

Traccia dell'intervento di Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ

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

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.

(Tab. 1)

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 **(Tab. 2)** 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 (**Tab. 3**), 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 nel quadro di un generale rallentamento dell'economia nazionale, 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. (**Tab. 4**)

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. 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. **(Tab. 5)**

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 **(Tab. 6)**, l'indicatore più usato per valutare le disuguaglianze territoriali, nel 2010 il *gap* si è leggermente ampliato, di 0,3 punti percentuali (riflettendo un peggioramento relativo sia della produttività del lavoro, che del tasso di occupazione). 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 però solo apparentemente positiva **(Tab. 7)**, 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. **(Tab. 8)** 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).

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%).

Il peggior andamento dell'economia del Mezzogiorno (**Tab. 9**) 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, essa 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%)

In entrambe le macroaree (**Tab. 10**) la ripresa degli investimenti nel 2010 ha solo parzialmente compensato il forte calo del biennio 2008-2009. Considerando che si tratta di investimenti lordi, risulta evidente l'intensità della flessione che ha interessato l'*accumulazione netta* nell'ultimo triennio.

Nel 2010, la debolezza del recupero degli investimenti al Sud è dovuta soprattutto ad un più intenso calo 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 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. (**Tab. 9**) 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, 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.

Il prolungarsi della crisi e l'assenza di ripresa al Sud stanno determinando effetti pesanti sull'occupazione dell'area, che già presentava livelli decisamente inferiori a quelli medi nazionali e assai distanti dalla media europea. Il Mezzogiorno, tra il 2008 e il 2010, registra una caduta dell'occupazione del 4,3% a fronte dell'1,5% del Centro-Nord.

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

Ora, l'analisi dei principali andamenti dell'ultimo quadriennio pone in luce un tendenziale allargamento del divario Nord-Sud, ma 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 – come di recente sostenuto anche da autorevoli protagonisti della politica nazionale – 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 dell'economia italiana, la cui immanente "inefficienza dinamica", in termini di specializzazione, capacità competitiva e internazionalizzazione, 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 della debole dinamica dei consumi (particolarmente bassa al Sud per effetto dell'indebolimento dei redditi delle famiglie) e della modesta ripresa degli investimenti.

In questo quadro, l'impatto delle recenti manovre estive – adottate come drastica risposta alla necessità di un rientro dal debito – rischia non solo di frenare la crescita nazionale ma anche di risultare assai gravoso per l'economia e la società meridionali. Come già sperimentato in passato (in particolare nel periodo 1992-1993), la manovra di aggiustamento dei conti pubblici, pur necessaria, si prospetta come uno *shock* asimmetrico dal punto di vista territoriale, 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.

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 legge n. 138 del 13 agosto 2011 devono essere considerate a sistema con quelle del D.L. n. 98 del 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 (**Tab. 11**). 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 territoriali, 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 (**Tab. 12**) 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 percentuale 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).

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, che potrebbe rivelarsi insostenibile per i Comuni localizzati nelle aree del Mezzogiorno, dove spesso i servizi ai cittadini sono già sotto i livelli essenziali.

Su questi temi, della finanza dei Comuni, la SVIMEZ sta per pubblicare uno specifico rapporto. Prime anticipazioni sono oggi in cartella, a vostra disposizione.

Le analisi del Rapporto di quest'anno mostrano che 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 del 2011, reca un'auspicata 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 2011.

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 copertura degli oneri derivanti dalla deroga ai tetti di spesa del patto di stabilità interno in favore delle Regioni dell'Obiettivo convergenza, è posta non solo a carico dello Stato ma anche delle Regioni che non rientrano in tale obiettivo. 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 spazi finanziari da parte dello Stato e/o delle Regioni e per un importo pari agli eventuali spazi finanziari ceduti». Ma questo significa 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 intervenne con un provvedimento – inedito nelle dimensioni – che ha richiesto al Paese, e al Mezzogiorno in particolare – uno sforzo economico-finanziario senza precedenti. Ben presto, però, 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.

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, ma anche istituzionale ed organizzativo con la prospettiva di un federalismo fiscale – che tende per altri versi, a determinare effetti distributivi parimenti sfavorevoli –, mentre la contrazione delle risorse nazionali per investimenti rischia di indebolire anche il contributo della politica di coesione nazionale e comunitaria (come allora avvenne con la fine dell'intervento straordinario nel dicembre 1992).

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 complessiva in conto capitale destinata allo sviluppo.

A questo fine, va ripristinata la responsabilità attiva dell'operatore pubblico, non come pura entità di spesa, bensì come 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 per un pieno inserimento nel contesto competitivo internazionale.