

Introduzione e sintesi

di Riccardo Padovani*

1. IL MEZZOGIORNO PRIMA, DENTRO E OLTRE LA CRISI

La presentazione del Rapporto di quest'anno interviene in una fase in cui la crisi internazionale si sta ripercuotendo sull'economia nazionale con una forza anche maggiore di quella che solo pochi mesi era stata prevista. Il calo degli ordini, della produzione industriale, degli investimenti e dell'occupazione configurano una recessione pesante con impatti significativi che tenderanno a trasferirsi dal sistema economico al tessuto sociale nazionale.

E' in tale quadro che va collocata l'analisi del presente Rapporto che ha cercato di mettere in evidenza il processo incompiuto di trasformazione dell'economia meridionale in questi ultimi anni; processo sul quale continuano ad incidere debolezze strutturali che affondano le radici nel passato e, al tempo stesso, alcuni importanti elementi di mutamento dell'economia e della società meridionali.

L'attuale *mix* di crisi economica e delegittimazione politica che il Sud sta attraversando pone ad alto rischio la possibilità di completare la transizione verso una economia più competitiva e allo stesso tempo indebolisce qualsiasi prospettiva di ripresa del sistema nazionale.

Occorre invece essere consapevoli che un progetto nazionale per la crescita del Mezzogiorno e per la valorizzazione delle sue potenzialità dipenderà in larga parte dal sostegno che una rinnovata azione pubblica (europea, nazionale e delle Regioni) saprà fornire al sistema delle imprese e alle famiglie, sia attraverso le politiche anticongiunturali sia attraverso politiche strutturali di crescita e coesione nel campo delle infrastrutture, dell'innovazione e ricerca e per lo sviluppo dell'industria.

A tal fine il Rapporto identifica alcune linee di intervento che possono servire ad accompagnare i processi di modernizzazione in atto: *lo sviluppo delle reti infrastrutturali, tecnologiche, formative e bancarie; una politica industriale specifica per*

* Le "linee" del "*Rapporto SVIMEZ 2009*" sono state predisposte dal Direttore dott. Riccardo Padovani e dal Vice Direttore dott. Luca Bianchi. Il loro contenuto è stato esposto dal dott. Riccardo Padovani e nel successivo intervento dal dott. Luca Bianchi.

il Sud; *il rafforzamento della qualità del territorio* intesa come gestione dell'ambiente e delle risorse naturali, vivibilità delle aree urbane, contrasto alla criminalità; *l'avvio delle grandi riforme strutturali*, della Pubblica Amministrazione e del *Welfare* in primo luogo, utili per tutto il Paese e indispensabili per riavviare la crescita del Mezzogiorno.

Il Mezzogiorno nella recessione

Le stime della SVIMEZ (**v. Fig. 1**) mostrano come già nel 2008 l'economia meridionale abbia registrato una recessione, sia pur di poco, più grave che nel Centro-Nord: -1,1% contro il -1,0% del resto del Paese; recessione che, in base agli indicatori congiunturali territoriali relativi alla prima parte del 2009, ha conosciuto al Sud una ulteriore forte intensificazione. Una prospettiva critica che incide su un'area già con elevata disoccupazione e con diffuse situazioni di povertà e che dunque rischia di determinare effetti pesanti sia in termini economici che sociali. Ma soprattutto vi è un fatto nuovo rispetto al passato. Nelle fasi congiunturali negative determinate, come in questo caso, da fattori esogeni, il Mezzogiorno, proprio per effetto della sua minore apertura internazionale, tendeva a risentire meno del rallentamento dell'economia mondiale. Questa volta invece è proprio nel Sud che la crisi rischia di mordere maggiormente, con effetti fortemente negativi sulla dinamica dei consumi, degli investimenti e dell'occupazione. Questo perché l'economia meridionale somma all'inversione ciclica debolezze strutturali che affondano le loro radici nel tempo e che si aggravano nell'attuale fase congiunturale.

