

Roma, 3 febbraio 2010 – Commissione V^a: Bilancio, Tesoro e Programmazione
**Audizione della SVIMEZ nell'ambito della “Indagine conoscitiva sull'efficacia
della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate”.**

*Relazione del dott. Nino Novacco, Presidente della
“Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno”*

Premessa

L'*Ecclesiaste* ci ha insegnato che c'è “*un tempo per tacere e un tempo per parlare*”. Dopo tanti silenzi sul Mezzogiorno, sui suoi ritardi, sui fattori della sua crisi e sulla problematicità del suo futuro, ed alla vigilia dei 150 anni dal formale avvio all'Unificazione giuridico-istituzionale della Nazione nel 1861, è forse il tempo, e comunque questa appare a noi della SVIMEZ come un'occasione per “*non tacere*”.

La definitiva fine – nel 1993 – del positivo “*intervento straordinario*” per il Sud avviatosi nel 1950, che era entrato dai primi anni '70 in un ventennio di incertezze [a causa della crisi petrolifera, ma anche per le mutate strategie di politica economica nazionale tradottesi nella Legge 675 – nordista – sulla “*ristrutturazione e riconversione industriale*”, ed insieme per il ruolo assegnato alle neonate ed impreparate “regioni a statuto ordinario” anche nella gestione interna della “Cassa per il Mezzogiorno”], segnò a fine Secolo una caduta profonda nei ritmi di crescita della necessaria accumulazione produttiva e dell'occupazione nell'area meridionale. La decisione del Ministro Ciampi di dar vita ad una “*Nuova Politica Economica*”, ed alla costituzione ed operatività del “*Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione*”, venne sminuita – rispetto alla loro attesa incisività – dall'approccio dispersivo dei localismi, e dalle “*cento idee*” di Catania, cui la SVIMEZ non venne allora neppure invitata.

Le corrette scelte quantitative fatte dal DPS nel quadro della citata “*Nuova Politica Economica*” si sono presto scontrate con i limiti della “capacità di spesa” di Ministeri e di Amministrazioni, e soprattutto con l'incapacità programmatica e realizzativa delle Regioni e dei poteri locali (per non parlare della *pressione* delle “leghe” che da allora condizionano in modi impropri il Governo dell'economia e del

Paese, facendo pesare una irrealistica “*questione settentrionale*”, incomparabile con la storica e strutturale “*questione meridionale*”).

Sotto la spinta di Carlo Azeglio Ciampi e di Fabrizio Barca, si ebbe certo – da parte del Governo e del DPS – il coraggio politico di parlare con i “*numeri*” e con i valori di “*riserve*” economico-politiche: il 45% al Sud delle totali spese nazionali in conto capitale, ordinarie e straordinarie; il 30% di quelle solo ordinarie; l’85% di localizzazione al Sud delle risorse aggiuntive per le aree meno sviluppate d’Italia. Ma numeri e riserve hanno finito presto col diventare vaghi proclami e mancate promesse, di cui si è dimostrata nel tempo l’incapacità del rispetto, politico e tecnico, da parte di chi – governando – doveva darsene carico. Ed è certa responsabilità politica non aver previsto allora e poi vincoli e sanzioni, ancor oggi necessari e non definiti.

Tutto ciò è avvenuto in un contesto di “*politica regionale europea*” che non ha saputo cogliere le differenze presenti – quanto ad arretratezza relativa dei territori nell’Europa che [dai 6 iniziali Paesi, ai 27 di oggi] è cresciuta più sulle specificità dei “*localismi*” che sulla comprensione dei fenomeni “*dualistici*”, che a diverso titolo Italia e Germania – soli Stati in Europa – hanno presentato e conosciuto, ma rispetto ai quali quantità e qualità del rispettivo impegno è stato straordinariamente diverso, giustificando così le differenze nei risultati registrati nei due Paesi.

1. Ritornare a parlare di Mezzogiorno

Il Presidente della Repubblica Italiana Giorgio Napolitano, nel messaggio da Lui rivolto il 16 luglio 2009 in occasione della presentazione del “*Rapporto SVIMEZ 2009*”, ha indicato come indispensabile lo «*sviluppo di un confronto nazionale, aperto ed approfondito*», capace di accrescere «*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*». Una maggiore consapevolezza – ha affermato il Presidente – necessaria anche per reagire all’accrescimento dell’incertezza sulle risorse disponibili e, insieme con esse, «*l’incertezza del quadro di riferimento delle politiche per il Mezzogiorno*», in un contesto in cui la crisi economica rende più difficile il bilanciamento tra i diversi e conflittuali obiettivi della politica economica nazionale.

