

“metamorfosi” - verso una struttura maggiormente simile a quella da tempo prevalente nei paesi capitalistici avanzati.

L'industria meridionale, invece, ha seguito un *pattern* differente. In primo luogo, dopo il 1997 l'*export* meridionale si è progressivamente concentrato nei settori - c.d. “di scala” - storicamente contraddistinti dalla presenza di vantaggi comparati relativamente maggiori. Nel 2006, la percentuale di vendite all'estero attribuibile ai settori di scala meridionali sull'*export* totale manifatturiero è risultata pari a quasi il 59%; nove anni prima era leggermente inferiore al 50%. Ma, per certi versi, è più interessante osservare come è andato maturando questo risultato. Fino al 2004, infatti, vi è stato un significativo scollamento tra l'evoluzione dell'*export* nazionale (ed anche delle due circoscrizioni) e la domanda mondiale; a partire dall'anno successivo, invece, le nostre vendite all'estero hanno invertito il precedente *trend* sfavorevole. Tale fenomeno ha interessato, nel Centro-Nord, la gran parte dei comparti produttivi, *in primis* quelli a offerta specializzata e parte dei tradizionali, a conferma di come i mutamenti summenzionati abbiano contribuito a ridare competitività ad una parte delle imprese localizzate nell'area. Nel Mezzogiorno, invece, le branche dell'abbigliamento, delle calzature e prodotti in cuoio, dei mobili, del legno, delle altre industrie manifatturiere - e cioè la parte prevalente del *made in Italy* - hanno evidenziato, sempre a partire dal 2005, una dinamica dell'*export* stazionaria e/o negativa. Più in generale, la strategia di “flessibilizzare” la produzione - risposta fornita dalla parte numericamente maggiore delle imprese meridionali per fronteggiare la pressione competitiva post-euro - ha fortemente limitato l'implementazione di funzioni aziendali diverse dal solo *manufacturing*. Ciò non necessariamente implica che il comparto manifatturiero del Mezzogiorno non possa sperimentare (sotto specifiche condizioni) una crescita uguale, od anche maggiore, di quella del Centro-Nord, ma le debolezze strutturali lo mettono in una situazione qualificabile come di “crescita in assenza di sviluppo”. Condizione nella quale pare essersi posizionata anche una parte consistente dell'intero sistema economico, come può indirettamente desumersi dal forte incremento, di cui si è parlato diffusamente nel paragrafo precedente, della mobilità del lavoro.

Nel 2007 è stato inoltre effettuato un approfondimento sui “poli di eccellenza” meridionali. L'analisi ha permesso di verificare come, nonostante la scarsa

internazionalizzazione che notoriamente caratterizza le regioni del Mezzogiorno, gli investimenti diretti esteri in entrata contribuiscano in parte considerevole a spiegare la dinamica seguita dalle produzioni *high-tech* meridionali, e la loro composizione strutturale. Questo *modus operandi* caratterizza, in particolare, la Campania, che – insieme alla Sicilia – è la regione più rilevante sotto il profilo della presenza di produzioni *high-tech*. Dimensioni medie delle unità locali nei settori ad alta intensità di tecnologia fra le maggiori nel panorama nazionale; elevata specializzazione nel comparto della ICT (ma, a differenza della Sicilia, fortemente incentrata nelle macchine per ufficio); significativa presenza di stabilimenti esteri: questi sono i tratti distintivi dell'*high-tech* campano. A fronte di ciò, tuttavia, la capacità innovativa regionale è nettamente inferiore al proprio peso economico; fattore che, a partire dal 2000, non è stato di aiuto nel rilevante processo di disinvestimento determinato dal progressivo consolidamento dei *competitors* asiatici. Più in generale, all'espansione registrata dalle produzioni *high-tech* nel Mezzogiorno nella seconda metà degli anni novanta ha fatto seguito, negli ultimi anni, una netta inversione di tendenza, in gran parte determinata dal progressivo consolidarsi di insediamenti esteri più convenienti, in termini di costi, accessibilità, infrastrutture materiali e immateriali. Il quadro della realtà produttiva del Mezzogiorno nell'*high-tech* che ne consegue, appare dunque fragile, privo di una propria autonoma capacità competitiva in quelli che sono i settori caratterizzati da una dinamica della domanda più vivace; una realtà che non è riuscita finora a costituire un sistema integrato, poggiando prevalentemente su iniziative isolate, anche se a volte di grandi dimensioni, spesso soggette alle mutevoli condizioni di divisione del lavoro internazionale. Resta così largamente inevasa, nel Mezzogiorno, l'offerta di conoscenze potenzialmente racchiusa nelle Università, nei centri di ricerca e nei centri per il trasferimento tecnologico.

– Nel corso del 2007 è proseguita l'attività di aggiornamento e di analisi delle principali misure d'incentivazione nazionale a favore dell'industria, degli interventi di politica regionale e degli strumenti di promozione delle attività produttive “in forma negoziale”; e ciò sia per quanto riguarda la raccolta sistematica di provvedimenti normativi, che l'acquisizione e la valutazione dei dati sullo stato di attuazione a livello territoriale dei singoli interventi.

