



SVIMEZ

Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

RAPPORTO SVIMEZ 2011 SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO

INTRODUZIONE E SINTESI

Roma, 27 settembre 2011

Centro Congressi ABI, Palazzo Altieri

INDICE

1.	SUD E NORD: INSIEME NELLA CRISI, DIVERGENTI NELLA RIPRESA	p.	3
	1.1. <i>L'andamento 2010 e le previsioni 2011</i>		3
	1.2. <i>La debole ripresa degli investimenti e la stagnazione dei comuni</i>		5
2.	LA "DERIVA" DELLA SOCIETÀ MERIDIONALE: LAVORO E DEMOGRAFIA TRA EMERGENZA ATTUALE E FUTURA		6
	2.1. <i>La sostenibilità dell'impatto sociale della crisi</i>		6
	2.2. <i>La questione giovanile al Sud e la prospettiva dello "tsunami" demografico</i>		8
3.	LA LUNGA CRISI DELLO SVILUPPO: LE POLITICHE PER IL SUD NEL CROLLO GENERALE DEGLI INVESTIMENTI		10
	3.1 <i>La spesa pubblica in conto capitale, nel Mezzogiorno e nel Paese</i>		10
	3.2 <i>La crisi della politica regionale di sviluppo e il suo difficile (ma necessario) rilancio</i>		13
4.	L'ITALIA E IL MEZZOGIORNO NELLA PROSPETTIVA EUROPEA E MEDITERRANEA		19
	4.1 <i>Il Mezzogiorno in Europa: l'ultima area in ritardo di sviluppo</i>		19
	4.2 <i>...e il rilancio della politica europea di coesione</i>		20
	4.3 <i>Il Mezzogiorno nell'Europa del 2020 e il "nuovo" orizzonte strategico mediterraneo</i>		21
5.	IL SUD STRETTO TRA MANOVRE RESTRITTIVE E NECESSITÀ DI TORNARE A CRESCERE		24
6.	UNA RISPOSTA SIA ANTICONGIUNTURALE CHE STRATEGICA: ALCUNE LINEE DI SVILUPPO		28
	6.1 <i>Politica infrastrutturale e logistica</i>		28
	6.2 <i>Politica industriale e internazionalizzazione</i>		32
	6.3 <i>Politica energetica e "nuove" fonti rinnovabili</i>		37

1. SUD E NORD: INSIEME NELLA CRISI, DIVERGENTI NELLA RIPRESA

1.1. *L'andamento 2010 e le previsioni 2011*

La grave recessione che ha colpito l'economia mondiale nel biennio 2008-2009 si è abbattuta pesantemente sull'intera economia nazionale, e ha mostrato i suoi effetti più pesanti, in termini di impatto sociale sui redditi delle famiglie e sulla occupazione, nelle regioni del Mezzogiorno. La lenta e difficile fuoriuscita dalla crisi dell'Italia ha interessato invece soprattutto le aree del Nord del Paese mentre il Sud, dopo la flessione del 2009, appare nel 2010 ancora in stagnazione. Dunque, Nord e Sud che sono risultati uniti nella crisi tendono a divergere nella ripresa. Una ripresa che peraltro è andata indebolendosi nel corso del 2011, per effetto del deterioramento del quadro economico e finanziario europeo.

Secondo valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2010 il prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) è aumentato nel Mezzogiorno di un modesto 0,2%, che recupera solo parte della forte caduta dell'anno precedente (-4,6%) e che rimane inferiore, di circa un punto e mezzo percentuale, all'incremento registrato nel resto del Paese (1,7%).

Nel 2010 l'economia italiana ha recuperato solo 1,3 dei 6,5 punti persi nel biennio precedente. Nel complesso dell'Europa a 27 paesi la recessione è stata meno intensa (poco meno di 4 punti nel biennio 2008-2009) e la ripresa più veloce: nel 2010 metà della flessione era stata riassorbita. Il recupero è stato più veloce in tutti i paesi europei nostri principali concorrenti sui mercati internazionali: la Germania, innanzitutto, che con l'incremento del prodotto del 3,6% nel 2010 si è praticamente già riportata sui livelli precedenti la crisi; la Francia, che deve recuperare ancora solo poco più di un punto; la Spagna, che ne deve recuperare tre, poco più della metà di quelli che rimangono ancora all'economia italiana per ritornare ai livelli del 2007.

La recessione è stata maggiore, rispetto alla media europea, sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. Nel biennio 2008-2009 la caduta dell'attività produttiva, in termini di PIL, è stata pari al -6,3% nel Mezzogiorno, lievemente meno intensa di quanto registrato nel resto del Paese (-6,6%), ma ben più elevata di quella media in Europa (-3,8%). La ripresa del 2010 è stata invece, come detto, più sostenuta nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, sicché la flessione cumulata nel triennio è risultata in quest'ultima area più importante che nelle restanti regioni del Paese: rispettivamente -6,1% e -4,9%.

Le stime per il 2011, effettuate con il modello di previsione regionale SVIMEZ-IRPET, confermano le tendenze in atto nel 2010: indebolimento generale della ripresa, un tasso di sviluppo per tutto il Paese inferiore a quello dei partner europei, un peggior andamento delle regioni meridionali. Il peggioramento della congiuntura nella seconda parte del 2011 ha comportato una revisione al ribasso delle previsioni. In base alle nostre stime, il PIL italiano dovrebbe far registrare nell'anno un incremento dello 0,6%, inferiore ai valori di recente previsti dal Fondo Monetario per gli altri paesi europei: +2,7% Germania, +1,7% Francia, +0,8% Spagna. Si conferma, pur in un quadro di rallentamento, la tendenza ad una divaricazione degli andamenti tra Nord e Sud: il PIL del Centro-Nord è previsto crescere allo 0,8% a fronte dello 0,1% del Mezzogiorno. In un quadro di stagnazione della domanda interna nazionale – reso più difficile al Sud dalla contrazione più forte dell'occupazione e quindi dei redditi delle famiglie – le regioni centro-settentrionali, caratterizzate da un grado di apertura verso l'estero quasi tre volte maggiore di quello

delle regioni meridionali, riescono a cogliere, ma solo in parte, la crescita della domanda estera. Per il Sud, il 2011 è dunque il secondo anno consecutivo di stagnazione, dopo il forte calo del PIL nel biennio di crisi 2008-2009. Tutte le regioni meridionali presentano, per l'anno in corso, valori inferiori al dato medio nazionale e oscillano tra un valore minimo del -0,1% della Calabria e un valore massimo del +0,5% di Basilicata e Abruzzo.

Il quadro che emerge dall'ultimo quadriennio dimostra come il Mezzogiorno abbia subito più del Centro-Nord le conseguenze della crisi ed abbia maggiori difficoltà ad uscirne: una caduta maggiore del prodotto nella crisi, una minore crescita nella ripresa, una riduzione continua e ancora più pesante dell'occupazione. Smentendo quanti ritenevano che proprio la debolezza sui mercati esteri avrebbe protetto l'economia meridionale dagli effetti di una crisi "esterna", determinata cioè dal calo del commercio mondiale. In realtà, entrambe le aree hanno subito una riduzione del prodotto superiore alla media dei Paesi Ue e ugualmente debole è il recupero nel 2010-2011, anche se un po' più sostenuto nel Nord-Est per effetto del traino dell'export. Ciò conferma la profonda integrazione economica e il comune destino delle due aree: se ne facciano una ragione i teorici delle "due Italie". Il sistema produttivo meridionale è profondamente dipendente dalle sub-forniture delle imprese del Centro-Nord che, a loro volta, non possono prescindere, per crescere dal contributo del mercato meridionale.

L'evoluzione sperimentata in quest'ultimo quadriennio dall'economia italiana pone in risalto, dunque, la particolare debolezza delle misure anticicliche e i ritardi nell'attuazione dei processi di riforma che dai primi anni Duemila sarebbero stati necessari per adeguare il sistema produttivo alle nuove condizioni competitive determinatesi con la globalizzazione e con l'adesione all'Euro.

Questo processo di declino potrà essere interrotto solo in presenza di una adeguata domanda privata e pubblica che attenui gli effetti di breve periodo della crisi indotti dai processi di ristrutturazione e, nel medio periodo, favorisca una ripresa duratura della produzione e la creazione di posizioni lavorative stabili e efficienti. Il pericolo è che, mancando tale stimolo, la perdita di tessuto produttivo diventi permanente, aggravando i divari territoriali già marcati nel Paese.

La crisi e la ripresa, infatti, hanno portato a un ulteriore allargamento del divario di sviluppo dell'economia del Mezzogiorno dal Centro-Nord: nel 2010 il PIL del Sud a prezzi correnti è stato pari al 30,9% di quello del resto del Paese, rispetto al 31,3% del 2007. Tale andamento segue un decennio di pressoché ininterrotto ampliamento, anche se modesto, del *gap* produttivo fra le due aree: nel 2001 il PIL del Mezzogiorno era il 32% di quello del Centro-Nord.

Se si considera il divario i termini di PIL pro capite, l'indicatore più usato per valutare le disuguaglianze territoriali, nel 2010, il *gap* si è leggermente ampliato, di 0,3 punti percentuali: il PIL pro capite del Mezzogiorno è passato dal 58,8% di quello del Centro-Nord nel 2009, al 58,5% nel 2010. Tale dinamica interrompe la tendenza "positiva" in atto dal 2000 (quando il PIL pro capite del Sud era pari al 56,1% di quello del Centro-Nord): una tendenza solo apparentemente positiva, in quanto dovuta, in presenza di una minore crescita del PIL, esclusivamente all'aumento relativo della popolazione nel Centro-Nord, indotto dalle migrazioni sia interne che dall'estero, e dal calo della natalità al Sud.

Nella crisi, la riduzione del valore aggiunto è stata più intensa al Sud in tutti i settori produttivi, e la ripresa del 2010 è stata inferiore. La differenza negativa è

rimasta negli andamenti dell'industria e dei servizi tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ma non nell'agricoltura: il valore aggiunto nel settore agricolo è aumentato al Sud del 1,4%, un incremento doppio rispetto allo 0,7% del Centro-Nord, ma comunque insufficiente per un pieno recupero della flessione del 2009 (-4,6% rispetto al -0,8% del Centro-Nord). L'incremento positivo nel Mezzogiorno ha spezzato un ciclo negativo che durava ormai dal 2005. Dall'inizio del decennio il valore aggiunto in questo settore è diminuito cumulativamente nel Mezzogiorno di oltre 7 punti percentuali, con un calo complessivo molto più ampio di quello osservato nel resto del Paese (-1,3%).

Nel 2010 il prodotto del comparto industriale del Mezzogiorno è ulteriormente diminuito, sebbene in modo modesto (-0,3%), a fronte di un aumento del 3,5% nel resto del Paese. Il calo è, però, tutto attribuibile al settore delle costruzioni: nel 2010 la flessione dell'attività edile al Sud (-5,0%) è quasi doppia di quella registrata nel Centro-Nord (-2,9%). Nel triennio 2008-2010 l'attività produttiva è diminuita in questo settore cumulativamente del -17,3% al Sud, e del -12,0% nel resto del Paese. In entrambe le aree il settore ha risentito delle difficoltà di spesa delle politiche infrastrutturali.

Nell'industria in senso stretto, nel 2010, la crescita è stata al Sud del 2,3%, nettamente inferiore a quella del Centro-Nord (5,3%), recuperando solo parzialmente il forte calo registrato nel 2009 (-15,5% al Sud, -15,6% nel resto del Paese). La ripresa nella produzione del settore manifatturiero comunque avviene al termine di un decennio (2001-2010) in cui il valore aggiunto manifatturiero al Sud si è ridotto di un quinto (-19,9%), con una caduta più ampia di quella registrata nel resto del Paese (-14,2%).

La ripresa del 2010 ha riguardato anche i servizi, sebbene, come atteso, con un passo più lento di quello dell'industria: il prodotto terziario nel Paese è aumentato dell'1% rispetto al 2009, interrompendo la caduta in questo settore che proseguiva da un biennio, come mai era accaduto dalla fine del periodo bellico. Anche per il settore dei servizi l'incremento nel 2010 è risultato nel Mezzogiorno inferiore a quello nel Centro-Nord: al Sud il prodotto terziario è aumentato di appena lo 0,4%, un terzo dell'incremento registrato nel resto del Paese (1,2%), spiegando parte importante del divario di crescita delle due aree nel 2010. L'incremento positivo ha permesso di recuperare solo in modo molto parziale la flessione del 2,4% registrata al Sud l'anno precedente; nel Centro-Nord il recupero è stato pari a poco meno della metà del calo del 2009 (-2,7%).

1.2. La debole ripresa degli investimenti e la stagnazione dei comuni

Il peggior andamento dell'economia del Mezzogiorno è dovuto, oltre che ad un minor contributo della ripresa delle esportazioni, ad una più debole dinamica della domanda interna: nel 2010, pur ritornando positiva, è rimasta in Italia modesta, per una moderata crescita dei consumi delle famiglie (1%), che hanno risentito della diminuzione dei redditi reali, e per una riduzione dei consumi della Pubblica Amministrazione (-0,6%), a causa delle manovre di contenimento della spesa pubblica. L'accumulazione di capitale è ripresa (+2,5% gli investimenti fissi lordi), contribuendo per circa la metà alla crescita complessiva del prodotto. L'aumento degli investimenti fissi lordi nel 2010 è però stato inferiore nel Mezzogiorno (0,9%) rispetto al resto del Paese (3,1%)

La debolezza del recupero degli investimenti al Sud nel 2010 è dovuta soprattutto ad una più intensa flessione degli investimenti in costruzioni (-4,8% contro il -3,2% nel Centro-Nord). Nel complesso del triennio di crisi, la riduzione degli investimenti in costruzioni è stata al Sud del 16%. Su tale risultato ha pesato sia la contrazione degli investimenti privati, conseguenza della crisi, sia soprattutto la forte contrazione degli investimenti pubblici, conseguenza delle manovre di finanza pubblica e della forte riduzione (vedi *infra*) delle risorse in conto capitale e dei fondi aggiuntivi per il Mezzogiorno.

Gli investimenti in attrezzature, più legati alle scelte delle imprese, hanno fatto registrare nel 2010 al Sud una ripresa (+8,6%), dopo il forte calo del 2009 (-8,6%), ma meno intensa che al Nord (+10,0%).

Ma è sul fronte dei consumi che il Sud ha mostrato un differenziale più sfavorevole. Nel 2010 i consumi finali interni sono risultati in crescita dello 0,8% nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno sono rimasti stagnanti (0,1%). La spesa delle amministrazioni pubbliche, in controtendenza con il resto delle componenti della domanda, è diminuita, con una intensità simile nelle due ripartizioni (-0,5% al Sud, -0,6% nel resto del Paese). La differenza tra le due aree è quindi concentrata nella dinamica della spesa finale delle famiglie, il cui incremento nel Mezzogiorno (0,4%) è risultato pari a solo un terzo di quello registrato nel resto del Paese (1,3%).

Se si osserva l'andamento dei consumi finali interni nel periodo 2000-2010, si nota come la loro crescita media per anno sia stata nel Mezzogiorno (0,3%) poco meno della metà di quella del Centro-Nord (0,7%). La dinamica della spesa della pubblica amministrazione è stata simile invece nelle due aree e anche particolarmente elevata: 1,4% al Sud, 1,6% nel resto del Paese. Le differenze sono invece rilevanti per quanto riguarda la spesa delle famiglie, che nel periodo è cresciuta in media d'anno dello 0,5% nel Centro-Nord, mentre è lievemente diminuita nel Mezzogiorno (-0,1%).

È una chiara indicazione delle difficoltà delle famiglie meridionali a sostenere il livello di spesa, su cui torneremo nel prossimo paragrafo, che vanno al di là della congiuntura e che sembrano ulteriormente aggravarsi nella fase più recente, in conseguenza delle consistenti perdite di posti di lavoro.

2. LA “DERIVA” DELLA SOCIETÀ MERIDIONALE: LAVORO E DEMOGRAFIA TRA EMERGENZA ATTUALE E FUTURA

2.1. *L'emergenza sociale e l'esclusione dei giovani*

Se passiamo dalla lettura del dato relativo al Prodotto interno lordo a quelli relativi al mercato del lavoro e alla sfera più sociale, la situazione delle regioni meridionali emerge in tutta la sua gravità. Vedere la crisi con gli occhi del Sud, non deve però servire ad alimentare piagnistei o peggio rivendicazionismi territoriali ma a comprendere meglio la particolare concentrazione degli impatti negativi sulle fasce più deboli della popolazione (giovani, donne, famiglie a basso reddito). Gli stessi ceti che rischiano anche di pagare con particolare forza gli effetti delle misure di risanamento finanziario.