Proprio in tale ottica, riteniamo possa essere di grande utilità la presente “*Indagine conoscitiva sull’efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree*

sottoutilizzate”, promossa dalla Camera dei Deputati, alla quale la SVIMEZ è onorata di poter offrire il contributo di alcune sue riflessioni.

Ho consegnato pertanto agli Uffici della Commissione – per la pubblicazione degli Atti ufficiali – un articolato testo, di cui tuttavia mi riservo di dare qui oggi, per esigenze di concisione, solo una selettiva lettura.

* * *

La ripresa negli ultimi mesi di un dibattito – pur non privo di genericità ed approssimazioni – sui temi dello sviluppo meridionale, non può che essere accolta con compiacimento. Molte delle notazioni e dei temi che la SVIMEZ ha trattato, anche con tenacia, nel corso di questi anni di silenzio e rimozione [il divario Nord-Sud; il Mezzogiorno come macro-area; il Mezzogiorno come questione nazionale; la necessità di una forte revisione della programmazione delle politiche per il Sud; eccetera], sono tornati di una certa attualità. Ciò è stato confermato dal prestigioso Convegno di studi che il 26 novembre scorso la Banca d’Italia ha dedicato al *Mezzogiorno* e alla *politica economica dell’Italia*, presentando un ampio numero di documentate analisi, che esperti prevalentemente settentrionali hanno peraltro voluto ricondurre – con qualche evidente forzatura – quasi solo alla storica assenza del “capitale sociale” nel Sud, macro-regione che non ebbe mai a conoscere l’autogoverno.

Il giudizio sulle politiche per il Mezzogiorno si è fatto più critico con riferimento a quelle relative agli ultimi dieci anni. Il clima è a nostro avviso positivamente mutato: la presa d’atto degli assai insoddisfacenti risultati di tale recente esperienza ha dato luogo ad una favorevole riconsiderazione di politiche “*aggiuntive*” e “*speciali*” per il Sud, sia pure con intonazioni diverse ed alternative, che necessitano di approfondita riflessione politica e tecnica.

La prospettazione, nel “*Rapporto SVIMEZ*” presentato nello scorso luglio, dei dati relativi al processo di deterioramento, a livello di capitale fisso sociale e produttivo, in atto nel Mezzogiorno, e ai pesanti effetti di esso sul mercato del lavoro e sulla ripresa di una rilevante fuoriuscita migratoria (commisuratasi nell’ultimo decennio in oltre 700 mila persone), ha concorso, forse in misura non piccola, al rilancio della discussione. Oggi – mi pare che ormai si possa dire – siamo usciti da una lunga stagione di silenziosa rimozione. Ma occorre avere la consapevolezza che mentre siamo di fronte ad un senz’altro positivo mutamento di clima, esso non è del tutto consolidato o irreversibile.

È ancora molto forte e diffusa, infatti, in gran parte del Paese – a partire dalle *élites* politiche ed economiche – la convinzione 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. Permane, dunque, il rischio di una nuova progressiva rimozione della natura *nazionalmente determinante* dei macro-problemi meridionali, e dell’indebolirsi del convincimento che sia necessario assicurare, al perseguimento dell’obiettivo dello *sviluppo* del Sud e della *coesione* del Paese, un impegno macro-economico *certo e duraturo* nel tempo.

È ancora insufficiente, d’altra parte, l’attenzione delle classi dirigenti meridionali alla dimensione strutturale e macro-regionale dei fattori che sono alla base del *gap* di crescita registrato rispetto al resto del Paese, ma anche rispetto alle altre regioni *deboli* dell’Unione Europea. Il rischio è che permanga la tendenza a privilegiare micro-interventi diffusi sul territorio, in grado di accontentare le esigenze locali e/o congiunturali, rispetto ad interventi di più ampio respiro sulle condizioni – strutturali ed infrastrutturali – del contesto economico e produttivo. Laddove è certo, invece, che 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 radicalmente si distacchino dalle insoddisfacenti esperienze del passato, che hanno largamente concorso a screditare le politiche meridionaliste, a causa degli sprechi nella gestione delle cospicue – ancorché insufficienti – risorse loro assegnate, e dell’intrinseca debolezza di non poche delle scelte adottate nel merito degli interventi.

2. I risultati del Mezzogiorno nell’ultimo decennio, e ora nella crisi

Una riflessione sull’esigenza di discontinuità nell’approccio di politica economica per il Sud emerge chiaramente dai dati macroeconomici dell’ultimo decennio, cui si è fatto cenno. Essi documentano il processo di deterioramento in atto nel Mezzogiorno, a livello di capitale infrastrutturale e sociale, che ostacola il processo di adeguamento competitivo di tale area, ed accresce le condizioni di fragilità delle sue strutture produttive.

