

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

**RAPPORTO SVIMEZ 2010
SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

INTRODUZIONE E SINTESI

Finito di stampare il 16 luglio 2010 dall'Industria Failli Grafica s.r.l.
Via Roma, 202, 00010 Pomezia (Roma) – Tel. 06.9122520 fax 06.9108363
per conto della SVIMEZ
“Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno”
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.47.850.1 • fax 06.47.850.850 • e-mail: svimez@svimez.it

Indice

1. IL MEZZOGIORNO NELLA CRISI: INDIETRO DI 10 ANNI	p. 5
2. IL DIFFICILE PERCORSO DELL'INDUSTRIA MERIDIONALE E LA NECESSITÀ DEL RILANCIO DI UNA STRATEGIA DI POLITICA INDUSTRIALE PER IL SUD	8
2.1. <i>La crisi e il rischio della scomparsa del Sud industriale</i>	8
2.2. <i>L'urgenza di una strategia di politica industriale per il Sud</i>	11
3. L'IMPATTO SOCIALE DELLA CRISI	15
3.1. <i>I giovani, le vittime silenziose</i>	15
3.2. <i>L'inoccupazione e la povertà: i limiti del welfare italiano</i>	19
4. LE POLITICHE E I FONDI STRUTTURALI: LA NECESSITÀ DI VISIONE STRATEGICA E DI COORDINAMENTO	22
4.1. <i>La spesa pubblica al Sud: superare i luoghi comuni</i>	22
4.2. <i>Limiti e fallimenti della politica di coesione</i>	23
4.3. <i>Il FAS e il depotenziamento della "politica regionale unitaria"</i>	25
4.4. <i>Necessità di visione strategica, mutamenti istituzionali e riforma delle politiche post 2013</i>	27

5. POLITICHE GENERALI NAZIONALI, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIVARIO	p. 30
5.1. <i>La necessità di politiche generali nazionali differenziate</i>	30
5.2. <i>I “nuovi contenuti” del divario: i servizi pubblici per i cittadini e per le imprese</i>	31
6. IL MEZZOGIORNO NELLA PROSPETTIVA DELL’ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE	35
6.1. <i>La necessità di un adeguato modello di governance e di finanziamento</i>	35
6.2. <i>Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per il Mezzogiorno</i>	38
7. LA “FRONTIERA” SUD E LE NUOVE “STRADE” DELLO SVILUPPO	40
7.1. <i>La “frontiera”</i>	40
7.2. <i>Il Mediterraneo, “terra” di possibile integrazione</i>	41
7.3. <i>Le nuove vie allo sviluppo: ricerca e innovazione per valorizzare il capitale umano e puntare sulla green economy</i>	43
7.4. <i>Un grande progetto sulle infrastrutture dei trasporti: strumento per la crescita e l’integrazione</i>	46

Introduzione e sintesi

1. IL MEZZOGIORNO NELLA CRISI: INDIETRO DI 10 ANNI

I dati e le analisi presentati nel *Rapporto SVIMEZ* di quest'anno documentano il processo di deterioramento in atto nel Mezzogiorno, a livello di capitale fisso, sociale e produttivo. Un declino in corso da un decennio, e aggravatosi nella attuale fase di crisi, che ostacola il processo di adeguamento competitivo di tale area ed accresce le condizioni di fragilità delle sue strutture produttive. Il rallentamento e poi il calo degli investimenti produttivi privati è accompagnato da un parallelo indebolimento degli investimenti effettuati dall'Amministrazione pubblica e dalle imprese pubbliche, nazionali e locali, cui si aggiungono in questa fase i consistenti tagli ai Fondi per il Sud. Conseguenti e drammatici i risvolti sociali: calo demografico, migrazione dei giovani laureati, aumento della quota di anziani e di inoccupati, allargamento dei divari sul piano delle tutele del lavoro e forte contrazione nella dotazione dei servizi socio-assistenziali.

È in tale difficile quadro che si colloca l'analisi del presente *Rapporto* che pone in evidenza il processo incompiuto di trasformazione dell'economia meridionale in questi ultimi anni; troppe le debolezze strutturali che affondano le radici nel passato e troppo deboli ancora i segnali di ripresa per far sperare in una rapida fuoriuscita dalla crisi.

Nel Paese, indebolito nel suo insieme, sembra prevalere un atteggiamento di contrapposizione tra aree deboli e aree forti, che se da un lato delinea il rischio di un ulteriore allargamento del divario, dall'altro condiziona anche le possibilità di ripresa dell'intera economia italiana.

Il *Rapporto SVIMEZ 2010* vuole, invece, richiamare l'attenzione sull'urgenza di un profondo processo di ristrutturazione dell'apparato produttivo meridionale, che deve essere accompagnato da più efficaci politiche di sviluppo che pongano le condizioni per cogliere le sfide e le opportunità nel "nuovo" scenario che si aprirà all'uscita dalla crisi.

In questa ottica, un approccio "storico", tanto più quest'anno in cui si celebrano i 150 anni dell'Unità nazionale, può aiutare a recuperare l'abitudine, persa da troppo tempo, a sviluppare un'analisi di sistema nella quale il

Mezzogiorno sia parte di un disegno complessivo di interesse nazionale. Dobbiamo tornare a ragionare sul se e su come da Sud possa proporsi, in analogia a quanto avvenne negli anni della Ricostruzione post-bellica, una fondamentale azione di rigenerazione dell'economia e della società italiana.

Questo si traduce per noi nel concetto di Mezzogiorno come “frontiera” del Paese, verso il Mediterraneo e verso le opportunità offerte dai nuovi settori di sviluppo legati all'innovazione, alle competenze, all'economia verde.Cogliere tali opportunità richiede però innovazioni istituzionali *nel Sud e per il Sud*: un'attuazione del federalismo fiscale costituzionalmente orientata; un risveglio di coscienza civile; una nuova strategia di politica economica che, in coerenza con le esigenze di stabilità finanziaria, ponga le basi per un rilancio della crescita dell'intero Paese.

A tal fine il *Rapporto*, nella Parte terza, identifica alcune principali linee di questo nuovo “progetto Paese”, in grado di valorizzare le tante energie inutilizzate soprattutto nelle sue aree deboli. Un progetto che deve basarsi su più coerenti ed efficienti politiche generali nazionali (nel campo della Pubblica Amministrazione, della scuola, del credito, della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, del contrasto alla criminalità organizzata), e su di una riformata, ma ancora indispensabile, politica specifica per le aree deboli, in grado di favorire i processi di modernizzazione, presenti anche al Sud, e le nuove opportunità del contesto competitivo internazionale che torneranno a presentarsi.

Il Mezzogiorno nella crisi: effetti economici ed effetti sociali

La grave recessione che ha colpito l'economia mondiale si è abbattuta pesantemente sull'economia del Mezzogiorno, provata da un decennio di forte rallentamento e da un allargamento del divario di sviluppo col resto del Paese. Dall'inizio degli anni duemila fino all'arrivo della crisi, il Mezzogiorno ha registrato ritmi di crescita dimezzati rispetto al Centro-Nord. Con la recessione del 2008 e del 2009 il PIL meridionale è ritornato, in valore assoluto, ai livelli di dieci anni prima. Non si era mai verificato, nella storia repubblicana, una così lunga interruzione del processo di crescita e di convergenza con le aree “forti”.

In base a valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2009 il prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) si è ridotto nel Mezzogiorno del 4,5%, con una caduta molto più ampia di quella registrata nell'anno precedente (-1,5%), ma inferiore – solo per effetto di una diversa composizione dei settori dell'economia – di poco più di mezzo punto a quella

nel resto del Paese (-5,2%). La crisi del biennio 2008-2009 è l'unica, tra quelle vissute negli ultimi decenni, in cui il PIL si sia contratto per due anni consecutivi: il prodotto a prezzi concatenati tra il 2007 e il 2009 si è ridotto complessivamente del 5,7% nel Mezzogiorno e del 4,9% nel resto del Paese.

Ciò sfata l'ipotesi di un Mezzogiorno che subisce meno gli effetti del ciclo, specie quello internazionale, in quanto meno aperto agli scambi con l'estero, e in cui i settori anticiclici, come quelli dei servizi, hanno un ruolo congiunturale determinante. Al contrario, la maggiore debolezza dell'economia meridionale la rende particolarmente vulnerabile non solo agli *shock* diretti provenienti dalla domanda estera, ma anche ai suoi effetti indiretti, tramite la domanda proveniente dal Centro-Nord.

La recessione attuale, aggiunta alla bassa crescita, comporta che il prodotto del Mezzogiorno risulti nel 2009 ancora inferiore del -0,3% al livello raggiunto dall'inizio del decennio. Nel resto del Paese, la migliore dinamica di sviluppo realizzata nello stesso periodo ha portato ad una crescita cumulata nel decennio del 2,1%, un valore esiguo ma comunque positivo.

Le differenze tra gli andamenti settoriali tra Mezzogiorno e Centro-Nord sono nel 2009 complessivamente modeste. In tutti i comparti in cui sono disaggregati i conti regionali la flessione produttiva del Sud è stata però maggiore di quella del Centro-Nord. Soltanto la diversa composizione settoriale – con un peso maggiore dei servizi meno colpiti dalla crisi – ha determinato al Sud un risultato meno negativo nell'anno.

Tra le componenti della domanda, la caduta nell'acquisto di beni capitali è la prima causa anche nel 2009 della recessione del PIL: gli investimenti fissi lordi del Mezzogiorno sono diminuiti del 9,6%, dopo la flessione già registrata l'anno precedente (-3,7%). Nel Centro-Nord la flessione è stata più ampia (-13,0%), come nel 2008 (-4,1%).

Assai più grave è stata invece al Sud la contrazione dei consumi. In particolare, la spesa finale delle famiglie nel 2009 si è ridotta nel Mezzogiorno del 2,6%, un punto in più che nel resto del Paese. Ma la forza dell'impatto della crisi sulla capacità di spesa delle famiglie emerge con ancora più evidenza dalla dinamica assai negativa nel comparto dei beni essenziali: la spesa alimentare si è ridotta nel 2009 del 4%, valore che fa seguito al -3,5% del 2008. Una chiara indicazione delle difficoltà delle famiglie meridionali a sostenere il livello di spesa, che vanno al di là della congiuntura ma che sembrano ulteriormente aggravarsi nella fase più recente, in conseguenza delle consistenti perdite di posti di lavoro, che al Sud, più che nel resto del Paese, spesso riguardano l'unico percettore di reddito dell'intero nucleo familiare.

La contrazione dell'occupazione è stata nel 2009 nelle regioni meridionali di intensità tripla (-3%) rispetto al -1,1% del Centro-Nord. In termini assoluti ciò vuol dire 194 mila occupati in meno nel Mezzogiorno, che si aggiungono ai 35 mila posti persi nel precedente anno. Una riduzione dello *stock* di occupazione impiegata che ha determinato tra il 2007 e il 2009 un calo di circa due punti del tasso di occupazione: dal 46,5% al 44,7%, valore distante di quasi venti punti dal resto del Paese (64,5%). Solo un ulteriore e deciso incremento dello "scoraggiamento" a cercare lavoro ha limitato gli effetti di tali andamenti sul tasso di disoccupazione. Nel solo 2009, gli "inattivi" in età lavorativa, cioè coloro che non svolgono un lavoro né lo cercano, sono aumentati al Sud di oltre il 3%. Deve far riflettere il fatto che nel 2009 il tasso di attività sia sceso al Sud al 51,1%: ciò vuol dire che una persona su due in età lavorativa è completamente estranea al mercato del lavoro regolare (non solo non ha una occupazione ma non segue i formali canali di ricerca di lavoro previsti dall'indagine ISTAT). Si tratta di un esercito di oltre sei milioni e mezzo di donne e uomini che partecipa ad un mondo "grigio", tra l'attività irregolare nell'economia sommersa e la ricerca estemporanea di lavori saltuari, attraverso canali informali se non di carattere clientelare.

2. IL DIFFICILE PERCORSO DELL'INDUSTRIA MERIDIONALE E LA NECESSITÀ DEL RILANCIO DI UNA STRATEGIA DI POLITICA INDUSTRIALE PER IL SUD

2.1. *La crisi e il rischio della scomparsa del Sud industriale*

La perdita di occupazione registrata per effetto della crisi economica risulta di estrema gravità nel comparto industriale italiano. In particolare, la riduzione della manodopera industriale nel Mezzogiorno sta assumendo dimensioni mai sperimentate: nel corso del 2009 si sono persi 61 mila posti di lavoro dell'industria manifatturiera (-7% a fronte del -3,7% nel Centro-Nord). Nel complesso del biennio di crisi 2008-2009, la perdita occupazionale supera le 100 mila unità (-12%), andando così a ridurre ulteriormente il tasso di industrializzazione di un'area che presentava già livelli assai inferiori al resto del Paese. Va ricordato, a riguardo, che ancora nel 2007 vi erano al Sud, secondo i dati dell'Archivio ASIA, appena 35 addetti manifatturieri ogni 1.000 abitanti a fronte dei 105 del Centro-Nord. La crisi si è riflessa con particolare gravità sulle regioni meridionali maggiormente industrializzate: -14% nel

biennio in Campania, -13% in Puglia e Basilicata (in quest'ultima regione tra il 2004 e il 2009 si è perso circa un occupato industriale su cinque).

I dati sul valore aggiunto industriale confermano la lettura di una crisi che viene da lontano e che mostra elementi di debolezza strutturali che rischiano di andare oltre il ciclo congiunturale.

Nel biennio 2008-2009, l'*output* industriale è complessivamente diminuito di poco meno di venti punti percentuali nel Sud (-19,7%) e di quasi diciotto nel Centro-Nord (-17,9%). Relativamente a ciò, vi sono due considerazioni che preme evidenziare. La prima è che dal 2004, anno a partire dal quale la dinamica nazionale era tendenzialmente tornata ad essere positiva, e fino al 2007, la variazione cumulata del prodotto dell'industria è risultata pari al 5,9% nel Mezzogiorno ed al 4,6% nel resto del Paese. Ciò implica che, in assenza di una consistente accelerazione del ritmo di crescita del prodotto industriale nella fase post-crisi, il recupero dei livelli di produzione del 2007 richiederà un arco temporale prossimo, in entrambi i casi, al decennio.

