

straccione sostenuto da una parte consistente del vecchio sistema politico”<sup>10</sup>.

Non si comprende, ad esempio, la pretesa della Lega nel richiedere il taglio dei finanziamenti per il Mezzogiorno, e non solo di quelli previsti dalla vecchia legge n. 64 tanto criticata, ma anche di quelli stabiliti dalla legge n. 488, vale a dire da quella riforma che, rivoluzionando il concetto di intervento straordinario, aveva assicurato la possibilità di un sostegno pubblico verso tutte le aree depresse del paese.

A tal proposito, ci si riferisce al confronto vivace scaturito, nell’ambito della Commissione Bilancio della Camera, nel corso della seduta 6 luglio 1994 per la conversione in legge del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 355, recante disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l’avvio dell’intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

Si comprende subito che con le disposizioni in esame il Governo e la maggioranza tendono ad affrontare non solo la questione del destino dei dipendenti dell’ex Agensud, ma anche e soprattutto quella dei poteri, dell’efficacia e della qualità dell’intervento pubblico in alcune aree del paese.

In questo decreto la *vis destruens* verso ogni riferimento alla questione meridionale è così forte da portare lo stesso governo a proporre anche il cambiamento del nome della SVIMEZ. Si indica l’acronimo SVIAD, forse per sviare del tutto l’attenzione verso la priorità dell’intervento nell’area del Sud.

Solo l’autorevole prima firma dell’attuale Presidente della Repubblica a un emendamento predisposto da più deputati riesce a convincere il Ministro del Bilancio Pagliarini a non contrastare la soppressione di quella proposta. Il nome della SVIMEZ è così salvaguardato.

Proprio da questi confronti molto tesi, comincia ad emergere il convincimento che la soppressione dell’intervento straordinario sia stata finora la misura necessaria, ma affatto sufficiente a qualificare l’intervento dello Stato verso le aree più deboli.

*Si richiede con toni forti un’efficace politica di programmazione delle risorse disponibili al fine di recuperare il divario tra le diverse aree del paese. A tal fine sarebbe opportuno provvedere all’istituzione di un’apposita direzione generale presso il Ministero del bilancio per seguire la politica ordinaria in favore delle aree depresse.*

Se infatti è doveroso correggere antiche storture, che hanno caratterizzato la gestione dell’intervento pubblico nel Mezzogiorno, è necessario però far salvo il dovere dello Stato di intervenire a difesa delle aree più deboli.

E però, nel momento in cui il Parlamento ha deciso categoricamente di sopprimere l’intervento straordinario medesimo entro il 30 aprile 1993, il Governo non è stato pronto a esplicitare gli orientamenti relativi alla fase di transizione dalla vecchia alla nuova normativa, con il passaggio alla competenza ordinaria dei ministeri e delle regioni e l’effettivo smantellamento di un apparato burocratico rivelatosi in qualche misura nocivo.

Non a caso forse, a un mese dalla data del referendum, lo stesso Governo non ha ancora presentato alcun decreto attuativo.

Non è assolutamente accettabile che il Governo pensi di evitare il referendum sull’abolizione dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno riducendo il confronto in Parlamento ad un puro atto formale ed impedendo, cioè, al Parlamento di verificare se attraverso il decreto delegato si proceda davvero ad esplicitare linee di riforma in assenza delle quali crescono i disagi e le difficoltà del sistema economico, produttivo ed imprenditoriale del Mezzogiorno.

Il Ministro del Bilancio nelle settimane scorse ha ammesso candidamente che entro giugno la Comunità economica europea ha minacciato di revocare ben 12 mila miliardi di contributi della Comunità stessa per i fondi strutturali a disposizione dell’Italia.

Ecco perché la questione che poniamo non è solo strettamente normativa, ma inerisce alle prospettive di sviluppo e di sostegno all’imprenditorialità del Mezzogiorno e al rispetto da parte del Governo della decisa volontà del Parlamento di abolire, dopo 43 anni, l’intervento straordinario e le strutture ad esso relative<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Soriero, Illustrazione interpellanza n. 2-00616 su Delega al Governo; Resoconto stenografico Camera dei Deputati, seduta del 17 marzo 1993.

<sup>11</sup> Ibidem.

TAB. 5. Iniziative agevolate dalla legge 488/1992 nel periodo 1996-2006, per settore (importi in milioni di euro, s.d.i.)

