

Presentazione del “Rapporto SVIMEZ 2010”

di Riccardo Padovani (Direttore SVIMEZ)

I dati e le analisi presentati nel *Rapporto SVIMEZ* di quest’anno documentano il processo di deterioramento in atto nel Mezzogiorno, a livello di capitale fisso, sociale e produttivo. Nel Paese, indebolito nel suo insieme, sembra prevalere un atteggiamento di contrapposizione tra aree deboli e aree forti, che se da un lato delinea il rischio di un ulteriore allargamento del divario, dall’altro condiziona anche le possibilità di ripresa dell’intera economia italiana.

Il *Rapporto SVIMEZ 2010* vuole, invece, richiamare l’attenzione sull’urgenza di un profondo processo di ristrutturazione dell’apparato produttivo meridionale, che deve essere accompagnato da più efficaci politiche di sviluppo che pongano le condizioni per cogliere le sfide e le opportunità nel “nuovo” scenario che si aprirà all’uscita dalla crisi.

In questa ottica, un approccio “storico”, tanto più quest’anno che precede la celebrazione dei 150 anni dell’Unità nazionale, può aiutare a recuperare l’abitudine, persa da troppo tempo, a sviluppare un’analisi di sistema nella quale il Mezzogiorno sia parte di un disegno complessivo di interesse nazionale. Dobbiamo tornare a ragionare sul se e su come da Sud possa proporsi, in analogia a quanto avvenne negli anni della Ricostruzione post-bellica, una fondamentale azione di rigenerazione dell’economia e della società italiana.

Questo si traduce per noi nel concetto di Mezzogiorno come “frontiera” del Paese, verso il Mediterraneo e verso le opportunità offerte dai nuovi settori di sviluppo legati all’innovazione, alle competenze, all’economia verde; un nuovo “progetto Paese”, in grado di valorizzare le tante energie inutilizzate, soprattutto nelle sue aree deboli.

1. Il Mezzogiorno nella crisi: effetti economici ed effetti sociali

La grave recessione che ha colpito l’economia mondiale si è abbattuta pesantemente sull’economia del Mezzogiorno, provata da un decennio di forte

rallentamento e da un allargamento del divario di sviluppo col resto del Paese (**Fig.1**). Dall'inizio degli anni duemila fino all'arrivo della crisi, il Mezzogiorno ha registrato ritmi di crescita dimezzati rispetto al Centro-Nord. Con la recessione del 2008 e del 2009 il PIL meridionale è ritornato, in valore assoluto, ai livelli di dieci anni prima.

In base a valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ (**Fig.2**), nel 2009 il prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) si è ridotto nel Mezzogiorno del 4,5%, con una caduta molto più ampia di quella registrata nell'anno precedente (-1,5%), inferiore – ma solo per effetto di una diversa composizione dei settori dell'economia – di poco più di mezzo punto a quella nel resto del Paese (-5,2%). La crisi del biennio 2008-2009 è l'unica, tra quelle vissute negli ultimi decenni, in cui il PIL si sia contratto per due anni consecutivi: il prodotto a prezzi concatenati tra il 2007 e il 2009 si è ridotto complessivamente del 5,7% nel Mezzogiorno e del 4,9% nel resto del Paese.

Ciò sfa l'ipotesi di un Mezzogiorno che subisce meno gli effetti del ciclo, specie quello internazionale, in quanto meno aperto agli scambi con l'estero, e in cui i settori anticiclici, come quelli dei servizi, hanno un ruolo congiunturale determinante. Al contrario, la maggiore debolezza dell'economia meridionale la rende particolarmente vulnerabile non solo agli *shock* diretti provenienti dalla domanda estera, ma anche ai suoi effetti indiretti, tramite la domanda proveniente dal Centro-Nord.

La recessione attuale, aggiunta alla bassa crescita, comporta che il prodotto del Mezzogiorno risulti nel 2009 ancora inferiore dello 0,3% al livello raggiunto dall'inizio del decennio. Nel resto del Paese, la migliore dinamica di sviluppo realizzata nello stesso periodo ha portato ad una crescita cumulata nel decennio del 2%, un valore esiguo ma comunque positivo.