In secondo luogo, diversamente da quanto di solito avveniva in fasi recessive indotte dall'estero, la crisi avviatasi dalla seconda metà del 2008 pare aver colpito con intensità maggiore l'industria del Sud. Generalmente, infatti, dato il maggior grado di apertura dell'industria del Nord, quest'ultima era coinvolta in misura più ampia da una contrazione del commercio mondiale. Il venir meno, nella fase ciclica recente, di questo elemento può indicare la presenza, nel Sud, di uno *shock* (fortemente) asimmetrico. Nelle aree valutarie uniche, qual è l'*Euro-zone*, in presenza di una ridotta flessibilità di prezzi e salari unitamente ad una scarsa mobilità dei fattori, gli aggiustamenti in seguito ad uno *shock* esogeno, perso il cambio, spettano alla politica fiscale. Misure di sostegno della domanda non appaiono tuttavia praticabili in considerazione dell'elevato *stock* di debito pubblico già accumulato. In assenza, inoltre, di politiche strutturali volte a ridurre in maniera consistente i divari regionali, l'eventualità che gli *shock* possano generare recessioni, nelle aree deboli, di entità relativamente maggiore, è molto alta – venendo meno, in queste, la tradizionale valvola del mercato interno. Il confronto internazionale sembra avvalorare tale ipotesi. La caduta di *output* industriale registrata nelle regioni meridionali nel 2009 è, con l'eccezione di Germania e Finlandia, quella di entità più ampia, sia rispetto ai paesi di più antica industrializzazione (Francia, Regno Unito) che, soprattutto, nei confronti dei nuovi *competitors* presenti nella stessa Europa a 27, quali ad esempio la Polonia.

La particolare intensità con cui la recessione industriale ha colpito il Mezzogiorno nel 2009 fa seguito, infatti, ad un già forte ampliamento del *gap* di crescita con il resto del Paese (e, soprattutto, con gli altri paesi europei) nella

fase antecedente la crisi, caratterizzata dall'acuirsi delle differenze in termini di produttività a causa della sostanziale inadeguatezza che i processi di riorganizzazione della struttura produttiva – comparativamente lenti nell'intero Paese – hanno mostrato al Sud. Nel complesso del periodo 2004-2008 la variazione cumulata del prodotto industriale è risultata nel Mezzogiorno negativa (-2,4%), a fronte di un aumento del 2,8% nel Centro-Nord e in presenza di incrementi medi complessivi del 9,7% per l'Area dell'Euro e del 9,8% per l'Ue a 27 paesi.

Queste considerazioni paiono rafforzarsi da un'analisi econometrica condotta dalla SVIMEZ su un campione di imprese presenti nelle indagini curate da UNICREDIT. I miglioramenti competitivi sono risultati fortemente circoscritti a una quota limitata di imprese, mentre a livello di sistema sono emerse rilevanti difficoltà ad adeguarsi al nuovo contesto. La diffusione e la rilevanza, in termini di impatto sulla *performance* del valore aggiunto, di quei fattori "competitività" che nelle regioni del Centro-Nord hanno assunto il ruolo di *driver* della crescita – innovazione (*non* incrementale) e internazionalizzazione (specie nelle forme più evolute che vanno oltre il semplice *export*) – è comparativamente assai debole. Il doppio *shock* (euro/globalizzazione) di inizio decennio si è abbattuto su una struttura industriale che nel Mezzogiorno permane fortemente polarizzata tra poche, e sempre meno, grandi imprese, quasi sempre di proprietà esterna all'area, e molte piccole imprese locali orientate al mercato interno, con scarsi collegamenti con le unità produttive maggiori localizzate nello stesso Sud. Piccole imprese nelle quali l'innovazione è un'attività residuale, e/o che entrano/escono dal mercato estero a seconda della convenienza relativa.

La lettura del *pattern* seguito dal sistema del Mezzogiorno appare preoccupante se si confrontano le esportazioni meridionali con le altre regioni europee in ritardo di sviluppo. Considerando il quinquennio 2003-2007, sia in Germania che in Spagna le regioni relativamente più arretrate riuscivano a far crescere le proprie esportazioni a tassi - rispettivamente del 14,5 e del 9,4% - molto più elevati delle corrispondenti medie nazionali (8,2 e 6,8%), in Italia invece la convergenza era molto lenta: i tassi medi annui erano del 6,9% nelle regioni in ritardo e del 6,3% nella media nazionale.

La crisi economica mondiale ha imposto nel 2008 un brusco rallentamento e nel 2009 una secca flessione delle esportazioni in tutte le regioni considerate. Tuttavia, comparativamente, il colpo più duro è stato subito proprio dalle quattro regioni meridionali dell'Obiettivo Convergenza considerate, che hanno fatto registrare risultati vistosamente peggiori anche rispetto alla propria media nazionale. Nel complesso emerge dunque un quadro

in cui l'Italia perde terreno rispetto agli altri paesi dell'Area dell'Euro e – al suo interno – le regioni più in ritardo subiscono un ulteriore peggioramento della loro posizione relativa. Un processo di polarizzazione degli squilibri che contrasta nettamente con la convergenza riscontrabile in Spagna e soprattutto in Germania, finanche nel pieno della crisi.

Le cronache di questi mesi e settimane sugli stabilimenti FIAT di Termini Imerese e Pomigliano d'Arco, alquanto complesse e diverse tra loro, sono emblematiche. Evidenziano il rischio di spiazzamento che la nuova divisione internazionale del lavoro può determinare in aree che non possono essere concorrenziali sul costo del lavoro e che, attraverso la chiusura dei grandi impianti, potrebbero andare incontro a forme di desertificazione del tessuto di piccole industrie ad essi legate. E mostrano che, al di là di singole scelte aziendali, a pesare sono i decenni di mancate strategie di politica industriale.

2.2. *L'urgenza di una strategia di politica industriale per il Sud*

La mancanza di indirizzi chiari di politica industriale impedisce di affrontare i problemi posti dalla globalizzazione e dall'irruzione delle economie emergenti sui mercati dei prodotti manifatturieri, e penalizza in maggiore misura le regioni in ritardo. Proprio per queste aree, ci sarebbe stato bisogno di definire e perseguire specifiche politiche ancorate ad un disegno strategico di politica industriale, che ormai manca dalla metà degli anni '70, volto a sostenere la modernizzazione e la crescita della struttura produttiva e a rendere possibile il pieno inserimento del Mezzogiorno, da protagonista attivo, in un progetto complessivo di sviluppo del sistema produttivo italiano. Dopo di allora si è assistito in Italia a un progressivo indebolimento della politica industriale *tout court*, verso la quale è cresciuta, ormai da molti anni, un'avversione spesso di marca ideologica.

Le politiche di riequilibrio territoriale, in particolare, sono state travolte dalla convinzione di un basso rendimento economico e sociale delle risorse pubbliche impiegate nel Sud. A partire dalla seconda metà degli anni duemila, è maturato infatti un progressivo ridimensionamento della politica industriale per il Sud, ed in particolare della politica di incentivazione regionale, che ne ha storicamente costituito l'ossatura portante, fino ad arrivare nel 2009 ad un sostanziale azzeramento.

La riduzione del volume complessivo degli aiuti di Stato per l'industria e i servizi, rispetto al PIL, ha riguardato invero nel triennio 2006-2008 tutte le maggiori economie europee. A ben vedere, però, una dinamica sostanzialmente

omogenea sta portando a risultati sensibilmente differenziati. Il dato dell'Italia, in particolare, è divenuto notevolmente inferiore alla media (0,35% del PIL, contro lo 0,54% dell'Ue a 27), ed è comunque al di sotto degli altri principali paesi europei (escluso solamente il Regno Unito): 0,63% del PIL in Germania e 0,5% in Francia e Spagna. In un momento, poi, in cui gli aiuti specificamente destinati all'obiettivo dello sviluppo regionale sperimentano in termini relativi una ripresa in diversi paesi europei, sorprende che la loro quota sul totale degli aiuti si sia attestata in Italia, nel 2008, su un livello di circa il 18%, meno della metà del valore di Francia (40,8%) e Spagna (39,9%), non caratterizzati peraltro da uno squilibrio territoriale così ampio e persistente come quello presente nel nostro Paese.

Al drastico impoverimento, a partire dal 2007, degli interventi di incentivazione della politica regionale per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno, è seguito, nel corso del 2009, il loro sostanziale azzeramento. Dopo la scomparsa di importanti strumenti, tra i quali, in primo luogo, la legge 488/1992, ma anche altri ad essa collegati, finalizzati in particolare al sostegno delle R&S e all'innovazione, nel 2009, sono infatti rimasti non operativi tutti gli interventi di incentivazione, anche quelli per i quali era prevista nell'anno l'attivazione, come le Zone franche urbane, i nuovi contratti di programma e i contratti di sviluppo, ancora in attesa di una regolamentazione. In assenza di rifinanziamenti, le risorse disponibili per i crediti di imposta per l'occupazione si sono esaurite già nell'ottobre 2008, mentre le agevolazioni concesse per i crediti di imposta a favore degli investimenti hanno assorbito l'intero stanziamento complessivo del 2007-2013.

Sul versante della programmazione negoziata, nel 2009, il blocco dell'attività di deliberazione ha riguardato anche i contratti di localizzazione (riservati al Sud), cui a partire dal 2003 era stato principalmente affidato il compito di favorire l'attrazione degli investimenti esteri. Anche i contratti di sviluppo, destinati a sostituire, con procedure più snelle, i contratti di programma e i contratti di localizzazione, sono rimasti non operativi, in mancanza del decreto di attuazione del Ministero dello Sviluppo Economico. Lo stesso processo di definizione delle Zone franche urbane è stato caratterizzato da una lunga fase di gestazione, che non ne ha consentito l'avvio neanche nel 2009.

La recente manovra del decreto legge 78/2010 ha poi di fatto abolito le Zone franche urbane in favore delle "Zone a burocrazia zero". Appare improbabile, tuttavia, che tale misura possa contribuire da sola a superare uno dei principali elementi di criticità della capacità attrattiva, concorrendo, cioè, a

migliorare quei fattori di inefficienza del sistema istituzionale decisamente più accentuati nelle regioni meridionali che nel resto del Paese.

Dal punto di vista normativo, la “legge sviluppo” (L. 99/2009) ha delegato il Governo a riformare tutto il sistema degli incentivi, compresi quelli destinati alle aree sottoutilizzate, ma i tempi previsti per la presentazione del progetto di riforma sono lunghi. Nel frattempo è opportuno ribadire con forza le ragioni di una politica industriale specifica per il Mezzogiorno.

Solo col ripristino di un consistente *apporto differenziale* di politica industriale regionale – coniugato con un più adeguato accesso del Sud agli interventi della politica industriale nazionale – è possibile, infatti, porre le condizioni per un disegno strategico di sviluppo strutturale.

Gli “obiettivi guida” di questa possibile strategia di politica industriale possono sommariamente individuarsi: nella riqualificazione del modello di specializzazione produttiva, attraverso il sostegno alla ricerca e all’innovazione tecnologica e organizzativa e allo sviluppo delle attività a più alta produttività relativa; nell’innalzamento delle dimensioni medie dell’impresa, attraverso il sostegno alla formazione di “reti” di imprese e ad un maggiore accesso al credito; nell’innalzamento del grado di apertura del sistema verso l’estero; nella promozione e nell’arricchimento di “filieri produttive”; nel pieno inserimento delle agglomerazioni di imprese in settori strategici per l’industria nazionale (anche attraverso i “Progetti di innovazione Industriale” di “*Industria 2015*”); nel rilancio delle politiche di attrazione.

Non si tratta di un “inventario indistinto” delle ambizioni, ma di una strategia consapevolmente fondata sulla convinzione che il circolo vizioso del sottosviluppo vada aggredito in più punti. Più ingenui debbono al contrario essere considerate quelle impostazioni che, di volta in volta, individuano un solo asse strategico di intervento, per poi scoprire che le forti complementarità tra tutti i fattori vanificano ogni impegno unilaterale.

Quanto agli strumenti di questa strategia di politica industriale per il Sud, un ruolo centrale dovrà continuare ad essere affidato anche agli interventi di incentivazione. Interventi per i quali – al di là della forma tecnica di erogazione – sarebbe però il momento di aprirsi ad un approccio più “selettivo” rispetto a quello seguito con la legge 488 e ancor più con i crediti di imposta; un approccio, cioè, mirato al perseguimento di obiettivi specifici, che consenta di evitare la dispersione delle risorse tra un novero troppo ampio di finalità e su una platea troppo vasta di imprese.

In questa prospettiva, deve rilevarsi che i crediti di imposta – che una posizione oggi largamente prevalente tende a considerare non solo come la tipologia di incentivo più efficace ma pressoché come l’unica praticabile, in

ragione della quasi totale automaticità dei criteri di concessione e di erogazione, che può consentire di evitare gli elementi di possibile distorsione derivanti dall'interferenza, a volte anche "impropria", della macchina amministrativa – sono, invece, a nostro avviso, da considerare una componente importante di un "sistema" di incentivazione, ma non esclusiva, né sostitutiva di una componente di tipo valutativo in grado di indirizzare risorse verso obiettivi di miglioramento strutturale. Nell'attuale fase di crisi economica, i crediti di imposta possono sicuramente assumere un'importanza anche maggiore rispetto al passato, agendo in funzione anticiclica e contribuendo a mitigare i vincoli finanziari che ostacolano la crescita delle imprese, soprattutto di quelle con bassi livelli di produttività. Ma – come posto in luce, con riferimento al periodo 1998-2005, anche da un recente studio dell'ISAE¹ – non sembrano in grado di favorire i processi di innalzamento della competitività del sistema e, in particolare delle imprese più prossime alla frontiera tecnologica

Un importante elemento della nuova strategia di politica industriale potrebbe essere costituito da una "vera" fiscalità di vantaggio, intesa come fiscalità *differenziata* a favore delle regioni meridionali nel loro complesso, e non di semplice accentuazione a favore del Sud di misure per il sistema produttivo nazionale. Essa dovrebbe costituire, infatti, una forma strutturale di diversificazione delle convenienze, tale da mettere effettivamente in moto una capacità di attrarre risorse esterne, nazionali ed internazionali, quale quella di cui si sono avvantaggiati altri paesi dell'Area dell'Euro, contribuendo a dare concretezza alla già evocata possibilità per il Mezzogiorno di proporsi quale "frontiera" in una rinnovata strategia di sviluppo del Paese.

L'ultima manovra governativa (decreto legge 78/2010) prevede una forma di fiscalità di vantaggio per le Regioni del Mezzogiorno, che con propria legge possono, in relazione all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) modificare le aliquote, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive. In realtà, è difficile pensare che le Regioni del Mezzogiorno, tanto più dopo i tagli previsti dalla manovra stessa (e, per alcune di esse, con l'obbligo di far ricorso alla leva fiscale per coprire i disavanzi sanitari) abbiano risorse per avviare una concorrenza fiscale nei confronti delle altre aree per attirare nuove iniziative.

