

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

**RAPPORTO SVIMEZ 2009
SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO**

INTRODUZIONE E SINTESI

Indice

1. Il Mezzogiorno prima, dentro e oltre la crisi	p. 5
2. Necessità di una riforma interna della politica per il Sud	p. 10
2.1. La spesa pubblica	p. 11
2.2. La politica di coesione	p. 13
2.3. Le politiche per il Sud nella crisi	p. 16
3. Perché serve una politica industriale per il Sud	p. 19
3.1. La difficile integrazione dell'industria del Sud	p. 19
3.2. Le ragioni di una politica regionale	p. 22
4. Le reti per lo sviluppo e lo sviluppo delle reti	p. 25
4.1. Il completamento del sistema dei trasporti	p. 25
4.2. Completare le reti formative e di transizione tra scuola e lavoro per fermare la fuga dei cervelli	p. 28
4.3. Credito e reti bancarie	p. 30
5. Le riforme della Pubblica Amministrazione e del <i>Welfare</i> : una priorità per la crescita del Sud	p. 34
5.1. Una Pubblica Amministrazione al servizio dello sviluppo	p. 34
5.2. Un <i>Welfare</i> più equo tra le generazioni e i territori	p. 37

Introduzione e sintesi

1. IL MEZZOGIORNO PRIMA, DENTRO E OLTRE LA CRISI

La stesura 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 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

La recessione economica che dalla fine del 2008 ha interessato l'economia nazionale con crescente intensità si sta riflettendo con particolare intensità nelle regioni del Mezzogiorno. Le prospettive per i prossimi mesi, nonostante qualche timido segnale di miglioramento soprattutto nel clima di fiducia di imprese e cittadini, appaiono particolarmente gravi per il nostro Paese e in particolare per le sue zone deboli. La diffusa percezione di una crisi che avrebbe riguardato soprattutto le aree più industrializzate del Paese, perché più aperte alla competizione internazionale, è purtroppo smentita dai dati relativi sia alla seconda metà del 2008 sia alla prima parte del 2009. L'impatto della crisi internazionale, infatti, si sta riflettendo con particolare intensità sul mercato del lavoro meridionale, con brusche riduzioni dell'occupazione e contemporanei incrementi del tasso di disoccupazione e conseguente contrazione dei redditi da lavoro delle famiglie. Tali dinamiche si riflettono in una ulteriore contrazione della domanda interna che va ad aggravare la tendenza recessiva.

Le stime della SVIMEZ 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 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 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.

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%. Se si ordinano le 208 regioni europee rispetto al PIL pro capite si nota che le 8 regioni meridionali si situavano nel 1995 tra il 112° e il 192° posto; nel 2005, esse si collocavano tra la 165^a e la 200^a posizione.

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 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 (che conta nel Mezzogiorno un terzo delle unità locali localizzate nel Paese), 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 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. 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.

Dall'anno successivo esso si indebolisce, 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 vedremo nel paragrafo seguente, 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 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 contrazione (-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, un punto circa 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, 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, come si vedrà meglio in seguito, 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, oltre a lasciare più di una persona su dieci senza lavoro, spinge ogni anno circa 300 mila persone ad abbandonare il Sud per cercare di realizzare le proprie aspettative professionali nel resto del Paese. Di questi circa 120 mila abbandonano definitivamente il luogo di origine; si tratta perlopiù di

giovani individui con un buon livello di scolarizzazione. Ciò non mancherà di condizionare negativamente, più che in passato, anche l'evoluzione della demografia del Mezzogiorno. 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. 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. 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.

Un simile risultato, che non è certamente riconducibile soltanto a difetti interni alla politica regionale, ma anche ai limiti delle politiche generali nazionali, richiede una valutazione più ampia delle caratteristiche e dei limiti della politica di sviluppo nei suoi aspetti *quantitativi* ma anche nelle carenze nella *qualità* degli interventi.

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, opinione influenzata da annunci di rilevanti risorse destinate al Sud che poi, espresse su base annuale e nel loro ammontare effettivamente disponibile dopo i tagli cui sono sottoposte, risultano notevolmente più contenute. 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%, nonostante che esse comprendano anche le spese effettuate a valere sulle risorse aggiuntive di origine nazionale e comunitaria destinate specificatamente allo sviluppo di tale area.

La quota del Mezzogiorno sulla spesa in conto capitale del Paese è scesa ulteriormente, negli ultimi anni, 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 suo peso demografico ed è ben lontano dall'obiettivo del 40/45% indicato fino all'anno scorso nei documenti governativi. Si sarebbe in tal modo del tutto annullata l'*aggiuntività* delle risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno che, al contrario, sarebbero state utilizzate per compensare la insufficiente spesa ordinaria in interventi di "normale amministrazione". 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, la quota di spesa localizzata nel Mezzogiorno, poco 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, 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.

La funzione sostitutiva svolta dalle risorse aggiuntive ha inciso anche sulla qualità degli interventi volti a rispondere ad una domanda locale, al di fuori di una seria programmazione e senza una precisa finalizzazione. Vanno poi considerati i limiti della capacità di progettazione sia per quel che riguarda la capacità di individuare interventi di maggiore complessità ed impatto sul territorio, sia come capacità di programmare e approntare un parco progetti tale da utilizzare tempestivamente e totalmente le risorse disponibili. Il basso livello di spesa in conto capitale del Mezzogiorno risente infatti della modesta capacità di spesa espressa dalle Amministrazioni pubbliche nell'area. E' quanto mostrano i dati relativi all'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate nel 2008: nonostante i tagli agli stanziamenti intervenuti nel corso dell'anno e l'accantonamento disposto dalla Finanziaria per il 2007, le risorse assegnate con trasferimento di fondi alle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi sono diminuite del 40% rispetto al 2007 e l'incidenza delle assegnazioni sulle disponibilità dell'anno è stata pari al 26%. La risposta a questi dati però non può essere quella di proseguire nei tagli alle risorse del FAS; ma piuttosto quella di intervenire sui fattori che limitano la capacità di spesa per investimenti nel Mezzogiorno.

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, che, peraltro, sulla base dei dati disponibili potrebbe essere a rischio con riferimento ad alcuni programmi rilevanti, come ad esempio il POR Campania, 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. 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. Sono stati, inoltre, contabilizzati progetti coerenti per circa un quarto del valore dell'Asse "Sistemi locali di sviluppo", riguardante l'incentivazione delle imprese, altra componente fondamentale della politica di sviluppo regionale.

Una quota di progetti coerenti così elevata non appare fisiologica e conferma la non aggiuntività di una parte sostanziale del ciclo di programmazione che si è appena concluso: la spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) nelle regioni del Mezzogiorno è stata cioè in significativa misura diretta a compensare il *deficit* di spesa *ordinaria*.

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, alla mancata individuazione di interventi che rivestano un ruolo cruciale per lo sviluppo delle aree, 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 un contesto tuttora caratterizzato da moltiplicazioni di livelli di governo e luoghi di decisione, non coordinati tra loro.

In definitiva, sebbene le premesse programmatiche avessero potuto essere almeno in parte diverse, l'attuale periodo di programmazione 2007-2013 - che, a due anni e mezzo dal suo avvio, vede le Amministrazioni occupate nella costruzione di complesse architetture istituzionali ed organizzative, in attività propedeutiche all'individuazione e selezione dei progetti, con poche procedure o bandi avviati - conferma l'esistenza di un disegno di sviluppo "debole" e il

rischio di una riproposizione dell'esperienza negativa del ciclo di programmazione 2000-2006.

Il QSN 2007-2013 dovrebbe per altro rappresentare la cornice programmatica per la "politica regionale unitaria", finanziata con le risorse nazionali del FAS e con quelle comunitarie dei Fondi strutturali; novità salutata con apprezzamento ed interesse proprio in relazione all'ampiezza delle disponibilità finanziarie ed al potenziale di coordinamento attivabile tra le diverse componenti di *policy* che possono incidere sui divari territoriali. 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 Goteborg, 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. 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, è necessario prevedere, affrontare e risolvere i nodi decisionali e procedurali che rallentano l'avvio e la realizzazione dei progetti.