In tutti i comparti in cui sono disaggregati i conti regionali (**Fig.3**), la flessione produttiva del Sud è stata maggiore di quella del Centro-Nord. Soltanto la diversa composizione settoriale – con un peso strutturalmente maggiore dei servizi, meno colpiti dalla crisi – ha determinato al Sud un risultato meno negativo nell'anno.

Tra le componenti della domanda (**Fig.4**), la caduta nell'acquisto di beni capitali è la prima causa anche nel 2009 della recessione del PIL: gli investimenti fissi lordi del Mezzogiorno sono diminuiti del 9,6%, dopo la flessione del 3,7% già registrata l'anno precedente. Nel Centro-Nord la flessione è stata più ampia (-13,0%), come nel 2008.

Assai più grave (**Fig.5**) è stata, invece, al Sud la contrazione dei consumi. In particolare, la spesa finale delle famiglie nel 2009 si è ridotta nel Mezzogiorno del 2,6%, un punto in più che nel resto del Paese.

La contrazione dell'occupazione (**Fig.6**) è stata nel 2009 nelle regioni meridionali di intensità tripla (-3%) rispetto al -1,1% del Centro-Nord. In termini assoluti ciò vuol dire 194 mila occupati in meno nel Mezzogiorno, che si aggiungono ai 34 mila posti persi nel precedente anno. Una riduzione dello *stock* di occupazione impiegata (**Fig.7**) che ha determinato tra il 2007 e il 2009 un calo di circa due punti del tasso di occupazione: dal 46,5% al 44,7%, valore distante di quasi venti punti dal resto del Paese (64,5%). Solo un ulteriore e deciso incremento dello “scoraggiamento” a cercare lavoro ha limitato gli effetti di tali andamenti sul tasso di disoccupazione.

2. La crisi e il rischio della scomparsa del Sud industriale

La perdita di occupazione registrata per effetto della crisi economica risulta di estrema gravità nel comparto industriale italiano (**Fig.8**). In particolare, la riduzione della manodopera industriale nel Mezzogiorno sta assumendo dimensioni mai sperimentate: nel corso del 2009 si sono persi 61 mila posti di lavoro dell'industria in senso stretto (-7% a fronte del -3,7% nel Centro-Nord). Nel complesso del biennio di crisi 2008-2009, la perdita occupazionale supera le 100 mila unità (-12%), andando così a ridurre ulteriormente il tasso di industrializzazione di un'area che presentava già livelli assai inferiori al resto del Paese. Va ricordato, a riguardo, che ancora nel 2007 vi erano al Sud, secondo i dati dell'Archivio ASIA, appena 35 addetti manifatturieri ogni 1.000 abitanti a fronte dei 105 del Centro-Nord.

I dati sul valore aggiunto industriale confermano la lettura di una crisi che viene da lontano e che mostra elementi di debolezza strutturali che rischiano di andare oltre il ciclo congiunturale.

Nel biennio 2008-2009 (**Fig.9**), l'*output* industriale è complessivamente diminuito di poco meno di venti punti percentuali nel Sud e di quasi diciotto nel Centro-Nord. Relativamente a ciò, vi sono due considerazioni che preme evidenziare. La prima è che dal 2004, anno a partire dal quale la dinamica nazionale era tendenzialmente tornata ad essere positiva, e fino al 2007, la variazione cumulata del prodotto

dell'industria è risultata pari al 5,9% nel Mezzogiorno ed al 4,6% nel resto del Paese. Ciò implica che, in assenza di una consistente accelerazione del ritmo di crescita del prodotto industriale nella fase post-crisi, il recupero dei livelli di produzione del 2007 richiederà un arco temporale prossimo, in entrambi i casi, al decennio.

