

linea con quanto rilevato per le regioni del Centro-Nord anche se con dinamiche più accentuate.

Sensibili differenziazioni si rilevano anche considerando le immatricolazioni per tipo di diploma di scuola superiore di provenienza. La tendenza di fondo con riguardo ai diplomati vede un sensibile aumento dei licei ed una flessione con riguardo alle tipologie più professionalizzanti (Istituti tecnici e professionali). Questa tendenza si manifesta in misura accentuata anche nelle immatricolazioni. La flessione complessiva del 17,5% degli immatricolati tra il 2003 ed il 2011 riflette andamenti crescenti per i ragazzi in uscita dai licei (+2,7% e +6,6% rispettivamente per il classico e lo scientifico) e cali accentuati per i provenienti dagli istituti tecnici e professionali (-45,6% e -37,3% rispettivamente). Il calo nei passaggi all'Università dei giovani provenienti dagli istituti tecnici e professionali corrisponde anche se in misura più accentuata al calo dei diplomati in questi tipi di scuola che interessa sostanzialmente tutta la seconda metà del passato decennio con un'inversione negli ultimi anni probabilmente connessa con la riforma della scuola tecnica e professionale.

Occorre cambiare modo di pensare, prima che tipo di politica. Coi giovani, è in gioco il modello di sviluppo e la crescita del Paese. Molti paesi europei lo hanno capito, e quasi tutti hanno presentato proprio in questa fase di crisi politiche pubbliche a favore della formazione e dell'occupazione giovanile, soprattutto con riferimento alla costruzione di *skills* per i settori più innovativi (*green economy*, ICT, servizi avanzati alle imprese e alle persone). Molti paesi hanno poi cercato di favorire il processo di transizione immaginando percorsi misti formazione-lavoro.

## 1.8. – *Le ricerche su aree urbane e territorio, energia e fonti rinnovabili, logistica e infrastrutture*

### 1.8.1 – *Aree urbane e Territorio*

#### *La aree urbane*

Anche per il 2012, nel Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno è stata proseguita una specifica linea di ricerca sulle aree urbane, in un Capitolo dal titolo

“Aree urbane”. Le riflessioni sviluppate, nel richiamare i nodi salienti della questione urbana, nella sua dimensione complessiva nazionale e nella sua dimensione dualistica, hanno offerto un contributo esplicito per la programmazione di breve e medio periodo per coniugare la dimensione urbana alla dimensione dello sviluppo sociale e della crescita economica del Paese.

Le analisi del *Rapporto* hanno messo in evidenza: il perdurare dell’assenza di una politica urbana nazionale complessiva, al passo con i nuovi paradigmi europei e con le nuove sfide della competizione globale; la perdurante inadeguatezza istituzionale, con particolare riferimento alla dimensione metropolitana e a un centralismo regionale autoreferenziale, che ha penalizzato l’azione delle città; l’aggravarsi del dualismo urbano tra Centro-Nord e Mezzogiorno, dove le grandi aree urbane mostrano, anche da un punto di vista demografico, pericolosi fenomeni di declino; il persistere e l’aggravarsi di una specifica “questione napoletana”.

A fronte di questa diagnosi fortemente critica, è stata messa in evidenza l’esigenza di mettere in campo nuove politiche in grado di dare risposta, sia alla necessità di invertire la caduta del PIL, sia al dovere di tutelare il diritto di cittadinanza, messo in dubbio in molte aree urbane del Mezzogiorno dalla crisi del sistema di *welfare* e dalla esclusione dal lavoro di vaste fasce della popolazione femminile e giovanile.

Con un bilancio complessivamente deludente delle politiche urbane nazionali e con l’urgenza di una condizione urbana meridionale decisamente critica, nel *Rapporto* si individuano le modalità per affrontare i nuovi paradigmi di sviluppo proposti a livello europeo, incentrati prevalentemente sulle città intelligenti (*Smart Cities*) ed energeticamente efficienti.

In primo luogo, non va dimenticato che deve ancora essere completato un sistema infrastrutturale adeguato per le principali città meridionali, dalle infrastrutture di interesse sovraregionale, con interventi quali l’Alta Velocità Bari-Napoli, al più generale problema delle interconnessioni tra le principali città del Mezzogiorno e del trasporto di scala metropolitana e regionale.

Alla necessità di potenziamento delle infrastrutture tradizionali è poi da aggiungere quella delle infrastrutture digitali attraverso una più ampia dotazione delle cosiddette linee “a banda larga” per il potenziamento dei flussi di dati. E’ inoltre necessario che i nuovi paradigmi delle *Smart cities*, conosciuti dalle grandi multinazionali

del digitale e rilanciate dalle politiche europee, siano declinati coerentemente ed utilmente rispetto alle caratteristiche degli organismi urbani italiani, ma più in generale, si potrebbe dire, mediterranei. Il paradigma delle *Smart cities* va dunque declinato nel binomio “tradizione – innovazione”, tenendo conto di alcune caratteristiche peculiari delle città italiane, quali: la presenza diffusa dei centri storici e del patrimonio culturale e l’essere tradizionalmente organizzate intorno alle piazze; il forte potenziale turistico; il ruolo del terzo settore nel sistema di *welfare* urbano; l’essere collegate a una specifica cultura dell’alimentazione, associata a valori economici e identitari, la presenza di periferie e aree periurbane caratterizzate da specifici problemi ambientali, economici e sociali, con particolare riferimento ai temi dell’inclusione.