Se guardiamo ad esempio alla dinamica dei consumi, emerge con particolare evidenza la sofferenza delle famiglie più deboli. Nel 2010, come detto, i consumi delle famiglie nel Sud, dopo aver perso quasi tre punti nel 2009, risultano stagnanti,

mentre al Nord crescono di un modesto 1,3%. E' evidente che a deprimere tale dinamica nelle aree deboli è la difficoltà delle famiglie a sostenere il livello di spesa, 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. Un dato su tutti: nel 2010 al Sud si è ridotta, per il terzo anno consecutivo, la spesa per beni alimentari (-0,4%), al Nord è ancora stagnante (+0,3%). Occorre ora valutare la sostenibilità per queste famiglie, non povere ma a rischio di diventarlo, di misure di contenimento della spesa pubblica che potrebbero determinare un incremento della pressione fiscale locale o una riduzione dei servizi.

L'insufficienza del modello di *welfare* italiano, il suo riassetto parziale ed incompleto e l'elevato grado di evasione e di elusione fiscale e contributiva concorrono a determinare, soprattutto nelle fasi di crisi, profondi squilibri nella distribuzione degli effetti della crisi stessa, con un conseguente incremento dei divari tra ricchi e poveri, tra Nord e Sud, e tra adulti e giovani. Se guardiamo al mercato del lavoro, appare ancora più evidente come la crisi sia stata dura per tutti, ma per alcuni ancora di più. E' il caso degli occupati in micro imprese e dei precari non tutelati dal nostro incompleto, e dunque iniquo, sistema di *welfare*, dei giovani che devono ancora entrare sul mercato del lavoro. Tutte caratteristiche prevalenti, insieme al lavoro sommerso, nel Mezzogiorno, e che dunque determinano il maggior crollo occupazionale nell'area. Delle 533 mila unità perse in Italia tra il 2008 e il 2010, ben 281 mila sono nel Mezzogiorno. Nel Sud dunque, pur essendo presenti meno del 30% degli occupati italiani, si concentra il 60% delle perdite di lavoro determinate dalla crisi. Incide in questa area, più che altrove, il calo fortissimo dell'occupazione industriale (-120 mila addetti, che vuol dire quasi il 15% di calo, che arriva al 20% in Campania). Come non chiamare in causa l'assenza da troppi anni di un disegno di politica industriale, in grado di attivare investimenti in settori innovativi (sui quali, come vedremo, il Sud potrebbe essere centrale, se pensiamo all'energia alternativa, all'innovazione con i tanti laureati inoccupati) e di giocare un ruolo nell'offrire condizioni localizzative più efficienti ai grandi impianti industriali. Invece, è proprio nel Sud che si consumano i disastri delle chiusure di Termini Imerese, e ora il rischio di chiusura di IRISBUS con i suoi oltre mille dipendenti (tra diretti e indotto nella provincia di Avellino), solo per citare alcuni esempi.

Ma forse il dato che fotografa meglio il declino del nostro Paese, in atto ormai da diversi anni è quello relativo alla condizione giovanile. Anche in questo caso i dati, visti da Sud, ci aiutano a evidenziare un processo generale di esclusione di una generazione dai processi di sviluppo della società. Emerge 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). Il dato più allarmante è quello del tasso di occupazione. Nel Mezzogiorno, il tasso di occupazione delle persone tra i 15 e i 34 anni è sceso nel 2010 ad appena il 31,7% (il dato medio del 2009 era del 33,3%; per le donne nel 2010 non raggiunge che il 23,3%), segnando un divario di 25 punti con il Nord del Paese (56,5%), uno scarto significativamente più grande rispetto al totale della popolazione attiva tra i 15 e i 64 anni. I giovani hanno pagato particolarmente cara la crisi sia al Sud che al Nord. Risulta molto più rispondente alle reali condizioni in cui versano i giovani italiani (e, insieme, molto più preoccupante), insomma, sottolineare che (tra i 15 e i 34 anni, e quindi anche tra i

molto qualificati), nel Mezzogiorno, lavora meno di un giovane su tre, rispetto a dire che in Italia, come si fa nel dibattito pubblico un giovane (tra i 15 e i 24 anni, peraltro) su tre risulta disoccupato. Al Sud, in particolare, si registrano due fenomeni comuni all'intero Paese che, combinati, incidono negativamente sulla condizione: una tendenza (spesso "patologica") a prolungare permanenza nel sistema formativo e tempi assai più dilatati di transizione dal mondo della formazione ad un'occupazione caratterizzata da un grado accettabile di stabilità e sicurezza economica.

Il Rapporto mostra, con la chiarezza e la drammaticità dei numeri, come nell'ultimo biennio si siano chiuse le porte di accesso al mercato del lavoro per le nuove generazioni sia al Sud che al Nord: tra le classi giovanili (15-34 anni) si concentra tutto il crollo occupazionale (-14,7% al Sud e -11% al Nord) mentre per le classi da 35 anni e oltre gli occupati rimangono sostanzialmente stabili o crescono.

Se poi l'esclusione dal mercato del lavoro riguarda con sempre maggiore evidenza anche la parte a più elevata formazione dei nostri giovani, vuol dire che non è solo un problema di aggiustare qualche voce del bilancio pubblico ma che è necessario favorire modifiche strutturali del nostro modello di sviluppo. La condizione di *Neet* (non studio e non lavoro), generalmente più diffusa tra i meno istruiti tende a crescere, nell'ultimo biennio, più rapidamente per i giovani con elevati livelli di istruzione – soprattutto, tra diplomati e laureati. Circa il 30% dei laureati meridionali, sotto i 34 anni, non lavora e nel contempo ha abbandonato il sistema formativo, ritenendo inutile un ulteriore aumento del livello di istruzione per l'accesso al mercato del lavoro; nel Nord sono circa 2 su 10. Una massa consistente di giovani che vivono il paradosso di essere la parte più avanzata della società meridionale (quella che ha accumulato grazie al processo di istruzione più strumenti per partecipare alla competizione globale) ma al tempo stesso la più penalizzata da un sistema chiuso, ad ascensore sociale bloccato, costretta a dipendere dai trasferimenti di risorse delle generazioni più anziane.

Il crescere della disuguaglianza dei redditi nello scorso decennio nel nostro Paese ha reso dunque l'impatto della crisi ancora più acuto e iniquo. E' in questo momento a rischio, in alcune aree del Paese, la stessa tenuta sociale. Disoccupazione, esclusione delle donne e dei giovani, difficoltà nel mantenere gli standard di consumo, indebolimento del sistema di *welfare* potrebbero innescare tensioni sociali, ancora più incontrollabili in aree già piagate dalla presenza della criminalità organizzata. I dati offrono elementi di conoscenza di cui il Governo, nel trovare il difficile equilibrio tra risanamento e crescita, non può non tenere conto.

2.2. *La questione giovanile al Sud e la prospettiva dello "tsunami" demografico*

L'analisi svolta sulla condizione giovanile al Sud consente di comprendere meglio le profonde trasformazioni in atto nella dinamica demografica e nella composizione per fasce di età della popolazione meridionale. Negli ultimi anni il Sud è entrato in una fase di crisi demografica che si affianca e si intreccia negativamente con quella economica. La maggiore denatalità, la minore incidenza delle emigrazioni dall'estero, gli spostamenti delle componenti più dinamiche e qualificate verso il Nord, sono sempre più legate ai limiti dello sviluppo e producono conseguenze negative sulla crescita della popolazione.

Le previsioni più recenti ci dicono che nei prossimi venti anni il Mezzogiorno perderà quasi un giovane su quattro, nel Centro-Nord oltre un giovane su cinque sarà

straniero. Se estendiamo ancora l'orizzonte, in valori assoluti, gli attuali 7 milioni di under 30 complessivi delle regioni meridionali si ridurranno sotto i 5 milioni prima della metà del secolo, mentre nel Centro-Nord tale fascia d'età si manterrà sopra gli 11 milioni aumentando di qualche centinaio di migliaia in termini assoluti e diminuendo leggermente in termini relativi. Oltre alla bassa natalità contribuiscono, evidentemente, ad accentuare lo svantaggio demografico del Mezzogiorno anche i consistenti flussi verso Nord per motivi di studio e di lavoro. Ad andarsene sono soprattutto i giovani più dinamici e qualificati in cerca di migliori opportunità di formazione e professionali. Un fenomeno allo stesso tempo causa e conseguenza dell'impovertimento economico e culturale di tale area del Paese.

Chi rimane nel Mezzogiorno si trova, peraltro, sempre più in difficoltà a conquistare una propria autonomia. Come rilevato da varie indagini, negli ultimi anni il peso crescente delle difficoltà oggettive di affermazione professionale (disoccupazione, lavoro precario e reddito insufficiente) si è fatto sentire con particolare intensità sulla possibilità di uscita dal nucleo familiare dei giovani del Mezzogiorno. I più aggiornati dati Istat evidenziano come, nella fascia d'età 25-34, la percentuale di persone che vivono con i genitori sia inferiore al 40% in quasi tutte le regioni del Nord e superiore al 50% in quasi tutte quelle del Sud, con un incremento di oltre 10 punti percentuali rispetto all'inizio degli anni '90.

Ma ancor più preoccupante è un ulteriore sorpasso inedito tra Sud e Nord: quello dell'invecchiamento demografico. Per la spirale negativa delle dinamiche demografiche ed economiche che lo stanno caratterizzando, il Mezzogiorno è destinato a diventare una delle aree con il peggior rapporto tra anziani inattivi e popolazione occupata. La quota di ultra settantacinquenni sulla popolazione complessiva passerà al Sud dall'attuale 8,3% al 18,4% nel 2050, superando il Centro-Nord dove raggiungerà il 16,5%.

Il risultato di questi cambiamenti rischia quindi di essere un vero e proprio "tsunami" demografico: da un'area giovane e ricca di menti e di braccia il Mezzogiorno si trasformerà nel corso del prossimo quarantennio in un'area spopolata, anziana, ed economicamente sempre più dipendente dal resto del Paese.

Ad accentuare gli aspetti problematici è anche la persistente emigrazione dei giovani che oltre a contribuire a rendere maggiore il peso relativo degli anziani sulla popolazione lo rende anche più problematico. Si riduce infatti per molti anziani, soprattutto quando perdono l'autosufficienza, il possibile sostegno del *welfare* informale basato sulla solidarietà familiare intergenerazionale. Tra le implicazioni economiche rilevanti dell'invecchiamento vi sono anche le ripercussioni sull'evoluzione dei consumi e dei risparmi, con conseguenti ricadute sull'attività produttiva e sull'accumulazione di capitale e quindi, infine, sulla crescita economica.

3. LA LUNGA CRISI DELLO SVILUPPO: LE POLITICHE PER IL SUD NEL CROLLO GENERALE DEGLI INVESTIMENTI

3.1. La spesa pubblica in conto capitale, nel Mezzogiorno e nel Paese

Negli ultimi anni, dando conto delle controverse vicende del FAS, e in generale monitorando l'impiego delle risorse aggiuntive nazionali per la politica regionale di sviluppo, la SVIMEZ ha denunciato che i caratteri di unitarietà e di strategicità dell'impianto del QSN, sono stati fortemente incrinati dalle decisioni intervenute a scapito dell'addizionalità e dell'aggiuntività finanziaria.

La crisi economica, i tagli e i "dirottamenti" delle risorse che erano destinate al riequilibrio territoriale e le misure di contenimento della spesa, hanno determinato una forte crisi della politica regionale di sviluppo. La disponibilità dei dati dei Conti Pubblici Territoriali per gli anni 2008 e 2009 consente di analizzare solo alcuni degli effetti generali che si sono prodotti. A testimoniare la difficile congiuntura, vi è una spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione (esclusa la spesa degli Enti previdenziali) che si è ridotta nel 2009, rispetto all'anno precedente, del 12,6% al Sud e del 10,3% al Nord.

La quota del Mezzogiorno sulla spesa in conto capitale del Paese, comunque la si calcoli, mostra una significativa riduzione con valori al 2009 che vanno dal 35,4% risultante dalla tabella del Quadro Finanziario Unico, costruita a partire dal Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche dell'ISTAT, al 33,5 o al 32,3% risultante dall'elaborazione dei dati dei Conti Pubblici Territoriali secondo la definizione di spesa in conto capitale adottata, rispettivamente, dal DPS¹ e dalla SVIMEZ². Inoltre, la stima contenuta nel Quadro Finanziario Unico sulla spesa ordinaria in conto capitale, ottenuta in via residuale detraendo dalla spesa in conto capitale complessiva la spesa a valere sulle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, indica che la quota del Mezzogiorno sul totale nazionale è bassissima: nel 2009, anno di eccezionale crescita, è pari ad appena il 27%, ma torna nel 2010 al 23,1% sui livelli degli anni ancora precedenti.

Se ne deduce che il settore pubblico nell'area non riesce ad esprimere una capacità di spesa adeguata nemmeno alle esigenze «ordinarie» di investimento, con una quota della spesa in conto capitale del Paese al di sotto del peso demografico del Mezzogiorno (34,5%) e, tanto più, della media tra il peso in termini di popolazione e quello in termini di superficie territoriale (37,7%).

Il problema maggiore, per lo stesso Mezzogiorno, tuttavia, è che la crisi "quantitativa" (testimoniata dalla quota di spesa pubblica destinata alla formazione di capitale nell'area) e "qualitativa" (come vedremo nel paragrafo successivo) della politica regionale di sviluppo, si inserisce in una prolungata stagione di ristagno e di crisi delle politiche per lo sviluppo nazionali e, in particolare, delle spese destinate agli investimenti.

Se guardiamo al dato della spesa in conto capitale complessiva della P.A. risultante per l'Italia dai Conti Pubblici Territoriali, ci accorgiamo di un lento e progressivo declino: nel 2002 rappresentava il 7,7% del PIL, si è attestata su valori di poco superiori al 6% nella seconda metà degli anni Duemila, raggiungendo appena il

¹ Riferita ad un aggregato di spesa in conto capitale che comprende le spese per investimenti e i trasferimenti di capitale ed esclude le partecipazioni azionarie e la concessione di crediti.

² Dalla spesa in conto capitale complessiva viene esclusa quella degli Enti previdenziali.

5,7% del PIL nel 2009, con previsioni di ulteriore declino rinvenibili in tutti i documenti ufficiali. Il peso più grave della contrazione di questa parte tanto preziosa di spesa pubblica, che ha recato un danno significativo alla dinamica dello sviluppo nazionale, è ricaduto in questo decennio quasi esclusivamente sul Mezzogiorno che, come detto sopra, ha subito una significativa riduzione della sua quota.

La crisi della “spesa per lo sviluppo”³, in questi anni di crisi economica, e la scarsa lungimiranza dei *policy makers*, è testimoniata dal fatto che in questi stessi anni di declino della spesa in conto capitale in tutto il Paese, è corrisposto – a dispetto di tutte le dichiarazioni d’intenti sulla volontà di ridimensionare spesa pubblica e sprechi – un sensibile incremento delle spese correnti, che sono passate, in percentuale sul PIL, dal 37,3% del 2002, al 38,1% del 2005, al 41,4% del 2009 (con una quota del Mezzogiorno rimasta pressoché costante intorno al 31%, e che anzi nel 2009 è scesa al 30,7% rispetto al 31,3% dell’anno precedente).

Percentuali tanto basse di spesa corrente e un livello di spesa in conto capitale pro capite che, pur comprendendo le risorse “aggiuntive” di origine nazionale e comunitaria, finalizzate alla riduzione del divario economico e sociale con il resto del Paese, è pari all’86,2% del Centro-Nord rendono prive di ogni fondamento le affermazioni, anche di fonte autorevole, che accreditano il Mezzogiorno di un volume di spesa pubblica assai elevato.

Per di più, i dati fin qui trattati si riferiscono all’aggregato della Pubblica Amministrazione; se si considera il Settore Pubblico Allargato⁴, infatti, la quota sul totale nazionale relativa al Mezzogiorno si presenta costantemente inferiore di circa 5 punti percentuali. Nel 2009, ultimo anno disponibile, la quota del Mezzogiorno sulla spesa complessiva in conto capitale del Settore Pubblico Allargato è diminuita ulteriormente risultando pari al 28,7%, e si confronta con la prima richiamata quota riferita alla P.A. del 33,5% (fonte DPS).

Le Imprese Pubbliche Nazionali (Ferrovie dello Stato, ENEL, ENI, Poste, Aziende ex IRI), in particolare, hanno realizzato nel Mezzogiorno nel 2009 una spesa in conto capitale di appena 8 miliardi di euro, corrispondente al 26% del totale nazionale.

La gestione privatistica di queste società le porta a privilegiare gli investimenti con maggiore ritorno economico, localizzati nelle aree già sviluppate dove ampia è la domanda da soddisfare, piuttosto che quelli in aree non sviluppate dove dovrebbero svolgere una funzione di stimolo allo sviluppo. È lo Stato, in qualità di azionista che dovrebbe farsi carico di perseguire questo obiettivo di sviluppo complessivo, al momento della stipula dei Contratti di Programma.

Ancora più critica, al Sud, appare la formula della partecipazione in società da parte degli enti locali: la spesa in conto capitale, realizzata da tali imprese nel Mezzogiorno nel 2009, è stata pari a 2,1 miliardi di euro, in forte riduzione rispetto all’anno precedente; tale ammontare rappresenta appena il 12,6% della spesa complessiva a livello nazionale, percentuale nettamente inferiore anche al peso del sistema produttivo meridionale (il PIL del Sud rappresenta il 23% del PIL nazionale).