Per quanto riguarda le *misure nazionali di politica industriale*, un'ampia disamina è stata dedicata nel *Rapporto SVIMEZ 2007* al nuovo approccio di politica industriale, delineatosi con il disegno di legge governativo *Interventi per l'innovazione industriale*, più noto come "*Industria 2015*", e che ha avuto una prima attuazione con alcune disposizioni della Finanziaria 2007. Di tale nuovo approccio la SVIMEZ ha offerto una valutazione d'insieme, con particolare riferimento al Mezzogiorno. Il Piano, ambizioso e di grande respiro, appare condivisibile, ma al Mezzogiorno dedica uno spazio contenuto. La SVIMEZ ha, in particolare, evidenziato la necessità di identificare anche nel Sud alcune delle aree produttive con particolari potenzialità di sviluppo da inserire nei "Progetti di Innovazione Industriale", facendo leva anche su poli di eccellenza già esistenti: dall'aeronautica all'aerospazio, ad alcuni comparti dell'agricoltura di qualità, alle biotecnologie, alla microelettronica. Tuttavia, non sono previste risorse vincolate a questi scopi.

Nel *Rapporto* di quest'anno si è per la prima volta proposta un'analisi sistemica delle misure agevolative, che ha avuto per oggetto la totalità degli interventi di incentivazione, sia quelli di competenza delle Amministrazioni centrali sia quelli trasferiti alle Regioni. Gli interventi di incentivazione sono stati aggregati e analizzati sotto il profilo territoriale sulla base delle nove tipologie di obiettivi di politica industriale individuate dalla "*Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*" del Ministero dello Sviluppo Economico (consolidamento e sviluppo del sistema produttivo; creazione di nuova imprenditorialità; riduzione degli squilibri territoriali di sviluppo; sostegno della ricerca&sviluppo e dell'innovazione; internazionalizzazione; facilitazione dell'accesso al credito e consolidamento finanziario; salvaguardia dell'ambiente; razionalizzazione di settore; calamità naturali). L'analisi condotta ha posto in luce la forte diminuzione, negli anni più recenti, del peso che nel Mezzogiorno assumono gli incentivi finalizzati alla riduzione degli squilibri territoriali (passati dall'81% del totale delle agevolazioni complessivamente concesse nell'area nel 2002, al 62% nel 2005) e la modesta quota, peraltro in calo, delle agevolazioni per la ricerca e l'innovazione e per l'internazionalizzazione, attestatesi nel 2005, rispettivamente, al 10% e allo 0,2% delle complessive agevolazioni concesse nell'area. Nel Centro-Nord, invece, sono proprio le agevolazioni per la ricerca e

l'innovazione e per l'internalizzazione ad assorbire, nel complesso, la gran parte (oltre il 54%) delle agevolazioni concesse nell'area.

Per quanto riguarda gli *interventi di politica regionale*, comprensivi anche degli strumenti in “forma negoziale”, anche quest'anno – come nelle tre precedenti edizioni del Rapporto – si è ritenuto di concentrare l'analisi sul ruolo specifico che le diverse misure svolgono nella promozione dello sviluppo dell'”industria” del Sud; ciò appare necessario, in quanto la gran parte di tali strumenti – inclusi quelli inizialmente destinati in via pressochè esclusiva al settore industriale, ed in particolare al comparto manifatturiero, come gli incentivi della legge 488/1992 – agevolano attualmente una pluralità di settori produttivi (commercio, turismo, alcune attività del settore delle costruzioni, industria energetica, imprese artigiane).

Nel 2006 la complessiva attività d'impegno delle misure d'incentivazione per “l'industria” delle aree sottoutilizzate del Paese è stata caratterizzata da un deciso rallentamento, dovuto all'attuazione delle disposizioni di riforma della legge 488/1992, varata nel 2005. Le modifiche al regime di aiuti, consistenti essenzialmente nella trasformazione di non meno del 50% del contributo in conto capitale in un sistema misto di finanziamenti, agevolati e ordinari, hanno infatti determinato un drastico calo delle agevolazioni in oggetto.

Positivo, invece, è stato l'andamento delle agevolazioni dei P.I.A. (*Pacchetti integrati di agevolazione*), per la predisposizione della seconda graduatoria della modalità di intervento relativa all'Innovazione e per la prima applicazione di quella relativa al Networking, e quello degli strumenti in forma negoziale considerati. Nel 2006 i contratti di programma hanno infatti registrato un'attività di impegno in aumento, in continuità con il positivo andamento che ha caratterizzato l'intero periodo di programmazione 2000-2006. Anche la stipula nel 2006 di 3 nuovi contratti di localizzazione rispetto ai 2 degli anni precedenti 2003-2005, e la sottoscrizione di 6 protocolli aggiuntivi a contratti d'area già sottoscritti, hanno determinato una crescita degli impegni relativi.