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, infine, 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, innovazione delle imprese e capitale umano, 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 (emergenza 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 di 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 stanziata 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 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 (il DL 185 prevede che nell'attribuzione delle risorse FAS ai tre fondi debba essere rispettato il vincolo di destinazione dell'85% in favore delle regioni del Mezzogiorno e del 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, di cui si è precedentemente affermata

l'opportunità, viene così limitata e "spiazzata" da impieghi verso aree a più intenso e rapido tiraggio di risorse.

Anche qualora la riprogrammazione e la concentrazione dei fondi su poche priorità condivise attivasse più efficienti meccanismi di concertazione, migliorando la specializzazione tecnica e organizzativa dell'intero processo realizzativo delle opere, le frequenti riallocazioni dei fondi stanziati su un orizzonte pluriennale di spesa per tali opere verso aree "forti" ad elevato assorbimento, determinerebbe dannosi "stop and go" della programmazione.

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 richiedono 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, Pasquale Saraceno aveva prontamente denunciato tale rischio.

*"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 per chi non ignori la storia italiana degli ultimi venti anni, che il grande obiettivo dell'unificazione economica del Paese sia di fatto travolto da una successione di decisioni condizionate dall'evolversi della congiuntura"*¹.

Oggi come allora, quindi, 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

¹ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 1975*, Collana Documenti SVIMEZ, pp. 11, 13.

riconversione degli uni con il mantenimento di una azione continua e costante per la riduzione del divario strutturale di sviluppo tra Sud e Nord.

3. PERCHÉ SERVE UNA POLITICA INDUSTRIALE PER IL SUD

3.1. *La difficile integrazione dell'industria del Sud*

Con la nuova fase di integrazione dell'economia mondiale, avviatasi all'inizio degli anni duemila, i limiti impliciti nel modello – unico tra i principali paesi sviluppati – dell'industria italiana sono divenuti più stringenti. A partire da tale fase si sono avviati processi di adattamento del sistema alle nuove condizioni competitive che hanno riguardato però in misura diversa le due macroaree del Paese.

Nelle regioni centro-settentrionali, a partire dalla metà degli anni duemila sono emersi, in maniera via via più evidente fino alla recente crisi globale, alcuni segnali di discontinuità con il modello precedente. Accanto a fenomeni di aggiustamento intra-settoriale – non nuovi, essendo la storia di larga parte dell'industria nazionale fatta di un continuo *upgrading* qualitativo – vi sono stati anche mutamenti di natura inter-settoriale. Una parte minoritaria, ma significativa del comparto manifatturiero del Centro-Nord ha avviato un processo di transizione – una “metamorfosi” – verso una struttura maggiormente simile a quella da tempo prevalente nei paesi capitalistici avanzati.

L'industria meridionale ha seguito invece un percorso differente. In primo luogo, come pongono in luce le analisi del Rapporto, basate sull'ultima “*Indagine sulle imprese manifatturiere italiane*” (d'ora in avanti *Indagine*) realizzata con riferimento al triennio 2004-2006 da Unicredit sui bilanci di un campione di imprese di piccola e media dimensione (PMI) – ovvero con un numero di addetti compreso tra le 11 e le 250 unità – le difficoltà incontrate da quest'ultime, assolutamente prevalenti nel Mezzogiorno, hanno spinto a privilegiare strategie difensive incentrate sulle convenienze derivanti da un utilizzo più che flessibile del lavoro e, per le micro-imprese (11-20 addetti), dalla prossimità con l'economia informale. Nonostante i miglioramenti conseguiti dalle PMI meridionali sul versante finanziario, la *performance* reddituale delle PMI meridionali negli ultimi anni è stata condizionata da una dinamica della produttività negativa (-1,0%) nella media del triennio 2004-2006 a fronte di una evoluzione positiva nel resto del Paese (+4,1%). Solamente una

dinamica del costo del lavoro per addetto che, nello stesso periodo, è risultata nel Sud lievemente negativa (-0,4%, che si raffronta al +1,2% nel Centro-Nord) ha evitato un peggioramento ancora più marcato degli indicatori di profittabilità. Ciò conferma il ruolo chiave giocato dal contenimento del costo del lavoro nel garantire la competitività di larga parte delle imprese dell'area a scapito, però, di quegli adeguamenti competitivi più strutturali - identificabili *in primis* nel rafforzamento della componente extra-produttiva dell'organizzazione produttiva - necessari per fronteggiare durevolmente il nuovo contesto concorrenziale.

Ma è sul versante estero che il differente *pattern* seguito dai due sistemi industriali è divenuto più manifesto. I vantaggi comparati dell'economia meridionale, così come sono "rivelati" dai dati di *export*, evidenziano un costante e significativo aumento di peso dei settori caratterizzati dalla presenza di forte economie di scala, macro-branca quasi prevalentemente composta da grandi imprese a proprietà esterna all'area. L'incidenza dell'*export* delle produzioni di scala sulle vendite all'estero complessive dell'area meridionale è passata dal 49,8% degli anni 2001-2003 ad oltre il 61% registrato nel 2008. Di converso, il raggruppamento costituito dalle produzioni tradizionali, in cui sono essenzialmente ricomprese le attività del *made in Italy*, ha perso, nello stesso periodo, quasi dieci punti percentuali: dal 29,3% al 19,6%; fenomeno che *non* si è invece sostanzialmente verificato nel Centro-Nord, dove la quota di *export* dei beni tradizionali ha perso nel corso di questo decennio meno di due punti percentuali e rappresenta tuttora circa un quarto di tutte le vendite all'estero.

Nel Mezzogiorno, l'accresciuta incidenza dei settori di scala ha garantito, nella fase ciclica recente, la sostanziale tenuta della quota complessiva di *export* dell'area, di poco inferiore al 12% del totale nazionale. Nel Rapporto vengono presentati i risultati di un semplice esercizio volto a valutare l'intensità del legame tra il "grado di multinazionalità" (calcolato come rapporto tra il numero degli addetti nelle imprese a partecipazione estera e il numero degli addetti nelle unità locali) delle varie branche dell'industria del Mezzogiorno e la loro propensione ad esportare: la correlazione positiva tra le due variabili è piuttosto evidente. Settori come la chimica, i mezzi di trasporto, la gomma-plastica, che vantano i più elevati valori di propensione a esportare, sono anche caratterizzati da una presenza molto rilevante di stabilimenti a partecipazione estera. Per contro, in quasi tutti i settori tradizionali dei beni di consumo per la persona e per la casa, entrambe le variabili tendono ad assumere valori relativamente bassi.

Alla luce di quest'ultima considerazione, la modesta presenza delle multinazionali nell'intero sistema economico del Mezzogiorno - nettamente

inferiore rispetto a quanto si ravvisa nel resto del Paese – appare dunque fortemente penalizzante per la macro-area. In base agli ultimi dati disponibili, il Mezzogiorno si caratterizza complessivamente (industria e servizi) per un grado di multinazionalità molto basso, dell'1,2%, a fronte del 5,1% medio nazionale.

Con riferimento agli IDE in uscita, e cioè agli investimenti delle imprese all'estero, il divario tra le due ripartizioni risulta maggiore. Va sottolineato al riguardo che la presenza produttiva sui mercati esteri con partecipazioni azionarie è la forma più matura e impegnativa di internazionalizzazione; essa non soltanto implica rilevanti innovazioni organizzative, ma anche l'impegno di competenze professionali e risorse finanziarie che spesso superano le capacità delle imprese di dimensioni minori. Non sorprende dunque che la capacità delle imprese del Mezzogiorno di adottare questa forma di internazionalizzazione risulti particolarmente bassa. L'indicatore più rilevante a questo proposito, dato dal rapporto tra gli addetti nelle imprese estere partecipate e quelli nelle regioni di origine degli investitori, presenta nel Sud un valore di appena l'1,0%, a fronte del 6,7% medio italiano. Tra i paesi di destinazione delle partecipazioni si notano in primo luogo quelli verso cui si dirigono normalmente investimenti attratti da costi di produzione più bassi, e in particolare l'Europa centro-orientale (Romania, Albania, Polonia e Bulgaria), la Tunisia (unico paese del bacino Sud del Mediterraneo) e la Cina. Relativamente minore appare l'importanza dei paesi più sviluppati, come gli Stati Uniti e la Francia, nei quali invece l'acquisizione di partecipazioni produttive è motivata da strategie competitive di rafforzamento del potere di mercato delle imprese investitrici.

