



Dopo 150 anni, I “treni della speranza” continuano a partire dal Sud



Studentessa: Roberta Pezzano

Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro

Storia dell'intervento pubblico nell'economia del Mezzogiorno - Prof. Giuseppe Soriero



“Il Mezzogiorno non chiede generici “interventi” e nemmeno generici “soldi”, ha scritto Nino Novacco, ex presidente della Svimez, “Il Sud ha bisogno di un progetto, di una speranza di futuro, al di là delle contrapposizioni fuorvianti tra “questione meridionale” e “questione settentrionale”.

Siamo orgogliosi per essere riusciti a far entrare nella prassi dello Stato la specialità e la straordinarietà degli interventi per il Sud, ma anche preoccupati, perché oggi manca un soggetto politico strategicamente responsabile del conseguimento della “coesione nazionale”.



“Questo impegno non sarebbe sufficiente senza il supporto di una strategia di politica economica nazionale mirata al superamento dei divari in termini di dotazione di infrastrutture, di investimento in capitale umano, di rendimento delle amministrazioni pubbliche e di qualità dei servizi pubblici”.

Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano

“Occorre reagire accrescendo la consapevolezza, nelle Istituzioni ed in tutta la società italiana, del carattere prioritario e della portata strategica dell’obiettivo del superamento dei divari tra Nord e Sud”

Indice

PREMESSA.....	4
INTRODUZIONE	5
1. UNA FONTE IMPORTANTE: LA SVIMEZ.....	6
2. COSA FRENA LO SVILUPPO AL SUD, SOPRATTUTTO IN CALABRIA?.....	7
2.1 ALLE RADICI DEL DUALISMO.....	7
2.2 PERCHE' I TRASFERIMENTI PUBBLICI NON CREANO LE CONDIZIONI PER UNO SVILUPPO AUTOPROPULSIVO, IN GRADO DI SOSTENERSI NEL TEMPO?.....	8
2.3 MODELLI DI CONVERGENZA E DIVERGENZA.....	8
2.3.1 Approccio matematico	9
3. QUALI MISURE SONO STATE ATTUATE PER FAVORIRE LO SVILUPPO AL SUD?.....	10
3.1 INTERVENTO STRAORDINARIO	10
3.1.1 Organi importanti sorti nella fase dell'intervento straordinario.....	11
3.1.2 Effetti dell'intervento straordinario:.....	12
3.2 FINE DELL' INTERVENTO STRAORDINARIO.....	13
3.2.1 Perché termina l'intervento straordinario?.....	13
3.2.2 Nuove idee di intervento.....	13
3.3 DOPO L' INTERVENTO STRAORDINARIO	14
3.3.1 Un lieve miglioramento.....	14
3.3.2 La nuova programmazione	14
3.3.3 Alcuni dati.....	16
3.4 POLITICHE COMUNITARIE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE, PIANO PER IL SUD	16
3.4.1 Conclusioni.....	20
• SINTESI DEI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI PIÙ IMPORTANTI	21
4. ANALISI DELLA SITUAZIONE ECONOMICA E SOCIALE DELLA CALABRIA ATTRAVERSO L'ANALISI SWOT – INDIVIDUAZIONE DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA (INTERNI), LE OPPORTUNITA' E LE MINACCE (ESTERNE).....	22
5. I “TRENI DELLA SPERANZA” CONTINUANO A PARTIRE DAL SUD	25
5.1 Cause del brain drain.....	25
5.2 Quali soluzioni si propongono?.....	26
6. QUALE POLITICA PER LO SVILUPPO DEL SUD E DELLA CALABRIA?	27
CONCLUSIONI.....	28
BIBLIOGRAFIA.....	29
SITOGRAFIA.....	30



Premessa

Il seguente elaborato nasce nell'ambito del corso di “Storia dell'Intervento Pubblico nell'Economia del Mezzogiorno” tenutesi dal chiarissimo Prof. Giuseppe Soriero. Ho voluto affrontare l'argomento del divario tra il Nord e il Sud d'Italia per individuare le cause che impediscono ancora oggi il superamento di questa barriera e per riflettere sulle possibili soluzioni che potrebbero risolvere il problema della questione meridionale a 150 anni dall'Unità d'Italia.



Nel 2011, infatti, tutta l'Italia ha festeggiato il 150° anniversario della sua Unificazione. Forse per la prima volta nelle varie manifestazioni che sono ricorse nei vari paesi, da Nord a Sud, si è sentito lo spirito di appartenenza allo stesso Paese: dappertutto si notano le bandierine tricolore; in ogni festa vi sono richiami ai colori della bandiera Italiana e riflessioni fatte dalle varie Istituzioni in merito alla storia dell'Italia; tutte le scuole hanno sensibilizzato gli studenti sul tema dell'Unificazione.

Ma veramente l'Italia è unita?

Dai dati statistici si evidenzia, invece, una profonda frammentazione interna, sia a livello economico, che politico, che sociale, rimarcata dalla crisi economica che sta colpendo l'Italia in questi ultimi anni. Si parla ancora, infatti, di differenze regionali e di divario tra Nord e Sud d'Italia.

Questo argomento è estremamente importante: è un campanello di allarme che pone l'Italia in una situazione di penombra rispetto agli altri Stati emergenti dell'Europa e del Mondo e, soprattutto, fa preoccupare le giovani generazioni, che si vedono impediti nel realizzare i propri progetti per il futuro.

E' proprio da queste riflessioni che prende forma questo elaborato. Infatti, partendo dai dati analizzati dalla SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno, si cercherà di analizzare innanzitutto la problematica del dualismo e i fattori che impediscono lo sviluppo del Sud Italia. Si illustrano gli interventi fatti a favore del Mezzogiorno, cercando i limiti e gli effetti di queste politiche, la fine e il “dopo Intervento Straordinario” e quali soluzioni vengono proposte per risanare il divario tra Nord e Sud.

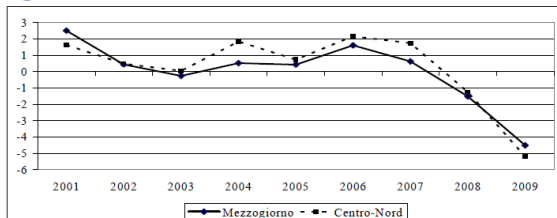
In fine, dopo un'analisi dell'economia calabrese, si focalizza l'attenzione sulle giovani generazioni, i cosiddetti “treni della speranza” che lasciano il Sud.



Introduzione

A 150 anni dall'Unità d'Italia, ancora si parla di divario tra il Nord e il Sud, di “questione meridionale”. Un caso patologico che vede il Nord sviluppato e continentale e il Sud arretrato e sempre più vicino agli Stati del “Sud del mondo”. Un Sud dove difficilmente si

Figura 1 – Trend del PIL 2001-2009



Fonte 1 Elaborazioni Istat e Svimez

investe, dove non si consuma, dove le banche spariscono, da dove i cittadini emigrano verso il Nord o verso l'estero.

Quest'ultimo è un dato terribile, perché non si assicurano opportunità di lavoro e crescita ai giovani che sono il futuro della nostra Italia. I

“treni della speranza” continuano a partire dal Sud: tra il 1997 e il 2008 circa 700mila persone¹

hanno abbandonato la propria terra. Nel solo 2008 sono stati oltre 122mila i residenti delle regioni del Sud partiti verso il Centro-nord, a fronte di un rientro di circa 60mila persone, per lo più giovani con un livello di studio medio-alto, dei quali il 24% è laureato.

«Un processo - denuncia Nino Novacco, ex presidente della Svimez - in controtendenza con le altre aree deboli dell'Ue cresciute mediamente del 3% annuo mentre il Sud si è fermato al +0,3%». «Nel 1951 nelle regioni meridionali - si legge nel rapporto Svimez - veniva prodotto il 23,9% del Pil nazionale. Dopo sessant'anni la quota è rimasta immutata (23,8%)». L'elemento che emerge è la recessione: dal 2001 al 2008 sono diminuiti i consumi (-1,4%, contro lo 0,9% del Centro-Nord) e gli investimenti (-2,1%). Un processo aggravato dal sempre maggiore disimpegno da parte dello Stato che indirizza risorse inferiori rispetto a quelle destinate al Nord (-6%). E per di più orientate allo sperpero più che agli investimenti strutturali. Il Sud rimane terra di frontiera anche per le banche: tra il 1990 e il 2001 il numero degli istituti si è ridotto del 46% e anche le banche indipendenti stanno scomparendo (dalle 100 del 1990 alle 16 del 2004), insieme al credito cooperativo (da 213 a 111)².



¹ Sintesi Rapporto SVIMEZ 2009

² Sintesi Rapporto SVIMEZ 2009

1. Una fonte importante: la SVIMEZ

La SVIMEZ, Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, è un ente privato senza scopi di lucro, istituita il 2 dicembre del 1946, il cui oggetto sociale è lo studio delle condizioni economiche del Mezzogiorno al fine *di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a sviluppare nelle regioni meridionali quelle attività industriali che meglio rispondano alle esigenze accertate*³.

L'obiettivo della SVIMEZ è l'industrializzazione del Mezzogiorno e, di conseguenza, il superamento del divario Nord-Sud.

