

Il Mezzogiorno consolida la ripresa, permane l'emergenza sociale
Presentazione del *Rapporto SVIMEZ 2017 sull'economia del Mezzogiorno*

di *Giuseppe Provenzano*
Vice Direttore della SVIMEZ

Roma, 7 novembre 2017
Sala della Lupa, Camera dei Deputati

1. *Un Mezzogiorno "reattivo" che consolida la ripresa*

Il Mezzogiorno è uscito dalla "lunga recessione", nel 2016 ha consolidato la ripresa con una crescita dell'1% del PIL (Fig. 1), facendo registrare una performance ancora superiore, se pur di poco, al resto del Paese, proprio come l'anno precedente, il 2015, che avevamo giudicato per molti versi "eccezionale". La ripresa dunque si consolida, un risultato non scontato e confermato dalle nostre previsioni. Anche nell'anno in corso, infatti, il Mezzogiorno terrà sostanzialmente il ritmo della crescita nazionale.

I risultati raggiunti dal Sud nel biennio scorso derivano anche dalla profondità della crisi precedente, e sono il frutto di fattori per molti versi particolari: le fluttuazioni climatiche che hanno favorito la produzione agricola nel 2015, le vicende geopolitiche del Mediterraneo che avvantaggiano il nostro turismo, gli investimenti legati alla chiusura del ciclo della programmazione comunitaria che hanno avuto un impatto importante nel 2015 e hanno continuato a produrre effetti cumulati. Questa *performance* dell'economia meridionale è stata però anche accompagnata da una serie di *policies* che l'hanno consolidata. Si registra una nuova attenzione al Sud, sancita del resto con la reintroduzione della figura del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno e testimoniata da una serie di interventi – si pensi, solo negli ultimi mesi, all'approvazione dei due "decreti Mezzogiorno" – che sembrano ricondursi ad una certa coerenza. Alcuni di essi, come le ZES o la clausola per gli investimenti pubblici ordinari, hanno un carattere strategico, e mi sia consentito di dire

che andrebbero pertanto preservati dai cicli elettorali, anche perché in larga misura da implementare nella prossima legislatura.

Certo, il ritmo dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, così come quello dell'Italia, è rimasto distante dalla media europea (**Fig. 2**) e della stessa Eurozona, dove si registrano profondi divari. Solo l'Italia (-7,1%), Grecia a parte (-26,4%), è ancora lontana nel 2016 dai livelli pre crisi. Le economie più forti dell'Eurozona, usufruendo anche di un rapporto di cambio favorevole, hanno ormai abbondantemente superato la crisi, come la Francia (+5,3% rispetto al 2008) e la Germania, che vede un aumento cumulato del prodotto di quasi dieci punti percentuali.

Resta insomma il problema italiano, e nel problema italiano, quello meridionale, legati ad aspetti strutturali come evidenzia l'andamento della produttività nel medio periodo (**Fig. 3**). Del resto, un biennio in cui lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno è risultato superiore di quello del resto del Paese non è sicuramente sufficiente a disancorare il Sud da una spirale in cui si rincorrono bassi salari, bassa produttività e bassa competitività.

Tuttavia, la ripresa indica alcuni elementi positivi nell'economia meridionale, che ne mostrano la "resilienza": crescono le esportazioni anche in un periodo di rallentamento del commercio internazionale (per Banca d'Italia nel 2016 fanno registrare un +5,1% a fronte dell'1,7% del Centro-Nord); aumentano le presenze di viaggiatori stranieri nel settore turistico (+19,3% nel 2016, rispetto al 6,6% medio nazionale), anche se non si riflettono del tutto nel valore aggiunto e su questo ci dovremmo interrogare ancora. Infine, si conferma la forte "reattività" del Mezzogiorno allo stimolo degli investimenti pubblici, come gli interventi finanziati coi Fondi strutturali, che hanno attivato la ripresa degli investimenti privati.