Anni	Industria e servizi			Altri settori (a)			Totale			Quota % industria e servizi sul totale		
	N. iniziative agevolate	Agevolazioni concesse	Investimenti previsti	N. iniziative agevolate	Agevolazioni concesse	Investimenti previsti	N. iniziative agevolate	Agevolazioni concesse	Investimenti previsti	N. iniziative agevolate	Agevolazioni concesse	Investimenti previsti
Mezzogiorno												
1996	3.104	2.897,4	6.843,2	-	-	-	3.104	2897,4	6843,2	100,0	100,0	100,0
1997	2.321	2.025,5	3.910,1	-	-	-	2.321	2025,5	3910,1	100,0	100,0	100,0
1998	2.540	1.743,5	3.936,4	-	-	-	2.540	1743,5	3936,4	100,0	100,0	100,0
1999	2.551	1.647,8	3.189,6	847	435,3	1.542,1	3.398	2083,1	4731,7	75,1	79,1	67,4
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	3.769	2.796,6	8.745,4	1.498	616,9	2.223,6	5.267	3413,5	10969,0	71,6	81,9	79,7
2002	2.440	1.907,0	6.293,0	1.337	617,2	2.288,4	3.777	2524,2	8581,4	64,6	75,5	73,3
2003	1.793	1.305,1	4.721,7	1.008	476,2	1.811,2	2.801	1781,3	6532,9	64,0	73,3	72,3
2004 (b)	1.466	1.033,2	3.137,8	926	130,1	217,3	2.392	1163,3	3355,1	61,3	88,8	93,5
2005 (c)	32	6,6	11,0	968	459,9	931,2	1.000	466,5	942,2	3,2	1,4	1,2
2006 (d)	371	131,4	2.227,5	909	213,2	1.506,8	1.280	344,6	3734,3	29,0	38,1	59,6
1996-2006	20.387	15.494,1	43.015,7	7.493	2.948,80	10.520,6	27.880	18442,9	53536,3	73,1	84,0	80,3
Centro-Nord												
1996	3.289	538,9	4.365,2	-	-	-	3.289	538,9	4.365,2	100,0	100,0	100,0
1997	1.908	403,5	3.909,4	-	-	-	1.908	403,5	3.909,4	100,0	100,0	100,0
1998	948	241	1.848,0	-	-	-	948	241	1.848,0	100,0	100,0	100,0
1999 (e)	1.717	362,7	2.082,6	288	56,2	422,7	2.005	418,9	2.505,3	85,6	86,6	83,1
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	673	152,4	1.806,5	304	69,1	581	977	221,5	2.387,5	68,9	68,8	75,7
2002	695	150,9	1.506,6	241	60,2	601,9	936	211,1	2.108,5	74,3	71,5	71,5
2003	1.126	252,9	2.458,6	190	30,1	259,5	1.316	283,0	2.718,1	85,6	89,4	90,5
2004	799	229	1.823,1	307	13,3	85,3	1.106	242,3	1.908,4	72,2	94,5	95,5
2005 (c)	2	0,1	0,4	226	62,8	496,9	228	62,9	497,3	0,9	0,2	0,1
2006 (d)	181	26,2	935,3	207	19,1	383,3	388	45,3	1.318,6	46,6	57,8	70,9
1996-2006	11.338	2.357,6	20.735,7	1.763	310,8	2.830,6	13.101	2.668,4	23.566,3	86,5	88,4	88,0
Italia												
1996	6.393	3.436,3	11.208,4	-	-	-	6.393	3.436,3	11.208,4	100,0	100,0	100,0
1997	4.229	2.429,0	7.819,5	-	-	-	4.229	2.429,0	7.819,5	100,0	100,0	100,0
1998	3.488	1.984,5	5.784,4	-	-	-	3.488	1.984,5	5.784,4	100,0	100,0	100,0
1999 (e)	4.268	2.010,5	5.272,2	1.135	491,5	1.964,8	5.403	2.502,0	7.237,0	79,0	80,4	72,9
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	4.442	2.949,0	10.551,9	1.802	686	2.804,6	6.244	3.635,0	13.356,5	71,1	81,1	79,0
2002	3.135	2.057,9	7.799,6	1.578	677,4	2.890,3	4.713	2.735,3	10.689,9	66,5	75,2	73,0
2003	2.919	1.558,0	7.180,3	1.198	506,3	2.070,7	4.117	2.064,3	9.251,0	70,9	75,5	77,6
2004 (b)	2.265	1.262,2	4.960,9	1.233	143,4	302,6	3.498	1.405,6	5.263,5	64,8	89,8	94,3
2005 (c)	34	6,7	11,4	1.194	522,7	1.428,1	1.228	529,4	1.439,5	2,8	1,3	0,8
2006 (d)	552	157,6	3.162,8	1.116	232,3	1.890,1	1.668	389,9	5.052,9	33,1	40,4	62,6
1996-2006	31.725	17.851,7	63.751,4	9.256	3259,6	13.351,2	40.981	21.111,3	77.102,6	77,4	84,6	82,7

Fonte: SVIMEZ, 150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud. 1861-2011, p. 1045, Bologna, Il Mulino, 2011.

Insomma riemerge già in questa fase il tema strategico della programmazione nazionale, metodo guida per collocare la macroarea meridionale come priorità assoluta della politica economica nazionale.

E sarà questo il perno attorno a cui ruoterà negli anni successivi un interessante tentativo di responsabilizzare in tal senso le decisioni del Parlamento.

Ci si riferisce al lavoro condotto da un gruppo di esperti, coordinato dal Prof. Giuliano Amato e consegnato alla Commissione Bilancio della Camera nel febbraio del 1999<sup>12</sup>.

## 7. “IL MEZZOGIORNO NELLA POLITICA DEL DOPO EURO”

Con questo titolo Il Comitato presieduto da Amato racchiude il messaggio, dal forte rilievo simbolico, che il Sud continui ad esser il punto più critico della politica economica nazionale nella complessa fase di avvio dell'Euro e al tempo stesso possa invece costituire la più ampia riserva di potenzialità di sviluppo dell'intero paese.

Con la nascita dell'euro è venuta meno la possibilità di utilizzare la politica del cambio per far fronte alle perdite di competitività. Si dovrà pertanto operare intervenendo direttamente sulle cause della debolezza dell'economia italiana.

Ed intervenendo in misura tempestiva, onde evitare che le distanze tra le diverse aree geografiche, in termini di sviluppo economico e sociale, assumano una valenza tale da mettere in discussione la stessa unità del Paese.

Sulla base di queste premesse, la Commissione bilancio attiva numerose audizioni svolte nell'ambito dell'apposita indagine conoscitiva sulle aree depresse; promuove poi, il 10 luglio 1998 a Montecitorio, un seminario scientifico cui contribuiscono numerosi economisti, esperti delle questioni meridionali, in un confronto pubblico con i nuovi protagonisti dello sviluppo.

Il Rapporto Amato sul Mezzogiorno “non suggerisce interventi politici specifici, né fornisce valutazioni delle politiche dei governi di ieri e di oggi. Muovendosi invece, correttamente, su un terreno più propriamente metodologico, propone di adottare, per l'obiettivo dello sviluppo sociale ed economico del Sud, il metodo della politica generale (caratterizzata da chiare e limitate finalità prioritarie) ed il metodo dell'orientamento al risultato (caratterizzato dall'individuazione di obiettivi realistici di miglioramento, verificabili a scadenze predeterminate).”