Di qui la proposta di un intervento straordinario che introduceva il principio innovativo di un sistema decisionale e di un coordinamento dell'intervento pubblico diversi da quelli in vigore nel resto del paese. **La "straordinarietà" dell'intervento veniva infatti suggerita non solo dalla imponenza delle opere necessarie al Mezzogiorno ma anche dai limiti operativi delle amministrazioni "ordinarie" e dalla lentezza e complessità delle loro procedure.**

L'approccio metodologico della SVIMEZ è di tipo statistico-economico: vengono calcolati ed elaborati "indici di depressione" e viene applicato di concetto di "area depressa", di stampo anglosassone, alla situazione del Mezzogiorno.

Lo "Schema Vanoni" è il documento che meglio caratterizza l'attività della SVIMEZ negli anni '50 che mirava a considerare l'economia globale italiana con l'obiettivo di risolvere il problema degli squilibri territoriali, ma che non ha mai avuto un seguito nella realtà.

Secondo la SVIMEZ è responsabilità del Governo promuovere un modello di sviluppo dell'intera economia nazionale coerente con l'obiettivo del superamento del divario Nord-Sud, mentre invece è stato affidato al solo intervento straordinario.



La SVIMEZ si occupa, ogni anno, di redigere un rapporto sull'economia del Mezzogiorno, fornendo dati importanti circa gli scostamenti del PIL nei vari anni, a livello sia regionale che europeo, dati sulla popolazione e sui vari settori dell'economia. È infatti, la fonte di informazione più importante per gli studiosi delle problematiche relative al divario tra Nord e Sud.

³ Art.2 dello Statuto della Svimez.



2. Cosa frena lo sviluppo al Sud, soprattutto in Calabria?

2.1 ALLE RADICI DEL DUALISMO

Dai dati raccolti sul prodotto lordo regionale non emergono tracce di dualismo nel 1861, neanche nei primi 20 anni dell'Unità. Il divario inizia a manifestarsi dopo il 1891, quando inizia a propagarsi nell'economia di tutte le regioni meridionali. Rispetto al dato , nel Mezzogiorno storico il PIL pro capite varia dal 3% del 1887 al 21% del 1914, al 43% del 1944 per culminare al 53% del 1951⁴.

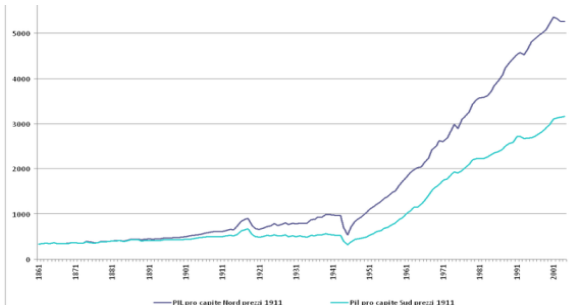
Nel 1950 nasce la Cassa del Mezzogiorno che gestisce l'intervento straordinario, in attuazione della Riforma Agraria del 1950, e la politica di industrializzazione dal 1957. Nel 1973 il *gap* si riduce al 34%, recuperando quasi 20 punti percentuali in meno di venti anni di «politiche attive dell'offerta» e di intensa emigrazione verso il Centro-Nord.

Con la fine dell'intervento straordinario nel 1992, il divario riprende a crescere, mantenendosi sul 40%, aumentato in questi ultimi anni nonostante la ripresa di un significativo flusso migratorio.

Dai dati, si evidenzia che la Campania fino al 1891 risultava la regione più ricca del Paese, gareggiando infatti con Piemonte e Lombardia, mentre oggi precede la Calabria, trovandosi dunque tra le più povere.

Possiamo dunque notare, come l'Italia, nel 1861, non abbia una natura dualistica: si individuano un gruppo di regioni *leader*, quali Campania, Puglia e Sicilia al Sud, Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna e Toscana al Nord. Dal '900, invece, si fa sempre più evidente il divario tra Nord e Sud.

Figura 2 - Andamenti del PIL pro capite di nord e sud Italia



Fonte 2 Malanima (2007)

Accanto ai dati prettamente economici, le discrepanze tra Nord e Sud vengono evidenziate da indicatori socio-economici che, invece, suggeriscono come sin dall'Unità d'Italia vi fossero già un dualismo a livello di regime demografico, insediamento territoriale, alfabetizzazione, sistema politico e autonomie regionali. Sicuramente, dopo l'Unificazione, l'applicazione di leggi omogenee (Statuto Albertino) in una realtà fortemente disomogenea, ha provocato degli squilibri soprattutto a livello economico, anche se, l'azione pubblica ha cercato di correggere delle disuguaglianze sociali.

Possiamo imputare, inoltre, le ragioni di questo divario tra Nord e Sud a diverse cause:

- Fattori geografici e perifericità dell'area rispetto ai grandi mercati continentali;
- Carezza dello stock infrastrutturale;
- Presenza e consolidamento di istituzioni e comportamenti sociali non favorevoli allo sviluppo.

⁴ Rivista economica del Mezzogiorno / a. XXIII, 2010, n. 3



2.2 PERCHE' I TRASFERIMENTI PUBBLICI NON CREANO LE CONDIZIONI PER UNO SVILUPPO AUTOPROPULSIVO, IN GRADO DI SOSTENERSI NEL TEMPO?

In un'ottica di lungo periodo, lo sviluppo economico dipende:

- dalla geografia, ovvero dalla localizzazione, dalla morfologia del territorio, dalle risorse naturali;
- dalla storia, dunque i cambiamenti nella società, nell'economia, nella struttura istituzionale.

In un'ottica prettamente economica, dipende dalla disponibilità dei fattori di produzione (lavoro e capitale) e dal grado di efficienza con cui vengono combinati.

Recenti ricerche hanno individuato anche altri fattori da cui dipende lo sviluppo, elementi “metaeconomici”, non facilmente quantificabili, che vengono raggruppati nel cosiddetto “capitale sociale”: beni pubblici immateriali, come la fiducia, collaborazione, cooperazione, civismo, regole formali e informali, che devono essere alla base di un'allocazione efficiente dei fattori di produzione. Questo “capitale sociale” dipende dalle strategie individuali, dagli incentivi di natura economica e istituzionale. L'intervento straordinario non è riuscito nel suo intento proprio perché non si dirigeva all'accrescimento delle capacità produttive dell'economia, ma pensava più ad un sostegno dei redditi. Ha reso infatti le imprese incapaci di competere sul mercato senza il sostegno pubblico. Inoltre non ha accresciuto le capacità di creare occupazione, in quanto gli impieghi nel settore pubblico sono stati assegnati per la maggior parte delle volte *ad hoc*, cioè secondo favoritismi, diffondendo così comportamenti di tipo rent-seeking e i cosiddetti “posti fissi”, senza lasciare spazio alle capacità imprenditoriali locali e al capitale umano. Ha contribuito anche alla creazione del consenso personale piuttosto che a creare coalizioni sociali favorevoli a progetti di sviluppo, incrementando forme di clientelismo ed illeciti.

Altri fattori di sviluppo sono una pubblica amministrazione inefficiente e, soprattutto, una presenza criminale ancora pervasiva, che rappresenta la barriera più forte alla nascita di nuove imprese e alla crescita di quelle esistenti.

2.3 MODELLI DI CONVERGENZA E DIVERGENZA

Con il termine “convergenza” si intende la diminuzione dei differenziali di sviluppo tra Paesi o regioni. In presenza di disparità interregionali, si verifica convergenza quando le regioni arretrate crescono a tassi maggiori di quelle avanzate, riducendo le differenze iniziali.

In relazione al dualismo tra Nord e Sud, se al Nord il fattore capitale è abbondante e al Sud è il fattore lavoro ad essere comparativamente più abbondante, per la legge dei rendimenti marginali decrescenti, il capitale ha una remunerazione più bassa al Nord e più alta al Sud dove, per ipotesi, è relativamente scarso. Se non esistono vincoli al movimento dei fattori, il capitale, spinto dalle maggiori remunerazioni legate al suo rendimento, si dirigerà al Sud, mentre il lavoro compirà un movimento in senso opposto. All'inizio il Sud sarà arretrato a causa della scarsità di capitale. Nel tempo però la sua dotazione di capitale cresce, mentre l'emigrazione riduce la forza lavoro in eccesso. Lo sviluppo prima squilibrato, diviene geograficamente omogeneo, dunque le due economie conoscono un processo di convergenza, che appare del tutto spontaneo, in quanto il settore pubblico non ha alcun ruolo attivo nella riduzione degli squilibri regionali. Esistono altri modelli in cui la riduzione dei divari territoriali non è un processo automatico e spontaneo, tra cui il



Modello di convergenza condizionata che prevede che i sistemi economici differenti non convergano verso lo stesso livello di reddito pro capite, bensì verso specifici stati stazionari determinati dalle differenti strutture di ciascuna economia. Lo stesso accade se le economie non hanno lo stesso accesso alla “tecnologia”. Altri modelli hanno evidenziato come la crescita e la convergenza dipendano dalla capacità sociale di adattare le conoscenze e la tecnologia alle esigenze peculiari di ogni sistema economico.

L’analisi empirica della convergenza può essere effettuata esaminando l’andamento degli indici di dispersione del logaritmo del PIL pro capite.

2.3.1 Approccio matematico

Si può esaminare il processo di crescita regionale per mezzo di indici di statistica descrittiva, seguendo due metodi:

- metodo σ -convergenza: si basa sull’andamento temporale della dispersione della variabile considerata, misurata dalla deviazione standard ;
- metodo β -convergenza assoluta: relazione inversa tra tasso di crescita del reddito e il suo valore iniziale. Più è elevato β , maggiore è la convergenza.

Si può esprimere in forma di equazione lineare come: $y = \alpha - \beta Y_{t-1} + \varepsilon$.