¹ Cfr. ISAE, *Rapporto ISAE. Politiche pubbliche e redistribuzione*, Roma, ottobre 2009; per una valutazione sull'efficacia dei crediti di imposta, si vedano anche: Ministero dello Sviluppo Economico, *La valutazione del credito d'imposta: i risultati di un'indagine presso gli imprenditori*, Roma, 2005, R. Bruschi, *Il credito di imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate: appunti su questioni aperte e prospettive finanziarie*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 4, 2009.

Non sembra inoltre che, nella situazione di arretratezza, carenza di infrastrutture, degrado istituzionale, esposizione alla malavita organizzata in cui molte zone delle regioni interessate si trovano, sia sufficiente abolire l'IRAP per compensare i maggiori costi che un investitore sostiene aprendo un'attività. Rimane, quindi, questo il *punctum dolens* della politica di riequilibrio. Perché è del tutto evidente che una "vera" fiscalità di vantaggio (che non può che essere alimentata da risorse nazionali), fungerebbe da volano anche per le altre misure di correzione del ritardo.

3. L'IMPATTO SOCIALE DELLA CRISI

I dati più recenti, che tengono conto degli effetti pesanti sul già disastroso mercato del lavoro meridionale, danno conto da un lato di una progressiva e crescente penalizzazione dei giovani ad elevata scolarizzazione e dall'altro anche di una interruzione del processo di crescita della scolarizzazione, soprattutto universitaria. Emerge, dunque, in tutto il Paese, ma con una particolare accentuazione nel Mezzogiorno, l'esistenza di una vera e propria questione giovanile che si manifesta, a diversi stadi e livelli di intensità, in una riduzione delle iscrizioni all'Università, in una crescita del precariato (prima della crisi) e dell'inoccupazione giovanile (con la crisi dell'ultimo biennio).

3.1. *I giovani, le vittime silenziose*

La crisi occupazionale ha colpito prevalentemente soggetti giovani, con lavori temporanei e sostanzialmente privi di tutele o in fase di entrata sul mercato del lavoro. Tali criticità, rilevabili per l'intero Paese, mostrano un particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove la concentrazione dei costi della crisi sulle categorie più deboli determina effetti sociali di particolare gravità.

Più della metà delle persone che hanno perso il lavoro nel 2009 (194 mila unità di cui 145 mila uomini e 49 mila donne) era impiegata al Sud, dove invece si concentra circa un quarto dell'occupazione italiana. Tutto il calo dell'occupazione italiana è inoltre concentrato nelle fasce di età giovanile, mentre appare ancora in modesta crescita nella classe di età 35anni e oltre. Il crollo dell'occupazione più giovane è particolarmente forte al Sud dove gli

occupati dai 15 ai 34 anni sono diminuiti di ben 175 mila unità (-9%, a fronte del -6% al Centro-Nord).

La crisi al Sud non ha fatto altro che aggravare una tendenza già in atto negli ultimi anni, caratterizzata da un numero sempre minore di ragazzi che riesce ad accedere al mercato del lavoro regolare: tra il 2004 e il 2009 gli occupati con meno di 35 anni si sono ridotti del 15%, a fronte di un incremento delle fasce di età più avanzate.

Il confronto con i dati degli altri paesi e regioni europee conferma la peculiare situazione dei giovani italiani, in particolare dei residenti nelle regioni meridionali. Con riferimento alla classe d'età da 15 a 24 anni, emerge al 2008 un divario tra Italia ed Ue a 27 nel tasso di occupazione di 13 punti percentuali (24,4 contro 37,5%). Il divario sale a oltre 20 punti se si considera il Mezzogiorno (17,0%). Scendendo a livello di regioni, Campania, Basilicata, Sicilia e Calabria si collocano tra le ultime 10 nel *ranking* dei tassi di occupazione giovanile con valori inferiori al 16%. Su livelli inferiori a Sicilia e Calabria vi sono soltanto tre isole francesi dei domini d'oltremare.

Il dato più evidente, emerso nel corso dell'ultimo anno, rivela che i costi più elevati della crisi si scaricano soprattutto sulle generazioni che ancora devono trovare un lavoro. Una dinamica che ritarda ulteriormente il processo di crescita individuale dei giovani italiani e meridionali in particolare, procrastinandone ulteriormente oltre all'accesso al lavoro anche le decisioni individuali e sociali.

La crisi, dunque, determina una rarefazione delle nuove opportunità di lavoro, mentre fattori inerziali ed ammortizzatori sociali limitano i danni per le occupazioni preesistenti: il dato nazionale vede un calo dello 0,3% di coloro che risultavano già occupati lo scorso anno e un calo del 17% del numero di coloro che risultano neo-occupati (cioè che risultavano senza una occupazione nel 2008): -16% al Sud e -18% al Centro-Nord. In numero assoluto, i "neoccupati" sono scesi in Italia da 1,8 milioni a circa 1,5 milioni. Tra le nuove occupazioni, particolarmente accentuati risultano i cali dei contratti a tempo indeterminato nelle fasce di età giovanile (-25% e -27% rispettivamente per il Mezzogiorno ed il Centro-Nord nella classe 15-34 anni). Complessivamente si è passati al Sud da un flusso di neo-occupati di 15-34 anni nel 2008, già anno di crisi, di 450 mila unità ad un flusso nel 2009 di poco superiore alle 350 mila unità; altrettanto forte è stata la riduzione di coloro che hanno trovato lavoro nel 2009 rilevabile nel Centro-Nord (dei -194 mila complessivi, circa 150 mila nelle classi di età inferiori ai 35 anni), a dimostrazione che anche nelle regioni più sviluppate il sistema economico e sociale è riuscito in parte ad arginare gli

effetti della crisi sui già occupati, scaricando però tali effetti sulle possibilità di accesso dei giovani al mercato del lavoro.

Questi andamenti hanno effetti economici e sociali particolarmente negativi in quanto aumentano la dipendenza dei giovani dalle famiglie, riducono la crescita demografica e la mobilità sociale, aumentano i fenomeni di marginalizzazione e di povertà.

Indicazioni in chiaroscuro provengono anche dal mondo dell'istruzione. Nel corso dell'ultimo quindicennio è avvenuta una vera e propria rivoluzione nel Mezzogiorno. Una rivoluzione che ha avuto al centro il mondo della scuola. Almeno con riferimento all'istruzione primaria e secondaria, il divario tra Nord e Sud è stato colmato. Ed oggi, contrariamente a quanto avveniva ad inizio anni '90, la percentuale di ragazzi del Sud che ha conseguito il diploma è addirittura superiore a quella del Nord. Nel 2009, 77 diciannovenenni meridionali su 100 erano diplomati, contro i 72 del Nord. Contemporaneamente nella scuola secondaria superiore il problema degli abbandoni mantiene ancora una certa importanza. In particolare, non sembra che al Sud si siano raggiunti risultati tangibili nelle periferie delle grandi aree urbane, a conferma della profonda correlazione tra tale fenomeno e la presenza di situazioni di degrado economico e sociale. Il Mezzogiorno presenta tuttora tassi di abbandono assai più elevati: nei primi due anni di scuola secondaria superiore abbandonano quasi 2 studenti (17%) su 10, il doppio del valore rilevabile al Centro-Nord (11,5%).

Segnali contrastanti provengono anche dall'istruzione terziaria. La partecipazione all'istruzione universitaria è aumentata: il tasso di iscrizione, è salito da circa il 33% del 2001 a quasi il 40% nel 2008, con il Mezzogiorno su livelli più elevati del Centro-Nord (43,3% contro 36,5%). Dal 2003, tuttavia, il *trend* crescente pare essersi fermato.

Il tasso di passaggio all'Università – cioè il rapporto tra immatricolati e maturi nell'anno precedente, che dal 2000 al 2004 era aumentato di 10 punti percentuali sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno, raggiungendo rispettivamente il 73,4% e il 72,2% – è tornato nel 2008-2009 ai livelli di inizio anni duemila (62,4% nel Sud e 63,4% nel Centro-Nord).

Incremento degli abbandoni e declino dei tassi di passaggio all'Università sembrano sottendere un mutamento del rapporto tra l'istruzione, ed in particolare quella universitaria, e il sistema economico. Mentre fino a un recente passato la convinzione della spendibilità di un titolo di studio terziario sul mercato del lavoro, e la legittima aspettativa di retribuzioni di gran lunga migliori per i laureati, avevano favorito l'espansione dei livelli di partecipazione, nella fase di difficoltà degli ultimi anni sembrano emergere segnali di un certo scoraggiamento fra le coorti più giovani a investire

nell'istruzione avanzata. La consapevolezza di un'effettiva disuguaglianza delle opportunità, come testimoniato dalla elevata correlazione tra il titolo di studio dei genitori e quello dei figli, con forti ricadute anche sulla possibilità di trovare una occupazione, contribuisce a “ingessare” il sistema economico e sociale meridionale.

La progressiva emarginazione dei giovani dai processi formativi e produttivi emerge dalla crescente diffusione dei giovani (15-29 anni) Neet (*Not in education, employment or training*) che nel 2009 hanno superato i 2 milioni, con un aumento di 126 mila unità pari al 6,6% rispetto all'anno precedente. Il fenomeno Neet è particolarmente diffuso nel Mezzogiorno. In quest'area, con poco più del 40% della popolazione di riferimento, si concentra circa il 60% dei Neet: nel 2009 sono 1,2 milioni, 368 mila in più dello scorso anno. Essi rappresentano il 30% della popolazione tra i 15 ed i 29 anni a fronte del 15% del Centro-Nord. Con una componente femminile più accentuata: una ragazza di 15-29 anni su tre che risiede nel Mezzogiorno non ha svolto nel 2009 né attività di studio, né di formazione, né di lavoro.

Anche i giovani che hanno intrapreso la via delle “nuove” emigrazioni non sono indenni dagli effetti della crisi. Ciò che non è riuscito a fare lo sviluppo – far tornare i giovani meridionali offrendo loro opportunità di lavoro – rischia di farlo a suo modo la crisi: è cominciato nel 2009 un piccolo e lento flusso di rientro di emigrati e pendolari di lungo raggio espulsi dal mercato del lavoro del Centro-Nord. Una forma di rientro, dunque, molto lontana da quella auspicata, connessa al vantaggio di usufruire di un sostegno delle famiglie di origine, nel momento in cui viene meno il reddito da lavoro rendendo insostenibile il costo della vita nelle città centro-settentrionali. È un rientro, tuttavia, che si esaurisce nell'attesa di una “ripartenza”, di nuove occasioni di impiego che, verosimilmente, saranno ancora soprattutto al Nord.

La flessione, in effetti, ha riguardato soprattutto i pendolari di lungo raggio (cioè coloro che pur risiedendo nel Sud svolgono un'attività lavorativa nel Centro-Nord), perché connessa alla precarietà del lavoro che li caratterizza e che, come si è visto, è significativamente più esposta alla congiuntura. Nel 2009 i trasferimenti di residenza dal Sud al Nord sono stati 114 mila (8 mila in meno rispetto al 2008), mentre lo *stock* di “emigranti precari” (pendolari di lungo raggio) è sceso a 147 mila unità (-15% rispetto al 2008, quando era di 173 mila unità).

Il fenomeno, dunque, persiste in tutta la sua dimensione e rilevanza. Non solo, ma l'effetto più significativo della crisi è stato una ridefinizione della struttura interna alla “nuova” emigrazione, con l'aumento relativo della componente più qualificata: tra i pendolari, l'incidenza dei laureati è aumentata

di due punti rispetto al 2008 (raggiungendo, in valore assoluto, le oltre 40 mila unità); ad essi, si aggiungono circa altri 18 mila laureati meridionali che ogni anno spostano la residenza al Centro-Nord (il 93%) o all'estero (7%).

È particolarmente preoccupante, non solo la sempre più consolidata perdita di capitale umano prezioso per il Sud, ma, sul piano individuale, il fatto che a fronte di una crescita della “qualità” dell'emigrazione nel 2009 si sia ridotta significativamente la “qualità” delle occupazioni svolte: gli occupati con alta qualificazione sono infatti calati, nel solo 2009, di circa l'8% (sia pur meno delle altre componenti).

3.2. *L'inoccupazione e la povertà: i limiti del welfare italiano*

Questa fase di crisi ha fatto emergere con ancora maggiore evidenza l'asimmetria tra soggetti colpiti e sistema di tutele. I più esposti sono risultati coloro che devono ancora entrare sul mercato del lavoro e i lavoratori con contratto precario e a termine (che sono i primi a subire i ridimensionamenti degli organici); categorie per le quali non esiste un sistema universale di tutela dei redditi e che dunque risultano molto più esposte al rischio povertà. Tale polarizzazione del mercato del lavoro assume nel nostro Paese anche una connotazione territoriale per effetto della concentrazione nelle regioni meridionali di inoccupazione, irregolarità e precarietà.

In primo luogo, il sistema di ammortizzatori sociali, incentrato sulla Cassa integrazione guadagni, appare una coperta ancora troppo corta nel Mezzogiorno. Ciò risulta evidente confrontando i dati sulla CIG con quelli sull'occupazione.

A fronte dunque di 186 mila posti di lavoro persi, al Nord vi sono stati nell'anno circa 438 mila unità di lavoro virtuali in Cassa integrazione; mentre al Sud la CIG ha riguardato appena 96 mila unità virtuali a fronte di una perdita di occupazione allarmante, di circa 200 mila occupati. In altre parole, mentre al Nord per ogni persona che ha perso il lavoro ve ne sono altre due protette dal sistema di ammortizzatori sociali, nel Sud invece il rapporto è inverso: solo un lavoratore su tre gode delle tutele offerte dall'attuale sistema improntato sulla Cassa integrazione.

Una crisi sul fronte del lavoro che, insomma, nel Mezzogiorno, solo in minima parte si riflette sui dati relativi alla crescita della CIG. Ciò vuol dire che molti lavoratori precari e a termine si sono trovati improvvisamente senza lavoro e senza reddito, privi della copertura del sistema di ammortizzatori sociali. Si pone con ancora maggiore forza l'esigenza di una riforma in grado di potenziare l'offerta di aiuti economici e di servizi diretti ai lavoratori espulsi

dal ciclo produttivo, tramite ammortizzatori sociali rivolti ai singoli individui indipendentemente dal settore, dalla dimensione e dalla tipologia delle imprese. Si tratterebbe di interventi che (proprio perché diretti alla persona e non alle imprese) permetterebbero di intervenire sull'intero mercato del lavoro, in maniera assai più equa di quanto non faccia l'attuale sistema, anche dal punto di vista territoriale.

L'Italia si distingue per i ritardi e le incoerenze nel percorso di riforma del *Welfare*, che ha coinvolto molti paesi dell'Europa occidentale dagli anni '90 in poi. In particolare, per quanto riguarda i ritardi in materia di lotta alla povertà estrema, l'Italia è tuttora uno dei pochi paesi europei a non avere misure universali di integrazione dei redditi per garantire uno standard di vita essenziale. I principali ammortizzatori sociali riescono a raggiungere una copertura parziale dei fabbisogni e sono essenzialmente orientati ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.