Il Documento di programmazione economico-finanziaria viene pertanto individuato come il “documento programmatico essenziale per la ripresa dello sviluppo del Paese, con particolare riferimento al Mezzogiorno” e la discussione in Parlamento su questo importante Documento è indicata come il momento più corretto per affrontare la suddetta priorità della politica nazionale.

“La cornice è naturalmente quella indicata dal «programma di stabilità» concordato in sede comunitaria: a condizione di non contrapporre, tuttavia, «stabilità» a «crescita» economica giacché il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, come dimostrano studi del Fondo monetario internazionale, è stato realizzato fino a quel momento anche a scapito della crescita dell'economia.

Accelerare lo sviluppo del Sud significava infatti contribuire, in modo determinante, allo sviluppo dell'Italia capace di generare un avanzamento di innovazione e di modernizzazione in tutti i campi, unito ai valori di solidarietà e di coesione sociale, essenziali per costruire un futuro di qualità. Chiamati a competere senza ripari e senza furbizie sul terreno della moneta unica, della globalizzazione e della innovazione, gli italiani non potevano non impegnarsi a costruire un futuro di qualità innanzitutto dove sembrava più difficile e cioè nel Mezzogiorno.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria, proposto dal governo D'Alema nel 1999, avrà dunque il compito di inquadrare le politiche per il Sud nell'ambito di una politica nazionale per lo sviluppo economico, come strada maestra per il rapido ammodernamento dell'intero sistema nazionale, e con positivi riflessi (diretti ed indiretti) anche per le altre aree del paese. Si deve comprendere che l'emergenza Sud è nella situazione attuale la priorità nazionale per la tutela degli interessi anche dei cittadini e delle imprese del Centro-Nord.

---

<sup>12</sup> *Il Mezzogiorno nella politica del dopo euro*, Rapporto alla Commissione Bilancio del gruppo di lavoro coordinato da Giuliano Amato, XIII legislatura, Roma, Camera dei Deputati, 1999.

Le novità in questa fase sono più visibili e sono messe in risalto proprio nel corso della presentazione del Rapporto Svimez 1999: segnali di attenzione nazionale non solo per gli investimenti economici, ma anche verso la crescita culturale e scientifica, attraverso gli accordi di programma tra Governo, Regioni, CNR ed ENEA.

Nel 1998 il tasso di crescita del prodotto interno lordo è pari all'1,1 per cento; gli investimenti fissi sono cresciuti del 3,2 per cento nel Sud, dopo sette anni di ininterrotte flessioni; la dinamica dell'occupazione è di nuovo positiva. Con 36000 addetti in più essa interrompe il trend fortemente negativo della fase precedente tra il 1994 e il 1997.

“Il Meridione non ha mai prodotto ed esportato quanto nella seconda parte degli anni Novanta del Novecento, facendo registrare una delle più interessanti riprese economiche della sua storia” quando - ricorda Pino Aprile - al tramonto del 2000 perse la Cassa per il Mezzogiorno e per alcuni anni non ebbe alcuna forma di incentivo statale.

“Dopo la Cassa” e “senza la Cassa”, è il periodo forse più insidioso per il Sud che, nel gorgo della crisi, rischia di annegare ma anche di imparare a nuotare.

Son anni in cui cioè le forze meridionaliste più qualificate pur tenendo alto l'allarme per la debolezza strutturale del mercato del lavoro, fanno di tutto per individuare anche nuovi scenari e per indicare nuovi percorsi di crescita.

## 8. IL SUD E LE TRASFORMAZIONI INDOTTE DALL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Se lo sviluppo del Mezzogiorno è un obiettivo di prioritario interesse nazionale, si afferma in quella fase, il suo perseguimento deve essere oggetto di una politica generale di carattere nazionale ed europeo, coordinata e coerente con le significative trasformazioni avvenute nel contesto istituzionale delineato dalla moneta unica e dalle prospettive di una crescente integrazione europea. A tal proposito, si deve innanzi tutto tenere conto che la moneta unica rappresenta una grande occasione e opportunità anche per il Sud, ma comporta anche un rischio di marginalizzazione per il Mezzogiorno italiano come per tutte le aree deboli dell'Europa.

Occorre inoltre una chiara scelta politica e un'adeguata pressione a livello comunitario per rafforzare l'intervento europeo a sostegno dello sviluppo delle aree più deboli, nel contesto della riforma dei fondi strutturali e con un piano straordinario di investimenti per il riequilibrio e la crescita nei diversi paesi. Il processo di allargamento dell'Unione verso Est va d'altronde accompagnato da adeguate politiche per lo sviluppo dell'area mediterranea. La politica di apertura verso i paesi che si affacciano sul Mediterraneo deve diventare un asse strategico della politica europea, che non può non prendere atto del fatto che il Mediterraneo è ridiventato centrale nei traffici mondiali.

Il Sud, naturale cerniera tra l'Europa e la sponda sud del Mediterraneo, deve essere pienamente valorizzato in questo ruolo di snodo dei flussi di persone e di merci che attraversano quest'area.

E' quel momento “magico” in cui il Porto di Gioia Tauro in soli tre anni consegue il primato del transhipment nel Mediterraneo; dai 16.400 TEUs del 1995 si passa ai 500.000 del 1996 per raggiungere 1.448,31 TEUs già a fine 1997.

Su impulso di Romano Prodi, il Comitato interministeriale insediato a Palazzo Chigi sovrintende all'elaborazione del “Master Plan” per il porto e l'area industriale. Si ragiona di più sulla logistica e sulle politiche di sviluppo da essa indotte, in grado di fornire impulso a grandi aree territoriali. E chiaro ormai che la competizione internazionale supera quella tra le singole imprese o tra gruppi d'impres e diventa ormai competizione tra interi “sistemi territoriali”. Più avanti sarà ripreso questo spunto di riflessione sulle potenzialità di crescita del Mezzogiorno d'Italia nel suo “orizzonte euro mediterraneo”.

