

### **1.11. – Le ricerche sul mercato del lavoro e capitale umano**

Nel 2016, le ricerche sul mercato del lavoro hanno aggiornato ed ampliato l'apparato informativo e le analisi sugli effetti territoriali che si sono prodotti nel medio-lungo periodo della crisi (2008-2014), con approfondimenti sulle specificità regionali e sulle peculiarità per genere e generazione, e hanno dato conto tempestivamente della marcata inversione di tendenza che si è manifestata nel 2015 e proseguita nel corso dell'anno, con un recupero dell'occupazione meridionale dovuta all'andamento particolarmente positivo di alcuni settori, e in parte anche alle politiche messe in campo, di decontribuzione sulle assunzioni e di accelerazione degli investimenti pubblici (almeno per il 2015).

Il contenuto di queste ricerche ha trovato la sua sistematizzazione nel Rapporto annuale, ed ha rappresentato nel corso dell'anno una base informativa e analitica costante per lo sviluppo di altri prodotti (Convenzioni, Note di ricerca) e per l'attività di comunicazione istituzionale dell'Associazione (convegni, seminari, interviste, articoli).

Il lavoro, che ha portato all'elaborazione di due Capitoli del Rapporto, uno su “*Il mercato del lavoro*” e uno focalizzato su “*Giovani e donne, l'evoluzione della domanda e dell'offerta di lavoro negli anni Duemila*”, ha fornito il quadro di riferimento delle posizioni della SVIMEZ sul tema.

La SVIMEZ ha evidenziato il fatto che come tra il 2008 e il 2014 il mercato del lavoro ha rappresentato l'epicentro della crisi, nel 2015 la dinamica positiva dell'occupazione è stata senz'altro il maggiore punto di forza della ripartenza del Sud. Tuttavia, la voragine aperta dalla crisi, e che in larga misura la precede, è ancora lontana dall'essere colmata, malgrado il proseguimento della dinamica occupazionale positiva più recente. D'altro canto, non solo la prospettiva storica, ma anche il quadro comparativo europeo suggerisce di frenare l'entusiasmo, in quanto l'Italia mostra una velocità di recupero e ripartenza ben più ridotta rispetto al resto d'Europa.

La SVIMEZ si è poi concentrata nel corso del 2016 sull'analisi dell'impatto della importante, e da noi auspicata, misura di decontribuzione sulle assunzioni a “tutele crescenti” che tuttavia, almeno dal punto di vista della crescita occupazionale, specialmente a un'analisi di costi e benefici, sembra limitato. Il recupero occupazionale è infatti pressoché interamente dovuto alle posizioni “parzialmente standard” (spesso involontarie) che generalmente riguardano i giovani, le donne e le occupazioni meno qualificate. L'insieme di queste evidenze conduce la SVIMEZ a qualche considerazione problematica: «l'intervento sul lavoro, rappresentato dal combinato del *Jobs Act* e della decontribuzione, pur avendo fatto registrare i segnali positivi che abbiamo evidenziato, non è riuscito a modificare il comportamento prevalente delle imprese, che tendono ancora a privilegiare,

come prima forma di assunzione, l'occupazione a termine e l'occupazione atipica».

Ulteriori elementi di analisi derivano dalla lettura della dinamica per settore e tipologia di lavoro e dall'andamento nelle singole regioni meridionali (approfondimenti, questi ultimi, che si sono rilevati utilissimi nelle diverse occasioni di presentazioni pubbliche delle nostre analisi). Un elemento di preoccupazione emerso dalle nostre analisi è legato alla tipologia delle occupazioni, per gruppi professionali. In Italia, in linea con gli altri principali paesi europei, nei primi anni Duemila, si è delineata una tendenza verso la polarizzazione delle professioni, con l'aumento delle occupazioni sia ad alta che a bassa qualificazione. Questa dinamica, tuttavia, si è interrotta nella crisi: a differenza che per gli altri paesi europei, in cui le professioni più qualificate sono state meno colpite e addirittura sono cresciute, la struttura dell'occupazione italiana per gruppi professionali si è sensibilmente modificata dal 2008, con un relativo *downgrading* delle qualifiche, soprattutto per i giovani e le donne.

Queste ultime considerazioni hanno spinto a focalizzare l'attenzione sulle fratture generazionali e di genere nel mercato del lavoro nazionale e meridionale in particolare, che non hanno paragoni in Europa. Le analisi, come accennato, sono sfociate in un Capitolo del Rapporto dedicato alla evoluzione della domanda e dell'offerta di lavoro dei giovani e delle donne negli anni Duemila, in cui oltre alle analisi sui ritardi strutturali nei livelli di occupazione e attività rispetto al resto dei paesi europei si è svolto un bilancio critico delle politiche per favorire l'inserimento dei giovani e delle donne in questi anni e si è espresso apprezzamento per le più recenti innovazioni normative.

Dall'analisi, sono emersi la progressiva emarginazione dei giovani istruiti dal mercato del lavoro e, in particolare con riferimento al lavoro delle donne, le conseguenze del processo di *downgrading* dell'occupazione, una sorta di "ristrutturazione alla rovescia" del nostro mercato del lavoro: «al significativo ampliamento dell'offerta di lavoro con elevati livelli di istruzione non ha corrisposto un adeguato ampliamento della domanda, cresciuta essenzialmente nelle professioni esecutive e di vendita e nelle professioni non qualificate; il confronto con gli altri paesi europei evidenzia un peso per le donne italiane occupate sensibilmente più in basso nelle professioni altamente qualificate e per converso uno più alto per le professioni elementari rispetto alla media europea (con un leggero vantaggio solo su Spagna e Grecia)».