All'interno di questo quadro, caratterizzato da una crescente *divaricazione* tra i due sistemi industriali, si segnala per altro l'emergere nel Mezzogiorno di alcuni segnali positivi, anch'essi presumibilmente indotti dalla pressione competitiva estera.

Un primo elemento di interesse è costituito dalla crescita dei traffici di "perfezionamento attivo" nel Sud (importazioni temporanee di merci e successive ri-esportazioni), la cui quota sul totale nazionale è risultata, nel 2008, del 17%, valore di gran lunga più elevato rispetto a quello registrato dall'area per le altre forme di internazionalizzazione (IDE ed *export*). Sebbene sotto il profilo qualitativo questa tipologia di internazionalizzazione non sia direttamente confrontabile con altre proprie di sistemi economici ad uno stadio più evoluto, ciò può comunque rappresentare una concreta possibilità di inserire il Mezzogiorno nelle filiere trans-nazionali in cui si è ri-organizzata la produzione su scala mondiale, con indubbi effetti positivi per un'area che proprio nella modesta integrazione con l'estero trova un formidabile vincolo allo sviluppo. Un secondo elemento da sottolineare è relativo alla forte crescita

nell'ultimo decennio del peso delle merci meridionali esportate verso i paesi dell'Africa del Nord, ben al di sopra di quanto registrato a livello mondiale. L'*export* verso i paesi dell'Africa settentrionale appare inoltre risentire in misura limitata di fattori prettamente congiunturali. Nel 2008 il valore delle esportazioni del Sud verso i paesi mediterranei è aumentato di quasi il 40%. Ormai circa un terzo delle esportazioni meridionali che escono dall'Unione europea vanno verso i paesi mediterranei. La prospettiva di una stabile crescita economica del Mediterraneo può rappresentare un importante mercato di sbocco per le imprese meridionali. Il Mezzogiorno potrebbe trovare dunque nella tanto invocata "prospettiva mediterranea" non solo una condizione per lo sviluppo della produttività in termini di piattaforma logistica ma anche di vera e propria integrazione economica.

3.2. *Le ragioni di una politica regionale*

Le perduranti difficoltà sperimentate nel corso degli anni duemila dalle piccole e medie imprese del Mezzogiorno, nel reggere i ritmi imposti da un'intensificazione della competizione sui mercati nazionali e internazionali, spingono a riproporre le ragioni di una "politica industriale regionale" in grado di affrontare i fattori strutturali endogeni che sono alla base di tali difficoltà, attenuando le asimmetrie territoriali e i divari regionali.

Nella fase più recente si è assistito, di contro, ad un indebolimento della politica regionale, in un quadro caratterizzato da un rapido depotenziamento, a scala nazionale, degli interventi destinati alla riduzione degli squilibri territoriali, componente in precedenza di grande rilievo; nel periodo 2000-2007 le agevolazioni concesse per quest'ultima finalità avevano, infatti, rappresentato il 56% del totale delle agevolazioni (nazionali e regionali) concesse in Italia.

A partire dal 2006 si è manifestata una progressiva crisi degli interventi di incentivazione della politica regionale per lo sviluppo dell'industria del Sud. Innanzitutto, alcuni di essi sono venuti meno. La legge 488/1992 e gli interventi per la ricerca e l'innovazione che ad essa si riconducevano (i "Pacchetti integrati di agevolazioni") sono stati definitivamente archiviati, e al loro posto non è stata prevista alcuna altra misura che - sia per finalità, sia per entità di risorse pubbliche da destinarvi - potesse essere paragonabile. La crisi ha riguardato, inoltre, nel 2007, l'inoperatività di tutti gli strumenti di politica regionale, inoperatività che nel caso dei contratti di programma e delle "Zone franche urbane" è proseguita nel 2008. A ciò, a partire dalla metà del 2008, si sono aggiunte anche difficoltà di natura finanziaria, che hanno determinato per i crediti di imposta a favore degli investimenti e per quelli a favore

dell'occupazione (specificamente destinati alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno) un accesso limitato a pochi mesi, a causa dell'esaurimento delle risorse disponibili.

Un ulteriore elemento che in prospettiva rischia di indebolire grandemente l'efficacia della politica di incentivazione regionale è rappresentato dall'estensione al Centro-Nord di alcuni strumenti inizialmente destinati al solo Mezzogiorno, intervenuta tra la fine del 2007 e il 2008. E' prevedibile che in conseguenza di simili estensioni territoriali abbia a determinarsi, in un quadro di scarse risorse finanziarie, una crescente concorrenza da parte delle regioni centro-settentrionali nell'assorbimento degli incentivi. La trasformazione di una politica specifica per il Sud, adeguata alle peculiari caratteristiche del suo sistema industriale, in una politica indifferenziata ed omogenea nel Paese è destinata ad acuire le asimmetrie territoriali.

Le richiamate estensioni al Centro-Nord hanno riguardato le "Zone franche urbane" e i contratti di programma. Per questi ultimi, in particolare, al rischio di un maggiore assorbimento di risorse da parte del Nord si aggiunge quello di una erosione della capacità di compensazione degli svantaggi localizzativi del Sud. Alcuni primi dati sulle domande presentate nel 2008 per accedere ai contratti di programma sembrano avvalorare tali timori. La quota degli investimenti del Centro-Nord per i quali sono state richieste le agevolazioni è risultata del 37%, a fronte di una quota del 15% rilevata nel periodo 2000-2007 per gli investimenti agevolati.

Nella fase attuale desta particolare preoccupazione quanto maturato sul versante delle politiche di incentivazione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, sia per la sostituzione di misure di politica regionale con interventi della politica industriale nazionale sia per la forte diminuzione delle risorse inizialmente previste per il Sud e di recente destinate a finanziare necessità di rilievo nazionale.

Nel Mezzogiorno, gli investimenti in R&S continuano a dipendere molto più che nel Centro-Nord dalle politiche pubbliche, sia di incentivazione del settore privato, sia di investimento diretto delle Università e degli Enti di ricerca pubblici. Sin qui, peraltro, le politiche non hanno dato i risultati sperati. I principali indicatori mostrano che il divario tra il Mezzogiorno e le altre regioni italiane tende a ridursi, ma con eccessiva lentezza. Una vera svolta non c'è stata, anche a causa della non eccessiva ampiezza delle risorse messe in campo.

Tra il 2000 e il 2007, sul complesso delle agevolazioni, quelle destinate alla ricerca e all'innovazione hanno rappresentato comunque nel Centro-Nord il

35% e il 15% nel Mezzogiorno. Tali quote sono cresciute sensibilmente negli ultimi due-tre anni in entrambe le aree, in presenza di un ridimensionamento dell'insieme delle agevolazioni. Tuttavia, nel Mezzogiorno il *trend* in crescita è risultato meno marcato e, soprattutto, si è interrotto bruscamente nel 2008, in concomitanza con la transizione dai vecchi strumenti di incentivazione del periodo di programmazione 2000-2006 ai nuovi strumenti dell'attuale ciclo 2007-2013. In effetti, mentre il Centro-Nord ha fatto registrare un buon accesso al credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo e al Progetto di Innovazione Industriale "Mobilità sostenibile", il Mezzogiorno è riuscito a catturare solamente una quota residuale delle nuove risorse concesse, a fronte di un inaridimento delle incentivazioni della politica regionale. Considerato che il problema dell'accesso delle imprese meridionali agli interventi di politica nazionale è un problema ritornante che affonda le sue radici nella qualità, prima ancora che la dimensione, delle imprese meridionali, i dati menzionati spingono, come già rilevato, a riproporre le ragioni di una "politica industriale regionale".