Dal 2002 ad oggi le regioni del Sud sono sempre cresciute meno di quelle del resto del Paese: nel periodo 2001-2008 l’incremento annuo del prodotto del

Mezzogiorno (0,6%) è risultato pari a poco più della metà di quello del Centro-Nord (1,0%). Non si era mai registrato dal dopoguerra un periodo di sette anni in cui lo sviluppo del Sud fosse costantemente inferiore a quello centro-settentrionale.

La mancanza di *convergenza* delle regioni in ritardo di sviluppo con quelle più avanzate e ricche, che si è verificata in Italia, è in controtendenza con quanto avviene nel resto dell'Europa. Gli anni duemila sono stati infatti caratterizzati a livello continentale da un significativo recupero delle aree europee del vecchio *Obiettivo 1*, che si sono sviluppate ad un tasso superiore a quello della media dell'UE a 27: nel periodo 1999-2005 il tasso di crescita medio annuo di dette regioni è risultato del 3% circa, mentre quello medio dell'Unione è stato dell'1,9%. Le aree più deboli del Mezzogiorno non hanno invece seguito questo andamento; per cui la crescita del PIL pro capite è stata nel periodo non solo lievemente minore di quella italiana (0,6% rispetto allo 0,7%), ma soprattutto molto inferiore a quella delle restanti regioni meno avanzate dell'Europa.

Il confronto con il complesso delle aree in ritardo di sviluppo in Europa è sempre sfavorevole alle regioni meridionali. Se si ordinano le 208 regioni europee NUTS 2 rispetto al PIL pro capite, si nota che le 8 regioni meridionali si situavano nel 1995 tra il 112° e il 192° posto; nel 2005, esse si collocavano tra la 165^a e la 200^a posizione.

L'arrivo della crisi, su un'area già in difficoltà strutturale quale il Sud, ha avuto effetti molto pesanti, soprattutto sul mercato del lavoro. Gli ultimi dati ISTAT, relativi al terzo trimestre 2009, segnalano una flessione rilevante dell'occupazione meridionale (particolarmente grave nel comparto industriale), che ammonta al -3% (-196 mila addetti), superiore a quella rilevabile nel Centro-Nord (-1,8%).

La crisi dunque sta mordendo più al Sud. Un fatto inedito rispetto al passato. Il Mezzogiorno, infatti, nelle precedenti fasi di crisi, per effetto della minore apertura internazionale, tendeva storicamente a risentire meno del rallentamento dell'economia mondiale; questa volta, invece, abbiamo rilevato dati fortemente preoccupanti sulla dinamica delle esportazioni, degli investimenti, dell'occupazione e dei consumi. La crisi, in definitiva, non fa altro che mostrare tutta la fragilità dell'economia meridionale, e finisce per sommarsi ai peggiori andamenti degli ultimi anni.

3. L'inadeguata dimensione della spesa pubblica al Sud

Le cause di questo peggiore andamento del Mezzogiorno sono complesse, e rimandano in larga parte al generale prolungato *ristagno* dell'economia nazionale rispetto al resto d'Europa, o comunque a problemi di dimensione nazionale, ma che assumono per il Sud gravità del tutto particolare, tra cui hanno rilevanza soprattutto l'inadeguatezza sostanziale della spesa pubblica; il *deficit* di qualità ed efficienza delle Pubbliche Amministrazioni; la presenza della criminalità organizzata; il difficile avanzamento della liberalizzazione dei mercati.

Né vanno poi sottaciuti i gravi effetti di un "*disegno debole*" delle politiche generali nazionali in materia di infrastrutture, istruzione, innovazione e ricerca, che – in campi così rilevanti per lo sviluppo – hanno costantemente mancato di adottare intensità e strumenti di intervento in funzione dei divari intercorrenti tra la macro-area *debole* e quelle *forti* del Nord, che sono tra le più avanzate e solide anche rispetto all'Europa intera.

Ma certamente l'assenza di risultati soddisfacenti in termini di *crescita* e di *convergenza* del Mezzogiorno è in gran parte dovuta anche ad una ridotta efficacia della politica regionale di sviluppo, sia nazionale che comunitaria, ai fini dell'impulso all'aumento della competitività del territorio e all'adattamento del sistema produttivo meridionale, mediamente assai poco "aperto" alle nuove condizioni dei mercati.