Il *bonus per le famiglie*, che costituisce l'unico esempio di strumento calibrato sulle necessità familiari tramite una scala di equivalenza e di impianto universale, è di importo troppo limitato per incidere significativamente sulle condizioni di vita. Se aumentato nell'importo e armonizzato all'imposta personale sui redditi (ovviamente come imposta negativa, a beneficio del contribuente), potrebbe costituire una prima applicazione, limitata ai redditi più bassi, di tassazione familiare dei redditi da più parti sollecitata.

L'insufficienza del modello di *Welfare* italiano, il suo riassetto parziale ed incompleto e l'elevato grado di evasione e di elusione fiscale concorrono a determinare, soprattutto nelle fasi di crisi, profondi squilibri nella distribuzione della ricchezza e nelle condizioni di vita fra le diverse aree del Paese e fra le generazioni.

Nel Mezzogiorno, la diversità delle strutture familiari e i minori tassi di occupazione rendono più preoccupante, rispetto al Centro-Nord, il problema della disuguaglianza "interna", cioè fra famiglie meridionali.

Le analisi del *Rapporto*, sui dati di un'indagine sui redditi del 2007 e le condizioni di vita del 2008, rivelano il persistere di importanti differenze fra le due macroaree del Paese. Dalla distribuzione delle famiglie per classi di reddito monetario emerge che le famiglie con entrate mensili superiori ai 3 mila euro sono circa il 42% nel Centro-Nord e meno di un quarto (24,5%) nel Mezzogiorno. Per contro, il 27,7% delle famiglie meridionali appartiene alla fascia di redditi medio-bassi, fra i 500 e i 1.500 euro al mese a fronte del 16,1% del Centro-Nord. Il 14% delle famiglie del Mezzogiorno vive con meno di 1.000 euro al mese mentre nel Centro-Nord questa condizione riguarda soltanto

il 5,5%. Il confronto è particolarmente sfavorevole per le famiglie che comprendono bambini, giovani e altre persone non ancora anziane.

La diversa vulnerabilità economica delle famiglie meridionali è strettamente connessa al basso tasso di occupazione. La percentuale di famiglie il cui *breadwinner* (cioè, il principale percettore di reddito) deve mantenere due o più persone è più che doppia (30,5% rispetto al 14,6% del Centro-Nord). Il rapporto col mercato del lavoro delle famiglie meridionali è complessivamente più fragile rispetto al Centro-Nord: nel 22,1% delle famiglie del Mezzogiorno il principale percettore non è attualmente occupato e non è neanche un ritirato dal lavoro, contro il 10,2% del resto del Paese. Nel 14,5% delle famiglie meridionali è presente almeno un disoccupato (contro il 6,2% di quelle del Centro-Nord).

La disparità dei redditi *primari* è generalmente il fattore che determina gran parte della disuguaglianza nei redditi e nelle condizioni di vita. In presenza di un forte squilibrio nella distribuzione primaria, la redistribuzione operata dal sistema di tasse e benefici non riesce a compensare le disparità in misura sufficiente, sia per mancanza di risorse finanziarie, sia per i ritardi e le incoerenze delle politiche sociali.

In base alla nozione di povertà relativa dell'Unione europea, quasi un terzo (32,7%) degli individui residenti nel Mezzogiorno contro l'11,1% di quelli del Centro-Nord sono a rischio di povertà a causa di un reddito troppo basso. Su un totale di 11 milioni e 152 mila persone a rischio di povertà in Italia (18,7% degli individui), 6 milioni e 838 mila risiedono nel Mezzogiorno.

La problematicità della situazione meridionale è confermata dagli indicatori non monetari. Nel Mezzogiorno la deprivazione oggettiva raggiunge livelli preoccupanti sia in termini assoluti che relativamente al resto del Paese. Circa il 30% delle famiglie meridionali in almeno un'occasione nel corso dei dodici mesi precedenti non ha avuto soldi per comprare i vestiti necessari, il 20,6% per le spese mediche, l'8,3% per gli alimentari e il 21,7% per il riscaldamento. Si tratta di valori significativamente superiori a quelli registrati nel Centro-Nord. Gli indicatori soggettivi relativi al Mezzogiorno segnalano una diffusa preoccupazione per la gestione ordinaria dei bilanci familiari: il 25,9% delle famiglie meridionali arriva con difficoltà o molta difficoltà alla fine del mese e, nel 44,0% dei casi, ritiene di non poter affrontare una spesa imprevista di 750 euro con le proprie risorse.

L'analisi delle strutture familiari può dunque fornire qualche elemento di valutazione anche dei possibili effetti della crisi occupazionale sulla disuguaglianza e sui rischi di povertà. L'insieme degli effetti di impatto implica un aumento del rapporto fra il numero medio di familiari a carico e percettori di

reddito per una parte rilevante delle famiglie e tende pertanto ad aggravare sia i rischi di povertà, sia la disuguaglianza ‘interna’ a ciascuna delle due macroaree (e, potenzialmente, anche la disuguaglianza fra Mezzogiorno e Centro-Nord, se l’aggravio dei carichi familiari si manifesta in misura relativamente maggiore per le famiglie meridionali). D’altra parte, i *breadwinner* delle famiglie meridionali hanno già, relativamente a quelli del Centro-Nord, una più alta probabilità *strutturale* di dover sopportare maggiori carichi familiari, dati i bassi tassi di occupazione femminili e giovanili (e per di più con redditi generalmente inferiori) e si trovano, per così dire, più vicini alle soglie del rischio di povertà.

Nelle due le aree, comunque, la crisi ha fatto aumentare, nel caso di figli che abbiano perso il lavoro, o peggiorare, nel caso di figli che abbiano ritardato l’ingresso nel mercato del lavoro, il peso economico delle responsabilità familiari dei *breadwinner*. Senza un recupero sostenuto dei tassi di attività femminili e giovanili, soprattutto nel Mezzogiorno, i rischi di povertà sembrano inevitabilmente destinati a crescere nel tempo.

4. LE POLITICHE E I FONDI STRUTTURALI: LA NECESSITÀ DI VISIONE STRATEGICA E DI COORDINAMENTO

4.1. *La spesa pubblica al Sud: superare i luoghi comuni*

L’assenza di risultati soddisfacenti in termini di crescita e di convergenza del Mezzogiorno ha cause complesse che rimandano in larga parte al generale prolungato *ristagno* dell’economia nazionale rispetto al resto d’Europa. Tuttavia, a frenare il processo di sviluppo concorrono problemi di dimensione nazionale, che assumono per il Sud gravità del tutto particolare, tra cui: l’impiego improprio di spesa pubblica ordinaria, il *deficit* di qualità ed efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, la presenza della criminalità organizzata, il difficile avanzamento della liberalizzazione dei mercati.

Ma al peggior andamento del Mezzogiorno ha concorso anche una ridotta efficacia della politica regionale di sviluppo, nazionale e comunitaria, che trova spiegazione, in primo luogo, in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* destinata al Mezzogiorno assai inferiore a quanto programmato. Più precisamente, il dato definitivo per il 2008 dell’indicatore anticipatore della spesa in conto capitale, elaborato dal Dipartimento per lo

Sviluppo e la Coesione Economica, conferma la localizzazione nel Mezzogiorno di una quota pari al 34,8% del totale nazionale, in progressivo declino dopo il valore massimo registrato nel 2001 quando essa fu pari al 41,1% della spesa in conto capitale del Paese. Si tratta di un valore non solo ben lontano dal 45% del totale nazionale originariamente fissato in fase di programmazione, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguaglia neppure il “*peso naturale*” del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la quota del suo territorio (40,8%). I dati relativi alla spesa nel Mezzogiorno servono a smentire l’idea, purtroppo assai diffusa anche nella pubblicistica, di un Sud inondato da un fiume di pubbliche risorse; ma sta anche ad indicare come la spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) in tale area sia valsa negli ultimi anni solo a compensare il *deficit* della spesa *ordinaria*.

La quota di spesa *ordinaria* destinata alla formazione di capitale nel Mezzogiorno, infatti, è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale, inferiore di circa 16 punti al citato peso naturale dell’area, e di quasi 9 punti rispetto all’obiettivo del 30%, a tal titolo indicato nei documenti governativi.

È paradossale che il divario crescente registrato tra enunciazioni programmatiche e realtà attuative, invece di determinare un impegno più forte a rispettare gli obiettivi, abbia portato alla cancellazione, nel silenzio diffuso della politica e degli osservatori economici, di tali obiettivi quantitativi negli ultimi due DPEF.

4.2. *Limiti e fallimenti della politica di coesione*

A deprimere l’efficacia della complessiva politica regionale, nazionale e comunitaria, ha concorso anche la scarsa qualità degli interventi. Le carenze di fondo, come la SVIMEZ ha più volte segnalato e, da ultimo, anche nell’Audizione presso la Camera dei Deputati del febbraio scorso, sono state: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare all’accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

Il Rapporto conclusivo di valutazione della Commissione europea ha altresì posto in evidenza gli effetti limitati dei contributi agli investimenti, caratterizzati da un ampio “*dead-weight*”, ossia l’utilizzo degli incentivi per iniziative che sarebbero state realizzate in ogni caso, e la mancanza di indirizzi

chiari di politica industriale a fronte di processi di globalizzazione che hanno penalizzato in maggiore misura le regioni più arretrate; proprio quelle per cui ci sarebbe stato bisogno di definire e perseguire specifiche politiche di accompagnamento e sostegno alle modificazioni della struttura produttiva.

L'analisi condotta nel *Rapporto* sugli “indicatori di contesto chiave”, identificati dal QCS 2000-2006, evidenzia che gli interventi realizzati non hanno modificato sensibilmente le condizioni competitive del territorio. Dei valori *target* individuati ad inizio Programmazione, ben il 70% sono rimasti al di sotto delle previsioni nell'ipotesi con esternalità “alta”, e il 58% non hanno raggiunto l'obiettivo nell'ipotesi “bassa”. Anche le variabili di rottura del modello tradizionale di dipendenza del Mezzogiorno presentano un profilo sostanzialmente piatto, tra il 2000 e il 2008, e perfettamente sovrapponibile a quello delle regioni italiane non destinatarie di specifiche risorse pubbliche con finalità di riequilibrio strutturale.

La riflessione sulle criticità identificate con riferimento al ciclo di programmazione 2000-2006 rappresenta, purtroppo, ancora oggi un tema di attualità; l'impostazione del nuovo “Quadro Strategico Nazionale” 2007 -2013 si è mossa, infatti, all'interno di una sostanziale continuità con il precedente periodo di programmazione. Appare ancora assente una regia complessiva del processo di attuazione nella direzione del perseguimento degli obiettivi enunciati, che conferma l'esistenza di un disegno “debole” e il rischio di una riproposizione dell'esperienza negativa del ciclo di programmazione 2000-2006.

Riguardo all'avanzamento degli interventi, si confermano le difficoltà attuative. A tre anni e mezzo dall'approvazione dei Programmi, il livello di attuazione complessivo al febbraio 2010 per l'Obiettivo Convergenza si attesta, in relazione agli impegni e ai pagamenti, rispettivamente, ad appena il 14,6% e il 6,2% del contributo assegnato. Basso è l'avanzamento dei Programmi Regionali, che si ferma, in relazione al contributo, al 10%, per gli impegni, e al 3,8%, per i pagamenti. *Performances* leggermente migliori riguardano i Programmi Nazionali, che in relazione al contributo assegnato, fanno registrare il 20% per gli impegni, e il 7,7% per i pagamenti. Ma i maggiori ritardi si sperimentano per i due Programmi Operativi Interregionali: il POI “Energie rinnovabili e risparmio energetico”, che presenta un livello di impegni e di pagamenti pari al 6% del contributo assegnato, ed in particolare il POI “Attrattori culturali, naturali e turismo”, che non registra né impegni, né spesa.

Alla luce delle valutazioni critiche riguardanti il passato ciclo di programmazione, attualmente la principale preoccupazione riguarda non tanto e non solo il raggiungimento dei *target* di spesa che si richiede per evitare di

restituire parte delle risorse comunitarie, ma la necessità di un'immediata ridefinizione e concentrazione delle priorità di intervento, nonché la riqualificazione delle procedure e dei meccanismi di progettazione e di attuazione degli interventi.

Tale processo di revisione può avvenire anche all'interno del quadro programmatico esistente, sufficientemente ampio e flessibile da consentire di concentrare risorse ed obiettivi, senza avviare processi di negoziazione lunghi e laboriosi con la Commissione europea e non può che riguardare il complesso dei programmi e delle risorse destinate alle politiche regionali, comunitarie e nazionali, inclusa la quota di "risorse rinvenienti o liberate" a seguito della certificazione dei progetti coerenti, queste ultime, vale la pena ricordare, rappresentano circa 1/3 delle risorse programmate nel ciclo 2000-2006.

4.3. *Il FAS e il depotenziamento della "politica regionale unitaria"*

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, delineato con la Finanziaria 2007, voleva rappresentare una sede privilegiata della programmazione unitaria, in grado di ridurre l'eccessiva articolazione tra diversi strumenti finanziari (a livello comunitario, nazionale e regionale), che si riteneva avesse limitato la piena attuazione degli obiettivi strategici nella programmazione 2000-2006.

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) inserito nel "quadro unitario" doveva avere un ruolo "chiave" di strumento generale della politica regionale nazionale. È stato infatti istituito nell'intento di assicurare "finanza di lungo termine" alla programmazione unitaria e continuità agli interventi mediante risorse aggiuntive nazionali con un profilo pluriennale di spesa in grado di coprire l'intero ciclo di programmazione delle risorse. Con la costruzione del Quadro Strategico Nazionale si puntava ad un impiego efficiente delle risorse secondo un metodo unitario, coordinato e coerente, in base a parametri di qualità propri delle politiche di coesione in ambito comunitario, in un contesto di piena cooperazione istituzionale tra Stato e Regioni.

Il FAS, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva, avrebbe dovuto essere ripartito esclusivamente con apposite delibere CIPE per investimenti pubblici e per incentivi con finalità di riequilibrio economico e sociale, sulla base del criterio generale di destinazione territoriale delle risorse. Nel corso del 2008, del 2009, e della prima parte del 2010, invece, il legislatore, anticipando l'opera di ripartizione del CIPE, è intervenuto con rilevanti utilizzi della dotazione FAS per impieghi sovente senza rapporti con le finalità proprie del

Fondo, che erano e che avrebbero dovuto restare finalità – meridionaliste – di “sviluppo” territoriale, verso la “coesione” nazionale.