L'obiettivo della politica economica dovrebbe ora essere l'accelerazione del tasso di crescita. Non è una missione impossibile. Rispetto alle previsioni di luglio, le nostre stime aggiornate a ottobre (**Fig. 4**) fanno registrare (in linea con molti osservatori, a cominciare dal FMI, che segnalano il rialzo del dato relativo al commercio mondiale) una crescita nel 2017 del PIL italiano dell'1,5%: un dato sempre distante dalla media UE (+2,3%) e dell'Eurozona (+2,1%), ma in sensibile accelerazione.

Secondo le nostre previsioni, l'accelerazione della crescita di due, tre decimi di punto dovrebbe riguardare entrambe le macroaree, con un

Mezzogiorno dunque che tiene sostanzialmente il ritmo della ripresa nazionale. È una stima che ingloba anche gli effetti riconducibili alla Legge di Bilancio per il 2018 (**Fig. 5**), come presentata dal Governo, e che “sconta” in particolare la mancata attivazione della “clausola di salvaguardia” sull’IVA (per circa 15 mld di euro nel 2018), che avrebbe avuto un impatto negativo di entità maggiore sull’economia meridionale, perché le conseguenze sulla capacità di spesa reale dei consumatori sarebbero maggiori per nuclei familiari, come quelli al Sud, che hanno livelli reddituali strutturalmente più bassi.

Va detto che proseguendo a questi ritmi, il Sud recupererebbe livelli pre-crisi soltanto nel 2025 (**Fig. 4**). Si tratta di ben tre anni prima rispetto alle previsioni di luglio, ma è una prospettiva certo non rosea, che non scongiura il rischio di una certa permanenza delle gravi conseguenze economiche, sociali e demografiche prodotte dalla crisi e dalla stagnazione che l’aveva preceduta.

Tuttavia, il dato conferma il rafforzamento della domanda interna, con un incremento, rispetto alle previsioni di luglio, sia dei consumi che degli investimenti. È il segno, se ancora ce ne fosse bisogno, che il Sud non è una causa persa, e che puntare sul Mezzogiorno diventa un’opzione strategica, significa poter contare sulla spinta propulsiva del motore “interno” dello sviluppo e dare più forza all’intero Paese nelle partite globali che può giocare.

Il biennio scorso, di buone *performance* dell’economia meridionale, è stato del resto caratterizzato proprio da un deciso miglioramento della domanda interna (**Fig. 6**).

I consumi finali interni nel 2016 sono cresciuti nel Mezzogiorno dell’1%, in aumento rispetto all’anno precedente, ma ancora meno del resto del Paese. C’è da dire che la migliore *performance* del Mezzogiorno in termini di prodotto, di occupazione e anche in termini di reddito disponibile, non riesce a riflettersi pienamente sui consumi delle famiglie. Questo può essere determinato sia dalla necessità di ricostituire le scorte monetarie prosciugate negli anni di crisi, sia da una ridefinizione della qualità dell’occupazione che incide negativamente sui redditi.

Il miglioramento del clima di fiducia degli imprenditori e le favorevoli condizioni sul mercato del credito, unito alle aspettative positive sulla domanda interna, hanno sospinto gli investimenti anche nel

Mezzogiorno (**Fig. 7**), che sono cresciuti del 2,9%, come al Centro-Nord. L'incremento degli investimenti privati, nel 2016, finalmente anche nell'industria, ha più che compensato la riduzione degli investimenti pubblici che sono tornati a calare nel 2016 dopo il modesto incremento del 2015. Fa impressione notare che rispetto ai livelli pre crisi gli investimenti fissi lordi sono ridotti al Sud, di quasi 35 punti percentuali, circa 12 punti in più che nel resto del Paese.

La *resilienza non è stata omogenea* in tutte le regioni meridionali e in tutti i comparti dell'economia (**Fig. 8**). Il 2016, a differenza dell'anno precedente, si caratterizza per una forte divergenza di andamento tra le singole regioni del Sud, con *performance* positive che si concentrano soprattutto in Campania e Basilicata. Il livello del prodotto attuale risulta ancora molto inferiore a quello pre crisi in quasi tutte le regioni, solo la Basilicata sembra avviata a un rapido recupero dei livelli pre crisi.

