

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

**RAPPORTO SVIMEZ 2008
SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

INTRODUZIONE E SINTESI

Indice

1. Il Mezzogiorno non tiene il (lento) passo dell'economia settentrionale p. 5
2. La mancata convergenza del Sud in una Europa che riduce le disparità p. 8
3. L'esigenza di una ridefinizione della politica per il Sud p. 11
4. Sui principi di attuazione del federalismo fiscale p. 14
5. I riflessi della bassa crescita sulla società meridionale p. 16
6. L'industria del Sud nel mercato globale p. 20
7. L'assenza delle politiche per l'internazionalizzazione p. 24
8. Finanziamento dello sviluppo e rafforzamento del ruolo dei Confidi p. 27
9. I trasporti del Sud: un "non sistema" p. 31
10. La mesoregione mediterranea: opportunità concreta per il Mezzogiorno p. 34

Introduzione e sintesi

1. IL MEZZOGIORNO NON TIENE IL (LENTO) PASSO DELL'ECONOMIA SETTENTRIONALE

Il risultato del 2007

Il brusco peggioramento del quadro internazionale verificatosi nei primi mesi del 2008, fa seguito a segnali di indebolimento della crescita economica già manifestatisi nell'anno precedente. La fase di ripresa che dal 2006 aveva riguardato anche l'Italia sembra dunque essersi ormai esaurita. In un simile quadro nazionale, il Mezzogiorno pur seguendo il profilo congiunturale del resto del Paese si è mantenuto su tassi di crescita stabilmente più bassi. La permanenza di un divario di crescita che prescinde dalla dinamica del ciclo economico rappresenta un elemento che caratterizza tutti gli anni 2000 e riflette la mancata soluzione di problemi strutturali dell'economia meridionale, aggravatisi nel nuovo quadro internazionale.

In base a valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, il PIL è aumentato al Sud nel 2007 dello 0,7%, un punto in meno che nel resto del Paese, con un calo di 0,4 punti percentuali rispetto al 2006. Con il 2007 sono ormai sei anni consecutivi che il Mezzogiorno cresce meno del resto del Paese. Dal 2002 ad oggi l'incremento cumulato del prodotto a prezzi concatenati delle regioni meridionali è stato poco meno di un terzo di quello del Centro-Nord (rispettivamente, 2,4% e 6,4%). Bisogna risalire ai primi anni ottanta e all'espansione dell'economia distrettuale nel Centro-Nord per ritrovare un'interruzione così intensa dei processi di convergenza.

In termini di prodotto per abitante il risultato del Mezzogiorno appare meno sfavorevole, per effetto della diversa dinamica della popolazione. Negli ultimi sette anni infatti nonostante l'economia del Mezzogiorno sia cresciuta meno di quella del resto del Paese (0,7% in media annua, rispetto all'1,2% del resto del Paese), l'aumento della popolazione residente al Centro-Nord (6% rispetto all'1% al Sud nel periodo 2000-2007), dovuto principalmente all'immigrazione straniera ma anche a seguito di movimenti migratori interni, ha comportato una lieve diminuzione del divario: dal 2000 il *gap* si è ridotto di 1,2 punti percentuali.

Un recupero del divario realizzato attraverso una minore crescita della popolazione rappresenta una "via patologica" alla convergenza. I fattori che determinano il calo demografico, la ripresa dei flussi migratori, la bassa natalità legata a condizioni di precarietà economica, la scarsa attrazione di capitale finanziario e

umano dall'esterno, sono elementi di accentuazione del declino dell'area e al tempo stesso di riduzione di potenzialità di sviluppo del Mezzogiorno.

Nel 2007, il forte rallentamento della crescita nel Mezzogiorno ha più che compensato il differente andamento della popolazione e ha determinato un nuovo ampliamento delle differenze di reddito medio pro capite tra le due aree, che si attesta intorno ai 13.000 euro (pari a oltre 42 punti percentuali di differenza).

La riduzione della crescita del Mezzogiorno nel 2007 è da attribuire principalmente alla flessione della dinamica dell'accumulazione di capitale: gli investimenti fissi lordi sono aumentati nella macroarea nel 2007 solo dello 0,5%, con un abbassamento di circa due punti percentuali rispetto all'incremento registrato l'anno precedente (2,4%). La flessione del ritmo di crescita degli investimenti, in presenza di ampi margini di capacità inutilizzata, ha risentito in entrambe le ripartizioni della maggiore incertezza del quadro congiunturale che da metà anno si è associata all'impennata dei prezzi delle materie prime. In particolare nel Mezzogiorno, il clima di fiducia delle imprese ha mostrato un sensibile declino nella seconda metà del 2007, cui si è associata anche una caduta verticale del grado di utilizzo degli impianti, ritornato ai livelli del 1999. Tale peggioramento nelle prospettive di domanda si sono già riflesse nella componente degli investimenti, relativa agli acquisti di macchinari e mezzi di trasporto, che nel 2007 ha fatto registrare al Sud una flessione dell'1,5%, dopo il +7,6% del 2006.

Alla forte flessione degli investimenti si è accompagnata una persistente debolezza nella dinamica dei consumi interni nel Mezzogiorno. In particolare, la crescita della spesa finale delle famiglie è risultata nel Mezzogiorno (0,8%) la metà di quella registrata nel Centro-Nord (1,5%). Negli ultimi sette anni la dinamica dei consumi interni si è mantenuta su di un profilo poco più che stagnante (0,5%), a conferma di difficoltà delle famiglie meridionali a sostenere il livello di spesa, che vanno al di là della congiuntura. Ma che sembrano ulteriormente aggravarsi nella fase più recente, in conseguenza dell'aumento di tensioni inflazionistiche, i cui effetti rischiano di essere particolarmente sensibili per le classi di reddito più basse, come noto concentrate nel Mezzogiorno.

Il mancato apporto dei servizi e la questione urbana (a partire da Napoli)

Le dinamiche settoriali degli ultimi anni hanno posto in evidenza nel Mezzogiorno una sostanziale tenuta del settore industriale, che si è mantenuto sui ritmi di crescita, seppur modesti, del Centro-Nord e una assai più modesta dinamica dei servizi. Un quadro che però rischia di peggiorare ulteriormente nei prossimi mesi in considerazione delle difficoltà congiunturali che anche il settore manifatturiero del Sud sembra mostrare nella prima parte del 2008, come mostrato dall'andamento dell'occupazione che nel primo trimestre del 2008 ha fatto segnare una contrazione del 4,9%. La crisi di alcuni distretti del Sud (divano in Puglia) e le difficoltà di alcuni grandi impianti a rischio di delocalizzazione rappresentano la spia di un aggravamento

di difficoltà competitive di natura strutturale, sulle quali avremo modo di tornare in seguito

Quanto ai servizi, anche le più recenti informazioni riguardo, ad esempio, all'andamento del settore commerciale confermano e aggravano le prospettive di un settore fortemente depresso dalla incapacità delle famiglie meridionali di mantenere gli standard di consumo; difficoltà ulteriormente aggravate dalla accresciuta dinamica inflazionistica che rischia di far sentire i propri effetti proprio sulle famiglie a più basso reddito.

Come anticipato, anche con riferimento al complesso degli anni 2000, la peggiore dinamica del settore dei servizi spiega in larga misura le differenze di crescita tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Il terziario nel Mezzogiorno è cresciuto tra il 2001 e il 2007 ad un tasso pari a meno della metà di quello del Centro-Nord (0,8% contro l'1,7%); nel 2007 la crescita al Sud è meno di un quarto di quella del Nord.

Il diverso modello di crescita mostrato nelle due aree suggerisce che, mentre nel settore industriale, più esposto alla concorrenza, vi sarebbero stati nel Mezzogiorno primi, anche se insufficienti, recuperi di produttività – specie con la espulsione dal mercato delle imprese più inefficienti nei settori tradizionali – nel settore dei servizi i processi di ristrutturazione, che stanno avvenendo sotto l'impulso dei cambiamenti di regolamentazione e delle forze di mercato che spingono all'utilizzo delle economie di scala, sarebbero in ritardo. I settori dei servizi oltre ad essere meno esposti alla concorrenza internazionale soffrono anche una carente gestione da parte della pubblica amministrazione. Nel caso dei servizi pubblici locali, il processo di privatizzazione, che doveva portare ad aumenti di efficienza, è rimasto spesso incompiuto, e la frammentazione rimane elevata.

Peso centrale nello spiegare il mancato sviluppo del terziario di mercato nel Mezzogiorno assume la “questione” delle grandi aree urbane. Le città, nella gran parte delle esperienze europee di questi ultimi decenni, sono il luogo dove si concentrano le funzioni direzionali, le economie di scala del terziario, i mercati e le risorse umane più qualificate e dove quindi si possono moltiplicare gli effetti positivi dello sviluppo. E' in queste aree che vi è spesso concentrazione di capitale umano e agglomerazione di imprese in settori tecnologicamente avanzati del terziario che presentano in genere tassi di crescita più elevati. Il “potenziale vantaggio urbano” si ribalta, invece, nel Sud in oggettiva “condizione di svantaggio”. Le aree metropolitane meridionali, da potenziali “motori dello sviluppo” divengono luoghi della acuitizzazione del disagio sociale, dell'aggravamento delle crisi ambientali, della accentuazione delle difficoltà di partecipazione delle donne al mondo del lavoro.

In tale quadro, non si può non citare Napoli, che assume il valore di caso limite e al tempo stesso emblematico della condizione delle grandi aree urbane meridionali. L'immagine dei rifiuti che invadono le strade centrali della Città rappresentano una triste rappresentazione simbolica di alcuni aspetti sociali ed economici che accompagnano e descrivono la inversione dell'idea di città come concentrazione di opportunità e di servizi; fenomeni, la cui risonanza rischia di travolgere nell'immagine interna e internazionale gli sforzi e le esperienze di progresso di molte realtà del Sud.

Occorre prendere atto che in città come Napoli l'emergenza non è solo quella della raccolta dei rifiuti ma quella più generale della difficoltà di accesso ai servizi, di degrado del tessuto sociale, di mantenimento della sicurezza.

A Napoli è messa a nudo l'inadeguatezza del sistema istituzionale e di *governance* del fenomeno urbano che caratterizza complessivamente la realtà italiana. Resta in sintesi drammaticamente irrisolto il problema istituzionale del governo metropolitano, che a Napoli per condizioni oggettive, come la impressionante densità insediativa e i gravi problemi ambientali e sociali, appare molto più complesso e difficile che nelle altre realtà metropolitane italiane o europee. Solo in modo emergenziale e per la difesa della immagine del Paese, Napoli diviene elemento di interesse nazionale, essendo rimasti inascoltati, o intrappolati nelle maglie dei richiami al regionalismo costituzionale italiano, gli appelli a varare leggi nazionali dedicate alla più grande conurbazione italiana.

2. LA MANCATA CONVERGENZA DEL SUD IN UNA EUROPA CHE RIDUCE LE DISPARITA'

L'anomalia del Mezzogiorno

La creazione di un mercato comune, la costante riduzione delle barriere allo scambio tra paesi, l'intensificarsi del commercio interno accompagnato da una maggiore mobilità dei fattori e, non ultimo, l'uso dei Fondi strutturali come strumento perequativo, sono elementi che hanno sostenuto e contribuito ai processi di convergenza all'interno dell'Unione europea.

A livello continentale, infatti, gli ultimi sette anni sono stati caratterizzati da un forte processo di convergenza che ha visto sia le economie dei Nuovi Stati membri, sia le altre regioni dell'obiettivo "Convergenza", sia pur in maniera più contenuta, crescere assai più della media europea. Fa eccezione in un tale quadro proprio il nostro Mezzogiorno. I risultati economici dell'economia meridionale negli ultimi sette anni sembrano evidenziare non solo che quello che, a fine anni '90, sembrava un timido processo di convergenza si è arrestato, ma addirittura che il divario ha ripreso ad allargarsi sia nei confronti del resto del Paese sia rispetto alle altre aree deboli dell'Unione. Dal confronto della dinamica nel periodo 2000-2007 del prodotto interno lordo pro capite (espresso in parità di potere d'acquisto) del Mezzogiorno con quella dei paesi deboli dell'Ue a 27, emerge un quadro sconsolante. Il tasso di crescita dell'economia meridionale (2,0% m.a.) è stato meno della metà di quello della Spagna (4,9%), poco più di un terzo di quello dell'Irlanda (5,5%) e meno di un terzo di quello della Grecia (6,2% m.a.).

Nel corso dell'ultimo settennio (2000-2007), il prodotto per abitante della Spagna, soprattutto per effetto del contributo di crescita offerto dalle aree deboli, ha superato il livello della Ue a 27 ed è superiore a quello del Mezzogiorno (68,8% della media Ue a 27) di quasi 36 punti percentuali; anche la Grecia (98,6%) ha superato il

Sud, e, tra i Nuovi Stati membri, nel 2007, la Slovacchia ha raggiunto il livello di sviluppo del nostro Mezzogiorno, mentre Estonia, Repubblica Ceca e Slovenia lo hanno già superato.