Dal 2002 ad oggi (**v. Fig. 2**) le regioni del Sud sono sempre cresciute meno di quelle del resto del Paese: nel periodo 2001-2008 l'incremento annuo del prodotto (a prezzi concatenati) del Mezzogiorno (0,6%) è risultato pari a poco più della metà di quello del Centro-Nord (1,0%). Non si era mai registrato dal dopoguerra un periodo di sette anni in cui lo sviluppo del Sud fosse costantemente inferiore a quello del Centro-Nord.

Il divario (**v. Fig. 3**) in termini di prodotto per abitante, che è la misura comunemente utilizzata per valutare le differenze di sviluppo economico fra aree, è invece lievemente diminuito a causa dei flussi migratori meridionali ed esteri in direzione del Nord. Il Pil pro capite del Mezzogiorno è risultato essere nel 2008 pari al

58,6% di quello del Centro Nord, con un recupero rispetto all'anno precedente (58,2%), quasi due punti percentuali in più rispetto al livello del 2000 (56,9%). Si conferma dunque il giudizio dato lo scorso anno di una leggera convergenza raggiunta *per via patologica*, cioè non con maggiore crescita ma con perdita relativa di popolazione

Il Mezzogiorno cenerentola d'Europa

La mancanza di convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo con quelle più ricche che si verifica in Italia nell'ultimo decennio è in controtendenza con quanto avviene nel resto dell'Europa (**v. Fig. 4**).

Gli anni duemila sono stati infatti caratterizzati a livello continentale da un significativo recupero delle aree europee dell'Obiettivo 1, che si sono sviluppate ad un tasso superiore a quello della media dell'UE a 27: nel periodo 1999-2005 il tasso di crescita medio annuo delle regioni dell'Obiettivo 1 è risultato del 3% circa, mentre quello medio dell'Unione è stato dell'1,9%. Le aree Obiettivo 1 del Mezzogiorno non hanno però seguito questo andamento: la crescita del Pil pro capite è stata nel periodo non solo lievemente minore di quella italiana (0,6% rispetto allo 0,7%), ma soprattutto molto inferiore a quella delle restanti regioni Obiettivo 1 dell'Europa.

Il confronto con il complesso delle aree in ritardo di sviluppo in Europa è sempre sfavorevole alle regioni meridionali: tra il 1995 e il 2005 la quota italiana della popolazione europea che viveva in regioni con un Pil pro capite inferiore all'85% della media UE è passata dal 50,7 al 69,8%.

L'interruzione nel processo di adeguamento competitivo

L'economia meridionale risente particolarmente del fatto di essere stata colta dalla crisi in una fase di particolare fragilità, mentre si stavano avviando, su tutto il territorio nazionale, processi di aggiustamento sia dal lato delle imprese, per aumentare la produttività e profittabilità a fronte della accresciuta pressione competitiva internazionale, sia dal lato del bilancio pubblico, volti alla riduzione del debito. Tali processi sono risultati (e appaiono ancora tutt'oggi) meno intensi nel Mezzogiorno; area che soffre in misura assai più accentuata delle note debolezze strutturali,

riguardanti il modello di specializzazione produttiva e la capacità innovativa, che caratterizzano il sistema nazionale nel confronto con i principali paesi sviluppati.

Le analisi del Rapporto mostrano come le imprese meridionali sembrano essere state maggiormente colpite dall'intensificarsi della concorrenza internazionale, verosimilmente per motivi di composizione settoriale (nel Mezzogiorno pesano meno che al Centro-Nord i settori che hanno "tenuto" meglio, quali ad esempio le industrie meccaniche fornitrici di beni capitali), per una minore presenza nei mercati emergenti, e per una dimensione media delle imprese inferiore a quella del Centro-Nord.