L'elemento maggiormente positivo del 2016 (**Fig. 9**) è senza dubbio la *ripartenza del settore industriale meridionale*: l'industria manifatturiera è cresciuta al Sud nel biennio di oltre il 7%, con una dinamica più che doppia di quella registrata nel resto del Paese (3%). Insomma, l'industria meridionale, seppur ridotta dopo la crisi, sembra essere in condizioni di ricollegarsi alla ripresa nazionale e internazionale, come dimostra anche l'andamento delle esportazioni, ma i processi di “selezione” indotti dalla crisi mostrano segnali controversi. Se la marcata riduzione delle unità produttive si è accompagnata ad apprezzabili miglioramenti di competitività, questi ultimi non mostrano intensità tali da scalfire i differenziali strutturali di produttività rispetto alle imprese localizzate nel resto del Paese (**Fig. 10**).

Nel 2008 le medie imprese industriali, vera spina dorsale del nostro apparato produttivo, erano nel Sud l'8,8% del totale nazionale; nel 2014, solo il 7,9%. Queste ultime fanno registrare importanti *performance* sui mercati, ma si allarga il dualismo con il resto delle imprese che spesso sopravvivono solo grazie ai bassi salari o ad altre forme di competizione al ribasso. È proprio la limitata presenza di queste imprese *leader* al Sud ne condiziona le possibilità di “contaminare” positivamente le imprese di minori dimensioni e l'intero apparato produttivo.

Questo quadro rende evidente la necessità di nuove politiche industriali, che abbiano un ruolo non solo correttivo e integrativo delle dinamiche spontanee del mercato, ma che attraverso investimenti strategici puntino alla modifica dei modelli di specializzazione esistenti: insomma, "le politiche industriali del XXI secolo" per dirla con Dani Rodrik.

Nella fase più recente, il Governo è intervenuto in misura più decisa a favore delle imprese meridionali, mettendo in campo alcuni importanti interventi di "*politica industriale regionale*" (dal credito d'imposta per gli investimenti al sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile, alla stessa istituzione delle ZES), confermando l'importante ruolo dei "contratti di sviluppo" gestiti da INVITALIA, strumento cardine per l'agevolazione dei grandi progetti di investimento industriali, sia nazionali che esteri. Resta tuttavia una difficoltà delle imprese meridionali ad accedere agli strumenti di "*politica industriale nazionale*", in parte connessa alla loro struttura dimensionale. Una difficoltà confermata, almeno a livello macro, secondo le nostre stime, per gli interventi previsti dal Piano "Industria 4.0" Il Sud non può permettersi di mancare a questo appuntamento. Un'idea opportuna, al vaglio del Governo, è l'istituzione di un Fondo specifico per la crescita delle imprese del Mezzogiorno. In generale, per la SVIMEZ, occorre prevedere una declinazione territoriale delle misure di politica industriale nazionale.

La dinamica di questi anni ci restituisce un Mezzogiorno "reattivo", che non è un vuoto a perdere, e che nel biennio scorso ha contribuito alla crescita del PIL nazionale per circa un terzo, una quota ben superiore al suo attuale "peso" produttivo (meno di un quarto).

È una verità da ribadire in un momento in cui, dopo i referendum per l'autonomia di Veneto e Lombardia, si è riaperta la polemica sulla "dipendenza" patologica del Sud, intorno al tema del c.d. residuo fiscale (di cui più diffusamente parlerà il Presidente Giannola). Ma il residuo fiscale, stimabile in circa 50 miliardi annui a vantaggio del Mezzogiorno (**Fig. 11**), è ineliminabile a meno di non ledere del tutto i principi fondamentali della Costituzione, la tutela di servizi e livelli essenziali di prestazioni a tutti i cittadini ovunque residenti, che peraltro al Sud sono carenti anche per un'insufficiente dotazione di risorse delle Amministrazioni.