Un'approfondimento è stato dedicato, in sede di Rapporto, alle agevolazioni fiscali “di favore” introdotte dalla Finanziaria 2007 per il Mezzogiorno, vale a dire il “cuneo” differenziato per il Sud, la stabilizzazione del credito d'imposta per investimenti fino al 2013, e la sperimentazione di “zone franche urbane” (ZFU),

mettendone in evidenza i profili di criticità che hanno, tra l'altro, determinato un'incertezza sui tempi di attuazione. Gli effetti sperati dell'introduzione di tali misure hanno scontato molte incertezze imputabili soprattutto alla farraginosità e complessità applicativa degli strumenti previsti, oltre che al mancato perfezionamento delle procedure comunitarie che sono alla base della concessione degli aiuti alle imprese. Tenuto conto dall'elevato costo in Italia degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese ed in particolare di quelli relativi agli oneri fiscali, si è auspicato uno sforzo di *semplificazione* nell'introduzione degli strumenti agevolativi e nella emanazione di norme di semplice lettura e facile applicazione.

Un'approfondimento è stato inoltre dedicato nel Rapporto di quest'anno alle politiche per l'attrazione degli investimenti esteri al Sud. In base ad esso è emerso come, a differenza di quasi tutti i paesi europei, l'Italia non abbia mai perseguito stabilmente una specifica politica di attrazione degli investimenti esteri, tanto meno indirizzata al Sud. E' mancata un'azione sistematica che evidentemente richiede la presenza e l'utilizzo simultaneo di svariati strumenti: interventi di contesto volti a conseguire il miglioramento delle istituzioni dell'economia; incentivi, il cui andamento deve essere stabile e certo nel tempo; una fiscalità differenziata nelle due aree del Paese, da sempre avversata dalla Commissione europea; un'Agenzia di attrazione che, per caratteristiche e strumenti, possa essere paragonabile a quelle di maggior successo messe in campo negli altri paesi europei, in grado di assicurare una stabilità di interlocuzione istituzionale e una prolungata azione di coerenza temporale.

Per quanto riguarda l'Agenzia di attrazione, si è sottolineato come solo a partire dal 2003 sia stato predisposto uno specifico programma di interventi per promuovere gli investimenti esteri nel Sud, gestito da Sviluppo Italia – ridenominata dalla Finanziaria 2007 *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa*. Il programma prevedeva al suo interno i "contratti di localizzazione", finanziati con risorse del CIPE per le sole regioni meridionali. Ma tra il 2003 e il 2006 il numero dei contratti stipulati, anche a causa delle complessità procedurali, è stato decisamente limitato (solo 5, per complessivi 765 milioni di euro di investimenti e circa 1.200 nuovi occupati).

Nel *Rapporto 2007*, tra i fattori che possono avere frenato la sottoscrizione dei contratti di localizzazione vengono individuati, oltre alle richiamate complessità

procedurali, alcune debolezze della ex Società Sviluppo Italia, tra cui, forse, l'eccessiva ampiezza del campo d'azione del suo mandato – spesso, tra l'altro, indirizzato all'intero territorio nazionale - rivolto allo sviluppo territoriale, alla creazione d'impresa, alla promozione del turismo, e alla realizzazione di infrastrutture di rete di telecomunicazioni a banda larga.

Le Agenzie per l'attrazione degli investimenti esteri nei paesi dell'Unione europea sono state oggetto di uno specifico approfondimento in forma di "Focus", nel *Rapporto SVIMEZ 2007*. Da tale analisi è emerso come la maggior parte delle Agenzie di promozione degli IDE sia completamente dedicata all'obiettivo specifico, mentre solo in pochi casi il mandato arriva ad includere la creazione e lo sviluppo di imprese domestiche. Per il futuro, è da auspicare che miglioramenti della normativa, ma soprattutto la ridefinizione della missione della nuova Agenzia, maggiormente orientata proprio all'attrazione degli investimenti esteri, possano contribuire a determinare una più ampia diffusione dei contratti di localizzazione.

Sempre con riferimento ad una politica di promozione degli investimenti esteri specifica per il Mezzogiorno, un altro "Focus" è stato dedicato alla disponibilità di aree industriali attrezzate: ne sono emerse forti criticità, soprattutto con riferimento a quattro ordini di problemi: scarsa infrastrutturazione, mancanza di autonomia economica e gestionale, scarsa manutenzione delle infrastrutture, carenze nei servizi essenziali, che determinano una diffusa difficoltà a reperire terreni effettivamente disponibili, in contesti adeguatamente attrezzati. L'analisi ha, inoltre, posto in luce gravi difficoltà nella gestione delle aree, in larga parte affidata ai consorzi ASI in base a normative regionali ormai datate.

1.5. Le ricerche sul lavoro e il capitale umano

Il dato medio relativo al mercato del lavoro nel 2006 evidenzia andamenti non molto dissimili dell'occupazione tra Mezzogiorno e Centro-Nord, dopo tre anni di profonda divaricazione. Il numero delle persone occupate è aumentato lo scorso anno, nel Centro-Nord, di 320 mila unità, pari al 2,0%, e di 105 mila unità, pari all'1,6%, nel

Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali la ripresa dell'occupazione segue un triennio di tendenziale flessione, in cui gli occupati si erano ridotti di 69 mila unità.