La β -convergenza *condizionata* è relativa alla dinamica di crescita di economie caratterizzate da differenze strutturali o istituzionali; economie simili, come detto precedentemente, non convergono verso lo stesso tasso di crescita di *steady state*⁵, come per i modelli di convergenza assoluta, ma verso specifici stati stazionari. Per cogliere le differenze fondamentali tra convergenza assoluta e condizionata si usa la seguente formula: $y = \gamma x_{i,t} - \beta Y_{t-1}$ dove $\gamma x_{i,t}$ rappresenta una variabile o un insieme di variabili capaci di rappresentare quei fattori capaci di influenzare il tasso di crescita. Se β è compreso tra 0 e 1, si verificherà la β -convergenza *condizionata*, se inoltre il termine x è identico per tutte le economie, si verificherà quella assoluta⁶.

⁵ Stato stazionario.

⁶ Daniele V. , Working paper 09/2002, Divari di sviluppo e convergenza regionale in Italia.

3. Quali misure sono state attuate per favorire lo sviluppo al Sud?

Se prima dell'Unità d'Italia non vi era una enorme differenza tra il Nord e il Sud d'Italia, dalla seconda guerra mondiale in poi questo divario si è sempre più accentuato.

Innanzitutto, bisogna distinguere tra intervento “straordinario” e intervento “ordinario”. I caratteri di straordinarietà dell'intervento sono da ricondurre alla sua azione *integrativa* e non *sostitutiva*, in termini economici, a quella svolta dall'intervento ordinario, cioè della pubblica amministrazione, e al supporto di istituzioni speciali come la Cassa del Mezzogiorno, lasciando a enti regionali, provinciali e comunali una posizione di estraneità sia nella fase di programmazione che in quella di gestione. L'intervento ordinario dello Stato, invece, viene affidato alle amministrazioni pubbliche ordinarie, cioè Ministeri e Regioni, che operano in coerenza con la politica di sviluppo elaborata dall'Unione Europea.

Possiamo individuare tre momenti principali:

- Intervento Straordinario;
- Fine dell'Intervento Straordinario;
- Dopo l'Intervento Straordinario.

3.1 INTERVENTO STRAORDINARIO

L'intervento pubblico nell'economia interviene laddove si verificano i c.d. “fallimenti del mercato”. Precedentemente, l'impegno statale si era concretizzato in una serie di interventi finalizzati all'incentivazione del mercato del lavoro, al rilancio degli investimenti, al protezionismo, spingendosi spesso all'investimento diretto (la cosiddetta figura dello Stato capitalista⁷). Questo però non ha dato risultati positivi determinando, di conseguenza, un'inefficiente allocazione delle risorse. Questi presupposti hanno fatto comprendere l'esigenza di uno sviluppo endogeno e come tale le politiche per lo sviluppo devono incentivare e non ostacolare l'innovazione ed il know-how.

All'inizio del Novecento, l'attenzione dello Stato alle condizioni economiche delle aree meridionali ha concretizzato il primo intervento straordinario del Mezzogiorno che, dopo una prima fase ricognitiva, prevedeva una politica di erogazione degli incentivi al fine di creare nuovi poli industriali dello sviluppo. I poli designati dalla politica meridionalista erano la Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Napoli. Non ci sono stati risultati significativi a causa anche delle lunghe attese burocratiche. Le leggi speciali per il Mezzogiorno erano ispirate alla “propulsione economica e impostazione nittiana di direzione illuminata dei processi di sviluppo”⁸. Questa politica era diversa rispetto all'epoca precedente focalizzata sulle opere pubbliche e sull'ordinamento fondiario e gli ambiti dell'intervento interessavano tutti i settori dell'economia.

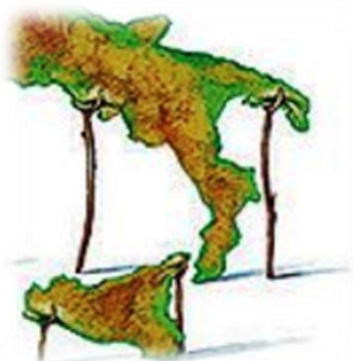


⁷ Sistema economico in cui le proprietà sono nazionalizzate e appartengono allo Stato.

⁸ Il concetto è della Dott.ssa Maria Gabriella Rienzo ed è presente in *Banchieri e Imprenditori: la Banca di Calabria (1910-1939)*

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha inizio con la creazione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1950, rivolgendosi principalmente alle infrastrutture, allo sviluppo dell'agricoltura, ma allo stesso tempo aiutando anche l'industria, attraverso contributi a fondo perduto e crediti a tasso agevolato.

Il crescente ricorso all'incentivo del fattore capitale ha prodotto non poche distorsioni all'uso delle risorse: l'incentivo al capitale ha favorito la creazione di un apparato industriale poco flessibile, incentrato su industrie pesanti, ad alta intensità sia di capitale e di energia, quali ad esempio la siderurgia, la petrolchimica. Dagli anni '70 questi settori hanno conosciuto serie difficoltà a causa della crisi petrolifera e del conseguente rincaro dei prezzi dell'energia. Alcune scelte settoriali, dimensionali e di localizzazione si sono rivelate presto errate e hanno assorbito ingenti risorse, pubbliche e private, senza generare un robusto e diffuso tessuto industriale. Alla fine degli anni '70 la politica d'intervento è stata revisionata per favorire la creazione di produzioni a più elevata intensità di lavoro. Così sono stati introdotti sgravi dei contributi previdenziali a favore delle imprese che investivano nel Mezzogiorno e, dal 1977, anche una parziale fiscalizzazione degli oneri sociali di malattia, di maggiore ampiezza per le regioni meridionali, estese ed ampliate nel corso degli anni.



3.1.1 Organi importanti sorti nella fase dell'intervento straordinario

➤ La Cassa del Mezzogiorno

Nasce il 10 agosto del 1950 con la legge 646, come idea del meridionalista Pasquale Saraceno. È stato lo strumento dell'intervento straordinario voluto dal governo di Alcide De Gasperi per modernizzare un Sud rimasto pericolosamente indietro, su cui pesava una fortissima disoccupazione.

La Cassa ha assunto dunque carattere di intervento straordinario, dunque speciale, e riguardava opere in vari settori, soprattutto l'agricoltura e il turismo, ma in seguito anche l'industria. Nella sua struttura, implicito è stato l'abbandono di finalità assistenziali e l'esclusione di interventi che rimanevano affidati all'amministrazione ordinaria.

Nella prima fase, la Cassa del Mezzogiorno ha avuto meriti indiscussi, modernizzando il Sud con grandi opere e investimenti sull'agricoltura, seguendo il modello della Tennessee Valley Authority⁹, che negli anni '30 aveva gestito lo sviluppo agricolo industriale della valle del Tennessee.



⁹ La TVA aveva lo scopo di migliorare la navigabilità e di controllare le piene del fiume Tennessee; provvedere allo sviluppo agricolo e industriale della valle; pianificare lo sfruttamento territoriale e programmare il suo rimboschimento; provvedere alla difesa nazionale mediante il controllo di fabbriche di esplosivi. La TVA è stata concepita non solo come fornitore, ma anche come agenzia di sviluppo economico regionale in grado di avvalersi di esperti della Confederazione e di energia elettrica per modernizzare rapidamente l'economia



Negli anni '60 ha prodotto 31 mila posti di lavoro nelle industrie di base, 35 mila in quelle meccaniche e di trasporto. Secondo uno studioso dell'economia meridionale Augusto Graziani, la missione industriale non è stata affrontata subito nel Mezzogiorno per una malcelata intesa fra politica e industria del Nord, che non voleva doppioni nel Paese.

Con la legge 853/1971, l'intervento nel Mezzogiorno viene inserito nella programmazione economica nazionale diretta all'industrializzazione e, in relazione all'istituzione delle Regioni ordinarie, è stato posto il problema di conciliare la prosecuzione dell'intervento statale in materie attribuite dalla Costituzione alle competenze regionali, che viene risolto considerando l'intervento della Cassa come “aggiuntivo”, con implicito richiamo alla nozione di “contributi speciali” dell'art.19 Cost.

Nel 1984 fu il governo di Bettino Craxi a deciderne la soppressione: la Cassa del Mezzogiorno è stata però sostanzialmente convertita nell'Agensud, che durò ancora fino al 1993, quando chiuse i battenti sotto il governo di Giuliano Amato. A questa data l'investimento complessivo per il Sud è calcolato in 279.763 miliardi di lire¹⁰(vale a dire 140 miliardi di euro).

➤ L'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno

È stata costituita con la legge del 1 marzo 1986, n. 64, in sostituzione della Cassa per il Mezzogiorno al fine di erogare finanziamenti a progetti localizzati nel Sud d'Italia, di stipulare convenzioni con enti locali, di completare le iniziative della Cassa per il Mezzogiorno. L'agenzia è stata affiancata da un Dipartimento con l'obiettivo di programmare l'attività per il Mezzogiorno, di valutare i progetti dal punto di vista tecnico-finanziario, di promuovere accordi di programma, di verificare lo stato d'attuazione dei progetti programmati. Il compito di coordinare e indirizzare queste attività è stato affidato al Ministero per gli Interventi Speciali del Mezzogiorno (accorpato al Ministero Economia e Finanze). Con la legge 19 dicembre 1992, n. 488, anche l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno è stata soppressa a decorrere dal 1° maggio 1993.