Sempre in sede di Rapporto, sono stati analizzati alcuni aspetti dell’attualità delle politiche urbane, come quelli delle città nel nuovo “Piano di Azione Coesione” e i nuovi paradigmi delle *smart cities*; la crisi dell’industria delle costruzioni e del *welfare* pubblico; le prospettive di riqualificazione urbana per il rilancio dell’economia e dell’occupazione in Italia e nel Mezzogiorno.

I temi del Rapporto sono stati ripresi e ampliati in un saggio a cura di Giovanni Cafiero, *L’Italia delle città: per una politica urbana nazionale e un nuovo protagonismo delle aree urbane e dei territori metropolitani del Mezzogiorno*, pubblicato nella “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 4/2012.

#### *Il Mezzogiorno e le aree interne: un patrimonio ambientale italiano*

La considerazione del Mezzogiorno come patrimonio ambientale italiano è stata avanzata dalla SVIMEZ nell’ambito delle analisi territoriali svolte in occasione del 150° dell’Unità d’Italia.

Riprendendo queste riflessioni, la “Rivista giuridica del Mezzogiorno” ha dedicato un’ampia sezione, la PARTE II del n. 4/2012 alle riflessioni su “Ambiente, cultura e sviluppo del Mezzogiorno”.

L’iniziativa della “Rivista giuridica del Mezzogiorno” ha coinciso con la definizione delle priorità territoriali per il nuovo periodo di programmazione, tra le quali va ricordato che, oltre a Mezzogiorno e Aree urbane, è presente, come specifica priorità, il tema delle Aree interne.

Nella RGM n. 4/2012 sono sviluppati alcuni temi cruciali per il territorio del

Mezzogiorno, quali: il sistema dei Parchi nazionali del Mezzogiorno quale patrimonio ambientale nazionale e risorsa per lo sviluppo; la necessità di integrare difesa del paesaggio e sviluppo delle energie rinnovabili; le sfide della gestione idrica integrata nelle regioni del Mezzogiorno; l'inefficienza e il divario di *performance* rispetto al Centro-Nord delle procedure di finanza di progetto nelle regioni del Mezzogiorno; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali per lo sviluppo delle isole minori.

### 1.8.2 – *Energia e fonti rinnovabili*

– Nel 2012 è stata ultimata l'iniziativa di ricerca, avviata nella seconda metà del 2011 dalla SVIMEZ e da SRM (Studi e ricerche per il Mezzogiorno), avente per oggetto l'approntamento del Rapporto su “*Energia e territorio. Le fonti rinnovabili: scenari economici, analisi del territorio e finanza per lo sviluppo*” (v. *Notazioni generali*). Le parti della ricerca specificamente affidate alla cura della SVIMEZ hanno riguardato l'analisi complessiva degli scenari energetici nazionali e internazionali e quella sul ruolo del Sud nella prospettiva di sviluppo e di sfruttamento dell'energia geotermica. Il Rapporto è stato presentato a Roma, presso il CNEL, il 4 luglio 2012.

Quanto agli scenari, un dato che è emerso con particolare forza dall'analisi è stato quello del contributo assai rilevante che il Mezzogiorno è in grado di offrire allo sviluppo delle “nuove” fonti rinnovabili, decisivo per il rafforzamento del sistema energetico nazionale e per il rilancio della competitività e della crescita del Paese. Puntare sul Sud per la crescita delle rinnovabili non è cruciale solo per lo sviluppo economico dell'area, ma può rappresentare l'occasione per mettere a sistema l'interesse dello stesso Sud con quello dell'intero Paese. Il Mezzogiorno, infatti, può svolgere un ruolo centrale sia a livello internazionale, nel campo delle infrastrutture di trasmissione, per la sua posizione geografica di snodo negli interscambi di energia nel bacino del Mediterraneo; sia su scala nazionale, in virtù della propria significativa dotazione di risorse energetiche rinnovabili.

A livello internazionale, la panoramica del settore energetico condotta nella ricerca ha messo in luce la particolare debolezza dell'Italia, in confronto con i principali paesi della Ue. Il tasso di dipendenza del nostro Paese è pari, infatti, a circa l'84%, a fronte del 52,1% della Francia, al 62,7% della Germania e al 28,5% del Regno Unito,

con una media dell'Ue a 27 del 55%.

Il nostro *mix* di produzione è inoltre sbilanciato verso le fonti più costose, fortemente dipendenti dall'estero per l'approvvigionamento: il 54% circa dell'elettricità è prodotto con gas naturale, il 10% con il petrolio, a fronte rispettivamente del 22% e del 3% della media europea.