Ma, da più parti, ci si comincia a chiedere perchè il segno nuovo impresso dallo sviluppo a Gioia Tauro non viene ampliato fino a coinvolgere l'intera area meridionale?

Alcune riflessioni, proprio in quel periodo, tentano di spingere più avanti il confronto di merito!

Con il titolo in qualche misura provocatorio, “La Calabria non è un'isola”, il Ministero dei Trasporti, d'intesa con il CNEL promuove il 28 novembre 1996 una Conferenza sulla “Responsabilità

TAB. 6. *Quota del transshipment a Gioia Tauro in rapporto al Mediterraneo centrale*

Anni	Gioia Tauro 1 (a)	Mediterraneo centrale (b)	% (a)/(b)
1998	1.701	3.192	53
1999	1.825	3.283	56
2000	2.175	3.674	59
2001	2.065	3.869	53
2002	2.433	4.633	53
2003	2.619	5.262	50
2004	2.804	5.921	47
2005	2.824	5.927	48
2006	2.586	6.023	43
2007	3.186	6.919	46
2008	3.221	7.234	45
2009	2.674	6.392	42

Fonte: Drewri Shipping Consultants, Londra

dello sviluppo”, sui nuovi spazi aperti nel transshipment e sulle sue ricadute positive possibili non solo verso la regione, ma anche verso l’intera macroarea meridionale. Non si può certo affermare tuttavia che il “Nuovo intervento ordinario dello Stato” fosse pronto a cogliere questa occasione tanto inaspettata, quanto suggestiva per il delinearsi di nuovi orizzonti di sviluppo e di occupazione.

E’ già noto e fin troppo ampio il dibattito sulla cosiddetta “Programmazione negoziata”, avviata con tanta enfasi in quegli anni. Così come sono state già puntualmente esaminate, in altre sedi, luci ed ombre, potenzialità e fragilità della “pianificazione dal basso”, un impegno senza precedenti sul quale si è misurata ed anche selezionata una nuova classe dirigente.

La convinta adesione e mobilitazione delle Autonomie locali alle definizioni dei Patti territoriali aveva suscitato vere e proprie esaltazioni di quel modello; diventa esemplare, in tale contesto, la proposta di siglare un “Patto tra i Patti” avanzata dal Presidente del CNEL De Rita nel corso della Conferenza sulla Calabria, già ricordata<sup>13</sup>.

Comincia a farsi strada la convinzione che la svolta nello sviluppo del Mezzogiorno e il consolidamento strutturale del CentroNord dipendano in larga parte dall’attuazione di una strategia di medio-lungo termine di investimenti pubblici, capace di garantire le condizioni generali e i servizi essenziali a combinare capitale e lavoro in nuove iniziative.

E tale strategia non può certo esser definita se non a partire da alcune idee-chiave, che i Ministeri competenti si incaricano di mettere a fuoco e presentare nel corso di un’iniziativa nazionale di spiccato rilievo<sup>14</sup>.

## 9. “CENTO UOMINI DI FERRO” O “CENTO IDEE PER LO SVILUPPO” ?

Si imposta così una riflessione che pone l’accento non solo sulla qualità e il caraggio delle classi dirigenti, ma innanzi tutto sulla qualità delle idee e delle proposte.

Mentre Guido Dorso, nel secondo dopoguerra, da Avellino, aveva evocato l’impegno di “100 uomini di ferro” indispensabili per risollevare il Mezzogiorno dalle condizioni di accentuata sofferenza, cinquant’anni più tardi, dalla Sicilia, nel corso di un’importante iniziativa pubblica tenuta a Catania dal 2 al 4 ottobre 1999, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione chiama a raccolta le “Cento idee per lo sviluppo”.

Al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione è affidato il compito di promuovere la partecipazione e la mobilitazione istituzionale per avviare la fase di negoziazione e di valutazione.

“Le idee-programma contenute nel documento consentono a ogni parte di conoscere le inten-

<sup>13</sup> *La Calabria non è un’isola*, CNEL-Ministero dei Trasporti, 1997. Si veda anche “Master Plan del Porto di Gioia Tauro” G.Soriero – Presidenza del Consiglio, 1997.

<sup>14</sup> Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Cento idee per lo sviluppo*. Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Catania, 2-3-4 dicembre 1998.

zioni delle altre parti. Per ricercare integrazioni; per prendere esempio; per criticare. Esse servono a superare la tradizionale diffidenza verso l'esterno delle nostre amministrazioni centrali e locali.

E' questo, dunque, un documento non solo delle cento (e più) idee; ma delle cento (e ben più) mani. Che raccoglie le idee del Paese: dei suoi amministratori, dei suoi esperti. Che avvia una nuova modalità di coordinamento fra le amministrazioni.”

Il documento, che avvia il processo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, riflette le linee guida della nuova politica degli investimenti pubblici, ponendo a base tre considerazioni:

- la svolta nello sviluppo del Mezzogiorno e l'aggiustamento strutturale del Centro-Nord dipendono in larga parte dall'attuazione di una strategia di medio-lungo termine di investimenti pubblici, capace di garantire le condizioni generali e i servizi essenziali a combinare capitale e lavoro in nuove iniziative.

- per impostare una strategia di così ampio respiro, occorre rafforzare la capacità di programmazione delle nostre amministrazioni, a livello centrale e locale. Tale rafforzamento è indispensabile per dare credibilità alla programmazione stessa; per assicurare la realizzabilità dei programmi.

- in passato la cattiva qualità dello spendere è dipesa spesso dalla mancata attribuzione di responsabilità alle amministrazioni locali, alle Regioni in primo luogo, per la scelta delle priorità e degli interventi da realizzare.

Si tratta di correggere quindi l'errore individuato, rendendo gli organismi di governo locale artefici della programmazione degli investimenti sul loro territorio.

