

Note SVIMEZ per l'Audizione in Commissione Bilancio della Camera dei Deputati sul ddl di "Conversione in legge del 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"¹

- Il decreto-legge n.243/2016 prevede "interventi urgenti" su "aree critiche" del Mezzogiorno. Si tratta di un insieme di interventi utili, importanti e improcrastinabili. Non ci soffermiamo sui singoli provvedimenti, che restano, come è chiaro nelle relazioni al ddl di conversione, interventi molto particolari, risposte a emergenze da risolvere o tamponare. A nostro avviso, pertanto, non bisogna chiamarlo "decreto Sud": significherebbe promettere più di quanto si mantiene.
- Di un "decreto Sud", invece, ci sarebbe bisogno, prevedendo interventi di carattere più strutturale, anch'essi urgenti e improcrastinabili, non solo per colmare le asimmetrie e i ritardi che si sono aggravati nella crisi, ma anche per consolidare, e rendere non episodici, quei modesti ma significativi segnali di ripresa che si sono registrati a partire dal 2015, e che non abbiamo mancato di sottolineare, pur nel quadro di persistente fragilità del sistema produttivo meridionale e di emergenza sociale.
- Uno spunto importante, in questa direzione, ci viene offerto dalle recenti dichiarazioni del nuovo Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno (Sole 24 ore, 10 gennaio 2017) che, a proposito del "bonus investimenti", ha ventilato l'ipotesi di inserire un correttivo "strutturale" per rendere più efficace il credito d'imposta per gli investimenti al Sud. Il nostro contributo alla discussione di questa Commissione è di indicare, dopo la Legge di stabilità per il 2017 che prevede alcune misure per il Mezzogiorno (come il credito di imposta specifico per l'occupazione al Sud), alcune linee di intervento per "integrare", nel rispetto dei principi di buona legislazione, in sede di conversione del decreto-legge o in altra sede, l'azione pubblica e la normativa per un rilancio del processo di sviluppo nel Mezzogiorno, e dunque, in Italia.

A) Rilancio di un politica industriale per il Mezzogiorno

- Nell'intervista citata, il Ministro per la coesione e il Mezzogiorno, analizza lo scarso "tiraggio" del credito d'imposta per investimenti riservato al Sud, previsto dalla Stabilità 2016, uno strumento di cui la SVIMEZ aveva auspicato l'adozione. Le analisi e i correttivi proposti sono condivisibili e vanno nella giusta direzione, e a nostro avviso rappresentano un primo momento di rilancio di una nuova politica industriale che, specialmente nel Mezzogiorno, possa servire a consolidare i segnali di ripartenza dell'industria meridionale, dopo il tracollo nella crisi, registrati nel 2015 in termini di valore aggiunto, esportazioni e produttività. Segnali che hanno trovato conferma nel 2016, in base agli ultimi dati, anche sul fronte occupazione: +4,3% nella media dei primi 3 trimestri del 2016, dopo un 2015 in cui ancora non si registrava una crescita occupazione nell'industria.

¹ Queste note sono il frutto di aggiornamenti e rielaborazioni sintetiche delle analisi contenute nel *Rapporto SVIMEZ 2016 sull'economia del Mezzogiorno*. Per ulteriori approfondimenti su singoli temi trattati, non esitare a contattare: direzione@svimez.it

- Occorre dire, peraltro, che la politica industriale - tema per fortuna non più tabù - sta tornando, ma non è ancora arrivata, specialmente nel Mezzogiorno. E va ricordato che, a partire dal 2007, proprio in concomitanza con la crisi, è stata perseguita con molta minore forza rispetto agli altri principali partner europei. Il livello di aiuti alle imprese, rispetto ai primi anni Duemila, si è ridotto al Sud di circa il 70%.
- Il Sud, insomma, deve ancora vedere il "ritorno" della politica industriale. Dopo aver fatto registrare una prima parziale inversione di tendenza nel 2014, che nel *Rapporto SVIMEZ 2016* presentato a inizio novembre scorso avevamo sottolineato, le nostre elaborazioni sugli ultimi dati del MISE, resi disponibili solo a fine dello scorso anno, purtroppo evidenziano un deciso rallentamento nel 2015. I dati sono illustrati nelle due tabelle che seguono:

Tabella A.1 - Agevolazioni concesse, per ripartizione territoriale, nel periodo 2000-2015

Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b). Dati in miliardi di euro, s.d.i.