La forte dipendenza dalle importazioni e il *mix* energetico utilizzato nel nostro Paese determinano costi dell'energia più alti rispetto alla media dell'Ue, incidendo sensibilmente sulla competitività delle imprese. Nel 2010, secondo stime effettuate dalla Confartigianato, le imprese italiane hanno pagato l'energia il 31,7% in più rispetto alla media europea, per un maggior esborso di 7,9 miliardi di euro l'anno. Per ciascuna impresa italiana ciò si è tradotto in media in un esborso di 1.776 euro in più all'anno rispetto ai *competitors* europei. L'aggravio è stato mediamente maggiore per le imprese del Nord rispetto a quelle del Centro e del Sud, ma il divario Nord-Sud, data la diversa dimensione economica delle due aree, sparisce se il dato viene rapportato al valore aggiunto complessivo. In percentuale del valore aggiunto, infatti, l'aggravio dei costi per le imprese è dello 0,62% al Nord e dello 0,61% al Sud.

Sul fronte interno, il Mezzogiorno mostra, in complesso, per le “nuove” fonti rinnovabili (solare, eolico e bioenergie) un vantaggio competitivo rispetto al Centro-Nord, dovuto all'esistenza di un rilevante “potenziale rinnovabile”, derivante dall'irraggiamento solare, dal vento e dalle biomasse. Tale potenziale, ancora ben lungi dall'essere pienamente espresso, si è comunque già significativamente riflesso nella distribuzione territoriale della produzione tra le due macroaree del Paese. Basti considerare che, nel 2011, nel Sud è stato prodotto circa il 66% dell'energia generata dalle nuove fonti rinnovabili.

La ricerca ha evidenziato inoltre come, oltre che dalle tre “nuove” fonti rinnovabili, ulteriori rilevanti opportunità potrebbero dischiudersi per il Sud, e per l'intero Paese, con lo sviluppo dell'energia geotermica sino ad oggi incredibilmente sottovalutata.

La geotermia, utilizzata in Italia solo in Toscana, potrebbe acquisire nel nostro Paese un ruolo altamente strategico, sia per la produzione di energia elettrica che per il riscaldamento. Questo essenzialmente per due motivi: il primo, perché è l'unica fonte energetica che potrebbe essere utilizzata sulla base delle risorse naturali presenti, nel

nostro Paese, in quantità molto maggiore degli altri paesi europei (eccetto l'Islanda); il secondo, perché le tecnologie di utilizzo industriale, nate in Italia e ancor oggi ampiamente presenti sul mercato nazionale, sono estremamente competitive.

Il Mezzogiorno presenta, anche con riferimento all'energia geotermica, un forte vantaggio competitivo rispetto al resto del Paese. Oltre che in Toscana e nel Lazio, ricadono infatti proprio nel Sud le aree italiane con la maggiore ricchezza geotermica, localizzate lungo il Tirreno meridionale, in Campania, in Sicilia, in un'enorme area *off shore* che va dalle coste campane alle Isole Eolie e, in misura minore, anche in Sardegna e in Puglia.

Lo sfruttamento di questo enorme potenziale richiederebbe, evidentemente, un adeguato supporto dello Stato a sostegno degli elevati investimenti necessari. Investimenti i quali, in una prospettiva di lungo periodo, risulterebbero però certamente redditizi, rappresentando un importante volano economico per l'Italia e per il Sud.

Per favorire un reale decollo della geotermia nel Mezzogiorno, il Rapporto SVIMEZ-SRM propone precise misure di *policy*, che rimandano, oltre che a interventi di chiarificazione e semplificazione normativa e autorizzativa, alla accelerazione del processo di realizzazione di impianti pilota con soluzioni innovative per la produzione di energia elettrica da fonte geotermica, all'affidamento dei servizi di monitoraggio/controllo ambientale a soggetti terzi rispetto alle società che operano lo sfruttamento e al cofinanziamento pubblico di grandi progetti di esplorazione per ridurre il rischio minerario.

– Nel *Rapporto SVIMEZ 2012*, in un Capitolo dal titolo *Energia e Mezzogiorno*, all'analisi sulle fonti rinnovabili è stata affiancata anche quella relativa alle fonti fossili, ed in particolare al petrolio della Basilicata. Il giacimento petrolifero della Val d'Agri, il più grande d'Europa sulla terraferma, è di indubbio interesse strategico a livello nazionale. A fine 2011 la regione aveva, infatti, contribuito per circa il 71% alla produzione nazionale di petrolio. Le Intese istituzionali Stato-Regione e di quest'ultima con l'ENI hanno individuato forme di compensazione per il danno ambientale conseguente allo sfruttamento del sottosuolo, sotto forma di *royalties*, il cui gettito è quasi interamente incassato dalla Regione. Ma si sottolinea come, ancor più rilevante degli aspetti finanziari delle stesse *royalties*, dovrebbe essere la capacità di fare del

territorio un laboratorio nazionale attrezzato sul fronte delle emergenze e competenze energetiche, potendo spaziare dalla ricerca, estrazione e gestione delle risorse fossili, allo sviluppo delle risorse rinnovabili.