L'ulteriore filone di analisi, nel 2016, ha voluto affrontare il rischio del disinvestimento in capitale umano. Il risultato delle ricerche è in parte raccolto nel Capitolo del Rapporto dedicato a "L'Università e il Mezzogiorno". La SVIMEZ ha messo in evidenza come gli anni più recenti si sono caratterizzati in negativo, oltre che per la crisi economica ed occupazionale, per l'inversione del processo di accumulazione di capitale umano che stava avvicinando l'Italia, e in particolare il Mezzogiorno, ai livelli di istruzione terziaria dei principali paesi europei, testimoniato dalla

parabola delle immatricolazioni.

Hanno pesato, specie nella crisi, la possibilità delle famiglie di sostenere i costi crescenti dell'istruzione terziaria (tasse, carenze di strutture ricettive per i fuori sede, ecc.). E tuttavia, a gravare sulle scelte dei giovani di investire nella formazione più avanzata è stato anche ciò a cui abbiamo appena accennato: il processo di *downgrading* delle occupazioni e la marginalizzazione dei giovani più istruiti sul mercato del lavoro, un complesso fattori di natura socio-economica che hanno determinato un generalizzato disinvestimento dei singoli e del Paese nel capitale umano, penalizzando soprattutto le aree già più deboli, che hanno risentito maggiormente dell'impatto negativo della Grande Recessione.

In questo contesto non solo è mancata una politica di sostegno all'Università che tenesse conto degli squilibri territoriali, ma anzi si è ulteriormente ridotta la contribuzione pubblica in favore dell'Università con un più elevato razionamento di quelle meridionali. O ancora, la politica insufficiente sul diritto allo studio, in cui si registrano gravi disparità con il resto d'Europa e tra Nord e Sud, dove per gli studenti richiedenti si registra uno scarto di oltre la metà tra dichiarati idonei e quelli che ricevono la borsa di studio. Il sistema universitario italiano non sembra in grado di garantire il reale accesso agli studi più avanzati agli studenti privi di mezzi, anche se meritevoli. In questo modo, si riafferma un circolo vizioso in cui domina la correlazione tra il processo di accumulazione del capitale umano e il retroterra socio-economico e familiare degli studenti e l'istruzione non riesce ad essere strumento di equità sociale.

Dal complesso delle analisi della SVIMEZ, emerge che le conseguenze per lo sviluppo dell'area di un prolungato depauperamento delle strutture universitarie meridionali rischiano di essere esiziali.

Per contrastare tale dinamica, la SVIMEZ nel corso del 2016 ha lavorato a un progetto per l'istituzione di un "MIT del Mezzogiorno", un "soggetto" d'alta formazione e ricerca, fortemente connesso sia con analoghe istituzioni presenti negli altri paesi, sia con il sistema produttivo – non solo locale –, che funga da traino per tutti gli Atenei meridionali, ponendosi come riferimento di eccellenza ed innovazione a livello nazionale ed internazionale. Un progetto che dovrebbe consentire di diffondere maggiormente i risultati della ricerca conseguibili in un ambiente più snello e dinamico, libero dalle rigidità e dalle costrizioni che attualmente operano in buona parte degli Atenei italiani. Il "MIT del Mezzogiorno" dunque deve porsi l'obiettivo di "mettere a fattor comune" le eccellenze già presenti nelle Università del Sud, e al tempo stesso dev'essere dotato di un'ampia autonomia rispetto ai soggetti che daranno ad esso vita. Un luogo che possa non solo "trattenere" i migliori talenti meridionali, ma anche "attrarne" di nuovi, per quella ricerca e innovazione che serva a rafforzare e trasformare il tessuto produttivo meridionale.

### 1.12. – Ricerche sulla convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale

Nel 2016 è stata ulteriormente rafforzata la ricerca sui temi della convergenza socio-economica a livello europeo e nazionale, perfezionando l'analisi sui fattori di fondo non limitando l'analisi alla implementazione delle politiche di coesione, ma inserendo queste nel più generale necessario riassetto della *governance* economica nazionale ed europea, e dell'Eurozona in particolare. Infatti, la posizione della SVIMEZ su questi temi parte dalla evidenza che le aree deboli all'interno dell'Eurozona subiscono una “duplice” asimmetria competitiva, meccanismi di divergenza assai più pervasivi del potenziale di convergenza attivabile con le politiche di coesione così come sono oggi concepite. Peranto, la difesa di questo tipo di politiche va accompagnata ad una profonda revisione della *governance* economica complessiva. Sul piano interno, è stato portato avanti un lavoro di ricerca e analisi sull'attuazione delle politiche europee e nazionali di coesione nelle regioni meridionali, facendo un bilancio critico del ciclo di programmazione europea e nazionale della politica regionale di sviluppo 2007-2013. All'analisi dei nuovi programmi per il 2014-2020 è stata affiancata quella complessiva degli interventi previsti dai Patti per il Sud nell'ambito del c.d. *Masterplan* del Governo, che sembra caratterizzarsi sempre più come un tentativo, non ancora riuscito, di accelerazione della spesa nel nuovo ciclo.

L'analisi sulle politiche di coesione è stata collocata nella più ampia attività di riflessione e proposte di *policy* che la SVIMEZ ha sul rilancio degli investimenti pubblici nell'area, che si è dimostrata particolarmente reattiva a questa tipologia di *policy*. Un'attenzione particolare è stata riservata al monitoraggio del processo di costruzione di una nuova *governance* della coesione, monitorando l'azione della costellazione di soggetti chiamati a gestire i programmi comunitari e il Fondo di Sviluppo e Coesione.

Il lavoro di ricerca sulle politiche di coesione non si è esaurito con le analisi del Rapporto, ma ha trovato momenti di riflessione essenziale nei Seminari organizzati dalla “Rivista giuridica del Mezzogiorno” e nella preparazione di Audizioni Parlamentari e di diverse partecipazioni esterne dell'Associazione a seminari e convegni aventi ad oggetto il tema della coesione, come ad es. la partecipazione del Vice Direttore al Convegno organizzato dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, il 24 giugno 2016, *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - Relazione annuale 2016 - Trasparenza, accountability e open government*.

