



## L'impresa Italia riparte dal sud

### Spunti e proposte di Confindustria Campania per un masterplan del Mezzogiorno Napoli, settembre 2015

#### **1. L'importanza di un piano strategico per il Sud**

Gli industriali della Campania esprimono forti preoccupazioni per la situazione di acuta sofferenza in cui versa, con la loro regione, l'intero Mezzogiorno, situazione diffusa all'insieme delle condizioni economiche e sociali dei territori che lo compongono e della popolazione che vi risiede.

Il settore manifatturiero è il più provato dalla crisi: nel giro di pochi anni ha visto ridursi la produzione e i posti di lavoro di circa il 25%, percentuale che ha sfiorato addirittura il 50% per gli investimenti.

Eppure, anche in considerazione di non irrilevanti segnali di vitalità, pure presenti nell'economia e nella società meridionale, gli industriali della Campania sono dell'avviso che le prospettive di una "desertificazione" produttiva non siano ineluttabili, e che le tendenze rilevate dai dati economici siano suscettibili di essere non solo arrestate, ma ribaltate.

Affinché questo auspicio possa concretizzarsi, occorrerà uno sforzo congiunto delle istituzioni politiche, nazionali e locali, sostenuto da un convinto apporto di idee, proposte, progetti che società civile e parti sociali devono saper mettere in campo, come è avvenuto negli anni migliori in cui si è riusciti, grazie a un impegno corale, a bloccare e a ridurre sensibilmente ritardi e divari.

Da parte imprenditoriale, pertanto, non può che essere apprezzato il notevole valore politico del masterplan annunciato dal Governo, che secondo le anticipazioni disponibili, opererebbe la tanto auspicata "scelta di campo" nell'iniziativa governativa, con un Mezzogiorno finalmente protagonista nelle scelte strategiche da operare in vista delle decisioni di finanza pubblica di fine anno.

#### **2. Prime valutazioni su alcuni interventi previsti nel masterplan**

In attesa di avere informazioni di dettaglio, su molte delle ipotesi di intervento che si starebbero mettendo a punto Confindustria Campania esprime prime valutazioni positive: dal ricorso alla leva fiscale-contributiva per rilanciare investimenti e occupazione; al rafforzamento infrastrutturale, attraverso lo strumento del contratto di programma sottoscritto con l'azienda ferroviaria e con l'Anas; all'estensione su vasta scala della banda larga, sulla base del via libera del CIPE (e dopo il perfezionamento dell'accordo con gli operatori delle tlc); alla gestione del sistema portuale; al decollo degli scali strategici secondo le linee definite dal Piano dei porti. Si dovrà tener conto del fatto che in Campania gli hub portuali di Napoli e Salerno assumono una nuova centralità nell'ambito dei flussi internazionali indotti dal prepotente emergere delle economie asiatiche.



Condivisibili sono le posizioni da più parti espresse sull'urgenza di innalzare la qualità dei progetti da candidare al finanziamento dei fondi strutturali e di provvedere celermente alla programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Fondi strutturali e Fondo di Sviluppo e Coesione rappresentano il futuro, la "riserva strategica" della spesa in conto capitale, incidendo per il 51% nel Sud e per il 25% nel Centro Nord sul totale di tale spesa. Finora, nonostante la volontà dichiarata di voler mettere ordine nella materia, non si sono visti ancora atti concreti, senza considerare che la nuova programmazione partirà ormai con due anni di ritardo e che i POR di Campania e Calabria attendono ancora di essere approvati. È evidente che i meccanismi non funzionano e che il *masterplan* sia l'occasione da non perdere per mettere mano a questioni di cruciale importanza per rilanciare lo sviluppo.

Confindustria Campania, nel confermare la linea già espressa da Confindustria su questo tema, sollecita l'utilizzo dei pur ristretti margini di manovra presenti nel Patto di stabilità e crescita, adottato a gennaio dalla Commissione europea, ed osserva, in particolare, come sullo scorporo della quota di cofinanziamento nazionale delle spese per investimenti non sia fino ad oggi emerso un impegno concreto da parte del Governo.