³ Che in verità segue una dinamica ancora di più lungo periodo, cfr. G. Coco, M. Masselli, V. Peragine, *Miopia istituzionale: la spesa in conto capitale del settore pubblico in Italia*, in *nelMerito.com*, 26 febbraio 2010.

⁴ La rilevazione dei Conti Pubblici Territoriali si estende anche agli enti e società che producono beni e servizi destinabili alla vendita, di pubblica utilità, controllate nella gestione e/o partecipate da Enti della Pubblica Amministrazione, che vanno a costituire il SPA.

I dati sopra citati confermano, in maniera del tutto evidente, la mancata aggiuntività della spesa in conto capitale (e addirittura, in qualche caso, la sottrazione “ordinaria” di risorse), dovuta allo smantellamento di molti strumenti di politica regionale di sviluppo: il ridimensionamento dei trasferimenti di capitale per interventi agevolativi a favore delle imprese non si è certo accompagnato ad un maggiore impegno sul fronte della spesa per investimenti. Nei dati del DPS la quota dei trasferimenti si è ridotta, dal 49,9% del totale nazionale nel 2001 al 30,6% nel 2008, per risalire al 33,0% nel 2009, mentre la quota relativa alle spese d’investimento non è cresciuta riuscendo appena ad eguagliare nel 2008 la quota del 35% registrata nel 2001, per poi ridursi nuovamente nel 2009 (33,8%). I dati di consuntivo 2010 (di fonte Istat) mostrano che la riduzione degli investimenti pubblici si è concentrata nelle Amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni), risultando pari a -15,5% sull’anno precedente (4,5 miliardi di euro), mentre per le Amministrazioni centrali la riduzione è risultata pari a -8,6% (800 milioni di euro).

A colpire, nel crollo degli investimenti pubblici, è la componente infrastrutturale (opere stradali e altre opere del genio civile, come porti, aeroporti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, ecc.). Dal 2000 in poi, gli investimenti in opere pubbliche (esclusi i fabbricati residenziali e non residenziali) hanno mantenuto un andamento sostanzialmente stabile, costantemente intorno all’1% del PIL. Nel 2010 si registra invece una flessione complessiva (0,86% del PIL), più evidente negli investimenti delle Amministrazioni locali.

In uno scenario internazionale caratterizzato dal rilancio infrastrutturale, considerato da tutti i grandi paesi europei (Germania, Francia, Spagna) - ma soprattutto dalle economie emergenti (Cina, Brasile, India) e da quelle più sviluppate (USA, Giappone, Corea del Sud) – il settore chiave per una *exit strategy* dalla crisi economica e finanziaria, l’Italia si colloca in una difficile posizione di retroguardia.

Le attuali dotazioni sono caratterizzate dalla saturazione e dalla congestione delle reti e dei nodi e dalle inefficienze gestionali, soprattutto al Nord, e da forti deficit e scarsa integrazione sistemica al Sud. Gli sviluppi programmati, specie nel Mezzogiorno, sono rallentati, quando non bloccati, dai processi decisionali e nelle fasi esecutive; i programmi di investimento sono frammentati su un numero molto elevato di interventi e non riescono a definire un rigoroso ordine di priorità realizzativa; gli investimenti presentano spesso una carente progettualità e una limitata capacità di pianificazione finanziaria, essenziale per risolvere i rilevanti vincoli della finanza pubblica – che offre comunque disponibilità di risorse non irrilevanti a livello nazionale e comunitario – e verificare concrete opportunità di coinvolgimento di capitali privati.

La spesa pubblica resta una variabile fondamentale del sistema infrastrutturale, specie nelle situazioni di ritardo del Mezzogiorno, dove la domanda non è in grado di garantire flussi da rientri tariffari capaci di restituire e remunerare il capitale investito da eventuali soggetti privati.

Del resto, l’accelerazione «della realizzazione dei progetti volti sia ad assicurare la disponibilità di infrastrutture moderne ed efficienti nei settori dei trasporti, dell’ambiente e dell’energia, sia al miglioramento dei servizi soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo» viene posto come obiettivo da perseguire nel Piano Nazionale delle Riforme (PNR) e costituisce contenuto precipuo del Piano nazionale per il Sud. Tuttavia, le previsioni tendenziali esposte nel Documento di Economia e Finanza (DEF) indicano una riduzione della spesa in conto capitale di 8 miliardi di

euro tra il 2010 e il 2014 e una riduzione della quota degli investimenti pubblici sul PIL dal 2,1% all'1,6%.

3.2. *La crisi della politica regionale di sviluppo e il suo difficile (ma necessario) rilancio*

I limiti all'avanzamento degli investimenti e, in generale, del miglioramento nel livello di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, sono in larga misura gli stessi che da tempo vengono rilevati per la politica regionale di sviluppo. La debolezza delle politiche "speciali e aggiuntive" si è inserita in una più ampia debolezza di strategia per la crescita del nostro Paese, che ha penalizzato l'intero sistema economico e specialmente la possibilità di avviare nelle aree sottoutilizzate una dinamica di convergenza.

Le politiche speciali per il Sud, la cd. *politica di coesione unitaria*, europea e nazionale, sono gravate, come emerge dal Rapporto, da diversi elementi di criticità: principalmente legati, da un lato, alla programmazione e all'erogazione delle risorse e, dall'altro, all'impegno macroeconomico che lo Stato ha garantito al riequilibrio del Mezzogiorno. Questi due aspetti hanno di fatto compromesso la strategicità delle impianto della politica regionale di sviluppo.

Con il 2010, il ciclo di programmazione 2000-2006 si considera definitivamente concluso. Come più volte sottolineato dalla SVIMEZ, la positiva performance finanziaria della programmazione 2000-2006 in Italia, in particolare nell'obiettivo 1, è stata raggiunta grazie all'utilizzo di «progetti coerenti» (pari al 42,3% del valore della dotazione finanziaria del QCS), alla numerosità di progetti di ridotto importo unitario, preferiti in considerazione delle difficoltà di gestione di progetti di dimensione e di impatto maggiore, caratterizzati, questi ultimi, da vincoli procedurali e burocratici.

Gli effetti dei contributi agli investimenti sono stati molto limitati, caratterizzati da un ampio «*dead-weight*», ossia l'utilizzo degli incentivi per iniziative che sarebbero state realizzate in ogni caso.

La frammentazione e il mancato inserimento dei singoli progetti in una strategia di sviluppo chiaramente identificabile hanno costituito forti vincoli all'attrazione di nuovi investimenti. Limiti significativi all'efficacia dei programmi sono stati, infine, ricondotti alle procedure di attuazione, risultata eccessivamente complesse.

In conclusione, al di là dell'avanzamento in termini finanziari e in termini fisici, la programmazione 2000-2006 non lascia un'eredità particolarmente positiva. Il giudizio espresso nelle analisi conclusive del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico sulla programmazione 2000-2006 sui «risultati significativi ma inferiori alle attese» richiama, da un lato, la «insufficiente aggiuntività» delle risorse, dall'altro il «deficit attuativo».

La riflessione sulle criticità identificate con riferimento al ciclo di programmazione 2000-2006 ha continuato a rappresentare un tema di attualità con riferimento alla difficoltosa attuazione e avanzamento del nuovo ciclo 2007-2013, il cui Quadro Strategico Nazionale si è mosso, per molti versi, all'interno di una sostanziale continuità con il precedente periodo di programmazione.

Negli ultimi tre anni, inoltre, la cornice programmatica unitaria per la politica regionale disegnata dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 e finanziata

con risorse nazionali, provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), e con risorse comunitarie provenienti dai Fondi strutturali (FS), è stata smantellata.

Successive manovre di bilancio e conseguenti provvedimenti legislativi hanno ridimensionato gli impegni finanziari della politica regionale nazionale, riducendo l'apporto di questa componente alla realizzazione del disegno complessivo di sviluppo, e destinando con provvedimenti successivi una quota rilevante di risorse ad obiettivi diversi da quelli identificati nel QSN, non riconducibili a politiche di sviluppo e, in qualche caso, neppure a spesa in conto capitale.

Complessivamente, il QSN, nella versione approvata a luglio 2007, prevedeva di mobilitare circa 60,3 miliardi di euro di risorse di politica regionale comunitaria e circa 64,4 miliardi di FAS, per un totale di risorse destinate alla politica regionale unitaria di circa 125 miliardi di euro 2007-2013. Di queste, soltanto la componente comunitaria e la relativa quota di cofinanziamento nazionale non hanno subito ridimensionamenti.

L'avanzamento finanziario del QSN 2007-2013, al 28 febbraio 2011, mostrava dati assai modesti, che hanno destato preoccupazione per i rischi legati al non conseguimento, a fine 2011, dei target di spesa collegati alla regola dell' $n + 2$. Perciò, è stata fissata una rilevazione di dati di monitoraggio straordinaria, pubblicata tempestivamente nel mese di giugno, che registra una forte accelerazione degli impegni (che rimangono, tuttavia, ben al di sotto delle necessità).

In relazione al target di impegno al 31 maggio 2011, l'esame dell'avanzamento finanziario del QSN 2007-2013 evidenzia per l'obiettivo Competitività un livello di impegni e di pagamenti pari, rispettivamente, al 41,4% e al 21,7% del totale dei contributi assegnati.

L'avanzamento finanziario dei Programmi dell'obiettivo Convergenza è significativamente più lento rispetto a quello dei Programmi della Competitività. A tre anni e mezzo dall'approvazione dei Programmi, il livello degli impegni e dei pagamenti per questo obiettivo si attesta rispettivamente al 33,2% ed al 10,94% del contributo assegnato. In valori assoluti, dei circa 43,6 miliardi di euro, di cui 35,9 finanziati con il FESR e 7,7 finanziati con il FSE, sono stati impegnati 14,48 miliardi di euro e spesi circa 4,8 miliardi.

Assai preoccupanti risultano gli andamenti dei pagamenti del POR Campania e del POR Sicilia, i cui livelli si attestano al 7,73% e all'8,03% dei contributi assegnati. La preoccupazione nei confronti di questi due Programmi Regionali è motivata anche dalla considerazione che questi sono tra i programmi con la dotazione finanziaria più cospicua del QSN.

Alla luce delle valutazioni critiche riguardanti il passato e delle preoccupazioni per il presente ciclo di programmazione, nel corso dei primi mesi del 2010 si è sviluppato un ampio dibattito pubblico⁵, in sede tecnica e politica, sulla 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 – secondo un indirizzo che la SVIMEZ porta avanti da tempo e finalmente condiviso.

⁵ Di cui un utile testimonianza forse è rappresentata proprio dal dibattito sulla presentazione del Rapporto SVIMEZ 2010, svoltosi a Roma, il 20 luglio 2010, alla presenza di personalità del mondo scientifico, politico, dei Presidenti di Regione e del Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale. Cfr. Quaderno SVIMEZ, n. 27, Roma, gennaio 2011.

Da questo nuovo “clima”, sono scaturite due innovazioni fondamentali, sul piano politico e normativo: il Piano nazionale per il Sud e il decreto legislativo n.88/2011 sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali, in attuazione della delega sul federalismo fiscale.

Il “Piano Sud” è un atto di impegno politico e di indirizzo strategico che testimonia la maturazione di un’esigenza condivisa di rilancio e revisione della politica per il Mezzogiorno. Tale esigenza, evidentemente, non è solo figlia della congiuntura negativa che ha colpito assai duramente la macroarea, ma anche dalla consapevolezza che il prolungamento delle «debolezze» delle politiche di sviluppo sarebbe un errore che, in questa fase, il Paese non si può permettere.

Molte delle priorità strategiche e molti degli indirizzi operativi contenuti nel Piano sono frutto del dibattito sui limiti di efficacia della politica, e in verità erano già presenti nel QSN. L’obiettivo del Piano è essenzialmente quello, ben condivisibile, di «introdurre elementi di discontinuità rilevanti anche nelle specifiche modalità di attuazione dei programmi» e delle linee di intervento, per i quali sono necessarie «scelte essenziali in grado di innovare profondamente – rendendo concreto l’orientamento ai risultati e più selettive le scelte di finanziamento – le modalità di attuazione».

Queste scelte hanno a che fare, per quello che a noi pare di maggior interesse, con la definizione chiara e trasparente del «quadro degli impegni e delle responsabilità delle amministrazioni previste a legislazione vigente e comunque dei soggetti istituzionali competenti e impegnati nell’attuazione delle priorità del Piano nazionale per il Sud» attraverso la sottoscrizione di «contratti istituzionali» (previsti nel decreto delegato).

Importanti sono le affermazioni relative alla presa d’atto di una necessaria discontinuità dell’azione pubblica nel Sud, «che ne innalzi l’efficacia, integri gli interventi interregionali a prescindere dai confini amministrativi, dia il massimo rilievo alla misurazione e al confronto pubblico sui risultati in coerenza con l’impianto del federalismo», in quanto rivelano la consapevolezza di un nuovo impegno e maggiore responsabilità dello Stato centrale nel superamento del dualismo economico. Molti degli strumenti previsti trovano una loro sintesi normativa nel decreto legislativo sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali.

Tuttavia, anni di esperienza e di fallimenti delle politiche regionali nazionali ed europee, ci portano a non farci troppe illusioni, e a ribadire che è proprio sulla contestuale valutazione del dispiegamento di strategie, modalità attuative e risorse che si può esprimere un giudizio sul «Piano».

Il Commissario europeo alle Politiche regionali, Johannes Hahn, nel maggio del 2011, a seguito dell’invio da parte del Governo italiano del Piano per il Sud, del resto, pur riconoscendo che il Piano “ha il grande merito di aver riaperto l’attenzione sui gravi problemi irrisolti del Mezzogiorno”, ha confermato le criticità i limiti e le difficoltà di attuazione delle strategie sinora adottate: non solo per il ritardo nell’utilizzo dei fondi comunitari “vede l’Italia agli ultimi posti nella classifica europea” per la cronica incapacità di attuare piani e programmi, ma per il fatto che il Piano “non prevede l’assegnazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle già destinate al Mezzogiorno” (ma anzi, una riduzione, aggiungiamo noi), e che la quota di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari resta “assoggettata al Patto

di stabilità interno che non fa altro che ritardare l'assunzione degli impegni e l'erogazione dei pagamenti alle imprese"⁶.

Le innovazioni sul piano politico e normativo, per rispondere alle conclamate debolezze delle politiche per il Sud, ancora non sono operative. Su di esse, tuttavia, la SVIMEZ ha espresso queste prime considerazioni di sintesi:

a) I principi di "specialità" e "aggiuntività" stabiliti nel decreto delegato sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali – ed in particolare, per gli interventi di spesa da finanziare con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la Coesione (nuova denominazione del FAS) – sono sufficientemente chiari e determinati. A questo proposito, ci pare opportuno richiamare la proposta della SVIMEZ che prevede per il Fondo per lo sviluppo e la coesione una dotazione di risorse iscritte in bilancio non inferiori allo 0,6% del PIL, e che, per quanto flessibili nella ripartizione annuale, non possano risultare inferiori allo 0,4% a fine anno.

In ogni caso, l'efficacia dell'impegno aggiuntivo, vista la prassi di "sostitutività" registrata in tutti questi anni a dispetto di altri importanti vincoli, può essere garantita solo ponendo con forza, pure nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, la questione della garanzia di una spesa in conto capitale ordinaria di dimensione "adeguata" per il Mezzogiorno. Una spesa che dev'essere garantita, insomma, fuori dagli "interventi speciali" e dalle "risorse aggiuntive" previste dal quinto comma dell'art. 119 della Costituzione. Le disposizioni sul coordinamento tra risorse ordinarie e risorse aggiuntive vanno accolte in questo quadro di garanzia.

Il Piano per il Sud fa esplicito riferimento, nelle pagine sull'attuazione, all'utilizzo anche di spese in conto capitale ordinarie "convergenti" con gli obiettivi che il Piano si pone: questo, tuttavia, rischia di attenuare l'effetto di aggiuntività, diretto ad innescare processi di convergenza. Lo stesso rischio si corre nel caso della cd. perequazione infrastrutturale.

A fronte delle garanzie normative, insomma, lo Stato, nel definire i meccanismi operativi delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali dovrebbe formulare specifici e congruenti programmi che possano avere ad oggetto anche le funzioni ordinariamente affidate agli Enti territoriali, purché si traducano in *maggiori livelli* (aggiuntivi, rispetto agli ordinari ed essenziali) delle prestazioni che, allo scopo di ridurre gli squilibri economici e sociali oppure per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, lo Stato ritiene debbano essere assicurati.

b) La "revisione" della politica regionale unitaria è necessaria. La posizione sostenuta dalla SVIMEZ è quella della necessità di riformare in senso "strategico" la Programmazione unitaria del QSN, ma di salvaguardarne l'impostazione unitaria fissata nel 2007: nella convinzione che unitarietà e strategicità siano due aspetti strettamente interconnessi. Ora, il punto di debolezza del meccanismo attuale si situa

⁶ Il Commissario europeo sottolinea inoltre che l'utilizzo delle risorse "liberate" relative ai Programmi operativi 2000-2006 cofinanziate con fondi europei "è sottoposto a procedure e vincoli stabiliti dal Quadro Comunitario di Sostegno". Parimenti, l'utilizzo delle risorse della Programmazione 2007-2013 "è vincolato all'attuazione delle strategie e degli obiettivi definiti dal Quadro Strategico Nazionale e dai programmi".

nel momento in cui si passa da una programmazione di obiettivi e criteri alla definizione progettuale e operativa degli interventi. Ben prima dei problemi di efficacia nella realizzazione degli interventi, la mancata strategicità ai fini della promozione dello sviluppo e dell'attivazione di processi di convergenza, è dovuta ai mille rivoli in cui si disperdeva l'attuazione degli obiettivi generali della programmazione.