In secondo luogo, diversamente da quanto di solito avveniva in fasi recessive indotte dall'estero, la crisi avviatasi dalla seconda metà del 2008 pare aver colpito con intensità maggiore l'industria del Sud. Generalmente, infatti, dato il maggior grado di apertura dell'industria del Nord, quest'ultima era coinvolta in misura più ampia da una contrazione del commercio mondiale. Il venir meno, nella fase ciclica recente, di questo elemento può indicare la presenza, nel Sud, di uno *shock* (fortemente) asimmetrico.

La caduta di *output* industriale (**Fig.10**) registrata nelle regioni meridionali nel 2009 è, con l'eccezione di Germania e Finlandia, quella di entità più ampia, sia rispetto ai paesi di più antica industrializzazione (Francia, Regno Unito) che, soprattutto, nei confronti dei nuovi *competitors* presenti nella stessa Europa a 27, quali ad esempio la Polonia.

La particolare intensità con cui la recessione industriale ha colpito il Mezzogiorno nel 2009 fa seguito, infatti, ad un già forte ampliamento del *gap* di crescita con il resto del Paese – e, soprattutto, con gli altri paesi europei – nella fase antecedente la crisi, caratterizzata dall'acuirsi delle differenze in termini di produttività a causa della sostanziale inadeguatezza che i processi di riorganizzazione della struttura produttiva – comparativamente lenti nell'intero Paese – hanno mostrato al Sud. Nel complesso del periodo 2004-2008, la variazione cumulata del prodotto industriale è risultata nel Mezzogiorno negativa (-2,4%), a fronte di un aumento del 2,8% nel Centro-Nord e in presenza di incrementi medi complessivi del 9,7% per l'Area dell'Euro e del 9,8% per l'Ue a 27 paesi.

Nel complesso, dalle analisi sui fattori determinanti la competitività e sulla dinamica dell'*export* (**Fig.11**) sviluppate nel *Rapporto*, emerge un quadro in cui l'Italia perde terreno rispetto agli altri paesi dell'Area dell'Euro e – al suo interno – le regioni più in ritardo subiscono un ulteriore peggioramento della loro posizione relativa. Un processo di polarizzazione degli squilibri che contrasta nettamente con la convergenza riscontrabile in Spagna e soprattutto in Germania, finanche nel pieno della crisi.

Le cronache di questi mesi e settimane sugli stabilimenti FIAT di Termini Imerese e Pomigliano d'Arco, alquanto complesse e diverse tra loro, sono emblematiche. E mostrano che, al di là di singole scelte aziendali, a pesare sono i decenni di mancate strategie di politica industriale.

3. L'urgenza di una strategia di politica industriale per il Sud

La mancanza di indirizzi chiari di politica industriale impedisce di affrontare i problemi posti dalla globalizzazione e dall'irruzione delle economie emergenti sui mercati dei prodotti manifatturieri, e penalizza in maggiore misura le regioni in ritardo. Proprio per queste aree, ci sarebbe stato bisogno di definire e perseguire specifiche politiche ancorate ad un disegno strategico di politica industriale, che ormai manca dalla metà degli anni '70. Dopo di allora si è assistito in Italia a un progressivo indebolimento della politica industriale *tout court*, verso la quale è cresciuta, ormai da molti anni, un'avversione spesso di marca ideologica.

Le politiche di riequilibrio territoriale, in particolare, sono state travolte dalla convinzione di un basso rendimento economico e sociale delle risorse pubbliche impiegate nel Sud.

Dopo la scomparsa di importanti strumenti, tra i quali, in primo luogo, la legge 488/1992, ma anche altri ad essa collegati, finalizzati in particolare al sostegno delle R&S e all'innovazione, nel 2009, sono infatti rimasti non operativi (**Fig.12**) tutti gli interventi di incentivazione, anche quelli per i quali era prevista nell'anno l'attivazione, come le Zone franche urbane, i nuovi contratti di programma e i contratti di sviluppo, ancora in attesa di una regolamentazione. In assenza di rifinanziamenti, le risorse disponibili per i crediti di imposta per l'occupazione si sono esaurite già nell'ottobre 2008, mentre le agevolazioni concesse per i crediti di imposta a favore degli investimenti hanno assorbito l'intero stanziamento complessivo del 2007-2013.