12

3.1.2 Effetti dell'intervento straordinario:

Nel complesso, le politiche d'incentivazione al Mezzogiorno hanno creato distorsioni ed una forte dipendenza dell'economia meridionale dai trasferimenti pubblici. Alla Cassa del Mezzogiorno, liquidata nel 1984, è stata sostituita l'Agenzia e, subito dopo, il Dipartimento per il Mezzogiorno. Alla fine degli anni Ottanta, a fronte di una popolazione pari al 36% di quella di tutta l'Italia, il Mezzogiorno partecipava alla formazione del PIL nazionale per il 25% e solo per il 15% al valore aggiunto dell'industria in senso stretto. Il divario tra la produttività del lavoro, la dotazione infrastrutturale e i servizi pubblici costituiva un serio ostacolo alla competitività del settore produttivo e alla migliore qualità della vita delle regioni meridionali.

della regione e della società. Gli effetti sul piano dell'economia e dell'occupazione furono di ampia portata ed è attiva ancora oggi.

¹⁰ Lo Spreco di Gian Antonio Stella, pagina 84

3.2 FINE DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO

Il 1992 segna la fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Con il d.lgs. 96/1993 l'intervento, da straordinario, diventa ordinario e destinato non solo al Mezzogiorno, ma alle "aree depresse".



3.2.1 Perché termina l'intervento straordinario?

Il dibattito è ampio: dal punto di vista dottrinale, viene contestato il fatto di esser stato giustificato, tramite l'art.119 Cost., per il fatto di aver apportato “contributi speciali” per la valorizzazione del Meridione, dubitando della compatibilità costituzionale dell'intervento. Dal punto di vista politico, viene denunciata l'interferenza della classe dirigente nella gestione dell'intervento straordinario, soprattutto per quanto riguarda la realizzazione di strutture ai fini clientelari.

Dunque, l'abbandono dell'intervento straordinario si può ricondurre a più motivazioni. Innanzitutto, non ha prodotto risultati utili, sia perché è stato rivolto ad un uso distortivo, cioè sostitutivo all'intervento ordinario, non aggiuntivo, sia perché realizzato solo in parte, in quanto il Mezzogiorno solo in parte ha ricevuto gli stanziamenti ad esso destinati.

Inoltre, l'intervento straordinario sorge in un'ottica pregiudiziale, insistendo solo nelle aree meridionali e non sulle aree arretrate dell'intero territorio nazionale.

È proprio la sua natura di straordinarietà ad essere stata mal interpretata: infatti, invece di consistere nell'adozione di speciali procedure di programmazione e attuazione e nell'istituzione di speciali apparati organizzativi abilitati a curarne l'adempimento, l'intervento si è soffermato unicamente sulle zone economicamente depresse del Mezzogiorno.

La mancata o incompleta realizzazione di opere infrastrutturali e servizi possono essere ricollegate a un sistema partitocratico, in quanto sono stati privilegiati potentati e interessi economici, alla base dei quali si insinua la criminalità organizzata.

Inoltre, con la legge 64/1986, su circa 32000miliardi di progetti presentati, a cui si sommano 18000miliardi di domande di piccole aziende, per un totale di 50000miliardi, sono stati resi disponibili solo 11000miliardi.

3.2.2 Nuove idee di intervento

A seguito degli ideali, diffusi col Titolo V dell'Atto Unico Europeo del1986, di “sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità”, viene messa enfasi al riequilibrio territoriale, inteso come superamento dei divari territoriali, legato soprattutto allo squilibrio tra “classi sociali”. Questa concezione, sottolineata poi col Trattato di Maastricht del 1992, viene associata alle idee di tutela dell'ambiente, di livello occupazionale e di protezione sociale, acquistando un significato prettamente sociale e coordinando, dunque, l'intervento pubblico delle aree depresse del territorio nazionale con le politiche regionali, strutturali e di coesione economia e sociale della CEE.

Il Pacchetto Delors del Dicembre 1992 ha permesso l'ampliamento dei fondi strutturali, relativi al periodo 1994-99, ponendo modifiche al mercato del lavoro, dello job-sharing, del part-time, della divisione del lavoro.

Nel dicembre 1993, il Libro bianco della Commissione ha proposto un approccio nuovo di politica comunitaria d'impresa, individuando nelle PMI l'asse portante per favorire il riassorbimento della disoccupazione. Nel maggio 1994 la Commissione presenta un programma integrato a favore delle piccole imprese e dell'artigianato. I fondi strutturali comunitari assorbono buona percentuale del bilancio comunitario e rappresentano il cardine delle politiche rivolte all'obiettivo della coesione economica e sociale.

3.3 DOPO L'INTERVENTO STRAORDINARIO

3.3.1 Un lieve miglioramento

Il Sud d'Italia, rispetto al secondo dopoguerra, non può essere più definito un'area povera e tanto meno sottosviluppata: consumi e stili di vita della sua popolazione sono più vicini a quelli medi europei; il grado di acculturazione, le forme associative, i sistemi e il livello di accesso alle comunicazioni e agli scambi di beni materiali e immateriali sono simili a quelli del Nord Europa. Se invece ci si attiene al divario rispetto al Nord d'Italia, persistono delle differenze sia dal punto della struttura produttiva, che del reddito, dell'occupazione, dei consumi e dei sistemi di trasporto. Dopo circa quaranta anni di intervento straordinario, la Questione meridionale sembra persistere.

Se all'inizio degli anni '90 l'economia meridionale sembra fermarsi e la disoccupazione aumentare, in seguito il quadro muta considerevolmente: alla scoperta delle realtà di sviluppo locale nel Sud si accompagnano la crescita delle capacità di esportazione, l'aumento del PIL e, alla fine del decennio, anche una ripresa positiva dell'andamento dell'occupazione. Emerge il settore privato e gli addetti presentano un livello di qualificazione più alto del passato.

A partire dal 1997 nel Sud si nota un innalzamento del livello di sviluppo.

La politica di svalutazione della lira accresce la competitività dei distretti meridionali e consente di accumulare risorse per investire in innovazione.

Emerge una classe dirigente rinnovata, costituita soprattutto dai cosiddetti nuovi sindaci, che accresce la dotazione di fiducia delle società locali.



3.3.2 La nuova programmazione

La nuova programmazione, mediante la quale si cerca di disegnare un quadro unitario delle politiche per il Sud, è mossa da idee molto diverse da quelle sottostanti l'intervento straordinario. Le linee portanti della nuova programmazione sono sostanzialmente due :

- Realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali di qualità: si articola in cinque assi:
 - valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
 - valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche;

- miglioramento della qualità delle città;
- sviluppo dei sistemi produttivi locali;
- collegamenti fisici e immateriali con altre aree.
- Valorizzazione della centralità dei sistemi locali di impresa nello sviluppo del Mezzogiorno: si muove in due direzioni:
 - rafforzamento della programmazione negoziata: patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma;
 - riqualificazione degli incentivi di compensazione, in particolar modo attraverso la legge 488, che sostiene processi di innovazione tecnologica.

Non tutti sono concordi sull'effettiva riuscita della nuova programmazione: c'è chi ritiene che in essa siano confluiti sia interventi tradizionali che non si discostavano, in fondo, dalla logica dell'intervento straordinario (legge 488, contratti di programma e contratti d'area), sia interventi più coerenti con il nuovo quadro di regolazione che si vuole dare all'economia italiana (riforma della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, Patti territoriali).

Rilevante è il ruolo dei Patti territoriali, che tendono a promuovere coalizioni fra le Pubbliche Amministrazioni locali e le imprese, per coordinare le rispettive attività e realizzare progetti di investimento. La loro inefficacia potrebbe essere dovuta al fatto che i governi centrali non credono fino in fondo alla nuova politica e subiscono l'influenza delle spinte assistenzialiste e centraliste. Vi sono, in effetti, difficoltà e contraddizioni: un proliferare di proposte, la dimensione territoriale è sovradimensionata, i processi decisionali sono molto lenti. Inoltre, le forze culturali e del no profit svolgono un ruolo insignificante, aumentando la differenza fra gli obiettivi delle imprese, che cercano una redditività a tempi brevi, e quelli ufficiali del sistema istituzionale, che vuole promuovere, con tempi lunghi, la competitività complessiva del sistema.



Per altri studiosi, l'inefficacia della nuova programmazione non è tanto dovuta ai problemi verificatisi nella fase di realizzazione, ma già all'impostazione di questa politica: infatti, i provvedimenti che sembrano aver funzionato meglio sono quelli improntati alla logica del vecchio intervento straordinario (cioè la legge 488 e i contratti d'area), mentre i più grandi limiti si riscontrano nelle politiche comunitarie di coesione e, soprattutto, nei Patti territoriali. Spesso gli interventi comunitari si trasformano in occasioni di distribuzione a pioggia degli stanziamenti, soprattutto a causa dell'incapacità di spesa mostrata dalle regioni italiane: vengono così finanziati interventi tradizionali, spesso già realizzati, e sono infranti i principi basilari delle politiche comunitarie come l'addizionalità, la concentrazione, la programmazione e la valutazione.

Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno hanno come obiettivo quello di rimuovere i vincoli strutturali allo sviluppo ponendo in essere la condizione per l'accelerazione della crescita economica tenendo presente che si deve operare su un'area debole sia in termini strutturali sia in termini di efficienza produttiva. Lo sviluppo deve essere promosso in loco attivando meccanismi endogeni attraverso l'intervento delle istituzioni locali, del ceto

imprenditoriale e delle forze politiche. L'Europa cerca di promuovere l'attivazione di forze per uno sviluppo endogeno e duraturo.