Invero, di recente, come richiamato, è stata avanzata la tesi che un apporto differenziale di politica regionale sarebbe corretto destinarlo al Mezzogiorno soprattutto per il potenziamento delle politiche nazionali di cittadinanza (sanità, istruzione, giustizia). E' difficile contestare la validità di questa tesi in ciò che dice in positivo: basti pensare a quanto sarebbe importante poter contare, per una seria riforma della sanità, su un investimento di risorse nelle aree di maggiore inefficienza, in attesa di poterne, a regime, risparmiare. Ma, in negativo, essa sembra prospettare almeno un ridimensionamento del ruolo delle infrastrutture, dell'impresa e del capitale produttivo. E i rischi di fallimento di una politica regionale che ignori questi fattori possono essere molto elevati. Il problema che bisogna affrontare, infatti, è come far maturare il tessuto imprenditoriale meridionale. Che ciò possa avvenire senz'altro con il miglioramento delle condizioni del contesto civile è desiderabile, ma non dimostrato. Del resto, come non vedere che è la stessa diffusione di un sistema industriale forte a costituire per la società civile un indispensabile elemento di contesto? Ancora una volta, vale ricordare che il circolo vizioso dello sviluppo va spezzato in più punti, accantonando formule ideologiche che attribuiscono un primato assoluto ora a un fattore ora all'altro. Non si comprende, inoltre, ad esempio, come l'inutilità degli incentivi nel Sud da molti sostenuta a causa della loro bassa efficacia, non valga per il Centro-Nord, se è vero, come si è richiamato, che nel 2008 è stata prevista l'estensione dei contratti di programma in tutte le regioni del Paese.

Una considerazione analoga può valere anche con riferimento all'azzeramento del PAN FAS "Ricerca e competitività", destinato in gran parte alle regioni del Mezzogiorno, e al trasferimento delle relative risorse (7,2 miliardi di euro) al "Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale". Tale decisione è destinata a determinare un indubbio depotenziamento degli interventi per la ricerca e l'innovazione nel Sud, e in particolare, nelle regioni meridionali che non rientrano nell'Obiettivo Convergenza (Abruzzo, Molise e Sardegna).

4. LE RETI PER LO SVILUPPO E LO SVILUPPO DELLE RETI

Lo sviluppo delle "reti" di infrastrutture, materiali ed immateriali, non solo con la creazione di nuove dotazioni ma soprattutto con il completamento e il rafforzamento della connessione tra le dotazioni già esistenti, in diversi casi tutt'altro che irrilevanti, costituisce un obiettivo centrale per incrementare la competitività e la crescita dei territori.

Un simile approccio, applicabile a vari ambiti – dal sistema dei trasporti, alla logistica, al capitale umano, alla ricerca e l'innovazione e al sistema creditizio – consiste nell'identificare alcune direttrici prioritarie di intervento e nel cercare di verificare se le dotazioni esistenti in tali ambiti abbiano un elevato grado di interconnessione tra di esse.

4.1. *Il completamento del sistema dei trasporti*

Di fronte ad una situazione di scambi sempre più fitti tra sistemi "a rete", il Mezzogiorno, si presenta ancora oggi come un'area periferica e scarsamente connessa, non tanto e non solo per i vincoli geomorfologici, ma, soprattutto, per l'insufficienza delle dotazioni, per la loro scarsa qualità e per la scarsa accessibilità delle infrastrutture esistenti.

Integrando l'analisi quantitativa sullo *stock* infrastrutturale regionale, con indicatori che diano conto dei livelli prestazionali delle infrastrutture e dei livelli di servizio delle componenti di trasporto, le criticità del sistema dei trasporti emergono in tutta la loro evidenza.

L'analisi delle prestazioni della rete stradale primaria è stata effettuata nel Rapporto assumendo quale indicatore dei livelli di servizio, su una molteplicità di relazioni tra capoluoghi di Regione, i tempi medi di viaggio per un'autovettura di media cilindrata, ovvero la velocità "commerciale". Si è

osservato che la velocità media delle relazioni fra città del Mezzogiorno è pari ad 83 km/h, a fronte di un valore di 92 km/h relativo alle relazioni fra città del Nord Italia. Tale differenza di circa 10 km/h si rileva non solo sulle direttrici Sud-Sud e Nord-Nord, ma anche sulle direttrici Nord-Sud.

Le linee ferroviarie non offrono *standard* adeguati alle odierne esigenze (passeggeri e merci) a causa di criticità localizzate di tracciato, d'impianto e di esercizio. Se l'offerta di trasporto ferroviario è di poco inferiore al livello medio nazionale in termini di estensione della rete, le potenzialità di servizio del comparto si ridimensionano molto se si tiene conto di alcuni parametri "qualitativi", come la lunghezza delle tratte elettrificate (appena il 26% della rete a fronte del 50% nel Centro-Nord), le velocità di spostamento in treno, il numero ed il tipo di treni operativi.

Quanto alla presenza di linee ferroviarie ad Alta Velocità, solo il 7,8% del totale dell'estesa nazionale è presente nel Mezzogiorno (nel tratto campano della linea Roma-Napoli entrata in funzione nel 2005). Tale divario è destinato ad ampliarsi nei prossimi anni. La rete AV che dovrebbe entrare in funzione entro il 2015 nel nostro Paese comprende per ora solo tratte nel Centro-Nord: la Firenze- Bologna e la Novara-Milano (la cui apertura dovrebbe avvenire nel 2009). Altre tratte di fondamentale importanza per il Mezzogiorno, come la Napoli-Bari, sono in corso di definizione o hanno probabilità assai remote di realizzazione, come la Napoli-Reggio Calabria.

Uno dei punti di forza del sistema infrastrutturale meridionale è costituito dai porti, che costituiscono il segmento di innesco di una strategia volta a cogliere le opportunità offerte dalla riconquistata centralità del Mediterraneo nei traffici internazionali e a migliorare la competitività dei territori. Nel Mezzogiorno la dotazione di infrastrutture portuali è molto elevata ed anche superiore a quella del Centro-Nord, sia nel numero dei porti (l'indice di dotazione, posta l'Italia pari a 100, è di 185,9 contro 50,9), sia nel numero (153,2, contro 69,6) e nella superficie degli accosti (150,5, contro 71,1). Anche in questo settore permangono, tuttavia, deficit consistenti, con una dotazione funzionale dei porti meridionali (magazzini, binari ferroviari, silos, piazzali dedicati alle merci) inferiore nella media a quella dei porti del Centro-Nord.

Ciò che riduce drasticamente l'operatività del sistema portuale meridionale è soprattutto la rarefatta presenza dei centri intermodali all'esterno delle aree portuali ma ad esse funzionalmente collegati. L'indice di dotazione di infrastrutture intermodali delle regioni meridionali (posta l'Italia pari a 100) risulta, come numero, pari a 39,9; alla generale carenza nella dotazione si accompagna una assai ridotta dimensione degli impianti: l'indice del Mezzogiorno risulta pari al 6,6% di quello medio nazionale. Quanto alla

“capacità di movimentazione” dei mezzi utilizzati nel trasporto merci (container, semirimorchi e casse mobili), la dotazione del Mezzogiorno non va oltre un centesimo della media nazionale.

Proprio la dotazione portuale logistica rappresenta una condizione essenziale per cogliere le prospettive che, superata l’attuale fase recessiva mondiale, potrebbero determinarsi con la ripresa del commercio mondiale e quindi dei traffici dal Far East che transitano nel Mediterraneo.

Le azioni da porre in essere per sfruttare questo vantaggio dovrebbero coinvolgere non solo il territorio meridionale ma l’intero Paese, ed il suo assetto economico e infrastrutturale, a partire dai valichi alpini e da questi alle reti ferroviarie, prima ancora che stradali, di collegamento ai terminali portuali ed alle connesse strutture di movimentazione e lavorazione delle merci. In tale ottica vanno definiti alcuni assi prioritari di intervento sui quali concentrare le risorse nazionali e comunitarie. Emerge, in particolare, per il Mezzogiorno, la necessità di favorire lo sviluppo dell’alta capacità e alta velocità (AC/AV) ferroviaria e, in questo contesto, l’urgenza della realizzazione delle grandi reti di comunicazione con il Centro Europa: il corridoio I (Berlino – Palermo) e il Corridoio VIII (Bari e altri porti del Sud – Paesi balcanici). La realizzazione del Corridoio I contribuirebbe, almeno per la parte meridionale del tragitto, ad estendere la rete AV/AC da Salerno sino a Palermo, rimuovendo quelle strozzature nella rete ferroviaria che impediscono ora il transito “normale” di *container High Cube* (lo standard ora prevalente nel commercio marittimo) da e per il Porto di Gioia Tauro.