In questo contesto, la compressione in atto del processo di accumulazione al Sud **(v. Fig. 5)** può ridurre drasticamente le potenzialità competitive dell'area, anche in presenza di una ripresa della domanda interna e internazionale. Dall'inizio del decennio alla fine del 2008 gli investimenti fissi lordi sono cresciuti al Sud del 9,3%, quasi due punti percentuali in meno che nel Centro-Nord (11,0%). Se si analizza solo il settore dell'industria in senso stretto **(v. Fig. 6)**, gli investimenti sono crollati cumulativamente nel 2001-2008 del 15,7%, a fronte di una flessione cumulata del 5,1% nel resto del Paese. All'interno di una simile dinamica, va sottolineato il dato non favorevole del 2008, quando gli investimenti fissi lordi del Mezzogiorno sono diminuiti del 2,8% (-3,0% nel Centro-Nord), dopo una crescita dell'1,1% l'anno precedente, e, in particolare, quelli industriali hanno fatto segnare un -6,5%.

Va sottolineato che è proprio il meccanismo di accumulazione (in realtà non solo di capitale fisico ma anche umano e tecnologico) che guida il recupero di produttività e quindi di capacità competitiva.

Se si analizza **(v. Fig. 7)** l'andamento del divario economico Sud/Nord nel più lungo periodo, è possibile verificare che un significativo processo di convergenza si è realizzato soltanto nel periodo compreso tra il 1951 e il 1973, periodo in cui il processo di accumulazione è stato nel Mezzogiorno elevato e sempre superiore a quello registrato nel Centro-Nord, sostenendo la dinamica della produttività: sono gli anni nei quali un rapido aumento del prodotto per addetto ha riflesso il diffondersi di una struttura industriale caratterizzata da un'elevata produttività in un'economia prevalentemente agricola **(v. Fig. 8)**. Tra il 1951 e il 1973 il rapporto tra Investimenti e Pil al Sud è circa raddoppiato, dal 17% al 33%, raggiungendo un livello superiore di oltre 10 punti a quello rilevabile nel Nord. Dagli anni immediatamente successivi alla prima crisi da

petrolio esso si indebolisce progressivamente, crollando nel 1995 ai livelli di 50 anni prima e riallineandosi a quello del Centro-Nord.

Simili dinamiche riflettono non solo i cambiamenti nel contesto competitivo e istituzionale ma anche la diversa efficacia delle politiche pubbliche. Come si avrà modo di riprendere nel seguito, una riflessione sulla struttura e i contenuti delle politiche di sviluppo e coesione nel nostro Paese, non può dunque prescindere da una maggiore finalizzazione degli interventi pubblici alla capacità di accrescere le convenienze per gli investimenti produttivi.

Nel 2008 **(v. Fig. 9)** ha contribuito alla flessione della domanda interna anche una contrazione della dinamica dei consumi in tutto il Paese. In particolare, i consumi delle famiglie hanno fatto segnare una significativa riduzione (-0,9% al Nord e -1,4% nel Sud), con una estensione specialmente nel Sud delle difficoltà dal comparto dei beni durevoli a quelli non durevoli: i consumi alimentari sono calati nel 2008 del 2,7% nel Sud, oltre mezzo punto più che nel Nord, spia di difficoltà a mantenere lo standard di vita che cominciano ad investire strati sempre più ampi della popolazione.

Alla base del progressivo impoverimento del Mezzogiorno c'è la brusca contrazione dell'occupazione **(v. Fig. 10)**, registratasi già nel corso del 2008 e poi aggravatasi significativamente nel 2009. La sequenza nei trimestri è preoccupante: -1,0% nel terzo trimestre 2008, -1,9% nel quarto trimestre, poi riconfermato nel primo del 2009; tra gennaio 2009 e gennaio 2008 si sono persi al Sud 114 mila posti di lavoro. Nel solo comparto industriale meridionale, che più sta soffrendo la fase di crisi, l'occupazione si è ridotta di 57 mila unità (-6,6% a fronte del -0,6% al Centro-Nord). Ciò vuol dire che molti lavoratori, spesso precari e a termine e quindi privi della copertura del sistema di ammortizzatori sociali, si sono trovati improvvisamente senza lavoro e senza reddito. Simili dinamiche, in un area dove lavora appena il 44% della popolazione in età di lavoro, e le donne che lavorano sono meno di 3 su 10, costituiscono una situazione di potenziale emergenza sociale, trascurata dalla politica nazionale, che richiede risposte assai più incisive.