	Valori assoluti (medie annue)		2013-2015 vs. 2000-2002		
	2000-2002	2013-2015	Var. assoluta	Var. %	
Mezzogiorno	5,4	1,6	-3,8	-70,4	
Centro-Nord	3,7	2,1	-1,6	-41,9	
Italia (escluse non localizzate)	9,1	3,7	-5,4	-58,8	
<i>quota% Mezzogiorno</i>	59,3	42,7	-16,7	..	
	Valori assoluti			2015 vs. 2014	
	2013	2014	2015	Var. assoluta	Var. %
Mezzogiorno	1,4	2,6	0,9	-1,7	-66,6
Centro-Nord	2,6	1,9	2,0	0,0	1,9
Italia (escluse non localizzate)	4,0	4,5	2,8	-1,7	-37,2
<i>quota% Mezzogiorno</i>	35,0	57,1	30,4	-26,7	..

(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.

Tabella A.2 - Agevolazioni concesse, per ripartizione territoriale e principali obiettivi

Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b). Dati in milioni di euro, s.d.i.

	2013	2014	2015	Variazione ass. 2015 vs. 2014	Var. % 2015 vs. 2014
	Mezzogiorno				
Nuova imprenditorialità	212,8	252,1	111,0	-141,1	-56,0
Sviluppo produttivo e territoriale	567,5	1.300,6	458,1	-842,4	-64,8
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	329,2	212,2	150,7	-61,5	-29,0
Internazionalizzazione	15,4	10,5	6,6	-3,9	-36,9
Altro	245,1	792,1	131,6	-660,5	-83,4
Totale	1.370,0	2.567,4	858,0	-1.709,4	-66,6
Centro-Nord					
Nuova imprenditorialità	88,2	56,0	32,3	-23,7	-42,3
Sviluppo produttivo e territoriale	832,1	841,0	870,3	29,3	3,5
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	1.111,0	651,8	548,3	-103,5	-15,9
Internazionalizzazione	358,1	254,6	278,1	23,6	9,3

Altro	162,2	125,1	236,7	111,7	89,3
Totale	2.551,6	1.928,4	1.965,8	37,4	1,9
	Quote di accesso del Mezzogiorno (in %)				
Nuova imprenditorialità	70,7	81,8	77,5	-4,4	-
Sviluppo produttivo e territoriale	40,5	60,7	34,5	-26,2	-
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	22,9	24,6	21,6	-3,0	-
Internazionalizzazione	4,1	4,0	2,3	-1,6	-
Altro	60,2	86,4	35,7	-50,6	-
Totale	34,9	57,1	30,4	-26,7	-

(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.

- La ripresa del 2014 si spiega con l'accelerazione della spesa dei Fondi strutturali 2007-2013 e la forte movimentazione delle risorse di pochi specifici strumenti nel Mezzogiorno: in quell'anno, i Contratti di sviluppo sono valsi 655 milioni, le Zone Franche Urbane 528 milioni e gli aiuti agli investimenti innovativi 360 milioni. Questi tre strumenti, riconducibili alla politica regionale, rappresentavano oltre la metà dell'intero ammontare di agevolazioni concesse. E il loro esaurimento nel 2015, ad eccezione dei Contratti di sviluppo, ridotti a però 263 milioni di euro, è la causa del drastico rallentamento degli interventi di politica industriale nell'area. Al Sud, come in molti altri campi dell'azione pubblica, la politica industriale è sempre più delegata alla politica di coesione, che in questo modo tuttavia manca l'obiettivo dell'aggiuntività e diventa sostitutiva.
- Insomma, bene una politica di coesione che si ponga obiettivi di politica industriale, peraltro con quella "selettività" prevista nei quadri strategici europei che spesso viene negata nella discussione nazionale; bene il rilancio dei Contratti di sviluppo, uno strumento importantissimo rialimentato anche a fine 2016 per 350 milioni; ma senza una politica industriale ordinaria, generale e specifica per il Mezzogiorno, le sfide competitive del sistema produttivo meridionale difficilmente possono essere affrontate adeguatamente.
- Oggi esiste un quadro programmatico, comprensivo delle misure della politica nazionale e regionale, con elementi fondamentali di strategicità, ma occorre rafforzarne e verificarne l'attuazione: la dotazione di adeguate risorse finanziarie; il peso effettivo che verrà attribuito agli interventi più selettivi; la *governance*, intesa in particolare come la capacità di assicurare un effettivo coordinamento tra le politiche nazionali e quelle delle Regioni; la continuità degli interventi; la declinazione territoriale degli strumenti della politica industriale nazionale, che tenga conto degli specifici *deficit* strutturali del Sud.
- Per quanto riguarda, in particolare, la suddetta necessità di una declinazione territoriale a favore del Sud, essa è motivata dal basso accesso delle imprese meridionali alla quasi totalità degli interventi di "rango" nazionale, che di fatto rende scarsamente rilevante nell'area, se non del tutto assente, la leva nazionale della politica industriale (Tabella A.3). Nel Sud, infatti, la sfida della politica industriale è assai più ardua: mentre nel Centro-Nord essa dovrebbe mirare principalmente a favorire un riposizionamento competitivo in linea con i cambiamenti strutturali intervenuti nella geografia degli assetti produttivi a livello mondiale; nel Mezzogiorno, invece, dovrebbe avere come obiettivo non solo l'adeguamento del sistema esistente, ma anche l'ulteriore sviluppo dell'apparato produttivo, ancora largamente sottodimensionato.