A fronte di una situazione di evidente squilibrio territoriale nella dotazione di infrastrutture, si rileva come nel nostro Paese i margini di espansione degli investimenti infrastrutturali siano notevolmente limitati, tanto per la finanza pubblica quanto per quella privata. Peraltro la manovra anticiclica del Governo, come sottolineato anche in precedenza, ha determinato una riallocazione della spesa per investimenti già programmata per le finalità di riequilibrio economico-territoriale a vantaggio di obiettivi diversi, quali il riassetto dei conti pubblici, il finanziamento di interventi congiunturali di natura corrente, e solo in parte ancora a sostegno di programmi di spesa per investimenti, compresi quelli infrastrutturali, ma senza più salvaguardare i vincoli localizzativi posti sulle risorse originarie.

Quanto alla Legge Obiettivo, il più importante programma infrastrutturale del Paese negli ultimi anni, si segnala che a fine 2008 un parte decisamente minoritaria delle opere approvate dal CIPE risulta localizzata nel Mezzogiorno: il 28,6% per un ammontare di circa 33 miliardi di euro. Tra le varie tipologie infrastrutturali, la quota del Mezzogiorno per opere ferroviarie è

appena del 7,5% , quelle stradale del 37,5% e quella per porti e interporti del 28,6%: una distribuzione degli interventi che non prefigura alcun riequilibrio modale nel sistema dei trasporti.

E' del tutto evidente che impegni di tale portata non possono consentire il perseguimento di alcun obiettivo di convergenza tra le due parti del Paese.

In un quadro ancora complessivamente improntato per il Mezzogiorno ad una sostanziale debolezza nella dotazione di infrastrutture logistiche, è peraltro d'obbligo sottolineare l'importanza che per l'area assume la presenza di alcuni centri logistici di elevata eccellenza, a scala europea e non solo nazionale. È il caso, tra i porti, di Gioia Tauro che, da porto *Hub container di transshipment*, contende con successo il primato dei traffici marittimi containerizzati ai porti spagnoli di Algesiras e Valencia.

Tra gli interporti, si ricorda il Distretto di Nola, che sorge nelle vicinanze della più grande realtà metropolitana del Sud, Napoli, e in prossimità dei grandi assi viari (autostrada e direttrice ferrovia principale tirrenica) che collegano il Nord Europa con il Mezzogiorno e il Mediterraneo; esso è, inoltre, in posizione baricentrica nel corridoio trasversale tra le regioni tirreniche e quelle adriatiche. All'interno del distretto il CIS rappresenta il più importante polo di distribuzione commerciale d'Europa, nel quale operano oltre 300 aziende che occupano circa 3.500 addetti. Il terminal intermodale, cuore dell'Interporto, dispone di una stazione ferroviaria interna altamente automatizzata, con tredici coppie di binari elettrificati, inserita nella rete ferroviaria nazionale e in grado di collegarsi via ferro sia con i porti del Sud Italia sia con il Nord Italia, e di qui - grazie al *network* dell'operatore ferroviario RTC - con il Centro-Nord Europa (Monaco, Amburgo, Oslo). L'Interporto Campano è, inoltre, pienamente integrato con i principali porti del Mezzogiorno.

4.2. *Completare le reti formative e di transizione tra scuola e lavoro per fermare la fuga dei cervelli*

L'Italia è il Paese con il più elevato divario tra tasso medio di disoccupazione e tasso di disoccupazione giovanile; tale divario nel Mezzogiorno raggiunge livelli elevatissimi, che portano ad identificare una vera e propria questione giovanile.

La crisi in atto, ha sostenuto il prof. Mario Monti in un articolo dal titolo "*Una speranza per i giovani*"², rischia di penalizzare ulteriormente le prospettive delle giovani generazioni. Le politiche adottate, anche sul mercato

² Il Corriere della Sera, 8 febbraio 2009.

del lavoro, sono tutte orientate alla conservazione dei posti di lavoro e dei settori produttivi esistenti, rendendo ancora più difficile e, quando avviene, ancora più precario, l'inserimento nel mercato del lavoro dei nostri giovani. Tale situazione di crescente difficoltà – che rischia nei prossimi mesi di bloccare l'accesso al lavoro di una generazione di giovani, soprattutto meridionali e molto spesso con un ricco bagaglio formativo – si inserisce nel nostro Paese, oltre che in un sistema di *Welfare*, che come vedremo in seguito è molto squilibrato, anche in un sistema formativo ancora debole e incapace di offrire una reale uguaglianza nelle opportunità.

Le debolezze della rete formativa italiana riguardano sia la presenza di *standard* qualitativi inferiori agli altri grandi paesi sviluppati, sia un inadeguato sistema di transizione scuola-lavoro. Nel Mezzogiorno tali debolezze si associano ad un contesto produttivo debole e ad un sistema sociale sostanzialmente bloccato, impedendo così ai progressi quantitativi realizzati nei tassi di istruzione di tradursi in sviluppo economico e civile.

Le misure di *policy* volte ad incrementare l'offerta di competenze da parte dei nuovi entranti sul mercato del lavoro, in quanto non accompagnate da un'adeguata evoluzione del tessuto produttivo, hanno finito per incrementare in questi anni il livello di *educational mismatch*, tra qualità dell'offerta di lavoro e competenze richieste dalle imprese.

Rappresenta un importante segnale di allarme il fatto che, dopo una lunga fase di crescita ininterrotta, il tasso d'iscrizione all'Università al Sud negli ultimi anni abbia cominciato a declinare. Infatti, se fino a un recente passato la convinzione della spendibilità di un titolo di studio terziario sul mercato del lavoro ha favorito l'espansione dei livelli di partecipazione come fattore produttivo, oltre che come elemento umano, sembra emergere nella fase attuale un certo scoraggiamento fra le coorti più giovani a investire nell'istruzione superiore. La consapevolezza di un'effettiva disuguaglianza delle opportunità potrebbe ridurre quella mobilità intergenerazionale, che invece negli ultimi decenni ha portato a aumentare notevolmente il tasso di scolarizzazione in linea con quanto si riscontra nei maggiori paesi europei.

Questo circolo vizioso ha effetti economici e sociali particolarmente negativi, in quanto aumenta la dipendenza dei giovani dalle famiglie, riduce la crescita demografica e la mobilità sociale. Dai risultati di alcune recenti indagini sembra emergere che, in generale, è forte il legame tra istruzione dei genitori e risultati scolastici dei figli. Questa è la più grave ingiustizia, con effetti rilevanti sul medio-lungo periodo.

Studiare serve soprattutto ad emigrare, in particolare per coloro che, non provenendo da famiglie agiate non possono godere di quel sistema di relazioni

informali che rappresenta ancora nel Sud uno dei principali canali di accesso al mercato del lavoro.

I dati riportati nel Rapporto consentono di verificare un ulteriore incremento della tendenza ad emigrare al Nord dei laureati del Mezzogiorno. Il primo momento della fuoriuscita è connesso alla scelta di studio: mentre rimane irrisoria la quota di giovani del Centro-Nord che scelgono di studiare in una regione del Sud (meno dell'1%), circa un meridionale su quattro che si iscrive all'Università lo fa in un Ateneo del Centro-Nord. Dunque, nonostante l'incremento registrato negli ultimi anni di Università e soprattutto di corsi di laurea nel Sud, non si indebolisce il flusso in uscita né tantomeno aumenta la capacità di attrarre giovani dal Centro-Nord.

Il secondo momento di fuga dal Sud avviene al momento di trovare una occupazione. Tra i laureati meridionali che a tre anni dalla laurea si dichiarano occupati, nel 2007 ben il 41,5% (26.000 su 62.576) lavora in una regione del Centro-Nord, una percentuale più elevata di due punti percentuali rispetto a quella rilevata nell'indagine ISTAT precedente, relativa al 2004, e di ben dieci punti percentuali rispetto all'indagine del 2001. Per completare il quadro sulla mobilità, è interessante notare che circa il 40% dei laureati meridionali che hanno trovato lavoro al Nord si è laureato con una votazione pari a 110 o 110 e lode, a conferma di una forte selezione da parte del mercato del lavoro settentrionale.