Migrazioni e calo demografico

L'insufficiente dotazione di capitale fisso sociale e produttivo nel Mezzogiorno (**v. Fig. 11**), oltre a lasciare più di una persona su dieci senza lavoro, spinge ogni anno circa 120 mila persone ad abbandonare il Sud per cercare di realizzare le proprie aspettative professionali nel resto del Paese; si tratta perlopiù di giovani individui con un buon livello di scolarizzazione. Questo a fronte di un rientro nell'area di circa 65 mila persone all'anno. Ciò non mancherà di condizionare negativamente, più che in passato, anche l'evoluzione della demografia del Mezzogiorno (**v. Fig. 12**). In una fase di forte calo della natalità, la fuoriuscita delle giovani coorti in età riproduttiva innesca, infatti, un processo che in poco più di un ventennio si prevede porterà al declino demografico; il Sud, dagli attuali 20,8 milioni di abitanti diminuirà ai 19,3 milioni, e vedrà crescere considerevolmente il peso delle classi anziane e vecchie: una persona su tre avrà più di 65 anni e una su dieci più di 80 anni. Soltanto poco più di un meridionale su 3 (il 36,7%) avrà meno di 40 anni, e i giovani sotto i vent'anni scenderanno al 17%. Nel Mezzogiorno, tra il 2008 e il 2030 la forza lavoro subirà una contrazione di circa 2,2 milioni di unità. Questa difficile transizione demografica porterà il Sud ad affrontare i problemi propri di un'economia matura senza aver ancora superato la condizione di ritardo nello sviluppo. Ciò avrà forti implicazioni, come si avrà modo di sottolineare nell'analisi sul sistema di *Welfare*, nella gestione di un'assistenza sociale che dovrà fronteggiare costi crescenti con insufficienti flussi di ricchezza. Del resto una popolazione invecchiata esprime modelli di consumo che tendono a deprimere la dinamica della domanda interna aggregata, con inevitabili riflessi negativi sul sistema produttivo domestico.

2. NECESSITÀ DI UNA RIFORMA INTERNA DELLA POLITICA PER IL SUD

L'interruzione di un sia pur minima tendenza alla convergenza tra aree *deboli* e aree *forti* del nostro Paese costituisce, come visto, un'anomalia nel panorama europeo e richiede una profonda riflessione.

La analisi contenute nel Rapporto mostrano, sulla base di una valutazione econometrica, che la politica di coesione comunitaria ha contribuito positivamente ai

processi di crescita e di convergenza nell'Unione europea e che tale contributo è valutabile per il complesso delle regioni Obiettivo 1, destinatarie di tali risorse, in circa mezzo punto all'anno di crescita aggiuntiva, nel periodo 1994-2006. Un esercizio simile condotto dalla Banca d'Italia con riferimento alle sole regioni Obiettivo 1 del Sud ha valutato invece tale contributo in circa 0,25 decimi di punto, a conferma di una minore efficacia delle politiche nel Mezzogiorno.

2.1. *La spesa pubblica*

La minore efficacia della politica di coesione nel nostro Paese si colloca in un contesto caratterizzato da un progressivo indebolimento del processo di accumulazione di capitale pubblico, indebolimento che si è manifestato con effetti particolarmente marcati nel Mezzogiorno dove la spesa complessiva della Pubblica Amministrazione, anche escludendo gli Enti previdenziali, risulta più bassa che nel resto del Paese. Questo dato smentisce l'opinione diffusa di un eccesso di spesa nell'area.

Il fenomeno riguarda sia le spese correnti che quelle in conto capitale. Per le spese correnti, la differenza negativa rispetto al livello pro capite del Centro-Nord è pari nel 2007 all'1,7%; per quelle in conto capitale, al 2,6%.