Il miglioramento nell'andamento dell'occupazione meridionale, oltre ovviamente a non incidere sulla entità dei divari con il resto del Paese e con l'Unione europea, non riesce ad invertire alcune tendenze di carattere strutturale che hanno caratterizzato il mercato del lavoro al Sud negli ultimi anni. Tra di esse, una particolare rilevanza nelle analisi condotte dalla SVIMEZ è andato assumendo il fenomeno della sensibile contrazione della ricerca di lavoro, testimoniato da una progressiva riduzione delle persone in cerca di occupazione nel Mezzogiorno, completamente indipendente dall'andamento dell'occupazione. Infatti, i disoccupati sono diminuiti sia nel 2006, anno di ripresa occupazionale, sia nel precedente biennio, in cui al contrario l'occupazione si era ridotta, a dimostrazione di un *trend* di natura strutturale. La disoccupazione meridionale nel corso degli ultimi 6 anni si è ridotta di oltre un terzo (-37%). Conseguentemente, il tasso di disoccupazione è passato dal 19% del 2000 al 12,3% dello scorso anno, il valore più basso mai registrato. Nel *Rapporto SVIMEZ 2007* si è analizzato più nel dettaglio dove sia andato a finire questo mezzo milione di disoccupati "scomparsi" e si è posto in luce come circa la metà di essi, pur senza trovare un impiego, abbia smesso di dichiararsi in cerca di occupazione. La fuoriuscita dei disoccupati non verso l'occupazione ma verso la "non attività" è un elemento di forte criticità del mercato del lavoro meridionale. Rispetto ad un simile fenomeno la SVIMEZ ha sottolineato in particolare l'effetto della frantumazione delle istituzioni del mercato del lavoro e la conseguente crisi delle Amministrazioni pubbliche preposte all'intermediazione tra domanda e offerta, incapaci di adattarsi alle trasformazioni indotte dal processo di flessibilizzazione della domanda di lavoro. Il riferimento va alla debolezza del sistema di formazione tecnica e professionale (incapace di rispondere alla domanda di professionalità espressa dalle imprese), ai servizi per l'impiego, al sostegno all'occupazione. Un sistema "formale" di ricerca del lavoro sostanzialmente inesistente nel Mezzogiorno ha finito per ampliare quel mondo "grigio", tra il lavoro nero, il lavoro precario e il non lavoro, che determina l'inutilità di fare azioni di ricerca di lavoro e causa flussi dall'occupazione (spesso precaria) alla non forza di lavoro, senza passare per lo *status* di disoccupato.

– Alla più ampia tematica della condizione dei giovani nel mondo dell'istruzione e del lavoro è stato dedicato nel 2007 un apposito capitolo del *Rapporto*, dal titolo “*Istruzione e rendimento dell'investimento formativo*”. Le analisi partono dalla documentazione degli importanti progressi registrati nel Mezzogiorno in termini di tasso di scolarizzazione: il tasso di conseguimento del diploma superiore è passato al Sud in meno di dieci anni dal 65% al 78%, raggiungendo i livelli del Centro-Nord. Anche nell'istruzione universitaria i progressi sono stati rilevanti, pur se non sufficienti a colmare il *gap* con la media nazionale. Allo stesso tempo, si è documentata la persistenza di un forte *gap* in termini di qualità dell'istruzione. I dati presentati dell'indagine PISA dell'OCSE, che valutano l'acquisizione delle competenze scientifiche, presentano per i giovani del Sud risultati sistematicamente inferiori a quelli del resto del Paese, e tra gli ultimi tra i paesi sviluppati. Se, a fronte di questi risultati, si considera che le spese affrontate dallo Stato italiano per studenti (esclusa l'università) sono in linea con la media dei paesi Ue, si può parlare a ragione di un uso inefficiente di tali risorse finanziarie, di cui è un sintomo la scarsità di risorse tecnologiche presenti nella scuola (scuole con internet, computer per studente, ecc.) che penalizza soprattutto le strutture scolastiche del Mezzogiorno. Da quanto descritto nel *Rapporto* emerge un quadro in chiaro scuro, caratterizzato da progressi ma anche da una serie di condizionamenti strutturali che fino a quando non verranno superati renderanno insoddisfacente nel Mezzogiorno il rendimento dell'investimento formativo sia con riferimento alle famiglie (soprattutto per quelle meno abbienti penalizzate dalla immobilità sociale) che li hanno sostenuti, sia con riferimento alla struttura produttiva locale che non è in grado di avvantaggiarsi di tali opportunità.

– L'iniziativa di ricerca sul tema “*Inserimento professionale dei laureati del Mezzogiorno*” – del cui avvio si era data notizia nella precedente Relazione – si è conclusa nel mese di maggio 2007. La ricerca, che la SVIMEZ ha affidato al prof. Mariano D'Antonio e alla prof.ssa Margherita Scarlato in collaborazione con gli uffici dell'Associazione, è stata pubblicata, con il titolo: “*I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa*”, nel “Quaderno SVIMEZ” n. 10 dell'ottobre 2007. L'analisi ha preso in esame la mobilità dei laureati del Mezzogiorno, la qualità degli studi e la condizione professionale e, infine, l'origine sociale dei laureati dell'area.