3.3.3 Alcuni dati

Nel triennio 2005-07 la spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche italiane è stata complessivamente pari a 62,5 miliardi di euro annui; di questi circa il 37 per cento è

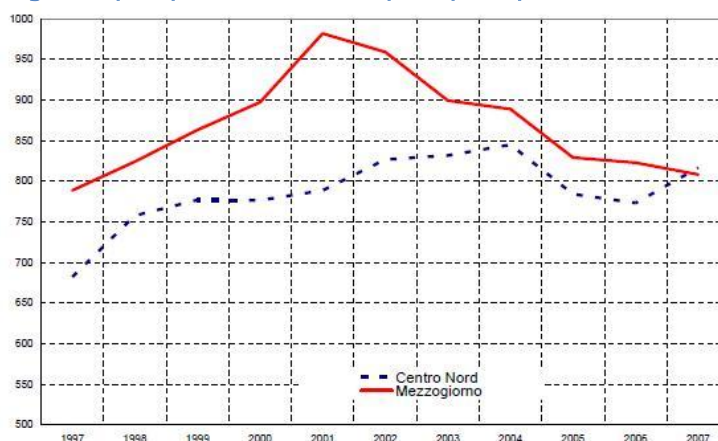
attribuibile al Mezzogiorno. In termini pro capite la spesa in conto capitale effettuata nel triennio nelle regioni meridionali può essere valutata in circa 1.100 euro annui; è un valore superiore a quello del Centro Nord, pari a circa 1000 euro¹¹.

I tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere (di

oltre 150 mila euro¹²) risultano

superiori nel Mezzogiorno. Secondo la Commissione europea, per alcuni progetti relativi a infrastrutture di trasporto di dimensioni medie e grandi, co-finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e localizzati in gran parte nel Mezzogiorno, tra il 2000 e il 2006, l'entità delle eccedenze nei tempi e nei costi in Italia è risultata largamente superiore alla media europea. Infatti, i ritardi nei lavori rispetto ai programmi sono dell'88% in Italia, contro la media europea del 26%; gli aggravii di costo sono del 37% in Italia, contro il 21% europeo.

Figura 3 Spesa pubblica in conto capitale pro capite della PA



Fonte 3 Conti pubblici territoriali

3.4 POLITICHE COMUNITARIE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE, PIANO PER IL SUD

- **Bilancio conclusivo Fondi strutturali 2000-2006**

Con il 2010 si è concluso definitivamente il ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, la cui completa attuazione finanziaria è stata realizzata grazie a un significativo ricorso all'overbooking¹³. Per quanto riguarda il Quadro comunitario di sostegno (QCS)¹⁴ 2000-2006 delle regioni italiane dell'obiettivo 1, che mira a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento



¹¹ Intervento 2011 della Banca d'Italia.

¹² Intervento 2011 della Banca d'Italia.

¹³ situazione in cui la somma degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati è superiore alla quota programmata.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1260/1999, "il documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi."



strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, il livello di attuazione complessivo al 30 giugno 2010 è pari, in termini di impegni, al 120,2% degli stanziamenti complessivi (45,9 miliardi di euro) e, in termini di spesa, al 105,3% essendo stati impegnati 55,2 miliardi e spesi 48,3 miliardi di euro¹⁵.

• I progetti coerenti

Finanziamenti del valore di 19,4 miliardi, a fine 2009, pari al 42,3% del valore della dotazione finanziaria del QCS e corrispondenti a 15,9 miliardi di pagamenti effettuati, pari a circa il 34% della dotazione del QCS, che hanno fatto registrare una performance finanziaria positiva della programmazione 2000-2006¹⁶.

• I Fondi e gli Assi

In relazione ai Fondi, solo lo SFOP, strumento finanziario dedicato alla pesca, presenta un livello sia degli impegni sia dei pagamenti inferiore al contributo assegnato (96,6% e 90,8%). In termini di pagamenti, il FESR¹⁷ mostra un aumento del 106,3%, con un ammontare di spesa di oltre 35 miliardi di euro, mentre il FSE¹⁸ registra un avanzamento del 101,6%, con un ammontare di pagamenti di oltre 6,8 miliardi di euro e il FEOGA¹⁹ mostra un progresso del 105,1%, con un ammontare di spesa di 5,8 miliardi di euro. Per quanto riguarda gli Assi²⁰, i dati mostrano il raggiungimento degli obiettivi finanziari per tutte le priorità tematiche, con picchi positivi dell'Asse «Città» (che ha impegnato il 140,2% del contributo assegnato e speso il 111,8%) e i livelli più bassi di pagamento per gli Assi «Risorse Culturali» (100% del contributo assegnato) e «Assistenza Tecnica» (98,6%)²¹.

• I Programmi Operativi

I Programmi Operativi Nazionali (PON) hanno effettuato pagamenti per oltre 15,05 miliardi di euro, pari al 106,8% del contributo totale, mentre i Programmi a titolarità regionale (POR) superano i 33,25 miliardi di spesa, pari al 104,6% delle assegnazioni. Ad eccezione che per il PON «Assistenza tecnica ed azioni di sistema», per il PON «Sicurezza» e per il PON «Pesca», si rileva un overbooking finanziario sugli impegni e si riscontrano pagamenti superiori al 100% del contributo programmato. La migliore performance di attuazione si registra, invece, per il PON «Trasporti» che ha erogato risorse pari al 114,2% del contributo assegnato. Tra i POR, quello della Puglia ha mostrato la migliore capacità di spesa, con pagamenti pari al 111,2% del contributo totale 2000-2006.

¹⁵ Sistema nazionale di monitoraggio.

¹⁶ Rapporto Svimez 2011.

¹⁷ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2000-2006

¹⁸ Fondo Sociale Europeo

¹⁹ Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia

²⁰ Regolamento (CE) n. 1260/1999, "ciascuna delle priorità strategiche inserite in un quadro comunitario di sostegno o in un intervento, cui si accompagnano una partecipazione dei Fondi e degli altri strumenti finanziari e le corrispondenti risorse finanziarie dello Stato membro, nonché una serie di obiettivi specifici". Gli Assi prioritari sono sei: Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sistemi locali di sviluppo, Città, Reti e nodi di servizio.

²¹ Rapporto Svimez 2011.

Tabella 1 Dotazione finanziaria complessiva del PON

ASSI	CONTRIBUTO COMUNITARIO	CONTROPARTE NAZIONALE	RIPARTIZIONE INDICATIVA DELLA CONTROPARTE NAZIONALE		FINANZIAMENTO TOTALE	TASSO DI COFINANZIAMENTO % f(a/c)	PER INFORMAZIONE	
	a	b(c+d)	Finanziamento nazionale pubblico c	Finanziamento nazionale privato d			Contributi BEI	Altri finanziamenti
ASSE I	31.761.943	31.761.943	31.761.943	0	63.523.886	50%	0	0
ASSE II	106.333.462	106.333.462	106.333.462	0	212.666.924	50%	0	0
TOTALE	138.095.405	138.095.405	138.095.405	0	276.190.810	50%	0	0

Fonte 4 PON Governance e Assistenza Tecnica - 2007-2013

- **La programmazione 2007-2013**

La strategia del “Quadro strategico nazionale” OSN²² 2007-2013 mira alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno. Si articola in quattro macro-obiettivi, coniugati in dieci priorità tematiche incentrate su produttività, competitività e innovazione, e a loro volta articolate fra le due macro-aree, Centro-Nord e Mezzogiorno, e fra gli obiettivi comunitari di riferimento «Competitività regionale e occupazione», «Convergenza» e «Cooperazione territoriale». Inizialmente, il OSN prevedeva circa 60,3 miliardi di euro comprensivi del contributo comunitario e del cofinanziamento nazionale e 64,4 miliardi di FAS, per un totale di 125 miliardi di euro, mentre in realtà, a partire dal 2008, è stata ridimensionata, mantenendo costante solo la componente comunitaria e la relativa quota di cofinanziamento nazionale.

- **Quanto è stato destinato al Sud**

Ad eccezione per l’obiettivo «Cooperazione territoriale», il 77,5% è destinato alle regioni più arretrate, cioè Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, e raggiunge quota 78,5% se si aggiunge la Basilicata, interessata al fenomeno di transizione. I contributi comunitari sono destinati per quasi il 60% ad investimenti nei settori dell’energia e dell’ambiente, al sostegno della competitività dei sistemi produttivi e dell’occupazione, alle reti e collegamenti ed alla ricerca e innovazione.

- **A che punto è la programmazione 2007-2013**

L’ammontare complessivo destinato all’obiettivo «Competitività» supera i 15,8 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007-2013: tra cui, più di 9,4 miliardi di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il “Fondo di Rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie” (pari al 60,01%), mentre 3,2 miliardi sono cofinanziati dal FESR (pari al 19,88%) e 3,2 miliardi dal FSE (pari al 20,11%).

²²Legge finanziaria 2007, art.105: “la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie e rappresenta, per le priorità individuate, il quadro di riferimento della programmazione ordinaria in conto capitale, fatte salve le competenze regionali”

Dopo 150 anni, i “treni della speranza” continuano a partire dal Sud

In base ai dati aggiornati al 31 maggio 2011, si evidenzia, per l’obiettivo «Competitività», un livello del 21,7% del contributo assegnato per i pagamenti e del 41,4%, per gli impegni. Per quanto riguarda l’obiettivo «Convergenza», destinato alle regioni meno avanzate, il contributo stanziato è di circa 43,6 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007-2013, dei quali circa 22 miliardi di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il Fondo di Rotazione (pari al 50,37%), mentre 17,8 miliardi sono cofinanziati dal FESR (pari al 41,02%) e 3,7 miliardi dal FSE (pari all’8,62%). Il livello di attuazione complessivo dell’obiettivo «Convergenza» è pari, rispettivamente, al 10,94% per i pagamenti e al 33,20% per gli impegni (aggiornamento 31 maggio 2011). Il CIPE²³ è intervenuto per avviare una processo di riprogrammazione e accelerazione della spesa.