Nella Conferenza di Catania si sottolinea quindi che il lavoro da dispiegare per utilizzare appieno e bene le risorse dei Fondi strutturali 2000-2006, ha già una base di partenza e che già nei precedenti cicli di programmazione è stato applicato il principio di sussidiarietà, è stato sperimentato il metodo del partenariato fra amministrazioni e parti sociali, è stata in qualche misura premiata la qualità degli interventi.

“Nella preparazione dei programmi passati si è partiti troppo a ridosso della fase di spesa; da qui l'approssimazione nella redazione dei programmi, la scarsa definizione degli obiettivi, l'assenza di monitoraggio.”

Nel documento sono raccolte le idee-programma di amministrazioni centrali, regionali e locali, che “consentono a ogni parte di conoscere le intenzioni delle altre parti. Per ricercare integrazioni; per prendere esempio; per criticare.

Esse servono a superare la tradizionale diffidenza verso l'esterno delle nostre amministrazioni centrali e locali e ad avviare una nuova modalità di coordinamento fra le amministrazioni.”

Si tenta per questa via di sciogliere uno dei nodi che ha stretto per troppo tempo le condizioni e la qualità della vita dei cittadini meridionali, giacchè come scriverà in seguito Pino Aprile (“Terroni”, 2010): I soldi non risolvono se chi ne guida il percorso non vuole che risolvano...

In un secolo e mezzo il Sud è stato considerato il luogo dove far passare soldi (e manco tanti) diretti altrove” E questo anche in relazione alla realtà dei fatti e cioè che “se pur riceveva il Meridione non decideva.”

Non può essere affidata certo a questo scritto la disamina di tutto il percorso che ha sostanzialmente “bruciato” la prima importante tappa dei fondi europei 2000-2006 tra le incertezze di riforma delle posizioni meridionaliste che invocavano politiche di coesione e trionfo del rancore delle posizioni nordiste, che praticavano vere e proprie politiche di secessione.

In questa sede si può solo sinteticamente riassumere i contenuti di quelle scelte che hanno portato, negli anni più recenti a rendere quasi incolmabile in Italia il divario tra Nord e Sud.

## 10. IL TRIONFO DEL “RANCORE”: LA DISTRAZIONE DEI FONDI FAS

Ci si riferisce emblematicamente allo “scippo dei Fondi FAS, giacchè oggi l'impegno finanziario si accompagna ad una crisi politico-istituzionale che coinvolge l'intero sistema, e mette in discussione anche le regole e l'organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche.

La crisi della coesione nazionale poggia certo su un disagio sociale e culturale che comunque ha accumulato tra la gente del Nord elementi di vero e proprio rancore verso il Sud (Aldo Bonomi *Il rancore. Alle radici del malessere del Nord*).

Non si tratta di argomenti privi di ragione, ma si deve pur notare che il divario territoriale, proprio perché reso più aspro dal nuovo sistema di cambi “fissi” e dal fragile tessuto amministrativo, avrebbe dovuto essere compensato con le politiche ordinarie, che dovevano subito andare a regime subentrando, anche nei programmi già avviati, alle sovvenzioni “straordinarie”. Ed invece non si va in tale direzione. Anzi proprio quel FAS, che era stato pensato subito come uno strumento per garantire l’addizionalità, (oggi ridenominato “Fondo per le politiche di coesione”) non sembra in grado di mobilitare risorse congrue in tempi certi e rapidi in modo da consentire la realizzazione di iniziative rilevanti nei tempi richiesti dall’Unione Europea.

Essendo “gravata sugli equilibri politici una pesante ipoteca antimeridionalista” - sostiene la SVIMEZ nel suo Rapporto 1995. “ne è risultata a lungo impedita la conversione in legge di decreti essenziali. E’ mancata l’emanazione tempestiva dei provvedimenti regolamentari ed organizzativi che avrebbero dovuto consentire alle amministrazioni ordinarie di far concretamente fronte alle funzioni loro trasferite. E’ mancata la messa a punto di norme, procedure e strumenti atti ad assicurare il coordinamento che sarebbe necessario per le azioni ricadenti nelle competenze di più amministrazioni...La sclerosi decisionale e l’impotenza realizzativa di Amministrazioni Centrali e Regioni hanno fornito una giustificazione difficilmente oppugnabile al rinvio ad esercizi futuri delle disponibilità destinate a tali interventi...” Nelle dichiarazioni programmatiche del gennaio 1995 il Presidente del Consiglio annuncia 14 anni prima dell’approvazione della legge 42 “l’introduzione di ciò che si suole chiamare il federalismo fiscale che, conferendo autonomia impositiva ai governi locali, potrà promuovere la responsabilità di tali governi verso i rispettivi elettori-contribuenti per quanto riguarda l’efficacia e l’efficienza delle loro decisioni e comportamenti di spesa.”

E però come è stato effettivamente interpretato il “bisogno” di federalismo ?

E penetrata davvero la “secessione dolce” indicata da alcuni studiosi come una metafora del federalismo? In quest’ottica allora è possibile riconsiderare non solo le tappe istituzionali dell’approvazione della legge 42/2009 e i relativi provvedimenti di attuazione, attentamente monitorati dal gruppo di lavoro promosso dalla SVIMEZ, bensì anche l’esperienza concreta di Governo che sapientemente può aver utilizzato a tal fine le leve e gli strumenti della spesa.

Ancora una volta emerge dunque con evidenza il “paradosso del divario italiano”.

Mentre autorevoli studiosi arrivano a teorizzare “Il sacco del Nord” (Ricolfi) si assiste sostanzialmente inermi a una continua distrazione dei fondi nazionali previsti per legge come “aggiuntivi” ai fondi ordinari e vincolati alle aree sottoutilizzate.

Rifiutando di cadere nella trappola secondo la quale chi contesti il sacco del Nord sia automaticamente un vate della “retorica del divario” e quindi un difensore della fame del Sud, sembra giusto analizzar sinteticamente quanto è avvenuto negli anni più recenti nella erogazione della spesa pubblica nel nostro Paese e verso il Mezzogiorno.