Quanto alla mobilità, è emerso che, negli anni tra il 1992 ed il 2004, un quinto dei laureati del Mezzogiorno ha scelto di studiare in un Ateneo del Centro-Nord. Quest'ultima area, nel periodo considerato, ha esercitato una forte capacità di attrazione sui laureati meridionali, sia per quelli che hanno studiato nel Mezzogiorno, sia per quelli che hanno studiato al Nord. Tra i primi, quelli che dopo la laurea si sono trasferiti nel Centro-Nord sono progressivamente aumentati, nel periodo considerato, in cifra assoluta (da 1,7mila all'anno a quasi 10 mila unità) e in percentuale (dal 6,9% al 22,2%); tra i secondi, coloro che sono rimasti al Nord dopo la laurea sono cresciuti in numero e in percentuale sino a toccare il 60% nel 2004. L'evidenza empirica dimostra che il mercato del lavoro intellettuale è in grado di assorbire nel Centro-Nord i giovani laureati, sia coloro che risiedono in quelle regioni, sia quelli che in origine risiedevano nel Mezzogiorno. Il mercato del lavoro intellettuale è, invece, particolarmente asfittico nel Mezzogiorno. Prova ne è l'elevato tasso di disoccupazione, più alto della media, per i laureati meridionali che dopo la laurea hanno deciso di restare nelle regioni di residenza originaria, come pure per quei giovani del Mezzogiorno che si sono laureati nel Centro-Nord e hanno poi scelto di rientrare nel Mezzogiorno. La mobilità territoriale per i giovani meridionali, sia per quanti studiano nel Mezzogiorno sia per quelli che studiano nel Centro-Nord, è largamente influenzata dalla percezione che rimanendo nel Sud essi avrebbero scarse opportunità d'impiego. In generale, l'emigrazione verso il Centro-Nord può essere letta in modo ambivalente. Se è vero che rappresenta una perdita di capitale umano, risorsa tanto preziosa quanto scarsa nelle regioni meridionali, va anche tenuto in conto il suo ruolo di rottura rispetto ad un mercato del lavoro opaco, ingessato da elevate barriere all'ingresso. In sintesi, la mobilità territoriale, allo stato attuale, può essere l'unica strada che conduce ad una maggiore mobilità sociale, ad un innalzamento delle aspirazioni che faccia crescere gli incentivi all'investimento in istruzione. Questa conclusione non vuole liquidare il problema del *brain drain*. Il problema resta: occorre che i giovani diplomati e laureati nel Mezzogiorno possano trovare opportunità di impiego adeguate nella loro terra e questo risultato non può che passare per una maggiore crescita dell'economia meridionale.

1.6. Le ricerche sulle aree urbane

Nella prima parte del 2007, la SVIMEZ, richiamandosi alla propria tradizione di studi e ricerche sulle città del Mezzogiorno, ha ritenuto di dover dare luogo ad una iniziativa volta a sottolineare la necessità di tornare ad una riflessione ampia ed unitaria sugli strumenti di intervento, e sul ruolo delle istituzioni e delle imprese, per lo sviluppo delle grandi aree urbane del Mezzogiorno e, in particolare, di Napoli. In Italia, infatti, analisi e programmi sulla funzione delle aree metropolitane e delle reti di città per lo sviluppo, e sulla loro condizione e ruolo nel Mezzogiorno come elemento decisivo per la “coesione”, hanno registrato negli ultimi anni un preoccupante arresto, in contraddizione con le strategie europee e con le esperienze internazionali.

Il 16 aprile 2007, presso il Salone D’Amato dell’Unione Industriali di Napoli, per iniziativa congiunta con il Centro Studi dell’Unione Industriali di Napoli, si è così promosso un Seminario pubblico sul tema “*Scelte strategiche e priorità operative per lo sviluppo di Napoli e delle grandi aree urbane del Mezzogiorno*”. Il coordinamento scientifico dell’iniziativa è stato curato dall’ing. Paolo Baratta, Consigliere della SVIMEZ, con il concorso del Direttore dott. Riccardo Padovani e del nostro collaboratore arch. Giovanni Cafiero.

Il Seminario, dopo gli interventi di apertura del Presidente dell’Unione Industriali di Napoli, dott. Giovanni Lettieri, e del Presidente della SVIMEZ, dott. Nino Novacco, è stato introdotto da una Relazione generale sul tema “*Convergenza: le priorità programmatiche*”, svolta dall’ing. Paolo Baratta. I lavori sono proseguiti con le Relazioni del prof. Paolo Costa, Presidente della Commissione Trasporti del Parlamento Europeo; del prof. Paolo Urbani, dell’Università di Chieti “G. D’Annunzio”; dell’ing. Domenico Mazzamurro, Direttore dell’Agenzia Campana per la Mobilità, del prof. Fabrizio Mangoni e del prof. Attilio Belli, dell’Università di Napoli “Federico II”. Sono poi intervenuti l’on. Andrea Geremicca, Presidente della Fondazione Mezzogiorno Europa, il dott. Nicola Oddati, Assessore allo Sviluppo del Comune di Napoli, e l’on. Giuseppe Soriero, già Sottosegretario del Ministero dei Trasporti. I lavori sono stati conclusi da alcune notazioni finali del Presidente della SVIMEZ, dott. Nino Novacco. I testi delle relazioni degli interventi svolti in tale occasione sono stati nel febbraio 2008

pubblicati in un numero “fuori collana” de “I Quaderni del Centro Studi” dell’Unione Industriali di Napoli.