La quota del Mezzogiorno sulla spesa in conto capitale del Paese (**v. Fig. 13**) è scesa progressivamente nel corso di questo decennio, dal 41,1% del 2001 al 36,8% del 2006, al 35,4% nel 2007; il valore stimato per il 2008, diminuito al 34,9%, è inferiore al peso demografico dell'area ed è ben lontano dall'obiettivo del 40/45% indicato fino all'anno scorso nei documenti governativi. Si sarebbe in tal modo ormai del tutto annullata l'*aggiuntività* delle risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno. Poiché quest'anno il Dipartimento per le Politiche di sviluppo e Coesione non ha potuto rendere disponibile il dato relativo alla spesa ordinaria, il riferimento è a quello contenuto nel Rapporto dell'anno scorso, che indicava per il 2007 una quota di spesa *ordinaria* destinata alla formazione di capitale nel Mezzogiorno sul totale nazionale pari ad appena il 21,4%, inferiore cioè di circa 16 punti al *peso naturale* dell'area (valutabile nel 38% circa) e di quasi 9 punti rispetto all'obiettivo del 30% indicato, per questa componente, nei documenti governativi.

L'effetto negativo sulla dotazione di capitale nel Mezzogiorno, conseguente al basso livello di spesa in conto capitale effettuato dalle Amministrazioni Pubbliche, è ampliato per effetto di una ridotta attività di investimento delle imprese pubbliche nazionali e locali, che danno invece un forte contributo all'accumulazione di capitale nel Centro-Nord. Per le imprese pubbliche locali (**v. Fig. 14**), la quota di spesa localizzata nel Mezzogiorno, pari a meno del 20% della spesa complessiva a livello nazionale, risente, da una parte, della debolezza degli Enti locali meridionali e, dall'altra, delle minori capacità manageriali, espressione della debolezza del sistema

produttivo dell'area. Siamo ben lontani dalla realtà delle imprese locali del Centro-Nord, tra le quali vi sono vere e proprie *holding*, con società quotate in borsa che competono a livello nazionale e internazionale.

Nel caso delle imprese pubbliche nazionali (**v. Fig. 15**), invece, la concentrazione degli interventi nel Nord risponde al criterio, nell'ambito di una gestione privatistica, di privilegiare gli investimenti con maggiore ritorno economico, localizzati nelle aree già sviluppate dove ampia è la domanda da soddisfare, piuttosto che quelli in aree non sviluppate dove dovrebbero svolgere una funzione di stimolo allo sviluppo. Spetterebbe allo Stato, che ne è azionista, di perseguire un'azione redistributiva tra le aree del Paese al momento della approvazione del contratto di programma con queste imprese, impedendo così che, ad esempio, le Ferrovie dello Stato destinino appena il 21% degli investimenti al Sud.

2.2. *La politica di coesione*

Il ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006 è giunto a completamento, essendo scaduto il termine utile per l'erogazione dei contributi assegnati, fissato al 30 giugno scorso. Al febbraio 2009, per l'Obiettivo 1 si stimava necessario erogare circa 2,7 miliardi di euro per conseguire il risultato del completo assorbimento del contributo programmato, pari a 45,9 miliardi.

Il risultato del pieno utilizzo delle risorse comunitarie, tuttavia, non è un dato del tutto significativo.

I *target* di spesa dell'Obiettivo 1, infatti, sono stati finora raggiunti grazie anche ad un ampio ricorso ai "progetti coerenti", progetti che avevano già copertura in altre risorse nazionali o regionali, presenti in tutti gli Assi prioritari di sviluppo (**v. Fig. 16**). Alla fine del 2008, il valore dei "progetti coerenti" è calcolato pari a 20,4 miliardi di euro, corrispondente al 44,5% del valore della dotazione finanziaria del QCS 2000-2006 ed al 34,7% del valore dei progetti identificati. L'uso dei progetti coerenti nella programmazione appena conclusa, risulta particolarmente elevato in alcuni Assi strategici per lo sviluppo regionale, riguardanti le infrastrutture, in particolare di trasporto, come ad esempio "Reti e nodi di servizio", per il quale la quota risulta

superiore ai tre quarti del valore della dotazione dell'Asse ed oltrepassa il 60% del valore dei progetti identificati.