Il punto di vista della SVIMEZ sui temi della coesione europea e nazionale rappresenta la base per l'interlocuzione con i principali esperti nazionali sul tema e, soprattutto, per il confronto istituzionale con il Parlamento e con gli organi di governo, ad ogni livello, responsabili di tali politiche.

Su questo tema, nel corso dell'anno, è stata portata avanti una forte interlocuzione con alcuni membri della Commissione per le politiche regionali e urbane del Parlamento europeo, sfociata poi nell'organizzazione del già richiamato *workshop*, svoltosi a Bruxelles, il 30 novembre 2016, dal titolo “*The ‘Southern’ of Europe. Asymmetries and divergences: a challenge for the new cohesion policy*”, in cui sono state presentate (dal Presidente Giannola e dal Vice Direttore Provenzano) le analisi sulle dinamiche di convergenza e divergenza in Europa e sul complesso di politiche necessarie, a partire dal rafforzamento di quelle di coesione. Nell'occasione, dopo i numerosi riconoscimenti alla SVIMEZ della qualità del lavoro svolto, è stato chiesto un impegno formale ad un approfondimento specifico sulle determinanti della convergenza e della divergenza regionale in vista della discussione, che si concluderà nel 2017, sulla riforma delle politiche di coesione europee. La SVIMEZ ha elaborato un *paper*, a cura del Presidente Adriano Giannola, del Vice Direttore Giuseppe Provenzano e del prof. Carmelo Petraglia, dal titolo “*Regional Convergence and the Future of Cohesion Policies in the EU*”, la cui versione preliminare è stata discussa al Seminario che si è tenuto a Napoli, il 10 febbraio 2017, sul tema “*Futuro 2020, quale politica di coesione per rilanciare la crescita in Europa*”, concluso dal Commissario europeo per la Politica Regionale Corina Cretu e dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno Claudio De Vincenti, a cui hanno preso parte tutti i Presidenti delle Regioni meridionali.

Le proposte elaborate nel *paper* partono dalla considerazione che lo sviluppo dipende dall'interazione dei fattori regionali, nazionali e sovranazionali, in un disegno che dovrebbe essere coerente. Il contributo alla discussione sulla riforma delle politiche economiche europee e di coesione va in una duplice direzione. In primo luogo, esso contiene suggerimenti di riforma e di rafforzamento “interno” alla politica stessa, tra cui: i) il mantenimento o addirittura il relativo incremento delle risorse destinate alle aree meno sviluppate rispetto ad altri obiettivi, e ovviamente rispetto a quelle più sviluppate: la politica di coesione non può fare tutto, e deve focalizzarsi sul suo obiettivo statutario, sancito dai Trattati, di riduzione delle disparità; ii) la semplificazione non solo delle procedure, liberandole da inutili appesantimenti burocratici, ma più in generale della stessa architettura della politica, ma che non può essere assorbita negli strumenti di ingegneria finanziaria; iii) la politica di coesione deve trovare una grande missione, un grande obiettivo, riconoscibile e identificabile per i suoi beneficiari: una politica di coesione “amica” delle nuove generazioni, che si ponga l'obiettivo della piena e buona occupazione per i giovani europei.

In secondo luogo, tuttavia, viene chiarito che la coesione da sola non basta, dev'essere parte di una *governance* economica generale dell'Europa che si ponga l'obiettivo della Convergenza. In questa prospettiva più generale, la futura agenda della riforma delle politiche europee deve includere tre priorità: iv) una *golden rule* per gli investimenti pubblici strategici: va bene rigore sui conti pubblici, sulle spese correnti, ma bisogna consentire di fare politiche di sviluppo nelle aree in

ritardo e a maggiore potenzialità; v) un adeguato sistema di compensazione fiscale per controbilanciare, anche all'interno della periferia beneficiaria delle politiche di coesione, gli svantaggi concorrenziali che il Mezzogiorno e altre regioni meno sviluppate, a causa del *dumping* fiscale e delle altre asimmetrie strutturali, in particolare all'interno dell'Eurozona, nella prospettiva di un loro progressivo superamento; vi) un riequilibrio dell'attuale configurazione geopolitica che punti sulle politiche di cooperazione e sviluppo per l'area mediterranea, andando ben oltre la gestione, peraltro insufficiente, dei flussi migratori.

### 1.13. – *Disuguaglianza e povertà*

Disuguaglianze e povertà sono temi al centro dell'attività di ricerca della SVIMEZ da ormai un decennio, sfociati nel 2016 nell'elaborazione di un approfondito Capitolo del Rapporto che partiva dalla evidenza degli studi condotti che hanno dimostrato come ridurre le disuguaglianze e contrastare le povertà siano condizioni necessarie per stabilizzare il ciclo economico e favorire lo sviluppo nazionale e a maggior ragione di un'area in ritardo come il Mezzogiorno.

Negli anni della crisi, la SVIMEZ ha partecipato all'elaborazione di proposte per fronteggiare l'emergenza sociale aggravata dalla recessione, fornendo elementi conoscitivi – nel Rapporto, in note specifiche, nel corso di Audizioni parlamentari – utili a rendere evidente la necessità che l'Italia, in linea con il resto d'Europa, affrontasse questo problema con misure che avessero una sostanziale organicità.

Dopo i primi tentativi riconducibili al reddito di inclusione sociale (REIS) – e ad alcune frammentarie iniziative a carattere regionale – Governo e Parlamento nell'anno in corso sono finalmente pervenuti al varo di una legge sul Reddito di inclusione (REI), una misura universalistica di contrasto della povertà accompagnata da un insieme di servizi finalizzati all'inclusione attiva, al reinserimento professionale, all'educazione dei figli, eccetera.

Per la SVIMEZ, una prima importante risposta a questa esigenza si può trovare in quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2016: l'adozione di un *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione*; l'istituzione del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione*; l'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.