Anche i dati analizzati nel Rapporto relativi alle *performances* di tutte le 267 regioni dell'Europa confermano la "specialità" in negativo delle regioni del Sud. Le aree comprese nell'obiettivo "Convergenza" sono cresciute tra il 2000 e il 2005 ad un tasso del 4,8% medio annuo a fronte del 3,7% medio dell'area. Analizzando nel dettaglio i singoli paesi, la Germania fa registrare un tasso di crescita del PIL nelle regioni "Convergenza" pari al 3%, a fronte del 2,8% delle regioni "Competitività". Il processo di convergenza è ancora più evidente in Spagna dove le regioni deboli fanno segnare un +6,5% (quasi 5 volte la crescita delle regioni "Convergenza" italiane) superiore di quasi un punto al già sostenuto tasso di crescita delle regioni "Competitività" (+5,8%). Se si considerano le regioni "Convergenza" e quelle in *phasing-out* – cioè quelle che nel precedente ciclo di programmazione erano Obiettivo 1 –, anche la Grecia evidenzia tassi di crescita più sostenuti nelle regioni in ritardo. In Italia, invece, nel periodo 2000-2005 il tasso di crescita medio annuo del PIL delle regioni italiane rientranti nell'obiettivo "Convergenza" è stato inferiore a quello rilevabile nelle regioni "Competitività e Occupazione": 1,5% contro 1,7%.

Deboli, svantaggiate o sottoutilizzate: è in queste aree che si è giocata in quest'ultimo decennio la partita per lo sviluppo in Europa. Irlanda, Grecia e Spagna hanno deciso di concentrare su queste aree gli interventi e hanno così realizzato salti nel *trend* di sviluppo. In Italia, invece, il potenziale di sviluppo costituito dalle regioni meridionali è stato troppe volte vissuto e sentito come una zavorra, e non come una risorsa da valorizzare per attivare dinamiche di crescita che possono e devono estendersi a tutto il Paese.

Gli indicatori di competitività regionali

A fronte di tali *performances* negative si è cercato di approfondire quali possano essere i fattori che determinano la mancata convergenza delle regioni meridionali. L'analisi condotta mira a costruire una geografia delle regioni europee, costruita sulla base di tre dimensioni: il *benessere economico*, la *situazione di partecipazione ed equilibrio del mercato del lavoro*, il *livello di sviluppo delle risorse umane e della ricerca scientifica*. Sulla base di queste tre dimensioni si è costruito un indicatore denominato «*indice di competitività*», con il quale si tenta di esprimere una valutazione di sintesi sulla situazione di vantaggio/svantaggio competitivo delle diverse regioni europee. Tale risultato, seppure abbia un'ovvia relazione con aspetti più strutturali dell'economia come il PIL per abitante, integra tali indicazioni con una valutazione degli strumenti *soft* che un'economia ha a disposizione per fronteggiare le sfide competitive del mercato globale.

Secondo l'indicatore relativo all'occupabilità, le regioni del Mezzogiorno tendano a collocarsi su valori inferiori a quelli rilevabili in base al reddito pro capite. Contribuisce a peggiorare sensibilmente la posizione delle regioni meridionali, ad

esempio, il tasso di occupazione femminile che in Sicilia, Puglia, Campania e Calabria non raggiunge il 30%, in assoluto il più basso valore riscontrabile in Europa; distante di quasi 10 punti dai valori riscontrabili nelle regioni più deboli della Grecia e della Spagna e di quasi 20 dalle regioni appartenenti ai paesi dell'Est Europa.

Il *gap* con le altre regioni, anche meno sviluppate, dell'Europa risulta particolarmente rilevante nel campo della formazione del capitale umano e della ricerca. Emerge in particolare la scarsità di laureati nelle discipline scientifiche: la quota dei laureati in tali materie sulla popolazione adulta è pari ad appena il 10,4% in Sardegna, al 10,5% in Puglia, al 10,8% in Sicilia. Solo alcune regioni della Romania e del Portogallo hanno indici più bassi. Se confrontiamo le regioni del Sud con quelle dei paesi della Ue a 15 emerge un quadro sconsolante. Il valore più basso in Spagna si rileva nella regione dell'Extremadura con il 21%. Va sottolineato che anche le regioni del Centro-Nord rimangono sotto i valori medi della Ue. Pesa, infine, per le stesse prospettive di crescita del Sud, la scarsità di risorse dedicate alla ricerca e sviluppo, sia in termini di spesa in percentuale del PIL sia in termini di addetti al settore per 1.000 abitanti. Rispetto ad un valore medio nella Ue a 27 pari all'1,8%, le regioni del Mezzogiorno si collocano tutte sotto l'1%, con la sola eccezione della Campania con l'1,2%; i valori minimi si registrano in Calabria con una spesa in R&S pari ad appena lo 0,4% del PIL. Vanno sottolineati i livelli particolarmente elevati nell'indicatore di capitale umano e ricerca scientifica fatti segnare da alcune regioni rientranti nell'obiettivo "Convergenza" (e quindi caratterizzate da bassi livelli del PIL pro capite) della Germania, della Slovenia, della Repubblica Ceca, regioni che hanno fatto segnare nella fase più recente tassi di crescita particolarmente significativi, a dimostrazione della capacità di attivazione di processi di sviluppo degli investimenti nel capitale umano e nella innovazione.

In base all'indice sintetico di potenzialità competitive predisposto dalla SVIMEZ, per tutte le 271 regioni della Ue a 27 sono state costruite diverse classi. Le regioni italiane dell'attuale obiettivo "Convergenza", restano su valori inferiori al 70% della media europea, denotando una sostanziale staticità se non segnali di declino. Se si considerano le 80 regioni NUTS2 dell'obiettivo "Convergenza", emerge come l'indicatore sintetico di competitività calcolato collochi le regioni meridionali dal 36 posto in giù in un gruppo composto soltanto da regioni di paesi nuovi entranti, più 3 regioni del Portogallo e 3 della Grecia.

L'analisi condotta sembra contrastare con le indicazioni emergenti dall'indicatore utilizzato dalla Ue, di una progressiva uscita di alcune regioni meridionali dalla situazione di debolezza strutturale. L'utilizzazione di un indicatore più complesso, proprio nel caso delle regioni del Sud Italia, determina un abbassamento dei livelli relativi e il recupero di una sostanziale omogeneità del Mezzogiorno, con la sola eccezione dell'Abruzzo. In particolare la posizione delle regioni del Sud risulta particolarmente deficitaria proprio con riferimento agli indicatori di occupabilità e soprattutto di conoscenza e occupazione.

3. L'ESIGENZA DI UNA RIDEFINIZIONE DELLA POLITICA PER IL SUD

Di fronte ai radicali mutamenti rapidamente impostisi a partire dall'inizio di questo decennio nel quadro macro-economico internazionale, con l'irruzione delle grandi economie emergenti e per l'affermarsi di un mercato globale dei prodotti, delle tecnologie, dei capitali e delle capacità individuali – mutamenti certo non congiunturali ma tali da configurare l'apertura di una vera e propria nuova “fase storica” –, l'economia del Mezzogiorno ha mostrato gravi e sino ad oggi insuperate difficoltà di adeguamento. Il Mezzogiorno è risultato penalizzato più che in passato dai vincoli strutturali afferenti al contesto economico, sociale e ambientale e dalla debolezza del proprio apparato produttivo, mentre non è riuscito a cogliere, se non in assai limitata misura, i nuovi vantaggi competitivi vigenti nella fase attuale, legati principalmente alle capacità di esportazione e all'attrazione degli investimenti esteri. Da ciò sono discesi il ridotto saggio di crescita dell'economia meridionale e il divario di sviluppo sperimentato negli ultimi anni rispetto alle altre aree *deboli* dell'Unione europea, caratterizzate invece proprio nella fase più recente – come s'è visto – da progressi anche più sostenuti rispetto a quelle *forti*.

Le cause di questo peggior andamento del Mezzogiorno sono complesse, e rimandano in larga parte al generale prolungato *ristagno* dell'economia nazionale rispetto al resto d'Europa, o comunque a problemi di dimensione nazionale, ma che assumono per il Sud gravità del tutto particolare, tra cui soprattutto il *deficit* di qualità ed efficienza della Pubblica Amministrazione, la presenza della criminalità organizzata, il difficile avanzamento della liberalizzazione dei mercati.

Né vanno poi sottaciuti i gravi effetti di un “disegno” debole delle politiche generali nazionali in materia di infrastrutture, istruzione, innovazione e ricerca, che – in campi così rilevanti per lo sviluppo – hanno costantemente mancato di adattare intensità e strumenti di intervento in funzione dei divari intercorrenti tra la macroarea debole e quella forte del Paese.

Ma certamente l'assenza di risultati soddisfacenti in termini di crescita e di convergenza del Mezzogiorno è in gran parte dovuta anche ad una ridotta efficacia della politica regionale di sviluppo, nazionale e comunitaria, ai fini dell'impulso all'aumento della competitività del territorio e all'adattamento del sistema produttivo meridionale, mediamente così poco “aperto”, alle nuove condizioni dei mercati.

Il mancato successo della politica regionale di sviluppo trova spiegazione in primo luogo in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* destinata al Mezzogiorno assai inferiore a quanto programmato. In secondo luogo, in una forte “frammentazione” dell'intervento. Questa è in parte conseguenza implicita di una impostazione – coerente sia con il nuovo quadro istituzionale interno, sia con quello europeo – che affida primaria responsabilità nella conduzione della politica al livello locale, ossia alle Regioni e alle altre Amministrazioni territoriali. Ma costituisce pure, in buona misura, il portato – non inevitabile – della tendenza, spesso prevalente, di ciascuna Regione a programmare di fatto l'intero intervento all'interno dei propri confini amministrativi; e quindi della difficoltà a realizzarsi di una auspicabile più

effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud, e di un più forte coordinamento fra esse e l'Amministrazione Centrale, in una prospettiva strategica riferita al Mezzogiorno nella sua dimensione di macroarea. Il mutamento delle condizioni strutturali del quadro macroeconomico internazionale e nazionale, prima richiamate, sembrano peraltro confermare la necessità di un ripensamento dell'importanza assolutamente prevalente a suo tempo assegnata, nella impostazione stessa della politica per il Sud dopo la fine dell'intervento straordinario, ai fattori di contesto e ai soggetti locali.

Il dato, già sottolineato, di una quota della spesa pubblica *complessiva* in conto capitale nazionale destinata al Mezzogiorno decisamente al di sotto di quanto programmato, serve di per sé a smentire l'idea, purtroppo assai diffusa, di un Sud inondato da un fiume di pubbliche risorse, ma sta anche ad indicare come la spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) in tale area sia valsa negli ultimi anni solo a compensare il *deficit* di spesa *ordinaria*. Più precisamente, i dati elaborati dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo e Coesione ci mostrano che la quota di spesa pubblica in conto capitale complessivamente effettuata nelle regioni meridionali è passata, con un progressivo declino, dal 40,4% del 2001 al 35,3% nel 2007. Si tratta di un valore non solo ben lontano dal 45% del totale nazionale originariamente fissato in fase di programmazione, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguaglia neppure il "*peso naturale*" del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la quota del suo territorio (40,8%). Tale deludente risultato è stato conseguito con una "spesa aggiuntiva" di circa 12 miliardi di euro 2007 all'anno.

La quota di risorse *ordinarie* destinate alla formazione di capitale nel Mezzogiorno è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale, inferiore di circa 16 punti al citato *peso naturale* dell'area, e di quasi 9 punti rispetto all'obiettivo del 30% indicato nei documenti governativi.

Partendo da simili valori di spesa ordinaria, risulta evidentemente assai difficile qualsiasi discorso sull'effettiva *addizionalità* delle risorse, facendo di fatto divenire di scarso fondamento ogni ragionamento sulla *quantità* delle risorse specificamente dedicate all'accelerazione del progresso del Sud.

Il livello assai basso della spesa ordinaria ha avuto sino ad oggi una influenza decisiva nel ridurre l'efficacia della politica di coesione nazionale. Ma a deprimere l'efficacia dell'azione speciale hanno certamente concorso anche le carenze nella *qualità* degli interventi: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare alla accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi; le lentezze e gli sordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

La mancanza di una adeguata capacità di utilizzazione delle risorse stanziata da parte dei soggetti – spesso numerosi – coinvolti nel processo di spesa, si è manifestata anche nel caso degli interventi finanziati dai Fondi strutturali, nonostante che i tempi d'utilizzo delle risorse "europee" siano comunque stati più veloci di quelli dell'intervento ordinario interno. A tale proposito, le informazioni contenute nella

Diciottesima relazione annuale sull'esecuzione dei Fondi strutturali della Commissione Europea, dello scorso novembre, pongono in luce, con riferimento all'attuazione dei programmi dell'obiettivo 1 per il ciclo 2000-2006, come l'Italia, a fine 2006, abbia fatto registrare un livello di spesa pari a circa il 62% delle risorse programmate, di quasi 7 punti inferiore alla media della Ue a 15, a fronte di livelli di circa il 75% sia in Germania che in Spagna, e di oltre l'82% in Irlanda. A inizio 2008, le spese del QCS delle Regioni italiane dell'obiettivo 1 sono risultate positivamente accresciute, arrivando all'81% delle risorse programmate, ma circa il 35% della spesa rendicontata è da attribuire ai cosiddetti "progetti coerenti", cioè progetti che avevano già una copertura in altre risorse nazionali.