In conclusione, la mobilità dei laureati meridionali appare garantire, soprattutto ai più bravi, migliori probabilità di trovare un'occupazione e un lavoro meglio remunerato di quanto non sarebbe possibile ottenere nel Mezzogiorno. In questo senso la mobilità geografica se, da un lato, deprime le prospettive di crescita dell'intera economia meridionale, dall'altro, appare un mezzo per consentire una valorizzazione del merito e quindi una maggiore mobilità sociale. Il mancato superamento dei vincoli costituiti da un apparato produttivo debole e da un sistema sociale bloccato, nonostante i progressi nella formazione scolastica universitaria, condanna il Mezzogiorno al ruolo di fornitore di risorse umane qualificate al resto del Paese e i suoi migliori giovani a cercare altrove le modalità per mettere a frutto le proprie competenze e a realizzare i propri sogni.

4.3. *Credito e reti bancarie*

Qualsiasi ipotesi di rilancio del sistema produttivo del Mezzogiorno non può prescindere dal potenziamento del canale creditizio. Anzi, la dipendenza dal credito – assicurato da un'articolata rete di sportelli sul territorio – del

processo di accumulazione delle imprese minori nelle aree deboli, è significativamente maggiore di quanto non lo sia per le attività imprenditoriali operanti delle regioni più sviluppate.

Se questo è il dato di partenza, va detto che il processo di trasformazione iniziato negli anni '90 nel nostro sistema bancario, e che ha imposto un confronto competitivo via via più incisivo ed articolato, ha sortito effetti problematici sulle dimensioni e sull'assetto del settore nel Sud.

L'ondata di fusioni e acquisizioni, realizzate per raggiungere dimensioni maggiori, sfruttare i vantaggi derivanti dalle economie di scala, perseguire superiori condizioni di efficienza gestionale, si è tradotta in una riduzione del numero di aziende di credito operanti sul mercato ed in una significativa espansione della rete degli sportelli, tale da allineare la densità bancaria alla media europea. Gli sportelli italiani sono divenuti più "leggeri" in termini di dipendenti e di impieghi per dipendente rispetto alla media europea, un aspetto che risulta strettamente correlato alle modalità con cui la rete degli sportelli si rapporta al sistema produttivo e alle famiglie per ciò che concerne impieghi e raccolta.

Dal punto di vista territoriale, la trasformazione del sistema bancario italiano ha sconvolto gli assetti proprietari delle banche meridionali; queste, nel corso degli anni '90, investite dal repentino e drastico deterioramento del quadro macroeconomico, subiscono un drastico ridimensionamento che segna la liquidazione di un autonomo sistema bancario. La quota di sportelli facenti capo a banche meridionali indipendenti passa dal 66% nel 1990 a meno di un terzo del totale.

Complessivamente, con il consolidamento cresce la quota di sportelli localizzati nel Nord-Est e nel Centro Italia a spese di un corrispondente calo nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno.

Inoltre, la maggiore diffusione di sportelli bancari sul territorio non si traduce necessariamente in una più elevata attenzione al cliente e al valore della prossimità. In particolare per i grandi gruppi che hanno fatto proprio il modello della "banca-rete", è del tutto evidente come l'esigenza di migliorare l'efficienza allocativa si traduca in una strategia di razionalizzazione dei processi lavorativi presso le filiali con una standardizzazione delle attività di vendita, l'adozione di modelli quantitativi di valutazione del rischio e un accentramento di funzioni decisionali presso le sedi centrali, pregiudicando il concetto di prossimità e personalizzazione del servizio.

Lo svuotamento della prossimità fisica, mediante standardizzazione dei servizi, si ripercuote negativamente con particolare intensità sulla (piccola e media) clientela meridionale. Essa, proprio in conseguenza delle fusioni ed

acquisizioni “esterne” delle banche locali, subisce più intensamente le conseguenze dell’aumento della distanza funzionale e del progressivo impoverimento di contenuti nel rapporto banchiere-affidato. Ne consegue che soprattutto al Sud il consistente aumento del numero degli sportelli si rivela funzionale alla ottimizzazione di una rete di distribuzione di un prodotto non differenziato e, ancor di più, alla espansione della raccolta del risparmio locale che per la banca “esterna” rappresenta il principale “valore” delle acquisizioni meridionali.

Diversamente, per le banche di minori dimensioni la persistenza della prossimità territoriale non si esaurisce in una mera vicinanza geografica tra sportello e cliente, bensì alimenta una vicinanza di “intelligenza”, grazie alla quale la decisione di affidare o meno un cliente è presa in condizione di prossimità fisica e soprattutto informativa con il cliente stesso, attingendo al patrimonio di informazioni qualitative e non standardizzate che derivano da una relazione quotidiana e ripetuta. E sono infatti proprio le banche di dimensione minore, gestite in forma cooperativa, a forte radicamento territoriale, a presentare una *performance* comparativamente migliore rispetto a quella esibita dalle banche “a rete” dei grandi gruppi esterni al Mezzogiorno.

Gli effetti di questo processo di “consolidamento” e “razionalizzazione” del sistema bancario si rivelano particolarmente pesanti per il sistema produttivo meridionale nel quale il modello della banca locale di dimensione regionale in grado di sviluppare forti relazioni con le imprese affidate, di fatto, finisce con l’essere sempre più minoritario; basti pensare all’esiguo peso, in termini di sportelli, delle banche minori e delle banche di credito cooperativo rispetto a quella delle grandi banche.

Gli effetti più vistosi del consolidamento di questo sistema bancario nel Mezzogiorno si traducono in una drastica riduzione del numero di imprese affidate, in particolare di quelle di dimensioni minori, per loro natura opache, cioè in grado di produrre un flusso informativo più eterogeneo e impalpabile rispetto alla clientela medio-grande ed alle stesse imprese minori non meridionali. Per le banche operanti nel Mezzogiorno diviene quindi più problematico applicare criteri di valutazione che investono di più sulle informazioni intangibili (*soft information*) rispetto all’utilizzo di procedure standardizzate proprie della “banca-rete”, che risulta relativamente più verticalizzata proprio al Sud.

Se, da una lato, la “rete creditizia” risulta quantitativamente accresciuta nelle regioni meridionali, dall’altro, essa si rivela relativamente più fragile ed inadeguata funzionalmente ad accompagnare lo sviluppo di tante imprese minori – quando non “minime” – che dominano l’economia del Mezzogiorno.

Certo, almeno in una prospettiva di medio termine, i processi del consolidamento che hanno stravolto il sistema bancario meridionale sono del tutto irreversibili. Tuttavia, occorrerebbe individuare forme di controllo e di promozione tali da rendere l'articolazione della rete bancaria così delineata molto più incisiva e vantaggiosa per i sistemi produttivi locali.

Qui entra in campo necessariamente il regolatore pubblico, il quale dovrebbe articolare e portare avanti una strategia utile a conseguire questi obiettivi. Per governare i rischi della banca rete viene in mente quanto da anni la Vigilanza statunitense si ripromette di conseguire a salvaguardia delle comunità locali attraverso la regolazione contenuta nel cosiddetto *Community Reinvestment Act*. Le autorità Federali si fanno carico di "controllare" i fenomeni di penalizzazione delle comunità locali indotti proprio dai processi di consolidamento. E' davvero singolare che in un sistema dualistico quale quello italiano, nel quale il consolidamento si è realizzato in forme così rapide e drastiche, questi aspetti non siano considerati dalle autorità Monetarie come compiti e responsabilità primarie.

Potrebbe essere auspicabile, allora, la promozione da parte delle Regioni meridionali – singolarmente o ancor meglio tra loro coordinate – di un'azione volta alla realizzazione di un "osservatorio attivo" capace di dettare (e non di imporre) linee guida di comportamento e di realizzazione di *performance* nei confronti del sistema bancario, che potrebbero essere ben accette anche ai grandi gruppi bancari operanti secondo il modelli della "banca-rete", i quali nel rapporto con le istituzioni pubbliche meridionali trovano una clientela tutt'altro che marginale.

Quanto al superstite sistema creditizio locale, assumono un rilievo strategico quelle componenti bancarie che, sebbene minoritarie, possono avere un ruolo significativo per l'imprenditoria meridionale, ossia le banche a dimensione regionale e quelle organizzate in forma cooperativa: il loro radicamento aiuta a mitigare le difficoltà di accesso al credito anche in condizioni difficili come quelle attuali.