È quanto ha affermato il 13 marzo 2016, nel corso dell'Audizione alla Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge Governo: *Delega recante norme relative al contrasto*

della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (Collegato alla Legge di stabilità 2016), a cui hanno partecipato il Presidente, il Direttore e il Vice Direttore.

In quella sede, si è rilevato come un aspetto particolarmente positivo della delega (ora definitivamente approvata) fosse costituito dall'enfasi che nel disegno di legge 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, ma «per questi ultimi andrebbe tenuto debitamente conto degli attuali forti divari che penalizzano i cittadini meridionali. Di particolare importanza, a nostro avviso, è apparsa la specifica considerazione che tra i bisogni primari da garantire, nel quadro di un contratto di inserimento sociale con i beneficiari, vi fossero 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».

Allo stesso tempo, è stato fortemente sottolineato come l'elemento più problematico del *Piano per la lotta alla povertà* fosse 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, la SVIMEZ osservava che, pur nel rispetto dei vincoli di bilancio, «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». Il sensibile incremento, ancora insufficiente, di risorse avvenuto nei mesi scorsi, in sede di approvazione finale della delega, rappresenta un ulteriore significativo passo in avanti nella direzione indicata dalla SVIMEZ e da organizzazioni come l'Alleanza contro la povertà.

#### **1.14. – Le ricerche sui drivers dello sviluppo**

##### **1.14.1. – Aree urbane**

– Nel corso del 2016 è proseguita l'attività dell'Unità di lavoro sulla "Rigenerazione

urbana” con la partecipazione alla Sessione SVIMEZ “*Verso Matera 2019-Capitale europea della cultura*”. Un piano di sviluppo oltre i confini della città”, nell’ambito della XXVII<sup>a</sup> Conferenza scientifica annuale dell’AISRe svoltasi ad Ancona il 20-22 settembre 2016. In tale sede è stata presentata dal prof. Alessandro Bianchi e dalla dott.ssa Anna Maria Fogheri una relazione dal titolo: “*La rigenerazione urbana “culture-led”. Un percorso da intraprendere*”. Una versione rielaborata di tale lavoro è stata pubblicata sul n. 4/2016 della “Rivista economica del Mezzogiorno”.

Il 16 maggio 2016 è stata presentata la ricerca, condotta in collaborazione con l’Unione industriale di Napoli, dal titolo “Rapporto sulla mobilità in Campania” (curato dal prof. Alessandro Bianchi).

A dicembre 2016 è stato pubblicato il “Quaderno SVIMEZ” n. 48, dal titolo *I sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli* (a cura di Luigi D’Ambra e Pasquale Sarnacchiaro) (disponibile solo in formato elettronico sul sito SVIMEZ), che raccoglie gli interventi di alcuni relatori al Convegno dallo stesso titolo svoltosi il 26 febbraio 2016 presso l’Università degli Studi di Napoli “Federico II” (v. *infra* par. 1.18.2). Alle Città metropolitane è dedicato uno specifico contributo del Presidente Giannola.

Nel 2016, come negli anni precedenti, l’analisi principale sul tema è stata sviluppata nel *Rapporto SVIMEZ*. Nell’introduzione al Capitolo XX, *Città e territori: le nuove sfide della dimensione metropolitana*, si afferma chiaramente che “l’anno 2016 rappresenta un passaggio cruciale e difficile per il Paese: si è interrotta la fase recessiva, ma le vele dell’economia stentano a dispiegarsi; si vanno compiendo, o vedono la loro prima attuazione, riforme attese da oltre venti anni e rimaste a lungo incompiute; si deve far ripartire l’economia in un momento difficile della finanza pubblica, stretta tra rigorismo e vincoli europei, e con deboli investimenti privati, in una fase di perdurante debolezza degli enti territoriali che dovrebbero costituire le leve locali delle politiche di sviluppo del Paese”.

Il Rapporto ricorda come nell’arco dell’ultimo decennio la SVIMEZ abbia ripreso i punti cardinali dei suoi studi sulle aree urbane – all’epoca anticipatori, ma oramai divenuti riferimenti scientifici consolidati – riconsiderandoli, aggiornandoli e arricchendoli alla luce delle nuove dinamiche economiche, istituzionali, ambientali e sociali del terzo millennio.

Di tali elaborazioni il “*Rapporto SVIMEZ 2016*” offre una sintesi degli elementi essenziali:

1) il perdurare e l’aggravarsi del dualismo urbano tra Centro-Nord e Mezzogiorno e dei connessi rischi di implosione ambientale e sociale, oltre che economica per le più grandi agglomerazioni insediative, ed in particolare di Napoli, come questioni strategiche di interesse nazionale e di rilievo istituzionale non solo locale o regionale;

2) l’importanza di potenziare anche la rete delle città medie del Mezzogiorno favorendone le reti di collaborazione e le interconnessioni infrastrutturali, coerentemente al modello di sviluppo

economico proposto dall'Ue per lo spazio europeo, che demanda invece agli Stati nazionali le questioni delle grandi aree urbane;

3) l'importanza, poco considerata nello schema aree urbane-aree interne proposto negli ultimi anni per le Strategie di coesione, dei territori di mezzo, di quelle «regioni periurbane» non sempre comprese nei confini delle Città metropolitane, ma in molti casi sorgenti di innovazione tecnologica e non di rado più dinamiche delle stesse aree urbane centrali;

4) la centralità della questione ambientale per i destini delle aree urbane;

5) l'importanza di guardare criticamente alle circoscrizioni amministrative in cui si struttura la Pubblica amministrazione, ricordando che la adeguatezza delle istituzioni rispetto ai territori è fattore fondamentale per l'efficacia delle politiche pubbliche, e quindi, in definitiva per lo sviluppo economico e civile del Paese;

6) l'importanza del fattore coordinamento e integrazione delle politiche pubbliche, dai *caveat* sull'utilizzo dello strumento delle Zone franche urbane espressi già nel *Rapporto SVIMEZ 2007* alle riflessioni sul concetto di rigenerazione urbana;

7) la centralità della rigenerazione urbana, come azione integrata, dalle grandi città ai borghi dell'Appennino, dalle infrastrutture alla riqualificazione degli edifici e spazi aperti, come *driver* per lo sviluppo economico e civile del Mezzogiorno e dell'intero Paese;

8) la necessità di modulare schemi, concetti, strumenti e logiche d'intervento tenendo conto, nei suoi aspetti critici e nelle sue caratteristiche qualificanti, della specificità mediterranea del contesto economico, sociale ed ambientale delle Città del Mezzogiorno.