Il volume delle risorse FAS che è stato così mobilitato, prima per il finanziamento di interventi di carattere emergenziale (rifiuti in Campania, risanamento dei bilanci dei Comuni di Roma e Catania, ed altro) e successivamente per misure anticrisi, è stato oggettivamente ingente. I tagli e le preallocazioni operate sono stati pari a circa 19 miliardi di euro (risultanti per 13,7 miliardi dai tagli indicati nella delibera CIPE n. 112/2008, e per i restanti 5,3 miliardi da preallocazioni previste da leggi successive). A ciò si sono però aggiunti numerosi interventi che hanno finito per dirottare risorse del FAS verso indirizzi dispersivi rispetto alla sua missione originaria.

Come illustrato nel *Rapporto*, in considerazione della crisi economica, la legge 2/2009 ha previsto la riprogrammazione e la concentrazione delle risorse nazionali disponibili destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate su obiettivi prioritari per il rilancio dell'economia italiana. L'intera quota nazionale del FAS 2007-2013 è stata collocata in tre fondi, il primo destinato a opere infrastrutturali (e quindi coerente con la *mission* originaria), e gli altri due a politiche prevalentemente anticongiunturali: uno è stato utilizzato per il finanziamento degli ammortizzatori, e l'altro – accentrato presso la Presidenza del Consiglio – per far fronte in primo luogo all'emergenza in Abruzzo. L'illusione che la crisi potesse colpire meno l'economia meridionale, poi smentita dai fatti, ha alimentato la colpevole illusione di un Mezzogiorno “protetto”, e quindi ha finito per giustificare arretramenti sul terreno delle politiche di sviluppo.

La quota delle risorse nazionali del FAS complessivamente dirottata verso altri indirizzi, secondo stime del CNEL, raggiunge circa 26 miliardi. Questo ha implicazioni rilevanti non solo sul finanziamento degli interventi previsti dalla legislazione nazionale per le aree sottoutilizzate, ma anche sul “Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”, indebolendone significativamente la componente nazionale. Il QSN prevedeva, infatti, come richiamato, una programmazione coordinata e contestuale dei fondi nazionali ed europei destinati alle politiche regionali, e costituiva pertanto la sede unitaria per il finanziamento delle priorità individuate a seguito di un lungo negoziato tra Amministrazioni regionali, centrali e comunitarie. L'«unità delle regole e degli obiettivi» del QSN era funzionale all'esigenza di rendere massima la capacità di intervento e l'efficacia dell'impatto: la riduzione delle risorse compromette l'impianto unitario; se definitiva, determina l'abbandono dei programmi per i quali “l'integrazione” delle fonti finanziarie è essenziale; se seguita da un

parziale o integrale ripristino determina rallentamenti e rinvii con conseguenza sugli effetti e sull'obsolescenza, economica e tecnica, degli interventi.

Le ultime indicazioni di politica economica del Governo sembrano proseguire nell'indebolimento dell'aggiuntività delle risorse. Anche nella manovra 2011, con il decreto legge 78/2010, tuttora all'esame del Parlamento, ancora una volta si interviene con una severa decurtazione delle risorse del FAS essenzialmente in funzione di "stabilizzazione finanziaria" dei conti pubblici: a copertura delle maggiori spese del provvedimento, si registra un taglio della Missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" del Ministero dello Sviluppo Economico per circa 2,4 miliardi di euro con effetti diretti sulla quota FAS assegnata alle Amministrazioni centrali.

Nonostante l'urgenza della crisi abbia guidato la scelta di finanziare, con i fondi destinati alle politiche di coesione, politiche generali che hanno obiettivi riferiti a tutto il Paese (ma con ricadute ben diverse a seconda del contesto territoriale), il persistente e più acuto divario tra Nord e Sud impone un tempestivo ripristino dei fondi nazionali destinati alle politiche di sviluppo anche per garantire una piena attuazione dei programmi comunitari nei tempi previsti, concentrando le risorse su finalità infrastrutturali e di sviluppo di lungo periodo.

4.4. *Necessità di visione strategica, mutamenti istituzionali e riforma delle politiche post 2013*

La mancanza di strategicità non deriva, dunque, solo da fattori "interni" alla programmazione degli interventi (come la frammentarietà), ma emerge dalla crisi stessa dell'impianto complessivo del QSN. I caratteri di unitarietà delle opzioni strategiche tra componente nazionale e comunitaria della politica regionale, e di addizionalità finanziaria e strategica della politica regionale rispetto alla componente ordinaria, sono stati fortemente incrinati dalle decisioni intervenute, come visto, dal 2008.

Il recupero di strategicità della politica regionale, da un lato, passa per una "revisione" – tecnicamente possibile – del quadro di programmazione che concentri gli interventi su poche priorità strategiche tenendo conto del mutato scenario economico e delle accresciute esigenze "cooperative" tra i diversi livelli di governo; dall'altro, significa garantire la "certezza" e la "congruità" delle risorse e la "tempestività" nelle erogazioni.

Questa rinnovata visione strategica delle politiche di sviluppo per le aree deboli, tuttavia, sarà difficile da perseguire senza un mutamento "istituzionale", in cui l'interesse complessivo della macroarea possa trovare

alta espressione e modalità di relazione e confronto più proficue ed efficaci con l'azione del Governo nazionale.

Per la SVIMEZ, il luogo di una rinnovata programmazione degli interventi strategici per il Mezzogiorno non può che essere una “Conferenza delle Regioni meridionali”, in costante rapporto con la Presidenza del Consiglio che, come si vedrà, riacquista una centralità nelle politiche regionali di sviluppo, su cui lo Stato mantiene competenza e responsabilità primarie, nel rispetto di tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica.

In sede congiunta – una sorta di “Consiglio per la coesione nazionale” – Conferenza delle Regioni meridionali e Presidenza del Consiglio dovranno assumere impegni vincolanti nella scelta di pochi grandi progetti strategici prioritari, su cui “appostare” risorse nazionali e regionali, frutto del “riordino” degli interventi e del “reintegro” dei fondi nazionali, certe e vincolate sino al completamento del progetto. La Conferenza, poi, sarà il luogo di un coordinamento istituzionale tra Regioni, per ovviare alle criticità emerse, al fine di rendere coerenti gli interventi regionali con il disegno strategico di politica di sviluppo per l'intera macroarea.

A questo luogo di coordinamento strategico è necessario affiancare una struttura tecnica, un'Agenzia indipendente che, nell'ambito del QSN e della normativa del quinto comma dell'art. 119 Cost., si occupi della progettazione (su cui in tutti questi anni si sono registrate le maggiori deficienze) e sia di supporto all'attuazione dei grandi interventi prioritari per il Mezzogiorno definiti dalla Conferenza e dal Governo, frutto di una più ampia legittimazione istituzionale e di un impegno politico assai più vincolante della semplice “contrattazione bilaterale” tra Stato e singole Regioni, nella prospettiva del perseguimento di un interesse nazionale e macroregionale.

L'Agenzia, in virtù dell'elevato grado di competenze tecniche e di indipendenza, dovrebbe consentire, oltre alla valutazione e selezione dei progetti attuativi, il loro monitoraggio *in itinere* ed *ex post*, facendo venire meno quel senso di autovalutazione che ha condizionato fortemente le politiche di coesione.

L'intero sistema della politica regionale di sviluppo, in verità, necessita di una precisa definizione di sedi e strumenti di valutazione e controllo degli interventi, e della loro necessaria “terzietà” rispetto ai luoghi della programmazione, mediante i quali un rinnovato impegno per la coesione del Paese e dell'Europa possa risultare maggiormente “accettabile” e “responsabile”. Ciò dovrebbe costituire uno dei principali obiettivi della riforma della politica europea di coesione per il post 2013.

Sulle prospettive della politica di coesione per gli anni successivi al 2013, la SVIMEZ ribadisce l'esigenza di mantenere e rafforzare nei prossimi anni una politica di sviluppo europea per i territori e la forte critica ad un approccio euroburocratico che si concentra più sulla correttezza delle procedure che sulla valutazione degli obiettivi perseguiti.

In quest'ottica, appare condivisibile l'impianto del Rapporto indipendente, promosso dal Commissario per le politiche regionali e redatto da Fabrizio Barca, *Agenda for a reformed cohesion policy*, che punta alla concentrazione *ex ante* delle risorse su alcune precise priorità strategiche.

Infine, sarà decisivo rafforzare il ruolo delle decisioni del Bilancio europeo nell'indirizzare, monitorare e verificare gli obiettivi di sviluppo e coesione, e gli strumenti (e le risorse) messi in opera dalle Autorità nazionali e territoriali, a partire dal primo richiamato principio dell'*addizionalità* delle risorse. È da ritenere che la responsabilità europea non possa esaurirsi insomma sul piano della quantità di risorse. I fondi del Bilancio Ue non possono essere visti come trasferimenti "globali" agli Stati, da destinare a compensare situazioni di difficoltà dei cittadini o delle imprese di una certa area geografica. Tantomeno possono essere visti come elemento di sostegno temporaneo della domanda; redistribuzione e stabilizzazione non rientrano tra gli obiettivi affidati o affidabili - secondo un corretto principio di sussidiarietà - all'Unione. È invece obiettivo dichiarato nelle norme costitutive dell'Unione quello dello *sviluppo*, e nella sua realizzazione l'Unione deve impegnarsi non solo destinando risorse, ma anche "validando" le finalità, l'efficacia e le priorità delle azioni proposte dallo Stato membro interessato.

Insomma, concludendo, per la SVIMEZ il nuovo modello di *governance* della coesione implica il rafforzamento della capacità di indirizzo e di controllo da parte dell'Europa. Ciò vuol dire prevedere *ex ante* la scelta delle (poche) priorità da finanziare, la definizione di obiettivi quantitativi da raggiungere per mantenere le risorse, un sistema di valutazione indipendente, l'aumento della forza e cogenza dell'azione *esterna*, attraverso un rafforzamento del ruolo della Commissione e del suo sistema di condizionalità.

Questo nuovo modello di *governance* dovrebbe prevedere un sistema di indicatori di risultato che siano statisticamente adeguati: un piccolo gruppo di *core indicators* che assicurino la comparabilità degli effetti delle politiche; e poi indicatori di intervento che costringano gli attuatori a tenere la barra dritta su poche cose, a dimostrare se ci sono progressi.

Sono strumenti e proposte che dovrebbero orientare anche il versante nazionale delle politiche di sviluppo. Le proposte avanzate, infatti, mirano non solo ad aumentare la coerenza degli interventi messi in atto da una pluralità di

livelli di governo, ma – attraverso un meccanismo più trasparente di responsabilizzazione e semplificazione della filiera decisionale – anche la stessa “sostenibilità” di un impegno aggiuntivo per il superamento dei divari.

5. POLITICHE GENERALI NAZIONALI, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIVARIO

5.1. *La necessità di politiche generali nazionali differenziate*

All’insoddisfacente andamento della spesa aggiuntiva per lo sviluppo del Mezzogiorno si accompagna, come si è osservato, il suo carattere sostitutivo di una debole spesa ordinaria. Sono sempre più condizionanti, a nostro avviso, per innescare un processo di convergenza, i gravi effetti di un “disegno debole” di politiche generali nazionali² che, in campi assai rilevanti per lo sviluppo, hanno costantemente mancato di adattare intensità e strumenti di intervento in funzione dei divari intercorrenti tra la macroarea debole e quella forte del Paese.

Nel complesso intrico tra ciò che deve essere “ordinario” e ciò che deve essere “aggiuntivo”, preoccupa l’emergere di una posizione che tende a dare priorità all’offerta dei servizi pubblici quale contenuto della “politica regionale” (aggiuntiva). Ora, settori come l’istruzione, la giustizia, la sicurezza sono decisivi per la creazione di “condizioni ambientali” favorevoli allo sviluppo, ma l’azione pubblica in questi settori non è certo mossa da finalità di promozione dello sviluppo dei territori più arretrati, bensì destinata a tutto il territorio nazionale. Non esitiamo a dire che questi comparti dell’azione pubblica costituiscono un *presupposto* delle politiche regionali, ma non possono sostituire gli elementi – legati all’obiettivo precipuo della crescita economica – che caratterizzano queste ultime. Il nesso tra politica regionale ed effetti territoriali delle politiche ordinarie nazionali è sempre più stringente; uno dei limiti di fondo della Nuova Programmazione, del resto, è consistito proprio nella sottovalutazione di questo vincolo “esterno”.

Già negli anni ‘80 Salvatore Cafiero, allora Direttore della SVIMEZ, con lucidissima sintesi, esprimeva questo concetto cruciale: «se l’intervento nell’area meridionale – ordinario o straordinario – resta, come è ovvio,

² Nella distinzione proposta nelle analisi della Banca d’Italia, quelle che utilizzano la spesa in conto capitale “ordinaria” e l’intera spesa corrente delle Amministrazioni Pubbliche, sia di livello centrale che locale.

importante, non meno importante è la caratterizzazione meridionalistica che occorrerebbe conferire anche alle politiche [nazionali] i cui obiettivi non sono specificamente meridionalistici»³.

È un tema, quello della decisiva rilevanza delle politiche nazionali per lo sviluppo del Mezzogiorno e per i risultati della politica regionale stessa, che la Banca d'Italia ha di recente proposto con forza al centro della propria riflessione sulle politiche pubbliche nel Mezzogiorno⁴, sottolineando altresì la necessità, che la SVIMEZ condivide e rilancia, di svolgere politiche ordinarie nazionali «di intensità differenziata a seconda della distribuzione territoriale dei problemi da affrontare». È quanto ha affermato il Governatore Mario Draghi, con una formula che non si presta a equivoci, nella sua Relazione di apertura del Convegno del novembre scorso dedicato al Mezzogiorno: «ogni qualvolta si disegni un intervento pubblico nell'economia o nella società, occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre *ex ante* adeguati correttivi».

A nostro avviso, in definitiva, la politica regionale di sviluppo deve *aggiungersi* alle politiche generali nazionali, volte a fornire i beni collettivi essenziali e ad assicurare il normale funzionamento dei servizi pubblici. Ed è proprio in quest'ultimo ambito, legato all'azione "ordinaria" della Pubblica Amministrazione, che è venuto a consolidarsi, ed anzi in molti casi a radicalizzarsi, il *divario* del Sud rispetto al resto del Paese.

5.2. *I "nuovi contenuti" del divario: i servizi pubblici per i cittadini e per le imprese*

La lettura del divario di sviluppo del Mezzogiorno con il resto del Paese, com'è noto, dalla sfera economica in senso stretto (dal PIL pro capite, al tasso di industrializzazione, al tasso di occupazione, alla propensione alle esportazioni, ecc.) si è progressivamente caratterizzata per l'attenzione su "nuovi contenuti", su una vasta gamma di servizi essenziali a regolamentazione nazionale e locale, e all'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, delineando un quadro che rende ancora più problematica la predisposizione di un'adeguata strategia di interventi per il Sud.

