dal 2,6% all'1,4%), le piccole di 1,3 punti (da 3,2% a 1,9%) e le micro di 1,5 punti (da 4% a 2,5%). Il divario dimensionale tra microimprese e grandi imprese si ridurrà, dai 2,2 punti percentuali del 2016 a 1,6 punti nel 2017. Nell'industria manifatturiera, in particolare, le nuove sofferenze sono attese nel 2017 a livelli molto vicini a quelli pre-crisi: il tasso è previsto all'1,9% al termine dell'esercizio di previsione, in calo di 1,2 punti rispetto al 3,1% del 2015 e solo un decimale in più rispetto al livello del 2008. Nel caso delle piccole, delle medie e delle grandi imprese, le previsioni indicano che i flussi torneranno nel 2017 su valori inferiori rispetto al livello del 2008, rispettivamente all'1,3% (era 1,5% nel 2008), allo 0,9% (1,2%) e allo 0,5% (0,8%). Per le microimprese manifatturiere, nonostante il miglioramento (dal 3,6% del 2015 al 2,4% del 2014) i tassi rimarranno in ogni caso superiori ai livelli del 2008 (2,2%). Per quanto concerne il tasso di copertura (il rapporto tra le rettifiche di valore e l'ammontare lordo dei crediti deteriorati), esso è pari al 50,6%, contro la media delle banche UE del 46,6%. Una parte rilevante delle rettifiche è stata eseguita dal gruppo UniCredit per facilitare la cessione di un importo consistente di sofferenze nell'ambito del piano di rafforzamento del gruppo. Se queste valutazioni – in parte incoraggianti se confermate nei mesi a venire – riguardano i flussi, resta impregiudicato il pesante *stock*, come detto in precedenza, dei crediti deteriorati in capo al sistema bancario. Nel triennio 2014-2016 le banche hanno anche ceduto posizioni in sofferenza per circa 22 miliardi; importi certamente non trascurabili ma sicuramente non risolutivi rispetto allo *stock* accumulato.

Va inoltre osservato che il 64,3% delle sofferenze attiene a crediti erogati dai primi cinque gruppi bancari¹⁶; mentre il 19,5% riguarda le grandi banche, e solo il 7,1% e il 9% è localizzato rispettivamente nei bilanci delle banche piccole e mi-

¹⁴ Si veda EBA, *Risk Dashboard*, cit.

¹⁵ Cfr. *Outlook Abi-Cerved sulle nuove sofferenze delle imprese*, maggio 2016.

¹⁶ Banche appartenenti ai gruppi UniCredit, Intesa Sanpaolo, Banca Monte dei Paschi di Siena, UBI Banca, Banco Popolare.

nori¹⁷. La Banca d'Italia ha spinto con forza le aziende di credito a un graduale rafforzamento delle garanzie acquisite a tutela del credito concesso e a un progressivo aumento del tasso di copertura dei crediti anomali. A fronte del perdurare della crisi e delle prospettive di ripresa economica ancora incerte, alla banca centrale appare necessario pervenire a un livello di rettifiche di valore delle attività finanziarie coerente con l'evoluzione attuale e prospettica della rischiosità degli attivi. La Vigilanza inoltre reputa indispensabile il rafforzamento dei criteri di prudenza per la valutazione della recuperabilità dei crediti anomali, tenendo conto – in particolare – delle valutazioni di perdita sulle specifiche posizioni analizzate nell'ambito degli accertamenti ispettivi di vigilanza anche per gli istituti di dimensioni più contenute. Tutto questo continua ad avere delle inevitabili ricadute in senso restrittivo per l'erogazione del credito alle imprese nel medio termine¹⁸. Elevati livelli di prestiti di cattiva qualità comportano un alto assorbimento patrimoniale e, aumentando la vulnerabilità delle banche a *shock* esterni, possono accrescerne i costi di finanziamento e modificarne la propensione ad assumere rischi; un incremento delle esposizioni classificate come deteriorate, specialmente se inatteso, determina inoltre un aumento del flusso di accantonamenti necessario a mantenere un adeguato rapporto di copertura, che comprime la redditività delle banche e può intaccarne il patrimonio, riducendone quindi la capacità di erogare finanziamenti¹⁹.

Un altro elemento di interesse e di preoccupazione riguarda i dati per classe di grandezza delle sofferenze; sulla base delle rilevazioni della Banca d'Italia²⁰ si osserva che a fine 2016 il 70,3% delle sofferenze nette – al lordo delle svalutazioni e al netto dei passaggi a perdita eventualmente effettuati – si concentrava sopra i 500.000 euro, e si riferiva al 4,7% degli affidati, con un valore medio di 2,2 milioni di euro, maggiormente compatibile con il taglio del finanziamento di medie e grandi imprese. Sotto tale soglia troviamo il 95,3% degli affidati in sofferenza che rappresentano solo il 29,7% dell'importo, con un valore medio di 46 mila euro²¹. Tenuto conto della concentrazione dei crediti in sofferenza presso i grandi istituti di credito e nei confronti di imprese di dimensione grande e media, si deve rilevare un elemento di instabilità che potenzialmente potrebbe avere ripercussioni sistemiche se non affrontato con la necessaria determinazione.

In assenza di un disegno organico di gestione europea del problema dei crediti deteriorati, il Governo ha varato una serie di provvedimenti legislativi; in particolare la legge n. 132 del 2015 prevede interventi per accorciare le durate delle procedure fallimentari, per favorire soluzioni concordate, per rendere più efficienti le procedure esecutive, per rendere fiscalmente efficiente la svalutazione e le perdite su crediti. È

¹⁷ Cfr. Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, cit.

¹⁸ Si veda a riguardo la Comunicazione della Banca d'Italia alle aziende di credito del 13 marzo 2013, *Bilanci 2012: valutazione dei crediti, remunerazioni, distribuzione dei dividendi*.

¹⁹ Cfr. M. Gangeri, M. Lanotte, G. Della Corte e G. Rinna, *Why Exceptional NPLs Sales Should Not Affect the Estimated LGDs of A-IRB Banks*, in Banca d'Italia, «Note di stabilità finanziaria e vigilanza», n. 6, 2017.

²⁰ Si rinvia ai vari numeri del *Bollettino Statistico* della Banca d'Italia.

²¹ Si veda lo studio della Confartigianato del gennaio 2016.

evidente che una riduzione dei tempi delle procedure potrebbe far crescere le valutazioni effettuate dagli investitori dei crediti da cedere. Inoltre con il decreto n. 59 del 2016 sono state introdotte novità per accelerare il recupero dei crediti in sofferenza.

3. L'INTERVENTO PUBBLICO NELLA RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

È evidente che con l'ampliarsi degli effetti della crisi un certo numero di istituzioni finanziarie e bancarie può trovarsi in una situazione di insolvenza²², in questo caso le autorità devono decidere se lasciare che queste falliscano o intervenire attraverso fondi pubblici per evitarne la liquidazione. In altri termini, il salvataggio di una banca da parte del settore pubblico pone un duplice problema: innanzitutto il costo dell'intervento per il bilancio pubblico; in secondo luogo il possibile effetto di azzardo morale derivante dall'aspettativa di ulteriori salvataggi. Gli interventi pubblici di salvataggio possono favorire comportamenti rischiosi, poiché chi gestisce gli intermediari finanziari può avere la presunzione che i profitti resteranno privati, mentre le eventuali perdite saranno socializzate. Si ritiene, infatti, che gli amministratori di grandi istituzioni finanziarie tendano all'azzardo morale riguardante la presunzione del cosiddetto «too big to fail». Vale a dire la presunzione di poter implicitamente contare su interventi pubblici di salvataggio per evitare i fallimenti, le cui conseguenze produrrebbero effetti a catena difficili da contenere *ex post*.

In alternativa alla linea del *bail-out*, l'Unione europea si è mossa con la direttiva BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*), in vigore dal 1° gennaio 2016, che introduce in tutti i paesi dell'Unione regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi delle banche e delle imprese di investimento. Essa consiste nella possibilità di imporre perdite agli azionisti e creditori (ossia i depositanti e gli obbligazionisti)²³, al limite pari alle stesse che avrebbero sopportato in caso di liquidazione, ma allo stesso tempo salvaguardare la continuità della banca posta in risoluzione, o almeno di parte di essa. La «risoluzione» si configura così come un processo ibrido, nel quale la banca continua a svolgere le sue funzioni essenziali, ma allo stesso tempo la autorità di supervisione è dotata di strumenti di intervento, a carico del *management* e degli *stakeholder* della banca stessa. La sua filosofia è che se azionisti e obbligazionisti rispondono direttamente, con i loro investimenti, delle perdite della banca, staranno più attenti a dove investono, disinvestendo fondi

²² Una situazione di illiquidità per un intermediario può verificarsi se le risorse «ci sono ma non sono disponibili», cioè il valore complessivo delle attività in bilancio eccede quello delle passività, ma sono immobilizzate in qualche forma, oppure saranno (con ragionevole certezza) disponibili in futuro (entrate o redditi futuri). L'insolvenza invece è la situazione in cui le risorse «semplicemente non ci sono», in questo caso il valore delle attività è inferiore a quello delle passività. In tale circostanza un prestito non risolve il problema, ma semplicemente lo pospone, spesso aggravandolo (a causa dei costi del nuovo indebitamento), quindi si profila il fallimento e la liquidazione coatta. Sulla differenza tra una banca illiquida e una insolvente si vedano, in particolare, E. Colombo e M. Lossani, *Economia dei mercati emergenti*, Roma, Carocci, 2009, pp. 105-113.

²³ Con la significativa eccezione dei depositi sotto i 100 mila euro.

dalle banche rischiose, trasferendoli a quelle più solide e quindi nel complesso accrescendo la stabilità del sistema finanziario.

Sulla base delle recenti esperienze italiane, questi strumenti che cercano di mitigare i costi delle crisi addossandoli innanzitutto su azionisti e creditori «forti» (obbligazionisti), come quelli appunto contenuti nella direttiva sul *bail-in* presentano delle serie limitazioni. Questi meccanismi, infatti, oltre ad aver bisogno di gradualità quando sono introdotti, da soli non sono in grado di consentire una sicura fuoriuscita dalla crisi. Al contrario, essi corrono il pericolo di prolungarla all'infinito, pregiudicando la solidità non soltanto di chi è in difficoltà, ma anche di chi è sano, perché generano incertezza e sfiducia, soprattutto tra i piccoli risparmiatori «poco informati» sui reali rischi che essi si assumono sottoscrivendo strumenti finanziari ad alto rischio.

Le recenti vicende che hanno investito il panorama bancario testimoniano quanto nei fatti la disciplina del *bail-in* sia stata più evocata che applicata integralmente. In questo senso la vicenda del Monte dei Paschi di Siena è interessante. Alla Banca senese non è stata applicata la procedura di risoluzione, ma è stata soggetta a ricapitalizzazione precauzionale perché non dichiarata in stato di dissesto. MPS non ha passato uno degli *stress test*, ma era di fatto solvibile. Per cui, avendo le autorità riconosciuto la necessità di evitare un grave turbamento dell'economia, e per preservare la stabilità finanziaria, si è provveduto a ricapitalizzare MPS sulla base di quanto stabilito dalla BRRD. La Commissione europea ha approvato il piano dell'Italia a sostegno della ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena, considerato in linea con le norme della UE, sulla base di un piano di ristrutturazione ritenuto efficace. Questo ha consentito di ricorrere all'intervento pubblico. Gli aiuti di Stato per tale ricapitalizzazione ammontano a 5,4 miliardi di euro, cui si aggiunge il contributo da parte dei privati, cioè azionisti e obbligazionisti subordinati, di 4,3 miliardi. Il Monte dei Paschi prevede una spesa fino a 1,5 miliardi di euro per il risarcimento dei detentori di obbligazioni subordinate al dettaglio che sono stati vittime di vendita scorretta. Una decisione che fa seguito a quella presa per le banche venete, che prevedono simili rimborsi per gli obbligazionisti subordinati. Non vengono toccati invece detentori di *bond senior* (quelli meno rischiosi) e depositanti, non essendo scattato il meccanismo di risoluzione che innesca il *bail-in*.

Altro caso interessante riguarda le due banche venete. All'annuncio dello stato di dissesto di Veneto Banca e di Banca Popolare di Vicenza segue la dichiarazione che le procedure speciali della BRRD non verranno attivate per l'assenza di un requisito, ovvero l'interesse pubblico. Il decreto, varato dal Consiglio dei ministri il 25 giugno scorso e successivamente approvato dal Parlamento, prevede la liquidazione coatta amministrativa per Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca, con la cessione di una serie di attività e del personale a Intesa Sanpaolo, garantendo la continuità dell'attività creditizia alle famiglie e alle imprese del territorio. Per garantire la continuità dell'accesso al credito da parte delle famiglie e delle imprese e per la gestione dei processi di ristrutturazione delle banche in liquidazione, il decreto legge dispone un contributo pubblico pari a circa 4,8 miliardi di euro. A questa somma si aggiungono circa 400 milioni quale eventuale costo da sostenere

per le garanzie prestate dallo Stato sugli impegni delle banche in liquidazione, per un ammontare massimo di circa 12 miliardi di euro. Per i creditori subordinati delle banche che siano investitori al dettaglio è previsto un meccanismo di ristoro analogo a quello stabilito per le quattro banche poste a suo tempo in risoluzione (Banca Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di risparmio di Ferrara e Carichieti). Infine, il decreto legge disciplina anche la cessione alla società per la gestione di attività (SGA), da parte dei commissari liquidatori, dei crediti deteriorati e di altri attivi non ceduti o retrocessi.

Si può a questo punto discutere sulle modalità dell'intervento del Governo in tutti questi casi, sulla base di valutazioni di carattere politico, sull'impatto sull'azzardo morale ed eventualmente sulla capacità dello Stato di recuperare i fondi impegnati. Si comprende anche il motivo per cui i risparmiatori *senior* sono stati risparmiati: giustamente, si considera l'interesse pubblico alla tutela del risparmio prioritario rispetto a quello che mira a evitare distorsioni della concorrenza. Si può ritenere che l'operatore pubblico abbia cercato di sfruttare tutti i margini di flessibilità che le norme sugli aiuti di Stato e quelle della BRRD concedono in casi particolari, per tutelare la stabilità finanziaria e per evitare gravi disturbi all'economia. Tutto ciò è indicativo di un conflitto tra interessi protetti, e di quanto il legislatore europeo, condizionato da furori liberisti, non si renda conto di aver limitato eccessivamente la libertà dei governi nazionali laddove sia necessario intervenire tramite l'utilizzo di fondi pubblici²⁴. Non vanno, tuttavia, nemmeno ignorate le responsabilità degli organi di vigilanza che tendono a non intervenire immediatamente e in maniera drastica nella segnalazione delle irregolarità rilevate, tenuto conto che probabilmente gli *stress test* si sono rivelati meno rigorosi del previsto e che la fiducia eccessiva nei meccanismi di mercato si è rivelata eccessiva.

Un altro punto meritevole di riflessione riguarda la SGA. Venti anni dopo torna in scena la Società che nel 1997 fu uno degli assi intorno al quale ruotò il salvataggio e il risanamento del Banco di Napoli. È questo il veicolo – acquisito nel 2016 dal Tesoro, per 600 mila euro, da Intesa Sanpaolo, esercitando un pegno sulle sue azioni – che dovrebbe accogliere i crediti deteriorati e gli altri attivi delle banche venete, come prima ricordato. L'operazione di recupero dei crediti del Banco di Napoli tra il 1997 e il 2015 da parte della SGA è stata in gran parte attuata, in quanto quest'ultima è riuscita a rientrare di circa il 90% delle esposizioni acquisite dal Banco di Napoli. SGA, inoltre, ha anche restituito il prestito concesso dal Banco di Napoli: al dicembre 2015 risultavano iscritti in bilancio della SGA 752 milioni di attivi, in particolare 469 milioni di attività finanziarie disponibili per la vendita (in gran parte titoli di Stato) e 214 milioni di crediti residui; le riserve da utili ammontavano a 692 milioni. Da più parti si è posto il problema del riconoscimento dei diritti che su queste risorse accantonate dalla SGA dovrebbero essere esercitati dai vecchi azionisti del Banco di Napoli, *in primis* dalla Fondazione Banco Napoli che si vide azzerata la sua partecipazione azionaria. Per un

²⁴ Cfr. C. Russo, *Soluzioni su misura per le banche in difficoltà*, in «Lavoce.info», 28 luglio 2017.

approfondimento su questo tema, si veda il FOCUS (SGA, MEF, vecchi azionisti. *L'ombra di Banco*, «venti anni dopo»).

4. DISPONIBILITÀ, QUALITÀ E COSTO DEL CREDITO, L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

Come si è detto a inizio Capitolo, la crisi economica e finanziaria europea ha avuto effetti differenti anche a livello territoriale. Nonostante la maggiore velocità del recupero registrato dal Mezzogiorno nel biennio di ripresa 2015-2016, il processo di contrazione dei livelli di attività rispetto alla situazione pre-crisi risulta per l'area decisamente più accentuato. Se si considerano i dati relativi all'intero periodo 2008-2016, il prodotto del Centro-Nord è diminuito cumulativamente del 5,8%, mentre il Mezzogiorno è calato di circa il doppio (-11,3%). Nello stesso periodo, gli investimenti fissi lordi crollano al Sud del 34,9%, rispetto ad una diminuzione del 23,4% nel Centro-Nord.

Con l'incalzare della crisi, se, da un lato, si è rafforzato il tessuto produttivo con l'eliminazione delle imprese più inefficienti²⁵, dall'altro, l'esiguità numerica delle unità produttive e la debolezza del contesto hanno a lungo compromesso la capacità delle stesse imprese «sopravvissute» di rimanere sui mercati e di espandersi. Il prolungarsi della congiuntura negativa, la riduzione delle risorse per infrastrutture pubbliche produttive e la caduta della domanda interna sono fattori che hanno contribuito a «desertificare» l'apparato produttivo delle regioni del Mezzogiorno, con conseguente ampliamento del rischio di credito per gli intermediari. La selezione delle imprese causata dalla crisi ha determinato, tra il 2007 e il 2015, un aumento, sia in termini relativi sia assoluti, del numero di PMI con un bilancio classificato come «solubile», in misura maggiore di quanto è avvenuto nel resto del Paese: 12,8 punti percentuali, contro 10,8. Allo stesso tempo, le imprese con un bilancio classificato come «vulnerabile» sono diminuite al Sud del 4,4% contro il 3,2% nel Centro-Nord, a dimostrazione del fatto che la lunga recessione ha coinciso con una polarizzazione delle *performance* finanziarie delle PMI; infatti, le imprese meridionali con un bilancio classificato come a «rischio» sono diminuite in misura leggermente maggiore al Sud rispetto al resto del Paese (-8,4% contro il -7,7%). Tuttavia, rispetto al dato del Centro-Nord, nel 2015 permane comunque una maggiore rischiosità del sistema imprenditoriale meridionale: la quota di imprese del Sud in area di solvibilità è infatti più bassa del 7,6%, mentre per quelle in area di rischio la percentuale è più alta del 2,1%.

La dinamica del credito e la ristrutturazione dei debiti esistenti – su cui ci si soffermerà tra breve – hanno reso i debiti finanziari delle PMI meridionali più sostenibili rispetto al patrimonio: nel Mezzogiorno, tale rapporto è passato, infatti, dal 108,6% del 2008 al 95,2% del 2015. Il livello di questo indicatore, tuttavia, resta comunque sensibilmente più elevato rispetto a quello riguardante le PMI localizzate

²⁵ Si vedano i due rapporti CERVED-Confindustria sulle PMI del Mezzogiorno e del Centro-Nord pubblicati nel 2017.

nel Centro-Nord (il 13,7% in più) e, soprattutto, la discesa sembra aver perso slancio nel 2015. Nonostante la riduzione dei tassi d'interesse, il costo del debito per le PMI meridionali rimane, infatti, più alto della media nazionale, anche a causa di un suo maggiore razionamento, andato consolidandosi negli anni. In altri termini, per le imprese meridionali si è in presenza di una riduzione degli oneri finanziari associata ad una contrazione ancora più massiccia dei margini di profitto tenuto conto delle difficoltà della domanda sul mercato interno e della limitata capacità di penetrazione sui mercati internazionali che implica la contrazione della domanda di prestiti per investimenti.

Con il 2015 si realizza un'inversione di tendenza e si avvia un lento processo di ripresa che continua nel 2016: il PIL meridionale nel biennio in questione cresce del 2,2% contro un incremento dell'1,5% rilevato nel resto del Paese, inoltre anche gli investimenti fissi riprendono a crescere (5% nel Mezzogiorno contro il 4,5% nel Centro-Nord). È evidente che in una fase del genere, in cui le imprese iniziano a ricostituire lo *stock* di capitale in macchinari e nuove attrezzature, la disponibilità di credito rappresenta un fattore strategico per il consolidamento della ripresa.

Al fine di fornire indicazioni più dettagliate sul comportamento delle imprese e del sistema bancario nelle varie aree del Paese si sono elaborati gli indici di diffusione contenuti nella *Regional Bank Lending Survey* condotta dalla Banca d'Italia²⁶. I dati così elaborati evidenziano che, dal lato della domanda, dal secondo semestre del 2012 fino al 2014 la domanda di credito da parte delle imprese continua a diminuire ma in misura minore rispetto alla fase più acuta della crisi; tuttavia tale flessione è comunque maggiore per le imprese meridionali sia nell'ambito del settore manifatturiero, sia, in misura ancora maggiore, in quello delle costruzioni, alle prese con un restringimento massiccio della base produttiva. Il 2015 rappresenta un anno di inversione di tendenza per le imprese meridionali che mostrano un incremento della domanda di credito nel settore manifatturiero, che sembra comunque essere minore di quanto sperimentato dalle imprese nel Centro-Nord, almeno fino alla prima metà del 2016. Per quanto riguarda il settore terziario, si osserva che le imprese meridionali tra la seconda metà del 2015 e la prima metà del 2016 hanno aumentato la domanda di credito in misura maggiore rispetto a quelle operanti nel resto del Paese; si tratta di vedere se queste tendenze sono destinate a rafforzarsi nel corso del 2017. Infine si registra che la riduzione della domanda di credito delle imprese edili nel Mezzogiorno continua nel corso del 2016.

La riduzione della domanda di credito è strettamente correlata – come già ricordato – al ridimensionamento dell'attività imprenditoriale, poiché uno dei fattori che

²⁶ Le sedi regionali della Banca d'Italia conducono due volte l'anno un'indagine sulla domanda e l'offerta di credito e sull'andamento della raccolta bancaria a livello territoriale (*Regional Bank Lending Survey*, RBLS) che riproduce in larga parte le domande contenute nell'analoga indagine (BLS) realizzata dall'Eurosistema. Rispetto a quest'ultima, la RBLS si caratterizza per il dettaglio territoriale e settoriale, il diverso profilo temporale (semestrale invece che trimestrale) e per il maggior numero di banche coinvolte (circa 370), che consente di elaborare informazioni anche per dimensione dell'intermediario. Per maggiori dettagli si veda: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/index.html>.

maggiormente spiega il fenomeno è la riduzione degli investimenti fissi: fenomeno che ha interessato tutto il Paese, ma che nel biennio 2012-2013 ha colpito in misura maggiore le imprese meridionali. Parallelamente, si segnala un aumento della domanda di credito per ristrutturazione dei debiti in essere; infatti, durante la crisi finanziaria è aumentata l'esigenza di rifinanziare o rinegoziare il debito bancario, determinando un aumento della durata del finanziamento (consolidamento); inoltre, le grandi imprese hanno fatto maggior ricorso alle emissioni di obbligazioni. Questo fenomeno ha interessato tutte le aree del Paese ma nel corso del 2015 in misura maggiore le imprese meridionali, per le quali si segnala finalmente una ripresa della domanda di prestiti finalizzata agli investimenti che sembra essersi comunque già ridimensionata durante il 2016.

Rispetto alla dinamica degli impieghi²⁷, in Italia, il tasso di crescita su base annua tende a ridursi progressivamente fino ad assumere segno negativo nei primi mesi del 2012 e proseguire con questa tendenza fino a tutto il 2016; in generale la contrazione è stata più sensibile nel Centro-Nord rispetto a quella registrata al Sud; i dati relativi al biennio 2015-2016 evidenziano che una significativa ripresa del credito è ancora lontana per tutto il Paese (Fig. 1), sebbene una variazione positiva del credito si sia vista nel Mezzogiorno. Tuttavia, questo dato positivo è tutto riconducibile alle imprese finanziarie, perché se si guarda agli altri comparti produttivi meridionali si vede che nel corso del 2016 il credito alle microimprese è rimasto invariato rispetto all'anno precedente, quello verso le piccole imprese si è ridotto dello 0,3% e solo quello verso le medie e grandi imprese è aumentato dello 0,7%²⁸.

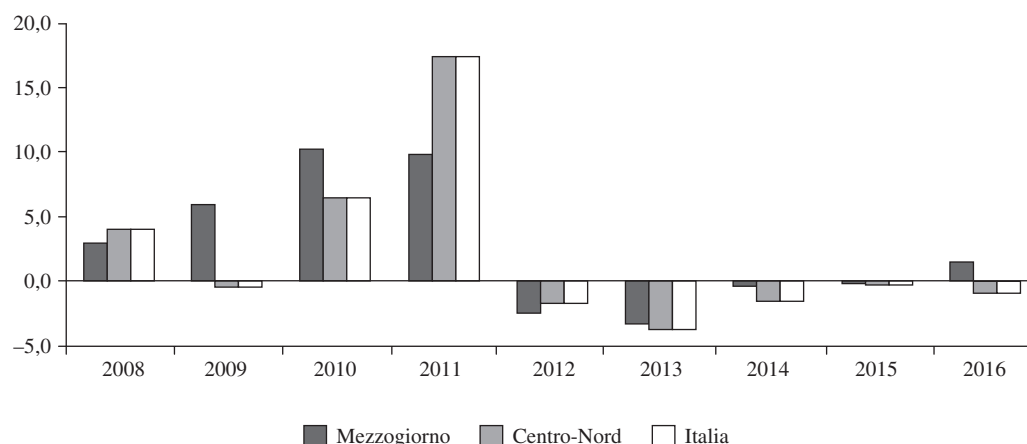
La più intensa contrazione riscontrata nelle regioni centro-settentrionali in questi anni è riconducibile paradossalmente alla presenza di persistenti e più selettivi criteri di valutazione del merito creditizio nelle regioni meridionali. Ciò, infatti, consente alle banche che erogano credito di ridurre in modo meno intenso la concessione di finanziamenti ad una platea di imprese già molto più selezionata e ridotta di quanto non avvenga in altre aree del Paese. Tuttavia, al Sud la possibilità di espansione del credito è molto più limitata di quanto non avvenga altrove.

Al deterioramento della qualità del credito durante gli anni di crisi ha contribuito, come ricordato, un quadro macroeconomico in costante peggioramento. Il tasso di ingresso in sofferenza delle imprese meridionali dopo aver raggiunto un massimo del 5,1% nel biennio 2014-2015, si è ridotto al 4,4% nel 2016, con un divario rispetto all'analogo tasso calcolato per le imprese centro-settentrionali che, pur riducendosi, è sempre significativo (1,6 punti percentuali) (Fig. 2). Va tuttavia rilevato che le previsioni del CERVED evidenziano un restringimento per il 2017 dei divari territoriali, con miglioramenti nel Centro-Sud più marcati di quelli riscontrabili nel Nord, anche se in nessuna area geografica la dinamica delle sofferenze tornerà sotto i livelli pre-crisi. Al termine dell'esercizio di previsione, le imprese del Nord-Est

²⁷ I dati utilizzati in questa indagine sono stati tratti dalla rilevazione della Centrale dei Rischi. I prestiti vivi rappresentano la componente dei prestiti totali in essere depurata dalle sofferenze e dalle operazioni pronti contro termine (Prestiti totali = Prestiti vivi + Sofferenze + Pronti contro termine).

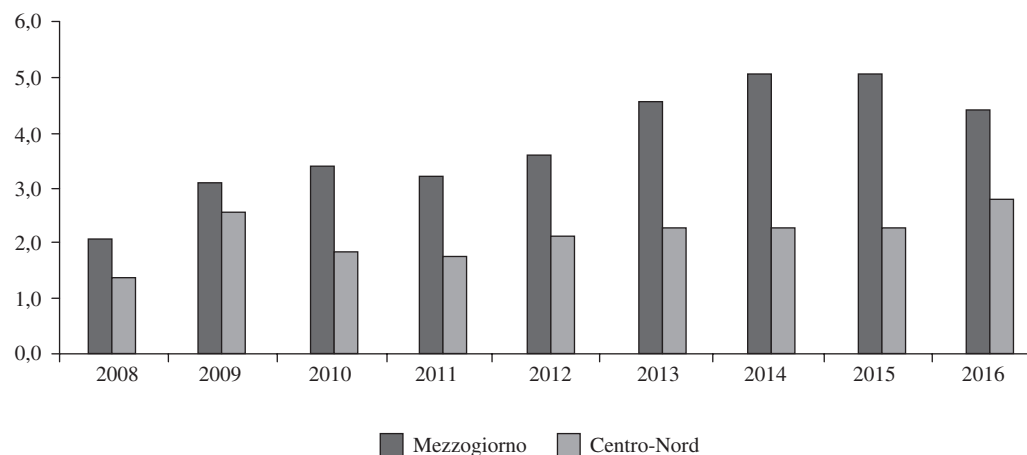
²⁸ Cfr. Banca d'Italia, *Economie regionali*, luglio 2017, p. 47.

FIG. 1. Tassi di variazione % su base annua dei prestiti alle imprese



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Banca d'Italia.

FIG. 2. Tasso di ingresso in sofferenza delle imprese fino a 250 addetti (valori %)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Banca d'Italia.

saranno le più sicure, con tassi d'ingresso in sofferenza dell'1,8%, seguite da quelle del Nord-Ovest con 1,9%. Più rischiose continueranno a essere le imprese del Centro (2,8%) e, soprattutto, del Mezzogiorno (3,6%).

Il settore dove maggiormente emerge il divario in termini di qualità degli impieghi tra le due aree del Paese è quello manifatturiero, seguito dai servizi e dalle costruzioni. Tuttavia è nel settore edile che si riscontra la più alta percentuale dei crediti in sofferenza sul totale degli impieghi. L'andamento delle sofferenze, com'è stato già ricordato, riflette tipicamente la qualità degli impieghi in essere e a sua

TAB. 1. Tasso di ingresso in sofferenza, per settore di attività economica (valori %)

Anni	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	Manifattura	Costruzioni	Servizi	Manifattura	Costruzioni	Servizi
2009	4,79	3,36	3,11	3,17	2,58	2,15
2010	4,65	3,86	3,00	2,51	3,23	2,26
2011	4,72	4,06	3,03	2,16	4,40	2,10
2012	6,27	6,86	4,50	2,87	5,61	2,53
2013	6,80	8,04	5,44	4,10	8,06	3,71
2014	6,27	10,45	5,33	3,05	8,11	3,35
2015	4,70	8,60	3,60	2,60	8,60	3,60
2016	3,60	10,60	4,70	1,80	9,20	3,20

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Banca d'Italia.

volta è riconducibile alla rischiosità delle imprese affidate – in misura non trascurabile dovuta anche ad una componente ambientale – e alla qualità dell'attività di *screening* e di *monitoring* realizzata dagli intermediari, nel rispetto dei vincoli di natura patrimoniale sempre più stringenti imposti dalla Vigilanza (Tab. 1).

Per quanto riguarda il lato dell'offerta di credito, va osservato che l'inasprimento delle condizioni con cui è concesso il credito – posto in luce dagli indici di diffusione elaborati dalla Banca d'Italia nella *Regional Bank Lending Survey* – è stato relativamente più intenso nelle erogazioni indirizzate alle imprese del Mezzogiorno, anche se si registra un allentamento dei criteri dal secondo semestre del 2014 che è proseguito nel biennio successivo soprattutto nei confronti delle imprese meridionali.

Altre interessanti considerazioni possono essere svolte se si analizza la dinamica degli impieghi secondo la dimensione delle banche che li erogano (Tab. 2). Considerando globalmente il quadriennio 2013-2016, si nota che nel Mezzogiorno i primi cinque gruppi bancari e le altre grandi banche e medie hanno ridotto gli impieghi rispettivamente del 3,8% e del 4,8% mentre le banche piccole e minori li incrementano del 4,5% in misura maggiore di quanto avvenga nel resto del Paese (+2%).

Questi dati sostanzialmente confermano che, a distanza di quasi un decennio dal consolidamento del sistema bancario nel Mezzogiorno, le grandi banche organizzate secondo il modello della banca-rete²⁹ operanti al Sud tendono a selezionare più severamente le imprese da finanziare, soprattutto quelle di minori dimensioni. Ne segue che quelle ammesse sono meno rischiose e quindi meno soggette a fenomeni di razionamento; naturalmente tale risultato si traduce, comunque, nella completa esclusione di un segmento non trascurabile di imprese minori che trova maggiore difficoltà ad interagire con la grande banca, ma può trovare un interlocutore più attento nelle residue banche locali di dimensioni ridotte che ancora operano nelle regioni meridionali. Tuttavia, in diversi casi la crescita dei prestiti è stata gestita in modo inefficace, senza un'adeguata evoluzione dei modelli organizzativi per il controllo del merito creditizio e del rischio. La qualità del credito è progressivamente scaduta. Il tradizionale

²⁹ Su questo punto si vedano L. Giordano e A. Lopes, *Reti bancarie, credito e sistema produttivo meridionale*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, 2009, pp. 827-868.

TAB. 2. *Prestiti bancari per dimensione di banca (variazioni %)*

Circoscrizioni territoriali	2013	2014	2015	2016
Primi 5 gruppi				
Mezzogiorno	-3,3	-2,0	0,2	1,3
Centro-Nord	-6,1	-1,5	-0,7	-0,2
Italia	-5,6	-1,6	-0,6	0,0
Altre banche grandi e banche medie				
Mezzogiorno	-2,5	-2,1	-0,4	0,2
Centro-Nord	-1,9	1,1	0,0	-0,5
Italia	-2,0	0,7	0,0	-0,4
Banche piccole e minori				
Mezzogiorno	-0,5	1,9	1,2	1,9
Centro-Nord	-0,7	0,0	0,5	2,2
Italia	-0,7	0,3	0,7	2,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Banca d'Italia, *Economie regionali*, annate varie.

vantaggio informativo derivante dalla maggiore conoscenza e vicinanza al territorio, documentato da una notevole mole di letteratura internazionale, non è quindi riuscito a contrastare in modo efficace i limiti alla diversificazione territoriale e settoriale del portafoglio, né il rischio derivante da legami «simbiotici», talvolta patologici in diverse aree del Paese, con l'area di riferimento. Occorre riconoscere che anche le banche locali sono poste dinanzi alla sfida di ricercare modelli organizzativi più efficienti, che siano rigorosi ma al contempo in grado di valorizzare, anche reinterpretandolo, quel vantaggio informativo sui propri territori di insediamento, che da sempre ne ha costituito il punto di forza e ha consentito loro di svolgere un importante ruolo anticiclico nelle fasi più acute di crisi attraversate dall'economia italiana³⁰.

Altri elementi di valutazione delle difficoltà nell'accesso al credito per le imprese localizzate nelle differenti aree del Paese possono essere desunti dall'elaborazione dei dati contenuti nell'ultima *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi* effettuata dalla Banca d'Italia³¹ riferita al 2016. La percentuale delle imprese manifatturiere meridionali che ha fatto richiesta di nuovi finanziamenti e che sarebbe anche disposta ad accettare condizioni più onerose è più alta di quella delle imprese localizzate nel Centro-Nord che sono disposte a fare altrettanto; questa differenza in percentuale tra il 2011 e il 2014 tende ad aumentare progressivamente, per poi ridursi negli ultimi due anni. Analogamente, è sistematicamente più elevata al Sud la quota di imprese manifatturiere che si è vista negare in tutto o in parte le richieste di nuovi prestiti: questa percentuale nel Mezzogiorno si riduce tra il 2015 e il 2016, restando sempre superiore al 20%. Infine, la quota di imprese interessate a un maggior indebitamento che ha ricevuto l'intero ammontare dei finanziamenti richiesti è

³⁰ Cfr. M.L. Stefani, V. Vacca, D. Coin, S. Del Prete, C. Demma, M. Galarzo, I. Garrì, S. Mocetti e D. Pellegrino, *Le banche locali e il finanziamento dei territori: evidenze per l'Italia (2007-2014)*, in «Questioni di Economia e Finanza», marzo 2016.

³¹ Cfr. Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi privati non finanziari nel 2016*, Roma, luglio 2017.

sistematicamente più elevata nel Centro-Nord rispetto al Sud: questa differenza a sfavore delle imprese meridionali si accresce nel 2011 e tende a mantenersi stabile negli anni successivi. Si deve ritenere che la percentuale di imprese ammesse si è «autoselezionata» negli anni della crisi e risponde ai requisiti richiesti dal sistema bancario per essere finanziata. Per il settore delle costruzioni gli andamenti sono più variegati nei diversi anni considerati: in media si può ritenere che nel Mezzogiorno il processo di selezione è stato più stringente, per cui le imprese edili che presentano domanda di finanziamenti sono in misura maggiore imprese che hanno la ragionevole aspettativa di vedersela accettata rispetto a quanto avviene per le imprese edili localizzate nel resto del Paese.

L'esistenza di una minore disponibilità di credito nel Mezzogiorno può essere verificata anche considerando l'andamento di alcuni sintetici indici di largo utilizzo negli studi sui rapporti tra finanza e crescita³², quali il rapporto impieghi (incluse le sofferenze)/PIL, indicatore di sviluppo finanziario più spesso impiegato nella letteratura su finanza e crescita, e il rapporto impieghi (incluse le sofferenze)/depositi che rappresenta una misura della capacità di mobilitazione del risparmio locale all'interno del circuito produttivo regionale. In particolare, il rapporto tra impieghi – incluse le sofferenze – e i depositi è strutturalmente più elevato nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, segnalando un processo ben noto di trasferimento della raccolta dalle regioni meridionali a quelle centro-settentrionali. Il fenomeno è particolarmente evidente con l'insorgere della crisi; dal 2011 in poi il livello relativo del Sud rispetto al Centro-Nord di tale rapporto precipita sotto il 60%, per poi recuperare in misura limitata negli anni successivi. Se si rapportano gli impieghi, sempre comprensivi delle sofferenze, con il PIL regionale nelle due aree del Paese, si conclude che negli ultimi 10 anni l'*input* per unità di prodotto di questo essenziale fattore di produzione che è il credito non raggiunge al Sud nemmeno il 70% di quello del Centro-Nord (Tab. 3).

Oltre ai volumi di credito al sistema produttivo è importante considerare il suo costo che, evidentemente, riflette le condizioni di relativa rischiosità e qualità connesse alle operazioni di finanziamento accordate alle imprese dalle singole aziende di credito. A tale riguardo si segnala che il divario relativo – calcolato rapportando la differenza tra il tasso attivo a breve termine su finanziamenti per cassa nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord al dato nazionale³³ – oscillava intorno al 20% fino alla fine del 2008 per poi raddoppiare, a partire dal primo trimestre 2009, e variare intorno al 40% fino al 2013, per poi crescere negli anni successivi a livelli superiori al 70% (Tab. 4).

Questi dati confermano che il permanere delle criticità nelle condizioni di accesso al credito delle imprese meridionali – fenomeno strutturale che le trasformazioni del sistema del sistema bancario del decennio avevano in parte favorito – si

³² Su questi temi si vedano, per maggiori dettagli, A. Giannola, A. Lopes e A. Zazzaro, *La convergenza dello sviluppo finanziario tra le regioni italiane dal 1890 ad oggi*, in «Rivista di Politica Economica», gennaio-marzo 2013, pp. 145-197.

³³ Si ritiene opportuno rapportare il differenziale dei tassi vigenti nelle due aree del Paese al tasso medio nazionale per tenere anche conto dell'andamento del valore assoluto del tasso di interesse: una differenza di un punto percentuale su un tasso di interesse medio del 3% ha un significato completamente diverso rispetto alla stessa differenza riferita ad un tasso medio del 6%.

TAB. 3. *Indici di sviluppo finanziario (miliardi di euro, s.d.l.)*

Anni	Mezzogiorno					Centro-Nord					Mezzogiorno		
	Sofferenze	Impieghi	PIL	(Imp+Sof)/ PIL (%)	Depositi	(Imp+Sof)/ Dep (%)	Sofferenze	Impieghi	PIL	(Imp+Sof)/ PIL (%)	Depositi	(Imp+Sof)/ Dep (%)	(Imp+Sof)/ PIL (%, CN = 100)
2005	13,9	180,1	345,3	0,56	147,5	1,31	31,1	1072,5	1144,1	0,96	615,2	1,79	58,23
2006	14,0	203,5	360,2	0,60	154,5	1,41	32,8	1172,8	1187,9	1,01	666,2	1,81	59,52
2007	13,7	221,1	370,9	0,63	160,4	1,46	33,3	1281,5	1238,3	1,06	693,1	1,90	59,62
2008	11,6	227,5	374,0	0,64	167,4	1,43	29,3	1334,0	1257,4	1,08	769,7	1,77	58,97
2009	15,0	241,2	364,0	0,70	174,1	1,47	43,8	1328,2	1208,4	1,14	822,4	1,67	61,98
2010	19,2	266,0	364,3	0,78	171,6	1,66	56,6	1413,9	1240,0	1,19	789,8	1,86	66,01
2011	26,3	292,1	369,9	0,86	244,9	1,30	78,0	1660,1	1267,4	1,37	753,8	2,31	62,77
2012	29,6	284,7	363,6	0,86	254,9	1,23	91,3	1631,2	1249,9	1,38	813,5	2,12	62,73
2013	34,1	275,3	357,5	0,87	262,4	1,18	114,6	1569,5	1250,3	1,35	836,6	2,01	64,26
2014	37,6	274,6	355,0	0,88	273,1	1,14	131,3	1544,9	1259,7	1,33	863,8	1,94	66,08
2015	42,4	274,3	373,4	0,85	287,1	1,10	144,5	1540,3	1261,7	1,34	1055,8	1,60	63,53
2016	43,3	278,4	379,0	0,85	283,3	1,14	147,3	1524,7	1292,2	1,29	959,5	1,74	65,60

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e Banca d'Italia.

TAB. 4. *Differenziale dei tassi attivi sui finanziamenti per cassa (valori %)*

Anni	Finanziamenti oltre l'anno e inferiori a cinque anni			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	(MZ – CN)/Italia*100
2007	6,79	5,75	5,44	19,03
2008	6,27	5,20	5,13	20,76
2009	6,41	5,06	3,08	43,83
2010	6,30	4,90	3,06	45,75
2011	7,49	5,87	3,86	41,97
2012	7,84	6,19	4,10	40,24
2013	7,98	6,24	4,38	39,73
2014	7,61	5,64	3,12	63,14
2015	7,06	4,91	2,78	77,34
2016	6,12	4,39	2,29	75,55

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Banca d'Italia.

è ulteriormente aggravato nel corso di questi anni sia sul fronte dei volumi sia sul versante dei tassi. È altresì evidente che le condizioni più permissive della politica monetaria praticata dalla BCE nel corso di questo periodo si sono tradotte solo in parte in una riduzione dei tassi praticati dalle banche alle imprese, poiché questi ultimi hanno inglobato coefficienti di rischio crescenti che hanno, di fatto, parzialmente compensato tali riduzioni, soprattutto nelle aree più deboli del Paese, caratterizzate da contesti certamente più problematici e rischiosi.

5. MISURE PER FACILITARE L'ACCESSO AL CREDITO E STRUMENTI ALTERNATIVI AL CREDITO BANCARIO

Come osservato in precedenza, anche in un quadro di ripresa ancora incerta del credito quale si è manifestata nel corso dell'ultimo anno, permangono restrizioni da parte del sistema degli intermediari in misura relativamente maggiore verso i segmenti della clientela più rischiosi, primi fra tutti le imprese di minori dimensioni, quelle di più recente costituzione, soprattutto del Mezzogiorno. Si pone quindi il problema di predisporre delle misure che in certa misura facilitino l'accesso al credito e, dove è possibile, di introdurre forme di finanziamento dell'attività produttiva alternative al credito bancario.

A tale riguardo, la garanzia pubblica si conferma come il principale strumento in grado di facilitare l'accesso al credito. L'operatività del Fondo di garanzia per le PMI, difatti, è aumentata ininterrottamente dal 2009 in poi. L'espansione dell'attività del Fondo è stata favorita dall'introduzione di numerose modifiche normative³⁴.

Sempre con l'intento di mitigare le più stringenti condizioni applicate dal sistema bancario, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha incrementato i fondi cui hanno accesso le banche, da destinare al finanziamento delle imprese.

La consapevolezza delle maggiori difficoltà di accesso al credito bancario per le PMI meridionali ha portato l'Italia ad aderire nel 2015 alla cosiddetta «Iniziativa

³⁴ Si veda il Cap. XIII - *Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e nuovi strumenti*, del presente Rapporto 2017.

PMI», un Programma europeo gestito dal Fondo Europeo degli investimenti (FEI), finalizzato a immettere liquidità nel circuito del credito attraverso cartolarizzazioni di portafogli bancari esistenti: il capitale che così si rende disponibile dovrebbe consentire alle banche di erogare nuovi finanziamenti nelle otto regioni del Mezzogiorno. Il programma utilizza le risorse del PON FESR «Imprese e Competitività» 2014-2020 per un ammontare di circa 100 milioni di euro. Va detto che la misura favorisce prestiti bancari assistiti dalla garanzia dei Confidi o del Fondo di garanzia.

La CDP ha ampliato il suo ruolo anche attraverso l'assunzione di quote societarie, direttamente o indirettamente tramite fondi *equity* (*Fondo Italiano di Investimento delle PMI* e *Fondo Strategico Italiano*, ora rinominato *CDP Equity Spa*). Va tuttavia rilevato che gli interlocutori privilegiati di questi fondi difficilmente possono essere le imprese minori delle regioni meridionali; d'altronde, le medie imprese meridionali, che potrebbero soddisfare le condizioni di accesso a questi strumenti finanziari, non essendo soggette a problemi di *credit crunch*, continuano a prediligere il canale bancario: non solo per il basso livello dei tassi d'interesse, ma soprattutto per non dover condividere con altri soggetti il controllo e la gestione aziendale.

Di un certo interesse sono state anche le iniziative avviate negli ultimi anni da alcune regioni attraverso la costituzione dei cosiddetti fondi *tranché cover*: nel Mezzogiorno tali strumenti sono stati attivati in Puglia (dal 2012), in Campania (dal 2014) e in Basilicata (dal 2015); si segnala inoltre l'accordo firmato nel 2016 da Banca Monte dei Paschi di Siena e Sardafidi, confidi di riferimento della Regione Sardegna, per una nuova operazione del medesimo tipo per un ammontare di 20 milioni di euro.

Le difficoltà di accesso delle imprese meridionali sembrano ancora più accentuate con riferimento alle emissioni obbligazionarie e alle quotazioni in borsa delle PMI, due canali di finanziamento che sono stati oggetto di numerosi provvedimenti volti a renderli accessibili anche alle imprese di minori dimensioni, semplificando e riducendo le procedure di accesso e i relativi costi. Grazie a tali interventi, l'utilizzo di tali strumenti da parte delle PMI è in crescita negli ultimi anni, seppure in misura piuttosto lenta, ma la loro diffusione è quasi interamente concentrata nel Centro-Nord. In particolare, quello dei cosiddetti *minibond* – obbligazioni di importo fino a 500 milioni di euro, che possono essere emesse anche da società non quotate in Borsa, a condizione che abbiano almeno 10 addetti – è uno degli strumenti di finanza alternativa più interessanti, la cui nascita e sviluppo sono stati resi possibili dagli interventi normativi introdotti tra il 2012 e il 2014. Occorre anche in questo caso evidenziare l'assoluta preponderanza delle regioni del Nord: nel complesso, il 73,9% delle imprese che hanno emesso *minibond* fino al 31 dicembre 2016 risiede al Nord; nelle regioni del Centro emerge il Lazio (con 16 imprese). Nel Sud le imprese che hanno collocato *minibond* rappresentano ancora la minoranza (spicca la Campania con 10 emittenti)³⁵.

Per quanto riguarda, inoltre, lo sviluppo degli altri strumenti finanziari, come ad esempio, il *crowdfunding*, ovvero la raccolta collettiva di fondi che avviene pre-

³⁵ Politecnico di Milano, *Osservatorio Mini-Bond*, Milano, febbraio 2017.

valentemente tramite piattaforme internet, nonostante essa abbia avuto una buona crescita nel 2015 il peso del mercato italiano è ancora risibile rispetto al dato mondiale (45 milioni di euro, contro 28 miliardi, meno dello 0,2%).

Uno degli elementi più critici che in Italia frena l'accesso delle PMI agli strumenti di finanziamento non bancari è il loro basso grado di patrimonializzazione. Per incoraggiare le imprese ad accantonare gli utili realizzati, destinandoli a incrementare le riserve o il capitale, dal 2011 è in vigore una specifica agevolazione fiscale, la cosiddetta ACE (Aiuto alla Crescita Economica). Il gradimento delle imprese a livello nazionale al regime fiscale agevolato è buono ma la quota di accesso delle imprese meridionali è stata piuttosto modesta, pari al 10,4% del totale dei beneficiari e al 7,5% delle agevolazioni³⁶.

Altro capitolo è rappresentato dall'azione di rafforzamento dello strumento dei Confidi; le indagini effettuate dalla SVIMEZ³⁷ evidenziano che al Sud ci sono più Confidi ma sono erogate meno garanzie di quanto avviene nel resto del Paese; inoltre i Confidi meridionali si dimostrano poco capaci di selezionare ed assistere le imprese con maggiori capacità di espansione. Non a caso, anche il raggio d'azione territoriale del Confidi meridionale è in media molto più ristretto della media italiana. Limitato nel Mezzogiorno il volume anche delle garanzie medie: 17,7 milioni di euro, circa un quarto di quanto erogato in media da un Confidi del Centro-Nord (97 milioni di euro). I Confidi erogano garanzie più a imprese dei servizi che a industria e costruzioni. A Nord come a Sud, sono soprattutto le PMI sotto i 20 addetti a essere maggiormente destinatarie dell'assistenza dei Confidi. Ma si tratta comunque sempre di minoranze: a livello nazionale soltanto il 10% delle PMI è assistito dai Confidi, quale media compresa tra l'8,7% delle imprese al Sud e il 13,5% del Nord-Est. Per quanto concerne gli interventi, sarebbe invece opportuno: predisporre un modello di programmazione pluriennale degli interventi, con una banca dati nazionale che censisca i programmi di intervento e misuri l'impatto sui beneficiari; adottare il modello organizzativo «federale», basato sull'interazione tra Confidi centrali e locali, e i «contratti di rete» per creare sinergie e condivisioni di attività tra i Confidi; rafforzare i servizi prestati dai Confidi alle imprese predisponendo una consulenza finanziaria continuativa, con pianificazione finanziaria e controllo direzionale.

Sarebbe inoltre auspicabile un rafforzamento patrimoniale dei Confidi, riorganizzando e concentrando la rete delle strutture sul territorio. Un esempio in tale direzione è quello offerto da ciò che hanno fatto sei Confidi siciliani (Commerfidi, Confeserfidi, Credimpresa, Fideo, Fidimed, Unifidi) dando vita alla Rete di imprese «Confidi Sicilia in Rete» e oggi impegnati a intercettare le prime misure per la crescita e il rafforzamento del comparto presso il Ministero dello Sviluppo Economi-

³⁶ Per maggiori dettagli si rinvia al Cap. XIII-*Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e nuovi strumenti*, del presente Rapporto 2017.

³⁷ Sulle criticità dei Confidi meridionali si rinvia a S. Dell'Atti, A. Lopes e G. Tucci, (a cura di), *Rapporto Svimez su relazioni banca-impresa e ruolo dei confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo*, Roma, SVIMEZ, 2013; F. Amaturò, L. Giordano e C. Petraglia, *I Confidi nella crisi: riforme, nuovi assetti e vecchie sfide*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, 2014, pp. 857-880.

co. La Rete è dunque formata da tre Confidi con sede a Palermo e tre con sede a Ragusa, di cui due – Confeserfidi e Fidimed – attualmente maggiori, secondo l'art. 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Realtà importanti – anche altri Confidi della Rete sono stati già «ex 106» – la cui consistenza patrimoniale è di oltre 50 milioni di euro e che, insieme, erogano garanzie per circa 700 milioni di euro alle 40.000 aziende associate. L'obiettivo di questo progetto sarebbe quello di individuare strategie comuni, abbattendo i costi di gestione e quelli praticati agli associati e intensificando, inoltre, la presenza nei territori. A ciò si aggiunge la fondamentale interlocuzione con le banche e con la regione per rendere operative le misure a valere sui fondi europei, rendendo i Confidi della Rete dei canali per dislocare queste risorse nel tessuto imprenditoriale siciliano.

Il panorama istituzionale dei Confidi è destinato a cambiare in un futuro prossimo. Il processo evolutivo avviato negli ultimi anni è sicuramente destinato a proseguire, anche sulla spinta attesa dal pieno dispiegarsi degli effetti della riforma del Testo Unico Bancario sui Confidi, che potrebbe ridisegnare in maniera importante tutto il settore. Il miglioramento atteso dei flussi di informazioni tra banca e Confidi, inoltre, potrebbe portare all'emersione delle situazioni di crisi ai primi segnali di difficoltà delle imprese, con la possibilità, per i Confidi, di una gestione più proattiva delle crisi stesse e la possibilità di interventi diretti sulle aziende in difficoltà. Inoltre, è ormai in atto un processo (di cui il progetto sull'*Accountability* dei Confidi rappresenta sicuramente un elemento chiave) che mira a una trasparenza sempre maggiore delle informazioni e delle valutazioni dei Confidi stessi, nel rapporto non solo verso le banche ma anche verso le imprese e gli *stakeholder*³⁸.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso del 2016, nell'Area dell'euro le condizioni di accesso al credito sono diventate meno stringenti in vista di una ripresa che si sta lentamente profilando. Gli stessi effetti della politica monetaria fortemente espansiva seguita nel corso del biennio 2015-2016, e destinata a protrarsi ancora nell'anno in corso, sono controversivi; se, da un lato, ha ridotto i tassi di interesse sui titoli del debito pubblico dei paesi dell'Eurozona, dall'altro, gli effetti che il calo dei tassi esercita sulla domanda aggregata sono ancora deboli. Gli investimenti del settore privato non scendono più come nel 2012-2013, ma crescono ancora troppo poco e le condizioni finanziarie favorevoli si sono soltanto tradotte in un calo dell'indebitamento privato. Tuttavia, la capacità inutilizzata e la disoccupazione restano ancora elevate. In definitiva, il vero sostegno alla ripresa dell'Area dell'euro è venuto dalla domanda estera con un aumento delle esportazioni. Secondo la BCE, ciò è stato favorito dall'accresciuto differenziale dei tassi con la *Federal Reserve* statunitense. Grazie ai tassi estremamente bassi e alle mutate preferenze di portafoglio (e anche a causa di una ridu-

³⁸ Si rinvia a L. Sampoli e V. Favale, *Lo stato di salute dei Confidi vigilati: alcune evidenze dalle valutazioni Cerved*, Roma, 2016.

zione delle riserve ufficiali estere in euro), il deprezzamento dell'euro sul mercato valutario ha sostenuto la componente estera della domanda. Altri strumenti in grado di imprimere un impulso espansivo sulla domanda, soprattutto sulla sua componente interna, non sono utilizzabili, vista la continua e colpevole assenza di una politica fiscale coordinata tra i paesi dell'Eurozona. Non sorprende che le prospettive di espansione del mercato unico europeo restino legate al saldo delle partite correnti, che nel 2016 è cresciuto fino a raggiungere il 3,4% del PIL.

Se la politica monetaria sembra aver conseguito degli effetti positivi attraverso il canale valutario, non è stata però in grado di favorire l'espansione del credito; anzi, riducendo gli *spread* bancari, ha compresso i margini di profittabilità dell'attività bancaria tradizionale. D'altronde la reticenza nell'espandere l'offerta di credito da parte delle banche è anche una conseguenza dell'applicazione di criteri sempre più cogenti di adeguatezza patrimoniale e delle regole sempre più automatiche di fissazione dei *rating* della clientela che difficilmente sono adatti a sostenere una concessione di credito alle imprese in una congiuntura economica che, soprattutto in Italia, presenta luci e ombre³⁹.

Questi problemi, che hanno riguardato in particolare i paesi dell'Europa meridionale, hanno accresciuto le difficoltà soprattutto per le imprese minori di accedere al credito bancario. I vincoli finanziari sono diventati più stringenti, fino a determinare situazioni più critiche specie per le imprese operanti in contesti territoriali ed istituzionali più fragili, esposte pertanto a rischi sistemici maggiori, come nel caso del Mezzogiorno.

La crisi di alcune banche locali in Veneto e nell'Italia centrale certamente mette in discussione un segmento del sistema bancario di cui, tuttavia, un'economia in cui la piccola impresa riveste un ruolo cruciale non può fare a meno, tanto nelle aree sviluppate quanto in quelle meno favorite. Sarà necessario che le banche locali raccolgano la sfida di ricercare modelli organizzativi più efficienti, che siano rigorosi ma al contempo in grado di valorizzare i vantaggi informativi di cui godono nei propri territori di riferimento.

Si è visto che strumenti di finanza innovativa e ampliamento dell'operatività dei fondi di garanzia sono certamente misure interessanti che tuttavia, soprattutto nel Mezzogiorno trovano un'applicazione più limitata a causa di un contesto certamente più problematico e rischioso in cui opera un sistema produttivo più frammentato, meno coinvolto in processi di internazionalizzazione⁴⁰ e maggiormente vincolato alle dinamiche del mercato interno; è evidente che per queste imprese il credito bancario resta la sola fonte di finanziamento realisticamente praticabile.

Si deve ritenere, quindi, che se la domanda interna continua a espandersi così lentamente le prospettive di espansione del comparto produttivo resteranno problematiche e la sua rischiosità tenderà ad accentuarsi compromettendo ulteriormente

³⁹ Si veda per altre considerazioni A. Lopes, *I problemi del sistema bancario nelle incertezze della ripresa*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2017, pp. 75-116.

⁴⁰ Si pensi che il rapporto tra esportazioni e PIL nel Mezzogiorno oscilla intorno all'11%, contro il 29% del resto del Paese.

il rapporto con un sistema bancario, che, come appena osservato, è molto provato dal pesante fardello dei crediti deteriorati. Sotto quest'aspetto appare quindi prioritario adottare delle misure che possano incidere direttamente sulla domanda aggregata, soprattutto nelle aree più deboli; il ricorso ad una politica di investimenti pubblici nel Mezzogiorno, pur nell'ambito degli attuali vincoli di bilancio, appare un'opzione che ha una rilevanza strategica per l'intero Paese. A tale riguardo occorre segnalare con preoccupazione che è terminata nel 2015 la fase di accelerazione della spesa pubblica legata alla chiusura della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013, per impedire la restituzione delle risorse comunitarie: nel 2016 c'è stata una severa contrazione della spesa pubblica in conto capitale. Nell'anno ha toccato nel Sud il punto più basso della sua serie storica, appena 13 miliardi, pari allo 0,8% del PIL. A tale proposito non si può non citare il recente studio condotto dalla SVIMEZ in cui si mostra che se dal 2009 al 2015 fosse stata attivata la clausola⁴¹ del 34%, il PIL del Sud avrebbe dimezzato la perdita accusata dal 2008, che sarebbe stata pari al -5,4% mentre il calo effettivo è stato del -10,7%. Analoghi effetti si sarebbero avuti per l'occupazione, poiché la diminuzione sarebbe stata pari a -2,8% invece del -6,8% che si è verificato. In tale direzione si muove la misura prevista dal primo «decreto Mezzogiorno», in base alla quale le Amministrazioni centrali dello Stato dovranno destinare alle regioni meridionali, a partire dal 2018, una quota della loro spesa ordinaria in conto capitale proporzionale alla popolazione, all'incirca pari al 34%.

Vanno inoltre considerati con interesse i provvedimenti che prolungano gli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, assicurano il credito d'imposta per gli investimenti e i Contratti di Sviluppo gestiti da INVITALIA per conto del Ministero per lo Sviluppo Economico; rientrano sempre nell'ambito di questa batteria di strumenti agevolativi il *Masterplan* e i Patti per il Sud. Da ultimo va segnalato un altro decreto approvato prima della pausa estiva, nel quale sono previste le Zone Economiche Speciali (ZES) per le sole aree meridionali, che possono contribuire a favorire lo sviluppo e l'infittimento del tessuto produttivo meridionale, attraendo investimenti di imprese esterne all'area. In particolare quest'ultima norma può consentire di adeguare e modernizzare l'armatura infrastrutturale meridionale, al fine di incidere sulle condizioni di contesto e migliorare le prospettive di crescita della base produttiva, riducendo il suo profilo di rischio aumentandone le dimensioni, favorendo quindi la sua capacità di accedere al credito.

⁴¹ Si veda A. Giannola e S. Prezioso, *La clausola del «34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2017, pp. 5-18.

SGA, MEF, VECCHI AZIONISTI. L'OMBRA DI BANCO, «VENTI ANNI DOPO»

Venti anni or sono, il decreto legge 24.9.1996, n. 497, recante *disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli* convertito il 19.11.1996 nella legge n. 588 segnò la nascita della Società per la Gestione degli Attivi (SGA).

La SGA, una Spa con un miliardo di lire di capitale le cui azioni erano in pegno al Tesoro, acquistò il 31.12.1996 16.839 miliardi di lire di crediti problematici (NPL): sofferenze, incagli, crediti ristrutturati del Banco di Napoli Spa, per un valore, al netto delle svalutazioni a carico del Banco, pari a 12.378 miliardi lire. Il Banco finanziò l'operazione trasformando così i NPL ceduti in un impiego privo di rischio e fruttifero (inizialmente) al 9,7%. Privo di rischio perché, sempre la legge 588, stabilì, che a ripianare le eventuali perdite subite e agli eventuali oneri di ricapitalizzazione della SGA, provvedesse il Banco, con anticipazioni della Banca d'Italia in conformità al decreto del Ministero del Tesoro del 27.9.1974. Tale decreto (più noto come «decreto Sindona») consentiva alla Banca d'Italia di eseguire a favore di altre banche anticipazioni fino a 24 mesi garantite da titoli, al tasso dell'uno per cento. In altri termini configurava una tradizionale operazione di rifinanziamento via canale creditizio, una delle forme (con il Tesoro e l'estero) di manovra della base monetaria.

Venti anni dopo, un altro decreto (n. 59 del 3.5.2016), riporta alla ribalta quella vicenda. L'art. 7 stabilisce che il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) rilevi da Intesa Sanpaolo, unico azionista del Banco di Napoli Spa, il 100% delle azioni della SGA esercitando il pegno sulle azioni per una somma massima – unilateralmente fissata dal MEF stesso – di 600 mila euro.

Con l'acquisizione del pacchetto azionario, il Governo diventa proprietario a tutti gli effetti della società e quindi di oltre 600 milioni di euro, frutto delle attività di recupero crediti svolte dal 1997. Nella nuova veste di intermediario finanziario, la SGA potrà acquistare sul mercato «crediti, partecipazioni e altre attività finanziarie». Dal 1997, la SGA, silenziosamente, nella disattenzione generale, non solo ha recuperato il valore dei crediti problematici presi in carico dal vecchio Banco (6,4 miliardi di euro rappresentati soprattutto da prestiti a imprese meridionali), ma ha gestito l'attività, realizzando cospicui profitti. È ragionevole prevedere che – se porterà a termine la sua originaria missione – potrà incassare altri 150-200 milioni di euro.

Il legittimo interesse all'epilogo del cosiddetto salvataggio del Banco di Napoli, è ancor più giustificato per il fatto che la liquidazione della SGA attiva per i «vecchi azionisti» l'art. 2 della legge 588 del 1996, del quale si era – per così dire – quasi persa memoria. Come nella saga di Dumas, la vicenda si riapre, Ven-

ti anni dopo e compare l'«ombra di Banco». Una sorpresa inquietante per il MEF che, sembra, non del tutto consapevole di aver fatto scattare il fatidico art. 2:

Fermo il trasferimento immediato delle azioni e dei diritti di opzione, *il corrispettivo che il Tesoro pagherà per l'acquisto delle azioni* e dei diritti di cui al comma 4 dell'articolo 1 sarà determinato, secondo criteri stabiliti con decreto del Ministro del Tesoro, *sulla base del prezzo realizzato* a seguito della dismissione di cui all'articolo 5, *aumentato degli eventuali utili di bilancio complessivamente realizzati dalle società cessionarie di cui all'articolo 3, comma 6, che sono attribuiti al Tesoro*, e ridotto degli eventuali oneri per la copertura delle perdite del Banco *nei cinque esercizi successivi a quello in cui avviene l'aumento di capitale* conseguenti agli interventi a favore delle società cessionarie di cui all'articolo 3, comma 6 e dell'ammontare del capitale conferito dal Tesoro ai sensi del presente decreto, aumentato degli interessi calcolati al prime rate ABI.

Per l'esatta definizione di quanto disposto per legge è necessario ripercorrere puntualmente la complicata vicenda del Banco di Napoli. Se l'aspetto «ricostruzione documentale» può risultare complesso, molto più semplice appare invece il senso giuridico degli effetti attivati dal MEF concernenti i diritti dei vecchi azionisti. La legge 588 nell'art. 2 parla esplicitamente di «diritti», di «corrispettivo» e di «prezzo» delle azioni. Il che fornisce agli azionisti la facoltà di attivare la procedura ben definita nell'art. 2 della 588 sgombrando il campo da ipotesi di «risarcimenti» e/o «indennizzi». Il problema che si pone dunque è quello di fare un'accurata contabilizzazione dei costi e dei ricavi sostenuti e riscossi dal Tesoro. Un compito che sarebbe opportuno affidare a un organismo terzo, autorevole e indipendente, riconosciuto dalle parti. Il saldo positivo – se esiste – legittima gli azionisti con un margine di negoziabilità davvero ridotto.

Di questa procedura, a più di un anno di distanza dal decreto n. 59, non vi è traccia. Al momento risulta che la Fondazione Banco di Napoli, titolare di circa il 70% di quel pacchetto azionario azzerato nell'assemblea del luglio 1996, ha «significato» in data 21.4.2017 al MEF le sue pretese in una lettera che preannuncia, a scadenza dei successivi sessanta giorni, l'ipotesi di avvio di un'azione giudiziaria tesa a ottenere un «indennizzo». A mezzo stampa la Fondazione ha quantificato tale pretesa in una cifra che varia tra i 100 e i 200 milioni di euro. Sempre a mezzo stampa, viene espressa la preoccupazione di evitare una «lite temeraria»; argomento curioso trattandosi di far valere un diritto sancito da una norma di legge che fissa addirittura con precisione le modalità per definirne l'ammontare. Con la richiesta di surrogare per indennizzo l'escussione di un ben più chiaro diritto, il «vecchio» azionista sembra orientato a una richiesta improntata alla massima «comprensione» e a remissiva «pazienza».

In verità il testo legislativo, è preciso: parla di prezzo, di corrispettivo, chiarisce che esso è da definire a valle dell'attività svolta dalla SGA. Si configura cioè una sorta di contratto differito che impegna il Tesoro a pagare quel compenso che era

impossibile da quantificare, e perciò negato, al momento dell'azzeramento del capitale votato nell'assemblea del luglio 1996 nella quale il Tesoro esprime la volontà anche per conto della Fondazione della quale aveva in pegno le azioni con diritto di voto. Nell'immediato, mentre il MEF ha investito il «tesoro» della SGA nel capitale del «Fondo Atlante II», nulla si è mosso per la verifica della sussistenza o meno del diritto dei vecchi azionisti. La relativa quantificazione secondo le linee dell'art. 2 della 588 impone di ripercorrere, a partire dalla ormai celebre «asta competitiva» del 20.1.1997, i movimenti in dare ed avere che hanno interessato Banco e Tesoro.

1. COSTI, RICAVID E SALDO

Sulla vicenda sono ormai disponibili dettagliati riscontri contabili. La crisi del Banco si evidenzia nel maggio 1995 quando il bilancio 1994 evidenzia una forte perdita (1.147 miliardi di lire), prosegue con altre e più ingenti perdite (3.155 miliardi di lire nel 1995 e 1.669 nel 1996). Onde evitare la liquidazione coatta amministrativa, il 27 marzo del 1996 è emanato il D.L. n. 163, che pone le condizioni affinché il Tesoro intervenga a salvataggio con una ricapitalizzazione della Banca per 2.000 miliardi e proceda poi alla sua privatizzazione tramite alienazione della quota di controllo con un'«asta competitiva».

In adempimento al dispositivo del decreto, il 30 luglio l'Assemblea della Banca approva lo stato patrimoniale al 31 marzo nonché le linee del piano di risanamento già impostato e reso operativo dal nuovo C.d.A. fin dall'autunno del 1995, approvato dalla Banca d'Italia e fatto proprio dalla banca Rothschild, *advisor* del Tesoro, e procede alla riduzione del capitale per assorbire le perdite. Si procede all'azzeramento del capitale del Banco e conseguente perdita totale per gli azionisti. Come si è detto, il 31.12.1996 il Banco cede alla SGA 16.839 miliardi di lire di crediti problematici, per un valore al netto delle svalutazioni di 12.378 miliardi di lire. La SGA (Spa del Banco, le cui azioni sono in pegno al Tesoro) finanzia l'acquisto dei crediti con un credito concesso dal Banco ad un tasso che per il 1997 è del 9,7%. Successivamente (20.1.1997), in adempimento a quanto previsto dalla legge 588 per il piano di salvataggi, ha luogo la sedicente «asta competitiva» che assegna per 61,7 miliardi di lire (pari a 32 milioni di euro) alla cordata INA-BNL il 60% del Banco. Fa immediatamente seguito (settembre-dicembre 1998) la privatizzazione di BNL (Banca del Tesoro), che quindi incassa i proventi rivenienti anche dalla fresca acquisizione del 29% del Banco per un valore che la Commissione europea, nel 1998, nella sua relazione sul salvataggio del Banco, valuta sulla base dei prezzi di mercato in 1.500 miliardi di lire (pari a 774 milioni di euro). Si giunge quindi (28.11.2000) all'OPA totalitaria lanciata da IMI-San Paolo sul Banco di Napoli, nella quale il 100% del Banco viene aggiudicato al gruppo per oltre 6.000 miliardi di lire. In quella circostanza, con l'adesione all'OPA, il Tesoro dismise il restante

17% del capitale del Banco incassando 493 milioni di euro. A questi ricavi vanno quindi aggiunti 469 milioni di euro rivenienti da obbligazioni ed altri titoli a reddito fisso in bilancio della SGA al maggio 2016, nonché un valore di presunto realizzo sui crediti verso clientela che la SGA deve ancora recuperare stimati in 201 milioni di euro. Nel complesso il Tesoro incassa un totale di 1.971 milioni di euro, a fronte di un costo (la ricapitalizzazione deliberata con la legge 588 del 1996) pari a 1.033 milioni di euro. Il saldo, quindi, si colloca nella «forchetta» tra 938-737 milioni di euro; esso oltre a confermare il fondamento dà una precisa dimensione alla consistenza del «diritto» definito *ex art.* 2.

C'è da rilevare che, anche in assenza della previsione legislativa, alla luce dell'esito dell'attività di recupero della SGA e del decreto di acquisizione del maggio 2016 si configurerebbe una situazione di immotivato arricchimento da parte del Tesoro, un argomento che lungi dall'interferire aumenta la legittimazione dei vecchi azionisti in merito al corrispettivo. Dunque l'attivazione dell'art. 2 della 588 prevede la conclusione esecutiva di un contratto differito, il cui termine, venuto ora a maturazione mette un punto fermo sull'allora ipotetico e del tutto imprevedibile esito del «salvataggio».

Preso atto – per inciso – che, per ventennale inerzia, il Tesoro non ha mai predisposto il regolamento di cui all'art. 2.1 concernente quelli che non sono certo aspetti di dettaglio, è plausibile immaginare due motivi per i quali il Tesoro – oggi MEF – abbia proceduto all'acquisizione della SGA senza curarsi dei vecchi azionisti: o ha semplicemente ignorato l'esistenza di quell'art. 2, o – come frettolosamente è stato argomentato più di un anno fa¹ – lo ha ritenuto influente, nella convinzione che il computo dei costi sostenuti dal Tesoro fosse ampiamente superiore ai circa 700 milioni di euro accumulati dalla SGA nella sua ventennale attività. A legittimare tutto ciò – in carenza di una posizione ufficiale in proposito – si potrebbe infatti argomentare che nei primi anni della sua attività la SGA ha cumulato circa tre miliardi di euro di perdite, abbondantemente in eccesso, rispetto alla somma del saldo ricavi-costi riveniente dalla vicenda dell'asta, dell'OPA e della privatizzazione di BNL e – ovviamente – del tesoretto da lei accumulato. In realtà questo argomento non sembra opponibile ai vecchi azionisti, alla luce del fatto che le perdite della SGA, come noto, sono state influenti per il Tesoro, così come per gli equilibri di bilancio del Banco che le ha puntualmente sempre ripianate e ricapitalizzato la SGA, in conformità al DM 27.9.1974².

¹ Si veda ad esempio l'argomentazione del prof. Zingales sull'intervento di rifinanziamento con il quale si sono coperte le perdite SGA (cfr. «Il Sole 24 Ore» del 28 agosto 2016).

² Si tratta di un provvedimento – comunemente noto come «decreto Sindona» – pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» in un numero unico, stampato in una sola copia e mai distribuito che, in realtà, formalizza una prassi della Banca Centrale già ampiamente in uso.

Il tema delle perdite della SGA solleva un duplice problema: il primo, squisitamente giuridico, concerne l'individuazione del soggetto al quale farebbero capo. Il secondo attiene al merito e cioè riguarda l'individuazione esplicita dell'esistenza, attribuzione e quantificazione delle presunte perdite.

2. LE PERDITE SGA E IL DECRETO MINISTERIALE DEL 27.9.1974

Tornando all'art. 2 della 588, il problema da affrontare rinvia al testo della legge laddove dice:

il corrispettivo che il Tesoro pagherà per l'acquisto delle azioni... sarà determinato sulla base del prezzo realizzato a seguito della dismissione..., aumentato degli eventuali utili di bilancio complessivamente realizzati dalle società cessionarie... e ridotto degli eventuali oneri per la copertura delle perdite del Banco nei cinque esercizi successivi a quello in cui avviene l'aumento di capitale conseguenti agli interventi a favore delle società cessionarie... e dell'ammontare del capitale conferito dal Tesoro ai sensi del presente decreto, aumentato degli interessi calcolati al prime rate ABI.

Venendo al primo punto, quello della titolarità delle perdite, gli *interventi a favore delle società cessionarie* sono quelli riferibili al Tesoro. È invece noto che l'intervento che consentì al Banco di ripianare le perdite è esclusivamente riconducibile alla Banca d'Italia, soggetto giuridicamente diverso dal Tesoro.

Sul tema i riferimenti contenuti nella 588 sono chiari e si desumono dalla lettura coordinata degli artt. 3.6 e 6.2:

Art. 3.6 - Al fine di agevolare la ristrutturazione del gruppo creditizio Banco di Napoli, la Banca d'Italia può concedere al Banco di Napoli Spa anticipazioni con le modalità di cui al decreto del Ministro del tesoro del 27 settembre 1974, (...) a fronte delle perdite derivanti da finanziamenti e altri interventi effettuati dal Banco a favore di società del gruppo poste in liquidazione, e nell'interesse dei creditori delle medesime, ovvero a favore di società del gruppo a cui siano stati ceduti, previa autorizzazione della Banca d'Italia, crediti ed altre attività non immobiliari del Banco *per la parte che eccede la copertura di cui all'articolo 6, comma 2.*

Art. 6.2 - I proventi netti derivanti dalla dismissione di cui all'articolo 5 sono (...) destinati alla copertura, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del tesoro, delle eventuali perdite che potranno determinarsi in seguito agli interventi a favore delle società cessionarie di cui all'articolo 3, comma 6 ed al pagamento dei corrispettivi di cui all'articolo 2, commi 1 e 2.

Da essi è chiaro come e quando il Tesoro può essere individuato come soggetto che sopporta le perdite ed è parimenti evidente che questo non avvenne mai. Stante il fatto che anche il decreto citato nell'art. 6.2 non fu mai emesso, i proventi della

dismissione non furono mai posti a copertura delle perdite della SGA. Come risulta dai bilanci della SGA fu sempre e solo la Banca d'Italia, via il meccanismo del DM 27.9.1974, che consentì al Banco di ripianare *in toto* le perdite e ricapitalizzare la SGA.

Dunque, nel merito della copertura delle perdite SGA quello che rileva è il ricorso al DM 27.9.1974. Si tratta di un intervento (anticipazione su pegno) che non comporta costi per la Banca d'Italia trattandosi di operazione di creazione di base monetaria attraverso il canale del rifinanziamento delle aziende di credito. Dunque, non su questo punto possono individuarsi gli «eventuali oneri» ai quali fa riferimento l'art. 2 della legge 588. L'applicazione del decreto non comporta un costo, semmai solo un «privilegio», un «trattamento dovuto». Un'operazione non nuova per la Banca d'Italia, già realizzata in molti casi ben prima del DM/1974 che fu formalizzato (forse a tutela dell'Istituto di emissione) in occasione della crisi del Banco Ambrosiano.

Se non si può parlare di costo non si può neanche parlare (come adombrano alcune suggestive interpretazioni) di un potenziale mancato ricavo commisurabile alla presunta rinuncia da parte della Banca d'Italia a percepire il differenziale tra gli interessi maturati sui titoli acquistati (e su quelli posti a garanzia dell'anticipazione richiesta dal Banco) rispetto all'1% incassato per l'anticipazione concessa. In realtà la vera e – ovviamente decisiva – agevolazione concessa dalla Banca d'Italia (motivo per il quale la Commissione europea la considera aiuto di Stato, senza rilevarne un costo per lo Stato) sta nell'impegno ad attivare una operazione di rifinanziamento al tasso dell'1% che si realizza con un'anticipazione al Banco di Napoli per un ammontare che consenta a questo di acquistare *al prezzo di mercato* uno stock di titoli sul mercato secondario tale che il rendimento per il periodo di *vigenza dell'anticipazione al netto dell'1% corrisposto alla Banca d'Italia* copra le perdite della SGA e ne consenta la necessaria ricapitalizzazione.

Al termine del periodo per il quale l'anticipazione è concessa, il Banco di Napoli rivende i titoli, con il ricavato estingue l'anticipazione ottenuta e la Banca d'Italia – se lo ritiene – potrà annullare *in toto* o in parte l'immissione originaria di base monetaria. Poco conta la modalità con la quale eventualmente la Banca d'Italia provvede *al prezzo di mercato* a reperire (su richiesta del Banco) i titoli; la sostanza dell'operazione di anticipazione su pegno rappresenta una creazione di moneta della banca centrale a favore del Banco che la usa per acquisire i titoli che vengono posti a garanzia con l'aggiunta, come da statuto della Banca centrale, di altri titoli per un ulteriore ammontare pari al 15% della anticipazione stessa.

Attraverso il canale del rifinanziamento creditizio si coprono le perdite e le esigenze di ricapitalizzazione della SGA da parte del Banco di Napoli: la Banca d'Italia non subisce costi; crea moneta che poi distrugge a conclusione dell'o-

perazione; incamera un interesse dell'1% sulla somma anticipata, come previsto dallo statuto di allora. Se proprio si vuole individuare, il vero beneficiario di tutto ciò è l'azionista (BNL prima, IMI San Paolo poi) del Banco che percepisce cospicui interessi e l'ammortamento su un fido privo di rischio concesso alla SGA dal Banco. Per il fortunato azionista la SGA è una vera gallina dalle uova d'oro.

Su questi aspetti è significativo il fatto che la Commissione europea rileva la presenza di aiuto di Stato nel valutare la procedura di salvataggio del Banco, l'istituzione della SGA e l'ammissione alle regole del DM 27.9.1974, ma non rileva al contempo un costo per lo Stato connesso alla attivazione della procedura. Nel fare, già allora, esplicitamente il calcolo dei guadagni e delle perdite, la Commissione in riferimento al DM/1974 non rileva costi né per il Tesoro, né per la Banca d'Italia. Ed è il costo che rileva al fine di stabilire la sussistenza o meno del diritto dei vecchi azionisti *ex art. 2 della 588/96*³.

Secondo le autorità italiane i risultati registrati finora farebbero presumere buone possibilità che l'attività della SGA si concluda in tempi brevi e senza che si manifestino perdite significative. Tuttavia allo stato attuale la Commissione non può escludere il rischio che il progressivo scadimento dell'attivo della SGA possa comportare maggiori perdite in conto capitale e un aumento dello sbilancio fra oneri di finanziamento ed interessi attivi..., la Commissione ritiene sia più prudente assumere la valutazione massima di 2.700 miliardi di LIT di perdita... la Commissione, come già fatto in altri casi, ha preso anche in considerazione elementi addizionali suscettibili di diminuire il costo netto finale dell'onere in capo allo Stato.

A fronte di questi costi presunti, occorre considerare che la legge 588/1996 prevede che le eventuali perdite prodotte dalla struttura di dismissione saranno innanzitutto coperte dai proventi della cessione delle azioni del Banco detenute dal Tesoro. Per conoscere il costo netto per lo Stato è quindi lecito, così come fatto in altri casi, portare in deduzione del costo lordo dell'operazione di scorporo per lo Stato i proventi netti dell'operazione di dismissione delle azioni detenute dallo Stato nel Banco... Il Tesoro ha in proposito dichiarato di avere l'intenzione di cedere la quota azionaria in proprio possesso pari al 17,4% del capitale del Banco. Sulla base della quotazione di Borsa dell'azione del Banco nell'ultimo semestre,

³ Testualmente: «l'aumento di capitale del Banco di Napoli da parte del Tesoro di 2.000 miliardi di LIT, gli sgravi fiscali e il ricorso alle anticipazioni della Banca d'Italia ai sensi del decreto ministeriale del 27 settembre 1974 per l'assorbimento delle perdite della società per la gestione di attività SPA, con un tetto massimo potenziale di 14.395 miliardi di LIT, costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato CE. Tali operazioni, il cui *costo netto stimato per lo Stato* è di circa 2.217 miliardi di LIT ma con un tetto massimo potenziale di 11.895 miliardi di LIT, sono dichiarati compatibili con il mercato comune e con l'accordo SEE, in virtù dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE e dell'articolo 61, paragrafo 3, lettera c), dell'accordo SE».

N.B. la stima della Commissione, ipotizza nel 1998 una perdita della SGA valutata in 2.700 miliardi di LIT e non un utile di circa 600 milioni di euro, pari a 1.162 miliardi di LIT.

si può ritenere che tale partecipazione valga circa 1.000 miliardi di ITL⁴. A tal proposito, infine, deve essere segnalato che il Tesoro dovrebbe beneficiare anche dei risultati della procedura di privatizzazione in corso della BNL che adesso detiene il 27,7% del Banco. Alla luce dell'aumento di valore delle azioni del Banco testimoniato dal citato aumento del titolo dell'ultimo semestre, il valore della partecipazione del Banco detenuta dalla BNL è stimato in circa 1.500 miliardi di ITL. Il Tesoro beneficerà direttamente di tale incremento nella privatizzazione in corso della BNL già lanciata... In conclusione, la Commissione ritiene che, tenuto conto delle stime quantitative, i costi netti che lo Stato sarà chiamato a sopportare dalla struttura di scorporo «la SGA» al netto dei proventi della cessione delle azioni del Banco da parte del Tesoro e dei proventi addizionali dalla vendita della partecipazione della BNL nel quadro della privatizzazione in corso siano stimabili sulla base delle informazioni fornite dalle autorità italiane, in circa 200 miliardi di ITL⁵.

In realtà il Tesoro ha anche incassato 63 miliardi di ITL dalla cosiddetta «asta competitiva» del 1997 (quindi la perdita stimata è pari a 137 miliardi di ITL).

Se si tiene conto dei 2.000 miliardi apportati dal Tesoro per ricapitalizzare il Banco, il saldo a carico del Tesoro sarebbe, secondo queste stime, pari a 2.137 miliardi di ITL e quindi – a quella data – la previsione era che non vi sarebbe stato spazio per esercitare il diritto *ex art. 2* della 588/96 riservato ai vecchi azionisti.

Si noti poi che l'ipotesi della Commissione è che queste perdite fossero, in ultima istanza, poste effettivamente a carico del Tesoro secondo il meccanismo previsto negli artt. 3.6 e 6.2 sopra visti. Cosa che non avvenne mai grazie al ricorso esclusivo al DM/1974.

Inoltre, non solo la SGA non ha perso 2.700 miliardi, bensì ha recuperato i crediti acquistati dal Banco realizzando un utile, al momento di circa 670 milioni di euro, pari a circa 1.297 miliardi di LIT. Ne consegue che i costi per il Tesoro sono pari a 1.937 miliardi di ITL (2.000 miliardi, meno 63) e i ricavi (comprensivi di quelli della SGA) sono pari, secondo le stime della Commissione, a 2.500 miliardi di ITL più 1.297 miliardi di ILT, per complessivi 3.797 miliardi di ITL, con un saldo attivo per il Tesoro di 1.860 miliardi di ITL, pari a 960 milioni di euro.

Per essere più precisi, tenendo conto dell'effettivo incasso dall'OPA (493 milioni di euro, pari a 954 miliardi di ITL) e mantenendo la stima della Commissione europea sull'incasso da privatizzazione BNL, il saldo attivo per il Tesoro è pari 1.678 miliardi di ITL, pari a 938 milioni di euro, come si evince dal seguente prospetto.

⁴ Cifra sostanzialmente confermata in occasione dell'OPA, che fruttò al Tesoro 493 milioni di euro, pari a 955 miliardi di ITL.

⁵ Decisione della Commissione del 29.7.1998, recante approvazione condizionata dell'aiuto concesso dall'Italia al Banco di Napoli, notificata con il numero C (1998/2495).

TAB. 1. *Costi e ricavi per il Tesoro, derivanti dall'operazione Banco di Napoli. Stime della Commissione delle Comunità europee e valori effettivi realizzati*

	Commissione CE Stime (1998)	Realizzazioni (1998)
Costi		
Ricapitalizzazione	1.033	1.033
Perdite SGA per il Tesoro (stima)	1.394	0
Totale costi (C)	2.427	1.033
Ricavi		
Quota BNL	775	775
Opa	517	493
Ricavi SGA (*)		670
Asta	33	33
Totale ricavi (R)	1.325	1.971
Saldo (R - C)	-1.102	938

(*) Totale risultante da 469 milioni di euro di obbligazioni e titoli a reddito fisso in bilancio della SGA e di 201 milioni di euro stimati di presunti realizzi di crediti verso clientela tuttora in portafoglio della SGA.

L'analisi dei bilanci della SGA che riportano in dettaglio il ripiano delle perdite verificatesi nei primi anni di attività, documenta che la loro completa copertura così come la ricapitalizzazione che si rendeva necessaria è sempre stata realizzata dal Banco di Napoli con la procedura prevista dal DM 27/9/1974⁶.

3. LE RESPONSABILITÀ

Venti anni dopo alla luce degli esiti dell'asta, dell'OPA e della SGA, sarebbe a dir poco opportuno interrogarsi sulle ragioni che travolsero il Banco tra il 1994 e il 1996.

L'assemblea che precedette quella dell'azzeramento del capitale promosse l'azione di responsabilità agli amministratori. Un'azione durata molti anni, senza che emergessero addebiti tali da spiegare la «crisi sistemica» che investì l'azienda. Nulla fu fatto da allora per l'individuazione di altre responsabilità.

Segnali di cause esogene erano invece ben evidenti e, paradossalmente, confermati dalla durissima visita ispettiva della Banca d'Italia iniziata immediatamente a valle dei risultati di bilancio del 1994 e protrattasi per oltre un anno.

Da spiegare anzitutto l'evidente contraddizione tra i risultati di una visita ispettiva appena precedente (1993) che non aveva prodotto rilievi di sorta, poi clamorosamente contraddetta dal disastroso esito della verifica condotta nel corso del 1995. Un'interpretazione di comodo tende ad addebitare questa contraddizione a una macroscopica carenza delle autorità di vigilanza, laddove il paradosso è (e già lo era nel 1996) spie-

⁶ Un'esauriente e dettagliata analisi del «miracolo» SGA, delle risultanze contabili e, quindi, delle procedure di copertura delle perdite e delle esigenze di patrimonializzazione conseguenti, rinvia all'essenziale e puntuale lavoro di M.R. Marchedano, *Miracolo Bad Bank. La vera storia a venti anni dal crack del Banco di Napoli*, Napoli, goWare e Guida, 2016.

gato invece dalla repentina non casuale evoluzione del contesto dell'economia reale che, in concomitanza della crisi finanziaria che impose al Paese l'uscita dal SME, investì soprattutto il Mezzogiorno. La crisi fu ingenerata, nel caso specifico, da come avvenne la concomitante e improvvisa cessazione (1993) dell'intervento straordinario. Si determinò uno shock asimmetrico i cui effetti pesantissimi interessarono le imprese meridionali che – diversamente dalle imprese esportatrici del Centro-Nord – ben poco fruiro della rilevante svalutazione di circa il 40% della lira e, invece, scontarono in pieno la sistematica, programmata inadempienza del Governo sugli impegni deliberati di finanziamento degli investimenti. La repentina cancellazione dell'intervento straordinario avviò infatti quella che potremmo definire una, illegittima o, meglio, illegale *spending review* realizzata dal Tesoro. La deliberata e macroscopica inadempienza degli impegni finanziari già deliberati a favore di imprese, a partire dal 1993 ebbe effetti devastanti non dissimili da quelli sperimentati nella crisi finanziaria del 2008, che pure ha concentrato al Sud con effetti devastanti la terapia della austerità espansiva. In quest'ultima circostanza la differenza è che – in assenza di una possibile altrettanto macroscopica svalutazione del cambio e dei limiti sociali posti alle possibilità di svalutazioni «interne» – anche il Centro-Nord ha subito effetti pesanti, in gran parte indotti proprio dal crollo del «suo» mercato interno meridionale.

Del ruolo svolto dalla «mala gestio» della chiusura dell'intervento straordinario troviamo ampi riscontri documentali fin dal 1999⁷. I mancati adempimenti riguardarono impegni verso 15.000 imprese, per un valore di circa 12.000 miliardi di lire. Oltre 7.000 imprese avevano già provveduto a completare gli investimenti. L'effetto fu un enorme contenzioso, che vide negli anni successivi per lo più soccombere il Governo; nel frattempo ciò determinò (direttamente e per effetto domino) acute criticità ed insolvenze rapidamente trasformatesi in incagli e sofferenze delle imprese meridionali. L'esplosione dei NPL fece da detonatore alla crisi delle banche meridionali e del Banco in primis.

L'interesse odierno a promuovere indagini parlamentari sulle vicende bancarie del Centro-Nord-Est non si manifestò allora, né sembra che oggi ci sia la curiosità di far luce su quella vicenda.

Questa operazione verità – ovviamente da richiedere alla «politica» – ai fini della contabilità dovrebbe verificare, quantificare e porre in detrazione ai costi contabilizzati dal Tesoro il suo autorevole e determinante contributo al dissesto del Banco. Un'operazione che aggiunge ai diritti dei vecchi azionisti contemplati dall'art. 2 della 588 ampio spazio per una ulteriore azione – questa sì di natura risarcitoria. Un'azione tutt'altro che temeraria se è attivata a valle di una attenta indagine conoscitiva e per la quale vale l'interruzione dei termini costantemente

⁷ G. Ammassari, *Legge e gestione amministrativa. Cronaca della fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 2009.

esercitata nei confronti degli enti di vigilanza. Dall'analisi dei loro comportamenti può infatti emergere con chiarezza se e dove è la responsabilità del dissesto.

Le evidenze non mancano certo. Il prof. Giuseppe Ammassari direttore generale della produzione industriale del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, tracciò un chiaro consuntivo nella seduta del 26.7.1999 alla Commissione V Bilancio e Programmazione della Camera dei Deputati⁸. A quella data le inadempienze riguardavano 18.500 domande (con relativi decreti di concessione dei finanziamenti per attività in avanzato stato di realizzazione), per un impegno di circa 12.000 miliardi di lire. Quanto dovuto alle imprese (anticipo del 50% del contributo in conto capitale, erogazione delle successive quote in base allo stato di avanzamento dei lavori ed erogazione del contributo in conto interessi sui mutui accordati del sistema bancario) non fu liquidato, in molti casi, mai liquidato. Il potenziale di queste perdite indotte sul sistema bancario meridionale – in massima parte concentrate sul principale operatore, il Banco di Napoli – era allora stimato in 6 miliardi di euro; cifra pari ai crediti problematici affidati a dicembre 1996 alle cure della SGA.

Lapidario il giudizio a venti anni di distanza su quella *spending review* del prof. Ammassari⁹: «...La crisi del Banco di Napoli, la dispersione della sua consistenza patrimoniale e la creazione della SGA fu la risposta operativa che si volle dare».

⁸ Per una dettagliata analisi della vicenda conclusiva dell'intervento straordinario: G. Ammassari, *Legge e gestione amministrativa. Cronaca della fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit.

⁹ Lettera del prof. Ammassari al direttore del «Sole 24 Ore» del 30.8.2016.

XIII. Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e nuovi strumenti

1. I TRATTI SALIENTI DELLA RECENTE POLITICA INDUSTRIALE

L'anno appena trascorso ha rappresentato una tappa importante per la politica industriale italiana. Oltre al completamento del quadro programmatico del complessivo sistema di sostegno alle imprese, essa ha visto infatti l'introduzione di alcune misure di rilievo attinenti entrambe le sue due gambe, che nel seguito del testo, indichiamo come «nazionale» e «regionale». Tale tassonomia sta a indicare le diverse fonti di finanziamento degli interventi, esclusivamente tramite risorse nazionali o con il contributo dei Fondi strutturali, perché è proprio questo aspetto che marca la differenziazione tra le diverse misure della *policy*, «nazionale» e «regionale».

A settembre 2016, pur se in ritardo rispetto agli altri principali paesi europei, è stato presentato anche in Italia il «Piano nazionale Industria 4.0»¹. I suoi punti più qualificanti sono confluiti nella Legge di Bilancio per il 2017, nella quale sono state inserite alcune specifiche misure di incentivazione. Si tratta di misure per lo più già esistenti, di sostegno agli investimenti, ricomprese nell'ambito delle agevolazioni fiscali (Nuova Sabatini, *super/iperammortamento*, credito di imposta per la R&S) e per facilitare l'accesso al credito (Fondo di garanzia), ma che sono state rafforzate e indirizzate sugli ambiti produttivi più strettamente correlati allo sviluppo di tecnologie digitali. Sono stati introdotti e finanziati anche nuovi interventi volti a favorire il trasferimento tecnologico e la trasformazione digitale nelle imprese («Competence Center», coordinati dalle Università). Con il piano «Industria 4.0» si determina, inoltre, un'ulteriore focalizzazione delle agevolazioni su un numero molto ristretto di interventi, rafforzando il processo di riordino e semplificazione² che ha portato a una riduzione del numero degli strumenti operativi, grazie al quale il sistema è stato reso certamente più snello.

¹ In Europa, ha fatto da apripista la Germania, con il piano «Industrie 4.0», messo in atto a partire dal 2011, seguita dalla Gran Bretagna, con il piano *Strengthening UK Manufacturing Supply Chain. An Action Plan for Government and Industry*, e dalla Francia, con la strategia *Industrie du Futur*, entrambi approvati nel 2015.

² Avviato a partire dal 2012 con la riforma degli incentivi e l'istituzione del «Fondo per la crescita sostenibile», destinato al finanziamento di interventi per la competitività del nostro sistema produttivo.

Per quanto riguarda la «politica industriale regionale», con l'approvazione nel 2016 della «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente per la Ricerca e l'Innovazione» (RIS3 nazionale) e dei Programmi Operativi Complementari (POC) «Imprese e competitività 2014-2020» e «Ricerca e innovazione 2014-2020», è giunta a compimento un'intensa attività per la definitiva messa a punto e approvazione dei documenti programmatici che definiscono le linee di indirizzo del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020³.

Le RIS3 – nazionale e regionali – in particolare, rappresentano un importante elemento di novità rispetto al precedente ciclo di programmazione: la loro approvazione da parte della Commissione europea costituisce condizione necessaria per accedere ai Fondi strutturali (c.d. condizionalità *ex ante*). Attraverso questi documenti programmatici le Regioni e gli Stati identificano gli ambiti produttivi e le aree tecnologiche del proprio possibile futuro vantaggio competitivo⁴. La «RIS3 nazionale» è stata predisposta dal Governo italiano a valle delle «RIS3 regionali»: la sua finalità è quella di individuare strategie d'innovazione flessibili e dinamiche per il Paese, a partire da quelle già prefigurate nelle «RIS3» elaborate dalle singole Regioni, ma messe a sistema a livello nazionale. L'obiettivo di fondo dovrebbe essere quello di evitare la frammentazione degli interventi, rendendoli coerenti con le politiche di ricerca e innovazione del Paese, e al contempo, rispettare le strategie d'innovazione territoriali.

Nel 2016, con l'approvazione del «POC Imprese e competitività 2014-2020» e del «POC Ricerca e innovazione 2014-2020»⁵ è stato completato il quadro degli obiettivi, delle risorse e delle linee di attività delle misure a favore delle imprese previste nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 e gestite a livello nazionale dal MISE e dal MIUR⁶. Una notazione importante attiene in particolar modo al quadro delle risorse che ne emerge, positiva nel primo caso, di criticità nel secondo. Nel «POC Imprese e competitività 2014-2020», infatti, le risorse stanziare sono pari a poco meno di 700 milioni di euro, che unite ai 2,3 miliardi di euro del PON «Imprese e competitività» (PON IC) costituiscono una dotazione a favore dell'innovazione di circa 3 miliardi. Ad esse si andranno ad

³ Questi documenti si affiancano a quelli rientranti nella stessa cornice comunitaria già approvati in precedenza, come le «Strategie Regionali di Specializzazione Intelligente per la Ricerca e l'Innovazione» (RIS3 regionali); il PON «Imprese e competitività 2014-2020» (PON IC); il PON «Ricerca e innovazione 2014-2020» (PON RI).

⁴ Per maggiori approfondimenti, si veda il Cap. XIV - *Una politica industriale per il rilancio del Mezzogiorno*, in SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁵ Il POC «Imprese e competitività» e il POC «Ricerca e innovazione» 2014-2020 (deliberati dal CIPE rispettivamente il 1° maggio e il 10 agosto 2016) riguardano solo le cinque regioni meno sviluppate del Paese (Basilicata, Calabria, Puglia, Campania e Sicilia) e si pongono in funzione complementare rispetto al «PON IC» e al «PON RI», concorrendo quindi agli obiettivi strategici degli stessi.