L'uso di tali progetti è stato particolarmente elevato nel caso degli interventi in infrastrutture; nel settore dei trasporti, ambito di decisiva importanza strategica per il Sud, in base agli ultimi dati disponibili relativi a fine 2006, i progetti coerenti hanno rappresentato circa il 78% della spesa.

L'esperienza della fase di programmazione 2000-2006 ha dunque posto in evidenza la necessità di una netta svolta sia per quanto riguarda le modalità di programmazione e la focalizzazione della spesa, sia per quanto riguarda le modalità di realizzazione degli interventi.

L'impostazione del nuovo QSN 2007-2013 – pur presentando alcuni significativi elementi di novità, con la focalizzazione su aspetti particolarmente importanti, quali l'istruzione, l'innovazione e la ricerca, l'inclusione sociale, la legalità e sicurezza, e con l'introduzione dello strumento dei cosiddetti "obiettivi di servizio" – si è però mossa ancora all'interno di una sostanziale continuità con la precedente fase di programmazione.

Rispetto al percorso sin qui seguito parrebbe invece necessario procedere ad un più forte processo di riforma interna della programmazione, che, pur evitando di determinare "rottture" traumatiche che rischierebbero di ritardare la spesa e di far perdere risorse, ponga più stringenti vincoli alla frammentazione, alla dispersione territoriale e a quell'eccesso di localismi che ha non marginalmente condizionato i risultati delle politiche.

L'ingente dotazione finanziaria programmata (circa 100 miliardi di euro per l'intero periodo) costituisce certo un presupposto importante, cui deve seguire però una maggiore capacità di concentrare gli interventi su un minor numero di ambiti e su obiettivi chiave di grande rilevanza, secondo un piano di priorità costruito non come sommatoria di richieste dal basso, ma secondo un ben organizzato sistema di responsabilità dei livelli di governo. Anche in questo federalismo spesso "confuso", occorre individuare i livelli più opportuni – locale, regionale, di cooperazione interregionale, centrale – ai quali definire la programmazione, la realizzazione e il finanziamento di iniziative che siano destinate alle priorità, soprattutto nel campo dell'infrastrutturazione strategica, più strettamente connesse con la realizzazione delle condizioni necessarie per la crescita della produttività delle imprese esistenti e per l'attrazione degli investimenti esteri.

4. SUI PRINCIPI DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Rispetto all'insieme dei problemi che definiscono oggi la questione meridionale, i problemi dell'assetto istituzionale della Repubblica d'Italia appaiono della massima importanza.

La SVIMEZ ritiene al riguardo che, con la riforma del Titolo V avvenuta nel 2001, sono stati introdotti in Italia istituti importanti, anche in materia di finanza degli Enti territoriali (art. 119 della Costituzione), che debbono essere intesi nella loro effettiva valenza ed attuati in modo corretto in tempi brevi, per por fine alla situazione paradossale in cui si trova ad operare il nostro sistema democratico.

Questo impegnativo compito comporta che si abbia piena consapevolezza del fatto che le norme dell'art. 119 non sono alcunché di separato dal resto della Costituzione; è del tutto necessario connetterle ai contenuti (tra l'altro) degli artt. 3 (uguaglianza *di fatto* dei cittadini) e 53 (affermazione del punto che vi è in Italia *un solo sistema tributario* e che esso ha il carattere della progressività) della Costituzione.

Il tema più controverso e più controvertibile è quello del finanziamento degli Enti territoriali, o per dire meglio, del finanziamento delle funzioni pubbliche che sono ad essi attribuite, il così detto "federalismo fiscale".

Rispetto ad esso vanno posti con forza *due punti*. Occorre, in primo luogo, avere chiaro che qualsivoglia regime si voglia introdurre deve essere compatibile con la tenuta dei bilanci degli Enti territoriali (questione della *sostenibilità* finanziaria della riforma). Sembra del tutto evidente che i commi 2, 3 e 4 dell'art. 119 definiscono per ciascun Ente un insieme complessivo di risorse e lo pongono a fronte di un fabbisogno: ciò attiene alle condizioni di tenuta dei bilanci di *tutti* gli Enti territoriali e di *ciascuno* di essi individualmente considerato. Come indicato dalla SVIMEZ in questi anni e ripetuto in questo Rapporto, il fabbisogno va riferito al *livello normale* delle attività attribuite agli Enti territoriali: dice, infatti, il comma 5 dell'articolo in questione che, per quanto concerne "scopi diversi dal *normale esercizio* delle funzioni degli Enti" debba farsi ricorso, ove ricorrano le ragioni indicate in detto comma, a "risorse aggiuntive ed interventi speciali". In sostanza, lo Stato provvede, in base al comma 5, a ciò che va oltre i normali bisogni, nell'assunto che a questo livello normale già si provveda secondo le indicazioni dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo. A questa lettura delle norme costituzionali si oppone l'idea che, stabilito il fabbisogno di ciascun Ente, si attribuisca poi alle collettività più ricche risorse superiori ad esso, producendo la conseguenza che l'insieme dei mezzi che restano disponibili per le altre (compresi entrate e tributi propri che gli Enti stessi conferiscono) non risulti bastevole per gli Enti delle zone più povere. Ciò attraverso operazioni di mera "appropriazione" delle risorse che ciascuno di noi, dovunque risieda e in condizioni di uguaglianza, è tenuto a versare per concorrere alle spese dello Stato (art. 53 della Costituzione). La pretesa dei territori più ricchi all'*appropriazione (restituzione)*, che è implicita nelle proposte di attuazione dell'art. 119 della Costituzione fin qui prevalenti, è in contrasto con le norme citate

(art. 119, commi 2, 3 e 4) e compromette il principio della sostenibilità finanziaria della riforma “federale”.

Il secondo *punto* è quello dell'*autonomia*, definita come il potere di *variare* il livello dei servizi e in modo concomitante le *pertinenti* entrate. Questo potere è da intendersi riferito all'offerta di ulteriori servizi oltre quelli rientranti nelle “funzioni normali”. Ove, invece, esso dovesse essere esercitato dagli Enti a minore capacità fiscale per la copertura delle “funzioni normali”, non adeguatamente assicurata in base all'interpretazione di cui si è detto, sarebbe negata di fatto a tali Enti l'autonomia che le nuove norme costituzionali prevedono (comma 1, art. 119).

L'effettiva attuazione della riforma costituzionale, con l'attribuzione di maggiori funzioni e di autonomia di entrata e di spesa agli Enti territoriali, implica anche la considerazione del ruolo e delle responsabilità dello Stato nel nuovo contesto: minore per ampiezza di funzioni ma con una valenza maggiore ai fini della tenuta dell'intero sistema.

Al riguardo sono da salvaguardare due *principi*. In primo luogo, vale sul piano costituzionale ed ancora di più nella convinzione dei cittadini l'impegno dello Stato in materia di diritti fondamentali delle persone (principio dello *Stato assicuratore di ultima istanza*). Spetta al Governo centrale, tra l'altro, il potere di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando lo richiedono la tutela dell'*unità economica d'Italia* ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” (art. 120, comma 2, della Costituzione). Su questa base hanno avuto luogo gli interventi per l'emergenza rifiuti in Campania e per la copertura dei disavanzi sanitari di alcune Regioni; su questa base vanno applicate le norme del Testo unico degli Enti locali (art. 244) riferite, tra l'altro, all'ipotesi del dissesto. Va nella stessa direzione la previsione di interventi dello Stato “volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”, che è affermata nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione.

Il secondo principio è quello dello *Stato garante di ultima istanza*. In realtà, la tenuta complessiva del nostro sistema democratico e civile è affidata al sistema pubblico nel suo complesso (alla Repubblica) ed, in ultima analisi, a ciascuno di noi, individualmente considerato, nei limiti dei suoi poteri e delle sue responsabilità. Nel sistema è tuttavia preminente, e si esprime nell'ordinamento costituzionale - tra l'altro, attraverso il precetto in base al quale la tutela ultima (di ultima istanza) dell'unità giuridica d'Italia spetta allo Stato - un ruolo forte dell'Ente centrale e, per esso, del Parlamento e del Governo della Repubblica. Ciò vale specificatamente per la tenuta del quadro macroeconomico, per la legislazione elettorale e, sia pure con specificazioni e distinguo, per il sistema contabile, amministrativo e tributario.

La concorrenza, la competizione tra gli individui per l'acquisizione e l'uso delle risorse, deve svolgersi, pertanto, entro un quadro di regole della cui correttezza e sostanziale “*fairness*” lo Stato è *in ultima istanza* garante. Ciò vale per il sistema nel suo complesso, ma vale anche per il segmento di esso cui è fatto riferimento attraverso

l'espressione "federalismo fiscale". I comportamenti dei poteri decentrati, in termini di servizi forniti, spesa erogata, trattamento fiscale dei cittadini e delle imprese, vanno a determinare l'ambiente (inteso nel senso più generale) in cui l'attività economica si svolge. Ciò che questo Rapporto ampiamente mostra è che l'attuale situazione non soltanto non aiuta, nella direzione di un sostegno effettivo allo sviluppo delle parti deboli d'Italia, ma costituisce esso stesso un ulteriore *handicap*.

5. I RIFLESSI DELLA BASSA CRESCITA SULLA SOCIETÀ MERIDIONALE

Vecchie e nuove povertà

L'evoluzione tendenzialmente divergente dai ritmi di crescita degli altri paesi europei che caratterizza l'Italia ed al suo interno le regioni del Mezzogiorno negli anni duemila sta gradualmente aumentando le condizioni di rischio e disagio di fasce sempre più ampie della popolazione. Bassa crescita, domanda di lavoro e/o produttività stagnante sono fattori determinanti di questa evoluzione.

Una lettura più attenta delle disuguaglianze presenti nel Mezzogiorno consente di evidenziare accanto agli effetti del mancato sviluppo, anche, all'inverso, gli effetti che un incremento della deprivazione delle famiglie e della disuguaglianza dei redditi può esercitare nel deprimere le stesse potenzialità di crescita di un'area. Richiamare l'esistenza di un forte nesso tra equità e crescita consente di leggere le trasformazioni dell'economia e della società meridionale in una ottica più ampia che va al di là degli aspetti legati all'accumulazione del capitale produttivo e che attiene anche alla più ampia accezione di capitale sociale. L'insufficiente grado di coesione sociale, l'incertezza dei diritti di proprietà, l'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche, l'illegalità diffusa e la relativa minore efficacia delle politiche pubbliche concorrono ad ostacolare contemporaneamente sia la crescita della produttività, sia il conseguimento di più alti livelli di eguaglianza dei redditi e di migliori condizioni di vita.

Le regioni meridionali, oltre a presentare un minor livello di benessere, mostrano anche un più alto grado di disuguaglianza distributiva rispetto alle regioni del Centro-Nord. In particolare, Campania, Calabria e Sicilia risultano in fondo alla classifica, insieme ai paesi più diseguali d'Europa (Grecia, Portogallo, Lituania e Lettonia).

Una sperequata distribuzione del reddito espone molte famiglie al rischio povertà, soprattutto in conseguenza di congiunture negative quale quella che caratterizza il nostro Paese nella fase più recente. L'esistenza a livello nazionale di una "questione salariale" si acuisce fortemente nel Mezzogiorno, dove ormai anche famiglie in cui è presente un percettore di reddito, in passato estranee al rischio di cadere in povertà, evidenziano disagio nel far fronte a bisogni di carattere ordinario. Significativo appare il fatto che nel Mezzogiorno oltre la metà delle famiglie

monoreddito (51,6%) risultano esposte al rischio di povertà, rispetto al 28,6% nel Centro-Nord.

Nel Sud il 18% delle famiglie percepisce meno di 1.000 euro al mese (sono il 7% nel Centro-Nord); ad esse si aggiunge un ulteriore 20% circa che guadagna tra i 1.000 e i 1.500 euro. In tutte le regioni del Mezzogiorno è relativamente più frequente una collocazione nel segmento più povero della distribuzione dei redditi (e, simmetricamente, meno frequente l'appartenenza al quinto più ricco). I bassi tassi di occupazione, soprattutto femminile, che caratterizzano il Mezzogiorno fanno sì che a parità di numero di percettori, le famiglie meridionali siano più numerose e, quindi, con più familiari a carico.

Al di là degli indicatori monetari, la condizione di disagio e vulnerabilità delle regioni meridionali può cogliersi con riferimento ad alcune indicazioni concrete.