Il mancato successo della politica di sviluppo trova spiegazione in primo luogo in una dimensione della spesa pubblica in conto capitale *complessiva* effettuata nel Mezzogiorno, assai inferiore a quanto programmato. L'analisi dei dati relativi alla spesa nel Mezzogiorno servono a smentire l'idea, purtroppo assai diffusa anche nella pubblicistica, di un Sud inondato da un fiume di pubbliche risorse; ma sta anche ad indicare come la spesa in conto capitale *aggiuntiva* (comunitaria e nazionale) in tale area sia valsa negli ultimi anni solo a compensare il *deficit* della spesa *ordinaria*. I dati elaborati dal DPS, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, mostrano che la quota di spesa pubblica in conto capitale complessivamente effettuata nelle regioni meridionali è passata, con un progressivo declino, dal 40,4% del 2001 al 35,3% nel 2007; nel successivo biennio 2008-2009 dovrebbe essersi assestata al 34,8%. Si tratta di valori non solo ben lontani dal 45% del totale nazionale originariamente fissato in fase di programmazione, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguagliano

neppure il “*peso naturale*” del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la quota del suo territorio (40,8%). Tale deludente risultato è stato conseguito con una “*spesa aggiuntiva*” di circa 12 miliardi di euro 2007 all’anno.

La quota di spesa *ordinaria* destinata alla formazione di capitale nel Mezzogiorno è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale, inferiore di circa 16 punti al citato *peso naturale* dell’area, e di quasi 9 punti rispetto all’obiettivo del 30%, a tal titolo indicato nei documenti governativi.

Partendo da detti valori di spesa *ordinaria*, risulta evidentemente assai difficile qualsiasi discorso sull’effettiva *addizionalità* delle risorse, lasciando scarso spazio ad ogni rilievo sulla *quantità* delle risorse per l’accelerazione del progresso meridionale. In materia di spesa infrastrutturale, gli impegni programmatici e nel permanere di forti deficit di dotazione al Sud, si richiede una determinazione maggiore che in passato nell’orientare verso il Mezzogiorno gli investimenti strategici delle imprese pubbliche (Ferrovie, Elettricità, ANAS). Le Ferrovie dello Stato destinano al Sud appena il 18% della loro spesa, Poste ed ENEL circa il 30%. Un forte cambiamento di rotta richiede interventi concreti ed immediati. Non sono accettabili, se non vogliamo condannare il Mezzogiorno ad una totale perifericità rispetto ai flussi di persone e di merci da scambiare con l’Europa continentale, scelte che escludono il Mezzogiorno dagli investimenti delle Ferrovie nelle linee Alta velocità e Alta capacità, che di fatto si fermano appena al di sotto di Napoli, vanificando così il disegno dei “*Corridoi*”, positivamente proposto dall’Europa.

Simili risultati richiedono una riflessione aggiuntiva sulla valenza degli obiettivi programmatici adottati, il 30% e il 45%, che vengono sistematicamente ignorati. Tale divario va essenzialmente ricondotto all’assenza, a livello istituzionale, di meccanismi di garanzia sulla effettiva disponibilità delle risorse destinate all’attuazione degli interventi astrattamente previsti a livello programmatico, o comunque coerenti con gli indirizzi della normativa.

Si ricorda che dal DPEF 2000-2003 fu inserito l’obiettivo di portare al 45% del totale la quota del Mezzogiorno. Tale obiettivo fu poi riconfermato da tutti i successivi documenti di programmazione, insieme alla introduzione della regola di localizzazione del 30% della spesa *ordinaria* nel Mezzogiorno. Per la prima volta, dopo dieci anni, nel

DPEF 2009-2011 e poi nel documento di programmazione del luglio scorso, non appare più l'obiettivo programmatico di una adeguata ripartizione Nord-Sud della spesa totale in conto capitale. Il divario crescente che si è registrato tra enunciazioni programmatiche e realtà attuative, documentato con chiarezza dal DPS ogni anno, invece di determinare un impegno più forte a rispettare gli obiettivi, ha portato ad una scomparsa dell'obiettivo stesso.

La conseguenza di valori assai bassi di spesa ordinaria è che le risorse specifiche per il Sud perdono il loro carattere di aggiuntività e finiscono per coprire le carenze della politica nazionale di investimento. Il problema è garantire un flusso di investimenti in infrastrutture materiali e immateriali **quantitativamente adeguato**, almeno pari agli obiettivi enunciati, e al tempo stesso assicurare la **qualità della spesa**, sia essa dello Stato o delle Regioni.