⁶ Nel precedente ciclo di programmazione, invece, gli interventi a sostegno del sistema produttivo, gestiti dalle Amministrazioni centrali, erano sviluppati all'interno di un unico Programma, il PON «Ricerca e competitività» 2007-2013, che aveva una dotazione complessiva di 6,2 miliardi di euro, di cui 3 miliardi per le misure gestite dal MISE e 3,2 miliardi per quelle amministrate dal MIUR.

aggiungere ulteriori risorse – che sono state di recente quantificate solo per parte comunitaria in 445 milioni di euro⁷ mentre è da definire il loro ammontare di cofinanziamento nazionale – superando, dunque, lo stanziamento di 3 miliardi di euro ottenuto dal MISE nel precedente ciclo 2007-2013.

Una forte criticità riguarda, invece, le risorse complessive a sostegno delle attività di ricerca, unanimemente riconosciute come decisive per lo sviluppo e la competitività dei sistemi produttivi, nelle quali il Sud continua a presentare notevoli ritardi. Il «POC Ricerca e innovazione 2014-2020» prevede, infatti, uno stanziamento aggiuntivo di soli 400 milioni di euro, che sommato a 1,3 miliardi assegnati al PON «Ricerca e innovazione» (PON RI), raggiunge un ammontare complessivo di 1,7 miliardi di euro, risultando, dunque, pressoché dimezzato rispetto ai 3,2 miliardi di euro attribuiti al MIUR dal PON «Ricerca e competitività» del precedente ciclo 2007-2013.

Per completare l'illustrazione dei tratti salienti dell'attuale politica industriale regionale, non si possono non menzionare i recenti interventi a favore delle imprese meridionali messi in campo dal Governo che, tra la fine del 2016 e la prima metà del 2017, ha rafforzato alcuni strumenti già esistenti e introdotto nuovi interventi. Si tratta, in particolare, del credito d'imposta per gli investimenti, degli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, del sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile («Resto al Sud») e dell'istituzione delle «Zone Economiche Speciali»; misure destinate esclusivamente alle imprese del Sud, che vanno ad affiancarsi ai Contratti di Sviluppo, strumento cardine per l'agevolazione dei grandi progetti di investimento, sia nazionali che esteri. Sono tutti strumenti la cui valutazione sarà approfondita nelle pagine seguenti e che possono contribuire a consolidare la ripartenza dell'industria del Mezzogiorno.

Nel paragrafo seguente, si provvederà a sviluppare l'analisi – condotta come ogni anno in queste pagine del Rapporto – delle più recenti dinamiche degli interventi volti al sostegno diretto alle imprese, aggiornati al 2015; analisi che si avvale sia dei dati messi a disposizione dalla Commissione europea – relativi agli aiuti di Stato nei diversi paesi membri della UE – sia di quelli forniti dal Ministero dello Sviluppo Economico che, come noto, consentono una valutazione a livello territoriale delle agevolazioni operative nel nostro Paese (par. 2). Da tale analisi emerge come, in un contesto improntato ad un calo progressivo degli aiuti che ormai dura da quindici anni, il Mezzogiorno abbia subito un taglio delle risorse molto più drastico del Centro-Nord. Per gli anni successivi al 2015, si offre una panoramica dei principali interventi di politica industriale, accorpati in cinque gruppi, corrispon-

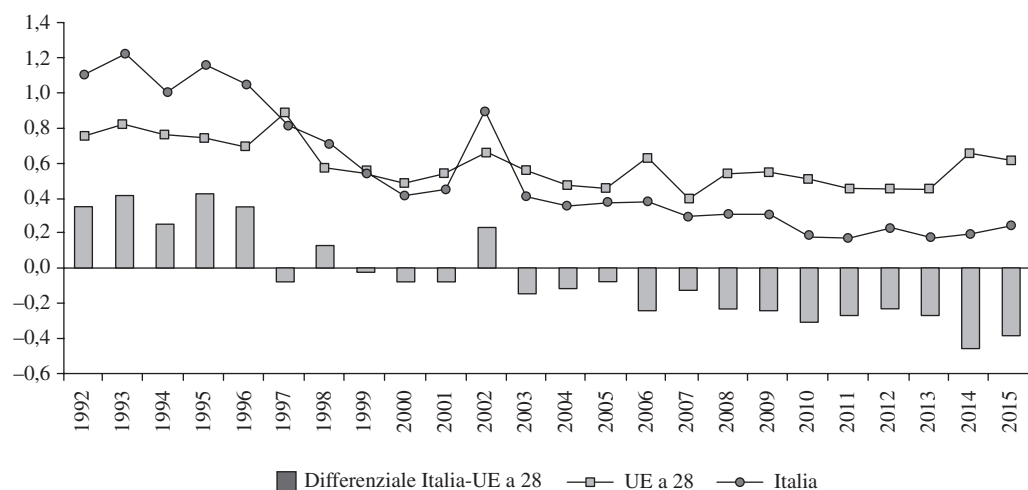
⁷ A seguito dell'adeguamento tecnico per il 2017 del «Quadro finanziario pluriennale» connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo sono state riviste dalla Commissione europea le allocazioni finanziarie relative al complesso dei Fondi strutturali negli Stati membri della UE. Dal giugno 2016 all'Italia sono state quindi assegnate risorse comunitarie addizionali pari a 1,645 miliardi (di cui, come si dice nel testo, 445 milioni destinati al PON «Imprese e competitività» dalla Conferenza Stato Regioni nella seduta del 25 maggio 2017), cui andranno ad aggiungersi 800 milioni di cofinanziamento nazionale assegnati con delibera CIPE 10 luglio 2017 (cfr. il Cap. XI - *Le politiche di coesione europee e nazionali* di questo stesso Rapporto).

denti ad altrettanti obiettivi ritenuti strategici ai fini della tenuta e dello sviluppo del sistema (par. 3). Obiettivi che discendono dalla necessità di superare le principali debolezze strutturali del sistema produttivo del nostro Paese, in particolare del Mezzogiorno, e tutti riconducibili ad un accrescimento dei complessivi livelli di produttività e competitività del sistema. Da questo *excursus* degli interventi più recenti sembra emergere una maggiore attenzione dei *policy maker* verso i temi della politica industriale. Ed è ragionevole presumere che la dinamica delle agevolazioni dei prossimi anni sarà positivamente influenzata dall'avvio dei nuovi interventi della politica nazionale, come quelli previsti dal piano «Industria 4.0» e dalla partenza delle misure della politica regionale legate al ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020.

Nell'ultimo paragrafo (par. 4), al quale sono affidate alcune valutazioni conclusive sul complessivo quadro di aiuti della politica industriale, si sottolinea la necessità, soprattutto tenuto conto del varo di Industria 4.0, di un deciso rafforzamento nel Mezzogiorno della componente nazionale della politica industriale. Il grado di accesso delle imprese meridionali agli interventi della politica nazionale è, infatti, particolarmente debole, condannando ad una perenne sostitutività la politica industriale regionale. Nell'ambito di quest'ultima, un elemento di estremo interesse è l'istituzione per la prima volta in Italia – ad opera del «decreto Sud», approvato ad agosto di quest'anno – delle «Zone Economiche Speciali» (ZES), previste esclusivamente per le aree portuali del Mezzogiorno. Si tratta di uno strumento che può contribuire ad una decisa inversione di rotta ponendo le premesse per dar vita ad una vera e propria strategia di sviluppo di medio-lungo termine, per il Sud e per l'intero Paese, in cui le regioni meridionali possono svolgere un ruolo essenziale, a partire dall'opzione mediterranea e dalle nuove vie dello sviluppo, mettendo a frutto i loro diversi vantaggi competitivi.

In coda al Capitolo, infine, si riportano tre FOCUS di approfondimento. Il primo offre una valutazione territoriale dei possibili effetti macroeconomici (sulle dinamiche degli investimenti, del valore aggiunto e della produttività) del «Piano nazionale Industria 4.0», effettuata dalla SVIMEZ utilizzando il proprio modello econometrico bi-regionale. Nel secondo viene condotto un confronto tra le specializzazioni produttive delle regioni meridionali – individuate mediante degli indici sintetici appositamente costruiti – e le aree di specializzazione indicate dalle stesse Regioni nelle proprie «Smart specialisation strategy», strategie meritevoli di attenzione in quanto finalizzate a favorire un mutamento delle specializzazioni degli apparati produttivi esistenti. Nel terzo FOCUS, infine, sono approfondite le principali linee di politica industriale della Campania, Regione che ha messo in campo una decisa azione di sostegno al rafforzamento della capacità competitiva del suo sistema industriale, sfruttando le opportunità offerte da strumenti nazionali già esistenti, che vengono potenziati con analoghe o complementari misure regionali.

FIG. 1. Aiuti di Stato in Italia e nell'Unione europea, in percentuale del PIL (industria e servizi, al netto degli interventi straordinari anti-crisi)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Commissione europea, *State Aid Scoreboard* 2016.

2. LE DINAMICHE DEGLI AIUTI ALLE IMPRESE

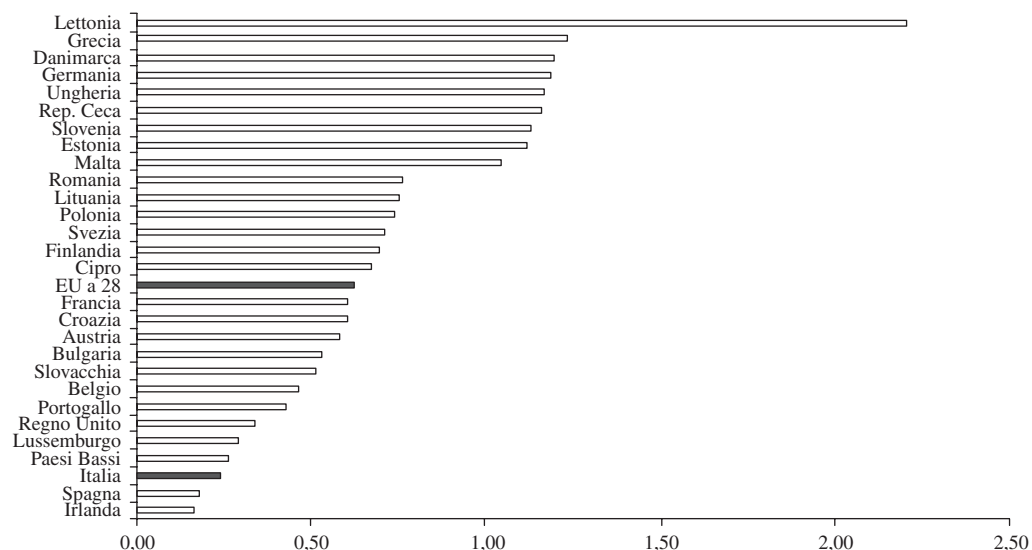
I dati più recenti della Commissione europea sugli aiuti erogati alle imprese nei paesi dell'Unione (European Commission, 2016)⁸, relativi al 2015, indicano che in Italia il peso relativo dell'intervento pubblico è aumentato rispetto all'anno precedente, dallo 0,19% allo 0,24% del PIL, mentre per la media della UE a 28 si rileva una lieve diminuzione, dallo 0,65% allo 0,62% (Fig. 1). Nonostante tale «avvicinamento», il differenziale negativo rispetto alla media europea – manifestatosi a partire dal 1999 e ampliatosi negli anni della crisi, dal 2008 in poi – è ancora elevato. Risulta quindi del tutto infondata l'idea – tuttora largamente diffusa nell'opinione pubblica italiana – secondo cui il nostro Paese si caratterizzerebbe per un intervento pubblico massiccio a favore delle imprese, più ampio che negli altri paesi europei.

La minore rilevanza del sostegno alle imprese in Italia, rispetto alla media dell'area europea, è un dato strutturale, che riflette il progressivo assottigliamento delle risorse che negli ultimi quindici anni sono state destinate alla politica industriale, la quale, paradossalmente, proprio negli anni della crisi ha attraversato una fase di massimo disimpegno.

Lo scarso peso dell'intervento pubblico nel nostro Paese risulta ancora più evidente osservando la classifica dei paesi europei ordinati in base al peso degli aiuti di Stato sul PIL. Nel 2015 l'Italia si colloca al terzultimo posto della graduatoria,

⁸ I dati presentati e discussi escludono i settori ferrovie, agricoltura, pesca e trasporti, per i quali gli aiuti di Stato sono generalmente oggetto di normative specifiche, nonché i finanziamenti a sostegno del settore finanziario e creditizio (c.d. «interventi anti-crisi»).

FIG. 2. Aiuti di Stato nei singoli paesi della UE a 28, in percentuale del PIL, nel 2015 (industria e servizi, al netto degli interventi straordinari anti-crisi)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Commissione europea, *State Aid Scoreboard 2016*.

davanti solamente alla Spagna e all'Irlanda (Fig. 2), continuando a posizionarsi al di sotto non solo della media della UE a 28, ma anche degli altri principali *partner*, tra cui la Germania (1,20% del PIL), la Francia (0,60%) e lo stesso Regno Unito (0,34%), paese, come noto, di forte tradizione liberista.

Approfondendo l'analisi al livello territoriale, i dati sul sistema degli incentivi alle imprese forniti dal Ministero dello Sviluppo Economico⁹ – relativi alle agevolazioni sia concesse che erogate¹⁰ – mettono in luce come, pur in un contesto di calo generalizzato degli incentivi, le dinamiche siano fortemente differenziate nelle due macroaree del Paese.

Dai dati pubblicati nell'ultima Relazione del MISE¹¹, relativi al periodo 2010-2015, emerge un andamento delle agevolazioni particolarmente erratico nell'ultimo biennio – forte crescita nel 2014, seguita, nel 2015, da un deciso crollo – che ri-

⁹ Tali dati comprendono gli interventi nazionali, gestiti direttamente dalle Amministrazioni centrali, quelli conferiti alle Regioni e le misure attivate con i Programmi Operativi Regionali (POR).

¹⁰ Le agevolazioni rilevate dal MISE – concesse ed erogate – corrispondono a due diverse fasi dell'intervento pubblico: da un lato l'impegno, da parte delle Amministrazioni, delle risorse volte al sostegno del sistema produttivo, dall'altro, l'effettivo trasferimento delle stesse alle imprese. Lo scostamento che si osserva tra queste due grandezze in parte riflette lo sfasamento temporale dettato dai tempi, sovente piuttosto lunghi, degli *iter* procedurali e valutativi; in tal caso, la dinamica delle agevolazioni concesse tende ad anticipare quella dell'erogato. In alcuni casi, tuttavia, la concessione degli aiuti può anche non dare luogo a un'effettiva erogazione, ad esempio in presenza di rinunce o revoche dei finanziamenti già deliberati. I dati sono espressi a prezzi correnti.

¹¹ Ministero dello Sviluppo Economico, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, settembre 2016.

flette principalmente una netta accelerazione degli interventi in corrispondenza della chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, seguita da un lento avvio degli strumenti finanziati attraverso le risorse finanziarie disposte nel nuovo ciclo 2014-2020 (Tab. 1). Per quanto riguarda le agevolazioni concesse, in particolare, tra il 2013 e il 2014 i relativi importi sono aumentati, a scala nazionale, da 3,98 a 5,09 miliardi di euro (+28%), per poi scendere a 2,95 miliardi nel 2015 (-42%). Tale andamento di tipo «stop and go» riflette principalmente la dinamica degli aiuti concessi alle imprese al Sud, passati da 1,37 a 2,57 miliardi di euro tra il 2013 e il 2014 (+87%), e scesi a circa 860 milioni nel 2015 (-67%), il valore più basso dell'ultimo sessennio. Nel Centro-Nord, di contro, le agevolazioni concesse sono diminuite già nel 2014 (-24%, da 2,55 a 1,93 miliardi di euro), per poi attestarsi intorno a tali livelli anche nel 2015 (+2%).

In concreto, la variabilità che ha caratterizzato il dato nazionale aggregato è riconducibile a pochi strumenti, riguardanti principalmente il Mezzogiorno e finanziati dai Fondi strutturali – i Contratti di Sviluppo, le Zone Franche Urbane (ZFU) e le agevolazioni a favore degli «investimenti innovativi» – la cui operatività, nel 2014, è stata favorita dalla necessità di accelerare la spesa legata al ciclo di programmazione 2007-2013, giunto in fase di conclusione, ma che nell'anno successivo hanno attivato minori risorse (i Contratti di Sviluppo) o sono risultati inattivi («investimenti innovativi» e ZFU).

Più specificatamente, nel Sud le agevolazioni concesse tramite i Contratti di Sviluppo sono passate da 61 milioni di euro nel 2013 a 655 milioni nel 2014, per poi scendere a 263 milioni nel 2015. Recentemente, il Governo ha espresso la volontà di rafforzare tale strumento nell'immediato futuro, facendone il cardine della politica per l'attrazione degli investimenti delle grandi imprese, nazionali ed estere¹². Inoltre, i due interventi divenuti operativi nel 2014 – le agevolazioni a favore degli «investimenti innovativi» e il sostegno alle Zone Franche Urbane che hanno riguardato le PMI localizzate nelle regioni della Convergenza – hanno completamente esaurito le risorse disponibili – pari, rispettivamente, a 340 e 518 milioni di euro – e nel 2015 sono quindi rimaste inattive.

Le agevolazioni erogate, strutturalmente più stabili di quelle concesse, mostrano andamenti simili, seppure con oscillazioni meno ampie. A livello nazionale, nel 2014 il totale delle risorse effettivamente erogate è aumentato di un più modesto 10%, da 3,19 a 3,51 miliardi di euro, per il combinato disposto di un netto incremento nel Sud (+31%, da 1,16 a 1,52 miliardi) e di una sostanziale stabilità nel Centro-Nord (+1%, da 1,85 a 1,87 miliardi). Nell'anno successivo le somme complessivamente erogate sono scese a 2,86 miliardi (-19%), con riduzioni di pari entità nelle due macroaree del Paese (-17% al Sud e -16% nel Centro-Nord).

¹² Da un punto di vista procedurale, il decreto del MISE dell'8 novembre 2016 ha modificato le modalità di concessione ed erogazione delle agevolazioni, in particolare riducendo i tempi di approvazione delle proposte di Contratto di Sviluppo e di erogazione delle relative agevolazioni, che nel recente passato hanno manifestato forti criticità. Tra il 2010 e il 2015, infatti, a fronte di circa 1.150 milioni di agevolazioni concesse, gli importi effettivamente erogati sono stati di soli 200 milioni (pari al 17,4% del concesso).

Tab. 1. Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b). Investimenti agevolati, agevolazioni/finanziamenti concessi e erogati, per ripartizione territoriale, nel periodo 2010-2015 (milioni di euro, s.d.i.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale 2010-2015	Var. assoluta 2015 vs. 2014	Var. % 2015 vs. 2014
Investimenti agevolati									
Mezzogiorno	2.289,3	2.373,0	2.848,5	2.551,0	3.525,5	1.738,5	15.325,7	-1.787,1	-50,7
Centro-Nord	12.580,5	12.585,8	8.682,5	8.396,2	5.723,8	8.193,1	56.162,0	2.469,3	43,1
Non localizzabili territorialmente	966,8	0,0	219,8	1.126,8	664,1	1.180,4	4.157,9	516,3	77,8
Totale	15.836,7	14.958,9	11.750,7	12.074,0	9.913,4	11.112,0	75.645,6	1.198,6	12,1
Agevolazioni/finanziamenti concessi									
Mezzogiorno	1.182,4	1.126,5	1.390,3	1.370,0	2.567,4	858,0	8.494,5	-1.709,4	-66,6
Centro-Nord	2.935,1	3.305,2	2.110,9	2.551,6	1.928,4	1.965,8	14.797,0	37,4	1,9
Non localizzabili territorialmente	499,3	70,4	11,6	53,4	589,5	131,1	1.355,2	-458,4	-77,8
Totale	4.616,8	4.502,1	3.512,8	3.975,0	5.085,3	2.954,8	24.646,7	-2.130,5	-41,9
Agevolazioni/finanziamenti erogati									
Mezzogiorno	1.188,4	1.420,1	1.113,4	1.162,4	1.524,0	1.260,5	7.668,8	-263,5	-17,3
Centro-Nord	1.945,7	2.115,5	2.028,2	1.848,3	1.867,5	1.564,9	11.370,1	-302,6	-16,2
Non localizzabili territorialmente	557,2	302,4	261,2	179,3	115,2	34,1	1.449,2	-81,1	-70,4
Totale	3.691,2	3.838,0	3.402,8	3.189,9	3.506,6	2.859,6	20.488,1	-647,1	-18,5
Quota % del Mezzogiorno sul totale al netto dei non localizzabili territorialmente									
Investimenti agevolati	15,4	15,9	24,7	23,3	38,1	17,5	21,4	-20,6	-54,1
Agevolazioni/finanziamenti concessi	28,7	25,4	39,7	34,9	57,1	30,4	36,5	-26,7	-46,8
Agevolazioni/finanziamenti erogati	37,9	40,2	35,4	38,6	44,9	44,6	40,3	-0,3	-0,7

(a) Gestiti dalle Amministrazioni centrali.

(b) Comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli nell'ambito della programmazione comunitaria dei POR.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dello Sviluppo Economico.

Questi flussi intermittenti delle agevolazioni – anche negli anni precedenti caratterizzati da un susseguirsi di cancellazioni di vecchi strumenti e di introduzione di nuove misure, da un succedersi di modifiche normative, dall’altalenante disponibilità di risorse nazionali e comunitarie – tendono a mettere in ombra il *trend* di medio-lungo termine degli aiuti delle imprese, nettamente decrescente. Utilizzando le diverse edizioni delle «Relazioni annuali» del MISE, abbiamo quindi ricostruito il profilo temporale delle agevolazioni nell’arco degli ultimi quindici anni, tra il 2001 e il 2015¹³, utilizzando le medie triennali per ridurre l’elevata volatilità dei valori annuali e far emergere le tendenze di fondo (Tab. 2).

Osservando tali dati, emerge come una netta flessione degli incentivi cominci a delinearsi già nella prima metà degli anni 2000, diventando via via più marcata nella seconda metà del decennio e negli anni della crisi, e al tempo stesso caratterizzandosi per una forte asimmetria territoriale. Confrontando i due trienni che segnano l’inizio e la fine del periodo considerato, il 2001-2003 e il 2013-2015, la media annua delle agevolazioni concesse alle imprese si è ridotta di quasi i due terzi su scala nazionale, passando da 11,5 a 4,0 miliardi di euro (–65%). Nello stesso periodo, nel Mezzogiorno le risorse si sono ridotte di oltre i tre quarti, da 6,8 a 1,6 miliardi di euro (–77%), toccando un punto di minimo nel periodo 2010-2012 (1,2 miliardi). Nel Centro-Nord, il calo delle agevolazioni è stato anch’esso netto, seppure meno ampio che al Sud: da 4,1 a 2,1 miliardi (–48%). Nell’arco di questi quindici anni, la quota di accesso del Mezzogiorno è dunque drasticamente scesa, dal 62,2% al 42,7%. Per ciò che concerne gli importi erogati, il taglio complessivo delle agevolazioni è stato di minore entità (–56% a livello nazionale, da 7,2 a 3,2 miliardi di euro), ma sempre con una forte differenziazione territoriale: mentre nel Sud la flessione ha superato i due terzi dei valori di inizio anni Duemila (–67%, da 4,0 a 1,3 miliardi di euro), al Centro-Nord è stata all’incirca della metà (–34%, da 2,7 a 1,8 miliardi di euro). Contestualmente, il peso percentuale del Mezzogiorno è sceso dal 59,9% al 42,8%.

In definitiva, le agevolazioni sia concesse che erogate presentano, nel corso degli ultimi quindici anni, una netta tendenza al ribasso, con il dato del 2015 che per entrambe le serie rappresenta un punto di minimo assoluto dal 2000 in poi. Il *trend* decrescente dell’intervento pubblico a favore delle imprese riguarda entrambe le due grandi macroaree del Paese, ma è evidente che è soprattutto al Sud che tale disimpegno è stato più drastico. Così, mentre fino al 2006-2007 gli importi delle agevolazioni concesse ed erogate nel Mezzogiorno si sono mantenuti stabilmente superiori di quelli affluiti alle imprese del Centro-Nord, a partire dal 2009, proprio nella fase più acuta della lunga crisi economica, l’intervento pubblico ha favorito maggiormente le imprese dell’area più ricca del Paese.

¹³ Nello specifico, per il periodo 2009-2015 abbiamo utilizzato i dati riportati nell’ultima edizione della *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche produttive* del MISE, pubblicata a settembre 2016; per gli anni 2005-2008 si è fatto riferimento alle *Relazioni annuali* del MISE pubblicate tra il 2014 e il 2011; i dati relativi al periodo 2001-2004, infine, sono stati estratti dal *Rapporto Annuale 2010* del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

TAB. 2. Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b). Agevolazioni concesse ed erogate, per ripartizione territoriale, nel periodo 2001-2015 (milioni di euro, s.d.i.)

	Valori assoluti (medie annue; miliardi di euro)						Variazioni 2013-2015 vs. 2001-2003	
	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	di cui: 2015	Assoluta	Percentuale
Agevolazioni concesse								
Mezzogiorno	6,8	5,9	2,6	1,2	1,6	0,9	-5,2	-76,5
Centro-Nord	4,1	2,9	3,0	2,8	2,1	2,0	-2,0	-47,9
Non localizzabili	0,6	0,7	0,6	0,2	0,3	0,1	-0,3	-55,2
Italia	11,5	9,4	6,2	4,2	4,0	3,0	-7,5	-65,2
Quota % Mezzogiorno (c)	62,2	67,0	46,7	30,7	42,7	30,4	-19,6	-
Agevolazioni erogate								
Mezzogiorno	4,0	2,7	2,1	1,2	1,3	1,3	-2,7	-66,9
Centro-Nord	2,7	2,2	2,2	2,0	1,8	1,6	-0,9	-34,0
Non localizzabili	0,6	0,7	0,3	0,4	0,1	0,0	-0,4	-80,3
Italia	7,2	5,6	4,6	3,6	3,2	2,9	-4,0	-55,7
Quota % Mezzogiorno (c)	59,9	55,6	48,5	37,9	42,8	44,6	-17,1	-

(a) Gestiti dalle Amministrazioni centrali.

(b) Comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli nell'ambito della programmazione comunitaria dei POR.

(c) Al netto dei non localizzati territorialmente.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dello Sviluppo Economico.

Tab. 3. Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese - Domande accolte, finanziamenti e garanzie concessi

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale 2007-2016
	Domande accolte (n.)										
Mezzogiorno	6.084	6.077	9.201	18.157	19.145	19.148	21.373	23.715	28.560	33.831	185.291
Centro-Nord	6.856	7.870	15.401	31.912	36.056	42.262	55.856	62.513	74.036	80.656	413.418
Italia	12.940	13.947	24.602	50.069	55.201	61.410	77.229	86.228	102.596	114.487	598.709
Quota % Sud	47,0	43,6	37,4	36,3	34,7	31,2	27,7	27,5	27,8	29,6	30,9
	Finanziamenti garantiti (mld di euro)										
Mezzogiorno	0,82	0,70	1,58	2,85	2,39	2,08	2,36	2,88	3,63	4,36	23,64
Centro-Nord	1,48	1,65	3,31	6,21	5,94	6,07	8,40	9,98	11,37	12,34	66,74
Italia	2,30	2,35	4,89	9,06	8,33	8,15	10,75	12,86	15,00	16,70	90,38
Quota % Sud	35,7	29,9	32,3	31,4	28,7	25,5	21,9	22,4	24,2	26,1	26,2
	Garanzie concesse (mld di euro)										
Mezzogiorno	0,50	0,44	1,09	2,01	1,58	1,27	1,66	2,03	2,62	3,22	16,42
Centro-Nord	0,65	0,72	1,65	3,18	2,83	2,74	4,74	6,31	7,55	8,36	38,71
Italia	1,15	1,16	2,73	5,19	4,41	4,02	6,40	8,34	10,17	11,57	55,13
Quota % Sud	43,8	38,2	39,8	38,7	35,8	31,7	26,0	24,4	25,7	27,8	29,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dello Sviluppo Economico.

I dati finora presentati non includono l'intervento del *Fondo di garanzia per le PMI*, che il MISE considera distintamente dagli altri strumenti¹⁴. L'intervento del Fondo si è rilevato particolarmente prezioso negli ultimi anni, per contrastare le restrizioni dell'offerta creditizia operate dalle banche sui segmenti più rischiosi della propria clientela, in quanto la garanzia pubblica consente agli istituti di credito di abbattere le eventuali perdite¹⁵. Negli anni successivi alla crisi l'attività del Fondo è fortemente cresciuta, in particolare dal 2009 in poi (Tab. 3)¹⁶. A livello settoriale, le PMI industriali sono quelle che hanno usufruito maggiormente dell'intervento del Fondo, assorbendo oltre la metà del totale delle garanzie concesse¹⁷. A livello territoriale, l'incremento dei finanziamenti garantiti e delle garanzie concesse è stato maggiore nel Centro-Nord, ma la percentuale di accesso del Sud si è mantenuta comunque elevata: nel 2016, in particolare, le imprese meridionali hanno assorbito oltre il 26% dei finanziamenti garantiti dal Fondo (percentuale pressoché analoga a quella dell'intero periodo 2007-2016) e quasi il 28% delle garanzie concesse (poco meno del 30% nel periodo 2007-2016)¹⁸.

3. INDIRIZZI RECENTI DI POLITICA INDUSTRIALE: OBIETTIVI E STRUMENTI

Come di consueto, in questo paragrafo si è cercato di completare il quadro dei principali strumenti di politica industriale desumibile dai dati relativi alle agevolazioni concesse ed erogate forniti dal MISE – aggiornati al 2015 – tenendo conto dei principali provvedimenti emanati dal Governo a cavallo tra il 2016 e la prima metà del 2017, aggregati in cinque gruppi che fanno riferimento ai principali obiettivi di politica industriale: ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico; investimenti e occupazione; accesso al credito e ai canali di finanziamento non bancari;

¹⁴ La ragione di questa distinzione è che le garanzie concesse del *Fondo di garanzia per le PMI* sui prestiti erogati dalle banche si traducono in minima parte in effettivi esborsi per lo Stato, solamente qualora le imprese debentrici diventino insolventi. Più specificatamente, l'entità effettiva delle agevolazioni consiste nel costo di mercato delle garanzie offerte a titolo gratuito dal Fondo, pari solamente a una frazione degli importi delle garanzie stesse (il cui valore è funzione delle probabilità di insolvenza delle imprese debentrici).

¹⁵ La percentuale di copertura offerta dal Fondo varia a seconda delle diverse caratteristiche delle imprese assistite e del tipo di operazione finanziaria effettuata, ma nella gran parte dei casi arriva fino all'80% del finanziamento garantito.

¹⁶ Il potenziamento del Fondo è stato reso possibile, oltre che da una richiesta di accesso sempre crescente, dal reiterato aumento delle risorse stanziare e dalle numerose modifiche normative introdotte negli ultimi anni, in particolare a partire dal 2011, che hanno determinato un allentamento dei criteri di selezione delle imprese agevolabili.

¹⁷ Nello specifico, nel 2016 le quote settoriali delle garanzie concesse dal Fondo risultano pari a: 51,0% per l'industria (inclusa l'edilizia); 33,4% per il commercio; 15,4% per i servizi; 0,2% per l'agricoltura. Per confronto, si consideri che in Italia nel 2015 l'industria ha rappresentato il 23,7% del totale del valore aggiunto. Nel complessivo periodo 2009-2016, del resto, le PMI industriali hanno assorbito il 53,5% del totale delle garanzie concesse dal Fondo.

¹⁸ Proprio allo scopo di garantire ulteriormente l'accesso delle PMI meridionali al Fondo, recentemente il MISE (di concerto con il MEF) ha istituito una sezione speciale a loro riservata, con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro, a valere sulle risorse del PON «Imprese e competitività» 2014-2020 (cfr. decreto interministeriale del 13 marzo 2017).

innalzamento delle dimensioni d'impresa; internazionalizzazione e attrazione degli investimenti esteri.

3.1. *Le misure a sostegno di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico*

La ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico sono fattori sempre più cruciali per garantire lo sviluppo e la competitività dei sistemi produttivi, rispetto ai quali, però, l'Italia presenta un forte *gap* strutturale nei confronti degli altri principali paesi avanzati. Il rapporto tra le spese in Ricerca e Sviluppo (R&S) e il PIL nel 2014 si è attestato all'1,38% in Italia, valore che si confronta con una media del 2,04% per il complesso dei 28 paesi dell'Unione europea, con punte del 2,24% per la Francia e del 2,89% per la Germania. Il dato dell'Italia riflette principalmente il basso valore della spesa in R&S delle imprese, nel 2015 pari allo 0,74% del PIL, contro l'1,30% dell'aggregato europeo. Nelle regioni meridionali, poi, il rapporto tra il totale delle spese in R&S e il PIL è ancora più contenuto, superando di poco il punto percentuale (1,08% per le sei regioni del Meridione e 1,01% per le due regioni insulari).

Anche l'indicatore sintetico della Commissione europea denominato «Innovation Scoreboard» – calcolato sia a livello nazionale che regionale – colloca l'Italia su posizioni significativamente inferiori alla media europea: nel report del 2017, l'Italia si conferma tra i paesi c.d. «innovatori moderati», al 19° posto nella classifica dei 28 paesi dell'Unione europea. Nello stesso anno, anche tutte le singole regioni italiane si collocano nel gruppo degli «innovatori moderati».

Ancor più problematico, nel nostro Paese, è il tema della digitalizzazione dell'economia e della società. In base all'indice sintetico «Digital Economy and Society Index» (DESI) – elaborato e pubblicato dalla Commissione europea – che sintetizza i risultati di 31 indicatori relativi all'utilizzo delle tecnologie digitali da parte di imprese, cittadini e Pubblica Amministrazione, l'Italia si posiziona al 25° posto nella classifica dei 28 paesi dell'Unione europea, davanti solamente a Grecia, Bulgaria e Romania.

A fronte di queste evidenti criticità, i dati del MISE mettono in luce una forte riduzione delle agevolazioni concesse nell'ambito dell'obiettivo ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica, che ha riguardato non solo il Mezzogiorno, ma anche il Centro-Nord: tra il 2010 e il 2015, in particolare, il taglio delle risorse pubbliche è stato di entità intorno al -60% in entrambe le macroaree, dunque nettamente superiore a quello che ha caratterizzato il totale delle agevolazioni (-27% nel Mezzogiorno e -33% al Centro-Nord) (Tab. 4).

Rispetto a questo quadro di debolezza – non solo per l'esiguità delle risorse messe in campo ma anche per l'assenza di un chiaro quadro strategico di medio-lungo termine, – il varo del piano «Industria 4.0» rappresenta, certamente, un elemento di novità assai rilevante. Con «Industria 4.0», il Governo ha mostrato di voler focalizzare l'intervento pubblico sui temi della ricerca e dell'innovazione, mettendo a sistema e rendendo coerenti alcuni degli interventi introdotti negli ultimi

TAB. 4. *Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b). Agevolazioni concesse, per principali obiettivi (milioni di euro, s.d.i.)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale 2010-2015	Var. % 2015 vs. 2010
Mezzogiorno								
Nuova imprenditorialità	351	220	227	213	252	111	1.374	-68,4
Sviluppo produttivo e territoriale	258	629	370	568	1.301	458	3.583	77,8
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	364	221	461	329	212	151	1.738	-58,6
Internazionalizzazione	15	13	9	15	11	7	70	-57,0
Altro	194	44	324	245	792	132	1.730	-32,1
Totale	1.182	1.127	1.390	1.370	2.567	858	8.494	-27,4
Centro-Nord								
Nuova imprenditorialità	119	75	75	88	56	32	445	-72,8
Sviluppo produttivo e territoriale	801	1.585	648	832	841	870	5.578	8,6
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	1.433	1.091	868	1.111	652	548	5.702	-61,7
Internazionalizzazione	330	345	354	358	255	278	1.920	-15,6
Altro	253	209	167	162	125	237	1.153	-6,3
Totale	2.935	3.305	2.111	2.552	1.928	1.966	14.797	-33,0
Quote % di accesso del Mezzogiorno								
Nuova imprenditorialità	74,8	74,7	75,2	70,7	81,8	77,5	75,5	3,6
Sviluppo produttivo e territoriale	24,3	28,4	36,4	40,5	60,7	34,5	39,1	41,8
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	20,3	16,8	34,7	22,9	24,6	21,6	23,4	6,4
Internazionalizzazione	4,5	3,6	2,4	4,1	4,0	2,3	3,5	-47,9
Altro	43,4	17,3	66,0	60,2	86,4	35,7	60,0	-17,7
Totale	28,7	25,4	39,7	34,9	57,1	30,4	36,5	5,8

(a) Gestiti dalle Amministrazioni centrali.

(b) Comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli nell'ambito della programmazione comunitaria dei POR.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dello Sviluppo Economico.

anni, quali il sostegno agli investimenti, il contrasto al *credit crunch*, l'incentivazione delle *startup* e delle PMI innovative.

In generale, e con molta semplificazione, il termine «Industria 4.0» sta a indicare la digitalizzazione e interconnessione di tutta la filiera produttiva – dai produttori di materie prime fino ai consumatori – ottenibili grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie. Uno degli aspetti più interessanti delle nuove tecnologie è che sono accessibili anche alle imprese di minori dimensioni; grazie alla digitalizzazione di tutte le fasi della catena produttiva, infatti, anche le PMI potrebbero riuscire ad abbassare notevolmente il costo dei beni prodotti, riducendo l'impatto negativo delle economie di scala (l'esempio più noto è quello della stampa in 3D, ma il riferimento è anche alle nanotecnologie, ai nuovi materiali, a robot e *software* sempre più *smart*). Attraverso esse, anche le imprese di piccole e medie dimensioni, e in particolare quelle del Sud, potrebbero riuscire ad accedere ai mercati di nicchia e ad alto valore aggiunto, producendo a costi competitivi beni «tagliati su misura» sulle esigenze dei singoli clienti.

Secondo le valutazioni degli esperti di settore, la crescente applicazione di «Industria 4.0» porterà grandi cambiamenti in tutta la filiera produttiva, commerciale e manageriale, determinando una forte crescita della produttività e della competitività delle imprese situate sulla frontiera tecnologica, ma necessiterà di

ingenti investimenti che il settore privato, da solo, non sembra essere in grado di sostenere. Seppure in ritardo rispetto ai nostri principali *partner* europei, con il piano «Industria 4.0», presentato a settembre 2016, anche nel nostro Paese si individuano una serie di specifici interventi volti a favorire gli investimenti pubblici e privati che sono destinati a innalzare il livello tecnologico del sistema produttivo, producendo effetti positivi anche sulla crescita del PIL e sulla dinamica della produttività.

I principali interventi prefigurati nel piano «Industria 4.0» sono stati inseriti nella «Legge di Bilancio per il 2017», approvata il 7 dicembre 2016, che in particolare ha previsto il prolungamento e il rafforzamento del *superammortamento*, del credito d'imposta sugli investimenti in R&S, e della Nuova Sabatini. In sostanza, queste tre norme, – divenute operative già a inizio 2017, – prevedono un aumento dei contributi agli investimenti per quelle categorie di beni, materiali o intangibili, che sono riconducibili al concetto di Industria 4.0 (digitalizzazione e interconnessione dei sistemi produttivi, organizzativi e commerciali). In termini finanziari, il Governo ha stimato che questi interventi dovrebbero attivare un volume consistente di agevolazioni, pari a 12,8 miliardi di euro, di cui circa 9,5 miliardi (ovvero circa il 75%) relativi a investimenti effettuati nel solo 2017.

Nel Mezzogiorno, tuttavia, l'implementazione di «Industria 4.0» appare molto più complessa, poiché la preponderanza di imprese di taglia estremamente ridotta si accompagna, contrariamente al resto d'Italia, ad un livello di industrializzazione molto basso e alla relativa assenza di distretti e *cluster* produttivi. Del resto, i dati storici del MISE attestano che la quota di accesso del Sud agli incentivi per la ricerca e l'innovazione è nettamente inferiore a quella di tutti gli altri obiettivi delle politiche di incentivazione (eccetto solamente il sostegno ai processi di «internazionalizzazione»): pari al 23,4% nell'intero periodo 2010-2015, rispetto al 36,5% riferito al totale degli interventi (v. Tab. 4). È dunque molto probabile che senza declinazione territoriale degli interventi l'intervento sarà in gran parte assorbito dalle imprese localizzate nelle aree più avanzate del Paese.

Super e iperammortamento

La «Legge di Bilancio per il 2017» prevede l'estensione temporale e il potenziamento delle agevolazioni a favore degli acquisti di nuovi impianti e macchinari – il c.d. *superammortamento*, introdotto dalla «Legge di Stabilità per il 2016» e scaduto il 31 dicembre dello stesso anno – che fissava una maggiorazione del 40% per la deduzione degli ammortamenti relativi agli acquisti di beni strumentali materiali. In sostanza tale agevolazione si traduce in una riduzione dell'imposta IRES pagata dalle imprese – ripartita proporzionalmente sul periodo di «vita utile» del bene acquistato. L'effettiva possibilità di usufruire dell'agevolazione, quindi, è condizionata dalla capienza fiscale dell'impresa.

Nello specifico, la «Legge di Bilancio per il 2017» proroga di un anno il precedente intervento, fissando la nuova scadenza al 31 dicembre 2017, ma con la possi-

bilità di includere anche gli acquisti conclusi entro il 31 luglio del 2018. Inoltre, la misura è stata notevolmente potenziata rispetto alla precedente versione, per favorire maggiormente gli investimenti in chiave «Industria 4.0». In primo luogo, la maggiorazione della deduzione degli investimenti è innalzata dal 40% al 150% – il cosiddetto *iperammortamento* – per gli acquisti di impianti e macchinari che rientrano nella categoria c.d. «4.0», che include un'ampia platea di beni considerati altamente tecnologici o fortemente correlati ad essi. In secondo luogo, la maggiorazione del 40% (*superammortamento*) è estesa anche a un insieme di beni immateriali (*software*, sistemi, piattaforme, applicativi, che in base alla precedente normativa non rientravano tra i beni agevolabili), anch'essi funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave «Industria 4.0».

La «Relazione tecnica alla Legge di Bilancio per il 2017» prevede un impiego di risorse pubbliche, ovvero di minore gettito IRES, pari a 9,2 miliardi di euro (dati di cassa), ripartiti lungo il periodo 2018-2027 (v. Tab. 1 del FOCUS *Una valutazione territoriale dei possibili effetti del «Piano nazionale Industria 4.0»*). A partire dalle suddette stime, relative all'intero Paese, abbiamo cercato di valutare quale potrebbe essere il grado di accesso delle imprese localizzate nel Mezzogiorno. L'Ufficio parlamentare di bilancio ha condotto uno studio utilizzando dati di bilancio di un campione di società di capitali con fatturato superiore a 800 mila euro (circa 160 mila imprese), in cui si tiene conto di alcuni importanti fattori che a livello di singola società incidono sul grado di fruibilità di alcuni interventi di agevolazioni fiscali, tra cui le caratteristiche strutturali delle imprese (dimensione, settore di attività economica, localizzazione geografica) e la differente capienza fiscale. Per quanto riguarda il *superammortamento*, l'analisi evidenzia un grado di assorbimento delle imprese meridionali pari al 7,1% del totale nazionale degli investimenti agevolabili e al 6,3% delle corrispondenti riduzioni d'imposta. Un'analisi simile è stata svolta anche dall'ISTAT, utilizzando il proprio modello di micro-simulazione che incorpora i dati strutturali e di bilancio della quasi totalità delle società di capitali (circa 800 mila imprese). Per quanto riguarda il *superammortamento*, in particolare, l'ISTAT stima che nel 2016 tale misura dovrebbe determinare, a livello nazionale, una riduzione del prelievo IRES dell'1,9%. A causa della maggiore frammentazione e della minore propensione all'*export* del sistema produttivo meridionale, cui si aggiunge anche un maggiore «beneficio perso» per incapienza fiscale, il modello dell'ISTAT prevede che nel Mezzogiorno la percentuale di riduzione fiscale sia inferiore, pari all'1,4%. Considerando che l'IRES pagato dalle imprese meridionali rappresenta circa il 10% del totale nazionale, si deduce che la percentuale di accesso del Sud alle agevolazioni IRES determinate dal *superammortamento* si attesterebbe al 7,4% del dato nazionale, un valore non molto dissimile da quello stimato dall'Ufficio parlamentare di bilancio. Per quanto riguarda, poi, l'*iperammortamento*, essendo applicabile solo a beni ad alto contenuto tecnologico, è probabile che la quota di accesso del Sud si attesti su livelli ancora più ridotti. Ipotizzando, dunque, che la percentuale di assorbimento del Sud sia pari al 7%, nel Mezzogiorno le agevolazioni determinate dal *super* e *iperammortamento* si attesterebbero intorno ai 650 milioni di euro, da ri-

partire nell'arco di 10 anni (dal 2018 al 2017), contro un valore di quasi 8,6 miliardi nelle regioni centro-settentrionali.

Credito d'imposta sulle spese incrementalì per «Ricerca e Sviluppo»

Sempre nell'ottica di dare rapida attuazione al piano «Industria 4.0», la «Legge di Bilancio per il 2017» ha rafforzato il credito d'imposta sulle spese «incrementali» in ricerca e sviluppo, che, in base alla precedente normativa, riguardava gli investimenti effettuati nel periodo 2015-2019. Come nel caso del *super* e *iperammortamento*, si tratta di una misura automatica, da far valere in compensazione delle imposte imputate in sede di dichiarazione dei redditi.

La «Legge di Bilancio 2017» ha notevolmente potenziato la precedente norma, intervenendo su diversi aspetti, ed in particolare prevedendo:

i) il prolungamento di un anno della misura, che quindi ora riguarda le spese effettuate nel settennio 2015-2020;

ii) l'innalzamento della percentuale di agevolazione delle spese in R&S effettuate *intramuros*, dal 25% al 50%, che è stata quindi equiparata a quella vigente per le altre tipologie di spesa (relative al personale impiegato nelle attività di R&S e a contratti di ricerca c.d. *extramuros*);

iii) l'incremento del tetto massimo annuo del credito d'imposta usufruibile da ciascuna singola impresa, innalzato da 5 a 20 milioni di euro;

iv) l'ampliamento delle tipologie di spese ammissibili e l'estensione dell'agevolazione alla ricerca commissionata dall'estero.

Per effetto di questi ampliamenti, la «Relazione tecnica» stima un importo delle agevolazioni pari a circa 3,5 miliardi di euro, di cui 727 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018-2020 e 1,3 miliardi per il 2021.

Anche per il credito d'imposta, tenuto conto delle particolari caratteristiche del sistema produttivo meridionale – caratterizzato da una maggiore presenza di piccole e medie imprese, che presentano maggiori difficoltà a effettuare investimenti in ricerca e innovazione – è probabile che la percentuale di accesso delle imprese del Sud risulti molto bassa. In effetti, già nel 2006 era stata introdotta una misura a sostegno degli investimenti in R&S simile a quella attualmente in vigore: in quell'occasione, le imprese meridionali si erano aggiudicate solamente il 7,4% del totale delle agevolazioni concesse a livello nazionale. Nella «Relazione tecnica sulla Legge di Bilancio per il 2017», l'ammontare delle agevolazioni determinate dal credito d'imposta è stimato utilizzando come variabile *proxy* l'importo annuale delle spese delle imprese per R&S (pari a circa 15 miliardi di euro, nel 2013). In base agli ultimi dati relativi alla ripartizione territoriale delle spese per R&S *intramuros* del settore privato (che escludono le Università private), la quota percentuale del Mezzogiorno risulta pari all'8,6% del dato nazionale nel 2012 e al 9,2% nel 2013. Prefigurando un'ulteriore crescita di tale quota negli anni successivi, si potrebbe ipotizzare per il 2017 e gli anni seguenti un valore intorno al 10%. Sulla base di tale ipotesi, nel Mezzogiorno le agevolazioni dovrebbero attestarsi intorno ai 350 milio-

ni di euro, da ripartire nel periodo 2018-2021, contro un valore di oltre 3,1 miliardi per le imprese localizzate nel Centro-Nord.

Nuova Sabatini

Il terzo provvedimento indicato nel piano «Industria 4.0» e inserito nella «Legge di Bilancio 2017», riguarda la c.d. Nuova Sabatini, uno strumento agevolativo riferito specificatamente alle PMI, introdotto nel 2013 e operativo fino a settembre del 2016, quando si sono esauriti gli stanziamenti disponibili. La norma – anch'essa di natura non selettiva, come le due precedenti – prevede una doppia linea di intervento. Da un lato, alle imprese beneficiarie è concesso un contributo in conto interesse sul prestito bancario richiesto per finanziare l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature. Dall'altro lato, alle stesse imprese è garantito l'accesso al Fondo di garanzia per le PMI, così da favorire la concessione stessa dei finanziamenti da parte del sistema bancario. Inoltre, è stato costituito un *plafond* di risorse finanziarie, gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti (CDP), cui le banche convenzionate possono accedere per erogare i prestiti alle imprese beneficiarie.

La «Legge di Bilancio per il 2017» ha rifinanziato e prolungato di due anni la Nuova Sabatini (per il 2017 e il 2018), fissando un tetto alle agevolazioni erogabili dal MISE, pari a 560 milioni di euro. Contestualmente, il *plafond* presso la CDP è stato innalzato da 5 a 7 miliardi di euro. Sono state inoltre introdotte delle modifiche volte a favorire gli investimenti in chiave «Industria 4.0». Innanzitutto, è stata istituita una riserva finanziaria – pari al 20% del totale delle risorse disponibili – destinata agli acquisti di beni, macchinari, impianti e tecnologie che ricadono nelle categorie di «Industria 4.0», vale a dire finalizzati a favorire la transizione del sistema produttivo verso la manifattura digitale. In secondo luogo, relativamente a tali tipologie di beni, il contributo in conto interesse è aumentato del 30%.

I dati di attuazione indicano che il ricorso delle imprese alla Nuova Sabatini è stato elevato: ad agosto 2017 le agevolazioni richieste sono state pari a 305 milioni di euro, pari al 55% delle risorse stanziare per tutto il biennio 2017-2018.

Per valutare la ripartizione territoriale degli importi delle agevolazioni fissati dalla «Legge di Bilancio», è naturale fare riferimento ai risultati ottenuti dalla Nuova Sabatini nel più recente periodo di applicazione, ovvero nei 14 mesi compresi tra l'agosto del 2015 e il 2 settembre 2016. Il solo dato disponibile è quello relativo alla localizzazione geografica delle domande di agevolazione presentate: quasi 19 mila a livello nazionale, di cui 1.922 nel Mezzogiorno, pari al 10,2% del totale. Ipotizzando anche per gli importi degli incentivi una percentuale di assorbimento del Sud del 10%, nel Sud le agevolazioni dovrebbero attestarsi a 56 milioni di euro, a fronte degli oltre 500 milioni destinati al Centro-Nord. Vi è da aggiungere che potrebbe trattarsi di una stima ottimistica, in quanto la riserva destinata agli investimenti in chiave «Industria 4.0» potrebbe ulteriormente sfavorire le imprese del Sud, caratterizzate da una minore propensione all'innovazione.

A partire da tali valutazioni circa la distribuzione territoriale delle agevolazioni, abbiamo utilizzato il modello macroeconomico bi-regionale della SVIMEZ (NMODS) per valutare l'impatto di queste tre misure di «Industria 4.0» sulla produttività e sul valore aggiunto industriale e sul PIL, nelle due macro-aree del Paese. I risultati sono illustrati nel FOCUS *Una valutazione territoriale dei possibili effetti del «Piano nazionale Industria 4.0»*, riportato in coda al presente Capitolo. Particolarmente interessanti sono gli effetti strutturali, ovvero permanenti, prodotti dalle agevolazioni sul tasso di crescita annuo del PIL: mentre nel Centro-Nord l'impatto è significativo, pari allo 0,2%, nel Mezzogiorno è praticamente nullo (0,03%).

Altri strumenti per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico

Oltre ai tre strumenti descritti nel FOCUS, il piano «Industria 4.0» prefigura ulteriori interventi a favore delle imprese, seppure di minore rilevanza in termini di risorse mobilitate: alcune misure a favore delle *startup* e delle PMI innovative (tra cui l'incremento al 30% delle detrazioni fiscali sugli investimenti nelle *startup* e nelle PMI innovative effettuati da imprese e persone fisiche), la creazione di «Competence Center», il rifinanziamento del «Fondo di garanzia per le PMI», l'istituzione dei «Piani individuali di risparmio». Anche se inseriti nella «Legge di Bilancio per il 2017», l'operatività di tali strumenti è stata condizionata all'emanazione di specifici decreti attuativi. Nella prima metà del 2017 sono stati emanati i decreti che hanno reso operativi sia l'incremento degli sgravi fiscali per coloro che investono nelle *startup* e nelle PMI innovative, sia l'istituzione dei «Piani individuali di risparmio» (per questi ultimi, v. il par. 3.3 di questo stesso Capitolo). Sono ancora da attuare, invece, il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI e l'istituzione dei «Competence Center». I «Competence Center», in particolare, dovrebbero essere centri coordinati dalle Università, in cui lavoreranno in sinergia anche centri di ricerca di eccellenza e aziende private, con l'obiettivo di promuovere e sostenere la ricerca applicata, il trasferimento tecnologico e la formazione sulle tecnologie avanzate. I fondi previsti dovrebbero consentire la creazione di 5-6 centri, di cui probabilmente due nel Mezzogiorno.

Quella delle c.d. *startup* innovative è ormai una realtà consolidata anche in Italia. Le imprese iscritte alla sezione specifica per le *startup* innovative del Registro delle Camere di commercio sono 7.866 a fine settembre 2017, delle quali 1.916, pari al 24,4% del totale, sono ubicate nelle regioni meridionali. Lo sviluppo delle c.d. PMI innovative, invece, è ancora in una fase embrionale: tra maggio 2015 e settembre 2017, ovvero in due anni e tre mesi, le PMI iscritte alla specifica sezione del Registro delle Camere di commercio sono 648, di cui 144 nel Mezzogiorno, pari al 22,2% del dato nazionale. Per quanto riguarda le agevolazioni, i dati dell'Agenzia delle Entrate mostrano che nel periodo d'imposta 2014 le *startup* innovative che hanno ricevuto finanziamenti in capitale di rischio da persone fisiche sono state 515, per un totale di investimenti diretti e indiretti pari a 26,3 milioni di euro (in

media, poco più di 51 mila euro per impresa). Se a questi si sommano gli investimenti effettuati in «Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio» (OICR) o altre società finanziarie specializzate nell'investimento in *startup*, si arriva a un importo complessivo di 32,8 milioni di euro. A livello territoriale, la distribuzione degli investimenti è fortemente asimmetrica: le *startup* meridionali hanno ricevuto solo l'8,5% del totale degli investimenti riportati nelle dichiarazioni dei redditi 2014.

Nel corso del 2017, anche il MIUR ha avviato alcuni strumenti a sostegno della ricerca. In particolare, il MIUR ha stanziato 497 milioni di euro per il finanziamento di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nelle 12 aree di specializzazione individuate dal «Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020» (coerenti con quelle previste dalla «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente» e corrispondenti ai 12 *cluster* tecnologici nazionali), a valere sulle risorse del PON RI (327 milioni di euro) e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (170 milioni). In particolare, 393 milioni di euro sono destinati alle imprese del Mezzogiorno e i rimanenti 104 milioni a quelle del Centro-Nord.

Tra i principali strumenti introdotti negli anni passati ed ancora in vigore, si ricorda, in particolare, il c.d «Patent Box», introdotto dalla «Legge di Stabilità 2015». Si tratta di un regime fiscale agevolato, permanente, che premia i redditi derivanti dallo sfruttamento della proprietà intellettuale, e che si richiama a interventi simili già introdotti in molti altri paesi europei, tra cui Gran Bretagna, Francia, Spagna, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi. L'obiettivo è quello di favorire gli investimenti in ricerca e sviluppo; in questo ambito, il «Patent Box» potrebbe rappresentare anche un importante fattore di attrattività per gli investimenti esteri.

3.2. *Gli interventi a favore degli investimenti e dell'occupazione*

Tenuto conto che, pur essendosi conclusa la fase recessiva del ciclo economico, i tassi di crescita del PIL sono ancora piuttosto modesti e la ripresa è ancora fragile, il Governo ha prolungato alcune misure di sostegno agli investimenti e all'occupazione di carattere prevalentemente congiunturale. Oltre agli sgravi fiscali sugli ammortamenti, sulle spese in R&S e sugli interessi bancari – descritti nel paragrafo precedente – il Governo ha introdotto, solo per le regioni meridionali e per alcune tipologie di lavoratori, una decontribuzione «piena», per un anno, degli oneri sociali (fino a 8.060 euro per lavoratore), per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2017. Le agevolazioni sono concesse secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande, fino al raggiungimento di un limite massimo di spesa pari a 530 milioni di euro. Nei primi otto mesi del 2017, le agevolazioni richieste hanno raggiunto i 356,1 milioni di euro, pari ad oltre il 62% del *budget* disponibile.

Inoltre, il decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243 ha introdotto alcune norme allo scopo di rendere più vantaggioso il credito d'imposta per gli investimenti specifico per il Mezzogiorno, relativo agli acquisti di beni strumentali nuovi effettuati

nel quadriennio 2016-2019. La misura dell'agevolazione e il tetto massimo di ciascun progetto d'investimento sono differenziati in base alle dimensioni delle imprese, in modo da favorire maggiormente quelle minori. L'importo delle agevolazioni previste dal Governo è consistente: stimato in oltre 600 milioni di euro l'anno. L'intervento è divenuto operativo dal 30 giugno 2016, ma nel corso dei primi sei mesi l'adesione delle imprese è stata scarsa. Il quadro è completamente cambiato grazie alle modifiche normative introdotte verso la fine del 2017: i dati forniti dal MISE relativi al periodo gennaio-giugno 2017, infatti, mostrano un forte aumento delle richieste di agevolazione (v. il seguente FLASH *L'attuazione del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno*).

Infine, il decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91, convertito nella legge 3 agosto 2017, n. 123, ha introdotto una misura di agevolazione a favore dell'imprenditoria giovanile (il tetto è fissato a 35 anni), denominata «Resto al Sud», che consiste in una agevolazione fino ad un massimo di 40 mila euro per ciascun richiedente, di cui il 35% a fondo perduto e il restante 65% in prestiti a tasso zero da restituire in 8 anni. Per tale intervento è previsto uno stanziamento complessivo di 1,25 miliardi di euro, a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020.

L'ATTUAZIONE DEL CREDITO D'IMPOSTA PER GLI INVESTIMENTI NEL MEZZOGIORNO

Le principali modifiche al credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno introdotte dal decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito nella legge 27 febbraio 2017, n. 18, hanno riguardato: l'incremento delle aliquote concedibili, portate ai livelli massimi consentiti dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020; l'aumento dell'ammontare massimo agevolabile per ciascun progetto d'investimento; la cumulabilità del credito d'imposta con gli aiuti «de minimis» e con gli altri aiuti di Stato.

Essendo il credito d'imposta sugli investimenti un provvedimento potenzialmente molto oneroso per le finanze pubbliche, il Governo ha deciso di finanziarlo, almeno in parte, ricorrendo anche alle risorse della coesione. La «Legge di Stabilità 2016» ha infatti stabilito che si utilizzino le risorse del PON «Imprese e competitività» 2014-2020 per un ammontare fino a 250 milioni di euro l'anno, che vanno a costituire la c.d. «Riserva PON IC». Tuttavia, poiché la Commissione europea è generalmente contraria all'utilizzo dei Fondi strutturali per finanziare misure di generico sgravio fiscale, per ottenerne l'autorizzazione il Governo ha dovuto introdurre alcune condizionalità: le imprese agevolabili devono essere di piccola o media dimensione (PMI); l'importo complessivo del singolo piano di investimento non deve essere inferiore a 500 mila euro; i progetti devono essere riconducibili agli ambiti produttivi individuati dalla «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente» e devono prevedere l'acquisto di macchine e impianti innovativi. L'iter procedurale delle domande di agevolazione è dunque differente a seconda che le imprese richiedano o meno di accedere alla «Riserva PON»: le domande sono presentate all'Agenzia delle Entrate, che in entrambi i casi effettua una prima verifica di ammissibi-

TAB. 1. *Credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno. Richieste autorizzate dall'Agenzia delle Entrate, nel periodo 1° gennaio-16 giugno 2017 (migliaia di euro)*

Regioni	N. progetti	Investimento lordo	Credito d'imposta	Investimento medio	Credito d'imposta medio
Abruzzo	15	5.797,6	1.426,0	386,5	95,1
Molise	11	3.055,3	882,9	277,8	80,3
Campania	1.266	802.531,3	309.922,4	633,9	244,8
Puglia	590	290.314,7	110.989,4	492,1	188,1
Basilicata	210	105.331,6	43.491,2	501,6	207,1
Calabria	517	193.799,5	74.923,8	374,9	144,9
Sicilia	982	416.893,9	155.991,9	424,5	158,9
Sardegna	139	60.408,5	22.568,0	434,6	162,4
Totale	3.730	1.878.132	720.196	503,5	193,1

Fonte: Agenzia delle Entrate.

TAB. 2. *Credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno. Richieste trasmesse al MISE, nel periodo 30 giugno 2016-21 aprile 2017 (migliaia di euro)*

Regioni	N. progetti	Investimento lordo	Credito d'imposta	Investimento medio	Credito d'imposta medio
Totale dei progetti trasmessi al MISE					
Abruzzo	232	52.205,8	8.271,5	225,0	35,7
Molise	44	7.675,4	1.326,9	174,4	30,2
Campania	1.458	225.370,5	39.307,7	154,6	27,0
Puglia	792	129.799,0	21.081,4	163,9	26,6
Basilicata	244	40.687,0	7.493,9	166,8	30,7
Calabria	745	87.244,7	14.571,5	117,1	19,6
Sicilia	1.301	188.326,7	31.561,8	144,8	24,3
Sardegna	251	39.830,3	6.750,5	158,7	26,9
Totale	5.067	771.139,4	130.365,2	152,2	25,7
Progetti finanziabili sul PON IC					
Abruzzo	1	6.748,0	742,9	6.748,0	742,9
Molise	1	597,0	94,7	597,0	94,7
Campania	8	5.706,0	996,1	713,3	124,5
Puglia	1	1.030,0	156,1	1.030,0	156,1
Calabria	3	5.500,0	787,6	1.833,3	262,5
Sicilia	8	7.703,2	1.192,4	962,9	149,1
Totale	22	27.284,2	3.969,8	1.240,2	180,4

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico.

lità. Superata questa prima valutazione, le domande che hanno fatto richiesta di accedere ai Fondi della programmazione comunitaria sono trasmesse al MISE, che deve verificare il rispetto delle condizionalità previste su menzionate e che le risorse stanziare non siano esaurite.

I dati di attuazione confermano che grazie alle modifiche normative operative dal gennaio 2017 le domande di agevolazione delle imprese sono nettamente cresciute. Complessivamente, tra il 1° gennaio e il 16 giugno 2017 l'Agenzia delle Entrate ha autorizzato 3.730 richieste di agevolazione, per un totale di investimenti pari a 1,9 miliardi di euro e un totale di crediti d'imposta superiore ai 720 milioni di euro (Tab. 1). L'investimento medio supera di poco i 500 mila euro, con un credito d'imposta unita-

rio pari a 193 mila euro, il che implica un'aliquota implicita di agevolazione intorno al 38%.

Un numero molto elevato di richieste ha riguardato anche la «Riserva PON»: tra il 30 giugno 2016 e il 21 aprile 2017 l'Agenzia delle Entrate ha trasmesso al MISE 5.067 domande di finanziamento, cui corrispondono oltre 770 milioni di euro di investimenti e 130 milioni di credito d'imposta (Tab. 2). Tuttavia, sono solamente 370 i progetti che superano la soglia minima dei 500 mila euro, e tra questi sono solo 22 (cui corrispondono poco più di 27 milioni di euro di investimenti e circa 4 milioni di agevolazioni fiscali) quelli che, ad una valutazione preliminare del MISE, soddisfano anche gli altri due criteri di selezione del PON IC (coerenza con la «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente» e l'innovatività degli investimenti). Per questi ultimi, l'investimento medio è di circa 1,2 miliardi di euro, con un credito d'imposta unitario di 180 mila euro (e un'aliquota implicita media di agevolazione intorno al 15%).

Dati più recenti, aggiornati fino ad agosto 2017, indicano che l'importo complessivo dei crediti d'imposta richiesti dalle imprese è di poco superiore a 1,2 miliardi di euro, a fronte di investimenti per circa 4 miliardi.

3.3. *Il tema del credito e dei canali di finanziamento non bancari*

Nonostante il rafforzamento dell'attività economica, la dinamica del credito bancario alle imprese è ancora debole e presenta sempre andamenti piuttosto differenziati, soprattutto per settore produttivo, per dimensione di impresa e per territorio. A maggio 2017, il tasso di incremento dei prestiti si è attestato su valori leggermente maggiori di zero (+0,3%), per il combinato disposto di una crescita del +0,7% per le imprese medio-grandi, parzialmente controbilanciata da una flessione del -1,4% per le imprese di piccole dimensioni (fino a 20 addetti). Considerazioni simili riguardano anche le condizioni di accesso al credito, considerate soddisfacenti dalla generalità delle imprese, ma che presentano ancora forti criticità per alcuni specifici segmenti della clientela. La dinamica stagnante dei prestiti bancari erogati al settore non finanziario è certamente il riflesso di una domanda delle imprese ancora poco sostenuta – soprattutto a causa di un ciclo degli investimenti che, nonostante le nuove misure di agevolazione introdotte a inizio 2017 e i bassi livelli dei tassi d'interesse, stenta ancora a prendere forza (+2,6% il dato più recente, relativo al secondo trimestre 2017) – ma altresì di alcune criticità che possono frenare, anche in prospettiva, la capacità del sistema bancario italiano di erogare finanziamenti: *stock* di crediti deteriorati molto elevati; bassa redditività; fragilità e necessità di salvataggi per alcuni istituti creditizi; necessità di far fronte a requisiti di capitale più stringenti.

In tale contesto, l'azione del Governo ha continuato a svilupparsi lungo il doppio binario del potenziamento del Fondo di garanzia per le PMI – le quali continuano a costituire il segmento del sistema produttivo maggiormente soggetto alle restrizioni dell'offerta creditizia – e, in un'ottica soprattutto di medio-lungo termine, del sostegno allo sviluppo dei mercati di capitali non bancari.

L'operatività del Fondo di garanzia per le PMI, come illustrato nel paragrafo 2, è aumentata esponenzialmente dal 2009 in poi. Nelle precedenti edizioni del *Rapporto SVIMEZ* sono state descritte le numerose modifiche normative che hanno favorito la forte espansione dell'attività del Fondo, tra cui: l'allentamento dei criteri di accesso; l'aumento delle percentuali di copertura; l'introduzione di sezioni speciali per l'imprenditoria femminile e il microcredito e di corsie preferenziali per le *startup* e le PMI innovative; l'estensione della garanzia a strumenti finanziari diversi dai prestiti bancari, quali i *minibond*, i portafogli di prestiti alle PMI, i finanziamenti all'economia reale effettuati da assicurazioni e fondi di credito. Nel periodo più recente, sono state introdotte nuove modalità di valutazione delle imprese ai fini dell'accesso al Fondo – basate sul valore di un *rating* del creditore calcolato utilizzando un *set* di indicatori economico-finanziari – e l'istituzione di una sezione speciale destinata esclusivamente alle PMI del Mezzogiorno, denominata «Riserva PON IC», dotata di uno stanziamento di 200 milioni di euro a valere sul PON «Imprese e competitività» 2014-2020.

Per quanto riguarda i canali creditizi non bancari, i dati più recenti delineano un mercato complessivamente in crescita, anche se i volumi della raccolta e degli investimenti sono chiaramente non paragonabili con quelli del sistema bancario, ben più sviluppato. Secondo stime recenti degli operatori specializzati, negli ultimi cinque anni le imprese italiane, attraverso i diversi strumenti finanziari non bancari, hanno raccolto risorse per circa 35 miliardi di euro di investimenti. Il ritmo di espansione di tali strumenti è frenato dalle caratteristiche strutturali del nostro sistema produttivo, caratterizzato dalla preponderante presenza di imprese di piccola taglia – che in gran parte non è in grado di affrontare gli elevati costi fissi di una quotazione in borsa o di un'emissione obbligazionaria – cui si sommano altre caratteristiche peculiari della classe imprenditoriale italiana, sempre strettamente collegate alle ridotte dimensioni d'impresa: scarsa propensione a cedere quote della propria società, limitata presenza di manager non appartenenti alla famiglia proprietaria, difficoltà nel presentare progetti e piani di sviluppo coerenti e credibili e, soprattutto, poca trasparenza nei bilanci. Tali difficoltà, come più volte rimarcato, sono molto più accentuate al Sud – per la maggiore frammentazione e rarefazione del suo sistema produttivo – il che spiega, in buona parte, il ruolo marginale che hanno in tale area i canali creditizi non bancari.

I fondi di *private equity* e di *venture capital* sono tra gli strumenti finanziari più diffusi in ambito internazionale, che hanno un ruolo di primo piano nel finanziare le nuove imprese, e in particolare quelle più tecnologiche e innovative. I dati della «Associazione Italiana del Private Equity, Venture Capital e Private Debt» (AIFI) indicano che al 31 dicembre 2016 gli operatori monitorati detenevano quote societarie in 1.255 imprese, per un valore complessivo intorno ai 26 miliardi di euro (valutato al costo storico d'acquisto), di cui oltre il 60% (circa 16 miliardi) in possesso di soggetti esteri. Nel corso del 2016, in particolare, sono stati effettuati investimenti per un controvalore di 8,2 miliardi di euro (+77% rispetto all'anno precedente); la distribuzione territoriale si conferma estremamente

asimmetrica: il Nord ha assorbito l'88% del totale degli investimenti, il Centro l'8% e il Mezzogiorno appena il 2%¹⁹.

I due principali operatori di *private equity* domestici, entrambi di natura pubblica (controllati dalla CDP), sono il Fondo Strategico Italiano – dal 31 marzo 2016 rinominato CDP Equity – e il Fondo Italiano di Investimento (FII), che operano come investitori «pazienti», ovvero in una prospettiva di lungo termine. Il fondo CDP Equity è il principale fondo di *private equity* italiano, istituito nel 2011 allo scopo di acquisire partecipazioni in «società di rilevante interesse nazionale», così definite per settore produttivo o per dimensione (in pratica, tutte le imprese oltre una certa soglia sono considerate «strategiche»). Differentemente da FII, CDP Equity è aperto alle *joint-venture* con altri investitori istituzionali, anche non italiani. Ciò lo rende un interessante veicolo per attrarre investimenti esteri. Attualmente il finanziamento estero più rilevante è quello del fondo sovrano del Kuwait («Kuwait Investment Authority»), che ha investito 500 milioni di euro per acquisire circa il 23% delle partecipazioni in imprese italiane detenute da CDP Equity. Ma è da rilevare come nel portafoglio di CDP Equity siano del tutto assenti le imprese meridionali (sebbene alcune delle imprese finanziate abbiano degli stabilimenti localizzati al Sud). La stessa situazione di marginalità del Mezzogiorno caratterizza anche il fondo FII – che ha come *target* di investimento le PMI – nonostante che al suo interno sia stato istituito uno specifico *team* incaricato di individuare e valutare le imprese ubicate nelle regioni centro-meridionali. FII ha infatti effettuato solo tre operazioni nel Sud (su un totale di 33), per un volume di investimenti pari a meno del 5% del totale del suo portafoglio. Alla luce di queste evidenze, la SVIMEZ ha da tempo proposto l'istituzione di un fondo nazionale di *private equity* specifico per il Sud. Di recente, il Governo ha dichiarato di stare valutando l'introduzione di un fondo destinato a sostenere la crescita dimensionale delle PMI meridionali – che dovrebbe avere uno stanziamento di 100 milioni di euro di risorse pubbliche, cui dovrebbero aggiungersi altrettante risorse da fondi privati – che potrebbe rappresentare un passo significativo in questa direzione.

Nell'ambito degli strumenti obbligazionari, negli ultimi anni sono stati introdotti numerosi provvedimenti normativi volti a favorire lo sviluppo del mercato dei c.d. *minibond*. Si tratta di obbligazioni di taglia relativamente ridotta (di importo fino a 500 milioni di euro), non quotate sui mercati borsistici regolamentati aperti agli investitori *retail*, quindi particolarmente adatti alle piccole e medie imprese. L'intervento mira a incrementare e diversificare le fonti di finanziamento delle PMI, ma è importante anche per avviare un percorso che possa avvicinarle al mercato dei capitali privati. I dati dell'Osservatorio Minibond indicano che tra il 2012, anno della loro istituzione, e il 31 dicembre 2016, le emissioni sono state in tutto 292. Di queste, la metà sono di importo molto ridotto, inferiore a 5 milioni di euro e oltre l'80% è al di sotto dei 50 milioni. L'importo complessivo delle emissioni ha raggiunto 11,5 miliardi di euro, ma quello delle sole PMI è molto più contenuto, pari

¹⁹ Un ulteriore 2% degli investimenti ha riguardato imprese esterne.

a 1,3 miliardi di euro. Nello stesso periodo, le società emittenti, invece, sono 222, di cui 104 sono PMI. Le imprese meridionali che hanno emesso *minibond* sono solo 23 (10 in Campania, la regione in questo senso più attiva), poco più del 10% del totale.

Dal 2017, il panorama dei canali di finanziamento non bancari si è arricchito di un nuovo, importante, strumento, i Piani individuali di risparmio a lungo termine (PIR), previsti dal piano «Industria 4.0» e istituiti dalla «Legge di Bilancio 2017». In sostanza, i PIR sono una sorta di «contenitore fiscale» – che beneficia di forti agevolazioni fiscali – al cui interno i risparmiatori possono collocare qualsiasi tipologia di strumento finanziario, a condizione che siano rispettati determinati vincoli di investimento. Nello specifico, i PIR sono tenuti a investire almeno il 70% del proprio portafoglio in strumenti di debito di imprese italiane (azioni, obbligazioni, *minibond*, fondi, quote di Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio) e almeno il 21% in società non quotate; i sottoscrittori sono totalmente esentati dalla tassazione sui *capital gain*, a condizione che l'investimento abbia una durata minima di cinque anni e che non superi l'importo di 30 mila euro annui (per un investimento totale massimo di 150 mila euro). L'obiettivo, quindi, è di utilizzare la leva fiscale per cercare di incanalare parte dell'ingente risparmio finanziario delle famiglie (circa 4 mila miliardi di euro) verso le PMI o altre società italiane che non sono in grado di sostenere i costi di una quotazione in borsa, o comunque hanno difficoltà ad accedere al mercato dei capitali privati. Dai dati finora disponibili, i PIR sembrano aver avuto grande successo: nel primo semestre del 2017, infatti, la raccolta è stata pari a 5,3 miliardi di euro, tanto che molti osservatori temono lo scoppio di una bolla speculativa, dovuta a un forte eccesso di domanda rispetto all'offerta. Secondo le stime degli operatori specializzati, sempre nella prima metà del 2017 i PIR hanno investito 2,65 miliardi di euro in titoli delle imprese italiane, di cui quasi 1 miliardo in imprese di piccole e media dimensione (*small e mid cap*).

Uno degli elementi più critici che in Italia frena l'accesso delle PMI agli strumenti di finanziamento non bancari è il loro basso grado di patrimonializzazione. Il principale strumento di *policy* volto a spingere le imprese ad incrementare il proprio capitale rimane il c.d. «Aiuto alla Crescita Economica» (ACE), introdotto nel 2011. In sintesi, la norma consente alle imprese di dedurre dal reddito complessivo netto dichiarato ai fini della tassazione IRES o IRPEF, una quota percentuale – il c.d. rendimento nozionale – dell'incremento del capitale proprio calcolato rispetto al valore rilevato al 31 dicembre 2010. I dati fiscali mostrano che nel 2015 l'adesione delle imprese all'ACE è stata elevata, pari a circa un quarto del totale delle dichiarazioni IRES per le società di capitali, ma con una forte differenziazione territoriale: mentre nel Centro-Nord il tasso medio di adesione è stato del 30%, nel Mezzogiorno ha superato di poco il 10%. Di conseguenza, la percentuale di accesso del Sud sul totale nazionale è stata dell'11,5% se calcolata in base al numero di imprese che hanno aderito all'ACE, ma solo del 4,7% se riferita all'importo delle agevolazioni.

3.4. *Interventi a favore dell'aumento delle dimensioni di impresa*

Sul tema dell'eccessivo «nanismo» del nostro sistema produttivo e delle ricadute che da esso derivano sulla crescita del prodotto e della produttività, sull'attitudine a svolgere attività di R&S e di innovazione, sulle capacità di incrementare la propensione all'*export* e di attirare investimenti esteri, sulla possibilità di sfruttare i vantaggi offerti dall'inserimento nelle c.d. catene globali del valore, sulla difficoltà a modificare assetti organizzativi e manageriali che risultano ormai inadeguati, esiste ormai una vastissima e consolidata letteratura. Tali criticità sono molto più accentuate nel Mezzogiorno e la crisi degli ultimi anni ha ulteriormente allargato il *gap* dimensionale tra le imprese del Sud e quelle localizzate nelle altre regioni del Paese. Si ricorda, infatti, che i dati dei Censimenti del 2001 e del 2011 indicano che la dimensione media delle unità locali industriali meridionali, misurata in termini di media entropica, è scesa da 28 a 25 addetti, a fronte di un lieve aumento, da 36 a 37 addetti, nel Centro-Nord. Rimane tuttavia difficile, per i *policy maker*, individuare interventi che riescano a favorire i processi di crescita dimensionale delle imprese.

Il sostegno alla crescita dimensionale delle imprese è tra i principali obiettivi dei due fondi di *private equity* controllati dalla Cassa Depositi e Prestiti – CDP Equity e il Fondo Italiano d'Investimento – già descritti in precedenza e per i quali si è visto come la quota di accesso delle imprese meridionali sia quasi irrisoria.

Negli anni passati, l'azione pubblica che si è sviluppata – più dal lato normativo che non in termini di risorse finanziarie – è stata fondamentale nel favorire la diffusione dei contratti di rete tra imprese, una forma di aggregazione «leggera» che consente alle imprese di mantenere la propria indipendenza. Proprio grazie all'assenza di un vincolo di prossimità territoriale, nel Mezzogiorno i «contratti di rete» potrebbero essere più idonei dei distretti a favorire un infittimento della matrice produttiva e tecnologica, superando i limiti dettati dalla dispersione e discontinuità del suo sistema produttivo. Dall'aprile 2010, data in cui sono stati stipulati i primi contratti, al 4 settembre 2017, le imprese aderenti ai «contratti di rete» registrati presso l'apposito registro tenuto dalle Camere di Commercio hanno ampiamente superato le 20 mila unità. L'adesione alle «reti» è stata elevata anche nel Mezzogiorno: vi partecipano oltre 5.500 imprese, pari al 27,4% del totale nazionale.

3.5. *Sostegno all'internazionalizzazione e all'attrazione di investimenti esteri*

In tutti i paesi avanzati, il grado di internazionalizzazione attiva (propensione all'*export* e capacità di consolidare la propria presenza nei mercati internazionali) e quello di internazionalizzazione passiva (capacità di attrarre i capitali esteri) sono considerati elementi fondamentali ai fini del raggiungimento e del mantenimento di adeguati livelli di sviluppo e di competitività; per tali motivi sono oggetto di specifici interventi di politica industriale.

TAB. 5. *Contratti di Sviluppo deliberati nel periodo 2012-2017, per regione. Situazione al giugno 2017 (a)*

Regioni	N. contratti	N. programmi	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	N. addetti (ULA) a regime
Valori assoluti					
Centro-Nord	23	42	899,6	404,5	6.904
Abruzzo	—	—	—	—	—
Molise	—	—	—	—	—
Campania	41	153	1.290,1	689,3	18.510
Puglia	4	5	147,3	78,9	1.190
Basilicata	—	—	—	—	—
Calabria	5	7	133,5	76,6	2.099
Sicilia	14	23	612,4	333,8	9.172
Sardegna	—	—	—	—	—
Multiregionale	11	23	358,0	169,4	14.028
Mezzogiorno	64	188	2.183,3	1.178,6	30.971
Italia	98	253	3.440,8	1.752,6	51.903
Valori %					
Centro-Nord	23,5	16,6	26,1	23,1	13,3
Abruzzo	—	—	—	—	—
Molise	—	—	—	—	—
Campania	41,8	60,5	37,5	39,3	35,7
Puglia	4,1	2,0	4,3	4,5	2,3
Basilicata	—	—	—	—	—
Calabria	5,1	2,8	3,9	4,4	4,0
Sicilia	14,3	9,1	17,8	19,0	17,7
Sardegna	—	—	—	—	—
Multiregionale	11,2	9,1	10,4	9,7	27,0
Mezzogiorno	65,3	74,3	63,5	67,3	59,7
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Al netto di eventuali rinunce.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INVITALIA.

In Italia, secondo i dati del MISE, nel 2015 il sostegno all'internazionalizzazione ha assorbito poco più del 10% del totale delle agevolazioni concesse, per un importo pari a 306 milioni di euro, ma con una forte differenziazione territoriale: il grado di accesso delle imprese meridionali a tale tipologia di interventi è del tutto marginale, di poco superiore al 2% (appena 7 milioni di euro) (v. Tab. 4). Si tratta di un valore estremamente ridotto anche se confrontato con il peso percentuale dell'*export* meridionale, che si attesta intorno al 10% del totale delle esportazioni dell'Italia.

A livello di singoli strumenti, si segnala il rifinanziamento dei *voucher* per l'assunzione di «Temporary Export Manager», per i quali è prevista una dotazione finanziaria di 26 milioni di euro. Di recente, è stato rifinanziato anche il «Piano Export Sud» dell'ICE, destinato a sostenere le iniziative di formazione e di promozione a favore delle PMI, che nel triennio 2014-2016 ha rappresentato il principale strumento di agevolazione delle esportazioni del Mezzogiorno. La nuova edizione del «piano», cui potranno accedere anche le imprese localizzate nelle «regioni in transizione» (Abruzzo, Molise, Sardegna), conferma la precedente dotazione finan-

TAB. 6. *Caratteristiche dei Contratti di Sviluppo deliberati nel periodo 2012-2017. Situazione al giugno 2017 (milioni di euro, s.d.i.) (a)*

Caratteristiche	N. contratti	Investimenti attivati	Agevolazioni concesse	N. contratti	Investimenti attivati	Agevolazioni concesse
	Valori assoluti			Valori %		
Settori						
Commercio	1	35,8	11,2	1,0	1,0	0,6
Sviluppo industriale	58	2.629,3	1.291,7	59,2	76,4	73,7
Trasformazione prodotti agricoli	27	414,0	231,4	27,6	12,0	13,2
Turismo	12	361,7	218,3	12,2	10,5	12,5
Totale	98	3.440,8	1.752,6	100,0	100,0	100,0
Dimensioni						
A maggioranza PMI	43	1.136,5	716,5	43,9	33,0	40,9
A maggioranza grande impresa	55	2.304,4	1.036,1	56,1	67,0	59,1
Totale	98	3.440,8	1.752,6	100,0	100,0	100,0
Nazionalità						
Gruppi esteri	28	1.441,7	611,9	28,6	41,9	34,9
Gruppi italiani	70	1.999,2	1.140,6	71,4	58,1	65,1
Totale	98	3.440,8	1.752,6	100,0	100,0	100,0

(a) Al netto di eventuali rinunce.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INVITALIA.

ziaria: sono stati stanziati 50 milioni di euro, a valere sulle risorse del PON IC 2014-2020, distribuite in quattro annualità.

Per ciò che concerne l'attrazione degli investimenti esteri, non esistono in Italia – a differenza che in molti dei principali paesi avanzati – misure destinate specificamente a tale obiettivo. Tra tutti gli strumenti attualmente operativi, tuttavia, ve ne sono due che presentano una partecipazione rilevante di imprese e investitori esteri: il fondo CDP Equity, di cui si è già discusso nel par. 3.3, e i Contratti di Sviluppo (CS).

Secondo i dati forniti da INVITALIA, cui è affidata la gestione operativa dei CS, nell'intero periodo di operatività dello strumento, dal 2012 a giugno di quest'anno, gli accordi conclusi sono stati 98, gli investimenti previsti superano i 3,4 miliardi di euro e le agevolazioni raggiungono quasi 1,8 miliardi (Tab. 5). Quasi i due terzi dei contratti hanno riguardato imprese localizzate nel Mezzogiorno, che hanno assorbito circa il 67% del totale delle agevolazioni concesse (senza contare la quota parte dei contratti multiregionali). A livello settoriale, l'industria ha rappresentato il 74% del totale delle agevolazioni concesse; circa un quarto dei finanziamenti sono stati assorbiti dal settore della trasformazione agricola (12%) e del turismo (10,5%) (Tab. 6). Molti dei progetti finanziati si caratterizzano per una presenza maggioritaria di grandi imprese: si tratta di 55 CS su un totale di 98, che rappresentano quasi il 60% del totale delle agevolazioni concesse. Il coinvolgimento di imprese estere è senz'altro significativo, con un grado di accesso intorno al 35% delle agevolazioni.

TAB. 7. *Investimenti e occupati nelle ZES polacche nel periodo 2005-2015*

Anni	Investimenti totali (miliardi di euro)	Tasso annuale di crescita degli investimenti (%)	Numero totale di posti di lavoro (migliaia)	Tasso di crescita dei posti di lavoro (%)
2005	1,07	113,4	74,6	26,4
2006	1,33	24,1	112,2	50,5
2007	2,23	68,2	146,4	30,5
2008	2,44	9,6	182,4	24,6
2009	2,43	-0,3	210,5	15,5
2010	2,27	-6,9	208,0	-1,2
2011	1,52	-32,9	224,0	7,7
2012	1,48	-2,8	240,8	7,5
2013	1,41	-4,4	247,5	2,8
2014	1,68	18,6	266,7	7,8
2015	1,80	7,5	287,3	7,7
2016	2,80	55,0	300,9	4,7

Fonte: Elaborazioni sui dati pubblicati dal Governo polacco, sul sito: www.paiz.gov.pl.

In prospettiva, lo strumento maggiormente idoneo ad attrarre gli investimenti esteri potrebbe divenire quello delle Zone Economiche Speciali (ZES), – un intervento largamente diffuso in ambito internazionale e utilizzato con crescente frequenza negli ultimi due decenni in molte aree del mondo. Il caso più emblematico del successo di tale strumento è quello delle Zone Economiche Speciali cinesi, ma le ZES sono molte diffuse anche in America Latina, nell'Europa orientale e in Africa: nel 2015, nel mondo se ne contavano più di 3.000, coinvolte nel 20% del commercio internazionale. In Europa, il caso di maggiore successo è quello della Polonia dove, tra il 2005 e il 2016, gli investimenti localizzati nelle ZES hanno superato i 22 miliardi di euro, mentre gli occupati sono quadruplicati, passando da 75 a oltre 300 mila unità (v. Tab. 7).

Le ZES sono state introdotte per la prima volta in Italia dal decreto legge 20 giugno 2017, n. 91 convertito dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 e sono previste esclusivamente per le aree portuali del Mezzogiorno²⁰. Alle imprese che si insediano nelle ZES si offrono rilevanti agevolazioni fiscali e contributive, servizi e semplificazioni burocratiche. Sarebbe auspicabile che nel procedere ad una rapida implementazione dell'intervento, si punti alla concentrazione sia delle risorse sia del numero di ZES, individuando i porti del Sud, cui esse sono strategicamente collegate.

La SVIMEZ ha da tempo sostenuto che nel Mezzogiorno esistono le condizioni ideali per l'istituzione di Zone Economiche Speciali in alcune aree, tra cui Napoli (compresi Bagnoli e Salerno) e i porti *transshipment* di Gioia Tauro, Taranto (che potrebbe integrarsi con la connessione a Matera, su cui puntare in vista del 2019) e Catania. La legge istitutiva delle ZES prevede una prima fase di sperimentazione, che dovrebbe riguardare i porti di Napoli e Salerno in Campania e di Gioia Tauro

²⁰ Sull'importanza delle ZES per il Mezzogiorno, si veda il Cap. XVII - *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno* del presente Rapporto.

in Calabria, anche a seguito dell'approvazione da parte di queste due Regioni di provvedimenti per la definizione delle ZES nei loro territori.

4. NECESSITÀ DI UN PIANO STRATEGICO DI MEDIO-LUNGO TERMINE CON UNA FORTE DECLINAZIONE TERRITORIALE

Rispetto agli anni della crisi, connotata da una forte impronta «industriale», il biennio 2015-2016 ha rappresentato nel Mezzogiorno una positiva discontinuità. La ripartenza dell'industria manifatturiera del Sud nel biennio è testimoniata da una crescita cumulativa del valore aggiunto di oltre il 7%, con una dinamica più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (3%). Tale crescita avviene al termine di un periodo (2008-2016) in cui il valore aggiunto manifatturiero si è ridotto nel Sud di oltre un quarto (-27,3%), con una caduta quasi tripla di quella registrata nel Centro-Nord (-9,9%). In tale periodo il peso del settore dell'industria manifatturiera sul totale del prodotto del Mezzogiorno è, dunque, passato dal 10,8% all'8,8%, ad indicare il progredire dei processi di riduzione della base industriale meridionale.

Nel 2016 si è arrestata anche nel Sud la caduta del processo di accumulazione: gli investimenti fissi lordi industriali sono aumentati, in termini reali, del 5,2% nel Mezzogiorno e del 3,7% nel Centro-Nord. Ma il recupero dei livelli pre-crisi appare ancora distante: basti, a tal fine, considerare che gli investimenti dell'industria in senso stretto nel periodo 2008-2016 si sono ridotti al Sud di oltre un terzo (-33,6%), a fronte del -18% del Centro-Nord.

I buoni risultati che nel complesso hanno riguardato il biennio 2015-2016 nel Mezzogiorno fanno comunque supporre che sia rimasto attivo e competitivo un nucleo industriale, anche nel settore manifatturiero, che, se adeguatamente sostenuto, potrebbe superare le conseguenze di questa fase di prolungato disinvestimento. Occorre dunque accompagnare adeguatamente questa positiva inversione di tendenza con politiche che consolidino e rafforzino i segnali di ripresa registrati dall'industria, ancora insufficienti a colmare gli effetti della crisi, affinché il contributo del settore al complessivo sviluppo economico del Mezzogiorno possa essere solido e duraturo. Non può, dunque, che rendersi necessaria una politica industriale «attiva», che punti oltre che al rafforzamento e alla difesa dell'apparato esistente anche al superamento delle sue maggiori criticità, prima fra tutte quella rappresentata dalle basse dimensioni di impresa, che è anche la principale concausa degli altri *gap* strutturali che concorrono a determinare il ritardo di sviluppo del Sud: modeste attività di ricerca e innovazione, bassi livelli di internazionalizzazione, inserimento delle imprese meridionali nelle posizioni delle catene globali del valore a minore valore aggiunto, difficili condizioni di accesso al credito.

Gli ultimi dati disponibili sugli aiuti alle imprese indicano, come si è illustrato, un andamento delle agevolazioni particolarmente erratico nel biennio 2014-2015: forte crescita nel 2014, seguita, nel 2015, da un deciso crollo. Tale andamento riflette essenzialmente la dinamica degli aiuti nel Sud, che dopo un forte incremento

dell'87% nel 2014 registrano una flessione del -67% nel 2015, toccando il valore in termini assoluti più basso degli ultimi sette anni.

Se si guarda al *trend* di medio-lungo termine, si è visto come la netta flessione degli incentivi comincia a delinarsi già nella prima metà degli anni Duemila, diventando sempre più marcata nella seconda metà del decennio e negli anni successivi alla crisi e colpendo il Mezzogiorno in misura maggiore del Centro-Nord. L'ammontare delle agevolazioni complessivamente concesse nel Sud tra i primi anni Duemila e il 2013-2015 si è ridotto di oltre i tre quarti (passando da 6,8 a 1,6 miliardi medi annui), toccando un punto di minimo nel triennio 2010-2012. Nel Centro-Nord, la riduzione negli stessi periodi è stata del -48%.

Tra la fine 2016 e il corso del 2017, tuttavia, il quadro complessivo della politica industriale ha certamente presentato degli importanti elementi di novità, che dovrebbero almeno impedire un ulteriore ridimensionamento del sistema delle agevolazioni. È intervenuto, come si è illustrato, il «Piano nazionale Industria 4.0», che costituisce indubbiamente un forte incentivo agli investimenti. Il Piano rappresenta un significativo passo in avanti per il necessario adeguamento del nostro sistema produttivo, avendo l'ambizione oltre che di sostenere la ripresa degli investimenti, anche di favorire una profonda trasformazione del tessuto produttivo, promuovendo la digitalizzazione e l'interconnessione di tutte le fasi della catena produttiva. Tale ambizione si confronta però, a nostro avviso, con alcuni elementi di debolezza.

L'adozione di una prospettiva temporale di breve termine (con misure in gran parte concentrate nel biennio 2017-2018) e la debole selettività degli interventi del piano «Industria 4.0» sono infatti difficilmente compatibili con l'obiettivo di «innescare» una trasformazione strutturale del sistema produttivo, volta a ridurre il divario tra il nostro sistema produttivo e quello dei nostri principali *partner*, situati sulla frontiera tecnologica.

Per quanto riguarda i «Competence Center» – la soluzione proposta per cercare di rafforzare il trasferimento tecnologico, uno dei punti più critici del nostro sistema di innovazione – appare poco convincente la scelta di affidare alle Università un ruolo centrale, scelta che storicamente non ha prodotto risultati apprezzabili. Ad essa potrebbe, ad esempio, essere affiancata una soluzione che miri maggiormente a interconnettere le grandi imprese con le piccole e medie, da coinvolgere in programmi di ricerca in *partnership* pubblico-privata, sfruttando anche la tendenza ormai consolidata delle grandi e medio-grandi imprese a ridisegnare le loro strategie di innovazione dando un deciso rilievo all'*outsourcing*.

Ma, aspetto ancora più importante, è l'assenza di una declinazione territoriale degli interventi a favore del Sud – senza la quale è improbabile che si possa migliorare il basso accesso delle imprese meridionali agli interventi previsti – che, di fatto, rende scarsamente rilevante nell'area, se non del tutto assente, la principale leva nazionale della politica industriale.

L'analisi condotta nel FOCUS *Una valutazione territoriale dei possibili effetti del «Piano nazionale Industria 4.0»* ha dimostrato che i principali interventi di «Industria 4.0», costituiscono effettivamente un forte incentivo agli investimenti, ma al Sud rischiano di avere un impatto molto più modesto che al Centro-Nord. Ab-

biamo valutato che la quota di accesso del Mezzogiorno ai tre principali interventi di «Industria 4.0» (il *super* e *iperammortamento*, il credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, la Nuova Sabatini), non raggiunge il 10% del totale delle agevolazioni. Si tratterebbe, in valore assoluto, di poco più di un miliardo di agevolazioni, contro gli oltre 12 miliardi che andrebbero al Centro-Nord. Attraverso il modello econometrico, la SVIMEZ ha stimato anche le conseguenze strutturali, ovvero permanenti, che si dovrebbero produrre per effetto dello spostamento della domanda di beni di investimento verso quelli altamente innovativi, caratterizzati da più elevati livelli di produttività. L'impatto permanente sul PIL risulterebbe nell'ordine di 2 decimi di punto nelle regioni centro-settentrionali e del tutto irrilevante (0,3%) – nel Sud. In definitiva, il minore impatto nel più lungo periodo del «Piano Industria 4.0» sul PIL e sulla produttività del Mezzogiorno sta ad indicare che la principale leva nazionale della politica industriale è da sola insufficiente per sostenere l'ammodernamento del sistema produttivo, al Sud, ancora troppo limitato. Le misure del piano «Industria 4.0» andrebbero, dunque, declinate a livello territoriale a favore del Mezzogiorno prevedendo, ad esempio: un rafforzamento delle intensità agevolative relative al *super* e *iperammortamento*; una riserva di risorse nell'implementazione del credito di imposta per la R&S; un finanziamento a tasso zero nel caso della Nuova Sabatini.

In definitiva, nel Mezzogiorno è quanto mai necessario rafforzare la «politica industriale nazionale», in quanto la sola leva della «politica industriale regionale», da sola, non potrebbe che continuare a risultare – come si è verificato soprattutto negli ultimi anni – sostanzialmente sostitutiva, e non aggiuntiva, e quindi non sufficiente per assicurare il necessario impulso al superamento dei ritardi strutturali dell'apparato produttivo meridionale.

La politica industriale regionale, come si è visto, presenta un arco temporale di maggior respiro – essendo ancorata al ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 – e un'impronta più selettiva per l'impulso esercitato dagli orientamenti comunitari. L'aver inserito, ad esempio, come condizionalità *ex ante* di accesso ai Fondi strutturali l'adozione di una «Strategia di Specializzazione Intelligente» e l'aver legato i criteri di selezione dei progetti da presentare nell'ambito del PON «Imprese e competitività» – il più importante per dotazione finanziaria del ciclo 2014-2020 – e del PON «Ricerca e innovazione» alla rispondenza a tale strategia, rappresentano fattori rilevanti ai fini dell'orientamento della strumentazione di sostegno alle imprese. Una forte criticità è però rappresentata dalla complessiva riduzione delle risorse disponibili per i due PON del ciclo 2014-2020 che riguardano le misure a favore delle imprese. L'incremento previsto di recente per le risorse del PON «Imprese e competitività», che sarà complessivamente quantificato nei prossimi mesi, non sarà, infatti, sufficiente a compensare la riduzione delle risorse per il PON «Ricerca e innovazione».

Qualche perplessità suscita inoltre la *governance* della «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente», che ha lasciato in gran parte insoluta la questione del coordinamento e della coerenza tra i programmi delle diverse regioni del Sud, a livello di macroarea, e il raccordo con un livello strategico centrale. Nella «RIS3

nazionale», infatti, il raccordo tra questi livelli è demandato a una «Cabina di regia» composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessate, delle Regioni e delle Province Autonome, cui è affidato il compito di definire e adottare i piani attuativi delle linee di indirizzo strategiche relative alle 5 «Aree Tematiche Nazionali»²¹. Questa soluzione appare debole: andrebbe quindi rafforzata, ad esempio, stabilendo una *governance* e una gerarchia tra i soggetti che compongono la «Cabina» e una tempistica ben definita per la definizione dei piani attuativi.