Queste stesse stime, peraltro, confermano il *trend* complessivamente decrescente della redistribuzione operata dalla finanza pubblica a favore del Mezzogiorno, in calo, dai primi anni Duemila, di più del 10% in termini reali. I dati di finanza pubblica del resto parlano chiaro. Il confronto tra i livelli di spesa della P.A. mostra un divario del Mezzogiorno non solo elevato ma cresciuto negli anni della crisi dell'8,8% (**Fig. 12**). Anche escludendo la spesa previdenziale, la spesa complessiva della P.A. è significativamente più bassa nel Mezzogiorno: 6.573 euro per abitante nel 2015 contro i 7.327,7 euro del Centro-Nord.

Non hanno quindi fondamento le affermazioni, anche di fonte autorevole, che parlano di un Sud assistito e inondato di risorse pubbliche. Il residuo fiscale non è altro che lo specchio dei divari economici, sociali e territoriali esistenti in Italia. Il tema decisivo, invece, riguarda tutto il Paese ed è l'efficienza della spesa della P.A., e riteniamo anzi giunto il momento di riprendere seriamente il percorso di attuazione di un vero e responsabile "federalismo fiscale".

D'altra parte, *sarebbe più corretto parlare di integrazione, interdipendenza* tra le due macroaree, che implica anche corposi vantaggi al Nord nella forma di flussi commerciali. La domanda interna del Sud, data dalla somma di consumi e investimenti, attiva circa il 14% del PIL del Centro-Nord, quasi 180 miliardi. Secondo le nostre stime, per ogni 10 euro che dal Centro-Nord affluiscono al Sud sotto forma di residui fiscali, 4 fanno il percorso inverso immediatamente sotto forma di domanda di beni e servizi. Gli altri contribuiscono comunque a sostenere un'area di produzione e di consumo ancora rilevante per l'economia dell'intero Paese e di cui dunque beneficia anche il Nord.

2. Riparte l'occupazione ma non incide sull'emergenza sociale

Se il consolidamento della ripresa del Sud suggerisce che la crisi non abbia minato la capacità del Sud di rialzare la testa, dopo la crisi più dura della sua storia, tuttavia, il ritmo della *congiuntura appare del tutto insufficiente ad affrontare le emergenze sociali* che restano allarmanti.

L'occupazione è ripartita, con ritmi anche superiori al resto del Paese (**Fig. 13**), ma mentre il Centro-Nord ha già superato i livelli pre crisi, il Mezzogiorno resta di circa 350 mila unità sotto il livello del 2008, con un

tasso di occupazione che è il peggiore d'Europa (di quasi 35 punti percentuali inferiore alla media UE a 28).

La crescita dell'occupazione nell'industria in senso stretto nel Mezzogiorno rappresenta l'elemento più confortante, della fase più recente, per la durevolezza e la solidità della ripresa occupazionale (**Fig. 14**). Gli incrementi più significativi al Sud, tuttavia, continuano a registrarsi in agricoltura, malgrado un andamento della produzione nel 2016 negativo dopo il boom dell'anno precedente. Mentre nel settore terziario, l'evoluzione positiva si mantiene sui ritmi dell'anno precedente: il comparto turistico (+4,5% nei servizi di alloggio e di ristorazione) continua a beneficiare della crisi della sponda Sud del Mediterraneo, per i tragici eventi che continuano a tormentare quei paesi e per il timore di atti terroristici.

A preoccupare è il fatto che gli andamenti dell'ultimo biennio non riescono a invertire la *preoccupante ridefinizione della struttura e della qualità dell'occupazione* che si è determinata con la crisi. Si aggrava il problema essenziale del Mezzogiorno: la strutturale carenza di occasioni di lavoro qualificato, che penalizza in particolare i giovani e le donne e produce conseguenze economiche, sociali e demografiche rilevanti.

Il dato più eclatante è il consolidarsi di un drammatico dualismo generazionale (**Fig. 15**). Nella media del 2016, a livello nazionale, si registrano ancora oltre 1 milione e 900 mila giovani occupati in meno rispetto al 2008. E la flessione dell'occupazione giovanile risulta un po' più accentuata nel Mezzogiorno.