Tabella A.3. Quote % di accesso del Sud ai principali interventi di rilievo per la politica industriale (a)

Interventi	Periodo di riferimento	Quota % del Sud
Fondo di garanzia per le PMI	2007-2015	30,2(b)
ACE	2011-2014	7,5 (c)
Minibond	2012-2015	9,0 (d)
Nuova Sabatini (macchinari; PMI)	2014-30 giugno 2016	10,0 (e)
Fondo Italiano di Investimenti per le PMI	2010-2015	4,0 (f)
Fondo Strategico Italiano	2011-2015	0,0
Contratti di rete	2010-2015	26,0 (g)
Smart&Start Italia (start-up innovative)	2015	10,0 (h)
Credito agevolato all'esportazione	2009-2014	1,3 (c)
Inserimento nei mercati extra Ue	2009-2014	9,5 (c)
Contratti di sviluppo	2012-giugno 2016	77,0 (c)
Zone Franche Urbane	2013-luglio 2015	100,0 (c)

(a) Gestiti dalle Amministrazioni centrali - (b) Garanzie concesse - (c) Agevolazioni concesse - (d) Numero di imprese che hanno emesso minibond - (e) Domande presentate - (f) Investimenti diretti - (g) Numero contratti di rete iscritti nel registro delle Camere di commercio - (h) Agevolazioni richieste.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su fonti diverse.

- Il recente varo del piano “*Industria 4.0*” individua una serie di interventi volti a favorire la digitalizzazione e l’interconnessione di tutta la filiera produttiva – dai produttori di materie prime fino ai consumatori – grazie all’utilizzo delle nuove tecnologie digitali. Con l’implementazione di “*Industria 4.0*” si arriverebbe così alla definizione anche della componente nazionale di un nuovo quadro programmatico per la ricerca e l’innovazione. Si tratta essenzialmente di misure per lo più già esistenti, di sostegno agli investimenti (Nuova Sabatini, Superammortamento, Credito di imposta per la R&S) e per facilitare l’accesso al credito (Fondo di garanzia), ma che verrebbero rafforzate e indirizzate sugli ambiti produttivi più strettamente correlati allo sviluppo di tecnologie digitali. Sono, inoltre, previsti interventi volti a favorire il trasferimento tecnologico (attraverso l’istituzione di “competence center”, in cui opereranno a stretto contatto centri di ricerca, Università, PMI innovative, start up e grandi imprese). In definitiva, la definizione del piano “*Industria 4.0*”, pur se in ritardo rispetto ai nostri principali partner europei, rappresenta un passaggio importante per favorire il necessario adeguamento del nostro sistema industriale.
- Nel Mezzogiorno, tuttavia, la sua implementazione appare molto più complessa, poiché la presenza di imprese di taglia estremamente ridotta, oltre che essere più accentuata di quella del Centro-Nord, si accompagna, contrariamente al resto d’Italia, ad un livello di industrializzazione molto basso e alla relativa assenza di distretti e cluster produttivi. A causa di tali deficit strutturali, sarebbe necessario introdurre una declinazione territoriale degli interventi a favore del Mezzogiorno, al momento assente, senza la quale è molto probabile che la gran parte delle imprese meridionali non sia in grado di accedere agli interventi previsti da “*Industria 4.0*”.

- La politica industriale al Sud dovrebbe porsi alcuni specifici obiettivi, che discendono dalle principali debolezze strutturali del sistema produttivo nazionale, ed in particolare del Mezzogiorno: il rafforzamento della ricerca e dell'innovazione; l'innalzamento delle dimensioni medie e dei processi di aggregazione delle imprese; l'aumento dei livelli di internazionalizzazione, favorendo anche un maggiore inserimento del Sud nelle catene globali del valore e il rilancio delle politiche di attrazione; il miglioramento delle condizioni di accesso al credito e ai mercati dei capitali.
- Nel breve periodo, la SVIMEZ ha proposto alcune "misure di primo intervento", che oggi vuole offrire alla riflessione e alla attività normativa di questa commissione (Tabella A.4).