4. Lo spiazzamento delle politiche e l'indebolimento dell'aggiuntività

Il finanziamento degli interventi volti a fronteggiare gli effetti della crisi è stato assicurato in larga misura da interventi di riallocazione e rimodulazione di risorse pluriennali destinate alle aree *deboli*. Infatti, gran parte delle maggiori spese sono state compensate mediante tagli, riprogrammazioni e riallocazioni delle risorse nazionali finalizzate soprattutto allo sviluppo del Mezzogiorno, presenti nel “*Fondo per le aree sottoutilizzate*”.

Il FAS, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva, avrebbe dovuto essere ripartito esclusivamente con apposite delibere CIPE per investimenti pubblici e per incentivi con finalità di riequilibrio economico e sociale, sulla base del criterio generale di destinazione territoriale delle risorse. Nel corso del 2008 e del 2009 invece il legislatore, anticipando l'opera di ripartizione del CIPE, è intervenuto con rilevanti utilizzi della dotazione FAS per impieghi sovente senza rapporti con le finalità proprie del Fondo, che erano e che avrebbero dovuto restare finalità – meridionaliste – di “sviluppo” territoriale, verso la “coesione” nazionale.

Il volume delle risorse FAS che è stato così mobilitato prima per il finanziamento di interventi di carattere emergenziale (situazione dei rifiuti in Campania, risanamento dei bilanci dei Comuni di Roma e Catania, ed altro) e successivamente per misure anticrisi, è stato oggettivamente ingente. I tagli e le preallocazioni operate sono

stati pari a circa 19 miliardi di euro (risultanti per 13,7 miliardi dai tagli indicati nella delibera CIPE n. 112/2008, e per i restanti 5,3 miliardi da preallocazioni previste da leggi successive). A ciò si sono però aggiunti numerosi interventi che hanno finito per dirottare risorse del FAS verso indirizzi dispersivi rispetto alla sua missione originaria. Si ricorda infatti che in considerazione della crisi economica, la legge 2/2009 ha previsto la riprogrammazione e la concentrazione delle risorse nazionali disponibili destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate su obiettivi prioritari per il rilancio dell'economia italiana. L'intera quota nazionale del FAS 2007-2013 è stata collocata in tre fondi, il primo destinato a opere infrastrutturali (e quindi coerente con la *mission* originaria), e gli altri due a politiche prevalentemente anticongiunturali: uno è stato utilizzato per il finanziamento degli ammortizzatori, e l'altro – accentrato presso la Presidenza del Consiglio – per far fronte in primo luogo all'emergenza in Abruzzo. L'illusione che la crisi potesse colpire meno l'economia meridionale, poi smentita dai fatti, ha alimentato la colpevole illusione di un Mezzogiorno “protetto”, e quindi ha finito per giustificare arretramenti sul terreno delle politiche di sviluppo.

La quota delle risorse nazionali del FAS complessivamente dirottata verso altri indirizzi, secondo stime del CNEL, raggiunge circa 26 miliardi. Questo ha implicazioni rilevanti non solo sul finanziamento degli interventi previsti dalla legislazione nazionale per le aree sottoutilizzate, ma anche sul “Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”, indebolendone significativamente la componente nazionale. Il QSN prevedeva, infatti, come richiamato, una programmazione coordinata e contestuale dei fondi nazionali ed europei destinati alle politiche regionali, e costituiva pertanto la sede unitaria per il finanziamento delle priorità individuate a seguito di un lungo negoziato tra amministrazioni regionali, centrali e comunitarie. La riduzione della dotazione finanziaria del FAS, come sottolinea il Ministero dello Sviluppo Economico nel “Rapporto Strategico Nazionale” del dicembre 2009, “*ha rilevanti effetti sul profilo di addizionalità negoziato in occasione del QSN*”. Si ricorda infatti che, in base al principio di *addizionalità* comunitario – storicamente uno degli elementi fondanti la politica europea di coesione, al fine di assicurare un reale impatto economico agli interventi cofinanziati – i contributi dei fondi strutturali non possono sostituire le spese pubbliche a finalità strutturale di uno Stato membro. Il Rapporto stima in circa il 27% la riduzione della componente nazionale a carico del FAS; riduzione che – se non

compensata – determinerebbe in occasione della revisione di metà periodo, nel 2011, “la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo”, precedentemente negoziato con Bruxelles. I tecnici del Ministero stimano per i prossimi anni, nel caso in cui tali risorse non vengano reintegrate, una riduzione del 15% della spesa media annua nelle “regioni Convergenza”, e quindi un ulteriore indebolimento del principio di *addizionalità* .