Con riguardo al regime d'orario (**Fig. 16**), preoccupa l'esplosione degli occupati a tempo parziale nella crisi, che continuano ad aumentare anche più marcatamente nella ripresa. L'aumento del *part time* non deriva infatti dalla libera scelta individuale degli occupati di conciliazione dei tempi di vita, né tanto meno da una strategia di politica del lavoro orientata alla redistribuzione dell'orario. Esso è interamente ascrivibile al *part time "involontario"*, cioè all'accettazione di contratti a tempo parziale in carenza di posti lavoro a tempo pieno, che ha consentito a 1,3 milioni di lavoratori di mantenere nella crisi e/o di trovare nella ripresa un'occupazione.

Ora, volendo condurre un'analisi costi-benefici sull'efficacia della decontribuzione (una misura che ha un significativo impatto sulle finanze pubbliche), non possiamo non considerare, tra gli altri, anche questo

elemento. Le imprese hanno assunto beneficiando dello sgravio, ma lo hanno fatto attraverso contratti *part time*. D'altra parte, la misura, pur rafforzata per il Mezzogiorno, per incoraggiare il recupero del *gap* occupazionale, andrebbe modificata per renderla uno stabile e durevole incentivo alle assunzioni a tempo indeterminato, e un disincentivo a quelle a termine o atipiche non giustificate da specifiche esigenze produttive.

La riduzione dell'orario di lavoro, deprimendo i redditi complessivi, ha contribuito alla *crescita dell'incidenza dei lavoratori a bassa retribuzione* (**Fig. 17**), salita nella fase recessiva dal 30% a circa il 35% del totale al Sud. L'andamento è diversificato tra le aree, pesano i c.d. *working poors*. Resta il fatto che i miglioramenti congiunturali in termini di prodotto e occupazione non hanno avuto un significativo impatto sull'emergenza sociale.

La ripresa dell'occupazione si accompagna infatti nel biennio alla persistenza delle persone in condizioni di povertà assoluta (**Fig. 18**). Il lavoro non basta, ci insegna la Prof.ssa Saraceno, e non tutto risolve. È pur vero che l'incidenza della povertà si riduce nel 2016 nel Mezzogiorno (mentre cresce nel Centro-Nord), ma troppo lievemente rispetto all'aumento dell'occupazione: tradizionalmente, invece, l'area presenta una più stretta correlazione tra andamento dell'occupazione e dei redditi da lavoro e spesa per consumi.

Ancora nel 2016, infatti, circa 10 meridionali su cento risultano in condizione di povertà assoluta contro poco più di 6 nel Centro-Nord: erano rispettivamente pari a 5 e 2,4 solo dieci anni prima. Il divario territoriale Nord-Sud si combina e si somma ad altri divari, come quello centro-periferie. Il rischio di povertà al Sud è triplo rispetto al resto del Paese, e insieme al livello di disuguaglianza interno all'area deprime la ripresa dei consumi.

D'altra parte, le politiche di austerità, che hanno aggravato il dualismo istituzionale Nord-Sud, hanno anche determinato un marcato deterioramento della capacità del *welfare* pubblico di controbilanciare le crescenti disuguaglianze indotte dal mercato, in presenza di un *welfare* privato al Sud del tutto insufficiente (si pensi alla minore diffusione del Terzo Settore o, ad esempio, al ruolo irrisorio, rispetto al resto del Paese, che vi giocano le Fondazioni di matrice bancaria nel finanziamento di iniziative sociali).

La natura, la gravità e la persistenza della situazione sociale inducono a ritenere che solo un consistente e permanente aumento di capitale produttivo sia la risposta necessaria ad assicurare ai cittadini un accettabile livello di reddito e di prestazioni sociali. Al tempo stesso, misure universalistiche di contrasto alla povertà sono altrettanto necessarie. Il Reddito di Inclusione (ReI) è un primo passo importante, ma come SVIMEZ riteniamo essenziale definire da subito un percorso di incremento delle risorse che consenta, in tempi brevi, l'estensione alla totalità delle famiglie, con una soglia di intervento prossima a quella di povertà assoluta.