Tabella. A.4. Proposte SVIMEZ su alcune misure di primo intervento di politica industriale

Interventi	Finanziamento	Legge di Bilancio	Proposta SVIMEZ
<i>RICERCA, INNOVAZIONE E TRASFERIMENTO TECNOLOGICO</i>			
Credito di imposta per gli investimenti in R&S	Nazionale	X	Introdurre una riserva per il Sud
Creazione di "Competence Center"	Nazionale	X	Introdurre una riserva per la creazione di questi centri nel Sud
Agevolazioni per gli "Investimenti innovativi" (D.M. 29 luglio 2013)	PAC		Rifinanziare (fondi esauriti)
Proroga "Sabatini"	Nazionale	X	Finanziare a tasso zero le imprese del Sud
<i>CRESCITA DELLE DIMENSIONI DI IMPRESA</i>			
Fondo Italiano di Investimenti per le PMI	Nazionale		Alleggerire i criteri di accesso per il Sud, oppure introdurre fondi nazionali, specifici per il Sud
Fondo Strategico Italiano	Nazionale		
<i>INTERNAZIONALIZZAZIONE</i>			
Piano per il Sud dell'ICE	Fondi strutturali+cofinanz.		Rifinanziare, potenziare ed estendere dalle regioni della Convergenza a tutte quelle del Sud
<i>ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI</i>			
Contratti di sviluppo	Fondi strutturali+cofinanz.		Velocizzare la realizzazione degli accordi sottoscritti (criticità nelle erogazioni: dato a fine 2014 dell'erogato sul concesso pari al 14%)
Zone Economiche Speciali (ZES)			Introdurre le ZES nel Sud, con una legge nazionale

B) Rilanciare gli investimenti, Accelerare sul Masterplan

- Una nuova politica industriale, per raggiungere gli obiettivi generale e specifici per il Mezzogiorno, ha bisogno di un'azione pubblica per rendere "attraente" il contesto e adeguato ai bisogni dei cittadini e delle imprese, da portare avanti con il rilancio degli investimenti.
- Nel declino che caratterizza la spesa in conto capitale in Italia, e che è gravato largamente sul Mezzogiorno (vedi Tabella B.1), gli investimenti pubblici hanno subito un vero e proprio crollo. Tra il 2009 e il 2014, la spesa in conto capitale è passata, a livello nazionale, dal 3,9% del Pil al 2,3%. Il dato del 2014, nel Mezzogiorno, appena 13,2 miliardi di euro, raggiunge il punto più basso dell'intera serie storica (lo 0,9% del Pil, era l'1,6% nel 2001), per cui non riusciva più a svolgere quel ruolo di (parziale) riequilibrio nella spesa che aveva mantenuto nei primi anni Duemila (quando il livello più alto di spesa pro capite in conto capitale compensava, almeno parzialmente, il minor livello al Sud di spesa pro capite corrente, che ricordiamo è la parte assai più rilevante della spesa pubblica). La caduta, se guardiamo alla tipologia di spesa, è assai più concentrata alla voce investimenti che a quella dei trasferimenti in conto capitale.
- Il crollo della spesa in conto capitale, e di quella per investimenti, contribuisce a spiegare le performance drammatiche del Mezzogiorno nella crisi. Allo stesso modo, la ripartenza del 2015 si può spiegare anche con la sua pur modesta ripresa della spesa in conto capitale, che conferma la grande "reattività" del Mezzogiorno a questo tipo di intervento pubblico. Secondo l'Indicatore anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali, nel 2015 la spesa in conto capitale ha fatto registrare un significativo incremento, che interessa entrambe voci, sia investimenti che trasferimenti.
- Questo incremento del 2015 è sostanzialmente dovuto alle risorse aggiuntive, che si sono concentrate nelle regioni meridionali per la chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013. Questo dato di per sé positivo, che ha un riscontro nella dinamica economica e che ha consentito di scongiurare pressoché completamente il rischio di disimpegno delle risorse europee, ne nasconde in realtà altri assai più problematici. Infatti, come si può vedere nella (Tabella B.1), la spesa aggiuntiva è realizzata interamente con risorse europee, con un effetto di sostitutività dovuto al ricorso ai progetti "sponda", o chiamati "retrospettivi", ma non solo. I dati mostrano come sia venuta sostanzialmente meno la leva nazionale delle politiche di coesione (del Fondo Sviluppo e Coesione, nell'anno, sono stati spesi appena 1,3 miliardi: questo tipo di spesa aggiuntiva valeva intorno ai 7 miliardi nei primi anni Duemila). Soprattutto, la contrazione maggiore si è registrata nella spesa ordinaria in conto capitale, che ha toccato nel 2015 appena i 5,1 miliardi, un dimezzamento rispetto alla media storica. Sono dati che dimostrano la mancata addizionalità delle politiche di coesione, inficiandone l'efficacia, anche perché l'effetto di sostitutività non riesce comunque a compensare i minori investimenti complessivi.
- D'altra parte, venuto meno l'impulso della chiusura dei fondi europei 2007-2013, la dinamica degli investimenti pubblici nel 2016 sembra tornata nel Mezzogiorno a collocarsi sulla bassa e insufficiente quota "ordinaria", e non sembra essere un caso che per l'anno passato abbiamo stimato un rallentamento della dinamica economica nell'area.