Il Capitolo affronta inoltre più in dettaglio le prospettive del governo metropolitano, ormai divenuto realtà istituzionale, dopo la "riforma Delrio".

Facendo riferimento alla configurazione istituzionale – le dieci Città metropolitane continentali, più le quattro Città metropolitane delle Isole – e alle geografie territoriali stabilite per legge, l'analisi si concentra nel descrivere alcuni elementi di riferimento primari: la dimensione demografica delle Città metropolitane e il valore aggiunto prodotto dai territori di riferimento.

Ne emerge un quadro tutt'altro che omogeneo: l'insieme delle Città metropolitane, sotto il profilo dimensionale, è rappresentato da almeno tre sottoinsiemi: quello delle grandi conurbazioni, di cui fanno parte Roma, Napoli, Milano e Torino; quello delle medie aree metropolitane, di cui fanno parte città medie, come Bari, Bologna Firenze; le città per cui il rango metropolitano rappresenta, piuttosto che una condizione attuale, un riconoscimento di un prestigio storico-politico o un indirizzo di *policy*, da confermarsi attraverso adeguate e coerenti strategie organizzative, territoriale e progettuale, al momento poco sviluppato.

Nonostante i caratteri di disomogeneità dell'insieme delle Città metropolitane, è rilevante il fatto che i destini delle aree interessate riguardino una porzione di popolazione assai consistente:

22,9 milioni di residenti, su un totale di 60,7 milioni nell'intero Paese. In termini relativi, il tema metropolitano, così come proposto dalle riforme, interessa su base nazionale il 36,4% della popolazione italiana.

La quota di popolazione metropolitana del Mezzogiorno ammonta al 14,05% del totale dei residenti italiani e a più di un terzo, 38,59% dell'intera popolazione metropolitana nazionale.

Sebbene siano oramai lontani i fenomeni di rapida urbanizzazione del passato, il terzo millennio ha fatto registrare, complessivamente un aumento della popolazione metropolitana: tra il 2002 e il 2016 essa è aumentata, complessivamente, a livello nazionale, di 1.368.712 unità. Ma il Mezzogiorno ha contribuito molto limitatamente all'aumento della popolazione metropolitana, con un saldo, positivo di appena 187.129 abitanti in quattordici anni.

E' un segnale che indica che il dualismo metropolitano permane ancora; un dualismo che si presenta ancora più accentuato nell'analisi del valore aggiunto. Esaminando i dati ISTAT 2014 sul valore aggiunto provinciale emerge che, a fronte di un ammontare del valore aggiunto per l'Italia pari a 1.391 miliardi, l'insieme delle Città metropolitane contribuisce con oltre 555 miliardi, pari a circa il 40% del totale nazionale, a fronte di una popolazione metropolitana pari al 36,3% dell'intera popolazione italiana (60,8 milioni al 1° gennaio 2014). Il valore aggiunto delle Città metropolitane del Mezzogiorno, sette su un totale di quattordici, ammonta ad appena 124 miliardi di euro, meno di un decimo del valore aggiunto nazionale, più esattamente l'8,92%. Rispetto all'intero insieme delle Città metropolitane italiane, le sette Città metropolitane del Sud – che raccolgono ben il 38,6% della popolazione metropolitana nazionale – sviluppano una quota di valore aggiunto pari ad appena il 22,3%.

Le conclusioni del Capitolo evidenziano la positiva ripresa dell'attenzione del Governo centrale alle politiche urbane e metropolitane, analizzandone elementi positivi e limiti, e sottolineano l'importanza di rafforzare tali politiche, sia in termini di investimenti, sia in termini di sostegno istituzionale e programmatico.

Il sistema pubblico che deve sostenere l'economia dei territori, in particolare delle Città metropolitane, appare però troppo debolmente avviato a un cambio di passo nella capacità di governo delle aree vaste di riferimento, non ancora in grado di incidere sui fondamentali dell'economia, sulla riorganizzazione dei servizi e delle infrastrutture, sulla gestione dell'ambiente. Esso non appare ancora compiutamente attrezzato, sia a livello centrale, sia a livello periferico, per esercitare le funzioni di indirizzo e pianificazione strategica di territori decisivi per lo sviluppo economico e civile.

#### 1.14.2. – *Energia e fonti rinnovabili*

La SVIMEZ ha da tempo posto molta attenzione al tema energetico e alle opportunità

offerte dalle energie rinnovabili, ritenendo che in Italia e particolarmente nel Mezzogiorno vi siano forti potenzialità per affrontare i problemi energetici del Paese, unanimemente considerati prioritari e fortemente penalizzanti soprattutto per le imprese. Dopo i svariati approfondimenti che in passato sono stati condotti sulle diverse fonti energetiche rinnovabili e soprattutto sulla geotermia, nel Capitolo XIX *La bioeconomia in Italia: rischi e opportunità per il Mezzogiorno* del *Rapporto SVIMEZ 2016* si è dedicato uno specifico approfondimento ai diversi utilizzi delle c.d. biomasse, la cui conversione consente di produrre energia (i biocarburanti) e beni ad alto valore aggiunto (le bioplastiche). Si può, dunque, contribuire al contenimento delle emissioni nocive, alla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili, ad una più accorta gestione delle risorse naturali e alla introduzione di innovazioni di processo e di prodotto.