A tale riguardo, l'azione dovrebbe essere quella di promuovere, più che un' espansione, un significativo irrobustimento di una "rete" di banche locali, le quali potrebbero coordinarsi rispetto a problemi ed opportunità interessanti per tutte, con l'ausilio e la consulenza critica di operatori specializzati nel mettere a sistema unità operative indipendenti che di norma insistono su territori diversi ma limitrofi. Rafforzare la rete delle banche locali è un importante snodo, la premessa essenziale, per avviare un nuovo e più fisiologico rapporto con la clientela (contenendo i rischi e ampliando le opportunità).

L'altro versante sul quale la politica economica, anche a livello locale, è chiamata a misurarsi, attiene ai profili di rischio delle imprese meridionali. A tal fine, occorre tornare a sottolineare con preoccupazione i gravi ritardi e, quindi, la urgente e assoluta necessità di una rapida riforma del sistema dei Consorzi di Garanzia Collettiva Fidi meridionali. Anche in tal caso non si vede come ciò possa avvenire se non attraverso una azione pubblica in grado di responsabilizzare e di "trascinare" coerentemente gli operatori privati. Concentrazione, rafforzamento patrimoniale, crescita operativa e professionale sono alcuni dei tratti essenziali da perseguire. La riforma dei Confidi può costituire uno strumento a disposizione delle imprese associate nel rapporto con le banche, per l'accesso al credito a condizioni mediamente più favorevoli di quelle altrimenti ottenibili da un'impresa non associata.

In definitiva, è cruciale limitare i danni al sistema produttivo che possono derivare dalla "banca-rete" quando – come nel caso del Sud – si è alla periferia, e cioè, funzionalmente distanti dal cuore del sistema. A questo scopo le autonomie locali (specie quelle Regionali) dovrebbero assumersi responsabilità del tutto alla portata dei loro attuali poteri. E' necessario pensare ad una regia, senza farsi illusioni su automatici processi di coordinamento, ma confidando invece sul fatto che vi è un'aspettativa proprio in questo senso da parte di tanti operatori, sia sul versante bancario che su quello dell'impresa. Essi da tempo attendono e meritano da parte delle Istituzioni un coerente e significativo segnale di attenzione.

5. LE RIFORME DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DEL *WELFARE*: UNA PRIORITÀ PER LA CRESCITA DEL SUD

5.1. *Una Pubblica Amministrazione al servizio dello sviluppo*

La necessità di rilanciare gli interventi di politica nazionale e regionale di sviluppo riporta inevitabilmente al nodo critico irrisolto e mai affrontato in modo sistemico della riforma della Pubblica Amministrazione.

Una riforma efficiente della P.A permetterebbe, come accaduto nelle esperienze straniere di maggior successo, di rimettere in circolo riserve di produttività compresse da dispositivi normativi e dal conformismo dei comportamenti burocratici. Sino ad ora nel nostro Paese i tentativi di intervento hanno mostrato una sostanziale inefficacia.

In assenza di un approccio sistemico di rinnovamento della Pubblica Amministrazione, i processi di riforma settoriali avviati negli anni novanta del secolo scorso sembrano aver determinato un ulteriore ampliamento dei divari tra le diverse aree del Paese. Le stesse politiche di coesione, peraltro, sono rimaste condizionate dall'acutezza dei nodi critici che volevano aggredire, dai ritardi strutturali della società e dell'economia meridionale.

Al tempo stesso, si trascina irrisolta al Sud ancor più che al Nord la questione dei rapporti tra poteri politici e poteri amministrativi; da qui la continuità di un rapporto di sudditanza del dirigente pubblico al potere politico. Le esperienze straniere di maggiore successo attribuiscono al dirigente pubblico una autorità e responsabilità nell'applicare una dettagliata procedura di pianificazione strategica ed operativa, favoriscono la maggiore trasparenza nei processi decisionali, consentendo di meglio tracciare i confini tra ciò che appartiene al potere politico e ciò che appartiene al potere amministrativo.

Le informazioni raccolte da una serie di indagini condotte da Istat, Banca d'Italia, DPS ed Autorità di settore, danno conto che i risultati di una inefficace azione della Pubblica Amministrazione si riflettono con particolare gravità nel Mezzogiorno.

La percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nella distribuzione dell'acqua è pari al 21,8% nel Sud (supera il 30% in Calabria e Sicilia), contro il 9% nel Centro-Nord; il grado di insoddisfazione del servizio elettrico è nel Sud circa tre volte superiore al Centro-Nord; nei servizi ospedalieri, la quota di ricoveri in ospedali di altra ripartizione risulta nel Mezzogiorno pari a 6 volte a quella del Centro Nord. In tema di raccolta rifiuti, la quota di rifiuti inviata in discarica è ancora all'83% nel Mezzogiorno, contro circa il 70 ed il 30% nel Centro e nel Nord. La raccolta differenziata nel Mezzogiorno è pari ad un terzo di quella del Centro-Nord. I collegamenti di trasporto pubblico urbano sono inferiori di quasi il 34%.

Una pluralità di inefficienze che riducono la qualità della vita nel Sud e sono il riflesso di uno Stato che nel Sud è debole proprio nell'erogazione dei servizi che dovrebbe essere fondamentali.

La cartina al tornasole della debolezza delle politiche degli ultimi dieci anni è rappresentato dal fatto che "fare impresa" nel Sud, nonostante gli ingenti fondi nazionali ed europei spesi in queste regioni, è diventato più sempre difficile.

I più recenti studi delle grandi organizzazioni internazionali hanno posto in evidenza come il peso elevato degli oneri burocratici per le imprese siano un fattore di ostacolo rilevante alla concorrenza e alla crescita del sistema economico. Su tali temi è l'intero sistema Paese che presenta posizioni

decisamente sfavorevoli a livello internazionale. Ad esempio, in base all'indicatore di "Doing Business" elaborato dalla Banca Mondiale e che si basa sulle procedure necessarie in fasi significative della vita d'impresa (l'avvio di una attività, la concessione di licenze edilizie, la soluzione di controversie, etc), l'Italia si colloca al 65° posto.

Si tratta di condizioni che divengono in media nel Mezzogiorno ancora più difficili. L'indice di semplificazione/regolazione elaborato dal Formez, che valuta il livello di semplificazione amministrativa (grado di funzionamento dello Sportello unico, qualità delle normative in temi di impianti produttivi e aree ecologicamente attrezzate, qualità delle politiche di semplificazione amministrative a favore delle imprese), presenta per le regioni del Sud un valore peggiore di circa il 30%. Un significativo divario si rileva anche con riguardo ai tempi necessari per aprire una impresa, calcolati in circa 19 giorni per le regioni del Mezzogiorno continentale e in 15 nelle Isole, valori superiori rispetto alle circoscrizioni del Centro-Nord e in particolare alle regioni nord-occidentali, dove sono necessari meno di 9 giorni.

Un approfondimento a parte merita il tema dell'efficienza del sistema giudiziario. Esso rappresenta una condizione fondamentale per il buon funzionamento del sistema economico. I tempi lunghi di risoluzione delle controversie civili generano ogni anno costi insopportabili che minano le condizioni di sopravvivenza delle imprese di minori dimensioni. La durata media dei procedimenti di cognizione di primo grado è nel Mezzogiorno di 1.200 giorni per il totale dei procedimenti e di circa 1.000 per le cause di lavoro, contro, rispettivamente, 750 e 500 giorni nel Centro-Nord. Differenze altrettanto rilevanti si rilevano per quanto riguardano i procedimenti esecutivi. In questo caso si raggiunge nelle regioni del Sud una durata media dei procedimenti esecutivi immobiliari di oltre 2.300 giorni contro meno di 1.000 giorni nelle regioni del Centro-Nord (che già sono moltissimi rispetto alle medie europee).

Pesano come un macigno sulle prospettive di realizzare significativi avanzamenti nelle dotazioni dei territori meridionali le difficoltà, presenti nell'intero Paese, nel realizzare le opere pubbliche. In questo ambito, alle difficoltà di carattere decisionale e programmatico delle Regioni e dello Stato centrale si sommano tempi di realizzazione delle opere che potremmo definire biblici.