Il 10% delle famiglie del Mezzogiorno, più del doppio delle famiglie del Centro-Nord, dichiara di non potersi permettere un pasto adeguato almeno tre volte alla settimana. Il 20,9% delle famiglie del Mezzogiorno afferma, inoltre, di non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione, rispetto al 5,4% del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, il 19,3% delle famiglie ha avuto periodi (anche una volta soltanto nell'anno) in cui non aveva soldi sufficienti per l'acquisto di medicinali (il 6,1% delle famiglie al Centro-Nord). Il 28,6% delle famiglie non ha potuto acquistare i vestiti di cui necessitava, l'8,2% delle famiglie con figli in età scolare non aveva soldi per la scuola, il 12,8% delle famiglie non aveva sempre denaro sufficiente per i trasporti e il 24,3% ha dichiarato di non avere avuto abbastanza soldi per pagare le tasse. Le famiglie residenti in Sicilia, Campania e Calabria sono, fra le regioni del Mezzogiorno, quelle con le percentuali di disagio più elevate.

Il ritardo nei pagamenti delle utenze, delle rate del mutuo, dell'affitto o dei debiti contratti con il credito al consumo, rappresenta una condizione di forte disagio economico delle famiglie. Nel Mezzogiorno le famiglie in disagio risultano, tranne nel caso del pagamento del mutuo, quasi il doppio di quelle del Centro-Nord.

Le condizioni oggettive di deprivazione delle famiglie trovano conferma negli indicatori soggettivi relativi alla percezione delle famiglie delle difficoltà ad arrivare a fine mese, nel sostenere una spesa imprevista, nel risparmiare o nel riuscire ad avere una settimana di ferie in un anno.

Le minori opportunità di occupazione sono uno dei fattori determinanti del rischio di povertà. Il 51,1% dei disoccupati nel Mezzogiorno è esposto al rischio di povertà rispetto al 26,2% nel Centro-Nord, così come risultano più elevati i rischi per gli altri inoccupati (casalinghe, studenti, inabili al lavoro, "in altra condizione"), compresi in parte i ritirati dal lavoro. Accanto alla quantità un ruolo importante ricopre la qualità del lavoro. Se la flessibilità nel mercato del lavoro consente solo di trasferire una parte della disoccupazione in lavori precari o a bassa retribuzione, l'esposizione al rischio di povertà rimane comunque elevata.

Un altro rilevante fattore di rischio è costituito dalla scarsa formazione del capitale umano: nel Mezzogiorno il 40,6% di chi possiede un'istruzione elementare o nessun titolo risulta esposto al rischio di povertà, rispetto al 18,1% del Centro-Nord. In

quest'ultima area, il 7,5% di chi ha conseguito un diploma di scuola superiore si trova in condizione di basso reddito, mentre nel Mezzogiorno quasi un terzo (31,5%) dei diplomati non ha redditi sufficienti. Neanche il conseguimento della laurea garantisce comunque di raggiungere sempre livelli di reddito adeguati: il 9,4% dei laureati residenti nel Mezzogiorno e il 4% di quelli del Centro-Nord sono esposti al rischio di povertà.

In presenza di un forte squilibrio nella distribuzione primaria, la redistribuzione operata dal sistema di tasse e benefici non riesce a compensare le disparità in misura sufficiente, sia per mancanza di risorse finanziarie, sia per i possibili ritardi e per le incoerenze delle politiche sociali

Il sistema di *Welfare* italiano resta legato al vecchio modello fordista, caratterizzandosi per una elevata copertura del rischio di perdita del reddito connesso prevalentemente ai raggiunti limiti di età degli occupati regolari, e prevedendo uno scarso grado di protezione per le famiglie, l'infanzia e la disoccupazione e nessun tipo di prestazione per i giovani in cerca di prima occupazione o con lavori irregolari.

Una rimodulazione delle politiche sociali si rende pertanto indispensabile per contrastare gli effetti negativi dei ben noti vincoli che penalizzano gli individui, le famiglie e le imprese del nostro Paese. L'invecchiamento della popolazione è probabilmente il vincolo più pesante, sia nell'immediato che in prospettiva. Le conseguenze negative che ne derivano sono molteplici ed incidono sia in termini di spesa previdenziale, sia in termini di capacità contributiva al sistema e di riassetto del sistema di protezione sociale. La progressiva partecipazione femminile al mercato del lavoro, a partire dai livelli decisamente arretrati rispetto alla media Ue, ha acuito il problema di una disponibilità di servizi spesso insufficienti. Le famiglie stanno perdendo gradualmente il loro ruolo di rete di supporto, tradizionalmente affidato alle donne, vale a dire la loro capacità di farsi carico dell'assistenza ai bambini, agli anziani e alle persone con disabilità (destinate ad aumentare).

Questo scenario richiede al sistema di protezione sociale sia l'attivazione dei tradizionali strumenti di sostegno al reddito, attraverso i trasferimenti monetari ai lavoratori disoccupati o alle famiglie in condizioni di disagio, sia l'attuazione di politiche attive che favoriscano tanto la conciliazione della famiglia con il lavoro, quanto l'ampliamento dell'offerta di servizi di assistenza agli anziani.

Nel dibattito sulla riforma del *Welfare* non si può comunque prescindere dalla considerazione delle profonde differenze che, in un'economia dualistica qual è ancora l'Italia, permangono nella distribuzione delle risorse e dei bisogni tra le due aree del Paese. Un esempio della scarsa coerenza del riassetto del *Welfare* italiano è il fatto che importanti liberalizzazioni, come quelle dei mercati del lavoro e degli affitti, non siano state accompagnate da sufficienti misure di salvaguardia dei soggetti più vulnerabili dalle conseguenze prevedibili delle riforme. Gli interventi per la disoccupazione e le politiche abitative sono in Italia al di sotto degli standard dei paesi europei più avanzati. Né è stato possibile, in un quadro di preoccupante declino demografico e di crescente disagio delle famiglie con minori, adottare politiche familiari più razionali e

incisive, con pesanti ricadute in termini di occupazione femminile e, per le famiglie a reddito insufficiente, di povertà minorile.

Per quanto riguarda i ritardi in materia di lotta alla povertà estrema, anche questi più volte segnalati da numerosi osservatori, si deve ricordare ancora una volta che l'Italia è uno dei pochi paesi europei a non avere misure universali di integrazione dei redditi insufficienti a garantire uno standard di vita minimo.

Il Sud tra immobilità interna e nuove migrazioni verso il Nord

Le situazioni di crescente disagio economico e sociale si riflettono anche sui fenomeni di mobilità territoriale. Il carattere dualistico del mercato del lavoro italiano determina una caratterizzazione patologica di fenomeni di per sé fisiologici come i trasferimenti di residenza o il pendolarismo.

Il Centro-Nord emerge come un'area caratterizzata da un'elevata mobilità interna multidirezionale; un modello molto simile a quello prevalente nei paesi ad elevata industrializzazione, in cui una elevata mobilità interna si associa ad un consistente flusso in entrata di immigrati dall'estero e dal Mezzogiorno. Nell'area meridionale, al contrario, gli spostamenti di breve e medio raggio sono assai minori, e si limitano per lo più a spostamenti di figure professionali di basso livello all'interno della stessa città o provincia.

Il fatto che tra le regioni meridionali ci siano limitati scambi e trasferimenti di forze lavoro temporanee o permanenti è dovuto principalmente ad una generalizzata carenza di occasioni di impiego, che tende ad alimentare la staticità del sistema e la fuoriuscita di risorse umane non assimilabili nell'area. Un sistema quindi di sostanziale immobilità negli spostamenti di piccolo e medio raggio, cui invece fa riscontro una elevata mobilità di lungo raggio verso il Centro-Nord, che solo parzialmente si riflette nei cambi di residenza, in quanto in larga misura si caratterizza per un pendolarismo Sud-Nord. La consistenza di trasferimenti di lungo raggio unidirezionali (con cambio di residenza o attraverso pendolarismo) tra le due macro-regioni dell'Italia costituisce un fatto unico tra i paesi europei.

Le dimensioni complessive del fenomeno assumono negli ultimi anni una forte rilevanza. Per quanto riguarda i trasferimenti di residenza, i flussi in uscita dal Sud verso il Centro-Nord si sono attestati intorno alle 120 mila unità nel biennio 2004-2005, per poi continuare a crescere, seppur lievemente, nel successivo biennio 2006-2007. Mentre i trasferimenti dal Centro-Nord al Mezzogiorno negli ultimi venti anni sono rimasti sostanzialmente stabili – nell'ordine delle 65 mila unità e segnati da rientri di persone in età pensionabile o giovani al termine del ciclo di studi – tra il 1997 e il 2007 oltre 600 mila persone hanno abbandonato il Mezzogiorno. Ma la cosa più rilevante è che la gran parte di coloro che si sposta è costituito da forza lavoro giovane e ad elevata scolarità. Sono proprio questi aspetti qualitativi che assumono particolare valenza in un'ottica di effetti di tale fuoriuscita di capitale umano sulle potenzialità di sviluppo dell'area.

Una analisi più complessiva del fenomeno della ripresa delle migrazioni Sud-Nord non può non tenere conto, come detto, della “nuova migrazione” costituita dal pendolarismo di lungo raggio. Una modalità di spostamento per motivi di lavoro che ha assunto negli ultimi anni una elevata consistenza e che riflette la maggiore precarietà dei rapporti di lavoro nelle regioni di destinazione del Centro-Nord, nonché gli elevati costi di insediamento in quelle aree.

Nel 2007 gli occupati residenti nel Mezzogiorno ma con un posto di lavoro nelle regioni centrali e settentrionali erano 150.000, pari al 2,3% degli occupati residenti nel Sud e nelle Isole, dato sostanzialmente simile a quello del 2006. I posti di lavoro del Mezzogiorno, in altri termini, sono in numero assai inferiore a quello degli occupati.

La carenza di domanda di lavoro nel Mezzogiorno di figure professionali di livello medio-alto costituisce la principale spinta all'emigrazione. La crescente offerta di rapporti di lavoro temporanei e la crescita dei costi delle abitazioni spinge moltissimi lavoratori a non trasferire la propria residenza, dando così origine a una migrazione “precaria”, percepita come condizione transitoria e legata alla fase di ingresso e assestamento nel mercato del lavoro. Non a caso i pendolari meridionali sono per lo più giovani: oltre l'80% dei pendolari meridionali, infatti, ha meno di 45 anni; quasi il 50% svolge professioni di livello elevato, mentre il 40% ricopre posizioni di livello intermedio.

La perdita di tali professionalità per il Sud, prezioso capitale umano giovane e formato, diventa doppiamente penalizzante, in quanto determina da un lato il fallimento economico dell'investimento formativo e dall'altro la mancanza di energie e di competenze in loco necessarie per innescare un processo di sviluppo autonomo e autopropulsivo.

6. L'INDUSTRIA DEL SUD NEL MERCATO GLOBALE

Per una ripresa dell'economia nel Mezzogiorno rimane centrale l'ulteriore avanzamento del processo di industrializzazione¹, da cui può venire un contributo determinante all'innalzamento del grado di apertura del sistema verso l'estero.

Nel nuovo contesto, di un mercato sempre più globale dei prodotti, della tecnologia e, soprattutto dei capitali, il saggio di crescita di un'economia è infatti tanto più elevato quanto più il sistema è aperto ed è in grado di esportare beni e servizi, e quanto più è capace di attrarre investimenti dall'estero. Le due condizioni testimoniano di una raggiunta efficienza produttiva, di un buon livello di profitti, di un clima favorevole alla vita delle imprese, di un'alta fiducia per produttori e investitori.

¹ Con riferimento al *gap* di industrializzazione del Mezzogiorno, si può ricordare che nel 2005, in base ai dati più recenti dell'archivio ASIA, gli addetti nelle unità locali delle imprese nell'industria e servizi del Sud sono risultati 274 ogni 1.000 residenti in età di lavoro (di età compresa tra 15 e 64 anni), a fronte dei 519 del Centro-Nord.

Il grado di apertura verso l'estero è strutturalmente molto più basso nelle regioni meridionali rispetto a quello del Centro-Nord, ma per un certo periodo, in particolare nella seconda metà degli anni '90, le esportazioni sono cresciute ad un tasso superiore a quello del resto del Paese, determinando una tendenza al riavvicinamento. In quel periodo, la crescita dell'*export* meridionale è stata più intensa anche nei comparti tradizionali. A partire dai primi anni di questo decennio, tuttavia, la tendenza alla convergenza si è arrestata.

Con riferimento al più recente biennio 2006-2007, le esportazioni italiane hanno mostrato una rinnovata ed inattesa vitalità che ha interessato entrambe le aree, ma con qualche differenziazione: nel Sud, diversamente che nel Centro-Nord, essa non si è diffusa alle produzioni tradizionali, nelle quali sono comprese essenzialmente le produzioni del *made in Italy*, per lo più operanti in imprese di piccola dimensione. Nel Mezzogiorno i settori tradizionali - che presentano una specializzazione produttiva più sensibile all'accresciuta concorrenza dei paesi emergenti - hanno registrato dinamiche meno favorevoli. Il loro peso sul totale delle esportazioni manifatturiere si è fortemente ridotto, passando dal 29,3% degli anni 2001-2003 al 19,6% registrato nel 2007.