Tabella 2 Ripartizione programmatica tra le priorità del QSN del contributo comunitario dei Fondi strutturali 2007-2013 per il Mezzogiorno nel suo complesso e nell’articolazione interna al Mezzogiorno tra diverse aree obiettivo (CONV e CRO) (valori percentuali e milioni di euro)

Priorità	Mezzogiorno (CONV e CRO)	Obiettivo Convergenza e phasing out (CONV)	Obiettivo Competitività e Occupazione e phasing in (CRO)
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione (include PON nelle reg CONV e interventi regionali nel reg CONV e CRO)</i>	11,7 5,0	11,5 4,9	15,1 6,2
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività	14,0	13,8	16,9
3 Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (include Programma interregionale nelle reg CONV e interventi regionali correlati nelle reg CRO)</i>	15,8 3,3	16,0 3,4	12,6 1,8
4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (include PON nelle reg CONV e interventi regionali nelle reg CRO)</i>	8,8 2,5	8,7 2,6	10,1 0,6
5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività per lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (include Programma interregionale nelle reg CONV e interventi regionali correlati nelle reg CRO)</i>	10,4 2,1	10,5 2,2	9,3 0,8
6 Reti e collegamenti per la mobilità	13,4	13,6	10,2
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0	16,0	16,5
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	5,8	5,7	6,4
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2	1,2	0,7
10 Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,9	3,0	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0
Totale risorse - contributo comunitario (in milioni di euro)	22.989	21.640	1.348

Fonte 5 Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, *Quadro Strategico Nazionale per la Politica regionale di sviluppo 2007-2013*.

- Il “Piano nazionale per il Sud”

Il 26 novembre 2010 il Consiglio dei Ministri ha varato il “Piano nazionale per il Sud”: un atto di impegno politico e di indirizzo strategico avente come scopo la riduzione del divario territoriale tra la macroarea meridionale e il resto del Paese, per il rilancio e la revisione della politica per il Mezzogiorno, nell’ambito della più ampia strategia Europa 2020. Gli obiettivi del Piano sono perseguiti attraverso otto grandi priorità:

- tre “Priorità strategiche di sviluppo”: le infrastrutture, l’ambiente e i beni pubblici; le competenze e l’istruzione; l’innovazione, la ricerca e la competitività;

²³ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.



- cinque “Priorità strategiche di carattere orizzontale”: la sicurezza e la legalità; la certezza dei diritti e delle regole; la trasparenza e l’efficienza della Pubblica amministrazione; la Banca del Mezzogiorno come sistema finanziario per il territorio; un sostegno mirato e veloce per le imprese, il lavoro e l’agricoltura.

Il Piano, però, non solo non prevede risorse aggiuntive, ma, anzi, riduce le risorse aggiuntive del Fas²⁴: in questo modo, le risorse complessivamente disponibili provengono, per una parte, da risorse rivenienti dalla programmazione 2000-2006 e, per il resto, da ciò che è rimasto dopo i significativi tagli degli ultimi anni. Il legame tra Piano Sud e attuazione della delega sul federalismo fiscale si nota con l’approvazione del D.lgs di attuazione dell’articolo 16 della legge n. 42 del 2009, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (art. 119 comma quinto della Costituzione), e con l’adozione del decreto interministeriale di attuazione dell’articolo 22 della legge n. 42 del 2009 in materia di perequazione infrastrutturale²⁵. Per un equilibrio è necessaria, però, una cooperazione istituzionale (Centro, Regioni, enti locali, parti sociali) motivata e determinata a conseguire risultati visibili in tempi brevi in termini di sviluppo e coesione.

20

3.4.1 Conclusioni

Tra ritardi nell’utilizzo dei fondi e tagli ai fondi per il Sud, emerge ancora l’impossibilità di avviare nelle aree sottoutilizzate un processo di convergenza.

Il Piano per il Sud non ha apportato nuove risorse finanziarie, bensì sono stati ridimensionati i Fondi Fas. Il Mezzogiorno ha bisogno di risorse adeguate, per garantire la crescita del reddito, dell’occupazione, dell’industrializzazione e di dotazione infrastrutturale. La spesa pubblica in conto capitale dovrebbe avvenire in modo inversamente proporzionale ai livelli di benessere e di malessere presenti nel Nord e nel Sud d’Italia.

C’è bisogno di una maggior coesione tra le Regioni meridionali e il Governo, al fine di intraprendere dei progetti che rispecchino i veri bisogni dell’intera macroarea. In tal senso, bisognerebbe migliorare l’apparato delle burocrazie pubbliche, che spesso sono legate a favoritismi e corruzione, e verso cui c’è un senso di sfiducia e incapacità.

Tutto ciò si ripercuote anche a livello internazionale: l’Italia si vede ancora agli ultimi posti tra i Paesi europei. Come si può notare, infatti, dalla Figura 4, che illustra le variazioni del

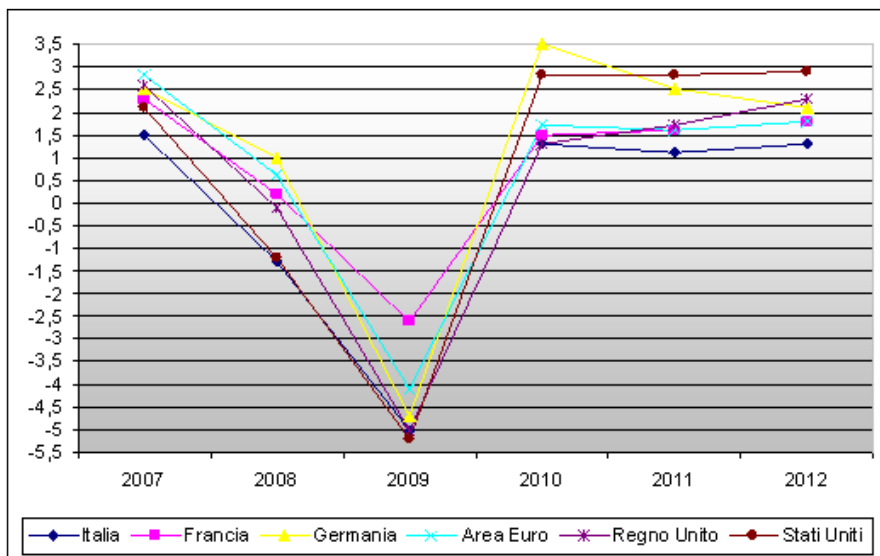
²⁴ Fondo per le aree sottoutilizzate (Legge finanziaria 2007, art.105): stanziamento pluriennale con previsione settennale a carico del bilancio statale per il periodo 2007-2013 tra le due macro aree Centro Nord e Mezzogiorno, pari a 63.273 milioni di euro. Con la delibera CIPE 112/2008, è stata aggiornata la dotazione del Fondo, riducendola a 53.874,0 milioni di euro e, successivamente, con quella del 2009, a 45.080,8 milioni di euro. Inoltre ha adottato quattro delibere di assegnazione del FAS ai seguenti Fondi nazionali: Fondo Infrastrutture, Fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale, Fondo sociale per l’occupazione e la formazione.

²⁵ “ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali.” È una serie di iniziative volte al recupero del deficit infrastrutturale delle diverse aree geografiche del Paese nella fase transitoria di attuazione del processo federalista e viene effettuata confrontando i livelli di servizio (misurati da appropriati indicatori) forniti dalle infrastrutture esistenti alla data del 31 dicembre 2010, con uno standard di servizio definito con riferimento all’intero Paese e all’Unione Europea.



PIL, uno degli indicatori economici più utilizzati, l'Italia si colloca sempre al di sotto di Francia, Germania e dell'Area Euro, dimostrando che, nonostante le ingenti risorse ricevute dall'Unione Europea, non è stata in grado di emergere dal punto di vista economico.

Figura 4 Prodotto interno lordo - Confronti internazionali (variazioni percentuali)



Fonte 6 Camera dei deputati Dossier D011

Sintesi dei provvedimenti legislativi più importanti



- **Legge 10/8/1950, n. 646:** istituzione della Cassa del Mezzogiorno
- **DPR 6/8/1984:** soppressione Cassa del Mezzogiorno
- **Legge 1/3/1986, n. 64:**
 - a) piani annuali di attuazione;
 - b) coordinamento tra intervento straordinario e intervento ordinario sia statale che regionale
- **Legge 19/12/1992, n. 488:** trasferimento delle competenze dagli organi straordinari a quelli ordinari
- **D.lgs 3/4/1993, n 96:** cessazione dell'intervento straordinario.