Sempre nell'ambito della politica regionale nella fase più recente, si è visto, come siano state messe in campo alcune importanti misure, come il rafforzamento del credito d'imposta per gli investimenti, degli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, il sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile e l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES), tutte destinate esclusivamente alle imprese del Sud. Tra queste particolarmente importante è l'istituzione delle ZES, un intervento per il quale la SVIMEZ si è battuta da tempo, e che potrebbe assumere una valenza strategica per il Sud, per diversi ordini di motivi.

In primo luogo, le ZES possono rappresentare una leva importante per il rilancio dello sviluppo e dell'infittimento dell'apparato produttivo meridionale, obiettivi che restano prioritari per la definizione di una strategia di politica industriale per il Mezzogiorno. Le ZES si sono, infatti, generalmente affermate nello scenario internazionale come laboratori per l'attrazione degli investimenti e come incubatori di innovazione, capaci di promuovere lo sviluppo produttivo e occupazionale. Sviluppo che nel Sud non può essere affidato solo alla capacità endogena del sistema produttivo locale ma che deve necessariamente essere sostenuto da investimenti esterni all'area, sia nazionali che esteri. Inoltre, riteniamo che le ZES siano uno strumento importante per compensare il Sud, almeno in parte, dei notevoli svantaggi concorrenziali che lo penalizzano soprattutto rispetto ai paesi dell'Est nuovi entrati nell'UE, favoriti da un costo del lavoro più contenuto, dalla leva dell'eventuale svalutazione della propria moneta e da regimi fiscali molto più vantaggiosi.

Ma soprattutto, l'istituzione delle ZES nei principali porti del Mezzogiorno dovrebbe rappresentare l'occasione, per l'Italia, per avviare una strategia di medio-lungo termine di rafforzamento dell'area del Mediterraneo come fulcro degli scambi commerciali tra l'Europa e i paesi asiatici e del Nord-Africa, strategia che potrebbe fare del Sud un'opportunità di sviluppo utile a tutto il Paese.

Sarebbe in ogni caso auspicabile che nel procedere ad una rapida implementazione dell'intervento, si punti alla concentrazione sia delle risorse sia del numero di ZES, individuando i porti del Sud, cui esse sono strategicamente collegate.

Affinché l'introduzione delle ZES porti ai risultati auspicati è, inoltre, necessario che siano realizzati rilevanti interventi infrastrutturali, volti alla rigenerazione e alla riqualificazione delle corrispondenti aree portuali e retro-portuali, e destinati alla realizzazione delle infrastrutture logistiche necessarie a sviluppare le connessioni trasversali mediterranee.

²¹ A tale scopo, la «RIS3 nazionale» prevede che la «Cabina di regia» si avvalga del supporto di gruppi di lavoro costituiti da esperti di ciascuna area tematica.

L'occasione per reperire le risorse da destinare alla realizzazione di queste infrastrutture potrebbe essere rappresentata dall'applicazione della c.d. «clausola del 34%» – introdotta dal Governo a fine 2016 – la quale dispone che alle Regioni del Mezzogiorno sia destinata una quota non inferiore al 34% del totale delle spese ordinarie in conto capitale delle Amministrazioni centrali (per memoria, si ricorda che nel periodo 2000-2016, per le Amministrazioni centrali tale quota è stata pari al 23%). Più in generale, l'incremento degli investimenti e del PIL che si produrrebbe nel Sud con l'applicazione di tale clausola sarebbe considerevole, anche grazie all'effetto leva che questi possono esercitare nei confronti di quelli privati.

UNA VALUTAZIONE TERRITORIALE DEI POSSIBILI EFFETTI DEL «PIANO NAZIONALE INDUSTRIA 4.0»

1. INTRODUZIONE

In questo FOCUS sono riportate alcune valutazioni che il «Piano nazionale Industria 4.0» può offrire al miglioramento delle condizioni competitive dell'apparato produttivo di Centro-Nord e Mezzogiorno. La valutazione delle misure di politica industriale è, spesso, condotta con riferimento ai benefici che ne può trarre la singola azienda. Diversamente da questa impostazione, è qui privilegiata un'analisi condotta a livello macro. La valutazione è effettuata con il modello econometrico bi-regionale della SVIMEZ (NMODS). Questo modello, costruito con una metodologia *bottom-up*, tratta separatamente le due ripartizioni del Paese; esso, quindi, permette di cogliere con precisione gli effetti indotti dalle misure di *policy* a livello territoriale. Le variabili oggetto di valutazione sono gli investimenti, il valore aggiunto e la produttività oraria, quest'ultime due riferite al comparto industriale.

2. L'IMPATTO TERRITORIALE DEL «PIANO INDUSTRIA 4.0»

Il «Piano Industria 4.0», come si è illustrato, punta a digitalizzare e interconnettere tutta la filiera produttiva – dai produttori di materie prime fino ai consumatori – grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie. I suoi principali interventi (*super e iperammortamento*, *credito d'imposta sugli investimenti in R&S*, e *Nuova Sabatini*) sono divenuti pienamente operativi già a inizio 2017.

Nella Tab. 1 è riportato il profilo temporale delle agevolazioni previste nonché la ripartizione territoriale delle stesse. Come è agevole verificare, dei circa 13 miliardi di agevolazioni complessivamente previste, al Sud dovrebbe andare poco meno dell'8%. In assenza di norme che accrescano la convenienza relativa delle aree più svantaggiate, la distribuzione delle agevolazioni tende a replicare la presenza sul territorio delle imprese (circostanza aggravata dal fatto che le imprese relativamente più grandi, meno diffuse al Sud, sono in grado di partecipare maggiormente ai bandi).

Per stimare l'impatto territoriale del «Piano Industria 4.0» è stato, in primo luogo, costruito uno scenario previsivo di base (c.d. *baseline*), rispetto a cui confrontare i possibili effetti indotti dalla *policy*, relativo all'intero periodo considerato. La

Nel presente FOCUS si riportano le principali risultanze dell'analisi svolta in L. Cappellani e S. Prezioso, «Piano nazionale Industria 4.0»: una valutazione dei possibili effetti nei sistemi economici di Mezzogiorno e del Centro-Nord, Note di ricerca, SVIMEZ, disponibile su https://lnx.svimez.info/images/note_ricerca/2017_07_10_industria_4_0_nota.pdf.

TAB. 1. *Principali interventi a sostegno degli investimenti previsti da «Industria 4.0» - Importi stimati delle agevolazioni, in Italia e nel Mezzogiorno (milioni di euro)*

Interventi	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
Italia												
<i>Super e iperammortamento</i>	0	1.131	1.923	1.586	1.414	1.433	896	477	141	202	43	9.246
Credito d'imposta R&S	0	727	727	727	1.274							3.455
Nuova Sabatini	28	84	112	112	112	84	28					560
Totale	28	1.942	2.762	2.425	2.800	1.517	924	477	141	202	43	13.261
Mezzogiorno												
<i>Super e iperammortamento</i>	0	79	135	111	99	100	63	33	10	14	3	647
Credito d'imposta R&S	0	73	73	73	127							346
Nuova Sabatini	3	8	11	11	11	8	3					56
Totale	3	160	219	195	238	109	66	33	10	14	3	1.049

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della «Relazione tecnica al Disegno di Legge di Bilancio per il 2017».

baseline è stata costruita adottando un insieme di ipotesi di «buon senso» e privo (ovviamente) di eventi traumatici. Inoltre, per rendere più chiaro e di immediata comprensione il processo di valutazione, l'arco temporale originariamente previsto per l'implementazione di tutte le misure, 10 anni (v. Tab. 1), è stato ridotto a sei anni, ovvero il periodo nel quale si concentrano gli importi quantitativamente più rilevanti.

La quasi totalità delle misure previste in «Industria 4.0» agiscono sotto forma di uno sconto fiscale (credito d'imposta, maggiori ammortamenti da portare in deduzione, ecc.). Di conseguenza, l'importo delle agevolazioni previste è stato sottratto, anno per anno, dal carico fiscale teoricamente sopportato dalle imprese nello scenario *baseline*. Ciò esprime il contributo della *policy* al miglioramento dei margini operativi lordi.

Prima di passare al commento dei dati è opportuno effettuare la seguente precisazione. Le varie tipologie di incentivi previste ipotizzano che l'acquisto dei beni capitali avvenga in gran parte entro il 2018, anche se il periodo ammesso per usufruire dell'agevolazione va oltre questa data. Ciò nonostante, nella valutazione si è preferito, com'è prassi consolidata, mantenere una coincidenza temporale tra erogazione dell'agevolazione ed effettuazione dell'investimento. Ciò non altera i risultati cui si pervenuti, e nel contempo rende più agevole il commento degli stessi. Le componenti dei beni d'investimento, a prezzi costanti, interessate dalla *policy* sono quelle in macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto ecc., e quelle relative all'ICT e ai prodotti della proprietà intellettuale.

L'accelerazione impressa dalle misure di «Industria 4.0» al processo di accumulazione si commisura in oltre due punti percentuali al Centro-Nord e in quasi 6 al Sud¹. Per avere un termine di paragone, si tenga presente che le risorse messe in

¹ Questi valori sono ricavati come differenza tra il tasso di crescita degli investimenti nella *baseline* (più bassi) e nello scenario con intervento (più alti) e sono indipendenti dalle ipotesi adottate nel-

campo dal «Piano Industria 4.0», nell'insieme rilevanti, rappresentano annualmente meno dell'1% del valore degli investimenti, in termini nominali, oggetto di valutazione. Con riferimento al Sud, il dato d'impatto appare particolarmente significativo in quanto si è ipotizzato che le imprese meridionali riescano ad assorbire circa il 10% delle agevolazioni complessivamente disponibili a livello nazionale. Si può presumere che l'effetto comparativamente maggiore previsto per il Sud dipenda in parte dal più elevato «razionamento» nell'accesso al credito cui sono sottoposte le imprese meridionali. In base alle nostre valutazioni, la *policy* presenta un effetto, sugli investimenti, progressivamente crescente in entrambe le circoscrizioni, più marcato nel Sud. Gli «effetti cumulativi» che derivano dalla *policy* sono in parte riconducibili alla circostanza di una *stabilità* temporale della stessa. In Tab. 1, infatti, si è ipotizzato che il profilo temporale delle agevolazioni sia, all'interno del periodo di programmazione, costante; senza essere soggetto, come purtroppo avviene spesso nel nostro Paese, a interruzioni e/o ritardi nell'erogazione delle risorse. Ciò indirettamente conferma, come evidenziato da una vasta letteratura, che il percorso «stop and go» di molte agevolazioni, o, peggio ancora, i notevoli ritardi con cui le stesse misure sono effettivamente implementate, limitino fortemente l'efficacia della *policy* intrapresa.

Quello che possiamo definire l'impatto «keynesiano» del «Piano Industria 4.0» sul PIL di entrambe le aree è modesto: +0,3% al Centro-Nord e +0,2% al Sud, nel complesso dell'intero periodo. Tale risultato non sorprende, considerando sia la quota esigua che gli investimenti hanno oramai sul PIL (i beni d'investimento oggetto della *policy* stanno sotto il 10% in entrambe le aree), che l'elevato contenuto di *import* implicito negli stessi.

Come appena visto, l'impatto (potenziale) sul processo di accumulazione può ritenersi apprezzabile; ciò, ad ogni modo, rappresenta solo «un pezzo» degli effetti complessivamente attribuibili al «Piano Industria 4.0», e probabilmente neanche quello più rilevante. In effetti, come si è avuto modo di osservare, i beni agevolati dalla *policy* riguardano essenzialmente due tipologie: beni strumentali e *intangibile*, o assimilabili a questi. Più esattamente, la *policy* ha come obiettivo prioritario quello di accrescere il peso di quest'ultime due tipologie di beni (*intangibile* e prodotti assimilabili a questi) all'interno dello *stock* di capitale, determinando un aumento, per questa via, di quei fattori produttivi che insistono su funzioni produttive a maggior rendimento, diverse dal semplice *manufacturing*, e di cui il nostro apparato produttivo è, invece, maggiormente carente.

In Tab. 2 compare la differenza tra la variazione percentuale di alcune importanti variabili, relative al lato dell'offerta, nello scenario *baseline* e quello nell'ipotesi di applicazione della *policy*. I valori riportati si leggono nella seguente maniera:

lo scenario *baseline*. Essi quindi esprimono l'effetto della *policy* al netto di quello che sarà l'evoluzione ciclica effettiva degli investimenti.

TAB. 2. Differenza tra la variazione % di alcune variabili (prezzi costanti) tra lo scenario «baseline» e quello con applicazione della «policy»

Aree	T1	T2	T3	T4	T5	T6
Valore aggiunto industria in senso stretto						
Mezzogiorno	-0,010	0,004	0,055	0,091	0,127	0,166
Centro-Nord	-0,026	0,271	0,353	0,423	0,499	0,581
Produttività oraria industria						
Mezzogiorno	-0,009	-0,002	0,040	0,073	0,140	0,135
Centro-Nord	-0,020	0,213	0,272	0,327	0,384	0,446
Prodotto interno lordo						
Mezzogiorno	-0,002	-0,001	0,010	0,017	0,024	0,031
Centro-Nord	-0,009	0,087	0,118	0,141	0,167	0,195

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su modello NMODS.

nell'ultimo anno di applicazione della *policy* (T6), ad esempio, la crescita del valore aggiunto nell'industria in senso stretto del Centro-Nord sarebbe più alto di quasi sei decimi di punto percentuale rispetto a quello relativo allo scenario *baseline*.

In linea generale, l'entità della *policy*, se riferita a modifiche nello *stock* di capitale, ha un effetto opposto rispetto a quanto visto in relazione alla dinamica degli investimenti. Precisamente, il Centro-Nord ne trarrebbe beneficio in misura nettamente maggiore di quanto si è ipotizzato avvenire nel Mezzogiorno. Ciò è essenzialmente attribuibile a due fenomeni. In primo luogo, come già osservato (v. Tab. 1), sono le regioni centro-settentrionali ad assorbire gran parte delle risorse previste dal «Piano Industria 4.0», e in quest'area, di conseguenza ugualmente più ampie sono le modifiche qualitative nello *stock* di capitale a favore delle componenti a maggior rendimento. Oltre a ciò, il sistema industriale del Centro-Nord si caratterizza per un insieme di fattori strutturali – quali una specializzazione maggiormente orientata ai mutamenti introdotti con la *policy*, per una presenza più diffusa di competenze elevate, per maggiori tassi di innovatività, ecc. – che ne amplificano l'impatto.

In Tab. 2 è anche riportato l'impatto della *policy* sulla produttività oraria nell'industria in senso stretto delle due macro-aree. Com'è logico aspettarsi, dati gli effetti sul valore aggiunto, è la produttività oraria del Centro-Nord a evidenziare l'impatto relativamente maggiore. A fine periodo, esso si commisura in una crescita maggiore di oltre quattro decimi di punto percentuale, rispetto alla situazione in assenza di *policy*, nell'industria del Centro-Nord, e in 0,13 punti percentuali in quella del Sud.

È importante, tuttavia, tenere presente una fondamentale differenza tra quanto ipotizzato avvenire su prodotto e produttività in seguito a variazioni nella composizione dello *stock* di capitale, rispetto alla precedente valutazione dell'impatto «keynesiano» sugli investimenti. In quest'ultimo caso, con la fine della *policy* si

esaurisce l'effetto addizionale sul processo di accumulazione; al contrario, le modifiche indotte dalla *policy* nello *stock* di capitale tendono ad avere un carattere sostanzialmente duraturo. Oltre, quindi, a stimolare l'attività di investimento, la *policy* appare in grado, segnatamente nell'industria del Centro-Nord, di favorire un miglioramento *permanente* delle condizioni strutturali dell'offerta.

3. CENNI CONCLUSIVI

La valutazione, condotta con il modello econometrico della SVIMEZ (NMODS), è stata divisa in due parti distinte. In primo luogo, ne sono state stimate le conseguenze in termini di investimenti aggiuntivi nelle due macro-aree. L'incremento addizionale impresso alle due componenti oggetto della *policy*, gli investimenti in macchine e attrezzature e i prodotti della proprietà intellettuale, è pari complessivamente a oltre due punti nel Centro-Nord e a quasi sei nel Sud. Ciò non può che valutarci positivamente, sia in raffronto alla forte contrazione registrata negli investimenti totali con l'avvio della lunga crisi, più marcata proprio al Sud, che alla luce del fatto che la quota sul PIL degli investimenti nei soli prodotti della proprietà intellettuale risultava, nel 2015, quella relativamente minore in confronto ai principali paesi europei.

La valutazione ha anche analizzato le conseguenze di lungo periodo della *policy* tramite il cambiamento (di entità modesta) nella composizione dello *stock* di capitale indotto dagli investimenti agevolati. Limitatamente all'industria, comparto più direttamente interessato, si è avuto modo di osservare come la *policy*, alla fine del periodo nel quale viene implementata, è tale da dar luogo a un miglioramento *permanente* nelle condizioni strutturali dell'offerta. Nell'industria del Centro-Nord, a parità di condizioni della domanda, l'offerta è capace di crescere di quasi sei decimi di punto percentuale in più; con riferimento alla produttività oraria l'incremento aggiuntivo è di circa quattro decimi. Nel Sud i valori sono più bassi: quasi due decimi di punto percentuale con riferimento al valore aggiunto industriale, poco più di un decimo di punto nel caso della produttività oraria. Per avere un termine di paragone, l'incremento aggiuntivo impresso dalla *policy* rappresenta circa il 17% e il 5% del tasso di crescita medio annuo della produttività oraria nel periodo 1980-2008, rispettivamente del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Questi riscontri consentono alcune considerazioni.

In primo luogo, mostrano che il sistema produttivo, specie quello del Centro-Nord, reagisce positivamente a misure che vanno nella direzione di accrescere la dotazione dei vantaggi competitivi meno diffusi e che, invece, sono cruciali nell'attuale contesto. In secondo luogo, nel Sud l'impatto della *policy* è pur sempre positivo, ma di entità assai minore. Pesano su questo risultato alcuni elementi strutturali che caratterizzano l'industria del Sud: minori livelli di innovatività, più bas-

sa diffusione delle tecnologie ICT e/o assimilabili, dimensioni aziendali comparativamente inferiori. Inoltre, va rammentato che durante la «lunga crisi» la capacità produttiva dell'industria meridionale, già relativamente minore, si è fortemente contratta, con un'intensità doppia rispetto a quella osservata nel Centro-Nord. Oltre a ciò, nel Mezzogiorno i servizi di mercato sono in media estremamente frammentati, con limitate presenze in quelle attività ad elevato contenuto tecnologico/professionale (c.d. *KIBS*, *Knowledge Intensive Business Services*) e scarsi collegamenti con l'industria. Di conseguenza, la possibilità che eventuali *shock* positivi indotti dalla *policy* possano diffondersi *all'intera* offerta locale e/o al resto del sistema economico è comparativamente più debole. Ciò può indirettamente desumersi dai seguenti dati: nel Centro-Nord, la *policy*, rivolta in larga parte al comparto industriale, è tale da generare ricadute a livello di intera economia quantificabili in quasi due decimi di punto percentuali di PIL aggiuntivi (a regime). Nel Sud, lo stesso effetto assume una dimensione quasi trascurabile, largamente inferiore al decimo di punto percentuale (0,03%).

In definitiva, nel Mezzogiorno accanto alle misure previste dal «Piano Industria 4.0» ne vanno previste altre in grado di accrescere le *dimensioni assolute* del sistema industriale, e possibilmente le su interrelazioni con i servizi di mercato locali.

«SMART SPECIALISATION STRATEGY»: INDICI DI SPECIALIZZAZIONE NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

Nel 2017 il progetto relativo all'attuazione della «Smart Specialisation Strategy» (RIS3), sia a livello regionale che nazionale, ha iniziato a svilupparsi sulle linee dei documenti programmatori prodotti e approvati. Lo sviluppo della RIS3 è coerente con l'utilizzo di politiche *place-based* per incentivare una crescita permanente e sostenibile nei territori: tale programmazione ha sostanzialmente il fine di individuare le priorità di investimento in ricerca, sviluppo e innovazione che completano le risorse e le capacità produttive di un territorio per costruire vantaggi comparati e percorsi di crescita sostenibile nel medio e lungo termine¹. L'essere prerequisito (condizionalità *ex ante*) per l'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei (Reg. UE 1303/2013) ha portato a un'estesa diffusione di questa strategia in Italia e in Europa, probabilmente con un'ampiezza non prevista anche dagli stessi ideatori. In pressoché tutte le regioni europee si è infatti proceduto all'individuazione delle priorità strategiche, tramite un processo di scoperta imprenditoriale, una modalità nuova ed interattiva che ha previsto il coinvolgimento, oltre che dei *policy maker*, anche degli inventori ed utilizzatori delle tecnologie.

L'Italia, in linea con gli obiettivi europei, ha scelto di operare non solo su base nazionale ma anche regionale, per rispondere al meglio alle esigenze del territorio. D'altronde, come verrà dettagliato in seguito, questi due livelli di programmazione si sono integrati con molta difficoltà. Infatti, analizzando la Strategia nazionale e quelle regionali, possono essere identificate talune discrepanze tra i due livelli, principalmente dovute alle diversità rispetto agli obiettivi tematici: la Strategia nazionale si concentra su 5 aree prioritarie mentre quelle regionali su 12 aree di specializzazione.

Numerose discrepanze appaiono anche confrontando le scelte delle Regioni, rilevabili nei rispettivi *report* sulla RIS3, con alcuni recenti lavori scientifici (la mappatura regionale delle specializzazioni di INVITALIA² e l'analisi di Iacobucci e Guzzini³); il motivo di queste differenze non è facilmente razionalizzabile, dato che le Regioni avrebbero dovuto operare mediante un processo di scoperta imprenditoriale per il coinvolgimento degli *stakeholder*, che sono gli stessi intervenuti nelle analisi citate. Atteso che si tratta di un processo mai sperimentato, le Regioni potrebbero avere avuto difficoltà nella costruzione delle strategie legate alla mancanza

¹ <https://www.agenziacoesione.gov.it/it/S3/>.

² Tale mappatura ha preceduto la redazione dei *report* regionali e utilizza un metodo quali-quantitativo. Si veda il sito «ResearchItaly» raggiungibile dal Portale del Ministero dello Sviluppo Economico.

³ D. Iacobucci e E. Guzzini, *La «Smart Specialization Strategy» delle regioni italiane e le relazioni fra ambiti tecnologici*, in «Scienze Regionali», 3, 2016, pp. 5-28. Lo studio si avvale non solo dei documenti ufficiali forniti dalle Regioni, ma anche di fonti statistiche ufficiali nazionali (ISTAT) ed europee.

di idonei strumenti di supporto per l'identificazione delle aree strategiche. In questo FOCUS si vuole riassumere il lavoro di costruzione di un indicatore quantitativo che possa aiutare i *policy maker* ad identificare le aree «smart» del territorio, ovvero i comparti dell'economia regionale per cui esista una competenza specifica diffusa, risorse e possibilità di espansione.

Le dimensioni di indagine scelte osservano le risorse presenti sul territorio (capacità progettuale e tessuto imprenditoriale) e contemporaneamente guardano alle capacità innovative di lungo periodo (potenziale di ricerca). Da tali dimensioni di indagine sono stati costruiti quattro indici («Indici di specializzazione tematici») che restituiscono, per ogni regione (19 regioni più le 2 province autonome di Trento e Bolzano) e per ognuna delle 12 aree di specializzazione presenti nelle RIS3 nazionale e regionali, il grado di concentrazione dell'attività innovativa. È stato, quindi, elaborato uno strumento di sintesi («Indice di specializzazione sintetico») facilmente leggibile e in grado di garantire una confrontabilità con le scelte regionali.

In sintesi:

Gli indici di specializzazione		Le dimensioni di indagine
Indice di specializzazione sintetico	Indice di specializzazione tematico «Intensità di finanziamento»	Capacità progettuale
	Indice di specializzazione tematico «Imprese»	Tessuto imprenditoriale
	Indice di specializzazione tematico «Capacità brevettuale»	Potenziale di ricerca
	Indice di specializzazione tematico «Produttività scientifica»	

Per la metodologia di costruzione degli indici e maggiori dettagli si rimanda ad un futuro approfondimento.

L'Indice è costruito per settori, in modo da rilevare specializzazione elevata per valori superiori o uguali a 1, mentre per valori compresi tra 0,90 e 0,99, indica un livello di specializzazione intermedia e per valori compresi tra 0 e 0,90, registra un livello di specializzazione ridotto, che decresce via via che il valore si avvicina a zero.

In generale, l'Indice evidenzia una discreta congruenza con le scelte regionali, dimostrando come la RIS3 sia un tentativo riuscito di sollecitare Stato e Regioni a prevedere il proprio futuro tecnologico e quindi modellare conseguentemente una strategia pubblica per raggiungerlo. D'altronde, l'Indice di specializzazione sintetico ha segnalato spesso la presenza di specializzazioni che non sempre coincidono completamente con i domini tecnologici descritti dalle Regioni nelle loro strategie.

I risultati sono raccolti nella Tab. 1 che mostra:

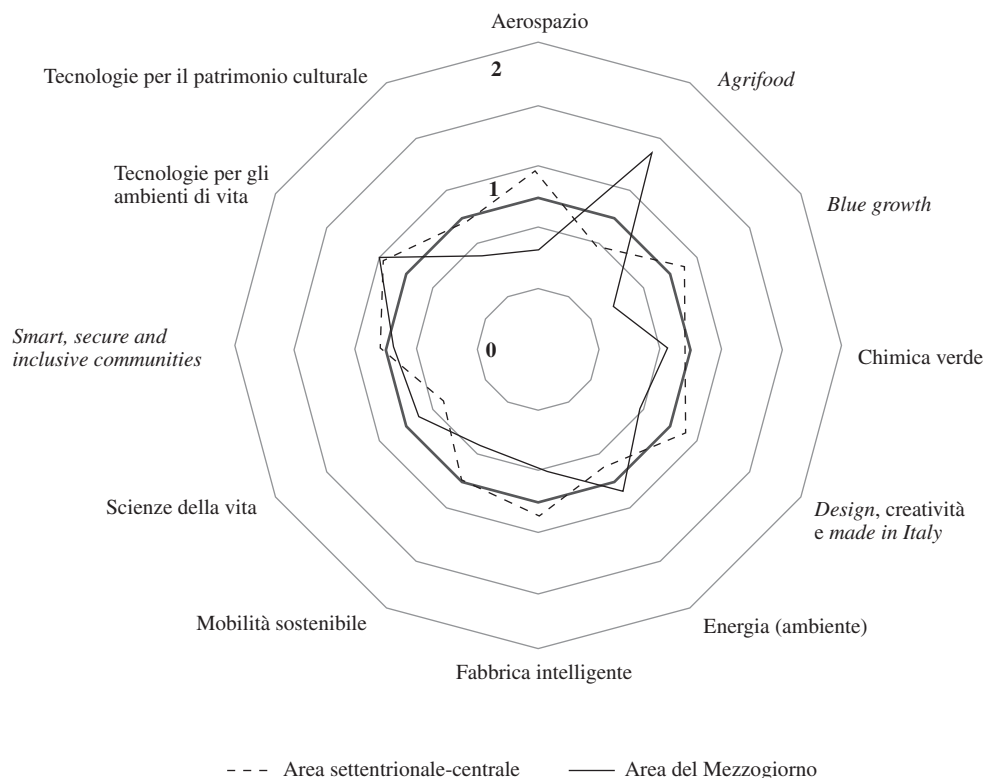
- le aree di specializzazioni descritte dalle Regioni nelle loro strategie, indicate dalle celle in grigio;
- una specializzazione alta (> 1), rilevata dall'indice ed indicata in grassetto;
- una specializzazione intermedia (compresa tra 0,9 e 0,99), rilevata dall'indice ed indicata in corsivo e grassetto.

Appare dalla Tab. 1 il numero consistente delle aree di specializzazioni scelte dalle Regioni e riportate nei loro documenti ufficiali, soprattutto nel Mezzogiorno,

Tab. 1. Confronto tra scelte regionali e specializzazioni

Regioni	Aerospazio	Agrifood	Blue growth	Chimica verde	Design, creatività e made in Italy	Energia (ambiente)	Fabbrica intelligente	Mobilità sostenibile	Scienze della vita	Smart, secure and inclusive communities	Tecnologie per gli ambienti di vita	Tecnologie per il patrimonio culturale
Piemonte	1,35	1,23	0,49	1,16	1,05	0,74	1,61	0,98	0,55	0,85	1,05	1,56
Valle d'Aosta	0,94	0,36	—	0,08	0,95	0,73	0,31	0,25	0,20	0,70	0,95	1,26
Liguria	0,37	0,59	5,09	1,57	0,65	0,79	1,01	0,71	0,88	1,24	1,63	0,36
Lombardia	1,04	0,54	0,62	2,02	1,46	0,90	1,31	1,80	1,02	1,11	1,10	1,40
P.A. di Trento	2,22	0,73	0,50	0,36	1,27	1,45	0,81	0,62	0,33	0,80	1,38	0,25
P.A. di Bolzano	2,68	0,70	0,04	0,15	0,63	1,27	0,34	0,59	0,21	2,49	0,59	0,25
Veneto	0,57	0,76	1,30	1,26	1,36	0,79	1,02	1,39	0,68	0,79	1,22	1,66
Fruli Venezia Giulia	1,27	1,07	1,63	0,94	0,74	0,90	1,37	0,40	0,72	0,92	1,40	0,43
Emilia Romagna	0,73	1,01	0,42	0,96	1,15	0,93	1,54	2,77	0,84	0,80	1,15	1,27
Toscana	0,91	0,57	1,04	0,72	1,43	0,83	1,49	1,22	0,96	0,98	1,00	1,08
Umbria	1,61	0,97	1,04	1,76	1,14	0,78	1,39	0,62	0,86	0,71	1,20	0,29
Marche	0,33	0,86	1,13	1,15	1,76	0,66	1,22	0,42	0,59	0,86	1,41	0,29
Lazio	1,13	0,58	1,05	0,69	0,94	0,89	0,78	1,45	1,39	1,20	1,00	2,49
Abruzzo	0,67	1,77	0,06	0,78	0,88	0,96	0,74	0,46	0,88	0,96	2,45	0,34
Molise	—	3,06	0,10	0,51	0,36	0,62	0,93	0,56	0,90	0,41	1,69	0,41
Campania	1,69	1,06	0,93	0,97	1,17	0,93	0,84	0,93	0,99	1,12	1,15	0,61
Puglia	1,51	1,37	0,69	0,58	0,80	1,11	0,69	0,69	0,95	0,99	0,81	0,45
Basilicata	0,37	1,07	0,05	1,14	0,71	1,19	0,98	0,55	0,44	1,31	0,84	1,38
Calabria	0,32	1,02	0,64	0,60	1,05	1,73	0,75	0,83	0,84	1,06	1,20	0,49
Sicilia	0,34	1,13	1,24	1,10	0,54	1,38	0,65	0,83	1,57	0,97	0,81	0,56
Sardegna	0,41	1,48	0,88	1,12	0,69	0,76	0,68	0,94	0,58	0,89	0,62	1,44

FIG. 1. *Indice di specializzazione sintetico per aree geografiche*



che non sempre si sono rilevate coerenti con i risultati derivanti dall'indice. Inoltre, facendo una media degli indici sintetici per area geografica (area settentrionale-centrale ed area del Mezzogiorno) si nota come le specializzazioni risultanti nelle due aree siano quasi complementari. La Fig. 1 mostra una specializzazione quando il radar si trova all'esterno del cerchio grigio, in grassetto, indicato con il numero 1.

L'area settentrionale e centrale è altamente specializzata nelle aree Aerospazio, *Blue growth*, *Design*, creatività e *made in Italy*, Fabbrica intelligente, Mobilità sostenibile, *Smart, secure and inclusive communities* e Tecnologie per gli ambienti di vita e mediamente specializzata in Chimica verde, Tecnologie per gli ambienti di vita e Tecnologie per il patrimonio culturale. L'area del Mezzogiorno è altamente specializzata in *Agrifood*, Energia (ambiente) e Tecnologie per gli ambienti di vita e mediamente specializzata in Scienze della vita e *Smart, secure and inclusive communities*.

Approfondendo per regione nel Mezzogiorno, si rileva che l'*Abruzzo* registra un'alta specializzazione in *Agrifood* e in Tecnologie per gli ambienti di vita ed intermedia in Energia (ambiente) e *Smart, secure and inclusive communities*. Le aree

sottostimate sono: Energia (ambiente), *Smart, secure and inclusive communities* e Tecnologie per gli ambienti di vita. Al contrario le aree sovrastimate sono: Aerospazio, *Design*, creatività e *made in Italy*, Fabbrica intelligente, Mobilità sostenibile e Scienze della vita.

Il *Molise* ha un'altissima specializzazione in *Agrifood*, un'alta specializzazione in Tecnologie per gli ambienti di vita e una specializzazione intermedia in Fabbrica intelligente e Scienze della vita. Nella Strategia è stata sottostimata l'area di specializzazione Fabbrica intelligente mentre sono state sovrastimate le aree *Design*, creatività e *made in Italy*, Mobilità sostenibile e *Smart, secure and inclusive communities*.

In *Campania* si evidenzia una specializzazione alta nelle aree Aerospazio, *Agrifood*, *Design*, creatività e *made in Italy*, *Smart, secure and inclusive communities* e Tecnologie per gli ambienti di vita ed una specializzazione intermedia in *Blue growth*, Chimica verde, Energia (ambiente), Mobilità sostenibile e Scienze della vita. Le aree di specializzazione sottostimate dalla regione sono *Agrifood*, *Blue growth*, Chimica verde, *Design*, creatività e *made in Italy*, *Smart, secure and inclusive communities* e Tecnologie per gli ambienti di vita. Contrariamente sono state sovrastimate la Fabbrica intelligente e le Tecnologie per il patrimonio culturale.

La *Puglia* mostra un'alta specializzazione nelle aree Aerospazio, *Agrifood*, Energia (ambiente) ed una specializzazione intermedia in Mobilità sostenibile, Scienze della vita e *Smart, secure and inclusive communities*. La strategia descritta dalla regione non rileva una specializzazione, che risulta esserci, nel settore delle Scienze della vita, contrariamente considera il *Blue growth*, il *Design*, creatività e *made in Italy*, la Fabbrica intelligente e le Tecnologie per gli ambienti di vita pur essendoci una bassissima specializzazione.

La *Basilicata* sottolinea un'alta specializzazione nelle aree *Agrifood*, Chimica verde, Energia (ambiente), *Smart, secure and inclusive communities* e Tecnologie per il patrimonio culturale ed una specializzazione intermedia in Fabbrica intelligente. Le aree di specializzazione sottostimate dalla Regione sono la Fabbrica intelligente e le Tecnologie per il patrimonio culturale, mentre quelle sovrastimate sono l'Aerospazio, il *Design*, creatività e *made in Italy* e la Mobilità sostenibile.

La *Calabria* ha una specializzazione alta in *Agrifood*, *Design*, creatività e *made in Italy*, Energia (ambiente), *Smart, secure and inclusive communities* e Tecnologie per gli ambienti di vita. L'area *Design*, creatività e *made in Italy* e quella delle Tecnologie per gli ambienti di vita non sono state descritte dai report regionali pur registrando una specializzazione, mentre la Mobilità sostenibile, le Scienze della vita sono state indicate pur non riportando una specializzazione rilevante.

La *Sicilia* registra una specializzazione alta in *Agrifood*, *Blue growth*, Chimica verde, Energia (ambiente), Scienze della vita ed una intermedia in *Smart, secure and inclusive communities*. L'area Chimica verde è l'unica che viene sottostimata dalle scelte regionali.

La *Sardegna* sottolinea un'alta specializzazione in *Agrifood*, Chimica verde e Tecnologie per il patrimonio culturale, mentre in Mobilità sostenibile c'è una spe-

FIG. 2. Scelte regionali

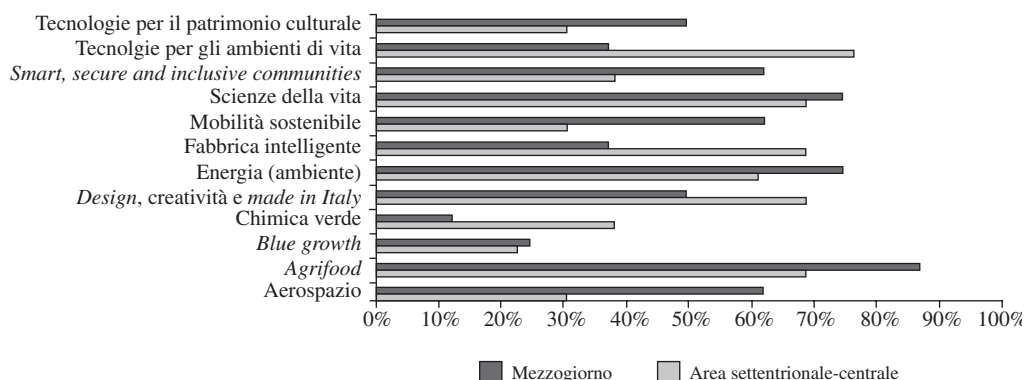
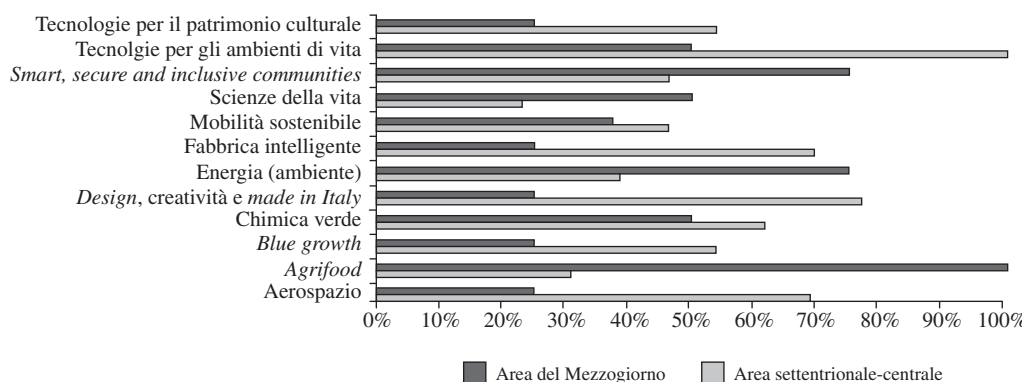


FIG. 3. Risultati dell'Indice di specializzazione sintetico



cializzazione intermedia. La Regione ha sovrastimato le aree Aerospazio ed Energia (ambiente), mentre ha sottostimato la Chimica verde.

Le aree di specializzazione scelte dalla maggior parte delle Regioni meridionali (più del 75%) sono quindi l'Agrifood, l'Energia (ambiente) e le Scienze della vita; sicuramente aree per le quali è più facilmente verificabile la specializzazione ma anche quelle più tradizionali, cioè con un grado minore di innovatività (Fig. 2). L'area dell'Agrifood è stata, inoltre, quella che ha registrato la corrispondenza più alta; si rileva, infatti, una specializzazione per tutte le regioni del Mezzogiorno e tutte le Regioni, tranne la Campania, l'hanno segnalata nei loro report (Fig. 3). Discorso analogo per l'Energia, descritta in 6 report su 8 e rilevata in altrettante Regioni; in tal caso la Sardegna ha sovrastimato l'area descrivendo una specializzazione non presente, contrariamente l'Abruzzo l'ha sottostimata non inserendola nonostante la

presenza di una specializzazione intermedia. Per le Scienze della vita abbiamo rilevato meno corrispondenze: si ha un'alta specializzazione solo in Sicilia e tre specializzazioni intermedie mentre 6 Regioni su 8 hanno inserito nella propria Strategia l'area di riferimento.

Vi sono alcune aree per le quali si rileva una specializzazione in diverse regioni che non viene segnalata nelle Strategie. Ad esempio, la Chimica verde dove vi è una specializzazione per 4 Regioni sulle 8 del Mezzogiorno ma per le quali sono in una (la Basilicata) si ha l'inserimento nel *report*. Caso limite quello della Fabbrica intelligente i cui risultati dell'Indice rilevano una specializzazione intermedia solo per 2 Regioni le quali non descrivono nulla nella propria Strategia, contrariamente sono altre 3 Regioni (per le quali la specializzazione è bassissima) a rilevarla; situazione simile per l'area *Design*, creatività e *made in Italy*.

Esiste quindi una difficoltà nell'individuare la specializzazione in quelle aree che appaiono essere meno tradizionali. Per tali ragioni, uno strumento di supporto nel processo di identificazione e monitoraggio delle strategie sarebbe sicuramente utile.

LINEE DI POLITICA INDUSTRIALE DELLA REGIONE CAMPANIA

1. PREMESSA

In risposta alle crescenti sfide poste dalla globalizzazione dei mercati e sulla spinta di una generale tendenza alla rivalutazione del ruolo dell'industria come motore dello sviluppo economico e dell'innovazione, si registra ormai da qualche anno nel nostro Paese un rilancio degli interventi di politica industriale orientati a produrre effetti diretti sulle strutture produttive territoriali.

In questo scenario, la Regione Campania ha messo in campo una decisa azione di sostegno al rafforzamento della capacità competitiva del sistema industriale, grazie all'uso congiunto ed integrato di diversi strumenti, tutti mirati a dare concreta attuazione ad una strategia regionale di *policy* ben definita, che si basa sui fattori di sviluppo piuttosto che sui settori industriali tradizionalmente intesi.

In quest'ottica, la strategia regionale promuove una forte sinergia di azione con il Governo centrale nella realizzazione di una politica industriale basata sull'utilizzo prevalente di misure di intervento a carattere automatico o semi-automatico, sfruttando le opportunità offerte da strumenti nazionali già esistenti. L'accesso a tali interventi viene esteso con analoghe o complementari misure regionali, che ne rafforzano la portata finanziaria attraverso il ricorso a fonti di finanziamento diversificate, inserite in una cornice organica di programmazione negoziata di medio-lungo periodo, quale può essere considerata il «Patto per lo Sviluppo della Campania».

Da questo punto di vista, la Campania ha inteso dare concretezza ad un indirizzo che vede nella semplificazione del quadro regionale di sostegno allo sviluppo delle imprese un obiettivo prioritario dell'agenda di *policy*, nel presupposto che il conseguimento di effetti significativi di rafforzamento e di innovazione delle strutture produttive locali passi anche dalla definizione di un chiaro e stabile sistema di regole e da una riduzione degli oneri amministrativi per le imprese relativi alle condizioni di accesso ai finanziamenti pubblici e all'ordinario svolgimento delle attività d'impresa.

In tale prospettiva, la Regione Campania ha attribuito centralità, da una parte, all'attuazione coordinata di una serie di misure tra loro complementari, dirette sia al sistema delle PMI che alle grandi imprese, in relazione alla pressante esigenza di realizzare un pieno ed efficace utilizzo delle risorse rese disponibili dai programmi regionali della programmazione comunitaria 2007-2013; e, dall'altra, alla promozione nel ciclo 2014-2020 di una maggiore partecipazione finanziaria regionale alle linee di incentivazione pubblica già attive, gestite a livello nazionale (come nei casi dei Contratti di Sviluppo, dei crediti di imposta per gli investimenti, della decontribuzione per i nuovi assunti e degli investimenti per le aree di crisi non complessa).

Al sostegno finanziario attivato si è inoltre accompagnata un'azione volta a sburocratizzare la macchina amministrativa regionale e a promuovere attraverso specifici provvedimenti legislativi e amministrativi, da un lato, la libertà d'impresa e un

migliore rapporto tra la P.A. e le imprese e, dall'altro, la dematerializzazione dei processi produttivi e la progressiva integrazione delle tecnologie digitali nei processi industriali manifatturieri, quali presupposti per realizzare la transizione del sistema campano verso modelli di manifattura innovativa, coerenti con il paradigma della quarta rivoluzione industriale (c.d. «Industria 4.0»).

È stata, infine, approvata una norma quadro sulla bioeconomia e sull'economia circolare, allo scopo di stimolare il sistema produttivo a raggiungere il massimo risultato economico e di benessere sociale attraverso il minimo spreco di risorse.

Di seguito, si illustrano i principali interventi attivati dalla Regione articolati sulla base delle varie tipologie di obiettivi perseguiti, offrendone un profilo relativo all'entità del sostegno e agli *output* conseguiti.

2. L'AZIONE DI SUPPORTO ALLA CRESCITA DELLE PMI

Un primo importante intervento regionale è stato indirizzato a sostenere la crescita delle PMI, attraverso la creazione nel dicembre 2013, di un apposito *Fondo regionale per lo sviluppo delle PMI Campania*. Il Fondo, alimentato inizialmente da una dotazione di 100 milioni di euro e successivamente incrementato due volte, per 120 milioni e per 45 milioni, si è avvalso delle risorse del POR FESR 2007-2013 ed è stato gestito dalla società regionale *in house* Sviluppo Campania.

La strategia del Fondo si è incentrata sull'introduzione di strumenti finanziari progressivamente più complessi, in grado di assicurare un adeguato contributo in termini di leva e riconducibili nella sostanza a due tipologie di misure: finanziamenti agevolati e supporto al sistema delle garanzie.

Attraverso il Fondo, attivato nel 2015 e completamente rendicontato entro il 31 marzo 2017, sono state avviate cinque distinte misure focalizzate su *target* diversi, prescelti in base a: fase del ciclo di vita (*Startup*), *expertise* specialistica (*Artigianato*), modello organizzativo (*Reti*), tipologia di fabbisogno finanziario (*Tranched Cover e Confidi*). Una sezione speciale del Fondo ha finanziato programmi di penetrazione dei mercati esteri (*Internazionalizzazione*) e programmi di investimento finalizzati alla crescita della capacità competitiva (*Competitività*).

L'attività del Fondo ha interessato complessivamente quasi 1.000 imprese e generato l'erogazione di circa 155 milioni di euro relativi a interventi di finanziamento, mentre le operazioni a supporto del sistema delle garanzie hanno registrato trasferimenti complessivi agli intermediari per circa 12,4 milioni (Tab. 1).

La misura «Competitività» è quella che ha generato i maggiori finanziamenti, con oltre 100 milioni di euro di erogato. Se si rapporta l'ammontare complessivo dei finanziamenti erogati dalle singole misure al corrispondente numero di imprese finanziate, inoltre, si ricava che la misura «Competitività» è anche quella che ha promosso gli investimenti medi più elevati, potenzialmente di maggiore impatto.

TAB. 1. *Quadro di sintesi dell'attuazione del Fondo regionale per lo sviluppo delle PMI campane. Situazione al 31 marzo 2017*

Misura	Imprese/Reti finanziate	Di cui micro	Dotazione impegnata	Finanziamenti erogati	Finanziamento medio
Finanziamenti					
Startup	184	184	27.164.348	25.374.732	137.906
Artigianato	206	206	26.725.550	25.632.162	124.428
Reti d'impresa	1		341.643	240.177	240.177
Competitività	181	83	103.962.641	100.159.822	553.369
Internazionalizzazione	32	18	3.963.173	3.963.173	123.849
Totale	604	491	162.157.355	155.370.066	257.235
Garanzie					
Confidi	201	87	8.117.809	—	—
Tranched cover	129		4.274.010	—	—
Totale	330	87	12.391.819	—	—

Fonte: Sviluppo Campania.

Da segnalare anche la creazione di 184 nuove imprese nate grazie al sostegno della misura per le *startup*.

Con riferimento alle Garanzie, grazie all'effetto moltiplicatore con la misura «Tranched cover» è stato possibile concedere finanziamenti complessivi per 42,7 milioni di euro, mentre i Confidi hanno garantito finanziamenti per 40,8 milioni di euro.

Nel complesso, l'attività del Fondo ha consentito di portare avanti a partire dal 2015 una articolata azione di stimolo del sistema imprenditoriale campano di minori dimensioni, promuovendo il rafforzamento della loro capacità competitiva, supportando i processi di crescita delle nuove imprese e fornendo un aiuto a segmenti di attività di rilevante importanza anche in termini occupazionali.

3. IL SOSTEGNO ALLE GRANDI IMPRESE E ALL'ATTRAZIONE DI INVESTIMENTI: IL RUOLO STRATEGICO DEI CONTRATTI DI SVILUPPO

L'azione regionale di sostegno al potenziamento della capacità competitiva delle imprese di maggiori dimensioni ha conferito centralità al Contratto di Sviluppo, ritenuto dalla Regione Campania uno strumento adeguato a promuovere investimenti di elevata portata finanziaria e strategica nella prospettiva dell'innovazione e dello sviluppo competitivo delle filiere produttive «complete» presenti sul territorio campano e a dare continuità all'azione di attrazione di grandi imprese multinazionali realizzata con successo in anni recenti.

I Contratti di Sviluppo offrono, infatti, intensità di aiuti (costituiti in minima parte da contributi in conto capitale e per il resto da contributi in conto interesse, con credito bancario a tasso zero e periodi di ammortamento lunghi) molto signifi-

TAB. 2. *Contratti di Sviluppo deliberati nel periodo 2012-2017. Situazione al giugno 2017 (a)*

Regioni	N. contratti	N. programmi	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	N. addetti (ULA) a regime
Valori assoluti					
Centro-Nord	23	42	899,6	404,5	6.904
Campania	41	153	1.290,1	689,3	18.510
Mezzogiorno	64	188	2.183,3	1.178,6	30.971
Multiregionale	11	23	358,0	169,4	14.028
Italia	98	253	3.440,8	1.752,6	51.903
Valori %					
Centro-Nord	23,5	16,6	26,1	23,1	13,3
Campania	41,8	60,5	37,5	39,3	35,7
Mezzogiorno	65,3	74,3	63,5	67,3	59,7
Multiregionale	11,2	9,1	10,4	9,7	27,0
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Al netto di eventuali rinunce.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INVITALIA.

cative rispetto al valore degli investimenti e modalità negoziali che consentono alle imprese di condividere con il soggetto finanziatore modalità di attuazione e specifiche caratteristiche dell'investimento previsto (come, ad esempio, il suo ritorno occupazionale).

La Campania, in base ai dati forniti da INVITALIA, risulta nettamente in testa alla graduatoria delle regioni italiane per domande di Contratti sin qui agevolati.

A fronte delle 175 domande presentate dalla partenza dello strumento fino a giugno 2017, i Contratti campani finanziati risultano essere 41 (pari al 41,4% di quelli complessivamente finanziati nel Paese), e riguardano la realizzazione di 1.290 milioni di euro di investimenti, cui corrispondono 689 milioni di euro di agevolazioni concesse (Tab. 2). Nel complesso, a tali investimenti, si ricollega la salvaguardia o la creazione di occupazione per oltre 18.000 addetti. Ulteriori 5 degli 11 Contratti di Sviluppo multiregionali riguardano, inoltre, progetti di investimento che interessano anche la regione Campania, per 217 milioni di euro di investimenti e 111 milioni di agevolazioni.

A conferma della validità dello strumento come misura per attrarre investimenti esterni alla regione, sia esteri che nazionali, si rileva che tra le iniziative finanziate rientrano quelle di gruppi industriali multinazionali di gran rilievo, quali General Electric Avio (Pomigliano d'Arco, NA), Rolls Royce (Morra de Santis, AV), Unilever (Caivano, NA), Nestlé (Benevento), Denso (Avellino), SEDA-IPI-Imballplast

(Arzano, NA) e di importanti aziende italiane del settore agroalimentare, quali Ferrarelle (Riardo, CE) e La Doria (Sarno, SA).

I settori industriali campani maggiormente interessati dai Contratti di Sviluppo finanziati risultano coerenti con il disegno regionale di rafforzamento delle specializzazioni industriali già presenti sul territorio, con quote rilevanti dei settori alimentare (37%), meccanica (25%), *automotive* (9%), legno e carta (10%) e chimica (3%) e con il rafforzamento di altri ambiti importanti dal punto di vista sociale e occupazionale, quali la sanità (6%), il turismo (5%) e il commercio (5%).

Al fine di rafforzare e dare continuità al percorso avviato, a luglio 2017 è stato inoltre siglato tra la Regione e il MISE un Accordo di Programma Quadro (APQ) che consentirà di dare seguito alle procedure in corso, relative ad alcune decine di iniziative già presentate e attualmente sospese per carenza di fondi, e di rafforzare l'operatività dello strumento per il finanziamento di ulteriori Contratti di Sviluppo. La dotazione complessiva dell'Accordo, pari a 325 milioni di Euro, è ripartita tra fondi FSC 2014-2020, assegnati con la delibera CIPE del 10 agosto 2016 nella misura di 175 milioni, e cofinanziamento regionale, per la restante parte di 150 milioni.

Le iniziative già presentate, che prevedono oltre 1 miliardo di nuovi investimenti, corrispondenti ad oltre 626 milioni di agevolazioni, riguardano in maggioranza i settori del turismo e dell'agroalimentare.

Nel complesso, è plausibile ritenere che i Contratti di Sviluppo, con il reperimento di risorse necessarie a dare completa attuazione anche a tutte le iniziative sospese per carenza di fondi, potranno rappresentare un importante stimolo al rafforzamento della capacità competitiva delle imprese di media e grande dimensione localizzate sul territorio campano, accompagnandone il percorso di riposizionamento sui mercati a più elevato valore aggiunto.

4. L'INTERVENTO PER LE AREE DI CRISI INDUSTRIALE

In aggiunta all'azione regionale di politica industriale rivolta ai segmenti del tessuto industriale maggiormente orientati verso l'innovazione, la Regione sta attuando un sostegno specifico per la riconversione e il rilancio delle aree di crisi industriale, sia di quelle «complesse» che delle aree «non complesse», finanziate sulla base di quanto previsto dalla legge nazionale 181/1989¹.

¹ Le aree di crisi «complesse» riguardano specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale e con impatto significativo sulla politica industriale nazionale, non risolvibili con risorse e strumenti di sola competenza regionale. La complessità deriva: da crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto; da grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione sul territorio. Le aree di crisi «non complesse» sono definite come aree industriali in crisi diverse da quelle complesse che presentano, comunque, un impatto significativo sullo sviluppo dei territori interessati e sull'occupazione. A seguito della disciplina del MISE sulle condizioni e le modalità per l'attuazione degli interventi per le situazioni di crisi

In particolare per le aree «non complesse», così come definite dal decreto MISE del 4 agosto 2016, in considerazione della straordinaria partecipazione delle imprese campane all'Avviso pubblicato dal MISE ad aprile 2017 (119 imprese afferenti ai Sistemi Locali di Lavoro² su 231, pari al 52% delle complessive istanze presentate nel Paese, proviene dalla regione), è stato stipulato un Accordo di Programma Quadro con il MISE, mirato a dare copertura finanziaria a tutte le istanze ammissibili riguardanti la Campania.

Attraverso il recupero di risorse rivenienti da precedenti Accordi di Programma non utilizzate e grazie ad una nuova assegnazione da parte del MISE e ad uno specifico cofinanziamento regionale, il «Patto per lo Sviluppo» ha previsto uno stanziamento complessivo di 113 milioni di euro (45 milioni della Regione e poco meno di 50 milioni recuperati da risorse perenti), che mira ad attivare tutti gli investimenti proposti per le aree di crisi «non complesse» della Campania, anche in virtù dei 37 milioni assegnati direttamente alle imprese campane attraverso l'Avviso pubblico nazionale.

Considerato che diversi dei comuni campani esclusi dal decreto MISE del 4 agosto 2016 dall'elenco delle aree di crisi «non complesse» presentano comunque un tessuto industriale che può ricevere impulso da una strategia orientata al rilancio e alla riconversione industriale, anche attraverso una politica di attrazione degli investimenti, la Regione ha deliberato (DGR 748 del 20 dicembre 2016) di attivare ulteriori misure di sostegno per tali aree³, destinando al finanziamento di programmi di investimento mirati al loro rilancio 15 milioni di euro a valere sulle risorse in dotazione al Programma Operativo Complementare Campania 2014-2020 e prevedendo allo scopo la stipula di uno specifico Accordo di Programma.

Nel mese di settembre 2017 è stato approvato dalla Giunta Regionale lo schema dell'Accordo di Programma con il MISE che destina gli ulteriori 113 milioni di euro per il finanziamento dei progetti di investimento presentati per la Campania a seguito dell'Avviso pubblico nazionale di aprile 2017 e che consentirà di finanziare gran parte delle proposte di crisi «non complesse» rimaste escluse e di rilanciare l'occupazione nei rispettivi territori.

Nel settembre 2017 l'Amministrazione regionale è intervenuta per conferire organicità all'intervento per il rilancio delle aree di crisi presenti sul territorio campano, deliberando anche per le aree di crisi «complesse». La deliberazione della Giunta 26 settembre 2017 ha approvato, infatti, la proposta al Ministero dello Svi-

industriale «non complessa», alle Regioni è stato affidato il compito di proporre l'elenco dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) da candidare alle agevolazioni, successivamente approvato con decreto direttoriale del Ministero stesso del 19 dicembre 2016.

² Di queste 20 sono state escluse.

³ Le aree in questione sono rappresentate dai SLL di S. Marco dei Cavoti, Oliveto Citra, Sala Consilina, Sessa Aurunca, Vallata, Telesse Terme, Eboli e Piedimonte Matese, e dai comuni esclusi degli SLL di Napoli, Nola e Torre del Greco.

luppo Economico per il riconoscimento delle aree di crisi industriale «complesse» ammissibili alle agevolazioni previste dalla legge 181/1989. Grazie a questo provvedimento, la Regione potrà concordare con il Governo centrale investimenti mirati su aree caratterizzate dalla crisi di una o più imprese di grande o media dimensione che ha prodotto significativi effetti sull'indotto, o nelle quali si registra la grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio. La proposta, tenendo conto dei criteri dettati dalla normativa nazionale, individua tre poli di crisi «complessa» a livello regionale: l'area di Acerra-Marcianise-Airola, quella di Torre Annunziata-Castellammare e quella di Battipaglia-Solofra, comprendenti anche i comuni dell'intorno e le aree industriali dei maggiori centri urbani.

5. IL SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI E ALL'OCCUPAZIONE

Un pilastro importante dell'intervento di sostegno agli investimenti e all'occupazione è rappresentato dall'attivazione di misure di sgravio fiscale e di incentivazione a carattere automatico, in coerenza con il disegno più generale di semplificazione delle condizioni di contesto per la crescita delle imprese.

In questo senso, la Regione Campania ha accettato di concorrere con risorse rivenienti dal proprio POR FESR 2014-2020 al finanziamento della misura nazionale che prevede la concessione di un credito d'imposta per gli investimenti realizzati dalle imprese al Sud.

Lo strumento incentiva l'acquisito di beni strumentali nuovi nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020, ovvero per la Campania nella misura del 25% per le grandi imprese, che può essere maggiorata di un massimo di 20 punti percentuali per le piccole imprese e di un massimo di 10 punti percentuali per le medie imprese.

Sulla base della ripartizione finanziaria del cofinanziamento regionale concordata nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, la Regione Campania ha individuato all'interno del «Patto per lo Sviluppo della Campania» le diverse fonti di finanziamento.

Per alcune delle fonti le assegnazioni finanziarie sono già state definite, come nel caso del POR FESR, che ha destinato alla copertura finanziaria degli interventi 116 milioni complessivi. La volontà della Giunta di governo regionale, espressa nella delibera n. 161 dell'aprile 2016, è quella di soddisfare l'intera domanda potenziale delle imprese campane.

Dopo che le modifiche introdotte dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18 hanno reso più appetibile la misura⁴, si è giunti a numeri di accesso da parte delle imprese

⁴ Tra queste le principali riguardano l'innalzamento dell'ammontare massimo agevolabile per ciascun progetto di investimento e la cumulabilità del credito d'imposta con altri aiuti di Stato e con gli aiuti *de minimis*, sempre nei limiti consentiti dalla normativa europea.

TAB. 3. *Distribuzione regionale del credito d'imposta autorizzato (dati a giugno 2017) (euro, s.d.i.)*

Regione	Comunicazioni (N.)	Investimenti	Credito d'imposta autorizzato	Quota regionale credito d'imposta sul totale (%)
Campania	1.266	802.531.269	309.922.384	43,0
Mezzogiorno	3.730	1.878.132.348	720.195.601	100,0

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico.

significativi: nel primo semestre del 2017 sono state autorizzate dall'Agenzia delle Entrate 3.730 comunicazioni, corrispondenti ad oltre 1,8 miliardi di investimenti, dei quali oltre 800 milioni in Campania.

Come si desume dalla Tab. 3, con un volume di credito d'imposta autorizzato al giugno 2017 di quasi 310 milioni di euro, la Campania genera una quota pari al 43% del totale del credito d'imposta complessivamente autorizzato nel Mezzogiorno. Dati più recenti, aggiornati all'agosto 2017, indicano che l'importo complessivo dei crediti di imposta richiesti dalle imprese campane è di circa 450 milioni di euro per investimenti di 1,3 miliardi di euro.

Alla misura del credito d'imposta si accompagna l'intervento mirato a realizzare la decontribuzione totale INPS per nuove assunzioni di lavoratori svantaggiati effettuate dalle imprese nel 2016. Rispetto alla misura nazionale già finanziata ai sensi dell'art. 1, comma 178 della legge 208/2015, la Campania ha attivato un avviso specifico complementare, con una dotazione di oltre 50 milioni di euro a valere sulle risorse del POR FSE 2014-2020. L'incentivo aggiuntivo della Regione consente alle imprese beneficiarie di ottenere per ogni lavoratore assunto uno sgravio contributivo entro il limite massimo annuo di 8.000 euro e viene riconosciuto per la durata di 12 mesi (fino a 24 mesi per lavoratori molto svantaggiati).

È interessante rilevare che, per le imprese che hanno già beneficiato degli sgravi pari al 40% previsti dalla analoga misura nazionale, il contributo massimo concedibile è pari all'ulteriore 60%. Per effetto dell'applicazione di tale meccanismo, pertanto, gli interventi previsti dall'avviso contribuiscono a massimizzare gli effetti sul territorio campano della Legge di Stabilità 2016, prevedendo una forma integrativa dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro. Nel complesso, in Campania grazie a tale intervento si sono registrate 7.600 nuove assunzioni.

Tra le misure di sgravio rientra anche l'esonero IRAP per le *startup* innovative: una legge regionale del 2016 ha introdotto un regime di aiuto a sportello che consente l'erogazione di un'agevolazione a consuntivo, collegata alla rendicontazione della spesa sostenuta per l'IRAP.

Le imprese agevolate devono garantire la permanenza per cinque anni della nuova sede operativa sul territorio. Per ciascuno dei primi tre anni (2016, 2017, 2018) lo stanziamento regionale iniziale previsto dalla legge si attesta sulla soglia

dei 900 mila euro – già non trascurabile se rapportato all’agevolazione media unitaria prevista in questo ambito – ma in realtà è stato comunque previsto di estendere la misura a tutte le tipologie di nuove imprese, con uno stanziamento di 10 milioni di euro, con risorse provenienti dal «Patto per lo Sviluppo della Campania».

Infine, la Campania ha approvato nel dicembre 2016⁵, prima tra le Regioni del Mezzogiorno, la proposta di normativa che dovrebbe regolare gli incentivi e la delimitazione delle Zone Economiche Speciali (ZES), anticipando la stessa azione del Governo nazionale e aprendo così la strada per la prima sperimentazione pilota dell’intervento. Le ZES individuate riguardano le aree portuali e retro-portuali di Napoli e Salerno. Sono state inoltre identificate alcune direttrici strategiche per congiungere le ZES campane con l’area industriale di Melfi, mentre è allo studio la definizione di criteri che ne consentano l’espansione.

Per la copertura del fabbisogno finanziario collegato alla realizzazione della misura, stimato in 300 milioni, il «Patto per lo Sviluppo» ha individuato come fonte l’intervento di Programmi Operativi Nazionali e altre fonti nazionali da definire.

6. L’AZIONE PER LA CREAZIONE DI MIGLIORI CONDIZIONI DI CONTESTO PER LE IMPRESE

La semplificazione del quadro normativo e regolatorio, che costituisce uno dei cardini dell’azione regionale di sostegno alle imprese, è già passata negli ultimi anni attraverso l’emanazione di specifici provvedimenti e troverà continuità con l’approvazione di ulteriori leggi di semplificazione, a favore della libertà di impresa, considerate propedeutiche per la definizione di nuovi «Testi Unici».

Tra i provvedimenti legislativi approvati rientra la legge regionale 8 agosto 2016, n. 22, denominata anche «Manifattur@Campania.Industria 4.0».

La legge di semplificazione individua alcuni principi guida per la promozione di migliori condizioni di operatività per le imprese attive sul territorio. Tra questi vi sono la definizione della proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alle dimensioni e alla tipologia di attività svolta dal destinatario e la semplificazione dei procedimenti amministrativi e di quelli strettamente connessi, concernenti materie di competenza regionale, in modo da ridurre le fasi e i tempi procedurali e le amministrazioni coinvolte, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpendo le funzioni per settori omogenei secondo il principio di unicità del procedimento e di unificazione delle competenze in capo ad un unico soggetto.

In questa prospettiva si inquadra anche l’avvenuta istituzione dello Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive (SURAP), previsto dalla legge regiona-

⁵ La proposta progettuale di individuazione delle ZES in Campania è stata approvata con la delibera della Giunta 13 dicembre 2016, n. 720.

le 31 marzo 2017, n. 10, con il compito di semplificare le relazioni tra le imprese e le P.A. regionali e di garantire tempi brevi e certi per l'apertura di una nuova impresa. A tal fine, la Regione ha stipulato anche un accordo specifico con Unioncamere per l'adozione di una modulistica semplificata collegata all'avvio di nuova attività imprenditoriale e attivato una piattaforma telematica dedicata.

Fanno parte del disegno di semplificazione anche: il miglioramento delle prestazioni dei servizi telematici offerti dalla Regione, previsto dal progetto «Regione in un click», finalizzato alla messa in rete di tutte le attività della Regione che hanno un impatto diretto sulle attività economiche e sociali; la recente legge 23/2017 «Regione Campania Casa di vetro», approvata nel luglio 2017, che persegue l'obiettivo di elevare il livello di qualità e di trasparenza dei processi decisionali e di semplificare e razionalizzare i procedimenti normativi e amministrativi di interesse regionale. In questo provvedimento è anche compresa una norma quadro di valore generale sulla bioeconomia e sull'economia circolare.

L'istituzione dell'*Osservatorio regionale delle attività produttive*, prevista dalla legge 10/2017, persegue invece l'obiettivo del rafforzamento della capacità di programmazione della Regione, promuovendo attività di monitoraggio, studio e ricerca basate sulla rilevazione e la raccolta di dati concernenti le politiche regionali attivate, al fine di supportare i processi regionali di *policy making* e rendere così più efficace il sostegno alla crescita del sistema produttivo.

In definitiva, si può affermare che le misure di semplificazione messe in campo e, indirettamente, anche quelle rivolte a rafforzare le *performance* della programmazione regionale, riconoscendo l'importanza di assicurare un *business climate* migliore per le imprese, rispondono ad un'esigenza di miglioramento delle condizioni di trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa diffusamente avvertita dalle imprese campane come rilevante fattore di ostacolo alla crescita competitiva.

XIV. Politiche infrastrutturali: la complessa transizione verso una «nuova stagione»

1. INTRODUZIONE E SINTESI

Nonostante il rilevante lavoro svolto anche quest'ultimo anno, per completare la profonda azione di riorientamento programmatico, di pianificazione finanziaria e di riassetto istituzionale, normativo e regolamentare intrapresa da alcuni anni, la politica infrastrutturale del nostro Paese non appare ancora in grado di invertire la tendenza declinante che la caratterizza ormai da troppo tempo. Le sue prospettive restano ancora incerte e gli attesi segnali di rilancio, in termini di investimenti, di miglioramento delle dotazioni e di contributo alla crescita, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo, stentano ad affermarsi.

Per alcuni aspetti, la «nuova stagione» della politica infrastrutturale sta vivendo ancora una fase di transizione, di completamento dei profili programmatici e di stabilizzazione di quelli regolatori, tuttora in corso di revisione.

Momento centrale di questo nuovo corso è stata la definitiva soppressione dello schema programmatico e operativo definito dalla Legge Obiettivo, attuato cogliendo l'occasione del recepimento delle direttive comunitarie su appalti e concessioni, nel cui ambito sono state definite specifiche norme di programmazione infrastrutturale; l'adozione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (CCP) nel 2016 ha, tuttavia, illuso sulla sua immediata capacità di operare in continuità, sia per la notevole mole di provvedimenti attuativi (in gran parte affidata, non senza dubbi e criticità, all'A-NAC), sia per i profondi cambiamenti indotti in un contesto amministrativo impreparato ad affrontare la sfida della «centralità della progettazione» (soprattutto per l'obbligo di bandire gare sull'esecutivo) e su un'offerta del mercato in parte riluttante (anche perché bisognosa di adeguarsi) ai nuovi vincoli organizzativi e strutturali imposti dalla regolamentazione.

Il risultato è stato un sensibile rallentamento degli investimenti, soprattutto locali di minore entità (ma anche un positivo rilancio delle spese di progettazione, premessa ad una maggiore capacità futura d'investimento), nonostante gli ampi spazi finanziari concessi dall'abbandono del Patto di Stabilità interno. Si è reso, pertanto, necessario (oltre che già previsto dall'originaria delega legislativa) adottare un

provvedimento correttivo (D.Lgs. 56/2017) del CCP (D.Lgs. 50/2016), con cui si dovrebbero superare i principali ostacoli ad un più efficiente funzionamento della macchina amministrativa e al pieno impiego delle rilevanti risorse disponibili, ma che sostanzialmente prolunga la fase di transizione e di assestamento del quadro regolatorio, con tutte le incognite che essa può comunque riservare.

I passi finora compiuti sono largamente apprezzabili e sostanzialmente condivisibili. Innanzitutto meritoria è stata la quasi immediata e conseguente riduzione ad un numero ristretto e significativo di priorità di investimento (con l'Allegato Infrastrutture al DEF 2015), in funzione di una profonda ristrutturazione del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS), dopo la lunga stagione del mega-contenitore programmatico prodotto dalla Legge Obiettivo; tuttavia, tale scelta di priorità non poteva e non può oggettivamente prescindere da una necessaria integrazione, per colmare oggettive lacune settoriali (assenza di interventi nei nodi di scambio, come porti, aeroporti e interporti), per completare opere definite «non prioritarie», ma in corso di attuazione e dotate di finanziamenti (non solo parziali) o già oggetto di approvazione del CIPE e dotate di «obbligazioni giuridicamente vincolanti» (OGV), e, soprattutto, per riequilibrare l'evidente sottodimensionamento di interventi prioritari nel Mezzogiorno.

L'integrazione delle priorità dovrebbe essere coerente con i due pilastri su cui si regge il nuovo corso della politica infrastrutturale, indicati dall'Allegato Infrastrutture al DEF 2017: la pianificazione strategica e la valutazione *ex ante* degli investimenti.

La pianificazione strategica poggia sul Sistema Nazionale Integrato di Trasporto (SNIT), articolato su un 1° livello coincidente con la *core network* europea e su un 2° livello di integrazione regionale-locale (in parte coincidente con la *comprehensive network* europea). Associata poi all'approccio per piattaforme logistiche integrate sulla mobilità delle merci, centrate sulle nuove Autorità di Sistema Portuale (AdSP), e sulla mobilità sostenibile delle persone, focalizzata su grandi nodi e aree urbane e metropolitane, la pianificazione strategica dovrebbe pervenire ad una complessiva e sistematica elaborazione nell'ambito del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), già previsto dal CCP (art. 201, comma 2). L'attività da svolgere potrebbe essere relativamente più agevole, potendo contare su pianificazioni settoriali già definite o in corso di completamento, ma risulta sicuramente complessa, dovendo condurre ad una visione unitaria linee settoriali che, per diversi aspetti, sono state sviluppate in modo autonomo e, a volte, incompleto o quasi autoreferenziale.

Per il trasporto aereo, chiusa la lunga gestazione del Piano Nazionale Aeroporti (PNA), nonostante i forti condizionamenti politico-locali, solo recentemente è apparso evidente l'improvvido accantonamento dell'importante profilo del cargo merci, a cui è stato poi dedicato un importante approfondimento specifico ormai in via di conclusione e da integrare nella pianificazione settoriale e nella complessiva pianificazione strategica. Importanti saranno poi le ricadute in termini di investimenti, definiti nell'ambito dei numerosi contratti di programma già stipulati con l'ENAC, che hanno individuato un consistente pacchetto di interventi (in gran parte a carico

delle gestioni aeroportuali, visti i limiti imposti dalla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato).

È stata portata a termine una difficile e da lungo attesa riforma portuale, prima con l'adozione del Piano Strategico Nazionale dei Porti e della Logistica (PSNPL) e poi con la profonda revisione (D.Lgs. 169/2016) della normativa quadro (L. 84/1994). Attualmente è in via di completamento il non facile riassetto istituzionale delle nuove Autorità di Sistema Portuale (15 AdSP al posto delle precedenti 24 Autorità Portuali), premessa necessaria alla pianificazione degli investimenti.

Altri rilevanti ambiti di pianificazione settoriale sono quelli riguardanti i contratti di programma di RFI 2017-2021 e ANAS 2016-2020, solo recentemente approvati dal CIPE, nei quali hanno potuto trovare spazio due profili rilevanti di intervento infrastrutturale: sulla mobilità delle merci nel settore ferroviario, anche grazie ad uno specifico approfondimento aggiuntivo; sulla manutenzione stradale, segnata anche dal concomitante degrado di ponti e gallerie, e sulle nuove tecnologie digitali (info-mobilità, ...), anch'esse promosse da specifici approfondimenti.

Al completamento del quadro strategico mancano ancora gli interporti, la cui pianificazione dovrebbe collocarsi coerentemente in una visione complessiva di sistema sui nodi di scambio logistico, superando definitivamente la logica autoreferenziale che ne ha finora caratterizzato (e bloccato) la definizione.

Molto ampia e articolata è stata, inoltre, l'attenzione dedicata alle tecnologie digitali applicate alla logistica, con interventi in parte promossi da iniziative comunitarie e in parte sviluppati a livello nazionale, nei vari contesti operativi e gestionali (sicurezza, regolazione dei flussi e degli accessi, de-materializzazione di procedure e adempimenti amministrativi e doganali, info-mobilità e guida assistita, ...). Anche in questo caso, è fondamentale operare secondo logiche di integrazione delle reti e di interoperabilità e convergenza delle tecnologie, indicando in modo chiaro e preventivo gli *standard* e i protocolli operativi e di sviluppo delle architetture di sistema.

Tutte queste iniziative (e altre ancora) dovrebbero trovare nella pianificazione strategica e nel PGTL la loro sistematica coerenza e unificazione di indirizzo e di attuazione, che dovranno poi trovare concreta applicazione e conferma nella programmazione degli investimenti.

In quest'ambito, la valutazione è chiamata a svolgere una funzione essenziale e dovrebbe avere un ampio utilizzo, comunque coerente con i diversi profili programmatici coinvolti: sugli investimenti prioritari dovrebbe essere prevalente, anche se limitatamente applicabile, la *project review* (cioè una revisione tecnica ed economica sostanzialmente basata su un *down-grading* tecnologico e realizzativo delle opere, che consenta comunque un'apprezzabile offerta infrastrutturale), mentre su quelli «non prioritari» (numericamente ed economicamente rilevanti) dovrebbe essere applicabile anche una vera e propria analisi costi-benefici, che dovrebbe essere sistematicamente prescritta per investimenti nuovi o dotati di elaborazione progettuale iniziale. In sostanza, la valutazione è lo strumento che dovrebbe condurre alla complessiva integrazione della programmazione delle priorità infrastrutturali strategiche individuate dall'Allegato al DEF 2015 (e confermate nell'Allegato al DEF 2016), con l'adozio-

ne del primo Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), anch'esso previsto dal CCP (art. 201, comma 3), la cui definizione rappresenta un esercizio notevolmente complesso di integrazione tra diversi profili e ambiti di programmazione.

Presa alla lettera, la valutazione è un'attività veramente impegnativa e politicamente delicata (poiché chiamata a intervenire su aspettative, anche ormai consolidate, che quindici anni di Legge Obiettivo hanno generato), che potrebbe comportare un sensibile allungamento di tempi di adozione del DPP o, quantomeno, di avvio degli investimenti; per altri investimenti già indicati come prioritari, anche la *project review* potrebbe rappresentare un esercizio impegnativo, specie se interviene su progetti in avanzato stato di definizione, sui quali possono verificarsi veri e propri blocchi decisionali (e casi del genere già non mancano!). Per questo, è molto probabile che possa prevalere una selezione basata più sull'avanzamento progettuale, decisionale (CIPE) e contrattuale (OGV), ma se ciò avvenisse rinunciando preventivamente alla valutazione, diventerebbero più ampi i rischi di una programmazione degli investimenti destinata a produrre risultati qualitativamente limitati, quando non quantitativamente modesti.

Va purtroppo evidenziata, per ora, la mancanza di una specifica attenzione al Mezzogiorno, già evidente nelle priorità infrastrutturali indicate all'Allegato al DEF. Tutte le pianificazioni settoriali, ovviamente, prevedono interventi in quest'area in misura più o meno rilevante; ciò che risulta carente è un vero e proprio profilo strategico di pianificazione infrastrutturale dedicata a quest'area e alle sue esigenze e potenzialità di sviluppo. Tale carenza risulta anche più evidente nella programmazione specificamente dedicata allo sviluppo, in tutte le sue ormai molteplici declinazioni: PON e POR dell'ex Obiettivo Convergenza, Programmi e Piani Operativi del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), Patti per lo Sviluppo (denominati anche Patti per il Sud, che formano quello che è stato definito il *Masterplan* Mezzogiorno), persino Programmi Operativi Complementari (POC), anche detti (o derivati dai) Piani di Azione e Coesione (PAC), sono tutti strumenti di programmazione per il periodo 2014-2020 che contengono (o sono anche destinati) specificamente a numerosi interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno e, a loro volta, incrociano (almeno in parte) il PIS (comprese le opere «non prioritarie») e le pianificazioni settoriali, che dovrebbero poi generare il DPP.

Tutto questo testimonia certamente una maggiore considerazione, sostenuta anche da una cospicua programmazione finanziaria e da numerose strutture operative, per il Mezzogiorno e per le sue problematiche socioeconomiche e territoriali, nelle quali la dimensione infrastrutturale riveste un ruolo prioritario e determinante; ma non appare chiara la visione d'insieme, né sono evidenti le criticità di sistema, e dunque gli obiettivi di sviluppo.

Di fronte a questo «affollamento» di piani e programmi, specificamente dedicati alla politica infrastrutturale (comprendenti interventi destinati al Mezzogiorno) o alla stessa politica di sviluppo del Mezzogiorno (comprendenti a loro volta interventi destinati alle infrastrutture di quest'area), appare necessaria una visione strategica delle azioni da compiere per porre il Mezzogiorno in condizioni di giocare un ruolo da protagonista nel sistema economico nazionale.

Ancora una volta, risulta disponibile una rilevante programmazione finanziaria in termini aggregati, anche se la sua reale dimensione va rapportata ai tempi della sua effettiva disponibilità e utilizzabilità e ai vincoli finanziari che comunque, pur se relativamente meno stringenti del passato, continuano ad essere presenti e attivi. Allo stesso tempo, vanno affrontati e risolti quei nodi strutturali e operativi che impediscono un più ampio ed efficace impiego delle notevoli risorse disponibili, come dimostrato dal deludente andamento della spesa infrastrutturale nel 2016 e l'incerta ripresa nell'anno in corso e nei successivi.

Tra risorse già programmate (per infrastrutture e sviluppo territoriale, nazionali e comunitarie) pari a oltre 150 miliardi di euro (di cui poco meno di 100 miliardi di risorse pubbliche, in parte già utilizzate) e nuovi stanziamenti (come il Fondo Investimenti della Legge di Bilancio 2017) per circa 34 miliardi (distribuiti tra il 2017 e il 2032), la politica infrastrutturale del nostro Paese ha tutte le potenzialità per avviare una nuova fase di effettivo incremento delle dotazioni e di adeguamento strutturale di quelle esistenti, una fase che dovrebbe interessare prioritariamente la dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno, in termini di riequilibrio quantitativo e qualitativo, con scelte programmatiche e di investimento capaci di avvicinare quest'area agli *standard*, purtroppo sempre più lontani, del Centro-Nord e l'intero Paese a quelli del resto d'Europa.

L'aspettativa è che il DPP offra anche una nuova visione strategica del sistema infrastrutturale, nella quale al Mezzogiorno sia riservata un'attenzione adeguata, coerente con una efficace politica di riequilibrio delle dotazioni e degli *standard* di servizio e a sostegno delle sue prospettive di sviluppo socioeconomico.

2. DOTAZIONI E INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI

Il processo di infrastrutturazione nel nostro Paese, nonostante i significativi progressi compiuti in alcuni settori, procede ormai da lungo tempo assai più lentamente che nel resto dell'UE, ma ciò che più preoccupa è il ritardo crescente accumulato nei confronti del nucleo storico dell'UE a 15. Le distanze dell'Italia dai valori medi comunitari di dotazione infrastrutturale continuano ad aumentare in valori assoluti, e decisamente insufficiente risulta anche la capacità di far fronte ad una crescente domanda di servizi misurabile dal rapporto tra consistenza delle infrastrutture e popolazione residente. Questo lento procedere è da ricondurre in primo luogo al progressivo declino degli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno, più tardi diffuso anche al resto del Paese. Gli investimenti in opere pubbliche nel Mezzogiorno hanno cominciato a declinare a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, nel Centro-Nord trent'anni dopo. Il ritardo del Mezzogiorno verso il Centro-Nord si è accentuato a partire dagli anni Novanta; con la fine dell'intervento straordinario, infatti, è cessata definitivamente anche la funzione assegnata agli investimenti di realizzare un processo di convergenza tra le due aree del Paese. La spesa pro capite per investimenti in opere pubbliche nel Sud è risultata sempre più bassa di quella del resto del Paese. In tale contesto lo stato delle infrastrutture nel Mezzogiorno

non avrebbe potuto che risultare largamente insufficiente non solo nel soddisfare la domanda corrente di servizi, ma anche di costituire un efficace strumento per una politica di sviluppo e di convergenza dell'area meridionale. Ciò trova un chiaro riscontro nell'evoluzione comparata della dotazione delle infrastrutture qui di seguito analizzata.

Nel 1990 il nostro Paese con riferimento alle autostrade, alle ferrovie totali e alle ferrovie elettrificate, presentava indici di dotazione (ponderati sulla popolazione) rispetto alla media UE a 15 (= 100,0) rispettivamente pari a 100,6, a 83,3 e a 108,2; il processo di adeguamento e miglioramento attuato nel resto d'Europa ha prodotto nei venticinque anni successivi un rilevante divario con l'Italia, la cui dotazione nel 2014 risulta pari a 68,7 nelle autostrade, a 71,8 nelle ferrovie totali e a 92,6 in quelle elettrificate. Dal 1990 al 2014, la dotazione del nostro Paese è aumentata del 9% nelle autostrade, mentre l'aumento rilevato nelle linee ferroviarie elettrificate (+12,1%) ha compensato solo parzialmente la riduzione rilevata nel sistema ferroviario nel complesso (-13%); nell'UE a 15 queste tre categorie infrastrutturali sono aumentate rispettivamente del 66,9%, del 4,2% e del 35,1%.

Sempre con riferimento alla media UE a 15, la dinamica infrastrutturale evidenzia divari ancora più ampi nelle dotazioni a livello territoriale. La rete autostradale del Centro-Nord è aumentata dell'11,3% e quella del Mezzogiorno solo del 4,3% (incremento concentrato nella sola Sicilia); la rete ferroviaria complessiva si è ridotta del 6,3% nel Centro-Nord e del 27,7% nel Mezzogiorno, interessando tutte le regioni dell'area; le linee elettrificate nel Sud sono però aumentate di oltre un quinto (21,4%) a fronte di un più modesto 12,1% rilevato nelle regioni centro-settentrionali.

Le scelte di politica infrastrutturale hanno dunque comportato una dotazione complessivamente più modesta e di minore qualità nel Mezzogiorno. Nelle autostrade, come è noto, la minore dotazione nel Sud è stata «compensata» da una più fitta rete di collegamenti stradali caratterizzati da *standard* di servizio inferiori (strade statali, regionali e provinciali). Nelle ferrovie invece si è proceduto ad una forte razionalizzazione di una rete complessivamente consistente, nella quale è aumentato il peso della componente elettrificata. Nel Centro-Nord si è invece proceduto ad un più esteso *up-grade* qualitativo di tutte le infrastrutture, aumentando in misura più rilevante la dotazione autostradale e accompagnando la razionalizzazione ferroviaria con un (minore) incremento relativo dell'elettrificazione (del resto già molto più consistente di quella del Mezzogiorno), e concentrando nell'area la gran parte della rete nazionale di Alta Velocità¹.

Il divario infrastrutturale del Mezzogiorno rispetto all'UE e rispetto all'Italia dunque aumenta; e ciò avviene da tempo perché, diversamente dal resto del Paese, nel Sud si investe meno e più lentamente, e con scelte qualitative maggiormente orientate a garantire uno *standard* di servizio «di base» (pur necessario in quest'area) con limitati miglioramenti quantitativi e tecnologici. Tale evidenza

¹ Nel 2014, su 1.350 km di rete Alta Velocità (AV) in esercizio, ben l'86,7% (1.170 km) è localizzato nel Centro-Nord, mentre appena il 13,3% (180 km) nel Mezzogiorno.

TAB. 1. *Dotazione di infrastrutture terrestri in rapporto alla popolazione – Numeri indici (UE 15 = 100,0) e variazione 1990-2014 (%)*

Regioni e ripartizioni territoriali	1990			2014			Variazione % 1990-2014		
	Indici UE 15 = 100,0			Indici UE 15 = 100,0					
	Autostrade	Ferrovie		Autostrade	Ferrovie		Autostrade	Ferrovie	
		Totali	Elettrificate		Totali	Elettrificate		Totali	Elettrificate
Abruzzo	264,5	133,5	206,1	160,2	100,9	110,8	-1,4	-23,7	-29,6
Molise	100,4	188,3	58,3	69,5	216,5	88,9	0,0	2,7	76,5
Campania	72,3	54,6	86,8	45,7	48,0	68,0	0,5	-13,5	0,0
Puglia	72,3	92,0	73,2	46,5	52,5	68,4	-0,6	-45,3	16,4
Basilicata	43,7	193,4	15,8	30,4	154,1	169,8	0,0	-29,2	1.141,2
Calabria	130,6	126,3	95,1	90,4	110,4	114,6	0,0	-21,8	39,8
Sicilia	105,6	75,8	59,4	78,9	69,3	72,9	16,1	-11,7	53,6
Sardegna	0,0	153,6	0,0	0,0	66,0	0,0	0,0	-58,9	0,0
Centro-Nord	105,6	77,7	126,4	70,4	70,1	99,9	11,3	-6,3	6,4
Mezzogiorno	91,8	93,3	76,1	61,8	70,2	74,1	4,3	-27,7	21,4
Italia	100,6	83,3	108,2	68,7	71,8	92,6	9,0	-13,0	12,1
UE 15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	66,9	4,2	35,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT.

emerge chiaramente dall'analisi più dettagliata delle dotazioni nazionali, condotta su reti e nodi infrastrutturali per sintesi delle categorie elementari².

I livelli di dotazione delle reti stradali (in rapporto alla popolazione) nelle regioni del Mezzogiorno sono nettamente superiori a quelli del resto del Paese, con un indice rispetto alla media italiana pari a 130,7 a fronte dell'83,8 del Centro-Nord; questo risultato è rilevabile in tutte le regioni meridionali ad eccezione della Campania e della Puglia, per effetto della maggiore densità demografica. Val la pena di ricordare che questo apparente vantaggio delle regioni del Sud compensa la diffusione assai modesta di rete autostradale con una rete decisamente più fitta di strade statali, provinciali e comunali che, come già detto, sono in grado di fornire un livello di servizio più limitato, ma sono anche meno costose da realizzare³. Nel Mezzogiorno persiste inoltre un sensibile divario nella dotazione di reti ferroviarie (81,0) rispetto al Centro-Nord (109,9), acuito dalla

² Gli indici sintetici di dotazione di reti e nodi infrastrutturali sono ponderati, sotto il profilo quantitativo e qualitativo di dotazione elementare, sulla base dei dati più recenti disponibili: strade (provinciali e regionali, di interesse nazionale e autostrade); ferrovie (linee RFI a binario semplice e doppio, elettrificate e non elettrificate e AV; linee regionali in concessione); stazioni ferroviarie; caselli autostradali; porti (numero e lunghezza degli accosti, superficie dei piazzali per le merci e capacità di magazzini e silos); aeroporti (scali e numero e superficie delle piste, area di sedime e distanza aeroporti dalla città, aree di parcheggio degli aeromobili); terminal intermodali RFI (numero e superficie; numero di binari e di container, semirimorchi, casse-mobili su di una fila); interporti (numero e superficie).

³ A ciò si aggiunga la disomogeneità della classificazione delle strade provinciali, regionali e statali. Basti pensare che la sola Sicilia ha una rete stradale provinciale e regionale estesa quanto tutto il Nord-Est o tutto il Nord-Ovest e che la rete statale è molto più estesa di ognuna delle due ripartizioni del Nord. Le difficoltà manutentive delle reti stradali ha recentemente indotto ad un sostanzioso trasferimento (3.523 km) della loro titolarità da regioni ed enti locali all'ANAS (cfr. MIT, *Revisione della rete stradale di interesse nazionale*, giugno 2017).

TAB. 2. *Indici sintetici di dotazione infrastrutturale (a) (numeri indici Italia = 100,0)*

Regioni e ripartizioni territoriali	Reti			Nodi						
	Strade	Ferrovie	Indice sintetico	Stazioni ferroviarie	Caselli autostradali	Porti	Aeroporti	Terminal intermodali	Interporti	Indice sintetico
Abruzzo	204,8	85,2	145,0	105,7	132,4	12,9	33,0	0,8	33,7	53,1
Molise	273,9	100,9	175,3	61,7	18,4	0,4	0,0	0,0	0,0	13,4
Campania	65,4	89,3	77,2	131,5	188,9	89,5	52,7	3,2	547,3	168,8
Puglia	85,7	87,8	85,6	49,0	35,7	43,5	87,1	1,4	14,4	38,5
Basilicata	271,4	124,4	184,7	51,8	52,9	0,4	0,0	0,0	0,0	17,5
Calabria	169,1	119,4	142,7	107,6	83,5	183,4	78,9	0,4	0,0	75,6
Sicilia	170,6	47,6	106,6	87,0	138,0	43,6	99,5	0,7	5,1	62,3
Sardegna	168,5	68,7	103,4	24,7	0,0	47,8	84,6	0,4	0,0	26,2
Nord-Ovest	74,9	92,7	85,6	153,6	144,3	105,1	154,5	489,1	118,7	194,3
Nord-Est	91,0	125,3	109,9	94,0	100,0	187,3	80,9	18,2	457,7	156,3
Nord	81,7	106,4	95,8	122,7	121,3	147,7	116,4	245,0	268,4	170,3
Centro	88,7	118,1	104,2	108,1	93,8	88,7	131,3	10,8	57,7	81,7
Centro-Nord	83,8	109,9	98,3	117,9	112,4	128,5	121,2	168,7	188,9	139,6
Sud	112,0	94,4	101,8	85,8	89,4	67,9	53,9	1,2	44,5	57,1
Isole	170,1	52,8	105,8	56,9	71,4	45,6	92,3	0,6	1,4	44,7
Mezzogiorno	130,7	81,0	103,1	74,2	82,2	58,9	69,4	0,9	20,9	51,1
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Le categorie infrastrutturali delle reti sono rapportate alla popolazione e quelle dei nodi alla superficie territoriale; gli indici di ciascuna categoria sono stati elaborati mediante ponderazione delle singole categorie elementari di dotazione fisica e qualitativa, per poi procedere ad una elaborazione di indici sintetici.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT - *Atlante delle infrastrutture*, 2015, IFEL-ANCI e UIR.

minore qualità dell'infrastrutturazione di base⁴ e dalla già citata ridotta diffusione della rete AV.

La sintesi della dotazione delle reti⁵ evidenzierebbe una sorta di «illusione infrastrutturale», con il Mezzogiorno (103,1) più dotato del Centro-Nord (98,3), frutto dell'appena ricordata presenza di reti stradali qualitativamente più basse; considerando, invece, le categorie infrastrutturali qualitativamente più elevate (autostrade e reti ferroviarie elettrificate), i valori cambiano radicalmente, con il Mezzogiorno nettamente sotto-dotato (87,4 nelle autostrade e 65,9 nelle linee ferroviarie elettrificate) rispetto al Centro-Nord (107,2 e 117,8).

Se le reti possono ben rappresentare l'offerta di «mobilità» a merci e persone, i nodi forniscono invece il livello di «accessibilità» al sistema infrastrutturale. L'analisi sulla dotazione di nodi infrastrutturali è stata condotta considerando tutte le principali tipologie, da quelle più semplici (stazioni ferroviarie e caselli autostrada-

⁴ Nel 2014, le linee a binario unico non elettrificato rappresentano ancora il 28% della rete ordinaria nazionale, ma sono il 41% di quella del Mezzogiorno e il 21,2% del Centro-Nord; le linee a binario unico elettrificato sono il 26,7% della rete nazionale, ma nel Mezzogiorno sono il 28,7% e nel Centro-Nord il 25,7%; infine, le linee a binario doppio elettrificato sono il 44,8% della rete nazionale, ma il 52,9% di quella del Centro-Nord e solo il 29,5% di quella del Mezzogiorno.

⁵ Convenzionalmente la sintesi è stata elaborata considerando tutte le categorie elementari di dotazione di strade e ferrovie, ma dando maggior peso alla dotazione ferroviaria, anche in una prospettiva di maggiore coerenza con le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici (recentemente definiti dalla Commissione europea, a seguito della Conferenza di Parigi del dicembre 2015) e di trasferimento modale (promosso dall'aggiornamento del *Libro Bianco* dell'UE).

li) a quelle più complesse (porti, aeroporti, centri intermodali e interporti), rapportandone la diffusione rispetto alla superficie territoriale.

I nodi di accesso alla mobilità terrestre mostrano una generale sottodotazione del Mezzogiorno sia nei caselli autostradali (82,2) che nelle stazioni ferroviarie (74,2); fanno eccezione alcune regioni che presentano una maggiore dotazione di linee ferroviarie e di autostrade (Abruzzo e Campania per entrambe le categorie, Calabria per le stazioni e Sicilia per i caselli). Passando ai nodi infrastrutturali complessi (caratterizzati dall'essere punti di accesso, ma anche spazi di movimentazione dei flussi, per i quali sono stati elaborati indici di sintesi comprendenti sia la dimensione fisica che quella qualitativa), la dotazione del Mezzogiorno assume valori estremamente modesti: nei porti, pur vantando numero e lunghezza degli accosti nettamente superiori al Centro-Nord, il Mezzogiorno presenta un indice sintetico molto basso (58,9), dovuto alla forte carenza di capacità di movimentazione e stoccaggio delle merci; negli aeroporti l'indice sintetico migliora (69,4), ma anche in questo caso pesano profili qualitativi di offerta particolarmente carenti (distanza dai centri urbani, aree di parcheggio aeromobili e superficie delle piste); i centri intermodali ferroviari (di RFI) risultano praticamente inesistenti nel Mezzogiorno, mentre gli interporti vantano una presenza estremamente modesta. Queste ultime due categorie infrastrutturali (la prima più rivolta allo scambio modale gomma-ferro, mentre la seconda aggiunge anche stoccaggio e lavorazione dei flussi di merci) dovrebbero rappresentare (unitamente ai porti o in sostituzione di essi, nel caso di notevoli distanze dalla costa, come in alcune importanti regioni del Centro-Nord) un fattore determinante della competitività industriale, commerciale e logistica del territorio.

La sintesi degli indici di dotazione di reti e nodi, pur con tutte le cautele suggerite dal ricorso ad una eterogenea composizione di fonti e periodi di osservazione, ci restituisce un compendio del sistema infrastrutturale del Mezzogiorno, caratterizzato da una mobilità diffusa, ma con modesti livelli di servizio, e da una accessibilità fortemente carente (51,1), prossima alla metà di quella nazionale e notevolmente distante da quella del Centro-Nord (139,6). Il risultato è quello di una «competitività infrastrutturale regionale» carente, scarsamente capace di fornire servizi adeguati alla collettività e alle imprese esistenti, ancor più grave se vista in una prospettiva di riequilibrio socio-economico⁶.

L'evoluzione e lo stato del sistema infrastrutturale del Mezzogiorno è, come anticipato, il risultato di scelte programmatiche e finanziarie di lungo periodo. Gli andamenti della spesa per opere pubbliche illustrati nelle Figure 1 e 2 lasciano intendere come il processo di infrastrutturazione non abbia privilegiato scelte orientate al

⁶ I dati più recenti (2016) sul *EU Regional Competitiveness Index (RCI) - Infrastructure* pongono le nostre regioni meridionali agli ultimi posti nella graduatoria delle 259 regioni NUTS 2 dell'UE a 28. Secondo nostre rielaborazioni, posto UE 28 = 100,0 il valore medio, la Campania ha un indice pari a 31,7, Abruzzo 24,1, Molise 23,0, Puglia 21,6, Calabria 15,9, Basilicata 13,5, Sicilia 12,8, Sardegna 8,5. La regione italiana infrastrutturalmente più competitiva è il Lazio (55,6), seguita dalla Lombardia (53,6), ma entrambe hanno un indice pari a meno di 1/6 della regione UE 28 più competitiva, Île de France (341,7).

riequilibrio territoriale, ma sia stato guidato più da logiche (quasi) di mercato e dalla domanda di mobilità dei fattori. Infatti, nel Centro-Nord la spesa per investimenti in opere pubbliche cresce tendenzialmente almeno a partire dagli anni Settanta per arrestarsi nel 2008-2009, con l'insorgere della crisi della finanza internazionale e della recessione. Nel Mezzogiorno, invece, la crescita degli investimenti in opere pubbliche è proseguita solo fino alla fine degli anni Settanta, ma la caduta del quinquennio seguente non è stata più recuperata e dai primi anni Novanta si è registrata una chiara divaricazione degli andamenti rispetto al resto del Paese, con un continuo calo della spesa accentuatosi nei recenti anni di recessione. La sintesi del declino della spesa infrastrutturale del nostro Paese può essere espressa dal tasso medio annuo di variazione nel periodo 1970-2016, che è stato pari a -2% a livello nazionale, ma appena $-0,8\%$ nel Centro-Nord e $-4,8\%$ nel Mezzogiorno.

Negli anni più recenti gli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno, risultano pari a meno di un quinto del totale nazionale, negli anni Settanta erano quasi la metà.