Si ritiene che, sebbene le biomasse prodotte nel nostro Paese provengano ancora in larga misura dal Nord, il Mezzogiorno potrebbe ritagliarsi un ruolo crescente nell'offerta di biomasse puntando su: residui agricoli e dell'industria agroalimentare; scarti organici alimentari; colture *no-food*; sfruttamento dell'organico raccolto nelle zone urbane e colture *no-food* ottenute in terreni marginali e inquinati che possono essere riqualificati e sfruttati. La sfida per gli anni a venire è infatti quella di promuovere un maggiore sviluppo delle biomasse di seconda e terza generazione, che derivano dall'utilizzo di prodotti (come, ad esempio, alghe e paglia) che non creano domanda aggiuntiva di terreno agricolo per la propria produzione, e non entrano, quindi, in competizione con le produzioni alimentari ma rappresentano un'irrinunciabile opportunità di sviluppo per i terreni marginali e perfino per quelli inquinati.

Il contributo che il Sud può offrire è altresì importante, in quanto può già contare su Centri di ricerca ed Università specializzati nel settore, dalla cui collaborazione sono scaturiti progetti innovativi, come quelli della Campania, della Puglia, della Sicilia e della Basilicata. L'utilizzo delle biomasse si ricollega, inoltre, al grande tema della riconversione di impianti industriali obsoleti, in particolare ex raffinerie altamente inquinanti e non più competitive, presenti anche nel Sud. Tali impianti, anche grazie al contributo che sul piano della ricerca ha portato la chimica verde, possono difatti trovare una nuova collocazione, con ricadute positive su tutto il territorio locale sia da un punto di vista ambientale che economico e sociale. È, ad esempio, il caso del progetto di riconversione da parte dell'ENI della raffineria di Gela, attualmente riconosciuta dal Ministero dello Sviluppo Economico tra le "aree di crisi industriale complessa". Ad oggi la riconversione dell'impianto dello stabilimento di Gela per la produzione di biocarburanti si concretizzerà seguendo il modello adottato per la raffineria di Porto Marghera (Venezia), che prevede l'utilizzo di biomasse di prima generazione. In prospettiva, secondo quanto enunciato dallo stesso ENI, si auspica una produzione di biocarburanti avanzati.

1.14.3. – *Logistica e infrastrutture**La Logistica*

Nel 2016 l'attività di ricerca sulla logistica si è concentrata sulla individuazione degli scenari possibili circa il futuro ruolo della portualità italiana e di quella del Mezzogiorno in particolare, che, dopo i positivi anni alla fine del secolo scorso ed inizio di quello attuale, a seguito della crisi e del riposizionamento di alcuni grandi *player* del sistema logistico mondiale, si trova a fronteggiare una situazione che vede una inversione di settore marittimo predominante: dal *container* alle unità rotabili, anche a seguito delle politiche di incentivazione al combinato marittimo strada-mare ed alla presenza di una sempre più fitta rete di collegamenti di *Short Sea Shipping* intraeuropei ed intramediterranei. È proseguito, inoltre, lo studio sugli aspetti relativi alle caratteristiche della logistica economica come leva strategica che può favorire virtuosamente l'integrazione all'interno delle fasi e dei processi produttivi appartenenti a specifiche filiere di eccellenza con conseguenti obiettivi di ottimizzazione dei rapporti tra ricavi, profitti e costi, nonché tra filiere diverse, operando recuperi di efficienza rispetto all'impiego di risorse territorialmente concentrate, come nel caso ad esempio di importanti insediamenti industriali. Al riguardo, è stata condotta una ricerca dal titolo "*Matera e la Basilicata: la sfida dell'accessibilità, infrastrutture e logistica per riconnettere e rilanciare l'area in un'ottica Euromediterranea*" presentata alla XXXVII Conferenza annuale dell' AISRe svoltasi ad Ancona il 20-22 settembre 2016 presso la locale sede dell'Università

Nel *Rapporto SVIMEZ 2016* si sostiene che il fronte Sud, Euro-Mediterraneo, per il sistema portuale italiano è una sfida che implica in primo luogo una stretta alleanza tra porti e tra questi e ferrovie, interporti e centri logistici, lungo i corridoi che dal Mezzogiorno portano nel cuore dell'Europa Centro-Orientale. A tal fine è auspicabile per il Mezzogiorno la realizzazione di Zone Economiche Speciali incentrate sulle attività logistiche in ambito retroportuale nelle quali attrarre investimenti produttivi nazionali ed esteri a favore dello sviluppo economico ed occupazionale del Mezzogiorno.

In questo contesto, la nuova politica delle reti trans-europee di trasporto è andata evolvendo dedicando, finalmente, maggiore attenzione al ruolo delle porte "da Sud" dell'Europa sul mondo, coinvolgendo fortemente l'Italia attraversata da ben quattro dei *core corridor* europei radicati sulla portualità del Nord e del Sud Europa. I porti italiani del bacino meridionale del Mediterraneo dovranno saper cogliere le nuove opportunità di penetrazione nell'Europa allargata e non sprecare il loro vantaggio geografico e tecnologico, come nel caso di Gioia Tauro, che è favorito nel far scalare le *ultra large portacontainer* da oltre 18.000 TEU, rendendo più competitivo il ruolo degli *hub* di trasbordo per servire rapidamente e con efficienza le navi impegnate nel trasporto interoceanico e