Tabella B.1 - Quadro Finanziario Unico. La spesa in conto capitale della P.A. in Italia dal 2000 al 2015 (valori in miliardi di euro costanti 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (a)
Mezzogiorno																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,9	25,0	24,3	22,6	22,7	21,1	21,2	20,9	21,0	22,1	18,0	17,7	15,4	14,0	13,2	15,5
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
-Risorse ordinarie	11,3	8,7	12,3	11,6	10,7	9,6	9,2	8,6	10,3	11,7	10,1	8,7	7,8	5,9	6,3	5,1
-Risorse aggiuntive	11,6	16,3	12,0	11,0	12,0	11,5	12,0	12,3	10,7	10,4	7,9	9,0	7,6	8,1	6,9	10,4
-Fondi strutturali UE al netto formazione	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	3,5	3,7	3,3	3,8	2,4	3,6	3,1	3,5	3,5	6,1
-Cofinanziamento al netto formazione	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	2,9	2,4	1,4	1,8	1,7	1,9	2,0	3,0
-Risorse aree sottoutilizzate	6,1	6,9	7,5	4,8	5,2	4,7	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3
Italia																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	57,3	60,4	61,1	59,7	61,3	57,0	57,1	59,8	61,6	62,1	53,4	48,8	44,0	40,5	35,5	37,6
Spesa in conto capitale in rapporto al PIL (%)	3,7	3,8	3,8	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
-Risorse ordinarie	42,5	41,1	47,0	45,7	46,3	42,4	42,2	44,8	48,7	48,3	42,3	36,4	33,0	28,9	25,9	23,8
-Risorse aggiuntive	14,8	19,3	14,1	14,0	15,0	14,6	14,9	15,0	12,9	13,8	11,1	12,4	11,0	11,6	9,6	13,8
-Fondi strutturali UE al netto formazione	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	4,3	4,5	3,9	4,6	3,2	4,5	4,1	4,6	4,5	7,5
-Cofinanziamento al netto formazione	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,4	3,7	3,6	2,5	3,2	3,1	3,4	3,4	4,8
-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	4,7	3,8	3,6	1,7	1,5
Quota % Mezzogiorno su Italia																
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	40,0	41,4	39,8	37,9	37,0	37,0	37,1	34,9	34,1	35,6	33,7	36,3	35,0	34,6	37,2	41,2
-Risorse ordinarie	26,6	21,2	26,2	25,4	23,1	22,6	21,8	19,2	21,1	24,2	23,9	23,9	23,6	20,4	24,3	21,4
-Risorse aggiuntive	78,4	84,5	85,1	78,6	80,0	78,8	80,5	82,0	82,9	75,4	71,2	72,6	69,1	69,8	71,9	75,4
-Fondi strutturali UE al netto formazione	75,0	84,7	85,2	78,6	80,0	78,3	81,4	82,2	84,6	82,6	75,0	80,0	75,6	76,1	77,8	81,3
-Cofinanziamento al netto formazione	65,8	80,0	78,6	69,0	71,1	69,6	72,1	75,0	78,4	66,7	56,0	56,3	54,8	55,9	58,8	62,5
-Risorse aree sottoutilizzate	87,1	87,3	87,2	85,7	86,7	87,0	85,7	86,9	84,9	75,0	75,9	76,6	73,7	75,0	82,4	86,7

(a) Indicatore Anticipatore CPT.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, 2016.