In realtà, si pone spesso poca attenzione – e si mostra comunque una sostanziale incapacità di riforma – sulle carenze istituzionali che ritardano, se non ostacolano, il processo di sviluppo nel Mezzogiorno. Le carenze

³ Cfr. S. Cafiero, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna, il Mulino, Collana della SVIMEZ, 1989, p. 211

⁴ Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma, novembre 2009.

istituzionali pesano d'altro canto anche sulla fornitura da parte delle Amministrazioni pubbliche di "beni a domanda individuale" (scuola, sanità, giustizia, ecc.), il cui consumo si configura non solo come un diritto costituzionale di cittadinanza ma produce esternalità positive – ossia vantaggi indiretti – per l'intera collettività sotto forma di minore conflittualità sociale, migliore qualità della vita, maggiore produttività del lavoro, ecc.

Nel frattempo, il settore pubblico è cresciuto in misura considerevole, anche se non abnorme, drenando risorse e ponendo con ciò le premesse per politiche di bilancio restrittive che contribuiscono a rallentare ulteriormente lo sviluppo dell'economia. In Italia, secondo valutazioni e stime dell'Unioncamere e dell'Istituto Tagliacarne, la Pubblica Amministrazione intesa come settore che fornisce servizi ai cittadini, non destinabili alla vendita, assorbe quasi il 15% dell'occupazione totale e contribuisce all'incirca nella stessa misura alla formazione del prodotto nazionale. Il peso del settore pubblico è ancora più consistente al Sud dove raggiunge il 18,8% dell'occupazione ed il 22,2% del prodotto, a fronte del 12% circa del Centro-Nord.

Ma ciò che desta preoccupazione, al Sud, è soprattutto la qualità dell'offerta di beni e servizi pubblici essenziali, come giustizia, sanità, istruzione, trasporti, lavori pubblici, servizi locali, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sul funzionamento dell'economia. In alcune aree l'influenza delle attività criminali sulle relazioni economiche e sociali continua a essere pervasiva. Gli stessi processi avviati negli ultimi anni – di liberalizzazione, di privatizzazione, di riforma delle autonomie e dei servizi pubblici locali – anche se potenzialmente positivi hanno finito per costituire occasione di ampliamento dei divari tra le diverse aree del Paese.

L'insieme di questi nodi critici contribuisce a limitare l'afflusso nel Mezzogiorno non solo degli investimenti diretti esteri e privati interni ma anche degli investimenti delle grandi società pubbliche e/o ex pubbliche che, ben lungi dalla logica "sociale" che ne aveva guidato l'azione negli anni passati, tendono a limitare la loro presenza nelle regioni meridionali. I conti pubblici territoriali evidenziano profonde differenze nella spesa pro capite a svantaggio del Mezzogiorno nei comparti dell'energia, della sanità, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dello smaltimento rifiuti, del ciclo integrato dell'acqua.

Sul versante economico, le associazioni delle imprese continuano a lamentare ostacoli e costi connessi a carenze della Pubblica Amministrazione. Tra questi, la capacità di governo del territorio, la semplificazione delle procedure amministrative e i tempi della giustizia amministrativa assumono un particolare rilievo, e vedono l'Italia fortemente svantaggiata nel confronto con gli altri principali paesi. Il Rapporto della Banca Mondiale *Doing Business*

2010, sulla facilità di fare impresa, colloca l'Italia al 78° posto su 183 paesi in una graduatoria che vede al vertice Singapore, Stati Uniti e Regno Unito nei primi cinque posti. A notevole distanza dall'Italia si collocano anche Germania (25°), Francia (31°) e Spagna (62°).

Il confronto internazionale non mostra la dimensione effettiva del divario in atto all'interno del Paese. Emerge da varie indagini che i tempi medi per l'avvio di un'attività di impresa sono più bassi di circa la metà nel Centro-Nord ed i costi inferiori del 56%; il tempo medio per la cessazione delle attività è superiore al Sud di quasi il 40% rispetto al resto del Paese mentre il costo è pressoché doppio. L'*Indice della Qualità della Vita dell'Impresa*, elaborato dalla Confartigianato sulla base di 42 indicatori, evidenzia come le province e le regioni del Mezzogiorno si collochino agli ultimi posti della graduatoria con poche eccezioni. Il valore dell'Indice va dai 682 punti del Nord-Est, ai 632 del Nord-Ovest, ai 584 del Centro ai 469 del Sud ed infine ai 438 delle Isole. Forte è la correlazione tra valore dell'Indice e PIL pro capite.

Gli indicatori di efficienza e/o le valutazioni dei cittadini concernenti i servizi pubblici fanno emergere ulteriori carenze e divari ancora di più consistenti. Pochi dati possono sintetizzare questa situazione.

L'Italia mostra ancora un forte ritardo sia nel perseguire le priorità ambientali indicate in sede europea, sia nel dotarsi di un sistema organizzativo e impiantistico adeguato alla complessità del ciclo gestionale dei rifiuti urbani. Nel 2008, circa i due terzi dei rifiuti urbani totali sono conferiti in discarica, contro il 28,5% del Nord: quantità inversamente correlate all'andamento della raccolta differenziata. Nel 2008, la media nazionale di raccolta differenziata si attesta al 30,6% della produzione totale dei rifiuti urbani in miglioramento ma distante dall'obiettivo del 45% fissato dalla normativa. L'analisi territoriale evidenzia che le regioni del Nord (45,5%) sono in linea con l'obiettivo 2008, mentre il Centro (22,9%) e, soprattutto, il Mezzogiorno (14,7%) restano ancora molto lontani.

L'analisi di un altro gruppo di indicatori riguardanti sia l'efficienza nell'erogazione di alcuni servizi di pubblica utilità sia la diffusione delle tecnologie dell'informazione negli Enti locali conferma i divari a sfavore del Mezzogiorno. Solo per gli uffici anagrafici nel Mezzogiorno si rileva una maggiore efficienza. Per gli uffici delle ASL, la situazione meridionale risulta più negativa con circa 57 persone su 100 costrette a file di oltre 20 minuti a fronte delle 44 del Centro-Nord. In netto peggioramento in tutto il Paese è anche la qualità dei servizi offerti dagli uffici postali con un primato negativo del Mezzogiorno (50 persone su 100 sono costrette a file di oltre 20 minuti contro le 29 del Centro-Nord). In forte miglioramento appare, invece, il grado

di informatizzazione degli Enti locali in tutto il Paese: la popolazione residente in Comuni con anagrafe collegata al sistema INA SAIA sale in Italia tra il 2000 ed il 2006 dal 25 al 76%; su livelli più elevati il Centro-Nord che passa dal 30 all'82% mentre il Mezzogiorno passa dal 16 al 65%.

Nella fornitura di alcuni servizi di rete a livello locale, vanno segnalati al Sud, pur con qualche miglioramento, il malfunzionamento nel servizio elettrico (con una frequenza di interruzioni lunghe di ben due volte superiori) e i problemi nell'erogazione dell'acqua (con irregolarità che riguardano, nel 2009, il 20% delle famiglie meridionali, a fronte del 7% circa nel Centro-Nord).

Divari emergono dai confronti internazionali anche nel funzionamento della giustizia con tempi almeno doppi rispetto ai principali paesi europei per la risoluzione delle controversie civili. Tali divari nascondono le rilevanti differenze territoriali che sono in atto. Nel 2007 la durata media dei procedimenti di cognizione in primo grado nei tribunali italiani era pari a 904 giorni come media di una durata di 1.108 giorni nel Mezzogiorno e di 805 al Centro-Nord.

Peggiora al Sud è anche la qualità dei servizi socio-assistenziali. Le persone molto soddisfatte dei servizi ospedalieri sono il 30,8% nel Mezzogiorno, a fronte del 44,7% del Centro-Nord. Il tasso di emigrazione ospedaliera, riferito ai casi di ricovero per interventi chirurgici acuti, è pari a circa il 10% del totale dei residenti ricoverati nel Mezzogiorno, a fronte di valori intorno al 5% delle regioni del Centro-Nord. L'obiettivo europeo, che prevedeva di erogare servizi per l'infanzia ad almeno il 33% dei bambini aventi meno di tre anni, è ancora lontano per l'Italia: era nel 2006 all'11,7% come media di un 15,9% del Centro-Nord e di un 4,3% del Mezzogiorno. I Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia erano, nel 2006, il 25,1% nel Mezzogiorno a fronte del 52,7% della media delle regioni centro-settentrionali.

Questi «nuovi contenuti» del divario svelano, insomma, una condizione in cui, ancora oggi, per il cittadino meridionale sono a rischio (o gravemente carenti) alcuni diritti fondamentali. Si tratta di carenze, dunque, imputabili non solo alle Amministrazioni locali ma anche allo Stato, che si riflettono sulla vita dei cittadini e sono tuttavia determinanti ai fini dell'attrazione e della economicità delle iniziative imprenditoriali.

6. IL MEZZOGIORNO NELLA PROSPETTIVA DELL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

6.1. *La necessità di un adeguato modello di governance e di finanziamento*

Dalle analisi del *Rapporto* emerge la persistente mancanza di un modello consolidato di gestione dei servizi pubblici degli Enti territoriali, dall'avvio del processo di decentramento amministrativo degli anni '90 e a quasi dieci anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione. La questione del modello di *governance* si pone con forza nella prospettiva di un sempre più compiuto processo di federalizzazione.

L'assunto fondamentale da noi proposto è che il federalismo, *se correttamente inteso*, significhi non separatezza, ma complementarità nelle competenze dei diversi livelli di governo; significhi non il disimpegno dello Stato nella regolamentazione e nel finanziamento dei servizi, che trova il suo risvolto nel ricorso abnorme a logiche e strumenti "emergenziali" di fronte a prevedibili fallimenti; significhi non interpretare il concetto di sussidiarietà in termini "statici", cioè soltanto come attribuzione dei poteri al livello più decentrato di governo, bensì in termini "dinamici", ossia attraverso la costituzione di meccanismi di responsabilità tali da produrre l'intervento del livello di governo "superiore" – e in definitiva dello Stato, come «assicuratore di ultima istanza» – allorché un maggiore decentramento comprometta le ragioni dell'efficacia, o dell'efficienza (come peraltro previsto dalla Costituzione, che all'art. 118, comma 1, individua nell'adeguatezza e nella sussidiarietà limiti al principio di differenziazione, e all'art. 120, comma 2, prevede interventi sostitutivi ove siano compromessi i livelli essenziali delle prestazioni).

Quest'ultimo aspetto merita un approfondimento importante, perché l'impianto essenziale della legge delega 42/2009 è centrato sulla distinzione tra funzioni riconducibili, o non riconducibili, ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP). L'indicazione contenuta nell'art. 6, comma 3, della legge, secondo cui tra le spese "riconducibili" al vincolo riferito ai livelli essenziali delle prestazioni "*sono comprese* quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti", è da intendersi come esemplificativa e non come una elencazione esclusiva e esauriente. È difficile immaginare che servizi come lo smaltimento dei rifiuti urbani, le forniture idriche, l'assistenza alla famiglia, non costituiscano diritti del cittadino per i quali devono essere costituzionalmente garantiti livelli essenziali di prestazioni.

Se ovviamente alcune caratteristiche del sistema degli Enti territoriali meridionali concorrono a spiegare i ritardi economici e sociali delle collettività che in essi risiedono, si pone con ogni evidenza il problema della complessità dell'analisi sull'efficacia della spesa pubblica e sull'efficienza nella gestione dei servizi. Tutta la discussione sull'attuazione del federalismo fiscale, del resto, dovrebbe riguardare in primo luogo questi aspetti cruciali, anche per dare credibilità e "consenso" ad una vasta opera di ridefinizione della macchina pubblica, qual è il federalismo fiscale.

Allo stesso modo, posto che la Costituzione impegna lo Stato, per competenza esclusiva, a garantire un livello di prestazioni che assicuri a tutti i cittadini, sull'intero territorio nazionale, quei diritti civili e sociali che ne consentano la pari dignità (non di rado oggi negata agli abitanti delle regioni meridionali), è necessario spostare l'accento dalle questioni della finanza a quelle, assai più concrete, di "*chi ha diritto a che cosa*". Occorre passare da una mera discussione ragionieristica sui "costi standard" ad una eminentemente politica – e costituzionalmente orientata – sugli "standard dei servizi": non ha senso dire "*quale costo?*", o peggio, "*quale spesa?*", senza avere stabilito, anzitutto, "*che cosa*" – senza avere determinato, cioè, la quantità delle prestazioni che si ritenga essenziale.

Da questo punto di vista, ci troviamo di fronte ad un punto di svolta decisivo. Nella fase di attuazione della legge delega 42/2009 si impone la necessità di stabilire un modello di finanziamento basato sulla determinazione dei fabbisogni finanziari, determinati sulla base dei "costi standard", dei diversi servizi in cui si articolano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti – secondo una griglia che, seppur di difficile compilazione, assicuri un facile riscontro dei "vizi" e della "virtù" di una gestione che miri, oltre che all'efficienza, anche all'efficacia dell'azione pubblica.

Del resto, la questione del passaggio dal sistema della spesa storica al *costo standard*, che è posta al centro del progetto di riforma, è cruciale per il Sud: in larga misura, è dal modo in cui verrà definito il costo (e quindi il "giusto prezzo") dei servizi e delle prestazioni pubbliche, che dipenderà l'entità dei trasferimenti perequativi.

La direzione del cambiamento che è proposto nella legge delega, è apprezzabile in quanto conduca verso un federalismo *più efficiente* e allo stesso tempo *più sostenibile*; tuttavia, da questo punto di vista, è bene non cadere in facilonerie da propagandisti. Preoccupa la persistente mancanza di elementi utili a definire la suddetta nozione di "costo standard". I parametri rilevanti sono, infatti, ancora tutti da individuare e, per farlo, il legislatore dovrebbe considerare numerosi altri fattori, come le diversità strutturali (ad esempio, il

peso dei fattori di scala, della struttura della popolazione e della struttura del territorio), le caratteristiche economiche (quali il peso delle attività produttive) e i differenziali di reddito pro capite tra le diverse aree territoriali⁵, che tanto possono incidere, in determinati campi in particolare, sulla *funzione dei costi*. Se non si considerano, nel determinare quest'ultima, le effettive situazioni di partenza, si rischia di definire come "inefficienza" il fatto che l'Ente opera su un tratto diverso e "peggiore" della curva della funzione dei costi senza che ciò implichi necessariamente un "vizio". Ciò vale per la generalità dei servizi e costituisce oggi il rischio più grave, nel dibattito che si va conducendo sulle questioni della stima dei *costi standard*, che non può avere come riferimento né la spesa storica di una o più Regioni, perché in tal modo si trascurerebbero del tutto le diversità strutturali degli Enti e dei territori (di cui s'è detto sopra); né il costo medio del servizio, perché non è detto che un identico ammontare di spesa media pro capite tra i vari Enti produca lo stesso livello di *output* (di servizi).