### 1.8.3. *Logistica e infrastrutture*

#### *La logistica*

Le tematiche relative alla logistica sono state trattate nel *Rapporto SVIMEZ 2012* nel Capitolo dal titolo “*Logistica economica e sviluppo del territorio*” e nel Rapporto dell’IPRES *Puglia in cifre 2011* nel Capitolo, redatto dalla SVIMEZ, dal titolo “*La logistica come fattore di sviluppo dell’economia regionale. Filiere Territoriali Logistiche e internazionalizzazione dei flussi*”.

– Nel *Rapporto SVIMEZ 2012* è stato posto in luce come la logistica possa rappresentare la leva di azione principale per condurre il sistema produttivo e distributivo meridionale al raggiungimento delle condizioni minime efficienti, quantitative di scala e qualitative in termini di affidabilità, rapidità e flessibilità, per competere sui mercati globali.

Infrastrutture e servizi logistici efficienti, integrate con le reti infrastrutturali di regioni e paesi del Mediterraneo, rappresentano lo strumento attraverso il quale il territorio meridionale italiano può realmente rappresentare un’area strategica di operatività logistica a servizio non solo del sistema endogeno meridionale ed italiano, ma principalmente quale territorio di concentrazione e smistamento di traffico lungo le direttrici Asia-Europa e Asia-Medio Oriente-Nord-Africa.

Il Mezzogiorno può diventare dunque un territorio crocevia di traffici ma deve adeguarsi ai rapidi cambiamenti che impone la globalizzazione. Per raggiungere quest’obiettivo è sempre più necessario potenziare la specializzazione di filiera di alcuni poli, soprattutto costieri e aperti al trasporto marittimo, per connettere le diverse infrastrutture presenti sul territorio, creando così le condizioni per lo sviluppo della logistica di “Area Vasta”, focalizzata su alcune specifiche filiere di eccellenza.

L’Area Vasta può essere individuata applicando il modello ACIT basato sulla valutazione dei potenziali strategici di efficienza logistica che ogni singola provincia italiana è capace di esprimere attraverso la misurazione di indicatori compositi relativi a

variabili esplicative dei fenomeni economici in grado di attivarsi con maggiore o minore forza, in virtù delle condizioni economico-territoriali di base. L'applicazione da parte della SVIMEZ di tale modello ha consentito una suddivisione delle province italiane in quattro classi per intensità logistica. La prima classe comprende le aree caratterizzate da una assai modesta presenza di attività logistiche, la quarta classe le aree più sviluppate e *intensive* dal punto di vista logistico. Quasi tutte le province del Nord sono caratterizzate da una intensità logistica da media a alta che configura una evidente "linea Nord", distinta da un Centro e un Sud in cui la struttura logistica territoriale appare assai meno sistemica.

La SVIMEZ, a partire da una ricognizione delle funzioni e delle caratteristiche economico-territoriali, integrata dai risultati dell'applicazione del modello di analisi ACIT, in via generale e non esaustiva, con riferimento all'intero territorio meridionale ha individuato nove Aree Vaste che mostrano potenzialità di sviluppo attraverso la loro trasformazione in Filiere Territoriali Logistiche. Esse sono: Abruzzo meridionale; Basso Lazio Alto Casertano; Area Torrese – Stabiese Nocerino Sarnese; Area pugliese; Piana di Sibari e Metapontino; Sicilia orientale; Sicilia occidentale; Sardegna settentrionale; Sardegna meridionale. La SVIMEZ ripropone perciò le Filiere Territoriali Logistiche come strumento per sistematizzare interventi integrati di politica industriale e della logistica nello sforzo di ridurre il *gap* infrastrutturale del sistema meridionale che pesa anche sui settori di eccellenza presenti al Sud. Se i fattori di produzione dell'offerta logistica rappresentano potenziali di sviluppo, allora dovrebbero essere oggetto di specifiche politiche di intervento per migliorare le infrastrutture e le prestazioni complessive del territorio: anche attraverso forme di incentivazione fiscale e contributiva delle filiere produttive di eccellenza orientate all'export e con la possibilità di fruire di incentivi finanziari (Zone Franche Urbane, programmazione negoziata, fondi europei, contratti di rete, progetti di filiera).

– Nel capitolo redatto dalla SVIMEZ del Rapporto *Puglia in cifre 2011* è stato posto in luce come la regione Puglia evidenzi caratteristiche territoriali, fisiche, funzionali ed organizzative che ne fanno uno degli ambiti di intervento particolarmente adatti allo sviluppo delle Filiere Territoriali Logistiche. L'adozione diffusa di sistemi logistici avanzati, quali ad esempio il JIT (*just in time*), incrementa la crescita dell'agglomerazione regionale grazie alle economie di prossimità e di continuità

distrettuali; pertanto, si dovrebbe ragionare su come stimolare la crescita agendo sulla leva di sviluppo costituita dalla internazionalizzazione e dalla integrazione della logistica locale con quella globale.