I dati dell'ultima Relazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture Infrastrutturali evidenziano che per opere di entità superiore ai 5 meuro, i tempi di realizzazione sono di circa 10 anni; sotto i 5 meuro, sono di almeno 4 anni.

Se si considerano i dati relativi ai territori, emergono particolari criticità del Mezzogiorno, specialmente nella fase di progettazione e aggiudicazione delle opere. La fase di progettazione oscilla tra gli oltre 1.000 giorni della Sicilia e i 380 giorni della Lombardia; tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando passano ulteriori 272 giorni in Sicilia, 207 in Campania a fronte di 93 giorni in Lombardia.

I dati complessivi riportati nella Relazione citata mostrano una durata complessiva delle fasi amministrative necessarie solo a "decidere" di circa 900 giorni; si tratta del periodo che passa tra la data di incarico per la progettazione esterna e la data dell'aggiudicazione definitiva. Questi 900 giorni però nascondono grandi variabilità territoriali: si passa, infatti, dai 583 giorni della Lombardia ai 1.120 della Campania, fino ai 1.582 della Sicilia. Ciò vuol dire 4 anni solo per cominciare una opera pubblica.

5.2. *Un Welfare più equo tra le generazioni e i territori*

Nella metà degli anni '80, in uno dei Suoi ultimi scritti, l'economista Federico Caffè sosteneva, con riferimento al dibattito già allora in corso sulla crisi dei sistemi di *Welfare* europei, che da parti di molti si confondeva "*un tramonto con una non ancora raggiunta pienezza di un nuovo giorno*". Con ciò stava ad indicare che il problema era proprio la mancata realizzazione di molti degli obiettivi che uno Stato sociale si dovrebbe proporre, e non certo il suo declino. Tali riflessioni di circa vent'anni fa sembrano adattarsi perfettamente alla fase attuale, che sta ponendo in particolare evidenza i limiti dell'attuale sistema che presenta una composizione squilibrata e soprattutto non in grado di coprire in maniera universale i bisogni della popolazione. Tali incompletezze rendono il nostro sistema di *Welfare* iniquo in particolare verso le fasce più deboli della società, i poveri, i giovani e il Mezzogiorno.

In termini di spesa complessiva per la protezione sociale rapportata al PIL, l'Italia non si discosta di molto dalla media europea: nel 2006 era al 26,6% a fronte del 27% della UE a 25. L'anomalia italiana sta nella quota molto elevata della spesa previdenziale destinata alla popolazione in età avanzata (58,8% della spesa sociale complessivamente erogata, a fronte di valori inferiori al 50% della quasi totalità dei paesi europei). Proprio per effetto della concentrazione delle pensioni nel Centro-Nord, la spesa del *Welfare* che riceve ogni abitante è pari a 7.200 euro al Nord e a 5.700 euro al Sud, con un divario a sfavore del cittadino del Sud di circa 1.500 euro.

Gli interventi di riforma sin qui adottati, troppo timidi nel modificare lo status quo, hanno solo parzialmente contenuto la tendenza espansiva del deficit

della parte più rilevante della spesa sociale, la spesa previdenziale. Nonostante le diverse riforme del sistema previdenziale, l'età media di pensionamento permane nel nostro Paese, e soprattutto nel Centro-Nord, piuttosto bassa: 56,3 anni al Nord e 58,3 anni al Sud, in entrambe le aree con circa 35 anni di contributi versati.

Rimane ancora debole la seconda gamba del *Welfare* italiano, quella che dovrebbe favorire, attraverso servizi e trasferimenti, l'inclusione sociale e l'ampliamento delle opportunità.

Queste carenze relative al livello nazionale sottendono squilibri rilevanti a livello territoriale delle due circoscrizioni. In particolare, divari si evidenziano nei servizi socio-assistenziali a favore di minori ed anziani: la percentuale di bambini accolti in asilo nido, pubblici o privati convenzionati, è al 4,5% nel Mezzogiorno, rispetto al 15,0% nel Centro-Nord mentre è ancora all'1,8% nel Mezzogiorno.

Con riferimento agli ammortizzatori sociali in senso stretto, nonostante i recenti correttivi introdotti dal Governo, il diritto a prestazioni di entità e durata significative resta limitato ai soli lavoratori dipendenti – cui ora si aggiunge una piccola porzione di parasubordinati –, restando in ciò fondamentalmente legato ad un approccio tradizionale di protezione del lavoratore contro il rischio di disoccupazione che tutela solamente chi ha già avuto una occupazione a carattere subordinato, solitamente per un periodo non marginale di tempo, escludendo oltre ai lavoratori autonomi anche i dipendenti con storie lavorative frammentate e di breve durata.

E' evidente come un sistema siffatto comporti il razionamento di quelle aree territoriali dove minore è il peso del settore industriale e delle imprese medio-grandi e dove maggiore è, per converso, la quota di occupazione precaria ed irregolare. In base a valutazioni svolte dalla SVIMEZ, il numero degli occupati esclusi da ogni tutela è in Italia valutabile in circa 2 milioni e di questi circa 650 mila sono nel Mezzogiorno. Se a questi aggiungiamo nel Sud i disoccupati e i lavoratori in nero, circa il 50% della forza lavoro del Mezzogiorno è *outsider* rispetto al sistema di ammortizzatori. Ciò pone con forza l'esigenza di una riforma in grado di potenziare l'offerta di aiuti economici e di servizi diretti ai lavoratori espulsi dal ciclo produttivo, tramite ammortizzatori sociali rivolti ai singoli individui indipendentemente dal settore, dalla dimensione e dalla tipologia delle imprese.

Tra le carenze del sistema italiano, spicca in particolare l'assenza di prestazioni di carattere universale per la povertà e l'inoccupazione. La SVIMEZ, utilizzando il modello MICROREG dell'IRPET, ha condotto una simulazione per valutare, in base ai dati ISTAT sulle famiglie che vivono al di

sotto della soglia di povertà assoluta, il costo che comporterebbe l'introduzione di una forma di sussidio universale al reddito in grado di riportare il reddito familiare al di sopra di tale soglia. In base a tale stima, il numero di famiglie in condizioni di povertà assoluta è pari a livello nazionale a circa 1 milione, di cui 398 mila nel Nord, 133 mila nel Centro e 443 mila nel Mezzogiorno. L'esercizio condotto ha valutato in circa 2 miliardi di euro all'anno il costo di un intervento universale in grado di far uscire tutte le famiglie dalla condizione di povertà, assicurando il differenziale tra il reddito percepito e la soglia definita dall'ISTAT. Tale costo sarebbe destinato per circa il 48% alle famiglie meridionali (930 milioni di euro), per il 41% a quelle del Nord (795 milioni di euro) e per il restante 11% al Centro (213 milioni di euro).

Il costo di tale intervento, che renderebbe il nostro sistema di protezione sociale più omogeneo al modello prevalente negli altri paesi europei, se confrontato con quello di misure recenti come l'abolizione dell'ICI sulla prima casa, non appare incompatibile con gli equilibri di finanza pubblica. Nel breve e medio periodo – naturalmente con modalità e tempi da stabilire con metodi concertativi – le risorse necessarie potrebbero derivare da un modesto contenimento della spesa pensionistica. In tale quadro, occorrerebbe procedere ad una accelerazione del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e ad un innalzamento dell'età media di fruizione delle pensioni. Quest'ultimo obiettivo non può non comprendere forme più efficaci di scoraggiamento del ricorso al pensionamento anticipato, che costituisce una delle principali fonti della crescita previdenziale negli ultimi anni e che risulta concentrato soprattutto nelle regioni più ricche. La rimodulazione delle componenti del *Welfare* a favore delle fasce oggi escluse, oltre a determinare una maggiore equità del sistema di protezione nel suo complesso, avrebbe quindi indiscutibilmente anche l'effetto di un riequilibrio della sua allocazione tra le due grandi aree del Paese.

Finito di stampare il 15 luglio 2009 dall'Industria Failli Grafica s.r.l.
Via Roma, 202, 00010 Pomezia (Roma) – Tel. 06.9122520 fax 06.9108363
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