- Resta da auspicare che l'avvio del *Masterplan* per il Mezzogiorno determini, per il 2017 e gli anni seguenti, una forte accelerazione della spesa per investimenti pubblici nelle regioni meridionali. Malgrado i ritardi e alcuni limiti di impostazione, abbiamo salutato con favore questa iniziativa (anche perché rappresenta anche la prima organica programmazione del FSC 2014-2020), a patto che fosse realmente aggiuntiva.
- Purtroppo, però, l'impatto finanziario al 2017 risulta dallo stesso cronoprogramma dei Patti stipulati alquanto modesto (appena 1,9 miliardi di euro per l'FSC), e questo rende il rischio di sostituibilità molto concreto. Pertanto, occorre *prevedere meccanismi strutturali di accelerazione della spesa per gli interventi previsti dai Patti*, anche rafforzando le strutture operative, nazionali e regionali, che sono deputati alla loro attuazione. E qui non si tratta solo di "rendicontare", ma di realizzare interventi.
- Tale linea di *policy* è peraltro decisiva, in quanto riguarda in gran parte opere infrastrutturali, tipologia di spesa che proprio nel Mezzogiorno è stata storicamente interessata da ritardi temporali, nella fase attuativa, di entità rilevante. Un incremento nella spesa complessiva per investimenti pubblici, anch'essi come visto interessati da un forte decremento nel periodo, determinerebbe un'inversione di tendenza nella dotazione di quei beni (in particolare, le infrastrutture) in grado di produrre, effetti economici durevoli nel tempo, rendendo meno stringenti i vincoli che derivano dalla perifericità di cui soffre il Sud e, più in generale, accrescendo le esternalità positive su cui si basa la competitività di un territorio.
- Infatti, gli investimenti in opere pubbliche sono la tipologia di intervento più capace di generare reddito e occupazione nell'area, attivando moltiplicatori davvero importanti.
- I "moltiplicatori" che si desumono dal nostro modello econometrico sono di molto superiori all'unità per gli investimenti in opere pubbliche, determinando dunque un impatto positivo o negativo più che proporzionale: per il Mezzogiorno, ad esempio, mentre la riduzione di un euro di tasse indirette determina un incremento di 0,19 centesimi del Pil, un solo euro aggiuntivo di questo tipo di investimenti produce un incremento di reddito pari a 1,37 euro, e addirittura l'effetto cumulativo² misurato a cinque anni di distanza dall'investimento iniziale darebbe luogo a un incremento pari a 1,85 euro. Sulla base di questi moltiplicatori è stata elaborata la tabella seguente:

Tabella B.2 - Stima di impatto annuale e cumulato di 4 miliardi aggiuntivi in opere pubbliche

Anno	Impatto sul PIL		Impatto su occupazione	
	Sud	Italia	Sud	
			var. %	var. assolute (in migliaia)
1	1,8	0,3	0,8	53,9
2	2,1	0,4	1,5	101,1
3	2,3	0,5	1,7	110,3
4	2,4	0,5	1,7	114,5
5	2,4	0,5	1,7	115,1

² Mentre l'impatto sul Pil esercitato da un aumento degli investimenti pubblici nelle regioni più sviluppate ha la medesima entità sia nell'immediato che nel medio periodo, nelle regioni meridionali, invece, gli effetti sul Pil alla fine di un certo arco temporale (ad esempio di cinque anni, appunto) sono di entità maggiore rispetto all'immediato. Questo, molto semplicemente, sta a indicare che tra investimenti pubblici e privati esiste, nel Sud, una forte complementarità, nel senso che un incremento di ampiezza significativa dei primi esercita un analogo effetto sulle scelte degli agenti economici (specialmente per le attività correlate all'intervento), dando luogo, dopo un certo periodo, a un ampliamento della capacità produttiva dell'area.

	Nord	Italia	Nord	
			var. %	var. assolute (in migliaia)
1	0,40	0,31	0,1	13,8
2	0,58	0,44	0,2	32,5
3	0,61	0,47	0,2	40,4
4	0,61	0,47	0,2	42,3
5	0,60	0,46	0,2	42,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ

- Si ricorda che le opere pubbliche rappresentano circa l'80%, in media, degli investimenti pubblici, e che nel Mezzogiorno sono calati, rispetto alle serie storiche, di un ammontare di molto superiore ai 4 miliardi previsti in questo esercizio.
- Bisognerebbe garantire che le varie flessibilità previste per gli investimenti fossero davvero aggiuntive, e destinate a questo tipo di interventi, di così rilevante impatto.
- I dati della stima sono infatti molto interessanti: consentirebbero, ad esempio, di avvicinarsi all'obiettivo di recuperare, al 2020, il PIL perso nella Grande recessione 2008-2020, per il quale occorrerebbe un incremento medio annuo di 2,7 punti percentuali, dato irraggiungibile se continuiamo a far registrare i modesti tassi di crescita, peraltro in rivisti al ribasso in tutte le previsioni, di questa cosiddetta "ripresa".