Tali andamenti hanno coinciso con le difficoltà di sistemi produttivi di piccole imprese locali particolarmente dinamici fino alla fine degli anni '90, ma fortemente inadeguati ad affrontare la crescente competitività internazionale. Soprattutto nei sistemi produttivi del Sud, in coerenza con quanto accade nei distretti del Nord, è proprio la dimensione a fare la differenza e, quindi, a spiegare le diverse *performances*. I sistemi produttivi che presentano al loro interno imprese *leader* di maggiori dimensioni registrano i risultati migliori, quelli caratterizzati dalla presenza di piccole imprese locali appaiono in crisi.

Le difficoltà incontrate dalle imprese tradizionali meridionali sono da ricercare, in primo luogo, nella loro attitudine ad entrare ed uscire dai mercati esteri in funzione di variazioni del ciclo e dei prezzi relativi. Tale comportamento segnala evidenti criticità di queste unità produttive nel radicarsi nei mercati, ed una conseguente fragilità delle loro quote di mercato.

Le produzioni che hanno fatto da *driver* all'*export* meridionale (autoveicoli, altri mezzi di trasporto, prodotti raffinati) sono quelle con forti economie di scala, quasi prevalentemente costituite da grandi imprese, a proprietà esterna all'area e per le quali è più elevata la domanda a livello mondiale. Esse costituiscono un punto di forza dell'apparato produttivo meridionale: il loro peso sul totale delle esportazioni manifatturiere, già pari a circa il 50% negli anni 2001-2003, è salito al 60,9% nel 2007, a fronte del 38,7% nel Centro-Nord. Molte di queste imprese si sono localizzate nel Mezzogiorno tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60, quando venne avviato il "secondo tempo" dell'intervento straordinario, basato su una politica di industrializzazione trainata dalle Partecipazioni statali e dalle grandi imprese del Centro-Nord.

Nell'ambito del processo di ristrutturazione avviato dal sistema industriale italiano per far fronte alle crescenti pressioni competitive, un ruolo centrale hanno avuto le medie imprese largamente specializzate nei settori tipici del *made in Italy*

(comprendenti le produzioni tradizionali e la meccanica strumentale). Le brillanti *performances* delle medie imprese sono messe in luce dall'ultima Indagine Mediobanca-Unioncamere², che analizza le società di capitale aventi una forza lavoro tra i 50 e i 499 addetti e un fatturato tra i 13 e i 290 milioni di euro. Da tale analisi emerge come le medie imprese italiane, circa 4.000, siano divenute il punto di forza dell'apparato produttivo nazionale, sotto il profilo della competitività, solidità finanziaria e redditività. Nel Rapporto SVIMEZ di quest'anno è stata condotta un'analisi territoriale dei dati (relativi al 2005) messi a disposizione da Mediobanca, che ha posto in luce come anche nel Sud vi sia la presenza di un nucleo di medie imprese dinamiche, anche se in numero relativamente assai ridotto (333, pari all'8,2% del totale nazionale).

Nel Mezzogiorno le medie imprese si caratterizzano per una redditività superiore a quella generalmente conseguita dalle piccole imprese dell'area e per una dinamica (1996-2005) delle principali grandezze economiche (fatturato, valore aggiunto capitale investito tangibile, investimenti) migliore di quella delle medie imprese nazionali. Esse ricoprono un ruolo di primo piano, poiché consentono al sistema delle piccole imprese e, talora, anche all'artigianato di "qualità", di competere nei mercati internazionali. La media impresa industriale è, infatti, un'impresa "a rete", che organizza e collega il lavoro di una pluralità di aziende, prevalentemente di piccola dimensione, con i mercati di consumo dell'economia globale.

I dati pongono in luce una propensione all'*export* relativamente minore delle medie imprese meridionali. Tale circostanza si può rilevare dal confronto della quota di *export* detenuta dalle medie imprese meridionali sul totale di quelle italiane (pari al 4,7%) e il loro peso in termini di numero di aziende (pari, come detto, all'8% del totale nazionale). La loro relativamente minore capacità esportativa rispetto a quella delle altre imprese potrebbe, inoltre, essere il riflesso, nel Mezzogiorno, di una generale difficoltà delle piccole imprese operanti nella "rete" organizzata dalle medie di aprirsi sui mercati e del fatto che, almeno in parte, queste ultime abbiano forme di integrazione con imprese del Centro-Nord, che sfuggono alle rilevazioni.

Passando a considerare l'altro aspetto che caratterizza l'apertura di un'economia verso l'estero, vale a dire la capacità di un'area di attrarre investimenti diretti esteri, va sottolineato come nell'attuale contesto di crescente globalizzazione, gli investimenti diretti esteri (IDE), sono sempre più considerati come uno dei fattori strategici soprattutto per il loro contributo allo sviluppo delle aree in ritardo. In particolare, l'insediamento di un primo gruppo industriale estero può attirare altre imprese operanti nello stesso settore, innescando un circolo virtuoso di crescita che si autoalimenta. Secondariamente, gli investimenti esteri possono innescare processi di *spin-off* per le imprese locali, favorire la formazione di filiere produttive, sostenere la crescita dimensionale delle PMI, e non ultimo contribuire a determinare uno spostamento della struttura produttiva verso i settori più innovativi e dove la domanda mondiale è più dinamica.

² Mediobanca-Unioncamere, *Le medie imprese industriali italiane (1996-2005)*, Milano-Roma, 2008.

Ma l'Italia non è in grado di intercettare significativi flussi di investimenti esteri. I dati sull'incidenza degli IDE, sul PIL o sugli investimenti fissi lordi, mostrano quote notevolmente più basse della media europea, nonostante la modesta accelerazione dei flussi netti in entrata negli ultimi anni. Nel triennio 2004-2006, il rapporto tra IDE e PIL si attesta all'1,8%, nel nostro Paese, a fronte del 3,7% della media dell'Ue a 25; quello tra IDE e investimenti fissi (pari all'6,6%), pone l'Italia nettamente al di sotto della media europea a 25 (14,4%) e in coda ai principali competitori internazionali. Il divario rimane elevato sia rispetto a grandi paesi, come la Francia e il Regno Unito (che hanno attirato flussi di IDE pari nell'ordine al 3,7% e 7,1% dei PIL nazionali e al 14,6% e 32,1% dei rispettivi investimenti), sia rispetto a paesi più piccoli ma tradizionalmente considerati a forte attrattività di IDE, come l'Irlanda e i Paesi Bassi (i cui flussi di IDE rappresentano rispettivamente il 6,9% e 3,1%, dei loro PIL, e il 21,1% e 12,7%, degli investimenti), sia ancora rispetto a un grande paese dell'Est, come la Polonia, che ha attratto IDE pari al 5,1% del proprio PIL e al 21% degli investimenti nazionali.

A livello territoriale, inoltre, la distribuzione degli IDE è totalmente sbilanciata a favore delle grandi regioni del Centro-Nord: nel biennio 2005-2006 (ultimi anni per i quali si dispone di informazioni), i flussi in entrata nel Mezzogiorno non hanno raggiunto l'1% dell'aggregato nazionale.

I due aspetti della internazionalizzazione, esportazioni ed IDE, sono tra di loro correlati. Nel Rapporto di quest'anno è stata condotta un'analisi che ha attinto alle statistiche della banca dati *Reprint*, dalla quale emerge nel Mezzogiorno il ruolo cruciale della presenza delle imprese a partecipazione estera anche nel favorire la crescita delle esportazioni. Le regioni e le industrie nelle quali è più elevato il "grado di multinazionalità" (misurato come rapporto tra gli addetti negli stabilimenti di imprese a partecipazione estera e gli addetti nelle unità locali manifatturiere), infatti, sono anche quelle caratterizzate sia da più elevati livelli di propensione a esportare (espressa dal valore medio delle esportazioni per addetto), sia da una maggiore capacità di tenuta delle relative quote di *export* nel periodo 2003-2007. Ciò sembra confermare il ruolo di stimolo diretto e indiretto che le multinazionali esercitano verso una maggiore apertura internazionale delle aree in cui si insediano.

In particolare, la presenza delle multinazionali nel Sud appare trascurabile nei settori tradizionali del tessile-abbigliamento, cuoio-calzature e legno. E' questo un ulteriore indizio di come nel Sud, a differenza che nel resto del Paese, i settori tradizionali siano prevalentemente costituiti da aziende scarsamente attrattive per gli investitori internazionali.

In altre parole, mentre i sistemi di piccola impresa locale, specializzati nei settori tradizionali dei beni di consumo per la persona e per la casa, sembrano tuttora attraversare nel Mezzogiorno una crisi più grave che in altre aree del Paese, le esportazioni dei settori caratterizzati da una forte presenza di imprese estere hanno conseguito risultati generalmente migliori, sostenendo la crescita complessiva della ripartizione.

7. L'ASSENZA DELLE POLITICHE PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE

In un quadro caratterizzato da una bassa propensione ad esportare delle imprese meridionali, soprattutto di piccola e media dimensione, e da una capacità di attrazione di investimenti esteri dell'area di gran lunga inferiore al suo potenziale, si può legittimamente ritenere che le politiche possano giocare un ruolo rilevante.

Per quanto riguarda le politiche di sostegno all'*export*, è importante favorire le imprese meridionali, seppure relativamente poche, che già hanno avviato un'attività di esportazione, ma soprattutto occorre contribuire a creare le condizioni affinché un numero sempre maggiore di imprese decida di accedere ai mercati esteri.

A tal fine, si pone, a nostro avviso, l'esigenza di spostare l'azione pubblica su un piano di intervento più ampio, che comprenda oltre alle tradizionali politiche commerciali anche azioni di contorno, quali la promozione di filiere di prodotti, l'incentivazione delle operazioni di cooperazione e di aggregazione tra imprese, la tutela del *made in Italy* dalle contraffazioni, il finanziamento delle attività di informazione e di consulenza alle imprese, il sostegno alla formazione.

Tuttavia, una riforma sostanziale degli strumenti di incentivazione non è stata ancora realizzata, e dal lato quantitativo si osserva una compressione dell'intervento pubblico. L'analisi sull'accesso agli strumenti nazionali e conferiti alle Regioni per il sostegno all'*export* nel periodo 2003-2006 (tra cui i principali sono il *decreto legislativo 143/1998* - ex legge "Ossola"; la *legge 394/1981* - penetrazione commerciale all'estero; la *legge 100/1990* - crediti agevolati per imprese miste all'estero; la *legge 304/1990* - gare internazionali) mostra, infatti, come, in Italia, le agevolazioni si siano progressivamente ridotte: dagli oltre 500 milioni di euro del 2003, esse sono infatti scese a poco più di 300 milioni nel biennio 2005-2006.

Pur in un quadro di risorse per l'*export* complessivamente calanti, nel Centro-Nord il sostegno all'internazionalizzazione si è comunque confermato anche negli ultimi anni come uno dei principali obiettivi delle politiche di incentivazione. Il suo peso relativo sul complesso delle agevolazioni concesse nell'area è andato continuamente rafforzandosi: dal 21% al 26% tra il 2003 e il 2006. Di converso, verso il Mezzogiorno sono stati indirizzati incentivi a sostegno dell'internazionalizzazione che rappresentano meno dello 0,5% delle agevolazioni complessive destinate nel quadriennio 2003-2006 all'area.

Lo scarso utilizzo delle agevolazioni nazionali e conferite, specificamente destinate al sostegno dell'internazionalizzazione, non è stato, d'altra parte, compensato, nel Sud, da un maggiore impegno delle agevolazioni messe in campo dalle Regioni attraverso i Fondi strutturali. In tale ambito, l'ammontare delle relative agevolazioni concesse alle imprese a favore della internazionalizzazione è irrisorio: 4,1 milioni di euro nel quadriennio 2003-2006, pari allo 0,1% del totale delle agevolazioni regionali concesse. Nel Centro-Nord, invece, gli incentivi regionali alla internazionalizzazione hanno raggiunto un ammontare ben più significativo: 229

milioni di euro, che rappresentano all'incirca l'11% del totale delle risorse regionali allocate tramite i Fondi strutturali.