Le filiere produttive pugliesi, come nel resto del Mezzogiorno, hanno necessità di supporti infrastrutturali, di servizi e di *governance* delle facilitazioni logistiche per sostenere le produzioni locali di eccellenza. Di conseguenza, la loro visione nel senso di Filiere Territoriali Logistiche potrà valorizzarne i punti di forza, integrando le dotazioni esistenti, colmando i *deficit* infrastrutturali e riorganizzando il sistema dei trasporto e della logistica a servizio di sistemi e reti di imprese, al fine di cogliere i vantaggi competitivi offerti dall'internazionalizzazione dell'economia e dei mercati.

#### *Le politiche infrastrutturali*

Le tematiche relative alle politiche per l'adeguamento e l'efficientamento delle infrastrutture nel Sud sono state oggetto di trattazione nel Capitolo "Le politiche infrastrutturali" del *Rapporto SVIMEZ 2012*.

Le analisi svolte stanno a confermare come una strategia per lo sviluppo del Sud e del Paese non possa prescindere dalle infrastrutture e dalla logistica nell'ottica mediterranea. La politica infrastrutturale ha continuato, tuttavia, negli ultimi anni a perdere terreno e ad essere caratterizzata da una logica emergenziale, con la spesa costantemente in calo. Nel periodo 2004-2011 la spesa in conto capitale per investimenti pubblici ha registrato una diminuzione del 13,8%, con una riduzione della sua incidenza sul PIL dal 2,8% al 2,1%; e nel periodo 2012-2015 è prevista una ulteriore riduzione di tale incidenza, dal 2% all'1,7%. In particolare, gli investimenti pubblici di Regioni, Province e Comuni, a fine 2011, si sono ridotti del 3,9% sull'anno precedente (-1,1 miliardi), calo che si aggiunge a quello ancor più consistente del 2010, pari al 14,1% (-4,1 miliardi).

A livello territoriale, dove l'infrastrutturazione è basata sull'attuazione dei programmi finanziati dai Fondi europei e dalla programmazione di sviluppo regionale, l'avvio del "Piano di Azione Coesione" può rappresentare una prima risposta, ancorché parziale e limitata alle esigenze di rilancio infrastrutturale, anche sul piano della concretezza e del metodo.

La disponibilità di risorse attualmente utili - perché bisognerà verificare quali e

quante restrizioni di finanza pubblica le ridurranno ulteriormente - all'avanzamento delle opere inserite nel grande contenitore della legge Obiettivo evidenza, inoltre, una situazione migliore nel Mezzogiorno, che dispone ancora di margini rilevanti di impiego.

In questo contesto, le nuove vie da intraprendere si legano soprattutto alla sempre maggiore centralità delle reti europee, grazie alla rinnovata attenzione dell'Ue per il territorio italiano, dove sono previsti ben quattro dei dieci corridoi delle rete *core*: tale centralità rappresenta infatti un'opportunità particolarmente importante per favorire la convergenza del Mezzogiorno attraverso la realizzazione di un compiuto sistema infrastrutturale di collegamento tra Europa, Italia e Mediterraneo, migliorando così la competitività del Sud. Naturalmente molto dipenderà non solo dall'andamento della finanza pubblica, ma anche dall'efficienza delle strutture amministrative coinvolte: in tal senso va sottolineato che l'insieme delle misure adottate nel 2011 è positivo, soprattutto per quel che riguarda il finanziamento privato delle infrastrutture e le semplificazioni procedurali e burocratiche. L'enorme impegno finanziario per la realizzazione e la messa a sistema delle infrastrutture e della rete logistica del Mezzogiorno non può, infatti, prescindere dalla partecipazione del capitale privato, al quale vanno, però, assicurate certezza delle norme ed efficienza della Pubblica Amministrazione.

Nell'analisi è stato preso come modello di paragone quello Usa, con il quale ci sono molte somiglianze negli strumenti (come i nostri *project bond*) e nei metodi (come il PAC), pur persistendo differenze strutturali, in quanto negli Stati Uniti l'obiettivo è quello di favorire l'investimento privato, attraverso la NIB (*National Infrastructure Bank*) e l'emissione di *Build American Bond* (BAB, coi quali raccogliere finanziamenti per 180 miliardi di dollari per nuove infrastrutture). Gli USA hanno, perciò, scelto e impostato una logica di approccio unitario, in cui il Governo Federale svolge un ruolo primario di indirizzo, di programmazione finanziaria e di supporto.

In tal senso, sarebbe opportuno avviare una profonda riflessione sui modi e i contenuti di una semplificazione strutturale del sistema che regola e programma la nostra politica infrastrutturale, e cioè su come passare da interventi, comunque attualmente necessari, di "aggiustamento" e di "tenuta congiunturale" a interventi di "vera riforma" e rilancio del sistema, con una programmazione rinnovata nei processi

decisionali e attuativi e, soprattutto, capace di caratterizzare gli interventi non solo per i loro contenuti realizzativi e strutturali, ma anche di sviluppo economico e territoriale.