L'elevato ricorso ai progetti coerenti, costituisce una manifestazione di alcuni importanti limiti del passato ciclo di programmazione ormai largamente riconosciuti: la mancata concentrazione degli interventi su un numero selezionato di ambiti, con la dispersione delle risorse aggiuntive finalizzate alla accelerazione dello sviluppo in una eccessiva molteplicità di progetti; le lentezze e gli sordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

Ciò è frutto in buona parte dell'impianto strategico ed istituzionale stesso della programmazione 2000-2006, che è stato, già in passato, oggetto di critiche in relazione alla numerosità dei livelli di governo coinvolti ed alle difficoltà del loro coordinamento e all'eccessiva enfasi attribuita nella impostazione e nella realizzazione della politica ai fattori di contesto e ai soggetti locali.

La presa d'atto della scarsa efficacia della programmazione 2000-2006 ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno sta chiaramente ad indicare la necessità di una svolta, sia per quanto riguarda le modalità di programmazione e la focalizzazione della spesa, sia per quanto riguarda la realizzazione degli interventi. Rispetto al percorso sin qui seguito, parrebbe necessario procedere ad un più forte processo di "riforma interna" della programmazione, che, pur evitando di determinare "rotture" traumatiche che rischierebbero di ritardare la spesa e far perdere le 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'impostazione del nuovo Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 si è invece mossa all'interno di una sostanziale continuità con il precedente ciclo di programmazione. La struttura dei Programmi risulta, inoltre, caratterizzata da una maggiore flessibilità, ma anche indeterminatezza: sono stati identificati indicatori e *target* da raggiungere, ma sono solo accennati i contenuti operativi della programmazione e delle linee di intervento; queste ultime, peraltro, contengono scarse indicazioni in merito agli strumenti ed ai percorsi di realizzazione, così da determinare una insufficiente definizione dei contenuti e una frattura tra programmazione strategica ed operativa. Appare assente una regia complessiva del processo di attuazione nella

direzione del perseguimento degli obiettivi enunciati; mentre la scelta dei tempi e delle modalità di realizzazione della strategia viene rimandata e demandata alle decisioni di attuazione delle singole Amministrazioni.

In definitiva, sebbene le premesse programmatiche avessero potuto essere almeno in parte diverse, l'attuale periodo di programmazione 2007-2013.

Il QSN 2007-2013 dovrebbe rappresentare, per altro, la cornice programmatica per la "politica regionale unitaria", finanziata con le risorse nazionali del FAS e con quelle comunitarie dei Fondi strutturali. Tuttavia, come si avrà modo di riprendere, il disegno di programmazione unitario è stato depotenziato da decisioni governative intervenute nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009.

Rispetto al passato, un'accresciuta importanza, anche in virtù della "contaminazione" degli obiettivi di riequilibrio territoriale con le priorità della Strategia di Lisbona e Göteborg, viene riconosciuta nel QSN all'economia della conoscenza ed alla innovazione, al capitale umano, alla valorizzazione ambientale ed alle energie pulite, quali fattori di crescita dei territori con condizioni di arretratezza socio-economica. Vengono inoltre introdotti gli "Obiettivi di servizio". Con essi si registra un esperimento di "transizione" delle finalità e del campo di intervento della politica regionale; quest'ultima passa, infatti, dalla fissazione di obiettivi di riequilibrio, e quindi dalla compensazione di uno svantaggio iniziale, alla definizione di uno *standard* minimo di servizio, quale condizione irrinunciabile di cittadinanza, nei campi dell'istruzione, della cura per l'infanzia e per gli anziani, e del miglioramento del servizio idrico e della gestione dei rifiuti urbani. In tal senso si prefigura un nuovo, e a nostro avviso rischioso, percorso che fa carico alla politica regionale di intervenire in un ambito di spettanza della politica nazionale ordinaria, e che potrebbe condurre a ridimensionare il ruolo delle infrastrutture, del capitale produttivo e dell'impresa.