Questo inadeguato impegno finanziario a favore dell'internazionalizzazione delle imprese del Sud non può che sorprendere, anche perché appare in contrasto con quanto enunciato nei vari documenti programmatici (nazionali e regionali) dove non si manca mai di sottolineare i vantaggi derivanti da un maggiore grado di apertura verso l'estero. In realtà, sembra essere risultata alla fine determinante la natura prevalentemente "passiva" della maggior parte degli strumenti di incentivazione, la cui attivazione risulta troppo dipendente dalla domanda espressa dalle imprese. Nelle regioni meridionali, la percentuale delle imprese che svolge una consistente attività di esportazione risulta ancora relativamente limitata. Il basso accesso del Sud è, dunque, in larga parte da attribuire al fatto che le imprese meridionali non sono sufficientemente mature per avere bisogno di interventi quali quelli previsti dalle agevolazioni in oggetto; gli stessi amministratori locali hanno, perciò, un ridotto interesse a convogliare risorse su strumenti che non incontrano la "domanda". E' chiaro che la domanda di agevolazioni all'esportazione non può che svilupparsi nell'ambito di una complessiva crescita qualitativa delle piccole imprese che tocchi anche altri aspetti della capacità di gestione e di relazione con il mercato. Orbene, è proprio la capacità di leggere la complessiva evoluzione delle imprese di un territorio che avrebbe dovuto costituire il principale vantaggio della politica industriale regionale. Ma, con tutta evidenza, per cogliere questo vantaggio non è risultata ancora sufficiente la maturità amministrativa.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, occorre ricordare come forti ostacoli all'attuazione di politiche di sostegno dell'internazionalizzazione più incisive ed efficaci si siano prodotti anche in relazione all'attuale assetto del quadro istituzionale italiano. A livello nazionale, infatti, anche le politiche a favore dell'internazionalizzazione sono state oggetto del processo di decentramento; lo Stato centrale ha conservato in materia di commercio estero solo la determinazione degli indirizzi fondamentali. Ma il quadro istituzionale è in corso di evoluzione e ancora non ben definito: emergono incertezze e sovrapposizioni di competenze tra i diversi organismi nazionali e territoriali. L'esigenza di individuare forme e modalità di coordinamento tra le singole Regioni e tra i diversi livelli territoriali di *governance* (nazionale, regionale, locale), è quindi largamente riconosciuta; molto più difficile è individuare soluzioni efficienti e condivise.

Per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri, il livello di attrazione dell'Italia - come messo in luce da diverse analisi - è molto più basso del potenziale, come conseguenza sia del sottodimensionamento della struttura produttiva (nelle PMI prevalgono assetti proprietari ostili alle fusioni e acquisizioni da parte di altre imprese), sia della debolezza della cosiddetta "filiera istituzionale" (diffusa illegalità, scarsa difesa dei diritti di proprietà, inefficienza della Pubblica Amministrazione), fattori di debolezza che si accentuano nel Mezzogiorno. Le regioni meridionali sono inoltre penalizzate dal basso livello delle infrastrutture fisiche e tecnologiche e da una mediamente minore qualità del sistema di formazione del capitale umano, fattori che

possono risultare decisivi nel determinare le scelte di localizzazione delle imprese estere. Sono questi, dunque, in sostanza i principali punti su cui devono fare leva, con la necessaria incisività, le politiche di sostegno degli investimenti esteri.

L'importanza delle politiche di attrazione degli IDE è ampiamente riconosciuta in tutti i paesi europei, che presidiano tale azione con specifici organismi e utilizzano diversi strumenti di agevolazione (fiscali, contributivi, di contesto). In notevole misura, infatti, l'effettiva efficacia delle politiche di attrazione dipende, da un lato, dal grado di coordinamento e di integrazione tra i diversi meccanismi di incentivazione disponibili, dall'altro, da azioni di promozione dell'immagine del territorio, di offerta di servizi di tipo consulenziale e di servizi cosiddetti di *aftercare*, vale a dire di assistenza "continua" agli investitori, anche dopo il loro insediamento.

L'efficacia di un così complesso e articolato ventaglio di attività necessita della disponibilità di elevate competenze specialistiche, con marcate capacità di analisi e di individuazione delle migliori soluzioni. Per questo motivo, nella maggior parte dei paesi europei si rileva la tendenza ad affidare l'attrazione degli IDE ad Agenzie istituite *ad hoc*, specificamente e quasi del tutto esclusivamente dedite al sostegno degli investimenti esteri.

Per quanto riguarda la politica industriale italiana, il tema dell'attrazione degli investimenti esteri è forse quello dove si consuma la frattura più netta tra le enunciazioni programmatiche e la loro concreta attuazione. A livello nazionale, infatti, l'Italia non ha mai perseguito stabilmente una specifica politica di attrazione degli IDE, tanto meno indirizzata al Mezzogiorno. Prima ancora che da una insufficienza di risorse e di strumenti, il sostegno agli investimenti esteri è stato frenato dalla mancanza di un'azione *sistematica e duratura*, dalla carenza di un coordinamento tra i vari meccanismi di incentivazione, attuati ai diversi livelli di *governance* territoriale (nazionale, regionale, locale), dall'assenza di un interlocutore nazionale privilegiato.

A partire dal 1999 anche in Italia la finalità di promozione degli IDE è stata affidata ad una specifica agenzia, l'"Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa" (ex "Sviluppo Italia"), operativa in tutto il territorio nazionale. A differenza che nella maggior parte degli altri paesi europei, tuttavia, all'Agenzia è stato attribuito un mandato molto ampio ed eterogeneo: oltre alle politiche di attrazione degli IDE, esso comprende una pluralità di altre attività, tra cui il sostegno allo sviluppo territoriale, alla creazione d'impresa, alla promozione del turismo, e alla realizzazione di infrastrutture di rete di telecomunicazioni a banda larga.

Nell'ambito delle attività di promozione degli IDE, solo a partire dal 2003 è stato istituito un programma di interventi specifico per il Mezzogiorno ("Programma operativo pluriennale di marketing territoriale"), il cui strumento di agevolazione è rappresentato dai cosiddetti "contratti di localizzazione", che prevedono, oltre che la concessione di agevolazioni agli investimenti produttivi, anche il finanziamento di opere infrastrutturali e il sostegno dell'attività di ricerca e formazione. Il bilancio del funzionamento dei contratti di localizzazione è stato, sin qui, alquanto deludente. Tra il 2003 e il 2007 solo 9 progetti di investimento sono stati ritenuti ammissibili, per un totale di circa 350 milioni di euro di investimenti e 140 milioni di agevolazioni; volumi

chiaramente insufficienti a innescare significativi processi di *spin-off* o di agglomerazione all'interno delle strutture produttive regionali. Inoltre, le erogazioni hanno avuto inizio solo nel 2006 e hanno raggiunto poco meno del 20% delle agevolazioni concesse, a testimonianza del basso stato di avanzamento degli interventi.

Tra i fattori che possono avere frenato la sottoscrizione dei “contratti di localizzazione” vi sono innanzitutto le complessità procedurali: alla sovrapposizione di due diverse procedure, quella dei contratti di programma e quella degli APQ, si aggiungono infatti le fasi specifiche del contratto di localizzazione. Pesa, inoltre, la stessa molteplicità dei soggetti istituzionali coinvolti (Ministero dello Sviluppo Economico, Agenzia per l'attrazione, Regioni), contribuendo non poco a dilatare i tempi.

Spunti di interesse scaturiscono, tuttavia, dalle nuove disposizioni previste dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 all'esame del Parlamento per la sua conversione in legge, che prefigurano una semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti (contratti di programma e contratti di localizzazione) e un *iter* più rapido di approvazione degli stessi.

8. FINANZIAMENTO DELLO SVILUPPO E RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DEI CONFIDI

La piena affermazione del processo di crescita e internazionalizzazione del tessuto produttivo meridionale passa in larga misura per lo sviluppo del sistema finanziario e del mercato del credito. L'accrescimento dimensionale delle piccole e medie imprese meridionali e l'auspicato processo di internazionalizzazione devono tuttavia misurarsi con gli esiti del recente processo di consolidamento del sistema bancario italiano. Tale processo, iniziato negli anni '90, ha inciso profondamente sugli assetti organizzativi e sui modelli di comportamento degli intermediari, ha plasmato le relazioni banca-impresa, ha inciso sensibilmente sulla rilevanza della contiguità territoriale e dell'intangibilità delle informazioni, traducendosi in un modello relazionale tra domanda e offerta di credito poco in sintonia con le reali esigenze di finanziamento dello sviluppo dell'economia meridionale, e producendo tra l'altro la scomparsa di autonomi centri decisionali del Mezzogiorno. Le fusioni e concentrazioni seguite alla liberalizzazione del mercato del credito, infatti, hanno spostato il baricentro dell'industria bancaria nel Nord del Paese con conseguente indebolimento delle relazioni di clientela tra intermediari locali e piccole imprese meridionali.

La politica del credito seguita dagli istituti del Centro-Nord, coerentemente ad una ineccepibile ottica aziendale, si è indirizzata prevalentemente a favore della clientela che presenta migliori combinazioni rischio-rendimento, il che penalizza il tessuto produttivo meridionale peggiorandone le condizioni di accesso al credito; una rarefazione del credito che appare ancora più acuta se si pensa che ha investito piccole e medie imprese, generalmente prive – e ciò assume connotati di particolare intensità nel Mezzogiorno – di strumenti alternativi di finanziamento.

La debancarizzazione del Mezzogiorno è leggibile nel calo consistente del numero di banche con sede locale al Sud verificatosi nel corso degli anni '90, e con particolare vigore a partire dal 1995. Particolarmente indicativo dello spostamento progressivo del baricentro proprietario delle banche all'esterno dell'area meridionale è il dato sulla percentuale di sportelli gestiti da banche con sede locale al Sud: solo il 17,6% del totale. Permangono ampie e crescenti anche le differenze relative alla presenza di sportelli bancari per abitante e per km².

Più di un dubbio emerge pertanto in merito alla coerenza interna del modello strategico che ha ispirato il suddetto processo di ristrutturazione e consolidamento: le piccole e medie imprese del Mezzogiorno avrebbero avuto bisogno di un fitto tessuto di banche locali in grado di interagire proficuamente con il territorio e di instaurare relazioni di clientela durature e capaci di mitigare le opacità informative di imprese sottodimensionate e operanti in contesti ambientali avversi. La direzione del cambiamento è stata invece un'altra e se ne subiscono gli effetti in termini di scarsi volumi intermediati con le imprese del Sud e di drenaggio di risorse a favore di mercati più redditizi.

Se una attenuazione degli svantaggi competitivi nella facilità di accesso al credito e nel costo dei finanziamenti è oggi, dunque, per le piccole e medie imprese meridionali una condizione quanto mai importante per la crescita e l'avanzamento del processo di internazionalizzazione, tale percorso può trovare un forte alleato nell'azione delle strutture di garanzia collettive – Confidi – in virtù del ruolo che queste possono svolgere nell'agevolare l'incontro tra domanda e offerta di credito.

Le indagini svolte nel corso degli ultimi anni hanno infatti evidenziato il ruolo sempre più rilevante che i Confidi svolgono nel tessuto socio-economico locale, non solo in termini di facilitazione dell'accesso al credito ma anche di sostegno allo sviluppo del tessuto imprenditoriale e di crescita di una cultura finanziaria moderna.

L'azione concomitante di vari fenomeni (liberalizzazioni dei mercati finanziari, processi di aggregazione del sistema bancario, riforma dell'accordo di Basilea, adeguamento della normativa nazionale) ha, da un lato, portato a una progressiva evoluzione della natura stessa dei Confidi, con la previsione di nuovi servizi offerti alle imprese e con la nascita di soggetti mossi da logiche più apertamente di "mercato" e, dall'altro, ha indotto a ripensare ruolo, struttura e *mission* dei Confidi esistenti. Essi infatti sono chiamati oggi non solo ad affinare il loro tradizionale compito di agevolazione delle PMI, generalmente prive di un *rating* esterno, nell'accesso all'indebitamento bancario, ma anche a favorirne i processi di crescita, elevazione della cultura finanziaria ed internazionalizzazione. Perché ciò possa realizzarsi – affinché, cioè, i Confidi possano ripensare al loro modo di essere e di operare sul mercato del credito e siano in grado di affrontare le sfide o cogliere le opportunità offerte da Basilea II – è indispensabile avviare un processo di ristrutturazione e riorganizzazione interna che ne assicuri il rafforzamento strutturale ed operativo.

Con Basilea II, infatti, si introducono una rigida disciplina sui requisiti patrimoniali delle banche – che impone loro di accantonare quote di capitale

proporzionali ai rischi assunti – e limiti stringenti al riconoscimento delle garanzie consortili ai fini della mitigazione del rischio di credito, determinando nel contesto nazionale cambiamenti radicali nelle relazioni tra banche ed imprese e, conseguentemente, nel ruolo dei Confidi. La possibilità di superare i suddetti limiti è legata ad un duplice percorso virtuoso che investe banche finanziatrici e Confidi. Le prime sono chiamate ad evolvere verso più accurati sistemi di valutazione del merito creditizio, i secondi a spingersi verso nuove configurazioni più articolate, quali le *banche di garanzia collettiva* e gli *intermediari finanziari di garanzia*.

Tuttavia, il sistema dei Confidi operanti nel Mezzogiorno mostra attualmente tratti di debolezza strutturale e criticità operative tali da poter costituire – in assenza di azioni volte a favorirne il consolidamento – un serio freno al passaggio verso le richiamate più evolute configurazioni di Confidi, e al compimento di quel salto di qualità in grado di rendere gli organismi di garanzia collettivi operanti al Sud interlocutori forti e credibili nei confronti del sistema bancario.