C) Drivers di sviluppo. Logistica, Porti e Retroporti

- Il rilancio degli investimenti dovrebbe avvenire, in particolare, in alcuni ambiti precisi che noi da tempo abbiamo chiamato "drivers" dello sviluppo, direttrici di intervento prioritarie, fortemente interconnesse tra loro, motori che possono fare del Sud un'opportunità di sviluppo per l'intero Paese: la logistica in una prospettiva euromediterranea, le energie rinnovabili e le bio energie, la rigenerazione urbana, l'agroalimentare e l'agroindustria con tutti i settori ad essi collegati, l'industria culturale, a partire dalla scommessa di "Matera 2019".
- Il presente decreto offre uno spunto per tematizzare il settore della logistica portuale e retroportuale, attraverso l'istituzione (all'art. 4) di un'*Agenzia per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale (transhipment)*. Tale previsione, ad oggi prioritariamente orientata a risolvere il problema dei lavoratori portuali di Gioia Tauro e di Taranto, si potrebbe aprire in futuro ad una prospettiva di intervento più strutturale: l'investimento nella "rigenerazione" e "idoneizzazione" logistica delle aree retroportuali da trasformare in *distripark* e centri per la logistica a valore, in base a modelli dove il valore del bene intermedio cresce nelle sequenze fino al mercato finale come nei settori agroalimentare, tessile, abbigliamento.
- Sulle base delle nostre stime, condotte con riferimento alle dimensioni dei retroporti e ai valori immobiliari, dal lato dei costi e dal lato dei prezzi di mercato, il totale dell'intervento riferito alla bonifica e idoneizzazione di otto aree da noi individuate da destinare a retroporti-distripark (Porti di Napoli, Torre Annunziata, Salerno, Gioia Tauro, Messina, Catania, Taranto, Termoli) si può valutare in una cifra ricompresa tra 1,4 miliardi e 2,9 miliardi di euro. Il valore potenziale finale ai prezzi di mercato corrente, valutato sulla scorta

di iniziative analoghe già realizzate nei porti di Trieste, Savona e Ravenna, è stimabile in un valore totale potenziale di vendita di 3,2 miliardi di euro.

- Quest'opera è propedeutica al rilancio dei porti del Mezzogiorno, come poli logistici per facilitare l'esportazione e la riesportazione via mare di prodotti lavorati da imprese colà insediate, in particolare specializzate nelle filiere di eccellenza del made in Italy. In molti casi, in altri paesi (ad oggi), tali poli logistici in ambito portuale e retroportuale beneficiano dello status di vantaggio fiscale e doganale di Zona franca o di Zona Economica Speciale, favorendo, per questa via, l'insediamento di imprese con consistenti flussi di interscambio internazionale. Creando a ridosso dei terminal portuali distripark e centri logistici, in regime di ZES, aree dedicate all'export.
- Per rilanciare l'attrattività degli investimenti nei porti del Sud, da tempo la Svimez sostiene l'importanza di istituire delle Zone Economiche Speciali (Zes), per le quali, al di là delle iniziative intraprese dalle singole Regioni, sarebbe opportuno predisporre un intervento normativo nazionale che ne consentisse una implementazione in tempi brevi. Oltre alla ZES campana e a Gioia Tauro, noi sosteniamo l'importanza - da ribadire in questo decreto così attento a Taranto - di una ZES per il porto di Taranto, terminale di una Filiera territoriale logistica assai più ampia.
- Le Zes sono uno strumento utilizzato con crescente frequenza negli ultimi 20 anni in tutte le regioni del mondo, per contribuire a superare i problemi del sottosviluppo di aree o regioni depresse. Il caso più conosciuto è quello delle Zes cinesi, ma di particolare importanza in Europa è il caso delle Zes in Polonia, che conferma la validità delle misure intraprese: tra il 2005 e il 2015, gli investimenti localizzati nelle Zes sono stati pari a circa 20 miliardi di euro, con un incremento di quasi 213 mila posti di lavoro. Peraltro, nel caso del Mezzogiorno, le Zes potrebbero almeno in parte rappresentare una compensazione per gli svantaggi competitivi sofferti a causa del *dumping* fiscale operato dai paesi dell'Est nuovi entrati nell'Ue e delle asimmetrie strutturali che, a causa della *governance* economica europea e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Eurozona, si producono tra le stesse aree meno sviluppate dell'Unione.