facilitare il “feederaggio” verso i porti dell’arco settentrionale. In tale quadro sulle grandi distanze del *Deep Sea* dall’Estremo Oriente al Mediterraneo le grandi navi *full container* potrebbero scalare un porto del *Southern range* (ad esempio, il porto *transhipment* di Gioia Tauro) per poi procedere con *feeder service* anche facenti capo alle reti di *Short Sea* intercabotiero europeo verso i terminali dell’Alto Mediterraneo e proseguire via ferrovia nel Centro-Europa. Infatti, il generale riassetto dei collegamenti sulle direttrici Sud-Nord italiane e, quindi, di connessione “ascendente” con flussi “a salire” con le aree centro-europee attraverso l’intermodalità marittimo-ferroviaria, attestata nei principali nodi terminali portuali dell’arco ligure e Nord Adriatico, è un processo già in atto a seguito dell’entrata in esercizio del nuovo tunnel alpino del Gottardo e del potenziamento ferroviario al 2017 delle tratte italiane e di confine dei nuovi corridoi trans-europei (sagoma e modulo linee). Le portualità dell’arco Nord Adriatico proprio in virtù dell’assetto infrastrutturale che si sta delineando, ma anche della indiscussa capacità manageriale delle istituzioni preposte, si stanno di fatto proponendo come i terminali del nuovo assetto logistico che dovrebbe vedere protagonista il Mediterraneo nello sviluppo in atto delle rotte mercantili mondiali. Una prima chiara manifestazione di questa tendenza è offerta dalla firma nel luglio del 2016, di due protocolli di intesa per lo sviluppo dei porti e delle aree industriali di Venezia (Marghera ) e Tianjin (Cina), due porti ritenuti cruciali per lo sviluppo della “Nuova via della Seta” – un progetto cinese di integrazione economica dei paesi dell’Eurasia attraverso due direttrici principali, una continentale attraverso l’Asia centrale e il Medio Oriente e l’altra marittima che collega l’Oceano Indiano al Mediterraneo.

La capacità di cogliere con rapidità i segnali di cambiamento, volgendoli a proprio vantaggio come in questo caso, rischiano di mettere in serie difficoltà le possibilità di sviluppo dei porti del Sud e in particolare di Gioia Tauro, nell’attività di inoltro verso i paesi del Centro-Europa dei flussi commerciali in arrivo nel Mediterraneo dal Far East. Da questi sviluppi emerge con chiarezza la necessità di creare un sistema integrato della portualità e della logistica italiana che tenga conto dei possibili vantaggi di posizione e possa sfruttarli nell’interesse generale di accrescere la competitività dell’intero Paese. La competitività del sistema portuale meridionale passa attraverso la realizzazione di poli logistici retroportuali che svolgano essenzialmente funzioni di: a) consolidamento e inoltro di flussi di produzioni locali di eccellenza a livello globale (funzione di *out-bound*); b) attrazione di flussi in entrata via trasporto marittimo, di semilavorati e beni intermedi prodotti in diverse aree del mondo appartenenti a catene del valore globali o beni semi-finiti e finiti transitoriamente depositati per essere successivamente importati o riesportati (funzione di *in-bound*); c) trasformazione in beni intermedi o finali attraverso processi innovativi e ad elevata tecnologia di logistica a valore per la successiva riesportazione principalmente con il trasporto marittimo a livello globale (funzione di *export processing*).

La facilitazione alle esportazioni può quindi rappresentare la sintesi delle precedenti funzioni svolte in strutture di continuità territoriale e doganale, i centri/poli logistici retroportuali adiacenti ai porti, che rendono più fluida ed efficiente l'intera operatività portuale. Infatti, allo stato, in tali funzioni si annidano inefficienze tali da annullare i vantaggi competitivi che i porti italiani del Mediterraneo hanno nei confronti dei porti concorrenti anche di più delle pur presenti carenze infrastrutturali. Le operazioni di pre-imbarco all'*export* e di sdoganamento in *import*, lo stoccaggio di merce containerizzata in attesa di essere venduta, l'apertura di container con collettame estero e il ritiro delle singole partite, la sosta di container contenenti merce sottoposta a regimi e controlli speciali, la logistica dei container vuoti, sono operazioni logistiche "elementari" che possono incidere sensibilmente sull'efficienza complessiva di un porto generando quei ritardi "burocratici" (*dwell time*) del cui drastico abbattimento i grandi porti del Nord Europa beneficiano attraverso investimenti in innovazione tecnologica, oltre che su specifiche agevolazioni fiscali e doganali.

#### *Le politiche infrastrutturali*

La SVIMEZ nel corso dell'anno non ha potuto non cogliere un profondo mutamento nella gestione e indirizzo della politica infrastrutturale del nostro Paese che ha concentrato l'attenzione soprattutto sulla dimensione settoriale (con piani già approvati o in corso di definizione) e sulla strumentazione istituzionale e programmatica.

Il principale passaggio di questa fase è stato il definitivo abbandono dello schema operativo regolato con la Legge Obiettivo, varata nel lontano 2001, che ha condotto a risultati complessivamente deludenti, soprattutto per il Mezzogiorno.

Nel corso del 2016, e non a caso, per il Mezzogiorno si è avviata una fase di maggiore attenzione specifica alle sue problematiche socio-economiche e territoriali, nelle quali la dimensione infrastrutturale ha assunto un ruolo prioritario e determinante, specie a seguito di risultati attuativi che continuano a mostrare una debolezza congenita della capacità amministrativa e realizzativa delle istituzioni che operano in quest'area, da quelle centrali a quelle regionali e locali.

Questa attenzione è tanto più necessaria ed opportuna se si pone mente allo stato della dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno che, sul piano quantitativo e ancor più qualitativo, risulta carente e inadeguata. Inadeguatezza che rischia di restare tale in assenza di scelte programmatiche e di investimento che risultino coerenti con gli standard competitivi già in parte presenti nel Centro-Nord e nel resto d'Europa, dove paesi più arretrati del Mezzogiorno hanno raggiunto o sono destinati a raggiungere in breve tempo livelli infrastrutturali migliori e capaci di offrire ai cittadini e alle imprese significative condizioni e opportunità di sviluppo.

È dunque quanto mai attuale, conveniente ed opportuno concentrare l'attenzione sul Mezzogiorno e sulle sue prospettive di sviluppo, soprattutto all'indomani di una crisi dalla quale

quest'area potrebbe uscire con rilevanti prospettive di sviluppo, per le quali una politica infrastrutturale specificamente ad essa dedicata potrebbe svolgere un ruolo determinante.