A tale riguardo, il Rapporto di quest'anno ha dedicato un primo, breve approfondimento proprio ad una ricognizione delle specificità che, in termini dimensionali e di volumi di attività e requisiti patrimoniali, il sistema dei Confidi presenta nelle due macro-aree del Paese; approfondimento che si è basato sulle informazioni offerte dall'XI Indagine annuale sul sistema dei Confidi artigiani aderenti a Fedart Fidi (Federazione nazionale unitaria dei consorzi e delle cooperative artigiane di garanzia), aggiornate al 31 dicembre 2006³.

Un quadro di ridotta capacità aggregativa e di minore disponibilità di mezzi finanziari dei Confidi meridionali emerge, in particolare dalla lettura di alcuni indicatori dimensionali, quali il numero medio di imprese associate da ciascun Confidi (totale e artigiane) e il capitale sociale. I Confidi meridionali, infatti, associano in media un quarto delle imprese dei Confidi centro-settentrionali (circa 1.100 a fronte di circa 4.100). Inoltre, il capitale sociale medio dei Confidi meridionali è di 470.000 euro, meno della metà della media dei Confidi settentrionali. Infine, il dato relativo al volume di garanzie in essere a livello regionale restituisce immediatamente l'immagine del divario esistente tra strutture di garanzie centro-settentrionali e meridionali: in media, un Confidi localizzato nel Mezzogiorno è esposto per un volume di garanzie di 8,8 milioni di euro, rispetto ai 42 e 32 milioni di un Confidi del Nord e del Centro.

In conclusione, il *deficit* strutturale ed operativo del sistema dei Confidi meridionali rispetto a quello centro-settentrionale – che trova ampia conferma dalla lettura dei dati territoriali –, unitamente alla presenza di una rete di banche locali ancorate a sistemi tradizionali di *rating*, rischia di rendere molto più ardui nel Mezzogiorno il percorso di consolidamento del sistema delle garanzie collettive e i relativi processi di aggregazione territoriale delle strutture di 1° livello e potenziamento di quelle di 2° livello; e, conseguentemente, di accentuare il divario esistente tra PMI

³ Anche se il riferimento è ai Confidi artigiani, è bene ricordare che essi rappresentano oltre un quarto del complesso delle strutture di garanzia (251 aderenti Fedart Fidi a fronte di 919 Confidi iscritti nella sezione separata dell'elenco degli intermediari finanziari, ex art. 155 TUB, al 31 maggio 2008), il che li rende rappresentativi per numerosità dell'intero sistema.

operanti al Nord e al Sud del Paese nell'accesso al credito.

La debolezza strutturale dei Confidi meridionali e le difficoltà che essi incontrano nell'adeguarsi al nuovo quadro normativo e regolamentare devono dunque richiamare l'attenzione del *policy maker* sulla necessità di implementare e rendere realmente efficaci politiche di incentivazione tese ad accelerare lo sviluppo ed il consolidamento dei consorzi di garanzia collettiva, attraverso misure capaci di favorire concretamente i processi di fusione e trasformazione in intermediari vigilati. Solo attraverso l'avvio di un rafforzamento strutturale ed operativo i Confidi saranno infatti in grado di affrontare le sfide e cogliere le opportunità offerte da Basilea II.

Tuttavia, la capacità di procedere autonomamente sulla via del consolidamento e della crescita si è dimostrata debole perché deboli sono le condizioni di partenza nel Mezzogiorno. Se si vuole escludere per il sistema dei Confidi operante al Sud non solo il rischio di non assolvere adeguatamente al loro ruolo ma addirittura a quello di depotenziare il loro tradizionale ruolo di agevolazione delle PMI nell'accesso all'indebitamento bancario, e soprattutto se si intende rafforzarne il ruolo, rendendoli protagonisti dell'atteso ed auspicato processo di internazionalizzazione del tessuto produttivo meridionale, occorre, da un lato, proseguire nelle misure di accrescimento patrimoniale dei Confidi – già avviate con le leggi finanziarie per il 2007 ed il 2008 – e, dall'altro, riacquisire il pieno sostegno pubblico dello Stato e delle Regioni.

In particolare, il sostegno regionale – attraverso forme di intervento diretto (incremento dei fondi di garanzia ai singoli Confidi) ed indiretto (fondi pubblici di cogaranzia e controgaranzia) – deve realizzarsi senza pregiudicare l'autonomia gestionale delle organizzazioni, da cui unicamente discende il successo delle PMI nel territorio, e soprattutto perseguendo una logica di sistema in grado di indirizzare e coordinare tutti gli attori coinvolti (imprese, banche, associazioni di categoria (Confidi, agenzie di sviluppo).

Un esempio di successo in tal senso proviene ancora una volta dal Nord-Est, dove la tumultuosa crescita della capacità imprenditoriale in Veneto trova in parte radici proprio nel forte sostegno offerto dall'Amministrazione regionale⁴.

Non sembra pertanto impossibile immaginare, anche per il Mezzogiorno d'Italia, una rinnovata attenzione della politica regionale e nazionale al sostegno al credito. Questa potrebbe consentire, nelle forme che il legislatore vorrà definire, anche ai Confidi meridionali di superare i limiti dimensionali e organizzativi che attualmente li caratterizzano e di beneficiare in tal modo tutto il tessuto imprenditoriale meridionale.

⁴ Sempre a tale riguardo, sono da segnalare tre casi esemplari di processi di concentrazione dei Confidi, verificatisi nel Nord, che hanno dato vita di recente ad importanti realtà in grado di porsi come precursori di un modello evolutivo possibile ed auspicabile: la nascita, nel 2006, di una nuova società, i Confidi Province Lombarde (dall'aggregazione dei Confidi di Legnano e dei Confidi Province Lombarde), che rappresenta ben il 60% dei finanziamenti concessi nell'anno dal sistema dei Confidi confindustriali lombardi; la conclusione, nel settembre 2006, del lungo processo di fusione di cooperative di garanzia che ha portato alla nascita del COGART CNA Piemonte, operante su tutto il territorio della regione, con identiche regole e strumenti operativi; la fusione dei Confidi di Udine e Pordenone, nel Friuli Venezia Giulia, ufficializzata nel gennaio 2008.

9. I TRASPORTI NEL SUD: UN “NON SISTEMA”

L’ampia analisi sin qui condotta ha messo in evidenza come il Mezzogiorno stia affrontando le sfide della crescente integrazione internazionale senza aver risolto alcuni deficit strutturali che ne depotenziano fortemente le capacità competitive. Alcune di tali criticità, seppur ampiamente richiamate nella letteratura sul mancato sviluppo del Sud e ritualmente citate nei documenti di programmazione, non hanno trovato sino ad oggi una corrispondente attenzione nelle scelte concrete di politica economica. In tale quadro il caso più evidente è quello delle infrastrutture di trasporto. Una insufficiente spesa e una inadeguata programmazione degli interventi ha determinato nei decenni nel Mezzogiorno l’attuale situazione che nel Rapporto si sintetizza con la definizione di un “*non sistema dei trasporti*”. La diffusa carenza di collegamenti sia per la mobilità interregionale che per la logistica territoriale e la sostanziale assenza di nodi di scambio tra le principali modalità di trasporto determina per l’appunto un “non sistema”, in grado di condizionare pesantemente le prospettive di sviluppo, soprattutto se si pensa al nostro Paese, e al Mezzogiorno in particolare, come “nodo” di traffici in posizione centrale rispetto ai flussi commerciali tra i principali mercati europei ed i paesi dell’Estremo Oriente.

Di fronte ad una situazione di sempre più fitti scambi tra sistemi “a rete”, il Mezzogiorno si presenta ancora oggi periferico e diviso, non tanto per i vincoli geomorfologici, ma per l’insufficienza delle dotazioni e per la scarsa accessibilità delle infrastrutture esistenti.

La perifericità del Mezzogiorno

L’applicazione al Mezzogiorno di un indice di perifericità predisposto dall’Eurostat, pone in luce per la macro-area meridionale nel suo complesso una situazione di forte svantaggio rispetto alla maggior parte dei territori europei, anche appartenenti ai paesi di recente adesione all’Ue. Tale condizione di elevate perifericità, non compensata da un’adeguata accessibilità mediante diverse modalità di trasporto, influenza l’accesso ai servizi, le possibilità di sviluppo economico, le condizioni di vita. L’“isolamento” geografico ed economico e gli elevati costi di trasporto hanno molteplici implicazioni: per la “dispersione” di risorse esterne, quali gli investimenti nazionali ed esteri che scelgono nuove, più convenienti allocazioni; per la mancata valorizzazione delle risorse “immobili” interne al territorio; per gli ostacoli, oggettivi, alla “libera” circolazione delle persone; per l’emarginazione del sistema produttivo meridionale, escluso dai mercati e dagli stimoli della concorrenza interna e internazionale.

E' stato correttamente osservato⁵ che “la perifericità geografica precede la perifericità economica” e che domanda e offerta di infrastrutture sono legate da una forte interdipendenza: da un lato, l'assenza, la scarsità o l'inaccessibilità delle infrastrutture di trasporto e per la logistica (si pensi agli interporti o ai terminali intermodali) sono un vincolo rilevante allo sviluppo economico e alla domanda di infrastrutturazione; dall'altro, sono le stesse dinamiche di sviluppo che agiscono da stimolo ad ulteriore crescita che genera domanda di infrastrutturazione.

In Italia, le politiche dei trasporti non hanno inciso in modo determinante sulle condizioni di marginalità dei territori meridionali; hanno anzi finito per determinare un vero e proprio “paradosso della perifericità” per cui le aree geograficamente periferiche sono quelle che hanno subito in misura più elevata gli effetti di politiche dei trasporti “orientate al mercato”. Si è teso nel nostro Paese a sviluppare reti ed interconnessioni nelle zone a più intensa domanda di infrastrutture (quelle ad elevato tasso di sviluppo) ignorando che la carenza di infrastrutture rappresenta spesso un limite invalicabile al dispiegarsi della produttività dei fattori.

Di fronte ad una situazione di evidente squilibrio infrastrutturale, la spesa in conto capitale per il Mezzogiorno è rimasta negli ultimi sette anni sostanzialmente invariata e le risorse europee, che avrebbero dovuto rappresentare un sostegno effettivamente “addizionale” hanno, di fatto, sostituito la spesa ordinaria per infrastrutture (che si è ridotta, complessivamente, di circa il 20%). Il divario tra le due aree del Paese si è così consolidato. Lo stato di avanzamento del programma della Legge Obiettivo, quale risulta dalle delibere Cipe, segnala che gran parte degli impegni finanziari riguarda opere localizzate nel Centro-Nord: l'80,3%, per un ammontare di 70,9 miliardi di euro; il valore della spesa per il Mezzogiorno risulta, invece, al di sotto dei 18 miliardi (il 19,7%). Una scelta che ha implicazioni significative sui collegamenti e sulla mobilità dei territori meridionali: gran parte delle opere deliberate dal CIPE sono infatti infrastrutture di trasporto⁶.

La bassa accessibilità dei sistemi produttivi del Sud

L'adeguatezza delle infrastrutture e dei servizi di trasporto va riferita alla domanda che proviene dalle diverse economie territoriali del Paese, e in particolare dalla macroarea meridionale. A tal fine, nel *Rapporto SVIMEZ 2008* è sembrato utile procedere a una verifica dell'accessibilità dei Sistemi locali del lavoro, sulla scorta degli indici appositamente costruiti dall'ISFORT. Si tratta di indicatori particolarmente efficaci, in quanto mettono a sistema le dotazioni infrastrutturali, le distanze e le relazioni tra i nodi infrastrutturali di accesso alle reti di trasporto, con la

⁵ Cfr. *Rapporto Annuale ISTAT 2007*, p. 153.

⁶ Dal punto di vista delle risorse, le opere relative a strade e ferrovie rappresentano, in valore, oltre l'80% del totale degli impegni finanziari necessari per completare le opere deliberate dal CIPE. Se si aggiungono anche le metropolitane, tale percentuale sale al 90%.

concentrazione degli operatori economici che quelle reti utilizzano, offrendo una rappresentazione dell'“interazione dinamica” tra tessuto produttivo e rete logistica.

Da tale analisi emerge con chiarezza una netta divisione del territorio nazionale, con un Nord che presenta elevati livelli di accessibilità, diffusi territorialmente e tali comunque da configurare un sistema dei trasporti fortemente connesso, e un Sud nel quale dominano bassi livelli di accessibilità, espressione della già ricordata insufficiente dotazione infrastrutturale e scarsa integrazione sistemica, in altre parole un “*non sistema dei trasporti*”.

Se si pone a confronto la situazione relativa all'accessibilità dei territori italiani con quella – precedentemente richiamata – relativa al diverso grado di perifericità degli stessi rispetto ai baricentri economici dell'Unione europea, si può notare una perfetta sovrapposizione delle aree più periferiche, del nostro Paese con quelle che presentano il più basso grado di accessibilità. In sostanza, le dotazioni di infrastrutture di trasporto e il loro grado di integrazione sistemica risultano del tutto insufficienti a correggere significativamente l'*handicap* costituito dalla maggiore “distanza” geografica e dalle più difficili condizioni geomorfologiche del territorio meridionale.