In termini pro capite, gli investimenti in opere pubbliche nel 1970 erano pari a livello nazionale a 529,6 euro, con il Centro-Nord a 450,8 e il Mezzogiorno a 673,2 euro. Nel 2016 si è passati a 231 euro pro capite a livello nazionale, con il Centro-Nord a 296 e il Mezzogiorno a 106,6 euro.

Il risultato positivo del 2015 sembrava aver segnato l'inizio di una inversione di tendenza dopo un settennio di costante recessione. Sul buon andamento dell'anno hanno sicuramente influito la chiusura delle rendicontazioni di spesa della programmazione comunitaria 2007-2013, ma anche le scelte operate dal Governo di rilancio delle politiche infrastrutturali. I dati di nuovo negativi del consuntivo del 2016 mostrano purtroppo le difficoltà di riavvio del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 (sia del FESR che del FSC, oltre che di altre rilevanti programmazioni settoriali, come quella di ANAS, il cui contratto di programma è rimasto bloccato da inizio 2016); più in generale, è probabile che alla base di questa forte caduta degli investimenti infrastrutturali (come degli investimenti fissi lordi della P.A.) vi sia l'entrata in vigore del nuovo CCP, le cui regole hanno indotto ad una sensibile riduzione degli importi delle gare (complessivamente passati dai 25,1 del 2015 a 20 miliardi del 2016), soprattutto a livello locale (gli importi delle gare fino a 5 milioni di euro si sono ridotti di quasi il 39%), nonostante il superamento dei vincoli del Patto di Stabilità interno e il passaggio al criterio del pareggio di bilancio. Oltre agli effetti generati dal nuovo CCP, va considerata anche l'estrema lentezza attuativa a livello locale di piccole opere relative a settori di notevole interesse civile, come edilizia pubblica e difesa idrogeologica, sulle quali sono state programmate cospicue risorse.

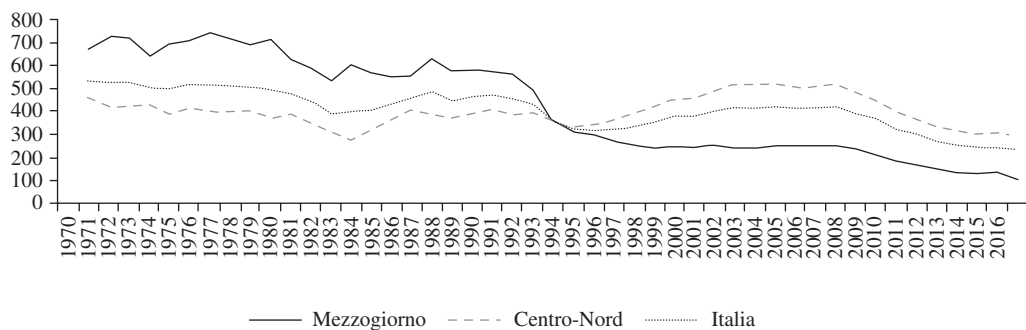
Le previsioni del DEF 2016 hanno, in effetti, sottovalutato ampiamente una serie di fattori determinanti sulla crescita della spesa per investimenti pubblici, non ultimi i limiti strutturali di efficienza della P.A., soprattutto se rapportati all'utilizzo delle risorse disponibili e degli strumenti messi in campo a vario titolo dall'UE, in particolare nelle fasi di avvio dei cicli di programmazione e di utilizzo delle rilevanti risorse dedicate allo sviluppo delle regioni più in ritardo, come quelle del Mezzogiorno.

FIG. 1. *Andamento della spesa in opere pubbliche 1970-2016 (milioni di euro, valori concatenati, anno di riferimento 2010)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Banca d'Italia, ANCE e SVIMEZ.

FIG. 2. *Andamento della spesa pro capite in opere pubbliche 1970-2016 (valori concatenati, anno di riferimento 2010)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Banca d'Italia, ANCE e SVIMEZ.

Per altro, il 2016 avrebbe dovuto rappresentare una «prova del fuoco» delle reali capacità di impiego della spesa per investimenti pubblici, il cui mantenimento è stato posto come vincolo per la concessione della c.d. «clausola investimenti» del Patto di Stabilità e di Crescita, ma i risultati del consuntivo potrebbero, almeno in parte, rimettere in discussione il suo utilizzo (v. oltre).

3. GLI INTERVENTI ATTIVATI DALLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA

3.1. *Progetti TEN e finanziamenti del CEF*

Alla programmazione sulle reti TEN è come noto destinata una quota limitata del bilancio UE; nella programmazione 2014-2020, una gran parte delle risorse è allocata dal Fondo di Coesione⁷, dal quale è esclusa l'Italia; pertanto, risulta sensibilmente contenuta la disponibilità di risorse ad essa complessivamente destinate a tale titolo e ancor meno al Mezzogiorno.

Nella programmazione 2007-2013 sono risultate ammesse al finanziamento e rendicontate spese per 116 proposte nazionali (diverse in *partnership* con altri paesi membri), per un costo di 2.478,6 milioni di euro, che hanno beneficiato di 693,6 milioni di contributi comunitari.

Nella programmazione 2014-2020, sostenuta dai finanziamenti della *Connecting Europe Facility* (CEF), risultano in corso di realizzazione 42 progetti nazionali, a seguito delle prime due selezioni europee di proposte di finanziamento, per un costo di 3,2 miliardi di euro, di cui 279,5 milioni (pari all'8,7%) già sostenuti a fine 2016; i contributi comunitari concessi ammontano a 1.310,2 milioni di euro, di cui 154,6 (11,8%) già erogati.

In entrambi i cicli di programmazione sono assenti specifici interventi localizzati nel Mezzogiorno; fanno eccezione i programmi di investimenti tecnologici (sicurezza ferroviaria e marittima, gestione del traffico aereo, ...) e il finanziamento alcuni studi e progetti di investimento infrastrutturale. A sfavore il Mezzogiorno sono, da un lato, i meccanismi di finanziamento comunitario degli investimenti, che privilegiano i progetti trans-frontalieri e, dall'altro, la rigidità delle regole finanziarie e la certezza attuativa richieste dal CEF, che espone i paesi beneficiari al principio del *use it or loose it*, in base al quale si prevede di restituire e di riallocare, a seguito della *mid term review* prevista nel 2017, le risorse comunitarie assegnate dal 2014 e non utilizzate.

3.2. *Piano Juncker*

Il Piano Juncker è stato presentato il 26 novembre 2014 con l'ambizioso obiettivo di mobilitare 315 miliardi di investimenti nell'UE nel triennio 2015-2017, di cui 75 miliardi a sostegno di investimenti industriali e 240 miliardi di investimenti infrastrutturali, attraverso un utilizzo limitato di risorse pubbliche, anche al fine di mobilitare investimenti privati, raccogliendo capitali sul mercato finanziario⁸.

⁷ Si ricorda che il CEF conta su 24,05 miliardi di euro disponibili sul bilancio UE 2014-2020 per co-finanziare progetti TEN-T negli Stati membri. Di questo importo, 11,305 miliardi sono disponibili solo per i progetti negli Stati membri che possono beneficiare del Fondo di Coesione.

⁸ Il braccio finanziario del Piano, il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), istituito e cofinanziato dal gruppo BEI (per 5 miliardi di euro, con altri 16 miliardi provenienti dal Bilancio UE), opera attraverso gli sportelli della stessa BEI e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI),

Secondo gli ultimi dati sullo stato di attuazione (agosto 2017), risultano complessivamente approvati 43,6 miliardi di euro di prestiti, a fronte di investimenti pari a 225,3 miliardi di euro (il 72% dell'obiettivo di 315 miliardi sul triennio).

Per l'Italia, risultano sottoscritti (*signed*) 30 progetti, per un ammontare di finanziamenti FEIS di 3,8 miliardi di euro, a fronte di 8,2 miliardi di euro di investimenti. Di questi, 7 progetti sono in *partnership* con altri paesi europei, per 713 milioni di finanziamenti FEIS e 1,2 miliardi di investimento, e 23 progetti sono nazionali, per 3,1 miliardi di finanziamenti e 7 miliardi di investimento. Prevale il settore energetico, con 11 progetti e 1,3 miliardi di finanziamenti e 3,1 miliardi di investimenti; quello dei trasporti, invece, è presente con 4 progetti, per 0,9 miliardi di finanziamenti e 1,5 miliardi di investimenti.

Nel complesso, non si rinvengono veri e propri investimenti infrastrutturali e il coinvolgimento del Mezzogiorno risulta marginale⁹. In generale, trattandosi solo del rilascio di garanzie, è difficilissimo che il FEIS sostituisca finanza pubblica con finanza privata se gli investimenti non sono di per se economicamente sostenibili.

Per le regioni meridionali – dove l'infrastrutturazione, pur necessaria a spezzare la marginalità territoriale, presenta carenze di domanda o difficoltà a imporre tariffe oltre certe soglie di sostenibilità socioeconomica – risulta comunque necessario un finanziamento pubblico, anche *pro quota*, in contraddizione dunque con le finalità istitutive del FEIS.

Non a caso, la stessa Comunicazione della Commissione europea su un primo bilancio del FEIS e la sua prosecuzione¹⁰ parla apertamente di estensione geografica (nazionale e territoriale) e settoriale (in particolare riguardo la sostenibilità ambientale) del Piano Juncker e di rafforzamento dell'integrazione con finanziamenti pubblici, comunitari (Fondi SIE) e nazionali (cofinanziamento). La Commissione ha proposto di estendere il FEIS fino al 2020, portando l'obiettivo di investimenti pubblici e privati a 500 miliardi di euro; la garanzia UE dovrebbe aumentare da 16 a 26 miliardi di euro e quella della BEI da 5 a 7,5 miliardi, ma riservando almeno il 40% dei finanziamenti a infrastrutture e innovazione per interventi climatici ed ambientali.

3.3. Il PON e i POR finanziati dal FESR

Il FESR resta la principale fonte finanziaria comunitaria a sostegno degli investimenti infrastrutturali nazionali e, soprattutto, del Mezzogiorno; nel nuovo ciclo

selezionando progetti «addizionali» rispetto agli effetti generati da fallimenti del mercato o da condizioni sub-ottimali di investimento, quindi non finanziati dalla stessa BEI (cioè con un *rating* inferiore a *investment grade*) perché più rischiosi delle operazioni ordinarie.

⁹ Tra i più rilevanti, si ricordano gli investimenti: TIM sulla banda larga, per complessivi 1.808 milioni di euro (500 milioni di intervento FEIS), di cui il 30% nel Mezzogiorno; Autovie Venete, tratte Quarto d'Altino-S. Donà di Piave e Palmanova-Portogruaro, per 1.279 milioni (200 milioni FEIS); Società Gasdotti Italia, nuova *pipeline* Teramo-Fermo, per 87,7 milioni (43,5 milioni FEIS).

¹⁰ Commissione europea, *L'Europa ricomincia a investire. Bilancio del piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi* (COM(2016) 359 final), 1° giugno 2016.

TAB. 3. Attuazione della programmazione FESR 2007-2013 - Obiettivo Convergenza

Programmi	Milioni di euro			Indici di attuazione (%)		
	Stanziamenti (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegno (b/a)	Utilizzo (c/b)	Impiego (c/a)
Aprile 2012						
PON Reti e Mobilità	2.749,5	1.148,6	450,4	41,8	39,2	16,4
Totale PON e POR FESR	35.916,2	19.234,1	7.149,2	53,6	37,2	19,9
Aprile 2013						
PON Reti e Mobilità	2.576,6	1.892,3	626,6	73,4	33,1	24,3
Totale PON e POR FESR	30.595,5	23.638,9	9.236,4	77,3	39,1	30,2
Aprile 2014						
PON Reti e Mobilità	1.833,0	2.087,3	792,2	113,9	38,0	43,2
Totale PON e POR FESR	25.734,8	27.818,0	12.801,1	108,1	46,0	49,7
Aprile 2015						
PON Reti e Mobilità	1.833,0	2.295,0	1.095,7	125,2	47,7	59,8
Totale PON e POR FESR	25.110,1	32.939,6	17.659,4	131,2	53,6	70,3
Aprile 2016						
PON Reti e Mobilità	1.833,0	2.356,9	1.791,0	128,6	76,0	97,7
Totale PON e POR FESR	24.529,7	36.361,6	23.476,3	148,2	64,6	95,7
Aprile 2017						
PON Reti e Mobilità	1.833,0	1.931,9	1.817,7	105,4	94,1	99,2
Totale PON e POR FESR	24.529,7	36.277,8	25.486,6	147,9	70,3	103,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati IGRUE - RGS (aggiornamento a aprile 2017).

2014-2020 sembrano tuttavia confermarsi le difficoltà attuative riscontrate nel precedente ciclo 2007-2013.

Secondo il rapporto Finale di Esecuzione del PON Reti e Mobilità 2007-2013, sugli 1,8 miliardi di euro riprogrammati nelle cinque regioni meridionali «Convergenza» (Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia) si registrano ad aprile 2017 impegni per 1,9 miliardi (pari al 105,4% degli stanziamenti) e pagamenti pari a 1,8 miliardi di euro (99,2% degli stanziamenti).

Il risultato esclude sostanziali perdite di finanziamento, anche se ottenuto con una consistente riduzione degli stanziamenti originari (-33,3%) e un parziale incremento del tasso di cofinanziamento comunitario. Il livello di attuazione del PON Reti e Mobilità si è rivelato alla fine inferiore, anche se di poco, a quello complessivo degli interventi cofinanziati dal FESR (mentre per quasi tutto il periodo di programmazione si è registrata una tendenza opposta), ma in entrambi i casi la riduzione degli investimenti, rispetto a quelli previsti, è stata sensibile.

Il completamento del PON Reti e Mobilità 2007-2013 è stato possibile con il ricorso alla c.d. «fasizzazione» della realizzazione dei grandi progetti previsti, la cui incompleta attuazione avrebbe prodotto la perdita del finanziamento inutilizzato. La regolamentazione comunitaria consente, infatti, di concludere l'attuazione della parte residua dei grandi progetti nel successivo ciclo di programmazione 2014-2020, per cui nell'attuale PON Infrastrutture e Reti saranno completati due interventi por-

TAB. 4. *PON Infrastrutture e Reti 2014-2020*

Assi prioritari	Milioni di euro					Indici di attuazione (%)		
	Stanziamenti			Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegno (b/a)	Utilizzo (c/b)	Impiego (c/a)
	FESR	Nazionali	Totali (a)					
Investimenti multimodali TEN-T	821,2	273,7	1.095,0	544,6	52,8	49,7	9,7	4,8
Sistemi di trasporto sostenibili	513,2	171,1	684,2	192,3	16,9	28,1	8,8	2,5
Assistenza tecnica	48,4	16,1	64,5	31,1	1,4	48,2	4,5	2,2
Totale	1.382,8	460,9	1.843,7	768,0	71,1	41,7	9,3	3,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, giugno 2017.

TAB. 5. *Programmazione 2014-2020 dell'OT 7 - Mobilità sostenibile di persone e merci (milioni di euro)*

Programmi e interventi	FESR	Risorse nazionali	Totale
POR Campania	156	68	224
POR Puglia	231	231	462
POR Basilicata	31	36	67
POR Calabria	168	56	224
POR Sicilia	509	175	684
Totale POR Regioni meno sviluppate	1.095	566	1.661
PON Infrastrutture e Reti	1.334	445	1.779
TOTALE 2014-2020	2.429	1.011	3.440
PON Reti e Mobilità 2007-2013 – II fase (*)	–	617	617
TOTALE OT 7 Regioni meno sviluppate	2.429	1.628	4.057

(*) Si tratta delle opere del periodo 2007-2013 da completare nel 2014-2020, che formano i c.d. Programmi Operativi Complementari (POC).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati PON e POR FESR.

tuali e sei ferroviari del precedente ciclo¹¹, per un importo pari a 616,8 milioni di euro (a fronte di una spesa complessiva di 1,1 miliardi di euro, realizzata nella programmazione 2007-2013 per 470 milioni).

Al PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 per le cinque regioni meno sviluppate (ex Obiettivo «Convergenza») sono stati destinati 1.382,8 milioni di euro dei 2.473,5 milioni assegnati dall'Accordo di Partenariato per l'Italia all'Obiettivo Tematico-OT 7 (*Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*) (Tab. 4).

Il PON Infrastrutture e Reti si inserisce in una strategia di riequilibrio del sistema dei trasporti italiano, con interventi che escludono il settore stradale e si concentrano sul sistema ferroviario, sulle infrastrutture portuali e sui sistemi di trasporto intelligenti.

La struttura portante di riferimento programmatico si basa sulle c.d. Aree Logistiche Integrate (ALI), che ricalcano il disegno logistico complessivo già tracciato dal PNSPL e sono centrate sullo sviluppo dell'intermodalità e della co-modalità,

¹¹ Porto di Salerno-Collegamenti ferroviari e stradali - Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest - I e II lotto; Porto di Augusta-Potenziamento del Porto commerciale di Augusta; Raddoppio Palermo-Messina-Tratta Fiumetorto-Ogliastro; Metaponto-Sibari-Paola (Bivio S. Antonello): Fase prioritaria; Potenzamento tecnologico nodo di Napoli; Raddoppio Bari-S. Andrea Bitetto; Velocizzazione Catania-Siracusa-Tratta Bicocca-Targia; Nodo ferroviario di Palermo: tratta La Malfa/EMS-Carini.

utilizzando anche la leva regolatoria della semplificazione amministrativa (Sportelli Unici Doganali e *Fast Corridor*, Sportelli Unici Amministrativi, ...) e l'utilizzo di tecnologie informatiche e digitali.

Anche i POR prevedono interventi infrastrutturali che utilizzano le residue risorse assegnate all'OT 7; nel complesso, la programmazione 2014-2020 attivata dal FESR nelle infrastrutture ammonta così a 4,1 miliardi di euro.

Lo stato di attuazione a giugno 2017 risulta, come era da attendersi, molto limitato, nonostante la presenza nell'Asse I (Investimenti multimodali TEN-T) dei c.d. «progetti a cavallo» (cioè i grandi progetti non completati della programmazione 2007-2013 cui si è accennato prima), che hanno portato l'indice di impegno (impegni/stanzamenti) dell'Asse al 49,7% e quello complessivo al 41,7%; ma il livello di impiego (pagamenti/stanzamenti) risulta modesto, con appena il 4,8% per l'Asse I e il 3,9% complessivo.

Si tratta di risorse di rilevante entità, che dovrebbero sommarsi al resto della programmazione finanziaria nazionale. Riguardo alla efficacia delle azioni, giova sempre ricordare quanto sia determinante, per l'attuazione e il tempestivo impiego delle risorse, l'efficienza delle amministrazioni responsabili e la qualità dei progetti.

4. LA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

4.1. *Dalla ex Legge Obiettivo al primo Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)*

Con l'entrata in vigore del nuovo CCP (D.Lgs. 50/2016), la successiva revisione (D.Lgs. 56/2017) e la presentazione dell'Allegato Infrastrutture «Connettere l'Italia» al DEF 2017, l'esperienza della Legge Obiettivo (L. 443/2001) è stata definitivamente conclusa e superata e, con essa, anche quella del PIS, il principale e più consistente contenitore della politica infrastrutturale nazionale avviato nel 2002. Per tale motivo, l'Allegato Infrastrutture al DEF 2017 ha dichiarato il venir meno de «l'obbligo normativo di predisporre l'aggiornamento annuale» del PIS, avendo «l'obiettivo generale di razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica in infrastrutture», attraverso lo strumento della valutazione¹².

Altro aspetto rilevante è che l'Allegato sostanzialmente rinvia l'adozione del PGTL (art. 201, comma 2, CCP), prevedendo di includere nel primo DPP (art. 201, comma 3, CCP) «anche le linee strategiche e di indirizzo del settore dei trasporti e delle infrastrutture», già contenute nel documento strategico *Connettere l'Italia*, diffuso dal MIT nel 2016, cioè il quadro di riferimento dal quale sono maturate le diverse linee settoriali di sviluppo della politica dei trasporti. Il

¹² A tale scopo, il MIT ha adottato dapprima (novembre 2016) il documento *Infrastrutture utili. Guida operativa alla valutazione ex ante degli investimenti pubblici* e poi (giugno 2017), in attuazione del D.Lgs. 228/2011, le *Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche*, approvate dal CIPE che definiscono le procedure e i criteri per la valutazione *ex ante* e la selezione degli interventi da includere nel DPP (cfr. <https://www.mit.gov.it/node/5272>).

TAB. 6. *Inquadramento programmatico delle opere del PIS 2016*

Opere	Miliardi di euro	Distribuzione %	
		Parziale	Totale
Prioritarie			
Con delibera CIPE	74,3	82,9	26,7
Senza delibera CIPE	15,3	17,1	5,5
Totale	89,6	100,0	32,2
Non prioritarie			
Con delibera CIPE	74,0	39,2	26,6
Senza delibera CIPE	114,6	60,8	41,2
Totale	188,6	100,0	67,8
Totale PIS 2016			
Con delibera CIPE	148,3	53,3	
Senza delibera CIPE	129,9	46,7	
Totale	278,2	100,0	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016. Nota di Sintesi*, marzo 2017.

primo DPP dovrebbe, quindi, essere chiamato a rappresentare la programmazione di riferimento nella quale far confluire le linee strategiche delle infrastrutture e dei trasporti, le priorità strategiche di investimento del DEF 2015, gli altri interventi del PIS a seguito di valutazione *ex ante* e *project review* e vari programmi di intervento (quali la manutenzione stradale, la digitalizzazione delle infrastrutture, ...).

In attesa del DPP, le informazioni disponibili sullo stato e l'evoluzione della programmazione infrastrutturale, con il superamento del quadro di riferimento della legge Obiettivo, sono meno ricche che in passato. Infatti, oltre alla mancata pubblicazione del Rapporto annuale sull'attuazione della programmazione della *ex* Legge Obiettivo e del successivo PIS, nell'Allegato al DEF 2017, come precedentemente anticipato, manca qualsiasi riferimento sull'attuazione delle priorità strategiche di intervento degli Allegati ai DEF 2015 e 2016.

Tuttavia, è possibile svolgere un'analisi degli interventi infrastrutturali consultando la banca dati curata dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, accessibile dal portale dedicato al Sistema Informativo Legge Opere Strategiche (SILOS); il Servizio, infatti, ha pubblicato due aggiornamenti sullo stato di avanzamento degli interventi strategici: a dicembre 2016 e a maggio 2017.

Rispetto al 10° Rapporto pubblicato lo scorso anno, il Servizio Studi della Camera restringe il perimetro della potenziale programmazione a cui dovrebbe fare riferimento il DPP¹³ a:

- venticinque opere «prioritarie» previste dall'Allegato al DEF, per un ammontare di 89,6 miliardi di euro;
- altre opere «non prioritarie», per un ammontare di 188,6 miliardi di euro, che conservano una loro rilevanza programmatica, oltre che giuridica, riferita ai contrat-

¹³ Cfr. Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016. Nota di Sintesi*, marzo 2017.

TAB. 7. *Stato di avanzamento delle opere del PIS 2016*

Avanzamento delle opere	Milioni di euro			Distribuzione %		
	Prioritarie	Non prioritarie	Totale	Prioritarie	Non prioritarie	Totale
Progettazione	24.792	126.372	151.164	27,7	67,0	54,3
In gara	3.247	14.872	18.119	3,6	7,9	6,5
Aggiudicati	0	6.601	6.601	0,0	3,5	2,4
Con contratto	16.489	5.500	21.989	18,4	2,9	7,9
In corso	29.009	12.779	41.788	32,4	6,8	15,0
Ultimati	15.823	20.524	36.347	17,7	10,9	13,1
Altro	211	1.946	2.157	0,2	1,0	0,8
Totale	89.571	188.594	278.165	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016. Nota di Sintesi*, marzo 2017.

TAB. 8. *Opere ultimate e da ultimare (a) del PIS 2016*

Opere	Ultimate	Da ultimare		Totale
		Con OGV	Senza OGV	
Miliardi di euro				
Prioritarie	15,8	45,5	28,2	89,5
Non prioritarie	20,5	18,3	149,8	188,6
Totale	36,3	63,8	178,0	278,1
Distribuzione %				
Prioritarie	17,7	50,8	31,5	100,0
Non prioritarie	10,9	9,7	79,4	100,0
Totale	13,1	22,9	64,0	100,0

(a) Per opere «con OGV» si intendono quelle in corso, cioè in esecuzione e con contratto approvato e in attesa di avvio dei lavori; sono classificate come opere «senza OGV» quelle in progettazione, in gara, aggiudicate, con avanzamento misto, con contratto risolto o prive di informazioni sull'avanzamento.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016. Nota di Sintesi*, marzo 2017.

ti e agli affidamenti già definiti, ossia ad «obbligazioni giuridicamente vincolanti» (OGV), soprattutto con riferimento a quelle deliberate dal CIPE e in corso di realizzazione, ma anche a quelle da inserire tra le opere prioritarie, a seguito di valutazioni e «di un approfondito confronto con le Regioni».

Tali opere censite nel SILOS prevedono una spesa di 278,2 miliardi di euro; a fine 2016 risultano ultimate opere per 36,3 miliardi di euro (13,1%), di cui 15,8 miliardi di opere prioritarie (17,7% del relativo totale) e 20,5 miliardi di opere non prioritarie (10,9%). Ben il 46,7% delle opere (quasi 130 miliardi di euro) è sprovvisto di delibera CIPE, di cui 15,3 miliardi di euro (17,1%) per opere prioritarie e 114,6 miliardi (60,8%) per quelle non prioritarie.

Consistente è la quota di opere ancora in corso di progettazione, per complessivi 151,2 miliardi di euro (54,3%); di queste, 24,8 miliardi sono per opere prioritarie (27,7%) e 126,4 miliardi per opere non prioritarie (67%).

Dal punto di vista delle effettive possibilità di realizzazione, solo quelle con OGV (cioè con contratto approvato o in corso di esecuzione) dovrebbero essere relativamente certe di giungere ad ultimazione, mentre quelle prive di OGV, che am-

TAB. 9. *Inquadramento settoriale delle opere del PIS 2016*

Settori di investimento	Milioni di euro			Distribuzione %		
	Prioritarie	Non prioritarie	Totale	Prioritarie	Non prioritarie	Totale
Ferrovie	41.082	112.180	153.262	45,9	59,5	55,1
Strade	28.054	55.842	83.896	31,3	29,6	30,2
Metropolitane	14.941	6.984	21.925	16,7	3,7	7,9
Altri trasporti	0,0	6.959	6.959	0,0	3,7	2,5
Energia	0,0	2.346	2.346	0,0	1,2	0,8
Reti idriche	0,0	2.415	2.415	0,0	1,3	0,9
Mo.S.E.	5.493	0,0	5.493	6,1	0,0	2,0
Altre	0,0	1.869	1.869	0,0	1,0	0,7
Totale	89.570	188.595	278.165	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016. Nota di Sintesi*, marzo 2017.

montano a 178 miliardi di euro (il 64% del totale), lo sono meno, soprattutto quelle ancora in corso di progettazione.

La gran parte delle opere senza OGV sono quelle per ora classificate come non prioritarie e ammontano a quasi 150 miliardi di euro e rappresentano ben il 79,4% del relativo totale, mentre quelle con OGV ammontano ad appena 18,3 miliardi di euro.

Anche tra le opere prioritarie si rilevano 28,2 miliardi di euro senza OGV, pari al 31,5% del loro totale, ma quelle con OGV ammontano a 45,5 miliardi di euro, cioè più della metà delle opere prioritarie.

Quanto ai settori di investimento, ben 153,3 miliardi di euro (55,1% del totale) interessano opere ferroviarie, di cui 41,1 miliardi per opere prioritarie e 112,2 miliardi per quelle non prioritarie.

Rilevante anche la quota destinata al settore stradale, con 83,9 miliardi di euro (30,2%), di cui 28,1 miliardi di opere prioritarie e 55,8 miliardi non prioritarie. Di rilievo risulta anche la quota attribuita alle metropolitane, con 21,9 miliardi di euro (7,9%). Le opere prioritarie si rinvencono solo in questi tre settori (cui si deve aggiungere il Mo.S.E., per 5,5 miliardi di euro), mentre tra quelle non prioritarie sono presenti non solo altri settori del trasporto (porti, aeroporti, TPL, ...), ma anche l'energia e le reti idriche.

Il completamento dell'articolazione settoriale delle priorità rappresenta uno dei profili di maggiore rilievo del prossimo DPP, in quanto derivato dai diversi sviluppi tematici svolti negli ultimi due anni dalle strutture ministeriali, con il coinvolgimento, spesso qualificato e positivo, delle rappresentanze economiche interessate.

Altro aspetto rilevante del completamento della base strategica e programmatica del DPP è quello finanziario e, soprattutto, territoriale. Non a caso, il successivo aggiornamento della Camera dei Deputati a maggio 2017 si concentra su questi due profili, a fronte di variazioni minimali del perimetro degli interventi (per un costo complessivo di 277,8 miliardi, rispetto ai 278,2 di fine 2016) e più consistenti delle risorse disponibili (151,5 miliardi rispetto ai precedenti 145,9).

TAB. 10. *Distribuzione territoriale e copertura finanziaria delle opere del PIS 2016*

Ripartizioni territoriali	Disponibilità	Fabbisogno	Costo	Disponibilità	Fabbisogno	Costo	Disponibilità	Fabbisogno	Costo
	Miliardi di euro			Ripartizione territoriale (%)			Ripartizione finanziaria (%)		
Centro-Nord	101,6	88,1	189,6	67,0	69,7	68,2	53,6	46,4	100,0
Mezzogiorno	48,2	38,2	86,4	31,8	30,2	31,1	55,8	44,2	100,0
NR	1,8	0,1	1,9	1,2	0,1	0,7	96,4	3,6	100,0
Italia	151,5	126,3	277,8	100,0	100,0	100,0	54,5	45,5	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Risorse disponibili e ripartizione territoriale (aggiornamento al 31 maggio 2017)*, luglio 2017.

I costi si distribuiscono per il 68,2% (189,6 miliardi di euro) nel Centro-Nord e per il 31,1% (86,4 miliardi) nel Mezzogiorno (un residuo di 1,9 miliardi risulta territorialmente non imputabile).

Dal punto di vista dell'informazione utile all'analisi, va segnalato che a fronte della rilevanza delle risorse complessivamente disponibili (151,5 miliardi) non si tiene conto delle opere ultimate, pari a un costo di 36,3 miliardi di euro, per cui le risorse effettivamente disponibili dovrebbero ammontare a 115,2 miliardi.

Ad ogni modo, i 151,5 miliardi di euro di risorse disponibili sono pari al 54,5% dei 277,8 dei costi stimati di investimento e risultano distribuite territorialmente in misura simile a questi ultimi (31,8% nel Mezzogiorno e 67,8% nel Centro-Nord). Sul piano territoriale i costi non rispecchiano una distribuzione degli interventi coerente con popolazione e superficie territoriale, ma soprattutto appaiono non propriamente orientate a favorire un riequilibrio delle dotazioni fisiche, confermando quindi un orientamento di fondo che tende più a seguire la domanda (livello di sviluppo economico conseguito) che crearla, grazie ad una più diffusa e migliore dotazione fisica.

Le risorse disponibili, distribuite tra ambiti di programmazione, sono concentrate nelle opere non prioritarie per 85,9 miliardi di euro (56,7%, di cui il 31,7% deliberate dal CIPE); sul piano territoriale, le disponibilità finanziarie si concentrano per il 31,8% (48,2 miliardi) nel Mezzogiorno e per il 67% (101,6 miliardi) nel Centro-Nord, ma nelle opere prioritarie la quota del Mezzogiorno risulta un po' più elevata, cioè pari al 36,9% (24,2 miliardi su 65,6).

Riguardo la fonte delle risorse disponibili, dei 151,5 miliardi di euro complessivi 98,7 miliardi (65,1%) sono di origine pubblica e 52,9 miliardi privata (34,9%), quasi tutti ascrivibili a interventi autostradali e concentrati nel Centro-Nord (93,6%). Le risorse pubbliche risultano invece maggiormente coerenti con le esigenze di sostegno di investimenti con scarsa possibilità di utilizzo di rientri da domanda, particolarmente evidenti in settori come quello ferroviario e in aree meno sviluppate.

Nel Mezzogiorno, infatti, le risorse pubbliche complessivamente disponibili sono il 45,5% (44,9 miliardi) di quelle totali e coprono gli investimenti previsti in tale area per il 52,8%. Diversamente, le risorse pubbliche destinate al Centro-Nord sono il 52,8% (52,1 miliardi di euro) di quelle totali, a copertura però di solo il

TAB. 11. *Distribuzione territoriale e programmatica delle risorse disponibili per le opere del PIS 2016*

Opere	Miliardi di euro				Ripartizione programmatica (%)				Ripartizione territoriale (%)			
	Centro-Nord		Mezzogiorno		Totale		Centro-Nord		Mezzogiorno		Totale	
Prioritarie	41,4	24,2	0,0	65,6		50,3	40,8	0,0	63,1	36,9	43,3	0,0
Non prioritarie – Delibera CIPE	35,1	12,4	0,6	48,0		25,6	34,5	34,5	73,0	25,7	31,7	1,3
Non prioritarie – Altre	25,1	11,6	1,2	37,9		24,1	24,7	65,5	66,3	30,6	25,0	3,1
Totale	101,6	48,2	1,8	151,5		100,0	100,0	100,0	67,0	31,8	100,0	1,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Risorse disponibili e ripartizione territoriale (aggiornamento al 31 maggio 2017)*, luglio 2017.

TAB. 12. *Distribuzione territoriale e finanziaria delle risorse e dei costi delle opere del PIS 2016*

Ripartizioni territoriali	Risorse disponibili			Fabbisogno	Totale costi
	Pubbliche	Private	Totali		
Miliardi di euro					
Centro-Nord	52,1	49,4	101,6	88,1	189,6
Mezzogiorno	44,9	3,2	48,2	38,2	86,4
NR	1,6	0,2	1,8	0,1	1,9
Italia	98,7	52,9	151,5	126,3	277,8
Ripartizione territoriale (%)					
Centro-Nord	52,8	93,6	67,0	69,7	68,2
Mezzogiorno	45,5	6,1	31,8	30,2	31,1
NR	1,6	0,3	1,2	0,1	0,7
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ripartizione finanziaria (%)					
Centro-Nord	27,5	26,1	53,6	46,4	100,0
Mezzogiorno	52,0	3,7	55,8	44,2	100,0
NR	86,8	9,6	96,4	3,6	100,0
Italia	35,5	19,0	54,5	45,5	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Risorse disponibili e ripartizione territoriale (aggiornamento al 31 maggio 2017)*, luglio 2017.

27,5% degli investimenti complessivi in quest'area, che sono invece coperti per il 26,1% da risorse private.

I fabbisogni ammontano, nel complesso, a 126,3 miliardi di euro e si distribuiscono per 88,1 miliardi (69,7%) nel Centro-Nord e per 38,2 miliardi nel Mezzogiorno (30,2%); nella prima area rappresentano il 46,4% degli investimenti e nella seconda il 44,2%.

Rispetto al 10° Rapporto annuale della Commissione Ambiente della Camera, i dati pubblicati nel 2017 dal Servizio Studi non contengono elementi sufficientemente utili all'analisi dell'attuazione, soprattutto a livello territoriale. Sono desumibili solo alcune informazioni riguardanti lo stato a fine 2016 delle opere complessivamente comprese nel PIS, mentre l'analisi a livello territoriale risulta possibile solo per quelle prioritarie indicate dagli Allegati ai DEF 2015 e 2016.

Le opere del PIS, come già detto, a fine 2016 risultano ultimate per 36,3 miliardi di euro, pari al 13,1% dei 278,2 miliardi di investimenti stimati; le opere non prioritarie ultimate ammontano a 20,5 miliardi di euro, pari al 10,9% dei 188,7 miliardi dei relativi investimenti. Le opere prioritarie risultano invece ultimate per 15,8 miliardi, pari al 17,7% dei relativi investimenti; il dato evidenzia uno stato attuativo più avanzato delle opere prioritarie, confermato anche da quelli relativi alle altre fasi di attuazione: le opere «senza contratto» (che comprendono tutte fasi anteriori all'approvazione del contratto, come progettazione, gara e aggiudicazione, e quelle non classificabili) rappresentano infatti il 31,5% (28,2 miliardi) degli investimenti totali delle opere prioritarie e ben il 79,4% (149,8 miliardi) di quelle non prioritarie.

Le opere con contratto e non ancora avviate ammontano al 18,4% (16,5 miliardi) degli investimenti di quelle prioritarie e ad appena al 2,9% (5,5 miliardi) di quelle non prioritarie; analoga la situazione delle opere in corso di esecuzione, che

TAB. 13. Stato di attuazione delle opere a livello territoriale e complessivo del PIS 2016

Ripartizioni territoriali e livelli programmatici	Non avviate		In corso	Ultimate	Totale
	Senza contratto	Con contratto			
Miliardi di euro					
Prioritarie	28,2	16,5	29,0	15,8	89,5
– Mezzogiorno	18,5	1,9	6,8	8,7	35,9
– Centro-Nord	9,7	14,6	22,2	7,1	53,6
Non prioritarie	149,8	5,5	12,8	20,5	188,7
Totale PIS 2016	178,0	22,0	41,8	36,3	278,2
Distribuzione territoriale (%)					
Prioritarie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– Mezzogiorno	65,6	11,5	23,4	55,1	40,1
– Centro-Nord	34,4	88,5	76,6	44,9	59,9
Distribuzione attuativa opere prioritarie (%)					
Mezzogiorno	51,5	5,3	18,9	24,2	100,0
Centro-Nord	18,1	27,2	41,4	13,2	100,0
Distribuzione attuativa opere PIS 2016 (%)					
Prioritarie	31,5	18,4	32,4	17,7	100,0
Non prioritarie	79,4	2,9	6,8	10,9	100,0
Totale PIS 2016	64,0	7,9	15,0	13,1	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016. Nota di Sintesi*, marzo 2017.

ammontano al 32,4% (29 miliardi) di quelle prioritarie e solo al 6,8% (12,8 miliardi) di quelle non prioritarie.

È evidente che la selezione delle opere strategiche prioritarie ha tenuto conto del loro stato di avanzamento, oltre che della disponibilità di risorse, relativamente maggiore rispetto alle altre opere del PIS. Ciò ha consentito un ritmo attuativo relativamente più veloce delle prime rispetto alle seconde, ma con effetti complessivi e territoriali limitatamente apprezzabili. Un confronto rispetto ai dati di avanzamento a fine 2015, pur facendo riferimento ad importi leggermente diversi, conferma questa conclusione¹⁴.

A fine 2016, le opere ultimate del PIS nel suo complesso registrano un incremento rispetto all'anno precedente di 7,5 miliardi (+26,2%); un risultato certamente positivo, che è frutto di un incremento delle ultimazioni di 2,4 miliardi per le opere non prioritarie (+13,5% rispetto al 2015) e di 5,1 miliardi per quelle prioritarie (+47,7%).

Ampliando il confronto sulle varie fasi attuative, si evidenzia la sostanziale stasi (appena -0,1% di variazione) delle opere non prioritarie non avviate e prive di contratto approvato (cioè in fase di progettazione o di gara) e, quindi, non passate alle fasi successive, che a fine 2016 ammontano a 149,8 miliardi di euro, cioè il 79,4% degli investimenti stimati. La variazione delle opere prioritarie nella stessa

¹⁴ Nel 10° Rapporto della Commissione Ambiente (e nel DEF 2016), su dati rilevati a fine 2015, gli investimenti per opere prioritarie ammontavano a 90,1 miliardi, mentre i dati del Servizio Studi della Camera a fine 2016 riportano un totale di 89,5 miliardi di euro. Anche il PIS a fine 2015 evidenziava investimenti per 278,9 miliardi, mentre a fine 2016 per 278,2 miliardi.

TAB. 14. *Stato di attuazione delle opere prioritarie a livello territoriale e complessivo del PIS - confronto 2015-2016*

Ripartizioni territoriali e livelli programmatici	Non avviate		In corso	Ultimate	Totale
	Senza contratto	Con contratto			
Miliardi di euro (2016)					
Prioritarie	28,2	16,5	29,0	15,8	89,5
– Mezzogiorno	18,5	1,9	6,8	8,7	35,9
– Centro-Nord	9,7	14,6	22,2	7,1	53,6
Non prioritarie	149,8	5,5	12,8	20,5	188,7
Totale PIS	178,0	22,0	41,8	36,3	278,2
Miliardi di euro (2015)					
Prioritarie	30,0	17,1	32,3	10,7	90,1
– Mezzogiorno	18,4	1,8	7,7	7,7	35,6
– Centro-Nord	11,7	15,2	24,6	3,0	54,5
Non prioritarie	150,0	6,3	14,4	18,1	188,8
Totale PIS	180,0	23,4	46,7	28,8	278,9
Variazione % (2015-2016)					
Prioritarie	-6,0	-3,5	-10,2	47,7	-0,7
– Mezzogiorno	0,5	5,6	-11,7	13,0	0,8
– Centro-Nord	-17,1	-3,9	-9,8	136,7	-1,7
Non prioritarie	-0,1	-12,9	-11,2	13,5	-0,1
Totale PIS	-1,1	-6,0	-10,5	26,2	-0,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Camera dei Deputati - Servizio Studi, *Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016. Nota di Sintesi*, marzo 2017, e *Le infrastrutture strategiche - Dalla «legge obiettivo» alle opere prioritarie*, 10° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, maggio 2016.

fase di attuazione risulta più significativa (-6%, da 30 a 28,2 miliardi di euro), ma certo non entusiasmante. Anche gli investimenti con contratto approvato presentano variazioni (assolute e relative) contenute per tutte le opere del PIS, prioritarie e non prioritarie, mentre più consistente è la variazione delle opere che si trovano nella fase esecutiva, che ha poi prodotto il citato incremento delle ultimazioni.

Dall'analisi emerge complessivamente una evidente lentezza attuativa, poiché la quota delle opere non avviate (sostanzialmente prive di progettazione) stenta a ridimensionarsi, per cui il processo attuativo vive prevalentemente degli avanzamenti maturati negli anni precedenti, ma procede con evidente difficoltà, pur potendo contare su consistenti importi di investimento in corso di esecuzione, soprattutto per le opere prioritarie (passate da 32,3 a 29 miliardi di euro), meno per quelle non prioritarie (da 14,4 a 12,8 miliardi).

Se, dunque, si conferma parzialmente la capacità realizzativa relativamente maggiore per le opere prioritarie, allo stesso tempo emerge una differenza sensibile in tale contesto programmatico tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Dei 5,1 miliardi di opere completate a fine 2016, solo 1 miliardo risulta localizzato nel Mezzogiorno a fronte dei 4 miliardi nel Centro-Nord.

La realizzazione delle opere prioritarie nel Mezzogiorno assume caratteristiche del tutto assimilabili a quelle evidenziate per le opere non prioritarie. La quota di investimenti senza contratto (cioè sostanzialmente ancora in fase di progettazione) ammonta a 18,5 miliardi di euro, pari al 51,5% del totale, mentre nel Centro-Nord è di 9,7 miliardi, cioè il 18,1% del totale degli investimenti localizzati nell'area.

Nel Mezzogiorno, gli investimenti con contratto approvato sono di appena 1,9 miliardi (5,3%), mentre quelli in corso sono 6,8 miliardi (18,9%). Nel Centro-Nord, invece, le opere con contratto approvato ammontano a 14,6 miliardi (27,2%), quelle in corso a 22,2 miliardi (41,4%).

Il Mezzogiorno mantiene a fine 2016 un tasso più elevato di ultimazione di opere prioritarie (24,2%) rispetto al Centro-Nord (13,2%), ma a fine 2015 la distanza era molto più rilevante (21,6% contro 5,5%) e le rispettive dinamiche attuative confermano quanto già rilevato nel passato, cioè che il Mezzogiorno si alimenta prevalentemente di una (limitata) progettazione pregressa, che sta lentamente avvicinandosi verso il completamento (degli 8,7 miliardi di investimenti ultimati a fine 2016, ben 6,9 miliardi riguardano la ex A3 Salerno-Reggio Calabria, ora ribattezzata Autostrada del Mediterraneo), mentre il Centro-Nord gode di una progettazione relativamente più recente e di un processo attuativo molto più dinamico.

In sostanza, l'attuazione del PIS nel Mezzogiorno è relativamente ferma, nonostante il fatto che possa contare su un ammontare di risorse pubbliche pari a 44,9 miliardi, di cui 22,9 miliardi per opere prioritarie, cui si aggiungono solo 6,1 miliardi di finanziamenti privati. Diversamente, il Centro-Nord può contare su 52 miliardi di risorse pubbliche, di cui 32,4 miliardi per opere prioritarie, cui vanno aggiunti 49,4 miliardi di euro di finanziamenti privati.

Poiché nel PIS converge la gran parte degli investimenti infrastrutturali previsti dai vari ambiti di programmazione, non solo del FSC, ma in parte anche comunitaria, i relativi dati di attuazione spiegano agevolmente l'andamento declinante della spesa infrastrutturale del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno.

L'abbondanza di risorse pubbliche disponibili non rappresenta (e non ha mai rappresentato) un risultato in sé, come spesso emerge dall'informazione politica e pubblica, bensì una potenzialità, che deve necessariamente fare i conti con l'efficienza attuativa e con i vincoli di finanza pubblica, che rappresentano le principali cause della difficile uscita da un declino infrastrutturale che sta fortemente indebolendo il Mezzogiorno e le sue prospettive di sviluppo, mentre il resto del Paese, pur con evidenti difficoltà, riesce a sfruttare meglio i margini effettivi di spesa che il bilancio pubblico consente.

4.2. La programmazione finanziaria per investimenti pubblici e infrastrutture

Dopo l'entrata in vigore del nuovo CCP (D.Lgs. 50/2016 e la sua recente revisione D.Lgs. 56/2017), la politica infrastrutturale dovrebbe trovare una nuova sintesi nel DPP, nel quale, come già evidenziato, dovranno convergere, insieme alle priorità strategiche già poste dall'Allegato al DEF, altri interventi da selezionare tra quelli non prioritari del PIS e quelli emersi dalle varie pianificazioni di settore (già approvate o in corso di elaborazione), di sviluppo territoriale e da eventuali nuove proposte avanzate da regioni ed enti locali. Il DPP dovrebbe inoltre anticipare gli orientamenti strategici di politica dei trasporti che saranno sviluppati nel nuovo PGTL.

Questo sintetico schema operativo è già il frutto di adattamenti avvenuti in corso d'opera, rispetto alle fasi programmatiche dettate dal nuovo CCP, che hanno indotto a procedere per ambiti programmatici, da mettere poi a sistema e in coerenza. Non sarà, come già accennato, un esercizio semplice, perché le razionalizzazioni e le integrazioni *ex post* di ambiti (settoriali) e profili (territoriali) di programmazione sviluppatasi autonomamente, pur tenendo conto di una comune base strategica dettata dagli assetti infrastrutturali e di coesione territoriale di livello comunitario (e recepiti nello SNIT), comportano sempre delle scelte (e anche rinunce o rinvii).

A sostegno della politica infrastrutturale si è anche formato progressivamente un quadro finanziario con un orizzonte temporale che, per alcune linee di finanza pubblica, arriva al 2030 e oltre, ma che in gran parte risulta già definito fino al 2020, con riferimento soprattutto alla programmazione del FESR e del FSC.

Anche se su un orizzonte di lungo termine, la programmazione finanziaria dedicata alla politica infrastrutturale comunque viene annualmente verificata e (quasi sistematicamente) ridefinita dalla legislazione finanziaria annuale, dalle sue previsioni macro (DEF) e dalle sue attuazioni contabili (Legge di Bilancio), che determinano il quadro complessivo degli investimenti pubblici e del loro impiego in ambito infrastrutturale, come è del resto avvenuto per l'esercizio in corso.

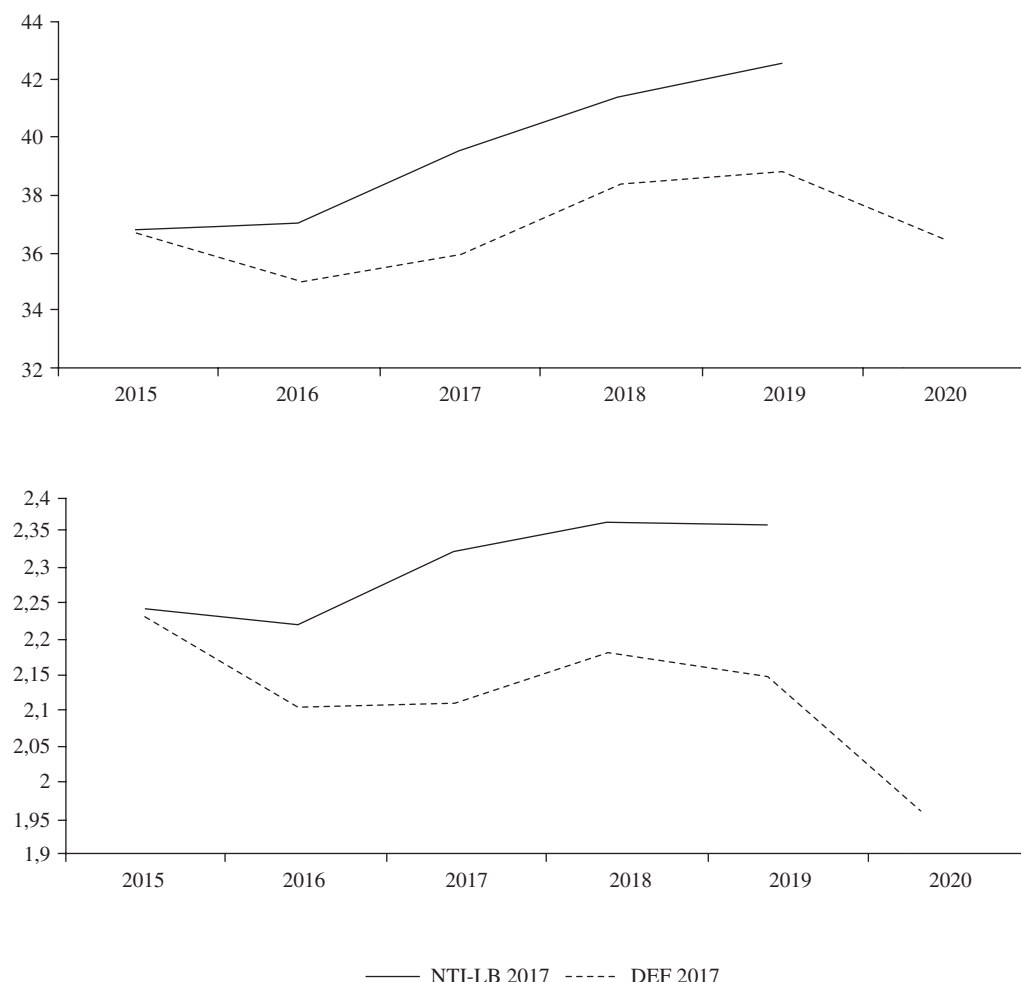
4.2.1. *Le risorse per investimenti pubblici*

Rispetto al DEF 2016, la presentazione della successiva Legge di Bilancio (LB) 2017 aveva sensibilmente ridimensionato le previsioni di aumento della spesa in c/capitale e per investimenti fissi lordi della P.A. Il DEF 2017 ha sostanzialmente confermato la mancata ripresa degli investimenti pubblici ed è stato pertanto rimodulato l'intero percorso originariamente previsto, anche rispetto a quello riportato nella Nota Tecnico Illustrativa (NTI) della LB 2017 (a seguito della sua approvazione definitiva). Tale andamento potrebbe comportare anche impreviste riconsiderazioni da parte delle autorità comunitarie sulle deroghe al percorso verso il pareggio di bilancio, concesse proprio in relazione alla capacità di mantenere il livello di spesa per investimenti pubblici¹⁵.

Questo risultato è dovuto, soprattutto, al consuntivo 2016 della spesa per investimenti fissi lordi, che ha registrato una sensibile riduzione di 1,7 miliardi (-4,5% sul 2015), rispetto alla contenuta crescita prevista nel quadro programmatico della NTI (+0,9%). Tale correzione ha «segnato» un sostanziale scostamento dalle previ-

¹⁵ Il calo degli investimenti fissi lordi della P.A. nel 2016 potrebbe anche mettere in discussione il rispetto delle condizioni poste per usufruire della c.d. «clausola investimenti» (pari allo 0,25% del PIL). Sul tema, il DEF 2017 si appella ad una nozione più ampia dell'aggregato di spesa da considerare ai fini del rispetto delle condizioni poste, includendovi anche i «contributi agli investimenti» (come quelli per la banda ultra larga, le reti ferroviarie, ...), e ad una considerazione delle fluttuazioni di spesa della programmazione finanziata dall'UE. Probabilmente, questo tema sarà oggetto di confronto con la Commissione europea, in quanto un'interpretazione restrittiva della clausola potrebbe incidere direttamente sui saldi di bilancio e richiedere un'eventuale manovra correttiva.

FIG. 3. *Investimenti fissi lordi della P.A. in miliardi di euro (grafico in alto) e in rapporto al PIL (grafico in basso)*



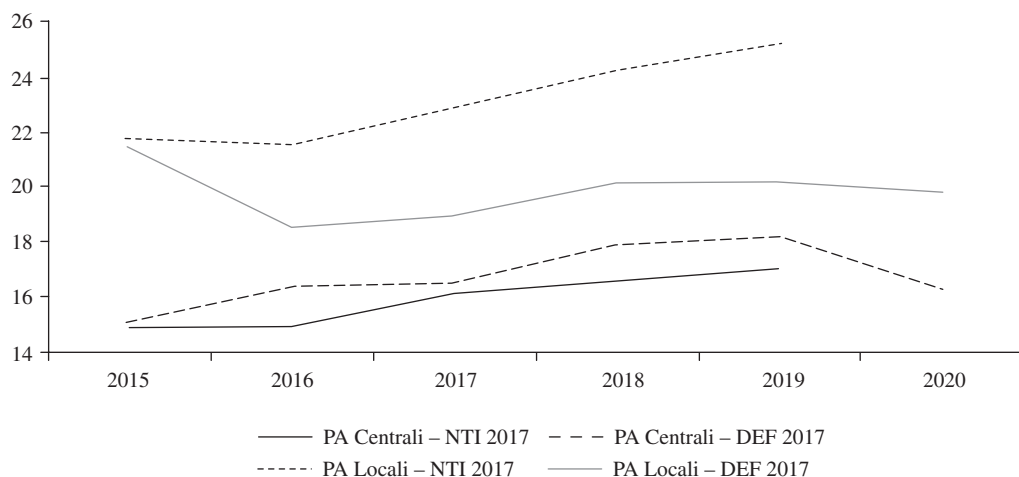
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati NTI-LB 2017 e DEF 2017.

sioni di crescita formulate nella LB 2017, con un abbassamento del livello di spesa rispetto alle precedenti previsioni, per tutto il triennio 2017-2019.

In valori nominali il DEF, rispetto al consuntivo 2016, prevede una crescita della spesa di 1 miliardo di euro nel 2017, più consistente (3,4 miliardi) nel 2018 e nel 2019 (3,9 miliardi), per poi ritornare nel 2020 quasi ai livelli del 2017, in coincidenza con la conclusione della spesa riferita ad interventi pregressi.

In rapporto al PIL, la spesa per investimenti fissi lordi della P.A. registra nel 2016 appena un 2,1%, il dato più basso mai rilevato prima, e una ripresa contenuta nel 2017-2018, ma su valori sempre inferiori al 2,2% (per poi scendere sotto il 2%

FIG. 4. *Investimenti fissi lordi delle P.A. centrali e locali (miliardi di euro)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati NTI-LB 2017 e DEF 2017.

nel 2020), contrariamente a quanto previsto dalla LB 2017, che definiva un percorso di crescita e di stabilizzazione su valori vicini al 2,4%.

Questo andamento è il risultato di una decisa contrazione degli investimenti fissi lordi delle P.A. locali certificata dal DEF 2017 rispetto alla LB 2017 (pari a -3 miliardi sul consuntivo 2016, a -3,8 miliardi nel 2017, -4,2 miliardi nel 2018 e a -5 miliardi nel 2019), solo in parte compensata da un andamento crescente delle P.A. centrali (+1,4 miliardi nel 2016 a consuntivo, +0,4 miliardi nel 2017, +1,2 miliardi nel 2018 e +1,3 miliardi nel 2019).

Il nuovo percorso dettato dal DEF 2017 amplia, quindi, il ridimensionamento della spesa per investimenti fissi lordi di regioni ed enti locali, probabilmente ritenendo non ancora superabili da parte di questi enti il riorientamento della loro programmazione finanziaria con il venir meno del Patto di Stabilità interno e il passaggio al criterio del pareggio di bilancio. Altro profilo critico della spesa locale per investimenti è individuabile forse in misura maggiore nell'adeguamento di strutture e procedure amministrative al nuovo CCP e alla sua recente revisione.

4.2.2. *Le risorse per infrastrutture*

Rispetto alle previsioni del 2016, quanto contenuto dal DEF 2017 prelude ad un sensibile ridimensionamento delle «opere minori» e di interesse locale e al loro ruolo nella politica infrastrutturale, cioè di investimenti essenziali per il benessere dei cittadini (edilizia pubblica, difesa del suolo, ...) e anche per valorizzare l'impatto delle opere di più grande dimensione.

La contenuta ripresa rispetto al 2016 degli investimenti fissi lordi nel triennio 2017-2019 prevista dal DEF, sia pure a livelli inferiori alle previsioni della LB, è

TAB. 15. *Allocazioni del Fondo per il Finanziamento degli Investimenti e lo Sviluppo Infrastrutturale del Paese (milioni di euro)*

Allocazioni	1° triennio			Totale	Periodo 2020-2032	Totale
	2017	2018	2019			
Infrastrutture	819,7	2.059,2	2.304,5	5.183,4	28.579,4	33.762,8
– Trasporti	285,2	805,9	875,5	1.966,6	17.055,0	19.021,7
– Idrico-ambientali	102,7	253,1	310,7	666,5	2.338,6	3.005,2
– Difesa del suolo	15,2	48,6	98,0	161,8	695,5	857,3
– Edilizia pubblica	126,3	432,7	502,4	1.061,4	4.578,3	5.639,7
– Rischio sismico	290,3	518,8	517,9	1.327,1	3.911,9	5.239,0
Altri settori	346,3	702,9	855,5	1.904,6	10.376,5	12.281,1
Totale allocazioni	1.166,0	2.762,0	3.160,0	7.088,0	38.955,9	46.043,9
Pre-allocazioni (a)	747,0	388,0	340,0	1.475,0	44,1	1.519,1
Totale Fondo	1.913,0	3.150,0	3.500,0	8.563,0	39.000,0	47.563,0

(a) Le pre-allocazioni comprendono 800 milioni di euro al FSC per il finanziamento del c.d. «Piano Periferie» (DPCM 31 marzo 2017), 400 milioni alle regioni, 306,1 milioni all'edilizia scolastica e 13 milioni alla costruzione di centri per immigrati.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Atto del Governo n. 421/2017 - Schema di DPCM.

da ascrivere alla conferma di alcune misure già adottate e ormai prossime alla fase attuativa. Il DEF 2017 fa riferimento principalmente a due interventi.

Il primo, riguarda il Fondo per il Finanziamento degli Investimenti e lo Sviluppo Infrastrutturale del Paese, previsto dall'art. 1, comma 140, LB 2017 (L. 232/2016), la cui dotazione complessiva dal 2017 al 2032 ammonta a 47,5 miliardi. La complessiva allocazione del Fondo è definita in uno schema di DPCM attualmente sottoposto al parere delle Camere.

Al netto di circa 1,5 miliardi già allocati, lo schema di DPCM prevede di allocare ad investimenti infrastrutturali 33,8 miliardi di euro, di cui 5,2 miliardi sul primo triennio 2017-2019. Il settore maggiormente interessato è quello delle infrastrutture di trasporto, con 19 miliardi di euro complessivi, di cui quasi 2 miliardi nel primo triennio.

Il «Fondo per gli Investimenti» presenta una notevole varietà di impieghi e, tra questi, particolarmente rilevanti quelli per la riqualificazione urbana, per la prevenzione sismica e idrogeologica, per l'edilizia pubblica. Per certi versi, il Fondo potrebbe rappresentare uno schema alternativo di programmazione delle risorse destinate a investimenti pubblici, basato sul lungo termine. Al riguardo, resta comunque essenziale procedere rapidamente all'approvazione definitiva del DPCM, al fine di utilizzare tempestivamente le risorse già disponibili sull'esercizio in corso e sul primo triennio, anche se le effettive disponibilità (indebitamento netto) sull'esercizio in corso (0,6 miliardi su 1,9 di fabbisogno nel 2017) e sul successivo (2 miliardi su 3,15 nel 2018) risultano inferiori a quelle stanziare (a conferma dei limiti finanziari sul rilancio della spesa per investimenti evidenziati dal DEF 2017).

Il secondo intervento riguarda proprio il livello amministrativo che ha presentato gli andamenti di spesa per investimenti in maggiore regresso; il DEF 2017, infatti, conferma che le regioni, gli enti locali e le province autonome potranno sfruttare gli spazi finanziari previsti dalla LB 2017 e che ammontano, in termini di indebitamento netto, a circa 0,8 miliardi nel 2017, a 1,1 miliardi nel 2018 e nel 2019 e a 1

miliardo nel 2020. Anche questa è un'opportunità che dovrebbe essere assolutamente colta dalle amministrazioni beneficiarie.

Recentemente, sono stati approvati dal CIPE i contratti di programma ANAS 2016-2020 e RFI 2017-2021. Il primo, dopo una lunga gestazione tra le amministrazioni competenti, comprende interventi per 23,4 miliardi di euro, di cui 8,4 miliardi per completamenti, 10,4 miliardi per manutenzioni straordinarie e messa in sicurezza, 4 miliardi per nuove opere e 0,4 miliardi per interventi nelle zone terremotate del Centro Italia. Sono tutte risorse già disponibili; circa 12,9 miliardi (56%) sono per investimenti nel Mezzogiorno e utilizzano risorse del FSC. Anche il contratto di programma RFI impiega risorse già disponibili, compreso il FSC, e complessivamente comprende investimenti per 13,3 miliardi di euro.

Si tratta di altri due importanti profili di programmazione che potrebbero trovare attuazione a breve termine, salvo ritardi nei successivi passaggi amministrativi e giuscontabili previsti dalla procedura e poi nella fase di effettivo impiego delle risorse.

4.3. *Gli interventi infrastrutturali nei Patti per il Sud*

Se il quadro generale di riferimento finanziario proietta un percorso moderatamente espansivo rispetto al 2016 per la spesa per investimenti pubblici, sul piano programmatico il complesso delle risorse destinate al Mezzogiorno nel periodo 2014-2020 (fino al 2023 per le rendicontazioni finali) risulta molto consistente. Dei 122,9 miliardi complessivamente assegnati alla politica di coesione (risorse comunitarie e nazionali relative al cofinanziamento dei Fondi SIE, al FSC e ai PAC), al Mezzogiorno dovrebbero essere attribuiti 85 miliardi (che diventano 98 miliardi con l'aggiunta delle risorse ancora da utilizzare del periodo 2007-2013).

Di queste risorse, una quota rilevante dovrebbe essere utilizzata per le infrastrutture, in particolare per quelle di trasporto, la cui dimensione progettuale e realizzativa è spesso caratterizzata da eccessiva frammentazione e da difficoltà di integrazione e coordinamento¹⁶.

La frammentazione eccessiva e le difficoltà di integrazione e coordinamento hanno indotto ad avviare il cd *Masterplan* per il Mezzogiorno (cfr. Cap. XI).

Lo strumento istituzionale col quale si opera è quello dei Patti per il Sud. I settori infrastrutturali coinvolti nei Patti sono rilevanti e tutti di primaria importanza, dai trasporti (Alta Velocità «di rete» sulle direttrici adriatica e tirrenica e sulla Napoli-Bari-Taranto, ammodernamento delle ferrovie in Sicilia e Sardegna, Piano della portualità e della logistica e Piano degli aeroporti) all'energia (rigassificatori, interconnessioni con l'estero, dorsale Sud-Nord) e alle telecomunicazioni (Piano Banda Ultralarga, con 3,5 miliardi già stanziati sul FSC e circa 2 miliardi sui PON e sui POR).

¹⁶ Basti pensare che ad agosto 2017 risultano inseriti nella banca dati OpenCoesione 2.262 progetti per infrastrutture di trasporto, per un ammontare di 25,3 miliardi di euro, di cui oltre il 90% destinati al Mezzogiorno.

TAB. 16. «Masterplan» Mezzogiorno – Patti per il Sud approvati

Regioni e Città metropolitane	Milioni di euro		Incidenza infrastrutture (%)	Ripartizione territoriale (%)	
	Infrastrutture	Totale Patto		Infrastrutture	Totale Patto
Abruzzo	616,5	1.505,6	40,9	4,7	3,8
Molise	293,1	727,7	40,3	2,2	1,9
Campania	3.517,3	9.558,2	36,8	26,8	24,4
Puglia	866,4	5.740,2	15,1	6,6	14,6
Basilicata	1.836,2	3.829,3	48,0	14,0	9,8
Calabria	642,7	4.933,6	13,0	4,9	12,6
Sicilia	1.873,2	5.745,9	32,6	14,3	14,6
Sardegna	1.338,0	2.905,2	46,1	10,2	7,4
Totale Regioni	10.983,3	34.945,7	31,4	83,8	89,0
Cagliari	91,3	313,2	29,1	0,7	0,8
Reggio Calabria	321,7	410,1	78,4	2,5	1,0
Napoli	339,9	629,6	54,0	2,6	1,6
Bari	315,1	657,2	47,9	2,4	1,7
Catania	140,1	739,1	19,0	1,1	1,9
Messina	342,6	777,9	44,0	2,6	2,0
Palermo	575,5	770,9	74,6	4,4	2,0
Totale Città Metropolitane	2.126,2	4.298,0	49,5	16,2	11,0
Totale Patti	13.109,5	39.243,7	33,4	100,0	100,0

PM: CIS Taranto, approvato con interventi per 882,2 milioni.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Presidenza del Consiglio.

Le infrastrutture rappresentano la quota maggiore degli investimenti previsti, con 13,1 miliardi di euro, cioè il 31,4% del totale, di cui 5,2 miliardi dal FSC. Circa 11 miliardi sono interventi compresi nei Patti con le regioni e 2,1 miliardi con città metropolitane.

I dati di attuazione recentemente resi noti (agosto 2017) quantificano in 3.745 i progetti complessivamente compresi nei Patti, per un ammontare di investimenti di 39,5 miliardi: 691 sarebbero progetti in corso di esecuzione, per 6,3 miliardi euro di investimenti; 1.810 sarebbero i progetti «attivati», per 15,3 miliardi; i restanti 974 progetti, per 18 miliardi di euro, sarebbero in «avvio di progettazione» o «in programmazione».

Nello svolgimento di una così articolata strategia di intervento appare quanto mai opportuno non perdere il controllo di una programmazione così ampia e frammentata, a cui si è affidata la funzione di dare al Mezzogiorno una nuova prospettiva di sviluppo, cercando di sfruttare tutte opportunità finanziarie e realizzative esistenti. Va, tuttavia, fatta molta attenzione, perché le esperienze di programmazione negoziata istituzionale non sempre si sono rivelate capaci di guidare processi attuativi complessi e difficilmente sono andate oltre la funzione di «contenitori» di interventi eterogenei, privi di una logica d'insieme e orientati soprattutto ad acquisire consenso politico, col risultato di mantenere in vita e per lungo tempo opere spesso «virtuali», più che realisticamente attuabili, soprattutto se si tratta di infrastrutture.

PARTE QUARTA

L'opzione mediterranea e le nuove vie dello sviluppo

XV. La nuova geopolitica del Mediterraneo

1. DOPO LA CADUTA DELLE ASPETTATIVE: ECONOMIA E COMMERCIO NEL MEDITERRANEO

In questo decennio, i paesi del Mediterraneo sono stati avviluppati in una doppia crisi, che ha colpito la loro capacità di iniziativa geoeconomica. Allo stesso tempo, come vedremo, il Mediterraneo conserva – e talvolta rafforza – un rilievo per altri attori, potenze mediterranee che non vi abitano geograficamente, ma che ne diventano sempre più «abilitatori» geopolitici, soprattutto nella configurazione di Mediterraneo allargato a corridoi marittimi come il Golfo di Aden e a corridoi terrestri come le rotte delle migrazioni africane.

Nell'analisi della geoeconomia mediterranea, una premessa obbligatoria è l'eterogeneità, che si riflette anche attraverso le diverse formule con cui questo spazio viene narrato. Eppure, la caduta delle aspettative può essere considerata una costante.

Da un lato, la promessa di una crescita economica sostenuta e inclusiva in questo decennio tra i paesi dell'area MENA (Middle-East North-Africa) non si è realizzata. Nella dinamica della Sponda Sud hanno pesato i conflitti armati (sebbene con incidenza diversa tra i vari paesi) in particolare, e i processi di instabilità/frammentazione/fallimento istituzionale più in generale. Nel periodo 2009-2013 la crescita media annuale dell'area MENA si è attestata al 3,5%, mentre nel biennio 2014-2015 è scesa al 2,5%, specie per l'impatto del prezzo del petrolio sui paesi esportatori di idrocarburi. Stando alle previsioni della Banca Mondiale, nel 2017 la crescita dell'area sarà del 2,6%, rispetto al 3,5% del 2016, per poi riportarsi oltre il 3% nel 2018 e nel 2019.

Se consideriamo la crescita economica del Nord-Africa in un'ottica di lungo periodo, cogliamo la decelerazione. Paragonando la crescita media del PIL (prodotto interno lordo) nel 2000-2011 e nel 2011-2016, l'Algeria si colloca tra il 3,8% e il 3,5%, l'Egitto tra il 4,6% e il 3%, il Marocco tra il 5% e il 3,2%, la Tunisia tra il 3,6% e il 2,6%. Com'è stato notato, due caratteristiche persistenti dell'economia nordafricana sono l'incidenza ridotta del commercio interregionale e l'incapacità di integrarsi nelle catene globali del valore¹.

¹ Cfr. U. Dadush, M. Demertzis e G. Wolff, *Europe's Role in North Africa: Development, Investment and Migration*, in «Bruegel, Policy Contribution», n. 10, 2017.

Nella Sponda Nord del Mediterraneo, il fattore determinante è stato la crisi economica europea: l'epiteto «Club MED», come altre formule di venatura più o meno razzista, indica la divergenza economica tra Nord e Sud all'interno dell'Unione europea. Al di là dei tempi diversi d'uscita dalla recessione delle varie economie, permangono problemi strutturali, soprattutto in materia di occupazione e depauperamento del capitale umano.

Date queste premesse, trattare unitariamente lo spazio commerciale euro-mediterraneo è impresa assai complessa. Uno sguardo all'insieme dei paesi rivieraschi – partendo dai Balcani e procedendo in senso antiorario: Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Albania, Grecia, Turchia, Cipro, Siria, Libano, Israele, Autorità Palestinese, Egitto, Libia, Malta, Tunisia, Algeria, Marocco, Spagna, Francia e Italia – restituisce infatti la mappa di una regione eterogenea, in cui si distinguono diversi sottoinsiemi geoeconomici variamente collegati gli uni agli altri.

Se ne discernono almeno quattro: 1) i paesi afferenti all'Unione europea (UE); 2) gli Stati balcanici (con la Grecia in posizione di cerniera tra i due gruppi); 3) i paesi del Levante (con la Turchia geoeconomicamente a cavallo tra Occidente e Medio Oriente, al pari di Israele, e la Siria ridotta a campo di battaglia); 4) i paesi della Sponda Sud (in cui il caos libico fa caso a sé).

A questa tassonomia si potrebbe aggiungere un quinto (sotto)gruppo, i c.d. paesi MEDA (Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità Palestinese), che beneficiando della Politica di prossimità dell'UE intrattengono con questa relazioni commerciali privilegiate.

Nel 2015, l'area mediterranea ha esportato poco più di mille miliardi di euro verso il resto del mondo, con Germania (167 miliardi), Stati Uniti (100 miliardi) e Regno Unito (83,5 miliardi) come destinazioni principali². L'eterogeneità economica si riflette nelle principali categorie merceologiche esportate, che vanno dalla tecnologia nucleare (prima in ordine di valore) alle *commodities* energetiche (terze per valore), passando per i veicoli e i macchinari elettrici (rispettivamente secondi e quarti). La Germania figura in prima posizione anche tra i principali esportatori verso i paesi del bacino mediterraneo (circa 217 miliardi nel 2015), seguita da Cina (150 miliardi), Stati Uniti, Belgio e Olanda³. Le principali categorie merceologiche importate sono le medesime oggetto di *export*, a segnalare il ruolo centrale svolto da Germania e Benelux, ma anche il posto importante occupato dagli idrocarburi non convenzionali liberati dalla «rivoluzione» statunitense dello *shale*.

Salta subito agli occhi un dato significativo: i principali *partner* commerciali sono paesi non mediterranei. Il quadro cambia se si prendono in esame i soli paesi MEDA, che nel 2016 hanno commerciato in primo luogo con l'Unione europea (303,5 miliardi), seguita a distanza da Cina (62 miliardi) e Stati Uniti (55,9 miliardi)⁴. Guardando però ai singoli paesi e allargando lo sguardo oltre l'area MEDA,

² Cfr. *A Look at Trade in the Mediterranean*, Mediterranean Growth Initiative (MEPI), 26/6/2017.

³ *Ibidem*.

⁴ European Commission, *European Union, Trade in Goods with MEDA*, Directorate-General for Trade.

il ruolo dei *partner* extra-mediterranei risulta in molti casi centrale. Così, in particolare, per Algeria (primo mercato di esportazione: Spagna; prima fonte di *import*: Cina), Israele (Stati Uniti primi sia nell'*export* che nell'*import*, seguiti dalla Cina); Turchia (Germania e Cina); Slovenia (la Germania è di gran lunga il primo *partner* commerciale); Egitto (Stati Uniti; Cina); Giordania (Stati Uniti; Arabia Saudita); Libano (Arabia Saudita; Cina); Grecia (Italia; Germania); Spagna, Francia e Italia (per i quali la Germania è il primo *partner* commerciale)⁵. Le principali eccezioni sono costituite da Albania e Cipro, che importano per oltre il 50% da altri paesi mediterranei; e dalla Tunisia, per la quale Francia e Italia restano i principali *partner* commerciali⁶.

Se per svariati paesi mediterranei, *in primis* quelli comunitari, il peso dell'economia tedesca appare determinante, a colpire è il ruolo della Cina, cresciuto sensibilmente negli ultimi anni. L'integrazione economico-commerciale mediterranea, dunque, appare nel complesso limitata rispetto alle potenzialità. Come recentemente certificato dal rapporto SRM⁷, «i dati (...) denotano la forte ascesa della Cina, (...) il cui commercio con l'Area MED nel 2015 (185,6 miliardi di euro) è risultato 11 volte superiore al valore osservato nel 2001 (16,2 miliardi)». Al confronto, «L'interscambio commerciale (*import* + *export*) tra l'Italia e l'Area MED nel 2015 è risultato pari a 66,5 miliardi di euro, in calo dell'1% rispetto al 2014». Pur facendo le debite proporzioni tra il volume dell'economia cinese e di quella italiana, i margini di miglioramento per l'Italia (e non solo) appaiono consistenti.

Ciò vale anche e soprattutto per il Mezzogiorno, che per posizione geografica sembrerebbe «naturalmente» vocato a fungere da ponte geoeconomico tra Nord (Italia ed Europa) e Sponda Sud. Ancora dal rapporto SRM:

L'interscambio commerciale tra il Mezzogiorno e l'Area Med è stato pari a 13,6 miliardi di euro nel 2015, valore molto inferiore a quello registrato dal Nord-Ovest (23 miliardi), ma in linea con quello osservato per il Nord-Est (15,3 miliardi). Il *trend* 2001-2015 risulta molto interessante e degno di essere esaminato in dettaglio. Nel 2001 gli scambi commerciali tra il Mezzogiorno e i paesi del Mediterraneo Allargato ammontavano a 12,6 miliardi e posizionavano la macroregione italiana sui livelli del Nord-Ovest. Nel 2005 il Mezzogiorno è diventato il primo *partner* (tra le macroregioni italiane) dell'Area Med. Successivamente, mentre gli scambi commerciali del Nord-Ovest con l'area sono continuati ad aumentare in modo intenso, l'andamento è stato più incerto per il Mezzogiorno. La crisi del 2009 ha determinato un brusco calo nell'interscambio tra Mezzogiorno e Area Med, aumentando ulteriormente il *gap* con il Nord-Ovest. La successiva ripresa degli scambi si è fermata nel 2012: a partire da quel momento, crisi libica e riduzione del prezzo del petrolio hanno determinato una costante flessione dell'interscambio⁸.

⁵ Dati: Observatory of Economic Complexity (OEC), <https://atlas.media.mit.edu/en>.

⁶ *A Look at Trade in the Mediterranean*, cit.

⁷ SRM, *Le Relazioni Economiche tra l'Italia e il Mediterraneo - Rapporto annuale 2016*, pp. 31 ss.

⁸ *Ibidem*.

2. IL MEDITERRANEO DELLE PRINCIPALI POTENZE

2.1. Stati Uniti e Cina

La narrazione geopolitica degli ultimi cinque lustri, dal crollo dell'URSS a pochi anni fa, ha voluto il Mediterraneo nuovamente relegato a una condizione di marginalità strategico-economica, sorta di destino ineluttabile fin dalla scoperta delle Americhe nel XV secolo. Dissolta la cortina di ferro, nel 2004 si realizza il contemporaneo allargamento a Est di Unione europea e NATO: sotto il segno del primato statunitense, il Vecchio Continente si avvia così a ricomporre la faglia geopolitica che per oltre quarant'anni l'aveva bisecato, regalando all'Italia – paese di frontiera – un'oggettiva centralità geostrategica.

Questa «normalizzazione» investe anche il bacino del Mediterraneo. Il ritirarsi dell'influenza russa e la definitiva obsolescenza del non allineamento abbracciato da molti regimi africani al picco del confronto bipolare schiudono spazi di cooperazione e influenza, che l'Europa cerca di riempire con un'azione su due livelli. Da un lato, le iniziative comunitarie di assistenza e cooperazione, variamente afferenti al secondo pilastro di Maastricht (politica estera e sicurezza comune) e concretizzate fin dal 1996 nei programmi MEDA. Dall'altro lato, la pervicace ricerca di un'influenza diretta, declinata bilateralmente, da parte di quei paesi – specie Francia e Regno Unito – legati al Nord-Africa e al Levante dalle rispettive vicende coloniali e dagli stretti rapporti economico-politico-strategici, sovente sbilanciati, che ne derivano.

Il duplice movimento «normalizzatore» euro-mediterraneo ha il suo fulcro ideologico nel c.d. consenso (neoliberista) di Washington, che pur temperato dalle peculiarità locali trova riscontro nella rinnovata importanza commerciale del Mediterraneo. Questa, del resto, è favorita da due circostanze destinate fatalmente a collidere con lo stesso interesse geostrategico americano: il decollo del capitalismo cinese e l'exasperato mercantilismo tedesco, espressione del modello renano e mezzo di assorbimento del disastro Est da parte dell'Ovest.

Si realizza così, nel Mediterraneo non meno che nel Pacifico e nell'Atlantico, uno dei paradossi del modello «imperiale» americano: quello di una potenza marittima planetaria che, rilevato il testimone dalla Gran Bretagna, trova nella difesa delle rotte del commercio mondiale la *condicio sine qua non* della sua influenza esterna. La quale è sì militare – proiezione del potere aereo mediante lo strumento navale – ma anche economica e culturale, con lo sviluppo di legami commerciali che veicolano merci e stili di vita, creando rapporti d'interdipendenza economico-finanziaria difficilmente scalfibili in modo indolore.

La cosiddetta globalizzazione, troppo spesso dipinta come un universo smaterializzante che annulla tempo e spazio, ha dunque nel mare uno dei suoi ambiti fisici fondamentali, per cui passano informazioni – grazie agli oltre 88 mila chilometri di cavi sottomarini – e merci. Molte merci. Nonostante il parziale riflusso indotto dalla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni e dalla (per ora limitata) tendenza al rimpatrio di alcune produzioni, l'aumento del commercio mondiale e l'internaziona-

lizzazione delle catene del valore hanno reso i trasporti marittimi un pilastro degli attuali modelli di produzione e consumo. Circa il 90% dei beni intermedi e finali oggi scambiati nel mondo viaggia via nave⁹, come attestato peraltro dal gigantismo navale – le porta *container* di ultima generazione sfiorano i 20 mila TEU – e dalla corsa al costante adeguamento di porti e canali.

In questo quadro, il Mediterraneo accresce la sua importanza strategica come snodo commerciale, anche e soprattutto per le merci provenienti dall'Estremo Oriente attraverso il canale di Suez. Questo, da solo, vede sfilare ogni anno l'8-10% del commercio marittimo mondiale: 50 navi al giorno (destinate, secondo le previsioni, a raddoppiare nel 2023), che a dispetto delle turbolenze geopolitiche generano ogni anno 5,3 miliardi di dollari di introiti in diritti di transito¹⁰. Ancor più imponenti i numeri dello Stretto di Gibilterra, il collo di bottiglia più trafficato al mondo dopo la Manica: circa 300 navi al giorno, metà del commercio marittimo mondiale, un terzo del petrolio e del gas consumati annualmente nel mondo, l'80% dei beni e degli idrocarburi destinati all'UE¹¹. Complessivamente, tra il 2000 e il 2015 il traffico merci nel Mediterraneo è cresciuto di oltre il 120%: oggi rappresenta il 20% circa del traffico mondiale in volume e il 25% in termini di rotte marittime; nei porti mediterranei transitano annualmente circa 2 miliardi di tonnellate di merci¹². La libera accessibilità del Mediterraneo rappresenta dunque una priorità per la potenza navale statunitense, che non a caso mantiene acquartierato a Napoli il Comando della Sesta Flotta.

Dalla metà degli anni Duemila in poi, altre due circostanze hanno concorso a rendere (di nuovo) strategicamente rilevante il Mediterraneo agli occhi degli Stati Uniti. La prima, in ordine di tempo, è l'emergere nella fascia *saheliana* (Mauritania, Mali, Niger, Burkina Faso e Ciad) del terrorismo di affiliazione islamista, che profittando della permeabilità di confini e istituzioni locali, nonché dell'instabilità regionale indotta dalle rivolte arabe – in particolare dal collasso libico del 2011, dalla guerra in Mali del 2012 e dall'onda d'urto della sanguinosa guerra civile siriana – ha messo radici. Boko Haram, Ansar Dine, al-Qaida nel Maghreb islamico (AQIM), propaggini libico-saheliane dello Stato Islamico (IS), al-Mourabitoun: questi i volti del jihadismo locale che giustificano, nel 2008, l'istituzione di Africom (United States Africa Command), sotto il quale parte della Sesta Flotta sovente opera.

La seconda è il «ritorno» di Mosca nel quadrante mediterraneo, peraltro in una fase di attriti tra il presidente turco Recep Tayyip Erdoğan e gli altri membri dell'Alleanza Atlantica (NATO), di cui la Turchia kemalista è stata per decenni il bastione orientale. Il sostegno della Russia al regime siriano di Baššār al-Asad, che da Damasco orchestra la sua controffensiva, trova ragione anche nella difesa della base navale di Tartus. Sita nella provincia siriana di Latakia a maggioranza alaui-

⁹ International Chamber of Shipping, *Shipping and World Trade*, <https://goo.gl/HdPs1v>.

¹⁰ D. Abaza e A. Mahmoud, *The New Suez Canal in Numbers*, in «Ahram Online», 6/8/2015.

¹¹ J. Rodríguez, *Safeguarding the Strait of Gibraltar*, in «ElPaís», 20/3/2015.

¹² SRM, *Italian Maritime Economy. Suez, il ruolo della Cina, il nuovo Panama: dalle rotte globali, un Mediterraneo più centrale*, Napoli, Giannini, 2016.

ta, da cui gli stessi al-Asad provengono, fin dagli anni Settanta la base garantisce alla marina russa una proiezione nel Mediterraneo. Parallelamente, con la (ri)presa della Crimea Mosca blinda la base di Sebastopoli nel Mar Nero, e con essa la sua attestazione nel «sistema dei tre mari» (Mediterraneo, Nero e Caspio), d'importanza cruciale nell'ottica geostrategica russa.

Le insidie più o meno «asimmetriche» alla sicurezza vanno di pari passo con la sfida diretta portata dalla Cina al predominio navale statunitense nel Mediterraneo. Sfida parallela a quella che si va profilando nel Mar Cinese Meridionale, dove tuttavia il confronto assume caratteristiche prettamente territoriali (rivendicazione di arcipelaghi) e militari, a differenza della natura essenzialmente commerciale della dinamica mediterranea.

L'acronimo OBOR (One Belt One Road) designa quel sistema di rotte ferroviarie e marittime euroasiatiche, anche noto come «Nuove Vie della Seta», che Pechino intende costruire e/o potenziare per meglio connettere il suo cuore produttivo – la congestionata costa occidentale e le «città di secondo livello» dell'interno, in fase di sviluppo – allo strategico mercato europeo. L'affidamento di molte lucrose commesse a imprese cinesi consente inoltre a Pechino di reinvestire proficuamente parte delle ingenti riserve valutarie (oltre 3 mila miliardi di dollari)¹³, frutto dei pluriennali attivi commerciali. A tal fine, nell'ottobre 2015 nasce su iniziativa cinese l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), il cui successo è immediato: 80 paesi membri, tra cui tutte le principali economie mondiali a eccezione degli Stati Uniti. Lo stesso anno, la Cina quantifica in oltre 160 miliardi di dollari i progetti infrastrutturali afferenti alle Vie della Seta già finanziati o in corso di approvazione.

A dare una misura della posta in gioco nel Mediterraneo è intervenuta, nel 2016, la nota acquisizione dei moli 2 e 3 del Pireo (presi in gestione per 35 anni) e del pacchetto di maggioranza del molo 1 da parte della compagnia di Stato cinese Cosco Shipping, per una cifra pari a 280,5 milioni di euro, cui se ne aggiungono altri 400 per fare dello scalo greco il principale *hub* marittimo del Mediterraneo entro il 2018. Simili investimenti segnalano una chiara volontà di espansione, del resto giustificata dalla crescita esponenziale degli scambi sino-mediterranei. Volontà confermata dagli ultimi sviluppi: dopo lunga ricerca, Pechino ha individuato nei porti di Genova e Trieste altrettanti terminali delle «Vie della Seta marittime». La mossa va letta anche alla luce della recente (giugno 2016) inaugurazione del tunnel ferroviario di base del Gottardo, in Svizzera, che insieme alla futuribile Torino-Lione rende concreta la prospettiva di un abbattimento di tempi e costi di trasporto delle merci verso il ricco mercato transalpino, rispetto all'attuale opzione marittima (grandi porti anseatici via Stretto di Gibilterra).

È impossibile sottovalutare la potenziale portata strategica ed economica del progetto OBOR, che richiederà decenni per essere completato (se mai lo sarà), ma che fin dai prossimi anni potrebbe alterare sensibilmente le dinamiche geo-economiche nel Mediterraneo e, con esse, i rapporti di forza sino-statunitensi nell'area. Così come non sfugge il fatto che tale grandiosa architettura sia, in ampia misura,

¹³ Trading Economics, *China Foreign Exchange Reserves 1980-2017*, <https://goo.gl/brfHFT>.

la risposta cinese al partenariato trans-pacifico (Trans-Pacific Partnership, TPP) faticosamente negoziato da Obama con la clamorosa esclusione della Cina e cassato da Trump. Pechino appare intenzionata a sfruttare il momento per attrezzarsi a contrastare il cordone sanitario *antidumping* con cui la precedente amministrazione intendeva cingerla, tanto più che lo stesso *big business* statunitense sembra scommettere sul carattere temporaneo di questo ripiegamento protezionistico. La partita mediterranea rientra pertanto nel più ampio confronto strategico tra le due superpotenze commerciali, l'esito del quale concorrerà a delineare i futuri equilibri geopolitici.

2.2. Francia e Germania

Se nello scacchiere mondiale occorre vedere il Mediterraneo come un tassello del confronto tra Stati Uniti e Cina, nell'ambito dell'Unione europea la prima esigenza è leggere il ruolo del Mediterraneo negli equilibri tra Francia e Germania. Il 2017 è un anno che consente di fare un bilancio, perché coincide col decennale della strategia francese delineata con il lancio dell'Unione per il Mediterraneo da parte di Nicolas Sarkozy nel 2007.

L'Unione per il Mediterraneo di Sarkozy è stata un fallimento. L'iniziativa, lanciata nella campagna presidenziale e nei primi momenti della presidenza Sarkozy come «Unione del Mediterraneo» – a indicare un'elevata ambizione strategica – fu delineata in un discorso a Tangeri del 23 ottobre 2007. Sarkozy ambiva a un'unione politica, economica e culturale, per ottenere risultati sulla cooperazione mediterranea più consistenti di quelli derivati dal Processo di Barcellona e dalla politica di vicinato. Poco tempo dopo, nel dicembre 2007, la cancelliera Merkel seppellì da par suo l'idea (che non era stata concordata con la Germania), affermando che la tensione tra una Germania sempre più protesa all'Europa centro-orientale e una Francia sempre più mediterranea sarebbe stata negativa, e che pertanto bisognava evitare una politica del Mediterraneo limitata ai paesi che vi si affacciano. Secondo Merkel, andava coinvolta l'UE nel suo complesso. La cancelliera aggiunse – particolare interessante – che a furia di pensare di costruire unioni mediterranee con i soldi dell'Unione europea prima o poi a qualcuno sarebbe perfino venuto in mente di costruire un'Unione europea orientale con l'Ucraina. Il progetto di Sarkozy trovò un appoggio timido dell'Italia e della Spagna, ma anche la ferma opposizione di Erdoğan – che vi leggeva una strategia francese per deviare la Turchia dalle opportunità europee – e di Gheddafi, che invece vi coglieva un residuo imperialistico e coloniale.

La capacità tedesca di disinnescare il confuso progetto di Sarkozy rappresentò un importante successo diplomatico, perché ribadì il ruolo della politica di vicinato e stabilì che i nuovi progetti sul Mediterraneo non sarebbero stati finanziati a scapito degli strumenti già in vigore. In questo modo, nello sdoganare il disinteresse per il Mediterraneo, Berlino ribadiva il *pivot* verso l'Est e contribuiva alla costruzione della sua coalizione geoeconomica e negoziale.

L'Unione per il Mediterraneo è sopravvissuta, ma è un attore privo di rilevanza geopolitica. La presidenza Hollande ha accettato il suo ridimensionamento, che del

resto era stato già sancito dalle primavere arabe. Il confronto tra Francia e Germania è proseguito nel corso degli anni, rimodulandosi in base a nuovi rapporti di forza spostati a favore di Berlino per ben note ragioni economiche. Parigi ha cercato un maggiore coinvolgimento tedesco sul piano finanziario e degli investimenti, per esempio cercando di costituire una Banca per il Mediterraneo nel 2010. Berlino l'ha rifiutato, sminuendo sistematicamente la rilevanza delle proposte francesi. Come visto, la Germania è a tutti gli effetti una potenza commerciale mediterranea. Crisi economica e primavere arabe hanno portato la Francia a una strategia imperniata sul potere militare, sancendo la distanza nel modo più evidente sulla questione libica.

Emmanuel Macron, nella sua campagna per le presidenziali, ha abbracciato una retorica nettamente anticoloniale. Ma nella sua «geopolitica della protezione» la Francia è una grande potenza perché protegge i propri interessi nazionali. Nel Mediterraneo protegge soprattutto interessi energetici, di *intelligence* e di vendita degli armamenti, in modo da sfruttare la conflittualità tra le monarchie del Golfo, su cui ambisce anche a esercitare un ruolo di mediazione diplomatica. Conservando la distinzione tra migranti economici e rifugiati, la Francia di Macron si protegge rispetto ai rischi del nesso che l'opinione pubblica stabilisce tra immigrazione e terrorismo, su cui è fragile. In Africa, protegge i vasi comunicanti dell'industria e della politica (si pensi alla rete logistica), oltre alla presenza militare di lungo corso. Ovunque, protegge il proprio prestigio, attraverso iniziative diplomatiche più o meno concrete, come quelle sulla Libia. Nel discorso alla Sorbona del 26 settembre, Emmanuel Macron ha riaffermato la centralità del Mediterraneo, «cuore della nostra civiltà» e priorità di politica estera.

Anche la Germania, tuttavia, può essere considerata un attore geopolitico mediterraneo. Non solo per il suo rilievo nello scacchiere europeo, ma anche per la maturazione della sua posizione.

Da un lato, il Sud-Europa per la Germania resta in parte legato alla «geopolitica dello stereotipo». Nello spettro politico tedesco, senza particolari eccezioni, le problematiche del Sud-Italia sono utilizzate per giustificare l'opposizione a un'unione di trasferimenti. Questa «geopolitica dello stereotipo» è stata presente anche nelle analisi più critiche sull'euro e su Angela Merkel. Si consideri, a titolo di esempio, la domanda di Wolfgang Streeck: «Se la Lombardia non è riuscita a generare la modernizzazione capitalista del Mezzogiorno in più di mezzo secolo, che speranza c'è nelle risorse trasferite dai paesi nordici al Mediterraneo?»¹⁴. In questo senso, la posizione tedesca tende a ribadire l'estraneità tra le diverse Europe, e quindi l'estraneità di Berlino rispetto a un Mediterraneo come «causa persa».

Dall'altro lato, la crescita dell'ambizione geopolitica tedesca nel Mediterraneo testimonia una sensibilità differente, attestata da un documento del Ministero Federale per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo (BMZ), pubblicato nel gennaio 2017. In primo luogo il documento fa propria un'espressione – «Piano Marshall» – dapprima rifiutata nella retorica tedesca, rivendicandola. Il testo man-

¹⁴ W. Streeck, *Markets and Peoples*, in «New Left Review», n. 73, gennaio-febbraio 2012, p. 68.

tiene la tradizionale narrazione multilaterale legata al rispetto per le decisioni africane e alla continuità con l'Agenda 2063 dell'Unione africana. Ovviamente, mantiene anche uno stretto legame con le iniziative europee:

Il Piano Marshall originale era un'offerta all'Europa, il Piano Marshall di oggi è un'offerta dell'Europa per un'azione congiunta con l'Africa. Questo vuol dire farla finita con i singoli paesi che svolgono iniziative proprie in Africa. (...) Abbiamo bisogno di uno sforzo pan-europeo¹⁵.

Fuor di retorica, il paese «che fa da solo in Africa» è la Francia, mentre lo «sforzo pan-europeo» sancisce il primato di Berlino nell'Europa intergovernativa. Inoltre il documento, nell'indicare i fondamentali del Piano Marshall in quattro ambiti (cibo e agricoltura; protezione delle risorse naturali; energia e infrastrutture; salute, istruzione e protezione sociale), sottolinea le prospettive per le imprese tedesche, in modo da indurle a essere presenti in questa nuova catena del valore, da affiancare al nucleo geoeconomico tradizionale. Si utilizzano alcuni vantaggi competitivi tedeschi ben riconoscibili, come l'istruzione tecnica e il collegamento tra formazione e lavoro, per costruire rapporti bilaterali con i paesi africani su cui poi impostare i rapporti europei.

Nel mentre, la Germania ha già portato avanti un'altra forma di «Piano Marshall» nel Mediterraneo: l'acquisizione di *asset* in Grecia, in particolare negli aeroporti, a seguito del piano di privatizzazioni che gli «adulti rimasti nella stanza»¹⁶ di Atene hanno dovuto affrontare. Nel 2017 è stato perfezionato il trasferimento all'operatore tedesco Fraport di 14 aeroporti regionali greci per 1,2 miliardi di euro, la maggiore operazione del piano di privatizzazioni ellenico. L'azienda tedesca si occuperà dell'operatività, della manutenzione e dello sviluppo degli aeroporti per i prossimi quarant'anni e pianifica investimenti di 400 milioni di euro nei prossimi quattro anni. Di converso, l'aumento delle spese in difesa configura un processo di «grecizzazione» dell'Unione europea e della stessa Germania che potrebbe portare a un ruolo tedesco più rilevante anche nell'area mediterranea. È da verificare se, nel prossimo futuro, gli investimenti della Germania nel Sud-Europa caratterizzeranno in modo più consistente anche il nostro Mezzogiorno.

Nello scacchiere del Mediterraneo tedesco, l'esigenza primaria è però il contenimento dell'impatto sociale dell'immigrazione. Non dell'immigrazione in quanto tale nella prospettiva di Angela Merkel, che ha perseguito la strategia dell'integrazione di forza lavoro siriana. La cancelliera crede nell'impatto economico positivo dell'immigrazione, affermato anche da Mario Draghi nel 2017. Ha ben presente la questione demografica tedesca. Eppure, ha appreso che l'impatto politico-sociale è l'aspetto più importante. La crisi migratoria del 2015 (anno in cui la Germania ha accolto da sola circa un milione di richiedenti asilo) ha prodotto l'estranei-

¹⁵ BMZ, *Africa and Europe. A New Partnership for Development, Peace and a Better Future. Cornerstones of a Marshall Plan with Africa*, gennaio 2017, p. 13.

¹⁶ Il riferimento è alle memorie di Y. Varoufakis, *Adults in the Room. My Battle with Europe's Deep Establishment*, London, The Bodley Head, 2017.

tà della CSU nei suoi confronti e ha concorso all'affermazione di Alternative für Deutschland nelle elezioni del 2017.

Un ultimo fattore di rischio del Mediterraneo tedesco, che non va sottovalutato, riguarda la geopolitica della diaspora turca. La volontà del presidente turco Erdoğan di renderla un fattore d'influenza e di potenziale destabilizzazione resta fonte di preoccupazione per la Germania.

3. IL RUOLO DELL'ITALIA E LE POTENZIALITÀ DEL MEZZOGIORNO: PROSPETTIVE E PROPOSTE

Nel 2016, l'allora Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale Paolo Gentiloni ha dichiarato, durante il foro di dialogo mediterraneo Mediterranean Dialogues (MED) a Roma che l'Italia avrebbe utilizzato gli impegni del 2017 (seggio al Consiglio di Sicurezza dell'Onu, presidenza del G7, organizzazione del 60° anniversario dei Trattati di Roma, vertice del Processo dei Balcani occidentali, preparazione della Presidenza OSCE del 2018) per mantenere alta l'attenzione politica sul Mediterraneo.