Va, poi, definito un chiaro assetto delle deleghe a livello di Governo, riguardo alle competenze in materia di fondi strutturali e di Fondo di Sviluppo e Coesione, così come un DPCM da emanare, si spera, in tempi brevi dovrà attivare la Cabina di regia in cui trovino momenti di coordinamento tutti i soggetti impegnati nell'utilizzo ottimale di questi fondi.

Occorre che il Fondo di Sviluppo e coesione – che di fatto sostituisce le risorse ordinarie per le infrastrutture (il che ne rallenta, come nel caso dei fondi strutturali, la spesa nelle regioni meridionali) – sia allargato anche agli obiettivi di competitività delle imprese, ai fondi a gestione diretta, agli interventi del Piano Juncker.

Più in generale, è opportuno che si proceda con maggiore equilibrio, a favore del Mezzogiorno, nel riparto dei principali fondi nazionali: sanità, università, infrastrutture, ecc.

### **3. Due temi strategici: la politica industriale e gli interventi nelle aree urbane**

Gli industriali campani ritengono che, a fianco a quelli prima indicati, due ambiti tematici debbano rivestire carattere di centralità tra gli impegni che il Governo assumerà nei prossimi giorni:

- a) il rilancio di una politica industriale, perché senza un significativo sviluppo della base industriale è difficile immaginare una crescita o anche il solo mantenimento dei livelli di benessere del Mezzogiorno. Deve trattarsi di una politica industriale "attiva", che sia capace di favorire i processi di ristrutturazione e di riallocazione delle risorse verso le produzioni più competitive, ma che sappia cioè tenere nel giusto conto l'obiettivo della riduzione delle diseconomie esterne, comprensive di un accettabile grado di efficienza della Pubblica Amministrazione e dei suoi tempi di pagamento, di diffuse semplificazioni normative e procedurali, delle questioni della legalità e della giustizia civile, e così via;
- b) gli interventi di riqualificazione urbana, capaci di invertire i fenomeni di progressivo degrado che investono gli agglomerati urbani meridionali – in particolare, nelle aree metropolitane – riconducibili soprattutto alle condizioni di criticità e alle inefficienze diffuse nel sistema istituzionale/amministrativo, dai livelli regionali a quelli comunali.



### 3.1. *Gli interventi a favore dell'industria*

Come mostrano le analisi promosse dalla Fondazione Mezzogiorno Tirrenico, nelle principali economie avanzate la capacità di predisporre un disegno organico di politica industriale, presidiato con dotazioni finanziarie significative, è ormai diventata irrinunciabile per arrestare i processi di deindustrializzazione e per rilanciare il settore manifatturiero, non solo in senso anti recessivo, ma soprattutto per favorire il rafforzamento delle PMI, l'internazionalizzazione, lo sviluppo di tecnologie chiave nei settori *medium* e *high tech*, l'attrazione degli investimenti dall'estero e, più in generale, la crescita del tessuto produttivo, anche attraverso una domanda pubblica consapevole di ciò che è utile per far progredire il Paese e di ciò che non lo è. Ulteriori spinte positive possono provenire, nel nostro Mezzogiorno, dalle decisioni di investimento di tipo produttivo o nel campo della ricerca e dell'innovazione prese da alcuni "campioni nazionali" (Eni, Enel, Terna, FFSS, Anas, ecc.) e da soggetti pubblici (Cnr, Enea, ecc.).

L'industria resta, di fatto, il luogo dell'innovazione, la componente dell'economia con maggiori incrementi di produttività; genera una domanda molto ampia di servizi e induce una rilevante quota dell'occupazione terziaria; genera redditi da esportazioni che consentono di bilanciare l'import energetico e primario e di tutti quei beni, intermedi e finali, differenziati e ad alto contenuto tecnologico che non si è in grado di produrre.