Se cioè l’interpretazione di Ricolfi non è priva di argomenti, non si può dimenticare che, nel 2007 il Governo di centrosinistra, con la “programmazione unitaria” dei fondi destinati alle politiche di coesione nell’ambito del Quadro strategico Nazionale(QSN) ha cercato di comporre l’incoerenza tra le diverse fonti di finanziamento – fondi strutturali e FAS – unificando “le regole e gli obiettivi della politica” nell’intento di delineare un quadro strategico di comando in grado di operare con la necessaria coerenza programmatica su tutto il territorio italiano.

Le politiche di coesione europee, destinate alle aree in ritardo di sviluppo, hanno introdotto procedure trasparenti e valutabili e virtuosi meccanismi premiali e condizionalità, e hanno dato impulso alla capacità progettuale, programmatica e di pianificazione dei livelli regionali e locali necessarie per poter accedere alla acquisizione delle risorse comunitarie.

La situazione italiana però si presenta tra le più complicate. E’ proprio il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del MISE, dopo aver esaminato i dati raccolti con il monitoraggio sugli Accordi di Programma Quadro, ad affermare chiaramente che: “Le difficoltà realizzative relative a progetti complessi sono una delle cause della frammentazione della programmazione dei fondi strutturali e del frequente ricorso a progetti coerenti”.

La ricognizione, la concentrazione e la riprogrammazione delle risorse avviata con il DL 112/2008, in luogo di riquilibrare il disegno del Quadro Strategico Nazionale per centrare le

politiche su infrastrutture strategiche e su pochi, ma decisivi, interventi ha operato un progressivo “svuotamento” della principale fonte finanziaria del Quadro Strategico Nazionale, destinandola a fonte di finanziamento delle politiche anticicliche su tutto il territorio nazionale.

Prima ancora di cogliere gli effetti concreti della concentrazione dei fondi e del coordinamento delle politiche del QSN, con incisivi tagli e preallocazioni, il FAS, la più dinamica e importante risorsa del QSN, perché rifinanziata ogni anno, viene stornata su intenti che, in luogo di contribuire alla realizzazione di obiettivi strutturali di sviluppo, intervengono come “terapia sintomatica” dell’emergenza, per contenere gli effetti dirompenti della crisi sulle strutture produttive e sul mercato del lavoro delle aree più industrializzate del paese (SVIMEZ, Rapporto 2010).

E’ davvero paradossale: nello stesso periodo in cui alcuni ministri, da Tremonti a Brunetta pubblicano libri dedicati a riflessioni non rituali sulla contraddizione meridionale nel modello italiano ed europeo<sup>15</sup>, il sistematico definanziamento della politica regionale unitaria ha conseguenze rilevanti sul Quadro Strategico Nazionale: riduce l’efficacia delle politiche di coesione comunitarie perché ne limita fortemente la capacità di intervento e ne ridimensiona l’impatto: la riduzione delle risorse, se definitiva, determina l’abbandono dei programmi per i quali “l’integrazione” delle fonti finanziarie è essenziale, mentre un ripristino tardivo o parziale ostacola il completamento e non di rado determina l’obsolescenza tecnica delle iniziative.

All’inizio del periodo di programmazione del QSN 2007-2013 l’Italia si è impegnata a rispettare un livello di addizionalità prestabilito e ad assicurare un livello di spesa pubblica nazionale - al netto delle risorse comunitarie sui medesimi territori - in grado di garantire continuità e reale efficacia alle politiche aggiuntive.

Il Rapporto 2009 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del MISE ha sottolineato il ruolo “strategico” delle risorse dedicate all’addizionalità: “La riduzione della dotazione finanziaria del Fondo per le aree sottoutilizzate (...) ha rilevanti effetti sul profilo di addizionalità negoziato in occasione del Quadro Strategico Nazionale”. E’ Fabrizio Barca (oggi nuovo ministro per la coesione) a esporre nell’Audizione alla Camera dei deputati le conseguenze rilevanti sul Quadro Strategico 2007-2013:

le misure di riduzione e concentrazione delle risorse nazionali aggiuntive del Fondo Aree Sottoutilizzate hanno determinato una sostanziale revisione dell’impianto programmatico unitario originariamente definito, con effetti anche sul livello dell’addizionalità del contributo dei fondi strutturali, per il quale al momento è ipotizzabile un decremento del 15 per cento circa rispetto al livello fissato ex ante.

Fino ad allora, il sistematico definanziamento delle politiche di coesione, da parte del Governo, sembrava sostenuto dalla convinzione che fosse opportuno usare in modo efficiente le risorse dedicate alla coesione per contrastare gli effetti della crisi sulla “locomotiva” del Paese, quelle regioni del Centro-Nord in grado di trainare lo sviluppo e di offrire vantaggiose opportunità di occupazione anche ai lavoratori migranti.

Per la prima volta dopo dieci anni, nell’ultimo documento di programmazione DPEF del luglio 2009 è scomparso del tutto l’obiettivo della ripartizione della spesa totale tra Nord e Sud”. Così le risorse specifiche per il Sud hanno perso anche formalmente il loro carattere di aggiuntività, e i tagli apportati dal Governo (con trasferimenti illegittimi) alle risorse destinate al Mezzogiorno, hanno raggiunto ormai la cifra record di 26 miliardi di euro, mentre si aggravano le condizioni del mercato del lavoro e riprende una rilevante migrazione in prevalenza giovanile. (SVIMEZ Audizione V° Commissione Bilancio, della Camera dei Deputati, nell’ambito dell’Indagine conoscitiva *sull’efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate*).

Paradossalmente, i fondi destinati alle politiche di coesione non sono “troppi e poco e male utilizzati” ma sono perfino *insufficienti* ad affrontare i molti nodi strutturali e gli ingenti ritardi accumulati dal sistema economico e sociale del Mezzogiorno.