La questione del finanziamento potrebbe essere affrontata, anche nel rispetto dei vincoli di bilancio, attraverso una riconsiderazione delle scelte redistributive: ad esempio, le risorse impiegate per la riduzione dell'imposizione fiscale sugli immobili di lusso se fossero state utilizzate in una misura contro la povertà avrebbero avuto un impatto sui consumi senza dubbio superiore.

All'indomani di una delle crisi economiche e sociali più profonde e gravi dell'era contemporanea, il Mezzogiorno si appresta ad affrontare il riavvio di un processo di sviluppo in condizioni più svantaggiate di quelle dell'immediato Dopoguerra, per *l'emersione di un nuovo dualismo, quello demografico*, che potrebbe innescare un pericoloso circolo vizioso di maggiori oneri sociali, minore competitività del sistema economico, minori redditi e capacità di accumulazione e crescente dipendenza dall'esterno.

Nel 2016 si è avuta un'ulteriore conferma della crisi demografica delle regioni meridionali insorta nei primi anni Duemila e aggravatasi nel corso della pesante recessione economica. In base alle tendenze in atto (**Fig. 19**), mentre la dinamica demografica negativa del Centro-Nord è compensata dalle immigrazioni dall'estero, da quelle dal Sud e da una ripresa della natalità, il Mezzogiorno tra denatalità, mancata capacità di attrarre ed emigrazioni "selettive", potrebbe perdere oltre 5 milioni di abitanti in cinquant'anni.

(**Fig. 20**) Nel Rapporto di quest'anno, torniamo a soffermarci molto sul tema delle emigrazioni qualificate, in particolare dei laureati, che insieme alle emigrazioni universitarie (**Fig. 21**) e al declino del tasso di passaggio all'Università stanno determinando quell'allarmante fenomeno di *depauperamento del capitale umano meridionale*.

Quest'anno, riportiamo anche *una stima* della perdita per il Sud dell'investimento formativo nei giovani che poi se ne vanno. Considerato il saldo migratorio negativo dell'ultimo quindicennio, una perdita di circa 200 mila laureati meridionali, e moltiplicata questa cifra per il costo medio (sia secondo i dati medi OCSE che secondo quelli dei CPT) a sostenere un percorso di istruzione terziaria, la perdita netta in termini finanziari del Sud ammonterebbe a circa 30 miliardi di euro.

Si tratta di quasi 2 punti di PIL nazionale, una stima "minima" che non considera molte altre conseguenze economiche negative ma che dà la dimensione di un fenomeno che pesa sul Mezzogiorno anche in termini di trasferimento di risorse finanziarie verso le aree più sviluppate, e che andrebbe considerato nel dibattito sui trasferimenti finanziari interregionali, senza contare gli effetti indiretti di guadagno in termini di competitività e di produttività del trasferimento di forza lavoro qualificata al Centro-Nord.

3. *Una politica di sviluppo coordinata in Europa e in Italia*

La soluzione per i problemi strutturali dell'economia italiana, e meridionale in particolare, non verrà da una ripresa internazionale a cui "agganciarsi", ma dalla ripresa di un vero processo di sviluppo. E lo sviluppo di un'area di 20 milioni di abitanti, come il nostro Mezzogiorno, dipende dall'interazione dei fattori regionali, nazionali e sovranazionali, da ricondurre tutti a un disegno coordinato e coerente.

La questione meridionale è oggi una questione europea, e lo dimostrano gli andamenti dei divari regionali (**Fig. 22**), che hanno risentito, specialmente nella crisi, delle asimmetrie strutturali che attraversano l'Unione. Bisogna partire dunque dal *livello europeo*, con l'*abbandono della politica di austerità*, anche attraverso una profonda revisione del *Fiscal compact*, da indirizzare al perseguimento dell'obiettivo di un rilancio degli *investimenti pubblici*, perché questi nelle condizioni date, senza scomodare i moltiplicatori del nostro modello, hanno con ogni evidenza una maggiore capacità di generare reddito.