Da parte imprenditoriale vi è piena consapevolezza che è illusorio provare a forzare l'industrializzazione con forti incentivazioni senza che si creino nei territori condizioni orizzontali, contestuali, favorevoli all'impresa: è questo un insegnamento ormai da tempo acquisito della storia economica italiana. Ma può essere altrettanto illusorio confidare negli effetti automatici di condizioni di contesto in miglioramento, senza politiche che favoriscano direttamente le trasformazioni strutturali: i processi di cambiamento industriale rischiano di essere lentissimi e, come mostra l'esperienza del periodo più recente, stentano addirittura ad avviarsi.

Da una visione d'insieme, emergono tre fondamentali problemi delle politiche industriali italiane, così come sono andate delineandosi negli ultimi anni: i) la mancanza di un quadro di riferimento unitario di lungo periodo; ii) lo spezzettamento delle competenze e la mancanza di occasioni di raccordo tanto verticali, quanto orizzontali; iii) la frammentazione e la discontinuità di molti interventi, con una scarsa capacità di valutare e di apprendere dalle esperienze. Scarsissime sono le relazioni orizzontali tra le Regioni: non solo manca un confronto su contenuti e priorità, ma mancano anche forme di collaborazione tecnica concrete, fornitura di informazioni, scambi di esperienze, comparazioni e valutazioni.

Si tratta di vincoli la cui esistenza conferma che un rilancio dell'industrializzazione del Mezzogiorno richiede un cammino lungo e intelligente, ma che vanno comunque tenuti in debita considerazione dal decisore politico nel momento che si appresta a dare vita a una strategia non velleitaria di interventi a favore del Mezzogiorno.

Confindustria Campania, nel chiedere che venga arrestata quella vera e propria *ritirata dalle politiche industriali* che ha colpito soprattutto le regioni del Sud e ricostituita una "cassetta degli attrezzi", oggi diventata decisamente scarna, formula una serie di proposte.

- a) *Per quanto riguarda le imprese esistenti* si tratta essenzialmente di meglio definire completare e soprattutto attuare con semplicità e perseveranza nel tempo un insieme di misure già in parte presenti nella strumentazione esistente. Più in particolare,



- 1) per il rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese sono opportuni interventi di prosecuzione e di rafforzamento del sistema delle *garanzie sull'indebitamento*, così come strumenti per facilitare l'acquisizione di *capitali di rischio*, o comunque non di indebitamento a breve: da incentivi per la certificazione dei bilanci e per l'acquisizione di un rating, al potenziamento dello strumento dei mini-bond, al miglioramento, nel quadro normativo nazionale, del trattamento fiscale per il capitale proprio, ad esempio con l'ACE. Possono essere anche immaginate modalità più ambiziose di *raccolta di capitali presso il grande pubblico*, anche in forma obbligazionaria che, specificamente indirizzate alle imprese industriali del Mezzogiorno; così come opportuna sarebbe la ricostituzione di soggetti orientati al finanziamento industriale di medio-lungo termine, sempre con specifico riferimento al Sud;
- 2) anche per il rafforzamento delle capacità innovative può essere immaginata una filiera di strumenti, di volta in volta adatti alle diverse condizioni delle imprese. Essi possono andare dalle forme più semplici di *voucher a fondo perduto* per l'acquisto di primi servizi per l'innovazione, per le imprese di minore dimensione; a *borse o dottorati di ricerca* che possano portare giovani ricercatori a collaborare a specifici progetti aziendali (anche con incentivi per la loro successiva assunzione a tempo indeterminato); a *progetti collaborativi di ricerca applicata*, di piccola e media dimensione, fra imprese, università e centri di ricerca sulla base di *call* continuative. E anche in questo caso, possono essere immaginate iniziative più ambiziose, volte a sostenere più articolati progetti di ricerca e innovazione di reti di imprese o *cluster* di imprese e istituzioni di ricerca, in ambiti coerenti con le grandi priorità europee di ricerca; anche con forme di collegamento e di rafforzamento della *partecipazione delle imprese ai bandi* del programma comunitario *Horizon 2020*;
- 3) possono essere proseguite e intensificate le azioni per l'internazionalizzazione, a cominciare da una opportuna verifica dei risultati raggiunti dai programmi già in corso in sede ICE. Un chiaro obiettivo di aumento del valore delle esportazioni industriali o agroindustriali, può essere raggiunto attraverso differenti, specifici strumenti tecnici, che possono andare dai voucher a fondo perduto per *primi servizi per l'internazionalizzazione* (con particolare riferimento alle imprese non esportatrici), all'organizzazione di *missioni di grandi acquirenti* internazionali.
- 4) infine, appare opportuno, proprio per le preoccupanti dinamiche recenti, un credito d'imposta automatico per nuovi investimenti nel Mezzogiorno, con un limite temporale di breve-medio periodo; strumento che, seppur costoso e relativamente efficace nello stimolare processi strutturali di rafforzamento delle imprese, può facilitare l'indispensabile ripresa del processo di accumulazione.