Naturalmente, tutto ciò non significa negare le specifiche ragioni di inefficienza che nel Mezzogiorno sussistono con ogni evidenza. Ciò che conta, tuttavia, è richiamare la necessità di un percorso di definizione dei costi che rinvii ad elementi di flessibilità e alla capacità dell'Ente di adattare nel tempo la situazione in cui si trova ai vincoli che siano introdotti e alla concreta possibilità di un percorso "virtuoso" da intraprendere.

Le analisi svolte dalla SVIMEZ, dunque, ci portano a fare presenti alcuni elementi di preoccupazione riferiti ad aspetti a nostro avviso notevoli: le scelte concernenti i livelli di erogazione e le modalità del reperimento delle risorse necessarie eccessivamente affidate, specie per le funzioni "autonome", alla responsabilità e all'autonomia finanziaria delle Regioni (col rischio che si comprometta la norma costituzionale che prescrive di "finanziare integralmente" le funzioni pubbliche attribuite agli Enti). Il timore per il possibile ampliamento dei divari nell'offerta di beni e servizi discende principalmente da due ragioni: la prima deriva dalla constatazione che il dibattito sulla diversa efficienza, efficacia e qualità dei servizi offerti nelle regioni italiane, specie dei servizi e delle funzioni non "essenziali", sembra dare scarso rilievo alla diversa dotazione di risorse ed infrastrutture che caratterizza e condiziona l'attuale erogazione di tali servizi; la seconda dipende dal

⁵ Questi fattori, nella legge delega, non sono affatto ipotizzati, sicché la partita di un federalismo sostenibile appare ancora tutta da giocare, sia sul lato dell'offerta (come il *livello del servizio* da fornire, la *presenza di economie di scala* o di *esternalità di produzione*), sia sul lato della domanda (come la *dimensione*, la *densità* e le *caratteristiche della popolazione* in ogni territorio).

meccanismo prescelto per finanziare le funzioni “autonome”, in generale, e dalle modalità di erogazione del fondo di perequazione, in particolare. A questo ultimo riguardo, occorre ricordare che la soluzione indicata per il finanziamento di queste funzioni – molto importanti non solo per il miglioramento delle condizioni di vita ma anche per lo sviluppo economico dei territori – al fine di un incremento delle prestazioni, è quella di un aumento della pressione fiscale regionale. Questa strada appare, tuttavia, difficile da percorrere nelle Regioni a più bassa capacità fiscale. A meno di compromettere ogni capacità di autogoverno del territorio che miri ad un rilancio degli investimenti nella prospettiva di innescare autonomi processi di sviluppo: l’unica strada, questa, per ridurre il grado “dipendenza” e i trasferimenti dall’esterno senza inficiare i diritti di cittadinanza che la Costituzione garantisce a tutti i cittadini.

6.2. *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per il Mezzogiorno*

Le questioni che legano il destino del Mezzogiorno alla complessa fase di attuazione del federalismo fiscale vanno necessariamente al di là del finanziamento delle “funzioni normali” degli Enti territoriali, e trovano una “chiave di volta” nello stabilire i modi di utilizzo delle “risorse aggiuntive” e di effettuazione degli “interventi speciali” di cui al quinto comma dell’art. 119 della Costituzione. La norma costituzionale, sul punto, opera un’espressa e netta distinzione tra il finanziamento delle funzioni ordinarie, e l’*aggiuntività* di interventi destinati *dallo Stato* a determinati Enti, vincolati al perseguimento di specifiche finalità – «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», «rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona» - e, più in generale, per «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

L’attuazione del comma quinto dell’art. 119 della Costituzione, può e deve costituire l’occasione, proprio nel rispetto delle norme costituzionali che prevedono una pluralità di livelli di governo, ma affidano allo Stato la competenza in materia, per ridare “disegno” politico all’intervento per il Mezzogiorno, con la ricerca di un nuovo assetto istituzionale, finanziario e contabile del quale si avverte sempre più l’esigenza, di fronte all’indebolimento delle strutture, alla scarsa trasparenza e alla dispersione nell’utilizzo dei fondi, al venir meno di una politica per il riequilibrio territoriale.

Rimangono da chiarire alcuni punti cruciali, su cui i principi e i criteri direttivi della delega non fanno piena luce: i limiti di intervento dello Stato in materie di competenza delle Regioni; il contenuto specifico degli obiettivi che ne giustificano l’intervento; la differenza tra questi interventi e quelli destinati,

in via ordinaria, alla realizzazione di livelli essenziali di spesa in conto capitale; la distinzione tra le due diverse modalità di intervento, risorse aggiuntive e interventi speciali, previste dalla norma costituzionale; il problema della quantificazione dei trasferimenti erariali attualmente presenti nel Bilancio dello Stato attribuibili a tale funzione.

Il ruolo che svolgerà lo Stato, al compimento del processo di federalizzazione, è un enigma che la SVIMEZ, confortata dal giudizio di autorevoli giuristi, ha provato a risolvere nel senso di un intervento quantitativamente meno esteso ma qualitativamente molto più rilevante che nel passato: nel nuovo assetto di poteri lo Stato centrale è chiamato a svolgere una funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema, estremamente importante per la tenuta complessiva del Paese.

Questa funzione trova compiuta espressione nel contenuto del comma 5 dell'art. 119 che prevede l'intervento dello Stato, attraverso la destinazione di apposite risorse, per finalità generali di promozione dello sviluppo e della coesione e di rimozione degli squilibri economici sociali, anche in materie di competenza delle Regioni, come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 451/2006. È evidente che, dopo la riforma del 2001, gli interventi *aggiuntivi* a favore del Mezzogiorno si collocano in questo ambito.

Le decisioni che hanno prodotto il dirottamento delle fonti di finanziamento del QSN, unitamente alla tendenza culturale a considerare i servizi essenziali (tra cui, per dire, la sanità) tra i contenuti di una politica di sviluppo, a cui si è diffusamente accennato, introducono un preoccupante elemento di incertezza. Per questa via, a nostro avviso a torto, le Regioni meridionali in difficoltà finanziaria hanno sostenuto – essendo i FAS destinati allo sviluppo e la sanità tra i servizi che possono contribuire ad innalzarlo – la legittimità dell'utilizzo di tali fondi *aggiuntivi* per ripianare i deficit sanitari, come peraltro previsto dalla legge finanziaria per il 2010. È evidente che tale approccio stride, se non contrasta, con l'impianto costituzionale dell'art. 119, comma 5, della Costituzione, che deve orientare la fase di attuazione del federalismo fiscale.

Nell'incertezza del quadro di riferimento, tuttavia, è da accogliere con favore il passaggio (previsto dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica") al Presidente del Consiglio delle competenze in materia di programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi relativamente alle politiche di sviluppo e coesione. Le norme sono ancora lontane dal disegnare un nuovo assetto organico, ma è da valutare positivamente l'individuazione della Presidenza del Consiglio, in sostituzione di un Ministero

di settore, come organo di Governo delle politiche per lo sviluppo, che per loro natura dovrebbero avere carattere intersettoriale; in modo analogo va letta la delega affidata, in base al decreto legge citato, al Ministro per gli Affari Regionali.

La politica regionale di sviluppo, tanto più se opera con risorse aggiuntive e interventi speciali, deve essere ancorata a una forte *visione d'insieme*, che solo luoghi istituzionali in cui emergano interessi che vadano al di là dei singoli livelli regionali possono assicurare. Una *visione d'insieme* che declini lo sviluppo del Mezzogiorno come funzione della crescita complessiva del Paese, e nella prospettiva di un grande progetto per il Sud – “utile” all’intera economia italiana – richieda alla Nazione uno sforzo collettivo – controllabile, valutabile, sanzionabile – *aggiuntivo e speciale*.

7. LA “FRONTIERA” SUD E LE NUOVE VIE DELLO SVILUPPO

7.1. La “frontiera”

L’intero sistema produttivo nazionale necessita di “invertire” il declino. Una politica che miri a sostenere e rafforzare l’esistente è del tutto insufficiente. Occorre procedere a sostanziali modifiche del modello di specializzazione, come del resto stanno facendo altre economie in vista della ripresa. Qui deve tornare in gioco, da protagonista attivo, il Mezzogiorno. Il punto da cui partire, per impostare un disegno strategico, è che il quadro competitivo dopo la crisi dovrà essere ancora più aperto ai processi di internazionalizzazione. Se il Sud non ha goduto dei nuovi vantaggi competitivi in atto nella fase di globalizzazione che ha preceduto la crisi, occorre trovare una strada che consenta una crescita comparabile con le *performances* di tutte le altre aree deboli.

Ecco perché quest’anno la SVIMEZ rilancia con forza il concetto di “frontiera”, che evidentemente richiama un’opportunità più ampia, per il Paese e per l’Europa, di un investimento in grado di valorizzare le tante energie inutilizzate e di favorire i processi di modernizzazione, presenti anche al Sud. Ma occorre aver presente che gli spazi per un serio rilancio dell’economia meridionale non sembrano particolarmente ampi in assenza di scelte che coinvolgano la strategia di rilancio del “sistema Italia” nel suo complesso.

La sfida è di portare a coerenza l'interesse specifico del Mezzogiorno con quello complessivo del sistema, recuperando dalla migliore lezione del passato un'impostazione meridionalista che si ponga il problema della modernizzazione nazionale, e dei vantaggi anche per il Nord di un Mezzogiorno che esca dalla crisi puntando su uno sviluppo "non residuale": dunque, non solo sull'«inseguimento» del modello di sviluppo settentrionale italiano ed europeo, facendo da battistrada su una via nuova per l'internazionalizzazione "attiva" del nostro sistema economico.

7.2. *Il Mediterraneo, "terra" di possibile integrazione*

Nella grave penuria di opzioni strategiche, il richiamo al ruolo del Mezzogiorno nella ritrovata centralità globale del Mediterraneo (che si rafforzerà nella "nuova geografia" dello sviluppo del dopo crisi) non è certo una novità, ma altrettanto certamente non è riuscito a trovare il modo, in tutti questi anni, di uscire dalla suggestione e dalla retorica.

Il Mediterraneo è luogo di complessità, conflitti endemici, instabilità politica, radicate ingiustizie sociali, profonde disuguaglianze tra standard di vita delle diverse aree, diversi sistemi di regole istituzionali, che rendono difficoltosa l'elaborazione di una strategia politica comune. Per lungo tempo, del resto, l'Europa ha preferito volgere lo sguardo verso Est con l'allargamento, avvertendo il Sud come frontiera "ostile", foriera di immigrazione clandestina e fondamentalismo religioso – relegando il nostro Mezzogiorno ad una condizione di marginalità, da "periferia dell'impero".

La centralità del Mediterraneo nello scenario globale dell'economia e degli scambi internazionali, com'è noto, è essenzialmente dovuta al ruolo crescente dei paesi dell'Estremo Oriente che con impressionante velocità (che finora ha suscitato soprattutto la preoccupazione delle nostre piccole imprese e dei distretti) irrompono nei traffici, negli investimenti e nelle strategie di sviluppo del mercato globale. Un fenomeno che, vista la scala di due protagonisti come India e Cina, è destinato a consolidarsi e crescere (specie se intanto si realizza il raddoppio del Canale di Suez), e a rappresentare l'aspetto più dinamico e progressivo della globalizzazione da cui il sistema Italia e la stessa Europa, non solo il Mezzogiorno, possono trarre maggiore vantaggio.

Tuttavia, l'occasione può essere colta solo da un'imponente azione politica da parte dell'Europa che, al di là di saltuari e incostanti afflitti verso il *Mare nostrum*, non è stata in grado di mettere in campo strategie che andassero nella direzione di una maggiore concertazione regionale, al fine di allargare le possibilità di integrazione economica a più settori, e di favorire una prossimità

“contagiosa” negli standard di vita e dei diritti civili e sociali. Questa condizione è evidentemente figlia della “debolezza” dell’Italia nello scenario continentale e della miopia di leader politici che hanno troppo a lungo guardato oltralpe. Il suo superamento, invece, dovrebbe rappresentare la costante “missione” politica del nostro Paese su scala sovranazionale.

È possibile infatti immaginare percorsi di collaborazione e integrazione guardando al rafforzamento di filiere produttive, al terreno della ricerca e della formazione, alla condivisione di politiche di marketing regionale e globale, che permettano allo stesso tempo di migliorare gli standard di prodotto e di stemperare competizioni penalizzanti (ad esempio, sul costo del lavoro), con ricadute positive in termini di benessere delle popolazioni e di vantaggi per l’Italia e il Mezzogiorno, che possono trovare ulteriori sbocchi alle proprie esportazioni.

Su scala più ampia, il radicale “rovesciamento” delle convenienze logistiche può mettere fine ad una storica emarginazione dal centro dei traffici mondiali del Sud dell’Europa ed, in particolare, del suo fulcro mediterraneo. Una prospettiva di questo genere, per la dimensione e la rapidità con la quale si materializza, può ben convivere e compensare l’effetto dell’allargamento dell’Unione Europea ad Est che tanto avvantaggia altri sistemi nazionali. Il recupero del Sud non è dunque il frutto di un afflato romantico, ma è funzionale a un disegno sovranazionale per rendere coerente lo sviluppo dell’Europa nelle sue due articolazioni: quella mediterranea e quella nord-orientale.

Il Mezzogiorno diventa per questa via la più rilevante opportunità di rilancio per tutta l’economia italiana; per la prima volta nella storia moderna (rispetto al passato quando fu necessario anche esportare milioni di persone dalle campagne meridionali per alimentare lo sviluppo nazionale), anche come “luogo fisico”, godendo per la sua collocazione di una «rendita logistica» essenziale per gli insediamenti produttivi votati all’integrazione.

La prospettiva Mediterranea non si esaurisce, dunque, nella realizzazione della Zona di Libero Scambio tra le due sponde, che peraltro sconta incomprensibili ritardi che penalizzano l’economia meridionale e le spontanee dinamiche di integrazione della “mesoregione”, comunque in atto.