L'opportunità di riavviare un ciclo di programmazione 2014-2020 – dalle grandi iniziative sulla competitività, come Europa 2020, collegate alle nuove prospettive finanziarie del bilancio UE e alla programmazione delle TEN e dei Fondi strutturali, alle politiche nazionali per lo sviluppo – e di rinnovare la regolazione dei mercati più strettamente interessati alle infrastrutture possono rappresentare delle occasioni straordinarie per promuovere la crescita economica e la coesione sociale e territoriale del Mezzogiorno. E in tale ambito un ruolo assolutamente determinante può essere svolto dall'infrastrutturazione finalizzata allo sviluppo, in termini di adeguamento e sviluppo delle reti e, soprattutto, di nodi di scambio, cioè di porte di accesso non solo di rilevanza nazionale, ma continentale, che possono esaltare il ruolo di cerniera, in termini di mobilità e di flussi commerciali, che il Mezzogiorno può svolgere nel Mediterraneo in virtù della sua favorevole posizione geografica.

#### 1.9. – *Le ricerche di finanza pubblica*

L'impegno della SVIMEZ sul tema del federalismo fiscale è proseguito anche nel 2012, pur ridimensionato rispetto agli anni passati per la minore rilevanza che la questione della sua attuazione ha assunto a fronte dei gravi problemi posti dalla crisi economica del Paese. In un articolo di F. Pica, pubblicato nel n. 1/2 del 2012 della "Rivista giuridica del Mezzogiorno", dal titolo *I costi standard e il finanziamento delle prestazioni di assistenza sanitaria*, si rileva che le modalità di calcolo dei costi *standard* per la sanità costituiscono non altro che un trucco algebrico, attraverso il quale il disposto dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione è nella sostanza eluso.

Il tema è stato successivamente approfondito nel Capitolo del "Rapporto SVIMEZ 2012 sull'economia del Mezzogiorno", dal titolo *Le questioni aperte del federalismo fiscale*, nel quale è stato fatto il punto sullo stato di attuazione delle norme di cui alla legge delega 42/2009, richiamando l'attenzione su tre problemi che appaiono ancora non pienamente risolti: il problema della sostenibilità finanziaria, la questione della compatibilità delle norme con il principio, costituzionalmente garantito,

dell'autonomia delle collettività ordinate in Enti territoriali e il principio della perequazione.

Un contributo specifico è stato poi fornito da G. Stornaiuolo che nel suo scritto dal titolo *Il sistema di perequazione fiscale in Germania e gli effetti sulla riduzione dei divari*, pubblicato nel n. 3 del 2012 della “Rivista economica del Mezzogiorno”, rileva come in Italia sia prevalso un modello di federalismo che prevede il finanziamento delle principali funzioni legate allo sviluppo economico delle Regioni attraverso un meccanismo di ripartizione delle risorse erariali direttamente proporzionale alla capacità fiscale di ciascuna Regione, affidando il ruolo di traino allo sviluppo nazionale alle Regioni più ricche. In un paese dalla forte tradizione federalista come la Germania, invece, le politiche regionali e i trasferimenti dallo Stato centrale sono stati indirizzati verso i *Länder* orientali, portando avanti strategie di politica economica regionale nell'interesse dello sviluppo dell'intero Paese, ritenendo che una crescita economica regionale non adeguata possa minacciare la stabilità di tutta l'economia. Da questa scelta è derivato un forte impegno finanziario che, nei quindici anni dal 1995 al 2010, corrisponde allo 0,8% medio annuo del PIL e a 277 miliardi di euro in valore assoluto. Ben modesto al confronto l'ammontare di risorse erogate nello stesso periodo di tempo dal FAS italiano alle aree depresse, non solo meridionali, pari a 65 miliardi di euro e allo 0,3% del PIL.

– In materia di finanza degli Enti territoriali, nello scritto di F. Pica *La finanza dei Comuni: sostenibilità finanziaria e questioni di struttura*, pubblicato nel n. 4 del 2011 della “Rivista economica del Mezzogiorno”, si afferma, tra l'altro, che costituisce errore capitale la confusione, nel decreto delegato in materia del c.d. “federalismo municipale”, tra funzioni dei Comuni pertinenti rispetto ai LEP e funzioni fondamentali di detti Enti. Si è rilevato, altresì, che il sistema finanziario istituito non ha dato rilievo alle competenze regionali nelle materie concernenti tributi e servizi degli Enti locali.

Va segnalata inoltre la relazione di sintesi di F. Pica che ha aperto la presentazione al Parlamentino del CNEL del “Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni” il 12 giugno 2012. In essa venivano poste in particolare evidenza, anche sulla base dei primi dati disponibili per il 2011, le difficoltà del sistema concernenti i tributi dei Comuni, con particolare riferimento ai perniciosi effetti, anche sul piano distributivo, dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa.

Le questioni prospettate in tale sede sono state poi approfondite nella trattazione contenuta nel “*Rapporto SVIMEZ 2012 sull’economia del Mezzogiorno*”, sollevando dubbi e perplessità con particolare riferimento alla normativa del “patto” di stabilità interno, a quella della c.d. determinazione dei costi *standard* nella sanità, alla soluzione assurda che è stata prodotta per il c.d. “Fondo di riequilibrio” concernente i Comuni.