Emerge dunque, con evidenza, una configurazione di “non neutralità” della crisi, che rischia di dare luogo ad una tendenza alla redistribuzione delle risorse a favore delle *aree più forti*, che potrebbe perdurare anche oltre la fase congiunturale, in considerazione dell’ampiezza dei processi di ristrutturazione, pregiudicando per i prossimi anni la possibilità di conseguire obiettivi di reale *convergenza* delle *aree deboli* del Paese.

5. La programmazione 2007-2013

Il livello assai basso della spesa ordinaria ha dunque avuto sino ad oggi, e rischia di avere anche nel futuro, un’influenza decisiva nel ridurre l’efficacia della politica di coesione nazionale. Ma a deprimere l’efficacia dell’azione speciale hanno certamente concorso anche le carenze nella qualità degli interventi. Sul piano qualitativo, le carenze di fondo sono state: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare alla accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui.

La “frantumazione” dell’intervento è in larga misura conseguenza implicita di un’impostazione, quella della “*Nuova Programmazione*”, che ha affidato primaria responsabilità, nella conduzione della politica, alle Regioni, rinunciando ad un ruolo più attivo di guida e di coordinamento da parte del “Centro”, con una sopravvalutazione degli effetti benefici dei fattori di contesto locale, ed una sottovalutazione di quelli perniciosi. Ma costituisce pure, in buona misura, il portato – non inevitabile – della tendenza, spesso prevalente, di ciascuna Regione a programmare di fatto l’intero intervento dentro i propri confini amministrativi; e quindi della difficoltà di realizzare una auspicabilmente più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud, e di un

più forte coordinamento tra esse e l'Amministrazione Centrale, in una prospettiva strategica riferita al Mezzogiorno nella sua dimensione di macro-area.

In chiusura della programmazione 2000-2006 si è registrata una certa soddisfazione per il raggiungimento, benché tardivo, dell'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse. Ma se la performance del Mezzogiorno è stata in effetti assai insoddisfacente – tanto da far dire che la quantità delle risorse impegnate non è un fattore di per sé qualificativo – vale la pena di riflettere su alcuni gravi limiti della programmazione dei “Fondi strutturali”. Una chiara manifestazione di tali limiti è costituita dall'elevato ricorso ai cosiddetti “progetti coerenti”: alla fine del 2008 il valore di tali progetti è stato calcolato pari a 20,4 miliardi di euro, corrispondente al 44,5% del valore della dotazione finanziaria del QCS 2000-2006, ed al 34,7% del valore dei progetti identificati. L'uso di progetti solo formalmente “coerenti”, nel ciclo di programmazione conclusosi nel 2006, risulta particolarmente elevato in alcuni “Assi strategici” per lo sviluppo regionale, riguardanti le infrastrutture specie di trasporto, come ad esempio “Reti e nodi di servizio”, per il quale la quota risulta superiore ai tre quarti del valore della dotazione dell'Asse, ed oltrepassa il 60% del valore dei progetti identificati.

L'impostazione del nuovo “Quadro Strategico Nazionale 2007-2013” si è mossa all'interno di una sostanziale continuità con il precedente ciclo di programmazione. La struttura dei Programmi risulta, inoltre, caratterizzata da una maggiore flessibilità, ma anche indeterminata: sono stati identificati indicatori e *target* da raggiungere, ma sono solo accennati i contenuti operativi della programmazione e delle linee di intervento, con una frattura tra programmazione strategica ed operativa. Appare assente una regia complessiva del processo di attuazione nella direzione del perseguimento degli obiettivi enunciati. Ciò conferma l'esistenza di un disegno di sviluppo “debole” e il rischio di una riproposizione dell'esperienza negativa del ciclo di programmazione 2000-2006.

I primi dati di attuazione del nuovo ciclo, a ben tre anni dal suo avvio, indicano complessivamente un forte ritardo nell'impostazione e attivazione dei programmi. L'importo degli interventi attivati al 30 settembre 2009 dai Programmi Operativi corrisponde al 38% delle risorse programmate. Ad oggi abbiamo ancora circa il 60% delle risorse, a fronte delle quali non sono stati ancora identificati gli interventi da

finanziare. Va sottolineato in particolare il ritardo nell'attuazione dei Programmi Interregionali, che avrebbero dovuto rappresentare, in discontinuità con il precedente ciclo di programmazione, la modalità per realizzare progetti a più ampia scala, in grado di tenere conto della natura macro-regionale di alcuni dei problemi strutturali del Mezzogiorno.