In quest'ottica, come SVIMEZ, abbiamo sottoposto al Parlamento europeo una proposta che mira a rafforzare e *rivedere la politica di coesione* in vista della riforma per il post 2020, con l'obiettivo di inserirla in un quadro macroeconomico che favorisca la convergenza, poiché le politiche regionali europee intervengono in una cornice di *governance*

macroeconomica che crea rilevanti asimmetrie anche all'interno delle regioni periferiche dell'Unione, a tutto vantaggio di quelle appartenenti a paesi con sistemi fiscali più leggeri e/o nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio.

Dalle politiche di coesione al credito, dalle politiche fiscali a quelle infrastrutturali, sono questi i temi approfonditi nel Rapporto. Qui, in conclusione, mi limito a richiamare due recenti misure che vanno a nostro avviso nella giusta direzione, contenute nei due c.d. "decreti Mezzogiorno" che si sono susseguiti in questi mesi. La prima è l'istituzione delle ZES, che come SVIMEZ chiedevamo da anni e su cui, immagino, altri si soffermeranno: un primo passo verso una strategia di attrazione degli investimenti esteri.

Ma per rendere il Mezzogiorno non solo attraente, com'è, ma anche attrattivo, occorre agire sul contesto. E, a nostro avviso, lo ripeto, l'obiettivo che deve guidare l'azione pubblica nei prossimi anni, la priorità per accelerare la ripresa dello sviluppo, è il rilancio degli investimenti pubblici, specialmente alla luce del rallentamento registrato lo scorso anno (**Fig. 24**). La spesa in conto capitale, secondo i CPT, nel 2016 ha toccato il livello più basso della serie storica per l'Italia e per il Mezzogiorno (dove rappresenta lo 0,8% del PIL, quasi 3 miliardi di in meno rispetto all'anno precedente).

Il modesto incremento del 2015 non è stato certo effimero (ha continuato a produrre nell'area effetti positivi cumulati anche nel 2016) ma non ha interrotto il *trend* negativo che va avanti dai primi anni Duemila ed è stato aggravato dalla crisi. In particolare, sono le risorse nazionali per la coesione e quelle per gli investimenti ordinari ad essere mancate allo sviluppo del Sud: una mancanza che ha segnato la sostitutività delle risorse europee per la coesione, depotenziandone l'efficacia.

Ora, che vi fosse un rallentamento nel 2016, primo anno di avvio della spesa del nuovo ciclo di Fondi strutturali e di lenta definizione del *Masterplan*, oltre che di implementazione del nuovo Codice degli Appalti, era tutto sommato prevedibile: tuttavia, appare evidente che dopo la crisi delle finanze pubbliche il Mezzogiorno e l'Italia si situino su un livello strutturalmente più basso di spesa in conto capitale, che rivela non soltanto un problema di spazi finanziari ma una "strutturale" perdita, ad ogni livello di governo, di capacità progettuale e realizzativa per gli investimenti.

Tale perdita è in parte dovuta ad una macchina pubblica fortemente ridimensionata (**Fig. 25**), in cui l'età media delle risorse umane è sempre più alta e dove scarseggiano le competenze tecniche necessarie, anche per il coordinamento dell'azione pubblica per lo sviluppo con gli strumenti di ingegneria finanziaria e gli investitori istituzionali. Per non dire del processo di riforma della P.A., che ha bisogno di camminare sulle gambe di una nuova generazione, e specialmente della componente più qualificata. Il *turn over* che si aprirà nei prossimi anni, deve diventare una grande occasione per affrontare la sfida storica di volgere la nostra macchina pubblica verso un'amministrazione dello sviluppo.

A rilanciare gli investimenti nel Mezzogiorno, dovrebbe giungere l'implementazione del c.d. *Masterplan*, il cui impatto finanziario, secondo i dati forniti dal Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, dovrebbe migliorare nel 2017, ma in una misura che non sembra in grado di compensare il *trend* di declino della spesa in conto capitale descritto.