– E’ proseguita, inoltre, nel 2012 l’attenzione alle questioni riguardanti l’imposizione fiscale, in particolare il problema dell’evasione dei tributi, con riferimento alle imposte erariali ed a quelle applicate dagli Enti territoriali, partendo dalla considerazione che il sistema tributario italiano dovrebbe basarsi sul principio della progressività mentre esso, nella sostanza, risulta nel suo insieme proporzionale. Se davvero, nonostante ogni contraria evidenza, l’evasione risultasse maggiore nel Mezzogiorno, ciò implicherebbe che il sistema fiscale nel suo complesso è orientato a produrre percentuali di pressione fiscale assai più elevate nelle Regioni povere, rispetto a quelle ricche d’Italia. Il tema – già trattato lo scorso anno nel *Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni* – è stato affrontato nel “*Rapporto SVIMEZ 2012 sull’economia del Mezzogiorno*”, e, più specificatamente, nel “*Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria*”, curato da F. Pica e F. Moro e redatto su incarico della Amministrazione regionale (cfr. par. 1.2), nel quale si considerano due diversi aspetti: da un lato, l’andamento degli accertamenti contabili di competenza e del gettito dei tributi, a partire dai dati di bilancio della Regione (anni a partire dal 2002); dall’altro lato, per gli ultimi anni, il raffronto tra le entrate tributarie della Calabria e quelle delle altre Regioni d’Italia. La valutazione complessiva rimanda ad una scarsa corrispondenza del “modello” al criterio, dettato nella legge delega 42/2009, della flessibilità fiscale. Il sistema è assai scarsamente manovrabile e non corrisponde al principio di responsabilità. Ciò produce l’effetto che il grado di autonomia tributaria e di bilancio dell’Ente è pressoché nullo.

La discussione del disegno di legge di stabilità per il 2013 è stata poi l’occasione per un intervento di F. Moro e F. Pica riguardante l’IRAP, dal titolo *Riflessioni su riforma del fisco e misure per la crescita nella legge di stabilità 2013*, pubblicato sul sito della SVIMEZ il 7 novembre 2012. La proposta avanzata consiste in uno *scambio IRAP-IVA*, cominciando con l’abolizione dell’IRAP a carico delle imprese manifatturiere. Nonostante ogni incertezza terminologica l’oggetto dell’IRAP non è

“l’attività produttiva”, ma il valore che essa produce, che è calcolato detraendo dall’entrata lorda di ciascuna impresa i costi di materie prime e prodotti ausiliari da essa sostenuti. L’IRAP è, in realtà, un tipo di imposta sul valore aggiunto che in scienza delle finanze è ben noto e cioè un’imposta sul valore aggiunto tipo prodotto, applicata con la tecnica delle deduzioni di base da base: ci siamo ritrovati, in Italia, con due imposte sul valore aggiunto invece di una, con l’aggravante che quella che si aggiungeva (l’IRAP) era peggiore dell’altra (l’IVA). L’IRAP, infatti, tassa, a differenza dell’IVA, le esportazioni (ma non le importazioni) e gli investimenti. Nell’immediato, l’intervento da adottare per favorire la ripresa dell’economia italiana sarebbe quello di abolire l’IRAP a carico delle industrie manifatturiere che costerebbe 5,1 miliardi, ammontare inferiore a quello reperito in bilancio e inizialmente destinato alla riduzione dell’IRPEF. L’agevolazione riguarderebbe poco più di 340.000 imprese per le quali si ridurrebbe in modo significativo la forbice tra il costo del lavoro e l’effettiva retribuzione corrisposta al lavoratore. L’agevolazione, inoltre, avrebbe efficacia immediata senza attendere provvedimenti successivi del Governo e senza passaggi burocratici.

L’abolizione di una parte dell’IRAP produrrebbe però anche una riduzione del gettito derivante dalle decisioni delle Regioni di applicare aliquote IRAP più elevate di quella base, determinando forti difficoltà per le Regioni che con tale gettito sono chiamate a coprire il disavanzo sanitario. In questo caso la via da perseguire, che si suggerisce nel contributo, non dovrebbe essere quella della compensazione attraverso trasferimenti dallo Stato ma quella di ulteriori maggiorazioni dell’addizionale IRPEF regionale. Attualmente, le Regioni che applicano alle industrie manifatturiere aliquote IRAP superiori all’aliquota base, sono 8, di cui 2 nell’Italia Centrale e 6 nel Mezzogiorno. Le maggiori aliquote IRAP decise dalle Regioni meridionali costituiscono un *handicap* per le imprese, nella concorrenza all’esterno ed anche all’interno del territorio regionale: lo spostamento del carico fiscale aggiuntivo, in tali Regioni, dalla tassazione delle imprese alla tassazione dei redditi personali sarebbe pertanto una misura non solo equa ma importante per la ripresa dell’economia nelle Regioni meridionali.