Le cause, a nostro avviso, consistono, da un lato, nel mancato coordinamento tra interventi regionali e nella scarsa capacità di porre in essere interventi interregionali e, dall'altro, nella mancanza di strutture tecniche in grado di progettare o valutare gli interventi, sia nelle Amministrazioni centrali che in quelle regionali e periferiche.

In vista della necessaria "riprogrammazione" di interventi (e risorse) che spettano allo Stato ma anche alle Regioni, la SVIMEZ ripropone⁷ l'esigenza di un "luogo" di coordinamento istituzionale tra Regioni meridionali, e tra queste e il Governo, per ovviare alle criticità emerse, al fine di rendere coerenti gli interventi regionali con un disegno strategico di politica di sviluppo per l'intera macroarea; una sede istituzionale in cui assumere impegni condivisi per evitare che prevalga la tendenza costante alla dispersione e parcellizzazione degli interventi.

Il Piano per il Sud, nel suo intento di "riprogrammazione" immediato, sembra aver scelto la strada che il meccanismo previsto dal decreto delegato all'art. 5 – in cui si assegna un ruolo decisivo al Ministro delegato (prevedendo in fase di indirizzo strategico un'intesa con i Ministri dell'economia e dello sviluppo economico e con la Conferenza unificata) sia nella programmazione che nella definizione degli interventi da far finanziare con delibera CIPE – conferma e definisce nel dettaglio per il ciclo di programmazione successivo.

Questo meccanismo, che riguarda i programmi e gli interventi a valere sulle risorse del Fondo di sviluppo e coesione (ex FAS), non ci pare risolva adeguatamente la questione – nella prospettiva del nuovo ciclo di politica di coesione europea – di una *governance* che assicuri unitarietà e strategicità della programmazione, in quanto da nessuna parte viene individuato con chiarezza quell'«ambito di cooperazione istituzionale», a cui pure si fa riferimento nel Piano per il Sud e che a nostro avviso non può che essere affrontato con un coinvolgimento chiaro, biunivocamente vincolante, di Regioni e Governo⁸.

Nella peculiare esigenza di risolvere il dualismo tra Sud e Nord che caratterizza il nostro squilibrio territoriale, occorrerebbe individuare e costituire, con la volontà e la collaborazione di tutti i livelli di governo, un momento "unitario" delle Regioni meridionali destinatarie della politica di coesione europea, e di queste con il Governo, in cui l'interesse complessivo del Mezzogiorno possa essere rappresentato e perseguito in maniera strategica e sistematica, a partire dalla politica di coesione unitaria.

A tal fine, potrebbe essere utile la costituzione, in seno alla Conferenza unificata, di un *Comitato (o Consiglio) per lo sviluppo e la coesione*, in cui le Regioni meridionali possano trovare quel momento strategico di unità, tra esse e con il Governo.

⁷ La proposta è stata già avanzata nella *Introduzione e sintesi* al Rapporto SVIMEZ 2010.

⁸ Ad esempio applicando nel modo più sollecito il percorso indicato dall'art. 117, comma 8, del Titolo V della Costituzione: «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni».

Un primo passo importante, nella direzione qui auspicata, è avvenuto con l'ultima manovra economica del Governo: il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*. All'art. 32, commi 13-15, si istituisce infatti presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome "la sessione per la coesione territoriale".

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, dovrà svolgere, con cadenza almeno semestrale, una apposita sessione per la coesione territoriale, alla quale partecipano anche le parti sociali, al fine di monitorare l'utilizzo dei fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e la coesione. In particolare, in questa sede (con il supporto tecnico del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica) verrà monitorata la realizzazione degli interventi strategici e proposte eventuali e ulteriori procedure e modalità necessarie per assicurare la qualità, la rapidità e l'efficacia della spesa. I Presidenti delle Regioni del Sud presenteranno una relazione sui risultati conseguiti (con particolare riferimento a quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo).

È da accogliere con particolare favore l'istituzione, per la prima volta, in un contesto istituzionale riconosciuto, di un luogo in cui le Regioni del Mezzogiorno (i loro Presidenti) possano trovare momenti di raccordo e di coordinamento. Infatti, l'auspicio è proprio che a partire da questa (cruciale) attività prevista di monitoraggio "politico" dell'attuazione delle politiche di coesione maturino quegli intendimenti comuni e quegli impegni necessari ad una più efficace strategia complessiva di sviluppo per il Sud.

c) Nella *Relazione per il Consiglio dei Ministri a seguito della mancata intesa in Conferenza unificata*, si afferma che «i rappresentanti delle Amministrazioni statali hanno evidenziato che il provvedimento *non intende innovare rispetto alle attuali disposizioni in materia di programmazione*, ma ha l'obiettivo di individuare un sistema più efficace per la realizzazione degli interventi e dei programmi finalizzati alla rimozione degli squilibri economici e sociali, eliminando le cause dei ritardi che si sono registrati nella fase attuativa».

Ora, questo stesso obiettivo, per noi cruciale e decisivo, rischia di essere mancato in quanto con il contratto istituzionale di sviluppo, per molti versi un meccanismo utile e positivo, non si risolve il problema delle competenze all'interno delle burocrazie pubbliche. Nel decreto, del resto, non ci sono previsioni specifiche sulla necessità – per le amministrazioni statali non meno che per quelle regionali – di dotarsi di quelle strutture tecniche in grado di intervenire nella fase di progettazione e di realizzazione (per accelerare interventi in ritardo o rispondere ad inadempienze o inerzie degli enti attuatori). Il Piano per il Sud, dal canto suo, riconosce diffusamente l'esigenza di maggiori competenze tecniche, e per certi ambiti (i servizi pubblici locali) annuncia la costituzione di vere e proprie strutture.

A nostro avviso, una struttura tecnica – un'*Agenzia per lo sviluppo e la coesione* – potrebbe avere funzioni cruciali, nella fase successiva alla programmazione strategica, di supporto a tutti i livelli di governo per l'attuazione dei grandi interventi prioritari per il Mezzogiorno, e in particolare di "braccio" operativo dello Stato per le già previste esigenze di accelerazione o di "sostituzione" negli interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali nel Paese.

4. L'ITALIA E IL MEZZOGIORNO NELLA PROSPETTIVA EUROPEA E MEDITERRANEA

4.1. Il Mezzogiorno in Europa: l'ultima area in ritardo di sviluppo

Il prolungato ristagno dell'economia nazionale unitamente alle criticità delle politiche speciali per il Sud hanno contribuito a determinare una situazione preoccupante: il Mezzogiorno è rimasto escluso dai processi di convergenza che hanno riguardato non solo i paesi nuovi entranti, come quelli dell'Est europeo, ma anche i "paesi della coesione" (Grecia, Portogallo, Irlanda e Spagna).

Sono oltre 15 anni che i divari tra le regioni d'Europa, espressi in termini di prodotto pro capite, continuano a diminuire, sebbene lentamente, anche se il processo di convergenza, sostenuto nell'Ue a 27, è pressoché fermo nel nucleo "originario" dei 15 paesi dell'Unione.

Non solo: sebbene la variabilità tra paesi sia prevista in diminuzione, quella tra regioni ricche e regioni povere, anche all'interno dello stesso Paese, potrebbe avere una direzione opposta.

Questa analisi è confermata dagli andamenti dei differenziali espressi in termini di coefficiente di variazione del prodotto pro capite tra aree: i divari tra regioni nell'UE 27 sono diminuiti, nel periodo 1995-2008, dell'8%, mentre i divari tra paesi nello stesso periodo si sono ridotti del 24%. Infatti la crescita economica dei nuovi Paesi entranti è stata trainata da alcune regioni più prospere, in particolare dalle aree delle capitali, facendo registrare un forte aumento delle disuguaglianze regionali.

All'interno dei 15 paesi del nucleo originario della UE, i divari non solo sono stati inferiori, ma sono diminuiti, nel medesimo periodo, in misura notevolmente minore: dello 0,7% tra regioni, del 17% tra paesi, principalmente a causa del recupero dei cosiddetti paesi della coesione (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo), i cui tassi di crescita nel periodo sono stati maggiori della media europea.

Sebbene le informazioni disponibili siano ancora insufficienti per valutare gli effetti della crisi nel complesso dell'Unione Europea, la diffusione e la raccolta di informazioni nazionali permette di analizzare l'impatto sui divari regionali, per il periodo 2006-2009, di quattro grandi paesi europei: Francia, Germania, Italia e Spagna. Il quadro complessivo che ne risulta sottolinea come tale impatto non abbia avuto un segno univoco sui divari regionali all'interno dei paesi, e sia dipeso anche dalle tendenze di fondo delle diverse economie. In particolare, i divari nella crisi si sono ridotti in Germania e in Italia, ma per ragioni radicalmente diverse: in Germania, più forti della congiuntura sono stati gli effetti del processo di convergenza che prosegue da oltre un ventennio tra le regioni dell'Est e quelle dell'Ovest, sospinto sia dai numerosi investimenti infrastrutturali, in istruzione e R&S, fortemente finanziati anche dai Fondi strutturali dell'UE, sia dal trasferimento di parte della base industriale verso Est, per godere delle migliori condizioni in termini di regolamentazione, salari e incentivi industriali; mentre in Italia, la leggerissima riduzione del divario, che si concentra nell'anno di maggiore caduta ciclica (2009), è da attribuire principalmente alla diversa composizione settoriale: il maggiore peso dei servizi, meno sensibili al ciclo, hanno ridotto la flessione congiunturale, ma questo si rifletterà negativamente anche sulla futura, attesa ripresa.

Infatti, essendo le disparità regionali così importanti, ne deriva che anche la fase di ripresa sarà difficilmente omogenea tra le regioni, e dipenderà anche dalle misure poste in atto a livello locale. Un recente rapporto dell'OECD (2011)⁹ segnala che nei paesi OECD (i maggiori paesi industrializzati) oltre i due terzi della spesa per investimenti viene decisa e eseguita a livello sub-nazionale (regionale e locale). E s'è appena visto quali sono per il Mezzogiorno i dati recenti e le prospettive.

4.2. ...e il rilancio della politica europea di coesione

Il Mezzogiorno, come del resto l'intero Paese, ha avuto in questi anni molte difficoltà nel tenere il passo della crescita dell'Europa. Non meraviglia quindi che negli ultimi anni il distacco del Sud con il resto delle regioni europee si sia accentuato: se nel 1995 il prodotto pro capite del Mezzogiorno era il 78,7% di quello medio dell'Unione Europea a 27 paesi, 13 anni dopo era solo il 69,8%.

Nel complesso, negli ultimi anni l'economia del Mezzogiorno ha perso terreno rispetto alle altre regioni europee, sia ricche che meno ricche. Ma è sulla prospettiva che il quadro rischia di diventare particolarmente fosco per l'Italia. Nel *Rapporto* si considera un indicatore molto significativo per il divario: la quota di popolazione che vivrà in regioni obiettivo Convergenza nel prossimo ciclo di programmazione. A fronte di una riduzione in Europa del 22% della popolazione destinata in Obiettivo Convergenza, l'Italia aumenta la sua quota percentuale, da 11,1% a 14,2%, mentre molti paesi la vedono calare, anche in modo rilevante: la Germania da 5,4% a 0; la Spagna da 9,1% a 0,9%; la Grecia da 2,7% a 1,4%. Tra i paesi dell'UE 15 l'Italia passa dal 30% a oltre il 50%: il Mezzogiorno rappresenta circa la metà della popolazione in Obiettivo Convergenza di tutta la "vecchia" Europa.

L'esclusione del Sud da ogni processo di convergenza, unica nel panorama europeo, ha delle conseguenze significative sulla prospettive della politica di coesione.

In primo luogo, sul piano della "legittimazione politica". Non ha giovato, in questa fase di crisi, il lento avanzamento dell'attuazione del QSN. La Commissione, infatti, in considerazione del significativo contributo che la politica di coesione può fornire alla realizzazione del "Piano europeo di ripresa economica", ha adottato, tra il 2009 e il 2010, una serie di proposte e di misure (tra cui la revisione del disimpegno automatico, che ha tanto giovato all'Italia) improntate: i) ad accelerare l'avvio degli interventi; ii) ad incrementare la flessibilità nella gestione dei programmi; iii) ad ampliare la portata delle spese eleggibili nelle aree strategiche; iv) a semplificare l'uso dell'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi.

Per utilizzare le parole di un'indagine del 2009, sulle modalità di risposta alla crisi, della D.G. Politica regionale della Commissione europea: «Alla luce dell'attuale fase congiunturale e della maggiore dimensione del loro portafoglio di risorse (regionali, nazionali e, soprattutto, Fondi strutturali), ci si sarebbe aspettato che le regioni Convergenza (vale a dire Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, e Basilicata in *phasing out*) avessero fatto ricorso a tutte le risorse disponibili per accelerare la ripresa. In realtà, la loro risposta non è stata efficace come avrebbe dovuto, per lo meno da un punto di vista quantitativo».

⁹ OECD, *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris, 2011

Ma le conseguenze forse più preoccupanti, della mancata convergenza e della scarsa efficacia della politica regionale di sviluppo, sono legate – come abbiamo anticipato – alle sorti della coesione e all’attribuzione del sostegno dei fondi strutturali per il post-2013. Molto recentemente (luglio 2011) la Commissione ha prodotto una serie di documenti che esprimono la proposta della Commissione per quanto riguarda il budget per la nuova fase di programmazione 2014-2020. Tra le numerose le innovazioni, la Commissione per la prima volta ha proposto, oltre l’obiettivo convergenza (a cui una regione è ammessa se il suo prodotto pro capite nel periodo di riferimento è inferiore al 75% del prodotto medio dell’Unione) un obiettivo intermedio, che raccoglie i diversi *phasing-in* e *out* (cui si è ammessi se il reddito pro capite è compreso tra il 75 e il 90% del reddito medio europeo per il periodo di riferimento).

Per l’Italia non vi sarebbero cambiamenti notevoli: le 4 regioni Convergenza verrebbero tutte confermate (Campania, Puglia, Sicilia, Calabria), mentre la Sardegna e la Basilicata (rispettivamente prima in *phasing out* e in *statistical effect*) sarebbero entrambe in obiettivo intermedio; ad esse si unirebbero Abruzzo e Molise. Tutto il Mezzogiorno storico sarebbe quindi riunito tra Obiettivo Convergenza e Obiettivo intermedio. I cambiamenti sarebbero invece notevoli per i restanti paesi europei, specie quelli dell’UE-15. In particolare, i grandi Stati vedono ridursi in maniera drastica il numero di regioni in Obiettivo Convergenza: la Germania passa da 5 a nessuna, la Spagna da 4 a 1, e anche la Francia passa da 4 a 3. Se prendiamo gli altri Stati della Coesione, la Grecia passa da 8 a 4; l’Irlanda, che dopo la veloce crescita a cavallo della fine del secolo non aveva più regioni in Ob. Convergenza, conferma il risultato; solo il Portogallo rimane fisso a 4 regioni. In particolare, i grandi Stati vedono ridursi in maniera drastica il numero di regioni in Obiettivo Convergenza, mentre godrebbero largamente di finanziamenti per l’obiettivo intermedio. Un obiettivo che introdotto rischia di distogliere “attenzione” dall’Obiettivo Convergenza, ma che risulta inevitabile per mantenere un quadro di sostegno e di allocazione dei fondi tra paesi che altrimenti poteva diventare politicamente insostenibile.

L’evidenza è di un Mezzogiorno che, rispetto alle altre aree svantaggiate dell’Europa, non riesce ad affrancarsi dal suo cronico sottosviluppo (e che mantiene le caratteristiche di un marcato dualismo territoriale, ormai superate in Spagna e in Germania). Visto con gli occhi degli altri Stati europei – che comunque finanzieranno intensamente per ben il terzo ciclo di programmazione consecutivo le regioni del Mezzogiorno d’Italia – vi è stato uno spreco di risorse che non hanno consentito la convergenza. Anche se la nuova distribuzione dei fondi europei potrà “avvantaggiare” – relativamente agli altri “paesi della coesione” – l’Italia, rimane comunque un problema di sostenibilità: difficilmente gli Stati europei continueranno a sostenere il Mezzogiorno, se non vedono segnali di un corretto utilizzo dei fondi, di un recupero di efficienza e di efficacia negli interventi che possa far confidare in prospettive di convergenza per l’area.