La riduzione del volume complessivo degli aiuti di Stato (**Fig.13**) per l'industria e i servizi, rispetto al PIL, ha riguardato invero nel triennio 2006-2008 tutte le maggiori economie europee. A ben vedere, però, una dinamica sostanzialmente omogenea sta portando a risultati sensibilmente differenziati. Il dato dell'Italia, in particolare, è divenuto notevolmente inferiore alla media (0,35% del PIL, contro lo 0,54% dell'Ue a

27), ed è comunque al di sotto degli altri principali paesi europei (escluso solamente il Regno Unito): 0,63% del PIL in Germania e 0,5% in Francia e Spagna.

Dal punto di vista normativo, la “legge sviluppo” (L. 99/2009) ha delegato il Governo a riformare tutto il sistema degli incentivi, compresi quelli destinati alle aree sottoutilizzate, ma i tempi previsti per la presentazione del progetto di riforma sono lunghi. Nel frattempo è opportuno ribadire con forza le ragioni di una politica industriale specifica per il Mezzogiorno.

Solo col ripristino di un consistente *apporto differenziale* di politica industriale regionale – coniugato con un più adeguato accesso del Sud agli interventi della politica industriale nazionale – è possibile, infatti, porre le condizioni per un disegno strategico di sviluppo strutturale.

Gli “obiettivi guida” di questa possibile strategia di politica industriale possono sommariamente individuarsi: nella riqualificazione del modello di specializzazione produttiva, attraverso il sostegno alla ricerca e all’innovazione tecnologica e organizzativa e allo sviluppo delle attività a più alta produttività relativa; nell’innalzamento delle dimensioni medie dell’impresa, attraverso il sostegno alla formazione di “reti” di imprese e ad un maggiore accesso al credito; nell’innalzamento del grado di apertura del sistema verso l’estero; nella promozione e nell’arricchimento di “filiera produttive”; nel pieno inserimento delle agglomerazioni di imprese in settori strategici per l’industria nazionale (anche attraverso i “Progetti di innovazione Industriale” di “*Industria 2015*”); nel rilancio delle politiche di attrazione.

Quanto agli strumenti di questa strategia di politica industriale per il Sud, un ruolo centrale dovrà continuare ad essere affidato anche agli interventi di incentivazione. Interventi per i quali – al di là della forma tecnica di erogazione – sarebbe però il momento di aprirsi ad un approccio più “selettivo” rispetto a quello seguito con la legge 488 e ancor più con i crediti di imposta; un approccio, cioè, mirato al perseguimento di obiettivi specifici, che consenta di evitare la dispersione delle risorse tra un novero troppo ampio di finalità e su una platea troppo vasta di imprese.

In questa prospettiva, deve rilevarsi che i crediti di imposta – che una posizione oggi largamente prevalente tende a considerare non solo come la tipologia di incentivo più efficace ma pressoché come l’unica praticabile, in ragione della quasi totale automaticità dei criteri di concessione e di erogazione, che può consentire di evitare gli

elementi di possibile distorsione derivanti dall'interferenza, a volte anche "impropria", della macchina amministrativa – sono, invece, a nostro avviso, da considerare una componente importante di un "sistema" di incentivazione, ma non esclusiva, né sostitutiva di una componente di tipo valutativo in grado di indirizzare risorse verso obiettivi di miglioramento strutturale.