Questioni specifiche concernenti l’IRAP sono state ulteriormente analizzate nello studio di Federico Pica, *L’imposta regionale sulle attività produttive e i consumi*

*delle famiglie*, pubblicato nel n. 4/2012 della “Rivista economica del Mezzogiorno”. Il punto di partenza del lavoro consiste in una valutazione di ordine politico: la situazione dei conti delle Amministrazioni d’Italia, unita all’attenzione per le nostre scelte finanziarie recata dai mercati e dai *partners* europei, induce a ritenere pressoché ineludibile l’aumento dell’IVA deciso nel 2012. In queste condizioni, l’ipotesi SVIMEZ di sostituzione, sia pure parziale, dell’IRAP, finanziandola con aggravio IVA (ed imposte immobiliari) costituisce una delle soluzioni possibili. Nel lavoro si fa presente che l’oggetto *imponibile* dell’IVA effettivamente consiste nei consumi, ma che il tributo è in realtà una imposta sul valore aggiunto applicata con la tecnica della detrazione di imposta da imposta, con modalità che implicano la non applicazione di essa agli investimenti ed alle esportazioni. Una *identica linea di ragionamento*, applicata all’IRAP, conduce alla conclusione che si tratta di una imposta sul valore aggiunto applicata con la tecnica della detrazione di base da base, che colpisce, oltre ai consumi, anche investimenti ed esportazioni. Nello studio, attraverso laboriosi calcoli, si giunge a valutare il peso relativo (in realtà non molto diverso) di IVA ed IRAP sui consumi delle famiglie, determinandone l’entità sia al livello nazionale sia per le diverse circoscrizioni territoriali.

Si tratta, come nel lavoro è illustrato ampiamente, di un primo esercizio, che andrà approfondito nelle sedi competenti. L’ipotesi proposta di aumento dell’IVA per finanziare un’abolizione parziale dell’IRAP è stata, poi, accolta nel Documento “*Una politica di sviluppo del Sud per riprendere a crescere*”, sottoscritto dalle Istituzioni meridionaliste il 1° febbraio 2013 e proposto alle forze politiche, in occasione delle Elezioni del 24 e 25 febbraio 2013 (cfr. *Notazioni generali*).

– È stato pubblicato sulla “Rivista economica del Mezzogiorno”, n. 3 del 2012 un impegnativo saggio di F. Pica e S. Villani dal titolo *Debito, Mezzogiorno e sviluppo* sulla situazione del debito delle Amministrazioni pubbliche d’Italia. Si nota in esso che vi è una forte probabilità di declino, con tassi di variazione delle risorse disponibili a fini privati e a fini pubblici, per il 2015, negativi. La situazione è in particolare grave per le famiglie e le imprese del Mezzogiorno.

### 1.10. — *Le ricerche giuridico-legislative*

— E' proseguita nel 2012 l'attività di valutazione critica della normativa relativa agli interventi a favore delle aree italiane sottoutilizzate nonché agli altri interventi, nazionali e comunitari, aventi rilevanza in materia di politica di sviluppo. I risultati di tale lavoro sono confluiti, come di consueto, nella trimestrale "Rivista giuridica del Mezzogiorno", diretta dal Consigliere Manin Carabba.

In particolare, ciascun fascicolo della Rivista è stato dedicato a temi monografici, tra i quali vanno richiamati il federalismo fiscale e l'attuazione della legge-delega 5 maggio 2009, n. 42 (n. 1-2/2012); la concertazione e la *governance* economica tra lavoro, Mezzogiorno, e *welfare* (n. 3/2012); il federalismo, lo sviluppo compatibile e il Mezzogiorno, con riguardo da una parte alle istituzioni del federalismo, dall'altra all'ambiente, alla cultura e allo sviluppo del Mezzogiorno, alla luce della crisi economica internazionale (n. 4/2012).

Ogni fascicolo è stato poi arricchito dalle consuete rubriche, riguardanti testi e interventi sulla politica di coesione, commenti e notizie su documenti e comunicazioni di rilievo per il Mezzogiorno, rassegne legislative e giurisprudenziali, monitoraggio dei lavori parlamentari sul tema, oltre all'aggiornamento periodico, curato dalla Dott.ssa Agnese Claroni, sull'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, nonché sui provvedimenti "anticrisi" varati dal Governo e inerenti politica di sviluppo e Mezzogiorno.

Il n. 1-2/2012, dedicato a "*Le avventure del federalismo fiscale*", prosegue sul filone di studio intrapreso, con l'approfondimento di particolari aspetti della questione federalista, facendo seguito al n. 1-2/2011, monografico, su "Federalismo e Mezzogiorno a 150 anni dall'Unità d'Italia". Il n. 1-2/2012 ha presentato numerosi contributi, tra i quali si segnalano: in apertura, lo studio di Manin Carabba, che reca riflessioni su *Welfare* e federalismo e si sofferma, in particolare, sul "governo misurabile" e sul mantenimento e lo sviluppo dello Stato del benessere in un ordinamento federale. L'analisi sottolinea, tra l'altro, come la misurabilità dei livelli di eguaglianza, connessi ai diritti civili e sociali di cittadinanza, vada ricollegata agli spazi delle "diversità" disponibili per l'autonoma definizione delle politiche sociali degli Stati membri, legate alla capacità economica e alla capacità fiscale per abitante.