4.3. Il Mezzogiorno nell’Europa del 2020 e il “nuovo” orizzonte strategico mediterraneo

Se fin qui è stata affrontata la questione dello sviluppo del Mezzogiorno e dell’Italia, nel contesto europeo, dal punto di vista dello strumento della politica regionale, non va dimenticato che quest’ultima rimane il “tassello” di un più ampio

spettro di politiche pubbliche che dovrebbero garantire coordinamento e strategicità nel raggiungimento degli obiettivi fissati.

Sul ritardo del Paese, e sul raggiungimento di tutti i traguardi previsti in sede europea dalla nuova strategia *Europa 2020* (tasso di occupazione tra i 20 e i 64 anni del 75%, investimenti in R&S al 3% del PIL, raggiungimento degli obiettivi 20/20/20 in materia energetica e di clima, 20 milioni di persone in meno a rischio povertà, tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e 40% dei giovani con una laurea o un diploma, eccetera), pesa come un'ipoteca il livello attuale nelle regioni meridionali (particolarmente grave per alcuni indicatori, come il tasso di occupazione femminile che è inferiore a quello di tutti i Paesi OCSE, esclusa la Turchia). E non a caso, le proposte di riforma della politica regionale prevedono una maggiore sinergia con gli obiettivi previsti dalla strategia complessiva.

I target europei di *Europa 2020* (una riformulazione della Strategia di Lisbona, operata dalla Commissione a dieci anni di distanza, il 3 marzo 2010, in piena crisi finanziaria) sono stati tradotti in obiettivi nazionali definiti dai singoli paesi Membri (all'interno dei Piani Nazionali di Riforma o PNR) in funzione delle proprie condizioni di partenza. Nel caso italiano, il PNR non si può certo dire che sia particolarmente "ambizioso" (in alcuni casi, paradossalmente, lo è meno del QSN: alcuni studiosi, addirittura osservano che il PNR italiano altro non è che la strada più rapida per raggiungere l'ultimo dei posti nella graduatoria dei 27 paesi europei).

In ogni caso, risulta a tutti evidente, nel pianificare la politica economica italiana nei prossimi anni, nell'ambito di *Europa 2020* e in ossequio ai principi sanciti dalle nuove politiche di coesione e di convergenza dell'UE, che l'uscita dalla crisi e il rilancio dello sviluppo del Paese sono intimamente connessi alle sorti delle ampie risorse sottoutilizzate nel Mezzogiorno, nel quale si concentrano la quota più giovane della popolazione italiana e quella più ampia degli inattivi (donne in testa).

Tale area può quindi assurgere al ruolo di volano per l'intera economia italiana, ma dev'essere collegata ad un orizzonte strategico che abbia una sua rilevanza non solo nazionale, ma persino "europea", anche in chiave di "rilegittimazione" dell'investimento regionale.

Questo orizzonte strategico non può che essere il Mediterraneo. Occorre lanciare un progetto nazionale per il Mezzogiorno del 2020, nell'Europa e nel Mediterraneo.

Il 2011 segna una svolta storica, una trasformazione di notevolissima importanza per l'area mediterranea. Le "primavere arabe", il cui sviluppo in molti casi non è scontato negli esiti, hanno radicalmente mutato equilibri strutturati da diversi decenni in una regione di straordinaria rilevanza sul piano globale, chiamando in causa il ruolo di un'Europa priva di una strategia comune nei confronti dell'area, e che oggi deve riconsiderare le sue "deboli" relazioni consolidate.

Non è più rinviabile, insomma, una riflessione pubblica su quali opportunità – e quali responsabilità – si aprano all'Italia e al Mezzogiorno, la regione europea più prossima alle terre che stanno vivendo questo straordinario fermento di popoli che chiedono – in tutta l'area maghrebina e mediorientale – democrazia politica e di democrazia economica.

La crescita nell'area, di cui s'è dato conto nei Rapporti degli ultimi anni, è avvenuta aggravando gli squilibri interni, con una ricchezza ingente concentrata in pochissime mani e larghe fasce di popolazione vittime di profonde ingiustizie sociali. Ma i crescenti livelli di scolarizzazione, unita alla recente diffusione

dell'informazione e di internet, ha favorito negli anni la creazione di quella coscienza politica e di quella fiducia che ha portato alle manifestazioni di Tunisi e di piazza Tahir al Cairo, e al rovesciamento dei leader.

Le turbolenti vicende politiche e sociali, certo non riducono ma anzi accrescono l'interesse e l'importanza economica dell'area, specie in questa fase difficile dell'economia mondiale in cui, per l'area mediorientale e nordafricana, si prevedono ritmi di crescita del 4,4% per il 2012, dopo il 4,2% previsto per il 2011 (un dato ancora lontano dal 9,5% cinese o dal 7,8% indiano, ma più alto di quello del Brasile e nettamente superiore a quello di tutte le economie avanzate).

Il paese europeo che evidenzia il maggior volume di interscambio commerciale con l'area è l'Italia (con 51,8 miliardi di euro al 2009, e un +59% dal 2001); anche se al netto dei prodotti petroliferi il nostro Paese perde il suo primato rispetto alla Germania e alla Francia (oltre 31 miliardi di euro rispetto ai 38,6 miliardi della Germania e ai 32,1 miliardi della Francia). Anche in termini relativi, nel corso dell'ultimo decennio (2001-2009), la quota dell'interscambio verso l'area Med cresce con evidente intensità in Italia passando dal 6,1% all'8,8%.

Oggi, il 28% dell'interscambio commerciale totale dell'Italia con l'Area Med riguarda il Mezzogiorno. E con riferimento ai paesi della sponda Sud del Mediterraneo (*Southern Med*), l'incidenza del Mezzogiorno sull'interscambio totale dell'Italia (pari a 29,2 miliardi di euro, compresi i prodotti petroliferi) sale al 35% ed è la quota più alta tra le macro-aree dell'Italia.

Come già sottolineato nei Rapporti degli anni passati, il profilo e il trend dell'integrazione tra il nostro Paese, e in particolare il Mezzogiorno, e il Mediterraneo è sempre maggiore. Ciò richiede iniziative che promuovano e qualificano questo processo, nella direzione di un coinvolgimento sempre maggiore dei diversi attori per distribuire in modo più esteso le opportunità economiche. Strumenti di concertazione per coordinare attività e linee di sviluppo permettono di convertire una competizione sregolata e degenerativa in rafforzamento reciproco delle capacità. Ne sono un esempio i non rari distretti produttivi che cercano di allargarsi tra diverse sponde del Mediterraneo per condividere capacità e mercati.

In questo momento storico di transizione, tuttavia, appare particolarmente urgente una grande iniziativa di carattere sovranazionale, che fissi l'orizzonte strategico dell'integrazione euro mediterranea, entro il quale collocare l'investimento sul Mezzogiorno d'Italia. Di fronte al nuovo quadro che si sta formando, gli strumenti istituzionali messi in campo fin qui appaiono del tutto inadeguati: la stessa proposta di Unione Euromediterranea è superata, almeno nei termini in cui era stata immaginata sinora.

È responsabilità della politica declinare l'obiettivo dell'integrazione con strumenti nuovi e rapidi, che possano favorire l'avanzata e il consolidamento dei fermenti di partecipazione e cittadinanza nati in questi mesi, e offrire una sponda per un'evoluzione realmente democratica di fronte ai rischi di una mera ricollocazione del potere da una élite ad un'altra. È un obiettivo che non riguarda solo l'ambito politico, ma coinvolge anche la dimensione economica delle relazioni intramediterranee.

Assai prezioso, in questa fase, potrebbe rivelarsi lo strumento dei partenariati, che promuovano percorsi di sviluppo trasparenti, nei molti ambiti settoriali specifici in cui appare possibile: la formazione, la ricerca, la creazione di distretti produttivi, il *digital infrastructure* e la relazione tra energia e ambiente.

In particolare, esiste un ampio spazio di collaborazione in materia ambientale ed energetica. Una voce importante delle relazioni commerciali tra Italia e Mediterraneo è costituita dall'acquisto di materie prime energetiche, soprattutto dalla sponda Sud. Una virtuosa collaborazione tra mondo universitario, istituzioni e imprese, potrebbe costituire un'occasione per avviare progetti innovativi di produzione di energia sostenibile, in coerenza con gli obiettivi globali di contenimento del cambio climatico.

Gli ambiti di partecipazione e protagonismo nelle relazioni economiche euromediterranee, insomma, sono molti e fecondi, in particolare per gli attori pubblici e privati del nostro Mezzogiorno. E tuttavia, essi non esauriscono il campo d'azione e i ruoli giocabili dal nostro Paese. È in gioco la democrazia per milioni di cittadini e il concorso alla stabilità del pianeta. La possibilità di contribuire alla democrazia e a quella stabilità diventa quindi una chiamata all'assunzione di responsabilità. La comunità del Mezzogiorno italiano si trova in prima fila in questo orizzonte e da essa deve partire un impegno pronto e rigoroso, per favorire lo sviluppo, la democrazia e la pace.

5. IL SUD STRETTO TRA MANOVRE RESTRITTIVE E NECESSITÀ DI TORNARE A CRESCERE

L'analisi dei principali andamenti dell'ultimo quadriennio pone in luce un tendenziale allargamento del divario Nord-Sud, in un quadro di persistente debolezza dell'intero sistema economico nazionale rispetto agli altri paesi dell'Unione europea: una condizione, quest'ultima, in atto già da più di dieci anni, e certo non riconducibile al "peso" del Sud bensì ad una perdita complessiva di capacità competitiva dell'economia italiana.

Il punto da cui partire è che 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 quindi procedere a sostanziali modifiche del modello di sviluppo, la cui immanente "inefficienza dinamica" è, per l'appunto, all'origine del declino che tocca anche le regioni del Nord. Tale obiettivo non può essere trascurato neppure in questa difficilissima fase economica e finanziaria. Si rafforza proprio ora l'urgenza di rilanciare la crescita del Paese, soprattutto alla luce del calo dei consumi (particolarmente intenso al Sud per effetto dell'indebolimento dei redditi delle famiglie) e della debole ripresa degli investimenti.

È ovvio che manovre restrittive in questo quadro rischiano non solo di frenare la crescita nazionale ma anche di risultare socialmente troppo gravosi per il Sud. Come già sperimentato in passato (in particolare nel periodo 1992-1993), la manovra di aggiustamento dei conti pubblici, pur necessaria, rappresenta uno *shock* asimmetrico con pesanti effetti redistributivi. Rispetto all'esperienza dei primi anni Novanta, l'aggravante è che oggi – stante la ormai significativa quota di debito pubblico in portafoglio di investitori esteri – l'aggiustamento comporta anche un ulteriore effetto redistributivo a sfavore dell'Italia.

Limitandoci a considerare il solo contesto nazionale, l'impatto della drastica strategia di rientro dal debito si prospetta nei prossimi anni con un duplice differenziato carattere squilibrante.

Il primo, di carattere generale, per gli effetti deflazionistici più intensi in un'area di economia debole, meno capace di reagire attraverso la ricerca di sbocchi compensativi sui mercati internazionali. Il secondo – sostanzialmente occulto, di natura specificamente finanziaria – dovuto al fatto che il taglio delle spese e l'espansione delle entrate tese ad alimentare consistenti avanzi primari (fino al conseguimento del pareggio di bilancio complessivo) determinano automaticamente una massiccia redistribuzione finanziaria che penalizza i gruppi o le aree deboli (caratterizzati dal possesso di una minor quota dei titoli rappresentativi del debito).

In sintesi, e limitatamente agli effetti sui residenti, la necessità di stabilizzare e di abbattere lo stock di debito e l'autoalimentazione degli interessi, con la riduzione della spesa (distribuita in proporzione della popolazione) e/o con l'aumento delle entrate (distribuite in proporzione al reddito) avrà significativi impatti redistributivi che penalizzano il Mezzogiorno in virtù del fatto che sul territorio il possesso del debito è squilibrato a favore dei residenti centro-settentrionali in misura molto maggiore dello squilibrio in termini di quote di reddito. Ovviamente, ciò rappresenta semplicemente la manifestazione geografica del generale e pesante onere che la politica di rientro pone a carico dei non detentori (o detentori minori) di titoli pubblici quale che sia la loro residenza: la specificità dualistica italiana assicura una naturale concentrazione di tali effetti sui residenti meridionali.

La crisi finanziaria di agosto e dei primi giorni del mese di settembre del 2011 ha portato al varo di una manovra di ingenti proporzioni, con effetti redistributivi molto incisivi, mediati e diretti, sulle aree più deboli del Paese. Le misure del decreto 138 devono essere considerate a sistema con quelle del d.l. 98/2011 (convertito in legge n. 111 nel luglio 2011) e con quelle della manovra 2010, di cui anticipano gli effetti. L'effetto cumulato delle tre manovre è di circa 80 miliardi di Euro a regime nel 2013, composti per circa il 47% di riduzioni delle spese e per il restante 53% di incrementi delle entrate. La SVIMEZ ha provveduto a stimare la ripartizione territoriale dei costi di tale rilevante intervento. Ne risulta che, sotto il profilo delle entrate, la distribuzione Nord-Sud tende a ricalcare il peso di ciascuna area in termini di PIL: il 76% dell'incremento delle entrate si realizzerebbe nel Nord a fronte del 24% al Sud. Emerge, invece, un maggiore contributo delle regioni meridionali al risanamento finanziario sul fronte della riduzione delle spese. Il Sud infatti contribuirebbe per ben il 35% del totale nazionale: quota superiore al suo peso economico. Il maggiore contributo riguarda sia la spesa corrente sia, soprattutto, quella in conto capitale. Ciò è dovuto in particolare ai tagli consistenti previsti dalla manovra agli enti locali, attraverso l'irrigidimento del patto di stabilità, e più in generale alla prevista contrazione degli investimenti pubblici nazionali e regionali.

L'effetto complessivo sull'indebitamento netto conferma quanto detto sul maggior peso della manovra sull'economia del Sud: gli 80 miliardi complessivi della manovra al 2013 si redistribuiscono per il 71% al Nord e il 29% al Sud. In termini di quota sul PIL, l'effetto cumulato della manovra nel 2013 dovrebbe pesare 6,4 punti al Sud (di cui 1,1 punti nel 2011, ben 3,2 punti nel 2012, 2,1 nel 2013) e 4,8 punti nel Nord (1 nel 2011, 2,4 nel 2012, 1,4 nel 2013). Si ricorda che l'obiettivo della manovra era azzerare il deficit, pari nel 2010 al 4,5% del PIL nazionale.

Il maggiore impatto della manovra nel Sud trae origine dal peso rilevante di alcune misure che, seppur non territorialmente orientate, finiscono per incidere in maniera più significativa nelle aree più deboli. Si ricorda infatti che molto incisivi

sono i tagli agli enti locali, per complessivi 6 miliardi di euro: i Comuni, con la manovra di agosto, dovranno sostenere una netta contrazione di risorse, compresa tra 1,2 e 1,7 miliardi di euro, oltre ai 4 miliardi di tagli conseguenti alle manovre del 2010: dal 1° gennaio 2012, secondo le stime dell'IFEL, la riduzione delle risorse costringerà gli enti a ridurre la spesa corrente in una percentuale compresa tra il 16 e il 17%, con una stretta inevitabile sui servizi locali, insostenibile per i Comuni localizzati nelle aree del Mezzogiorno, dove spesso i servizi ai cittadini sono già sotto i livelli essenziali. Poiché dalla manovra sono esclusi i Comuni virtuosi, sono proprio i Comuni che non soddisfano i parametri di "virtuosità"- molti dei quali localizzati al Sud - i destinatari dell'intervento; su questi si concentreranno i tagli programmati¹⁰.

L'effetto complessivo delle ultime tre manovre di bilancio sugli enti territoriali incide in modo drastico sulle risorse necessarie all'erogazione di servizi essenziali come la sanità, l'assistenza sociale, il trasporto pubblico locale, ma anche delle altre funzioni fondamentali come l'istruzione, la formazione, il lavoro, l'ambiente, la viabilità. Il taglio delle risorse per infrastrutture – fortemente condizionate nei pagamenti delle opere già appaltate anche dai meccanismi del patto di stabilità – si ripercuote, oltre che sulla qualità dei servizi nelle aree dove più forte è il "gap" infrastrutturale, anche sui redditi delle imprese e dei lavoratori del settore delle costruzioni, uno dei settori trainanti dell'economia, in particolare nel Mezzogiorno.

Con riferimento alle politiche specifiche per il Sud, l'articolo 5-*bis* del d.l. 138/2011, reca una deroga per le regioni ricomprese nell'Obiettivo convergenza ai limiti di spesa introdotti dal patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario di cui alla legge di stabilità 2011¹¹.