Uno strumento di impatto potenzialmente molto maggiore è rappresentato dalla c.d. "clausola del 34%" – cioè la previsione nel primo "decreto Mezzogiorno" di un livello di spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni centrali da destinare al Sud proporzionale alla popolazione residente (il 34% del totale nazionale, appunto) – che potrebbe anche consentire il perseguimento del principio di addizionalità delle risorse aggiuntive delle politiche europee e nazionali di coesione, sancita dalla Costituzione e dai Trattati, e mai realizzata.

Sappiamo che l'implementazione della "clausola del 34%" non è affatto semplice, anche per il solo livello delle Amministrazioni centrali. Si tratta comunque dell'avvio di un percorso, finalizzato al progressivo avvicinamento all'obiettivo di riequilibrio territoriale, che dovrà necessariamente passare attraverso una profonda ridefinizione dei programmi di spesa in conto capitale, che tenga conto di questa "norma di principio", e che avrebbe bisogno di un più stringente controllo parlamentare e della istituzione di un Fondo specifico in cui riversare le eventuali risorse non spese nel Mezzogiorno, per poi finanziare i programmi maggiormente in grado di raggiungere l'obiettivo (una sorta di Fondo di perequazione delle risorse ordinarie in conto capitale).

La SVIMEZ, anche per chiarire l'importanza del principio, ha voluto stimare (**Fig. 26**) retrospettivamente quanto avrebbe inciso, negli anni della

crisi, l'applicazione della "clausola del 34%". La perdita di prodotto e occupazione sarebbe stata dimezzata, la Grande recessione non sarebbe stata una grande recessione...

Non solo, ma il saldo sarebbe stato positivo per l'intero Paese, segno che il riequilibrio territoriale non solo è giusto, ma è anche efficiente: consentirebbe non solo di ridurre i divari sociali, evidenziati da povertà e disuguaglianze crescenti, ma di configurare un vero e proprio nuovo patto per lo sviluppo, in cui il Sud possa tornare a concorrere, da protagonista, al rilancio dell'intero Paese.

Ma il protagonismo del Mezzogiorno potrà realizzarsi soltanto in un rinnovato interesse, dell'Europa e dell'Italia, per la frontiera mediterranea, rovesciando la logica fin qui seguita delle convenienze strategiche e dei vantaggi competitivi. Nel Rapporto di quest'anno, abbiamo voluto evidenziare come, con tutta la complessità e le contraddizioni nell'area, il Mediterraneo conservi un rilievo strategico per l'Italia e per il Sud. Da anni, la SVIMEZ suggerisce di assumere *l'opzione mediterranea come orizzonte strategico*, anzitutto per l'Europa, con una politica che vada ben oltre la gestione (ad oggi insufficiente e miope) dei flussi migratori. Per quel che riguarda noi, come attesta il sostanziale arretramento del commercio tra Mezzogiorno e Area Med, e come evidenzia il protagonismo politico ed economico di Germania, Cina e Stati Uniti nel Mediterraneo, non basta essere fisicamente centrali per esserlo anche geopoliticamente.

È giunto il momento per l'Italia di andare oltre le buone intenzioni. Il Mediterraneo significa logistica, scambi commerciali, filiere agroalimentari, e anche per questo le ZES sono fondamentali, significa gestione di grandi infrastrutture e appalti di opere pubbliche, che l'Italia sa fare nel mondo e non fa a casa propria. Infine, significa una politica per accoglienza e gestione della tensione demografica che si accumula tra la faglia africana e quella europea. Il Mezzogiorno negli ultimi anni ha dato le migliori prove di sé nell'accoglienza, e ciò può consentire anche di stabilire preziosi canali di collegamento con i paesi d'origine, la cui (in)stabilità ha un impatto crescente su di noi.

La geografia ha consegnato al Mezzogiorno e all'Italia il Mediterraneo come un destino. Un destino che dovremmo smettere di subire e cominciare a costruire.