La programmazione dei fondi UE rappresenta solo per lo 0,7% del PIL e il 12% delle politiche pubbliche totali nell’area, un volume di risorse incomparabile con i programmi finanziari

---

<sup>15</sup> G. Tremonti, *La paura e la speranza*, Mondadori, 2008; R. Brunetta, *Sud. Unsogno possibile*, Donzelli editore, 2009.

varati da paesi come la Germania che hanno ridotto drasticamente – e in tempi relativamente brevi – il divario tra aree “ricche” ed aree “povere” del paese.

La “dote” addizionale del FAS ha quindi un ruolo determinante per raggiungere quella “massa critica” essenziale a finanziare un disegno strategico in un’area vasta: “riorientare” le politiche garantendo “certezza” e “congruità” delle fonti e tempestività nelle erogazioni.

Proprio la ricognizione delle risorse del QCS 2000-2006 e del QSN 2007-2013 ha messo in evidenza le fragilità del modello e la necessità di riqualificare con urgenza i programmi e le procedure, facendo emergere anche il valore di un quadro strategico di comando in grado di operare con la necessaria coerenza programmatica.

Vi è il rischio concreto che la proroga della riprogrammazione, senza una decisiva ed effettiva semplificazione e accelerazione di tutte le procedure, per l’erogazione delle risorse e per la realizzazione degli interventi non risolva in alcun modo le difficoltà attuative, ma si esprima esclusivamente mediante revoche senza riuscire a concentrare le risorse in programmi strategici per lo sviluppo delle regioni del mezzogiorno.

Per neutralizzare tale rischio è doveroso assicurare in tempi rapidi e definiti, il reintegro del FAS per un’effettiva addizionalità dei programmi cofinanziati dall’Unione Europea, a sostegno di quelle aree “tagliate fuori” dalla possibilità di partecipare alla competizione internazionale e dal libero mercato, in particolare nell’attuale fase di crisi economica e finanziaria.

## 11. LA COESIONE È POSSIBILE ? UN COMUNE DESTINO TRA NORD E SUD

A vent’anni dall’abolizione dell’intervento straordinario l’economia meridionale, “in ragione della maggiore dipendenza della domanda interna dalla spesa pubblica e, in particolare, della maggiore dipendenza della domanda per investimenti dalla spesa pubblica per incentivi e opere pubbliche ... subisce molto più di quella di altre regioni gli effetti del rigore finanziario e dei tagli, i quali finiscono inevitabilmente per concentrarsi sulla componente meno rigida della spesa pubblica, che è quella in conto capitale”.

Allora come ora, l’impegno finanziario si accompagna ad una crisi politico-istituzionale che coinvolge l’intero sistema, e mette in discussione anche le regole e l’organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche.

Ora, come allora, il Mezzogiorno si trova ad affrontare, in condizioni avverse, trasformazioni radicali del contesto politico-istituzionale e delle regole delle politiche di sviluppo: la legge 42/2009, sul federalismo fiscale, si propone di assicurare autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, nonché di garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire *gradualmente*, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica.

La fase transitoria regolata dalla stessa legge 42 sul federalismo fiscale individua, per il recupero del deficit infrastrutturale, interventi finalizzati agli obiettivi di sviluppo, coesione e solidarietà sociale che tengano conto “anche” della virtuosità degli enti nell’adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard.

Ma i provvedimenti di attuazione della legge 42/2009 e, in particolare, la manovra varata nell’agosto 2011 imprimono un’accelerazione straordinaria a quel processo – necessariamente non breve – di autosufficienza finanziaria ed *economica* degli enti territoriali, anche di quelli a ritardo di sviluppo.

Insieme ai mutamenti istituzionali ed economici indotti dall’avvio contorto del federalismo fiscale va contestualmente considerato anche il processo di riforma della politica di coesione, nell’ambito della revisione del bilancio UE.

Nei documenti proposti nei mesi scorsi si prospetta una significativa riduzione delle risorse per le Regioni del mezzogiorno d’Italia: lo stanziamento complessivo dovrebbe contrarsi in misura non inferiore al 5% (da 354 a 336 miliardi di euro) con una netta riduzione delle risorse destinate alle regioni in ritardo di sviluppo (162,5 miliardi, -20% rispetto agli stanziamenti attuali).

L’introduzione della nuova categoria intermedia di “regioni in transizione” - il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% ed il 90% della media EU a 27- configura la possibilità di uno “spiazzamento” ulteriore delle Regioni, come quelle del mezzogiorno, che sono tuttora in una condizione di oggettivo svantaggio economico, sociale e territoriale.

Le prime valutazioni effettuate dalla SVIMEZ ipotizzano per il 2012, in un quadro di recessione, un ulteriore ampliamento del divario tra Nord e Sud, con un differenziale negativo di circa mezzo punto al Sud rispetto alla media nazionale che dovrebbe segnare una flessione del PIL di oltre l'1%.

Sono crollate con tassi decisamente superiori alla media europea sia le regioni del ricco Nord-Est, sia le aree deboli del Sud. Ciò conferma la profonda integrazione economica e il comune destino delle due aree.

Per riqualificare e rendere effettivamente incisive le politiche finalizzate a una riduzione strutturale del divario, appare prioritario rafforzare il potere negoziale e l'azione delle amministrazioni centrali e decentrate sia nel contesto europeo che in ambito nazionale.

Per il Mezzogiorno, ancora più che per il resto del Paese, l'Europa può essere la via per il riscatto. Non solo per le risorse dei Fondi strutturali, ormai divenuti la principale fonte di finanziamento, ma anche nella costruzione di una politica legata al risultato, imperniata su chiarezza degli obiettivi e trasparenza nella valutazione.

A fronte dell'urgenza di arrestare il declino dell'intero sistema produttivo nazionale la SVIMEZ segnala che una politica mirata esclusivamente a sostenere e rafforzare l'esistente sia del tutto insufficiente e che la risorsa principale su cui puntare per tutto il Paese è data dal capitale umano delle nuove generazioni e delle donne – risorse oggi largamente sottoutilizzate, specialmente nel Mezzogiorno.