Dalla Relazione generale dell’ing. Baratta emerge come sia necessaria una politica per le aree urbane che dia prioritaria attenzione all’efficacia degli investimenti e, in particolare, a quelli che possano consentire recuperi di efficienza e effetti moltiplicativi importanti, oltre che recuperare degrado. Si tratta di mettere in campo una progettualità imprenditoriale che sappia sviluppare azioni di qualificazione, ispirate al concetto del creare “valore” urbano: accrescendo le possibilità di incontro tra domanda e offerta nell’uso del territorio, superando le rigidità, fluidificando gli usi, sì da generare diffusione di efficienza e di nuove opportunità.

In materia di politiche volte a realizzare la coesione – a differenza che per quelle atte a realizzare il mercato unico e la libera concorrenza – l’azione dell’Unione europea sarà anche nei prossimi anni essenzialmente indiretta. Sta, dunque, alle volontà e alle capacità delle istituzioni locali di indirizzare le risorse del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 verso iniziative più efficaci, di trasformare la disponibilità europea e nazionale ad una redistribuzione di risorse in una pregnante azione volta alla convergenza, e di realizzare un’azione pubblica orientata ai risultati, senza più indulgere in interventi troppo genericamente correlati al miglioramento delle condizioni ambientali, a scapito della efficacia in termini di effetti immediati indotti. Le azioni che possono essere svolte dalle autorità locali per dar nuovo impulso all’organismo città, in particolare ai suoi assetti, partono proprio dalle rigidità rappresentate dalla presenza e dall’utilizzo da parte di attività per così dire tradizionali di suoli che potrebbero essere offerti ad attività nuove o utilizzati per una miglior espansione di attività esistenti, o per soddisfare domande già latenti, mal soddisfatte da un’offerta costretta e limitata.

Appare necessario e prioritario un impegno particolare nella riqualificazione urbana, quale quello profuso da altre grandi città europee che si sono trovate di fronte alla sfida di dover creare nuove opportunità per nuove funzioni, per realizzare diversi e più avanzati equilibri, per offrire occasioni di miglioramento dell’offerta locale in generale. Si tratta di adottare una moderna concezione del governo degli sviluppi urbani diffusasi negli anni passati e innovazioni legislative introdotte in materia urbanistica, come quelle relative ad una più fluida gestione delle concessioni per le trasformazioni

urbane, tali da consentire anche in capo agli investitori l'accollo di oneri per la realizzazione di interventi di interesse pubblico, che possono andare dalle opere di urbanizzazione alla realizzazione diretta di iniziative riconosciute di pubblico interesse.

– Il tema delle aree metropolitane e delle reti di città per lo sviluppo del Sud, con particolare riferimento al caso di Napoli, è stato oggetto di approfondimento, quest'anno, anche nel Cap. XVI del *Rapporto SVIMEZ*. Un importante accento è stato posto, in tale sede, sulla competizione internazionale che sia i paesi del Maghreb che le città europee medie e grandi che si affacciano sul Mediterraneo esercitano nei confronti delle città del Mezzogiorno, nonché sulle più importanti esperienze di intervento per le città, con un "Focus" sulle strategie metropolitane di due grandi città europee: Londra e Barcellona, che da tempo hanno adeguato le proprie politiche alle dimensioni e alla complessità dei sistemi economici e funzionali odierni, dotandosi di assetti e strumenti nuovi o rinnovando quelli esistenti. Non si è, inoltre, mancato di mettere in luce gli aspetti territoriali, con riferimento alle città, delle politiche comunitarie e di analizzare le politiche urbane nazionali. Per quanto riguarda le prime, partendo dalle strategie del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, che esprimevano con chiarezza la scommessa di contribuire all'obiettivo convergenza con lo sviluppo urbano, sono stati evidenziati i principali risultati, decisamente inferiori alle aspettative, prodotti dall'Asse V "Città". Molte delle Regioni e delle altre Amministrazioni locali del Mezzogiorno, a fronte di competenze esclusive in campo urbanistico e di disponibilità di ampi spazi per la formulazione di strategie e la gestione dei programmi, sembrano, infatti, aver sottovalutato le nuove responsabilità per l'obiettivo di colmare il ritardo di sviluppo dei propri territori. Ciò è facilmente riscontrabile nei Programmi Operativi Regionali che, nella preoccupazione di rispondere a tutte le richieste territoriali, settoriali e locali, hanno favorito un utilizzo delle risorse poco attento al perseguimento della convergenza, con il privilegio di molti progetti in ambito locale.