Un importante elemento della nuova strategia di politica industriale potrebbe essere costituito da una "vera" fiscalità di vantaggio, intesa come fiscalità *differenziata* a favore delle regioni meridionali nel loro complesso, e non di semplice accentuazione a favore del Sud di misure per il sistema produttivo nazionale. Essa dovrebbe costituire, infatti, una forma strutturale di diversificazione delle convenienze, tale da mettere effettivamente in moto una capacità di attrarre risorse esterne, nazionali ed internazionali, quale quella di cui si sono avvantaggiati altri paesi dell'Area dell'Euro, contribuendo a dare concretezza alla già evocata possibilità per il Mezzogiorno di proporsi quale "frontiera" in una rinnovata strategia di sviluppo del Paese.

L'ultima manovra governativa (decreto legge 78/2010) prevede una forma di fiscalità di vantaggio per le Regioni del Mezzogiorno, che con propria legge possono, in relazione all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) modificare le aliquote, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive. In realtà, è difficile pensare che le Regioni del Mezzogiorno, tanto più dopo i tagli previsti dalla manovra stessa (e, per alcune di esse, con l'obbligo di far ricorso alla leva fiscale per coprire i disavanzi sanitari) abbiano risorse per avviare una concorrenza fiscale nei confronti delle altre aree per attirare nuove iniziative.

4. L'intreccio tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive

L'assenza di risultati soddisfacenti in termini di crescita e di convergenza del Mezzogiorno ha cause complesse che rimandano in larga parte al generale prolungato *ristagno* dell'intera economia italiana rispetto al resto d'Europa. Tuttavia, a frenare il processo di sviluppo concorrono problemi di dimensione nazionale, che assumono per il Sud gravità del tutto particolare, tra cui: l'impiego improprio di spesa pubblica ordinaria, il *deficit* di qualità ed efficienza delle Pubbliche Amministrazioni (regionali e

locali, ma anche nazionali), la presenza della criminalità organizzata, il difficile avanzamento della liberalizzazione dei mercati.

Sempre più condizionanti, per innescare un processo di convergenza, sono i gravi effetti di un “disegno debole” di politiche generali nazionali che, in campi assai 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.

Nel complesso intrico tra ciò che deve essere “ordinario” e ciò che deve essere “aggiuntivo”, preoccupa tuttavia l’emergere di una posizione che tende a dare priorità all’offerta dei servizi pubblici quale contenuto della “politica regionale” (aggiuntiva). Ora, settori come l’istruzione, la giustizia, la sicurezza sono decisivi per la creazione di “condizioni ambientali” favorevoli allo sviluppo, ma l’azione pubblica in questi settori non è certo mossa da finalità di promozione dello sviluppo dei territori più arretrati, bensì destinata a tutto il territorio nazionale. Non esitiamo a dire che questi comparti dell’azione pubblica costituiscono un *presupposto* delle politiche regionali, ma non possono sostituire gli elementi – legati all’obiettivo precipuo della crescita economica – che caratterizzano queste ultime.

È un tema, quello della decisiva rilevanza delle politiche nazionali per lo sviluppo del Mezzogiorno e per i risultati della politica regionale stessa, che la Banca d’Italia ha di recente proposto con forza al centro della propria riflessione. È quanto ha affermato il Governatore Mario Draghi, con una formula che non si presta a equivoci, nella sua Relazione di apertura del Convegno del novembre scorso dedicato al Mezzogiorno: «ogni qualvolta si disegni un intervento pubblico nell’economia o nella società, occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre *ex ante* adeguati correttivi».

In definitiva, la politica regionale di sviluppo deve *aggiungersi* alle politiche generali nazionali, volte a fornire i beni collettivi essenziali e ad assicurare il normale funzionamento dei servizi pubblici. Ed è proprio in quest’ultimo ambito, legato all’azione “ordinaria” della Pubblica Amministrazione, che è venuto a consolidarsi, ed anzi in molti casi a radicalizzarsi, il *divario* del Sud rispetto al resto del Paese.

Dalle analisi del *Rapporto* – al di là delle ben note ragioni di inefficienza e delle responsabilità politiche delle Amministrazioni meridionali – emerge la persistente

manca di un modello consolidato di gestione dei servizi pubblici degli Enti territoriali. Una questione che si pone con forza nella prospettiva di un sempre più compiuto processo di federalizzazione, i cui effetti benefici potranno aversi solo a condizione che esso sia *correttamente inteso*.