Da tali limiti la manovra d'agosto esclude le spese in termini di competenza e di cassa effettuate ogni anno da ciascuna regione a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché sulle risorse del Fondo infrastrutture. La deroga punta a "garantire l'efficacia delle misure finanziarie per lo sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e l'attuazione delle finalità del Piano per il Sud". La copertura degli oneri derivanti dalla deroga ai tetti di spesa del patto di stabilità interno in favore delle regioni dell'Obiettivo convergenza, è posta a carico dello Stato e delle Regioni che non rientrano in tale obiettivo. Sarà un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, e di intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, da adottarsi entro il 30 settembre di ogni anno, a fissare i limiti finanziari e le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti regioni di tali oneri. La *ratio* della norma è spiegata dalla Relazione tecnica al decreto: non ci sono oneri per il bilancio dello Stato in quanto tale deroga «è operata solo a fronte di cessione facoltativa di

¹⁰ Sui temi della sostenibilità finanziari dei Comuni la SVIMEZ ha predisposto un "Rapporto sulla finanza dei Comuni", a cura del prof. Federico Pica, in corso di pubblicazione nei "Quaderni SVIMEZ".

¹¹ Questa ha disposto che il totale delle spese finali di ciascuna Regione, considerate sia in termini di competenza che di cassa, non possa essere superiore, in ciascuno degli anni 2011-2013, alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009, ridotta in percentuale crescente per ogni anno. Tale riduzione è per l'anno 2011 del 12,3% (competenza) e del 13,6% (cassa); per l'anno 2012 del 14,6% (competenza) e del 16,3% (cassa); per l'anno 2013 del 15,5% (competenza) e del 17,2% (cassa).

spazi finanziari da parte dello Stato e/o delle regioni e per un importo pari agli eventuali spazi finanziari ceduti». Come dire che si aprirà un potenziale conflitto economico e istituzionale tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Sud e tra lo Stato e le regioni dell'Obiettivo Convergenza.

I ritardi accumulati dalle Regioni meridionali nella spesa europea – e la conseguente necessità di spendere entro la fine del 2011 risorse molto ingenti per evitare il disimpegno da Bruxelles – rende il meccanismo previsto dal decreto di difficile realizzazione a meno che una forte azione politica non riesca a reperire sulla quota di spesa nazionale gli spazi finanziari necessari entro le prossime settimane. Il rischio è che, in conclusione, nel Sud si vengano a sommare in questa difficile fase di crisi gli effetti congiunti di un taglio degli investimenti ordinari, una forte riduzione delle risorse a valere sul fondo FAS drasticamente tagliato nella fase di crisi e, infine, un blocco della spesa dei fondi strutturali per effetto del patto di stabilità non attenuato dalla misura prevista dal decreto 138.

Le vicende delle due manovre d'estate inevitabilmente portano all'amara constatazione che la storia rischia di ripetersi. Anche nel 1993, con la manovra "Amato", si è intervenuti con un provvedimento – inedito nelle dimensioni – che ha richiesto al Paese – e al Mezzogiorno in particolare – uno sforzo economico-finanziario senza precedenti. Sono passati quasi due decenni da quando, nel pieno di un'incessante sequenza di vicende politiche, sociali, istituzionali ed economiche avverse, il Mezzogiorno si trovò ad affrontare un cambiamento epocale che determinò modifiche sostanziali delle politiche di sviluppo nelle aree depresse. Ben presto divenne evidente che il Sud avrebbe subito molto più i costi di quanto non avrebbe partecipato ai vantaggi delle politiche adottate nella crisi valutaria ed economica (soprattutto, la svalutazione della lira del settembre 1993), che avrebbero trasformato e poi rilanciato l'economia nazionale.

Fu in questo difficile contesto che il 19 dicembre del 1992 si approvò anche la legge 488, che dopo quarantadue anni pose fine all'intervento straordinario in favore del Mezzogiorno. Ancora una volta, quasi venti anni dopo vicende che mostrano evidenti aspetti di affinità di contesto e di risposta con l'oggi, alle Regioni del Mezzogiorno si richiede uno straordinario sforzo economico, finanziario, istituzionale ed organizzativo con la riforma dello Stato centrale e l'affermarsi del sistema federale, mentre la contrazione delle risorse nazionali per investimenti rischia di indebolire anche il contributo della politica di coesione nazionale e comunitaria.

Per contrastare i rischi insiti in tale prospettiva, occorrono azioni compensative che possono essere di due tipi: per un verso, vanno sperimentate misure in grado di ridurre l'impatto sociale della crisi nel breve termine con forme di sostegno ai redditi o almeno ponendo grande attenzione ai rischi di tagli alle prestazioni sociali (evitando gli effetti perversi di tagli indiscriminati); per l'altro, pur nell'indubbia difficoltà di muoversi in tale direzione, le politiche di rigore selettive (*spending review*) devono garantire la salvaguardia di spazi per un rilancio della spesa in conto capitale.

Nella crisi il Sud ha pagato già un prezzo molto alto con tagli significativi alle risorse per investimenti; in generale, è assolutamente prioritario arrestare la deriva ormai decennale di un Paese che sta consumando il proprio stock di dotazioni produttive. A questo fine va ripristinata la responsabilità attiva dell'operatore pubblico, non come pura entità di spesa, bensì con la capacità di delineare e

perseguire una strategia. La ridefinizione di una politica di sviluppo deve essere una priorità nazionale complessiva che non può essere affidata alla spontanea allocazione del mercato ma rimanda ad interventi di politica “attiva dell’offerta” in campo infrastrutturale, industriale e dell’innovazione, volti a riavviare la dinamica della produttività del Paese anche attraverso una maggiore specializzazione in nuovi settori suscettibili di maggiore crescita.

6. UNA RISPOSTA SIA ANTICONGIUNTURALE CHE STRATEGICA: ALCUNE LINEE DI SVILUPPO

La definizione di una strategia di crescita, in un contesto di finanza pubblica così restrittivo, impone di operare delle scelte che portino a concentrarsi su precise priorità, attivando alcune leve dell’azione pubblica che possano avere una ricaduta immediata anticiclica senza smarrire una prospettiva di sviluppo di più ampio respiro.

Per il Mezzogiorno, la SVIMEZ quest’anno ha individuato nella politica infrastrutturale e logistica, in una rinnovata politica industriale selettiva e nella politica energetica, gli ambiti di intervento che, più di tutti, possono garantire il perseguimento di obiettivi di sviluppo di carattere anticongiunturale e, al tempo stesso, strategici - rappresentando il terreno di sfida per un rilancio competitivo dell’intera economia nazionale verso una maggiore e migliore internazionalizzazione.

Non ci sfugge il fatto che il perseguimento di tali linee di intervento richiede l’individuazione di spazi finanziari considerevoli nell’ambito di un bilancio pubblico in difficile equilibrio: tuttavia, ancora una volta, vanno richiamati gli ampi margini di intervento nella riduzione (e nella rimodulazione) di spesa corrente improduttiva della P.A. e nel necessario adeguamento della spesa previdenziale verso standard europei di equità *infra* e *inter* generazionale. Ancora più significativi, sono i margini di recupero di risorse attraverso il perseguimento di un’efficace strategia di lotta all’evasione fiscale, che recenti studi SVIMEZ – a dispetto di vulgate – hanno dimostrato essere diffusa con pari intensità in tutte le aree del Paese.

6.1. *Politica infrastrutturale e logistica*

6.1.1. L’uscita dalla bassa crescita, che caratterizza da più di un decennio la nostra economia e che permane anche dopo la difficile parentesi della crisi finanziaria ed economica, può essere, in particolare misura, favorita dalla realizzazione di grandi programmi di sviluppo infrastrutturale. Un adeguato livello di spesa in infrastrutture agisce, infatti, sulla crescita a più livelli: congiunturale, per gli effetti generati dai cantieri nel breve-medio termine, e strutturale, per l’impatto di lungo termine sulla competitività di sistema, grazie ai maggiori e migliori servizi per la collettività e le imprese prodotti dall’entrata in funzione delle opere.

Tutti i grandi paesi europei (Germania, Francia, Spagna), ma soprattutto le economie emergenti (Cina, Brasile, India) e quelle più sviluppate (USA, Giappone, Corea del Sud) hanno impostato le loro strategie di ripresa economica con programmi rilevanti di infrastrutturazione nei settori dell’energia, dell’ambiente e dei trasporti, oltre che di ricerca e sviluppo, puntando alla loro efficacia anticiclica e strutturale di medio-lungo periodo. Soprattutto nei paesi emergenti gli investimenti in

infrastrutture sono cresciuti in media annua del 6,7% nel periodo 2005-2009, mentre nel periodo 2009-2014 la crescita è stimata al 7,2% e di nuovo al 6,7% nel periodo 2014-2020.

Nel nostro Paese l'adozione di manovre correttive e di stabilizzazione verso il pareggio del bilancio pubblico hanno ridotto (e sono destinate a ridurre) le opportunità di impiego della spesa pubblica per finalità di rilancio e per l'avvio di politiche di sviluppo. Diventa allora determinante, come si è detto, che le pur necessarie manovre restrittive siano orientate verso una riduzione della spesa corrente improduttiva e di salvaguardia, o se possibile anche di espansione, di quella per investimenti, in particolare per infrastrutture. Ma anche la stessa spesa infrastrutturale non può certo essere immune dalla logica della *spending review*, e ciò ancor più nel Mezzogiorno, dove il rispetto di un criterio di addizionalità reale, finanziaria e fisica della spesa risulta essenziale se si vogliono generare effetti tangibili sulla crescita e sul miglioramento delle condizioni civili ed economiche di cittadini e imprese. Altro aspetto essenziale della *spending review* da attuare nella programmazione dello sviluppo di quest'area è quello di massimizzare l'efficacia della spesa a più livelli. Ciò dovrebbe essere una caratteristica intrinseca del suo impiego, ma nel Mezzogiorno diventa essenziale ed è sicuramente più impegnativo, perché presuppone uno sforzo di concentrazione delle risorse prioritariamente in settori di intervento strategici, come lo sviluppo infrastrutturale, per poi procedere ad una selezione degli interventi più efficaci. Alla programmazione infrastrutturale in quest'area va richiesto, infatti, non solo di contribuire al riequilibrio nelle dotazioni infrastrutturali e nella quantità e qualità dei servizi da esse offerti, ma anche una stretta integrazione con progetti di sviluppo industriale ed economico, capaci di favorire la riduzione dei divari strutturali e socioeconomici.

Massimizzare l'efficacia della spesa pubblica disponibile è dunque indispensabile. Ma le sue comunque rilevanti carenze rispetto ai fabbisogni di intervento rendono altresì determinante il concorso di capitali privati. È questo il momento per aprire al mercato la partecipazione alla realizzazione di quelle infrastrutture potenzialmente in grado di acquisire risorse finanziarie attraverso la gestione dei relativi servizi. L'apertura al mercato tuttavia richiede una significativa riduzione del rischio regolatorio e amministrativo. Al riguardo, oltre alla stabilità del quadro normativo, all'efficienza amministrativa e alla certezza dei processi decisionali, è importante che i settori infrastrutturali siano liberalizzati e regolati da autorità indipendenti ed efficaci. Si dovrebbero sviluppare modelli diversi da quelli attualmente previsti dal Codice dei Contratti Pubblici (CCP) per la finanza di progetto e nuovi strumenti finanziari. La nostra impostazione di finanza di progetto si è rivelata, infatti, capace di intervenire prevalentemente su piccole opere, per infrastrutture che producono servizi in sostanziale regime di monopolio o di natura immobiliare.

Una selezione di alcune tra le più importanti priorità infrastrutturali per il completamento del sistema dei trasporti del Mezzogiorno, operata dalla SVIMEZ, comporta un costo di 60,7 miliardi di euro, con una copertura di oltre 18 miliardi e ulteriori finanziamenti necessari di 42,3 miliardi di euro. Sono opere fondamentali, quali il potenziamento della capacità di servizio dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria e la statale n. 106 "Jonica"; la costruzione di tratte interne alla Sicilia; la realizzazione dell'Alta Capacità (se non dell'Alta Velocità) nell'Asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania (a completamento del Corridoio I Berlino-

Palermo); la nuova linea ferroviaria AV/AC Napoli-Bari; il Ponte sullo Stretto e interventi nei porti e negli interporti nella maggior parte delle regioni meridionali.

Alcune di queste opere sono già in corso di esecuzione e dotate di parziale copertura finanziaria, altre non ancora esaminate dal CIPE. L'importo complessivo delle opere selezionate è consistente, ma tuttavia contenuto se confrontato con gli impegni finanziari rilevabili per il Centro-Nord (si ricorda che, nel caso delle opere della sola Legge Obiettivo già approvate dal CIPE nel 2010 circa il 70% interessa le regioni centro-settentrionali). Alla realizzazione delle opere potrebbe contribuire in misura tutt'altro che trascurabile il capitale privato; infatti per le opere esaminate l'ampiezza della domanda dei propri bacini di utenza potrebbe generare, per i servizi resi, flussi di rientri di un certo rilievo.

Anche se i fabbisogni finanziari sono rilevanti, va comunque operato il tentativo di definire un modello di programmazione integrata, con la definizione di aggregati di grandi opere che presentino potenzialità di sviluppo reciproco della domanda. Tipico è il caso di reti (stradali e ferroviarie) che possono presentare una domanda limitata, ma che può essere notevolmente sviluppata se tali reti vengono connesse a nodi di scambio (come porti e aeroporti) capaci di generare traffico addizionale. Se a queste potenzialità economiche e finanziarie dell'infrastrutturazione vengono collegate iniziative di sviluppo produttivo, dirette (servizi di trasporto e logistica) e indotte (industriali e di servizio), ecco che le opportunità di crescita del Mezzogiorno possono assumere caratteristiche più fondate e realistiche, sulle quali può essere più concretamente acquisito il consenso e la condivisione *nel* Mezzogiorno e *fuori* del Mezzogiorno, necessari a programmare e progettare, a impegnare e impiegare (le limitate) risorse pubbliche e attrarre investitori privati.

6.1.2. Un obiettivo centrale e prioritario della più complessiva strategia strutturale da mettere in campo nei prossimi anni per lo sviluppo della macro-area meridionale italiana dovrebbe essere costituito dalla costruzione di un compiuto sistema dei trasporti nel Mezzogiorno, atto a valorizzare e ad integrare le dotazioni esistenti e a colmare i deficit infrastrutturali dello sviluppo logistico, per superare la perifericità e cogliere i vantaggi competitivi offerti dalla internazionalizzazione dell'economia e dei mercati, in particolare verso l'area mediterranea.

Si tratta sostanzialmente di attuare un piano di recupero di efficienza e competitività territoriale delle regioni del Mezzogiorno, attraverso la realizzazione ed il completamento definitivo di opere di indubitabile importanza sotto il profilo della riduzione dei costi logistici totali di mobilità di merci e persone. Tali interventi sono pertanto strategici non solo in funzione dell'incremento dei livelli di accessibilità e connettività interna al Paese ed all'Europa, ma principalmente per assicurare continuità e prossimità in senso logistico al resto del mondo. Il Mezzogiorno necessita sempre più di assumere una propria identità nel configurarsi come area di eccezionale disponibilità di risorse materiali, immateriali e umane la cui potenzialità è fortemente sottoutilizzata anche per l'assenza di politiche dei trasporti di largo respiro a scala internazionale incentrate sulle opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati, specie dei paesi emergenti.

Il settore del trasporto marittimo e della logistica portuale, in particolare, necessita di efficaci interventi di potenziamento della capacità competitiva del territorio e delle imprese fondati su moderni *driver* di sviluppo dell'economia globale

che orientino e indirizzino i flussi in entrata ed in uscita verso gli sbocchi e le porte marittime dell'Italia meridionale. In tale settore si riscontra, non a caso, la maggiore disponibilità di partecipazione agli investimenti da parte di imprese private (compagnie armatoriali, operatori di logistica, investitori del settore immobiliare per la logistica, istituti bancari, ecc.). Soltanto le prime 50 imprese del settore trasporto e logistica merci in Italia sviluppano un fatturato complessivo di oltre 13 miliardi di euro ed hanno circa 43.000 dipendenti.

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

A fronte di tale prospettiva, una crescente rilevanza assumono i nodi di scambio primari e le grandi reti nazionali e transeuropee; ciò tende naturalmente ad esaltare il posizionamento geografico del Mezzogiorno, che solo grazie al superamento di cronici deficit infrastrutturali, in particolare nelle grandi connessioni transnazionali, può svolgere funzioni di smistamento e "lavorazione" logistica dei flussi lungo le grandi direttrici commerciali tra il Mediterraneo, l'Europa continentale e l'Est asiatico. Il deficit infrastrutturale interessa nel Mezzogiorno le principali modalità di trasporto ed ancor più forte è il divario con l'Italia e l'Europa in termini di integrazione funzionale e operativa dei diversi sistemi.

Il rilancio economico del Mezzogiorno si ritiene possa passare anche attraverso una interpretazione più dinamica rispetto al recente passato delle condizioni di posizionamento strategico all'interno dei *network* di scambio commerciale a livello mondiale. La maggiore apertura dei mercati per le produzioni meridionali e la possibilità del territorio di offrire sistemi logistici a servizio dei mercati di produzione e consumo dell'area mediterranea, sono una concreta realtà che il Mezzogiorno deve saper sfruttare per catturare e trattenere valore all'interno del suo sistema economico.