b) Per quanto riguarda il progressivo ampliamento della base industriale:

- 5) interventi per favorire la nascita e il primo sviluppo di nuove imprese. È questo un ambito nel quale non mancano già iniziative e strumenti, ma sussistono problemi soprattutto nelle prime fasi di crescita, per l'acquisizione sia di quei *capitali pazienti* di medio lungo termine, sia di quelle competenze professionali, soprattutto manageriali, che possono assicurare la crescita aziendale. Occorre realizzare un più stretto raccordo delle diverse iniziative esistenti, anche in sede locale, non disgiunto dall'intervento di



- un soggetto nazionale in grado di fornire *seed capital pubblico* di lungo termine, che stimoli, affianchi e garantisca l'acquisizione di capitali privati;
- 6) interventi espliciti di attrazione di nuove attività industriali, attraverso lo strumento dei *contratti di localizzazione*, favorendo la definizione di intese che reggano nel lungo periodo e non si risolvano in meri aiuti al funzionamento. Si può pensare ad un utilizzo mirato dei contratti di localizzazione nei grandi *hub* portuali del Mezzogiorno, offrendo così non solo risorse finanziarie, ma anche opportunità localizzative originali e competitive, ad esempio, per tutte le attività retroportuali/logistiche o di assemblaggio. In Campania un ulteriore potenziamento della logistica e delle imprese del settore (sistema dei porti e retroporti di Napoli e Salerno e degli interporti di Nola e Marcianise) può derivare dalla istituzione di zone economiche speciali, sull'esempio di analoghe iniziative prese in altri paesi europei. Ma si può pensare anche alla localizzazione di *imprese legate alla cultura, alla creatività e alle tecnologie dell'informazione* e della comunicazione (così come grandi attività di terziario avanzato) nelle grandi aree urbane del Mezzogiorno, che, con tutte le loro difficoltà, esprimono un forte potenziale localizzativo in termini di saperi, culture, giovani ad alta qualificazione;
  - 7) non dovrà essere trascurato, sulla falsariga di quanto sta avvenendo in molti altri paesi, anche europei, il ruolo di una banca di sviluppo in grado di coniugare il controllo di un volume elevato di risorse, grandi competenze tecniche, ed un'efficienza operativa che può essere superiore a quella delle normali amministrazioni. Ben poco delle attività più recenti e più pregiate della Cassa Depositi e Presidi attraverso i suoi fondi e le sue partecipate riguarda il Mezzogiorno. Il *Fondo Italiano di Investimento* può dedicare attenzioni e risorse ben maggiori all'acquisizione di partecipazioni di minoranza in imprese di piccola e media dimensione del Sud per favorirne processi strategici di crescita; il *Fondo Strategico Italiano* può svolgere un ruolo importante, favorendo nuove iniziative "sistemiche": cioè di scala, complessità e durata tali che le risorse private, per i propri vincoli finanziari, informativi e manageriali, non sono in grado di assicurare; il *Fondo per l'abitare* e la stessa CDP potrebbero avviare, su mandato politico, interventi qualificati in iniziative sistemiche concentrate in aree urbane produttive e turistiche.