Rinviando ad altra sede l'approfondimento delle proposte specifiche, qui si suggeriscono in tale direzione quattro distinti interventi:

1. Qualificare la rappresentanza del Mezzogiorno in sede Conferenza Stato-Regioni mediante il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA”, ex art. 9 d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazione, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.

2. Riaprire il dibattito sul divario territoriale nella “Sessione sulle Politiche di Coesione” già prevista nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni.

3. Istituire, anche in funzione di Authority, una nuova” Agenzia per la Coesione” (Cfr. Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno, di M. Carabba e A. Claroni, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, n. 2/2010, p. 79).

4. Rafforzare l'organizzazione, la dotazione e gli strumenti del nuovo Ministero per le politiche di Coesione, anche concentrando competenze, funzioni e risorse dedicate.

Sono problematiche su cui la SVIMEZ ha lavorato intensamente insediando, mesi fa, un Osservatorio permanente concordato con i Presidenti delle Regioni del Sud.

Il suo compito è proprio quello di aggiornare innanzi tutto il monitoraggio sulla distribuzione territoriale della spesa e la individuazione di “Progetti Strategici” che possano trovare convinte convergenze tra Regioni e tra Esse e lo Stato<sup>16</sup>. Si tratta infatti di accrescere la capacità di proposte nuove da parte di sedi autorevoli in grado di correggere un teorema un po' troppo esemplificato.

L'opinione pubblica – a partire dalle *élites* politiche ed economiche - è ancora convinta che i problemi dell'Italia coincidano in realtà con quelli delle sue zone forti, e che basti rimettere in moto la locomotiva del Nord per fare ripartire l'Italia.

In questa sede invece si sottolinea il rilievo che deve assumere una “strategia nazionale di misure certe e durature per la coesione del Paese” sia per arginare la diffusione dell'attuale modello di sviluppo mafioso in espansione dal Sud al Nord , sia per rispondere alle ripercussioni della crisi internazionale nel nostro Paese.

Una occasione vera anche per l'intera area meridionale che potrebbe così arricchire quella funzione di cerniera che “Un Paese troppo lungo”, tratteggiato efficacemente da Giorgio Ruffolo, potrà offrire all'intera Europa valorizzando davvero la ricca tradizione di diversità economiche e culturali.

“La primavera del mondo arabo” induce a saper leggere in tempo i suggerimenti della storia per comprendere che l'odierno dualismo mondiale non è più un'opposizione polarizzata tra Oriente e Occidente. E finalmente si può e si deve affrontare la sfida più difficile indicata, oltre dieci anni or sono, da Romano Prodi per fare delle differenze di tipo economico e demografico un'occasione di sviluppo anziché di tensioni e incomprensioni.

---

<sup>16</sup> Documento Saveria Sechi per Osservatorio SVIMEZ – Regioni, 2011.

Entro questa strategia, obbligata per salvare l'Italia, le Regioni meridionali potranno finalmente recuperare l'eccessivo ritardo finora accumulato nell'avviare il ciclo 2007-2013 di utilizzo dei fondi Ue ?

Il 9 dicembre scorso a Bruxelles è stato deciso di accelerare la liberalizzazione degli scambi tra i 43 paesi che si affacciano sull'area, la piena valorizzazione delle risorse meridionali può supportare l'Italia a cimentarsi con le nuove sfide aperte nell'area euro mediterranea.

Rispetto alla velocità di questa sfida tocca alle Regioni del Sud riuscire a cambiar decisamente il passo, assicurando la qualità della spesa e degli interventi che purtroppo negli anni scorsi non è prevalsa. La tendenza, prevalente di ciascuna Regione a programmare di fatto l'intero intervento dentro i propri confini amministrativi ha determinato inoltre una difficile cooperazione tra le Regioni del Sud, e con l'Amministrazione Centrale specie nei Programmi Interregionali, che avrebbero dovuto rappresentare, in discontinuità con il precedente ciclo di programmazione, la modalità per realizzare progetti a più ampia scala.

Esemplare in tal senso il "dualismo ferroviario" esploso nei giorni scorso: nel Nord c'è chi lotta duramente contro la costruzione della linea Tav; nel Sud si registra con dolore che la TAV nella migliore delle ipotesi si è fermata ad Eboli!

Per evitare quindi che, nel ciclo 2007-2013, si ripetano le difficoltà emerse nel periodo 2000-2006, è necessario innanzi tutto sapersi misurare con l'approccio euro-burocratico di Bruxelles, a volte concentrato più sulla verifica di tempi, procedure e adempimenti piuttosto che sulla valutazione della qualità degli obiettivi perseguiti. Egualmente, appare condivisibile l'invito alla concentrazione ex-ante delle risorse su alcune priorità. Un mutamento di rotta è possibile, con un calendario stringente su obiettivi chiave davvero rilevanti, in particolare legati alla realizzazione delle indispensabili infrastrutture, allo sviluppo dell'innovazione delle imprese, alla piena valorizzazione del capitale umano, innanzi tutto giovanile.

Le vie da seguire, come si è detto, consistono da un lato in una più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud e dall'altro nel più forte coordinamento fra esse e l'azione dell'Amministrazione Centrale nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

A questo confronto impegnativo le classi dirigenti del Sud dovranno presentarsi con un profilo più innovativo sia politico che culturale, giacché come ha ricordato nei mesi scorsi a Rionero il Presidente della Repubblica "ogni disegno strategico per lo sviluppo del Mezzogiorno potrà avere successo solo se i responsabili delle Istituzioni e degli Enti locali e territoriali saranno capaci di adottare comportamenti che si distacchino radicalmente dalle insoddisfacenti esperienze del passato, che hanno largamente concorso a screditare le politiche meridionalistiche".