Per quanto riguarda gli interventi della politica nazionale, la SVIMEZ ha sottolineato come sia stato spesso sottovalutato il fatto che l'aspetto istituzionale rappresenta una variabile determinante per l'efficacia delle politiche pubbliche per lo sviluppo economico dei territori. L'auspicata costituzione delle autorità metropolitane, che in molte grandi città urbane europee è una realtà consolidata, rappresenta un aspetto importante, ma non l'unico, della necessità di assicurare una maggior efficacia e un

maggior coordinamento degli interventi nelle città. E' fortissima, infatti, la necessità di un coordinamento permanente tra Stato, Regioni e autorità metropolitane nelle politiche urbane. Il futuro delle grandi città non può essere programmato senza un collegamento sistematico con i programmi infrastrutturali, con le priorità nella realizzazione di corridoi della mobilità e degli scambi nazionali e internazionali, i quali attengono pienamente alla soddisfazione di interessi nazionali che vedono al centro l'azione del Governo centrale.

1.7. Le ricerche di finanza pubblica

La SVIMEZ ha preso l'iniziativa, all'inizio del 2007, di istituire un Gruppo di lavoro in materia di federalismo fiscale allo scopo di valutare i modi di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. All'iniziativa hanno aderito le Regioni Calabria, Campania, Basilicata e Sicilia attraverso la designazione di esperti, che hanno partecipato ai lavori del Gruppo costituito da: il prof. Adriano Giannola, ordinario di Economia Bancaria nell'Università "Federico II" di Napoli; il prof. Domenicantonio Fausto, ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università "Federico II" di Napoli; la dott.ssa Franca Moro, già dirigente della SVIMEZ; il dott. Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ; il prof. Federico Pica, ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università "Federico II" di Napoli; nonché, in rappresentanza delle Regioni, il prof. Pietro Busetta, ordinario di Statistica Economica nell'Università di Palermo, per la Sicilia; il dott. Angelo Pietro Paolo Nardoza, Dirigente generale del Dipartimento Presidenza della Giunta regionale, per la Basilicata; il prof. Gaetano Stornaiuolo, titolare della Cattedra di Scienza delle Finanze nell'Università "Federico II" di Napoli, per la Calabria; il prof. Gennaro Terracciano, ordinario di Diritto Amministrativo nella Seconda Università degli Studi di Napoli, "Jean Monnet", per la Campania. Il coordinamento scientifico del Gruppo è stato tenuto dal prof. Federico Pica, con il concorso del prof. Adriano Giannola; il coordinamento tecnico e operativo del Gruppo è stato curato dal Direttore della SVIMEZ, dott. Riccardo Padovani. Ha partecipato ai lavori il dott. Salvatore Villani, ricercatore dell'Università "Federico II" di Napoli.

L'attenzione del Gruppo di lavoro si è concentrata sull'esame del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale (Atto Camera n. 3100) approvato dal Governo nella passata legislatura, giungendo alla redazione di un documento unitario pubblicato come "Quaderno SVIMEZ" n. 12, del dicembre 2007, con il titolo "*Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*".

Alcuni risultati delle valutazioni relative agli effetti del meccanismo di finanziamento delle funzioni regionali previsto nel disegno di legge – come già riferito (v. par. 1.2.) - sono stati presentati al Convegno "*La Calabria nello sviluppo nazionale – La collaborazione tra la Regione e la SVIMEZ*", tenutosi a Catanzaro il 18 dicembre 2007. E' stato in particolare posto in evidenza come, applicando il meccanismo proposto ai trasferimenti soppressi ex legge Bassanini e a quelli del fondo perequativo ex legge 549/1995, con i quali attualmente sono finanziate funzioni ritenute non essenziali, la Calabria risulterebbe la Regione meridionale più penalizzata, con una perdita di 384 milioni di Euro rispetto ad un totale riferito alle Regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno di 1.097 milioni di Euro.

La perdita di cui si è detto deriva dalla scelta, operata nel disegno di legge, di finanziare integralmente solo le spese regionali per la sanità e, forse, per l'assistenza e i trasporti locali (i cosiddetti "livelli essenziali delle prestazioni"), lasciando fuori settori molto importanti per il Sud, come formazione, innovazione, capitale umano e ricerca. La proposta del Gruppo di lavoro della SVIMEZ, invece, prevede di attribuire alla Regione più ricca le risorse per finanziare integralmente le funzioni assegnate dalla Costituzione e applicare le stesse regole in tutte le altre, di definire l'importo dei costi *standard* dei servizi e di utilizzare il fondo perequativo in quelle Regioni che non riescono a coprirli.

Coprire completamente i fabbisogni regionali – ha sottolineato la SVIMEZ - non significa finanziare a piè di lista le spese degli Enti, compresi sprechi ed inefficienze. Anzi, questo sistema di finanziamento permetterebbe di razionalizzare la spesa poichè il fabbisogno dovrebbe essere valutato in base a costi *standard*. Tali costi, determinati in base a criteri di efficienza ed appropriatezza, diventerebbero un riferimento uguale per tutti, sia a Nord che a Sud. Nel caso in cui le spese regionali superino l'importo stabilito, dovrebbero essere gli stessi Enti a coprire la differenza con risorse proprie, facendo ricorso alla leva fiscale.