4. ANALISI DELLA SITUAZIONE ECONOMICA E SOCIALE DELLA CALABRIA ATTRAVERSO L'ANALISI SWOT – INDIVIDUAZIONE DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA (INTERNI), LE OPPORTUNITA' E LE MINACCE (ESTERNE)

➤ **STRENGTHS (Punti di Forza)**

- Non ci sono vincoli fisici alla crescita delle attività economiche: bisogna, invece, migliorare la produttività delle risorse utilizzate, in quanto la Calabria è una riserva di sviluppo, ha infatti potenzialità di crescita, sia estensiva che intensiva.
- Elevata disponibilità di capitale umano: giovani, laureati e professionalizzati, con forti potenzialità ma che non riescono a trovare un'occupazione che li gratifichi.
- Notevole riserva di risorse immobili: zone archeologiche, boschi, parchi e riserve naturali; oltre 700 km di costa bagnata dal mar Ionio e dal mar Tirreno; patrimoni culturali e architettonici; risorse che però spesso rimangono intatte e del tutto inutilizzate.
- Presenza del Porto di Gioia Tauro: il più grande hub del Mediterraneo di transshipment di containers, che orienta la Calabria verso i grandi flussi intercontinentali e verso relazioni esterne.
- Consolidamento del sistema universitario regionale: importante per conseguire qualità sociale e sviluppo innovativo.
- Crescente orientamento alla cooperazione degli amministratori pubblici.
- Tendenza alla crescita della mobilitazione collettiva per lo sviluppo.



➤ **WEAKNESSES (Punti di Debolezza)**

- Tendenza all'isolamento della regione: sia nei confronti delle altre aree del Paese e dell'Europa, sia con il resto del mondo.
- Notevole dipendenza dai trasferimenti pubblici esterni: mancanza di relazioni con il mercato.
- Forte disoccupazione: i giovani sono costretti all'inattività, o alla sottoccupazione precaria, e spesso all'emigrazione verso il Nord Italia o all'Estero, sottraendo così capitale umano allo sviluppo della regione.
- Diffusione di lavoro irregolare: i lavoratori “in nero” sono sempre più numerosi, a causa sia della crisi economica sia della presenza della criminalità organizzata e traffici illegali.

- Inefficienza urbanistica: inadeguata strutturazione delle funzioni e delle attività, soprattutto di tipo terziario, nelle città; politiche urbanistiche sbagliate che hanno portato a città sotto-standard, non solo per la consistenza e la qualità delle opere e degli spazi pubblici, ma anche per l'inadeguatezza dei servizi urbani a rete, ed in particolare dei servizi di mobilità.
- Diffusione di atteggiamenti ed orientamenti sociali passivi: aspettative e orientamenti sociali diffusi passivi e adattivi.
- Radicalizzazione della criminalità organizzata: influenzando le attività delle imprese, l'intraprendenza imprenditoriale e gli investimenti esterni, genera e alimenta aspettative socio-istituzionali negative.
- Struttura burocratica regionale inadeguata: dal punto di vista sia della capacità progettuale e dell'efficienza procedurale, sia della competenza tecnica e professionale e della capacità di programmazione delle risorse.

➤ **OPPORTUNITIES (Opportunità)**



- Saturazione delle aree sviluppate del Paese: i possibili investimenti, pubblici e privati, in Calabria porteranno ad aumenti di produttività comparativamente più sostenuti, dal momento che l'attuale utilizzo delle risorse è caratterizzato da un equilibrio di bassa produttività.
- Aumento del capitale umano: i giovani potrebbero essere il "vantaggio competitivo" rispetto ad altre regioni per attrarre investimenti esterni, ma anche per avviare processi di sviluppo endogeno incentrati sulla qualità del capitale umano locale.
- Patrimonio di immobili: risorse naturali, architettoniche e tipiche della cultura calabrese vanno valorizzate per avviare processi di sviluppo endogeno su basi solide e per aumentare sia il lavoro che il turismo.
- Decollo della logistica e dei flussi mercantili internazionali: il porto di Gioia Tauro colloca la Calabria in posizione centrale nel bacino del Mediterraneo collocandola al centro dei grandi flussi mercantili tra l'Estremo Oriente e l'Occidente. Dunque una Calabria dalle forti potenzialità, capace di creare come ricostruire una nuova immagine di sé positiva.
- Crescita e sviluppo della nuova economia: il consolidamento e la maturazione del sistema universitario regionale rappresenta l'infrastruttura per orientare lo sviluppo economico e sociale verso assetti innovativi e per



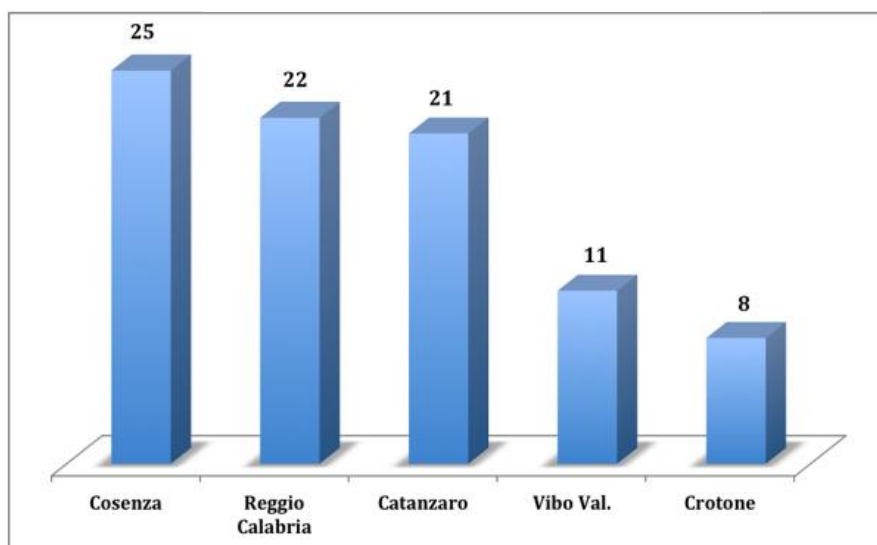
incrociare tempestivamente le opportunità della cosiddetta "nuova economia"²⁶.

➤ **THREATS (Minacce)**

- Isolamento della regione: rischio che la Calabria rimanga fuori dai circoli vitali dell'economia e della modernizzazione sociale.
- Aumento del municipalismo e del localismo: chiusura sociale, distribuzione clientelare delle risorse finanziarie, basso impatto della spesa pubblica.
- Posizione marginale rispetto ai mercati nazionali ed internazionali: mancanza di economie di scala e di scopo.
- Forte dipendenza pubblica: l'eccesso di regolazione pubblica dell'economia rischia di soffocare il mercato e frena l'imprenditorialità competitiva e le produzioni per il mercato aperto.
- Aumento dell'esclusione sociale e depauperamento del capitale umano: aumento della disoccupazione e del lavoro irregolare e sommerso che favorisce l'illegalità, l'occultamento di produzioni, redditi e lavoratori, con conseguenze negative sul prelievo fiscale e contributivo, sulla sicurezza sociale e sulla stessa qualità della cittadinanza.
- Ulteriore crescita della criminalità organizzata: radicalizzazione nel sottosviluppo.



Figura 5 Minacce e intimidazioni in Calabria (2010)



Fonte 7 Il Fatto Quotidiano 02/12/2011

²⁶ Termine nato negli USA per indicare l'insieme delle attività e delle aziende basate sulle telecomunicazioni, sui media, su internet, sull'informatica e sulle biotecnologie e si differenzia dalla *Old economy* per la possibilità di accedere a un mercato globale eliminando costi di infrastrutture.



5. I “treni della speranza” continuano a partire dal Sud

Dopo 150 anni di unificazione, in Italia si parla ancora di emigrazione interna, fenomeno che si è accentuato soprattutto dopo la seconda metà degli anni '90. Dal 2000 al 2009 sono 583mila²⁷ le persone che hanno abbandonato le regioni del Sud d'Italia per andare al Nord, soprattutto in Lombardia e Lazio. Nel 2010 sono 134mila: per effetto della crisi, il valore si è ridotto di circa il 22,7% rispetto al 2008, ma allo stesso tempo è aumentata la componente laureata. Infatti, dal 2004 è aumentata del 6% in più del totale e nel 2009, oltre il 54% aveva un titolo di studio medio-alto.

Nel Mezzogiorno i tassi di occupazione giovanile (15-35 anni) nel 2010 è del 31,7%, di cui il 23,3% donne.

La propensione dei giovani lavoratori più qualificati ad emigrare, viene denominata *brain drain*²⁸, cioè “fuga di cervelli”, perdita del capitale umano dal Sud al Nord d'Italia.

5.1 Cause del brain drain

Il fenomeno dell'emigrazione è soprattutto dovuto alla bassa domanda di lavoro: infatti la maggior parte dei giovani emigra più per necessità che per scelta. Dati statistici confermano che, a tre anni dalla laurea, pur di accontentarsi e trovare un lavoro, il 60,3%²⁹ dei laureati meridionali che lavorano nel Centro-Nord sono impiegati con un contratto a tempo determinato e lo 0,9% lavorano senza contratto, trovandosi quindi in condizioni peggiori dei giovani laureati e occupati nel Mezzogiorno. Questo fenomeno viene definito “*brain drain*”. L'aumento di questo fenomeno, ha portato talvolta a realizzare un passaggio anche peggiore, da *brain drain* si è passati a *brain waste*, ossia “spreco di cervelli”. In poche parole, molti dei giovani laureati pur emigrando al Nord non riescono a trovare lavoro. Inoltre, per effetto della crisi, oggi si parla di “generazione Neet (Not in Education, Employment, Training)”, cioè dei giovani la cui età è compresa tra 15 e 29 anni non sono né occupati, né impegnati in corsi di studio e/o di formazione (nel 2010 si è registrato un risultato allarmante, pari a 2,2 milioni³⁰). Un'altra causa che chiarisce, forse meglio, il fenomeno emigratorio è dato dalla possibilità che si offre ai giovani: salari più alti per accrescere i rendimenti attesi del capitale umano e acquisire un'istruzione più elevata, o semplicemente la possibilità di mobilità sociale. Infatti, essendo le aree arretrate caratterizzate da una maggiore stratificazione sociale e corruzione, l'occupazione sarebbe dunque correlata a legami familiari, clientelari e conoscenze politiche, distruggendo così il capitale sociale (inteso come fiducia e collaborazione all'interno di una comunità) e influenzando negativamente il funzionamento del mercato dei capitali e del lavoro. L'emigrazione rappresenterebbe, dunque, l'alternativa alla ricerca di una protezione locale e l'accesso a un sistema più meritocratico. Importante è il nesso tra condizione sociale d'origine e opportunità di lavoro: il Sud, infatti, nella sua arretratezza a livello istituzionale e sociale, non riesce a fornire uguali opportunità a tutti.