L'assunto fondamentale da noi proposto è che il federalismo non debba significare separatezza tra territori, ma complementarità nelle responsabilità dei diversi livelli di governo nel quadro di una visione nazionale; non debba significare il disimpegno dello Stato nella regolamentazione e nel finanziamento dei servizi; né interpretare il concetto di sussidiarietà in termini "statici", cioè soltanto come attribuzione dei poteri al livello più decentrato di governo, bensì in termini "dinamici", ossia attraverso la costituzione di meccanismi di responsabilità tali da produrre l'intervento del livello di governo "superiore" – e in definitiva dello Stato, come «assicuratore di ultima istanza» – allorché un maggiore decentramento comprometta le ragioni dell'efficacia, o dell'efficienza.

Nella fase di attuazione, in ogni caso, occorrerà rilanciare le condizioni economiche (il modello di finanziamento delle funzioni) e i forti elementi di precauzione (sulle disparità strutturali di partenza tra territori), su cui si insiste nel Rapporto.

5. Limiti e fallimenti della politica di coesione

Oltre alle cause appena richiamate, al peggior andamento del Mezzogiorno ha concorso, a nostro avviso in misura decisiva, anche una ridotta efficacia della politica regionale di sviluppo, nazionale e comunitaria, mirata all'obiettivo precipuo della crescita economica. La spiegazione va ricercata, in primo luogo, in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* destinata al Mezzogiorno assai inferiore a quanto programmato (**Fig.14**). Più precisamente, il dato definitivo per il 2008 dell'indicatore anticipatore della spesa in conto capitale, elaborato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, conferma la localizzazione nel Mezzogiorno di una quota pari al 34,8% del totale nazionale, in progressivo declino dopo il valore massimo registrato nel 2001 quando essa fu pari al 41,1% della spesa in conto capitale del Paese. Si tratta di un valore non solo ben lontano dal 45% del totale nazionale

originariamente fissato (ormai cancellato) in fase di programmazione, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguaglia neppure il “*peso naturale*” del Mezzogiorno in termini di popolazione e di territorio (38%). I dati relativi alla spesa servono a smentire l’idea, purtroppo assai diffusa anche nell’opinione pubblica, 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* della spesa *ordinaria*. Quest’ultima, infatti, è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale.

A deprimere l’efficacia della complessiva politica regionale, nazionale e comunitaria, ha però concorso anche la scarsa qualità degli interventi. Le carenze di fondo, come la SVIMEZ ha più volte segnalato, sono state: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare all’accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

L’analisi condotta nel *Rapporto* (**Fig.15**) sugli “indicatori di contesto chiave”, identificati dal QCS 2000-2006, evidenzia che gli interventi realizzati non hanno modificato sensibilmente le condizioni competitive del territorio (con una quota maggioritaria di indicatori rimasti al di sotto dei valori *target* individuati a inizio Programmazione). Anche le “variabili di rottura” (**Fig.16**) del modello tradizionale di dipendenza del Mezzogiorno presentano, tra il 2000 e il 2008, un profilo sostanzialmente piatto.

La riflessione sulle criticità identificate con riferimento al ciclo di programmazione 2000-2006 rappresenta, purtroppo, ancora oggi un tema di attualità; l’impostazione del nuovo “Quadro Strategico Nazionale” 2007 -2013 si è mossa, infatti, all’interno di una sostanziale continuità con il precedente periodo di programmazione.

Riguardo all’avanzamento degli interventi, si confermano le difficoltà attuative (**Fig.17**). A tre anni e mezzo dall’approvazione dei Programmi, il livello di attuazione complessivo al febbraio 2010 per l’Obiettivo Convergenza si attesta, in relazione agli impegni e ai pagamenti, rispettivamente, ad appena il 14,6% e il 6,2% del contributo assegnato. Basso è anche l’avanzamento dei Programmi Regionali, che si ferma, in relazione al contributo, al 13,2%, per gli impegni, e al 5,7%, per i pagamenti.