Per evitare che nel ciclo 2007-2013 si ripetano le criticità emerse con riferimento al precedente periodo 2000-2006, è necessario prevedere, affrontare e risolvere i nodi decisionali e procedurali che rallentano l'avvio e la realizzazione dei progetti. Un mutamento di rotta è possibile. Anzi, proprio la già criticata indeterminatezza e flessibilità della Programmazione offre l'opportunità di focalizzare le scelte e di selezionare i "progetti cruciali" senza interventi della Commissione europea. Si potrebbe agire immediatamente, superando difficili mediazioni e revisioni, con un calendario stringente e sorvegliato, dando evidenza e visibilità, nell'ambito di obiettivi chiave di grande rilevanza, ad alcuni specifici progetti, in particolare a quelli legati a infrastrutture, innovazione delle imprese e capitale umano, che possano rappresentare e tradurre in maniera chiara le priorità strategiche indicate nei Programmi operativi, regionali e nazionali.

Se per il passato uno dei limiti principali è consistito nella scarsa capacità di integrare, valutare e selezionare gli interventi su cui investire ai fini dello sviluppo, l'indicazione di rotta è di garantire per il prossimo futuro un *luogo* autorevole di elaborazione strategica. Questo, ovviamente, non può risolversi in un approccio solo "centralista" alle politiche di sviluppo, ormai reso difficile dal quadro istituzionale e politico che si è consolidato nel nostro Paese. Le vie da seguire consistono, da un lato, in una più effettiva e stabile cooperazione tra le Regioni del Sud e, dall'altro, nel favorire un più forte coordinamento fra esse e l'azione dell'Amministrazione Centrale, in una prospettiva strategica riferita ai bisogni collettivi del Mezzogiorno, e dunque dell'intero Paese.

6. Le prospettive per il dopo-2013

Sulle prospettive della politica di coesione per gli anni successivi al 2013, la SVIMEZ concorda largamente con quanto rilevato nella Audizione del 21 ottobre 2009 dal dott. Barca, riguardo l'esigenza di mantenere nei prossimi anni una politica di

sviluppo europea incentrata sui territori (*place-based*, dice Barca). Nonché sulla critica ad un approccio euro-burocratico che si concentra più sulla correttezza della procedure che sulla valutazione degli obiettivi perseguiti. Egualmente, appare condivisibile l'invito alla concentrazione ex-ante delle risorse su alcune priorità.

Ci si consenta di aggiungere alcune considerazioni. Tra le politiche perseguite dall'Unione europea attraverso il proprio Bilancio ve ne sono ben quattro direttamente correlate a questa tematica: la PAC, la Politica di sviluppo rurale, la Politica di coesione e le Politiche riguardanti la competitività. Nelle “Prospettive finanziarie 2007-2013” queste politiche coprono rispettivamente il 33,9%, il 9,0%, il 35,6%, e l'8,6% degli stanziamenti per impegni¹.

Lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia dipende da tutte queste politiche e dalla loro ottimale combinazione, e non solo da quella per la “coesione”, che pure è la finalità nazionale. Le quattro politiche devono, pertanto, essere tutte finalizzate a superare le macro-situazioni di arretratezza, nella misura in cui le politiche si traducono in azioni che interessano le aree – di fatto solo meridionali – che si trovano in ritardo di sviluppo nel nostro Paese.

La SVIMEZ ritiene che per dare forza alla “politica di coesione”, e per superare il “dualismo” italiano, occorra per prima cosa meglio connettere la politica di *coesione* con il ruolo della politica di *sviluppo*. Questo significa di fatto agire per eliminare o ridurre i fattori che sono causa dello storico ritardo delle nostre aree *deboli*. In particolare, nel caso del Mezzogiorno d'Italia, estremamente rilevanti sono: la debolezza del generale sistema infrastrutturale, e quindi del “contesto” funzionale alle produzioni; la bassa produttività delle imprese; le insufficienze qualitative della forza lavoro; la presenza di importanti diseconomie esterne legate alle carenze sia dei servizi pubblici sia dell'insieme dei “servizi alle imprese”.

Per questi motivi, occorrerà destinare anche per il futuro adeguati ammontari di risorse al superamento delle cause che frenano la crescita dell'area. L'Unione europea ha svolto in proposito un utile ruolo.