### 3.2. Un driver strategico per lo sviluppo: la rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana è un ambito che si presta efficacemente all'avvio di un "piano di pronto intervento", in grado di aprire già oggi, anche grazie all'utilizzo delle risorse reperibili nei fondi strutturali e nel Fondo Sviluppo e Coesione, nuove frontiere della crescita e occasioni di rafforzamento del tessuto economico e sociale delle città. È un discorso valido per l'intero Mezzogiorno, ma lo è in modo peculiare per la Campania.

Favorire la rigenerazione urbana può non solo contribuire al rilancio della filiera della riqualificazione edilizia, che rappresenta uno dei settori a maggiore intensità di lavoro e con impatti più significativi per l'economia italiana, ma anche consentire l'avvio di una politica territoriale di riqualificazione ambientale, con un'edilizia a *zero consumo di suolo* nei centri urbani, specie metropolitani, contribuendo così efficacemente alla tutela ambientale ed alla promozione della loro dimensione produttiva.

Affinché l'azione immediata possa costituire un tassello organico a una strategia di medio-lungo periodo, Confindustria Campania propone che la riqualificazione urbana sia concepita come un intervento integrato che, a partire dalla riqualificazione degli edifici e degli spazi





aperti pubblici e privati, realizzi un miglioramento del paesaggio e dell'ambiente urbano, apporti significativi miglioramenti nelle dotazioni e nella gestione delle risorse energetiche e ambientali, creando significative opportunità di rafforzamento dei sistemi di servizi pubblici e privati per i cittadini e le imprese.

Tra le aree metropolitane del Mezzogiorno, Napoli possiede grandi estensioni di aree dismesse, da Bagnoli a Napoli Est e un immenso *waterfront*, luoghi dove è possibile “creare valore urbano” attraverso operazioni di riqualificazione urbanistica che potrebbero essere paragonabili a quelle realizzate in grandi città europee, come Londra. L'esempio dell'Area Orientale di Napoli è a questo proposito emblematico: si tratta del sito di riconversione industriale più grande d'Europa, localizzato in un territorio periferico altamente degradato dal punto di vista urbano, ambientale e sociale, con forte presenza della criminalità organizzata.

Intervenire per riqualificare questa zona significa cambiare funzioni e qualità della vita di una parte della città abitata da 450mila persone, porta d'accesso orientale alla metropoli e cerniera con tutti i comuni della fascia vesuviana, un tempo eccellenza dell'industria nazionale e poi divenuto simbolo della desertificazione produttiva del Mezzogiorno: un nuovo modello di rigenerazione urbana in cui numerosi investitori stanno realizzando, con ingenti capitali privati, un rilevante sforzo di investimento sul territorio che si integra con interventi di natura pubblica, contribuendo tutti, in maniera significativa, allo sviluppo produttivo e urbano dell'area.

Le iniziative nel campo della rigenerazione urbana rappresentano un banco di prova assai complesso per il numero elevato di livelli amministrativi coinvolti. E ciò anche senza considerare quei regimi vincolistici e le pianificazioni urbanistiche vigenti che troppo spesso frappongono griglie eccessivamente rigide per immaginare programmi di recupero produttivo e di attrazione di capitali e investimenti. Tutto ciò induce a riflettere, da un lato, sulla capacità del sistema pubblico di garantire le condizioni e l'efficienza dei procedimenti per lo stimolo all'intervento e all'iniziativa dei privati e, dall'altro, sulla capacità di selezionare le forze imprenditoriali migliori.