Fin dal 2015, l'Italia – in particolare attraverso il sopracitato foro di dialogo mediterraneo – ha dichiarato il proprio impegno per portare l'attenzione sul Mediterraneo delle crisi, sull'agenda di opportunità del Mediterraneo e sulla ricostruzione di un ordine regionale per l'area.

Obiettivo ambizioso, di cui si potranno misurare i risultati solo nel lungo periodo. Sempre che da parte italiana vi sia un investimento geopolitico coerente su questo tema. Di certo il Mediterraneo «degli altri», di cui abbiamo indicato alcuni tratti, pone diverse sfide per il ruolo dell'Italia e del Mezzogiorno in particolare, che cercheremo qui di delineare in sintesi. Non ci soffermeremo nel dettaglio sulla logistica e sul sistema portuale, già oggetto dei principali studi euro-mediterranei e della stessa attività di programmazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In aggiunta a questa prospettiva che, come delineato nel *Rapporto SVIMEZ 2016*, richiede la creazione di «un sistema integrato della portualità e della logistica italiana che tenga conto dei possibili vantaggi di posizione e possa sfruttarli nell'interesse generale di accrescere la competitività dell'intero Paese», analizzeremo tre assi principali di interesse nazionale: gli investimenti, il capitale umano e la questione migratoria.

La capacità di proiezione dell'Italia nell'area euro-mediterranea è strettamente legata all'accompagnamento finanziario delle operazioni industriali. Quindi all'esigenza di sviluppare una finanza mediterranea per lo sviluppo capace di mobilitare capitali per il finanziamento di progetti, nonché di svolgere compiti di consulenza, di gestione e di assistenza tecnica. Tale sforzo non riguarda solo i tradizionali finanziamenti per le esportazioni delle imprese, ma coinvolge un nuovo concetto di cooperazione, strettamente legato alla connettività euro-mediterranea e all'investimento sulle reti: dall'energia all'elettricità, dalle reti idriche alla digitalizzazione,

dove le imprese italiane possono giocare un ruolo di primo piano. È uno spazio che occorre rivendicare anche attraverso un protagonismo finanziario.

Nel panorama attuale, l'African Development Bank è la principale fonte di finanziamenti multilaterali per l'Africa, con oltre 100 miliardi di dollari investiti in oltre 50 anni di attività in vari settori delle economie del continente, attraverso oltre 4 mila operazioni. Una Banca di Sviluppo per il Mediterraneo è stata più volte evocata, anche per canalizzare gli investimenti dei fondi sovrani, ma difficilmente potrà essere trovato un accordo politico per la sua creazione nel breve periodo. In ogni caso, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) dispone di uno strumento dedicato al Mediterraneo, il FEMIP (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership). Creato nel 2002, il FEMIP vede la collaborazione finanziaria tra la BEI e i paesi della Sponda Sud, tra cui Algeria, Egitto, Gaza/Cisgiordania, Israele, Giordania, Libano, Marocco e Tunisia. Dal 2002, l'investimento complessivo attraverso il FEMIP è stato di oltre 19 miliardi di euro.

Nei prossimi anni, la finanza europea per lo sviluppo del Mediterraneo allargato e dell'Africa avrà senz'altro maggiore impulso, a partire dall'attuazione del «Piano europeo per gli Investimenti Esterni» e da un maggiore ruolo, anche coordinato, degli istituti nazionali di promozione europei nell'area. Il «Piano europeo per gli Investimenti Esterni» punta a mobilitare il settore privato per generare una crescita inclusiva che intervenga sulle cause profonde che portano alla migrazione. Il «Piano» intende svilupparsi attraverso un moltiplicatore di 11, in una dinamica simile a quella del «Piano europeo per gli Investimenti Strategici» (c.d. «Piano Juncker»), che punta a sviluppare almeno 44 miliardi di euro e ad intervenire su tre pilastri: mobilitazione di investimenti con piattaforme regionali (Africa e vicinato europeo); rafforzamento dell'assistenza tecnica; maggiore dinamicità del contesto imprenditoriale nel luogo degli investimenti.

Inoltre, il nuovo ruolo dell'istituto nazionale di promozione italiano – Cassa Depositi e Prestiti (CDP) – come istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo, può favorire una maggiore mobilitazione di risorse. In particolare, con una logica di *blending* e addizionalità, CDP può utilizzare le risorse a dono dell'Unione europea per ampliare il contributo italiano all'aiuto pubblico allo sviluppo e migliorare l'efficacia dei progetti, favorendo un coinvolgimento del settore privato in linea con le priorità nazionali e con la progettazione europea.

Occorre quindi convogliare queste opportunità di finanza per lo sviluppo, e di finanza per le infrastrutture sociali, in un orizzonte di investimento euro-mediterraneo che tenga conto della centralità del Mezzogiorno e che torni a considerarlo come «tessuto connettivo» per gli investimenti nel Mediterraneo.

Sul piano finanziario, si può aggiungere che la soluzione delle principali problematiche del sistema bancario italiano nel 2017, con la riduzione dello *stock* di crediti deteriorati, potrebbe portare i maggiori operatori bancari del paese a investire in una presenza più incisiva nei paesi della Sponda Sud, a partire dall'Egitto.

Proprio l'attività finanziaria, nella storia del Novecento italiano, si è legata all'investimento sul capitale umano, che è il nostro secondo ambito di interesse.

Soprattutto per iniziativa del banchiere Giordano Dell'Amore, al tempo presidente della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, già nel 1971 venne an-

nunciata la costituzione di FINAFRICA, un centro per l'assistenza finanziaria ai paesi africani attivo nella formazione, nell'assistenza tecnica e nella ricerca, che puntava a sensibilizzare i paesi africani sul modello delle casse di risparmio per la mobilitazione del risparmio familiare. FINAFRICA costituì un embrione di diplomazia culturale nei rapporti italo-africani, in particolare per la formazione delle classi dirigenti¹⁷.

Nell'attuale contesto, queste forme di diplomazia sul piano bilaterale e multilaterale meritano di essere riprese e rafforzate. Oltre alle iniziative che le grandi imprese italiane con vocazione mediterranea, come ENI, non hanno smesso di portare avanti, gli investitori istituzionali italiani potrebbero partecipare a un ampio progetto sul Mediterraneo.

Il progetto di co-sviluppo sulla formazione nel Mediterraneo potrebbe coinvolgere un'ampia rete di università, in particolare i politecnici e le principali professionalità italiane che hanno già investito nell'area (si pensi anzitutto ai principali studi legali italiani, che rappresentano un importante bacino di professionalità e di conoscenza sul campo). È infatti essenziale gestire la formazione di quadri e figure professionali che possano costituire una società civile mediterranea con legami più profondi verso l'Italia, in modo da facilitare la nostra penetrazione geopolitica. Non bisogna limitare questi rapporti solo all'azione istituzionale; occorre pensarli con maggiore innovazione, declinando i settori di principale interesse e seguendoli con coerenza.

Un tema di particolare rilievo riguarda la gestione delle infrastrutture, «metro di ambizione delle potenze globali»¹⁸, e gli appalti: la circolazione di competenze su questo settore tra l'Italia e i paesi del Mediterraneo favorirebbe la penetrazione delle imprese italiane nelle partite infrastrutturali della connettività tra Nord-Africa e Africa subsahariana.

Un altro settore è l'*agrifood*, che trova una giustificazione sostanziale e materiale. Da un lato, il cibo è stato nella storia un elemento centrale della connettività euro-mediterranea; dall'altro, l'Italia dispone di una filiera alimentare completa che comprende anche elementi d'interesse per i paesi del Mediterraneo allargato, come il *packaging* e la refrigerazione. Una formazione specifica in questo settore potrebbe essere coordinata con PRIMA (Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area), un'iniziativa congiunta di ricerca e innovazione di 11 Stati UE (Croazia, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovenia e Spagna) con Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Tunisia e Turchia. L'iniziativa è incentrata su tre aree principali: gestione idrica, agricoltura sostenibile e catena del valore nell'*agrifood*.

Un ulteriore ambito d'interesse riguarda la sanità, settore su cui vi è un profondo investimento da parte dei paesi del Golfo che ha toccato anche l'Italia, come

¹⁷ Cfr. A. Mauri, *Giordano Dell'Amore for Africa: The FINAFRICA Project*, Departmental Working Papers 2014-15, Department of Economics, Management and Quantitative Methods, Università degli Studi di Milano.

¹⁸ Sul nesso tra visione strategica delle infrastrutture e ambizione in politica estera, si veda G. Surdi, *Il metro delle ambizioni delle potenze globali*, in «Treccani», 1/6/2017.

mostra la prossima apertura di un ospedale d'eccellenza da parte del Qatar a Olbia, in Sardegna. Nelle molteplici visioni con cui le monarchie del Golfo tentano una difficile conversione all'economia della conoscenza, l'interesse per la salute è un fattore preminente, anche perché l'incidenza di malattie come il diabete è una sfida per tutti i paesi dell'area. Alla «cattura» da parte di questi paesi di personale medico italiano altamente qualificato, già in corso, andrebbe affiancata un'azione di sistema mirante a favorire i partenariati e gli scambi tra i centri di ricerca, ma anche ad aprire mercati per la farmaceutica italiana. In prospettiva, un centro di ricerca sull'innovazione sanitaria «gemello» dello Human Technopole di Milano potrebbe vedere la luce sulla Sponda Sud del Mediterraneo.

Tutte queste prospettive sullo scambio del capitale umano possono avere un impatto tangibile sul Mezzogiorno, rovesciando la logica della fuga e dell'impovertimento del capitale umano e costruendo un circolo virtuoso di scambi di esperienze. Un circolo fatto di «nuovi argonauti»¹⁹ del Mediterraneo, che trovino nelle reti della conoscenza del Mezzogiorno uno dei nodi della loro formazione, della loro specializzazione, della loro attività di impresa.

Vi è un'altra circostanza che rende strategicamente saliente il Mediterraneo. Non solo e non tanto agli occhi degli attori esterni, quanto soprattutto a quelli dell'Europa, e ancor più dell'Italia. Si tratta della dinamica migratoria, le cui caratteristiche strutturali sono troppo spesso misconosciute, se non colpevolmente tacite, dall'approccio emotivo e sensazionalistico alla materia. Senza entrare nel merito dell'accesa polemica che caratterizza gli opposti schieramenti pro e anti-accoglienza – che nelle loro versioni estreme (accoglienza/rifiuto indiscriminati) propugnano argomenti parimenti irrealistici – si richiama qui l'attenzione su due elementi.

Il primo è l'ampio e crescente divario demografico che caratterizza il continente europeo e quello africano. Le ultime proiezioni delle Nazioni Unite sull'andamento della popolazione mondiale – le più accreditate in materia, che in un orizzonte di 25-30 anni proiettano peraltro *trend* demografici già in atto – stimano entro il 2050 un raddoppio della popolazione africana (da circa 1,2 a quasi 2,5 miliardi di individui), a fronte di un calo di quella europea (da 738 a 707 milioni).

Il secondo è il parallelo divario di reddito che continua a connotare le due sponde del Mare Nostrum: nel 2015 il PIL pro capite delle Sponde Est e Sud, calcolato in dollari a parità di potere d'acquisto, era circa un terzo rispetto a quello di Francia, Spagna, Italia e Portogallo (6.690 dollari contro 18.704)²⁰. Se lo sguardo si estende all'insieme di Europa e Africa, il fossato si allarga: l'anno scorso, il PIL pro capite di un africano (1.809 dollari) era pari ad appena il 7% di quello europeo (25.851 dollari)²¹. Ciò fa del Mediterraneo una delle grandi faglie geoeconomiche del pianeta, al pari della frontiera Stati Uniti-Messico o del 38° parallelo che divide le due Coree.

¹⁹ Il riferimento è a A.L. Saxenian, *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2006.

²⁰ V. Daniele e P. Malanima, *Trends in Mediterranean Inequalities 1950-2015*, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper n. 78324, 1/4/2016.

²¹ World Atlas, *The Continents of the World per Capita GDP*, <https://goo.gl/epPbUA>.

Proprio questo, oltre e più della ritrovata centralità del Mediterraneo per le potenze esterne, pone l'Italia di fronte a scelte strategiche da cui, con ogni probabilità, dipenderanno benessere, stabilità e opportunità della nostra società per decenni a venire. Il cronico eccesso di forza lavoro africana, rappresentato da una popolazione mediamente giovane, determinata e meglio formata di un tempo, è insieme un rischio e un'opportunità.

Il rischio, che al momento appare prevalente, sta nello sprecare il potenziale apporto che tali forze possono dare alla nostra economia, la quale abbisogna di pianificazione e regole certe per vincere la sfida all'inclusione socio-economica e culturale, senza la quale l'immigrazione si trasforma in fardello. Un'inclusione che, nei limiti del possibile, dev'essere per forza selettiva e utilitaristica, come dimostra il succitato caso tedesco; ma che non per questo è priva di risvolti etici e umani, come attesta l'esperienza di altri paesi con dinamiche demografiche e necessità economiche non troppo dissimili dalle nostre (la stessa Germania, ma anche Francia e Scandinavia tra gli altri), i quali malgrado le difficoltà hanno intrapreso questo percorso. Accogliere e gestire le diaspore può consentire anche di stabilire preziosi canali di collegamento con i paesi d'origine delle stesse, la cui (in)stabilità e le cui dinamiche hanno un impatto crescente su di noi. Una nuova cultura dell'integrazione, rafforzata con politiche pubbliche adeguate, potrebbe beneficiare in particolare la «frontiera» italiana del Mezzogiorno, particolarmente esposta.

Abdicare a qualsiasi tentativo di governare questi fenomeni ci relega a una marginalità che la geografia può solo in parte compensare, quando non funge invece da cassa di risonanza dell'instabilità che promana dai lidi nordafricani.

Come attesta il sostanziale arretramento del commercio tra Mezzogiorno e Area MED, e come evidenzia per converso l'incidenza di Germania, Cina o Stati Uniti nel Mediterraneo, non basta essere fisicamente centrali per esserlo anche geopoliticamente. Parafrasando un De Gaulle apocrifo ma convincente, la geografia è un destino solo se ci si rassegna a subirla.

XVI. Logistica e sviluppo economico regionale: il Mezzogiorno nel contesto dei collegamenti trasversali mediterranei

1. INTRODUZIONE

Nello scenario tradizionale di interscambio commerciale interessante l'Italia ed il Mediterraneo, i flussi dominanti considerati dalla politica dei trasporti e da quella economica in generale sono sempre stati visti in senso bidirezionale nel modello Nord Italia/Nord Europa con penetrazione «discendente» soprattutto dai grandi porti del *northern range* verso Germania, Francia ed Italia. In tale ottica, l'UE ha individuato prevalentemente i corridoi plurimodali e le reti TEN-T destinandovi consistenti risorse e puntando nel contempo alla co-modalità tra mare, ferrovie, strade e vie navigabili. In tale contesto geografico dei flussi sono infatti inquadrabili le scelte operate con la rete dei *core network corridors* che si limitano a potenziare direttrici prevalentemente terrestri e, con riferimento specifico al corridoio Mediterraneo, a tracciare linee di interscambio endogene europee lungo le regioni costiere di Spagna e Francia per poi entrare nella pianura padana e in seguito inoltrarsi verso l'Europa centro-orientale.

Il mercato della logistica e dell'intermodalità del Mediterraneo mostra però negli anni più recenti importanti segnali di sviluppo più orientati alle direttrici trasversali e «diametrali» dell'ideale circonferenza che può tracciarsi nell'area dell'Europa meridionale e che vede l'Italia ed il Mezzogiorno coi suoi porti collocarsi esattamente al centro. È utile notare verso quali paesi si indirizza l'interscambio dai porti italiani, visto che non ricalca assolutamente i flussi commerciali complessivi dell'*import-export* italiano. I maggiori partner sono Turchia, Russia, Libia, Spagna ed Egitto. Gli USA, primo paese al mondo per PIL, è solo al 6° posto con il 5% del totale del nostro interscambio. La Cina, primo paese esportatore al mondo e secondo per PIL, è solo al 14° posto nell'interscambio con i porti italiani, con il 2% del nostro interscambio.

Appare del tutto evidente quanto il settore del combinato marittimo e delle «autostrade del mare» abbia segnato lo sviluppo dei traffici dei porti italiani, rappresentando quello che ha generato maggiore valore, basti pensare alla riduzione di esternalità ambientali negative prodotte dal trasporto stradale, alla rete marittimo-

terrestre «diametrale» del Mediterraneo che vede il Mezzogiorno in posizione di centroide regionale.

Lo snellimento della *governance* delle nuove Autorità di sistema portuale e delle procedure di costruzione di regolatori portuali, l'introduzione dello sportello unico amministrativo e quello unico doganale e dei controlli, la semplificazione delle formalità di arrivo e partenza delle navi, ecc., sono utili passi in avanti che finalmente il sistema portuale italiano ha iniziato a percorrere dopo anni di «paralisi» amministrativa, strategica e di sviluppo integrato con il sistema produttivo e distributivo del paese ma, le azioni che richiedono un'articolazione dei sistemi portuali e logistici diversa da quella propria della legge 84/94, anche nella recente riforma del 2016, stentano a decollare e soprattutto sembrano prigionieri di meccanismi legislativi non chiari e assolutamente incerti nei tempi di realizzazione. Così anche le attività di coordinamento e programmazione a livello centrale, che avrebbero dovuto far superare le enormi criticità relative alle inefficienze dovute al decentramento ed all'autonomismo locale, finalizzate alla realizzazione di quella regionalizzazione portuale (porti, retroporti, infrastrutture logistiche di corridoio, distretti produttivi, ecc.) che rende più competitivi i porti del *northern range*, sono al momento ferme alla fase delle buone intenzioni generali.

Una grande opportunità, per raggiungere livelli di efficienza e volumi di traffico (economie di densità di rete) adeguati alla ripartizione dei costi fissi di tali servizi che altrimenti non potrebbero sopravvivere sul mercato, potrebbe essere rappresentata dalla recente approvazione del Decreto «Mezzogiorno». Esso, tra l'altro prevede la realizzazione di Zone Economiche Speciali (ZES) portuali che dovrebbero favorire l'attrazione di investimenti in aree di sviluppo logistico a ridosso dei principali porti dell'Italia meridionale. Tali zone speciali portuali, se opportunamente e strategicamente ideate e gestite con connessioni trasversali mediterranee, potrebbero beneficiare degli enormi investimenti che si stanno realizzando nell'ambito dell'iniziativa OBOR - *One Belt One Road* prima e ora BRI - *Belt and Road Initiative*.

Il capitale umano, la disponibilità di spazi portuali e retroportuali, l'esperienza e la tradizione imprenditoriale nel settore marittimo, la presenza di filiere produttive ad alta propensione all'*export*, sono fattori sui quali il Mezzogiorno deve puntare per quell'evoluzione socio-economica in chiave internazionale che ne farebbe un territorio-*hub* logistico di livello globale.

2. LOGISTICA E VALORE CREATO, LE PROSPETTIVE DEI CORRIDOI CO-MODALI MARITTIMO-TERRESTRI

Nell'attuale quadro del commercio internazionale i flussi marittimi delle merci varie non seguono tanto le tradizionali rotte di minimo percorso, quanto quelle dove possono esprimersi le economie di scala, al fine di consolidare al meglio i flussi transcontinentali (nelle origini-destinazioni su navi di grandi dimensioni *full container*) distribuiti attraverso una serie di *hub transshipment port*, con linee *feeder* di secondo livello connesse *point to point* di raccolta e smistamento. I porti *hub* hanno

raggiunto dimensioni tali da consentire economie di scala difficilmente replicabili, ma anche impatti negativi sotto il profilo del corretto funzionamento del mercato, come quelle legate al potere esercitato da pochi soggetti, espressioni di gruppi armatoriali di grandi concentrazioni tali da imporre la geografia dei flussi in container determinando, per le scelte di scalo, i destini e le fortune di porti e *terminal container* in funzione di strategie del gruppo armatoriale, ma anche in relazione alle imprese clienti multi localizzate *import/export* e nel senso di considerare i mercati come un insieme di scelte di agenti locali con forti poteri di condizionamento.

Le ragioni che hanno determinato l'attuale geografia dei flussi commerciali in Europa sono evidentemente di natura oligopolistica con riferimento agli assetti di mercato e non sempre è facile intravederne la naturale tendenza. Ciò può provocare inefficienza e riallocazione di risorse se si analizza il fenomeno in un contesto globale in termini di percorsi «non ottimali», congestione e esternalità ambientali negative, ma soprattutto senza ricorrere alla piena utilizzazione della *core-network* europea, dato che i capitali privati convergono verso zone già oggetto di forte concentrazione di mercato seguendo parametri di efficienza produttiva e efficacia strategica richiesti dalle dinamiche competitive presenti.

In tal senso, la preferenza accordata al sistema portuale Nord europeo per la movimentazione dei carichi di provenienza extra UE è dovuta, oltre che a ragioni contrattuali consolidate, tempestività ed affidabilità del sistema *northern range*, anche a strategie di politica dei trasporti, nel tempo affermatesi, che vanno oltre il maggior peso economico della regione settentrionale europea. Si fa riferimento alla presenza di economie di scala e di densità che permettono di concentrare elevati volumi di merci ad un costo medio più basso per unità maneggiata.

Infatti la concentrazione dei maggiori operatori logistici e di compagnie di spedizione specializzate in queste aree, soprattutto nei *distripark*, aree retroportuali per la logistica e centri intermodali *inland*, consente di compensare i maggiori costi di trasporto marittimi per raggiungere questi porti con quelli minori di trasporto terrestre e con l'elevato valore derivante dai molteplici servizi logistici offerti alle merci, ovvero alle imprese produttive e distributive che domandano servizi integrati ed evoluti di trasporto e logistica espressi dalla dimensione del tasso *traslog* (costi di trasporti e attività logistiche) che sarà massimo per le produzioni ampiamente frazionate e decentrate per supportare la filiera industriale delle multinazionali rispetto al Paese originario detentore del marchio ma non più dell'attività industriale.

In ciò, più che nel tradizionale confronto tra costi e tempi di trasporto, risiedono i più consistenti punti di forza del sistema logistico nord europeo. Rilevante in questo contesto è la distinzione tra il trasporto e la logistica. Se si parla di intermodalità ci si riferisce alla domanda ed all'offerta di servizi di trasporto, pur se intermodali o combinati, mentre con la logistica ai sistemi che sono necessari per la mobilità dei flussi di merci scambiati da imprese sempre più interconnesse virtualmente con reti digitali e fisicamente con reti di trasporto e nodi logistici.

La logistica in senso economico più ampio, diventa uno strumento di attuazione delle moderne politiche di sviluppo del mercato globale, costituendo un fattore strategico per ridisegnare l'organizzazione della produzione a scala globale. Le

aree di specializzazione sono essenzialmente le aree della manifattura italiana che si possono classificare come le «4 A dell'eccellenza manifatturiera italiana»: Abbigliamento-moda; Arredo-casa; Automazione-meccanica; Alimentari e bevande. Si possono aggiungere a queste aree di prima importanza altri settori di *leadership*, che operano su mercati minori come «auto di lusso, elicotteristica e aerospazio, difesa, navi da crociera, specialità chimiche e farmaceutiche, diagnostica e bio-medicale»¹.

Diverse e importanti sono le multinazionali del *Made in Italy* che hanno nei decenni scorsi decentrato le proprie produzioni per le quali risulterebbe interessante confrontare dinamicamente i costi industriali con i rispettivi tassi *traslog*: ENI, FIAT, Pirelli-Telecom, ENEL, Benetton, Luxottica, Merloni, Barilla, Ferrero, Armani, Safilo, Natuzzi, Marazzi, Prada, Zegna, Ferragamo, Lavazza, Granarolo, Campari, ecc. Alcune produzioni fanno capo ai distretti industriali che con affanno resistono ancora alla calamita della globalizzazione che registra ancora successi in forza dell'espansione dei mercati finali di consumo che risultano strategici anche per le scelte di politica industriale ma con un ruolo maggiore della logistica distributiva. In entrambi i casi risultano fondamentali le scelte, gli attori e le funzioni della logistica economica anche nel contrasto a scelte recenti di neoprotezionismo.

La complessità logistica del *Made in Italy* ha visto le grandi eccellenze del settore Abbigliamento-moda, Arredo-casa, Automazione-meccanica e Agro-alimentare decentrare le attività in territori dove materie prime, semilavorati e beni intermedi, manodopera e infrastrutture, e soprattutto tasse pesano meno sul *total cost*, seppure con aumento dei costi *traslog*. Sul mercato italiano è possibile quindi trovare beni etichettati come *Made in Italy* ma prodotti in tutto o in parte all'estero. Gli investimenti italiani all'estero hanno prodotto, accanto a vistosi aumenti di fatturato, cali di domanda interna a motivo della minore qualità. E le conseguenze di tali comportamenti si sono manifestate con un calo dell'occupazione, soprattutto dei profili non specializzati, l'aumento delle importazioni, la riduzione del PIL, dei consumi e degli investimenti.

Di recente cominciano a registrarsi scelte di rientro in patria delle filiere di eccellenza riportando in positivo gli impatti prima elencati, il c.d. *reshoring*. In virtù di questo scenario, non poche sono le politiche a sostegno di un'inversione di tendenza. Si parla, dunque, di nuove forme di protezionismo e, conseguentemente, di internazionalizzazione della produzione².

Le attività logistiche sono diventate sempre più fonte di valore, per le imprese e per i consumatori, non solo a livello microeconomico aziendale, ma anche a livello macroeconomico e territoriale, o meglio di area-sistema: esse costituiscono di fatto un fattore determinante dell'organizzazione del territorio per la localizzazione di attività economiche sempre più organizzate a reti di fornitura di *input* intermedi.

La presenza di nodi e funzioni logistiche in un determinato territorio può essere considerata come vantaggiosa nella competizione territoriale e fattore di avvio

¹ M. Fortis, *Le due sfide del Made in Italy: globalizzazione e innovazione*, Bologna, Il Mulino, 2005.

² E. Forte, *La rivoluzione logistica*, in «Quaderno SVIMEZ», n. 43, 2014.

di processi di sviluppo locale, perché offre la possibilità a coloro che s'insediano di poter fruire di infrastrutture di collegamento e di accesso alle reti internazionali. Nel nuovo scenario dell'economia industriale digitale, definita «Industria 4.0», il fattore discriminante nelle scelte del «dove» localizzare la produzione, a scala europea o nazionale, è la presenza di nodi logistici e tecnologici che garantiscano l'accesso ai grandi assi e ai corridoi plurimodali europei al fine di favorire la collaborazione produttiva tra imprese attraverso tecniche avanzate di pianificazione distribuita, gestione integrata della logistica in rete e interoperabilità dei sistemi informativi.

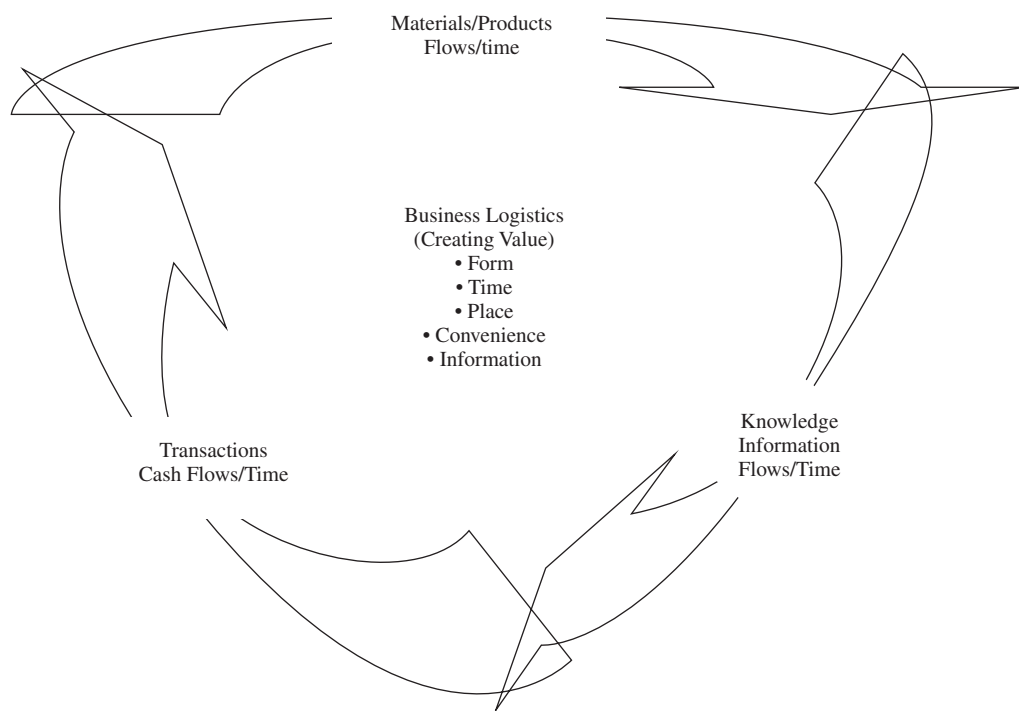
La rete diviene pertanto in tutti i sensi l'elemento su cui poggia interamente non solo la riconfigurazione del sistema industriale del futuro dal punto di vista dei processi sequenziali di movimentazione degli *input* nello spazio, ma soprattutto il luogo ideale dove avviene l'integrazione di attività e informazioni «disperse» lungo la catena del valore dal fornitore al consumatore, in modo che tutti gli elementi frammentati e frazionati del sistema diventino parte di un unico sistema integrato orizzontalmente e verticalmente. La qualità e l'efficienza delle connessioni di rete creano valore, siano essi flussi di dati, informazioni o merci nel senso quindi di «rete-valore».

In tal senso il valore logistico che deriva dalla somma tra rete valore e habitat del mercato di consumo del paese consumatore, risulta sempre più staccato da logiche di determinazione dei prezzi mentre dovrebbe ispirare maggiormente i prezzi nei mercati di sbocco in modo da meglio esprimere il legame tra filiera del processo industriale merceologico e connessa, parallela filiera del processo *traslog* nel tasso di riferimento tale da influenzare le scelte localizzative di rete. In altri termini gli investimenti in attività logistiche dovrebbero condurre ad un minore costo industriale in un rapporto di proporzionalità diretta, ma potrebbero anche sortire un impatto inversamente proporzionale tale da far aumentare il costo industriale e in tale senso risulta interessante il legame tra tasso delle attività *traslog* e livelli di produttività.

La moderna logistica consente ad «organizzazioni produttive multilocalizzate» di coordinare i flussi di materiali/prodotti, di conoscenze/informazioni e di transazioni/operazioni per ottimizzare i *business plan* complessivi che essi generano (Fig. 1). I modelli di *business* possono imporre vincoli temporali, estendere o limitare le distanze, ristrutturare i processi dei componenti in relazione all'innovazione di prodotto e di processo. Pertanto è la logistica ad assumere un ruolo centrale nel creare valore nelle organizzazioni «a rete» (*value chain*). La logistica «a valore» globale e la relativa gestione delle *supply chain* hanno risposto al cambiamento «smart» in modo positivo con strategie agili che sono in grado di far prevedere un futuro dove sussistono:

- la continuazione della transizione dalla produzione di massa alla personalizzazione di massa;
- l'appartenenza ad una rete che soddisfi la disponibilità a pagare di clienti che domandano soluzioni complesse e non semplici prodotti;
- il lavorare in sistemi di produzione che operano da *hub* centralizzati di controllo;

FIG. 1. *Logistica e valore creato*



Fonte: D. Walters, Sidney, University of Sidney, 2011.

– la competizione tra «catene del valore» (organizzazioni sovra-aziendali e sovra-nazionali), piuttosto che tra imprese, anche di grandi dimensioni e/o multinazionali, che operano con molteplici marchi a livello mondiale.

In definitiva si sono create delle aree più vantaggiose sostenute da servizi logistici offerti dai grandi operatori globali del settore all'interno delle quali il commercio internazionale ha beneficiato dei vantaggi connessi al maggior grado di accessibilità e centralità rispetto ai grandi flussi dominanti. Ricerche empiriche presso le principali imprese di logistica nazionali ed internazionali, hanno consentito di identificare quattro fattori che permettono ai fornitori di servizi logistici di creare valore, ossia di modificare la struttura di costo-servizio del processo logistico del committente: 1) le economie di scala; 2) le economie di apprendimento; 3) la capacità di innovazione e 4) la capacità di governare i flussi.

Alla base dell'economie di scala vi possono essere fattori tecnici e organizzativi per cui risulta possibile distinguere economie degli acquisti legate alla riduzione del prezzo dei fattori produttivi a fronte dell'aumento dei volumi gestiti (potere contrattuale) ed economie di scala reali legate all'aumento della produttività dei fattori impiegati (manodopera, mezzi, ecc.) a fronte dell'aumento dei volumi. Il miglioramento della produttività può essere spiegato da un lato dall'uso condiviso di tali fattori per più committenti (economie di scopo), da un altro dalla capacità di assegnare in

TAB. 1. Azioni strategiche delle imprese di logistica per la creazione di valore logistico

1	Aggregazione spaziale (es. <i>multi-pick</i> , <i>cross-docking</i>)
2	Aumento del potere contrattuale
3	Bilanciamento delle stagionalità di diversi clienti
4	Coinvolgimento del personale in percorsi di formazione
5	Compensazione dei viaggi (<i>back-hauling</i> – riduzione dei ritorni a vuoto)
6	Comunanza di sistemi IT (WMS e TMS)
7	Creazione di team di re-ingegnerizzazione dei processi (focalizzati sui clienti esistenti) per favorire il miglioramento continuo
8	Creazione di una funzione per la re-ingegnerizzazione dei processi per i nuovi clienti
9	Integrazione orizzontale (alleanze tra diversi operatori logistici)
10	Introduzione di depositi multi-produttore
11	Misurazione delle <i>performance</i> e <i>benchmark</i> tra diversi cantieri
12	<i>Partnership</i> con committenti
13	<i>Partnership</i> con fornitori di tecnologia
14	<i>Partnership</i> con istituti di ricerca/società di consulenza
15	Riallocazione dei clienti tra i siti disponibili
16	Riallocazione dei viaggi in tempo reale
17	Riallocazione del personale tra più cantieri
18	Riallocazione delle attrezzature e dei macchinari tra i clienti
19	Sinergie di filiera (clienti + fornitori)
20	Specializzazione di settore
21	Specializzazione per canale commerciale
22	Specializzazione per tipologia di cliente
23	Specializzazione per mercato geografico
24	Standardizzazione dei processi
25	<i>Stretch</i> delle risorse umane (proattività)
26	Sviluppo di capacità di <i>operation planning</i>
27	Sviluppo di capacità di <i>problem solving</i>
28	Sviluppo di formazione <i>executive</i>
29	Sviluppo di strumenti previsionali e di pianificazione aggregata dei flussi
30	Trasferimento di <i>best practice</i>

Fonte: Osservatorio Contract Logistics, *Rapporto 2014*.

maniera dinamica tali fattori a più aziende (economie di flessibilità) e infine anche dal raggiungimento della cosiddetta massa critica (economie di densità).

Le economie di apprendimento si suddividono in «economie di prima copia», nelle quali la riduzione del costo medio unitario del servizio è legata alla reiterazione di un'attività su più clienti, ossia alla possibilità di condividere tra di essi il costo di prima copia, ed in economia di esperienza, nelle quali la riduzione del costo unitario del servizio è conseguenza dell'esperienza accumulata dall'azienda nel tempo. La capacità di innovazione rappresenta l'abilità del fornitore di introdurre nuove soluzioni in termini di impostazione del processo logistico e di tecnologie utilizzate, ad es. il ricorso a stampanti 3D. Da ultimo, la capacità di governare i flussi si riferisce alla possibilità del fornitore di sviluppare una migliore capacità di pianificazione e controllo delle attività di magazzino e trasporto.

Ognuno di questi 4 fattori può poi essere sviluppato attraverso diverse azioni strategiche (Tab. 1).

A titolo esemplificativo, per le economie di scopo sono state individuate 7 leve strategiche: 1) l'introduzione di depositi multi-produttore (che vede la condivisione dei costi fissi ridurre il costo unitario del servizio), 2) l'integrazione orizzontale (le

alleanze tra diversi operatori logistici, ad esempio per la condivisione dei *network*), 3) la standardizzazione dei processi, 4) la comunanza di sistemi IT, 5) il bilanciamento delle stagionalità di clienti diversi (grazie a clienti con prodotti «controstagionali»), 6) l'aggregazione spaziale (*multi-pick*, *cross-dock*, ecc.) e 7) il *back-hauling* (riduzione dei ritorni a vuoto). Una stessa leva può anche contribuire allo sviluppo di più fattori: ad esempio la specializzazione settoriale permette di raggiungere sia economie di scala/densità che economie di apprendimento.

Un processo industriale ad elevata intensità logistica o tasso logistico, quindi, può contribuire a frazionare le diverse fasi delle produzioni in differenti segmenti logistici e territoriali, scelti in base alle possibilità offerte dalle reti esistenti ed alle caratteristiche economiche, sociali e politiche, diverse da regione a regione. Ciò consente alle imprese, inserite nel *network* logistico globale, di ridurre i costi di produzione e/o di accrescere e migliorare le prospettive di vendita sia in termini di maggiori quantità, sia di maggior prezzo, in specie se i mercati di consumo finale sono quelli a maggior reddito pro-capite (Europa, Nord America, Giappone). In questa prospettiva la logistica non è più solo un'attività sussidiaria alla produzione, ma una modalità che consente di ridisegnare le relazioni di fornitura e di distribuzione, di coordinare le attività manifatturiere e di servizi fra imprese localizzate in molteplici aree e di accorciare le distanze tra produzione e consumo finale.

Al contrario in Italia l'offerta di servizi logistici mostra un mercato poco consolidato, con i primi 10 operatori (prevalentemente filiali di grandi gruppi internazionali) che pesano meno del 20% del totale del mercato. Più in generale, tra le imprese logistiche italiane mancano quasi del tutto i grandi operatori integrati presenti all'estero e questa caratteristica si collega alle modalità con le quali le imprese produttrici nazionali si raccordano con i clienti (franco fabbrica) e con i fornitori (franco destino) per organizzare il trasporto. Questo comporta che le importazioni e le esportazioni verso il nostro paese siano gestite prevalentemente da operatori logistici dei nostri principali partner commerciali, come Francia e Germania. Il risultato è la limitata competitività delle imprese legate al sistema logistico nazionale dato che l'Italia, con la sua elevata vocazione all'*export*, compra sempre più frequentemente servizi di trasporto da imprese estere. L'elevata frammentazione e la scarsa integrazione tra gli operatori ostacolano il conseguimento di economie di scala e di scopo, penalizzando la struttura di costo complessiva e la qualità dei servizi.

Studi di logistica economica individuano nella *trasversalità* l'analisi e la valutazione economica di itinerari e soluzioni logistiche alternative che possano sostituire al trasporto tutto-strada una sequenza multimodale/intermodale di trasporto. Tale tipologia di soluzioni integrate è definita a livello di pianificazione europea *co-modalità* ovvero l'uso efficiente dei modi di trasporto che operano singolarmente o secondo criteri integrati multimodali nel sistema europeo dei trasporti per sfruttare al meglio ed in maniera sostenibile le risorse e le caratteristiche di ciascuna modalità. La verifica, quindi, delle condizioni geografiche, infrastrutturali, settoriali, gestionali, modali e territoriali, che possano consentire un maggior ricorso a cicli di trasporto merci meno onerosi e meno nocivi per l'ambiente.

La recente revisione del programma di realizzazione delle reti TEN-T europee si fonda proprio sulla creazione di una rete centrale principale entro il 2030 (*core network*) mediante l'adozione di un approccio per corridoi lungo i quali sviluppare la *co-modalità* attraverso una struttura di *governance* che elabori e attui piani di sviluppo dei corridoi volti a coordinare efficacemente le attività svolte lungo i corridoi in Stati membri diversi e in diverse fasi di progetto.

Lo studio delle condizioni di «trasversalità», nel senso dell'integrazione orizzontale e verticale tra attività/fasi e operatori modali specializzati, riguarda la fattibilità finanziaria, economico-sociale ed organizzativo-imprenditoriale di itinerari alternativi ed integrati resi possibili dalla presenza di infrastrutture (porti, aeroporti, terminal intermodali, ecc.), linee di navigazione, strutture e insediamenti di attività logistiche della produzione e della distribuzione (magazzini, centri di distribuzione).

3. VERSO UN MODELLO LOGISTICO «PORTO-CENTRICO» DI CREAZIONE DEL VALORE

Lo snellimento della *governance* delle nuove Autorità di sistema portuale (AdSP) e delle procedure di costruzione di regolatori portuali, l'introduzione dello sportello unico amministrativo e quello unico doganale e dei controlli, la semplificazione delle formalità di arrivo e partenza delle navi, ecc., sono utili passi in avanti che finalmente il sistema portuale italiano ha avviato dopo anni di «paralisi» strategica e di sviluppo integrato con il sistema produttivo e distributivo del paese, ma le azioni che richiedono un'articolazione dei sistemi portuali e logistici diversa da quella propria della legge 84/94, anche nella recente riforma del 2016, stentano a decollare e soprattutto sembrano prigionieri di meccanismi legislativi non chiari e assolutamente incerti nei tempi di realizzazione.

Così anche le attività di coordinamento e programmazione a livello centrale, che avrebbero dovuto far superare le enormi criticità relative alle inefficienze dovute al decentramento ed all'autonomismo locale, finalizzate alla realizzazione di quella regionalizzazione portuale (porti, retroporti, infrastrutture logistiche di corridoio, distretti produttivi, ecc.) che rende più competitivi i porti del *northern range*, sono al momento ferme alla fase delle buone intenzioni generali. Si tratta di quella gestione coordinata delle infrastrutture portuali, di trasporto e logistiche, che connettono lungo le catene logistiche (almeno di quelle operanti lungo i *core network corridors*, dei quali i porti italiani agiscono da radice marittima), da aprire a soggetti integratori dei servizi logistici per raggiungere livelli di efficienza e volumi di traffico (economie di densità di rete) adeguati alla ripartizione dei costi fissi di tali servizi che altrimenti non potrebbero sopravvivere sul mercato.

La funzione di *transshipment* che ha rappresentato per anni un elemento di forte alimentazione di traffici lungo i porti delle dorsali tirreniche ed adriatiche del Mediterraneo centrale in proiezione nord-europea, è stata fortemente ridimensionata dalle politiche delle grandi compagnie di *shipping* che tendono a creare basi di *transshipment* direttamente controllate e dedicate alle grandi mega-navi con capacità fino a 22.000 TEU.

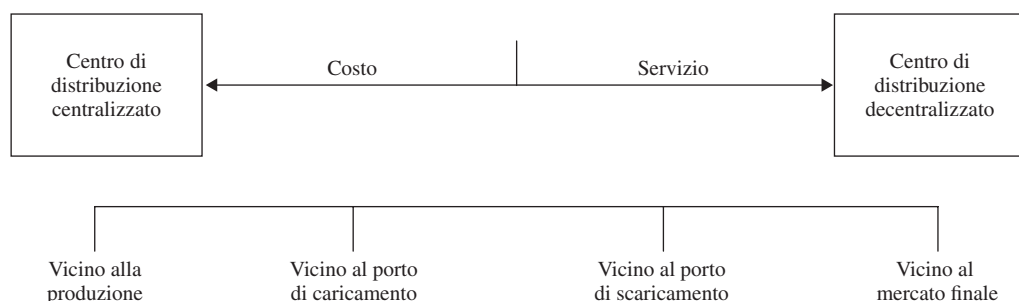
Esemplare il caso della cinese Cosco Pacific che ha comprato per circa 370 milioni di euro il Piraeus Container Terminal, diventato il centro della distribuzione dei container cinesi diretti all'Europa meridionale e orientale che ha contribuito a ridurre fortemente l'attività degli scali italiani di Taranto e Gioia Tauro. È quindi evidente quanto i porti italiani non abbiano saputo e forse anche «potuto» espandersi per raggiungere le dimensioni e la capacità infrastrutturale richiesta dai grandi *player* dello *shipping* globale che hanno potere di mercato tale da condizionare scelte di politica dei trasporti dei paesi a livello nazionale.

È auspicabile pertanto prevedere nel medio periodo, grazie anche all'avviato processo di riforma delle Autorità portuali in Autorità di sistema portuale, un numero limitato di sistemi portuali per la gestione dei grandi flussi di traffico interoceánico, individuando per gli altri porti la vocazione e la differenziazione più efficiente in relazione alle caratteristiche strutturali del singolo scalo e alle specificità del territorio produttivo e logistico locale di riferimento. Sistemi portuali regionali o di area (*multi port gateway region*), con particolare riferimento a quelli localizzati in corrispondenza dei corridoi delle TEN-T, avrebbero in tal modo maggiori *chance* di penetrazione dei mercati dell'Europa centrale e orientale.

Tale riassetto ottimale non può essere considerato solo a livello di offerta dei servizi portuali, ma deve essere inquadrato in una effettiva visione di sistema in forza della quale attraverso un maggior coordinamento tra porti e tra gli stessi e il sistema produttivo e logistico nel suo complesso si potrà efficacemente competere sui mercati internazionali. Ad esempio, l'ampia presenza di *logistics provider* internazionali, spedizionieri e operatori logistici (DHL, DPD Nordic, DSV, Schenker, TNT, KN) costituisce per i porti del Nord Europa un fattore di grande vantaggio sia per le imprese sia per le compagnie di navigazione che possono compensare i costi dei giorni di navigazione (5-7) in più via mare rispetto ai porti del Sud Europa, nel meno costoso viaggio di distribuzione via terra. I *logistics provider*, inoltre, tendono a far convergere i flussi di merci proprio verso i porti che garantiscono efficienti interconnessioni porto-territorio, mettendo a disposizione centri retroportuali e *in-land* in un'ottica di integrazione verticale e fluidificazione dei trasporti mare-terra spingendo il mercato ad operare la trasformazione dal modello *multimodal corridor operator* al modello di *logistics corridor operator*.

Il processo di trasporto marittimo ha invaso sempre più il mondo dell'industria e del commercio e la tecnologia dei trasporti è di certo divenuta molto più onerosa rispetto al passato se considerata nel suo complesso, cioè somma di mezzi, terminali ed attività complementari. Tali investimenti hanno comportato, nel medio periodo, una riduzione del costo unitario di trasporto sia in relazione al fattore peso, sia in relazione al fattore distanza. Ad esempio, i *network* delle rotte marittime ed aeree, impiantati in molti casi sulla struttura di rete *hub & spoke*, hanno ridimensionato il costo-distanza, facendo preferire da parte della domanda l'effetto rapidità, puntualità ed affidabilità nelle consegne e nelle forniture. Viceversa, generalmente è aumentato il costo degli altri servizi logistici (attività di *handling*, *packaging*, *local customization*, stoccaggio, servizi assicurativi e informativi, ecc.). A fronte di una riduzione del costo unitario del trasporto, dovuta alla maggiore competitività degli

FIG. 2. Catene del valore e localizzazione portuale



Fonte: L. Chen e T. Notteboom, *Determinants for Assigning Value-added Logistics Services to Logistics Centers within a Supply Chain Configuration*, in «Journal of International Logistics and Trade», 2012.

stessi mercati di trasporto, è corrisposto in via generale l'aumento del costo unitario di altri servizi logistici in un quadro di decisa espansione del mercato della logistica portuale e retroportuale.

In termini di posizionamento all'interno di catene del valore globali influenzate dai processi produttivi-distributivi multilocalizzati alla ricerca di condizioni di vantaggi non solo di costo ma anche di capacità innovative, capitale umano, qualità e costanza delle forniture, di regolamentazioni ambientali, ecc., il fattore logistico legato ai trasporti marittimi diviene essenziale principalmente per la localizzazione strategica delle attività produttive e di servizi. Quando si parla di VALS (*value added logistics services*), le caratteristiche logistiche più rilevanti delle catene delle attività riguardano:

- rapporto costi di distribuzione/produzione;
- intensità di distribuzione e economie di scala (frequenza, *optimal size*, ecc.);
- tempi di consegna e incertezza della domanda;
- intensità dei costi di trasporto logistici come parte dei costi totali (tasso logistico);
- ciclo di vita del prodotto;
- flessibilità di risposta del mercato;
- margine di profitto del prodotto;
- prodotti specifici per paese e requisiti di assemblaggio, imballaggio, controllo, ecc.

Per la maggior parte delle attività ad alta intensità di manodopera, i costi più bassi potrebbero superare maggiori costi di trasporto. Come risultato, queste attività sono eseguite nel magazzino alla fonte nel paese di esportazione o in un centro di distribuzione centralizzato. Al contrario, le attività orientate ai servizi, che implicano risposte rapide alle richieste dei clienti, sono in genere effettuate vicino al mercato finale all'interno di diversi centri di distribuzione decentrati. Quindi più alte sono le richieste di servizio dell'attività, più vicino al mercato finale vengono posizionate le attività logistiche «a valore» e più appropriato diventa operare in un centro di distribuzione decentrato (Fig. 2).

TAB. 2. *Incremento di container movimentati e del valore aggiunto generato dalle attività logistiche tra il 2002 e il 2013 nei principali porti europei*

Porto gateway	Paese	Container movimentati (milioni di TEU)	Valore aggiunto (miliardi di euro)
Rotterdam	Olanda	4,43	3,99
Amburgo	Germania	3,93	3,53
Brema	Germania	2,82	2,54
Anversa	Belgio	5,10	4,59
Valencia	Spagna	2,51	2,26
Barcellona	Spagna	0,58	0,52
Genova	Italia	0,05	0,04
La Spezia	Italia	0,43	0,38

Fonte: Elaborazioni ISFORT-Ufficio Studi Confcommercio su dati EUROSTAT, 2015.

In base al valore del traffico incrementale in alcuni tra i principali porti europei in un recente studio curato dalla Confcommercio e dall'ISFORT, si è stimato l'impatto aggiuntivo generato nel periodo 2002-2013 per le attività di lavorazione logistica e distributiva prendendo in considerazione parametri consolidati in letteratura che quantificano il valore aggiunto generato in base al traffico gestito destinato a lavorazioni logistiche (assemblaggio, packaging, ecc.) o alla semplice distribuzione sul territorio. Le aree retroportuali logistiche più efficienti riescono a destinare circa il 30% del traffico ad attività logistiche ad alto valore aggiunto e il 70% alla logistica distributiva.

Il valore aggiunto generato dalle prime è sicuramente più elevato (circa 2.300 euro per TEU) rispetto a quello indotto dalle seconde (circa 300 euro per TEU). L'applicazione di tali parametri pone al vertice dei porti selezionati il porto di Rotterdam con un valore aggiunto generato incrementato di circa 4 miliardi di euro rispetto a quello registrato nel 2002, mentre i porti di La Spezia e di Genova si pongono in coda alla classifica rispettivamente con un incremento di circa 380 milioni di euro nel medesimo periodo per il primo e di circa 40 milioni di euro per il secondo (Tab. 2).

4. CORRIDOIO «TRANSMEDITERRANEO»: TRASVERSALITÀ CO-MODALE DEL SUD MEDITERRANEO

Il concetto di autostrade del mare (*Motorways of the Sea*) è un passo ulteriore rispetto al tradizionale trasporto combinato marittimo: un servizio di cabotaggio tra differenti zone dell'Europa finalizzato a collegare con frequenza ragionevolmente alta e viaggi veloci regioni differenti di uno stesso stato o di stati differenti. Tali collegamenti nascono dunque da una nuova e più moderna concezione del trasporto marittimo, non più visto come un vettore utilizzato ove non sussistano reali alternative stradali o ferroviarie, ma come un'offerta alternativa ed in concorrenza, confrontabile quindi per costi e tempi di percorrenza, al trasporto stradale merci.

Ottimizzare la *performance* delle catene logistiche multimodali, anche utilizzando più modalità di trasporto maggiormente efficienti dal punto di vista energetico,

rappresenta uno dei nuovi obiettivi da raggiungere entro il 2030 fissati nel *Libro Bianco* del 2011 dell'UE: «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» (COM, 2011-144).

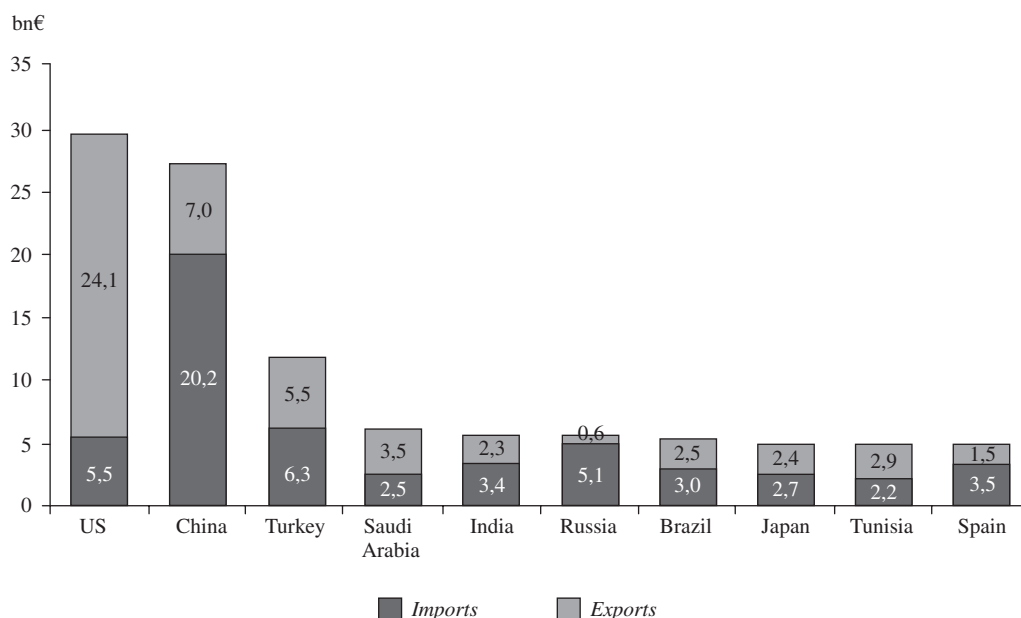
La nuova dimensione del quadro di interventi ha portato la Commissione a lanciare nel 2009 una sostanziale revisione della politica delle TEN-T; è stato proposto un approccio di programmazione a doppio livello, formato da un'ampia rete, il livello di base *comprehensive* e una *core network*, che rappresenta la parte strategicamente più importante delle TEN-T. Le autostrade del mare costituiranno la dimensione marittima della rete essenziale *core*. I corridoi della *core network* si fonderanno sull'integrazione intermodale, l'interoperabilità e sullo sviluppo e sulla gestione coordinata delle infrastrutture, al fine di consentire un trasporto intermodale efficiente. I corridoi dovranno: includere almeno tre modalità di trasporto; attraversare almeno tre Stati membri; coprire le principali distanze transfrontaliere della *core network*; prevedere l'accesso ai porti marittimi.

L'inclusione dei porti italiani nella *core network* europea può quindi essere considerata strategica ai fini della costruzione di itinerari e fasci di rotte transeuropee che utilizzano la co-modalità marittimo-terrestre, in particolare considerando le connessioni trasversali che idealmente è possibile individuare nel Mediterraneo centrale e meridionale. Infatti, i porti italiani, sia sul versante tirrenico, sia su quello adriatico, rappresentano i *gateway* principali europei attraverso le connessioni marittime con l'Europa occidentale e il Maghreb, da un lato, e l'Europa orientale, il Mar Nero ed il Medio Oriente, dall'altro. Tali fasci di rotte marittime mediterranee possono trovare nei porti italiani le migliori possibili condizioni di inoltro da e verso l'Europa continentale attraverso adeguate connessioni longitudinali Nord-Sud lungo le dorsali tirrenica ed adriatica.

Tale quadro geo-economico trova nel trasporto combinato marittimo il naturale sistema a supporto degli scambi infra-europei e tra l'Europa e le aree economiche del bacino del Mediterraneo se esso verrà integrato con efficienti servizi logistici all'interno dei corridoi transeuropei e principalmente nei porti, con la previsione di necessarie *facilities* per la trimodalità. Infatti, il trasporto combinato marittimo-ferroviario con l'utilizzo di unità di carico rotabili (semirimorchi e *trailer*) adatte alle modalità stradale, marittima e ferroviaria, rappresenta, inoltre, un segmento del mercato dell'intermodalità ancora molto poco sviluppato in Italia, con caratteristiche, modelli di gestione e fabbisogni infrastrutturali molto specifici, che molto bene si adattano alle indicazioni di operatività dei corridoi della *core network*.

Nello scenario tradizionale di interscambio commerciale interessante l'Italia e il Mediterraneo, i flussi dominanti considerati dalla politica dei trasporti e da quella economica in generale sono sempre stati visti in senso bidirezionale nel modello Nord Italia/Nord Europa con penetrazione «discendente» soprattutto dai grandi porti del *northern range* verso Germania, Francia ed Italia. In tale ottica, l'UE ha individuato prevalentemente i corridoi plurimodali e le reti TEN-T destinandovi consistenti risorse e puntando nel contempo alla co-modalità tra mare, ferrovie, strade e vie navigabili. In tale contesto geografico dei flussi sono infatti inquadrabili le

FIG. 3. Primi 10 paesi per valore dell'«import-export» marittimo con l'Italia (2016)



Fonte: SRM, 2017 su dati Coeweb.

scelte operate con la rete dei *core network corridors* che si limitano a potenziare direttrici prevalentemente terrestri e, con riferimento specifico al corridoio Mediterraneo, a tracciare linee di interscambio endogene europee lungo le regioni costiere di Spagna e Francia per poi entrare nella pianura padana e in seguito inoltrarsi verso l'Europa centro-orientale.

Il mercato della logistica e dell'intermodalità del Mediterraneo mostra però negli anni più recenti importanti segnali di sviluppo più orientati alle direttrici «diametrali» e «radiali» dell'ideale circonferenza che può tracciarsi nell'area dell'Europa meridionale e che vede l'Italia ed il Mezzogiorno coi suoi porti collocarsi esattamente al centro. È utile notare verso quali paesi si indirizza l'interscambio dai porti italiani, visto che non ricalca assolutamente i flussi commerciali complessivi dell'*import-export* italiano. Come anticipato, i maggiori partner sono Turchia, Russia, Libia, Spagna ed Egitto. Gli USA, primo paese al mondo per PIL, è solo al 6° posto con il 5% del totale del nostro interscambio. La Cina, primo paese esportatore al mondo e secondo per PIL, è solo al 14° posto nell'interscambio con i porti italiani, con il 2% del nostro interscambio. Gli scambi con i porti dell'Europa del Nord sono limitatissimi: Gran Bretagna, Olanda e Germania rappresentano ognuno meno dell'1% dell'interscambio dei porti italiani e la Francia il 2%. Presi congiuntamente, questi quattro paesi pesano poco più dell'interscambio con la sola Grecia (4% rispetto a 3,5%) e meno della metà degli scambi con Turchia e Russia.

Con riferimento alla tipologia di merce caricata e scaricata nei porti italiani nel periodo 2005-2013 si sono registrati i seguenti tassi di variazione in percentuale:

Contenitori: +6,8; Rinfuse liquide: -20; Rinfuse solide -37,8; Ro-Ro: +59,1. È evidente, pertanto, quanto il settore del combinato marittimo e delle autostrade del mare abbia segnato lo sviluppo dei traffici dei porti italiani, rappresentando quello che ha generato maggiore valore, basti pensare alla riduzione di esternalità ambientali negative prodotte dal trasporto stradale, alla rete marittimo-terrestre «diametricale» e «radiale» del Mediterraneo che vede il Mezzogiorno in posizione di centroide regionale con il 50% circa del totale traffico marittimo italiano.

Con riferimento al traffico combinato marittimo, il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica del 2015 prevede un tasso di crescita compreso tra il 2 ed il 3% annuo per i traffici mediterranei intra-europei ed un tasso compreso tra il 2,5 ed il 3,5% annuo per i traffici mediterranei non intra-europei, con volumi di merci complessivamente movimentati su *trailer* e rotabili che passerebbero dagli attuali 84,2 milioni di tonnellate (2015) a 95,6 milioni nel 2025.

Le prospettive di sviluppo restano molto interessanti grazie al forte *input* europeo in materia ed al rinnovato interesse strategico nazionale nei confronti di questo segmento troppo spesso sottovalutato rispetto al settore contenitori. Contestualmente, anche le recenti politiche di incentivazione adottate a livello nazionale (Marebonus), avranno un importante impatto sul settore, sul *modal shift* e, conseguentemente, sulle prestazioni ambientali del sistema trasportistico italiano.

Il passato sistema di incentivazione (Ecobonus) nel quadriennio di finanziamento, dal 2007 al 2010, ha consentito di sovvenzionare più di 2 milioni di viaggi (il 75% su rotte nazionali ed il restante 25% su rotte internazionali) per un importo complessivo di oltre 240 milioni di euro.

Nell'ambito del cabotaggio, le tratte più sovvenzionate sono state quelle che collegano la Sicilia con la Campania, come la Messina-Salerno, la Napoli-Palermo e la Catania-Napoli. L'Ecobonus ha sottratto alla viabilità stradale circa 500.000 viaggi di TIR/anno, ovvero circa 1 miliardo di km e circa 20 mld di ton-km/anno, pari a circa il 20% del totale traffico su strada pesante oltre i 50 km percorsi su strada (2014), consentendo al contempo anche un miglioramento nella logistica complessiva delle imprese di autotrasporto ed incentivando una più efficiente rottura di carico dei rotabili e delle navi. I costi ambientali e sociali complessivamente sostenuti utilizzando le autostrade del mare sono stati quantificati in 125 milioni di euro (0,137 €/km) nel periodo 2007-2009, mentre qualora i medesimi viaggi avessero percorso itinerari tutto-strada, i costi ambientali e sociali sarebbero stati pari a 539 milioni di euro (0,379 €/km), con un risparmio netto di 414 milioni di euro.

Per quanto riguarda il nuovo sistema di incentivazione Marebonus (45,4 milioni per il 2016, 44,1 per il 2017 e 48,9 per il 2018), Rete Autostrade Mediterranee, in collaborazione con il MIT, ha predisposto il decreto attuativo che specifica le modalità di erogazione e i requisiti richiesti per l'accesso a tale sovvenzione che ha ottenuto il parere di compatibilità rispetto alla normativa sugli aiuti di stato ex art. 108 TFUE dalla DG Competition della Commissione europea. La Tab. 3 riporta i parametri riconosciuti per il calcolo delle minori esternalità negative generate dal trasporto combinato marittimo che consentono sostanzialmente di superare gli osta-

TAB. 3. Valutazione delle esternalità negative delle modalità di trasporto

Esternalità	Trasporto stradale €/1.000 tkm (a)	Trasporto ferroviario €/1.000 tkm (b)	Trasporto marittimo €/1.000 tkm (b)
Inquinamento atmosferico	4,91	1,111	1,81
Gas serra	5,32	–	1,5
Incidentalità	1,23	0,001	–
Congestione	14,85	0,25	–
Rumore	0,09	0,131	–
Totale	26,4	1,492	3,31

(a) Veicoli da 17,1 tonnellate.

(b) 100% trazione elettrica.

Fonte: Price Waterhouse Coopers S.p.A., 2015.

coli relativi alla regolamentazione della concorrenza a livello europeo. La Commissione prevede che l'aiuto sarà accordato sulla base dei risparmi in termini di costi esterni che il trasporto marittimo consente di conseguire rispetto al trasporto stradale. Al beneficiario (impresa armatrice) viene concesso un finanziamento massimo pari a 10 centesimi di euro per ciascuna unità di veicoli imbarcati moltiplicato per i chilometri via strada evitati sulla rete stradale nazionale. I beneficiari sono tenuti a ribaltare almeno il 70% degli aiuti ricevuti annualmente in favore delle imprese clienti (autotrasporto e operatori logistici) che abbiano effettuato almeno 150 imbarchi di unità di trasporto ammesse al contributo all'anno.

Alla luce di tali considerazioni è ben evidente che la politica dei trasporti così come definita dall'Unione europea nel disegno della *core-network* vede le sole regioni italiane del Nord, anche se comunque con enormi difficoltà in termini di accessibilità (passaggio dei valichi alpini, congestione, restrizioni normative, ecc.) relazionarsi in modo diretto che le grandi aree di consumo ad alto reddito dell'Europa, mentre le regioni meridionali italiane si trovano in una posizione critica visto che confinano «soltanto» con i mari Tirreno, Ionio e Adriatico. La trasversale europea Ovest-Est tracciata dal corridoio Mediterraneo, collega la penisola iberica con il confine tra Ungheria e Ucraina costeggiando il litorale mediterraneo della Spagna e della Francia per poi attraversare le Alpi e l'Italia settentrionale in direzione est, toccando la costa adriatica in Slovenia e Croazia, e proseguire verso l'Ungheria. Il corridoio è essenzialmente stradale e ferroviario. I principali progetti ferroviari lungo questo corridoio sono i collegamenti Lione-Torino e la sezione Venezia-Lubiana, cioè alcuni dei più complessi, costosi e controversi progetti infrastrutturali a livello europeo. I soli porti italiani direttamente connessi dovrebbero essere i porti di Venezia e Trieste, pochi per essere appunto denominato «Mediterraneo».

La penetrazione da Sud a Nord e viceversa attraverso il corridoio Scandinavo-Mediterraneo appare alquanto irragionevole nel contesto delle connessioni di rete rapide ed efficienti richieste dalla configurazione più avanzata dei sistemi produttivi e distributivi dell'Industria 4.0, oltre che a richiedere una mole di investimenti dove risulta difficile prevederne la realizzazione entro il 2020, come dettato dall'UE.

È assolutamente evidente la carenza di programmazione strategica in relazione alle direttrici trasversali dei flussi che riguardano il Sud Europa e il bacino del Me-

diterraneo centrale e meridionale che dovrebbero essere prevalentemente fondate e incentrate su collegamenti marittimi a breve raggio non solo tra porti europei ma anche con i paesi non appartenenti all'Unione.

Da tali considerazioni può emergere la proposta di un corridoio Transmediterraneo per la connessione trasversale attraverso linee di autostrade del mare (MOS) e *feeder* (anche con l'impiego di navi ConRo) dei bacini marittimi in cui tradizionalmente si può suddividere il Mediterraneo considerando il trasporto di container.

In chiave di *logistics corridor* va pertanto inquadrata la proposta di un corridoio trasversale Transmediterraneo tra Spagna, Italia e Croazia con prolungamento verso la Romania ed il Mar Nero ed i paesi non appartenenti all'Unione come Bosnia, Serbia, Ucraina e Russia. Tale corridoio dovrebbe costituire un'alternativa al corridoio Mediterraneo per il quale in media negli ultimi anni è stato calcolato, secondo i dati dell'ISTAT e dell'EUROSTAT, un traffico merci pari a circa 800 milioni di tonnellate/anno di interscambio totale tra i paesi interessati (Italia, Spagna, Francia, Slovenia, Croazia, Bosnia, Serbia, Montenegro, Albania, Grecia, Turchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Ucraina).

«Accordi volontari di corridoio logistico» potrebbero quindi vedere la partecipazione dei soggetti a vario titolo interessati allo sviluppo di traffico e di relazioni economiche tra aree che avrebbero la possibilità di incrementare notevolmente il commercio nazionale e internazionale, così come già avvenuto per diverse aree europee e non con l'avvio di progetti fondati su collegamenti marittimo-terrestri. Compagnie di armamento, operatori logistici, imprese di autotrasporto, imprese ferroviarie, autorità portuali, istituzioni locali e centrali, associazioni di imprese di produzione e del commercio, organizzazioni territoriali, ecc. possono trovare in tali accordi forme di autoregolazione in grado di generare notevoli effetti positivi non solo con riferimento ai risultati economici diretti ma soprattutto in termini di riduzione dei costi esterni dovuti alle esternalità negative del trasporto merci e quindi di maggiore sostenibilità ambientale. In tal senso risulta ottima l'istituzione di ALIS (Associazione Logistica per l'Intermodalità Sostenibile) proposta da Grimaldi.

Tale corridoio trasversale potrebbe articolarsi nei seguenti itinerari co-modalità internazionali mediterranei oltre a quelli terrestri individuabili lungo il corridoio Mediterraneo già previsto:

1) *Med Settentrionale*: facente perno sui porti dell'arco ligure e di Livorno e Ancona/Ravenna (Spagna, Italia vs. Croazia, Albania, Montenegro), con proiezioni verso i paesi dell'est europeo, Romania *in primis*;

2) *Med Centro-Settentrionale*: Spagna (Barcellona)-Civitavecchia-Ortona/Pescara-Croazia vs. il centro est europeo;

3) *Med Centrale*: tra Spagna (Valencia-Siviglia)-Sardegna-Napoli/Salerno-Bari-Taranto/Brindisi vs. Albania, Bulgaria, Grecia, Turchia, Mar Nero;

4) *Med Meridionale*: Portogallo-Spagna (Algeiras)-Marocco (Tangeri), Algeria, Libia, Tunisia, Egitto, Palermo-Catania/Messina-Gioia Tauro vs. Albania, Bulgaria, Grecia, Turchia con ulteriori proiezioni con il Mar Nero ad est (Ucraina, Russia).

È necessario portare avanti progetti che costituiscano primi tentativi di istituzionalizzare la trasversalità nei corridoi mediterranei interessanti l'Italia. Andranno verificate le connessioni per la fluidità nei nodi – porti – di scambio modale (ad es. per il corridoio del Mediterraneo centro-settentrionale, un indice di disponibilità della dotazione infrastrutturale – raccordi autostradali e ferroviari, terminal Ro-Ro, tempi medi di percorrenza tra Civitavecchia e Ortona o Ancona, tempi medi di accesso e deflusso dal traghetto, disponibilità di parcheggi per i rotabili, tempi medi di ultimo miglio per l'accessibilità, ecc.).

Considerando che la quota modale di tali traffici Ovest-Est vede la stragrande prevalenza del trasporto stradale (oltre 500 milioni di tonnellate) e che l'alternativa di itinerario a nord delle Alpi vede una maggiore capacità ferroviaria potenzialmente impiegata ma un notevole prolungamento in termini di distanza, si può stimare in circa 100 milioni di tonnellate/anno il traffico stradale imputabile potenzialmente all'ideale corridoio Transmediterraneo fondato sul trasporto combinato marittimo-terrestre. Un tale trasferimento potrebbe essere indotto principalmente dalla forte congestione già presente lungo il corridoio Mediterraneo che presenta notevoli criticità per l'attraversamento di diversi valichi alpini (Frejus, Tarvisio, Trieste) per i quali sono previsti potenziamenti nel lungo periodo con grandi margini di incertezza temporale e finanziaria.

Un tale riassetto trasversale dei flussi intraeuropei dovrebbe vedere nell'Italia un ruolo di cerniera logistica strategica, attrezzata per la gestione efficiente dei flussi di transito che, data la configurazione attuale delle reti marittime internazionali di trasporto Ro-Ro, potrebbe vedere interessati i porti dell'alto, medio e basso Tirreno e Adriatico lungo le dorsali costiere oltre alla fascia trasversale del Mediterraneo meridionale che interessa prevalentemente i porti siciliani e dell'estremo sud Italia (Gioia Tauro, Taranto, Brindisi, Crotone). Pertanto, considerando l'attuale stato dei traffici del combinato marittimo internazionale, pari a circa 30 milioni di tonnellate anno, equamente ripartiti tra *West Med* e *East Med*, resterebbe un traffico potenziale ancora da poter attrarre nel breve-medio periodo di circa 70 milioni di tonnellate/anno.

In aggiunta, come illustrato nella Fig. 4 le aree geografiche di specifico interesse per il traffico *feeder* (numerate da 1 a 9) di alimentazione dei porti *hub* di *transshipment* del Mediterraneo (evidenziati nella figura) possono anche essere connesse con linee di *Motorways of the Sea* (MOS) che vanno anche oltre il più piccolo bacino di riferimento dei soli servizi *feeder* facenti parte di linee *hub and spoke*. Già allo stato attuale, infatti, diverse linee MOS connettono trasversalmente, ad esempio, i sub-bacini: 1-5-6; 2-5-6; 2-6-7; 2-7-8 e, quindi, potrebbero essere utilizzate integrando *feeder service* e MOS. Considerando che solo nel sub-bacino tirrenico si movimentano oltre 3,5 milioni di TEU (stimabili in circa 50/60 milioni di tonn.), i porti italiani specializzati nell'*hub and spoke*, come Gioia Tauro, avrebbero la possibilità di diversificare i servizi offerti e poter competere con maggior forza con i porti della sponda Sud del Mediterraneo realizzando economie di scopo e sfruttando la maggiore accessibilità alle reti plurimodali europee. L'Italia sarebbe il fulcro di un tale sistema di collegamenti marittimo-terrestri, con un ruolo ben maggiore rispetto all'attuale corridoio «Mediterraneo» che in realtà è un corridoio terrestre che lambisce soltanto i porti di Venezia e Trieste.

FIG. 4. Bacini di servizi «feeder» nel Mediterraneo e itinerari trasversali co-modali transmediterranei

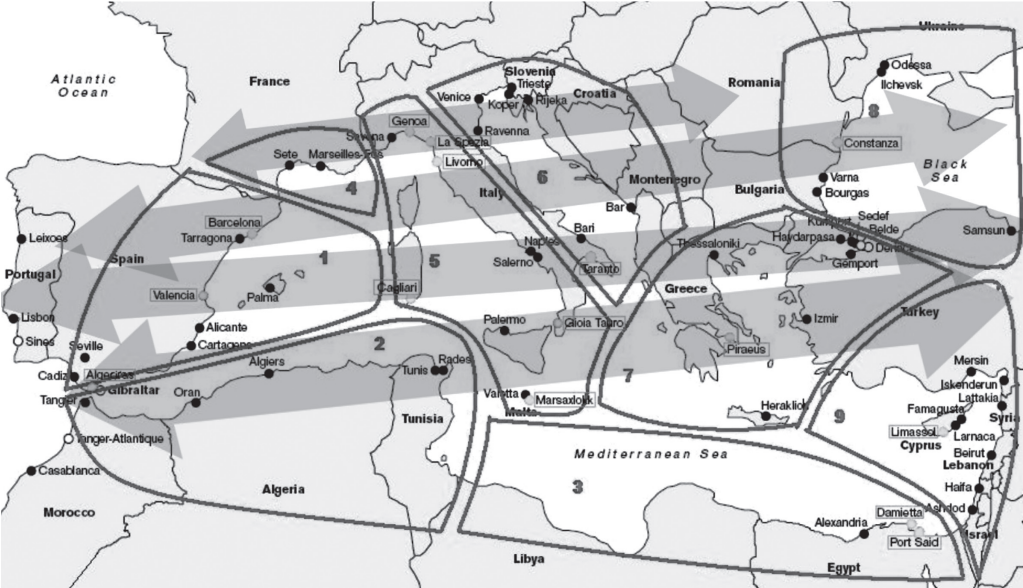
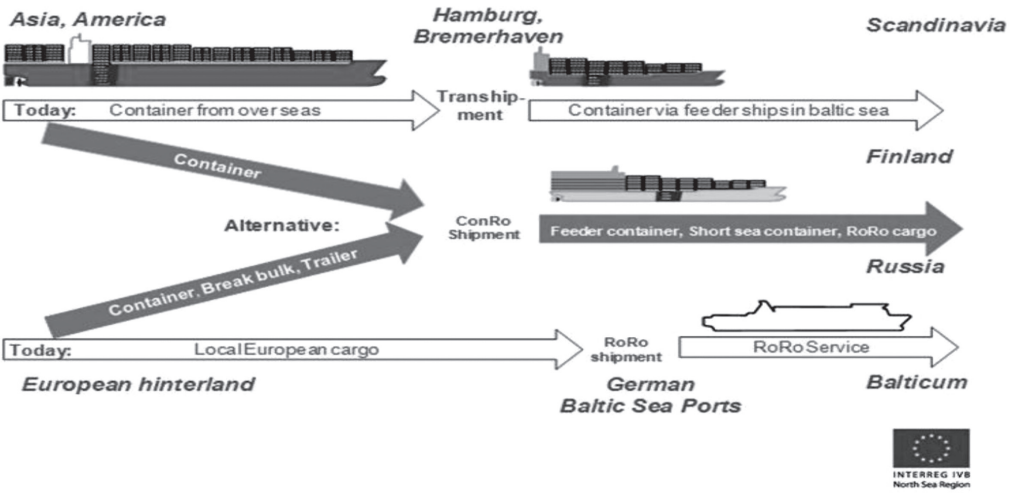


FIG. 5. Porti di Amburgo e Brema: sviluppo di servizi integrati ConRo



Fonte: Interreg IVb Project StratMoS.

I porti di Amburgo e Brema, per sfruttare al meglio la loro centralità nel Mar del Nord per i servizi container *feeder* di raccolta e distribuzione per il Mar Baltico, hanno avviato un programma che prevede l'integrazione operativa e strategica tra servizi container *feeder* e Ro-Ro con linee operate da navi ConRo (per il trasporto di container e rotabili) per connettere il Mar del Nord con il Baltico (Fig. 5),

istituendo anche un apposito ufficio di promozione e marketing (*Feeder Coordination Office*), finanziato dall'UE.

Recenti sviluppi della ricerca nel settore dell'intermodalità e dell'efficienza dei terminal per navi Ro-Ro e ConRo evidenziano che un terminal attrezzato con sistemi di carico/scarico innovativi (veicoli automatici AGV, *translifter*, *tug-master*, *double stack*) può raggiungere una resa pari a un terminal LoLo dei più efficienti di 20.000-25.000 TEU per anno per ettaro, contro gli attuali 10.000-15.000 di un terminal LoLo convenzionale. Inoltre, In alcuni casi-studio è risultato che il costo di ammortamento-gestione nave (trasporto) delle Ro-Ro e ConRo fosse leggermente più elevato di quello delle Container feeder (LoLo), ma questo è risultato ampiamente compensato dai costi terminali notevolmente inferiori dovuti al più efficiente utilizzo del terminal che le navi Ro-Ro consentono.

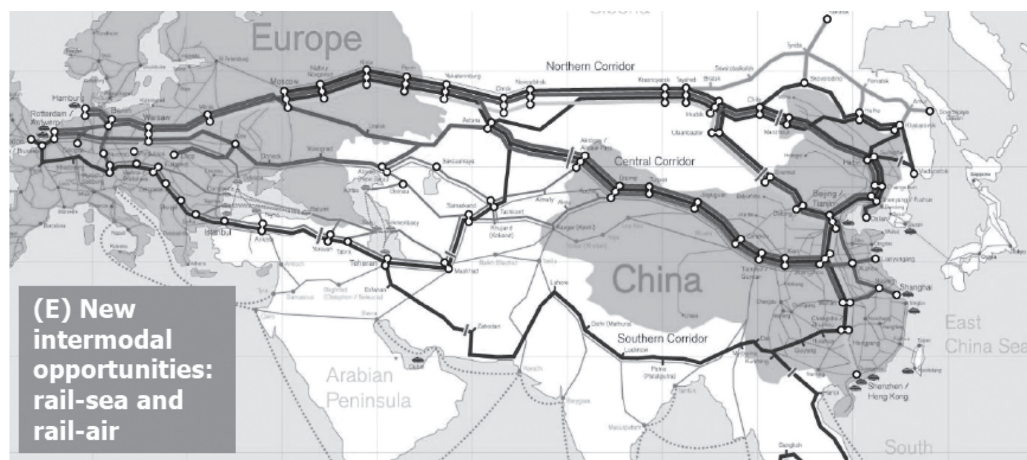
5. ZONE ECONOMICHE SPECIALI E VIA DELLA SETA

Una grande opportunità in tal senso potrebbe essere rappresentata dalla recente approvazione del Decreto «Mezzogiorno» del giugno 2017 che prevede, tra l'altro, la realizzazione di Zone Economiche Speciali (ZES) portuali quali strumenti utili per favorire l'attrazione di investimenti in aree di sviluppo logistico a ridosso dei principali porti dell'Italia meridionale. Tali zone speciali portuali, se opportunamente e strategicamente ideate e gestite con connessioni trasversali mediterranee, potrebbero beneficiare degli enormi investimenti che si stanno realizzando nell'ambito dell'iniziativa OBOR - *One Belt One Road* prima e ora BRI - *Belt and Road Initiative*. Infatti, le statistiche ufficiali cinesi riportano che il commercio tra la Cina e i paesi dell'area BRI ha superato i 3 miliardi di dollari nel periodo 2014-2016. Al tempo stesso, gli investimenti infrastrutturali e logistici di Pechino lungo la nuova Via della Seta hanno superato i 50 miliardi di dollari, creando circa 180.000 nuovi posti di lavoro.

Il capitale umano, la disponibilità di spazi portuali e retroportuali, l'esperienza e la tradizione imprenditoriale nel settore marittimo, la presenza di filiere produttive ad alta propensione all'*export*, sono fattori sui quali il Mezzogiorno deve puntare per quell'evoluzione socio-economica in chiave internazionale che ne farebbe un territorio-*hub* logistico. Nei rapporti con l'Asia e l'Europa, il piano d'azione dell'iniziativa OBOR individua sei corridoi economici terrestri e marittimi, si tratta di percorsi dove sono allocati i principali progetti di trasporto e di infrastrutture energetiche, che si intersecano con i piani nazionali di diversi paesi:

1. The new Eurasian Land Bridge;
2. The China – Mongolia – Russia Economic Corridor;
3. The China – Central Asia – West Asia Economic Corridor;
4. The China – Indochina Peninsula Economic Corridor;
5. The China – Pakistan Economic Corridor;
6. The Bangladesh – China – India – Myanmar Economic Corridor.

FIG. 6. La rete ferroviaria tra Cina e Europa lungo la Via della Seta



Fonte: Notteboom, 2016.

Per quanto riguarda il Mediterraneo sembrerebbero il Pireo, Venezia e Istanbul i porti principalmente interessati alle direttrici asiatico-europee della Via della Seta, ma la maggiore sfida infrastrutturale è probabilmente quella ferroviaria dove la Cina intende investire enormi risorse per connettere le regioni interne cinesi alle reti ferroviarie di diversi paesi asiatici e penetrare direttamente nel ricco mercato europeo da Oriente (Fig. 6). Nel Nord Europa il porto maggiormente coinvolto sembrerebbe essere Rotterdam per il quale è recente il varo di un servizio che permetterà di convogliare merci cinesi direttamente nel porto di Rotterdam via ferrovia in 15/18 giorni contro i 30/40 necessari via mare.

Il rilancio delle ambizioni terrestri cinesi deriva da due fattori principali: il successo nell'industrializzazione delle regioni interne e le problematiche derivanti dal trasporto marittimo, quali l'allungamento dei tempi di percorrenza e l'attraversamento di aree a forte rischio economico. La Repubblica Popolare cinese ha scelto i paesi della regione balcanica come base d'accesso dei propri prodotti in Europa e ha iniziato a stipulare, con relativa facilità, i primi accordi d'investimento e a inaugurare le prime infrastrutture. L'obiettivo principale di questa prima fase dell'iniziativa è quello di creare un corridoio ferroviario che colleghi Cina e Germania, con una riduzione dei tempi di trasporto merci da 45 a 18 giorni.

Questa rinnovata predilezione per gli investimenti terrestri non deve però far pensare che vengano accantonati gli interessi marittimi del colosso orientale, tutt'altro, alcune di queste opere infatti, come ad esempio la costruzione del nuovo ponte autostradale sul Danubio lungo il corridoio europeo che collega Salonicco a Salisburgo inaugurato nel 2014 o del corridoio ferroviario Belgrado-Budapest la cui realizzazione è prevista per fine 2017, risultano strumentali alla possibilità di allargare il bacino di territori serviti, ma permettono in primo luogo di migliorare la connettività nello smistamento dei container, una volta arrivati nei porti di destina-

zione europei. Il porto *transshipment* europeo prescelto per la nuova Via della Seta marittima è rappresentato dal Pireo in Grecia. Al riguardo, la *China Ocean Shipping* (Cosco) ha siglato, nel 2009, un accordo con il Governo greco per la concessione e la gestione, della durata di trentacinque anni, di due dei tre moli del porto del Pireo per un ammontare che supera i 4 miliardi di euro tra percentuali sul fatturato e canoni per le superfici cedute.

La gestione Cosco ha accelerato lo sviluppo della suddetta area portuale, con investimenti anche nelle infrastrutture dei moli ottenuti in concessione per migliorare l'efficienza di tutta la catena logistica, dovendo comunque gestire più del doppio dei container controllati in precedenza. Il Pireo è passato da 1,7 milioni di TEU movimentati nel 2011, ai 2,7 del 2012, ai 2,9 nel 2014 e ai 3,7 del 2016, così balzando all'8° posto della lista dei principali porti container del Mediterraneo. Queste cifre lasciano presagire futuri ingenti aumenti di produttività, tanto che il Governo greco ha collocato sul mercato le proprie quote di partecipazione all'Autorità portuale, che nel gennaio del 2016 sono state acquisite per il 67% da Cosco, sotto la garanzia di un piano di investimenti decennale pari a 350 milioni di euro e ulteriori futuri versamenti all'autorità pubblica per oltre 400 milioni di euro derivanti da contratti per future concessioni e investimenti.

La stessa Cosco si è mossa per migliorare la capacità intermodale del porto, con la costruzione di un collegamento ferroviario e con accordi con *TrainOSE*, rete pubblica ferroviaria greca, in modo da beneficiare dei collegamenti diretti ferroviari verso Balcani ed Europa centrale e di giovare dei progetti di rilancio infrastrutturale e del commercio terrestre attuati dalla Repubblica Popolare cinese in quelle zone. Il rapido sviluppo di questo porto ha comportato che multinazionali come la HP per la riallocazione delle proprie attività di distribuzione, stipulassero accordi con Cosco e *TrainOSE* in modo da servirsi del Pireo come porta d'ingresso principale per servire sia i mercati sud-orientali europei, sia quelli dell'Asia Centrale, del Nord Africa e del Medio Oriente, lasciando la restante quota di mercato da servire a Rotterdam, fino ad allora centro unico delle attività dell'azienda in Europa.

La nuova Via della Seta marittima dovrebbe giovare anche ai terminal italiani e in particolar modo a Venezia, considerato porto di destinazione finale del Mediterraneo orientale per servire i mercati dell'Europa centrale, e agli altri porti dell'alto Adriatico. In questo senso sono stati firmati accordi bilaterali con i maggiori porti cinesi, per uno sviluppo congiunto infrastrutturale, operativo e tecnologico. La quota di traffico di questi porti è aumentata costantemente a partire dalla crisi economica del 2008 e mira ad inglobare una sempre più ampia quota anche a seguito dell'ammodernamento del Canale di Suez e della rilocalizzazione delle grandi compagnie di *shipping*. Questi sviluppi lasciano intendere che in un futuro prossimo ci potrà essere il sorpasso, in termini di tonnellate movimentate, del bacino adriatico a scapito del versante tirrenico.

L'area *West Med* europea è invece identificabile nella zona d'interscambio merci di Italia, Spagna, Francia e Malta e rappresenta un bacino di mercato contraddistinto da un'ampia offerta di servizi di trasporto, diversificata in termini di destinazioni, prezzi e frequenze in un contesto fortemente concorrenziale. Questi porti hanno

subito più di tutti le dinamiche evolutive del commercio internazionale e il cambiamento strutturale del settore marittimo containerizzato dell'ultimo decennio. Il gigantismo navale, ad esempio, ha agito come selezionatore naturale delle strutture e in futuro questa tendenza si affermerà ancor di più, dal momento che le compagnie offriranno i propri servizi solo negli scali chiave a livello strategico, ovvero quelli in grado di accogliere le portacontainer di ultima generazione e di garantire massima qualità/puntualità dei servizi, nonché costi contenuti sulle operazioni marittime e terrestri.

In assenza di interventi significativi il bacino *West Med* europeo corre il rischio di assistere ad un'ulteriore erosione della propria quota di mercato ed essere costretto a rincorrere i *competitor* mediterranei sempre più agguerriti. Al riguardo il proposto corridoio Transmediterraneo potrebbe in qualche modo rafforzare anche la posizione di mercato dei porti posti lungo le direttrici trasversali mediterranee in precedenza evidenziate. In tal modo verrebbero ad «agganciarsi» i porti del versante Tirrenico alla Via della Seta marittima che al momento corre lungo la dorsale adriatica. È evidente come le regioni del Mezzogiorno debbano saper sfruttare la possibilità loro offerta con la istituzione di Zone Speciali Economiche per l'attrazione di investimenti produttivi e logistici individuando idonee aree retroportuali prossime ai porti che possano inserirsi con efficacia nelle catene del valore globali.

La carenza di aree industriali, i prezzi elevati dei terreni, problemi di congestione e i forti vincoli ambientali sono alcune delle più comuni ragioni che inducono le aziende a non localizzare strutture in un porto o nelle immediate vicinanze. La disponibilità di veloci, efficienti e affidabili connessioni intermodali è uno dei presupposti più importanti per l'ulteriore sviluppo di terminal interni o *inland*. L'interazione tra porti e località interne porta allo sviluppo di un polo logistico di grandi dimensioni composto da diverse zone logistiche. È ciò che è avvenuto in Nord Europa ove i grandi porti hanno esteso le loro attività anche alle regioni interne creando in alcuni casi dei *dry port*. In Italia, invece, per molti anni la diffusione di centri e terminal intermodali, compresi gli interporti, di medio-piccole dimensioni, non è stata *port related*, anzi, in molti casi tali terminali interni sono nati ignorando se non contrastando lo sviluppo dei traffici marittimi e l'intermodale mare-ferrovia con buona pace dei porti e delle loro Autorità.

Le Regioni del Mezzogiorno hanno pertanto l'opportunità di sviluppare con la regia delle nuove Autorità di sistema portuale aree in cui, oltre alle agevolazioni fiscali, sono presenti vantaggi finanziari, sociali e amministrativi, sia per le imprese che per i lavoratori che consentano ad attività commerciali e produttive che, oltre a favorire le classiche operazioni connesse al trasporto marittimo, stimolano la trasformazione ed il perfezionamento delle merci in particolare per la loro esportazione (*export processing zone*). La disponibilità ad effettuare grandi investimenti da parte dei gruppi asiatici che «percorreranno» la Via delle Seta per la penetrazione nei mercati Europei, rappresenta un fattore di sviluppo economico che il posizionamento strategico dei porti del Mezzogiorno dotati di adeguate ZES, anche in relazione alle Filiere Territoriali Logistiche proposte dalla SVIMEZ, non dovrà farsi sfuggire alla luce del maggior ruolo strategico territoriale loro affidatole dalla recente riforma.

L'esperienza dimostra quanto le politiche del territorio e delle infrastrutture in Italia rappresentino un terreno insieme critico e cruciale per la sperimentazione di pratiche efficaci di *governance* di processi complessi. A fronte di un volume degli investimenti consistente e di un insieme di scelte strategiche per molti aspetti già compiute, sia da parte dell'Unione europea che da parte del Governo nazionale e delle Regioni, la capacità realizzativa e l'effettiva possibilità di governare strategicamente i processi, ma anche l'integrazione delle scelte entro scenari condivisi sono stati nel complesso molto modesti. Ciò è dipeso da diverse cause, tra cui proprio l'oggettiva complessità delle reti di *governance* verticali e orizzontali che ciascuno dei grandi progetti per il territorio italiano mette in gioco, la problematica integrazione territoriale tra progetti e politiche di diversa natura, ma anche la limitata capacità di «regia strategica» da parte degli attori in relazione ai conflitti emergenti, sia dal punto di vista del trattamento anticipato di tali conflitti, sia in relazione alla definizione di adeguate politiche di compensazione e mitigazione.

Nel nuovo scenario di sistema portuale e logistico si auspica che prevalga finalmente la logica di sistema e il ruolo di progetti costruiti in partenariato pubblico-privato tra attori ai diversi livelli. Si tenta un governo forte dei processi tramite decisioni-chiave, incidenti sulle variabili sensibili di frizione se non rottura, insieme ad una strategia sistematica di opere pensate per il riposizionamento strategico di macroaree, come appunto il Mezzogiorno, specie con riguardo alla connettività transnazionale.

6. CONCLUSIONI

L'UE spinge verso la multi modalità e la co-modalità ed inserisce il settore dei trasporti e della logistica nei settori da innovare profondamente per la competitività, la sicurezza e l'ambiente. Non viene trascurata dalle indicazioni comunitarie la funzionalità delle connessioni attraverso un ridisegno delle reti TEN-T integrate pienamente con le autostrade del mare, i porti e i retroporti. I porti commerciali, anche grazie alle recenti innovate e riformate competenze, dovranno ampliarsi dal punto di vista produttivo e distributivo evolvendo verso centri logistici portuali e retroportuali per consentire la realizzazione di spazi di fluidificazione, manovra e stoccaggio integrati con le funzioni portuali tipiche. Estendere alla portualità le funzioni della logistica «a valore» per agevolare i flussi delle esportazioni, può costituire per l'Italia e il Mezzogiorno una leva strategica del mercato del lavoro e contribuire al superamento definitivo della crisi.

Il quadro sopraesposto dovrà saper ben sfruttare il «marebonus» per il combinato marittimo e il «ferrobonus» per il rilancio del combinato terrestre. Infatti, proprio lo sviluppo delle autostrade del mare, di fronte alla sostanziale assenza di una politica del cargo ferroviario in Italia, ha consentito di non trasferire totalmente alla strada il trasporto delle merci, in specie per i traffici Nord-Sud ed Est-Ovest nazionali ed internazionali. Le maggiori economie di scala del trasporto marittimo e le minori criticità di regolazione del relativo mercato rispetto al ferroviario, specie nel

Mezzogiorno sono state registrate ingenti riduzioni di esternalità negative derivanti dal trasporto stradale pesante.

Sarà pertanto fondamentale il ruolo giocato dalla Autorità di sistema portuale recentemente istituita di favorire condizioni di reale competizione modale attraverso l'apertura del mercato dei trasporti e della logistica ad una maggiore concorrenza adeguatamente e indipendentemente regolata.

Le autostrade del mare ed i sistemi di incentivazione ambientale sono una invenzione e innovazione italiana, imitata anche in altri ambiti marittimi. Tuttavia, per consentire pianamente al settore Ro-Ro di svilupparsi ulteriormente, è indispensabile attivare azioni di politica di sistema portuale in cui potranno utilizzarsi aree retroportuali, come le aree industriali dismesse, attraverso bonifiche e infrastrutturazione di base, imitando il successo di altre realtà come quella olandese, francese, spagnola e dell'Estremo Oriente. L'acquisizione di nuovi spazi dedicati alle attività logistiche e ai servizi della «economia del mare», dovranno essere sostenute soprattutto per le attività di esportazione delle filiere produttive locali e per lavorazione logistica in fase di distribuzione di merci provenienti da tutto il mondo verso l'Europa e il Mediterraneo. La nascita di Zone Economiche Speciali di competenza portuali dovrà in tal senso essere orientata, infatti, tali processi dovranno avvenire in regime defiscalizzato, consentendo alla creatività imprenditoriale italiana di competere in condizioni paritarie sui mercati globali.

Con riferimento agli impatti economici e agli scambi internazionali, vanno di certo potenziate le connessioni mediterranee trasversali per raggiungere la massima potenzialità nei corridoi plurimodali che vedono nel porto e nelle piattaforme di riferimento un tutt'uno funzionale. Tra l'altro l'industria armatoriale si concentra prevalentemente nel Mezzogiorno che rappresenta quindi, unitamente ad una portualità baricentrica, l'ideale piattaforma logistica europea in qualità di cerniera verso i continenti di Asia ed Africa, come l'enorme piano infrastrutturale avviato dalla Cina con l'iniziativa della Via della Seta fa finalmente ben comprendere con riferimento al bacino del Mediterraneo meridionale.

XVII. Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno

1. PREMessa, LE NUOVE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO E LE ZES

Dopo gli ultimi decenni nei quali le misure di intervento per il Mezzogiorno erano state bandite dal vocabolario della politica economica italiana, finalmente si assiste a una rinnovata attenzione alla «questione meridionale», che emerge da concreti interventi del Governo, oltre che da una felice congiunzione tra le politiche nazionali e quelle territoriali. Dove si realizza una sinergia di questo tipo, come nel caso della Campania, si registrano i dati più significativi di crescita economica¹, dopo un decennio circa di grave crisi. La legge 27 febbraio 2017, n. 18 – che ha convertito il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, recante interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno – prevede, tra i principi per il riequilibrio territoriale, che le Amministrazioni centrali dello Stato si conformino all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio composto dalle otto Regioni meridionali un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento: la SVIMEZ ha indicato questo provvedimento come la concreta attivazione della «clausola del 34% delle risorse ordinarie a favore del Sud»². A sua volta, la legge 3 agosto 2017, n. 123 – che ha convertito il decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno – contiene perlomeno quattro misure di grande valore, come quella a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata «Resto al Sud», quella per l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES), quella relativa alla semplificazione per la valorizzazione dei Patti per lo sviluppo e alla valorizzazione

¹ Il PIL della regione, secondo le valutazioni della SVIMEZ, nel 2016 è cresciuto del 2,4% in più rispetto all'anno precedente, collocando la Campania in cima al *ranking* dei territori nazionali. Il dato è particolarmente indicativo, perché a trainare la crescita è il comparto dell'industria manifatturiera, mostrando una prima fase di ripresa di carattere strutturale.

² Cfr. A. Giannola e S. Prezioso, *La clausola del «34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2017, pp. 5-15.

dei Contratti istituzionali di sviluppo e, infine, quella per la ricollocazione dei lavoratori espulsi dai processi produttivi nelle regioni meridionali. Queste norme sono il coronamento di un'azione del Governo e, in particolare, del Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, che ha ripreso a tessere una strategia per il Sud, partendo dal *Masterplan* e definendo il quadro di riferimento in cui collocare le scelte di specifici Piani strategici e operativi frutto di accordi interistituzionali con le 8 Regioni meridionali (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e le 7 Città metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo e Cagliari), alle quali si è aggiunta Taranto con il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS). I 16 Patti per il Sud hanno comportato lo stanziamento di circa 98 miliardi di euro fino al 2023 per le politiche di sviluppo³.

Con i Patti per lo sviluppo e attraverso le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), sono stati finanziati i contratti e gli accordi di sviluppo⁴, che sostengono gli investimenti di grandi dimensioni nel settore industriale e che stanno determinando, soprattutto nelle regioni come la Campania e la Calabria che hanno sottoscritto appositi Accordi di Programma Quadro con il Ministero dello Sviluppo Economico⁵, una forte attrazione di investimenti produttivi, realizzati in parte molto rilevante da imprese multinazionali interessate al territorio e alle capacità proattive dell'indotto e dei talenti meridionali. Altre due misure, che stanno dando notevole impulso alla crescita del Mezzogiorno, sono il credito d'imposta per gli investimenti⁶, specie dopo l'ampliamento della sua efficacia intervenuto con le modifiche contenute nel decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243⁷, e la decontribuzione totale per le nuove assunzioni⁸, che, dopo l'esperienza pilota della Campania nel 2016,

³ Cfr. Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Patti territoriali per il Sud*, <https://www.governo.it/approfondimento/patti-il-sud/6539>.