Infatti, interrogandosi sulle possibilità di maggiore integrazione economica, è utile ricordare che negli ultimi 15 anni il dato delle esportazioni meridionali mostra come in termini aggregati aumenti il peso di quelle verso il Mediterraneo, sino a sfiorare il 30% del totale extra Ue (pur con un comprensibile arretramento congiunturale nel 2009). Si tratta di economie in continua espansione che, non solo non fanno registrare arretramenti nella crisi (in particolare per la “sponda Sud”, benché ciò sia dovuto alla minore

“apertura” dei loro mercati), ma vengono da un periodo di forte crescita e per le quali si prevedono ritmi di ripresa sostenuti nel 2011, intorno al 5% (compresa l’area balcanica e la Turchia).

Eppure, per mettere effettivamente a frutto questo che oggi è un puro vantaggio potenziale, è urgente varare politiche ed azioni che possano riattivare processi accumulazione e dinamismo economico, concentrando risorse su alcuni grandi progetti nella direzione di una ristrutturazione profonda e urgente dell’economia meridionale.

Nel quadro competitivo attuale, la principale leva strategica per il perseguimento di un nuovo modello di specializzazione produttiva del Mezzogiorno è data dagli investimenti in ricerca e innovazione, per la valorizzazione del capitale umano e per presidiare i settori avanzati dell’economia, legati anche allo sfruttamento tecnologico e sostenibile delle risorse naturali e ambientali.

7.3. Le nuove vie allo sviluppo: ricerca e innovazione per valorizzare il capitale umano e puntare sulla green economy

Il deciso rafforzamento dell’attività di ricerca, sviluppo ed innovazione tecnologica rappresenta una delle principali leve strategiche da attivare per accrescere i livelli di competitività dei territori, necessaria anche per favorire – in questa particolare fase di crisi – la ristrutturazione e l’allargamento della matrice produttiva verso quei settori in grado di competere nel nuovo scenario internazionale che si determinerà con la ripresa.

Com’è noto, l’Italia presenta, nel confronto con altri paesi sviluppati, forti ritardi nel processo di adeguamento delle risorse umane e strumentali necessarie per sostenere il pieno dispiegamento del proprio potenziale competitivo, ancora caratterizzato da carenze significative in termini di partecipazione delle imprese alle attività di R&S, di disponibilità di risorse umane ad alta qualificazione, di sviluppo di strumenti finanziari adeguati, di integrazione e valorizzazione delle attività di ricerca, di iniziative volte a favorire il trasferimento tecnologico nel tessuto socio-economico e produttivo. Si tratta di debolezze strutturali che nel Mezzogiorno si vanno ad innestare in un contesto di maggiore arretratezza e polverizzazione del tessuto imprenditoriale, di insufficiente attrattività dell’offerta universitaria e delle strutture di ricerca, acuendone le criticità.

Il rapporto tra spesa in R&S e PIL è risultato in Italia nel 2007 pari all’1,18%, nettamente inferiore alla soglia del 2% (media dei principali paesi europei) e ancora molto distante dall’obiettivo del 3% fissato per il 2010 dalla

«Strategia di Lisbona». Il sistema meridionale della ricerca e sviluppo ha conosciuto un sensibile rafforzamento negli ultimi anni, tuttavia il rapporto tra spesa in R&S e PIL è ancora inferiore al punto percentuale e molto scarsa la domanda di innovazione tecnologica delle imprese. La politica, a fronte di ciò, ha ampi margini di manovra; nella consapevolezza, però, che sono necessarie ingenti risorse.

È importante fornire un sostegno alle imprese del Mezzogiorno, mettendo in campo politiche “attive”, che non si limitino cioè ad incontrare la “domanda”, ma in qualche modo la facciano emergere, favorendo la crescita qualitativa delle piccole imprese, che tocchi anche aspetti relativi alle capacità organizzative, manageriali e di allestimento di investimenti complessi. Occorre promuovere rapporti di collaborazione tra imprese e centri di ricerca pubblici e privati (reti, laboratori, centri di competenza, distretti tecnologici, *spin-off* della ricerca, ecc.), allo scopo ultimo non solo di sostenere competitività e crescita economica della regione ma, come diremo subito, di mettere a disposizione del sistema produttivo quello straordinario capitale umano formato dalle Università, che molto spesso rischia invece di risultare scarsamente spendibile per lo sviluppo.

Insomma, il rafforzamento dell’attività di ricerca, sviluppo ed innovazione tecnologica è una strada – non l’unica, s’intende – che il Mezzogiorno deve adottare con determinazione, sapendo però che, in un contesto di risorse limitate e di netta prevalenza delle PMI, è necessario individuare i settori e le tecnologie maggiormente “pervasivi”, ovvero quelli il cui sviluppo, con un investimento iniziale accessibile anche per imprese di piccole e medie dimensioni, abbia le più ampie ricadute positive anche su altri settori e su diversi ambiti produttivi: sia attivando, rivitalizzando, innovando linee produttive di beni e servizi anche in settori tradizionali, sia sostenendo lo sviluppo di settori e produzioni che vadano oltre la specificità del sistema imprenditoriale locale.

Del resto, le politiche dell’innovazione possono rappresentare lo strumento di penetrazione in settori non tradizionali: per le imprese, da impegnare nella cd. *new economy*, attraverso i *Poli di innovazione* e gli *spin-off* della ricerca pubblica; e per le amministrazioni pubbliche, al fine di sperimentare nuove politiche di gestione e valorizzazione del territorio, ovviamente di carattere ambientale ma anche con riguardo al patrimonio culturale latamente inteso; e, non da ultimo, per la qualità della vita dei cittadini, con la possibilità di accesso a nuovi e più avanzati servizi.

Le tipologie di interventi che possono rappresentare un ponte tra Università, Enti di ricerca e imprese e su cui è possibile fare leva per

incentivare i processi di trasferimento tecnologico pubblico-privato sono, in definitiva, molteplici. E al Sud possono agire positivamente su due fronti: da un lato, nel breve e medio periodo, per mettere a disposizione del sistema produttivo il capitale umano formato dalle Università e, dall'altro, in un periodo più lungo, per incrementare la competitività dell'area, favorendo un circolo virtuoso di aumento della domanda di innovazione e di capitale umano qualificato.

Infatti, uno dei punti di forza principali, per il Mezzogiorno, è costituito proprio dal forte potenziale di capitale umano. Notevoli, come visto, sono i progressi compiuti nel tasso di scolarizzazione secondaria e nell'istruzione terziaria. L'impegno pubblico in formazione e i risultati ottenuti, tuttavia, rischiano di essere vanificati da un'insufficiente capacità del sistema produttivo di assorbire queste preziose risorse umane, che in mancanza di opportunità di lavoro, come visto, sono destinate inevitabilmente alla emigrazione, specie dei giovani maggiormente qualificati.

In quest'ottica, la prospettiva della *green economy*, in particolare nei settori energetico e agro-ambientale, e la valorizzazione del patrimonio storico-paesaggistico meridionale possono essere oggetto di una ben più decisa considerazione, come specifico elemento catalizzatore della catena di connessione ricerca-innovazione-produzione, in grado di dare piena espressione alle potenzialità del sistema universitario e di ricerca e al patrimonio territoriale del Mezzogiorno. È un campo in cui sperimentare una base economica più solida, che possa sostenere concretamente il tessuto produttivo locale, fornire lavoro anche nel breve periodo alle risorse umane già presenti e attrarre nuovi capitali e (almeno "trattenere") risorse umane, in una prospettiva di sviluppo durevole.

Per garantire queste condizioni, la tradizionale prospettiva legata ai prodotti tipici e al turismo deve essere certamente contemplata, in quanto risorse gravemente sottoutilizzate. Ma accanto all'"industria" turistica (ancora in gran parte da costruire), nuova linfa vitale all'economia del Sud deve essere garantita da due settori economici dalle prospettive di sviluppo per nulla aleatorie: il settore delle energie rinnovabili e il settore del recupero edilizio. Si tratta di due settori per alcuni versi assai distanti: il primo è relativamente nuovo e in espansione; il secondo appartiene a una delle più sviluppate filiere economiche degli ultimi decenni. Per entrambi, però, è possibile ipotizzare lo sviluppo di quelle *tecnologie "pervasive"* che sono alla base anche del lancio di numerosi *spin-off* del sistema universitario.

Il settore delle *energie rinnovabili* è in espansione planetaria e presenta grazie alle agevolazioni nazionali e alle felici condizioni ambientali del

Mezzogiorno una potenzialità locale notevole. In pochi anni di convinte politiche regionali la Puglia è divenuta la prima regione italiana per produzione energetica da fonti rinnovabili, superando le più industrializzate Lombardia e Veneto. Molte altre regioni del Sud offrono condizioni climatiche altrettanto favorevoli per l'utilizzo dell'energia solare e in parte anche per quella eolica. Più della Puglia, regioni come la Calabria e la Basilicata, per la ben diffusa biomassa forestale, presentano condizioni favorevoli al recupero energetico da biomasse.

Nel breve medio periodo, inoltre, il *rilancio della filiera edilizia del recupero* trova rispondenza nella necessità di favorire l'efficienza energetica, di salvaguardare dai rischi geologici e dall'incuria il patrimonio edilizio storico e di frenare il disordinato e insostenibile consumo di suolo. Il consumo di questa preziosa risorsa e l'aumento della dispersione insediativa cui esso si accompagna, producono gravi danni al patrimonio paesaggistico e all'attrattività turistica, rendendo nel contempo sempre più onerosa la fornitura e la gestione delle reti di urbanizzazione e dei servizi pubblici. La rivitalizzazione delle aree interne, e un'accorta politica di integrazione e messa in coerenza dell'insieme di incentivi e disincentivi al recupero e alla rivitalizzazione dei tessuti insediativi storici attraverso investimenti, appare, oltretutto una necessaria politica preventiva di riduzione del danno conseguente all'avverarsi dei rischi geologici, una intelligente prospettiva di tutela e uso del patrimonio insediativo storico.

Infine, ritorna il tema della "frontiera": il Mezzogiorno rappresenta l'area del Paese che ha più interesse ad una modifica del modello di sviluppo nazionale, che ponga al centro il tema della sostenibilità anche come strumento per la realizzazione di una maggiore equità intergenerazionale, e perfino "storica": il Sud è stata l'area in cui si sono avuti i minori vantaggi del processo di industrializzazione del secolo scorso e al tempo stesso è stata l'area in cui si sono scaricati i costi ambientali più elevati dell'inquinamento dell'industria pesante e, per effetto di una peggiore gestione del territorio, le scorie di una industrializzazione a volte senza regole.

7.4. Un grande progetto sulle infrastrutture dei trasporti: strumento per la crescita e l'integrazione

In conclusione la SVIMEZ vorrebbe lanciare l'idea di un vasto programma a partire dal 2010: completare e rafforzare le grandi infrastrutture dei trasporti. È questa una condizione fondamentale da soddisfare, in assenza

della quale, sarebbe sostanzialmente ozioso attardarsi a riflettere su un possibile sviluppo del Mezzogiorno.

Per assumere un *ruolo di cerniera* negli scambi commerciali tra Europa e Mediterraneo (utile dunque all'intero Paese), il Sud deve diventare un punto di giunzione fondamentale che investa l'intero sistema infrastrutturale nazionale. Di fronte ad una posizione così favorevole nei rapporti tra Europa e Mediterraneo, infatti, un serio limite allo sviluppo dell'area è costituito dalla carenza e dalla scarsa integrazione sistemica delle infrastrutture per la mobilità delle merci e delle persone. Ed è in buona misura anche a causa di tale carenza che nello scorso decennio il Mezzogiorno ha potuto sfruttare meno del resto del Paese, e di altre aree europee, i vantaggi competitivi offerti dal processo di globalizzazione dei mercati, con una conseguente perdita di competitività del proprio sistema economico.

La "frontiera Sud" rende più che mai urgente la realizzazione di grandi infrastrutture strategiche, non solo per la loro valenza economico-territoriale rispetto a qualsiasi progetto di sviluppo produttivo del Mezzogiorno, ma anche per la loro capacità di mobilitare risorse e impieghi tali da contribuire in misura rilevante all'uscita dalla crisi. È questo il momento per aprire al mercato la realizzazione di quelle infrastrutture potenzialmente in grado di acquisire risorse finanziarie attraverso la gestione dei relativi servizi. Forme di finanza di progetto e di partenariato pubblico-privato sono gli strumenti più idonei a impostare un programma di priorità infrastrutturali, da completare o da attuare *ex novo*, capaci di generare rientri accettabili per pianificare in modo equilibrato la loro realizzazione.

Una prima selezione di opere prioritarie per il completamento del sistema dei trasporti nel Mezzogiorno, operata dalla SVIMEZ, dovrebbe comportare un costo di circa 46 miliardi di euro, con una copertura attuale di poco più di 11 miliardi e un fabbisogno finanziario da reperire di quasi 35 miliardi di euro. Si tratta di opere cruciali, tra cui il potenziamento della capacità di servizio dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria e della Statale "Jonica"; la realizzazione di nuove tratte interne alla Sicilia; l'estensione dell'Alta Capacità (se non dell'Alta Velocità) nel tratto ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania (a completamento del Corridoio I Berlino-Palermo); il nuovo asse ferroviario Napoli-Bari; infine, il Ponte sullo Stretto.

Alcune di queste opere sono già in corso di esecuzione e dotate di parziale copertura finanziaria o da finanziare in misura totale, altre non ancora esaminate dal CIPE. Si tratta di importi consistenti ma tuttavia contenuti se confrontati con gli impegni finanziari rilevabili per il resto del Paese (si ricorda che, nel caso delle sole opere della Legge Obiettivo già approvate dal CIPE nel

2009, oltre il 70% interessa il Nord). La realizzazione di tali opere, peraltro, potrebbe avvalersi di un non trascurabile contributo della componente privata; infatti, per tutte le opere esaminate l'ampiezza della domanda dei propri bacini d'utenza potrebbe generare, per i servizi resi, flussi di rientri di una certa consistenza.

Per invertire con decisione la tendenza al progressivo definanziamento degli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno, che ha caratterizzato gli ultimi tre decenni, occorre avviare al più presto un percorso di analisi e approfondimento per verificare la fattibilità finanziaria e tecnica per una realizzazione basata anche su rientri da tariffa.

È evidente, infine, che la realizzabilità di un programma di tale portata richiede una forte condivisione istituzionale e politica tra tutti i livelli di governo. Potrebbe rappresentare, infatti, un primo campo su cui procedere con il più volte richiamato sforzo di concentrazione e riorientamento dei Fondi per lo sviluppo e su cui sperimentare quel necessario mutamento istituzionale che prevede la condivisione di obiettivi strategici tra Governo e Conferenza delle Regioni meridionali; obiettivi a cui vincolare quote significative delle risorse del Fondo infrastrutture strategiche e dei Fondi strutturali nazionali e regionali.