²⁷ Sintesi Rapporto SVIMEZ 2011

²⁸ Quaderno 10 - Laureati del MEZZOGIORNO: una risorsa sottoutilizzata o dispersa - SVIMEZ

²⁹ Quaderno 10 - Laureati del MEZZOGIORNO: una risorsa sottoutilizzata o dispersa - SVIMEZ

³⁰ Intervento 2011 della Banca d'Italia.

5.2 Quali soluzioni si propongono?

Si sente la maggiore necessità di un sostegno alle imprese e ai settori tecnologicamente avanzati. Bisogna puntare sui giovani attraverso investimenti che accrescano l’attrattività degli atenei e del territorio meridionale. Il sistema scolastico ed universitario dovrebbero compensare gli svantaggi di partenza portando allo stesso livello figli di famiglie di diverso reddito o grado di istruzione, non permettendo a famiglie disagiate un percorso che consenta l’accesso a lavori ben retribuiti. Un’iniziativa a favore dei giovani per incrementare il livello occupazionale, è il Programma promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attuato da Italia Lavoro, con il contributo dei PON del Fondo Sociale europeo 2007-2013 “Azioni di sistema” e “Governance e azioni di sistema”. Questo progetto mira a promuovere l’applicazione del contratto di apprendistato, sull’intero territorio nazionale con l’obiettivo di coinvolgere diversi attori del mercato del lavoro, i giovani (da 15 a 35 anni) e le aziende dei comparti produttivi tipici della tradizione italiana. Sono riservati particolari incentivi sia alle aziende che assumono giovani con questo tipo di contratto, sia ai giovani che vogliono o intendono avviare un’impresa nei comparti produttivi tradizionali.

26





6. Quale politica per lo sviluppo del Sud e della Calabria?

La ricerca economica ha dimostrato come l'ipotesi di una convergenza spontanea non regga alla prova dei fatti. Un'ampia serie di studi ha sottolineato come il processo di sviluppo tenda ad essere squilibrato piuttosto che ridurre le ineguaglianze regionali. Il ruolo del settore pubblico appare essenziale per favorire la convergenza economica. Il problema è definire quali beni debbano essere prodotti dallo Stato e quali forniti dal mercato.

27

È difficile stabilire ex ante quali interventi attuare, tuttavia è possibile identificare delle linee di intervento per promuovere lo sviluppo autonomo basato sulle risorse e sulle capacità nascoste e mal utilizzate dalla regione:

- **Compensare** i disincentivi nella regione tramite l'attuale politica comunitaria che offre alle regioni in ritardo di sviluppo gli strumenti e le risorse per sostenere gli investimenti e per accrescere le dotazioni di capitale fisico e umano.
- **Rimuovere** i disincentivi, realizzando le condizioni per uno sviluppo endogeno: ridurre i vincoli burocratici agli investimenti accompagnata con l'abolizione di protezioni o sussidi per imprese inefficienti; migliorare il funzionamento del mercato, soprattutto quello del lavoro; eliminare posizioni di rendimento nei vari settori economici.
- **Lottare contro la criminalità**, reprimendo i comportamenti illeciti e tutelando i diritti, migliorando l'efficienza delle amministrazioni, eliminando le attività sommerse, sostenendo la ricerca, creando un ambiente sociale favorevole allo sviluppo .



Conclusioni

Perché a 150 anni dall'Unificazione, l'Italia non è ancora “unita”?

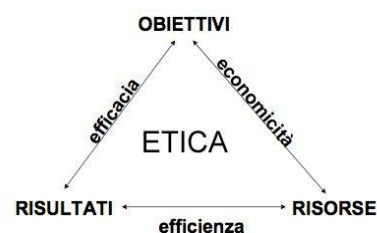
Come abbiamo visto, ci sono differenze regionali dal punto di vista delle risorse, che risultano insufficienti o mal utilizzate al Sud; un mal funzionamento dei governi e delle istituzioni, per quanto riguarda la progettazione e la programmazione della spesa pubblica nazionale, con il conseguente dislivello tra finanziamenti e spesa effettiva; diversi livelli di capitale sociale.

Per risolvere questo problema, bisognerebbe rimuovere gli ostacoli che spingono all'inefficienza la spesa pubblica del Mezzogiorno, tramite un maggior controllo della spesa e un comportamento più responsabile dei politici locali. Spesso, infatti, gli interventi a favore del Mezzogiorno hanno risentito della bassa qualità della Pubblica Amministrazione, che non riesce ad svolgere il ruolo di centro di competenza e di indirizzo, del contesto ambientale poco favorevole, come la bassa produttività delle imprese, il minore stimolo all'apprendimento di studenti che derivano da contesti familiari disagiati, la presenza della criminalità organizzata.

Oltre a ciò, si aggiunge la situazione internazionale poco favorevole, relativa alla crisi economica mondiale.

Per colmare il divario tra Nord e Sud, bisognerebbe puntare di più sulla qualità dei risultati che sulla quantità delle risorse. Infatti, per esempio, la qualità dei servizi pubblici essenziali, come l'istruzione, la sanità, la giustizia, la sicurezza, dovrebbe essere la stessa in tutto il territorio italiano, mentre in realtà, soprattutto al Sud, sono presenti numerosi disagi, che tendono anche a scoraggiare la popolazione. Strettamente collegate a questo problema sono le infrastrutture, come il trasporto ferroviario, i servizi ambientali, lo smaltimento dei rifiuti, la ricerca e l'innovazione, e i tempi di attuazione delle opere pubbliche.

La buona gestione dovrebbe essere il frutto della combinazione di efficacia³¹, efficienza³² ed economicità³³, dove quest'ultima può essere definita come rapporto equilibrato tra risorse e risultati. La relazione tra questi tre elementi, detta “triangolo della buona gestione”, può funzionare se al centro di pone l'Etica. Una rinnovata etica della gestione della cosa pubblica, insieme ad un'etica nelle scelte politiche, può assicurare una rivoluzione culturale ed un'adozione consapevole e fruttuosa dei principi dell'aziendalizzazione e non una sterile adesione burocratico-normativa e garantire la possibilità di uno sviluppo sostenibile nel sistema economico. Efficienza, efficacia ed economicità possono essere i presupposti per una Pubblica Amministrazione che funzioni, e quindi anche per la nostra Italia.



³¹ capacità di raggiungere l'obiettivo prefissato attraverso l'individuazione delle aspettative dei clienti ed il miglioramento continuo del livello di qualità dei prodotti offerti. Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, si può definire come la capacità di assicurare indiscriminatamente a tutta la collettività l'accesso al servizio.

³² corretta gestione delle risorse ed utilizzo al meglio delle opportunità offerte dalle strutture aziendali.

³³ condizione di funzionamento economico che si estrinseca nei principi di durabilità, cioè attitudine a durare nel tempo in ambiente mutevole, ed autonomia, cioè attitudine a sopravvivere senza ingiustificati interventi di sostegno per la copertura dei costi.



Bibliografia

DANIELE V. [2005], “Ritardo e crescita in Calabria, Un’analisi economica”, Rubettino, Soveria Mannelli.

ASSOCIAZIONE DEGLI EX PARLAMENTARI DELLA REPUBBLICA – comitato di coordinamento ex parlamentari della Calabria - SULLA “QUESTIONE MERIDIONALE” – CONVEGNO, Reggio Calabria, 18-19 dicembre 1993

29



Sitografia

<http://www.svimez.it/>

<http://www.bancaditalia.it>

<http://www.terraneews.it/news/2009/07/il-divario-tra-nord-e-sud-italia-%C2%ABun-caso-unico-tutta-europa%C2%BB>

http://oknotizie.virgilio.it/info/18c558bdd12b5f08/lettera_aperta_al_presidente_della_repubblica_giorgio_napolitano_-_parte_2.html

<http://www.dsems.unifg.it/q062009.pdf>

http://web.mclink.it/MN8456/interventi/presidente/16_02_2011_catanzaro_giannola.pdf

<http://www.calabriamia.it/radiografia/analisi-swot.aspx>

<http://www.investincalabria.it/politiche.htm>

[http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-meridionale_\(Enciclopedia-Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-meridionale_(Enciclopedia-Novecento)/)

http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1296473793370_Not_34-35a_pg_60-62.pdf

http://www.assagri.regione.calabria.it/leader+/sup_menu/studi_ricerche/CastellottiGaudi_o.pdf

<http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/12/02/attentanti-minacce-contro-amministratori-locali-casi-allanno-italia/174722/>

<http://www.servizilavoro.it/>

http://www.fondieuropei.it/DOCUMENTI/REGOLAMENTI/EUROPA/reg1260_99.pdf

<http://www.cipecomitato.it>

<http://www.parlamento.it>