In particolare, l'accessibilità è massima nel Nord-Ovest e nel Nord-Est, dove l'indice utilizzato raggiunge in entrambi i casi un valore dell'80%, superiore rispetto alla media nazionale; valore che si mantiene su livelli elevati anche nelle aree portuali del Tirreno e dell'Adriatico settentrionali. Nel Centro, l'accessibilità è relativamente più contenuta, con la significativa eccezione dell'area urbana di Roma. Per i Sistemi locali del Mezzogiorno, elevati livelli di accessibilità si rilevano solo nelle aree urbane di Napoli, Bari e Catania; le criticità più forti, invece, si registrano per la Sardegna, la Calabria, la Basilicata e per gran parte della Sicilia.

Una maggiore accessibilità attiva e passiva del territorio meridionale si tradurrebbe anche in un'immediata riduzione del costo di trasporto, con rilevanti effetti sia sulle singole imprese che sul complessivo livello di competitività del sistema produttivo della macroarea. La facilità di accesso potrebbe aprire nuovi mercati ed accrescere la possibilità di sviluppare quelli esistenti; rendere più competitivi i prodotti della zona di origine, riducendone i prezzi e promuovendone il consumo; consentire, nel contempo, di importare prodotti esterni all'area, prima inaccessibili perché gravati da elevati costi di trasporto; aprire ai mercati anche aree prima escluse, attivando nuove relazioni tra settori, operatori e aziende e superando dipendenze a carattere esclusivo da imprese fornitrici e clienti.

Il perseguimento di tale obiettivo richiede un assai rilevante incremento delle dotazioni infrastrutturali, mediante nuovi investimenti, anche di grande portata, sulle diverse scale territoriali: collegamenti verso il Centro-Nord, verso l'Europa, e verso il Sud del Mediterraneo; connessioni interne tra le diverse regioni e province meridionali.

Proprio al tema delle prospettive di sviluppo connesse alla crescente integrazione del Sud verso il Mediterraneo viene dedicato quest'anno uno specifico approfondimento.

10. LA MESOREGIONE MEDITERRANEA: OPPORTUNITÀ CONCRETA PER IL MEZZOGIORNO

Nel corso degli ultimi quindici anni, in seguito alla liberalizzazione degli scambi e alla formazione di un nuovo assetto geo-economico del commercio internazionale, il bacino del Mediterraneo ha riguadagnato una nuova centralità. Dal 1995 al 2007 la domanda di traffico marittimo di *container* nell'area è cresciuta in media del 9% all'anno, un saggio particolarmente elevato, che secondo recenti previsioni dovrebbe confermarsi almeno sino al 2015.

A tale crescita della centralità economica si è però contrapposto un progressivo indebolimento dell'opzione mediterranea in termini politici, soprattutto da parte dell'Unione europea. Dopo gli entusiasmi nati dalla Dichiarazione di Barcellona del 1995 nella quale l'Unione europea lanciava con i paesi mediterranei il Partenariato Euro Mediterraneo, l'attenzione si è ridotta per lasciare spazio al tema dell'allargamento dell'Unione ad Est. La relazione tra Europa e Mediterraneo è stata di fatto ridotta a Politica Europea di Vicinato, nella quale l'obiettivo previsto a Barcellona di creare entro il 2010 un'area di libero scambio sembra sfumato, o limitato ad agevolazione commerciale, non a prospettiva di qualificate relazioni politiche.

Eppure come si diceva i cambiamenti geo-economici sembrano confermare le ipotesi di una nuova centralità mediterranea, già oggi in termini di flussi commerciali, ma in prospettiva anche in termini di rilevanza dei mercati.

Nel più ampio fenomeno della crescita degli scambi commerciali, il Mediterraneo sta, inoltre, assumendo un ruolo centrale non solo come "terminale" dei flussi di *import* ed *export* tra l'Europa e il resto del Mondo, ma anche come area di scambio autonoma, alimentata dalla crescita economica che sta interessando i paesi della Sponda Sud-Orientale.

Il pieno sfruttamento di queste opportunità presuppone una "strategia integrata", che investa tutte le articolazioni infrastrutturali del Paese (valichi alpini, reti ferroviarie, stradali, di collegamento ai terminali portuali) per far fronte all'emergere di una concorrenza mediterranea sempre più vasta e agguerrita.

Sotto questo profilo, l'andamento della portualità del Mezzogiorno, pur confermando alcune potenzialità, al tempo stesso evidenzia alcune difficoltà. Dopo il picco del 56,5% del 2003, la quota di *container* transitata nei porti meridionali sul totale dei porti italiani si è, infatti, progressivamente ridotta fino a segnare il 54,2% nel 2007. Fa eccezione a tale quadro il porto di Gioia Tauro - la più importante realtà portuale italiana - che nel 2007 ha fatto registrare un aumento dei traffici *container* del 19,1%, il miglior risultato tra i principali porti nazionali e del Sud-Europa.

Il vero *gap* strutturale che non si riesce a colmare è la mancanza di una vera ed efficace capacità di azione, che non consente di assumere ed attuare le decisioni

necessarie per sfruttare le occasioni di sviluppo e quella che potrebbe e dovrebbe essere una *leadership* geo-economica e strutturale difficilmente contendibile.

Su tutte queste criticità domina una carente strategia programmatica nonostante la ridondanza dei provvedimenti (Piano generale dei trasporti e della logistica, 2000; Programma di grandi opere strategiche della Legge Obiettivo, 2001; il Patto per la logistica ed il connesso Piano per la logistica, 2005; Piano della Mobilità, 2007). Sono in corso di definizione ulteriori Piani regionali, senza contare parti di programmazioni rilevanti, attivate dalla politica di sviluppo regionale nazionale e comunitaria, che non raramente risultano poco raccordate alle programmazioni di livello generale. Né sembra emergere una pianificazione specificamente dedicata alla portualità, in grado di promuovere uno sviluppo del settore secondo logiche di sistema ed interventi coerenti ed integrati.

Rilevante è anche il problema della qualità infrastrutturale, che deve essere orientata non solo ad aumentare la capacità di attrazione dei flussi, ma anche a favorire lo scambio modale e le interconnessioni con le reti (strada e ferrovia), risolvere le situazioni di saturazione e di congestione delle infrastrutture e del territorio in cui sono ubicate, e sviluppare la retro-portualità.

Quanto agli aspetti economici, va sottolineato che, pur partendo da situazioni di arretratezza e basso reddito, i paesi del sud-est del Mediterraneo presentano significative *performances* in termini di sviluppo della produzione e degli scambi commerciali. Il tasso di crescita relativo al 2006 che nel Mediterraneo europeo si ferma al 3% medio, con ritmi più lenti per i paesi più ricchi, nell'area extra Ue si colloca tra il 5 e il 6% nella zona balcanica, arrivando al 16% in Montenegro, anche in forza di una notevole quota di aiuti internazionali. Nella fascia nordafricana, con una crescita dell'8% e un'inflazione contenuta al 3%, Marocco, Tunisia e Egitto trainano lo sviluppo della subregione.

Più legati ai settori tradizionali dell'economia, anche perché devono permettere una sussistenza alla loro popolazione che per alcune fasce non è garantita, i paesi non europei della regione mediterranea puntano molto al contributo dei processi di internazionalizzazione nel promuovere accelerazioni del tasso di crescita. In alcune aree, in particolare quelle dei Balcani, hanno puntato molto su politiche di attrazione di capitali internazionali.

La naturale opportunità a commerciare è sfruttata in modi diversi dai diversi paesi e potrebbe essere maggiormente promossa per tutti. In particolare, potrebbero fortemente rafforzarsi nel prossimo futuro gli scambi commerciali di prodotti alimentari. Il diffondersi del benessere e il conseguente incremento della domanda di beni alimentari potrebbe costituire una favorevole prospettiva anche per l'*export* del sistema economico meridionale, dotato di una spiccata specializzazione in tale comparto.

Se la costruzione di una regione mediterranea con una fisionomia istituzionale in grado di darle riconoscibilità e ruolo è una prospettiva difficile ma auspicabile, esiste un ruolo da giocare per il Mezzogiorno italiano. Per la sua posizione geografica la parte meridionale della penisola italiana è naturalmente terra centrale nel dialogo

mediterraneo. Oltre a essere il prodotto di una contaminazione secolare avvenuta nel cuore del Mediterraneo, il Mezzogiorno è oggi sempre più vivo nelle relazioni commerciali col resto della regione mediterranea. Se le esportazioni delle regioni meridionali sono aumentate del 43% nel periodo 2000-2007, la dinamica verso le nazioni mediterranee non appartenenti all'Unione europea vede un incremento che supera il 79%, per un valore complessivo superiore ai 4 miliardi di euro.

Oltre ad una legittimazione economica che sta crescendo ogni anno verso la strada dell'integrazione, non mancano, come detto, difficoltà di natura politica. Le scelte degli ultimi anni in termini di opzioni strategiche dell'Unione europea, hanno privilegiato, con l'allargamento verso Est, l'asse orizzontale Ovest/Est, rispetto a quello Nord/Sud. Anche nelle politiche di infrastrutturazione strategiche, l'asse Berlino-Palermo, elemento decisivo per il collegamento del Mediterraneo con i mercati centro-europei è, ben lungi dal compimento.

Le scelte politiche dei prossimi anni saranno decisive per definire la "perifericità" del Mezzogiorno, ultima pendice dell'Europa o porta di accesso verso il Mediterraneo. L'opzione mediterranea è strategica non solo per il Mezzogiorno ma per l'intera Unione europea. Lo sviluppo dell'area favorirebbe lo sviluppo dell'intera area sud-orientale, di molti paesi già membri dell'Unione dell'allargamento e di altri che potrebbero entrarvi, come la Croazia, il Montenegro, la Turchia. L'impegno mediterraneo favorirebbe, inoltre, i rapporti con l'intero continente africano nei confronti del quale l'Europa rischia di perdere quella posizione di privilegio che ancora occupa.

Proprio nella prospettiva di una rinnovata centralità del Mediterraneo, elemento fondamentale dovrebbe essere il rafforzamento dei legami intra-Mediterranei, attraverso lo sviluppo di stabili relazioni internazionali, da realizzare attraverso una nuova "Istituzione" Mediterranea. Al momento manca un soggetto istituzionale meridionale in grado di rappresentare il Sud e allo stesso tempo di promuovere tali processi. Potrebbe esistere uno spazio per un tavolo Stato-Regioni dedicato alla promozione del dialogo per la costruzione del quadro comune mesoregionale, che potrebbe vertere su ambiti specifici di speciale competenza per il Sud. Il primo ambito è quello della logistica per sfruttare l'opportunità della crescita delle merci che transitano sul Mediterraneo, per effetto dello sviluppo commerciale della Cina e dell'India. Altro aspetto rilevante è quello della formazione; le Università del Sud dovrebbero divenire centri di attrazione di capitale umano proveniente dall'intero Mediterraneo, così da passare da terra di emigrazione a terra di immigrazione di cervelli. Altri ambiti potrebbero riguardare il superamento del *digital divide* e la promozione delle reti di telecomunicazione, l'agricoltura, il turismo, l'energia.

Ma cogliere le opportunità mediterranee richiede scelte coerenti di livello nazionale e sopranazionale. L'indebolimento della politica euro-mediterranea ha di fatto implicato, più in generale, uno spostamento della strategia dell'Unione da un ottica Nord/Sud, cui erano particolarmente interessate le aree periferiche quali il Mezzogiorno, verso una direttrice Ovest/Est che dà centralità alla Germania e rischia di aumentare le perifericità delle regioni mediterranee. I paesi mediterranei dell'Unione

europea si trovano così in una condizione in parte contraddittoria: da un lato condividono il percorso dell'Unione che non impedisce iniziative di collaborazione tra paese e paese, dall'altro guardano alla possibilità di costruire relazioni privilegiate non solo verso Nord (o più recentemente verso Est), ma anche verso Sud. Accanto al Partenariato Euro Mediterraneo da più parti si è evocato quindi l'opportunità di creare iniziative che rafforzassero un quadro di cooperazione intermediterraneo. Va in questa direzione la proposta del Presidente francese Sarkozy di creare una Unione Mediterranea. L'idea è di creare con tutti i paesi mediterranei non solo un'area di libero scambio, ma istituzioni politiche e giuridiche comuni. A tale proposta ha fatto seguito quella del Governo spagnolo, che ha proposto una prospettiva di Unione Euromediterranea, che allargherebbe alla dimensione mediterranea l'orizzonte dell'attuale Ue. Le due proposte rivelano l'esistenza di un interesse intorno alla costruzione di un quadro formale che rafforzi le relazioni mediterranee, che appare, invece, sostanzialmente mancare in un'Italia con la testa rivolta al di sopra delle Alpi.

Finito di stampare il 15 luglio 2008 dall'Industria Grafica Failli Fausto s.r.l.
Via A. Meucci 25, Via Tiburtina Km. 18,300 – 00012 Guidonia Montecelio (Roma)
per conto della SVIMEZ
“Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno”
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.47.850.1 • fax 06.47.850.850 • e-mail: svimez@svimez.it