Performances leggermente migliori riguardano i Programmi Nazionali, che in relazione al contributo assegnato, fanno registrare il 20% per gli impegni, e il 7,7% per i pagamenti. Ma i maggiori ritardi si sperimentano per i due Programmi Operativi Interregionali.

Alla luce delle valutazioni critiche riguardanti il passato ciclo di programmazione, attualmente la principale preoccupazione riguarda non tanto e non solo il raggiungimento dei *target* di spesa che si richiede per evitare di restituire parte delle risorse comunitarie, ma la necessità di un'immediata ridefinizione e concentrazione delle priorità di intervento, nonché la riqualificazione delle procedure e dei meccanismi di progettazione e di attuazione degli interventi.

6. Il FAS e il depotenziamento della “politica regionale unitaria”

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, delineato con la Finanziaria 2007, voleva rappresentare una sede privilegiata della programmazione unitaria, in grado di ridurre l'eccessiva articolazione tra diversi strumenti finanziari (a livello comunitario, nazionale e regionale).

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) inserito nel “quadro unitario” doveva avere un ruolo “chiave” di strumento generale della politica regionale nazionale. Nel corso del 2008, del 2009, e della prima parte del 2010 (**Fig.18**), invece, il legislatore, anticipando l'opera di ripartizione del CIPE, è intervenuto con rilevanti utilizzi della dotazione FAS per impieghi sovente senza rapporti con le finalità proprie del Fondo, che erano e che avrebbero dovuto restare finalità – meridionaliste – di “sviluppo” territoriale, verso la “coesione” nazionale.

I tagli e le preallocazioni operate sono stati pari a circa 19 miliardi di euro. A ciò si sono però aggiunti numerosi interventi che hanno finito per dirottare risorse del FAS verso indirizzi dispersivi rispetto alla sua missione originaria.

La quota delle risorse nazionali del FAS complessivamente dirottata verso altri indirizzi, secondo stime del CNEL, raggiunge circa i 26 miliardi di euro. 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

QSN 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.

Anche nella manovra 2011, con il decreto legge 78/2010, tuttora all'esame del Parlamento, ancora una volta si interviene con una severa decurtazione delle risorse del FAS essenzialmente in funzione di "stabilizzazione finanziaria" dei conti pubblici (il taglio della Missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" del Ministero dello Sviluppo Economico per circa 2,4 miliardi di euro).

7. Necessità di visione strategica, mutamenti istituzionali e riforma delle politiche post 2013

La mancanza di strategicità non deriva, dunque, solo da fattori "interni" alla programmazione degli interventi (come la frammentarietà), ma emerge dalla crisi stessa dell'impianto complessivo del QSN. Il recupero di strategicità della politica regionale passa per una "revisione" – tecnicamente possibile – del quadro di programmazione che concentri gli interventi su poche priorità strategiche tenendo conto del mutato scenario economico e delle accresciute esigenze "cooperative" tra i diversi livelli di governo.

Questa rinnovata visione strategica delle politiche di sviluppo per le aree deboli, tuttavia, sarà difficile da perseguire senza un mutamento "istituzionale", in cui l'interesse complessivo della macroarea possa trovare alta espressione e modalità di relazione e confronto più proficue ed efficaci con l'azione del Governo nazionale.

Per la SVIMEZ, il luogo di una rinnovata programmazione degli interventi strategici per il Mezzogiorno non può che essere una "Conferenza delle Regioni meridionali", in costante rapporto con la Presidenza del Consiglio che (come previsto dal d.l. 78/2010) riacquista una centralità nelle politiche regionali di sviluppo.