Per evitare che nel ciclo 2007-2013 si ripetano le criticità emerse con riferimento al precedente periodo 2000-2006, un mutamento di rotta è possibile e auspicabile dando luogo ad una più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud, e ad un più forte coordinamento fra esse e l'azione dell'Amministrazione Centrale, in una prospettiva strategica riferita ai bisogni collettivi del Mezzogiorno. Dovrebbe inoltre essere riconosciuta priorità politica di livello nazionale al governo, alla valorizzazione ed alla sorveglianza di un bacino finanziario significativo come quello dei Fondi

strutturali, con un vincolo territoriale vigilato dalla Commissione europea, e che, quindi, in caso di mancato impiego, non sia destinabile ad altri utilizzi.

Va evidenziato, al riguardo, che la flessibilità della programmazione attuale consente di focalizzare le scelte e di selezionare i “progetti cruciali” senza interventi della Commissione europea. E’ possibile, pertanto, e necessario, identificare, dare evidenza e visibilità, nell’ambito di obiettivi chiave di grande rilevanza, ad alcuni specifici progetti, in particolare a quelli legati a infrastrutture e innovazione delle imprese, che possano rappresentare e tradurre in maniera chiara le priorità strategiche indicate nei Programmi operativi, regionali e nazionali; ed avviarne immediatamente la realizzazione con un calendario stringente, da sottoporre a stretta sorveglianza. E’ importante, però, che su tale percorso – a ormai soli cinque anni dalla fine dell’attuale ciclo di programmazione – abbia a focalizzarsi l’attenzione della politica (Governo e Parlamento) e della opinione pubblica, assicurando il più ampio coinvolgimento e supporto per il suo successo.

2.3. Le politiche per il Sud nella crisi

In Italia il finanziamento degli interventi anticrisi è stato assicurato principalmente da interventi di riallocazione e rimodulazione di risorse pluriennali destinate in larga misura a interventi infrastrutturali. Infatti, gran parte delle maggiori spese sono state compensate mediante tagli, riprogrammazioni e riallocazioni delle risorse nazionali finalizzate soprattutto allo sviluppo del Mezzogiorno, presenti nel Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Il FAS, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva, avrebbe dovuto essere ripartito esclusivamente con apposite delibere CIPE per investimenti pubblici e per incentivi con finalità di riequilibrio economico e sociale sulla base del criterio generale di destinazione territoriale delle risorse. Nel corso del 2008 e nei primi sei mesi del 2009, invece, il legislatore, anticipando l’opera di ripartizione del Cipe, è intervenuto con rilevanti utilizzi della dotazione FAS per impieghi sovente non coerenti con le finalità proprie del Fondo.

Questo ha determinato “preallocazioni” delle risorse FAS verso specifiche destinazioni che, prima delle deliberazioni CIPE, hanno ridotto in misura considerevole

l'entità dei fondi da ripartire per le aree sottoutilizzate ed esteso anche al Centro-Nord la possibilità di finanziamento sistematico su fonti vincolate alle politiche di coesione.

Il volume delle risorse FAS mobilitato, prima per il finanziamento di interventi di carattere emergenziale (rifiuti, risanamento bilanci Comuni Roma e Catania, ecc..) e, successivamente, per misure anticrisi, è ingente: partendo dalle risorse appostate dal Bilancio pluriennale 2008-2010 sul Fondo Aree Sottoutilizzate e da quelle previste per finanziare impegni con un profilo pluriennale di spesa anche per gli anni 2011-2012, a maggio 2009 risultavano utilizzi del FAS per oltre 18 miliardi di euro a valere sulle risorse stanziato per il periodo 2008-2012.

Questo ha implicazioni rilevanti non solo sul finanziamento degli interventi previsti dalla legislazione nazionale per le aree sottoutilizzate, ma anche sul Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, indebolendone significativamente la componente nazionale. Il Quadro Strategico Nazionale prevedeva, infatti, come richiamato, una programmazione coordinata e contestuale dei fondi nazionali ed europei destinati alle politiche regionali, e costituiva pertanto la sede unitaria per il finanziamento delle priorità individuate a seguito di un lungo negoziato tra Amministrazioni regionali, centrali e comunitarie.

Con i successivi decreti anticrisi, una percentuale significativa delle risorse FAS è stata stanziata su altri fondi: il *Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale*, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con una dotazione di circa 9 miliardi; il *Fondo infrastrutture*, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, con una dotazione prima di circa 7 miliardi poi integrata di altri 5 miliardi; il *Fondo sociale per l'occupazione e la formazione*, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, cui sono stati destinati circa 4 miliardi del FAS.