Le impostazioni proposte dal Gruppo di lavoro hanno a riferimento, tra l'altro, i lavori del prof. Federico Pica, Consigliere della SVIMEZ, pubblicati in *“Rivista economica del Mezzogiorno”*, n. 1/2007 e n. 3-4/2007, che hanno rispettivamente ad oggetto *“Prospettive di attuazione dell'art. 119 della Costituzione”* ed *“Ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione”*, nonché i contenuti del Cap. XI (*“Federalismo fiscale e coesione sociale ed economica”*) del *“Rapporto SVIMEZ 2007”*.

Per quanto specificamente concerne la finanza locale, va segnalata, oltre al Cap. V (*“La finanza pubblica”*) del *Rapporto*, la parte concernente la finanza nel documento *“Sulle condizioni e sulle prospettive delle province meridionali: le province della Campania”*, di cui si è già detto nel par. 1.2.

Il Seminario su *“Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico”*, organizzato dalla *“Rivista giuridica del Mezzogiorno”* il 22 marzo 2007 – di cui si riferisce in dettaglio nel seguito della Relazione (par. 1.8.) –, è stata l'occasione per riproporre, con un intervento della dott.ssa Franca Moro, il problema più volte sollevato dalla SVIMEZ della mancanza nel bilancio dello Stato, a partire dalla riforma del 1997, di una sezione funzionale dedicata all'intervento nel Mezzogiorno. E' stata ribadita in tale occasione la situazione di evidente contraddizione tra tale mancanza e la rilevanza del problema del sottosviluppo meridionale cui ritualmente i Governi, a prescindere dalla loro colorazione politica, fanno riferimento nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria.

Le esigenze segnalate dalla SVIMEZ hanno trovato risposta, peraltro non adeguata, nella riforma introdotta con la Finanziaria 2008 che ha modificato la struttura del bilancio dello Stato articolandola per *missioni* e *programmi*. Tale riforma è stata oggetto di approfondimento in occasione della partecipazione ad una Tavola rotonda organizzata dalla Facoltà di Studi politici e per l'Alta Formazione Europea e Mediterranea “Jean Monnet” della Seconda Università degli Studi di Napoli (Caserta, 16 novembre 2007) sul tema *“La trasparenza dei conti pubblici tra la contabilità nazionale e il bilancio dello Stato”*. E' stato innanzitutto rilevato l'aspetto positivo della presenza, tra le missioni individuate, della missione n. 28 denominata *“Sviluppo e riequilibrio territoriale”* nella quale rientrano gli interventi per le aree sottoutilizzate, distinti nei seguenti programmi: *“Politiche per il miglioramento delle istituzioni*

territoriali”, “Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate” e “Politiche per l’infrastrutturazione territoriale per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate”. Così, dieci anni dopo la riforma del 1997, il Mezzogiorno è tornato in evidenza nel bilancio dello Stato tra le politiche che lo Stato persegue. Si è affermato infatti il principio che il bilancio deve riflettere in primo luogo le politiche che lo Stato svolge e le finalità che esso persegue, e non la sua struttura amministrativa. L’altro punto importante della nuova struttura del bilancio è quello di avere adottato una propria classificazione affermando in questo caso il principio che le politiche in cui articolare il bilancio, fermo restando l’obbligo a fornire anche quadri che consentano confronti internazionali, debbono rappresentare le politiche che il nostro Paese intende perseguire.

I primi effetti di questa nuova classificazione si sono visti con la Finanziaria 2008, che anche quest’anno ha costituito oggetto di analisi. Da una prima ricognizione (il lavoro di approfondimento è ancora in corso) i progressi compiuti a seguito della riforma della struttura del bilancio sembrano nel complesso modesti in quanto è stato inserito nella missione 28 pressochè esclusivamente il Fondo per le aree sottoutilizzate. L’impressione è che nel classificare le spese dello Stato per missione si sia comunque seguito un criterio di natura settoriale e sia stata fatta prevalere l’omogeneità del tipo di spesa rispetto alla finalità cui essa è preordinata. Così, il Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, cui fanno capo le risorse destinate al cofinanziamento nazionale degli interventi comunitari, non è stato inserito nella missione “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, insieme al Fondo per le aree sottoutilizzate”, ma nella missione n. 4 denominata “L’Italia in Europa e nel mondo”, come Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito Ue. La diversa collocazione dei due fondi non agevola la quantificazione dell’ammontare complessivo delle risorse destinate allo sviluppo delle aree c.d. “sottoutilizzate”, ma è problema in qualche misura superabile. Molto più complessa e incerta è, invece, la ricostruzione degli stanziamenti destinati alle aree sottoutilizzate che sono stati inseriti in missioni diverse dalla missione 28 e che non compaiono in Finanziaria, ricostruzione nella quale la SVIMEZ è attualmente impegnata.

Limitandosi a considerare gli stanziamenti inseriti nella missione 28 e quelli facenti capo al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie si osserva che i primi