In sede congiunta – una sorta di "Consiglio per la coesione nazionale" – Conferenza delle Regioni meridionali e Presidenza del Consiglio dovranno assumere impegni vincolanti nella scelta di pochi grandi progetti strategici prioritari, su cui "appostare" risorse nazionali e regionali, frutto del "riordino" degli interventi e del "reintegro" dei fondi nazionali, certe e vincolate sino al completamento del progetto. La

Conferenza, poi, sarà il luogo di un coordinamento istituzionale tra Regioni, per ovviare alle criticità emerse, al fine di rendere coerenti gli interventi regionali con il disegno strategico di politica di sviluppo per l'intera macroarea.

A questo luogo di coordinamento strategico è necessario affiancare una struttura tecnica, un'Agenzia indipendente che, nell'ambito del QSN e della normativa del quinto comma dell'art. 119 Cost., si occupi della progettazione (su cui in tutti questi anni si sono registrate le maggiori deficienze) e sia di supporto all'attuazione dei grandi interventi prioritari per il Mezzogiorno definiti dalla Conferenza e dal Governo, frutto di una più ampia legittimazione istituzionale e di un impegno politico assai più vincolante della semplice "contrattazione bilaterale" tra Stato e singole Regioni.

L'Agenzia, in virtù dell'elevato grado di competenze tecniche e di indipendenza, dovrebbe consentire, oltre alla valutazione e selezione dei progetti attuativi, il loro monitoraggio *in itinere* ed *ex post*, facendo venire meno quella sostanziale autovalutazione che ha condizionato fortemente le politiche.

Sulle prospettive della politica di coesione per gli anni successivi al 2013, la SVIMEZ ribadisce l'esigenza di mantenere e rafforzare nei prossimi anni una politica di sviluppo europea per i territori e la forte critica ad un approccio euroburocratico che si concentra più sulla correttezza delle procedure che sulla valutazione degli obiettivi perseguiti.

In quest'ottica, appare condivisibile l'impianto del Rapporto indipendente, promosso dal Commissario per le politiche regionali e curato da Fabrizio Barca, *Agenda for a reformed cohesion policy*, che punta alla concentrazione *ex ante* delle risorse su alcune precise priorità strategiche.

Infine, sarà decisivo rafforzare il ruolo delle decisioni del Bilancio europeo nell'indirizzare, monitorare e verificare gli obiettivi di sviluppo e coesione, e gli strumenti (e le risorse) messi in opera dalle Autorità nazionali e territoriali, a partire dal primo richiamato principio dell'*addizionalità* delle risorse. È da ritenere che la responsabilità europea non possa esaurirsi sul piano della quantità di risorse. I fondi del Bilancio Ue non possono essere visti come trasferimenti "globali" agli Stati, da destinare a compensare situazioni di difficoltà dei cittadini o delle imprese di una certa area geografica; e tantomeno come elemento di sostegno temporaneo della domanda. È invece obiettivo dichiarato nelle norme costitutive dell'Unione quello dello *sviluppo*, e

nella sua realizzazione l'Unione deve impegnarsi non solo destinando risorse, ma anche “validando” le finalità, l'efficacia e le priorità delle azioni proposte dallo Stato membro interessato.

Insomma, concludendo, per la SVIMEZ il nuovo modello di *governance* della coesione implica il rafforzamento della capacità di indirizzo e di controllo da parte dell'Europa. Ciò vuol dire prevedere *ex ante* la scelta delle (poche) priorità da finanziare, la definizione di obiettivi quantitativi da raggiungere per mantenere le risorse, un sistema di valutazione indipendente, l'aumento della forza e cogenza dell'azione *esterna*, attraverso un rafforzamento del ruolo della Commissione e del suo sistema di condizionalità.

Sono strumenti e proposte che dovrebbero orientare anche il versante nazionale delle politiche di sviluppo. Le proposte avanzate, infatti, mirano non solo ad aumentare la coerenza degli interventi messi in atto da una pluralità di livelli di governo, ma – attraverso un meccanismo più trasparente di responsabilizzazione e semplificazione della filiera decisionale – anche la stessa “sostenibilità” di un impegno aggiuntivo per il superamento dei divari.