Ciò può realizzarsi, ed alcuni virtuosi esempi lo testimoniano, offrendo servizi logistici avanzati ed efficienti all'interno di filiere logistiche parallele alle filiere produttive e mercantili, le cosiddette *Filiere Territoriali Logistiche* (FTL), incentrate su processi internazionali di scambio di semi-lavorati, beni intermedi e prodotti finiti, che danno origine a complesse catene del valore nelle quali le attività organizzative e logistiche di pre e post produzione (design, marketing, distribuzione, assemblaggio), se effettuate in larga scala, costituiscono per la maggior parte delle filiere la principale fonte di valore aggiunto (anche oltre il 50% del valore finale del prodotto). Nel contesto economico globale, infatti, è l'organizzazione delle catene/filiere logistiche a catturare valore attraverso strategie localizzative ed organizzative adeguate alle specifiche caratteristiche vocazionali del territorio.

La SVIMEZ ha individuato, in via generale e non esaustiva, all'interno del territorio meridionale, sette aree vaste, che mostrano potenzialità di sviluppo come Filiere Territoriali Logistiche rivolte all'internazionalizzazione delle produzioni e alla maggiore apertura ai mercati esteri. Esse sono: Area vasta dell'Abruzzo meridionale; Area vasta del basso Lazio e dell'alto casertano; Area vasta Torrese-Stabiese; Area vasta pugliese Bari-Taranto-Brindisi; Area vasta della piana di Sibari; Area vasta catanese (Sicilia orientale); Area vasta della Sardegna settentrionale.

Tali *Aree vaste* sono accomunate dalla presenza di alcuni importanti potenziali di sviluppo che possono essere oggetto di specifiche politiche di intervento al fine di migliorare le prestazioni logistiche complessive del territorio, ovvero: presenza di porti, anche minori e meno congestionati, di aree retroportuali e di *inland terminal*; dotazione sufficiente infrastrutturale di trasporto multimodale terrestre; buona accessibilità interna e possibilità di inserimento in reti di trasporto internazionale (principalmente marittime); presenza di filiere produttive di eccellenza orientate all'esportazione; possibilità di fruire di agevolazioni speciali ed incentivi per l'insediamento di attività logistiche (Zone Franche Urbane, Programmazione negoziata, Fondi strutturali europei, Contratti di Sviluppo e di Rete, Progetti di filiera, ecc.); esistenza di contesti deindustrializzati da riqualificare (aree dismesse) in senso produttivo per incrementare l'occupazione.

Manca ancora quasi del tutto nel Mezzogiorno una strategia di sviluppo basata su piattaforme logistiche "di filiera" a larga scala nelle quali offrire servizi completi di cui necessitano le attività produttive e distributive per affrontare il mercato globale. La Filiera Territoriale Logistica si propone di colmare questo *gap* strutturale del sistema logistico del Mezzogiorno che rappresenta un grave elemento di ostacolo alle possibilità di sviluppo della macroarea anche negli stessi settori di eccellenza delle produzioni meridionali.

6.2. *Politica industriale e internazionalizzazione*

La necessità di riavviare un processo di sviluppo non può che rimandare anche ad interventi di una politica industriale attiva volti ad accrescere nei prossimi anni la competitività e l'internazionalizzazione, che nell'attuale contesto dipendono, in particolare, dalla capacità di catturare la domanda a livello mondiale.

Nel 2010, come si è visto dalle analisi del "Rapporto", la crescita del valore aggiunto dell'industria in senso stretto del Mezzogiorno più lenta di quella del Centro-Nord (2,3%, a fronte del 5,3%) e soprattutto la più forte diminuzione dell'occupazione meridionale (-5,6%, rispetto al -3,1%) sono dovute alle maggiori difficoltà del Sud di partecipare ai processi di internazionalizzazione

Vero è che l'*export* del Mezzogiorno si è agganciato alla ripresa manifestata dagli scambi nazionali. A livello territoriale, le esportazioni di merci al netto dei prodotti energetici sono aumentate in maniera sostanzialmente simile nelle due ripartizioni: +13,3% nel Mezzogiorno (2009:-24,9%), e +14,0% nel Centro-Nord (2009: -20,6%). La variazione positiva delle vendite all'estero ha riguardato, sia nel Sud che nel resto d'Italia, tutte le principali branche.

Ma la crisi internazionale avviatasi a metà 2008 ha reso più manifesta la tendenza nel Sud, dell'aumento del peso, sull'*export* totale, dei c.d. settori di scala (metallurgia, *automotive*, petrolio e derivati) - costituito essenzialmente da grandi imprese a controllo esterno all'area - e della diminuzione dell'incidenza dei settori tradizionali, in cui però vi è racchiusa una parte significativa dell'intera occupazione manifatturiera meridionale. Per la prima volta, infatti, nel 2010 la quota di *export* della ripartizione meridionale nel tessile-abbigliamento-calzature è scesa al di sotto di quella nel totale dell'industria manifatturiera. Questa svolta, che si era verificata già qualche anno prima nel comparto delle "altre attività manifatturiere", inclusivo dell'industria dei mobili, segna l'uscita di questi settori dal gruppo di industrie di specializzazione del Mezzogiorno. La crisi ha dunque portato a compimento un processo di ridimensionamento dei vantaggi comparati nei settori tradizionali, in

corso da molti anni nell'insieme del sistema economico italiano, ma che nel Mezzogiorno si è realizzato con maggiore intensità, rivelando la mancanza di significativi sistemi produttivi locali, o altri fattori, capaci di adattarsi alle nuove caratteristiche della competizione internazionale.

Le tendenze delineate sul piano macro trovano conferma sul piano micro-economico. Recenti valutazioni della SVIMEZ relative al contenuto fattoriale, espresso in termini di rapporto tra lavoro qualificato (LQ) e lavoro non qualificato (LNQ), relativo alle esportazioni e importazioni delle due macro-aree, hanno evidenziato come le esportazioni settentrionali presentino un contenuto relativo di lavoro qualificato nettamente superiore a quello riferito all'import dai paesi emergenti. Inoltre, sempre nel caso del commercio del Centro-Nord con i paesi emergenti, l'andamento del rapporto fattoriale nel tempo segnala che il distacco tra esportazioni e importazioni si accresce nell'ultimo decennio. Nel caso del Mezzogiorno, il quadro si presenta completamente diverso: il contenuto relativo di lavoro qualificato dell'export meridionale è molto più vicino a quello riferito alle merci provenienti dai paesi emergenti. Inoltre, la dinamica del rapporto fattoriale dell'export meridionale mostra un andamento declinante con un parziale recupero negli ultimi anni. L'*upgrading* della forza lavoro occupata, fenomeno peraltro comune ai paesi più sviluppati, ha quindi interessato, come visto, le regioni settentrionali ma molto meno il Sud. Di conseguenza, le produzioni del Nord sono progressivamente divenute complementari, in termini di contenuto fattoriale, a quelle dei paesi emergenti; mentre i beni esportati dal Mezzogiorno tendono ad essere sostituiti dai beni importati dai paesi emergenti (sempre in termini di contenuto fattoriale). La sempre maggiore integrazione che vi è nell'economia mondiale determina, nel Mezzogiorno, uno spiazzamento per le produzioni locali in cui è prevalente la componente di lavoro non qualificato, con evidenti riflessi sul livello dell'occupazione manifatturiera.

Se questo è lo scenario, vi è la necessità di mettere in campo interventi di politica industriale attiva volti a favorire sia innovazioni organizzative e di prodotto nell'apparato produttivo esistente sia la nascita di imprese in settori ad alto contenuto innovativo.

È evidente che per perseguire queste finalità non saranno sufficienti le sole risorse endogene all'area ma bisognerà attrarre anche investimenti esterni ad essa, nazionali e internazionali, sempre più decisivi per rilanciare la crescita. Negli ultimi anni, invece, si è assistito ad un progressivo indebolimento della politica industriale nazionale e, a partire dal 2009, ad un sostanziale azzeramento della politica industriale per il Sud¹². Da alcune recenti valutazioni del Rapporto MET (in corso di pubblicazioni), risulta che il peso del Sud sul totale delle agevolazioni erogate, includendo sia interventi nazionali che regionali, ancora superiore al 65% del totale nel 2006 è sceso nel 2010 al 37%.

Nel corso degli ultimi anni, in tutti i paesi avanzati la politica industriale ha segnato una netta discontinuità rispetto al passato, dettata dalla necessità di contribuire a risolvere una crisi, prima finanziaria e poi economica, che per intensità ed estensione risulta comparabile alla grande depressione degli anni venti. Nel nostro Paese, la politica industriale ha assunto, invece, un ruolo sempre più marginale. In

¹² A questo proposito, si vedano R. Padovani, G. Servidio, *La crisi delle politiche industriali per il Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 4, 2009 e SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2010.

Italia, in particolare, la quota degli aiuti di Stato alle imprese sul PIL si è attestata nel 2009 su livelli nettamente inferiori alla media europea (0,38%, a fronte dello 0,62% nell'Ue a 27) e ciò vale per quasi tutti i principali obiettivi: l'ambiente, lo sviluppo regionale, la ricerca e l'innovazione. Se si guarda ai singoli Stati, precediamo ormai soltanto il paese delle privatizzazioni, il Regno Unito (0,26%), ma il livello dei nostri aiuti è inferiore di quasi un terzo a quello della Spagna (0,54%), ed è pari all'incirca alla metà di quelli di Francia (0,77%) e Germania (0,69%).

La panoramica dei principali interventi di politica industriale messi in campo negli ultimi anni da paesi importanti quali Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti è ampia e differenziata; tuttavia, emergono anche molti aspetti comuni: quasi ovunque è presente una "cabina di regia" che coordina i diversi interventi e soprattutto si individuano tecnologie chiave nei settori *medium-high e high-tech* su cui concentrare gli investimenti; non si nasconde l'intento di modificare la struttura produttiva esistente cercando di sviluppare vantaggi competitivi nei settori che hanno un forte potenziale di sviluppo. Ma, soprattutto, si adotta una chiara logica di medio-lungo termine, da cui deriva l'assegnazione di risorse finanziarie stabili e certe.

In realtà, anche l'Italia, a partire dall'avvio di "Industria 2015", nel 2007, è sembrata muoversi in linea con gli altri paesi avanzati, adottando un approccio di politica industriale più coerente con il nuovo contesto produttivo globale. I "Progetti di Innovazione Industriale", in particolare – che sono stati sostanzialmente congelati e per i quali sembra purtroppo prevalere un orientamento sfavorevole ad un loro prosieguo - consentono di concentrare le risorse finanziarie disponibili su un numero ridotto di progetti, ritenuti strategici, senza però scontrarsi con le rigidità del "vecchio" approccio settoriale (avendo cioè come riferimento particolari classi o filiere di prodotti, invece che le usuali categorie merceologiche).

Ancora nel 2010, le scarse risorse finanziarie disponibili hanno continuato ad essere indirizzate principalmente verso gli strumenti automatici ed a carattere prevalentemente "orizzontale" (quali il *bonus* sulle nuove assunzioni di lavoratori svantaggiati, il rinnovo della c.d. "Tremonti-Sud" a sostegno degli investimenti, entrambe specifiche per il Mezzogiorno, il credito d'imposta per i nuovi investimenti delle PMI effettuati in collaborazione con Enti di ricerca e Università, in tutto il territorio nazionale).

Le prospettive per un rilancio della politica industriale non sono, dunque, in Italia nel complesso particolarmente incoraggianti: la crisi peraltro ha trasmesso una eredità pesante, soprattutto sul versante del debito pubblico, cosicché le risorse disponibili per attivare politiche a sostegno della crescita saranno, anche nei prossimi anni, limitate. A ciò si aggiunga l'erraticità di tutti gli interventi, di qualsiasi natura essi siano, molti dei quali rifinanziati di anno in anno, la dispersione delle poche risorse disponibili su una vasta platea di beneficiari e l'incertezza circa l'importo effettivamente fruibile da ciascuna impresa. Continua poi a mancare del tutto la capacità anche solo di prefigurare un solido apparato di valutazione dell'impatto dei progetti finanziati.

Le stesse problematiche che si riscontrano per le politiche industriali nazionali, caratterizzano, amplificandosi, le politiche regionali. Sono infatti già alcuni anni che le agevolazioni rivolte al riequilibrio territoriale continuano a soffrire di una forte discontinuità, incertezza e, dal 2009, di una totale inoperatività e che il Mezzogiorno continua ad essere penalizzato dalla riduzione e riprogrammazione degli stanziamenti. Inoltre, l'azione di incentivazione che potrà essere riavviata, oltre

che in considerevole ritardo, è destinata ad essere di portata fortemente circoscritta, in quanto affidata a Programmi operanti nelle sole quattro regioni del Mezzogiorno della Convergenza: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (con esclusione, quindi, di Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna).

Nell'ultimo anno, tuttavia, si sono potuti registrare alcuni interventi che sembrano prefigurare un cambio di passo della politica industriale. Tra questi, le agevolazioni per le reti d'impresa, misure già delineate nel programma "Industria 2015" ma solo di recente divenute operative, che rispondono a un'esigenza molto sentita dalle piccole e medie imprese: quella di riuscire a simulare alcuni dei vantaggi associati alla grande dimensione. Il numero dei contratti di rete è in crescente aumento, le reti coinvolgono anche l'area meridionale e buono è il grado di interconnessione tra imprese localizzate nelle diverse regioni italiane. L'intervento pubblico fa quindi da levatrice di tendenze in atto che, tuttavia, stentano ad emergere spontaneamente. E' un intervento nel mercato e non giustapposto al mercato, e innesta dinamiche che non si sarebbero date senza.

Sono inoltre intervenuti anche due importanti documenti "programmatici". Il primo è costituito dallo schema di riforma del sistema degli incentivi. Lo schema prevede tipologie di intervento non soltanto di carattere automatico (come i crediti di imposta e i *voucher* fiscali) ma anche di tipo valutativo (per programmi d'investimento organici e complessi, e oltre un certo importo) e negoziale (per singoli programmi di importo elevato, caratterizzati da un rilevante impatto per lo sviluppo del Paese). La riconferma esplicita della necessità di prevedere anche interventi valutativi costituisce un'altra importante rottura con il clima culturale affermatosi nel passato recente (dominato dall'idea di una pubblica amministrazione strutturalmente incapace di comportamenti professionali e sempre esposta a debolezze private esterne e interne).

L'altro rilevante documento che ribadisce una impostazione selettiva è il "Piano Nazionale per la Ricerca-PNR 2011-2013", che interviene in un campo, quello della ricerca e dell'innovazione, nel quale l'Italia accusa forti ritardi rispetto alla maggior parte delle economie avanzate. Negli ultimi 15 anni, la spesa per R&S è aumentata sensibilmente rispetto al PIL, soprattutto dal 2006 in poi. Nonostante ciò l'Italia continua a rimanere nettamente indietro rispetto agli altri paesi avanzati: nel 2009 l'1,27% del nostro Paese si confronta con una media europea superiore al 2%, e con valori intorno al 3% per Germania, Stati Uniti e Giappone. Lo scostamento rispetto al dato europeo è più ampio per la componente privata della spesa in R&S, su cui incidono la matrice settoriale e, soprattutto, la forte frammentazione del sistema produttivo italiano. Entrambi questi fattori condizionano più fortemente il Mezzogiorno dove la spesa in R&S in rapporto al PIL è stata, nel 2008, pari allo 0,91%, contro l'1,33% del Centro-Nord. Il nuovo Programma definisce le linee guida e i principali obiettivi per le politiche pubbliche a sostegno della ricerca e dell'innovazione per i prossimi anni. Tra questi ultimi, vi è l'individuazione delle aree tecnologicamente prioritarie (tecnologie abilitanti), in analogia con le indicazioni del programma "Industria 2015".

Ultima, ma non meno importante, l'istituzione del "Fondo Strategico Italiano di investimento" è certamente l'elemento di maggiore novità tra i provvedimenti introdotti di recente, che rappresenta la caduta di un vero e proprio tabù, uno di quei pregiudizi consolidatisi a partire dai primi anni '90 che hanno contribuito a rendere innocue – anche se non sempre innocenti – le politiche per l'industria. Nell'aprile

2011, sono state estese le funzioni della Cassa Depositi e Prestiti (CDP), autorizzandola ad acquisire quote patrimoniali in società e settori di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, direttamente (tramite partecipazioni azionarie) o indirettamente (tramite l'ingresso in un fondo strategico di investimento). La CDP avrà dunque anche il compito di istituire e finanziare il suddetto "Fondo Strategico Italiano di Investimento", ispirato al "*Fonds Strategique d'Investissements*" francese. Rilevato che in relazione a quest'ultimo è aperta da parte della Commissione europea una procedura di infrazione, è del tutto evidente che con tale iniziativa sono state riabilite d'un colpo nozioni come quella di "interesse nazionale", di "investimento strategico", di partecipazione pubblica in imprese operanti in mercati concorrenziali, che a partire dai primi anni '90 erano cadute in disgrazia. La Francia ha definito, in una legge del 2005, dieci settori nei quali lo Stato interviene per impedire il controllo straniero, perché definiti strategici, vale a dire decisivi per la sicurezza e l'indipendenza del Paese. La Germania ha recentemente approvato una legge dai contenuti molto simili, ed anche gli Stati Uniti si stanno ponendo il problema del controllo straniero d'impresе strategiche statunitensi. Nel caso francese, in particolare, l'intervento del "*Fonds Strategique d'Investissements*" non riguarda solo i cosiddetti settori *high-tech*, ma anche settori tradizionali (come la filiera agroindustriale e, in particolare, quella del latte).