D) Misure di contrasto alla povertà

- Si fa avanti la consapevolezza nel dibattito pubblico, e si registra la disponibilità del *policy maker* - confermata da alcune dichiarazioni di importanti esponenti del Governo - ad accelerare l'attuazione di una forma di sostegno universale dei redditi e di contrasto alla povertà, il Sostegno di Inclusione Attiva (SIA), previsto dalla legge di Stabilità 2016 che estende, modificandone alcuni aspetti, un precedente intervento di carattere provvisorio e sperimentale, limitato a soli 12 comuni italiani. Questo è un intervento che noi riteniamo decisivo per il Mezzogiorno.
- È evidente, che solo una vasta gamma di politiche pubbliche volte al rafforzamento del *welfare* e, più in generale, la ripresa del processo di sviluppo, con l'incremento della domanda di lavoro, specialmente qualificata, possono fornire la risposta adeguata alla persistente emergenza sociale. Tuttavia, le nostre analisi, oltre a confermare il fatto che povertà, disuguaglianze e divari di benessere non sono connessi esclusivamente al lavoro, ci dicono che non è possibile, almeno nel breve periodo, anche guardando alla dimensione strutturale dell'inoccupazione al Sud, che solo dal versante della creazione di lavoro arrivi una risposta.

- La Legge di Stabilità 2016 prevedeva: adozione di un *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione*; istituzione del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione*; avvio di una *misura nazionale di contrasto alla povertà*. E, per quanto riguarda la copertura finanziaria, la previsione di un nuovo stanziamento di 600 milioni di euro per il 2016 e di un miliardo per il 2017 – che aggiungendosi alle altre risorse già disponibili – portano il finanziamento complessivo a circa 1,5 miliardi per ognuno dei prossimi anni.
- La strategia della lotta alla povertà è demandata a una legge delega, il cui disegno di legge, presentato il 28 febbraio scorso, prevede l'introduzione di una *misura nazionale per il contrasto alla povertà*, da considerare *livello essenziale delle prestazioni*, che devono essere garantite in tutto il territorio nazionale; una previsione costituzionale che con ogni evidenza non viene rispettata al Sud, anche per la mancata operatività, in molti ambiti, di veri strumenti perequativi. Nella strategia, si prevede anche la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e previdenziale, che però andrebbe distinta dal tema della lotta alla povertà (anche per evitare di concentrare l'attenzione esclusivamente sulle questioni finanziarie) e demandata a una vera riforma del *welfare*, che ne corregga inefficienza ma anche squilibri.
- Un aspetto particolarmente positivo è costituito dall'enfasi che nel disegno di legge delega si pone sulla natura di inclusione attiva, e non assistenziale, del sostegno economico della misura nazionale di contrasto alla povertà da introdurre, “condizionato all'adesione per un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa volto all'affiancamento dalla condizione di povertà”, sostenuto dall'offerta di servizi alla persona; per questi ultimi andrebbe tenuto debitamente conto degli attuali forti divari che penalizzano i cittadini meridionali. Di particolare importanza, a nostro avviso, appare la specifica considerazione che tra i bisogni primari da garantire, nel quadro di un contratto di inserimento sociale con i beneficiari, vi siano anche quelli di formazione e di istruzione, oggi penalizzati nel Sud da standard di servizio meno elevati (scuola secondaria) o da una gestione calante della spesa nel settore della formazione terziaria.
- L'elemento più problematico del *Piano per la lotta alla povertà* è invece costituito dalla mancata previsione di un progressivo incremento dei finanziamenti, che renda disponibile nel breve periodo un ammontare di risorse in grado di raggiungere la totalità, o almeno la maggior parte, dei 4,5 milioni di persone che in Italia attualmente versano in condizioni di povertà assoluta. Al riguardo, si osserva che, pur nel rispetto dei vincoli di bilancio, e cioè a «saldi invariati», la questione del costo delle misure anti-povertà deve considerare i benefici effetti del nesso tra maggiore equità e crescita, e potrebbe essere affrontata attraverso una riconsiderazione delle scelte redistributive. Può richiamarsi, in particolare, come la sola abolizione/ridimensionamento dell'imposizione sugli immobili residenziali dia luogo ad una riduzione delle entrate fiscali, su base annuale, di circa 3,5 miliardi di euro (anno di base 2014), giustificata come leva per aumentare i consumi e dare fiato alla ripresa. Una spesa equivalente a questi incassi mancati in una misura contro la povertà avrebbe un impatto sui consumi senza dubbio superiore.
- Colmare gli squilibri, ridurre le disuguaglianze, combattere le povertà, anche attraverso il rilancio di uno Stato sociale che garantisca gli effettivi diritti di cittadinanza, sono obiettivi che rispondono infatti a un'esigenza non più solo di giustizia, ma anche di una maggiore efficienza economica: il rilancio della domanda interna, già gravemente colpita dalla crisi, tanto più a fronte del rallentamento della domanda mondiale e del clima di grave incertezza che domina le relazioni economiche e commerciali internazionali, resta la prospettiva più affidabile e durevole per lo sviluppo del Paese.