⁴ Cfr. Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, *Contratti di sviluppo*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/contratti-di-sviluppo>; INVITALIA, *Contratto di sviluppo*, <https://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo.html>; INVITALIA, *Accordo di sviluppo*, <https://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo/accordo-di-sviluppo/accordo-di-sviluppo.html>.

⁵ Cfr. Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, *Accordi di programma Campania e Calabria: 880 mln tra investimenti pubblici e privati*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2036888-accordi-di-programma-campania-e-calabria-880-mln-tra-investimenti-pubblici-e-privati>; INVITALIA, *Accordi Programma Campania-Calabria, investimenti per oltre 800 milioni*, <https://www.invitalia.it/site/new/home/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/accordo-programma-quadro-contratti-sviluppo.html>; INVITALIA, *Contratti di Sviluppo, 325 milioni per le imprese campane*, <https://www.invitalia.it/site/new/home/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/accordo-quadro-imprese-campane.html>; Regione Campania, *Contratti di Sviluppo e «ZES» in Campania*, <https://www.regione.campania.it/regione/it/tematiche/magazine-imprese/contratti-di-sviluppo-e-zes-in-campania-via-liberanda-accordo-di-programma-e-decreto-hp0y?page=1>; Regione Calabria, *Accordo di Programma tra MISE e Regione*, <https://calabriaeuropa.regione.calabria.it/website/view/news/497/accordo-di-programma-tra-mise-e-regione.html>.

⁶ Cfr. Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, *Credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno - «Imprese e competitività» 2014-2020 (FERS)*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/credito-di-imposta-per-il-mezzogiorno-pon>.

⁷ Cfr. Fisco oggi, *Investimenti nel Mezzogiorno: modifiche al credito d'imposta*, <https://www.fiscooggi.it/attualita/articolo/investimenti-nel-mezzogiornomodifiche-al-credito-d-imposta>.

⁸ Cfr. Governo Italiano, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Poletti: dal 1° gennaio 2017 decontribuzione totale per le assunzioni di giovani e di disoccupati al Sud*, <https://www.lavo->

è stata estesa dal Ministero del Lavoro a tutte le regioni meridionali nel 2017. In questo quadro, vanno considerate anche le iniziative adottate in base alla legge 15 maggio 1989, n. 181, per il rilancio delle aree di crisi industriale⁹, e, in particolare, per le aree di crisi non complessa¹⁰, per le quali sono stati già avviati un insieme di programmi e di interventi concreti. Infine, il Piano nazionale per l'Industria 4.0¹¹, che punta a diffondere con vari strumenti la quarta rivoluzione industriale in tutti gli ambiti produttivi e che di recente è stato denominato «Piano nazionale Impresa 4.0»¹², ha dispiegato i suoi effetti anche nelle regioni meridionali, come è dimostrato, tra l'altro, dalla legge regionale della Campania 8 agosto 2016, n. 22, anticipatrice delle misure nazionali adottate dal Governo¹³.

Tra gli interventi previsti dalla legge 123/2017, vi è l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES) nelle regioni meridionali. Si tratta, per ciascun territorio, di costituire una zona geograficamente limitata e chiaramente identificata, nella quale le imprese potranno beneficiare di speciali condizioni per gli investimenti e per lo sviluppo. Al fine di generare vantaggi competitivi, il legislatore ha stabilito che la perimetrazione delle ZES debba includere almeno un'area portuale compresa nella rete transeuropea dei trasporti. I benefici principali di questo strumento scaturiscono dagli sgravi fiscali e dalle semplificazioni amministrative: le regioni potranno aggiungere a queste opportunità altre condizioni di favore, a cominciare da incentivi mirati alla crescita produttiva. In ogni caso, è indubbio il collegamento tra questa scelta e la nuova stagione delle strategie industriali inaugurata, dopo anni di pesante crisi economica, con le iniziative innovative del «Piano nazionale Impresa

ro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Poletti-dal-1-gennaio-2017-decontribuzione-totale-per-le-assunzioni-di-giovani-e-di-disoccupati-al-Sud.aspx.

⁹ Cfr. Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, *Rilancio aree di crisi industriale (Legge 181/89)*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/interventi-settoriali-ambientali-e-in-aree-di-crisi>; INVITALIA, *Rilancio aree industriali - L. 181/89. Da aree di crisi a opportunità di investimento*, <https://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rafforziamo-le-imprese/rilancio-aree-industriali---l.18189.html>.

¹⁰ Cfr. Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, *Aree di crisi industriale non complessa*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/aree-di-crisi-industriale/crisi-industriale-non-complessa>; INVITALIA, *Rilancio aree industriali - L. 181/89. Dove si applica - Aree di crisi industriale non complessa*, <https://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rafforziamo-le-imprese/rilancio-aree-industriali---l.18189/dove-si-applica/dove-si-applica-aree-di-crisi-industriale-non-complessa.html>; Regione Campania, *Aree di crisi non complessa - Accordo di programma quadro per 113 milioni*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/interventi-settoriali-ambientali-e-in-aree-di-crisi>.

¹¹ Cfr. Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, *Piano nazionale Industria 4.0*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/industria40>.

¹² Cfr. Governo Italiano, Ministero dello Sviluppo Economico, *Piano nazionale Impresa 4.0: i risultati del 2017 e le linee guida per il 2018*, <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2037096-piano-nazionale-impresa-4-0-i-risultati-del-2017-e-le-linee-guida-per-il-2018>.

¹³ Cfr. Regione Campania, legge regionale 8 agosto 2016, n. 22, https://regione.campania.it/normativa/item.php?7b7fec2087f982d694b26f0cc9f850d6=dc283228752bc63d8a296f7db14328c&pgCode=G19I231R1670&id_doc_type=1&id_tema=11&refresh=on. La Giunta della Campania sta predisponendo, proprio per attuare la legge regionale – che è stata seguita da alcune integrazioni legislative e da una norma quadro sull'economia circolare e la bioeconomia –, un provvedimento generale per il lancio dei contratti di programma regionali, imperniati sulla diffusione dell'innovazione produttiva e delle tecnologie abilitanti dell'Industria 4.0, oltre che sulla crescita delle filiere economiche territoriali, affiancando agli sgravi nazionali una serie di incentivi per la modernizzazione del sistema delle imprese.

4.0», i contratti e gli accordi di sviluppo, il credito d'imposta per gli investimenti, i provvedimenti per le aree di crisi industriale, il rilancio del progetto della Banca del Mezzogiorno, la costituzione di un fondo per sostenere e capitalizzare le piccole e medie imprese meridionali. In questo modo, si è avviato il rinnovamento della «cassetta degli attrezzi» della politica economica, con un'indubbia convenienza per le aree territoriali che si sono poste sulla cresta dell'onda, in sintonia con i nuovi scenari nazionali.

La Campania e la Calabria si sono candidate a essere i primi luoghi insediativi per le ZES, avendo approvato provvedimenti che definiscono criteri e modalità per l'individuazione delle aree nelle quali saranno operativi i meccanismi di agevolazione e di attrazione degli investimenti previsti dalla legge approvata di recente¹⁴. I porti di Napoli, Salerno, con le loro aree retroportuali, e Gioia Tauro sono i baricentri di questa innovazione. Le ZES si sono affermate nel mondo come laboratori per l'attrazione degli investimenti e come incubatori di innovazione, capaci di promuovere lo sviluppo produttivo e l'occupazione. Oggi esistono nel mondo oltre 4.500 Zone Economiche Speciali, istituite in più di 135 nazioni, che contribuiscono al mantenimento di circa 70 milioni di posti di lavoro. Nella sola Unione europea vi sono 16 ZES operative, di cui 14 in Polonia. Il legame tra attrazione degli investimenti produttivi e adeguatezza logistica costituisce una delle chiavi di volta per l'efficacia delle politiche industriali e per il recupero di competitività dei territori. Non contano più solo lavoro e capitali per generare produttività, ma anche competenze e connessioni. Nel paradigma della nuova economia industriale, la logistica svolge un ruolo determinante, in una logica di accesso efficiente ai mercati e di incremento della produttività totale dei fattori. Con le ZES, quindi, si apre una nuova stagione per le strategie di sviluppo del Mezzogiorno, che possono guardare oltre i confini tradizionali e sperimentare una nuova centralità delle regioni meridionali, attraverso una politica economica mirata. Come è stato opportunamente colto, le Zone Economiche Speciali sono particolarmente utili, soprattutto in questa fase, «come strumento operativo purché sia messo al servizio di un disegno strategico teso (...) a realizzare una politica economica dell'offerta»; in particolare:

¹⁴ Regione Campania, *Delibera della Giunta Regionale n. 720 del 13.12.2016 - Zona Economica Speciale - Proposta progettuale di individuazione delle aree per l'adesione alla fase di sperimentazione promossa dal Governo*, https://burc.regione.campania.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=102097&ATTACH_ID=151360, https://burc.regione.campania.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=102097&ATTACH_ID=151361, https://burc.regione.campania.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=102097&ATTACH_ID=151362, https://burc.regione.campania.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=102097&ATTACH_ID=151363; Regione Calabria, *Deliberazione della Giunta Regionale n. 294 del 11 agosto 2015 - Misure straordinarie per lo sviluppo dell'area di Gioia Tauro - DDL per l'istituzione di una Zona Economica Speciale (ZES)*, https://burc.regione.calabria.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=28408&ATTACH_ID=32287; Regione Calabria, *Deliberazione del Consiglio Regionale n. 52 del 25 settembre 2015 - Presentazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione e dell'articolo 16 dello Statuto regionale di proposta di legge statale, recante: «Misure straordinarie per lo sviluppo dell'Area di Gioia Tauro - DDL per l'istituzione di una zona economica speciale (ZES)»*, https://burc.regione.calabria.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=28683&ATTACH_ID=32642; https://burc.regione.calabria.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=28683&ATTACH_ID=32643; https://burc.regione.calabria.it/eBurcWeb/directServlet?DOCUMENT_ID=28683&ATTACH_ID=32644.

Rispetto alle storiche difficoltà di realizzare una fiscalità che non sia più, e solo blandamente, compensativa, oggi lo strumento delle ZES consente di realizzare sotto molteplici aspetti un vantaggio all'altezza del compito individuato. (...) In questa prospettiva, un «sistema di Zone Economiche Speciali» ha la capacità di riesumare progressivamente il vantaggio posizionale, la condizione affinché la enorme rendita connaturata alla nostra centralità nel Mediterraneo possa effettivamente far da volano alla «nuova frontiera» dello sviluppo¹⁵.

Dopo il varo, da parte del Governo in sintonia con le regioni meridionali, dei provvedimenti attuativi e dopo l'istituzione effettiva delle Zone Economiche Speciali, spetta al tessuto economico e sociale del Sud dimostrare di essere pronto all'appuntamento dell'innovazione di sistema.

2. LA RIVOLUZIONE LOGISTICA E L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA NELLE NUOVE POLITICHE INDUSTRIALI

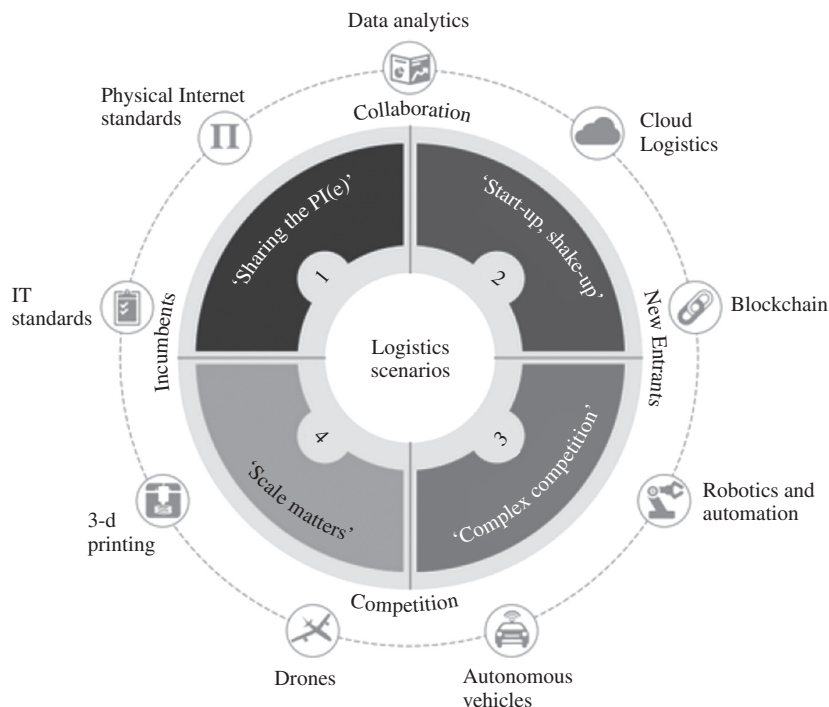
Gli anni trascorsi dall'avvio della globalizzazione sono testimoni di una fase profonda di riconfigurazione dei mercati, con una conseguente ridefinizione dei perimetri tra gli attori che operano, da un lato, nel sistema industriale e, dall'altro, nel sistema del trasporto delle merci e della logistica: la rete delle connessioni produttive, prima, e la crisi finanziaria e industriale, poi, hanno trasformato le dimensioni, la geografia e la struttura del campo di gioco. Per usare, riadattandola, una metafora proposta in ambito portuale da uno dei massimi esperti europei del settore, Sergio Bologna, siamo entrati nell'era della «post-logistica»¹⁶, oltre che dell'Industria 4.0. La sfida competitiva si è spostata dal solo miglioramento della qualità del prodotto manifatturiero al governo del ciclo logistico, che ha aumentato la sua importanza relativa nella struttura dei costi e sta determinando una radicale trasformazione nelle regole del meccanismo concorrenziale su scala globale. Il mercato della logistica si orienta verso una profonda riorganizzazione, che comporta, a sua volta, una trasformazione degli assetti manifatturieri. Il confronto sulle politiche economiche e industriali diventa in questo contesto più complesso, ma ancora più necessario: «È illusorio provare a forzare l'industrializzazione con forti dosi di incentivazione se non si creano contestualmente nei territori condizioni orizzontali favorevoli all'impresa. Ma può essere altrettanto illusorio confidare negli effetti automatici di condizioni di contesto in miglioramento, senza politiche dirette che favoriscano le trasformazioni strutturali»¹⁷. Gli equilibri che vanno messi in campo

¹⁵ A. Giannola, *Zone Economiche Speciali, nuove frontiere dello sviluppo*, in «Gazzetta Forense», n. 10, marzo-aprile 2017, p. 179.

¹⁶ Cfr. S. Bologna, *Verso un'era post-portuale?*, in AA.VV., *Verso un nuovo piano dei porti e della logistica*, Workshop organizzato da S.I.Po.Tra, Roma, 31 marzo 2015, <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2013/12/Verso-un-era-post-Sergio-Bologna.pdf>.

¹⁷ G. Rosa, *Introduzione*, in AA.VV., *Per l'industrializzazione del Mezzogiorno. Le trasformazioni recenti, il quadro nazionale e le esperienze internazionali*, a cura di G. Viesti, Roma, LUISS University Press, 2017, p. 11.

FIG. 1. Gli scenari della logistica



Fonte: PwC, *Shifting Patterns. The Future of the Logistic Industry*, September 19, 2016, p. 12.

derivano dal dosaggio attento di componenti innovative e sistemiche nelle politiche pubbliche per la promozione dell'imprenditorialità e dell'impresa.

Secondo un recente studio di PricewaterhouseCoopers¹⁸, sono quattro i fattori che determineranno il cambiamento di scenario nei prossimi anni (v. Fig. 1): la condivisione crescente dell'ambiente di Internet, che condurrà a una standardizzazione maggiore delle spedizioni e dei sistemi di etichettatura; la crescita delle *startup*, che renderà la consegna di ultimo miglio più frammentata, con il ricorso a nuove tecnologie di distribuzione; una competizione più complessa, con imprese industriali di grandi dimensioni che tenderanno a diventare operatori del mercato logistico; il ritorno delle economie di scala, con gli attuali *leader* di mercato che cercheranno di competere per una posizione ancor più dominante, acquisendo gli attori di minori dimensioni.

La catena del valore è in fase continua di trasformazione: i confini tra le attività sfumano e si ricostituiscono secondo assetti a geometria fortemente variabile: si po-

¹⁸ Cfr. PwC, *Shifting Patterns. The Future of the Logistic Industry*, September 19, 2016, <https://www.pwc.com/gx/en/industries/transportation-logistics/publications/the-future-of-the-logistics-industry.html>.

trebbe affermare, seguendo le tracce di Zygmunt Bauman¹⁹, che si è in presenza di una *logistica industriale liquida*. Prima o poi, questa liquidità comporrà assetti ed equilibri nuovi, ma la fase della trasformazione è destinata a durare ancora a lungo. I grandi operatori internazionali, industriali e logistici, tendono a riorganizzarsi in nuovi conglomerati, facendo ricorso all'*outsourcing* e/o acquisendo o fondendosi con altri soggetti, con un unico obiettivo: fornire servizi *door-to-door on-time & on budget*, cioè affidabili e a costi contenuti. Il *web* fornisce lo strumento attraverso il quale industria e logistica si combinano in modo composito per ridurre il grado di intermediazione tra produzione e consumo. Muta di segno la determinazione della produttività totale dei fattori, con un peso calante dei fattori tradizionali del capitale e del lavoro e una contestuale crescita di quello che gli economisti hanno definito il «residuo», vale a dire l'insieme di tutti gli altri fattori che contribuiscono alla competitività di un'impresa, di un settore industriale, di un sistema economico. Da questo mutamento di paradigma deriva una crescente influenza dell'ambiente esterno, che deve essere maggiormente attrattivo per generare investimenti mirati all'innovazione, alla qualità del prodotto, all'efficienza. Per questa ragione, le politiche economiche, che erano state messe in soffitta negli anni precedenti per dare spazio a schemi neoliberisti, tornano a essere uno strumento indispensabile per rivitalizzare la struttura industriale e il tessuto sociale. Tuttavia, per rendere più efficaci gli interventi del settore pubblico è necessario, innanzitutto, comprendere la direzione di marcia che hanno assunto le trasformazioni produttive.

Il quadro geografico dei flussi di produzione è caratterizzato da continue mutazioni, strettamente legate all'andamento del commercio internazionale, ma anche agli equilibri politici, alle tensioni sociali e religiose e, in qualche caso, purtroppo, alle guerre²⁰. I semilavorati, che un tempo si producevano a distanza ravvicinata dalla singola fabbrica o dal complesso degli insediamenti produttivi (i distretti di una volta), stanno sempre più diventando oggetto di un processo di rilocalizzazione industriale (delocalizzazione all'estero, ma anche, e sempre di più, *re-shoring*). La geometria produttiva e logistica si scompone e si ricompone con una velocità alla quale non eravamo abituati. La persistenza di una situazione di stagnazione economica o di lenta ripresa nei paesi a capitalismo maturo contribuisce a generare un eccesso di capacità di offerta, specialmente nelle infrastrutture e nei servizi, che determina un effetto di nuova dislocazione dei flussi delle merci, alimentando, di conseguenza, un ridisegno delle filiere del trasporto e della logistica, i cui esiti sono ancora incerti e richiedono un attento monitoraggio. Molti osservatori sono ormai convinti che si tratti non più di un aggiustamento congiunturale, sia pure di lunga durata, ma, probabilmente, di una forma di vera e propria «discontinuità strutturale». Il grado di consapevolezza sulla intensità delle trasformazioni resta, però, non

¹⁹ Cfr. Z. Bauman, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

²⁰ Per un'analisi approfondita dei mutamenti di scenario nella rete delle connessioni globali, cfr. P. Khanna, *Connectografy. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, Fazi, 2016; M. Spinedi e P. Spirito, *Sistemi di trasporto delle merci tra passato e futuro*, in Società Italiana di Politica dei Trasporti, *Le politiche dei trasporti in Italia. Temi di discussione. Rapporto 2017*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp. 121-166.

adeguato alla sfida. Questo aspetto vale in particolare nei territori, come il Mezzogiorno, che, partendo da una condizione di maggiore debolezza competitiva, hanno risentito maggiormente della crisi. In molta parte delle regioni meridionali, come è stato indicato:

il tessuto industriale è formato in massima parte da piccole, se non piccolissime imprese, con una dimensione media che va dai 6 addetti per impresa della Basilicata, ai 3 della Calabria (media italiana 9 addetti/impresa)», perciò, questa struttura «non particolarmente difforme da quella delle altre aree geografiche del Paese, condiziona inevitabilmente anche le scelte logistiche delle imprese e la loro capacità di essere presenti (...) sui mercati esteri²¹.

La questione della dimensione delle aziende e della conseguente capacità di adeguamento tecnologico, non riguarda solo il Mezzogiorno, ma più in generale l'insieme dell'economia italiana. Sull'occupazione totale, le microimprese pesano per oltre un quarto, sostanzialmente il doppio di quanto accade nei principali paesi industrializzati. Gli effetti di questo assetto non sono trascurabili sulla competitività del tessuto manifatturiero del nostro Paese, come ha posto in evidenza Guido Pescosolido, ricordando che «senza imprese di dimensioni almeno medie e senza industria manifatturiera sarà difficile che ci siano ricerca e innovazione tecnologica, sviluppo equilibrato e auto-propulsivo, e che qualunque tipo di impresa, industriale e non, senza infrastrutture di livello europeo, non ha futuro»²². Ma non è solo questione di assetto proprietario e di dimensione di azienda, in Italia fortemente polarizzata verso la scala minore: nel 66% delle imprese familiari italiane il *management* è espressione della famiglia azionista, mentre questo accade solo nel 28% delle imprese familiari tedesche e ancora meno in quelle francesi e inglesi. La circolazione dei saperi e, soprattutto, la contaminazione con criteri gestionali moderni permea poco il tessuto produttivo meridionale, costituendo un notevole elemento di svantaggio competitivo, specialmente nella fase di passaggio generazionale, che rischia di diventare fattore di crisi. L'anomalia italiana non si ferma, quindi, alla difficoltà che si registra nella crescita dimensionale delle imprese, ma investe anche la debolezza dei processi culturali, dei meccanismi di innovazione, della capacità di adeguare la macchina industriale ai cambiamenti repentini dei tempi attuali.

Di converso, nella classifica della rivista «Fortune» per il 2016 relativa alle 500 maggiori imprese del mondo per fatturato, l'Italia ne vede presenti solo 9. In termini di peso percentuale degli addetti all'industria manifatturiera, per classe dimensionale, le aziende con più di 500 dipendenti sono passate a contare nel nostro Paese dal 25,6% del 1951 al 9,6% del 2011. Anche l'assetto proprietario delle prime 100 aziende per fatturato segnala un indicatore divergente rispetto alla realtà delle altre economie industrializzate: «un terzo è a proprietà e gestione familiare, un altro ter-

²¹ S. Curi, F. Dallari e M. Spinedi, *Proposta di linee guida per lo sviluppo del settore dei trasporti e della logistica nel Mezzogiorno*, Castellanza, Centro di Ricerca sulla Logistica, Università «Carlo Cattaneo» - LIUC, 2015, p. 8, www.bancheimprese.it/attachments/article/387/Linee_Guida.pdf.

²² G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Roma, Donzelli, 2017, p. 11.

zo è controllato da imprese estere, mentre l'ultimo terzo – concentrato soprattutto nei settori a elevata intensità di capitale, dell'energia e delle *public utilities* – ha ancora il settore pubblico come *blockholder* rilevante, nonostante le massicce privatizzazioni degli anni Novanta»²³. L'Italia non può restare, dunque, «un modello di capitalismo fatto di imprese troppo piccole, imprenditori che guardano prevalentemente al risultato di breve periodo e con un ruolo marginale affidato all'innovazione»²⁴. Nel passaggio stretto di un cambiamento di paradigma, vengono al pettine nodi antichi e irrisolti, a cominciare dal divario tra il Nord e il Sud del Paese, che possono essere affrontati a patto di mettere in campo strumenti innovativi di politica industriale.

La leva che va attivata è la ripresa degli investimenti, in particolare nei settori a più elevato grado di innovazione. Senza un adeguamento della capacità produttiva, non solo dimensionale ma anche qualitativo, la traiettoria di uscita dalla crisi decennale che l'Italia ha attraversato, con una profondità e una sofferenza del tutto precipue, sarà più lunga. A questo proposito, Michael Jacobs e Mariana Mazzucato hanno ribadito che «la forza trainante della crescita economica e dello sviluppo sono gli investimenti, sia pubblici che privati, nell'innovazione tecnologica e organizzativa»²⁵. In questo contesto, una ripresa dello sviluppo meridionale costituisce un potente ricostituente per l'economia nazionale nel suo insieme: 100 euro di investimenti al Sud attivano una produzione per 40 euro al Centro-Nord, mentre non accade il contrario, se non in minima parte²⁶.

Nel corso di questa analisi, si vedrà che le Zone Economiche Speciali possono costituire proprio quel punto di congiunzione tra industria, infrastrutture e logistica, utile per rilanciare gli investimenti, specialmente nelle aree a debole capacità di sviluppo endogeno. L'attrazione di imprese di maggiori dimensioni, a capitale estero (multinazionale, transnazionale o metanazionale, che dir si voglia), per costruire filiere radicate sul territorio e far crescere le piccole e medie imprese italiane, riuscendo per questa via a reindirizzare il sistema produttivo verso vocazioni a elevato contenuto tecnologico, è un asse di intervento fondamentale di una politica industriale moderna. Le Zone Economiche Speciali, come dimostra l'esperienza internazionale che è maturata attraverso questo strumento, costituiscono un'opportunità che va colta per mutare il volto della specializzazione manifatturiera del nostro Paese. Il tessuto delle istituzioni poste a coordinamento delle azioni di politica economica e il sistema delle regole del gioco costituiscono un fattore determinante per il miglior funzionamento del mercato. Troppo spesso, in questi ultimi decenni, si è sottovalutato il ruolo della cerniera che si determina tra l'azione degli imprenditori e il contesto sociale, infatti: «La crescita è il prodotto di una coevoluzione delle struttu-

²³ AA.VV., *Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano*, a cura di P. Di Martino e M. Vasta, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 195.

²⁴ *Ibidem*, p. 16.

²⁵ AA.VV., *Ripensare il capitalismo*, a cura di M. Mazzucato e M. Jacobs, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 33.

²⁶ Cfr. AA.VV., *Per l'industrializzazione del Mezzogiorno. Le trasformazioni recenti, il quadro nazionale e le esperienze internazionali*, cit., p. 14.

re tecnologiche, aziendali e industriali e delle istituzioni sociali e pubbliche che le sorreggono, collegate fra loro attraverso complicati processi di retroazione»²⁷. Questa è la ragione per la quale è in fase di profondo ripensamento un approccio alle politiche economiche che finora si era orientato in direzione neoliberista, limitando al minimo il ruolo dello Stato, considerato un fattore di freno per lo sviluppo e un elemento di intralcio alle attività delle imprese.

L'aria è cambiata, per effetto della lunga crisi economica dell'ultimo decennio, che ha portato a un ribaltamento di prospettiva, costringendo a fare i conti con la realtà:

All'industria viene riconosciuta una nuova centralità, per il suo ruolo fondamentale nel favorire l'uscita dalla crisi e nel riprendere un sentiero di sviluppo, in quanto settore catalizzatore dell'innovazione, del progresso tecnologico e della conoscenza. Con essa, la politica industriale torna nell'agenda dei governi senza imbarazzi e reticenze, non solo in funzione correttiva e integrativa delle dinamiche spontanee del mercato, ma che attraverso investimenti strategici – anche a redditività differita, individuando ambiti settoriali e nuove tecnologie in grado di fungere da *driver* dello sviluppo – punti a correggere l'inerzia dei sistemi produttivi, favorendo una modifica dei modelli di specializzazione esistenti²⁸.

La «cassetta degli attrezzi» della politica economica si arricchisce di nuovi strumenti rispetto ai tradizionali approcci di politica industriale dei decenni passati. Si ricorre meno all'intervento diretto nella gestione da parte dello Stato come proprietario e si mettono in campo forme nuove rispetto ai soli incentivi, che avevano caratterizzato la storia precedente.

Le Zone Economiche Speciali sono diventate, nella fase recente – ancora di più con l'avanzare dei paesi di nuova industrializzazione e con la necessità di rivitalizzare i paesi a più antica vocazione manifatturiera – uno dei meccanismi che ha evidenziato maggiore successo operativo nell'attrarre investimenti e nel generare lievito di attività economica. Intanto, avanzano nuove sfide, che sono dettate dalla riconfigurazione dei processi produttivi secondo i paradigmi della quarta rivoluzione industriale. La digitalizzazione rappresenta il *driver* primario della trasformazione in corso: «Le tecnologie digitali stanno determinando cambiamenti drammatici negli anni recenti, guidate da tre fattori chiave: costi di informatizzazione più bassi, costi di stoccaggio calanti, e costi decrescenti per la banda larga»²⁹. Ma il mutamento ampiamente avviato nel sistema produttivo si può comprendere interamente solo se si analizzano parallelamente i processi che stanno interessando il sistema logistico e distributivo. Infatti, va sottolineato che «la strada verso l'economia digitale passa attraverso la logistica, l'industria che orchestra il flusso delle merci nella catena del

²⁷ AA.VV., *Ripensare il capitalismo*, cit., p. 33.

²⁸ L. Cappellani e G. Servidio, *Indirizzi recenti di politica industriale e Mezzogiorno: un quadro d'insieme*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2, 2017, p. 19.

²⁹ A. Mussomeli, D. Gish e S. Laaper, *The Rise of the Digital Supply Network. Industry 4.0 Enables the Digital Transformation of Supply Chains*, Deloitte University Press, 2016, p. 3, <https://dupress.deloitte.com/dup-us-en/focus/industry-4-0/digital-transformation-in-supply-chain.html>.

valore dentro e attraverso le nazioni»³⁰. Lo scenario attuale, quindi, è caratterizzato dalla contestuale e sinergica trasformazione in corso sia nel mondo produttivo sia nel sistema logistico: per poter indirizzare le politiche in direzione di un cambiamento necessario, da parte delle istituzioni e degli operatori, vanno letti i segnali che provengono dalle intersezioni che si stanno determinando in e tra entrambe le sfere. L'accessibilità costituisce una delle sfide caratteristiche del ventunesimo secolo. Con l'evoluzione delle tecnologie questo parametro di competitività, che è stato tradizionalmente misurato in termini di dotazione infrastrutturale fisica, si arricchisce di nuove dimensioni, connesse soprattutto alla capacità di combinare ciclo produttivo, ciclo logistico e sistemi distributivi in una concatenazione flessibile, capace di raggiungere con tempestività i clienti finali, che variano le proprie abitudini di consumo in modo molto più accelerato rispetto alle consuetudini dei passati decenni. La quarta rivoluzione industriale, caratterizzata da un sempre più denso contenuto di innovazione tecnologica, rende le infrastrutture fortemente interdipendenti: esse erano state concepite originariamente in una logica *stand alone* e oggi sono diventate una rete delle reti³¹.

I compartimenti stagni e le vere e proprie dicotomie che connotavano l'evoluzione dei sistemi economici e produttivi del passato, anche recente, si sono sgretolati. Gli effetti combinati delle trasformazioni sono il fattore fondamentale di successo, o di insuccesso, nel mondo contemporaneo. Oggi viene richiesta una capacità di interpretazione dei fenomeni secondo una chiave globale e territoriale al momento stesso. I tempi richiesti per i cambiamenti si riducono continuamente e la visione olistica diventa lo strumento determinante per comprendere in modo anticipato la direzione di marcia dei processi industriali. In generale, manca ancora una visione sistemica dei mercati e delle catene del valore che si generano nella struttura del flusso delle merci, modificando il ruolo dei diversi soggetti che partecipano al gioco economico. Ormai, si è in presenza di una discontinuità che rivoluziona non solo l'organizzazione delle reti di trasporto e dei servizi di logistica, ma anche il rapporto tra produzione e distribuzione: infatti, al processo di digitalizzazione si affianca puntualmente la diffusione della disintermediazione, un fenomeno che è ormai in crescita esponenziale come elemento dominante del mutamento in atto nel paradigma produttivo e logistico. Le conseguenze dell'incedere di questo fenomeno si manifestano in una drastica riduzione dei costi di transazione, che contrassegnavano il precedente modello di organizzazione economica. Come è stato notato:

Se dovessimo rappresentare l'utilizzo della parola «disintermediazione» su un piano cartesiano che ha in ascisse il tempo, dal 1960 circa a oggi, e in ordinate il numero di occorrenze, vedremmo disegnarsi una linea che cresce lentamente sino al Duemila, poi un po' più

³⁰ Global Coalition for Efficient Logistics, *Empowering the Digital Economy*, Genève, 2016, p. 18, <https://gcelstorage.blob.core.windows.net/download/Empowering%20The%20Digital%20Economy%202016.pdf>.

³¹ Per un approfondimento su questo punto, cfr. AA.VV., *The Global Risk Report 2017. 12th Edition*, Genève, World Economic Forum, 2017, pp. 53-57, www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf.

velocemente dall'inizio del nuovo millennio fino a qualche anno fa, diciamo al 2008, e che a partire da quel momento s'impenna per salire oggi vertiginosamente³².

La disintermediazione non costituisce l'unico elemento che orienta il settore industriale e quello logistico verso il cambiamento. L'altro fattore è dato dall'efficienza consentita dalle nuove tecnologie, applicate soprattutto alla migliore utilizzazione del capitale immobilizzato: «Nel mondo (...) ci sono case disabitate, vetture ferme, aerei e bus che fanno il viaggio di ritorno vuoti, ed è questo il brodo di coltura ideale perché crescano e si sviluppino modelli di business improntati sull'efficienza; a patto che si sia capaci di sfruttare le tecnologie per raccogliere ed analizzare quei dati che rilevino le inefficienze, quelle evidenti e quelle nascoste»³³. Nella costruzione dell'innovazione, il ruolo delle istituzioni pubbliche assume una sempre maggiore rilevanza strategica, completamente differente dalla tendenza alla marginalizzazione delle azioni di politica industriale che sono state coltivate negli ultimi decenni, quando si è immaginato che il ruolo dello Stato nell'economia potesse essere relegato alle funzioni ancillari di puro arbitro delle regole di un mercato che andava lasciato libero quanto più possibile dai lacci e laccioli delle burocrazie. È stato rilevato, infatti, che: «Molte innovazioni pionieristiche *made in USA*, dall'energia nucleare a Internet fino al GPS, traggono origine da programmi governativi: non fosse stato per l'appoggio pubblico all'innovazione di impresa, San José oggi non siederebbe in cima alla catena mondiale del valore»³⁴. Questo profondo mutamento si ritrova, in particolare, nel settore della corrieristica, tradizionalmente legato ai servizi postali, mentre la natura delle attività economiche è cambiata in modo significativo, orientandosi sempre più verso il commercio elettronico e la gestione di catene globali di trasporto e logistica per le maggiori multinazionali del settore manifatturiero.

La gestione dell'ultimo miglio logistico si presta, in modo precipuo, all'applicazione della disintermediazione e al miglioramento dell'efficienza del capitale mediante il ricorso alle nuove tecnologie, perché in questo segmento si riflettono i costi di congestione, che rendono particolarmente onerose le relative attività. Questo mercato è già oggi molto rilevante, rappresentando un volume di operazioni pari a circa 70 miliardi di euro all'anno, con Cina, Germania e Stati Uniti che concentrano più del 40% delle transazioni. La mole d'affari della corrieristica è destinata a raddoppiare nel corso dei prossimi dieci anni. In questo segmento di mercato si osserverà anche una rivoluzione tecnologica particolarmente rilevante: l'80% delle consegne avverrà facendo ricorso a veicoli autonomi di consegna (AVD)³⁵. In que-

³² A. Belloni, *Uberization. Il potere globale della disintermediazione: cosa fare perché uno strumento utile non diventi un'ideologia*, Milano, EGEA, 2017, p. 1.

³³ *Ibidem*, p. 51.

³⁴ P. Khanna, *La rinascita delle città-Stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Roma, Fazi, 2017, p. 55.

³⁵ Per un'analisi delle dinamiche del mercato dell'ultimo miglio e della corrieristica, cfr. AA.VV., *Parcel Delivery. The Future of Last Mile*, McKinsey&Company, September 2016, https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/travel%20transport%20and%20logistics/our%20insights/how%20customer%20demands%20are%20reshaping%20last%20mile%20delivery/parcel_delivery_the_future_of_last_mile.ashx.

sto campo, cominciano a essere sperimentate forme di distribuzione che saranno destinate a rivoluzionare il modello di organizzazione logistica dell'ultimo miglio e, poi, anche quello dei flussi di merce di media percorrenza. In Islanda i droni stanno cominciando a operare in un'area sperimentale di 2,5 km lungo la baia che separa le due parti della capitale Reykjavík, ma le operazioni potrebbero estendersi presto al resto del Paese. Norman Robert Foster, uno dei più illustri architetti del mondo, ha progettato il primo *droneport* in Rwanda, con l'obiettivo di costruirne tre che garantiscano la copertura del 44% del territorio dello Stato africano. A Boulder City, in Nevada, sarà a breve inaugurato il primo aeroporto al mondo per i droni. L'industria dei velivoli comandati a distanza ha in previsione una crescita del proprio volume di affari di 82 miliardi di euro nei prossimi dieci anni, con un'offerta di oltre 100.000 nuovi posti di lavoro³⁶.

In questo contesto, l'affermazione dell'*e-commerce* costituisce un fattore di netta discontinuità nella riorganizzazione del sistema distributivo e logistico: saltano i passaggi di intermediazione tradizionale e si affermano grandi soggetti aggregatori, che governano le catene del valore nelle attività di trasporto e logistica, spesso mediante una strategia di *make*, con il controllo diretto dei tasselli fondamentali dell'offerta. Alla base di questo ridisegno del modello di organizzazione produttiva e distributiva sta la trasformazione determinata dall'intreccio sempre più fitto tra telecomunicazioni, trasporti, logistica e produzione industriale. Come è stato segnalato: «L'85% della popolazione mondiale nel 2017 avrà accesso a Internet tramite mobile; nel 2014 negli Stati Uniti l'89% degli adulti possedeva un telefono, mentre solo nel 2002 la percentuale era del 64%; in Africa la percentuale del 2014 era la stessa degli Stati Uniti, ma nel 2002 era ancora più bassa, pari al 33%»³⁷. La tecnologia, inevitabilmente, riscrive le regole dell'organizzazione del lavoro in tutti i settori. In particolare, l'incrocio tra logistica e settore dei corrieri espresso mette in evidenza tale aspetto, spesso sottovalutato in un dibattito pubblico orientato a valutare maggiormente le ricadute sulla connettività tra sistema produttivo ed economia mondiale.

Del resto, è stato sottolineato che «la conflittualità nei porti, negli aeroporti, sulle autostrade, sui traghetti, nelle piattaforme logistiche, è molto elevata, senza confronti con gli altri settori industriali o commerciali»³⁸. Negli ultimi decenni si sono verificate condizioni di sempre più diffusa precarietà della manodopera nel settore dei trasporti e della logistica, vissute anche come mezzo per affrontare una forte caduta della domanda di mobilità delle merci. Inoltre, la delocalizzazione produttiva nei paesi di nuova industrializzazione è stata dettata dalla ricerca di un minore costo del lavoro e si è resa possibile in virtù della rivoluzione dei trasporti, con il calo verticale dei noli marittimi dovuto all'aumento della capacità produttiva e al gigantismo navale, che ha ridotto il costo per unità di carico. La competitività

³⁶ Cfr. *Considerazioni conclusive e proposte*, a cura di M. Sebastiani, in Società Italiana di Politica dei Trasporti, *Le politiche dei trasporti in Italia. Temi di discussione. Rapporto 2017*, cit., p. 380.

³⁷ A. Belloni, *Uberization. Il potere globale della disintermediazione: cosa fare perché uno strumento utile non diventi un'ideologia*, cit., p. 28.

³⁸ S. Bologna, *Banche e crisi. Dal petrolio al container*, Roma, Derive Approdi, 2013, p. 9.

basata sul prezzo, decisiva anche per lo sviluppo della globalizzazione, è legata non soltanto all'evoluzione tecnologica dei due settori (industria e logistica), ma anche a un livello di depauperamento della manodopera nell'intera catena delle transazioni, che va dalla domanda di un servizio alla consegna finale delle merci o dei piccoli colli. Questo assetto si è determinato progressivamente ed è stato acuito dal complesso delle sub-forniture, che ne caratterizza l'incerta evoluzione. I processi di *outsourcing* connessi allo scenario della globalizzazione non hanno riguardato solo il settore manifatturiero, come si tende normalmente a osservare, ma anche l'industria del trasporto e della logistica. Infatti, le attività vettoriali sono state esternalizzate e anche gli operatori di trasporto di medie o grandi dimensioni, che disponevano di flotte proprie, si sono orientati a ricorrere sempre di più a operatori di piccole dimensioni, che competono costantemente al ribasso sul valore della propria prestazione. Nei magazzini di logistica la frammentazione dei soggetti è stata ancora più esasperata, soprattutto per le operazioni di manipolazione delle merci, non solo per il ricorso alla terziarizzazione delle attività da parte degli operatori logistici, ma per una serie di sub-forniture che, in molti casi, ha moltiplicato i livelli di intermediazione.

In questo quadro, la condizione del lavoro sta cambiando, per effetto delle delocalizzazioni produttive, delle maggiori flessibilità necessarie, della crescita della disoccupazione tecnologica che potrebbe essere determinata dalla rivoluzione dell'Industria 4.0 – compensata, tuttavia, dai mutamenti dei profili professionali e lavorativi, che vengono richiesti dall'economia della conoscenza e dai nuovi processi di produzione a più alto tasso di interazione tra uomo e macchina – oltre che dalle trasformazioni di assetto produttivo della logistica. In un arco di tempo non breve, si può rilevare che: «Il lavoro ha subito (...) sia un processo di dematerializzazione e flessibilizzazione, sia di esternalizzazione e concentrazione»³⁹. Le conseguenze di tale riorganizzazione abbracciano una dimensione plurima, che non può essere solo letta in chiave negativa e regressiva, ma va posta in relazione con le innovazioni di processo e di prodotto in corso. A questo proposito, non basta limitarsi a registrare «le, pur realistiche, minacce alle prospettive di occupazione per le nuove generazioni e l'inerzia della politica e dell'economia nazionale a recepirne i segnali di allarme e reagire», ma bisogna riuscire a individuare utilmente «le nuove opportunità ed i nuovi profili di competenza digitale che esistono, sono numerosi e molto concreti, in particolare per un Paese come il nostro che è tradizionalmente caratterizzato da una grande inventiva e che sulla sfida delle competenze può trovare reali e distintivi elementi di vantaggio competitivo»⁴⁰. Questo approccio è necessario per innalzare la competitività e dare una prospettiva di sviluppo all'Italia. Politiche esclusivamente difensive rimandano solo l'appuntamento con la riconfigurazione dei modelli di organizzazione del lavoro che dovranno comunque essere implementati.

³⁹ AA.VV., *Opportunità digitali: crescita e occupazione*, Roma, Astrid in collaborazione con Google, aprile 2017, p. 37, <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/04/Opportunit%C3%A0-digitali-crescita-e-occupazione.pdf>.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 3-4.

Alla disarticolazione del sistema logistico, corrisponde, come in tutti i mercati maturi, una concentrazione degli operatori economici che dominano la domanda e detengono quote crescenti di mercato. In questo modo, gli effetti della crisi, che ancora perdura in molti paesi, si riversano lungo la catena degli operatori con minore potere e con minore capacità di assicurare ai clienti una prestazione integrata, inserita all'interno delle reti mondiali dei flussi, che sono sempre più necessarie per presidiare i mercati e garantire tempi di consegna adeguati alle industrie o agli individui. Anche per questa ragione, i confini tra i diversi segmenti delle attività di trasporto e di logistica, una volta più definiti, tendono a farsi meno netti, dando origine a industrie conglomerate, che si propongono di raggiungere masse critiche su scala mondiale tali da superare le barriere settoriali, svolgendo una funzione baricentrica in relazione più al ruolo di integratori di sistema, che non di operatori specializzati. A pagare il prezzo di questo mutamento di prospettiva sono le industrie tradizionali della vezione: il trasporto stradale e il trasporto ferroviario. Chi resta confinato entro un ruolo di specializzazione settoriale o modale diventa suddito delle conglomerate che aggregano attività e mercati, svolgendo una funzione analoga a quella dei feudatari rispetto ai vassalli e ai valvassini, attraverso il controllo diretto della domanda di trasporto che viene dalle imprese. Continuando nella metafora, si prospetta un «medioevo logistico» che tende a contrastare con la modernità che tradizionalmente si è tentati di attribuire a questo settore così rilevante del processo di mondializzazione.

Secondo un recente studio, presentato dall'Unione Nazionale Rappresentanti Autoveicoli Esteri (UNRAE)⁴¹, l'autotrasporto – che sempre più è anello di una catena governata dagli operatori logistici e dai corrieri espresso, soprattutto quando il mercato degli operatori di trasporto è frammentato e ridondante in termini di numerosità dei soggetti con pochi mezzi – ha risentito pesantemente dell'andamento economico del nostro Paese. Nel quinquennio tra il 2008 e il 2013, la percorrenza delle flotte italiane è calata del 25%, il trasporto di merci su strada si è ridotto del 35% e il consumo di carburante è calato del 37%, mentre il PIL, nel medesimo periodo, ha registrato una contrazione di 9 punti percentuali. Nello stesso tempo, le percorrenze autostradali dei mezzi pesanti sono calate solo del 14,5%. Una delle spiegazioni possibili di questo andamento può essere rappresentata dall'affidamento all'autotrasporto della trazione primaria di lunga percorrenza, ottenuta grazie a una maggiore flessibilità e a un minore prezzo rispetto al trasporto ferroviario, che per vocazione dovrebbe essere, invece, più competitivo proprio per questo tipo di tragitti. Nel nostro Paese, una quota della minore perdita di percorrenza autostradale per i mezzi pesanti è stata sicuramente appannaggio delle flotte non italiane, che assicurano prezzi minori per gli operatori delle catene logistiche.

Negli anni della crisi (in particolare, il periodo 2008-2013), 2.000 flotte di trasporto merci hanno cessato l'attività, mentre altre hanno seguito la via delle fusioni, delle trasformazioni, dell'esodo di una parte o di tutta la flotta verso al-

⁴¹ Cfr. GIPA Italia, *L'esodo dell'autotrasporto dall'Italia e l'impatto sull'economia della filiera*, Modena, 31 marzo 2015, <https://ita.calameo.com/read/0006753491ae4f5685c60>.

tri mercati. La delocalizzazione delle attività di trasporto di questo tipo ha determinato una contrazione per le entrate dello Stato: sono stati persi quasi 10 miliardi di euro per le accise e 420 milioni per mancati introiti IRAP. La perdita di 197.000 posti di lavoro ha causato mancati contributi IRPEF per 1,3 miliardi di euro. Nel corso dello stesso quinquennio, sono andate perse circa 5.200 immatricolazioni annue di veicoli registrati all'estero, con una perdita media annua per lo Stato di 1 miliardo di euro. Insomma, anche le finanze pubbliche hanno pesantemente risentito di una rilocalizzazione delle flotte, alla ricerca di mercati del trasporto più dinamici rispetto al territorio nazionale. Anche in questo caso si sottovaluta come lo sviluppo di una diversa geografia industriale possa modificare le coordinate dell'economia nazionale, finendo per impoverirla. Il declino della trazione ferroviaria merci e i tentativi di una sua ripresa, partendo da una più stretta integrazione tra vezione e logistica, sono temi complessi che richiederebbero maggiore approfondimento analitico. Basti ricordare come si sia determinata in Europa una sorta di «congiunzione astrale» negativa, che ha fatto coincidere l'avvio effettivo della liberalizzazione del settore con l'inizio della recente crisi economica, da cui si sta cominciando a scorgere la via di uscita e che qualcuno ha definito la «guerra dei sette anni», poi diventati dieci.

In questa fase, alla crisi delle attività vettoriali si sta rispondendo con progetti infrastrutturali molto impegnativi, che certamente non sono destinati a vedere la luce in tempi brevi e che, comunque, possono dare solo un'opportunità di potenziamento dei servizi, senza certezze in termini di competitività dei servizi stessi sul mercato. Sull'onda del successo dei collegamenti ferroviari Europa-Asia-Cina, per esempio, la Russia sta progettando importanti interventi sulla Transiberiana e, in generale, un potenziamento delle infrastrutture in tutto il continente euro-asiatico. Il progetto prevede la realizzazione, accanto alla nuova linea ferroviaria (parallela, in parte, alla vecchia Transiberiana), anche di un'autostrada, di condutture per petrolio e gas, di impianti per l'energia elettrica e l'acqua, di intere città: un insieme di infrastrutture costosissime – nell'ordine di migliaia di miliardi di euro – in grado di attivare grandi ricadute sull'economia nazionale. Inoltre, si delineano all'orizzonte cambiamenti radicali nella mappa delle imprese operanti nel mercato dei corrieri espresso e della logistica. Negli anni Novanta del secolo scorso e nel primo decennio del ventunesimo secolo, la Germania ha svolto un ruolo determinante nelle trasformazioni di settore, con le acquisizioni di DHL da parte di Deutsche Post e di Schenker da parte di Deutsche Bahn, assumendo una posizione di vantaggio strategico nell'industria della logistica e dei corrieri espresso. Per l'economia tedesca, espressione di un Paese a forte vocazione esportatrice, poter contare sul controllo delle reti di flusso ha costituito un vantaggio competitivo, che ha favorito la conoscenza dei mercati emergenti e un accesso privilegiato alle circolazioni di merci e alla costruzione delle catene di penetrazione commerciale nei territori a più elevato tasso di sviluppo.

Ora l'ago della bilancia pare di nuovo spostarsi sull'altra sponda dell'Atlantico: a maggio 2016 il gigante della logistica e del corriere espresso FedEx ha ufficialmente acquisito l'olandese TNT Express per 4,8 miliardi di dollari. La nuova società nata dall'incorporazione conterà su 383.000 dipendenti, rispetto ai 484.000

di DHL e ai 435.000 di UPS. L'aspetto più rilevante del nuovo *network* costituito con la fusione è rappresentato dalla presenza di 550 depositi e centri di smistamento, che consentono di servire 44 paesi nel mondo, con una rete particolarmente fitta e ramificata in Europa. Non è questa la sola mossa recente di FedEx, che sta dimostrando un dinamismo davvero impressionante. Il corriere espresso americano ubicato a Memphis ha messo a segno un nuovo colpo, di dimensione molto minore dal punto di vista finanziario rispetto all'acquisizione precedente, ma molto rilevante per l'economia italiana in questa fase di faticosa uscita dalla lunga crisi. FedEx ha deciso di investire 15 milioni di euro per triplicare gli spazi logistici di cui dispone nell'aeroporto di Malpensa⁴². Nell'estate del 2016 è stato realizzato, all'interno della Cargo City, un nuovo magazzino altamente automatizzato per la movimentazione delle merci, in un'area coperta da 15.000 mq. Contemporaneamente, in Francia la stessa azienda ha messo in esercizio il più grande centro europeo per la distribuzione corrieristica. Del resto, FedEx è l'unica compagnia che effettua un volo diretto cargo tra gli Stati Uniti e Malpensa, mettendo in collegamento l'area di Milano con l'*hub* principale della società e fornendo all'industria italiana, in questo modo, un potente strumento di penetrazione nel mercato nord-americano, nel momento in cui la svalutazione dell'euro nei confronti del dollaro – talvolta contraddetta da andamenti diversi – permette un vantaggio competitivo che dovrebbe decisamente favorire i flussi dall'Italia verso gli USA. Nel 2014 i colli trasportati da FedEx dall'Italia verso l'Europa sono cresciuti del 28%, rispetto al 6% dei flussi diretti verso gli Stati Uniti. Con l'acquisizione di TNT soprattutto, ma anche con il rafforzamento della presenza cargo a Malpensa, FedEx ha lanciato una sfida aperta agli altri grandi colossi del mercato, DHL e UPS.

La Cina sta rispondendo a questi mutamenti di scenario con un'iniziativa in grande stile, attraverso il progetto «One belt, one road», destinato a mobilitare una notevole quantità di risorse finanziarie per disegnare rotte di connessione capaci di assicurare competitività alle esportazioni della propria potente industria manifatturiera. Finora questo progetto si è orientato in varie direzioni: la promozione di un poderoso investimento infrastrutturale all'interno della Cina e – cominciando a manifestare i suoi effetti anche fuori dai confini del colosso asiatico – la diffusione di interventi infrastrutturali in Africa e sulle coste del Mediterraneo, con l'acquisizione di alcune piattaforme strategiche nei nodi intermodali (come il porto del Pireo in Grecia), oltre che l'avvio di un'imponente iniziativa tendente a costruire rotte ferroviarie di lunghissima percorrenza dall'Asia all'Europa. Intanto, continua il disegno egemonico, ancora non completato, per diventare attore primario del trasporto marittimo mondiale mediante l'azione delle grandi compagnie cinesi, che stanno effettuando investimenti e creando sinergie con l'obiettivo di diventare *leader* di mer-

⁴² Cfr. M. Morino, *FedEx, maxihub a Malpensa*, in «Il Sole 24 Ore», 12 aprile 2015, <https://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2015-04-12/fedex-maxi-hub-malpensa-081253.shtml?uuid=ABnCUHOD>; FedEx, *Nuovo Maxi Gateway FedEx a Malpensa*, aprile 2015, <https://www.fedex.com/it/enews/2015/april/italy.html>.

cato. Insomma, esiste anche una competizione tra sistemi economici per governare i flussi logistici mondiali, nella consapevolezza che questa leva sarà fondamentale nella battaglia per la supremazia economica dei prossimi decenni. La connettività è diventata terreno di confronto e, in prospettiva, anche di scontro, tra i colossi economici globali, siano essi Stati o multinazionali.

Non è solo la dinamica degli assetti tra gli operatori e le mosse di quelli attualmente più attivi, a determinare una continua trasformazione del mercato dei trasporti, dei corrieri espresso e della logistica. L'elemento di maggiore innovazione è costituito dalla crescita, che sarà sempre più eclatante nel corso del tempo, del commercio elettronico e delle sconvolgenti implicazioni che tale tendenza implicherà in modo trasversale nella vita economica, non solo per i settori di cui si stanno esaminando i principali cambiamenti, ma anche per le industrie manifatturiere e per le reti distributive. Come è stato evidenziato: «La E-logistics può essere definita in vari modi per la vastità delle implicazioni e delle interazioni nei processi»⁴³. Siamo in presenza, infatti, di una concentrazione di imponenti risorse da parte dei giganti di questo settore: Amazon e Alibaba hanno annunciato per i prossimi anni investimenti nella riorganizzazione della catena logistica per oltre 16 miliardi di dollari⁴⁴. Le conseguenze dell'attivazione di questa massa di impieghi finanziari per la riconfigurazione del modello distributivo non avrà riflessi solo sulle decisioni degli attori del mercato trasportistico, ma anche sulle scelte che dovranno compiere le imprese del settore manifatturiero. Questo canale di distribuzione logistica modifica radicalmente la relazione tra produttori, distributori e consumatori: «Nel mondo contemporaneo compratori e venditori interagiscono in modo crescente con internet, in un meccanismo di comunicazione in cui le informazioni su prodotti e prezzi sono facilmente collezionabili e confrontabili, mentre i confini geografici smettono di giocare un ruolo significativo»⁴⁵. L'incrocio tra sviluppo del commercio elettronico e struttura della grande distribuzione organizzata sta determinando innovazioni il cui esito sarà determinante per la ristrutturazione del mercato. Amazon ha acquisito la catena di supermercati bio Whole Foods, specializzata nel commercio di prodotti di qualità⁴⁶, mentre Walmart, la più grande realtà mondiale del commercio su larga scala, ha avviato una collaborazione strategica con Google, per ricorrere in modo più massiccio al commercio elettronico⁴⁷.

⁴³ A. Angheluta e C. Costea, *Utilization of E-logistics in Multinational Companies to Overcome Difficulties of Today's Economic Environment*, in «Management & Marketing», vol. 5, n. 1, 2010, p. 93, https://www.academia.edu/5801997/Utilization_of_e-Logistics_in_multinational_companies_to_overcome_difficulties_of_today_s_economic_environment.

⁴⁴ Per un esame di questo scenario, cfr. AA.VV., *E-business Disruptions in Global Freight Forwarding*, Dewry, november 2016, <https://www.dewry.co.uk/white-papers>.

⁴⁵ A. Matros e A. Zapechelnuyck, *Competition of E-commerce Intermediaries*, School of Economics and Finance, Queen Mary University of London, Working Paper, n. 675, November 2010, p. 1, <https://www.econ.qmul.ac.uk/media/econ/research/workingpapers/2010/items/wp675.pdf>.

⁴⁶ Cfr. L. De Biase, *Amazon-Whole Foods, nozze in nome della logistica*, in «Il Sole 24 Ore», 16 giugno 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2017-06-16/amazon-whole-foods-nozze-nome-logistica-220239.shtml?uuid=AE7mj4fB>.

⁴⁷ Cfr. B. Simonetta, *Accordo Google-Walmart per fermare il dominio di Amazon*, in «Il Sole 24 Ore», 23 agosto 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2017-08-23/accordo-google-walmart-cosi-due-giganti-proveranno-fermare-dominio-amazon-133125.shtml?uuid=AEqMaYGC>.

I mercati virtuali si distinguono nettamente da quelli tradizionali per due motivi essenziali: da un lato, in un mercato tradizionale è abitualmente applicata al venditore una *flat fee* finalizzata a utilizzare un certo logo per una determinata unità di tempo; dall'altro, nelle transazioni via internet molte informazioni sono registrate in modo tale che la *fee* per il servizio legato alle vendite o al fatturato può dipendere da una molteplicità di variabili, in particolare dalla remunerazione che il venditore riceve. I luoghi virtuali del mercato dell'*e-commerce* sono grandi *bazaar*, che non dipendono dalla localizzazione geografica. Colossi come Amazon, eBay, Alibaba, JD.com e altri cominciano a farsi una competizione feroce per accaparrarsi quote di mercato mediante la maggiore capacità di orientamento al cliente finale, la varietà dei prodotti proposti, la rapidità nelle operazioni logistiche, la qualità dell'offerta selezionata. La strategia di penetrazione di questi grandi operatori crea una profonda discontinuità di mercato, in quanto è destinata a creare un nuovo modello di *business*. Amazon oggi rappresenta il 35% circa delle spedizioni per corriere delle grandi organizzazioni postali. Da cliente di queste prestazioni, il gruppo statunitense sta passando, attraverso l'integrazione della propria filiera, a governare direttamente il ciclo produttivo, anche perché intende offrire ai propri compratori servizi di sempre maggiore eccellenza nelle consegne. In Gran Bretagna, ad esempio, Amazon ha acquistato una quota di minoranza in Yodel, che, con 145 milioni di spedizioni all'anno e più di 5.000 camion per le consegne, è il più grande *player* su quel mercato. In Francia, grazie all'acquisizione del 25% della quota azionaria di Colis-Privé, Amazon ha conquistato un controllo significativo su un attore del mercato che effettua più di 25 milioni di spedizioni anno, con 1.700 camion⁴⁸. Nel futuro si possono immaginare altre mosse di profondo cambiamento da parte del gigante del commercio elettronico: una delle ipotesi sulle quale Amazon sta lavorando riguarda il servizio di *seahorse shipping*, che consiste nella predisposizione di un convoglio marittimo che contiene sei navi di minore dimensione. L'imbarcazione più grande navigherebbe *off-shore*, non attraccando mai in porto, mentre le sei navi *container* di minore dimensione sarebbero destinate ad entrare in porti differenti⁴⁹.

Tuttavia, come si è segnalato, il mutamento di paradigma non riguarda solo le grandi multinazionali del commercio elettronico, ma anche una serie di nuovi operatori che si sono proposti con successo sul mercato in segmenti specializzati, fungendo da nuovi intermediari tra la produzione e le connessioni della rete telematica. Ne è testimonianza, per il caso italiano, l'esperienza della Yoox, una *newco* che opera, ormai da diversi anni, nel commercio elettronico dei migliori marchi dell'alta moda italiana, rapidamente quotata sul mercato borsistico per finanziare uno sviluppo a doppio *digit* in fasi di drammatica crisi per l'economia. Nel 2015, a quin-

⁴⁸ Per una descrizione delle strategie logistiche di Amazon, cfr. O. Wyman, *Amazon's Move into Delivery Logistics. Connecting the Dots*, Marsh & McLennan Companies, 2015, <https://www.oliver-wyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2015/mar/Amazon-Move-Into-Delivery-Logistics.pdf>.

⁴⁹ Per una valutazione di questa potenziale innovazione, cfr. North Coast Review, *Amazon Seems to Have a Plan that Will Change the World of Container Shipping*, May 11, 2017, <https://northcoast-review.blogspot.it/2017/05/amazon-seems-to-have-plan-that-will.html>.

dici anni dalla sua fondazione, Yoox ha acquisito il principale marchio concorrente in Europa, Net-A-Porter, facendo nascere un operatore con un fatturato pari a circa 1,3 miliardi di euro l'anno. In questo caso, la stessa idea di *business* è legata a un concetto di innovazione tecnologica e logistica allo stesso tempo: la possibilità di vendere in vetrina elettronica i prodotti dell'alta moda italiana, ricevendo i capi prescelti a casa e riconsegnandoli senza spese (*reverse logistics*), nel caso in cui il prodotto non dovesse corrispondere al gusto del consumatore. Il caso Yoox è forse uno dei più rappresentativi, ma certamente non l'unico all'interno di un settore che sta vivendo profonde trasformazioni. Da Missguided, la società di *shopping* di moda *on line* che ha stretto un accordo di *partnership* con l'operatore logistico Norbert Dentressangle⁵⁰, a Uber, la più importante esperienza nel campo del *ride hailing* e del *car sharing*⁵¹, che ha avviato una competizione aperta ai servizi di taxi su scala internazionale e che sta ora iniziando a proporsi anche come operatore dell'ultimo miglio nella consegna delle merci, la concorrenza al «vecchio» sistema dei corrieri espresso sta crescendo a vista d'occhio. Per molti osservatori, infatti, è la radicale evoluzione delle tecnologie digitali a determinare un netto «scompaginamento» nel settore dei corrieri espresso, con particolare riferimento all'area delicata e cruciale della consegna nell'ultimo miglio. Insomma, si è ormai in presenza di cambiamenti ragguardevoli nell'ambito della corrieristica, guidati, in primo luogo, dalle innovazioni tecnologiche, che trasformano interi sistemi industriali in *commodities* e che modificano in profondità la logica dei mercati. L'intero settore della logistica sarà investito alle fondamenta da questo imponente riassetto nel corso dei prossimi anni.

Questi processi cumulativi stanno provocando un vero e proprio maremoto sia nel mondo della organizzazione logistica che nel sistema di distribuzione dei prodotti su scala internazionale. Le metamorfosi in atto, soprattutto per le aree ancora svantaggiate all'interno dell'economia industriale, si possono governare e tramutare in un'opportunità solo a condizione che siano definiti interventi di politica economica capaci di attrarre investimenti coerenti con il nuovo scenario della competizione mondiale, introducendo una cultura gestionale e manageriale ad alto tasso di innovazione. Proprio l'intersezione tra logistica e produzione industriale consente di generare questa connessione tra opportunità e scelte, tra mercati in trasformazione e strategie pubbliche aggiornate. Le Zone Economiche Speciali costituiscono lo strumento di maggior successo adottato nel corso dei passati decenni, per rispondere con un'accelerazione degli interventi e con mezzi più idonei, prima, alla sfida della competizione globale e, poi, alla crisi che ha sconvolto l'economia mondiale per l'eccesso di una finanziarizzazione non regolata. La SVIMEZ, in particolare nel *Rapporto 2016* sull'economia del Mezzogiorno – ma aveva cominciato a ragionarne già dal 2013 – ha posto in luce questo intreccio:

⁵⁰ Cfr. *La logistica dell'e-commerce di Missguided-Norbert Dentressangle*, in «Uomini e trasporti», 4 aprile 2015, https://www.uominietrasporti.it/notizie_dettaglio.asp?id=4132.

⁵¹ Cfr. M. Cianflone e L. Tremolada, *Ecco come Uber, ride hailing e car sharing stanno muovendo i big dell'auto*, in «Il Sole 24 Ore», 21 marzo 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2017-03-21/ecco-come-uber-ride-hailing-e-car-sharing-stanno-muovendo-big-dell-auto-093908.shtml?uuid=AEHgJ0p>.

In definitiva, nel Mezzogiorno la logistica avanzata, soprattutto se coniugata a vantaggi fiscali e doganali come quelli offerti dalle ZES, potrebbe rappresentare una importante leva non solo per accrescere il grado di internazionalizzazione delle imprese e l'attrazione di investimenti nazionali ed esteri, ma anche per favorire lo sviluppo dell'apparato produttivo dell'area⁵².

Le ZES non si caratterizzano solo per sgravi, esoneri e incentivi volti ad attrarre investimenti, ma costituiscono anche un laboratorio di semplificazione amministrativa, affidato all'organo di gestione, che può operare per rendere più rapidi la costituzione e l'esercizio delle imprese, secondo regole meno complesse rispetto all'architettura istituzionale esistente. La sburocratizzazione degli apparati e dei processi è diventato, in un tempo di accelerazione dei cambiamenti, un potente strumento di vantaggio comparato: su questo terreno l'Italia, in generale, e il Mezzogiorno, in particolare, hanno molto da recuperare.

3. L'EVOLUZIONE DELLE ZES NELLE ECONOMIE INTERNAZIONALI E COMUNITARIE

L'economia italiana sta uscendo da una lunga e profonda crisi. Anche nelle regioni meridionali cominciano a manifestarsi chiari segnali di ripresa, che vanno consolidati e resi strutturali, per poter aprire un nuovo ciclo di investimenti, aumento dell'occupazione e maggiore competitività sui mercati internazionali. Naturalmente, nulla è dato per scontato e occorre un nuovo protagonismo del Mezzogiorno per superare progressivamente il perdurante dualismo dell'economia italiana. La turbolenza che ha investito l'Italia e, soprattutto, il Sud non è stata di poco conto e ha contribuito ad ampliare il divario. Come ha notato Adriano Giannola:

Gli anni della crisi recessiva hanno fortemente inciso sull'apparato produttivo del Meridione riducendo la quantità delle imprese, l'occupazione, specie nel settore industriale e il prodotto finale. Tuttavia, (...) il Mezzogiorno è una realtà complessa in cui accanto ai rischi di condizionamenti ambientali e culturali e ai profondi ritardi di sviluppo economico e sociale, convivono intelligenze e imprese vivaci e moderne, espressione di una imprenditoria locale che della tradizione di lavoro e di esperienze accumulate per generazioni ha fatto il proprio punto di forza, anche se le radici storiche famigliari, culturali e di lavoro sono maturate in territori a volte decentrati dove lo svantaggio localizzativo è più elevato⁵³.

Proprio per questo motivo, per invertire la rotta è necessario puntare sulle migliori energie intellettuali e competenze, sulle migliori forze sociali e produttive interne ai territori meridionali, ma anche su quelle che è possibile richiamare dall'esterno, attraverso un'accorta e lungimirante strategia di attrazione degli investimenti

⁵² SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2016 sull'economia del Mezzogiorno, Introduzione e sintesi*, Roma, 2016, p. 47, https://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2016/2016_11_10_linee_testo.pdf.

⁵³ A. Giannola, *Premessa*, in AA.VV., *Successi e fallimenti del sistema produttivo meridionale*, a cura di A.S. Castronuovo, R. La Rosa e M. Caserta, Roma, Quaderno SVIMEZ, n. 53, 2017, p. 7, https://www.svimez.info/images/RIVISTE/quaderni/quaderni_pdf/quaderno_53.pdf.

e di accoglienza in un contesto proattivo. Solo in questo modo, i primi risultati positivi registrati nel biennio 2015-2016 potranno tradursi in una ripresa di fondo e in una duratura prospettiva di sviluppo dell'economia del Mezzogiorno.

Il tema prioritario che si sta affrontando concretamente per rendere strutturali i confortanti segnali di superamento della grave depressione che ha attraversato l'economia italiana riguarda, oltre che il fondamentale protagonismo dei soggetti produttivi, dell'impresa e dei lavoratori, l'impulso che devono fornire a queste forze le politiche per il Mezzogiorno. Solo da qualche tempo se ne torna a parlare con attenzione nel dibattito pubblico, dopo decenni di colpevole assenza, e finalmente sono state messe in campo misure coerenti con l'obiettivo di invertire una linea di tendenza all'allargamento del divario tra il Nord e il Sud, con primi confortanti risultati. Secondo alcuni, al contrario: «Se negli ultimi anni (...) l'economia del Nord sembra essersi ripresa – pur in presenza di molti problemi irrisolti – il Sud precipita in un limbo definito di “desertificazione economica”, se non addirittura demografica»⁵⁴. Non si può condividere questa visione irrimediabilmente pessimistica e priva di connessione con la realtà dei fatti. Basta guardare ai dati della SVI-MEZ e dell'ISTAT, che se per gli anni precedenti al 2015 mettono in rilievo un processo che univa la crisi del Mezzogiorno – certamente più intensa e per molti versi drammatica – al declino del Centro-Nord e del suo modello di sviluppo, di converso per gli anni 2015 e 2016 indicano che la crescita economica dell'intero Paese, anche se ancora a uno stadio iniziale, è stata trainata da una chiara propensione all'evoluzione delle regioni meridionali e del comparto della manifattura industriale, in particolare. In sintesi, senza un'inversione di marcia del Mezzogiorno di carattere specificamente produttivo, il potenziamento dell'economia italiana sarebbe caduco e il suo andamento sicuramente più lento e incerto. Per fortuna, le stime più recenti, pur confermando la necessità di una spinta in avanti molto consistente e di non breve durata per colmare il divario, smentiscono le previsioni di sciagura e collocano la ripresa dei territori meridionali in una prospettiva ragionevole e impegnativa di sviluppo dell'Italia nel suo insieme. Anche i primi dati relativi al 2017 confermano questa linea di tendenza, basata su una inedita capacità di crescita del Sud nel quadro di una ripresa dell'economia nazionale e su una nuova stagione della produzione industriale, definita recentemente «Impresa 4.0», in un quadro profondamente diverso da quello dell'epoca fordista.

Sotto la cenere di una società che ha visto storicamente acuirsi i divari, per effetto di precise scelte di politica economica del passato, sono emerse – dopo aver superato gli innumerevoli ostacoli degli anni di crisi – in maniera diffusa, ma non ancora sistemica, imprese vitali che richiedono un miglioramento del contesto sociale e produttivo per poter esprimere al meglio le proprie potenzialità. A questo scopo, serve un percorso di concreta sperimentazione e non di lunga elaborazione, nella logica di una strategia industriale fondata su fattori propulsivi di sviluppo e di riordino del sistema, che sia in grado di migliorare l'attrattività degli investimenti e la certezza delle regole. Su questi due aspetti il Mezzogiorno ha presentato fino a

⁵⁴ AA.VV., *Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano*, cit., p. 82.

qualche tempo fa e, per molti versi, ancora oggi evidenti svantaggi competitivi che vanno colmati. Questa strada, in ogni caso, è l'unica da seguire per porre al centro delle politiche nazionali obiettivi di ripresa e di rilancio dell'industria, a cominciare da quella delle regioni meridionali, dove vi è un territorio meno saturo e più aperto alle innovazioni di sistema. Come è stato opportunamente osservato: «Sono le società più aperte alla sperimentazione che non credono di essere perfette quelle che più probabilmente evolveranno invece di decadere»⁵⁵.

Le esperienze internazionali testimoniano che esistono strumenti di politica economica idonei a intercettare gli investimenti in grado di rendere maggiormente competitivo un territorio, sia in fase di nuova industrializzazione sia in fase di rivitalizzazione del tessuto industriale esistente, per conformare la struttura produttiva alle nuove sfide globali. Si tratta di adeguare la «cassetta degli attrezzi» per aggiornare ed estendere le modalità di attrazione dell'interesse degli investitori e delle aziende in aree determinate. Nel corso degli ultimi decenni le Zone Economiche Speciali (ZES) si sono dimostrate un contenitore particolarmente efficace per tali finalità, essenzialmente per l'agilità delle procedure, per la semplicità e l'immediatezza degli incentivi offerti, per l'attitudine a generare una massa critica in territori dotati di infrastrutture capaci di mettere in connessione gli *output* della produzione con i mercati di sbocco. Le Zone Economiche Speciali sono aree geografiche delimitate, situate entro i confini nazionali di uno Stato, all'interno delle quali sono previste disposizioni normative «privilegiate» rivolte alle attività economiche e imprenditoriali, principalmente in materia di investimenti, tassazione, incentivi fiscali e finanziari. In particolare, le ZES rappresentano un motore per la crescita economica, sostenuto da infrastrutture di qualità, sospinto da un pacchetto di misure fiscali attraenti e dotato di estreme forme di semplificazione amministrativa. Attualmente, le principali tipologie di ZES sono le seguenti: *Free Trade Zones*; *Export Processing Zones*; *Enterprise Zones*; *Single Factories*; *Freeports*; *Specialised Zones*⁵⁶. Il fenomeno delle Zone Economiche Speciali, avviatosi nel 1937 ed evolutosi nettamente a partire dalla metà degli anni Settanta del passato secolo in poi, ha comportato la nascita di circa 4.500 zone dislocate in 135 paesi, perlopiù concentrate in Asia, nelle aree del Pacifico e nelle Americhe⁵⁷. Si può affermare che gli Stati Uniti siano stati i pionieri di questa strumentazione, che la città di Shenzhen della Cina rappresenti il caso di maggior successo del modello e che l'India abbia la più grande ZES del Mondo. Tuttavia, la storia di questi strumenti connessi nell'attualità alla politica per l'attrazione degli investimenti e per l'incremento dello sviluppo è molto

⁵⁵ P. Khanna, *La rinascita delle città-Stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, cit., p. 147.

⁵⁶ Cfr. FIAS, *The Multi-donor Investment Climate Advisory Service of the World Bank Group, Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, Washington, The World Bank Group, 2008, <https://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>.

⁵⁷ Cfr. C. Baissac, *Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates*, in T. Farole, *Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011, pp. 23-60, www2.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/12126.pdf.

TAB. 1. *I principali sviluppi nell'evoluzione delle ZES*

Antiquity and Middle Ages	First free port – Phoenicia Delos – circa 150 BC Hanseatic League and charter cities – 13th to 17th centuries	«Public» zones
Colonial Era	Colonial charter companies and trading posts – 17th to mid-19th centuries Free port islands – mid-19th to early 20th centuries	Private, then public
Modern Era	Free trade zones – since early 1900s Pioneering manufacturing zones – 1920s to 1940s Operation Bootstrap – 1948 Shannon Free zone – 1958 <i>Maquiladora</i> – 1965 La Romana Free Zone – 1969 Chinese special economic zones – 1978 Subic Bay – 1992 DISEZ, JinFei, Lekki – 2010+	Public zones Private zones PPPs

Fonte: C. Baissac, *Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates*, in T. Farole, *Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2011, p. 41.

più antica (v. Tab. 1), si lega strettamente all'evoluzione dei prodotti, delle compagnie e degli scambi internazionali e include le città storiche collocate sulle rotte del commercio internazionale. Gli esempi delle prime *free zones* sono Gibilterra (1704), Singapore (1819), Hong Kong (1848), Amburgo (1888) e Copenhagen (1981)⁵⁸.

Nel corso del tempo il concetto di ZES si è evoluto e diversificato, dando vita a svariati tipologie di zone di vantaggio che differiscono per obiettivi, mercati di destinazione e attività consentite, secondo questo schema sintetico:

– *Free Trade Zones* (FTZ). Altri modi per riferirsi a questo tipo di aree sono quelli delle *Commercial Free Zones*, delle *Foreign Trade Zones*, delle *Free Trading & Warehousing SEZ* e delle *Free Zones*. Si tratta di zone delimitate, non molto vaste, che offrono strutture per lo stoccaggio e la distribuzione delle merci, al fine di permettere lo svolgimento di operazioni di scambio, trasbordo, riesportazione e altre attività correlate al commercio. In queste aree sono consentite anche semplici operazioni, come imballaggio, etichettatura, smistamento e controllo della qualità delle merci. Nella maggior parte dei casi queste zone sono collocate nei più importanti porti di ingresso dei paesi che le hanno istituite, con l'obiettivo principale di offrire un sostegno alle attività commerciali, separandole dal resto del territorio doganale nazionale mediante recinzioni. I mercati di destinazione delle merci prodotte all'interno delle FTZ sono quelli del Paese ospitante e quelli esteri;

– *Export Processing Zones* (EPZ). Si tratta di aree industriali più o meno vaste, che offrono impianti, servizi e incentivi speciali per lo svolgimento di attività

⁵⁸ Cfr. D. Arnold, *Export Processing Zones*, in AA.VV., *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology*, a cura di D. Richardson, N. Castree, M.F. Goodchild, A.L. Kobayashi, W. Liu e R.A. Marston, Hoboken, John Wiley & Sons, 2017, pp. 1-7, https://www.researchgate.net/profile/Dennis_Arnold/publication/315837768_Export_Processing_Zones/links/58eb53a04585153b60c95a1a/Export-Processing-Zones.pdf.

produttive o correlate alla produzione. Le merci prodotte all'interno delle EPZ sono destinate esclusivamente ai mercati di esportazione e non possono essere vendute né all'interno della zona stessa, né nel mercato del Paese ospitante. Le EPZ, a loro volta, si suddividono in due sottotipi: quelle tradizionali, all'interno delle quali sono ammesse solamente imprese che abbiano la licenza per produrre nell'area e la cui produzione sia interamente riservata all'esportazione; quelle ibride, suddivise in due ambiti, uno regolato come una tradizionale EPZ (non obbligatoriamente delimitata da confini) e un altro, all'interno del quale possono operare imprese non regolate dal regime di EPZ, con il permesso di vendere i prodotti anche nel mercato interno, oltre che in quelli di esportazione. Attualmente, le *Export Processing Zones* sono le più diffuse a livello mondiale. Tra i paesi che hanno adottato il regime di EPZ tradizionale, vi sono Taiwan, Repubblica di Corea, Filippine, India, Argentina, Repubblica Dominicana e Venezuela. Tra quelli che hanno adottato il regime di EPZ ibrida, vi sono Repubblica Popolare Cinese, Thailandia, Brasile, Colombia, Honduras ed Emirati Arabi Uniti;

– *Enterprise Zones* (EZ). Si tratta di zone che ricoprono un'area poco estesa, create perlopiù nei paesi industrializzati con lo scopo di riqualificare, attraverso la concessione di convenzioni e incentivi fiscali, zone urbane o rurali degradate sia a livello fisico sia economico-sociale. Il mercato di destinazione delle merci prodotte in queste aree è quello domestico;

– *Single Factories* (SF). Si tratta di un regime in base al quale è attribuito lo stato di *Export Processing Zones* – e, dunque, sono concessi gli incentivi fiscali che ne conseguono – a determinate singole imprese, indipendentemente dal fatto che esse si trovino o meno all'interno di una particolare area. Questo tipo di imprese, sparse su tutto il territorio nazionale di uno Stato, produce merci riservate esclusivamente al mercato di esportazione: Messico e Giamaica, ad esempio, hanno adottato questo tipo di regime;

– *Freeports*. Si tratta di aree molto ampie, di grandezza notevolmente maggiore rispetto a quelle di tutte le altre tipologie. All'interno dei *Freeports* è consentito svolgere attività di ogni genere, da quelle tradizionali di produzione, stoccaggio ed esportazione, a quelle di vendita al dettaglio o all'ingrosso delle merci prodotte dalle industrie dell'area. Altre caratteristiche distintive dei *Freeports* sono la vastissima gamma di vantaggi e incentivi offerti, in particolare l'esenzione dai dazi doganali di qualsiasi tipo per le merci importate e il permesso di risiedere stabilmente nella zona per chi opera al suo interno. I mercati di destinazione delle merci prodotte in queste aree sono sia quelli di esportazione, sia quello del Paese ospitante (senza alcun vincolo di quantità) e, diversamente da tutte le altre zone, anche quelli interni ai *Freeports* stessi. Tra i paesi che hanno adottato questo regime vi sono Cina, India, Repubblica di Corea, Filippine, Colombia e Iran;

– *Specialised Zones*. Questa categoria comprende aree specializzate – come quelle di parchi scientifici e tecnologici, siti aeroportuali e logistici, zone petrolchimiche, ecc. – realizzate per promuovere prodotti altamente tecnologici e servizi qualificati.

In Italia esistono quattro *Free Zones* che riguardano: il porto franco di Trieste (l'unico dotato di piena operatività, in quanto legittimato dal Trattato di Parigi del 1947 e confermato nel suo peculiare *status* da un recente decreto attuativo del Governo), il porto franco di Venezia, la zona franca del porto di Gioia Tauro e, da ultimo, la zona franca del porto di Taranto. Non è un caso che si tratti di porti posti lungo le rotte dei corridoi marittimi del commercio internazionale, proprio a significare – seppure con le proprie sperimentazioni – la continuità di carattere storico cui si è fatto riferimento. Tuttavia, queste importanti esperienze non possono essere considerate delle vere e proprie Zone Economiche Speciali, in considerazione del loro carattere circoscritto e della loro limitata incidenza su aree di più ampie dimensioni.

Shenzhen è stata la prima Zona Economica Speciale creata in Cina nell'agosto del 1980. Quando fu istituita, la cittadina era un villaggio di pescatori, situato in prossimità del delta del fiume delle Perle (*Zhū Jiāng*), con circa 20.000 abitanti. All'industrializzazione di Shenzhen hanno dato un notevole contributo gli investimenti diretti esteri (IDE) provenienti soprattutto dalla vicina Hong Kong, grazie all'istituzione della ZES, che ha svolto la funzione di motore di sviluppo dell'area. Gli investimenti stranieri sono stati indirizzati principalmente verso le attività produttive (specialmente l'industria tessile), la realizzazione di infrastrutture e servizi e la crescita del settore immobiliare. Dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, inoltre, le autorità locali hanno cominciato a promuovere lo sviluppo tecnologico, favorendo la formazione di industrie ad alta capacità innovativa, con forte dotazione di beni strumentali e tecniche avanzate. Oggi Shenzhen è una metropoli di oltre 9 milioni di abitanti (15, considerando anche coloro che non risiedono in permanenza), con un perimetro di circa 400 kmq e una delle più importanti ZES del mondo, con una specializzazione soprattutto nel settore dell'*high-tech* (nel suo perimetro è insediata la Huawei, *leader* globale nel mercato delle telecomunicazioni)⁵⁹. Dopo circa trent'anni di apertura e di riforme economiche, Shenzhen ha sviluppato un tessuto produttivo orientato alle esportazioni ed è diventata uno dei poli più importanti della Cina per la ricerca e lo sviluppo e una delle maggiori basi produttive del Paese. Inoltre, è il quarto più grande porto al mondo per *container* e possiede il quarto aeroporto cinese per grandezza. La Cina, più in generale, ha ottenuto un grande successo nella implementazione delle ZES: infatti, la strategia delle Zone Economiche Speciali ha favorito l'aumento degli investimenti diretti esteri del 58%, senza spiazzare gli investimenti interni e lo *stock* di capitale nazionale, ma permettendo, altresì, di incrementare il tasso di crescita della produttività totale dei fattori dello 0,6% annuo⁶⁰.

In Europa vi sono molti casi che dimostrano la possibilità di adottare provvedimenti speciali per favorire lo sviluppo di aree svantaggiate. L'assenza di armo-

⁵⁹ Cfr. M. D'Amico, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», n. 4, 2016, e Gaeta, Passerino, 2017.

⁶⁰ Cfr. J. Wang, *The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities*, in «Journal of Development Economics», vol. 101, n. C, 2013, pp. 133-147, https://editorial-express.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NASM2011&paper_id=239.

nizzazione della legislazione degli Stati membri dell'Unione europea in materia ha consentito la nascita di regimi fiscali, ossia di aree geografiche o settoriali, che hanno goduto di una tassazione effettiva notevolmente inferiore rispetto alle medie nazionali. A volte, territori già caratterizzati da regimi doganali particolarmente favorevoli, in funzione della loro perifericità rispetto all'insieme dell'Unione europea o delle loro condizioni economiche disagiate, hanno ottenuto le necessarie autorizzazioni europee per aggiungere a tali vantaggi un regime fiscale speciale, creando una situazione peculiare che, tuttavia, non va confusa con i paradisi fiscali extra-europei. In linea generale, si può osservare la presenza di numerose «zone franche», nella loro diversa accezione, nei paesi dell'Europa dell'Est (quattro in Lituania, sei in Romania e quattordici in Polonia), ferma restando la necessità di distinguere le zone franche in senso proprio, dove esistono vantaggi di natura prevalentemente doganale, da quelle di carattere più ampio, in cui, invece, si può beneficiare di numerose altre agevolazioni (fiscali, per gli investimenti, per i servizi, ecc.), che più propriamente si possono definire Zone Economiche Speciali. Anche nell'area dell'Europa occidentale mediterranea esistono casi ormai consolidati.

La Costituzione portoghese del 1976 garantisce un'ampia autonomia politica e amministrativa alla Regione di Madera. La posizione periferica e le particolari condizioni socio-economiche dell'arcipelago hanno reso necessaria l'adozione di un regime di agevolazioni dirette, volto a consentire il graduale raggiungimento di un livello di sviluppo assimilabile a quello dei territori dell'Europa continentale. Inizialmente, questo obiettivo è stato perseguito con l'istituzione, nel 1980, di una *Free Trade Zone* (FTZ). Gli accordi stipulati per inquadrare l'ordinamento della Regione autonoma di Madera nell'ambito della normativa europea hanno permesso il mantenimento delle agevolazioni fino al 31 dicembre 2011, riconoscendo il funzionamento del regime introdotto e la sua capacità di favorire il graduale superamento delle condizioni di ritardo nello sviluppo socio-economico dell'area. Le imprese operanti nell'ambito della *Free Trade Zone* beneficiano, in aggiunta alle esenzioni o agevolazioni fiscali relative alle imposte sui redditi, di notevoli vantaggi anche in materia di dazi doganali: le materie prime e i prodotti semilavorati importati nella FTZ sono esenti dal dazio se destinati alla trasformazione *in loco* in nuovi prodotti, che, essendo considerati fin dall'origine europei, risultano privi di tassazione al momento della loro immissione nel mercato dell'Unione europea. Nei paesi di recente ingresso nell'Unione europea i casi di ZES sono consolidati e rilevanti. La Lettonia, grazie alla sua posizione geografica strategica, costituisce per i paesi dell'Europa occidentale la principale porta di ingresso verso gli altri territori baltici. Inoltre, rientra negli obiettivi di sostegno della programmazione europea 2007-2013, finalizzati all'attrazione di investimenti, in particolare nell'innovazione e nelle tecnologie. Questo Paese fa parte dell'Unione europea dal 2004 e possiede 2 zone franche, situate a Rezekne e a Liepaja, oltre a 2 porti franchi, di cui uno si trova nella capitale Riga. Le 2 zone franche della Lettonia assumono la formale definizione di ZES e le imprese che vi operano godono di numerosi vantaggi. Ai sensi della legge sull'applicazione delle imposte nei porti franchi e nelle ZES, è stato concesso un regime fiscale speciale alle imprese che operano nelle aree di Liepaja e di Rezekne. Le esenzioni fiscali o le condizioni di favore disponi-

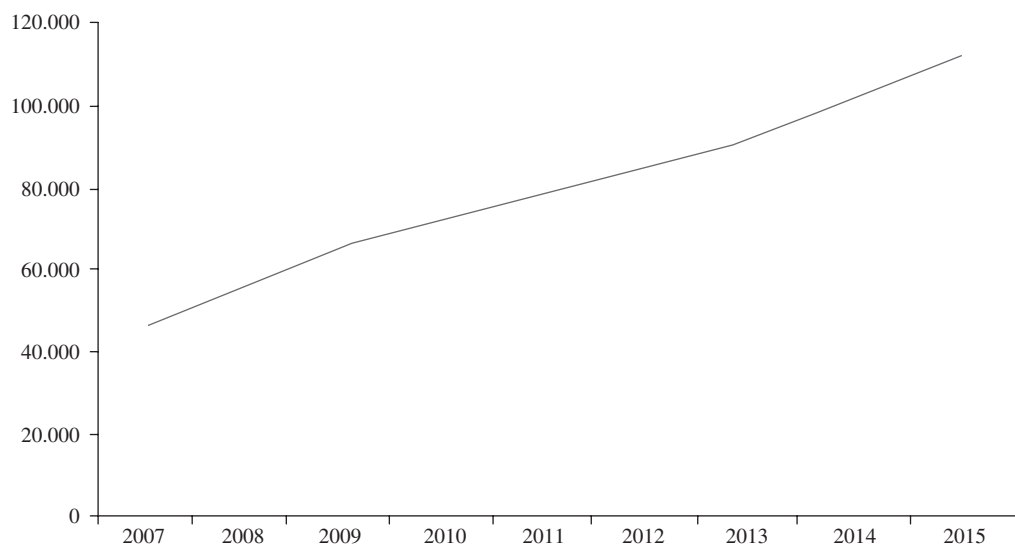
bili includono, tra le altre cose: lo sconto dell'80% sulla tassa immobiliare; lo sconto dell'80% sull'imposta sul reddito delle società; lo sconto dell'80% sulla ritenuta alla fonte per i dividendi; l'esenzione dell'IVA per la maggior parte dei beni e dei servizi forniti alle imprese nelle zone franche o esportati al di fuori di esse. Per la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, è possibile ricorrere allo strumento delle ZES soltanto nei territori che sono caratterizzati da uno svantaggio competitivo strutturale. Nell'Unione europea vi sono 12 Stati caratterizzati da aree svantaggiate all'interno del proprio territorio e, tra questi, solo l'Italia e la Grecia sono finora prive di Zone Economiche Speciali operative.

La Polonia è il caso di maggior successo in Europa. In questo Paese sono state istituite 14 Zone Economiche Speciali, che hanno determinato un forte impulso alla crescita del tessuto produttivo, in un arco di tempo relativamente breve, a partire dal 2004. Le ZES sono state create in territori e ambiti caratterizzati da una maggiore dipendenza dal settore statale (rispetto ad altre aree) e sono, di conseguenza, risultate più direttamente esposte alle dismissioni delle aziende pubbliche dei primi anni Novanta. Il razionale strategico di politica economica stava, dunque, nel trasformare un rischio (la crisi dell'industria pubblica) in un'opportunità (lo sviluppo di forme nuove di industrializzazione mediante l'attrazione di investimenti). Una degli elementi essenziali del risultato positivo determinatosi in Polonia è rappresentato dall'efficienza del meccanismo regolatorio e di funzionamento delle ZES. Come è stato posto in evidenza: «La condizione necessaria per svolgere un'attività economica in una delle Zone Economiche Speciali della Polonia ottenendo i benefici fiscali previsti è quella di ricevere un permesso a operare nella Zona. (...) Se un imprenditore genera un reddito nella Zona da attività estranee allo scopo del permesso, il reddito derivante da queste attività non riceverà benefici fiscali»⁶¹. Per l'individuazione delle imprese ammesse a operare nella ZES, «l'organismo gestore è obbligato a verificare in particolare: la tipologia di attività economica che l'imprenditore intende svolgere nella Zona e il potenziale impatto per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano di Sviluppo della ZES, (...) l'ammontare dei fondi propri investiti dall'imprenditore, che devono essere almeno il 25% del totale dei costi eleggibili dell'investimento»⁶². Resta anche da valutare l'impatto occupazionale diretto e indiretto, che costituisce un altro elemento di estrema rilevanza, soprattutto in considerazione delle emorragie occupazionali che si sono verificate per effetto della crisi economica iniziata nel 2007. A questo proposito, secondo uno studio basato su trentamila osservazioni relative all'esperienza della Polonia risulta che «le ZES hanno un sostanziale effetto positivo sull'occupazione. Ogni 100 posti di lavoro creati in una ZES, in media, si determinano circa 72 posti di lavoro nel territorio ospitante e 137 nei territori confinanti. (...) L'effetto delle ZES sugli investimenti è più debole, ma comunque positivo. Gli investimenti in una determinata

⁶¹ TAAC Solutions for the Polish Investment and Trade Agency (PAIH), *Tax and Legal Aspects of the Functioning of the Special Economic Zones in Poland*, Warsaw, April 2017, p. 3, www.paih.gov.pl/files/?id_plik=28778.

⁶² *Ibidem*, p. 6.

FIG. 2. ZES in Polonia: valore dell'investimento aggregato, 2007-2015, in milioni di euro



Fonte: Colliers International, *Special Economic Zones in Poland*, Warsaw, 2016, p. 7.

ZES non spiazzano gli investimenti nell'area esterna alla ZES»⁶³. Dal punto di vista degli investimenti (v. Fig. 2), quindi, le Zone Economiche Speciali hanno attratto notevoli risorse per l'economia polacca, fornendo un contributo fondamentale alla strategia di sviluppo del Paese, anche durante gli anni della crisi economica⁶⁴.

È anche interessante notare la ripartizione del capitale investito per Paese di provenienza. In Polonia la quota maggioritaria deriva comunque dagli investitori nazionali, con il 20%; seguono la Germania con il 19% e gli Stati Uniti con il 12%⁶⁵. Se è vero che le Zone Economiche Speciali sono concepite per attrarre investimenti esteri, il ruolo degli imprenditori locali resta comunque rilevante e le ZES riescono anche a rivitalizzare la capacità di crescita endogena⁶⁶. L'estensione territoriale delle 14 ZES polacche è rilevante, pari a circa 16.200 ettari, di cui il 61% occupato da stabilimenti produttivi, con una dimensione media pari a 1.160 ettari circa per ciascuna delle Zone Economiche Speciali. Che gli investimenti attratti dalle ZES non vadano a sottrarre capacità di sviluppo in altre aree è dimostrato anche dall'analisi

⁶³ P. Ciżkowicz, M. Ciżkowicz-Pekała, P. Pekała e A. Rzońca, *The Effects of Special Economic zones on Employment and Investment: Spatial Panel Modelling Perspective*, NBP Working Paper, n. 208, 2015, p. 6, https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/208_en.pdf.

⁶⁴ Cfr. Colliers International, *Special Economic Zones in Poland*, Warsaw, 2016, https://www.colliers.com/en-pl/-/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Report_Special_Economic_Zones_Poland_EN.pdf.

⁶⁵ Cfr. *ibidem*, p. 5.

⁶⁶ Cfr. P. Barański, R. Krzyżak, M. Mańkowski, A. Modzelewska, F. Mohmand, M. Strojny, A. Teresińska, K. Żagun e F. Żuchowski, *20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs*, Warsaw, KPMG, 2014, www.paih.gov.pl/files/?id_plik=24349.

di quanto è avvenuto in India, altro Paese che ha consolidato una lunga esperienza, avviata fin dal 1965 – anno dell’istituzione della Zona Speciale per le esportazioni a Kandla – nella definizione e nella gestione delle Zone Economiche Speciali⁶⁷. Nelle economie in transizione da un regime di pianificazione a un sistema di mercato lo strumento delle ZES si è rivelato particolarmente adatto per stimolare *partnerships* tra pubblico e privato: anche nel caso della Russia, che ha varato una legge sulle Zone Economiche Speciali nel 2005, tale strumento si è rilevato utile per attivare meccanismi di positiva trasformazione economica⁶⁸.

In altri casi, invece, la sperimentazione delle ZES si sta orientando verso interventi di carattere più marcatamente strutturale, per favorire la nascita di incubatori tecnologicamente avanzati, destinati a suscitare un vantaggio competitivo sull’insieme del territorio nazionale. Il Giappone, ad esempio, ha avviato la creazione di Zone Speciali Strategiche Nazionali nel 2013, allo scopo di migliorare la competitività dell’industria e promuovere la creazione di centri di attività economica di livello internazionale, considerando come priorità la riforma del sistema economico. In contesti diversi, le ZES si presentano come mezzi per la diffusione degli investimenti diretti esteri, anche all’interno di una strategia di espansionismo economico. È esattamente quello che sta facendo la Cina in Africa: «Il governo cinese, sebbene non direttamente coinvolto nella creazione di ZES in Africa, assegna fondi per la costruzione di queste aree e svolge azioni per la promozione dei progetti, che sono considerati di importanza strategica per lo sviluppo del Paese»⁶⁹. Per la Cina l’interesse principale della presenza in Africa è rivolto, da un lato, a garantire generi alimentari a prezzi contenuti per la propria popolazione e, dall’altro, a governare l’accesso alle materie prime e ai biocarburanti. Questi obiettivi sono perseguiti mediante la concessione di prestiti per la realizzazione di infrastrutture da parte di aziende cinesi. In caso di mancato rimborso dei prestiti, scatta il meccanismo del pagamento di un corrispettivo in beni alimentari o materie prime.

In definitiva, le Zone Economiche Speciali sono giunte a un grado di maturazione ormai avanzato, anche dal punto di vista istituzionale. Questo processo induce a riflettere sulle ragioni che hanno condotto al successo delle ZES. Non si tratta solo della bontà degli incentivi di natura fiscale, che certamente hanno attratto gli investimenti. Infatti: «Le economie di agglomerazione rappresentano i guadagni di produttività per le imprese che derivano dalla concentrazione spaziale delle attività

⁶⁷ Cfr. K.C. Vadlamannati e H.A. Khan, *Competing for Investment Proposals in Special Economic Zones (SEZs)? Evidence from Indian States, 1998-2009*, in AA.VV., *Invisible India: Hidden Risks within an Emerging Superpower*, a cura di J. Miklian e Å. Kolås, London, Routledge 2014, pp. 184-203, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2892270. In India operano oggi 204 ZES: per un approfondimento su questo tema, cfr. T. Chakraborty, H. Gundimedia e V. Kathuria, *Have the Special Economic Zones Succeeded in Attracting FDI? - Analysis for India*, in «Theoretical Economics Letters», n. 7, 2017, pp. 623-642, <https://www.scirp.org/journal/PaperDownload.aspx?paperID=75697>.

⁶⁸ Cfr. E.R. Akhmetshina, G.T. Guzelbaeva e D.K. Rakhmatullina, *Special Economic Zone as a Local Area of Public-Private Partnership Implementation*, in «European Research Studies Journal», vol. XX, n. 2A, 2017, pp. 346-354, https://www.ersj.eu/repec/ers/papers/17_2_A_p21.pdf.