Tali fondi, pur formalmente vincolati per legge per l'85% in favore delle regioni del Mezzogiorno e per il 15% in favore delle aree sottoutilizzate delle regioni del Centro-Nord), di fatto sono stati successivamente utilizzati per finalità specifiche non condizionate a particolari destinazioni territoriali. Esempio è il caso del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, nel quale confluiscono, in modo non distinto, oltre alle risorse FAS destinate alle aree sottoutilizzate, anche le risorse del Fondo per l'occupazione nonché tutti gli stanziamenti per il finanziamento degli ammortizzatori

sociali, concessi in deroga alla normativa vigente, e quelli destinati in via ordinaria dal CIPE alla formazione.

L'area meridionale si trova pertanto a competere, in termini di capacità di assorbimento, con le aree a più alto tasso di sviluppo del Paese che riescono ad attivare una più efficiente programmazione di spesa e più elevati livelli di progettualità, anche in una non favorevole situazione congiunturale.

La concentrazione e riprogrammazione delle risorse FAS a fini strategici e su infrastrutture prioritarie, nel quadro di una più generale "riforma interna" della politica regionale, di cui si è prima affermata la necessità, viene così limitata e "spiazzata" da impieghi verso aree a più intenso e rapido tiraggio di risorse.

Emerge, dunque, con evidenza, una configurazione di "non neutralità" delle crisi che rischia di dare luogo ad una tendenza alla redistribuzione delle risorse a favore delle aree più forti; tendenza che potrebbe perdurare anche oltre la fase congiunturale, in considerazione dell'ampiezza dei processi di ristrutturazione che si richiederanno per il superamento delle difficoltà strutturali indotte da una crisi di carattere internazionale ed esogena quale quella in corso.

Da questo punto di vista, l'attuale situazione appare confrontabile con quella degli anni successivi alla crisi petrolifera del 1973, che pose fine alla fase di più intensa convergenza tra il Sud e il Nord e alla quale fece seguito un lungo periodo di progressivo indebolimento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Nella sua introduzione al secondo "Rapporto sull'economia del Mezzogiorno", del 1975, l'allora Presidente della SVIMEZ Pasquale Saraceno aveva prontamente denunciato tale rischio **(v. Fig. 17)**.

"Quando, come quest'anno – rilevava Saraceno – non vi è alcun surplus dell'economia da distribuire tra varie alternative di utilizzazione, ma anzi è l'impovertimento generale che occorre distribuire, la forza organizzativa di pressione e di lotta in difesa degli interessi immediatamente minacciati, tende naturalmente a prevalere ... Le regioni settentrionali sembrano di fatto reclamare a sé la parte più rilevante delle risorse da destinare alla ristrutturazione, e quindi anche al futuro sviluppo, dell'industria italiana ... Non sarebbe certo sorprendente ... che il grande obiettivo dell'unificazione economica del Paese sia di fatto travolto da una successione di decisioni condizionate dall'evolversi della congiuntura". E, di fronte a un simile

rischio, egli ammoniva: *“Oggi meno che mai il Mezzogiorno può essere considerato un problema residuo, da affrontare solo se e dopo che si sia risolto quello del rilancio dell’economia. Il Mezzogiorno è ... un problema di politica generale, che deve trovar posto nelle strategie della ripresa”*^{*}.

Oggi come allora conserva la sua validità l’indicazione della necessità di una politica di sviluppo nazionale unitaria che, tenendo conto anche delle urgenti esigenze di ristrutturazione dei sistemi produttivi a più alto tasso di sviluppo, sia però in grado di conciliare la necessità di risanamento e riconversione degli uni con il mantenimento di una azione costante ed efficace per la riduzione del divario strutturale di sviluppo tra Sud e Nord.

^{*} Cfr. SVIMEZ, *Rapporto sull’economia del Mezzogiorno 1975*, Collana Documenti SVIMEZ, pp. 11, 13, 15.