Per quanto riguarda la politica regionale, un aspetto positivo da sottolineare è che i bandi avviati nel 2010 dal MIUR e dal MISE sono di tipo valutativo e con un forte carattere "verticale"; essi pongono particolare attenzione al finanziamento delle strutture e dei progetti e favoriscono i processi di trasferimento tecnologico tra imprese e Università. E' evidente la similitudine tra questi provvedimenti e le modalità di intervento di "Industria 2015" e del nuovo PNR.

Tuttavia, se, da un lato, si valutano positivamente le linee di indirizzo indicate nei diversi documenti programmatici e il cambio di passo espresso da alcuni recenti interventi, d'altro lato si deve rilevare come il passaggio al nuovo sia stato soltanto delineato.

Se questo approccio di politica industriale nazionale e regionale avrà la possibilità – perché ci saranno le risorse e perché ci sarà sostanziale continuità di indirizzi a prescindere dalle maggioranze politiche – di passare dai progetti alla fase attuativa, potrebbe essere proprio il Mezzogiorno ad avvantaggiarsene maggiormente. Sappiamo, per averlo più volte rilevato su queste pagine, che la massima penalizzazione è derivata al Sud dalle cosiddette politiche ad assorbimento ("perfettamente orizzontali"). Queste politiche consolidano ciecamente punti di forza e punti di debolezza esistenti, che, nel caso del sistema produttivo meridionale, non sono molto diversi da quelli che rallentano la crescita dell'economia centro-settentrionale ma sono solo presenti in misura molto più accentuata. Essi rimandano ad un'eccessiva frantumazione del sistema produttivo, ad una matrice settoriale troppo sbilanciata nei settori tradizionali e a basso valore aggiunto e a modesti livelli di innovazione e internazionalizzazione delle imprese. E' lecito attendersi risultati opposti da interventi più selettivi e "verticali", nonché da una politica industriale gestita e governata anche attraverso scelte cruciali (e non solo misure generali e automatismi), come avviene per le principali economie del mondo. Un approccio di questa natura può più facilmente tutelare le imprese meridionali. Sempre, però, che lo sviluppo del Mezzogiorno sia posto come un pilastro della politica nazionale *tout court*. Ciò implica, ad esempio, che siano considerati prioritari per lo sviluppo

nazionale temi quali la centralità del Mediterraneo (come zona di interscambio commerciale tra l'Europa e l'estremo oriente), l'offerta energetica (sia tradizionale che alternativa), la logistica (strade, linee ferroviarie, strutture portuali), campi nei quali il Mezzogiorno presenta importanti vantaggi competitivi e può giocare un ruolo importante per la crescita e la modernizzazione di tutto il Paese.

Nel Mezzogiorno una politica di rilancio industriale di questo tipo dovrebbe essere attenta a una logica di filiera - dimensione più flessibile e appropriata al Sud rispetto a quella distrettuale¹³ - volta a infittire la matrice tecnologica e produttiva meridionale in settori strategici. Le linee guida per articolare una strategia di filiera, decisamente più attiva e mirata di quella distrettuale, sono ben note ma andrebbero messe in campo con molta più decisione: ricerca e innovazione (non solo, dunque, nei settori produttivi esistenti, ma anche per favorire nuove attività ad alto potenziale di sviluppo), valorizzazione del capitale umano, competenze e risorse esterne da combinare con la mobilitazione di quelle locali, il tutto volto alla riqualificazione ed evoluzione della specializzazione produttiva.

Una politica di filiera andrebbe inoltre accompagnata da una efficace e significativa capacità di attrarre investimenti, nazionali e internazionali, condizione decisiva per accrescere la tenuta e lo sviluppo industriale del Mezzogiorno. E' noto che la capacità del Sud di attrarre risorse esterne all'area è frenata da una serie di fattori che rimandano alle pesanti criticità della cosiddetta "filiera istituzionale", alla carenza di infrastrutture, ai costi impropri dalla criminalità organizzata, ecc... ma certamente gioverebbe una significativa fiscalità di vantaggio, che rappresenti davvero un gradino fiscale rispetto al resto del Paese, in grado di compensare gli "svantaggi ambientali" dell'area. Tra questi svantaggi andrebbe inoltre considerata l'impossibilità del Sud di competere sul piano della "fiscalità generale" con le altre aree depresse dell'Unione europea, soprattutto dell'Est, che offrono alle imprese condizioni fiscali durature e decisamente più favorevoli. L'opposizione dell'Unione europea all'adozione di una fiscalità differenziata all'interno di uno stesso Paese, in un regime di moneta unica nel quale Stati e regioni sono posti sullo stesso piano, non ha più motivo d'essere. Occorre dunque insistere in questa direzione pensando a interventi che della fiscalità di vantaggio ripetano i pregi (la semplicità e immediatezza del beneficio, la differenziazione rispetto alle aree sviluppate, la vigenza pluriennale anche se limitata nel tempo) ma che abbiano caratteristiche tecniche nuove e diverse (dai crediti d'imposta, per esempio, sugli investimenti fissi e in circolante per vecchie e nuove imprese).

6.3 *Politica energetica e "nuove" fonti rinnovabili*

L'energia, materia prima tra le più strategiche per la competitività di un "sistema paese", rappresenta un *best driver* per lo sviluppo economico. Le risorse energetiche rivestono un ruolo chiave per gli Stati che le posseggono e costituiscono una criticità per quelli che devono acquistarla dall'esterno. In Italia ciò è particolarmente vero, in quanto il nostro paese è fortemente dipendente dall'importazione di combustibili fossili, soprattutto gas naturale e petrolio. Il livello

¹³ Sul modello del distretto che - nonostante nel Mezzogiorno abbia dato vita ad uno sviluppo molto limitato - ha per lungo tempo ispirato gli interventi per il Sud, si veda A. Giannola, *Reti, distretti, filiere. Le problematiche fondamentali dello sviluppo italiano*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 1-2, 2011.

della dipendenza nazionale dall'*import* di fonti primarie, calcolata come rapporto percentuale tra le importazioni ed il fabbisogno energetico, è pari ad oltre l'85%, superiore alla media dei più importanti paesi europei.

A differenza dei nostri principali concorrenti, quali Germania, Francia e Spagna, il *mix* di fonti energetiche utilizzato in Italia si caratterizza, inoltre, oltre che per il significativo sbilanciamento verso il gas, anche per un ridotto ricorso al carbone, un sufficiente contributo delle rinnovabili e la completa assenza del nucleare. E sono proprio il *mix* energetico e la forte dipendenza dalle importazioni – tra l'altro da due sole aree, Medio Oriente e Nord Africa, caratterizzate da un elevato rischio geopolitico – che determinano in Italia costi più alti rispetto alla media europea, incidendo sensibilmente sulla competitività delle imprese nazionali.

L'Unione europea ha posto la questione energetica ai primi posti della sua agenda, imponendo agli Stati membri notevoli sforzi per raggiungere entro il 2020 standard adeguati di efficienza energetica, investimenti in energie rinnovabili e emissioni di gas serra. Per il nostro Paese, la *Strategia europea 20/20/20* si è tradotta in un duplice obiettivo vincolante per il 2020: la riduzione dei gas serra e il raggiungimento di una quota di energia rinnovabile pari al 17% dei consumi finali lordi, rispetto all'attuale 8%. Fino a giugno 2011, gli obiettivi del Governo italiano per il futuro delle fonti rinnovabili erano finalizzati ad una sostanziale modifica dell'attuale *mix* di generazione elettrica, puntando, entro il 2020, all'obiettivo di produrre elettricità per il 50% con fonti convenzionali, per il 25% con il nucleare e per il restante 25% grazie alle fonti pulite.

Ma, dopo la rinuncia al nucleare a seguito dell'ultimo Referendum, per conseguire questi obiettivi si rende necessario - in misura più incisiva di quanto precedentemente previsto - indirizzare la nostra politica energetica, oltre che per agire sul fronte dell'efficienza energetica, per ridurre il contributo dei combustibili fossili e innalzare quello delle energie verdi. Emblematico a questo proposito è il caso della Germania, che con il maggior quantitativo di elettricità prodotta, nel 2008, da fonti pulite, si distingue in Europa per la posizione di *leader* indiscusso nell'utilizzo di fonti alternative.

In Italia, il Mezzogiorno offre le massime potenzialità oggi esprimibili nel Paese per concorrere a conseguire questi obiettivi energetici, sia che si considerino le fonti tradizionali sia che si considerino le fonti rinnovabili. Si apre un grande spazio per un serio progetto di ripresa dello sviluppo a condizione che queste potenzialità non vengano interpretate con la logica dello sfruttamento puro e semplice di beni primari che, mentre alimentano i centri produttivi e di consumo, lasciano un vuoto sconvolgimento ambientale nei luoghi di origine. Al contrario la risorsa energetica deve essere un fondamentale fattore di attrazione ed attivazione di un sistema complesso (dalla ricerca, allo sviluppo tecnologico fino a quello di attrazione dell'industria e dei servizi).

Nel caso delle fonti tradizionali, evidentemente, il riferimento obbligato è alla consistenza e qualità delle riserve petrolifere lucane. Non è ancora definibile l'apporto a regime di questa risorsa ma certamente, una volta che al centro petroli della Val d'Agri si aggiungerà (per il 2015) quello di Tempa Rossa, la regione potrebbe contribuire ad attenuare la dipendenza energetica italiana dall'estero, alleggerendo la bolletta petrolifera nazionale fino ad un probabile e rilevante 10-15%. Le ricadute sul territorio finora sono all'insegna di una filosofia di pura e semplice compensazione dell'impatto ambientale. Le stesse *royalties* che la Regione

Basilicata – in deroga alle norme fino ad allora vigenti – è riuscita ad ottenere sono esigue in termini di benefici ottenuti rispetto al prodotto esportato. Ma ancor più rilevante degli aspetti finanziari, dovrebbe essere la capacità di fare del territorio un laboratorio nazionale attrezzato sul fronte delle emergenze e competenze energetiche, potendo spaziare dalla ricerca, estrazione e gestione delle risorse non rinnovabili tradizionali (petrolio, gas), allo sviluppo delle risorse rinnovabili, tradizionali e nuove (idroelettrico, eolico, solare, geotermico, biomasse e biogas). Dai proventi dello sfruttamento delle fonti tradizionali potrebbero derivare le risorse per sviluppare le fonti energetiche alternative in una realtà regionale nella quale quello ambientale è un patrimonio di grandissimo rilievo. Una strategia del genere collega l'ambito locale alla dimensione globale del tema energia nelle sue articolazioni e contraddizioni senza cadere nel localismo ma anzi aprendosi efficacemente alla possibilità di richiamare risorse, competenze, e ricerca che divengono gli ingredienti qualificanti di questa opzione.

Sul fronte della produzione, in particolare, delle “nuove” fonti rinnovabili (eolico, solare, biomasse e biogas) il Mezzogiorno mostra rispetto al Centro-Nord un vantaggio competitivo dovuto all'esistenza di un rilevante “potenziale rinnovabile”. Basti a tal fine pensare che, nel 2009, in quest'area è stato prodotto il 64% di tutta l'energia generata da queste tre fonti nel nostro Paese. Nuove opportunità potrebbero inoltre dischiudersi per il Sud con lo sviluppo dell'energia geotermica, incredibilmente sottovalutata in Italia, in quanto utilizzata solo in Toscana dove sono presenti 32 impianti con poco più di 730 MW di potenza installata. Proprio per i motivi che hanno fatto tramontare l'ipotesi di rilanciare in Italia il nucleare, lo sviluppo e lo sfruttamento dell'energia geotermica (nella quale l'Italia nel 1904 fu pioniera) può oggi offrire un contributo significativo per affrontare il problema energetico in aggiunta al fotovoltaico ed all'eolico. E' di conforto a questa tesi il parere del premio Nobel Carlo Rubbia, autorità nel settore, impegnato da anni allo sviluppo del progetto pilota per il solare termodinamico¹⁴. L'esito del Referendum di giugno impone evidentemente una intensa rivisitazione del piano energetico nazionale. Ma, a suo avviso, il nucleare è non proponibile indipendentemente dall'esito del referendum per la sua insostenibilità finanziaria. Una centrale che potrebbe essere in funzione solo tra dieci o quindici anni costerebbe tra i 5 ed i 7 miliardi di euro salvo (molto probabili) costi addizionali. In alternativa in soli tre - cinque anni ed a costi estremamente più contenuti si potrebbe disporre in Italia di centrali geotermiche di potenza almeno pari a quattro delle venti centrali nucleari a suo tempo programmate dalla cordata ENEL - EDEF . Si inizierebbe così a coprire almeno il 5% del fabbisogno energetico nazionale in tempi molto più rapidi e a costi molto più contenuti. Il dato altrettanto significativo è che un simile progetto dovrebbe essere realizzato nell' area a più forte vocazione geotermica , quella del Tirreno centro meridionale con epicentro campano.

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

¹⁴ Si veda, a questo proposito, l'articolo di C. Rubbia, *L'atomo troppo costoso la nostra carta vincente è il mix gas-geotermia*, pubblicato sul quotidiano “la Repubblica” il 10 giugno 2011.

rinnovabili che, secondo le stime più recenti, presenta il più alto potenziale di sviluppo (pari a livello mondiale a circa tre volte più del solare e dieci volte più dell'eolico) e può offrire, diversamente dalle altre fonti rinnovabili, una produzione continua e costante. Né il solare, condizionato dal ciclo giorno/notte, né l'eolico, soggetto alla variabilità delle condizioni meteorologiche, posseggono tale qualità, e per questo il loro ruolo all'interno della rete di distribuzione elettrica è relegato ai prelievi di picco, quando appunto le condizioni di produzione lo consentono. L'energia geotermica è caratterizzata, inoltre, da un'elevata versatilità di dimensione di impianto, soprattutto perché si adatta, diversamente da molte fonti rinnovabili, anche ad una tipologia di distribuzione concentrata su pochi grandi impianti.

La strategicità della risorsa geotermica deriva oltre che dall'abbondanza di risorse, reperibili a profondità modesta, e presenti soprattutto, come detto, lungo il versante Tirrenico del Sud, anche dal fatto che le tecnologie necessarie al suo utilizzo industriale sono ampiamente presenti sul mercato nazionale. L'ENEL vanta un'esperienza ultracentenaria nelle tecnologie geotermiche e attualmente, attraverso ENEL Green Power, è il terzo produttore al mondo di energia elettrica da fonte geotermica. Le attività all'estero di ENEL Green Power comprendono, in America Latina, l'impianto di Berlin in El Salvador, e in Nord America, impianti in California, Utah e Nevada, dove i due installati nel 2009, sono di tipo binario, cioè a ciclo chiuso e quindi a emissioni nulle.

Così come la Basilicata rappresenta la "Mecca" petrolifera nazionale e il Sud quella delle fonti rinnovabili in generale, il Mezzogiorno tirrenico potrebbe dunque rappresentare la "Mecca" del promettente campo della geotermia, un'altra "frontiera" da esplorare e sviluppare.

Il "che fare", soprattutto in questa difficile fase economica e finanziaria, rinvia all'assoluta necessità di una visione "alta" di politica economica, a partire dagli ambiti che abbiamo ritenuto di individuare (dalla politica infrastrutturale e logistica a quella energetica, a quella industriale e dell'innovazione).

È in questo quadro che si impone il rafforzamento delle "istituzioni per lo sviluppo", a partire dal necessario coordinamento dei poteri pubblici, centrali e periferici (esigenza che invece la prospettiva federalista non necessariamente favorisce), che come SVIMEZ abbiamo continuato a invocare negli anni, e dalla ripresa di una programmazione analiticamente fondata e di respiro che renda coerente l'interesse pubblico allo sviluppo con gli interessi e le strategie di gruppi grandi aziendali, piccoli, nazionali o internazionali.

In questa visione, il Mezzogiorno, con il coordinamento delle sue Regioni a scala di una mesoregione europea, deve porre il tema delle scelte da fare con urgenza operando per la definizione e la rapida attuazione di una strategia profondamente rinnovata del piano energetico nazionale e di un disegno per la competitività industriale e territoriale, come aspetti qualificanti di una più generale e opportuna rivisitazione del "Piano per il Sud". Ciò per definire un quadro d'azione che – lungi dall'esaurirsi in un più o meno consolatorio disegno di un progetto "a parte" – metta a fuoco il contributo fondamentale che il Sud può avere oggi per avviare concretamente il rilancio della crescita del Sistema Italia.