⁶⁹ M. Manfredi, *Foreign Direct Investments in African Lands: The Chinese and EU Different Approach*, in «DPCE on line», n. 2, 2017, p. 205, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/385/376/>.

economiche»⁷⁰. Si formano *cluster* e catene del valore capaci di generare vantaggi aggiuntivi rispetto alla sola attrazione di impresa determinata dalle agevolazioni fiscali, che costituiscono l'elemento iniziale di un processo più complesso. Le economie di agglomerazione determinano vantaggi competitivi anche per l'ottimizzazione dei costi logistici, che sono ulteriormente rafforzati se le ZES sono localizzate in un perimetro che comprende porti e interporti. Ovviamente, non esistono solo casi di successo delle ZES. In Ghana e in Indonesia sono state analizzate evidenze di un risultato negativo dell'impatto economico di tali strumenti: nel caso del Ghana è aumentato il già pesante passivo della bilancia commerciale⁷¹, mentre in Indonesia non ha funzionato il meccanismo di attrazione degli investimenti per le aziende di medie e grandi dimensioni, determinando un fallimento complessivo dell'esperimento⁷².

In Italia, l'intervento realizzato, che può essere finora avvicinato alla logica delle Zone Economiche Speciali, sia pure con un elevato grado di specificità, è quello delle Zone Franche Urbane (ZFU), che però hanno ottenuto risultati molto parziali e limitati. Il legislatore, basandosi sull'esperienza francese delle *Zones Franches Urbaines*, ha introdotto misure volte a sostenere lo sviluppo di aree connotate da forte disagio economico e sociale. Le Zone Franche Urbane sono aree in genere infra-comunali, di dimensione minima prestabilita, dove si concentrano programmi di defiscalizzazione e decontribuzione per la creazione di piccole e micro imprese. Rispetto alle Zone Economiche Speciali, le ZFU hanno un regime più semplice e non si pongono l'obiettivo di attrarre capitali e tecnologie dall'estero. L'istituzione di ZES in Italia può essere vista come lo sviluppo del processo normativo che ha avuto inizio con le Zone Franche Urbane e che deve essere inserito in un disegno di rilancio della politica industriale per aree selezionate e delimitate. Tuttavia, con le ZES cambia completamente il raggio dimensionale dell'intervento, che punta ad attrarre investimenti di maggiore grandezza, in una logica di filiera produttiva e con la capacità di originare ben altri ritorni in termini di presenza industriale e di impatto occupazionale. In queste aree, quindi, si devono prevedere adeguati incentivi per l'attrazione degli investimenti, anche esteri, intervenendo sulle debolezze strutturali del sistema economico italiano nell'ambito di un disegno di reindustrializzazione e di valorizzazione territoriale dei nuclei più svantaggiati e di quelli in grave ritardo produttivo.

La concreta attuazione di queste misure può essere realizzata se si superano tre forme di criticità. La prima, di natura prettamente economico-finanziaria, richiede una chiara individuazione delle misure di incentivazione, calibrate in modo tale da

⁷⁰ C. Newman e J. Page, *Industrial Clusters. The Case for Special Economic Zones in Africa*, United Nations University, Wider Working Paper, n. 15, January 2017, p. 2, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-15.pdf>.

⁷¹ Cfr. K. Florence, D. Huang, B.O. Richard e C. Rutendo, *Has the Special Economic Zone Approach Improve Ghana's Competitiveness in the Global Market?*, in «Business and Economic Research», vol. 7, n. 2, 2017, <https://www.macrothink.org/journal/index.php/ber/article/download/11142/9083>.

⁷² Cfr. A.D. Rothenberg, S. Bazzi, S. Nataraj e A.V. Chari, *When Regional Policies Fail. An Evaluation of Indonesia's Integrated Economic Development Zones*, Rand Working Paper, n. 1183, February 2017, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/WR1100/WR1183/RAND_WR1183.pdf.

generare un effettivo vantaggio tangibile e immediatamente misurabile per le aziende. La seconda è legata alla definizione di un quadro organico di politica industriale e di attrazione degli investimenti, all'interno del quale si inseriscono le previsioni normative delle ZES: nella pratica internazionale hanno funzionato meglio i casi nei quali era chiaro l'obiettivo strategico vocazionale al quale si mirava per raggiungere il traguardo dello sviluppo produttivo. La terza, infine, riguarda la compatibilità del regime delle istituende ZES con la normativa comunitaria, con particolare riferimento a quella riguardante gli aiuti di Stato e i meccanismi di riequilibrio dei dislivelli interni alla periferia dell'Unione europea, predisponendo adeguati strumenti di fiscalità di compensazione da usare nell'ottica di un'armonizzazione delle politiche tributarie nel medio periodo. Le esperienze internazionali maturate nel corso dei periodi precedenti dimostrano la robustezza dei vantaggi che le Zone Economiche Speciali determinano per l'impatto su un insieme strategico di variabili. Anche durante la lunga fase di crisi successiva al 2007, i territori interessati dalle ZES sono stati in grado, molto meglio di altri, di resistere alle difficoltà e di reagire con adeguatezza competitiva. Infatti, va ricordato che: «Le Zone Economiche Speciali (...) hanno come obiettivo fondamentale l'aumento della competitività delle imprese insediate, l'attrazione di investimenti diretti, soprattutto di soggetti stranieri, l'incremento delle esportazioni, la creazione di nuovi posti di lavoro, e il più generale rafforzamento del tessuto produttivo, attraverso stimoli alla crescita industriale e all'innovazione»⁷³.

La collocazione delle ZES in nodi logistici di primaria importanza è stata una delle ragioni del loro successo nelle vicende internazionali. Attraverso questa scelta si è potuto riscoprire un ruolo primigenio dello sviluppo industriale, che ha sempre visto i porti e gli snodi logistici come una matrice essenziale per gli insediamenti produttivi, per gli evidenti vantaggi dal punto di vista delle economie di costo e dell'efficienza. E si è avuta conferma della lezione in base alla quale proprio i territori maggiormente svantaggiati dal punto di vista della densità industriale possono trarre i maggiori benefici da una politica economica di attrazione degli investimenti. Nelle aree del Mezzogiorno, che hanno subito nel corso degli ultimi decenni una rarefazione degli investimenti per lo sviluppo industriale, a seguito della cessazione dell'intervento straordinario, della crisi delle imprese pubbliche e della diminuzione dei capitali privati disponibili per la crescita produttiva, l'istituzione delle Zone Economiche Speciali costituisce un veicolo di fondamentale importanza per ricostruire le condizioni per una ripresa strutturale dell'economia e dei comparti manifatturieri.

4. L'INTRODUZIONE DELLE ZES IN ITALIA

Il 12 agosto 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, concernente disposizioni urgenti per la crescita economica nel

⁷³ R. De Luca, *Le Zone economiche speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi*, Roma, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 31 gennaio 2017, p. 2, https://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it/filemanager/active/01181/2017_01_31_Zone_Economiche_Speciali_De_Luca.pdf?fid=1181.

Mezzogiorno, convertito con legge n. 123 il 3 agosto 2017. Si tratta, come si è visto, di un provvedimento di fondamentale rilevanza per il sostegno alle politiche di sviluppo industriale e logistico del territorio meridionale. In particolare, all'art. 4 è prevista l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES). L'art. 5 definisce i benefici fiscali e le semplificazioni legati a questo strumento: il credito d'imposta viene elevato a un valore massimo di 50 milioni di euro per gli investimenti effettuati nelle ZES, mentre si punta su procedure facilitate e adempimenti basati su criteri derogatori, per un'azione di effettiva sburocratizzazione, che assume particolare rilevanza, considerato il fatto che per avviare un'impresa al Sud occorre il doppio del tempo che al Nord. Entro 60 giorni dalla pubblicazione del testo, con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Ministro dello Sviluppo Economico, sentita la Conferenza Unificata, saranno fissate le modalità e i criteri per l'istituzione delle ZES. Viene così premiato l'impegno della Regione Campania, che – già nel dicembre del 2016 – aveva portato all'approvazione della Giunta regionale il provvedimento nel quale sono stati definiti i principi informatori per la costituzione di una Zona Economica Speciale nella regione stessa, facendo perno sui porti di Napoli e di Salerno e sulle loro aree retroportuali. Lo stesso vale per la Regione Calabria, che analoga iniziativa aveva condotto per rivitalizzare il porto di Gioia Tauro – e la sua connessa piana – che attraversa una fase di competizione molto accentuata da parte dei porti del Mediterraneo meridionale. Va espresso particolare riconoscimento al Governo di Paolo Gentiloni e al Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, Claudio De Vincenti, che – con la decisione di programmare l'avvio delle ZES per il Mezzogiorno mediante un provvedimento legislativo – dimostrano di voler mettere in campo una effettiva iniziativa di rilancio delle politiche meridionalistiche per lo sviluppo, attivando un meccanismo di attrazione degli investimenti e di accumulazione produttiva, unica leva possibile per promuovere uno slancio di ripresa industriale che non può essere affidato solo alla capacità endogena del sistema economico locale.

Nel corso dell'ultimo quarto di secolo circa, con l'abbandono delle politiche di intervento straordinario per il Mezzogiorno e con la privatizzazione delle imprese pubbliche, l'economia delle regioni meridionali ha registrato un allargamento della forbice nella produzione del reddito e nella distribuzione della ricchezza rispetto alla media dell'Italia e dell'Unione europea. Solo nel 2015-2016 questa tendenza si è arrestata, almeno in Campania. Nel 2013 la variazione del PIL regionale era del -2,5%, mentre nel 2016 ha segnato un +2,4%. Ma, per tornare a ridurre in modo significativo il divario, serve continuare nello sforzo intrapreso mediante azioni robuste. Nel contesto internazionale, intanto, sono emersi meccanismi e strumenti di politica industriale che hanno agito positivamente proprio sulle aree economicamente meno avvantaggiate per generare un volano di rilancio produttivo e di sviluppo economico. Le ZES si sono affermate nel mondo come laboratori per inverare il «keynesismo dell'offerta» e come incubatori di innovazione, capaci di promuovere la crescita dei livelli industriali e dell'occupazione.

La storia delle ZES ha conosciuto una rapida accelerazione. Il primo esperimento fuori dagli Stati Uniti risale al 1959, quando fu creata in Irlanda la *Shannon Free Zone*, considerata la prima zona franca industriale moderna⁷⁴. In questo modo, veniva superato il concetto in base al quale, nel XIX secolo, queste aree si limitavano a una sospensione fiscale legata alla operatività dei porti. Dagli anni Settanta è iniziata la diffusione della realizzazione di tali strumenti nei paesi in via di sviluppo e alla metà degli anni Novanta del secolo scorso l'interesse per le ZES ha cominciato a estendersi anche a diversi altri paesi sviluppati, fino a coprire nel complesso più di 135 Stati e a occupare circa 70 milioni di lavoratori. L'esperienza della Polonia mostra risultati particolarmente interessanti, raggiunti grazie allo strumento delle ZES: sono stati creati oltre 287.000 nuovi posti di lavoro tra il 2005 e il 2015, con una attrazione di investimenti pari a 170 miliardi di euro. L'Italia, tra l'altro, è il quinto investitore in queste zone polacche. Inoltre, nelle aree in cui è stata istituita una ZES, la disoccupazione è inferiore del 2-3%, e il PIL è più alto del 7-8% rispetto alla media delle altre. Proprio per i positivi risultati conseguiti, il governo polacco ha deciso di prorogare gli effetti temporali delle ZES, che dovevano cessare la propria operatività al 2020, portandoli fino al 2026. L'approccio utilizzato dal Governo polacco è stato identico a quello adottato nel decreto-legge n. 91 dal Governo italiano: determinare in prima battuta, con legge nazionale, i criteri per l'istituzione delle ZES, rimandando ad atti normativi successivi la costituzione delle aree e le regole di funzionamento. Così si è avuta e si ha la possibilità di tarare meglio i meccanismi operativi e di adeguarli alle pratiche che nel frattempo sono maturate sul campo o alle realtà che sono state preparate con accuratezza all'avvento del nuovo strumento.

Le esperienze internazionali delle ZES esistenti, illustrate sinteticamente, dimostrano che il loro successo è stato ottenuto grazie al conseguimento di due intenti: la costituzione di filiere produttive di dimensioni rilevanti e il consolidamento delle capacità di orientare gli investimenti verso i settori a più elevato contenuto tecnologico. Si tratta di alcuni degli obiettivi di politica economica che possono contribuire a modificare in positivo le debolezze competitive che si sono manifestate nel nostro Paese. A proposito di questa svolta indispensabile per aggiornare le strategie industriali italiane, è stato osservato che:

è necessario elaborare una serie di azioni volte sia a incoraggiare la crescita dimensionale delle imprese, sia a modificare la specializzazione settoriale troppo sbilanciata, ancora oggi, verso settori «maturi» a bassa tecnologia. Il problema dimensionale che affligge l'industria manifatturiera italiana è particolarmente grave visto che la capacità innovativa e la conquista di nuovi mercati emergenti appaiono sempre più intrinsecamente legate alla dimensione d'impresa⁷⁵.

⁷⁴ Cfr. AA.VV., *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, a cura di A. Berlinguer, Torino, Giapichelli, 2016, pp. 19-20.

⁷⁵ AA.VV., *Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano*, cit., pp. 277-278.

Ora si tratta di dare attuazione, dopo aver definito i principi generali, alle modalità e ai criteri attuativi delle Zone Economiche Speciali per i territori italiani compresi nell'obiettivo di riequilibrio economico comunitario. Ciascuna regione dovrà approvare con un proprio provvedimento l'istituzione della ZES, prima della presentazione della domanda di cui all'art. 4 della citata legge. Per la fase iniziale di sperimentazione dovrebbero essere prese in considerazione prioritariamente le domande della Regione Campania e della Regione Calabria, che hanno già approvato provvedimenti di Giunta e di Consiglio per la definizione delle ZES, prima dell'entrata in vigore della legge 123/2017. L'istanza per la costituzione delle ZES deve includere l'elaborazione di un piano di sviluppo strategico che contenga: la proposta di perimetrazione della ZES, con la definizione dei criteri economici e sociali che hanno condotto alla scelta; gli obiettivi strategici di politica industriale e territoriale; le misure complementari messe in campo dalle istituzioni territoriali; gli strumenti di semplificazione regolamentare e ordinamentale; le priorità di intervento; le strategie di comunicazione verso la comunità degli investitori istituzionali e industriali; le modalità di accesso alle infrastrutture, con le misure regionali per favorire l'intermodalità, di cui al successivo art. 4 del decreto-legge; i risultati attesi con la creazione della ZES. Le ZES dovrebbero durare dieci anni dalla loro istituzione, tenuto conto che l'investimento ammesso può essere realizzato entro il 2020 e deve essere mantenuto nell'area per almeno 7 anni dalla sua realizzazione. Nel corso dell'attuazione delle iniziative previste per la ZES, il Comitato di indirizzo potrebbe redigere una relazione annuale sui risultati conseguiti, inviando questo documento all'Agenzia per la Coesione Territoriale, che riferisce al Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno.

Il perimetro identificativo della ZES si deve fondare esclusivamente sulle aree logistiche e industriali di collegamento tra porti, interporti e retroporti di rilevanza nazionale e internazionale, per favorire la competitività delle imprese nell'accesso ai mercati di approvvigionamento delle materie prime e di distribuzione dei prodotti finiti. La delimitazione della ZES va correlata, altresì, agli obiettivi di sviluppo produttivo e logistico che si intendono perseguire nel piano di sviluppo strategico e, in ogni caso, deve prevedere, oltre alla presenza di almeno un porto di interesse nazionale, anche l'inclusione degli interporti e dei retroporti che connettono il territorio in un insieme di infrastrutture adeguate. Per operare nella ZES usufruendo dei benefici fiscali previsti, l'impresa, se non è già insediata all'interno dell'area, deve ricevere un permesso a operare da parte del Comitato di indirizzo. A tal fine viene previsto annualmente un bando di gara, emanato dal Comitato, nel quale sono specificati i criteri preferenziali di ammissione. Se l'impresa genera un reddito nella ZES da attività estranee allo scopo del permesso ottenuto, allo stesso modo che in altre esperienze come quella polacca, il reddito derivante da queste attività non riceverà benefici fiscali. Nella ZES possono essere ammesse imprese che svolgono attività manifatturiera o di natura logistico-distributiva, nonché imprese di servizi. Con criterio di priorità, sono ammesse alle agevolazioni previste le imprese manifatturiere il cui fatturato sia orientato per almeno due terzi alle esportazioni. Nella ZES sono vietati insediamenti per la produzione e lo stoccaggio di materiali radioattivi;

la produzione di sostanze chimiche che possono avere un impatto negativo sull'ambiente; la fabbricazione di armi; la produzione di tabacco.

Le nuove imprese che si insediano nella ZES devono operare in conformità alle disposizioni nazionali vigenti e agli apposti regolamenti adottati per il funzionamento della zona stessa. Le imprese già presenti nel territorio interessato, all'atto dell'istituzione formale della Zona Economica Speciale sono registrate come imprese della ZES e assimilate alle nuove imprese. Per meglio definire i criteri di accesso alle infrastrutture esistenti o programmate all'interno della ZES, vanno individuate le politiche per l'intermodalità, con misure di sostegno regionale alle scelte del Governo nazionale in materia di «ferrobonus» e di «marebonus»⁷⁶. Nell'ammissibilità della proposta di ZES saranno valutate le misure di incentivazione regionale per l'intermodalità terrestre e marittima. Alle nuove attività produttive che si insedieranno nelle ZES e alle imprese già insediate, oltre a quanto già previsto dall'art. 5 della legge 123/2017, possono essere concesse una serie di agevolazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto di quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 651/2014, art. 14:

a) l'esenzione dall'IRES per le imprese di nuova formazione per i primi cinque anni di attività nella ZES; per le PMI di nuova costituzione, definite ai sensi del Regolamento stesso, l'esenzione è estesa anche per i cinque anni successivi, nella misura del 50% dell'importo dovuto;

b) per le imprese esistenti nella ZES, entro i tre anni successivi all'istituzione della Zona Economica Speciale, l'esenzione dall'IRES sarà valutata su proposta del Comitato di indirizzo e parere dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e ammessa con decreto del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze;

c) l'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i primi cinque anni dall'istituzione della ZES; per le PMI, definite ai sensi del Regolamento, l'esenzione è estesa anche per i cinque anni successivi, nella misura del 50% dell'importo dovuto;

d) l'esenzione dall'Imu e dalla Tarsu per 5 anni per gli immobili posseduti dalle imprese operanti nella ZES e utilizzati per l'esercizio delle nuove attività economiche;

e) l'esenzione dai contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i nuovi assunti a tempo indeterminato a carico delle aziende, per i primi 5 anni di attività; per i tre anni successivi la riduzione è determinata in un importo pari al 50%;

⁷⁶ Il «ferrobonus» è l'incentivo previsto dalla Legge di Stabilità, per il triennio 2016-2018, a sostegno del trasporto combinato e trasbordato su ferro. Lo scopo di tale misura è il trasferimento del traffico delle merci dalla rete stradale a quella ferroviaria, attraverso un incentivo all'uso del trasporto intermodale e del trasporto trasbordato da e verso nodi logistici e interporti italiani. Il «marebonus» è l'incentivo previsto dalla Legge di Stabilità, per il triennio 2016-2018, per sviluppare la modalità di trasporto combinata strada-mare, attraverso la creazione di nuovi servizi marittimi e il miglioramento di quelli già esistenti.

f) la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, secondo quanto disciplinato dall'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dal regolamento attuativo contenuto nel D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194;

g) le possibili deroghe alle regolamentazioni sui contratti di lavoro, se concordate tra le parti sociali con specifico protocollo di intesa.

Alle imprese già insediate nel territorio interessato, all'atto della costituzione giuridica della ZES, vengono confermati gli strumenti economici, finanziari e amministrativi di vantaggio previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale. Il riconoscimento delle relative agevolazioni fiscali è soggetto alle seguenti limitazioni:

a) le nuove imprese insediate nella ZES devono mantenere la loro attività per almeno sette anni, pena la revoca retroattiva delle agevolazioni fiscali già concesse e godute;

b) le imprese già insediate nella ZES, che beneficiano delle agevolazioni previste dal decreto, devono mantenere il complesso delle proprie attività produttive attivo per almeno sette anni dalla concessione degli incentivi, pena la revoca retroattiva delle agevolazioni fiscali concesse e godute;

c) almeno il 90% del personale nuovo o aggiuntivo delle imprese insediate nella ZES deve essere reclutato nell'ambito della regione nella quale è istituita la zona economica speciale.

Nell'individuazione del perimetro delle Zone Economiche Speciali, il Governo italiano ha indicato il criterio in base al quale l'area prescelta, anche non territorialmente adiacente, deve presentare un nesso economico-funzionale che comprenda almeno un'area portuale collegata alla rete transeuropea dei trasporti. Il legame tra attrazione degli investimenti produttivi e adeguatezza logistica costituisce una delle chiavi di volta per l'efficacia delle politiche industriali e per il recupero di competitività dei territori. Non contano più solo lavoro e capitali per generare produttività, ma anche competenze e connessioni. Nel paradigma della nuova economia industriale, la logistica svolge un ruolo decisivo.

5. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Con le ZES si apre una nuova stagione per le politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Né incentivi a pioggia, né intervento discrezionale dello Stato nell'economia. Le forze produttive potranno contare su una cornice di maggiore competitività determinata da strumenti di semplificazione automatici, crediti d'imposta adeguati per la realizzazione degli investimenti, contiguità ad aree già dotate di infrastrutture e di servizi per la logistica. Quando saranno adottati dal Governo i provvedimenti attuativi del decreto-legge n. 91 del 2017, la responsabilità degli interventi concreti passerà al tessuto economico e sociale del Mezzogiorno, che dovrà dimostrare di essere pronto all'appuntamento dell'innovazione. Con i recenti interventi del Governo a favore del Mezzogiorno, si è avviata un'inversione di rotta di rilevante portata. Nei cicli lunghi della politica economica italiana, la questione meridionale costitui-

sce un filo conduttore contrastante, la cui necessità è stata talora negata, salvo poi a dover comunque rientrare nella discussione politica e nelle scelte di strategia economica nazionale per forza di cose: «Negli ultimi decenni la questione meridionale è uscita più volte dall'agenda del governo e della classe politica per rientrare ogni volta di forza anche se con denominazioni diverse»⁷⁷.

Le aree contigue e funzionalmente collegate ai porti di Napoli e Salerno sono candidate a essere una delle sedi della sperimentazione delle ZES, insieme a quella di Gioia Tauro: altre parti del Mezzogiorno si stanno preparando a questo importante appuntamento. Si tratta, anche attraverso questo strumento innovativo, di ricucire un rapporto tra tessuto meridionale e Paese, che appare del tutto necessario per consolidare e rinvigorire le prospettive di crescita economica e di sviluppo industriale dell'Italia. L'arretramento delle politiche economiche per lo sviluppo del Sud, dopo la fine della stagione dell'intervento straordinario non sostituita da meccanismi di stimolo e di intervento per la rivitalizzazione del tessuto produttivo meridionale, ha determinato un *revival* delle nostalgie neoborboniche. Su questi temi si è sviluppato recentemente un ampio dibattito, che ha, tra l'altro, indicato come: «Il successo del neoborbonismo e di simili operazioni mitografiche non è legato soltanto all'evocazione di risentimenti antichi. Interpreta anche una peculiare relazione tra memoria, storia e tempo presente nelle odierne società democratiche e digitali»⁷⁸. Inoltre, il confronto si è soffermato sui temi dell'evoluzione dell'economia italiana nel corso di un lungo periodo storico, notando che: «Il divario si è allargato nel corso di oltre un secolo e mezzo di storia unitaria, ma la responsabilità non è stata certo del Risorgimento in quanto tale e del processo di unificazione politica, che ha dato impulso a un'ampia modernizzazione del nostro Paese, offrendogli la possibilità di competere in un contesto più ampio e di costituire un'identità nazionale effettiva, premessa indispensabile per la ripresa di un rinascimento economico e di uno sviluppo dell'Italia». Il dualismo è stato, al contrario, il prodotto della mancata unificazione economica, ovvero di quel processo che si sarebbe dovuto avviare soprattutto con l'industrializzazione e la crescita produttiva italiana, rimasta confinata nelle aree settentrionali. Al principio del Novecento, con le leggi di Francesco Saverio Nitti per lo sviluppo industriale del Sud, antesignane del nuovo meridionalismo, si intraprese un itinerario nuovo, interrotto dalla guerra e dal fascismo. Alla metà del secolo, con i due decenni iniziali della Cassa per il Mezzogiorno e con il keynesismo dell'offerta degli anni del miracolo economico si è realizzata la prima – e finora unica – grande convergenza del Sud, che in quell'epoca dorata è riuscita a guidare l'Italia, cifre alla mano, nell'aggancio ai paesi più avanzati. La fine di quell'esperienza e la perdita di centralità nel dibattito pubblico (e nelle scelte economiche) della questione meridionale, tra gli anni Novanta e il primo decennio del nuovo secolo, hanno portato all'emergere di un nuovo divario, in un contesto oltretutto di difficoltà complessiva del sistema Paese. Oggi, dopo la crisi di que-

⁷⁷ G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquante anni di storia*, cit., p. 3.

⁷⁸ G.L. Fruci e C. Pinto, *Borbonismo e sudismo*, in «il Mulino», 30 agosto 2017, <https://www.rivistailmulino.it/item/4089>.

sti ultimi anni, la strada da percorrere si è fatta più lunga, ma grazie a una nuova impostazione a favore del Mezzogiorno e con le norme volute dal Governo (*in primis*, la clausola del 34% delle spese in conto capitale riservato al Sud e l'istituzione delle Zone Economiche Speciali), si può ben sperare che i dati forniti da Adriano Giannola nelle anticipazioni del *Rapporto SVIMEZ 2017 sull'economia del Mezzogiorno* rappresentino l'inizio di una ripresa di carattere strutturale. Così come l'azione per l'attrazione di investimenti industriali fondata su una strategia dei fattori di sviluppo, scelta da alcune regioni come la Campania in sintonia con le politiche nazionali, può contribuire all'apertura di una fase analoga a quella dei periodi migliori di crescita del Mezzogiorno, avviando la ricomposizione della frattura che ha diviso in due l'Italia.

Non è che contraddizioni, aspre lotte e perdite di vite umane non vi furono durante la costruzione dell'Italia unita, ma (...) sarebbe un grave ingiuria alla memoria dei meridionali, che si sono battuti per il sogno di un'Italia unita politicamente e progredita dal punto di vista economico e sociale, rifugiarsi in un indistinto populismo o addirittura tornare a sventolare le bandiere di un Sud debole e arretrato. Una celebrazione fuori luogo e tempo proporrebbe questo panorama non invidiabile. Meglio assumersi la responsabilità difficile di costruire un nuovo Mezzogiorno in grado di farsi protagonista del proprio destino e di orientare lo sviluppo economico del Paese⁷⁹.

Serve dunque una rinascita di politiche per l'integrazione della società meridionale nel contesto nazionale e internazionale. Se si intende lavorare perché l'Italia superi la grave crisi industriale e sociale dell'ultimo decennio, una delle chiavi attraverso le quali è possibile riaprire la porta dello sviluppo è la attivazione di una nuova politica economica: le Zone Economiche Speciali possono essere uno strumento efficace in questa direzione. Oltre quaranta punti di differenziale negativo per il Sud nel PIL pro capite rispetto al Centro-Nord non sono un coefficiente che consente di farsi soverchie illusioni su cure miracolistiche e sulla possibilità che un singolo intervento possa colmare un *gap* che si è determinato in una traiettoria di lungo periodo. Non siamo più in presenza di un blocco unitario del Mezzogiorno o di una situazione stagnante e per molti versi asfittica. Negli ultimi anni il territorio meridionale si è articolato in realtà meno omogenee, sono cominciate a emergere aree di maggiore sviluppo e attività produttive di eccellenza, percorsi inediti di sviluppo ed energie creative che si collocano al centro dei cambiamenti globali. Su queste novità positive bisogna puntare per fare crescere una massa critica capace di rappresentare la leva per modificare un modello di specializzazione ossificato, che conservava solo una traccia dell'industrializzazione del passato, non più corrispondente alla mutata condizione dei mercati, e mancava della capacità sistemica che appare oggi indispensabile per connettere e generalizzare l'innovazione in corso.

⁷⁹ A. Lepore, *Sud & futuro. Addio nostalgia*, in «Il Mattino», 13 agosto 2017, <https://drive.google.com/file/d/0B6AEKhUJCwdWEpqRWUxU0tCRzQ/view?usp=sharing>.

A questo proposito, va colto il segnale contenuto nei dati sulle imprese industriali del Mezzogiorno, che stanno mostrando un concreto cambio di marcia:

La caduta del numero delle imprese industriali in senso stretto, iniziata nel 1992 con la liquidazione della gran parte delle partecipazioni statali operanti nel Mezzogiorno, e continuata nel 2008 con la crisi internazionale, si è complessivamente arrestata; ha anzi registrato un piccolo aumento concentrato in Campania, che fa storia a sé anche perché ha raggiunto il 40% del totale delle unità operative. (...) I dati di insieme confermano che la resistenza alla crisi delle imprese meridionali ha seguito i canoni classici dell'aggiustamento in una economia di mercato: miglioramento di produttività e maggiori esportazioni in tutti i comparti e in tutte le dimensioni⁸⁰.

Occorre, dunque, una strategia di politica economica e industriale di largo spettro. La costituzione delle Zone Economiche Speciali può certamente far parte di una nuova «cassetta degli attrezzi», in grado di portare strumenti innovativi alle politiche meridionalistiche rivolte allo sviluppo industriale, alla competitività delle imprese e all'ampliamento dell'occupazione.

⁸⁰ Fondazione Ugo La Malfa, *Le imprese industriali del Mezzogiorno 2008-2015. Sesto Rapporto*, dicembre 2016, p. VII.

XVIII. Recenti sviluppi della bioeconomia in Italia: un *driver* di sviluppo per il Mezzogiorno?

1. INTRODUZIONE

Secondo la Commissione europea la bioeconomia può fornire importanti risposte alle sfide ambientali, sociali ed economiche che i paesi europei si troveranno ad affrontare nei prossimi anni. Negli auspici della Commissione, la bioeconomia è destinata a ridurre la dipendenza dalle risorse naturali, trasformare i modelli produttivi e promuovere un uso sostenibile delle risorse rinnovabili. Perché ciò avvenga è necessaria una transizione verso un uso ottimale delle risorse biologiche rinnovabili, evolvendo verso sistemi di produzione e di trasformazione primari sostenibili che possano produrre di più con meno, riducendo al contempo l'impatto ambientale e le emissioni di gas a effetto serra¹.

Per raggiungere tali ambiziosi obiettivi, la Commissione europea ha elaborato una strategia e un piano d'azione per la bioeconomia² che si fonda su tre principali linee di intervento:

1) sviluppo di nuove tecnologie, promozione di investimenti in ricerca, ampliamento delle competenze per la bioeconomia, supporto alla capacità innovativa. Ciò può essere raggiunto mediante politiche volte a incoraggiare i finanziamenti nazionali e comunitari, gli investimenti privati e la cooperazione con altre iniziative di *policy*;

2) valorizzazione dei mercati e rilancio della competitività nei settori strategici della bioeconomia. Ciò avviene attraverso una intensificazione sostenibile della produzione primaria, la trasformazione del flusso di rifiuti in prodotti ad alto valore aggiunto e mediante l'implementazione di nuovi modelli di produzione in grado di migliorare l'impiego efficiente delle risorse;

3) consolidamento di un rapporto sinergico ed interdisciplinare tra *policy-maker* e *stakeholder*. Ciò mediante l'utilizzo di strumenti quali le «conferenze degli *stake-*

¹ Cfr. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/bioeconomy>.

² Commissione europea, *Bioeconomy Strategy: Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe*, https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/pdf/bioeconomy-communicationstrategy_b5_brochure_web.pdf, 2012.

holder», la creazione di un *panel* di esperti per la bioeconomia e di un osservatorio sulla bioeconomia.

Queste tre linee d'intervento rispecchiano fedelmente la filosofia dell'Unione europea rispetto ad una traiettoria di sviluppo sostenibile che può essere raggiunta promuovendo l'innovazione tecnologica, la competitività dei mercati, e l'inclusione dei molteplici soggetti coinvolti. Se rilevante a livello europeo, questa strategia lo è ancora di più a livello nazionale ed in particolare per il Mezzogiorno d'Italia. Come evidenzieremo in questo Capitolo, ed in linea con quanto già discusso nel precedente *Rapporto SVIMEZ 2016*, la bioeconomia può rappresentare una grande opportunità per il Sud Italia, a cagione della elevata concentrazione di biomasse. Perché ciò diventi volano di sviluppo, tuttavia, sono fondamentali interventi di *policy* che vadano nella direzione indicata proprio dalla Commissione europea e cioè che stimolino i settori maggiormente innovativi della bioeconomia, promuovendo politiche di *market uptake* per i nuovi prodotti *bio-based* e favorendo meccanismi inclusivi di sviluppo che possano generare valore diffuso sul territorio.

2. DEFINIZIONI DI BIOECONOMIA

Il concetto di bioeconomia ha acquisito, negli ultimi anni, grande importanza sia nel campo della ricerca che nei dibattiti politici che unanimemente ne hanno riconosciuto un ruolo di assoluto rilievo nel percorso risolutivo delle grandi sfide attuali con cui la nostra società deve misurarsi. Si parla di bioeconomia come un'opportunità da dover cogliere da qui ai prossimi anni, che saranno caratterizzati da una nuova ondata di sviluppo (*development wave*)³, quella bioeconomica. A differenza delle due precedenti ondate, basate sulle risorse naturali la prima, e sulle risorse di origine fossile la seconda, l'ondata bioeconomica si caratterizza per il forte contributo della scienza e della tecnologia nei processi di produzione primaria e di trasformazione.

Il primo vero contributo seminale sul tema si è avuto con la teoria bioeconomica di Georgescu-Roegen (1971)⁴ con la quale l'autore proponeva una nuova visione del sistema economico come parte integrante dell'ambiente circostante e come tale governato dalla legge dell'entropia. Da un punto di vista puramente fisico, i processi di produzione e consumo si avvalgono di materiali ed energia in uno stato di bassa entropia, restituendoli poi in uno stato di alta entropia che ne riduce la possibilità di riutilizzo. Da qui la necessità di ripensare il sistema rendendolo capace di includere il principio dell'entropia e in generale le tematiche ambientali. Alcuni dei principi alla base della teoria bioeconomica stanno riaffiorando, come una sfida prioritaria delle politiche europee, nel percorso di transizione verso un sistema ca-

³ Finnish Ministry of Employment and the Economy, *The Finnish Bioeconomy Strategy*, <https://www.bioeconomy.fi/facts-and-contacts/finnish-bioeconomy-strategy/>, 2014.

⁴ N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.

ratterizzato da un maggior equilibrio tra le risorse biologiche e le attività economiche umane.

Per una prima «formale» definizione di bioeconomia può essere utile riferirsi a un rapporto della Commissione europea del 2011⁵ che raggruppava diversi documenti programmatici preparati da organizzazioni direttamente o indirettamente collegate alla bioeconomia in risposta alla consultazione pubblica sul tema «Bioeconomia per l'Europa: situazione attuale e potenziale futuro». I contributi alla consultazione hanno portato a una visione strategica globale e coerente della bioeconomia, con particolare attenzione alla dimensione comunitaria, al riciclo, alla conservazione degli ecosistemi e ad un'equa condivisione.

Nella già citata Strategia comune per la bioeconomia⁶, la Commissione europea definisce la bioeconomia come un'economia in cui i diversi processi produttivi sono sostenuti da risorse rinnovabili la cui trasformazione consente di produrre energia (come, ad esempio, i biocarburanti) e beni ad alto valore aggiunto (come, ad esempio, i biolubrificanti, i biosolventi e le bioplastiche) attraverso tecnologie innovative. Nella sua accezione più ampia, la bioeconomia include tutte quelle attività che utilizzano le risorse biologiche terrestri e marine, così come i rifiuti, per la progettazione e realizzazione di prodotti *bio-based* con riferimento a tre macrosettori: i) agroalimentare; ii) foreste e bioindustria; iii) bioeconomia marina. La bioeconomia comprende dunque i settori dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, della produzione alimentare, della produzione di pasta di carta e carta, del tessile (per quanto riguarda la sola componente derivante da fibre naturali) e della concia, nonché comparti dell'industria chimica, biotecnologica ed energetica. Questi settori hanno in comune, da un lato, l'utilizzo di materiali derivanti da fonti biologiche e, dall'altro, l'opportunità di riuso e/o riciclo degli scarti prodotti (i.e. bassa entropia). Nel complesso, la bioeconomia, grazie alle sue enormi opportunità innovative in settori economici di frontiera, come quelli delle biotecnologie e delle bioenergie, può rappresentare uno strumento determinante nel percorso di risanamento ambientale e di lotta ai cambiamenti climatici. Al riguardo, il potenziale della bioeconomia nel processo di riduzione delle emissioni di gas serra, è stimato in 2,5 miliardi di tonnellate di CO₂ in Europa, entro la fine del prossimo decennio; ciò sarebbe associato ad una forte riduzione nell'utilizzo dei combustibili fossili tradizionali e ad un aumento nell'impiego di materiali e prodotti *bio-based* ad alto valore aggiunto⁷. Per prodotti *bio-based* s'intendono quei prodotti interamente o parzialmente ricavati da materiali di origine biologica (la biomassa può essere sottoposta a un trattamento fisico, chimico o biologico), esclusi i materiali incorporati in formazioni geologiche e/o trasformati in fossili⁸. Utilizzando tra gli altri processi di fermentazione naturale

⁵ Commissione europea, *Bio-based Economy for Europe: State of Play and Future Potential*, 2011, <https://ec.europa.eu/research/consultations/bioeconomy/bio-based-economy-for-europe-part2.pdf>.

⁶ Comunicazione della Commissione europea (COM(2012) 60 final) adottata il 13 febbraio del 2012. Tale documento traccia il quadro politico primario della bioeconomia europea.

⁷ P. Mattana, *The Role of Bioeconomy in Climate Change Mitigation*, 2015, <https://ebcd.org/the-role-of-bioeconomy-in-climate-change-mitigation/>.

⁸ Cfr. https://ec.europa.eu/growth/sectors/biotechnology/bio-based-products_it.

la bio-catalisi in luogo della sintesi chimica tradizionale, i processi alla base della produzione di prodotti *bio-based* possono contribuire a ridurre le emissioni di CO₂ e offrono altri vantaggi, come la riduzione del consumo di energia e di acqua e un basso livello di tossicità.

Rispetto al concetto di bioeconomia, diversi sono anche i contributi nella letteratura scientifica che ne riconoscono il valore. Com'è stato osservato in una recente e articolata ricognizione della letteratura⁹, si identificano tre visioni principali sul concetto di bioeconomia. La visione della bio-tecnologia rileva l'importanza della ricerca, dell'applicazione e della commercializzazione della bio-tecnologia in diversi settori dell'economia. La visione delle risorse biologiche si concentra sui processi e sullo sviluppo delle materie prime biologiche, nonché l'istituzione di nuove catene di valore. In fine, la visione bioecologica mette in evidenza la sostenibilità dei processi ecologici che ottimizzano l'utilizzo di energia e sostanze nutritive, promuovono la biodiversità ed evitano le monoculture e il degrado del suolo.

⁹ M.M. Bugge, T. Hansen e A. Klitkou, *What Is the Bioeconomy? A Review of the Literature*, in «Sustainability», vol. 8, 2016, pp. 1-22.

UNA NUOVA SFIDA PER L'EUROPA: STANDARD E LABEL PER I BIOPRODOTTI

Nel quadro più ampio dell'economia circolare i prodotti *bio-based* possono giocare un ruolo determinante, costituendo una valida alternativa ai prodotti di origine fossile¹. L'utilizzo di materiali *bio-based*, inclusi rifiuti e scarti di vario tipo, non li rende tuttavia automaticamente sostenibili e neppure, per definizione, più sostenibili rispetto ai prodotti tradizionali costituiti da materie prime di origine fossile². Nonostante il grande potenziale in termini di ridotto impatto ambientale, crescita economica e occupazionale sia stato ampiamente sottolineato dalle Istituzioni europee, gli effetti ambientali, economici e sociali dei prodotti *bio-based* devono essere attentamente valutati, non solo nella fase di produzione, consumo e smaltimento, ma anche nelle fasi iniziali in cui viene generata la biomassa necessaria alla loro produzione.

Per tale motivo, negli ultimi anni è andato sempre più affermandosi un approccio olistico basato sullo sviluppo di metodi e tecniche che consentono di valutare l'intero ciclo di vita di un prodotto (e/o processo). Recentemente, accanto alla già consolidata *Environmental Life Cycle Assessment* (E-LCA) per la valutazione degli impatti ambientali, le istituzioni nazionali ed europee stanno promuovendo l'utilizzo del *Life Cycle Costing* (LCC) per la valutazione dei costi del ciclo di vita e la *Social Life Cycle Assessment* (S-LCA) per la valutazione degli impatti socio-economici. L'integrazione di queste tre analisi consentirà di raccogliere le informazioni necessarie alla ridefinizione e progettazione dei nuovi indirizzi di *policy* nazionali ed europee per i prodotti *bio-based*.

Parallelamente, è stata avviata dall'Unione europea un'intensa attività di standardizzazione, allo scopo di fornire indirizzi comuni nella classificazione e valutazione dei prodotti *bio-based*, riducendo l'incertezza che ancora li caratterizza. Gli *standard*, definiti come «accordi documentati contenenti specifiche tecniche o altri criteri da utilizzare in modo conforme, come regole, linee guida o definizioni, per garantire che i materiali, i prodotti, i processi e i servizi siano idonei al loro scopo³», costituiscono dunque strumenti preziosi per le strategie e le politiche che sostengono la bioeconomia⁴. In generale, è stato più volte osservato che gli enti di standardizzazione e i *policy-maker* condividono, specialmente a livello europeo, nu-

¹ E. Imbert, *Food Waste Valorization Options: Opportunities from the Bioeconomy*, in «Open Agriculture», vol. 2, 2017, pp. 195-204.

² J. Sherwood, J. Clark, T. Farmer, L. Herrero-Davila e L. Moity, *Recirculation: A New Concept to Drive Innovation in Sustainable Product Design for Bio-Based Products*, in «Molecules», vol. 1, 2017, pp. 1-17.

³ ISO 1996.

⁴ La certificazione è invece una procedura mediante la quale una parte terza (ente certificatore) fornisce la garanzia che un prodotto, un processo o un servizio sono conformi a determinati *standard*, <https://www.fao.org/docrep/006/y5136e/y5136e07.htm>.

merosi obiettivi (per esempio rafforzare la competitività)⁵, e che malgrado l'utilizzo degli *standard* non sia di per sé obbligatorio, essi possano contribuire a supportare il quadro normativo vigente⁶ (per esempio quando viene fatto riferimento ad uno di essi all'interno di una norma giuridica).

Specialmente per quanto riguarda i cosiddetti nuovi prodotti *bio-based*, quali ad esempio le bioplastiche, i biolubrificanti e i biosolventi, gli *standard* sono considerati un fattore determinante per stimolarne la domanda⁷. Nel quadro dell'iniziativa «Mercati Guida» (*Lead Market Initiative - LMI*) nata per promuovere l'espansione dei prodotti *bio-based* dal lato della domanda, il Comitato europeo di normazione (CEN) ha difatti ricevuto dalla Commissione europea i seguenti Mandati:

- M/429 per l'elaborazione di un programma di standardizzazione per i prodotti *bio-based*;

- M/430 sui biopolimeri e biolubrificanti;

- M/491 sui biosolventi e i biosurfattanti;

- M/492 per lo sviluppo di *standard* orizzontali per i prodotti *bio-based*.

A seguito dei Mandati M/491 e M/492 è stato costituito il Comitato Tecnico CEN/TC 411 «Bio-based products». La Tab. 1 ne illustra il lavoro finora svolto, incentrato su aspetti trasversali della bioeconomia e su una categoria specifica di prodotti, ovvero i biosolventi⁸.

Come è possibile osservare dalla Tab. 1, gli *standard* hanno trattato i seguenti aspetti orizzontali: *i)* uniformazione della terminologia, *ii)* campionamento, *iii)* strumenti di certificazione, *iv)* metodi per determinare il contenuto *bio-based* di un prodotto, *v)* analisi del ciclo di vita, *vi)* criteri di sostenibilità per le biomasse e per i prodotti finali e *vii)* aspetti legati al trattamento dei prodotti *bio-based* alla fine del ciclo di vita.

Dalla Tab. 2 è possibile notare che altri tre Comitati Tecnici del CEN sono coinvolti nella definizione di *standard* per i prodotti *bio-based*. Nello specifico il CEN/TC 276 «Agenti attivi di superficie» si occupa di sviluppare gli *standard* sui biosurfattanti mentre il CEN/TC 249 «Plastiche» si occupa, tramite il Gruppo di lavoro n. 17, dello sviluppo di *standard* per i biopolimeri. Infine il CEN/TC 19 «Combustibili gassosi e liquidi, lubrificanti e prodotti correlati, di origine sintetica e biologica», tramite il Gruppo di Lavoro n. 33, è stato incaricato di creare *standard* per i biolubrificanti.

⁵ Agevolare il commercio, migliorare il benessere dei cittadini e proteggere l'ambiente rappresentano altri obiettivi comuni.

⁶ European Committee for Standardization (CEN). *Supporting public policies and legislation*, 2017, <https://www.cen.eu/work/supportLegislation/Pages/default.aspx>.

⁷ European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, M/430 *Mandate Addressed to Cen for the Development of European Standards and Cen workshop Agreements for Bio-Polymers and Bio-Lubricants in Relation to Bio-Based Product Aspects*, 2008, <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=408#>.

⁸ Lo *standard* sui biosurfattanti è stato invece affidato al CEN/TC 276 (Tab. 2).

TAB. 1. «Standard» per i prodotti «bio-based» pubblicati dal CEN/TC 411

Standard	Titolo	Anno di pubblicazione
CEN/TR 16721	<i>Bio-based products – Overview of methods to determine the bio-based content</i>	2014
CEN/TR 16957	<i>Bio-based products – Guidelines for Life Cycle Inventory (LCI) for the End-of-life phase</i>	2016
CEN/TS 16766	<i>Bio-based solvents – Requirements and test methods</i>	2015
EN 16575	<i>Bio-based products – Vocabulary</i>	2014
EN 16640	<i>Bio-based products – Bio-based carbon content – Determination of the bio-based carbon content using the radiocarbon method</i>	2017
EN 16640/AC	<i>Bio-based products – Bio-based carbon content – Determination of the bio-based carbon content using the radiocarbon method</i>	2017
EN 16751	<i>Bio-based products – Sustainability criteria</i>	2016
EN 16760	<i>Bio-based products – Life Cycle Assessment</i>	2015
EN 16785-1	<i>Bio-based products – Bio-based content – Part 1: Determination of the bio-based content using the radiocarbon analysis and elemental analysis</i>	2015
EN 16848	<i>Bio-based products – Requirements for Business to Business communication of characteristics using a Data Sheet</i>	2016
EN 16935	<i>Bio-based products – Requirements for Business-to-Consumer communication and claims</i>	2017

Fonte: Comitato europeo di formazione, 2017⁹.

TAB. 2. «Standard» per i prodotti «bio-based» pubblicati da altri Comitati Tecnici del CEN

Comitato tecnico	Standard	Titolo	Anno
CEN/TC 276	CEN/TS 17035	<i>Surface Active Agents – Bio-based surfactants – Requirements and test methods</i>	2017
CEN/TC 249/WG 17	CEN/TR 15932	<i>Plastics – Recommendation for terminology and characterisation of biopolymers and bioplastics</i>	2010
	CEN/TS 16137	<i>Plastics – Determination of bio-based carbon content</i>	2011
	CEN/TS 16398	<i>Plastics -Template for reporting and communication of bio-based carbon content and recovery options of biopolymers and bioplastics – Data sheet</i>	2012
	CEN/TS 16295	<i>Plastics – Declaration of the bio-based carbon content</i>	2012
CEN/TC 19/WG 33	CEN/TR 16227	<i>Liquid petroleum products – Recommendation for terminology and characterisation of bio-lubricants and bio-based lubricants</i>	2011
	EN 16807	<i>Liquid petroleum products – Bio-lubricants. Criteria and requirements of bio-lubricants and bio-based lubricants</i>	2016

Fonte: Comitato europeo di formazione, 2017.

⁹ European Committee for Standardization (CEN). *Standard* pubblicato: https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:32:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:874780,25&cs=1D63BAA7EABE56EB230DDAA05D6F2CE70. Lo standard FprEN 16785-2 «Bio-based products – Bio-based content – Part 2: Determination of the bio-based content using the material balance method» è in fase di approvazione.

Importanti passi avanti sono dunque stati fatti nell'ambito della standardizzazione dei prodotti *bio-based*, la cui importanza è stata rimarcata anche all'interno della Strategia italiana per la Bioeconomia¹⁰. Tuttavia, all'ulteriore sviluppo di questi prodotti contribuirà in modo decisivo anche lo sviluppo delle *label*, ovvero di quei simboli che permettono ai consumatori di verificare che i prodotti siano conformi a determinati *standard*. Al momento non esistono *label* specifiche per i prodotti *bio-based* e ancora pochi sono i prodotti a base biologica promossi nell'ambito del marchio comunitario Ecolabel («il fiore») e di altre *label* nazionali, come per esempio l'etichetta tedesca «Blue Angel»¹¹.

3. INDICATORI PER LA BIOECONOMIA

Le diverse definizioni di bioeconomia presentate nel paragrafo precedente, e l'articolato lavoro di standardizzazione discusso nel FOCUS appena presentato, danno conto dell'elevata complessità di questo concetto, che non può essere considerato come la mera somma dei settori che lo compongono, né come una soluzione automatica ai problemi di sostenibilità ambientale.

La predisposizione di politiche efficaci per i diversi territori necessita, oltre che di un quadro definitorio preciso, anche di una misurazione e quantificazione della realtà esistente, con l'obiettivo di monitorare gli sviluppi, possibilmente con un confronto nel tempo tra territori (paesi e regioni) e su diverse variabili che spaziano dalla produzione, all'occupazione ed ai flussi di commercio estero.

Inoltre, data la forte carica innovativa di alcune delle componenti della bioeconomia, l'analisi di questa realtà andrebbe poi completata tenendo conto anche delle informazioni relative ai sistemi d'innovazione, dalla presenza di fattori di contesto (R&S, capitale umano) favorevoli alla ricostruzione del tessuto degli attori specializzati, con un particolare riguardo al mondo delle *startup*, che costituiscono un elemento fondamentale, in particolare per quanto riguarda il mondo della chimica e dei nuovi materiali *bio-based*.

Tale esercizio si scontra, tuttavia, con la mancanza, nel quadro statistico ufficiale, di informazioni sufficientemente dettagliate per cogliere in modo preciso la componente *bio-based* dei settori a valle utilizzatori di materie prime naturali. A monte, poi, la specificità del settore agricolo ha portato nel tempo alla costruzione di un sistema *ad hoc* di rilevazione statistica che non sempre è direttamente confrontabile

¹⁰ Si veda <https://www.agenziacoesione.gov.it/it/S3/Bioeconomy.html>.

¹¹ L. Ladu e K. Blind, *Overview of Policies, Standards and Certifications Supporting the European «bio-based» Economy*, 2017, in via di pubblicazione.

con le informazioni che emergono da altri tipi di statistiche (come quelle strutturali sulle imprese disponibili per gli altri settori).

Appare pertanto utile, con l'obiettivo di dare una quantificazione uniforme della bioeconomia, fare riferimento ai dati di Contabilità Nazionale settoriale che, rispetto ad altre basi dati, presentano il vantaggio di poter essere direttamente sommabili e riportabili ad un totale complessivo per l'intera economia¹⁰. Le informazioni inserite nel quadro di Contabilità Nazionale, inoltre, sono in parte disponibili anche a livello territoriale, fattore particolarmente utile per la definizione delle *policy* nella bioeconomia che devono essere profondamente integrate con le risorse naturali locali.

In queste statistiche, la quantificazione della componente *core* della filiera agroalimentare è immediatamente disponibile, così come quella relativa all'industria del legno e della carta. Per gli altri settori manifatturieri a valle, in cui convivono sia produzioni che utilizzano materie prime naturali di origine biologica, sia produzioni alimentate da altre materie prime, si può cercare di stimare la componente *bio-based* utilizzando le informazioni provenienti da fonti statistiche più disaggregate, come quelle che riguardano la produzione (PRODCOM) e/o il commercio con l'estero; quest'ultimo, particolarmente dettagliato dato l'obiettivo di monitorare il flusso transfrontalieri di beni con tariffe, dazi e normative differenti. Per quanto riguarda invece le attività di settori non manifatturieri, lo stesso esercizio di stima della quota *bio-based* può fare affidamento su altri tipi di statistiche, disponibili spesso in termini di quantità più che di valori. Ad esempio, nel caso dell'energia si potranno utilizzare le informazioni sulla produzione di elettricità organizzate per fonte che consentono di distinguere l'energia prodotta da biomasse, così com'è possibile stimare la componente organica nelle statistiche sulla raccolta di rifiuti, settore che a nostro avviso deve rientrare a pieno titolo nella nozione di bioeconomia, data la crucialità delle biomasse da scarti e rifiuti.

In particolare, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, tra gli aspetti più significativi della bioeconomia, anche nell'ambito dei programmi della Strategia europea e delle sue declinazioni nazionali e regionali, appare importante fotografare la situazione della componente più innovativa relativa alla chimica *bio-based*, in cui il quadro statistico ufficiale offre poche informazioni, proprio a causa della elevata innovatività di queste produzioni.

Allo stato attuale, l'unico prodotto sicuramente *bio-based* su cui è possibile rintracciare informazioni precise è il biodiesel, che viene registrato all'interno del settore chimico. Anche in seguito alla messa a punto di specifiche politiche incentivanti, a partire dal 2012 i biodiesel vengono infatti censiti, con un apposito codice prodotto, sia nelle statistiche di dettaglio relative alla produzione (PRODCOM) sia in quelle relative al commercio con l'estero (HS).

Sempre nelle statistiche di dettaglio, è poi possibile censire altri tipi di prodotti chimici che possono essere realizzati a partire da materie prime naturali rinnovabili, in particolare per quanto riguarda i composti della chimica di base.

¹⁰ Le statistiche di Contabilità Nazionale tengono, inoltre, conto anche di una componente «sommata» e si riferiscono ai valori della produzione (o ai dipendenti) dell'attività dei diversi settori (indipendentemente dall'attività prevalente delle imprese).

Per la stima della componente *bio-based*, oltre alle statistiche dettagliate, è poi possibile utilizzare le tavole input/output che consentono di quantificare (con ipotesi semplificatrici) quanto pesano le materie prime provenienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalla pesca nei diversi settori. In particolare, nel caso della chimica le stime derivanti dall'analisi dei singoli codici prodotto restituiscono livelli simili a quelli ottenuti applicando i coefficienti della tavola input-output.

Tali indicazioni di massima possono poi essere corroborate, avvalendosi delle competenze di esperti ed operatori dei diversi settori (centri di ricerca specializzati, associazioni datoriali di settore, operatori).

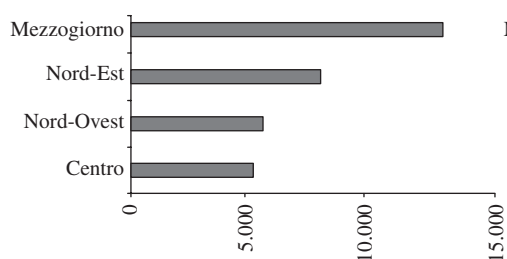
A livello aggregato è possibile stimare che la bioeconomia in Italia nel 2015 ha occupato circa 1,6 milioni persone, per un valore della produzione di circa 250 miliardi di euro, a cui si possono aggiungere circa 10 miliardi afferenti al comparto connesso della raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti biodegradabili. Nel paragrafo successivo disaggregheremo questi dati evidenziando come la bioeconomia possa rappresentare un fondamentale *driver* di sviluppo per il nostro Paese ed in particolare per il Mezzogiorno.

4. LA DIMENSIONE DELLA BIOECONOMIA IN ITALIA: UN CONFRONTO TRA NORD, CENTRO E SUD

Considerata la rilevanza che il settore agro-alimentare riveste per la bioeconomia, essa rappresenta e può rappresentare per il futuro una leva di sviluppo importante per le regioni del Sud Italia. Tuttavia, non va sottovalutata la presenza di competenze ed esperienze imprenditoriali in alcuni settori altamente innovativi della chimica *bio-based*, dove negli ultimi anni sta emergendo la necessità di riconversione di alcuni vecchi impianti industriali. Ciò costituisce un fattore chiave importante per uno sviluppo ulteriore di questo modello economico sul territorio.

Come già posto in luce nei paragrafi precedenti, il settore agricolo, con la silvicoltura e la pesca, è pilastro fondante della bioeconomia, poiché rappresenta il bacino di approvvigionamento delle materie prime alla base dell'intero processo. A fronte di un peso a livello nazionale di questo settore inferiore rispetto a quanto si rileva in altri paesi europei (in Italia il settore agricolo rappresenta il 9% sul totale della bioeconomia, mentre in Francia e Spagna il peso è superiore al 10%), emergono significative differenze a livello regionale. In particolare nelle regioni meridionali il valore aggiunto di agricoltura, silvicoltura e pesca risulta nel 2015 pari a circa 14 miliardi di euro (in valori correnti), il 41% sul dato nazionale, con un ruolo di primo piano di Sicilia e Puglia (Fig. 1). Il Sud spicca anche in termini relativi, evidenziando un tasso di incidenza del valore aggiunto generato dal settore sul totale del prodotto a livello regionale del 4,1%, a fronte di dati più contenuti per le regioni Nord-orientali (2,5%), del Centro (1,7%) e Nord-occidentali (1,2%), anche per la relativa minore presenza di altri settori, come il manifatturiero (Fig. 2). Il dettaglio per singola regione evidenzia in particolare per Calabria, Molise, Basilicata e Sardegna un peso del settore agrico-

FIG. 1. Valore aggiunto del settore agricoltura, silvicoltura e pesca (milioni di euro, prezzi correnti). Anno 2015



Fonte: Elaborazione Intesa Sanpaolo su dati ISTAT.

FIG. 2. Incidenza % del valore aggiunto del settore agricoltura, silvicoltura e pesca sul valore aggiunto totale delle aree regionali. Anno 2015

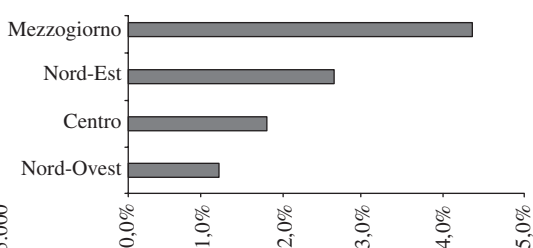
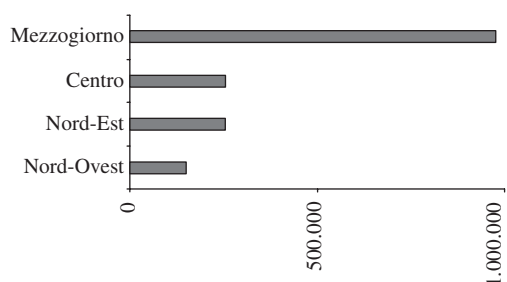
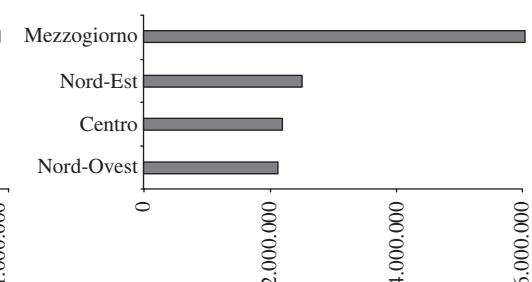


FIG. 3. Numero di aziende agricole. Anno 2010



Fonte: Elaborazione Intesa Sanpaolo su dati ISTAT.

FIG. 4. Superficie agricola in uso (ettari). Anno 2010

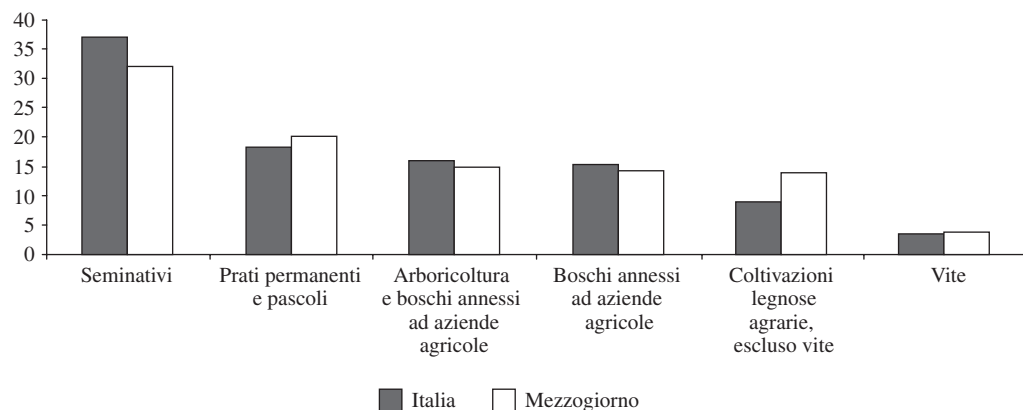


lo sull'economia regionale superiore al 5%, seguito da Puglia e Sicilia su valori pari a 4,5% e 4,3%.

Due regioni meridionali, la Puglia e la Sicilia, giocano peraltro un ruolo fondamentale nell'agricoltura italiana, risultando rispettivamente prima e seconda per numero di aziende agricole, per percentuale di Superficie Agricola Utilizzata (SAU) sul totale della superficie regionale e per totale di manodopera impiegata e di superficie destinata all'agricoltura in Italia. Seguono altre due regioni del Sud, Calabria e Campania, sia per numero di imprese, sia per totale di addetti. A livello di SAU, la terza regione italiana è invece la Sardegna, dove la prevalenza di terreni destinati al pascolo e all'allevamento estensivo di ovini e caprini, conduce alla dimensione media aziendale più elevata di Italia. In generale il Sud di caratterizza per un numero di aziende agricole circa quattro volte superiore a quello delle regioni del Centro e del Nord-Est, e per superficie agricola in uso su livelli circa 3 più elevati delle altre regioni (Figg. 3 e 4).

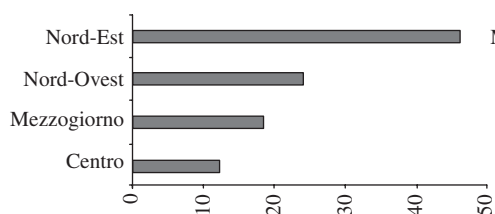
A livello culturale, si nota la spiccata vocazione al seminativo del nostro Paese, con una quota sul totale del 37%, e nel Sud con Puglia e Sicilia in particolare. Le regioni del Mezzogiorno evidenziano però, rispetto al dato italiano, una maggiore superficie agricola dedicata a prati permanenti e pascoli (presenti in particolare in

FIG. 5. *Uso della superficie agricola per area e principali tipologie di coltivazione (%). Anno 2016*



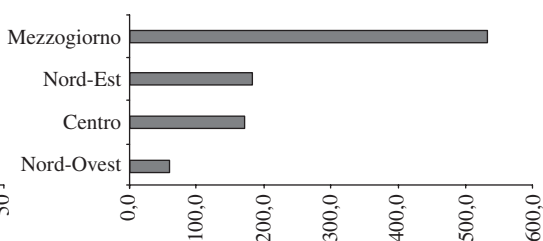
Fonte: Elaborazione Intesa Sanpaolo su dati ISTAT.

FIG. 6. *Capi allevati per area (% su totale)*



Fonte: Elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati ISTAT.

FIG. 7. *Valore aggiunto nel settore della pesca e acquacultura (milioni di euro)*



Sardegna) e alle coltivazioni legnose, dove la Puglia spicca grazie alla diffusione della coltivazione dell'ulivo.

Se a livello agricolo emerge il peso delle regioni del Sud, per quanto riguarda gli allevamenti la specializzazione è prevalentemente concentrata nelle regioni del Nord (Veneto, Piemonte e Lombardia) (Fig. 6). Spicca però il primato della Sardegna per l'allevamento di ovini e caprini, con la presenza di più del 40% dei capi, seguita da lontano da Sicilia, Lazio e Toscana.

Discorso a parte merita l'attività della pesca e dell'acquacultura, che risente evidentemente della dotazione di superfici costiere marine e della estensione delle acque interne (Fig. 7). In termini di generazione di valore aggiunto dominano nettamente la Sicilia e la Puglia, seguite dal Veneto e, più distanti, dalla Sardegna e dalle Marche.

La diversa conformazione del territorio e la grande varietà climatica incidono anche sulla dotazione boschiva e sul relativo sviluppo della silvicoltura. Secondo i dati provvisori resi noti nella terza edizione dell'Inventario Nazionale delle Foreste

TAB. 1. *Superficie boschiva (ettari e % sul totale della superficie)*

	Ettari		In % del totale forestale nazionale 2015	In % della superficie territoriale totale 2015
	2005	2015		
Italia	10.345.285	10.982.013		
Nord-Ovest	2.031.129	2.128.552	19,4	36,7
Nord-Est	2.173.159	2.249.839	20,5	36,3
Centro	2.443.928	2.592.388	23,6	44,4
Mezzogiorno	3.697.069	4.011.234	36,5	32,6

Fonte: Elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati INFC.

e dei serbatoi forestali di Carbonio (relativi al 2015), la superficie forestale italiana è aumentata di circa 600.000 ettari nel corso dell'ultimo decennio, arrivando a coprire un complesso di 10,9 milioni di ettari, il 35% della superficie totale nazionale (Tab. 1). Le regioni del Sud si distinguono per la maggior presenza forestale (boschi e altre superfici), in termini di valori assoluti, con oltre 4 milioni di ettari, il 36,5% sul dato nazionale, con un ruolo di primo piano per la Sardegna (1,24 milioni di ettari, pari all'11,3% del totale nazionale). La superficie boschiva è aumentata di 300.000 ettari nelle regioni meridionali, passando da circa 3,7 milioni di ettari a 4 milioni nel periodo 2005-2015, evidenziando un incremento in tutti i territori e in particolare in Calabria e Sardegna.

In termini relativi spiccano però le regioni del Centro e del Nord. Fanalini di coda la Puglia e la Sicilia, al contrario e in modo speculare rispetto a quanto evidenziato prima in termini di Superficie Agricola Utilizzata.

La rilevanza del settore agricolo delle regioni meridionali si riflette anche sull'industria alimentare, dove le regioni del Sud spiccano in termini soprattutto di incidenza del valore aggiunto del settore alimentare sul totale manifatturiero. L'elevata vocazione agricola di queste regioni si accompagna infatti a una rilevanza significativa delle fasi di trasformazione a valle (anche a causa della scarsità di tessuto economico in altri settori). Il valore aggiunto generato nel Mezzogiorno del settore dell'alimentare, delle bevande e del tabacco nel 2014 è stato pari a 5,3 miliardi di euro, circa un quinto del valore complessivamente prodotto da questo territorio (Figg. 8 e 9).

L'elevato livello qualitativo dell'offerta, unito all'attenzione alle specificità locali e alla tradizione territoriale, si è coniugato a una forte attenzione nei confronti delle certificazioni biologiche¹¹. È interessante sottolineare il ruolo che questo tipo di produzioni ha assunto nelle regioni meridionali. Emergono, sia in termini di operatori biologici che di SAU, tre regioni del Sud: la Sicilia, la Calabria e la Puglia (che da sole raccolgono il 45% degli operatori ed il 46% dell'intera superficie). Anche in termini di incidenza rispetto alla SAU, emergono Calabria e Sicilia, seguite da Toscana e Lazio.

¹¹ ISMEA, MIPAAF e CIHEAM, *La Bioeconomia in cifre*, 2017. I dati di fonte EUROSTAT riportano cifre più ridotte per l'Italia, con una superficie destinata al biologico o in via di conversione pari a 702 mila ettari, ovvero il 5,5%.

FIG. 8. Valore aggiunto generato dall'industria alimentare, bevande e tabacco (milioni di euro). Anno 2014

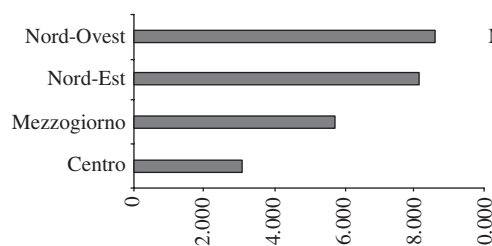
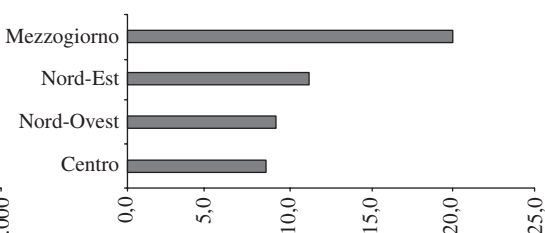


FIG. 9. Incidenza % del valore aggiunto generato dall'industria alimentare, bevande e tabacco sul valore aggiunto totale delle aree regionali. Anno 2015



Fonte: Elaborazione Intesa Sanpaolo su dati ISTAT.

Risulta invece secondario il ruolo che il Mezzogiorno ricopre negli altri settori tradizionali compresi nella definizione di bioeconomia: l'industria della carta e dei prodotti di carta e quella del legno, dove Lombardia e Veneto occupano le prime posizioni in termini di occupati e fatturato.

Anche nell'industria tessile (per cui solo la componente da fibre naturali rientra nella definizione di bioeconomia) le regioni del Nord risultano maggiormente specializzate, grazie alla presenza di alcuni rilevanti distretti specializzati nella lavorazione di materie prime rinnovabili (come la seta o la lana). Si inserisce però in questo segmento l'esperienza del distretto conciario di Solofra, nella provincia di Avellino, attivo nella conciatura, tintura e preparazione della pelle.

Per quanto riguarda invece i settori più innovativi e ad elevato contenuto tecnologico, è interessante sottolineare le molteplici esperienze che stanno nascendo nel Mezzogiorno nell'ambito delle produzioni *bio-based*. In particolare, è interessante sottolineare il ruolo che la chimica verde sta rivestendo in alcune regioni del Sud (Campania, Puglia e Sardegna), grazie a importanti investimenti dei *leader* italiani del settore.

In Sardegna, è localizzata Matrica, la *joint venture* paritetica tra Novamont e Versalis nata nel 2011 nello stabilimento petrolchimico di Porto Torres per realizzare una bioraffineria per la produzione di *biochemicals*, biointermedi, basi per biolubrificanti e bioadditivi per gomme, con una filiera agricola integrata.

In Campania, a Caserta, la GFBiochemicals produce acido levulinico a partire da biomassa, mentre a Piana di Monte Verna (sempre Caserta), è localizzato un centro di ricerca biotecnologica che Novamont ha acquistato nel 2012 da Tecnogen, evitando la chiusura di un centro di ricerca e relativa dispersione di competenze e capacità.

In Puglia, sono diverse le iniziative presenti: un centro di ricerca di Biochemtex (Gruppo Mossi e Ghisolfi), focalizzato sullo sfruttamento della lignina, ricavata da biomasse non alimentari, per produrre prodotti biochimici (in particolare il paraxilene) e un progetto per la costruzione di un impianto dimostrativo, che dovrebbe processare la materia prima proveniente dall'impianto industriale di Crescentino (Vercelli). Grazie anche all'azione delle amministrazioni locali e delle

FIG. 10. Spesa in ricerca e sviluppo in % del PIL. Anno 2013

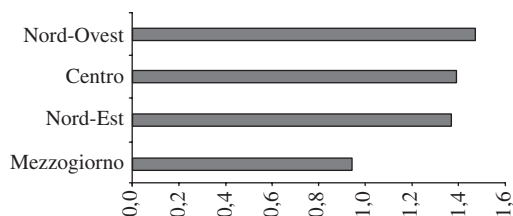
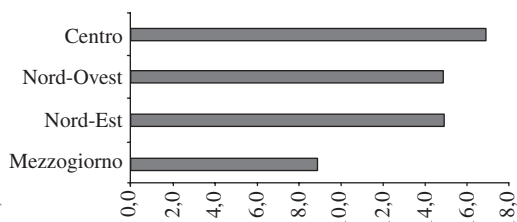


FIG. 11. Laureati in scienza e tecnologia per mille abitanti in età 20-29 anni. Anno 2012



Fonte: Elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati ISTAT.

università, la Puglia ha sviluppato un terreno fertile per la nascita di un tessuto imprenditoriale locale ad alta tecnologia, alimentato da *spin-off* universitari e *start-up*. Altri rilevanti progetti sono presenti in Basilicata, dove a iniziative imprenditoriali di *player* stranieri (ad esempio Comet Biorefining), si affianca l'attività del centro di ricerca della chimica verde di Trisaia (Rotondella Matera) dell'ENEA, specializzato nella ricerca sull'utilizzo delle biomasse come fonte energetica per la produzione di elettricità e calore in impianti di piccola taglia (filieri agro-energetiche locali) e in quello dei biocarburanti di seconda generazione. La regione, inoltre, si distingue per essere la prima ad aver fuso i *cluster* della chimica verde e dell'agrolimentare per costituire il cluster della bioeconomia (*biogreen*), facendo emergere l'importanza dell'integrazione di queste due filiere all'interno di questo settore.

In Sicilia, il progetto del recupero della raffineria di Gela dell'ENI (per un approfondimento si veda il FOCUS presentato nelle pagine seguenti) prevede, attraverso la riconversione degli impianti esistenti e l'applicazione di tecnologie proprietarie, di convertire materie prime non convenzionali di prima (olio di palma) e seconda generazione (grassi animali, olii di frittura) in *green diesel*, *green Gpl* e *green nafta*. Una forse troppo ottimistica previsione ipotizza che tale riconversione in bioraffineria possa essere ultimata entro la fine del 2017.

Se, da un lato, emergono elementi che lasciano presupporre un importante sviluppo della bioeconomia nelle aree meridionali, dall'altro non mancano però delle criticità che, pur essendo spesso diffuse a livello nazionale, sembrano essere più radicate nelle regioni del Sud.

In termini di potenzialità ad esempio, misurata dagli indicatori sulla ricerca e sviluppo e sull'innovazione, come la quota di laureati o la spesa in ricerca sviluppo delle imprese è evidente il ritardo delle regioni del Sud rispetto alla media italiana (Figg. 10 e 11). In particolare, la quota di laureati in discipline scientifiche (matematica, ingegneria, scienze) è un buon indicatore delle competenze presenti sul territorio. Nei settori della chimica o della farmaceutica è infatti grazie alla presenza di competenze specifiche in materie scientifiche che si promuove una ricerca volta all'introduzione anche di processi *bio-based*. Anche nei settori tradizionali però, lo sviluppo di nuovi tipi di lavorazioni (come ad esempio la lavorazione vegetale nel

caso della concia o l'introduzione di macchinari in grado di recuperare i materiali di scarto dei prodotti agricoli), sono funzionali allo sviluppo della bioeconomia.

Come già anticipato, la bioeconomia non va però considerata solo come la somma del valore aggiunto dei diversi settori coinvolti, ma in termini più ampi e più complessi che tengano conto delle interrelazioni fra settori, secondo una visione circolare dell'economia in cui il concetto di riutilizzo e di riciclo assume un valore di primaria importanza. In questo senso, assume allora un valore importante il peso della raccolta differenziata, unica forma di gestione del rifiuto a monte che porta al recupero di materia e al riciclaggio. Sebbene in aumento negli ultimi 10 anni, le percentuali di raccolta differenziata in Italia rimangono ancora lontane e da quanto auspicato dal piano legislativo. In particolare emerge il ritardo delle regioni del Sud, dove la quota di raccolta differenziata si ferma al 33,6%, a fronte di una media italiana del 47,5%.

In prospettiva, il potenziale resta elevato. Un aumento della raccolta differenziata nelle regioni del Sud ad un livello pari a quello della media italiana significherebbe un aumento del 40% della quantità di rifiuti riciclabili, che potrebbero diventare fonte di approvvigionamento importante in un'ottica di economia circolare e riutilizzo degli scarti.

LA NECESSARIA TRANSIZIONE DA RAFFINERIA A BIORAFFINERIA: IL CASO DI GELA

L'ultimo decennio ha rappresentato, per il settore della raffinazione in Italia, un periodo particolarmente delicato. Difatti, con la grande recessione economica iniziata nel 2007, l'industria della raffinazione tradizionale è entrata in una fase di «overcapacity» a causa di una domanda interna stagnante e dell'aumento della competizione dalle raffinerie in Asia e Medio-Oriente. Il protrarsi di bassi tassi di utilizzo degli impianti, accompagnato a una forte riduzione dei margini di profitto, ha portato, nell'ultimo decennio, alla chiusura di 4 raffinerie, pari circa al 12% della capacità di raffinazione del Paese¹. Allo stesso tempo, la necessità di considerare le sfide emergenti legate alle cosiddette *societal challenges*² (ad esempio, il cambiamento climatico, il rapido esaurimento delle risorse naturali, l'aumento della popolazione globale e la conseguente pressione in termini di sicurezza alimentare), hanno dato slancio alla produzione di biocombustibili anche attraverso l'utilizzo di biomasse di seconda generazione (non in competizione con gli usi alimentari). Dopo la realizzazione del processo di conversione in «Green Refinery» del petrolchimico di Venezia Porto Marghera, ENI sta portando avanti il programma di riconversione di un secondo impianto, quello di Gela.

Da un punto di vista storico, il polo petrolchimico di Gela fu avviato all'inizio degli anni sessanta su iniziativa di Enrico Mattei ed entrò in funzione dopo la morte dello stesso Mattei, nel 1963. L'impianto di raffinazione, che fu realizzato dall'allora ANIC (Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili), sorge sulla costa meridionale della Sicilia, nel comune di Gela (Caltanissetta) in località Piana del Signore, ed occupa tuttora un'area di 5 kmq, suddivisa in «isole».

Nonostante lo si identifichi ancora con l'appellativo di petrolchimico, l'impianto ENI di Gela ha smesso di esserlo da anni. In particolare, l'ultima produzione di prodotti extra-petroliferi, vale a dire il polietilene, si è conclusa alla fine del 2012, quando le produzioni di concimi, ammoniaca e acido solforico erano già terminate da diversi anni. Nel marzo del 2014 la raffinazione di petrolio pesante era ancora in piedi quando un gravissimo incendio danneggiò una parte rilevante dell'impianto costringendo, di fatto, l'ENI a interrompere le attività di raffinazione. Nei due mesi successivi la produzione non poté riprendere per l'intervento della magistratura, che dispose il fermo per raccogliere gli elementi utili all'inchiesta. Tuttavia, già da maggio l'ENI tardava il via libera a riprendere le operazioni di raffinazione e a giugno arrivò la conferma ufficiale di non voler riaprire gli impianti, viste le condizioni di mercato, come dichiarato al «Sole 24 Ore» da un dirigente ENI³.

¹ Relazione Unione Petrolifera, *Facciamo muovere l'Italia*, 2016, <https://www.unionepetrolifera.it/wp-content/uploads/2016/06/Relazione-UP-2016.pdf>.

² Cfr. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/societal-challenges>.

³ Cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-07-19/gela-non-chiude-e-non-licenza-081312.shtml?uuid=AB3RdPcB>, 19 luglio 2014.

Le conseguenze di questi eventi hanno determinato la sospensione del piano di investimento dell'ENI da 700 milioni di euro e la minaccia della chiusura definitiva dell'impianto e del licenziamento di 1.200 lavoratori, a cui si sommano i quasi 1.800 dell'indotto. Dopo l'annuncio sul ritiro del piano d'investimento e le proteste che ne sono seguite, la dirigenza ENI ha proposto un nuovo piano d'investimenti, da 2,2 miliardi di euro per un ampio progetto di riconversione.

Il rilancio dell'area industriale, attraverso la riconversione del polo petrolchimico in «Green Refinery», inizia formalmente con il Protocollo d'Intesa siglato a novembre 2014 tra ENI e tutti gli attori istituzionali coinvolti, tra cui il Ministero dello Sviluppo Economico, le organizzazioni sindacali, la Regione Sicilia, l'Amministrazione Comunale di Gela e la Confindustria.

Il piano di azione dell'area industriale gelese comporta una pluralità d'interventi tutti contraddistinti dalla centralità delle tecnologie impiegate volte a garantire la necessaria sostenibilità ambientale. In particolare, sono previsti investimenti privati per un totale di 2,2 miliardi di euro, di cui 1,8 miliardi indirizzati ai processi *upstream*⁴ nel Canale di Sicilia, 220 milioni per la riconversione del sito industriale in bioraffineria, 200 milioni per la bonifica ambientale e 32 rivolti a programmi di sviluppo sostenibile della zona interessata.

La prima fase del progetto, che prevede la riconversione degli impianti di raffinazione esistenti, è partita nell'aprile del 2016. Alla luce della recente autorizzazione integrata VIA/AIA⁵, a breve partirà la costruzione di un nuovo impianto di produzione d'idrogeno, denominato *Steam Reforming*, necessario per iniziare la produzione di biocarburanti entro giugno 2018 e consentire entro il 2019, con il completamento del secondo impianto previsto per il pretrattamento di biomasse, l'uso di materie prime di seconda generazione costituite da scarti della produzione alimentare.

A lavori ultimati, la bioraffineria di Gela sarà in grado di trattare materie prime di prima e seconda generazione, tra cui l'olio di palma grezzo, alimenti di scarto, grassi animali e oli di frittura esausti con una capacità produttiva di circa 530 mila tonnellate annue di *green diesel*. Rispetto al processo tradizionale di raffinazione, tutto ciò permetterà di limitare significativamente l'impatto ambientale e il *green diesel* prodotto sarà utilizzato per rispettare le prescrizioni della normativa europea RES (2009/28/EC) sulla quantità minima di *biofuel* nei carburanti immessi nel mercato per il trasporto (10% al 2020).

Il percorso di riconversione del petrolchimico di Gela vede intrecciarsi la vicissitudini aziendali con il contesto economico, sociale e ambientale del territorio

⁴ L'insieme dei processi operativi da cui ha origine l'attività di produzione di gas naturale, olio combustibile e petrolio.

⁵ Lo scorso 7 agosto il Ministero dell'Ambiente ha dato il via libera al progetto dell'ENI, firmando il decreto per l'autorizzazione integrata VIA/AIA (Valutazione di Impatto Ambientale/Autorizzazione Integrata Ambientale).

gelese. Come emerso da una serie di *expert interview* condotte con vari *stakeholder* locali⁶, la comunità locale nutre aspettative che vanno ben oltre gli aspetti legati al miglioramento ambientale ed alla bonifica del territorio. In una area economicamente depressa la riconversione in bioraffineria deve rappresentare infatti una concreta opportunità di miglioramenti socio-economici in termini occupazionali, di crescita economica e di risposta alle emergenze urbane. La protezione dell'ambiente è vissuta come un concetto integrato, che tuttavia richiede un processo di sviluppo virtuoso in grado di fornire nuovi elementi di opportunità e sviluppo a quelle aree caratterizzate da alti tassi di disoccupazione e povertà ereditati dall'era dell'industrializzazione dei combustibili fossili.

5. CONCLUSIONI

L'analisi condotta in questo Capitolo dedicato alle prospettive della bioeconomia in Italia e nel Mezzogiorno ha evidenziato, anche quest'anno, come il Sud Italia possa trarne grandi benefici sia in termini ambientali che in termini economici e sociali. Restano tuttavia sul tappeto alcuni fondamentali nodi da sciogliere, di cui si è cercato di dare conto.

L'analisi si è sviluppata in tre passaggi consequenziali: nel secondo paragrafo è stato fatto il punto sulle questioni definitorie relative alla bioeconomia; nel terzo paragrafo sono stati affrontati i problemi di misurazione dei vari settori che compongono la bioeconomia; ed infine, nel quarto paragrafo sono stati presentati dati aggiornati relativi alla dimensione del settore in Italia, con una scomposizione territoriale che ha consentito di evidenziare le differenze principali tra Sud, Nord e Centro del Paese.

L'analisi quantitativa ha evidenziato come le regioni del Sud siano particolarmente avanti nei settori tradizionali e, in particolare, nel settore agricolo. La rilevanza del settore agricolo delle regioni meridionali si riflette ad ampio spettro sul comparto bioeconomico, rappresentando una fonte centrale di input per la bioeconomia.

Tuttavia, se la presenza di biomasse può rappresentare un vantaggio competitivo per il Sud in queste fasi di avvio della bioeconomia, affinché le regioni meridionali possano trarre veri benefici nel medio-lungo periodo, i vantaggi competitivi devono progressivamente traslare dai settori tradizionali a quelli più innovativi e con più alto valore aggiunto. In assenza di una azione mirata al raggiungimento di tale obiettivo, il Sud rischia di restare invischiato in una trappola di bassa produttività, trasformando un'opportunità in una ennesima sconfitta.

⁶ Le interviste sono state condotte a margine del «Workshop internazionale sul Futuro delle bioraffinerie in Europa» tenutosi nel maggio 2017 a Gela.

XIX. Il Mezzogiorno e la sfida della dimensione metropolitana

1. INTRODUZIONE: 2016 UN ANNO DI SVOLTA PER LE STRATEGIE URBANE NAZIONALI E PER IL MEZZOGIORNO?

Il Capitolo XX del *Rapporto SVIMEZ* dello scorso anno (2016), sempre dedicato a *Città e territori: le nuove sfide della dimensione metropolitana*, ha costituito l'occasione per fare il punto sulla ricerca SVIMEZ sul tema urbano e metropolitano. Il 2016 ha, infatti, segnato il compimento di un nuovo ciclo decennale, 2007-2016, di riflessioni e proposte dell'Associazione, dopo gli storici studi che tra gli anni Settanta e gli anni Novanta del Novecento avevano portato a un significativo avanzamento delle conoscenze sui fenomeni urbani e metropolitani e alla identificazione del dualismo urbano come uno degli aspetti cruciali della Questione Meridionale¹.

La necessità di politiche urbane nazionali è sempre stata declinata, da parte della SVIMEZ, in forma ampia: necessità di politiche pubbliche di sviluppo non a carattere assistenziale o sostitutivo di investimenti privati; necessità di specifiche politiche infrastrutturali per le città, per la mobilità sostenibile, per la logistica urbana, per il potenziamento delle reti di interconnessione tra i centri principali; necessità di specifici interventi sulle istituzioni, intese nel senso più ampio, come insieme di enti e di regole e piani che sovrintendono alle politiche di sviluppo economico e civile dei territori.

«Lo sforzo di ricondurre al Governo centrale le scelte strategiche per lo sviluppo», si affermava nel *Rapporto 2016*, «non può, in ogni caso, prescindere da un ruolo attivo e sussidiario dei governi locali».

Questo ruolo, beninteso, non può però che svolgersi in una cornice più ampia: una Strategia Nazionale per le aree urbane e metropolitane all'interno della quale una specifica attenzione deve essere dedicata alle aree urbane e metropolitane del

¹ Vedi in proposito: G. Cafiero, *Città, aree metropolitane e sviluppo del Mezzogiorno negli studi della SVIMEZ*, in Atti del Seminario Unione Industriale Napoli-SVIMEZ su «Scelte strategiche e priorità operative per lo sviluppo di Napoli e delle grandi aree urbane del Mezzogiorno», Napoli, 16 aprile 2007, pubblicati in «I Quaderni del Centro Studi», Napoli, Guida, 2008.

Mezzogiorno, per le quali si registra uno scollamento, una divergenza piuttosto che una convergenza, dalle omologhe aree del Centro-Nord.

Il *Rapporto 2016* sottolineava con interesse la crescente attenzione al tema urbano rilevabile in molte iniziative del Governo centrale ed elogiava i primi lineamenti di un'attitudine collaborativa e «pattizia», propria ad esempio dell'iniziativa dei *Masterplan*, supportata dal potenziamento dei poteri sostitutivi, tra Governo centrale e Governi locali, come superamento di una lunga fase di ideologica fiducia nello sviluppo dal basso. La imprudente adesione al *bottom-up* aveva di fatto portato – al di là delle intenzioni che si prefiggevano un rafforzamento delle politiche urbane nel dare protagonismo ai territori – a una perdita di controllo sulla concreta attuazione delle strategie. L'apertura ai territori, posta al di fuori di una più robusta politica di accompagnamento – che i patti e poteri sostitutivi di oggi, invece, rafforzano – aveva portato a una deresponsabilizzazione delle strutture nazionali, coinvolte solo nelle fasi iniziali degli interventi, per disegnare obiettivi ed assi coerenti con gli approcci europei, e nella fase finale. Quest'ultima fase era dunque servita, in definitiva, a valutare e registrare i pochi successi e i molti insuccessi, sia in termini di spesa, sia, soprattutto, di risultati. La fase finale diveniva così una sconsolata constatazione del prevalere dei cosiddetti «finanziamenti a pioggia» e delle relative code dei «progetti sponda», cioè dei progetti tirati fuori dai cassetti per riuscire a spendere le risorse che rischiavano di tornare a Bruxelles. Questi elementi hanno finito per caratterizzare, ovviamente con le dovute eccezioni, l'intervento pubblico nelle Città del Mezzogiorno, ben più della coerenza sostanziale con gli obiettivi e gli Assi Strategici in cui i programmi per l'utilizzo dei fondi erogati erano strutturati.

Tra il momento iniziale e il momento finale, i cavalli in corsa, le città, erano state lasciate a sé stesse, per di più in balia delle rispettive Regioni, non tutte adeguatamente attrezzate alla corsa, e comunque affette, in gran parte, dai perduranti mali della pubblica amministrazione.

L'insieme dei contributi dell'ultimo decennio² ha messo in evidenza, come già il *Rapporto 2016* ricordava:

1) il perdurare e l'aggravarsi del *dualismo urbano* tra Centro-Nord e Mezzogiorno e dei connessi rischi di implosione ambientale e sociale, oltre che economica, per le più grandi agglomerazioni insediative, ed in particolare di Napoli, come questioni strategiche di interesse nazionale e di rilievo istituzionale non solo locale o regionale;

2) l'importanza di potenziare anche la rete delle città medie del Mezzogiorno favorendone le reti di collaborazione e le interconnessioni infrastrutturali, coerentemente al modello di sviluppo economico proposto dall'UE per lo spazio europeo;

3) l'importanza, poco considerata nello schema aree urbane-aree interne proposto negli ultimi anni per le Strategie di Coesione, dei territori di mezzo, di quelle «regioni periurbane» non sempre comprese nei confini delle Città Metropolitane,

² Vedi in particolare R. Padovani e G. Cafiero (a cura di), *Questione urbana e Mezzogiorno*, numero monografico della «Rivista economica del Mezzogiorno», trimestrale della SVIMEZ, 1-2, 2013.

ma in molti casi sorgenti di innovazione tecnologica e non di rado più dinamiche delle stesse aree urbane centrali;

4) la centralità della questione ambientale per i destini delle aree urbane;

5) l'importanza di guardare criticamente alle circoscrizioni amministrative in cui si struttura la Pubblica Amministrazione, ricordando che la adeguatezza delle istituzioni rispetto ai territori è fattore fondamentale per l'efficacia delle politiche pubbliche, e quindi, in definitiva per lo sviluppo economico e civile del Paese;

6) l'importanza del fattore coordinamento e integrazione delle politiche pubbliche, dai *caveat* sull'utilizzo dello strumento delle *Zone franche urbane* espressi già nel Rapporto annuale 2007, alle riflessioni sul concetto di *rigenerazione urbana*³;

7) la centralità della rigenerazione urbana, come azione integrata, dalle grandi città ai borghi dell'Appennino⁴, dalle infrastrutture alla riqualificazione degli edifici e spazi aperti, come *driver* per lo sviluppo economico e civile del Mezzogiorno e dell'intero Paese;

8) la necessità di modulare schemi, concetti, strumenti e logiche d'intervento tenendo conto, nei suoi aspetti critici e nelle sue caratteristiche qualificanti, della specificità mediterranea del contesto economico, sociale ed ambientale delle Città del Mezzogiorno.

Con lo sguardo rivolto al futuro, il *Rapporto 2016*, quindi, formulava

l'auspicio di una ripresa sistematica, continua e progressiva delle politiche urbane nazionali e di un'adeguata strutturazione dei suoi apparati tecnici, elementi necessari per assicurare un adeguato sostegno sia ai sistemi urbani più dinamici, per competere con successo nelle sfide globali, sia a quelli in difficoltà, che un'illusoria fiducia nello sviluppo endogeno condurrebbe, invece, ad abbandonare al rischio di un progressivo sprofondamento economico e sociale.

Trascorso un anno da questo auspicio sembra di poter registrare qualche segnale nuovo e positivo, di cui si dirà nelle pagine che seguono. Ma non potranno altresì non continuare ad essere evidenziati alcuni dati fondamentali che ricordano le perduranti difficoltà che si registrano nel Mezzogiorno. Questi dati sono necessari per inquadrare nel contesto nazionale le differenze, sia di carattere strutturale che negli andamenti degli ultimi anni, dei livelli di sviluppo economico e di attrattività che caratterizzano molte città meridionali, in particolare le Città Metropolitane, rispetto alle omologhe realtà del Centro-Nord.

Il rafforzamento del carattere «pattizio» di alcune politiche urbane nazionali, può consentire di tener conto delle appena richiamate diversità urbane e territoriali. In questo contesto di nuova responsabilizzazione sussidiaria dello Stato Centrale e dei Governi locali, l'insistenza della SVIMEZ su queste diversità e sulle

³ Vedi il Cap. XIX-*La rigenerazione delle aree urbane* del *Rapporto SVIMEZ 2013 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁴ Vedi il Cap. XX-*La difesa dell'ambiente e del territorio, il rilancio delle aree interne* del *Rapporto SVIMEZ 2013*, cit. Nell'ambito del Capitolo un'intera sezione è dedicata al tema della rigenerazione dei borghi storici dell'Appennino (Par. 7.1, *La rigenerazione dei borghi storici*, pp. 793 ss.). Vedi anche il Cap. XIX-*Il rilancio delle Aree interne* del *Rapporto SVIMEZ 2014 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2014.

preoccupanti divergenze, potrà forse essere colto come contributo utile per orientare le politiche pubbliche per la coesione del Paese, la cui tenuta passa anche dalla consapevolezza della necessità di adottare una Strategia Nazionale per le aree urbane che tenga conto della dimensione ancora dualistica della nostra economia nazionale.

2. LE CITTÀ METROPOLITANE: A CHE PUNTO SIAMO?

Nell'ambito del ragionamento più ampio sull'importanza di promuovere una strategia urbana nazionale e sulla dimensione dualistica della questione urbana, un campo di analisi e sperimentazione di particolare interesse è costituito dalle 14 Città Metropolitane: un insieme che, seppure disomogeneo al suo interno, spaziando da aree metropolitane di significativa dimensione demografica ed economica (Roma, Napoli, Milano), confrontabili con le omologhe aree europee, ad aree metropolitane di dimensione assai ridotta, quali ad esempio Reggio Calabria, costituisce uno spaccato assai interessante per valutare le dinamiche di territori decisivi per lo sviluppo economico e la coesione del Paese.

Dal 1° gennaio 2015 le prime 10 Città Metropolitane individuate dalla legge 56/2014 (c.d. «Legge Delrio») hanno sostituito, sotto il profilo territoriale e funzionale, le corrispondenti Province, accorpendo le funzioni degli enti provinciali e nuove funzioni di pianificazione e programmazione.

Alla fine del 2017, saranno trascorsi tre anni dalla istituzione delle seguenti Città Metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale.

Alle 10 Città Metropolitane previste a livello nazionale si aggiungono le quattro Città Metropolitane istituite, rispettivamente, dalle Regioni Autonome della Sardegna (Cagliari), e della Sicilia (Palermo, Catania, Messina).

Il prevalere del «No» al Referendum confermativo delle Riforme Costituzionali del 4 dicembre 2016, che prevedevano all'interno del Titolo V l'abolizione delle Province, ha, di fatto, fermato un complesso processo di revisione dell'organizzazione dello Stato che avrebbe dovuto determinare un forte impatto sul governo di area vasta. Il processo era indirizzato a un rafforzamento delle Unioni dei Comuni, ma di fatto, a livello territoriale, anche delle Regioni, che delle Province avevano già cominciato, proprio in relazione al nuovo disegno di revisione costituzionale, a riassorbire funzioni e personale. L'architettura del governo di area vasta non era peraltro compiutamente definita, rimanendo, nella proposta di riforma costituzionale, materia riservata alla potestà legislativa nazionale.

Lo scossone del Referendum non ha interessato direttamente le Città Metropolitane, già previste in Costituzione e istituite infatti già con la Legge Delrio nel 2015, la cui esistenza non è stata messa in discussione dagli esiti della consultazione popolare, ma ha certamente posto in ombra la questione dei nuovi assetti di governo del territorio, di cui le Città Metropolitane erano, e sono, parte integrante e fondamentale.

I primi passi delle Città Metropolitane non sono stati comunque certo agevoli, e hanno, al contrario, mostrato gravissime difficoltà nella gestione dei bilanci, con una sostanziale impossibilità, per carenza di personale e di dotazioni finanziarie, di proporsi come nuovi protagonisti dello sviluppo economico e civile dei territori.

In proposito, i contributi di ricerca offerti dalla SVIMEZ hanno più volte messo in evidenza i rischi della Riforma, non solo per l'esito del Referendum, e anzi ben prima del dicembre 2016⁵, ma per la stessa impostazione finanziaria delle riforme dell'impalcatura istituzionale per il Governo del Territorio, più attenta alle ricadute sul bilancio dello Stato, all'insegna della *spending review*, che non al ruolo di motori dello sviluppo che gli Enti metropolitani sono chiamati a svolgere nel contesto competitivo nazionale e internazionale.

«La mancata approvazione del *Referendum* costituzionale» – è stato osservato in un contributo apparso recentemente sul trimestrale della SVIMEZ «Rivista economica del Mezzogiorno», dedicato alla riforma degli Enti territoriali di area vasta – «potrebbe comportare, paradossalmente, la sopravvivenza di Enti più saldi da un punto di vista istituzionale, rinnovati nella forma di governo e nelle funzioni, ma in uno stato perenne di sofferenza finanziaria e di conseguente incapacità operativa»⁶.

È evidente che l'avvio della vita dei nuovi organismi metropolitani sconta il ritardo della Riforma, prevista per legge e attesa fin dai lontani anni Novanta, e il fatto di collocarsi in anni di forti limitazioni della spesa pubblica imposte dai vincoli di bilancio. Per alleviare questa difficoltà delle Città Metropolitane, in particolare del Mezzogiorno, il Governo ha varato specifiche iniziative di sostegno alla loro progettualità – come il varo dei *Masterplan* e di un programma operativo nazionale, il *PON Metro*, ad esse specificamente dedicato – ed ha riservato uno specifico ruolo alle stesse Città Metropolitane, su scala nazionale, nei programmi urbani gestiti direttamente dalla Presidenza del Consiglio, come il *Piano Periferie*.