La ricerca della massima efficienza è, a parere degli industriali campani, irrinunciabile, considerato anche che veniamo da lunghe stagioni di fumoso, confuso e malinteso partenariato economico e sociale che, pur cambiando nomi e forme, non ha mai superato l'ostacolo di un generico e improduttivo confronto su macro obiettivi, tanto condivisibili negli indirizzi generali, quanto di difficile realizzazione concreta nelle fasi attuative.

Confindustria Campania ritiene che in tutti questi casi si debbano adottare misure di semplificazione amministrativa *ad hoc* a favore dei Comuni soggetti beneficiari o attuatori di specifici interventi ammessi ai finanziamenti europei e dichiarati “eleggibili”, che consentano di accelerare gli iter procedurali e autorizzativi, pena il disimpegno automatico delle risorse.

Potrà, inoltre, essere opportuno prevedere meccanismi di surroga di tipo commissariale nei confronti degli amministratori inadempienti rispetto ai tempi prestabiliti da specifici cronogrammi che dovrebbero essere parte integrante della progettazione a valere su risorse comunitarie. Tali meccanismi potrebbero essere ispirati o a principi di sussidiarietà orizzontale o avocando alle amministrazioni centrali lo svolgimento delle procedure amministrative “incagliate”.

Nel caso specifico di progetti di particolare complessità che coinvolgono più livelli amministrativi, locali e nazionali – categoria nella quale rientrano a pieno titolo gli interventi di rigenerazione urbana – gli accordi di tipo partenariale andrebbero accompagnati da misure di natura procedimentale e senza costi dal punto di vista delle coperture, che dovrebbero



garantire meccanismi di deroga e semplificazioni tali da rimuovere sul nascere i tanti *colli di bottiglia* che paralizzano il processo decisionale pubblico: estensione del “silenzio-assenso”; dimezzamento dei tempi concessi alle diverse amministrazioni per esprimere pareri; possibilità per le amministrazioni di recepire a costo zero le progettualità preliminari o esecutive messe a disposizione dai soggetti privati.

\*\*\*

Assieme alle questioni prioritarie richiamate in questo documento, numerosi altri *assets* meriterebbero attenzione da parte del Governo. Per citarne solo alcuni: le infrastrutture “locali”; l’apertura a nuovi mercati dei distretti manifatturieri e il consolidamento delle filiere produttive di eccellenza (aerospazio, *automotive*, moda, agroindustria di eccellenza, ecc.); un moderno mercato dell’energia; il potenziamento dell’offerta turistico-culturale, nell’ambito di un complessivo *rebranding* e di una promozione mirata dei ricchi giacimenti culturali e ambientali del Mezzogiorno e della Campania (Pompei, Campi Flegrei, Paestum, sistema Reggia di Caserta), per innalzare il numero delle presenze ai livelli registrati nelle regioni del Centro Nord, grazie anche a un innovativo approccio di tipo industriale e manageriale.

Si tratta di ambiti tematici di grande rilievo per riprendere nel Sud e in Campania la via dello sviluppo. Naturalmente, il rischio da evitare è quello che il *masterplan*, come talvolta è accaduto nel passato per documenti analoghi, resti un irrealizzabile “libro dei sogni”. Da questo punto di vista, riordinare e rendere efficienti misure, provvedimenti e risorse, che per diverse ragioni sono rimasti sulla carta e non si sono trasformati in nuovi investimenti e nuova occupazione, può significare un più realistico sforzo per riavviare lo sviluppo.

Confindustria Campania, assieme alle altre Associazioni meridionali, non farà mancare il suo apporto di idee, consapevole che una forte mobilitazione in questa direzione è essenziale per rimettere in moto, con il Mezzogiorno, l’intero sistema economico nazionale.

Napoli, 7 settembre 2015