L'azione programmatica della politica infrastrutturale ha mostrato in corso d'anno evidenti segnali di progresso. Infatti l'approvazione del Piano nazionale degli aeroporti ha già prodotto una nuova generazione di investimenti, definiti con contratti di programma stipulati dall'ENAC, alla quale dovranno essere affiancati interventi orientati soprattutto al collegamento tra gli scali e i centri urbani e le reti di comunicazione di riferimento.

Nei porti, la riforma della *governance* (in attuazione della riforma della P.A.), insieme al già approvato "Piano straordinario nazionale della portualità e della logistica" (PSNPL) dovrebbe finalmente sbloccare una situazione di stallo che dura da anni, se non sorgeranno opposizioni locali alla sua attuazione.

Nelle ferrovie, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato un'importante iniziativa di analisi e confronto con le imprese per rilanciare il settore cargo, che dovrebbe condurre ad un adeguamento sostanziale di un contratto di programma con RFI già consistente e di deciso rilancio degli investimenti, nella prospettiva di dotare l'intera rete *core* delle merci entro il 2021 di standard operativi (lunghezze dei treni, pesi e sagome) pienamente competitivi a livello europeo e con il trasporto stradale di media-lunga percorrenza.

Nel settore stradale, l'ANAS ha recentemente presentato il proprio piano industriale, fortemente orientato non solo alla realizzazione di nuove infrastrutture, ma soprattutto alla manutenzione, all'efficienza e alla sicurezza delle reti.

In tutti questi ambiti di intervento però emerge con difficoltà un chiaro disegno specificamente dedicato al Mezzogiorno. Una lacuna che va necessariamente colmata, a partire dalla verifica e dall'integrazione delle priorità infrastrutturali già previste dal DEF.

Il *Masterplan* per il Mezzogiorno può rappresentare uno strumento essenziale per definire il quadro programmatico infrastrutturale del Sud, anche se all'interno di una pianificazione onnicomprensiva e definita territorio per territorio. Si avverte sempre più l'esigenza di un vero e proprio disegno strategico per l'infrastrutturazione del Mezzogiorno, fortemente orientato a valorizzarne le potenzialità logistiche e, quindi, produttive.

Il "Piano generale dei trasporti e della logistica" (PGTL), previsto dal D.Lgs. n. 50/2016 (art. 201, comma 2), dovrebbe rappresentare la sede ideale per soddisfare questa esigenza. La sua adozione è prevista al termine del processo di definizione delle pianificazioni di settore, operando una sorta di inversione logica del processo di elaborazione; tuttavia, anche in questo modo, se il PGTL diventa l'occasione della valutazione finale delle scelte settoriali, è possibile pervenire ad una programmazione infrastrutturale coerente ed efficace e, soprattutto, attenta al riequilibrio territoriale e socioeconomico del Paese, dedicando ad essa una specifica trattazione.

#### 1.14.4. – *Agroalimentare*

Nel 2016, la SVIMEZ ha focalizzato l'analisi sul ruolo dell'agricoltura nella ripresa produttiva dell'area e sul fatto che il potenziamento della filiera agroalimentare può svolgere nell'attivazione del potenziale di sviluppo del Mezzogiorno. L'agricoltura meridionale e l'industria agroalimentare sono ambiti fondamentali per riprendere un sentiero di crescita economica e in alcune situazioni possono diventare un vero e proprio *driver* di crescita.

Nel 2015, si è registrata una eccezionale performance del settore, in cui l'agricoltura meridionale è andata meglio di quella del Centro-Nord, ma al di là del dato, in tutti ultimi anni, nel contesto generale di crisi che ha caratterizzato il sistema produttivo italiano, l'agricoltura ha dimostrato una maggiore capacità di tenuta e una migliore *performance* rispetto agli altri settori.

Il dato congiunturale, pur condizionato da fattori altamente variabili come l'andamento meteorologico e il livello dei prezzi, è assai significativo, anche perché accompagnato da un forte aumento degli investimenti nel settore che lascia sperare in una ripresa effettiva della capacità produttiva. I primi dati del 2016 sembrano confermare tale dinamica positiva.

D'altro canto, la SVIMEZ ha evidenziato come assistiamo da anni nel Mezzogiorno a un processo di ristrutturazione delle realtà produttive e dall'aumento delle dimensioni medie aziendali che, se pure è stato relativamente minore rispetto al resto del Paese e segnato nella crisi dalla fuoriuscita passiva di realtà marginali, ci consegna un quadro molto interessante dal punto di vista economico e occupazionale. Vi sono realtà che, nella crisi del mercato interno, sono riuscite a raggiungere i mercati internazionali, e basando sulla qualità e sull'innovazione di prodotto la loro strategia di sviluppo sono state in grado di interagire in modo attivo con gli altri operatori all'interno della filiera. Queste realtà di successo sono spesso legate a specifici prodotti e territori, ma più in generale si posizionano su segmenti di mercato che fanno riferimento ad un concetto di qualità più ampio, rispondendo, da un lato, alle esigenze del consumatore in termini di salubrità e rispetto dell'ambiente, e, dall'altro lato, alle esigenze del sistema della grande distribuzione in termini di quantità offerte, tempi di consegna e standard produttivi. Differenziazioni territoriali si riscontrano per quanto riguarda la capacità organizzativa del settore che potrebbe consentire di superare i vincoli strutturali esistenti e che nell'attuale quadro di mercato rappresenta una condizione essenziale per rapportarsi con il sistema della distribuzione moderna e per aumentare le capacità di penetrazione sul mercato nazionale ed internazionale.

Il quadro incoraggiante dell'agroalimentare meridionale, che è ormai il principale settore di specializzazione dell'area, ha spinto la SVIMEZ a dedicare attenzione specifica al ruolo che l'agricoltura ha oggi nell'economia meridionale anche per capire su quali elementi puntare per una strategia in cui l'agroalimentare sia al centro di un rinnovato processo di sviluppo del Mezzogiorno.