3. I LABORATORI DELLE NUOVE POLITICHE URBANE E METROPOLITANE

Il *Piano Periferie*, lanciato direttamente dalla Presidenza del Consiglio con il DPCM del 25 maggio 2016 a valere sui fondi *Sviluppo e Coesione 2014-2020*, con l'evidente scopo di rafforzare i rapporti e la collaborazione tra Governo Centrale e Città, si è trasformato nel corso della sua attuazione in un interessante programma laboratorio delle politiche urbane e ha disegnato una geografia delle capacità di innovazione delle Città tutt'altro che priva di elementi di novità, in particolare per il Mezzogiorno.

La sua dotazione attuale – con contributi dello Stato Centrale inizialmente di 500 milioni di euro, poi cresciuti fino a 2,1 miliardi, più il cofinanziamento terri-

⁵ G. Cafiero, *Le Città Metropolitane*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», trimestrale della SVIMEZ, 1-2, 2014.

⁶ Cfr. S. Villani, *La riforma degli Enti territoriali di area vasta. Sulle conseguenze giuridiche ed economiche della «bocciatura» del progetto di Riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», trimestrale della SVIMEZ, 4, 2016.

toriale (i dati disponibili non consentono al momento di distinguere tra cofinanziamenti dei comuni, di altri enti pubblici o di privati) di 1,7 miliardi – fa del *Piano Periferie* uno dei programmi di politica urbana più importanti per dimensione finanziaria, con un totale di 3,8 miliardi di euro.

Il bando prevedeva per le Città Metropolitane un ruolo di coordinamento delle proposte dei comuni e, novità significativa e interessante, consentiva il finanziamento non solo delle opere, ma anche di servizi. Vi hanno partecipato 120 Città con altrettante proposte, tra cui 13 Città Metropolitane, per un totale di finanziamenti richiesti pari a quasi 2,1 miliardi di euro.

I capoluoghi metropolitani potevano partecipare sia come singole amministrazioni comunali che come Città Metropolitane. È la scelta più diffusa, con due eccezioni, che riguardano due Città Metropolitane di medie dimensioni: Cagliari ha partecipato solo come comune, al contrario di Bari, che ha partecipato solo come Città Metropolitana.

La prima selezione effettuata, basata sul finanziamento nazionale di 500 milioni di euro, ha portato alla individuazione dei primi 24 progetti in graduatoria⁷ e alla firma delle relative Convenzioni con la Presidenza del Consiglio, sottoscritte il 6 marzo 2017.

I primi tre posti in graduatoria hanno visto prevalere tre proposte di Città del Mezzogiorno: al primo posto, la Città Metropolitana di Bari con un finanziamento richiesto di 40 milioni di euro; a seguire il Comune di Avellino con un finanziamento richiesto di 17,2 milioni e il Comune di Lecce, con 17,9 milioni di euro.

Tra le 24 proposte selezionate, 9 sono collocate nel Mezzogiorno, di cui 2 in Sardegna (Comune di Oristano e Comune di Cagliari) e 7 in Regioni della Convergenza: 3 in Puglia (CM di Bari, Comune di Lecce e Comune di Andria), 3 in Campania (Comune di Avellino, Comune di Napoli, Comune di Salerno) e 1 in Sicilia (Comune di Messina).

Tra le Città Metropolitane sono entrate nella prima selezione Bari, Firenze, Milano e Bologna, per un totale di 4 proposte sulle 13 presentate.

Tra i criteri di selezione adottati un ruolo importante è stato attribuito alla consistenza del cofinanziamento, allo stato di avanzamento del progetto, al contenimento del consumo di suolo, secondo i nuovi paradigmi della *rigenerazione urbana*, alla qualità e sostenibilità ambientale delle proposte.

In attesa di una pubblicazione più ampia delle risultanze del bando e di rapporti di valutazione più sistematici, è comunque possibile evidenziare alcuni aspetti interessanti, convergenti con alcuni indirizzi formulati dalla SVIMEZ negli scorsi anni e ricordati nell'introduzione al presente Capitolo: il bando riscopre le città medie come luogo di innovazione, puntando al miglioramento della attrattività urbana e al potenziamento delle aree urbane come luoghi della creatività e di concentrazione dei servizi e attribuisce centralità alla questione della sostenibilità ambientale, privilegiando il criterio della rigenerazione a quello della infrastrutturazione e urbanizzazione di nuovi territori.

⁷ Vedi «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», n. 4 del 5 gennaio 2017, pp. 30 ss.

Tra i progetti presentati dalle Città Metropolitane, particolarmente interessanti, sotto questi profili, sono i progetti selezionati nella prima fase. Quello della Città Metropolitana di Bari, per la capacità di aggregare tutti i 41 Comuni metropolitani in un progetto coordinato di attrattività e di arte urbana. Quello della Città Metropolitana di Bologna, in collaborazione con Rete Ferroviaria Italiana, per un progetto organico e coordinato di riqualificazione delle stazioni ferroviarie dell'area metropolitana e il completamento di un rete di piste ciclabili di collegamento con le stesse stazioni.

Più orientate ai problemi di inclusione sociale e qualità della vita le due proposte di Milano e Firenze. La Città Metropolitana di Milano ha proposto il potenziamento dei servizi per le categorie più deboli e in difficoltà: giovani non occupati, anziani, migranti, con un approccio sussidiario nel rapporto tra pubblico e privato, con il significativo cofinanziamento della Fondazione Cariplo. La Città Metropolitana di Firenze ha indirizzato il suo intervento sulla qualità della vita delle aree periferiche, incentrando la proposta progettuale sulle scuole, come luogo di concentrazione di servizi per i quartieri, sugli spazi verdi e su una mobilità più sostenibile.

In generale, sembra di poter affermare che i Governi locali abbiano apprezzato del *Piano Periferie* la concretezza e la snellezza delle procedure avviate dal Governo centrale; un apprezzamento che non sembra potersi estendere alle complesse vicende dei Programmi Operativi Regionali dei Fondi Strutturali, che fanno registrare, complessivamente, ritardi assai consistenti e prefigurano già adesso una difficile coda, al momento della conclusione del periodo di programmazione 2014-2020, con affannate rincorse per cercare di scongiurare il recupero e la ridistribuzione da parte di Bruxelles dei Fondi non utilizzati.

Per quanto riguarda altri provvedimenti di interesse per le Città, e in particolare per il Mezzogiorno, una linea diretta di finanziamento è costituita dal *PON Metro* e dai *Masterplan*, interessante esperimento di programmazione su base «pattizia» per le Città Metropolitane del Sud e per Taranto. Le altre principali linee di finanziamento per le Città passano per i *Programmi Operativi* dei Fondi strutturali gestiti direttamente dalle Amministrazioni regionali (POR).

Al momento, sia per il *PON Metro*, sia per i *Masterplan*, sia per i Fondi strutturali gestiti direttamente dalle Regioni, non sono ancora disponibili dati sufficienti per una pur provvisoria e preliminare analisi degli andamenti e delle strategie concretamente in essere.

4. A CHE PUNTO È IL DIVARIO METROPOLITANO?

Un quadro sintetico dello stato di salute delle Città Metropolitane del Mezzogiorno, in raffronto a quelle del Centro-Nord, può essere offerto attraverso una rapida analisi dei principali indicatori demografici e, sotto il profilo economico, con l'analisi dei valori assoluti e degli andamenti del valore aggiunto.

Il dato demografico, in particolare, resta sempre un riferimento essenziale quale indicatore di funzionamento di una città o di un territorio: gli spostamenti delle per-

TAB. 1. *Andamento della popolazione residente nelle Città Metropolitane (numeri indici: 2002 = 100)*

Città Metropolitane	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Torino	100,0	101,7	103,6	104,1	106,1	105,8	105,4	105,2
Genova	100,0	98,9	97,4	97,1	99,0	98,3	97,4	96,9
Milano	100,0	101,4	103,5	104,8	106,8	107,5	107,9	108,2
Venezia	100,0	101,9	104,5	104,7	106,0	106,0	105,7	105,5
Bologna	100,0	102,9	106,7	108,3	109,4	109,8	109,9	110,3
Firenze	100,0	101,6	104,1	105,7	107,8	108,4	108,5	108,6
Roma Capitale	100,0	103,2	107,8	109,1	116,6	117,2	117,2	117,5
Napoli	100,0	99,9	99,8	99,9	102,2	101,9	101,8	101,6
Bari	100,0	101,3	102,3	102,3	103,6	104,0	103,7	103,4
Reggio Calabria	100,0	98,3	97,8	97,7	99,4	99,1	98,7	98,3
Palermo	100,0	99,9	100,5	100,6	103,2	103,3	102,9	102,6
Messina	100,0	98,6	98,2	98,0	98,0	97,5	96,8	96,2
Catania	100,0	101,2	102,2	102,1	105,8	105,9	105,8	105,6
Cagliari	100,0	100,9	101,3	101,5	103,3	103,5	103,4	103,2
Totale CM Italia	100,0	101,2	103,0	103,6	106,6	106,7	106,6	106,6
Totale CM Centro-Nord	100,0	102,0	104,7	105,7	109,3	109,6	109,5	109,7
Totale CM Mezzogiorno	100,0	100,1	100,4	100,4	102,6	102,5	102,2	102,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

sone e delle famiglie conseguono a valutazioni concrete sulle opportunità di lavoro e sulle condizioni di vita. Per quanto riguarda la natalità, esauritasi una storica propensione a fare figli che aveva caratterizzato il Mezzogiorno nel corso del Novecento, analogamente le scelte sono condizionate dalla valutazione delle possibilità di lavoro, dei servizi di sostegno alla maternità.

La somma dei comportamenti si riflette negli andamenti demografici, sia in termini di saldi assoluti, sia in termini di saldi migratori, restituendo indicatori che testimoniano della maggiore o minore efficienza e attrattività dei sistemi urbani.

Restringendo l'analisi delle popolazione residente nelle Città Metropolitane al periodo 2002-2017, cerchiamo di comprendere se e con che differenze, le Città Metropolitane hanno esercitato un potere attrattivo sulla popolazione.

Prendendo come anno di base il 2012, abbiamo nell'intero periodo considerato 2002-2017 alcune chiare evidenze (Tab. 1). La popolazione metropolitana italiana è sensibilmente aumentata, arrivando all'indice massimo di 106,6 nel 2017. Ma tale indicatore rappresenta il valore medio, frutto di un andamento divergente tra Città Metropolitane del Centro-Nord e Città Metropolitane del Mezzogiorno. Le prime, fanno infatti registrare un indice molto elevato, 109,7, mentre le seconde, con l'indice 2017 pari a 102,0, non si sono discostate in modo rilevante dai valori del 2002.

L'andamento divergente è confermato dal progressivo calo della quota di popolazione metropolitana del Mezzogiorno rispetto alla popolazione metropolitana nazionale: dal 40,2% del 2012, essa cala costantemente fino ad attestarsi al 38,5%.

Analizzando gli andamenti demografici delle singole Città Metropolitane emerge che in soli tre casi si ha addirittura un arretramento della popolazione rispetto al 2002: la *performance* demografica più negativa è a Messina (indice 96,2), segue Genova con 96,6 – unica Città Metropolitana del Centro-Nord in calo per numero di residenti – quindi Reggio Calabria con 98,3.

TAB. 2. *Popolazione residente nelle Città Metropolitane (a) (valori assoluti, in migliaia, s.d.i.)*

Città Metropolitane	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Torino	2.165	2.201	2.243	2.255	2.298	2.292	2.282	2.278
Genova	877	867	854	851	868	862	854	850
Milano	2.973	3.015	3.077	3.117	3.176	3.197	3.209	3.218
Venezia	810	825	846	848	858	858	856	854
Bologna	915	941	976	991	1.001	1.004	1.006	1.009
Firenze	934	949	972	987	1.007	1.012	1.013	1.014
Roma Capitale	3.705	3.824	3.995	4.040	4.321	4.342	4.340	4.354
Napoli	3.059	3.057	3.053	3.055	3.127	3.118	3.114	3.107
Bari	1.218	1.234	1.247	1.246	1.262	1.266	1.264	1.260
Reggio Calabria	563	554	551	550	560	558	556	554
Palermo	1.236	1.235	1.243	1.244	1.276	1.277	1.271	1.268
Messina	662	652	649	648	648	645	641	637
Catania	1.055	1.067	1.078	1.077	1.116	1.117	1.116	1.113
Cagliari	543	548	550	551	561	562	561	560
Totale CM Italia	20.714	20.971	21.335	21.461	22.079	22.111	22.083	22.077
Totale CM Centro-Nord	12.379	12.624	12.964	13.089	13.530	13.567	13.560	13.578
Totale CM Mezzogiorno	8.335	8.347	8.371	8.372	8.550	8.543	8.522	8.500
% CM Mezzogiorno su totale nazionale	40,2	39,8	39,2	39,0	38,7	38,6	38,6	38,5

(a) Popolazione residente al 1° gennaio.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

All'estremo opposto abbiamo gli andamenti demografici positivi della Città Metropolitana di Roma, con 117,5, seguita da Bologna con 110,3, Milano con 109,2, tutte al disopra dell'indice medio nazionale della popolazione dell'insieme delle Città Metropolitane (106,6).

Interessante il parallelo tra Torino e Milano: sostanzialmente appaiate fino al 2013-2014, dal 2015 segnano una divergenza relativa, con Torino Metropolitana che perde piccole quote di popolazione e Milano che, al contrario, si fa più attrattiva. La variazione dell'indicatore sembra infatti corrispondere all'intensità dell'intervento nazionale: Torino decelera con l'allontanarsi nel tempo dei grandi interventi seguiti alle olimpiadi e al programma per Torino internazionale; Milano accelera con l'EXPO 2015, fortemente voluto e sostenuto dal Governo nazionale.

Difficile riscontrare interventi di ampiezza e intensità paragonabile nelle Città Metropolitane del Mezzogiorno, che infatti mostrano andamenti mediamente più costanti, pur con qualche oscillazione. Le due Città Metropolitane di media dimensione per cui il *Rapporto SVIMEZ* aveva in passato registrato *performance* positive in diversi campi e attribuito buone potenzialità, Cagliari e Bari⁸, dal 2016 mostrano un lieve decremento demografico. L'indicatore di Bari, pari a 104,0 nel 2015 scende per due anni consecutivi attestandosi a 103,4; in lieve flessione anche Cagliari che da 103,5 scende a 103,2.

Il valore massimo dell'indicatore, al Sud, si registra a Catania, con 105,6, in calo, però, rispetto al dato del 2015, pari a 105,8, in virtù di un saldo migratorio negativo che si accentua nell'ultimo biennio, facendo registrare nel 2016 un signi-

⁸ Vedi il Cap. XVIII - *Le aree urbane per lo sviluppo del Mezzogiorno* del *Rapporto SVIMEZ 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 717-727.

TAB. 3. *Saldo migratorio totale nelle Città Metropolitane (per 1.000 abitanti)*

Città Metropolitane	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016
Torino	3,1	13,7	7,1	21,4	-0,4	-0,3	1,5
Milano	-2,6	-0,6	13,2	32,4	6,5	4,8	3,8
Venezia	3,0	9,2	4,1	14,2	3,3	0,6	1,6
Genova	0,9	0,7	3,6	26,3	-0,6	-1,4	2,5
Bologna	6,7	12,1	17,9	13,2	6,0	5,7	6,8
Firenze	3,8	7,4	18,2	22,5	7,6	5,5	4,5
Roma Capitale	2,4	11,3	11,2	67,2	5,2	0,9	4,2
Napoli	-5,1	-3,3	-0,7	22,2	-3,7	-1,3	-2,7
Bari	-0,7	0,9	-0,8	12,4	3,9	-0,9	-2,1
Reggio Calabria	-5,2	4,3	0,1	17,7	-1,8	-2,0	-1,9
Palermo	-3,3	0,6	0,8	25,5	0,7	-3,1	-1,5
Messina	-3,0	2,0	1,1	3,5	-1,5	-2,7	-2,6
Catania	-2,4	2,6	-1,1	34,8	0,3	-1,0	-1,8
Cagliari	0,0	1,6	2,6	18,6	3,2	1,1	0,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

TAB. 4. *Saldo migratorio totale nelle Città Metropolitane (valori assoluti)*

Città Metropolitane	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016
Torino	6.679	30.269	11.338	43.197	-6.198	-9.522	-4.340
Milano	-7.582	-1.660	39.640	101.097	20.645	11.684	9.692
Venezia	2.441	7.623	1.708	9.858	357	-2.502	-1.421
Genova	824	569	-2.656	16.763	-5.871	-8.076	-4.028
Bologna	6.138	11.426	14.628	10.489	3.153	1.508	3.379
Firenze	3.554	7.068	15.122	19.898	4.928	1.168	1.075
Roma Capitale	9.063	43.287	44.563	281.431	20.802	-1.572	13.264
Napoli	-15.652	-10.128	2.092	72.051	-9.241	-4.251	-6.892
Bari	-861	1.130	-445	15.667	4.415	-2.559	-3.678
Reggio Calabria	-2.912	2.363	-509	9.436	-1.766	-2.157	-1.975
Palermo	-4.028	684	1.078	31.960	927	-5.119	-3.189
Messina	-1.965	1.304	-1.258	309	-3.075	-4.621	-4.022
Catania	-2.491	2.791	-932	38.591	1.213	-1.382	-2.232
Cagliari	4	855	1.184	9.750	1.098	-636	-916

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

ficativo -2.232 unità (Tab. 4). A Napoli, il saldo migratorio fa registrare una tendenziale emorragia: -9.241 nel 2014, -4.251 nel 2015, -6.892 nel 2016. Roma e Milano, con, rispettivamente, +13.264 e +9.692 nel 2016, veleggiano ben lontane.

Le verifiche degli andamenti demografici, attraverso alcuni indicatori classici, mostra dunque gli effetti delle valutazioni complessive delle famiglie e dei lavoratori, che tendono a spostarsi dove la qualità della vita è più elevata e vi sono più opportunità di lavoro.

Dal saldo naturale, provengono ormai contributi minimi, se non negativi, al saldo totale della popolazione (Tab. 5).

Il fatto che le Città Metropolitane del Mezzogiorno mostrino andamenti non positivi o comunque divergenti rispetto alle omologhe aree del Centro-Nord appare in tutta la sua evidenza. Con ogni probabilità, viste le difficoltà dei sistemi metropolitani del Mezzogiorno, il saldo migratorio sarebbe stato ancora più negativo, se la crisi non avesse in parte colpito anche i sistemi urbani dell'altra metà dell'Italia. In molti casi, infatti, la crisi dell'economia manifatturiera centro-settentrionale ha sco-

TAB. 5. Città Metropolitane. Crescita naturale (per 1.000 abitanti)

Città Metropolitane	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016
Torino	-1,4	-0,8	-2,0	-2,4	-2,3	-3,8	-3,4
Milano	0,2	1,3	-0,2	-0,1	0,0	-1,2	-0,8
Venezia	-1,1	-0,6	-2,0	-2,6	-2,8	-3,5	-3,3
Genova	-6,6	-5,9	-6,7	-6,8	-6,2	-8,0	-7,2
Bologna	-2,8	-2,2	-3,0	-2,6	-2,8	-4,2	-3,5
Firenze	-2,9	-2,3	-2,7	-2,6	-2,7	-4,4	-3,5
Roma Capitale	0,4	0,9	-0,1	0,1	-0,4	-1,3	-1,2
Napoli	4,7	3,6	1,4	1,1	0,7	0,0	0,5
Bari	2,5	1,3	0,4	0,1	-0,4	-1,2	-0,8
Reggio Calabria	0,3	0,4	-1,1	-0,7	-1,4	-1,9	-1,6
Palermo	2,0	1,2	0,0	-0,1	0,0	-0,9	-1,0
Messina	-1,8	-2,1	-3,1	-3,0	-3,3	-4,5	-3,7
Catania	2,3	1,4	0,2	0,4	0,8	-0,2	-0,2
Cagliari	0,8	0,6	-0,4	-1,1	-1,2	-2,2	-2,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

raggiato chi voleva partire dalle città meridionali di origine o ha indotto al rientro chi era già partito. Perdendo il lavoro, infatti, vuoi per contenere i costi, vuoi per riavvicinarsi alle proprie radici e alla propria famiglia, molti lavoratori meridionali hanno preferito rientrare da dove erano partiti, per appoggiarsi alla rete di protezione garantita dal sistema familiare e approfittare di un costo della vita mediamente meno alto nelle città del Mezzogiorno.

Esaminati alcuni indicatori demografici di base, una breve analisi del valore aggiunto consentirà ora di misurare le *performance* economiche delle Città Metropolitane, evidenziando i loro andamenti prima e dopo la crisi del 2007, e rendendo possibile un confronto aggregato tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Gli ultimi dati disponibili sono riferiti al 2014, pertanto l'analisi non potrà tenere conto dei lievi segni di ripresa dell'ultimo biennio, ma ci consentirà di descrivere ciò che è avvenuto negli anni precedenti.

Come prima notazione, si può registrare, nonostante la crisi, un aumento complessivo del 2,7% nel periodo 2001-2014 del valore aggiunto realizzato all'interno dell'insieme Città Metropolitane (Tab. 6). L'aumento medio nell'intero periodo va però scomposto in due fasi ben distinte: nel periodo 2001-2007 si realizza infatti una forte crescita, pari al 7,9%, mentre tra il 2008 e il 2014 si registra una significativa diminuzione, pari al -4,8%.

Analizzando i dati per ripartizioni geografiche si evidenziano però notevoli differenze: le Città Metropolitane del Centro-Nord, che già crescevano in termini di valore aggiunto in modo molto più rapido delle CM del Mezzogiorno, hanno rallentato molto meno durante il periodo della crisi. Se il valore aggiunto del Centro-Nord metropolitano era cresciuto tra il 2001 e il 2007 del 9,1%, a fronte del 4,4% della CM del Mezzogiorno, con la crisi l'andamento divergente si fa ben più grave: il Centro-Nord arretra del 2,9%, ma il Mezzogiorno metropolitano sprofonda, facendo registrare una caduta del 10,5%.

Considerando l'intero periodo analizzato, 2001-2014, abbiamo che le Città Metropolitane del Centro-Nord hanno comunque aumentato significativamente, nono-

TAB. 6. *Città Metropolitane. La dinamica del valore aggiunto del totale economia (miliardi di euro, s.d.i.) (a)*

Città Metropolitane	2000	2001	2007	2012	2013	2014	Variazioni % cumulate		
							2001-2007	2008-2014	2001-2014
Torino	62,0	62,0	64,3	59,1	59,5	58,6	3,6	-8,7	-5,4
Genova	25,5	26,2	26,4	24,0	23,5	24,1	3,7	-8,8	-5,4
Milano	116,0	119,5	128,3	137,3	134,3	136,6	10,6	6,5	17,8
Venezia	22,0	21,9	24,0	21,8	21,7	21,8	9,2	-9,2	-0,9
Bologna	31,5	31,2	32,8	32,6	32,5	32,9	4,2	0,1	4,3
Firenze	30,6	30,8	31,2	30,4	29,9	30,7	1,8	-1,6	0,2
Roma Capitale	122,8	127,2	140,8	132,6	130,3	130,2	14,7	-7,6	6,0
Napoli	52,8	54,2	54,9	48,9	47,2	47,9	3,9	-12,9	-9,4
Bari	23,7	24,1	23,8	22,3	21,7	21,6	0,4	-9,3	-9,0
Reggio Calabria	8,5	8,6	8,8	8,5	8,4	8,3	3,9	-5,4	-1,7
Palermo	18,8	20,4	21,5	20,0	19,8	19,5	14,3	-9,3	3,6
Messina	11,4	11,8	11,5	9,9	9,7	9,7	0,6	-15,0	-14,5
Catania	18,1	18,2	18,8	17,0	16,8	16,9	3,4	-9,8	-6,7
Cagliari	11,1	11,3	11,6	11,7	11,3	11,1	4,0	-4,6	-0,7
Totale CM Italia	554,7	567,6	598,4	576,2	566,6	569,7	7,9	-4,8	2,7
Totale CM Centro-Nord	410,3	419,0	447,7	437,8	431,8	434,8	9,1	-2,9	6,0
Totale CM Mezzogiorno	144,4	148,6	150,7	138,4	134,8	134,9	4,4	-10,5	-6,6

(a) Valori concatenati con anno di riferimento 2010, stimati deflazionando i valori a correnti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

stante il passaggio della curva più bassa della crisi, la quota del valore aggiunto, facendo registrare un significativo +6,0%, mentre le Città Metropolitane del Mezzogiorno fanno registrare un calo del 6,6%.

Per quanto riguarda le singole Città Metropolitane, registriamo nel periodo 2001-2014 il picco di Milano, che nonostante l'attraversamento della crisi, durante la quale cresce comunque del 6,5%, arriva a conseguire un aumento del valore aggiunto di eccezionale dimensione, non lontano da un quinto della dotazione iniziale (+17,8%). All'estremo opposto abbiamo Messina, il cui valore aggiunto 2001-2014 scende del 14,5%, seguita da Napoli, con il -9,4% e Bari con il -9,0%.

L'impatto della crisi sulle Città Metropolitane del Mezzogiorno tra il 2008 e il 2014 è, complessivamente, molto forte: Messina, con il -15,0%, Napoli con il -12,9%, Catania con il -9,8% e Bari e Palermo con il -9,3%, fanno registrare gli andamenti più negativi.

Il dato di Napoli, è particolarmente rilevante considerato che il suo territorio esteso sviluppa una parte considerevole – oltre il 36,4 % nel 2001, con 54,2 miliardi su un totale di 148,6 – del valore aggiunto prodotto dall'insieme delle Città Metropolitane di tutto il Mezzogiorno. Il rilevamento del 2014, il più recente attualmente disponibile, mostra un lieve calo del peso del valore aggiunto di Napoli nel contesto dell'insieme delle Città Metropolitane del Mezzogiorno: la più grande area metropolitana del Mezzogiorno, una delle tre più grandi del Paese, si attesta al 35,5% nel 2014, contro il 36,4% del 2001. Una diminuzione relativa, si potrebbe dire, di per sé non preoccupante, ma in termini assoluti l'area napoletana dal 2001 al 2014 perde ben 6,3 miliardi di euro di valore aggiunto! Anche Bari, la seconda Città Metropolitana meridionale per produzione di valore aggiunto, nello stesso periodo perde 3,5 miliardi di euro.

Negli stessi anni l'area di Milano aumenta il proprio valore aggiunto di 17,1 miliardi, passando dai 119,5 del 2001 ai 136,6 del 2014; un valore che impressiona favorevolmente per la capacità di competere di Milano ma che mette in luce un dato assolutamente preoccupante e mai registrato prima: la sola Città Metropolitana di Milano nel 2014 registra un valore aggiunto annuale superiore a quello della somma di tutte le Città Metropolitane del Mezzogiorno. Nella prospettiva della convergenza del Mezzogiorno avviene, infatti, un fatto nuovo: che le 7 Città Metropolitane del Mezzogiorno, Napoli, Bari, Cagliari, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Messina, tutte insieme, realizzano, con 134,9 miliardi di euro, un valore aggiunto complessivo inferiore a quello della sola Città Metropolitana di Milano e di poco inferiore a quello di Roma, pari a 130,2 miliardi nel 2014.

5. LA SFIDA DELLO SVILUPPO METROPOLITANO E DELLA RIDUZIONE DEL DUALISMO URBANO È ANCORA APERTA

Difficile, dunque, guardando i dati, non concludere che la dinamica metropolitana mostra in Italia un preoccupante andamento divergente tra Centro-Nord e Mezzogiorno, un problema del quale il Governo nazionale dovrà occuparsi con continuità, con maggiore coordinamento e integrazione tra i programmi e con interventi specifici di intensità crescente.

Con dieci anni di ricerche la SVIMEZ ha proposto, dal 2007⁹ ad oggi i suoi contributi e le sue proposte e non può che registrare come positivo – seppure ancora lontano da quei caratteri di intensità, coordinamento, programmazione finanziaria e predisposizione organizzativa necessari alla complessità e difficoltà della sfida – il cammino intrapreso nella direzione di rafforzare la dimensione metropolitana e, più in generale, di strutturare in una forma più adeguata una vera politica urbana nazionale.

Positiva è l'attenzione al ruolo delle città medie testimoniata dal *Piano Periferie*, ruolo che la stessa SVIMEZ a più riprese aveva segnalato come uno degli aspetti – l'altro essendo la crisi delle grandi conurbazioni metropolitane meridionali, e di Napoli in particolare – su cui si deve concentrare una strategia nazionale per lo sviluppo complessivo e la convergenza dei sistemi urbani del Paese.

Positiva è l'attenzione alla dimensione metropolitana, testimoniata dal programma *PON Metro*, dal ruolo riservato alle Città Metropolitane nello stesso *Piano Periferie*, dall'avvio dei *Masterplan* per le Città Metropolitane e per Taranto.

Positiva è l'assunzione di un ruolo di maggiore responsabilizzazione reciproca tra Governo centrale e Città, riscontrabile nel carattere «pattizio» dei *Masterplan* e

⁹ L'avvio dell'ultimo decennio di studi fu segnato dall'organizzazione del Seminario SVIMEZ *Scelte strategiche e priorità operative per lo sviluppo di Napoli e delle grandi aree urbane del Mezzogiorno*, svoltosi a Napoli il 16 aprile 2007 e realizzato grazie alla collaborazione con l'Unione Industriali della Città.

nel rafforzamento dei poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni decentrate.

I tempi dovrebbero però essere ormai maturi per un salto di qualità, che passi attraverso:

- 1) l'adozione di una più organica e incisiva Strategia Urbana Nazionale;
- 2) un'azione coordinata e modulata sulle specifiche realtà del Mezzogiorno, che sappia, da un lato, valorizzare il ruolo delle Città medie, dall'altro prevenire i rischi di implosione e degenerazione economica, sociale ed ambientale dei grandi agglomerati metropolitani;
- 3) l'adozione di un programma speciale di interventi per Napoli, che sostenga la sfida tra sviluppo e sottosviluppo, tra convergenza e divergenza, tra coesione e disgregazione, della più grande area urbana del Mezzogiorno;
- 4) il rafforzamento dell'autonomia finanziaria, superando l'attuale incertezza di equilibrio di bilancio conseguente alla sostanziale assenza di entrate proprie, e, più in generale, del ruolo e delle strutture organizzative delle Città Metropolitane, sia nei confronti delle dinamiche localistiche dei singoli comuni, sia rispetto al rischio di autoreferenzialità del Comune Capoluogo, sia rispetto alle spinte autoconservative e autoreferenziali degli apparati regionali;
- 5) il rafforzamento della capacità di valutazione delle strategie e dei programmi per lo sviluppo urbano e metropolitano del Mezzogiorno, al fine di analizzarne e verificarne la ricaduta e gli impatti rispetto agli obiettivi dello sviluppo economico e della sostenibilità sociale e ambientale.

La SVIMEZ, in coerenza con la sua tradizione e la sua missione istitutiva, e grazie a un patrimonio di ricerca sui temi urbani e metropolitani che si è costantemente impegnata a rinnovare e attualizzare nel corso dell'ultimo decennio, non farà mancare il suo contributo alla auspicabile definizione e messa in atto delle azioni strategiche appena richiamate, nel quadro della finalità generale del sostegno allo sviluppo e alla coesione del Paese.

APPENDICE 1

Le misure di intervento per il Mezzogiorno
adottate nel periodo settembre 2016-settembre 2017

APPENDICE 1

Le misure di intervento per il Mezzogiorno adottate nel periodo settembre 2016-settembre 2017

Sommario: 1. Il Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno. - 2. L'azione politica per lo sviluppo del Mezzogiorno: i Patti territoriali con le Regioni e le Città Metropolitane del Sud. - 3. Le misure di intervento per il Mezzogiorno. - 3.1. Il «decreto Mezzogiorno». - 3.2. Il «decreto crescita». - 3.3. La direttiva ministeriale in merito all'attuazione della «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente» per l'Italia.

Nel periodo considerato (settembre 2016-settembre 2017), l'azione politica per lo sviluppo del Mezzogiorno, svolta dal Governo Renzi (in carica fino al 12 dicembre 2016), e successivamente dal Governo Gentiloni, è stata caratterizzata da una rinnovata attenzione per la «questione meridionale», culminata innanzitutto nell'istituzione di un Ministro *ad hoc*, e caratterizzata, inoltre, da una doppia tipologia di interventi.

Tali interventi, in primo luogo, hanno consentito il completamento della sottoscrizione dei Patti per il Sud¹.

In secondo luogo, hanno determinato il varo di importanti misure per lo sviluppo e la crescita del Mezzogiorno.

Segue una rassegna dettagliata delle misure richiamate.

1. IL MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE E IL MEZZOGIORNO

Con il Governo Gentiloni, il Mezzogiorno è tornato formalmente ad avere un Ministro ad esso dedicato. Nel precedente Governo Renzi, il prof. Claudio De Vin-

¹ Va segnalato che, in analogia agli accordi che il Governo ha stipulato con le Regioni e le Città Metropolitane del Mezzogiorno, anche le Amministrazioni del Centro-Nord hanno richiesto e concertato la sottoscrizione di Patti che identificano le priorità e gli interventi strategici dei singoli territori. Il Governo ha sottoscritto, finora, altri 6 Patti territoriali per il Centro-Nord, uno per ognuna delle 2 Regioni (Lazio, Lombardia) e uno per ognuna delle 4 Città Metropolitane (Firenze, Genova, Milano, Venezia).

centi aveva rivestito la carica di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega alle Politiche di Coesione Territoriale e allo Sport. Nel Governo Gentiloni, lo stesso De Vincenti ha assunto la carica di Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno.

2. L'AZIONE POLITICA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO: I PATTI TERRITORIALI CON LE REGIONI E LE CITTÀ METROPOLITANE DEL SUD

Con riferimento al primo punto, il Governo si è infatti attivato per sottoscrivere 16 Patti per il Sud: uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna), uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari), ai quali si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto. I Patti declinano concretamente gli interventi che costituiscono l'asse portante del «*Masterplan per il Mezzogiorno*». Tale attività, delineata nel richiamato «*Masterplan per il Mezzogiorno*», le cui Linee-guida erano state definite nel novembre 2015, è iniziata ad aprile 2016 e si è conclusa a novembre 2016, con la stipula del Patto per Cagliari.

Con la delibera n. 26 del 10 agosto 2016 (*G.U.* 15 novembre 2016, n. 267), il CIPE ha formalmente assegnato le risorse ai Patti per il Sud (per complessivi 13,4 miliardi di euro per il periodo 2016-2023)². Con la delibera n. 25 del 10 agosto 2016 (*G.U.* 14 novembre 2016, n. 266), il CIPE, nell'effettuare la ripartizione per aree tematiche delle residuali risorse assegnate al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020, ha altresì effettuato l'assegnazione di 15,2 miliardi di euro ai Piani operativi delle singole aree tematiche, destinando 11,5 miliardi di euro alle infrastrutture, 1,5 miliardi di euro all'ambiente, 1,4 miliardi di euro allo sviluppo economico e produttivo, e 400 milioni di euro all'agricoltura.

Per quanto riguarda le risorse del FSC, va segnalato che la legge di bilancio per il 2017 (legge 11 dicembre 2017, n. 232, in *Supplemento ordinario*, n. 57 alla *G.U.* 21 dicembre 2016, n. 297)³ ha disposto una riprogrammazione delle risorse del Fondo autorizzate per gli interventi nel ciclo di programmazione 2014-2020, attraverso una riduzione di 2.450 milioni di euro relative alla annualità 2020 e successive, che vengono anticipate per 650 milioni di euro al 2017, per 800 milioni di euro al 2018, e per 1 miliardo di euro al 2019. Contestualmente, la legge di bilancio 2017 ha disposto un rifinanziamento di circa 11 miliardi di euro per il 2020 e le annualità successive.

² Si ricorda per completezza che, con la delibera n. 56 del 1° dicembre 2016 (*G.U.* 4 aprile 2017, n. 79), il CIPE ha assegnato 723,5 milioni di euro al Patto per il Lazio; 718,7 milioni di euro al Patto per la Lombardia; nonché 110 milioni di euro a ciascun Patto sottoscritto con le città di Milano, Venezia, Firenze e Genova.

³ Va ricordato che, a decorrere dalla richiamata legge di bilancio 2017, vengono ad essere ricompresi, in un unico testo di legge, entrambi i previgenti disegni di Legge di Stabilità – prima denominata legge finanziaria – e di bilancio.

Si tratta, in sostanza, dell'iscrizione a bilancio della quota del 20% delle risorse autorizzate per il ciclo di programmazione 2014-2020 dalla Legge di Stabilità 2014 (legge 147/2013), che era stata tenuta in sospeso dall'art. 1, comma 6, della richiamata Legge di Stabilità 2014: la norma – stabilendo che il complesso delle risorse fosse destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80% nelle aree del Mezzogiorno e 20% nelle aree del Centro-Nord – aveva disposto il finanziamento del FSC per il ciclo 2014-2020, nella misura di 54,8 miliardi di euro, disponendone l'immediata iscrizione in bilancio di 43,8 miliardi di euro, e rinviando quella del restante 20% (10.962 milioni di euro) alla metà del ciclo considerato.

3. LE MISURE DI INTERVENTO PER IL MEZZOGIORNO

Con riferimento al secondo punto enucleato, va ricordato che, facendo seguito ai predetti interventi di carattere contabile e amministrativo, che hanno consentito di avere la certezza finanziaria delle risorse disponibili destinate per gli interventi nel Mezzogiorno a valere sul FSC, il Governo Gentiloni è intervenuto con due provvedimenti d'urgenza, allo scopo di introdurre nuovi strumenti, nonché di superare talune problematiche sorte nel corso dell'attuazione di precedenti strumenti di intervento, che avevano finito con il minare l'efficacia degli stessi.

Segue una sintetica rassegna delle misure per il Sud contenute nei testi coordinati con le rispettive leggi di conversione dei decreti-legge richiamati – cosiddetti «decreto Mezzogiorno» e «decreto crescita» – nonché una breve illustrazione della direttiva ministeriale dello scorso luglio, riguardante la «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente».

3.1. Il «decreto Mezzogiorno»

Un primo intervento si è avuto con il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18 (il cui testo coordinato con la legge di conversione è pubblicato in *G.U.* 28 febbraio 2017, n. 49).

Si è trattato di un provvedimento riguardante singole aree territoriali del Mezzogiorno, con particolare riferimento agli aspetti ambientali, quali l'ILVA di Taranto (artt.1-2), l'area del comprensorio di Bagnoli-Coroglio (art. 3), quella di Statte (Taranto) (art. 3-*bis*), la località Burgesi del comune di Ugento (Lecce) (art. 3-*ter*).

Il provvedimento disciplina inoltre interventi in materia di sicurezza del territorio e contrasto alla criminalità, connessi a particolari esigenze in alcune aree del Mezzogiorno (art. 3-*quinquies*).

Disposizioni in materia di lavoro, politiche sociali e istruzione sono contenute al Capo II, che reca anche misure con specifico riferimento al Mezzogiorno. Trattasi, in particolare, della diffusione della logistica digitale (art. 4-*bis*), della riquali-

ficazione e dell'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica (art. 5-*bis*), di misure a favore della Scuola europea di Brindisi (art. 6).

Una disposizione di grande rilievo è contenuta all'art. 7-*bis* (Principi per il riequilibrio territoriale). Tale norma è stata già ampiamente commentata nel testo delle *Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2017* presentate lo scorso luglio⁴; in merito ad essa, la SVIMEZ ha anche elaborato, il 30 marzo scorso, una Nota di ricerca⁵, consultabile sul sito internet dell'Associazione.

L'art. 7-*bis* richiamato dispone in particolare che le Amministrazioni centrali dello Stato destinano, a decorrere dalla legge di bilancio per il 2018, una quota della loro spesa ordinaria di conto capitale alle Regioni del Mezzogiorno, secondo quanto definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato il 7 agosto 2017 (*G.U.* 18 ottobre 2017, n. 244). L'ammontare della quota dovrà essere proporzionale alla popolazione di riferimento, o conforme ad altro criterio relativo a specifiche criticità individuate da una apposita direttiva. Il DPCM indica altresì le modalità di monitoraggio sull'adempimento da parte delle Amministrazioni. A seguito dell'avvio della fase attuativa della norma, è prevista una specifica Relazione al Parlamento, che il Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno è tenuto a presentare annualmente alle Camere, relativa all'attuazione di quanto previsto al comma 2 dell'articolo qui in esame, con l'indicazione delle idonee misure correttive eventualmente necessarie.

Il «decreto Mezzogiorno» convertito in legge reca altresì misure di accelerazione e semplificazione organizzativa per l'attuazione delle politiche di coesione, finalizzate a rafforzare l'attuazione della programmazione 2014-2020 e a sostenere la crescita economica, attraverso la stipula di apposite convenzioni da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale (art. 7-*ter*).

Contiene, anche, specifiche disposizioni correttive del credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali previsto dall'art. 1, comma 98, della legge 208/2015 (art. 7-*quater*).

Istituisce, infine, il Programma «Magna Grecia - Matera verso il Mediterraneo» e per lo sviluppo del Polo museale pugliese (art. 7-*sexies*), con la finalità, tra l'altro, di finanziare specifici progetti che valorizzino il ruolo di Matera quale città porta verso il Mediterraneo e siano connessi al riconoscimento di Matera «Capitale europea della cultura per il 2019».

⁴ Si cfr. SVIMEZ, *Anticipazioni dei principali andamenti economici e sociali dal «Rapporto SVIMEZ 2017 sull'economia del Mezzogiorno»*, Conferenza stampa, Roma, 28 luglio 2017, p. 49.

⁵ Tale Nota, consultabile sul sito internet www.svimez.it e messa a punto dal Presidente della SVIMEZ Adriano Giannola e dal Ricercatore Stefano Prezioso, grazie anche all'utilizzo del modello econometrico, ha evidenziato gli effetti dell'impatto della clausola del 34%, che, in base all'ultimo censimento ISTAT, corrisponde alla quota di abitanti delle otto Regioni meridionali. Attraverso la Nota, la SVIMEZ ha inteso dimostrare che, se negli ultimi sei anni, dal 2009 al 2015, fosse stata attivata per tutta la P.A. la norma contenuta nel «decreto Mezzogiorno» – in base alla quale, a partire dal 2018, una quota della spesa ordinaria in conto capitale delle amministrazioni centrali proporzionale alla popolazione sarà destinata alle Regioni meridionali – il PIL del Sud avrebbe praticamente dimezzato la perdita accusata (-5,4% invece che -10,7%), e l'occupazione sarebbe diminuita non di mezzo milione ma di circa 200 mila unità.

3.2. Il «decreto crescita»

Un secondo filone di intervento legislativo si è recentemente avuto con il decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123 (*G.U.* 12 agosto 2017, n. 188). Il decreto convertito in legge, in particolare, prevede una variegata e complessa gamma di disposizioni, che sono sinteticamente elencate di seguito. Si tratta di una serie di disposizioni volte alla crescita economica nel Mezzogiorno, attraverso nuovi strumenti di intervento.

Il Capo I, inerente misure di sostegno alla nascita e alla crescita delle imprese nel Mezzogiorno (artt. 1-3 *ter*), prevede in particolare la misura denominata «Resto al Sud», contenuta all'art. 1: essa ha lo scopo di promuovere la costituzione di nuove imprese nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da parte di giovani imprenditori (18-35 anni); a tal fine, vengono stanziati 1.250 milioni di euro, per il periodo 2017-2025.

L'art. 2 reca, invece, misure e interventi finanziari a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e di promozione delle filiere del Mezzogiorno.

Disposizioni in tema di agricoltura per interventi urgenti a favore del settore olivicolo-oleario sono altresì contenute all'art. 2-*bis* (Interventi urgenti a favore della ricerca per contrastare la diffusione del coleottero *Xylosandrus compactus*) e all'art. 3, istitutivo, in via sperimentale, nelle Regioni del Mezzogiorno, di una «banca-dati» delle terre abbandonate o incolte e recante misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati.

Con l'art. 3-*bis* si interviene in materia di ricerca industriale, attraverso i *Cluster* tecnologici nazionali (CTN), allo scopo di accelerare e qualificare la programmazione nel campo della ricerca e innovazione a favore delle aree del Mezzogiorno.

L'art. 3-*ter* prevede interventi in materia di integrazione salariale straordinaria, per imprese operanti in aree di crisi industriale complessa.

Il Capo II, dedicato alle Zone Economiche Speciali-ZES (artt. 4-5), istituisce e regola le Zone Economiche Speciali-ZES, concentrate nelle aree portuali e nelle aree ad esse economicamente collegate, nelle Regioni in ritardo di sviluppo e in transizione, definite secondo i criteri UE (che corrispondono alle nostre Regioni meridionali).

Il Capo III, intitolato «Semplificazioni» (artt. 6-9 *quinquies*), semplifica e accelera le procedure per realizzare e valorizzare gli interventi dei Patti per lo sviluppo (altro modo di definire i Patti per il Sud), nelle Regioni del Mezzogiorno (art. 6); prevede misure per agevolare le intese concluse in ambito regionale a favore degli investimenti (nel quadro delle misure per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, *ex* art. 81, comma 6, Cost.) (art. 6-*bis*); disciplina interventi per il completamento delle infrastrutture (art. 6-*ter*); valorizza i Contratti Istituzionali di Sviluppo-CIS (art. 7).

Seguono norme riguardanti semplificazione in materia di amministrazione straordinaria e in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (art. 8), e relative a contabilità speciali in materia di protezione civile trasferite alle Regioni (art. 9-*ter*); disposizioni urgenti in materia ambientale, quali quelle in tema di classifi-

cazione dei rifiuti (art. 9), di utilizzo di borse di plastica (art. 9-*bis*), di contrasto del fenomeno degli incendi boschivi (art. 9-*sexies*); infine, disposizioni concernenti i servizi di trasporto pubblico locale (art. 9-*quater*).

Al Capo IV sono disciplinati ulteriori interventi per il Mezzogiorno e per la coesione territoriale (artt. 10-16 *decies*), quali la riqualificazione e la ricollocazione di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale o settoriale nelle Regioni del Mezzogiorno e per i lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima (art. 10); i progetti speciali di prevenzione dei danni nella Regione Sardegna (art. 10-*bis*); lo sviluppo di unità produttive del Ministero della Difesa nel Mezzogiorno (art. 10-*ter*).

L'art. 11 reca interventi urgenti per il contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica nel Mezzogiorno, mentre all'art. 11-*bis* sono contenute misure urgenti per garantire lo svolgimento dell'anno scolastico 2017/2018 nelle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017.

Disposizioni di messa in sicurezza degli edifici scolastici sono inoltre presenti all'art. 11-*ter*.

Il successivo art. 11-*quater* reca interventi urgenti in materia di edilizia giudiziaria nelle Regioni del Mezzogiorno, autorizzando stanziamenti complessivi per 90 milioni di euro negli anni 2017-2019.

All'art. 12 sono previste disposizioni circa la disciplina del costo *standard* per studente universitario e in merito alla Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia, mentre l'art. 12-*bis* prevede ulteriori disposizioni per le Università.

Sono quindi contenute disposizioni in materia di risanamento ambientale da parte dell'Amministrazione straordinaria di ILVA di Taranto (art. 13) e di bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale – comprensorio Bagnoli Coroglio (art. 13-*bis*). Ad essi seguono circa una ventina di articoli, introdotti nel corso dell'esame parlamentare, concernenti materie disperate.

Per quanto riguarda specificamente il Mezzogiorno, si segnalano le disposizioni recate all'art. 15 (assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali nelle Regioni del Mezzogiorno); all'art. 15-*septies* (gestione dei contenziosi relativi al programma di risanamento e sviluppo dell'area urbana di Reggio Calabria); all'art. 16 (misure urgenti per affrontare situazioni di marginalità sociale e di particolare degrado, in particolare nelle zone dei comuni in provincia di Foggia, di Reggio Calabria e di Caserta); all'art. 16-*bis* (ripristino e messa in sicurezza della tratta autostradale dei territori di Abruzzo e Lazio danneggiati dagli eventi sismici nel 2009, 2016 e 2017, e contributi alla società concessionaria «Strada dei Parchi» S.p.A.); all'art. 16-*ter* (disciplina del sistema automatico per la detenzione dei flussi di merce in entrata nei centri storici delle Città metropolitane, con particolare riferimento al centro storico delle Città di Palermo-Capitale italiana della cultura 2018, e di Matera-Capitale europea della cultura 2019); all'art. 16-*quater* (risorse per interventi infrastrutturali sulla rete stradale di interconnessione con l'itinerario dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria); all'art. 16-*octies* (rimborso imposte per soggetti interessati da eventi sismici nel 1990 nelle province di Catania, Ragusa e Siracusa e in Molise); e

all'art. 16-*decies* (disposizioni concernenti la ripartizione delle quote aggiuntive di tonno rosso).

Naturalmente, nei singoli Capitoli del presente «Rapporto» sono contenuti approfondimenti ed analisi dettagliate in ordine alle misure dei decreti per il Mezzogiorno sopra richiamate.

3.3. *La direttiva ministeriale in merito all'attuazione della «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente» per l'Italia*

Occorre infine segnalare che il Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, con direttiva 10 maggio 2017 (*G.U.* 14 luglio 2017, n. 163), ha fissato gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione connessa con l'attuazione della «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente» (SNSI), anche attraverso il ricorso alle risorse dei Programmi operativi nazionali, nonché alle eventuali risorse regionali cofinanziate. Si ricorda che la «Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente» – il cui Documento per l'Italia è stato approvato dalla Commissione europea il 12 aprile 2016, e che la Legge di Stabilità 2015 ha disciplinato all'art. 1, comma 103, stabilendo l'utilizzo per essa dell'FSC per il ciclo di programmazione 2014-2020 e indicando, per la sua realizzazione, la necessità di un coordinamento e di una integrazione con i Piani della Strategia stessa – individua le priorità di investimento di lungo periodo, condivise con le Regioni e i principali *stakeholder*, assicurando la complementarità tra le azioni previste a livello centrale e quelle a livello territoriale, così da ridurre i rischi di duplicazione o di sovrapposizione e rafforzarne l'impatto. L'obiettivo prefissato è creare nuove catene del valore che, partendo dalla ricerca e dallo sviluppo, arrivino alla generazione di prodotti e servizi innovativi e allo sviluppo delle tecnologie abilitanti, per la realizzazione di successive generazioni di prodotti che contribuiscano a far crescere la ricchezza, migliorare la sua distribuzione e favorire la possibilità di nuovi posti di lavoro.

APPENDICE 2

Documentazione statistica

Elenco delle tabelle

1. CONTI ECONOMICI TERRITORIALI

- TAB. A1. *Conto economico delle risorse e degli impieghi interni, per ripartizione territoriale (milioni di euro a prezzi correnti)*
- TAB. A1a. *Conto economico delle risorse e degli impieghi interni, per ripartizione territoriale (valori concatenati). Anno di riferimento 2010, milioni di euro (a)*
- TAB. A2. *Valore aggiunto ai prezzi base per ramo e PIL ai prezzi di mercato, per ripartizione territoriale (milioni di euro a prezzi correnti)*
- TAB. A2a. *Valore aggiunto ai prezzi base per ramo e PIL ai prezzi di mercato, per ripartizione territoriale (valori concatenati). Anno di riferimento 2010, milioni di euro (a)*
- TAB. A3. *Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, per regione (milioni di euro correnti)*
- TAB. A3a. *Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, per regione (valori concatenati). Anno di riferimento 2010, milioni di euro*
- TAB. A4. *Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, per regione (var. % rispetto all'anno precedente, su valori concatenati). Anno di riferimento 2010, milioni di euro*
- TAB. A5. *Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato per abitante, per regione (euro a prezzi correnti)*
- TAB. A5a. *Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato per abitante, per regione (valori concatenati). Anno di riferimento 2010, euro*
- TAB. A6. *Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato per abitante, per regione. Indici: Centro-Nord = 100 (su valori a prezzi correnti)*
- TAB. A7. *Valore aggiunto ai prezzi base dell'industria in senso stretto, per branca e ripartizione territoriale (milioni di euro a prezzi correnti)*
- TAB. A7a. *Valore aggiunto ai prezzi base dell'industria in senso stretto, per ripartizione territoriale (valori concatenati). Anno di riferimento 2010; milioni di euro (a)*
- TAB. A8. *Valore aggiunto ai prezzi base dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, per ripartizione territoriale (milioni di euro correnti)*
- TAB. A9. *Consumi finali interni, per ripartizione territoriale (milioni di euro a prezzi correnti)*
- TAB. A9a. *Consumi finali interni, per ripartizione territoriale (valori concatenati). Anno di riferimento 2010, milioni di euro (a)*
- TAB. A10. *Investimenti fissi lordi per branca proprietaria e per branca produttrice, per ripartizione territoriale (milioni di euro a prezzi correnti)*
- TAB. A11. *Parametri caratteristici dell'economia, per ripartizione territoriale (valori pro capite in euro a prezzi correnti, s.d.i.)*
- TAB. A11a. *Parametri caratteristici dell'economia, per ripartizione territoriale (valori pro capite concatenati). Anno di riferimento 2010, in euro, s.d.i.*
- TAB. A11b. *Parametri caratteristici dell'economia meridionale. Indici: Centro-Nord = 100 (sui valori pro capite, s.d.i.)*
- TAB. A12. *Occupati dipendenti per ramo di attività economica, per ripartizione territoriale (migliaia di unità)*
- TAB. A12a. *Occupati indipendenti per ramo di attività economica, per ripartizione territoriale (migliaia di unità)*
- TAB. A12b. *Occupati totali per ramo di attività economica, per ripartizione territoriale (migliaia di unità)*

2. POPOLAZIONE E INDICATORI CARATTERISTICI DEL MERCATO DEL LAVORO

- TAB. A13. *Bilancio demografico della popolazione residente anagrafica, per ripartizione territoriale (migliaia di unità)*

- TAB. A14. *Principali indicatori del mercato del lavoro. Media 2015 e 2016 (valori percentuali)*
 TAB. A15. *Andamento dei tassi di occupazione dal 2008 al 2016 per grandi classi d'età ed area geografica*
 TAB. A16. *Occupati per tipologia lavorativa ed area geografica - Anni 2008, 2014 e 2016 (valori assoluti in migliaia, valori percentuali, variazioni assolute in migliaia e percentuali)*
 TAB. A17. *Variazione dei disoccupati, delle forze di lavoro e delle forze di lavoro potenziali nel 2016 (valori in migliaia di unità s.d.i.)*
 TAB. A18. *Cassa integrazione guadagni nell'attività manifatturiera nel 2016. Gestione ordinaria: interventi ordinari e straordinari (riorganizzazione e crisi, solidarietà) e in deroga (ore autorizzate agli operai ed impiegati)*

3. POLITICA INDUSTRIALE

- TAB. A19. *Interventi nazionali. Iniziative agevolate e agevolazioni/finanziamenti concessi alle attività produttive nel periodo 2010-2015 nel Mezzogiorno, per obiettivo (milioni di euro)*

4. FINANZA DEI COMUNI

- TAB. A20. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: entrate pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2016)*
 TAB. A21. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario: spese pro capite (a) (pagamenti di cassa, in euro 2016)*
 TAB. A22. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto speciale: entrate pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2016)*
 TAB. A23. *Comuni appartenenti a Regioni a statuto speciale: spese pro capite (a) (pagamenti di cassa, in euro 2016)*

AVVERTENZA

Le Appendici statistiche dei conti economici territoriali (1), della popolazione e del mercato del lavoro (2), della politica industriale (3) e della finanza dei comuni (4), sono consultabili e scaricabili, gratuitamente, sul sito www.svimez.info. Gli interessati possono comunque farne richiesta rivolgendosi alla segreteria della SVIMEZ (tel. 06-478501) o scrivendo all'indirizzo svimez@svimez.it.

PREMESSA

Nelle tabelle riportate nelle pagine seguenti sono stati raccolti, per le otto regioni meridionali, il Mezzogiorno nel suo complesso, il Centro-Nord e l'Italia, alcuni dei principali indicatori socio-economici disponibili negli anni 2000, 2015 e 2016.

I dati sono confrontabili nel tempo; a seguito di rettifiche e aggiornamenti di serie storiche, essi possono differire da quelli pubblicati in altre edizioni di questo Rapporto.

Le valutazioni sulle unità di lavoro e sul valore aggiunto e il PIL regionale per gli anni 2015 e 2016 costituiscono prime stime che, per la limitatezza delle informazioni di base disponibili, potranno essere oggetto di successive revisioni.

Il prodotto pro capite è calcolato come rapporto tra il PIL ai prezzi di mercato e la popolazione media dell'anno. Il livello percentuale del prodotto pro capite e del prodotto per unità di lavoro di ogni regione, rispetto al Centro-Nord, è calcolato su valori a prezzi costanti.

I dati relativi alle persone in cerca di occupazione e alle forze di lavoro sono desunti dalla serie ricostruita dall'ISTAT a partire dal IV trimestre 1992.

Il tasso di disoccupazione è calcolato dal rapporto tra il numero di persone in cerca di occupazione di 15 anni e più sul totale delle forze di lavoro della stessa età. Il tasso di disoccupazione «corretto» è calcolato considerando, oltre alle persone in cerca di occupazione, anche coloro che, pur non appartenendo alle «non forze di lavoro» dichiarano di cercare lavoro non attivamente, e gli occupati virtuali in CIG, ottenuti dividendo le ore effettivamente utilizzate di CIG per l'orario medio annuo di 1.720 ore.

Il tasso di attività è calcolato come rapporto percentuale tra le forze di lavoro di 15-64 anni e la popolazione della stessa età stimata nell'ambito della rilevazione delle forze di lavoro.

Il tasso di disoccupazione di lunga durata è riferito alle persone in cerca di occupazione da 12 mesi e più.

I valori delle esportazioni e delle importazioni si riferiscono alla classificazione delle merci per attività economica ATECO 2007; il dato dell'Italia non comprende i flussi di merci non localizzabili territorialmente.

I dati sui depositi e prestiti bancari si riferiscono al totale delle banche (banche con raccolta a breve termine e banche con raccolta a medio e lungo termine).

I depositi bancari si riferiscono alle famiglie consumatrici e alle imprese. I prestiti bancari includono anche le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e le unità non classificabili o non classificate; sono altresì inclusi i pronti contro termine e le sofferenze.

Per ciascun indicatore si riportano, qui di seguito, le fonti dalle quali sono stati desunti i dati.

Popolazione residente anagrafica (alla fine dell'anno)	ISTAT.
Unità di lavoro per settore di attività economica	ISTAT per il 2000; valutazioni SVIMEZ per il 2015 e 2016.
Persone in cerca di occupazione (media annua)	ISTAT – Rilevazione delle forze di lavoro.
Forze di lavoro (media annua)	ISTAT – Rilevazione delle forze di lavoro.
Cassa integrazione guadagni	INPS.
Valore aggiunto al costo dei fattori per settore di attività economica	ISTAT per il 2000; elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT per il 2015; valutazioni SVIMEZ per il 2016.
Importazioni ed esportazioni	ISTAT.
Depositi e impieghi delle banche	BANCA D'ITALIA.

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	1.261,3	1.326,5	1.322,2	4,8	-0,3
Occupati agricoltura	"	23,1	23,9	24,0	3,9	0,4
Occupati industria	"	153,1	159,6	154,9	1,2	-2,9
- industria in senso stretto	"	109,9	112,5	108,4	-1,4	-3,6
- costruzioni	"	43,2	47,1	46,5	7,6	-1,3
Occupati servizi	"	313,7	338,1	345,3	10,1	2,1
Occupati in complesso	"	489,9	521,6	524,2	7,0	0,5
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	53,8	69,1	66,9	24,4	-3,2
Forze di lavoro	"	527,3	547,8	552,2	4,7	0,8
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	3.820,2	3.240,4	-	-15,2
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	14.914,2	7.150,1	-	-52,1
Cassa integrazione, in deroga	"	-	4.157,5	1.444,8	-	-65,2
Cassa integrazione, totale	"	-	22.891,9	11.835,3	-	-48,3
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	774,5	641,5	612,9	-20,9	-4,5
Valore aggiunto industria	"	8.273,7	8.090,9	7.999,0	-3,3	-1,1
- industria in senso stretto	"	6.275,5	6.330,3	6.188,1	-1,4	-2,2
- costruzioni	"	1.998,2	1.760,6	1.810,9	-9,4	2,9
Valore aggiunto servizi	"	18.460,8	18.721,3	18.730,2	1,5	0,0
Valore aggiunto ai prezzi base	"	27.570,4	27.435,8	27.325,7	-0,9	-0,4
Prodotto interno lordo	"	30.643,3	30.250,4	30.192,8	-1,5	-0,2
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	24.295,0	22.804,5	22.835,3	-6,0	0,1
Prodotto per occupati	"	62.550,2	57.995,4	57.597,9	-7,9	-0,7
Importazioni dall'estero	milioni euro	3.967,3	3.816,9	3.875,0	-2,3	1,5
Esportazioni all'estero	"	5.117,6	7.442,7	8.166,3	59,6	9,7
Depositi bancari	milioni euro	-	23.989	24.556	-	2,4
Prestiti bancari	"	-	25.479	24.406	-	-4,2
Tasso di disoccupazione, totale	%	10,2	12,6	12,1	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	9,6	10,7	9,9	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	11,0	15,5	15,2	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	31,2	48,1	38,8	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	6,5	7,6	6,9	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	18,5	18,5	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	56,3	54,5	55,7	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	66,6	66,1	67,0	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	46,1	43,0	44,6	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	62,8	62,6	63,5	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	75,5	75,9	75,3	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	85,1	86,8	86,5	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	85,9	63,6	59,3	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	93,7	82,2	82,2	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	81,4	87,3	88,1	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	83,9	91,1	90,6	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	321,5	312,0	310,4	-3,5	-0,5
Occupati agricoltura	"	9,2	7,8	8,4	-8,7	7,7
Occupati industria	"	29,4	23,4	23,6	-19,7	0,9
- industria in senso stretto	"	19,4	16,2	15,9	-18,0	-1,9
- costruzioni	"	10,0	7,2	7,7	-23,0	6,9
Occupati servizi	"	71,3	76,1	79,9	12,1	5,0
Occupati in complesso	"	109,9	107,3	111,9	1,8	4,3
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	12,3	17,1	15,6	26,5	-8,8
Forze di lavoro	"	121,3	119,1	121,4	0,1	1,9
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	1.496,8	461,9	-	-69,1
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	1.654,9	1.561,5	-	-5,6
Cassa integrazione, in deroga	"	-	426,4	163,7	-	-61,6
Cassa integrazione, totale	"	-	3.578,1	2.187,0	-	-38,9
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	205,7	249,8	249,3	21,2	-0,2
Valore aggiunto industria	"	1.469,7	946,5	962,5	-34,5	1,7
- industria in senso stretto	"	1.054,6	687,2	678,2	-35,7	-1,3
- costruzioni	"	415,1	259,3	284,3	-31,5	9,6
Valore aggiunto servizi	"	4.579,6	4.072,1	4.129,1	-9,8	1,4
Valore aggiunto ai prezzi base	"	6.256,1	5.269,8	5.343,1	-14,6	1,4
Prodotto interno lordo	"	6.918,3	5.791,8	5.883,5	-15,0	1,6
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	21.518,9	18.561,9	18.954,6	-11,9	2,1
Prodotto per occupati	"	62.951,0	53.977,6	52.578,2	-16,5	-2,6
Importazioni dall'estero	milioni euro	338,8	560,6	594,4	75,4	6,0
Esportazioni all'estero	"	493,6	491,0	525,8	6,5	7,1
Depositi bancari	milioni euro	-	5.461	5.571	-	2,0
Prestiti bancari	"	-	3.821	3.616	-	-5,4
Tasso di disoccupazione, totale	%	10,1	14,3	12,8	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	8,0	14,1	12,0	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	13,8	14,7	14,0	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	29,4	42,7	38,8	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	6,1	9,7	8,2	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	22,0	20,3	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	51,8	49,4	51,9	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	67,7	59,1	61,6	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	35,9	39,5	42,0	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	57,6	57,8	59,6	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	66,7	59,9	60,4	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	84,5	79,2	77,1	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	60,7	77,0	66,6	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	87,7	61,7	61,8	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	73,1	83,7	83,1	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	89,6	85,0	83,3	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	5.708,1	5.850,9	5.839,1	2,3	-0,2
Occupati agricoltura	"	119,5	79,3	78,8	-34,1	-0,6
Occupati industria	"	437,9	340,2	346,2	-20,9	1,8
- industria in senso stretto	"	301,1	222,8	234,8	-22,0	5,4
- costruzioni	"	136,8	117,4	111,4	-18,6	-5,1
Occupati servizi	"	1.386,7	1.403,4	1.457,4	5,1	3,8
Occupati in complesso	"	1.944,1	1.822,9	1.882,4	-3,2	3,3
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	424,2	389,2	418,5	-1,3	7,5
Forze di lavoro	"	2.114,1	1.965,8	2.054,9	-2,8	4,5
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	8.218,6	5.217,0	-	-36,5
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	18.958,8	26.575,7	-	40,2
Cassa integrazione, in deroga	"	-	7.228,6	1.357,8	-	-81,2
Cassa integrazione, totale	"	-	34.405,9	33.150,5	-	-3,6
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	2.539,2	2.184,9	2.081,0	-18,0	-4,8
Valore aggiunto industria	"	19.811,2	14.225,7	14.755,9	-25,5	3,7
- industria in senso stretto	"	14.629,8	10.122,5	10.676,5	-27,0	5,5
- costruzioni	"	5.181,4	4.103,2	4.079,4	-21,3	-0,6
Valore aggiunto servizi	"	72.483,7	69.391,0	70.855,4	-2,2	2,1
Valore aggiunto ai prezzi base	"	95.065,1	85.755,2	87.629,8	-7,8	2,2
Prodotto interno lordo	"	105.872,1	94.840,6	97.138,1	-8,2	2,4
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	18.547,7	16.209,7	16.635,8	-10,3	2,6
Prodotto per occupati	"	54.458,2	52.027,3	51.603,3	-5,2	-0,8
Importazioni dall'estero	milioni euro	7.553,8	12.117,8	12.268,2	62,4	1,2
Esportazioni all'estero	"	7.789,5	9.743,3	9.996,1	28,3	2,6
Depositi bancari	milioni euro	-	83.310	85.913	-	3,1
Prestiti bancari	"	-	77.157	77.478	-	0,4
Tasso di disoccupazione, totale	%	20,1	19,8	20,4	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	15,1	17,9	18,5	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	29,3	23,0	23,6	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	49,0	52,7	49,9	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	10,5	13,5	13,8	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	32,8	31,1	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	43,3	39,6	41,2	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	60,1	52,0	53,9	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	26,9	27,4	28,7	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	54,4	49,5	51,9	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	57,6	54,1	55,1	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	73,3	77,2	76,9	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	45,6	62,5	60,1	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	76,6	68,6	68,5	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	66,7	81,6	82,8	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	75,8	80,4	80,2	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	4.026,1	4.077,2	4.063,9	0,9	-0,3
Occupati agricoltura	"	144,2	125,0	132,7	-8,0	6,2
Occupati industria	"	299,3	261,8	269,5	-10,0	2,9
- industria in senso stretto	"	214,3	161,9	170,6	-20,4	5,4
- costruzioni	"	85,0	99,9	98,9	16,4	-1,0
Occupati servizi	"	865,4	977,2	981,3	13,4	0,4
Occupati in complesso	"	1.308,9	1.364,0	1.383,4	5,7	1,4
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	239,8	286,7	287,6	20,0	0,3
Forze di lavoro	"	1.469,2	1.458,0	1.482,1	0,9	1,7
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	11.132,9	7.039,5	-	-36,8
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	24.065,9	19.151,8	-	-20,4
Cassa integrazione, in deroga	"	-	3.729,2	2.755,3	-	-26,1
Cassa integrazione, totale	"	-	38.928,0	28.946,7	-	-25,6
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	2.731,5	2.335,8	2.214,6	-18,9	-5,2
Valore aggiunto industria	"	14.682,7	10.373,9	10.764,3	-26,7	3,8
- industria in senso stretto	"	10.306,6	6.961,2	7.342,2	-28,8	5,5
- costruzioni	"	4.376,1	3.412,7	3.422,1	-21,8	0,3
Valore aggiunto servizi	"	48.573,2	48.943,9	48.983,3	0,8	0,1
Valore aggiunto ai prezzi base	"	66.146,3	61.643,1	61.937,5	-6,4	0,5
Prodotto interno lordo	"	72.846,3	67.698,3	68.143,8	-6,5	0,7
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	18.093,5	16.604,3	16.768,1	-7,3	1,0
Prodotto per occupati	"	55.654,6	49.632,2	49.258,2	-11,5	-0,8
Importazioni dall'estero	milioni euro	4.845,2	8.656,5	8.172,6	68,7	-5,6
Esportazioni all'estero	"	5.957,4	8.195,5	7.913,5	32,8	-3,4
Depositi bancari	milioni euro	-	54.788	56.649	-	3,4
Prestiti bancari	"	-	56.411	55.400	-	-1,8
Tasso di disoccupazione, totale	%	16,3	19,7	19,4	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	11,9	18,4	17,5	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	24,4	21,8	22,7	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	39,5	51,3	49,6	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	8,6	12,1	12,0	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	30,2	28,7	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	44,5	43,3	44,3	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	61,3	56,4	57,5	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	27,8	30,5	31,4	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	53,3	54,0	55,0	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	56,1	54,5	54,5	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	76,4	74,4	74,0	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	49,0	45,7	41,0	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	76,1	65,4	65,1	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	90,7	79,7	78,3	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	81,0	81,1	81,9	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	599,4	573,7	570,4	-4,8	-0,6
Occupati agricoltura	"	28,7	20,4	21,1	-26,5	3,4
Occupati industria	"	61,0	44,4	46,4	-23,9	4,5
- industria in senso stretto	"	45,5	29,7	31,7	-30,3	6,7
- costruzioni	"	15,5	14,7	14,7	-5,2	0,0
Occupati servizi	"	118,7	130,7	132,9	12,0	1,7
Occupati in complesso	"	208,4	195,5	200,4	-3,8	2,5
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	33,1	30,0	29,5	-10,9	-1,6
Forze di lavoro	"	230,2	218,8	222,0	-3,6	1,5
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	1.390,8	784,9	-	-43,6
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	8.376,4	2.243,1	-	-73,2
Cassa integrazione, in deroga	"	-	383,5	147,5	-	-61,5
Cassa integrazione, totale	"	-	10.150,6	3.175,6	-	-68,7
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	525,0	462,0	453,4	-13,6	-1,9
Valore aggiunto industria	"	3.952,8	3.402,8	3.568,7	-9,7	4,9
- industria in senso stretto	"	3.234,1	2.795,8	2.928,3	-9,5	4,7
- costruzioni	"	718,7	607,0	640,4	-10,9	5,5
Valore aggiunto servizi	"	6.512,1	6.482,1	6.528,8	0,3	0,7
Valore aggiunto ai prezzi base	"	11.008,4	10.322,0	10.515,3	-4,5	1,9
Prodotto interno lordo	"	12.131,5	11.378,7	11.614,8	-4,3	2,1
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	20.239,4	19.834,1	20.362,6	0,6	2,7
Prodotto per occupati	"	58.212,7	58.203,1	57.958,1	-0,4	-0,4
Importazioni dall'estero	milioni euro	430,7	2.394,2	2.317,5	438,0	-3,2
Esportazioni all'estero	"	1.093,9	2.821,4	4.514,9	312,7	60,0
Depositi bancari	milioni euro	-	9.744	9.997	-	2,6
Prestiti bancari	"	-	7.004	6.823	-	-2,6
Tasso di disoccupazione, totale	%	14,4	13,7	13,3	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	12,6	12,5	12,0	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	17,8	15,8	15,3	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	40,1	47,7	34,2	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	8,3	8,9	8,1	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	21,3	20,7	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	49,2	49,2	50,3	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	65,4	61,8	61,6	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	33,1	36,5	39,0	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	57,5	57,1	58,2	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	62,8	62,3	61,9	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	79,7	82,7	80,9	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	46,8	54,9	49,8	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	111,8	120,6	108,0	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	81,6	96,3	98,4	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	77,4	78,6	79,1	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	2.018,7	1.970,5	1.965,1	-2,7	-0,3
Occupati agricoltura	"	88,7	95,4	97,9	10,4	2,6
Occupati industria	"	106,3	79,1	76,7	-27,8	-3,0
- industria in senso stretto	"	53,3	39,5	37,5	-29,6	-5,1
- costruzioni	"	53,0	39,6	39,2	-26,0	-1,0
Occupati servizi	"	428,0	448,7	450,9	5,4	0,5
Occupati in complesso	"	623,0	622,2	625,5	0,4	0,5
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	137,1	153,3	157,7	15,0	2,9
Forze di lavoro	"	719,8	668,5	680,7	-5,4	1,8
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	1.404,5	821,5	-	-41,5
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	5.089,5	5.758,0	-	13,1
Cassa integrazione, in deroga	"	-	257,2	1.058,9	-	311,7
Cassa integrazione, totale	"	-	6.751,3	7.638,4	-	13,1
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	1.086,9	1.279,0	1.165,0	7,2	-8,9
Valore aggiunto industria	"	5.257,9	3.135,5	3.292,8	-37,4	5,0
- industria in senso stretto	"	3.072,3	1.725,5	1.867,5	-39,2	8,2
- costruzioni	"	2.185,6	1.410,0	1.425,3	-34,8	1,1
Valore aggiunto servizi	"	24.303,9	23.218,2	23.377,7	-3,8	0,7
Valore aggiunto ai prezzi base	"	30.494,2	27.615,5	27.796,0	-8,8	0,7
Prodotto interno lordo	"	34.043,2	30.480,8	30.746,9	-9,7	0,9
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	16.863,9	15.468,4	15.646,5	-7,2	1,2
Prodotto per occupati	"	54.644,0	48.988,7	49.155,7	-10,0	0,3
Importazioni dall'estero	milioni euro	450,5	571,7	574,1	27,4	0,4
Esportazioni all'estero	"	311,3	374,0	413,6	32,9	10,6
Depositi bancari	milioni euro	-	23.915	24.226	-	1,3
Prestiti bancari	"	-	19.978	20.024	-	0,2
Tasso di disoccupazione, totale	%	19,0	22,9	23,2	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	15,8	22,5	21,2	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	25,7	23,7	26,3	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	43,9	65,1	58,7	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	12,1	15,2	14,8	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	34,9	34,6	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	43,1	38,9	39,6	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	60,2	49,4	50,2	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	26,1	28,6	29,2	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	53,3	50,7	51,8	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	52,3	51,7	51,9	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	73,4	73,3	74,0	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	34,5	33,2	30,0	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	87,1	67,7	74,3	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	72,6	82,9	82,0	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	81,1	84,2	86,0	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	4.978,1	5.074,3	5.056,6	1,6	-0,3
Occupati agricoltura	"	138,7	125,0	123,5	-11,0	-1,2
Occupati industria	"	276,2	225,3	216,7	-21,5	-3,8
- industria in senso stretto	"	158,7	130,3	125,5	-20,9	-3,7
- costruzioni	"	117,5	95,0	91,2	-22,4	-4,0
Occupati servizi	"	1.102,1	1.196,2	1.214,9	10,2	1,6
Occupati in complesso	"	1.517,0	1.546,5	1.555,1	2,5	0,6
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	445,7	368,4	383,0	-14,1	4,0
Forze di lavoro	"	1.847,9	1.721,0	1.734,4	-6,1	0,8
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	3.810,1	3.144,6	-	-17,5
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	11.396,2	11.452,4	-	0,5
Cassa integrazione, in deroga	"	-	5.807,5	4.667,2	-	-19,6
Cassa integrazione, totale	"	-	21.013,7	19.264,2	-	-8,3
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	3.387,0	2.704,4	2.574,2	-24,0	-4,8
Valore aggiunto industria	"	14.476,4	9.045,8	8.981,2	-38,0	-0,7
- industria in senso stretto	"	9.074,9	5.517,4	5.471,7	-39,7	-0,8
- costruzioni	"	5.401,5	3.528,4	3.509,5	-35,0	-0,5
Valore aggiunto servizi	"	62.389,1	62.311,0	62.556,4	0,3	0,4
Valore aggiunto ai prezzi base	"	80.294,2	74.031,9	74.057,0	-7,8	0,0
Prodotto interno lordo	"	89.226,1	81.769,5	81.974,6	-8,1	0,3
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	17.923,7	16.114,6	16.211,4	-9,6	0,6
Prodotto per occupati	"	58.817,5	52.873,9	52.713,4	-10,4	-0,3
Importazioni dall'estero	milioni euro	13.837,5	12.933,7	11.061,4	-20,1	-14,5
Esportazioni all'estero	"	5.485,0	8.473,0	7.072,7	28,9	-16,5
Depositi bancari	milioni euro	-	54.709	55.531	-	1,5
Prestiti bancari	"	-	65.266	64.071	-	-1,8
Tasso di disoccupazione, totale	%	24,1	21,4	22,1	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	18,9	20,7	21,0	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	34,1	22,7	24,0	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	51,1	55,9	57,2	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	15,0	14,0	14,2	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	35,7	35,9	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	41,9	40,0	40,1	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	59,9	52,1	52,1	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	24,6	28,1	28,3	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	55,4	51,0	51,7	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	55,6	53,2	52,9	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	79,4	78,3	78,2	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	52,4	50,9	48,1	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	89,3	65,6	67,3	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	80,9	86,4	86,6	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	82,3	84,0	84,2	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	1.634,8	1.658,1	1.653,1	1,1	-0,3
Occupati agricoltura	"	48,8	43,6	41,9	-14,1	-3,9
Occupati industria	"	117,5	82,7	82,2	-30,0	-0,6
- industria in senso stretto	"	62,3	49,0	49,4	-20,7	0,8
- costruzioni	"	55,2	33,7	32,8	-40,6	-2,7
Occupati servizi	"	391,3	473,1	473,4	21,0	0,1
Occupati in complesso	"	557,6	599,4	597,5	7,2	-0,3
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	106,8	118,7	117,2	9,7	-1,2
Forze di lavoro	"	681,1	683,7	679,3	-0,3	-0,6
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	1.212,2	942,8	-	-22,2
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	8.588,9	4.417,7	-	-48,6
Cassa integrazione, in deroga	"	-	2.473,9	2.497,8	-	1,0
Cassa integrazione, totale	"	-	12.275,0	7.858,2	-	-36,0
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	1.312,9	1.314,8	1.328,4	1,2	1,0
Valore aggiunto industria	"	6.107,7	3.139,3	3.209,5	-47,5	2,2
- industria in senso stretto	"	3.836,2	1.785,4	1.866,6	-51,3	4,5
- costruzioni	"	2.271,5	1.353,9	1.342,9	-40,9	-0,8
Valore aggiunto servizi	"	21.833,4	23.260,6	23.294,5	6,7	0,1
Valore aggiunto ai prezzi base	"	29.285,4	27.652,8	27.774,1	-5,2	0,4
Prodotto interno lordo	"	32.456,1	30.446,6	30.642,2	-5,6	0,6
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	19.853,3	18.361,9	18.536,2	-6,6	0,9
Prodotto per occupati	"	58.206,8	50.795,1	51.284,0	-11,9	1,0
Importazioni dall'estero	milioni euro	4.492,7	6.885,7	5.203,2	15,8	-24,4
Esportazioni all'estero	"	2.444,9	4.799,2	4.208,6	72,1	-12,3
Depositi bancari	milioni euro	-	20.734	20.832	-	0,5
Prestiti bancari	"	-	26.800	26.683	-	-0,4
Tasso di disoccupazione, totale	%	15,7	17,4	17,3	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	11,6	16,7	16,8	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	22,5	18,2	17,8	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	35,3	56,4	56,3	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	9,6	9,3	9,5	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	24,9	24,1	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	49,7	50,1	50,3	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	65,8	57,8	58,2	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	33,6	42,5	42,3	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	58,9	60,9	61,0	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	61,6	60,7	60,5	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	78,6	75,8	76,6	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	54,3	69,4	71,5	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	94,9	56,2	57,8	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	72,5	93,6	92,4	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	81,4	79,6	80,8	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	20.548,0	20.843,2	20.780,9	1,1	-0,3
Occupati agricoltura	"	600,9	520,4	528,3	-12,1	1,5
Occupati industria	"	1.480,7	1.215,5	1.216,1	-17,9	0,0
- industria in senso stretto	"	964,5	760,9	773,8	-19,8	1,7
- costruzioni	"	516,2	454,6	442,3	-14,3	-2,7
Occupati servizi	"	4.677,2	5.043,5	5.136,0	9,8	1,8
Occupati in complesso	"	6.758,8	6.779,4	6.880,4	1,8	1,5
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	1.452,8	1.432,3	1.475,9	1,6	3,0
Forze di lavoro	"	7.710,9	7.382,6	7.527,0	-2,4	2,0
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	32.486,0	21.652,6	-	-33,3
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	93.044,7	78.310,3	-	-15,8
Cassa integrazione, in deroga	"	-	24.463,7	14.093,0	-	-42,4
Cassa integrazione, totale	"	-	149.994,4	114.055,9	-	-24,0
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	12.482,7	11.171,6	10.673,9	-14,5	-4,5
Valore aggiunto industria	"	74.031,8	52.230,4	53.401,3	-27,9	2,2
- industria in senso stretto	"	51.483,7	35.795,3	36.886,4	-28,4	3,0
- costruzioni	"	22.548,1	16.435,1	16.514,9	-26,8	0,5
Valore aggiunto servizi	"	259.120,1	256.393,6	258.450,7	-0,3	0,8
Valore aggiunto ai prezzi base	"	346.130,4	319.718,0	322.364,3	-6,9	0,8
Prodotto interno lordo	"	384.144,4	352.625,8	356.309,6	-7,2	1,0
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	18.695,0	16.918,1	17.146,0	-8,3	1,3
Prodotto per occupati	"	56.836,2	52.014,3	51.786,2	-8,9	-0,4
Importazioni dall'estero	milioni euro	35.916,4	47.937,0	44.066,5	22,7	-8,1
Esportazioni all'estero	"	28.693,1	42.340,2	42.811,5	49,2	1,1
Depositi bancari	milioni euro	-	276.650	283.274	-	2,4
Prestiti bancari	"	-	281.916	278.501	-	-1,2
Tasso di disoccupazione, totale	%	18,8	19,4	19,6	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	14,7	18,3	18,1	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	26,5	21,3	22,1	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	44,5	54,1	51,7	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	10,9	12,5	12,5	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	31,0	30,2	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	44,8	42,5	43,4	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	61,4	54,4	55,3	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	28,6	30,9	31,7	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	55,3	52,9	54,2	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	58,0	56,0	56,1	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	76,9	77,3	77,2	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	48,9	50,8	47,5	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	84,2	70,5	70,6	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	76,9	84,3	84,3	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	80,0	82,4	82,8	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	36.412,7	39.822,4	39.808,5	9,3	0,0
Occupati agricoltura	"	463,7	386,0	389,5	-16,0	0,9
Occupati industria	"	4.908,9	4.489,4	4.469,1	-9,0	-0,5
- industria in senso stretto	"	3.917,8	3.390,2	3.407,6	-13,0	0,5
- costruzioni	"	991,1	1.099,2	1.061,5	7,1	-3,4
Occupati servizi	"	10.879,4	12.840,7	13.067,3	20,1	1,8
Occupati in complesso	"	16.252,0	17.716,1	17.925,9	10,3	1,2
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	955,1	1.601,0	1.536,1	60,8	-4,1
Forze di lavoro	"	16.291,5	18.115,4	18.242,8	12,0	0,7
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	151.337,2	115.926,2	-	-23,4
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	307.320,7	308.717,3	-	0,5
Cassa integrazione, in deroga	"	-	74.005,1	43.092,6	-	-41,8
Cassa integrazione, totale	"	-	277.097,0	467.736,1	-	68,8
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	17.559,2	18.001,5	18.352,8	4,5	2,0
Valore aggiunto industria	"	294.296,2	276.296,5	278.484,7	-5,4	0,8
- industria in senso stretto	"	238.011,5	229.161,9	231.483,9	-2,7	1,0
- costruzioni	"	56.284,7	47.134,6	47.000,8	-16,5	-0,3
Valore aggiunto servizi	"	737.699,4	792.703,1	796.745,0	8,0	0,5
Valore aggiunto ai prezzi base	"	1.051.622,3	1.086.527,5	1.093.100,2	3,9	0,6
Prodotto interno lordo	"	1.170.936,4	1.200.680,5	1.210.732,0	3,4	0,8
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	32.157,4	30.150,9	30.413,9	-5,4	0,9
Prodotto per occupati	"	72.048,8	67.773,4	67.540,9	-6,3	-0,3
Importazioni dall'estero	milioni euro	222.403,1	300.514,9	304.902,3	37,1	1,5
Esportazioni all'estero	"	231.011,2	366.316,0	368.488,9	59,5	0,6
Depositi bancari	milioni euro	-	906.125	959.485	-	5,9
Prestiti bancari	"	-	1.632.067	1.610.879	-	-1,3
Tasso di disoccupazione, totale	%	5,9	8,8	8,4	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	4,0	8,1	7,6	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	8,4	9,7	9,5	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	15,2	32,6	29,9	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	2,2	4,6	4,3	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	12,1	11,3	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	61,5	63,8	64,7	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	72,8	71,5	72,5	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	50,4	56,1	57,0	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	n.d.	70,1	70,8	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	100,0	100,0	-	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-

Indicatori	Unità di misura	2000	2015	2016	Tassi % medi annui di variazione	
					2000-16	2015-16
Popolazione residente anagrafica	migliaia	56.960,7	60.665,6	60.589,4	6,4	-0,1
Occupati agricoltura	"	1.064,6	906,4	917,8	-13,8	1,3
Occupati industria	"	6.390,0	5.705,4	5.685,7	-11,0	-0,3
- industria in senso stretto	"	4.882,7	4.151,6	4.181,9	-14,4	0,7
- costruzioni	"	1.507,3	1.553,8	1.503,8	-0,2	-3,2
Occupati servizi	"	15.566,7	17.891,8	18.210,9	17,0	1,8
Occupati in complesso	"	23.021,3	24.503,6	24.814,4	7,8	1,3
Persone in cerca di occupazione in complesso	"	2.407,9	3.033,3	3.012,0	25,1	-0,7
Forze di lavoro	"	24.002,4	25.498,0	25.769,9	7,4	1,1
Cassa integrazione, interventi ordinari	migliaia ore	-	183.823,3	137.578,8	-	-25,2
Cassa integrazione, interventi straordinari	"	-	400.365,4	387.027,6	-	-3,3
Cassa integrazione, in deroga	"	-	98.468,7	57.185,5	-	-41,9
Cassa integrazione, totale	"	-	427.091,4	581.792,0	-	36,2
Valore aggiunto agricoltura	mil. euro, rif. 2010	30.027,0	29.173,9	28.983,2	-3,5	-0,7
Valore aggiunto industria	"	368.913,8	329.610,2	332.923,3	-9,8	1,0
- industria in senso stretto	"	290.081,0	266.041,0	269.408,2	-7,1	1,3
- costruzioni	"	78.832,8	63.569,2	63.515,1	-19,4	-0,1
Valore aggiunto servizi	"	997.404,0	1.049.671,6	1.055.772,9	5,9	0,6
Valore aggiunto ai prezzi base	"	1.398.956,8	1.407.909,7	1.417.078,5	1,3	0,7
Prodotto interno lordo	"	1.556.221,0	1.555.008,8	1.568.691,3	0,8	0,9
Prodotto pro capite	euro, rif. 2010	27.321,0	25.632,5	25.890,5	-5,2	1,0
Prodotto per occupati	"	67.599,2	63.460,4	63.217,0	-6,5	-0,4
Importazioni dall'estero	milioni euro	258.319,6	348.451,9	348.968,7	35,1	0,1
Esportazioni all'estero	"	259.704,4	408.656,2	411.300,5	58,4	0,6
Depositi bancari	milioni euro	-	1.182.775	1.242.760	-	5,1
Prestiti bancari	"	-	1.913.982	1.889.380	-	-1,3
Tasso di disoccupazione, totale	%	10,0	11,9	11,7	-	-
Tasso di disoccupazione, maschi	%	7,7	11,3	10,9	-	-
Tasso di disoccupazione, femmine	%	13,6	12,7	12,8	-	-
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	%	26,2	40,3	37,8	-	-
Tasso di disoccupazione di lunga durata	%	5,0	6,9	6,7	-	-
Tasso di disoccupazione corretto	%	-	18,0	17,3	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), totale	%	55,5	56,3	57,2	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), maschi	%	68,7	65,5	66,5	-	-
Tasso di occupazione (15-64 anni), femmine	%	42,5	47,2	48,1	-	-
Tasso di attività 15-64 anni	%	61,8	64,0	64,9	-	-
Prodotto pro capite in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati agricoltura in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati industria s.s. in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati costruzioni in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-
Prodotto/occupati servizi in % del Centro-Nord	%	-	-	-	-	-

Indicatori socio-economici del Mezzogiorno (% sul totale dell'Italia nel 2000, 2015 e 2016)

Indicatori	2000	2015	2016
Popolazione residente anagrafica	36,1	34,4	34,3
Nati vivi	39,6	35,0	35,0
Morti	32,3	32,7	32,6
Occupati agricoltura	56,4	54,6	57,6
Occupati industria	23,2	21,3	21,4
- industria in senso stretto	19,8	18,2	18,5
- costruzioni	34,2	29,7	29,4
Occupati servizi	30,0	28,1	28,2
Occupati in complesso	29,4	27,5	27,7
Persone in cerca di occupazione, in complesso	60,3	47,2	49,0
Forze di lavoro	32,1	29,0	29,2
Cassa integrazione, interventi ordinari	–	17,7	15,7
Cassa integrazione, interventi straordinari	–	23,2	20,2
Cassa integrazione, in deroga	–	24,8	24,6
Cassa integrazione, totale	–	35,1	19,6
Valore aggiunto agricoltura	41,6	38,4	36,8
Valore aggiunto industria	20,1	16,1	16,0
- industria in senso stretto	17,7	13,8	13,7
- costruzioni	28,6	25,2	26,0
Valore aggiunto servizi	26,0	24,5	24,5
Valore aggiunto ai prezzi base, totale	24,7	22,8	22,7
Prodotto interno lordo	24,7	22,8	22,7
Consumi delle famiglie	28,4	26,2	26,1
Consumi delle AAPP e ISP	37,3	34,9	34,8
Consumi finali interni	30,5	28,3	28,2
Investimenti fissi lordi agricoltura	35,5	25,2	23,7
Investimenti fissi lordi industria	23,7	17,1	17,4
- industria in senso stretto	23,3	16,3	16,5
- costruzioni	27,1	26,7	26,9
Investimenti fissi lordi servizi	25,8	23,9	23,9
Investimenti fissi lordi, totale	25,7	22,1	22,1
Importazioni dall'estero	13,9	13,8	12,6
Esportazioni all'estero	11,0	10,4	10,4
Depositi bancari	–	23,4	22,8
Prestiti bancari	–	14,7	14,7

Finito di stampare nel mese di novembre 2017
presso Tipografia Casma, Bologna
DTP: Ibidem, ibidem.gestione@gmail.com

Collana della SVIMEZ

Nella «Collana della SVIMEZ» del Mulino sono finora apparsi i seguenti volumi:

Un programma per il Mezzogiorno, 1987, pp. 47

Rapporto 1987 sull'economia del Mezzogiorno, 1987, pp. 243

Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario, di Carlo Riviello, 1988, pp. 114

Rapporto 1988 sull'economia del Mezzogiorno, 1988, pp. 294

Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950, di Vera Negri Zamagni e Mario Sanfilippo, 1988, pp. 383

L'unificazione economica italiana è ancora lontana, di Pasquale Saraceno, 1988, pp. 74

Rapporto 1989 sull'economia del Mezzogiorno, 1990, pp. 424

Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963, di Pasquale Saraceno, 1990, pp. 242

Divari regionali e dualismo economico, di Enrico Wolleb e Guglielmo Wolleb, 1990, pp. 345

La nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Testo coordinato della legge 1° marzo 1986, n. 64 e dei provvedimenti di attuazione, a cura di Massimo Annesi e Agnese Claroni, 1990, pp. 1271

Rapporto 1991 sull'economia del Mezzogiorno, 1991, pp. 346

I differenziali di produttività Nord-Sud nel settore manifatturiero, a cura di Luigi Prosperetti e Franco Varetto, 1991, pp. 180

Non abroghiamo il Mezzogiorno, 1991, pp. 16

I problemi regionali nel Mercato Unico Europeo, a cura di Rosario Sapienza, 1991, pp. 358

Rapporto 1992 sull'economia del Mezzogiorno, 1992, pp. 340

Studi sulla questione meridionale (1965-75), di Pasquale Saraceno, 1992, pp. 498

Rapporto 1992 sui Mezzogiorni d'Europa, 1992, pp. 340

Proposta di nuovo sistema di intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno, 1992, pp. 31

Sviluppo economico e squilibri territoriali nel Sud Europa, di Enrico Wolleb e Guglielmo Wolleb, 1993, pp. 253

La «trasformazione» dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, 1993, pp. 72

L'industrializzazione nel Mezzogiorno: la Fiat a Melfi, 1993, pp. 200

Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica, 1993, pp. 287

Rapporto 1993 sull'economia del Mezzogiorno, 1993, pp. 357

I conti economici del Centro-Nord e del Mezzogiorno nel ventennio 1970-1989, 1993, pp. 109

Rapporto 1994 sull'economia del Mezzogiorno, 1994, pp. 503

Politiche per lo sviluppo. Alcuni ricordi sugli anni '50, tra cronaca e storia, di Nino Novacco, 1995, pp. 123

Rapporto 1995 sull'economia del Mezzogiorno, 1995, pp. 537

Il riequilibrio territoriale nell'Unione europea, 1995, pp. 206

Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa, 1996, pp. 369

Rapporto 1996 sull'economia del Mezzogiorno, 1996, pp. 491

La politica per l'unificazione economica dell'ultimo cinquantennio e i problemi di oggi, 1996, pp. 46

Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, a cura di Massimo Annesi e Donatella Piazza, 1996, pp. 1564

Rapporto 1997 sull'economia del Mezzogiorno, 1997, pp. 540

L'attuazione della politica agricola comunitaria per le strutture nel Mezzogiorno, di Giovanni Enrico Marciani e Stefano Vaccari, 1997, pp. 262

L'unificazione economica dell'Italia, 1997, pp. 560

Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno, 1998, pp. 729

Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione (a cura di CER-SVIMEZ), 1998, pp. 783

Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno, 1999, pp. XXXIII, 887

Riforma del bilancio e programmazione negoziata, a cura di Alessandra Sartore, 1999, pp. 366

I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998, 2000, pp. 516

La politica comunitaria di coesione economica e sociale, a cura di Rosario Sapienza, 2000, pp. 136

Teoria e fatti del meridionalismo fiscale, a cura di Domenicantonio Fausto e Federico Pica, 2000, pp. 782

Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno, 2000, pp. XI, 860

Lo sviluppo economico della Sardegna, a cura di Luigi Cannari e Salvatore Chiri, 2000, pp. 244

Il Mezzogiorno delle buone regole, di Sergio Zoppi, 2000, pp. XI, 163

Rapporto 2001 sull'economia del Mezzogiorno, 2001, pp. XII, 1026

Un'esperienza di promozione di imprese industriali, a cura di R&P, Premessa di Nino Novacco, 2001, pp. 196

Una lezione di vita. Saraceno, la Svimez e il Mezzogiorno, di Sergio Zoppi, 2002, pp. 340

Aspetti e tendenze dell'economia siciliana, a cura di Salvatore Butera e Giuseppe Ciaccio, 2002, pp. 384

Rapporto 2002 sull'economia del Mezzogiorno, 2002, pp. 822

Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno, 2002, pp. 178

Problemi nazionali e meridionali nel pensiero e nell'impegno di Salvatore Cafiero, a cura di Nino Novacco, 2003, pp. 226

Rapporto 2003 sull'economia del Mezzogiorno, 2003, pp. 813

Rapporto sull'economia e la società in Campania, 2004, pp. 628

Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno, 2004, pp. 672

Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo, a cura di Roberto Gallia, 2004, pp. 262

Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno, 2005, pp. 666

La scuola nel Mezzogiorno tra progressi e ritardi, a cura di Luca Bianchi, Sandro Gattei e Sergio Zoppi, 2005, pp. 186

La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano, di Emanuele Bernardi, 2006, pp. 398

Secondo Rapporto sull'economia e la società in Campania, 2006, pp. 444

I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002, 2006, pp. 554

Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno. Scritti di un economista meridionale, di Giuseppe Di Nardi, 2006, pp. 542

Rapporto: L'industria turistica nel Mezzogiorno, a cura di Piero Barucci e Emilio Becheri, 2006, pp. 636

Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno, 2006, pp. XXVI, 644

Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno, 2007, pp. XXXIV, 746

Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno e un impegno che dura da 60 anni, a cura di Nino Novacco, 2007, pp. 262

I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari, di Simone Misiani, 2007, pp. 326

Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno, 2008, pp. XIV, 844

La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo, di Gabriele Pescatore, 2008, pp. 474

Mezzogiorno e intermediazione «impropria», di Piero Barucci, 2008, pp. 208

Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno, 2009, pp. XIV, 880

Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno, 2010, pp. XIV, 876
Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo, di Gian Paolo Manzella, 2011, pp. 250
150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011, 2011, pp. 1146
Le università del Mezzogiorno nella storia dell'Italia unita 1861-2011, a cura di Alessandro Bianchi, 2011, pp. 328
Diciotto voci per l'Italia unita, a cura di Sergio Zoppi, 2011, pp. 448
Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno, 2011, pp. XVI, 956
Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno, 2012, pp. XVIII, 1038.
Rapporto 2013 sull'economia del Mezzogiorno, 2013, pp. XVI, 100.
Rapporto 2014 sull'economia del Mezzogiorno, 2014, pp. XX, 840
Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno, 2015, pp. XXII, 826
Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno, 2016, pp. XIV, 760
Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. «Informazioni SVIMEZ» e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960), di Francesco Dandolo, 2017, pp. 270
I miei mulini a vento. Il Mezzogiorno e i diritti dei cittadini, di Manin Carabba, 2017, pp. 194
Rapporto 2017 sull'economia del Mezzogiorno, 2017, pp. XIV, 610

Con «il Mulino» la SVIMEZ pubblica inoltre dal 1987 le proprie riviste trimestrali:

Rivista economica del Mezzogiorno
diretta da Riccardo Padovani

Rivista giuridica del Mezzogiorno
diretta da Manin Carabba