Per il periodo successivo al 2013 [e si sarebbe dovuto farlo già assai prima], occorrerà rivedere le regole di elegibilità delle Regioni del Mezzogiorno, utilizzando

¹ Il restante 12,9% degli stanziamenti previsti per il periodo 2007-2013 si riferisce essenzialmente ai nuovi programmi per la realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, ed alle spese di amministrazione dell'Unione.

come indicatore lo scostamento dell'insieme di esse dal livello del reddito reale pro capite rilevabile nel complesso – da opportunamente definire – delle aree più avanzate dell'Europa, abbandonando l'inadatto ed irragionevole parametro del 75% del PIL *medio* dell'Ue, che di fatto ha avviato una sostanziale disarticolazione del Mezzogiorno. L'Italia meridionale ed insulare – che è realtà ovviamente diversificata, ma economicamente unitaria – è stata considerata con riferimento alle sue otto Regioni amministrative, non significative per quanto attiene il necessario “sviluppo”, ed il perseguimento di obiettivi di “coesione”, che non possono non aver sempre valenza insieme europea, nazionale e di macro-regione NUTS 1, e non invece, come si è fatto, di regione NUTS 2.

Sarà infine decisivo, come argomentato anche dal dott. Barca, rafforzare il ruolo delle decisioni del Bilancio europeo nell'indirizzare, monitorare e verificare gli obiettivi di sviluppo e coesione, e gli strumenti (e le risorse) messi in opera dalle Autorità nazionali e territoriali, a partire dal primo richiamato principio dell'*addizionalità* delle risorse. E' da ritenere che la responsabilità europea non possa esaurirsi insomma sul piano della quantità di risorse. I fondi del Bilancio Ue non possono essere visti come trasferimenti “globali” agli Stati, da destinare a compensare situazioni di difficoltà dei cittadini o delle imprese di una certa area geografica. Tantomeno possono essere visti come elemento di sostegno temporaneo della domanda; redistribuzione e stabilizzazione non rientrano tra gli obiettivi affidati, o affidabili - secondo un corretto principio di sussidiarietà - all'Unione. È invece obiettivo dichiarato nelle norme costitutive dell'Unione quello dello *sviluppo*, e nella sua realizzazione l'Unione deve impegnarsi non solo destinando risorse, ma anche “validando” le finalità, l'efficacia, le priorità, delle azioni proposte dallo Stato membro interessato.

7. Conclusioni

Le considerazioni avanzate evidenziano un quadro di grande complessità, che ripropone l'esigenza di un franco confronto nazionale di politica economica, da cui emergano impegni strutturali sul futuro del Mezzogiorno e dell'Italia.

Nel dibattito politico che ha seguito e concluso la presentazione dell'ultimo annuale “*Rapporto SVIMEZ*”, abbiamo appunto perciò rinnovato la richiesta ai poteri pubblici di organizzare una “*Conferenza Nazionale sul Mezzogiorno*”. Al dibattito da

approfondire, la SVIMEZ, come di consueto, ha cercato anche qui di offrire un contributo, che vorremmo sintetizzare con queste cinque finali affermazioni.

- L'eccessivo ritardo dell'Italia – rilevante, di fatto, soprattutto per gli interventi pubblici nazionali ed europei a favore del Mezzogiorno – nell'avviare il ciclo 2007-2013 di utilizzo dei fondi UE, impone di trovare soluzioni urgenti e più efficaci che in passato.
- Vi è la necessità di rafforzare – in sede di Governo, ma anche nel Parlamento – l'unità e la qualità del *luogo* (soggetto, autorità) capace di assicurare il coordinamento delle politiche di *sviluppo* e di *coesione*; tale *luogo* deve essere capace di garantire strategie ed ottiche macro-economiche.
- Occorre evitare quel che è avvenuto nel 2009 in ordine allo spiazzamento territoriale (trasferimenti illegittimi, e non marginali) di risorse destinate al Mezzogiorno su Fondi FAS ed altri.
- Vi è l'esigenza che la “*Conferenza Stato-Regioni*” accentui i momenti di considerazione del Mezzogiorno come “*grande regione debole dell'Italia*”. Occorre comunque che le posizioni delle nostre macro-regioni – che sarebbe bene fossero rappresentate come tali nella “*Conferenza*” – vengano evidenziate e valorizzate, costituendo esse oggetto di necessaria decisione, ed insieme discriminare politico-sociale, produttivo ed occupazionale.
- È comune e diffuso il convincimento che – nella concreta attività di programmazione e di gestione della spesa pubblica – vi sia una grande responsabilità delle Amministrazioni regionali e locali. Esse in effetti non hanno né sufficienti pregresse esperienze, né autonomia di giudizio tecnico-economico. Da questo punto di vista, la prospettiva di introdurre in Italia (e specie nel Sud) dosi di “*maggiore federalismo*” – che possono tradursi in dosi di “*maggiore localismo*” – non può non preoccupare, ed impone di ricercare ed applicare soluzioni adeguate e conformi alla natura dei problemi strutturali presenti nei territori meridionali della Nazione.